ANAIS



III ENEPCP

NATAL/RN BRASIL
27 A 30 DE AGOSTO
2019

DEMOCRACIA NO SÉCULO XXI E OS DESAFIOS PARA A GESTÃO PÚBLICA



ENEPCP

NATAL/RN BRASIL

27 A 30 DE AGOSTO

2019

Catalogação da Publicação na Fonte.
Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
Biblioteca do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes.

Encontro Nacional da (ANEPCP), (3. : 2019 : Natal, Rio Grande do Norte).
Anais do III Encontro Nacional da Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas: Democracia no século XXI e os desafios para gestão pública / organizado por Lindijane de Souza Bento Almeida . . . [et al.]. – Natal: ANEPCP, 2019.

3155 p. : il. color.

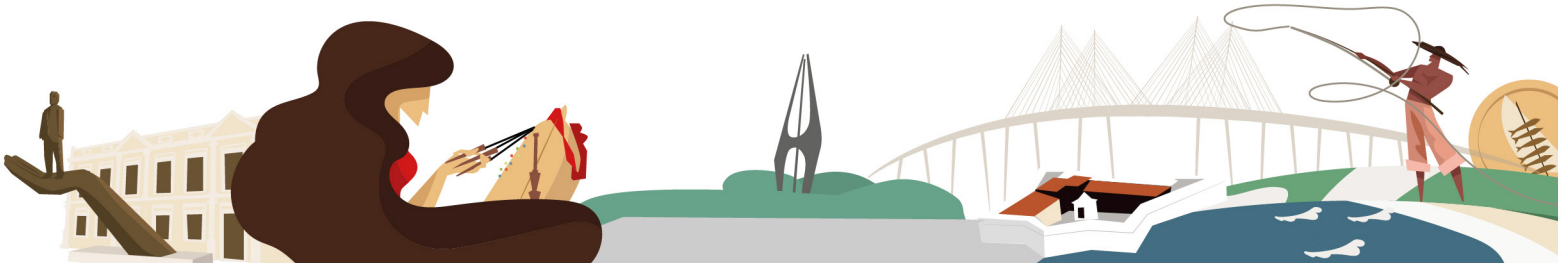
Evento realizado entre 27 e 30 de agosto de 2019.

ISSN 2595-5187

1. Políticas Públicas – Brasil. 2. Gestão Pública – Brasil. 3. Políticas sociais – Brasil. 4. Democracia – Brasil. I. Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas. II. Almeida, Lindijane de Souza Bento. III. Título.

RN/BS-CCHLA CDU 304(81)

Ficha catalográfica elaborada por Heverton Thiago Luiz da Silva – Bibliotecário-Documentalista / CRB 15/710



EXPEDIENTE
Periodicidade da publicação: Bianual

Idioma que serão aceitos os artigos: Português

Autor corporativo: Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas - ANEPCP, ISSN 2595-5187
Secretaria do Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, Universidade de Brasília (GPP/FACE/UnB), Campus Darcy Ribeiro CEP: 70910-900

Site: http://www.anepcp.org.br/
Contato: anepcp@gmail.com

CORPO EDITORIAL
Anais do ENEPCP v.3, n.3, 2019

DIRETORIA DA ANEPCP
Lindijane de Souza Bento Almeida (UFRN)
Suylan de Almeida Midlej e Silva (UnB)
Rodrigo Rossi Horochovski (UFPR)
Gabriela Spanghero Lotta (UFABC)
Patrícia Vendramini (UDESC)
Edgilson Tavares de Araújo (UFBA)
Maria Isabel Araújo Rodrigues (FJP-MG)

COMITÊ CIENTÍFICO
Carlos Bernanrdo Vainer (IPPUR - UFRJ)
Christiana Freitas (UnB)
Edgilson Tavares de Araújo (UFBA)
Fernando de Sousa Coelho (USP)
Fernando Luiz Abrúcio (FGV)
Gabriela Spanghero Lotta (UFABC)
Lindijane de Souza Bento Almeida (UFRN)
Luciana Leite Lima (UFRGS)
Luciana Pazini Papi (UFRGS)
Magda de Lima Lúcio (UnB)
Marco Antônio Carvalho Teixeira (FGV)
Maria Isabel Araújo Rodrigues (FJP-MG)
Nirvia Ravena (UFPA)
Patrícia Vendramini (UDESC)
Raquel Maria da Costa Silveira (UFRN)
Regina Claudia Laisner (UNESP)
Renata Bastos da Silva (UFRJ)
Rodrigo Rossi Horochovski (UFPR)
Rosana de Freitas Boullosa (UFBA/UnB)
Sabrina Cabral (UFPB)
Suylan de Almeida Midlej e Silva (UnB)
Zilma Borges de Souza (FGV)

COMISSÃO ORGANIZADORA

COORDENAÇÃO GERAL
Lindijane de Souza Bento Almeida

COORDENAÇÃO ADJUNTA
Raquel Maria da Costa Silveira

SECRETARIA EXECUTIVA
Ana Vitória Fernandes
Marcos Adler

ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO
Fabiano Jorge Soares

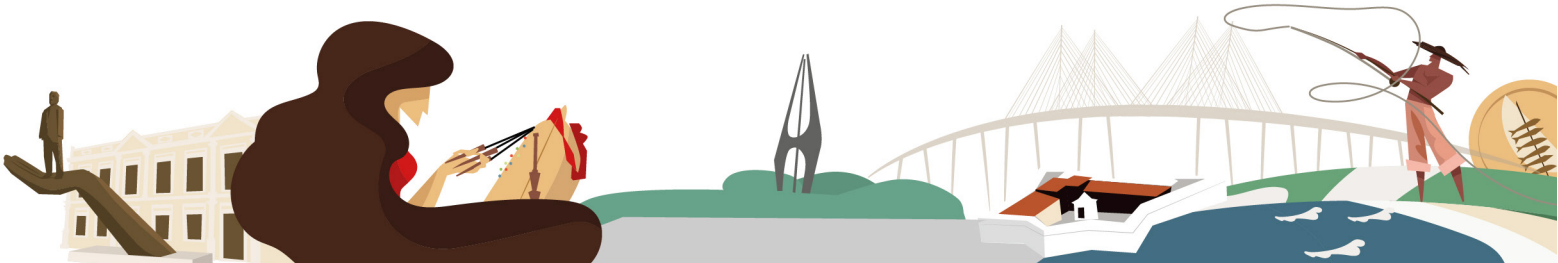
ASSESSORIA CULTURAL
João Victor Moura Lima

ASSESSORIA LOGÍSTICA
Cadmiel Mergulhão
Pedro Henrique Correia

ASSESSORIA TÉCNICA
Tayse Cristina
Wagner Rocha
Cinthya Lorrane
João Victor Queiroz

DIREÇÃO DE ARTE
Amanda Duarte
Fabiano Jorge Soares

EQUIPE DE APOIO À ORGANIZAÇÃO DO EVENTO
Lenywton Willian de Freitas
Nadya Narjara de Azevedo Farias
Brunno Costa



ORGANIZAÇÃO LOCAL

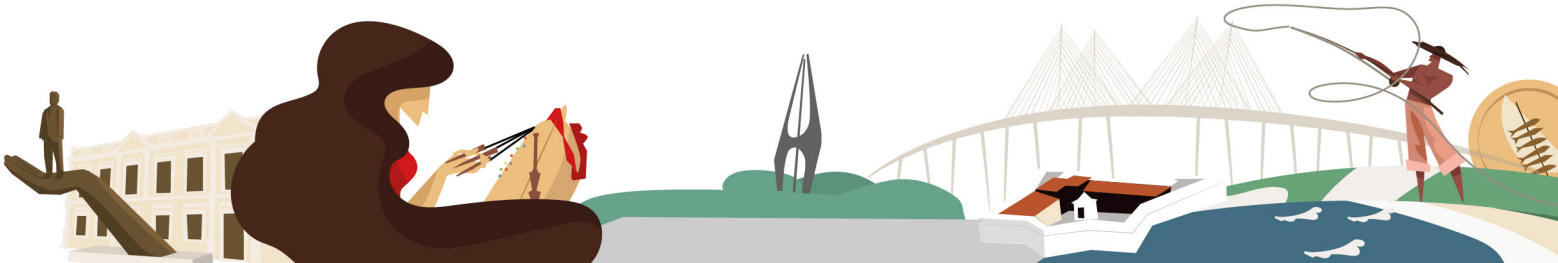
Alexsandro Ferreira (UFRN)
Anderson Santos (UFRN)
Cláudio Roberto de Jesus (UFRN)
Hironobu Sano (UFRN)
Joana Moura (UFRN)
Maria do Livramento Clementino (UFRN)
Pâmela Brandão (UFRN)
Sandra Gomes (UFRN)
Sara Medeiros (UFRN)
Terezinha Cabral (UERN)
Thiago Dias (UFRN)
Zoraide Pessoa (UFRN)

COORDENAÇÃO DE SESSÃO TEMÁTICA

Maria Isabel Araújo (FJP-MG)
Patrícia Vendramini (UDESC-SC)
Raquel Silveira (UFRN)
Carlos Raul Etulain (Unicamp-SP)
Milena Pavan Serafim (Unicamp-SP)
Sara Medeiros (UFRN)
Gustavo Costa de Souza (UFLA-MG)
Letícia Maria Schabbach (UFRGS-RS)
Sandra Gomes (UFRN)
Ana Maria Barcellos Malin (UFRJ-RJ)
Christiana Soares de Freitas (UnB-DF)
Edgilson Tavares de Araújo (UFRB-BA)
Valéria Giannella (UFSB-BA)
Pâmela Brandão (UFRN)
Lindijane de Souza Bento Almeida (UFRN-RN)
Lizandra Serafim (UFPB)
Maria Aparecida Abreu (UFRJ-RJ)
Augusto de Oliveira Tavares (UFCA-CE)
Marco Antônio Teixeira (FGV-SP)
Hironobu Sano (UFRN-RN)
Rodrigo Horochovski (UFPR)
Geralda Luiza de Miranda (UFMG-MG)
Terezinha Cabral de Albuquerque Neta Barros (UERN)
Rosana Boullosa (Unb)
Zilma Borges (FGV)
Luis Fernando Bessa (Unb)
Sylmara Gonçalves-Dias (EACH-USP)
Ricardo José de Azevedo Marinho (UNIGRANRIO-RJ)
Renata Bastos da Silva (UFRJ)
Joana Moura (UFRN)
Fernanda Natasha Bravo Cruz (UnB-DF)
Magda de Lima Lúcio (UnB-DF)
Gabriela Lotta (FGV)
Luciana Leite Lima (UFRGS)
Natália Massaco Koga (ENAP)
Cláudio Roberto de Jesus (UFRN)
Marcelle Gomes Figueira (UCB)
Rodrigo Figueiredo Suassuna (UFRN)
Lalita Kraus (IPPUR/UFRJ)
Carmen Carvalho (UESB)
Gustavo Gindre Monteiro Soraes (FioCruz)
Alberto de Oliveira (IPPUR/UFRJ)
Deborah Werner (IPPUR/UFRJ)
Nathália Azevedo (IPPUR/UFRJ)
Alcides Fernando Gussi (UFC)
Breynner Ricardo de Oliveira (UFOP)
Camila Gonçalves De Mario (IUPERJ/ UCAM)
Renata Callaça Gadioli dos Santos (UNB)
Anderson Cristopher dos Santos (UFRN)
Janaína Lopes Pereira Peres (UNB)
Suylan de Almeida Midlej e Silva (UNB)
Frederico Lustosa da Costa (UFF)
João Mendes da Rocha Neto (UNB)
Zoraide Souza Pessoa (UFRN)
Luziene Dantas de Macedo (UFRN)
Ricélia Marinho (UFCG)
Joseneide Souza Pessoa (UFPB)

ORGANIZAÇÃO GERAL DOS ANAIS DO ENEPCP V.3, N.3, 2019

Lindijane de Souza Bento Almeida
Raquel Maria da Costa Silveira
Ana Vitória Araújo Fernandes
Fabiano Jorge Soares



SUMÁRIO

0024 APRESENTAÇÃO

0026 SESSÕES TEMÁTICAS

0027 **ST > 001_Ensino e extensão no Campo de Públicas**

0028 ARTICULAÇÃO ENTRE ENSINO E EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA NO CURSO DE GESTÃO PÚBLICA DA UFMG

0043 COMPETÊNCIAS DIGITAIS NO CAMPO DE PÚBLICAS: A FORMAÇÃO DE GESTORES PÚBLICOS DO SÉCULO XXI

0055 PROJETO DE EXTENSÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: APRENDIZADOS E COMPETÊNCIAS EM POTENCIAL

0070 EDUCAÇÃO SUPERIOR E MERCADO DE TRABALHO: ESTUDO DA COLOCAÇÃO DOS EGRESSOS DO CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA DA UFRB/CAHL.

0086 EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA E EDUCAÇÃO: A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA PAIDÉIA CIDADE EDUCADORA

0096 EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA E FORMAÇÃO NO CAMPO DE PÚBLICAS: UMA EXPERIÊNCIA DE MAPEAMENTO COMUNITÁRIO NO INTERIOR CEARENSE

0103 LABORATÓRIO DE GESTÃO PÚBLICA: UMA EXPERIÊNCIA DE EXTENÇÃO NOS CURSOS DE GESTÃO PÚBLICA DA UFPB

0113 O ENSINO TÉCNICO NO CAMPO DE PÚBLICAS: DAS EXPERIÊNCIAS PRÁTICAS À FORMAÇÃO DE VALORES NA ETEC CEPAM

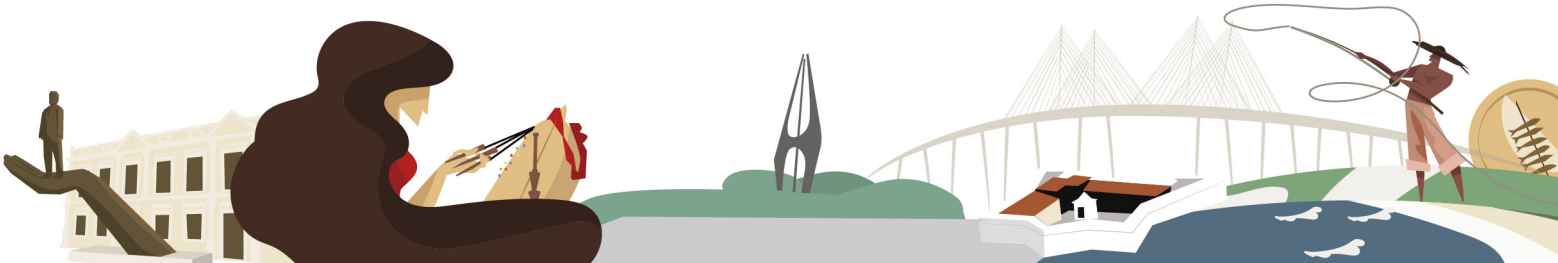
0127 O LÚDICO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR: DESENVOLVIMENTO DE JOGOS DIDÁTICOS PARA A FORMAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA

0137 PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO DIFERENCIAL NA AMPLIAÇÃO DA QUALIDADE DOS SERVIÇOS: UMA EXPERIÊNCIA DE IMPLEMENTAÇÃO

0144 PROGRAMAS DE EXTENSÃO EM UNIVERSIDADES PÚBLICAS: UM ESTUDO DO PROGRAMA TRILHAS POTIGUARES

0158 A EXPERIÊNCIA DE APRENDIZADO E O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO ATELIÊ DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS III

0163 UM PANORAMA TEÓRICO SOBRE A AGENDA DE ESTUDO DO CAMPO DE PÚBLICAS NO BRASIL



SUMÁRIO

0175 **ST > 002_Estado, Mercado e Sociedade**

0176 A LUTA DE CHICO MENDES E O DIÁLOGO COM TRÊS TEXTOS DE UM JOVEM MARX

0183 A PRODUÇÃO CIENTÍFICA DOS EMPREENDEDORES POLÍTICOS DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL: AS IDEIAS DE SINGER, GAIGER E ARRUDA

0193 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE AS AGÊNCIAS REGULADORAS ESTADUAIS DA REGIÃO SUL DO BRASIL

0208 DA PRODUÇÃO DO ESTADO À APROPRIAÇÃO PELO MERCADO DO MAIOR CONJUNTO DE HABITAÇÃO SOCIAL DO RIO GRANDE DO NORTE

0221 EFETIVIDADE DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMO MECANISMO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL: O CASO DA AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR

0239 INSTITUIÇÕES E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O MERCADO DE TRABALHO NOS MUNICÍPIOS DA MESORREGIÃO SUL-FLUMINENSE

0247 INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA E AS REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS NO BRASIL: MUDANÇAS E CONTINUIDADES

0263 O BNDES NA ESTRUTURAÇÃO DOS ESPAÇOS URBANOS NEOLIBERALIZADOS: UMA ANÁLISE DO PAPEL DO BANCO NO SANEAMENTO AMBIENTAL (2002-2018)

0278 O ESTADO DE BEM-ESTAR A PARTIR DE CASOS EMBLEMÁTICOS: UMA ANÁLISE DE INTENÇÕES, ESTRATÉGIAS E CENÁRIOS

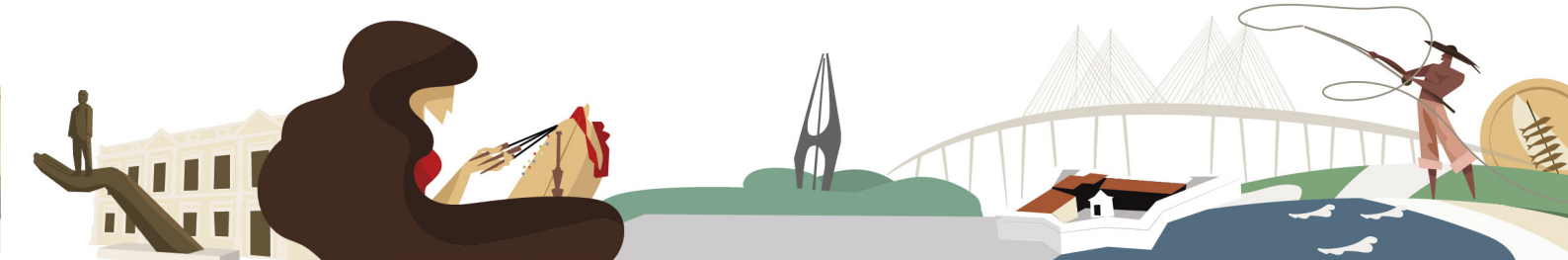
0292 O REGIME AGROALIMENTAR CORPORATIVO FINANCEIRIZADO: A EXPANSÃO DO PROCESSO DE FINANCEIRIZAÇÃO NA CULTURA DO AÇAÍ

0304 SERVIÇO PÚBLICO, CONCESSÃO E REGULAÇÃO NO CONTEXTO BRASILEIRO

0311 **ST > 003_Análise de Políticas Públicas**

0312 A FORMAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL RELATIVA ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL: UMA APLICAÇÃO DO MODELO DOS MÚLTIPLOS FLUXOS

0325 A INFLUÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO NO PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO NO ESTADO DE MINAS GERAIS.



SUMÁRIO

0340 A TEORIA DA EXPANSÃO DAS CAPACIDADES: UM ESTUDO DE CASO SOBRE O PROGRAMA BRASIL QUILOMBOLA

0351 ARE GOVERNANCE ARRANGEMENTS ALIKE? A TENTATIVE TYPOLOGY BASED ON BUREAUCRATIC RELATIONSHIPS AND SKILLS

0367 ARRANJOS INSTITUCIONAIS DO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL AO IDOSO EM PORTO ALEGRE: OFERTA E REGULAÇÃO REALIZADAS PELA PREFEITURA MUNICIPAL E SPAAN

0382 CAPACIDADE EXPLICATIVA DE TRÊS MODELOS DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DA APROVAÇÃO DOS 10% DO PIB PARA A EDUCAÇÃO NO PNE 2014-2024

0393 CASA DA MULHER BRASILEIRA: ANÁLISE DE POLÍTICA INTERSETORIAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES

0404 COMPETIÇÃO POLÍTICA E POLÍTICAS PÚBLICAS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

0423 CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADE ESTATAL PARA POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL: A EXPERIÊNCIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

0440 DESIGUALDADE SOCIOECONÔMICA E RESULTADOS EDUCACIONAIS: UMA ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS MINEIROS SOB A ÓTICA DA EQUIDADE HORIZONTAL E EQUIDADE VERTICAL

0448 GOVERNOS ESTADUAIS NO ENSINO FUNDAMENTAL: ENTRE A COORDENAÇÃO FEDERATIVA E GESTÃO DA PRÓPRIA REDE

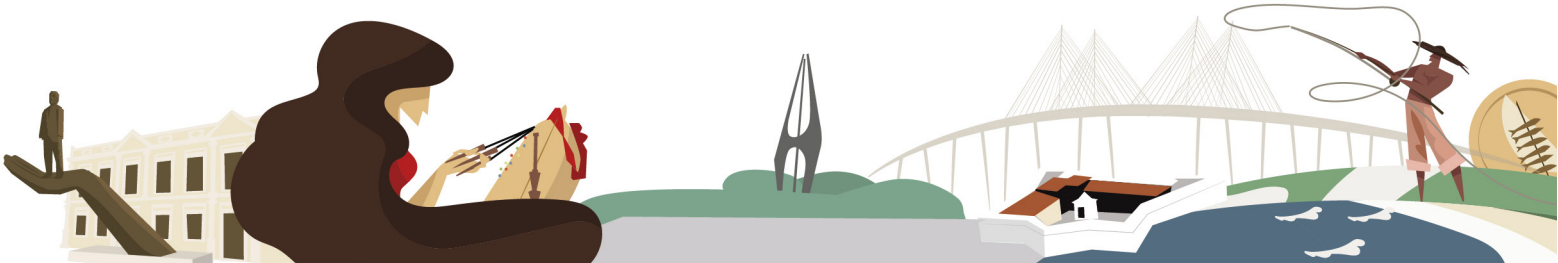
0459 INTERFACES PARA A ANÁLISE DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: A ABORDAGEM COGNITIVA E A COMUNIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

0471 MESMAS REGRAS, RESULTADOS DIFERENTES: FATORES QUE INFLUENCIAM A DECISÃO DO GASTO PÚBLICO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

0483 NOMEAÇÕES POLÍTICAS NOS GOVERNOS MUNICIPAIS E PERFORMANCE BUROCRÁTICA: AVALIANDO O DESEMPENHO

0498 O DESEMPENHO DOS GASTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DO MUNICÍPIO DE JUAZEIRO DO NORTE

0509 O DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUDE NO TERRITÓRIO



SUMÁRIO

0527 O PAPEL DAS IDEIAS NA DEFINIÇÃO DA AGENDA DA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NA PERSPECTIVA DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA (2008)

0544 O PAPEL DO ESTADO E NA IMPLEMENTAÇÃO E EXECUÇÃO DE POLÍTICAS URBANAS NA REGIÃO NORTE DE TERESINA-PI

0555 OS CAMINHOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL EM SOBRAL

0569 OS MINISTÉRIOS DO PRESIDENCIALISMO: MUDANÇA MINISTERIAL, ROTATIVIDADE DOS CARGOS DE CONFIANÇA E ORÇAMENTO FEDERAL

0583 POLÍTICAS PÚBLICAS Á LUZ DA TEORIA DE THOMAS DYE: UM ESTUDO DE CASO DA EXPANSÃO DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA E SEUS DESAFIOS

0594 RASTROS DE UMA POLÍTICA ANTIMANICOMIAL?

0603 SISTEMAS NACIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS EFEITOS NA IMPLEMENTAÇÃO: O CASO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)

0625 UM ESTUDO EXPLORATÓRIO SOBRE A ESCOLA DE GESTÃO PENITENCIÁRIA E FORMAÇÃO PARA RESSOCIALIZAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA DE JUSTIÇA E CIDADANIA NO CEARÁ

0638 **ST > 004_Políticas de Governança Digital e Ação Pública**

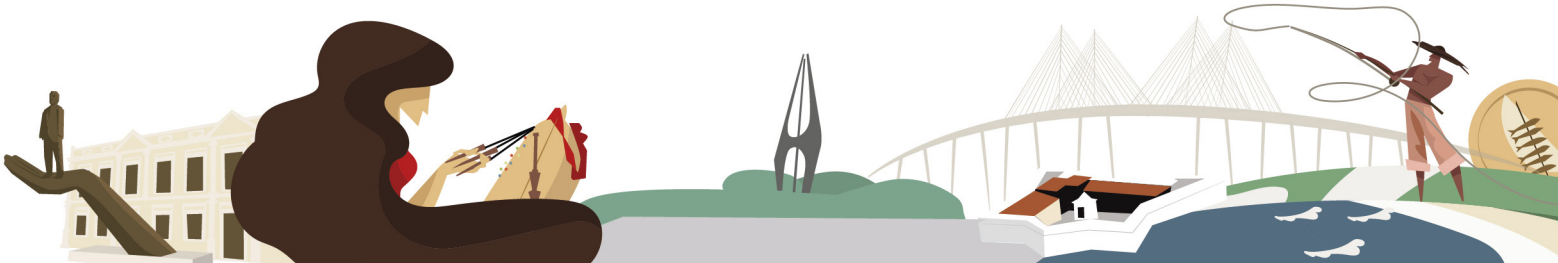
0639 'IDEOLOGIA DE GÊNERO' E ATIVISMO NA REDE: VELHAS DENOMINAÇÕES, NOVAS COMUNICAÇÕES.

0648 A CENTRAL 156 E O FISCALIZE FORTALEZA COMO POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONTROLE SOCIAL

0659 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA: TRANSPARÊNCIA PASSIVA, ATIVA E PERCEPÇÃO DOS SERVIDORES

0679 EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS: DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA À GESTÃO ELETRÔNICA DOS DOCUMENTOS

694 GOVERNANÇA DIGITAL: ANÁLISE DOS PORTAIS GOVERNAMENTAIS DOS MUNICÍPIOS MAIS POPULOSOS DO RIO GRANDE DO NORTE



SUMÁRIO

0709 GOVERNANÇA, GOVERNO E GOVERNAMENTALIDADE E A CONFIGURAÇÃO DA POLÍTICA DE INFORMAÇÃO NO DESENHO DE AGENDAS ESTATÍSTICAS OFICIAIS BRASILEIRAS

0727 GOVERNO ABERTO E DADOS GOVERNAMENTAIS ABERTOS NOS WEBSITES DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ/BRASIL

0741 PUBLICIZAÇÃO, ACESSO À INFORMAÇÃO, TRANSPARÊNCIA E ACCOUNTABILITYY NA ERA DA GOVERNANÇA DIGITAL

0749 UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE MONITORAMENTO ESTRATÉGICO COMO FERRAMENTA DE APOIO À GESTÃO PÚBLICA NA SECRETARIA ESTADUAL DE SAÚDE DO RIO GRANDE DO SUL

0754 **ST > 005_Gestão social e políticas públicas**

0755 ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS MUNICIPAIS DE PLANEJAMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE DO RIO GRANDE DO SUL

0765 EDUCAÇÃO E TERCEIRA IDADE: NOVOS CONTORNOS E EXTERNALIDADES

0775 GESTÃO SOCIAL E ECONOMIA SOLIDÁRIA: A EXPERIÊNCIA DA COMUNIDADE DO SÍTIO LÍRIO EM SANTANA DO CARIRI-CE

0782 GESTÃO SOCIAL E EMPODERAMENTO FEMININO: UM ESTUDO DA MARICULTURA EM RIO DO FOGO/RN

0787 POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA

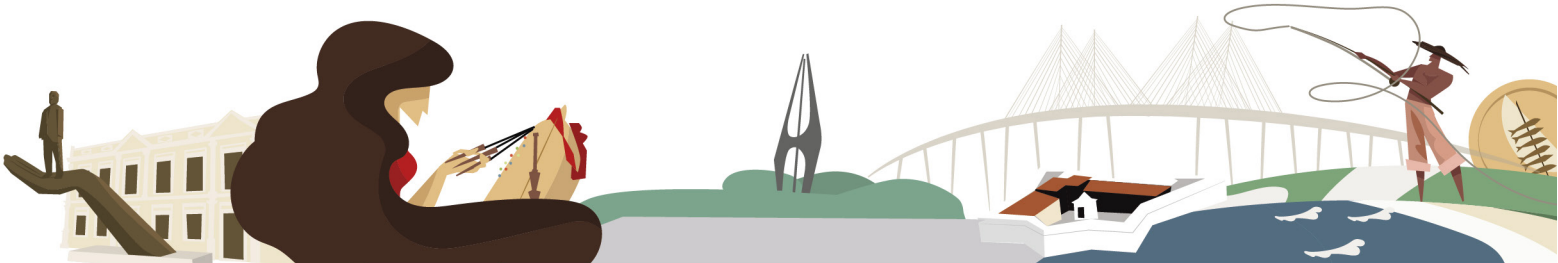
0794 POLÍTICAS PÚBLICAS NA FRONTEIRA NORTE: A COOPERAÇÃO INTERAGÊNCIAS COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA

0808 POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: AVANÇOS PARA O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA SOB O CONCEITO DE INTERSETORIALIDADE EM PERSPECTIVA COMPARADA

0819 PROTEÇÃO SOCIAL EM METRÓPOLES: QUAIS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS?

0832 QUE LIXO É ESSE? UM PROBLEMA DE TODOS

0837 REFLEXÕES SOBRE A DIVISÃO SEXUAL DO TRABALHO NA PRÁTICA DA ECONOMIA SOLIDÁRIA



SUMÁRIO

0845 **ST > 006_Estado e Democracia - Representação, Participação e Controle Social na Gestão Pública**

0846 A ESCALA BRASIL TRANSPARENTE E SEUS REFLEXOS NA ACCOUNTABILITY SOCIETAL

0858 A ORGANIZAÇÃO DO ASSOCIATIVISMO NAS CIDADES DE NATAL E MOSSORÓ/RN

0872 ACCOUNTABILITY NA GESTÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DA ADEQUAÇÃO DOS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA DOS MUNICÍPIOS DO EXTREMO OESTE DA BAHIA À LEI Nº 12.527/2011

0886 ANÁLISE DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA SOBRE MOVIMENTOS SOCIAIS

0903 CONTROLE EXTERNO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL - ESTUDO DE CASO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE ALAGOAS

0922 DEMOCRACIA DELIBERATIVA, CAPITAL SOCIAL E COPRODUÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS: POTENCIAIS E DESAFIOS NA CONSTRUÇÃO DA SINERGIA ESTADO-SOCIEDADE

0936 ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CONSTRUÇÃO PLANOS DIRETORES EM PEQUENOS MUNICÍPIOS

0946 GESTÃO DO CONHECIMENTO NA ESCOLA DE CONTAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO [TCMSP]: ARTICULAÇÃO ENTRE TCMSP, PREFEITURA E SOCIEDADE

0963 INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E AGENDA GOVERNAMENTAL: UMA PROPOSTA DE ANÁLISE DOS EFEITOS DA PARTICIPAÇÃO SOBRE A GESTÃO PÚBLICA

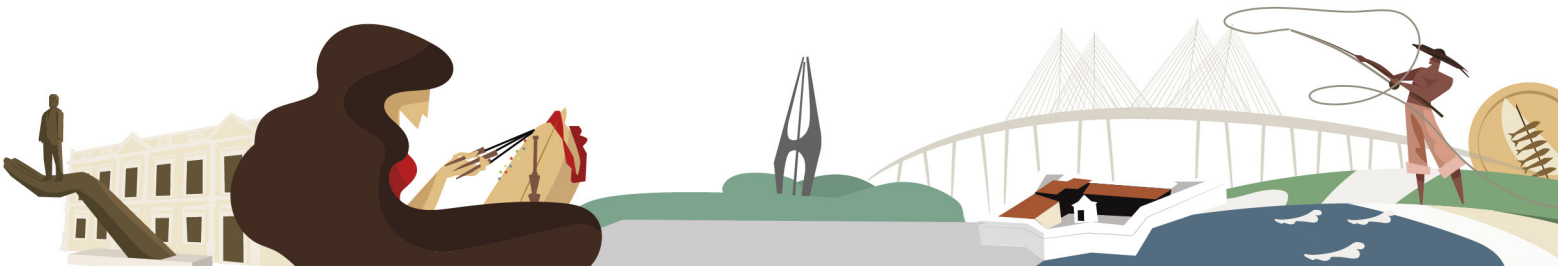
0976 INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E CAPACIDADE INCLUSIVA: UM MAPEAMENTO DA PRESENÇA DE MULHERES NOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIROS

0992 LIMITES E CONTROVÉRSIAS DA PARTICIPAÇÃO COMO MECANISMO DE GESTÃO PÚBLICA NA PERIFERIA METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

1009 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL FORMADO PELAS BASES: O CASO DE UMA ESCOLA DE GOVERNANÇA PÚBLICA

1026 O PPA COMO ESPAÇO DE APRENDIZAGEM DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL: UM OLHAR A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DO PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE NATAL/RN

1038 OS DESAFIOS PARA CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA DIRETA EM FORTALEZA/CE: "OS NOVOS VEREADORES" COMO POSSIBILIDADE DE REPRESENTAÇÃO E PODER



SUMÁRIO

1057 OS MODELOS DE COPRODUÇÃO E O DESIGN THINKING: A COPRODUÇÃO DO DESIGN DO SERVIÇO DE LIBERAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DE EVENTOS EM ESPAÇO PÚBLICO NO MUNICÍPIO DE BALNEÁRIO CAMBORIÚ

1070 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGROECOLOGIA: O CASO DA CÂMARA TEMÁTICA DA AGRICULTURA ORGÂNICA (2016 – 2017)

1085 POLÍTICAS PÚBLICAS E CONTROLE SOCIAL: A PERCEPÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS SOBRE O CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DE JUAZEIRO DO NORTE-CE

1103 PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO NA REGIÃO TURÍSTICA CAMINHO DOS CANYONS: ARRANJOS DE GOVERNANÇA SOB A ÓTICA DA GESTÃO DESCENTRALIZADA DO TURISMO

1113 QUEM PLANEJA A CIDADE: UMA ANÁLISE SOBRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CONSTRUÇÃO DO PLANO ESTRATÉGICO 2017-2020 DO RIO DE JANEIRO

1123 COMPETIÇÃO POLÍTICA E POLÍTICAS PÚBLICAS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

1140 **ST > 007_Federalismo e Relações Intergovernamentais**

1141 A ATUALIDADE E O INEDITISMO DO CONSÓRCIO NORDESTE

1152 A GOVERNANÇA PARA A GESTÃO DOS EFEITOS DO DESASTRE EM MARIANA

1164 ASPECTOS DA COORDENAÇÃO FEDERATIVA NO ÂMBITO DO SUAS: UMA ANÁLISE DOS PACTOS INTERGOVERNAMENTAIS DE APRIMORAMENTO DA GESTÃO (2006-2017)

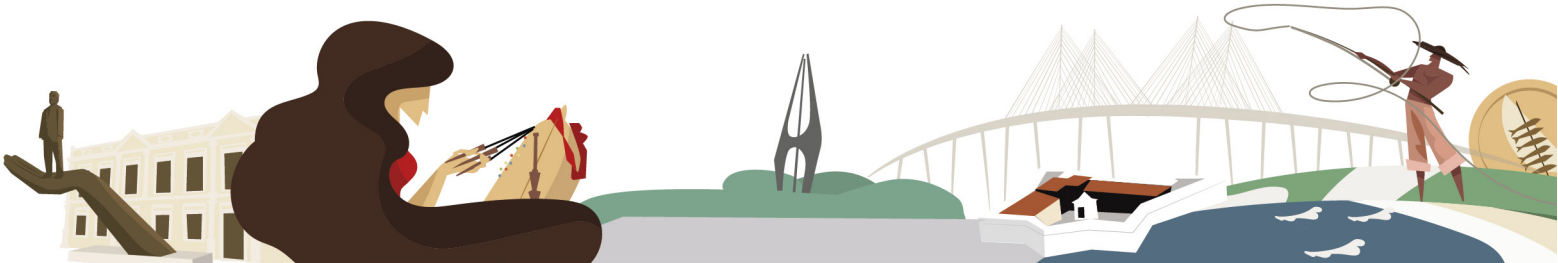
1181 AUTONOMIA DECISÓRIA NO CONTEXTO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA ANÁLISE DAS METRÓPOLES PAULISTAS

1192 COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL: O PAPEL DE ALINHAMENTO INFORMACIONAL DAS COMISSÕES INTERGESTORES DO SUAS

1204 EXPERIÊNCIAS DE COLABORAÇÃO INTERFEDERATIVAS NO CONTEXTO EDUCACIONAL BRASILEIRO: POSSIBILIDADES PARA UM SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

1218 FEDERALISMO E AUTONOMIA: ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DAS UNIDADES FEDERATIVAS

1221 GOVERNANÇA METROPOLITANA: UM MAPEAMENTO DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA NO BRASIL



SUMÁRIO

1232 MODALIDADES DE ACORDOS DE COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAIS NO CONTEXTO EDUCACIONAL BRASILEIRO: TENDÊNCIAS E CAUSALIDADES

1250 O PLANEJAMENTO REGIONAL INTEGRADO COMO MECANISMO DE ARTICULAÇÃO INTERFEDERATIVA NO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE: A EXPERIÊNCIA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

1261 O REGIME DE COOPERAÇÃO: CONSÓRCIOS E ARRANJOS DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

1281 OS DESAFIOS DE COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL NA EXPERIÊNCIA DO MAIS EDUCAÇÃO

1293 POLÍTICA EXTERNA E FEDERALISMO: ESTUDO A PARTIR DO FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS E GESTORES MUNICIPAIS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

1309 QUAL É A DO ASSOCIATIVISMO TERRITORIAL NA EDUCAÇÃO: CONSÓRCIOS OU ARRANJOS? UMA ANÁLISE DE DUAS EXPERIÊNCIAS NO ESTADO DE SÃO PAULO

1327 RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE COORDENAÇÃO FEDERATIVA: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA ÁGUA PARA TODOS

1338 **ST > 008_Concepções teórico-metodológicas e modelos de administração e gestão pública**

1339 MODELOS ORGANIZACIONAIS E DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL: UM ESTUDO DE CASO NA REGIÃO METROPOLITANA DE RIBEIRÃO PRETO – SP

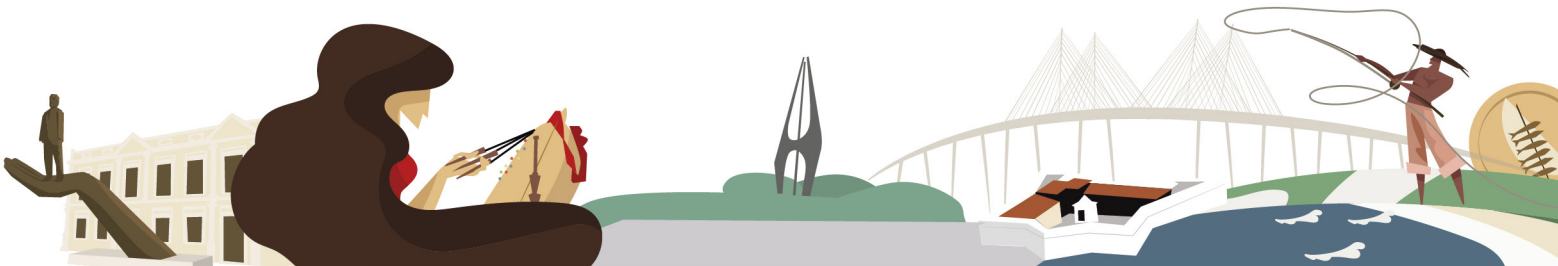
1352 NEPOTISMO E SUA ESTRUTURAÇÃO SOCIAL, POLÍTICA, CULTURAL E HISTÓRICA

1361 ANÁLISE DAS PRÁTICAS DE ISOMORFISMO NORMATIVO NA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA DA INFORMAÇÃO ENTRE OS MUNICÍPIOS DAS MESORREGIÕES DA PARAÍBA

1372 CORRENTES TEÓRICAS DO CAMPO DE PÚBLICAS: REFLETINDO SOBRE A RAZÃO DO OUTRO

1386 COMPETÊNCIAS NA CÂMARA MUNICIPAL DE ANTÔNIO CARLOS – SC: UMA ANÁLISE DA TRAJETÓRIA DOS VEREADORES NO EXERCÍCIO PARLAMENTAR

1403 **ST > 009_Esferas Públicas não Governamentais**



SUMÁRIO

1404 A BUSCA DA GARANTIA POR DIREITOS SOCIAIS: UM ESTUDO DE CASO DA ASSOCIAÇÃO DAS MÃES ESCOLHIDAS - AME

1413 APONTAMENTOS REFLEXIVOS SOBRE O MARCO REGULATÓRIO DO TERCEIRO SETOR NO BRASIL

1421 ARENA PÚBLICA EM TORNO DA POLÍTICA INDIGENISTA NO BRASIL: AVANÇOS E RETROCESSOS

1438 AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA ANÁLISE DO CASO PAULISTANO

1451 O PROCESSO DE " FAZER JUNTO": PROGRAMA JOVEM MONITOR CULTURAL

1466 **ST > 010_História da Administração Pública - Política e Democracia: Reflexões & Ações**

1467 PERSPECTIVAS DA BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR E SEUS IMPACTOS NA SOCIEDADE

1476 AS TRAJETÓRIAS DAS DIFERENTES INTERFERÊNCIAS HABITACIONAIS NO COMPLEXO DE FAVELAS DA MARÉ

1479 QUANDO O ESTADO FALHA: A ATUAÇÃO DE UM PRÉ-VESTIBULAR COMUNITÁRIO COMO AGENTE TRANSFORMADOR E DE INSERÇÃO SOCIOCULTURAL

1488 1984 - GEORGE ORWELL: UM ESTUDO COMPARADO ENTRE O CLÁSSICO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA NOS DIAS ATUAIS

1500 **ST > 011_Instrumentos de Gestão Pública**

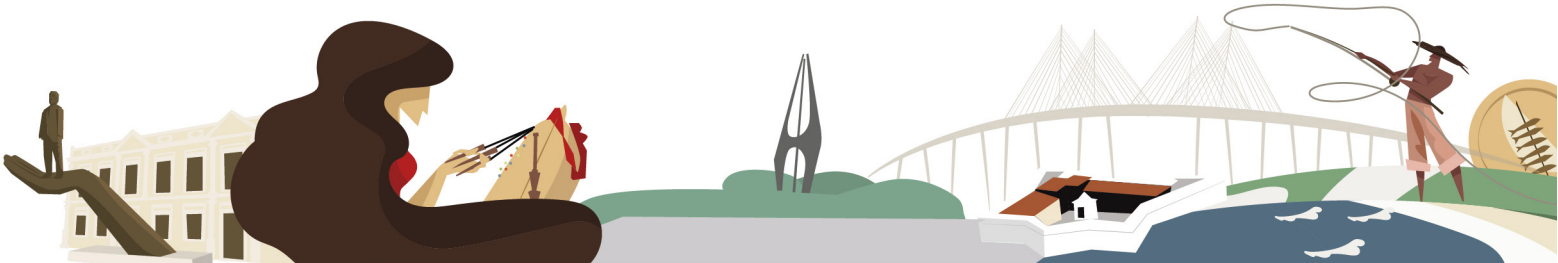
1501 A GESTÃO DO IPTU EM PARNAMIRIM-RN: UMA ANÁLISE À LUZ DOS INSTRUMENTOS DE RECAPTURA DE MAIS-VALIAS URBANAS

1517 ANÁLISE DA ELABORAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE AÇÃO PÚBLICA NA AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (ANAC): REVISÃO DA RESOLUÇÃO N° 279

1532 INSTRUMENTOS DE CONTROLE EXTERNOS: UMA ABORDAGEM NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO -PB

1442 INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: FÓRUM PERMANENTE DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL

1550 INSTRUMENTOS E DINÂMICAS DA TRANSVERSALIDADE: ANÁLISE DE INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS DE CULTURA, EDUCAÇÃO, GÊNERO, GERAÇÃO, RAÇA E ASSISTÊNCIA SOCIAL



SUMÁRIO

1569 O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E MODELOS DE ESTADO NO BRASIL: UMA ANÁLISE BIBLIOMÉTRICA DE TRÊS DÉCADAS DE PUBLICAÇÕES DO IPEA

1588 ORÇAMENTO PÚBLICO DOS MUNICÍPIOS DO RECÔNCAVO BAIANO: UMA ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS APLICAÇÕES CONSTITUCIONAIS, SAÚDE EDUCAÇÃO E PESSOAL, NO ANO DE 2017

1600 PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO: A CONSTRUÇÃO DO ÍNDICE DE DESEMPENHO CONTÁBIL PARA MUNICÍPIOS

1619 PLANEJANDO AÇÕES DO PROGRAMA CRIANÇA FELIZ NUMA UNIDADE DE CRAS DO MUNICÍPIO DE JUAZEIRO-BA MEDIANTE O USO DE INDICADORES SOCITERRITORIALIZADOS

1630 PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL (PDI) E CULTURA ORGANIZACIONAL: APLICABILIDADE DO MODELO OCAI NO DIAGNÓSTICO DA EFETIVIDADE E INTERDEPENDÊNCIA

1647 UM ESTUDO DA ESTRATÉGIA NACIONAL DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO (ENCTI) - 2012-2015 SOB A PERSPECTIVA DA AÇÃO PÚBLICA

1661 **ST > 012_Implementação de Políticas Públicas**

1662 "ACHO QUE SEMPRE VAI SER ASSIM": OS MÚLTIPLOS DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

1674 A ATUAÇÃO DA BUROCRACIA DE MÉDIO DE ESCALÃO NA CONSECUÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO POLÍTICA DE EXPANSÃO DAS IFES NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

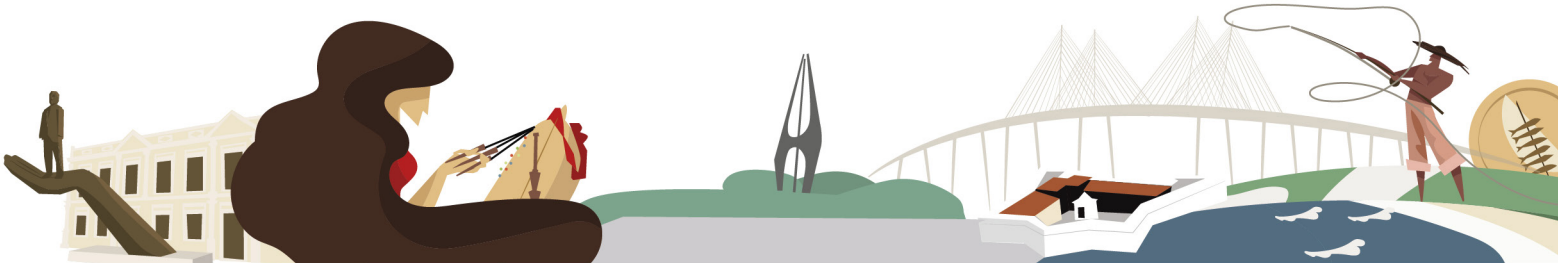
1689 A DISCRICIONARIEDADE DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA NO CONTEXTO DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA

1701 A IMPORTÂNCIA DA ATUAÇÃO DE ATORES NÃO ESTATAIS EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (UC): A INTERAÇÃO PRESENTE NA ROTA ECOLÓGICA DA COSTA DOS CORAIS.

1716 A INFLUÊNCIA DO CONTEXTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL E DOS ATORES NA IMPLEMENTAÇÃO DAS COZINHAS COMUNITÁRIAS EM PORTO ALEGRE

1730 A INFLUÊNCIA DOS PROFESSORES NA ESCOLHA DOS ALUNOS DE ESCOLAS PÚBLICAS EM REALIZAR OU NÃO O ENEM: UM ESTUDO SOBRE BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA

1745 APLICANDO INSIGHTS COMPORTAMENTAIS PARA O APRIMORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A FERRAMENTA SIMPLES MENTE



SUMÁRIO

1762 BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO DA UFRB: PERCEPÇÕES DOS SERVIDORES TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO, COM FUNÇÃO GRATIFICADA, SOBRE CRITÉRIOS DE INDICAÇÃO E COMPETÊNCIAS

1780 BUROCRATAS DE MÉDIO ESCALÃO NO NÍVEL MUNICIPAL: O CASO DAS SUPERVISORAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA CIDADE DE SÃO PAULO

1796 ATENDIMENTO, APRENDIZAGEM E PADRÕES DE SEGREGAÇÃO ESPACIAL NO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

1808 CAPACIDADES ESTATAIS NO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) EM MG: UMA ANÁLISE COMPARADA DA IMPLEMENTAÇÃO NAS REDES ESTADUAL E MUNICIPAL

1825 CONFLITO E AMBIGUIDADE NAS REGRAS: REFLEXÕES SOBRE A MATERIALIZAÇÃO DO ATENDIMENTO A MULHERES GESTANTES EM SITUAÇÃO DE RUA

1837 O DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA ESPACIAL BRASILEIRA A PARTIR DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ATIVIDADES ESPACIAIS (PNAE)

1853 O PAPEL DA BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO NA IMPLEMENTAÇÃO LOCAL DE POLÍTICAS NACIONAIS DE SAÚDE: UM ESTUDO DO PMAQ EM UBS'S DO MUNICÍPIO DE NATAL/RN

1867 POLÍTICA DE COTAS NA PÓS-GRADUAÇÃO: ELABORAÇÃO BOTTOM-UP E CONFIGURAÇÕES RESULTANTES NA UFMG

1882 QUALIDADE BUROCRÁTICA E PERFORMANCE ESTATAL: DESVENDANDO A CAIXA PRETA DO MUNICÍPIO

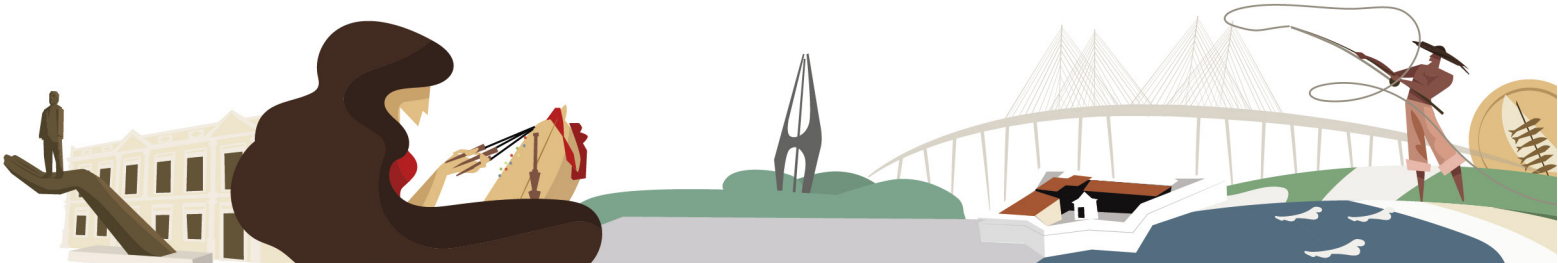
1889 REGULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: POR EPISTEMOLOGIAS ESPECÍFICAS EM DIREITO E ECONOMIA

1911 URBANIZAÇÃO DE FAVELAS EM FOCO: NOTAS SOBRE O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO EM JOÃO PESSOA/PB.

1928 **ST > 013_Criminalidade, Segurança pública e Direitos Humanos - 2 Sub sessão**

1929 A ADMINISTRAÇÃO DA POLÍTICA PENITENCIÁRIA NO CEARÁ: NOTAS SOBRE O AS PERCEPÇÕES DOS AGENTES PENITENCIÁRIOS DA REGIÃO DO CARIRI

1938 A CRIMINALIZAÇÃO SELETIVA E A MARGINALIZAÇÃO DA POBREZA: UMA ANÁLISE DO TRÁFICO DE DROGAS NO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE



SUMÁRIO

1955 ANÁLISE DO ESTABELECIMENTO DAS FACÇÕES NO CEARÁ E SUAS RELAÇÕES COM A CRIMINALIDADE E VIOLÊNCIA NO ESTADO

1962 ANÁLISE SOBRE AS POSSÍVEIS INFLUÊNCIAS DO PROGRAMA PATRULHA DA CIDADE PARA A SEGREGAÇÃO URBANA E O ETIQUETAMENTO SOCIAL NA CIDADE DE NATAL

1968 AS GRADES QUE PROTEGEM TAMBÉM ENCARCERAM: UMA ANÁLISE DA VIOLÊNCIA URBANA NAS CIDADES

1978 AS PERCEPÇÕES DE JOVENS DO ENSINO MÉDIO EM RELAÇÃO À PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA A PARTIR DO PROTAGONISMO JUVENIL

1986 DINÂMICA DA VIOLÊNCIA HOMICIDA NAS REGIÕES METROPOLITANAS DE NATAL, RECIFE E MANAUS

1998 HISTÓRIA E PERSPECTIVAS DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO RIO DE JANEIRO

2011 INDÍCE DE COMPLIANCE DA ATIVIDADE POLICIAL (ICAP) NO CONTEXTO DO MONITORAMENTO DO USO DA FORÇA NOS TERRITÓRIOS DO PROGRAMA OPORTUNIDADES E DIREITOS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

2027 PANORAMA DOS PERCALÇOS NO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DA QUESTÃO CARCERÁRIA NA REGIÃO DO CARIRI

2036 POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA PREVENTIVA: ANÁLISE DAS PRÁTICAS E AÇÕES DA UNISEG I, NO TERRITÓRIO DO GRANDE VICENTE PIZÓN

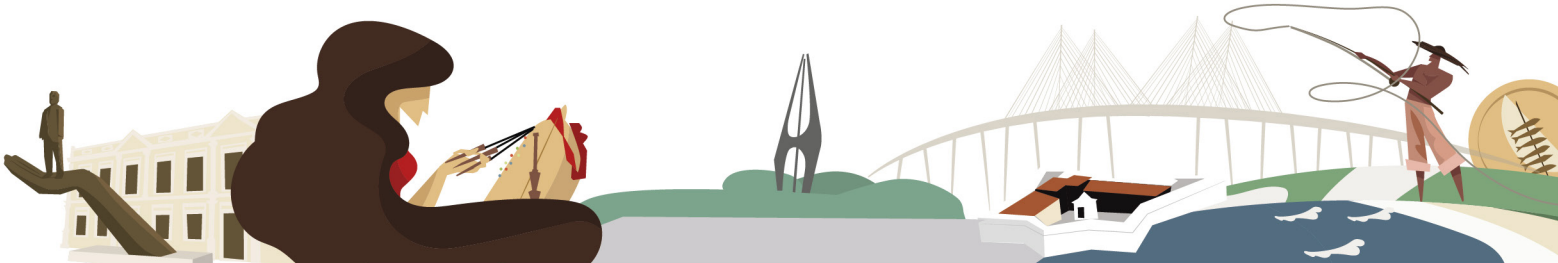
2050 REMIÇÃO DE PENA: OS DESAFIOS DO SISTEMA PENITENCIÁRIO POTIGUAR PARA GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO

2059 ROUBO E FURTO DE VEÍCULOS NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE EM 2017

2069 SEGURANÇA PÚBLICA E VIOLÊNCIA CONTRA A POPULAÇÃO LGBTQI+: UMA ANÁLISE QUALIQUANTITATIVA DOS ÍNDICES DE VIOLÊNCIA LETAL A HOMENS GAYS NO CEARÁ

2082 SEGURANÇA PÚBLICA NO CEARÁ: ANÁLISE HISTÓRICA DA VIOLÊNCIA NO ESTADO E DA POLÍTICA PÚBLICA DE ENFRENTAMENTO DO ATUAL GOVERNO ESTADUAL – CEARÁ PACÍFICO

2093 UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL COM BASE NO MODELO GARBAGE CAN



SUMÁRIO

2112 VIOLÊNCIA NO RIO GRANDE DO NORTE SOB O OLHAR DOS AGENTES DA SEGURANÇA PÚBLICA

2126 **ST > 015_Comunicação social, opinião e políticas públicas**

2127 A CULTURA DO SILÊNCIO COMO IMPEDITIVO À EFETIVIDADE DE POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA: UMA PROPOSTA DE DISCUSSÃO

2137 A INDÚSTRIA BOLSONARISTA DE TRENDING TOPICS NO TWITTER: A QUE SE DEVE A EFICIENTE ESTRATÉGIA PRÓ-GOVERNO NAS REDES SOCIAIS?

2148 COMUNICAÇÃO SOCIAL E DEMOCRACIA: O PAPEL DA MÍDIA TRADICIONAL NO GOLPE DE 2016

2165 INVISÍVEIS E HIPERVISÍVEIS: MORADORES DE RUA NO ESPAÇO PÚBLICO URBANO, MIDIÁTICO E POLÍTICO

2173 O POSICIONAMENTO SOBRE O PROGRAMA UPP NO DISCURSO DE FOTOS JORNALÍSTICAS DE FAVELAS DO RIO DE JANEIRO

2184 O USO DE NUDGES PELAS ESCOLAS DE GOVERNO COMO FORMA DE PROMOÇÃO DOS CURSOS DE FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL

2192 PESSOAS COM DEFICIÊNCIA, CUIDADOS E OFERTAS DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS PELO SUAS: ANÁLISE DAS CONCEPÇÕES VEICULADAS PELA MÍDIA BRASILEIRA

2201 USABILIDADE E COMUNICAÇÃO PÚBLICA: ANÁLISE DO PORTAL ELETRÔNICO DA PREFEITURA DE SÃO FÉLIX-BA

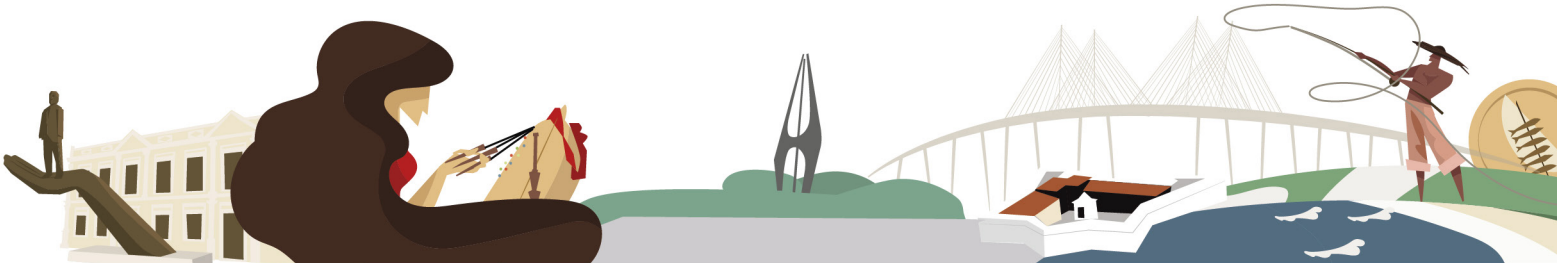
2211 **ST > 016_Acesso a serviços públicos e consolidação da cidadania**

2212 A DIMENSÃO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO NO MUNICÍPIO DE BOM JESUS/RN

2215 A INEFICIÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA NA OPERAÇÃO DO TRANSPORTE PÚBLICO E SEUS EFEITOS NA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO AO TRANSPORTE: O CASO DE GUARATIBA

2221 ACESSO DA POPULAÇÃO POBRE A TRANSFERÊNCIA DE RENDA E A BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS NA BAHIA

2235 ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DO BNDES NOS INVESTIMENTOS DE INFRAESTRUTURA NA ÁREA DE LOGÍSTICA JUNTO A ENTES FEDERADOS



SUMÁRIO

2250 BNDES E A ABORDAGEM BASEADA EM DIREITOS HUMANOS DE SUAS SALVAGUARDAS SOCIOAMBIENTAIS: UM PROBLEMA DE DEFINIÇÃO DE AGENDA NUMA PERSPECTIVA COMPARADA

2260 DESAFIOS PARA UMA GESTÃO SUSTENTÁVEL: JUAZEIRO DO NORTE/ CE E O SANEAMENTO BÁSICO

2269 DESIGUALDADES NO ACESSO A AÇÕES E SERVIÇOS NO ÂMBITO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE: UMA ANÁLISE ENTRE AS REGIÕES DE SAÚDE

2282 DESIGUALDADES URBANAS E ESCOLARES: A OFERTA DE SERVIÇOS EDUCACIONAIS EM NATAL/RN

2293 GASTO AMBIENTAL NO ESTADO DO PARANÁ: UM ESTUDO SOBRE A INFLUÊNCIA DE FATORES POLÍTICOS NO CICLO ORÇAMENTÁRIO

2311 PANORAMA DO GASTO PÚBLICO FEDERAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E PERSPECTIVAS

2327 PEQUENAS CIDADANIAS: DESIGUALDADES DE ACESSO A SERVIÇOS PÚBLICOS NA INFÂNCIA NO BRASIL E SEU IMPACTO NA DISTRIBUIÇÃO DE BEM-ESTAR

2346 POLÍTICA EDUCACIONAL: GESTÃO PARA A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS ESTUDANTIS

2352 POLÍTICAS E PRÁTICAS SUSTENTÁVEIS ADOTADAS NA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA: UM ESTUDO NO DECANATO DE EXTENSÃO

2369 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENDIMENTO A DEPENDENTES QUÍMICOS: UM ESTUDO DO CENTRO DE REFERÊNCIA EM PREVENÇÃO E ATENÇÃO À DEPENDÊNCIA QUÍMICA

2382 'ROBIN HOOD IN REVERSE': PERSISTENCE AND BARRIERS TO REDISTRIBUTIVE FISCAL POLICY

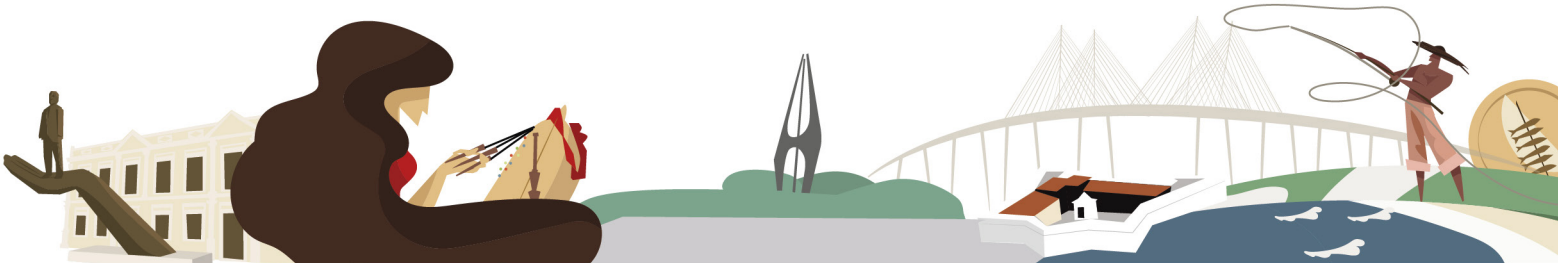
2399 UM ESTUDO SOBRE AS AÇÕES DE RASTREAMENTO DO CÂNCER DE MAMA EM UNIDADES DE ATENÇÃO BÁSICA DE SAÚDE EM RIBEIRÃO PRETO - SP

2392 **ST > 017_Avaliação de Políticas Públicas**

2393 A AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE FISCALIZAÇÃO URBANA EXECUTADA PELA AGÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DE FORTALEZA NA PERSPECTIVA METODOLÓGICA QUALITATIVA

2408 A EFICIÊNCIA DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO MINERAL (CFEM) NA PROMOÇÃO DE MELHORIAS NO BEM-ESTAR SOCIAL EM MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS

2422 A EXPERIÊNCIA PAULISTA RECENTE DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO PERÍDO 2014-18 – LIÇÕES APRENDIDAS E DESAFIOS



SUMÁRIO

2430 A RELAÇÃO ENTRE GÊNERO E GESTÃO DE RECURSOS PÚBLICOS: PREFEITAS E A EFICIÊNCIA DA SAÚDE PÚBLICA MUNICIPAL NO RIO GRANDE DO NORTE DE 2012 A 2014

2443 ABORDAGEM NEOCORPORATIVISTA DO ESTADO NA FORMULAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

2452 ALÉM DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA PROPOSIÇÃO ESTRUTURAL PARA AVALIAÇÃO POLÍTICA

2466 AUTONOMIA ECONÔMICA MULHERES RURAIS DO SERIDÓ: UMA ANÁLISE DO ACESSO A ATER MULHERES E OUTRAS POLÍTICAS

2475 AVALIAÇÃO AXIOLÓGICA DO PROGRAMA DE TRANSPORTE URBANO DO DISTRITO FEDERAL: EXPLORANDO O PÚBLICO DA ACESSIBILIDADE

2487 AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: O "ESTADO DA ARTE" DA PRODUÇÃO EM PERIÓDICOS NO BRASIL

2497 AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE FRENTE AO DUPLO PAPEL DO ESTADO NO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

2509 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A INFLUÊNCIA DO CONTEXTO ESCOLAR NO IDEB DAS ESCOLAS ESTADUAIS DE PORTO ALEGRE

2518 IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE FORMAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: AVALIAÇÃO POR MEIO DE SUAS ROTINAS

2531 IMPORTÂNCIA E LIMITES DO USO DE ÍNDICES SINTÉTICOS PARA FORMULAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

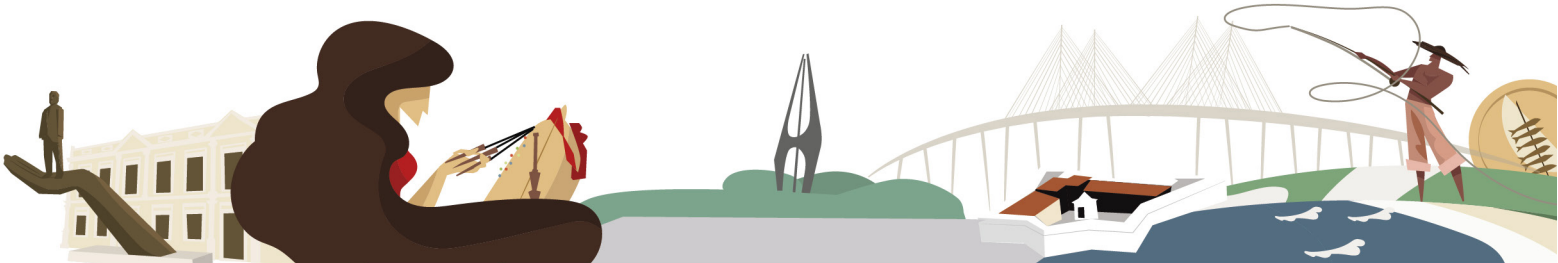
2544 INTERSECCIONALIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS: AVALIAÇÃO E ABORDAGENS NO CAMPO DO ESTUDO DO DIREITO E DA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2553 META-AVALIAÇÃO (OU META-ANÁLISE) DOS ESTUDOS AVALIATIVOS COMO ESTRATÉGIA DE AVALIAÇÃO DE MÉRITO DO PROGRAMA ÁGUA PARA TODOS

2568 O CAMPO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

2583 O CENTRO DE REFERÊNCIA ELIZABETH NASSER: ANÁLISE DO IMPACTO DA NOVA ESTRUTURA NA PRESTAÇÃO DE ATENDIMENTO A MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA EM NATAL/RN

2597 O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO DESENVOLVIMENTO DA VITIVINICULTURA DO MUNICÍPIO DE SÃO JOAQUIM



SUMÁRIO

2606 O PAPEL DOS MARCOS NORMATIVOS NA PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DA ARTICULAÇÃO ENTRE PLANEJAMENTO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO EM LEGISLAÇÕES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

2622 PARA QUÊ, COMO AVALIAR EM PROFUNDIDADE? ANÁLISE DAS DIMENSÕES POLÍTICAS, EPISTEMOLÓGICAS E METODOLÓGICAS DE UMA NOVA PERSPECTIVA DE AVALIAÇÃO

2635 POLÍTICAS PÚBLICAS, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E AGRICULTURA FAMILIAR: UM ESTUDO DE CASO NO NORDESTE BRASILEIRO

2652 **ST > 018_Democracia e Direitos: Desafios da e Para a Ação Pública**

2653 A CONSTRUÇÃO DA AGENDA DE GÊNERO NA REUNIÃO ESPECIALIZADA DE AGRICULTURA FAMILIAR DO MERCOSUL: O PROGRAMA REGIONAL DE FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL

2670 A FORMAÇÃO DO BRASIL A PARTIR DA OBRA O COLONO PRETO COMO FATOR DA CIVILIZAÇÃO BRASILEIRA

2677 BUROCRACIA REPRESENTATIVA: UMA RE (PRODUÇÃO) DAS DESIGUALDADES DE GÊNERO E RAÇA?

2693 CONDIÇÕES ESTRUTURAIS PARA UMA DEMOCRACIA MAIS PARTICIPATIVA: LEITURA DOS DADOS DO LATINOBARÔMETRO (1995-2017)

2709 EDUCAÇÃO POLÍTICA EM MINAS GERAIS: REFLEXÕES, INICIATIVAS, DESAFIOS E APRENDIZADOS

2726 EMPREENDIMENTOS ECONÔMICOS SOLIDÁRIOS E SUAS INTERFACES COM A VALORIZAÇÃO DA MULHER NO TRABALHO ASSOCIATIVO: O CASO DA ECOLANCHES

2737 LOBBY DO BATOM- ATUAÇÃO E COESÃO FEMININA

2739 LUTA E EMANCIPAÇÃO INDÍGENA NA AMÉRICA LATINA: O CASO DA BOLÍVIA

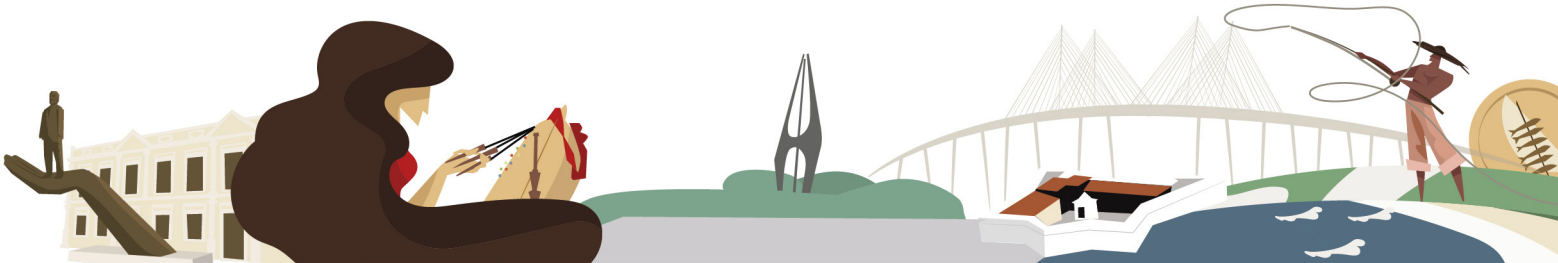
2750 O VOLUNTARIADO COMO FERRAMENTA DE TRANSFORMAÇÃO SOCIAL

2788 **ST > 019_Transparência, Controle Social e Combate à Corrupção na Administração Pública**

2789 CORRUPÇÃO, TRANSPARÊNCIA E CGU: ANALISANDO O CONTEXTO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

2810 POLÍTICA PÚBLICA DE WELFARE STATE DOS MUNICIPIOS DA SERRA GAÚCHA E O IMPACTO SOBRE A TRANSPARÊNCIA

2826 COMPLIANCE: MECANISMO DE CONTROLE DAS ATIVIDADES INTERNAS DA ORGANIZAÇÃO



SUMÁRIO

2833 CONTROLE SOCIAL: AS AÇÕES DO OBSERVATÓRIO SOCIAL EM FOZ DO IGUAÇU/PARANÁ/BRASIL

2846 DINHEIRO E SUCESSO NAS URNAS: UMA ANÁLISE DO FINANCIAMENTO ELEITORAL DOS CANDIDATOS DO RIO GRANDE DO NORTE À CÂMARA FEDERAL NAS ELEIÇÕES DE 2018

2855 EDUCAÇÃO BÁSICA E TRANSPARÊNCIA: UMA ANÁLISE SOBRE AS POLITICAS E OS RECURSOS PUBLICOS VOLTADOS À EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM-PA

2872 ESTUDO DAS AÇÕES DE PARCERIAS FORMAIS E INFORMAIS ENTRE A CGU E AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA PARA PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO

2887 ÉTICA COMPORTAMENTAL, ORGANIZAÇÕES E CORRUPÇÃO: PROPOSTAS PARA O APRIMORAMENTO DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

2899 ÍNDICE DE GESTÃO FISCAL: UMA ANÁLISE DA QUALIDADE DA GESTÃO FISCAL DOS MUNICÍPIOS BAIANOS

2914 O CIDADÃO E O ORÇAMENTO PÚBLICO: UMA ANÁLISE DA COMPREENSÃO DOS DISCENTES DE ADMINISTRAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA UFCA SOBRE ORÇAMENTO PÚBLICO

2926 O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E O APRIMORAMENTO DO CONTROLE SOBRE O JUDICIÁRIO

2940 O USO DE EMENDAS PARLAMENTARES COMO INSTRUMENTO DE MANUTENÇÃO DE GRUPOS POLÍTICO-FAMILIARES NO PODER

2953 **ST > 020_Gestão urbana e políticas públicas ambientais**

2954 A GESTÃO DOS RESÍDUOS ELETROELETRÔNICOS NO BRASIL: UM ESTUDO À LUZ DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

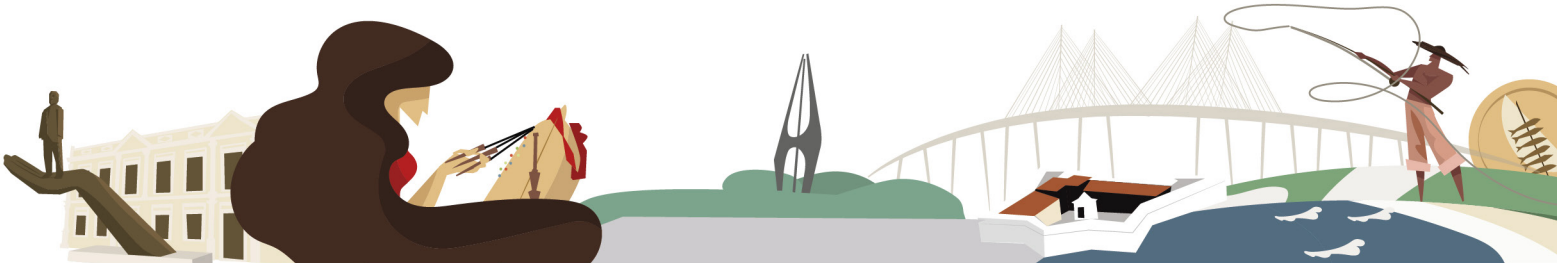
2966 ÁREAS DE RISCO E PLANEJAMENTO URBANO: O CASO DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO MUNICÍPIO DE TIBAU DO SUL

2978 CIDADES SUSTENTÁVEIS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS: DESAFIOS NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL/RN

2988 CIDADES SUSTENTÁVEIS: ESTUDO DOS INDICADORES DA CIDADE DE JOÃO PESSOA-PB

3007 CIDADES, VULNERABILIDADES E RISCOS: UMA ESTAGNAÇÃO NA GESTÃO DE RISCOS DA CIDADE DO NATAL/RN?

3014 CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS DO ADENSAMENTO URBANO EM NATAL A PARTIR DO MAPEAMENTO DO SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO ATUALMENTE IMPLANTADO



SUMÁRIO

3036 ENERGIA EÓLICA E SOLAR: PRODUÇÃO NO BRASIL E O IMPACTO SOCIOAMBIENTAL NOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO NORTE (RN)

3050 LEGISLAÇÃO URBANA E SUSTENTABILIDADE: REFLEXÕES SOBRE O CASO DE JUAZEIRO DO NORTE - CE

3058 MUDANÇAS CLIMÁTICAS EM CIDADES COSTEIRAS E A GESTÃO DOS RISCOS À POPULAÇÃO DA ZONA COSTEIRA DE NATAL-RN

3074 O PAPEL DOS ECOPONTOS NO PLANO FORTALEZA 2040: UM ESTUDO SOBRE A POLÍTICA DE RESÍDUOS SÓLIDOS E A PROMOÇÃO DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL MUNICIPAL

3089 O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NO CONTEXTO NACIONAL DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES E DO SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

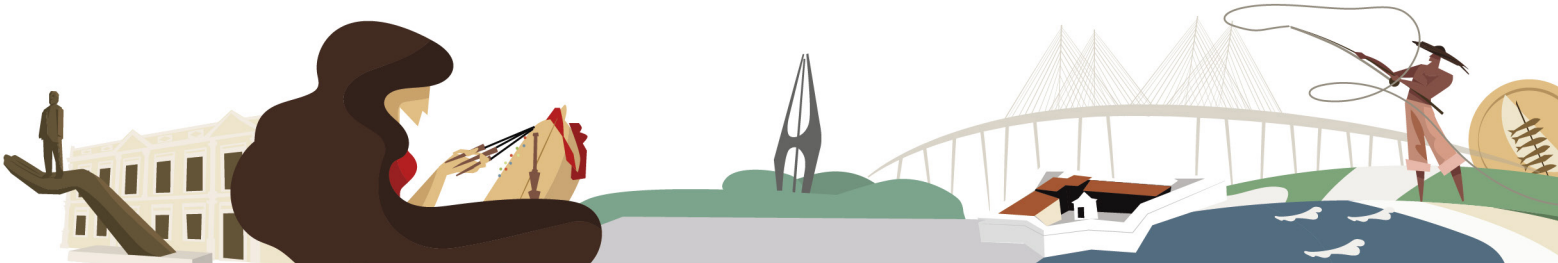
3106 POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS: PRODUÇÃO CIENTÍFICA EM PERIÓDICOS NACIONAIS DA ÁREA DE ADMINISTRAÇÃO ENTRE 2013 E 2017

3120 REGULAÇÃO DO ACESSO A ÁGUA E EXCLUSÃO SOCIAL NA CALIFÓRNIA

3128 SUSTENTABILIDADE E AGROECOLOGIA NO SERTÃO CARIRIENSE: REFLEXÕES SOBRE A CASA DE SEMENTES CRIOULAS "SENHOR DOS EXÉRCITOS", EM CRATO – CE

3140 SUSTENTABILIDADE E EDUCAÇÃO: UMA REVISÃO SOBRE O PAPEL DESEMPENHADO PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI-CE NA CONSTRUÇÃO DE UM TERRITÓRIO SUSTENTÁVEL

3148 SUSTENTABILIDADE E MOBILIDADE URBANA: O CASO DO PROJETO BICICLETAR EM FORTALEZA



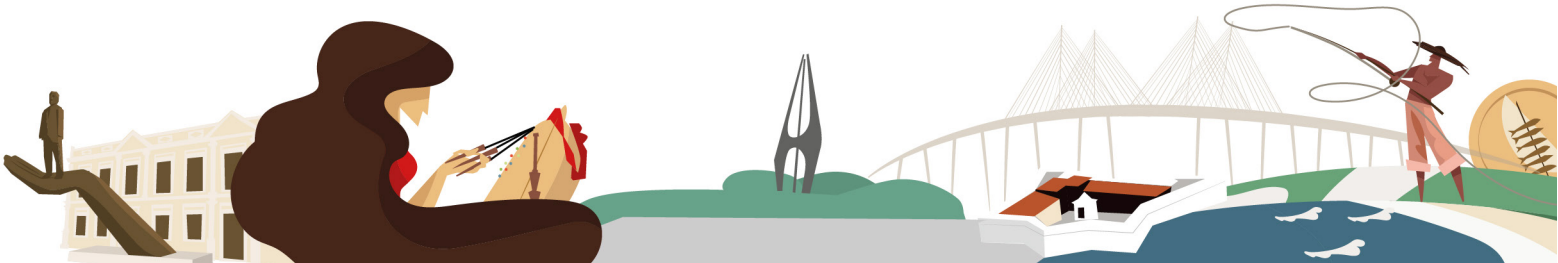
APRESENTAÇÃO

Em 2019, o Brasil inaugurou um novo ciclo político, após décadas de consolidação da democracia e de avanços nas políticas sociais e de promoção da cidadania. Diante dos múltiplos desafios que se apresentam nos contextos político, econômico e social, as principais tarefas do Campo de Públicas serão sua análise e avaliação, bem como a construção de propostas para enfrentamento dos desafios históricos e dos que se colocarão para a gestão do Estado Brasileiro.

De outro lado, é necessário reafirmar o crescimento e a consolidação do Campo de Públicas, produzidos em um contexto favorável de transformações da esfera estatal brasileira, e que ora se vê diante de constrangimentos à manutenção do papel dos agentes governamentais como indutores do desenvolvimento econômico e social e da sua crescente profissionalização.

Foi nesse contexto que a Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ANEPCP), uma das principais expressões organizadas do Campo, realizou seu terceiro encontro nacional, entre 27 e 30 de agosto de 2019, na cidade de Natal (RN). Com o título Democracia no século XXI e os desafios para a Gestão Pública, o III ENEPCP reuniu pesquisadores, profissionais, professores e estudantes, de graduação e pós-graduação, totalizando 721 participantes.

Foram realizadas atividades voltadas à discussão de temas relativos ao Campo, incluindo conferências, mesas-redondas e sessões temáticas. Além disso, destacaram-se as apresentações de trabalhos em sessões temáticas. Ao todo, o III ENEPCP recebeu 465 resumos, dos quais 389 foram aprovados para apresentação e publicação. Desses, 373 foram enviados e 272 apresentados, gerando um rico debate durante as sessões temáticas.



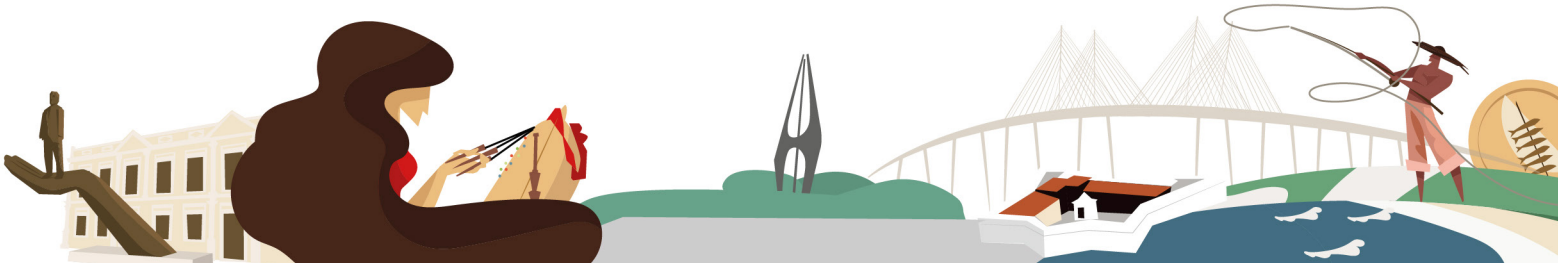
APRESENTAÇÃO

O tema do evento foi democraticamente escolhido durante encontros presenciais e por canais online de consulta. O evento discutiu aspectos diversos que se relacionam ao tema Democracia no século XXI e os desafios para a Gestão Pública, promovendo debates profícuos que dialogam com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e que se revelam fundamentais para a reflexão acerca dos atuais desafios que se apresentam, atualmente, a gestores públicos no Brasil, a exemplo do objetivo relativo à promoção da educação de qualidade.

Em 2019, a grande novidade foi a realização da I Mostra de Desenvolvimento Tecnológico e Extensão Inovadora do Campo de Públicas, que possibilitou o diálogo entre teoria e prática, além da interlocução entre experiências de extensão de todo o país.

Por todo o exposto, apresentamos os anais do III ENEPCP, os quais, sem dúvidas, se juntam às demais publicações, enriquecendo o Campo de Públicas na busca pelo fortalecimento e profissionalização da gestão pública brasileira.

Lindijane de Souza Bento Almeida
Raquel Maria da Costa Silveira
Ana Vitória Araújo Fernandes
Fabiano Jorge Soares
(Organizadores dos Anais)





SESSÕES TEMÁTICAS

001

ENSINO E EXTENSÃO NO CAMPO DE PÚBLICAS



ARTICULAÇÃO ENTRE ENSINO E EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA NO CURSO DE GESTÃO PÚBLICA DA UFMG

GERALDA LUIZA DE MIRANDA (UFMG)
JOSÉ ANGELO MACHADO (UFMG)
DANÚBIA GODINHO ZANETTI (UFMG)
LAURA PONTE DE FREITAS CAMPOS (UFMG)

INTRODUÇÃO

O princípio de "indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão" é uma das grandes novidades da Constituição Federal de 1988 (art. 207). Traduz um longo aprendizado de alunos, professores e gestores, adquirido no cotidiano do ensino superior, de que a articulação dessas três dimensões da universidade é profícua para cada uma delas individualmente, além de maximizar a capacidade da universidade para contribuir para o desenvolvimento econômico e social do País.

O primeiro passo dessa trajetória foi dado com a articulação entre a produção do conhecimento (a pesquisa) e sua transmissão (o ensino), uma estratégia que rompeu a fronteira entre essas duas dimensões da universidade. A partir de então, aprende-se ao mesmo tempo em que se produz conhecimento e vice-versa; democratizou-se a produção do conhecimento, ao se colocar alunos e professores no campo da pesquisa; ampliaram-se os recursos e aprimoraram-se metodologias de ensino-aprendizagem e de pesquisa. Um salto de qualidade na produção do conhecimento e em sua transmissão foi logrado com a articulação da pesquisa e do ensino com a extensão universitária, definida pela Política Nacional de Extensão Universitária como um "processo interdisciplinar, educativo, cultural, científico e político que promove a interação transformadora entre Universidade e outros setores da sociedade" (FORPROEX, 2012, p. 15), concepção que foi incorporada à Resolução nº 07/2018, da Câmara de Educação Superior, do Conselho Nacional de Educação, que define a extensão universitária nos seguintes termos:

> A Extensão na Educação Superior Brasileira é a atividade que se integra à matriz curricular e à organização da pesquisa, constituindo-se em processo interdisciplinar, político educacional, cultural, científico, tecnológico, que promove a interação transformadora entre as instituições de ensino superior e os outros setores da sociedade, por meio da produção e da aplicação do conhecimento, em articulação permanente com o ensino e a pesquisa (RESOLUÇÃO CES/CNE nº 07, art. 3º).

Cabe destacar ainda que a articulação da extensão com o ensino e a pesquisa também maximiza sua capacidade para contribuir com a sociedade e a universidade, ao mesmo tempo em que amplia os campos de pesquisa e melhora a qualidade do ensino. Ao aproximar alunos e professores universitários dos diferentes segmentos, organizações e movimentos sociais, confrontá-los com os mais diversos, complexos e, muitas vezes, graves problemas sociais e apresentar a esses atores os inúmeros recursos e possibilidades construídos pelos diferentes segmentos e instituições, a extensão universitária produz dois resultados importantes. Primeiro, ela fecunda a pesquisa com novas e instigantes indagações e com os saberes construídos na prática, na rotina das organizações e movimentos e na vivência dos atores sociais. Segundo, ela amplia o conceito de "sala de aula", na medida em que o espaço de aprendizado ultrapassa as paredes físicas da faculdade e alcança os diferentes territórios e instituições sociais, multiplicando os recursos e metodologias de ensino-aprendizagem. Por outro lado as ações de extensão se tornam estratégias excelentes de aplicação imediata e direta do conhecimento científico para a solução de problemas sociais emergentes ou urgentes, mediante propostas, entre outras, de inovação tecnológica, aprimoramento de políticas públicas, capacitação de atores sociais e institucionais e desenvolvimento de tecnologias sociais.

No âmbito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), tem havido um esforço continuado no fomento à extensão universitária, conduzido pela Pró-Reitoria de Extensão (Proex), de forma articulada ao ensino e à pesquisa. A despeito da escassez de recursos, em especial financeiros, a UFMG desenvolveu o Sistema de Informação da Extensão (Siex), que reúne dados sobre as centenas de ações desenvolvidas no âmbito da instituição, e estimula, inclusive com financiamento de bolsas de graduação, o desenvolvimento de ações de extensão. Recentemente, a articulação entre o ensino e a extensão também entrou na agenda da Pró-Reitoria de Graduação (Prograd), que passou a financiar bolsas de extensão para alunos da pós-graduação, em um esforço pioneiro de articulação entre o ensino de graduação, ensino de pós-graduação e a extensão universitária. Contando com esse consistente apoio institucional, as ações de extensão da UFMG são desenvolvidas sob a forma de projetos, que podem ser ou não articulados em um programa, prestação de serviços, cursos e eventos, abrangendo as diversas áreas do conhecimento, departamentos e cursos de graduação e pós-graduação.

No curso de graduação em Gestão Pública da UFMG, sediado pelo Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (FAFICH), assim como em todos os cursos do Campo de Públicas, a articulação entre ensino, pesquisa e extensão é, ao mesmo tempo, uma estratégia central para o aprimoramento de cada uma dessas dimensões da vida acadêmica, nos termos descritos acima, e uma exigência para sua qualificação. A interlocução de alunos e professores com profissionais que atuam nos órgãos públicos governamentais e não-governamentais permite a eles conhecerem os problemas e desafios enfrentados na gestão cotidiana dos serviços públicos e as estratégias que estão sendo construídas, nessa prática, para a solução desses problemas ou para a prevenção de outros. Além de permitir que os alunos se aproximem de seu futuro campo profissional, essa articulação abre espaço para que o conhecimento acumulado por gestores, professores e alunos seja trocado e testado empírica e academicamente, e, não menos importante, para que a academia contribua, de forma direta e imediata, para o aprimoramento das políticas que estão sendo desenvolvidas nos órgãos públicos dos diferentes níveis de governo e instituições públicas não-governamentais.

O objetivo deste trabalho é apresentar a experiência de articulação entre extensão, pesquisa e ensino desenvolvida pelo curso de Gestão Pública da UFMG: o *Programa de Imersão no Campo de Públicas: o Curso de Gestão Pública e a Prática Profissional.* Iniciativa do Colegiado de Coordenação Didática do Curso de Gestão Pública inaugurada em 2017, esse programa está atualmente constituído por três projetos de extensão e diversos eventos a eles vinculados. O primeiro projeto, denominado Extensão *Universitária no Curso de Gestão Pública,* articula, de forma mais estreita, a pesquisa e, principalmente, o ensino e a extensão universitários. É desenvolvido no decurso das disciplinas de Laboratório, mediante a realização de parcerias com órgãos das prefeituras municipais e instituições não-governamentais da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). Seu objetivo é o desenvolvimento, por equipes de alunos sob a coordenação de professores, de produtos diversos de interesse dos parceiros, muitos deles envolvendo pesquisa, destinados a aprimorar a gestão e as políticas públicas desenvolvidas nessas instâncias. O segundo projeto, *Gestão Além do Horizonte*, também articula ensino e extensão, ao envolver alunos do curso na elaboração de planos municipais de diferentes áreas de política pública, também sob a coordenação de professores do DCP. O terceiro projeto, Gestão Pública: Práticas Avançadas, agrega produtos configurados também a partir de demandas de municípios parceiros, mas desenvolvidos por alunos egressos das disciplinas de Laboratório, recrutados por meio de edital específico. Os trabalhos são elaborados também sob a supervisão de professores do DCP e de outros departamentos da UFMG. O objetivo é atender tempestivamente demandas de municípios parceiros, que, por motivos diversos, não podem ser atendidas no âmbito das disciplinas de Laboratório, e, ao mesmo tempo, multiplicar as oportunidades de participação discente em ações de extensão universitária.

Na primeira seção do trabalho, são descritos os traços gerais e a trajetória do curso de Gestão Pública da UMFG, situando, nessa trajetória, a criação do Programa de Imersão pelo Colegiado de Coordenação Didática, a partir do aprendizado adquirido em experiências semelhantes desenvolvidas em outros cursos da UFMG e do Campo de Públicas; na segunda seção, o foco é colocado no desenho do Programa de Imersão e dos projetos que o constituem, destacando-se sua contribuição para o aprimoramento do curso; por fim, da terceira seção, são apresentados os produtos desenvolvidos no âmbito do projeto Extensão Universitária no Curso de Gestão Pública, indicando-se as áreas temáticas a que se referem e seu escopo e, a partir de pesquisa junto aos parceiros de semestres anteriores, uma análise da incorporação das contribuições realizadas à gestão pública municipal.

1. O CURSO DE GESTÃO PÚBLICA DA UFMG E O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DO PROGRAMA DE IMERSÃO

O curso de Gestão Pública foi criado em 2008, no âmbito do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), tendo sua primeira turma recrutada em 2009. A iniciativa justificou-se, conforme exposto no Projeto Pedagógico, a partir da compreensão, por parte dos professores do Departamento de Ciência Política, da FAFICH, de que "[a]s mudanças na organização do Estado e a crescente complexidade das relações sociais" requeriam uma "formação universitária inovadora (...) – o gestor público - cujo âmbito de atuação em muito ultrapassa a concepção restrita do funcionário público e até mesmo do burocrata especializado". A importância desse profissional se justificaria, por um lado, pela ampliação das esferas de atuação e de intervenção dos governos, que exigira a "criação de órgãos e funções especializadas, cujos objetivos só são realizados mediante planejamento criterioso da alocação de recursos escassos"; e, por outro lado, pelo surgimento e expansão de "novas formas de mobilização e de participação de diferentes grupos sociais, que aspiram ter acesso a e influir em processos deliberativos que ocorrem tanto no âmbito do Poder Executivo quanto do Poder Legislativo" (COLEGIADO DE COORDENAÇÃO DIDÁTICA DO CURSO DE GESTÃO PÚBLICA, 2018, p. 9-10).

O gestor público deveria, na compreensão daquele coletivo, ter uma "formação profissional mais completa e especializada para com a coisa pública tanto no âmbito estatal quanto nos espaços não estatais vinculados a processos deliberativos públicos ou à execução de políticas e programas governamentais", abrangendo "conhecimentos referidos à organização, ao funcionamento e à gestão dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como a organizações públicas estatais e não-estatais nacionais e internacionais", incluindo "formação teórica e metodológica que permite o estudo e a compreensão de processos políticos pertinentes ao âmbito de gestão da coisa pública, destacando a lógica das interações entre atores políticos nas diversas arenas em que se confrontam no sistema político organizado sob a forma de república federativa" (idem, p. 11-12).

A proposta de criação do curso de Gestão Pública teve amparo legal na Resolução nº 2, de 18 de junho de 2007, do MEC, que se refere, entre outros, aos cursos de Ciências Sociais. Essa situação, no entanto, foi alterada a partir da mobilização das instituições de ensino que possuem cursos congêneres ao de Gestão Pública, que resultou na formação do Campo de Públicas, e da criação da Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ANEPCP). Os atores componentes do Campo de Públicas, em geral, e a ANECP, em particular, em intensa interlocução com o Conselho Nacional de Educação (CNE) e o MEC, lograram definir parâmetros específicos para os cursos desse campo. Em decorrência desse diálogo, foram definidas em 2014, as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) dos cursos de graduação em Administração Pública, que compreendem o campo multidisciplinar de investigação e atuação profissional voltado ao Estado, ao Governo, à Administração Pública e Políticas Públicas, à Gestão Pública, à Gestão Social e à Gestão de Políticas Públicas. Os cursos até então constituídos deveriam fazer a adequação da estrutura curricular e projeto pedagógico até 2016.

A reforma do curso de Gestão Pública da UFMG começou a ser implementada no segundo semestre de 2015. Além da incorporação das diretrizes curriculares nacionais, foram realizadas modificações destinadas a aprimorar dimensões do curso consideradas insuficientes ou inadequadas nas avaliações internas até então realizadas, entre elas, pesquisas com egressos, docentes e alunos do curso e avaliações institucionais periódicas dos cursos de graduação da UFMG.

A nova estrutura curricular do curso de Gestão ficou organizada em três eixos: teórico-conceitual; fundamentos para análise e conhecimento aplicado. Este último eixo inclui disciplinas de formação básica e profissional que possibilitam aos alunos maior aproximação com as tarefas, desafios e possibilidades colocados em seu futuro campo de atuação profissional, articulando a pesquisa, o ensino e a extensão universitária. Entre as disciplinas que compõem esse eixo, destacam-se Monitoramento e Avaliação de Projetos; Metodologias Participativas de Planejamento Público; Laboratório de Formulação e Avaliação de Projetos e Laboratório de Gestão Pública.

Partindo do suposto de que a melhor forma de implementar as disciplinas do eixo Conhecimento Aplicado seria mediante a articulação entre o ensino e extensão, o Colegiado de Coordenação Didática do Curso de Gestão Pública designou, em 2016, uma comissão formada por dois professores e um aluno para estudar experiências de imersão profissional no âmbito do ensino público universitário e propor uma estratégia que fosse adequada às especificidades do curso de Gestão Pública. A estratégia inicial da comissão foi conhecer experiências bem sucedidas de imersão profissional. Foram analisadas as seguintes experiências:

- Programa de Internato Rural, da Faculdade de Medicina da UFMG. Instituído em 1978, esse programa foi pioneiro na formação médica em nível nacional, propiciando um estágio de caráter obrigatório com duração de um trimestre, para vivência da realidade sanitária dos municípios conveniados à UFMG, que forneciam transporte, alojamento e alimentação durante a estadia dos estudantes (POLIGNANO et. *all,* 2004);
- Programa de Internato em Administração e Gestão Municipal (PRINAGEM). Desenvolvido pela Fundação João Pinheiro. Propicia, aos discentes, por um mês, experiência presencial de assessoramento aos municípios nas áreas de planejamento, gestão, monitoramento e avaliação de projetos, a partir de termo de parceria firmado junto aos municípios. Discentes do 5° ao 7° períodos atuam em duplas sendo as atividades concentradas no mês de janeiro (MINAS GERAIS-FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016).
- Ateliês de Gestão de Políticas Públicas, desenvolvido pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Trata-se de oferta disciplinar em sequência (Ateliê I, II, III, IV, V e VI), estando as disciplinas sob a responsabilidade de dois professores e divididas em conteúdos teóricos e práticos ao longo de carga horária de 120 horas aula, sendo 90 presenciais e 30 não presenciais. Os alunos desenvolvem produtos relacionados às atribuições de órgãos públicos vinculados aos três níveis de governo, incluindo diagnósticos de situação social; termo de referência; projetos sociais; avaliação de programas ou políticas existentes; simulação de orçamento; proposta de política pública para resolver um problema, dentre outros[1];
- Unicidade. Desenvolvido pelo curso de graduação em Gestão de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo (USP). Abarca oferta de disciplina optativa e extensão universitária com objetivo de viabilizar a imersão de docentes no cotidiano da administração pública municipal mediante prestação de assistência técnica em pequenos municípios do Estado de São Paulo, com orientação de professor e duração de uma semana, baseando-se em prévia articulação entre prefeituras e USP, a partir de entrevistas (COELHO, RIBEIRO, CÔRREA, 2015).

Além destas, a comissão também tomou conhecimento de outras experiências desenvolvidas na Universidade Nacional de Brasília (UNB), Universidade Federal da Bahia (UFBA) e Universidade Federal do Cariri (UFCA) (REFERÊNCIA 7). Após a análise desse conjunto, foram consideradas algumas características relevantes do curso de Gestão Pública da UFMG, em especial as seguintes:

- O horário noturno, o que traz limitações óbvias à atuação de boa parte dos discentes, que trabalha ou faz estágios no período diurno, para participar de iniciativas de imersão, o que não torna conveniente que se torne uma atividade obrigatória para todos alunos;
- A limitação dada pelo calendário escolar da UFMG, que restringe as eventuais experiências presenciais de imersão aos meses de férias ou a curtas visitas durante o período letivo;
- As longas distâncias entre Belo Horizonte e os municípios mineiros, o que restringe as atividades de imersão aos municípios mais próximos, em especial, os que compõem a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH);
- A carência de recursos, incluindo financeiros, para deslocamentos, estádia e alimentação dos alunos durante os trabalhos no campo.

A partir dessas considerações, optou-se por um desenho de imersão que (1) articula ensino e extensão universitária em duas disciplinas optativas de Laboratório, componentes do eixo Conhecimento Aplicado, previstas na estrutura curricular, de forma que os alunos pudessem realizá-las em dois semestres, consecutivos ou não; (2) as atividades pudessem ser iniciadas, desenvolvidas e concluídas em um único semestre letivo, permitindo a avaliação de desempenho e creditação curricular; (3) permite visitas aos municípios com retorno no mesmo dia; (4) não demanda investimentos financeiros significativos. O desenho do Programa de Imersão possui todas as vantagens, às quais se acrescenta a potencialização dos efeitos positivos da articulação entre ensino, pesquisa e extensão universitária tratados na Introdução, como pode ser verificado na próxima seção.

[1] Agradecemos à Prof. Sandra Gomes as informações detalhadas sobre o projeto.

2. O PROGRAMA DE IMERSÃO E SEUS COMPONENTES

Como antecipado na introdução, o Programa de Imersão está atualmente constituído por três projetos de extensão: (i) Extensão Universitária no Curso de Gestão Pública; (ii) Gestão Além do Horizonte; (iii) Gestão Pública: Práticas Avançadas. Cronologicamente, o projeto Extensão Universitária foi criado alguns meses antes do Programa de Imersão, no primeiro semestre de 2017. No segundo semestre de 2017, quando foi criado o projeto Gestão Além do Horizonte, também destinado a articular o ensino e a extensão, a criação de um programa conjugando as diferentes ações de extensão em desenvolvimento no âmbito do curso de Gestão Pública foi vista como a melhor estratégia a se adotar, na medida em que permitiria flexibilidade suficiente para agregar diferentes ações com o mesmo escopo, que poderiam se fortalecer mutuamente. O projeto Gestão Pública: Práticas Avançadas foi criado no primeiro semestre de 2019, com o objetivo de agregar trabalhos desenvolvidos por alunos egressos das disciplinas de Laboratório, atendendo tempestivamente demandas municipais não contempladas no âmbito das disciplinas de Laboratório e multiplicando as oportunidades de participação discente em ações de extensão universitária.

Com esse escopo, o Programa de Imersão amplia a oferta de ações de extensão universitária no curso de Gestão Pública. Conforme a regulamentação desse curso[2], o envolvimento dos alunos com a extensão universitária pode ocorrer também mediante sua participação/realização de outras modalidades das denominadas Atividades Integralizadoras de Crédito (AIC), que abrangem ensino, pesquisa e extensão. As AIC específicas de extensão universitária são as seguintes: (i) participação em projetos de extensão desenvolvidos por professores do DCP, sejam eles componentes ou não do Programa de Imersão, ou de outros departamentos e cursos da UFMG; (ii) participação em projetos de extensão desenvolvidos em outras instituições de ensino superior; (iii) organização e participação em eventos; e, por fim, a (v) vivência profissional, modalidade de estágio não-obrigatório (de 200 horas) que os alunos podem realizar a partir do quinto período, que pode ser acumulada com as duas disciplinas obrigatórias de Estágio Curricular (que totalizam 300 horas). A creditação derivada da realização das duas disciplinas de Laboratório soma oito créditos (são disciplinas de 60 horas, equivalentes a quatro créditos); a participação em projetos de extensão equivale a seis créditos, no caso de projetos de extensão desenvolvidos no âmbito da UFMG, como é o caso dos projetos que compõem o Programa de Imersão, e cinco créditos, no caso de projetos de extensão de outras instituições de ensino. Somados os créditos das duas disciplinas de Laboratório com a participação em projetos de extensão da UFMG e de outras IES, chega-se a 19 créditos. Com a realização das outras AIC relativas à extensão universitária (organização e participação em eventos, que equivale a quatro créditos; vivência profissional, que equivale a quatro créditos), o curso de Gestão Pública possibilita a integralização de até 27 créditos, superando, assim, a exigência do Plano Nacional de Educação de integralização de pelo menos 10% da grade curricular em extensão universitária[3]. Junto com o Estágio Curricular, esse conjunto de atividades de ensino e extensão tem o potencial de promover não apenas uma aproximação consistente dos alunos com seu futuro campo de atuação profissional, mas também maximizar os resultados positivos, antecipados na Introdução, da articulação entre ensino, pesquisa e extensão no âmbito do curso de Gestão Pública.

Voltando aos componentes do Programa de Imersão, o projeto pioneiro é o Extensão Universitária no Curso de Gestão Pública, cujas ações são desenvolvidas no decurso de duas disciplinas optativas componentes da grade curricular do curso, especificamente Laboratório de Gestão Pública e Laboratório de Formulação e Avaliação de Projetos. Desde a criação do projeto, essas disciplinas têm sido ofertadas, alternadamente, em todos os semestres, o que permite aos alunos se envolverem com a extensão universitária no decurso de disciplinas regulares, em dois semestres letivos, consecutivos ou não. Para a matrícula nas disciplinas de Laboratório, passou-se a exigir, no último semestre, que os alunos tenham cursado as disciplinas obrigatórias Planejamento Público, do quarto período, e Formulação e Avaliação de Projetos, do quinto período. Esses pré-requisitos têm por objetivo restringir o acesso à disciplina aos alunos que se encontram mais bem-equipados teórica e metodologicamente para contribuir efetivamente na elaboração dos produtos demandados pelos gestores públicos parceiros.

O projeto Gestão Além do Horizonte tem por objetivo prestar assessoria a municípios de Minas Gerais na realização de planos setoriais. A criação deste projeto surgiu a partir de uma parceria entre professores do DCP com gestores da Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais (SETUR-MG), incorporando, em seu desenvolvimento gestores de prefeituras mineiras interessadas na elaboração do Plano Municipal de Turismo.

O projeto Gestão Pública: Práticas Avançadas agrega produtos diferenciados, demandados por parceiros diversos, que são desenvolvidos por equipes de alunos recrutados por meio de edital. Seu objetivo é atender de forma ágil às demandas de municípios parceiros, sem necessariamente observar o cronograma semestral de uma disciplina, ao mesmo tempo em que oferece campo para aprofundamento da experiência de imersão no campo profissional para alunos que já passaram pela disciplina de Laboratório.

[2] No que se refere à temática aqui tratada, especificamente o Projeto Pedagógico e a Resolução nº 02/2016, que trata das Atividades Integralizadoras de Crédito.

[3] A grade curricular do curso de Gestão Pública é constituída por 200 créditos (3.000 horas), como exigido pela Resolução CNE/CES nº 2, de 2007, nas Diretrizes Nacionais do Curso de Administração Pública, de 2004, que regulamenta os cursos do Campo de Públicas e na Resolução Complementar nº 01/2018, do CEPE/UFMG, que institui as Normas Gerais de Graduação da UFMG.

O Programa de Imersão, assim como todos os projetos que o constituem, tem dois objetivos: o primeiro é ampliar os instrumentos e estratégias do processo de ensino-aprendizagem, mediante a aproximação de alunos e professores do curso de Gestão Pública às diferentes atividades, problemas e possibilidades que compõem o campo de atuação dos gestores públicos de órgãos governamentais e não-governamentais. Sabendo da rotina sobrecarregada dos gestores municipais e considerando que a interlocução com atores externos e a incorporação de novas atividades nessa rotina sempre implica custos de tempo e, eventualmente, recursos, o segundo objetivo do programa é, em contrapartida, oferecer aos parceiros contribuições efetivas para a solução de problemas que estão sendo por eles enfrentados ou propostas de aprimoramento das políticas públicas sob sua responsabilidade.

Considerando que a qualidade das contribuições oferecidas nesses projetos depende do quanto nelas é incorporado o conhecimento teórico e metodológico desenvolvido e ou ensinado na academia e da compatibilização desse conhecimento àquele que é construído no exercício cotidiano da gestão pública, assim como de informações sobre recursos, desafios e possibilidades que compõem o cenário de atuação dos gestores parceiros, são adotadas duas estratégias. A primeira é a mobilização de outros professores do DCP, e eventualmente de outros departamentos da UFMG, para prestar orientação complementar à equipe dos trabalhos sempre que o problema a ser enfrentado requer conhecimentos e técnicas fora da área de competência do professor responsável ou dos alunos que compõem as equipes. Considerando a natureza multidisciplinar da gestão pública, essa estratégia tem sido utilizada com relativa frequência, como será visto na terceira seção. A segunda estratégia é a interlocução estreita com os parceiros ao longo do desenvolvimento dos trabalhos. No início do semestre, quando o desenho do trabalho está sendo definido, a interlocução é mais intensa e ocorre principalmente em reuniões na UFMG ou visitas de campo; ao longo do desenvolvimento do trabalho, conversas por telefone, e-mail ou Skype costumam ser suficientes. Mas há variações importantes entre os projetos que compõem o Programa de Imersão no que se refere à forma e ritmo da interlocução, o que está relacionado com o escopo de cada deles, como pode ser visto nas seções que seguem.

PROJETO EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA NO CURSO DE GESTÃO PÚBLICA

Como antecipado, este foi o projeto pioneiro do Programa de Imersão. Desenvolvido em articulação com as disciplinas de Laboratório, seu objetivo é a realização, por equipes de alunos matriculados na disciplina, sob a supervisão dos professores a elas designados, de trabalhos que contribuam para o aprimoramento da gestão ou das políticas públicas desenvolvidos pelos diferentes órgãos parceiros. A interlocução entre a equipe do projeto e os gestores inicia-se, em geral, em um *workshop* realizado nas primeiras semanas do semestre letivo. O objetivo desse evento é apresentar o projeto aos gestores interessados e definir o escopo inicial dos produtos por eles demandados. A interlocução desenvolve-se ao longo do processo de elaboração do trabalho, nos moldes indicados na seção anterior, terminando apenas em um Seminário Final, cujo objetivo é apresentar aos parceiros e à comunidade acadêmica os trabalhos que foram desenvolvidos.

A organização do *workshop* inicia-se no semestre anterior à sua realização, quando são feitos a divulgação do projeto junto às prefeituras da RMBH e os convites à parceria. Nessas atividades de divulgação do projeto e prospecção de novos parceiros, o curso de Gestão Pública contou inicialmente com o importante apoio da Agência Metropolitana de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte, órgão do Governo de Minas Gerais. No último semestre, foi também constituída uma equipe de alunos da disciplina Laboratório para fazer visitas a prefeituras da RMBH para divulgar o projeto e prospectar parcerias. Cabe destacar ainda que alguns órgãos têm sido parceiros recorrentes do projeto. Nesses casos, a pactuação do trabalho a ser realizado no semestre seguinte tem sido realizada ao longo do desenvolvimento dos trabalhos, sendo, muitas vezes, um desdobramento de trabalhos anteriores.

A dinâmica do *workshop* consiste da apresentação do projeto pelo professor responsável pela disciplina de Laboratório no semestre em curso, o coordenador do Colegiado e os alunos matriculados na disciplina; na sequência, os gestores apresentam os problemas ou questões para os quais pretendem obter contribuições; finalmente, são dados os encaminhamentos necessários para o início das atividades, como reuniões na UFMG entre os gestores e os alunos que desenvolverão os trabalhos por eles demandados ou visitas da equipe da UFMG aos municípios. A dinâmica do Seminário Final é mais simples. Consiste na apresentação sucinta dos trabalhos pelos alunos que os elaboraram no decurso da disciplina, encerrando-se com um debate.

O desenvolvimento dos trabalhos ocorre, como antecipado, no decurso do semestre letivo. Nas primeiras aulas da disciplina de Laboratório, o professor recupera metodologias de planejamento; faz recomendações quanto a atitudes e comportamentos a serem adotados ao longo da interlocução com os parceiros; pactua a dinâmica a ser seguida no desenvolvimento da disciplina; conclui a constituição das equipes que desenvolverão os diferentes trabalhos; e, por fim, pactua os prazos de entrega do plano de trabalho (com cronograma das atividades a serem desenvolvidas por cada equipe) e o formato preliminar do projeto do trabalho a ser desenvolvido e do relatório final. Para as aulas subsequentes, são agendadas a orientação e supervisão individual dos trabalhos em desenvolvimento. Para cada aula, há agendamento com equipes específicas, com periodicidade adequada ao grau de dificuldade encontrado por cada uma delas e à complexidade do trabalho. Nas aulas finais, há treinamento da apresentação dos trabalhos que será feita no Seminário Final.

Ainda no que se refere ao desenvolvimento dos trabalhos, cabe destacar que a orientação e supervisão desenvolvidas pelo professor da disciplina Laboratório não se restringe à sala de aula, abrangendo também reuniões em horários diferentes da disciplina, contatos telefônicos ou por e-mail. Para o acompanhamento das equipes e a orientação dos trabalhos têm sido mobilizados alunos da pós-graduação, que têm atuado como estagiários docentes ou monitores; alunos do curso de Gestão que realizaram a disciplina em semestres anteriores, que têm atuado como monitores; e outros professores do DCP e de outros departamentos da UFMG, que têm contribuído na orientação de trabalhos que exigem conhecimento especializado. O envolvimento desse conjunto de atores tem sido fundamental para a qualidade dos trabalhos desenvolvidos e o aprendizado dos alunos.

Para a incorporação de alunos de graduação e pós-graduação ao projeto, seja como monitores ou estagiários docentes, seja como extensionistas, o projeto Extensão Universitária no Curso de Gestão Pública contou com o importante apoio da Proex e da Prograd, que, em 2017, financiaram, no âmbito do programa de Fomento de Bolsas para Programas e Projetos de Extensão (Pbext - Proex), uma bolsa de extensão para aluno de graduação, por 12 meses, e, no âmbito do Programa Formação em Extensão Universitária (Prograd/Proex), uma bolsa para aluno de pós-graduação, também por 12 meses. Esses aportes foram essenciais para a implementação do projeto, na medida em que permitiram a incorporação de alunos com maior capacidade e disponibilidade para o desenvolvimento das atividades. Essa equipe de apoio foi significativamente ampliada no segundo semestre de 2018 e primeiro semestre de 2019, com a incorporação de alunos da graduação, que tinham cursado a disciplina em semestres anteriores, e alunos de pós-graduação, para a realização ou não de estágio docente.

Nos quatro semestres de vigência, foram desenvolvidos no âmbito das disciplinas de Laboratório 31 produtos. As contribuições abrangem projetos de intervenção em políticas setoriais, diagnósticos, análises de políticas e de processos, notas técnicas e materiais didáticos. O detalhamento das temáticas e a contribuição que os trabalhos ofereceram à gestão são os temas da terceira seção deste trabalho.

Aqui, cabe destacar ainda que, nas três primeiras edições da disciplina Laboratório, a adesão dos alunos do curso de Gestão Pública foi bastante significativa (32 matrículas, em 2017/2; 39, em 2018/1; 49, em 2018/2), caindo primeiro semestre de 2019, (11 matrículas)[4].

PROJETO GESTÃO PÚBLICA: PRÁTICAS AVANÇADAS

Com a diminuição do número de alunos matriculados e a existência de demandas de parceiros recorrentes do projeto, o Colegiado optou por implementar a ideia de criação de projetos de extensão avulsos com equipes de alunos que fizeram a disciplina de Laboratório em semestres anteriores, também sob a coordenação dos professores designados para as disciplinas de Laboratório. Assim, a partir do primeiro semestre de 2019, começaram a ser criados, a partir da demanda de gestores parceiros ou de equipes de alunos mais experientes, projetos de extensão para atendimento de demandas específicas, não cobertas pelas turmas das disciplinas de Laboratório.

Os dois primeiros trabalhos que estão sendo desenvolvidos neste projeto têm o formato de diagnóstico situacional e são destinados aos municípios de Sabará e São José da Lapa. O primeiro é um diagnóstico das crianças em idade pré-escolar em situação de risco social, que está sendo elaborado por três alunos; o segundo é um diagnóstico da institucionalização de crianças e adolescentes com vínculos familiares rompidos, que está sendo elaborados por quatro alunos. A duração prevista para ambos os projetos, não obedecendo exatamente ao calendário semestral do ensino universitário, é de cerca de oito meses.

[4] O número de alunos matriculados é diferente do número de alunos frequentes. Em geral, após o início das aulas, há trancamentos ou desistências, o que pode levar à diminuição do número de alunos que concluem a disciplina.

PROJETO GESTÃO ALÉM DO HORIZONTE

O Gestão Além do Horizonte foi o segundo projeto do Programa de Imersão. Seu objetivo é oferecer aos alunos em Gestão Pública uma imersão no desenvolvimento real de elaboração de instrumentos de planejamento municipal. Seus objetivos específicos são a divulgação do curso de graduação em Gestão Pública no âmbito estadual, facilitando a futura inserção dos egressos no mercado de trabalho mineiro; prover aos discentes uma experiência profissional em processos de planejamento público e assessorar os municípios parceiros na elaboração de planos municipais nas diversas áreas setoriais como meio de acesso futuro a recursos disponibilizados pelo Governo Federal.

Na definição do público-alvo do projeto, optou-se pelos municípios com menos de 50 mil habitantes, que correspondem a cerca de 70% dos municípios mineiros. São estes que, em geral, apresentam menor capacidade técnica e necessitam mais de transferências financeiras dos outros níveis de governo para implementar as políticas nacionalmente coordenadas. A definição da área setorial em que será prestada a assessoria ocorre em interlocução com órgãos parceiros dos governos federal ou estadual. Posteriormente, são incorporadas entidades representativas dos municípios mineiros, incluindo órgãos governamentais e, dependendo da área setorial, organizações sociais e empresas.

O escopo da assessoria abrange a coordenação da atuação das equipes de planejamento das prefeituras municipais; orientação a essas equipes no que se refere às diretrizes de planejamento emanadas pelos ministérios; suporte metodológico para a coleta e sistematização de dados, assim como para a formalização dos documentos finais que constituem cada plano. Cabe destacar que a assessoria não abrange o conteúdo técnico especializado, como instrumentos de engenharia. Os dados a serem trabalhados seguem a padronização usual dos principais bancos públicos, o que dispensa recursos especiais de estatística.

Delineados os traços gerais dos três projetos que compõem atualmente o Programa de Imersão, são apresentados na próxima seção, os produtos elaborados no âmbito destes três projetos, nos quatro últimos semestres.

3. OS TRABALHOS DESENVOLVIDOS NOS PROJETOS COMPONENTES DO PROGRAMA DE IMERSÃO

Uma apresentação aprofundada acerca dos três projetos que compõe o Programa de Imersão é o foco desta seção. Realizamos o mapeamento dos municípios atendidos, número de alunos envolvidos, natureza e temas dos trabalhos desenvolvidos e de sua contribuição para a gestão pública. Nos dois anos de vigência do Programa, foram entregues 31 trabalhos, e quatro estão em execução. Para a análise do conjunto dos trabalhos, foram considerados os dados disponíveis na plataforma SIEX; para a análise da contribuição para a gestão municipal dos trabalhos desenvolvidos no Projeto Extensão Universitária, os dados foram coletados por meio de questionário aplicado aos gestores dos oito municípios parceiros. Esse questionário foi respondido no mês de junho de 2019, por gestores de sete municípios.

Os trabalhos foram classificados quanto à sua natureza e ao tema a que se referem. Quanto à natureza, os trabalhos foram distribuídos em cinco tipos: diagnóstico de gestão; diagnóstico situacional; análise de política pública; projeto de intervenção; e material didático; quanto à temática, a distribuição foi feita em também cinco tipos: gestão de pessoas; orçamento e finanças; inovação; gestão de processos; e políticas públicas. Foram classificados como diagnóstico os estudos, notas técnicas, pareceres ou análises sobre a configuração de e ou tendências em situações específicas. O *diagnóstico de gestão* são estudos que subsidiam a elaboração de projetos destinados ao aprimoramento de processos ou atividades administrativas, e *diagnóstico situacional,* estudos que subsidiam a elaboração de projetos de intervenção do Estado na sociedade, em políticas setoriais específicas. As *análises de políticas públicas* destinam-se a revelar desafios e possibilidades colocados pelo desenho das políticas, configuração e atuação dos atores envolvidos, dinâmica ou configuração dos recursos em diferentes etapas ou seus resultados, efeitos e impactos. Os *projetos de intervenção* abrangem o planejamento de recursos, atores e operações destinadas a impactar uma situação problema em áreas setoriais específicas, com vistas ao desenvolvimento social e ou econômico. Os *materiais didáticos* destinam-se à capacitação de gestores públicos em temáticas ou processos específicos ou à orientação dos cidadãos.

Cabe destacar que todos os trabalhos envolveram, em maior ou menor medida, interlocução estreita com os gestores, seja presencial, em reuniões na UFMG ou visitas técnicas aos municípios, seja a distância, por telefone ou e-mail, além de pesquisa da literatura e documental. Cabe destacar que, para alguns trabalhos, foram realizadas também pesquisas empíricas, envolvendo coleta, tratamento e análise de dados primários. Esse escopo corrobora o argumento desenvolvido nas seções anteriores relativamente à relação profícua entre pesquisa, ensino e extensão universitária.

No que segue, são apresentadas as especificidades de cada um dos projetos que compõem o Programa de Imersão e, na sequência, a análise dos trabalhos desenvolvidos e a sua contribuição, na visão dos gestores municipais, para a gestão pública, assim como algumas sugestões deles para o aprimoramento do Programa.

PROJETO EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA NO CURSO DE GESTÃO PÚBLICA

Conforme apresentado anteriormente, cabe aos alunos matriculados nas disciplinas de Laboratório o desenvolvimento dos trabalhos em retorno às demandas apresentadas pelos municípios parceiros. Como as duas disciplinas de Laboratório são ofertadas em semestres alternados, os discentes têm a oportunidade de cursá-las em sequência, o que lhes oferece oportunidade de acumular mais experiências em seu campo profissional. O total de alunos que compuseram as disciplinas de Laboratório ao longo desses dois anos é de 131 discentes.

Nesses dois anos de vigência, o projeto de Extensão Universitária contou com oito municípios parceiros, sendo eles: Belo Horizonte, Betim, Lagoa Santa, Matozinhos, Nova União, Taquaraçu de Minas, São Joaquim de Bicas e São José da Lapa. Como antecipado na seção anterior, cabe aos parceiros apresentar desafios e problemas por eles enfrentados no *workshop* coordenado pelo professor titular da disciplina, no início de cada semestre. Na sequência, as demandas são apresentadas aos alunos da disciplina de Laboratório, que também podem participar do evento, cabendo a eles formarem os grupos que ficarão responsáveis pelo atendimento de cada uma das demandas.

No decorrer dos quatro semestres analisados, dois municípios estiveram presentes como parceiros de forma contínua, são eles: Belo Horizonte, com oito trabalhos entregues, e Matozinhos, com quatro trabalhos. Os demais parceiros foram: Nova União, com seis trabalhos entregues; São José da Lapa, com cinco; Lagoa Santa, com três. Os municípios de Betim, Taquaraçu de Minas e São Joaquim de Bicas participaram apenas um semestre e foram beneficiados, cada um, com um trabalho. Na Figura 1, é apresentada a localização desses municípios no Estado de Minas Gerais.

Figura 1 – Parceiros do Projeto de Extensão Universitária e sua distribuição na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH)



Fonte: Prefeitura de Belo Horizonte. Elaboração Própria.

Como pode ser observado, embora ainda incipiente no Estado e situando-se predominantemente na RMBH, o Projeto Extensão Universitária apresenta bom potencial de abrangência territorial, considerando seu curto prazo de vigência.

PROJETO GESTÃO PÚBLICA: PRÁTICAS AVANÇADAS

No âmbito deste projeto, dois trabalhos foram iniciados no primeiro de semestre de 2019, advindos de demandas manifestadas pelos municípios de Sabará e São José da Lapa, que requeriam, no entendimento da equipe envolvida no Programa de Imersão, retorno rápido, dada a complexidade da solicitação apresentada.

A demanda apresentada por São José da Lapa foi de um diagnóstico situacional na área de Assistência Social. O objetivo era subsidiar uma proposta de intervenção para o enfrentamento de um problema enfrentado na política de acolhimento institucional de crianças e adolescentes em situação de risco. Entre as atividades desenvolvidas, destacam-se: a identificação da situação atual na área de acolhimento institucional do município, entendendo e detalhando o papel dos atores envolvidos, dentre os quais o Ministério Público, a Organização da Sociedade Civil que administra o centro de acolhimento, o Conselho Tutelar e a equipe do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS); a realização de um diagnóstico específico sobre a instituição que executa o acolhimento no município; a apresentação de um estudo das alternativas legais/jurídicas/políticas para substituir e melhorar a situação atual.

A demanda apresentada pelo Município de Sabará também foi também na política de proteção à criança e ao adolescente em situação de risco. No momento de pactuação, foi acordada a elaboração de um diagnóstico situacional, que nunca havia sido feito no município, com objetivo de conhecer a realidade, a partir de dados existentes, para subsidiar possíveis intervenções na área. As atividades abrangeram: análise dos principais indicadores sociais que impactam a primeira infância, como, por exemplo, os relativos à segurança pública, saúde, educação e assistência social; a identificação e descrição da rede municipal de proteção à primeira infância; a identificação e descrição dos programas e projetos voltados à primeira infância no município e, por fim, a identificação e analise da alocação de recursos para as políticas de proteção à primeira infância dos municípios.

Ainda sobre esse projeto, cabe destacar que a alocação dos alunos nas equipes de trabalho é feita considerando o nível de complexidade do produto a ser desenvolvido, sendo para eles alocados, preferencialmente, aqueles alunos que cursaram as duas versões da disciplina de Laboratório.

PROJETO GESTÃO ALÉM DO HORIZONTE

A primeira experiência deste projeto, realizada durante o ano de 2018, foi pactuada com a Secretaria de Turismo (SETUR), do Governo de Minas Gerais. Contou, inicialmente, com a participação de 25 municípios mineiros, especificamente os seguintes: Berizal, Bom Jesus da Penha, Bonfim, Cabeceira Grande, Carmo da Cachoeira, Carmo da Mata, Carmópolis de Minas, Centralina, Diogo de Vasconcelos, Dom Bosco, Felixlândia, Guaranésia, Itinga, Juruaia, Lambari, Liberdade, Monte Santo de Minas, Muzambinho, Natalândia, Nova União, Perdões, Presidente Olegário, Rio Pomba, São Francisco de Paula e São João Nepomuceno.

A primeira ação foi realizar um *workshop* informativo sobre Planejamento Municipal em Turismo (PMT), com intuito de alinhar os objetivos do projeto entre os participantes, contando com a presença de integrantes da SETUR. Na sequência, foram construídos diversos materiais de divulgação e capacitação, quais sejam: uma cartilha, contendo o cronograma básico de ações e atribuições; um material didático, intitulado "Elaborando o Plano Municipal de Turismo: Os primeiros passos; dois produtos audiovisuais (vídeo-aulas) com orientações para a elaboração do cronograma básico e a formulação do PMT.

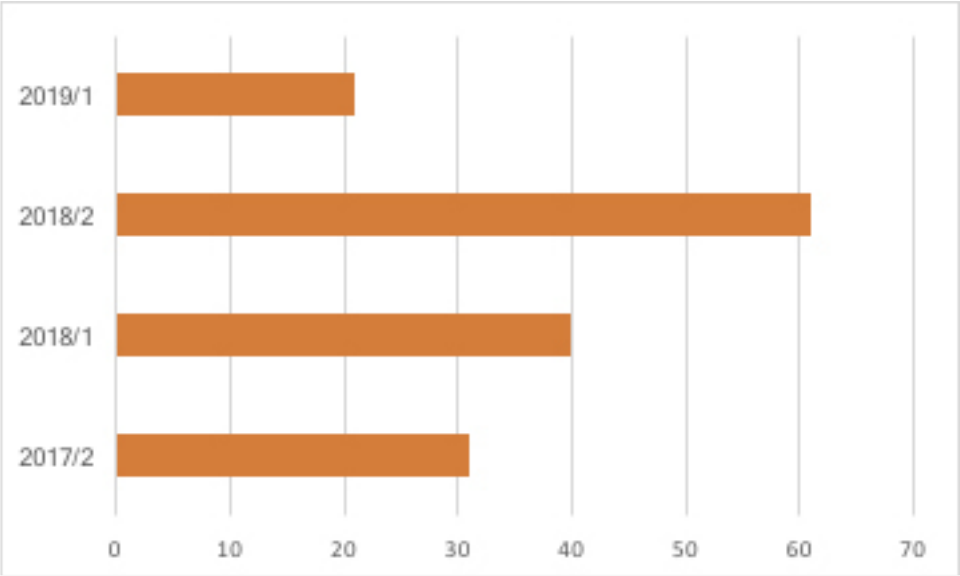
O objetivo desses materiais foi informar aos gestores municipais a composição de uma equipe de trabalho no âmbito do Governo de Minas Gerais que atuaria, junto com a equipe do projeto Gestão além do Horizonte, para fornecer informações básicas de cronograma dos trabalhos, trabalhar com eles os conceitos e os instrumentos de planejamento municipal na temática. Cabe ressaltar que a atuação da equipe do projeto e a dos parceiros do Governo mineiro era no sentido de assessorar os gestores municipais e não substituí-los em sua responsabilidade de elaborar os planos.

As atividades de assessoria foram divididas em cinco tópicos, abrangendo a preparação, o diagnóstico, a proposição, o financiamento e a institucionalização do PMT. Uma vez iniciadas as atividades, os alunos foram divididos em grupos de trabalho, que passaram a acompanhar os municípios prestando o suporte necessário para a conclusão das ações previstas no cronograma. Ao longo do processo, alguns municípios apresentaram dificuldade em realizar as atividades ou deixaram de dar retorno para a equipe do projeto. Ao fim dos trabalhos, os municípios de Bonfim e Felixlândia concluíram os planos.

Esta experiência contou com a participação efetiva de 12 alunos do curso de Gestão Pública, totalizando 76 horas de trabalho, o que lhes permitiu integralizar cinco créditos por participação em projeto de extensão. A divulgação do projeto foi feita mediante chamada interna, por meio de Edital, sendo os inscritos selecionados em entrevistas.

Consideradas especificidades de cada um dos três projetos, são consideradas, daqui para a frente, por referência o Programa de Imersão, o contingente de alunos envolvidos, o número de trabalhos desenvolvidos por município, a natureza e temas dos trabalhos que foram entregues. No Gráfico 1, é apresentado o número de alunos envolvidos nos quatro semestres.

Gráfico 1 – Alunos participantes do Programa de Imersão, por semestre (2017/2–2019/1) (N=153) (N)

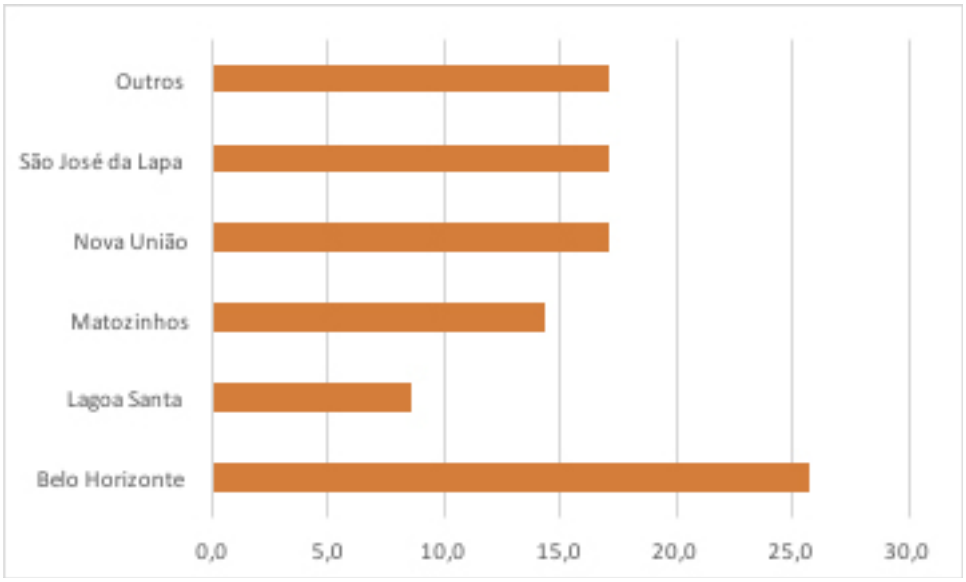


Fonte: SIEX e diários de classe das disciplinas de Laboratório. Elaboração Própria

Nos quatro semestres de vigência do Programa de Imersão, 153 discentes do curso de Gestão Pública se envolveram no desenvolvimentos dos trabalhos, sendo que uma parcela considerável deles está envolvida desde a primeira edição da disciplina de Laboratório, sendo atualmente participantes voluntários, seja compondo as equipes dos trabalhos desenvolvidos no âmbito do Projeto Gestão Pública: Práticas Avançadas, seja como monitores das disciplinas de Laboratório. Como pode ser observado, o número de alunos envolvidos nos três projetos que compõem o Programa cresceu em seus três primeiros semestres de vigência, chegando a 61, em 2018/2, mas caiu em 2019, restringindo-se a 21 participantes.

Como antecipado, nesses quatro semestres, foram atendidos 11 municípios, sendo alguns mais recorrentes, outros, menos. No Gráfico 2, é apresentado o percentual de trabalhados elaborados para cada um deles.

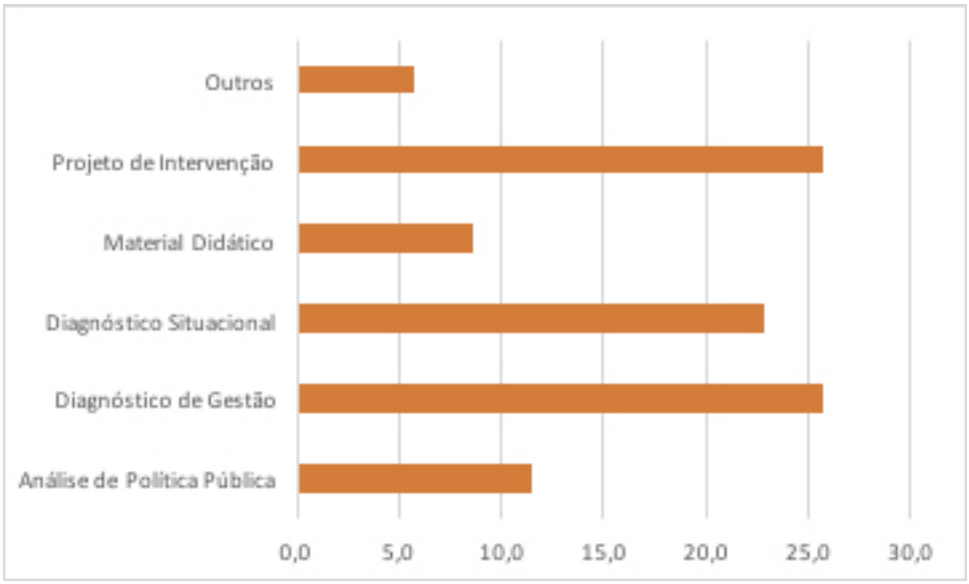
Gráfico 2: Produtos desenvolvidos no Programa de Imersão, por parceiro (2017/2–2019/1) (N=35) (%)



Fonte: SIEX. Elaboração própria.

O município mais beneficiado pelo Programa de Imersão foi o de Belo Horizonte, com 25,7% dos produtos elaborados, sendo seguido pelos municípios de Nova União e São José da Lapa, ambos com 17,1%, e Matozinhos, com 14,3%. Os municípios de Betim, Bonfim, Felixlândia, Sabará, São Joaquim de Bicas e Taquaraçu de Minas compõem o grupo Outros, uma vez que participaram por apenas um semestre, sendo beneficiados, cada um, com um produto. No Gráfico 3, é apresentada a distribuição dos trabalhos por natureza.

Gráfico 3: Produtos desenvolvidos no Programa Imersão, por natureza (2017/2–2019/1) (N=35) (%)



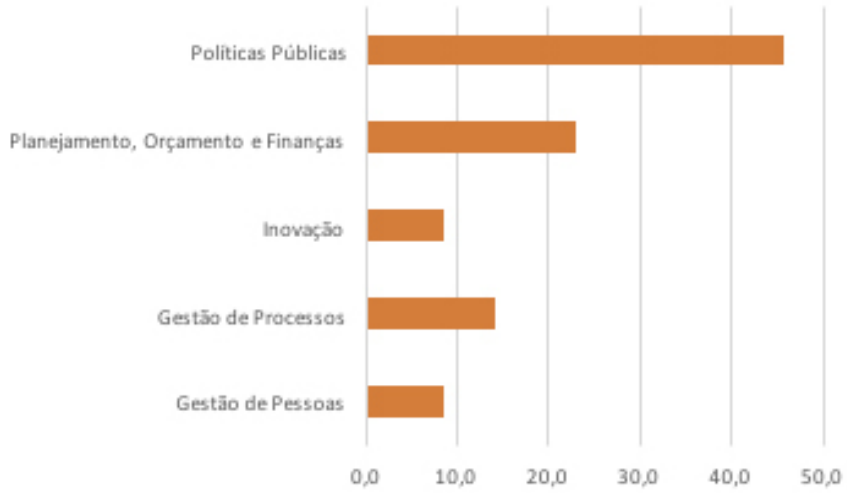
Fonte: SIEX. Elaboração Própria

Quanto à distribuição dos produtos por sua natureza, sobressaem os diagnósticos de gestão e projetos de intervenção, representando, cada um, pouco mais de 25% dos produtos elaborados, e os diagnósticos situacionais representando 22,8% do total. Produtos únicos, como um catálogo de programas e projetos assistenciais que contam com financiamento do Governo Federal, indicando-se, entre outras coisas, o escopo das ações e as regras de adesão, estão abrangidos na categoria Outros.

Cabe destacar que, do total de trabalhos realizados no período, três envolveram o aprofundamento de metodologias de pesquisa (qualitativa e quantitativa) para a produção de dados primários, seja na construção, aplicação de questionários, tratamento e análise dos dados, seja no desenvolvimento e análises de grupos focais e entrevistas semiestruturadas, empregadas como forma complementar aos dados oficiais utilizados para produzir os diagnósticos situacionais e de gestão.

No Gráfico 4, é apresentada a distribuição dos trabalhos por eixo temático.

Gráfico 4 – Produtos desenvolvidos no Programa de Imersão, por eixo temático, (2017/2 – 2019/1), (N=35), (%).



Fonte: SIEX. Elaboração Própria

Quando partimos para uma análise direcionada aos eixos temáticos dos produtos elaborados, constatamos um percentual igual de demandas relacionadas com áreas-fim da gestão pública, especificamente, Políticas Públicas, e áreas-meio, abrangendo Planejamento, Orçamento e Finanças, Gestão de processos e Gestão de Pessoas, ambas com um percentual de 45,7%, totalizando 91,4% do total de trabalhos elaborados no período. Na temática Inovação, incluem-se 8,6% dos trabalhos elaborados. Embora o número seja pequeno, ele indica interesse importante dos municípios em inovar na gestão municipal, assim como a capacidade dos alunos do curso de Gestão Pública em propor respostas novas aos problemas e demandas por eles apresentados.

Finalmente, cabe relatar o impacto dos 35 trabalhos elaborados no âmbito do Projeto de Imersão, especificamente os que foram realizados no âmbito das disciplinas de Laboratório, na gestão pública municipal e a avaliação dos gestores sobre os trabalhos desenvolvidos. Como antecipado, em junho de 2019, foi construído um questionário como forma de obter um *feedback* por parte dos parceiros sobre os trabalhos desenvolvidos. O questionário foi encaminhado por e-mail aos gestores de oito parceiros, abrangendo o universo daqueles que foram mais recorrentes no período. O gestor procurado foi aquele que atuou como interlocutor entre o município e as equipes de trabalho constituídas nas disciplinas de Laboratório, sendo obtidas respostas de sete deles. Os parceiros foram questionados se o trabalho contribuiu com a gestão municipal e se foi implementado e solicitados a explicitar críticas e sugestões para o aprimoramento do projeto, abrangendo o processo de elaboração e a entrega dos produtos.

Na questão sobre a eventual contribuição do trabalho para a gestão municipal, 87,5% respondentes consideraram que os produtos entregues atenderam às expectativas e foram úteis ao município ao atenderem as demandas apresentadas. Dentre as respostas, destacamos as seguintes: produtos de alta qualidade; os produtos foram fundamentais na organização da gestão municipal para o planejamento de ações de implementação de políticas públicas e aprofundamento da legislação sobre o tema; o trabalho contribuiu para o diagnóstico situacional de políticas públicas em desenvolvimento pelo município; o produto é utilizado na implantação de política pública e é referência na formação de gestores locais.

Na questão sobre a implementação do produto, 75% dos respondentes demonstraram interesse em executá-los e consideraram que os projetos componentes do Programa de Imersão podem também colaborar na implementação dos trabalhos entregues. Nessa direção, é importante destacar que, em alguns municípios, os produtos elaborados no âmbito das disciplinas já estão sendo executados em parceria com equipes de alunos.

Nas críticas e sugestões dos parceiros sobre o processo de elaboração dos trabalhos, foram indicados dois pontos principais, que podem ser assim sintetizados: (1) o empenho e dedicação dos alunos e professores em compreender a demanda e contexto do município na construção do produto; (2) que o semestre letivo não acompanha o tempo das políticas públicas, abrindo a sugestão de que alunos participem como bolsistas dedicados ao aprofundamento, visitas em campo e, mais uma vez, o acompanhamento da implementação dos produtos.

Nas críticas e sugestões dos parceiros sobre a entrega do produto (evento de entrega etc.), as informações coletadas abrangeram o seguinte: (1) o produto poderia ser apresentado de forma mais completa no seminário final; (2) a apresentação dos resultados deveria ter maior alcance social e técnico (maior divulgação); (3) os estudantes poderiam realizar mais visitas ao município e, mais uma vez, estabelecer um plano de ação que atenda de forma mais efetiva o desenvolvimento do produto.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar o escopo dos trabalhos desenvolvidos ao longo dos dois anos de vigência do Programa de Imersão, percebe-se que sua natureza acompanha o ciclo de gestão municipal. As atividades foram iniciadas no segundo semestre de 2017, coincidindo-se com o primeiro ano de mandato do chefe do Poder Executivo municipal. Provavelmente em relação com esse ciclo, na primeira turma das disciplinas de Laboratório, os produtos estiveram voltados predominantemente para as áreas-meio; nos dois semestres seguintes, os municípios passaram a demandar mais produtos relacionados às áreas-fim, especificamente, as políticas públicas. Em relação a essa transição no escopo das demandas apresentadas, uma hipótese explicativa é de que o foco em áreas-meio relaciona-se com o fato de ser esta a principal preocupação do gestor municipal no primeiro ano de mandato. É o momento em que eles estão conhecendo e ajustando a máquina administrativa; a partir do segundo ano, o foco retorna para ações e serviços a serem providos à população, e eles direcionam seus esforços para aprimorar ou criar novas políticas públicas.

A partir das análises apresentadas neste trabalho, consideramos que o Programa de Imersão tem contribuído positivamente com todos os envolvidos, abrangendo os discentes do curso de Gestão Pública, os professores do DCP e outros departamentos da UFMG envolvidos, os parceiros municipais e a comunidade local. Merece menção especial a contribuição desse programa na formação de profissionais qualificados para administrar a máquina pública, com experiências ativas em situações reais de enfrentamento dos desafios e problemas com que se confrontam os gestores no cotidiano da profissão. A troca gerada entre os alunos, gestores e a comunidade local durante a elaboração dos trabalhos tem sido vista por todos como oportunidade de desenvolvimento acadêmico e profissional, começando a realizar, assim, no âmbito do curso de Gestão Pública da UFMG, o potencial da articulação, constitucionalmente prevista e academicamente indispensável, entre ensino, pesquisa e extensão universitárias.

5. REFERÊNCIAS

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 18/05/2019.

_____. **Lei nº 13.005,** de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm> Acesso em: 18/05/2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO/ CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO/ CÂMARA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR. **Resolução nº 2**, de 18 de junho de 2007. Dispõe sobre carga horária mínima e procedimentos relativos à integralização e duração dos cursos de graduação, bacharelados, na modalidade presencial. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2007/rces002_07.pdf> Acesso em: 18/05/2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO/ CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO/ CÂMARA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR. **Resolução nº 7**, de 18 de dezembro de 2018. Estabelece as Diretrizes para a Extensão na Educação Superior Brasileira e regimenta o disposto na Meta 12.7 da Lei nº 13.005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024 e da outras providências. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=104251-rces007-18&category_slug=dezembro-2018-pdf&Itemid=30192> Acesso em: 18/05/2019.

BRASIL. UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS/COLEGIADO DE COORDENAÇÃO DIDÁTICA DO CURSO DE GESTÃO PÚBLICA. **Projeto Pedagógico: Curso de Gestão Pública**, 2018. Disponível em: < http://www.fafich.ufmg.br/gestaopublica/wp-content/uploads/2018/09/Projeto-Pedag%C3%B3gico.pdf> Acesso em: 18/05/2019.

BRASIL. UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS/CONSELHO DE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. **Resolução Complementar nº 01/2018.** Aprova as Normas Gerais de Graduação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Disponível em: <http://www.fafich.ufmg.br/gestaopublica/wp-content/uploads/2018/11/Resolu%C3%A7%C3%A3o-Complementar-01-2018-Normas-Gerais-de-Gradua%C3%A7%C3%A3o.pdf> Acesso em: 18/05/2019.

_____. **Resolução nº 02/2016.** Regulamenta os critérios para a atribuição de créditos relativos a Atividades Integradoras de Créditos (AIC) a serem computados na integralização curricular do aluno do Curso de Gestão Pública da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Disponível em: <http://www.fafich.ufmg.br/gestaopublica/wp-content/uploads/2018/04/Resolu%C3%A7%C3%A3o-02_2016-Atividades-Integradoras-de-Cr%C3%A9dito.pdf> Acesso em: 18/05/2019.

COELHO, Fernando S., RIBEIRO Jr., Wilson S., CÔRREA, Talita. Projeto e Disciplina UNICIDADE: ensino e extensão no Campo de Públicas pela imersão na gestão pública municipal. In: USP. **Metodologias e práticas: experiências no semiárido brasileiro**, 2015.

FORPROEX - FÓRUM DE PRÓ-REITORES DE EXTENSÃO DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS. **Política Nacional de Extensão Universitária,** 2012. Disponível em: <https://www.ufmg.br/proex/renex/images/documentos/2012-07-13-Politica-Nacional-de-Extensao.pdf> Acesso em: 18/05/2019.

MINAS GERAIS – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Programa de Internato em Administração e Gestão Municipal: PRINAGEM 2016 e 2017. Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <http://www.eg.fjp.mg.gov.br/prinagem.pdf> Acesso em: 18/08/2017.

POLIGNANO, Marcus V. et al. Internato Rural da Faculdade de Medicina da UFMG - 25 Anos de Integração DocenteAssistencial. In: Anais do **2º Congresso Brasileiro de Extensão Universitária Belo Horizonte** – 12 a 15 de setembro de 2004. Disponível em: <https://www.ufmg.br/congrext/Educa/Educa107.pdf> Acesso em: 18/08/2017.

COMPETÊNCIAS DIGITAIS NO CAMPO DE PÚBLICAS: A FORMAÇÃO DE GESTORES PÚBLICOS DO SÉCULO XXI

LETÍCIA DUFLOTH BIANCHINI (FJP-MG)
MARCO ANTÔNIO DE ALMEIDA SILVA (FJP-MG)
MAX MELQUÍADES DA SILVA (FJP-MG)
SIMONE CRISTINA DUFLOTH (FJP-MG)

RESUMO

O presente artigo analisa as competências digitais no contexto da formação e da atuação de gestores públicos. De maneira específica, são estudados: o percentual de carga horária dedicado a conteúdos direta e indiretamente relacionados à temática da tecnologia de informação e a visão de estudantes e especialistas sobre o conteúdo ministrado; as percepções de estudantes do campo de públicas sobre seu domínio e experiência no que concerne ao uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC); e a importância das tecnologias no setor público a partir das perspectivas de alunos e especialistas no campo de públicas. A metodologia se caracteriza como exploratória de abordagem qualitativa e quantitativa, realizada a partir de pesquisa bibliográfica, documental e de campo. Foram aplicados questionários e realizadas entrevistas com estudantes e especialistas da área, e desenvolvida análise das matrizes curriculares dos cursos do campo de públicas das dez instituições mais bem avaliadas segundo o Conceito Enade 2015. Os resultados encontrados trazem indícios de desafios na atuação de gestores públicos, em virtude de dificuldades relacionadas ao uso de ferramentas tecnológicas no exercício de suas atividades. Além disso, constata-se um ainda incipiente desenvolvimento de competências digitais na formação de gestores públicos.

Palavras-chave: competências digitais no campo de públicas, TIC no setor público, formação de gestores públicos, atuação de gestores públicos.

ABSTRACT

This article analyzes the digital competences in the context of training and performance of public managers. Specifically, it is studied: the percentage of hours dedicated to content directly and indirectly related to the topic of information technology and the view of students and experts on the content taught; the perceptions of students in the Public Administration area about their mastery and experience regarding the use of Information and Communication Technologies (ICT); and the importance of technologies in the public sector from the perspectives of students and experts in the Public Administration area. The methodology is characterized as exploratory of a qualitative and quantitative approach, based on bibliographical, documentary and field research. Questionnaires were applied and interviews were conducted with students and specialists in the field, and the curricular matrices of the courses in the Public Administration area of the ten most evaluated institutions according to the Enade 2015 Concept were analyzed. The results found show signs of challenges in the performance of public managers, due to difficulties related to the use of technological tools in the exercise of their activities. In addition, there is still an incipient development of digital skills in the training of public managers.

Keywords: digital skills in courses in the Public Administration area, ICT in the public sector, training of public managers, performance of public managers.

INTRODUÇÃO

A era digital provoca impactos em todas as esferas de governo e impulsiona mudanças inovadoras e criativas na administração pública e na prestação de serviços públicos. Nesse sentido, os gestores públicos devem estar preparados para esse cenário por meio de competências digitais. Tais competências revelam a capacidade das pessoas em utilizar com segurança e autonomia as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), o que envolve habilidades para lidar com ferramentas tecnológicas. Sendo assim, essas competências se configuram como essenciais ao desempenho de funções públicas, especialmente, dentro do contexto de atuação dos gestores do século XXI.

Segundo Rada, Vidal e Cervera (2011), as competências digitais se situam no âmbito da sociedade do conhecimento e são refletidas na capacidade decisória e na solução de problemas em qualquer ambiente de aprendizagem, seja ele pessoal, profissional ou social. Essa premissa está associada ao quadro proposto por Carretero, Vuorikari e Punie (2017), no âmbito da Comissão Europeia, por meio do Digital Competence Framework for Citizens (*DigComp* 2.1). O quadro identifica e classifica as competências digitais em diferentes áreas e níveis, de forma a categorizar os graus de perícia dos indivíduos em relação ao emprego do meio digital em seus afazeres, tais como a utilização dos dispositivos digitais em si, ou o *savoir-faire* do sujeito acerca de seus desafios e de sua autonomia na conclusão de tarefas.

Esse estudo orientou a elaboração do presente artigo no sentido de identificar o desenvolvimento de competências digitais tanto na formação quanto na atuação de gestores públicos. Essas competências são fundamentais para a melhoria da qualidade do setor público, uma vez que suscitam transformações criativas e inovadoras que contribuem para a eficiência e a rapidez de processos, para a transparência governamental e para o estabelecimento de canais de aproximação do governo em relação aos cidadãos para a prestação dos serviços públicos e para a participação cidadã. A literacia digital no setor público pode expandir iniciativas fundamentais no contexto da era digital, como a ampliação e o aprimoramento da governança digital, que impulsiona a melhoria da qualidade dos serviços públicos e estimula a participação social e democrática por meio do ambiente digital.

Sendo assim, nota-se a primordialidade de incitar o desenvolvimento das competências digitais no âmbito estatal, com o intuito de dinamizar as atividades exercidas na esfera pública. Dessa forma, disciplinas voltadas para temáticas que estimulem tais competências em cursos de formação na área de Administração Pública criam oportunidades para os gestores públicos na assimilação desses contextos emergentes. Uma vez que as tecnologias digitais avançam vertiginosamente, a formação dos profissionais que se inserem nesse contexto deve configurar-se de forma dinâmica a fim de suprir necessidades profissionais que englobam tanto fundamentos teóricos essenciais, além de conteúdos emergentes voltados ao desenvolvimento de competências digitais no âmbito dos profissionais do futuro.

Dentro dessa seara, esta pesquisa se justifica ao estudar o tratamento conferido à formação e à atuação de gestores públicos no que se refere às competências digitais. Tendo em vista o exposto, o presente artigo tem como objetivo analisar as competências digitais no âmbito da formação e da atuação de gestores públicos. Especificamente, pretende-se: a) identificar o percentual de carga horária dedicado a conteúdos direta e indiretamente relacionados à temática da tecnologia de informação e a visão de estudantes e especialistas sobre o conteúdo ministrado; b) investigar a percepção de estudantes sobre seu domínio no que concerne ao uso das TIC; c) identificar a importância das TI no setor público a partir da perspectiva de estudantes e especialistas no campo de públicas.

Para tanto, o presente trabalho está organizado da seguinte maneira: primeiramente, descreve-se a metodologia utilizada para a análise realizada, que contou com pesquisa bibliográfica, documental e de campo. Logo após, de modo a trazer uma maior clareza quanto aos conceitos que sustentam a pesquisa, é feito um referencial teórico a partir de uma análise bibliográfica. Posteriormente, são apresentados os resultados da pesquisa desenvolvida, em atendimento aos objetivos relatados.

METODOLOGIA

A metodologia utilizada classifica-se como exploratória de abordagem qualitativa e quantitativa. O caráter exploratório da pesquisa caracteriza por proporcionar uma visão geral acerca de determinado assunto e esse tipo de pesquisa tem a finalidade de desenvolver conceitos e ideias para estudos posteriores (GIL, 2008).

A coleta de dados envolveu pesquisa bibliográfica, documental e de campo. A pesquisa bibliográfica foi realizada a partir de literatura sobre Administração Pública, Tecnologias de Informação e Comunicação no setor público, governo eletrônico e formação de gestores públicos. Utilizou-se, pois, de artigos científicos, em especial os fundamentos do *DigComp* (CARRETERO; VUORIKARI e PUNIE, 2017).

O levantamento documental se deu a partir das matrizes curriculares e dos projetos pedagógicos dos cursos do campo de públicas das dez instituições mais bem avaliadas segundo o Conceito Enade[1] 2015. Dentre os diversos parâmetros existentes, utilizou-se esse indicador, haja vista que ele analisa o desempenho de estudantes em uma prova que avalia os conteúdos de formação dos futuros gestores púbicos. O critério de seleção para a amostragem analisada se justifica dada a ampla gama de cursos do campo de públicas em nível superior existentes no Brasil, buscando-se representar cursos reconhecidos como de maior excelência. Ressalta-se que o último ano em que o exame foi aplicado para esse grupo foi o ano de 2018, embora só tenham sido divulgados os resultados do ano de 2015, o que justifica a escolha desse ano para a realização da análise quantitativa do presente estudo.

A partir das instituições e cursos identificados dentro desses critérios, foi feita uma análise curricular dos referidos cursos com o intuito de verificar a atenção dada a disciplinas voltadas para a abordagem do uso de Tecnologias da Informação e Comunicação, a partir de indícios que demonstram conteúdos relacionados a TI na formação dos gestores. Além disso, a pesquisa documental também envolveu consulta a sites governamentais relacionada ao Conceito Enade.

A análise das matrizes curriculares e projetos pedagógicos, realizada de maneira quantitativa, considerou a carga horária de disciplinas relacionadas à TI diretamente, em que o objetivo do conteúdo da disciplina é aprender temáticas relacionadas a TIC e isso está explícito nas ementas das disciplinas; e indiretamente, quando o objetivo da disciplina não é o aprendizado sobre tecnologias, mas recursos tecnológicos são usados como meio para atingi-lo. Pode-se exemplificar como as disciplinas que abordam TI de maneira direta as de Informática, Sistemas de Informação, Governo Eletrônico, dentre outras; e as que tratam do tema de forma indireta as de Estatística, Métodos Quantitativos, Gestão de Processos, etc.

A pesquisa de campo, por sua vez, envolveu a realização de questionário semiaberto a alunos de alguns dos referidos cursos que são objeto deste trabalho. O questionário foi divulgado para grupos de Whatsapp de estudantes das instituições analisadas de maneira aberta, e a coleta de dados se deu por meio do *Google Forms*. O questionário ficou disponível para resposta durante o período de uma semana, na terceira semana de junho de 2019. Nesse período, foram coletadas dezesseis respostas que contribuíram para o presente estudo.

A análise desses questionários ocorreu de forma quantitativa no que diz respeito às questões fechadas com relação à autoavaliação dos respondentes acerca de seu domínio sobre o uso das TIC; e qualitativa nos demais aspectos abordados, como a percepção dos estudantes sobre conteúdos sobre TI ao longo do curso e sobre o desempenho de gestores públicos, a partir de experiências profissionais dos alunos.

Além disso, foram realizadas três entrevistas com especialistas na área de formação de gestores públicos e de tecnologias de informação aplicadas à Administração Pública. Os entrevistados foram o professor Francisco Gaetani (FGV/EBAPE), doutor em Administração Pública pela London School of Economics and Political Science (LSE), o professor Fernando Souza Coelho (USP), doutor em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas; e a professora Maria Alexandra Viegas Cortez da Cunha (FGV/EAESP), doutora em Administração pela Universidade de São Paulo (USP). Nessas entrevistas, as questões envolveram a percepção dos respondentes sobre as TI nas áreas de formação e de atuação de gestores públicos. Importância e desafios para a Administração Pública e tendências futuras.

A partir das informações e dos dados coletados, foi possível estabelecer correlações entre as percepções dos especialistas, dos alunos e das matrizes curriculares de forma a concluir sobre os objetivos estabelecidos para esse trabalho.

[1] O Conceito Enade é um indicador de qualidade elaborado com base no desempenho de estudantes de cursos superiores no Enade (Exame Nacional de Desempenho de Estudantes). O cálculo do indicador é realizado por curso de graduação, a partir do código do curso constante no Sistema e-MEC. Seu objetivo é avaliar periodicamente os cursos de graduação, por meio dos resultados trienais de desempenho dos alunos. O ano de aplicação do Enade para a área do campo de públicas é o ano III, que compreende as Ciências Sociais Aplicadas, Ciências Humanas e áreas afins (BRASIL, 2019).

COMPETÊNCIAS DIGITAIS E LITERACIA DIGITAL: NOVOS DESAFIOS PARA O SÉCULO XXI

O ritmo da inovação tecnológica está constantemente evoluindo. A expansão e a difusão das Tecnologias de Informação e Comunicação têm contribuído para a proliferação de conteúdos multimidiáticos e para a necessidade do uso consciente e responsável da informação dentro do mundo globalizado. Nesse contexto, o comportamento da sociedade se modifica e sofre influência do conteúdo informacional que recebe, utiliza e dissemina. Para saber lidar com esse ambiente digital é importante que os indivíduos detenham competências que lhes permitam aproveitar de maneira plena o potencial tecnológico disponível, além de serem capazes de discernir sobre o uso de ferramentas, dados e informações dentro de seus propósitos e necessidades. Dessa forma, se por um lado a difusão da Internet possui especial papel para uma inclusão plena dos indivíduos na Sociedade da Informação, a ausência dessas novas competências digitais se traduz em exclusão. (VAN DAURSEN, 2010)

Nesse cenário, destaca-se o termo literacia digital, que representa a habilidade de identificar, compreender, interpretar, criar, comunicar e computar, utilizando materiais impressos e escritos associados a contextos variados. Portanto, a literacia envolve um processo de aprendizagem contínua, que permite aos indivíduos alcançarem os seus objetivos, desenvolver o seu conhecimento e potencial, além de poderem participar plenamente na sociedade (MOELLER et. al., 2011).

No contexto global e com o desenvolvimento das TIC, é importante que as comunidades digitais ofereçam oportunidades no que diz respeito à educação, aprendizagem, interação, participação, envolvimento cívico e auto expressão (JENKINS et al., 2009 apud SEBASTIÃO, 2014). Nesse alinhamento, a literacia digital engloba a capacidade interagir com outros atores por meio da Internet, o que leva à necessidade de compreendê-la e utilizá-la de forma crítica, ética, segura, eficiente, eficaz e responsável. Sendo assim, é um processo de aprendizagem aplicado ao mundo digital, a partir do uso de ferramentas digitais para identificar, acessar, gerenciar, integrar, avaliar, analisar e sintetizar recursos digitais, construir novos conhecimentos nesse meio, criar expressões midiáticas e se comunicar com outros, a fim de possibilitar uma ação social construtiva e refletir acerca desse processo (MARTIN, 2005).

De acordo com Sebastião (2014), a literacia digital permite dotar o indivíduo de competências e conhecimentos que determinam o seu sucesso profissional e proporcionam meios de participação ativa de cidadania. Essas competências se direcionam para melhor lidar com o ambiente digital que configura o contexto da Sociedade da Informação (ALA-MUTKA, 2011; AZEVEDO, PEDRO e SANTOS, 2015). Para Azevedo, Pedro e Santos (2015), as competências digitais podem ser estruturadas em duas dimensões. A primeira dimensão está relacionada aos fatores relativos ao meio; isto é, diz respeito à disponibilidade das TIC e o acesso a elas, como computadores, Internet e smartphones. A segunda, que é a competência individual, inclui: ter aptidões operacionais básicas para utilização dos fatores relativos às TIC; aplicar esses conhecimentos em áreas como a vida profissional, aprendizagem e participação na sociedade; e ter um conjunto de atitudes e de princípios éticos, por exemplo, uso confiante e uso criativo.

Uma referência para o desenvolvimento de competências digitais é o *Digital Competence Framework for Citizens,* também conhecido como *DigComp*. Publicado pela primeira vez em 2013, foi atualizado pela última vez em 2017 (*DigComp* 2.1) com incrementos na terminologia e no modelo conceitual, bem como na apresentar exemplos da sua implementação em nível europeu, nacional e regional.

A versão *DigComp* 1.0 apresentava três níveis de proficiência (básico, intermédio e avançado), que foram aumentados para oito níveis na versão atual, o *DigComp* 2.1. Para cada competência, foram definidos oito níveis de proficiência que se traduzem em resultados de aprendizagem, inspirados na estrutura e vocabulário do Quadro Europeu de Qualificações (QEQ)[2]. Além disso, a descrição de cada nível contém conhecimentos, habilidades e atitudes, descritos num único descritor por nível de cada competência; isto equivale a 168 descritores.

Dessa forma, pode-se dizer que o *DigComp* 2.1. possui como foco a ampliação dos níveis de proficiência, novos exemplos para o uso desses níveis, com o objetivo de apoiar as partes interessadas na implementação do Quadro (CARRETERO, VUORIKARI e PUNIE, 2017).

[2] O Quadro Europeu de Qualificações (QEQ) consiste num sistema de referência comum europeu que permite fazer corresponder os quadros e sistemas nacionais de qualificações de diferentes países. Na prática, funciona como um dispositivo de conversão, originando maior correspondência nas qualificações. Isto beneficiará os aprendizes e trabalhadores que pretendam mudar de país ou de emprego ou ainda que pretendam transferência para outra instituição de ensino, no próprio país (COMISSÃO EUROPEIA, 2019).

O *DigComp possui* cinco áreas de competência, que englobam 21 competências, apresentando, cada uma, oito níveis de proficiência. A primeira área de competência "Literacia de informação e de dados" resume-se em localizar e articular as necessidades de informação e de dados, bem como julgar a relevância da fonte e seu conteúdo. Entende-se a segunda área "Comunicação e colaboração" como a interação, comunicação e colaboração através de tecnologias digitais, tendo consciência da diversidade cultural e geracional, além da participação na sociedade e garantia da identidade digital. A terceira área "Criação de conteúdo digital" diz respeito à criação e edição de conteúdo digital para melhorar e integrar informações, compreendendo como os direitos autorais e as licenças devem ser aplicados. A quarta área de competência "Segurança" engloba a proteção dos dispositivos, conteúdo, dados pessoais e privacidade em ambientes digitais, bem como da saúde física e psicológica. É importante também estar ciente das tecnologias digitais para o bem-estar social e a inclusão social e do impacto ambiental das tecnologias digitais e seu uso. A quinta área "Resolução de Problemas" pode ser sumarizada em identificar e resolver os problemas em ambientes digitais, fazendo uso de ferramentas para inovar os processos e produtos em consonância à evolução digital (CARRETERO, VUORIKARI e PUNIE, 2017).

O Quadro 1 apresenta os oito níveis de proficiência em relação à competência digital propostos por Carretero, Vuourikari e Punie (2017).

Quadro 1 –Níveis de proficiência descritos no DigComp 2.1.

Nível	Complexidade da tarefa	Autonomia	Domínio cognitivo
1	Tarefas simples	Com orientação	Lembrar
2	Tarefas simples	Com autonomia e orientação onde necessário	Lembrar
3	Tarefas bem definidas e rotineiras; Problemas simples	Sozinho(a)	Compreender
4	Tarefas bem definidas e não rotineiras; Problemas simples	De modo independente e de acordo com as próprias necessidades	Compreender
5	Tarefas e problemas diferentes	Orientando outros	Aplicar
6	Tarefas mais apropriadas	Adaptando-se a outros em um contexto complexo	Avaliar
7	Problemas complexos com definição limitada	Contribuindo para a prática profissional; Orientando outros	Criar
8	Problemas complexos com muitos fatores que interagem entre si	Propondo novas ideias e processos para a área	Criar

Fonte: Adaptado de Carretero, Vuorikari e Punie (2017).

Conforme demonstrado no quadro, cada nível representa um incremento na aquisição da competência pelos indivíduos, de acordo com o seu desafio cognitivo, a complexidade das tarefas com as quais são capazes de lidar e a sua autonomia para concluí-las. É interessante notar que, à medida que os níveis de proficiência aumentam, também aumenta a capacidade dos indivíduos de realizar transformações no cenário profissional.

Dessa forma, garantir que os indivíduos em uma organização melhorem suas competências digitais significa caminhar na direção de uma transformação do ambiente organizacional, para além do uso da tecnologia para a resolução de problemas pontuais. Aplicada ao setor público, essa concepção está atrelada à possibilidade do aumento da eficiência dos processos, da melhoria na prestação de serviços públicos e na transformação do paradigma de governança.

3.2. FORMAÇÃO DE GESTORES PÚBLICOS: PRINCIPAIS LINHAS E CONTEÚDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DE COMPETÊNCIAS DIGITAIS

Atualmente, as estratégias dos governos digitais são essenciais para institucionalização dos objetivos relativos às políticas públicas, além de alinhar as prioridades governamentais e integrar ações coordenadas em prol da gestão pública eficiente e da prestação de serviços públicos de qualidade. Os benefícios potenciais da transformação de inúmeros serviços públicos presenciais em serviços públicos disponibilizados em meio digital incluem a redução de custos e os ganhos de eficiência, além da maior transparência e controle social. Nesse cenário, os governos devem se valer de servidores públicos capacitados com competências digitais necessárias para esse ambiente diverso e desafiador. Esse quadro se configura pela alta demanda por formação de qualidade de servidores, que serão responsáveis por coordenar e assegurar a implementação das estratégias de governos digitais (KREGEL e OGONEK, 2018; OCDE, 2018).

Coelho (2008) destaca diversas lacunas que tolhem a formação acadêmica dos estudantes de graduação em administração pública (AP) no Brasil, limites esses que perpassam desde a atração dos alunos de ingressarem nos cursos, até a futura inserção e retenção profissional. O desgaste da imagem do Estado é um dos fatores que desestimulam os alunos a cursarem AP. Associa-se o serviço público à ineficiência, incompetência política e incapacidade administrativa, o que resulta em ceticismo e estereótipos em relação ao Estado.

Outro problema destacado pelo autor é a carência e o pouco desenvolvimento de técnicas administrativas adequadas às especificidades da gestão pública. Isso se traduz, por um lado, em privilegiar conteúdos teóricos oriundos da administração de empresas em razão da pouca produção científica na área de AP. Por outro, a tensão da política versus a administração subsiste frente a rivalidade entre politicismo e o tecnicismo, ou entre a governança e o gerencialismo, concepção e execução (COELHO, 2008).

No contexto de governo eletrônico, que utiliza as TIC combinadas com mudanças organizacionais no setor público, são requeridos administradores públicos com conhecimentos e habilidades para operar na fronteira entre as políticas e as técnicas administrativas. Para tanto, são necessárias novas competências gerenciais e político-administrativas, que associem as habilidades gerenciais atreladas ao uso das Tecnologias de Informação e Comunicação na perspectiva do governo eletrônico e às condições legais para a operacionalização das políticas públicas (COELHO, 2008; KREGEL e OGONEK, 2018).

Também é apontado por Coelho (2008) que falhas na interface entre a teoria e a prática são reconhecidas pelo corpo discente e docente dos cursos de graduação em AP. Alguns dos fatores apontados pelo autor como motivos para essas falhas são o subaproveitamento da expertise de parte do corpo docente e a falta de estágios estruturados para a habilitação em AP; além do vínculo frágil das universidades com o setor público e a insuficiência de projetos de iniciação científica e extensão acadêmica; bem como *gaps* de competência de direção e domínio ferramental. Com a expansão das TIC nas atividades governamentais, a adoção de estratégias para inserir conteúdos que envolvam temáticas relacionadas a abordagens práticas em TI, nos cursos de formação para os alunos do campo de públicas é um caminho para aprimorar os processos na administração pública. Os produtos e serviços digitais necessários para a eficácia e eficiência do governo eletrônico carecem de competências digitais que podem ser adquiridas no ensino superior, em cursos de formação, especialização e de capacitação.

Notadamente, a transformação digital do setor público enfrenta desafios não apenas relacionados à atração, desenvolvimento e retenção de profissionais de TI com o conjunto adequado de habilidades, mas também pela necessidade de desenvolver competências digitais e de conscientização entre os dirigentes, decisores e implementadores de política. Liderança e competências digitais entre funcionários públicos estão entre os fatores mais críticos para a evolução no sentido de uma política sustentável e consistente de governo digital (OCDE, 2018)

A transformação digital exige que os governos priorizem o desenvolvimento de novas competências e habilidades para abordar o novo ambiente de políticas públicas, em um cenário em que as competências digitais ainda são geralmente entendidas como uma capacidade técnica, e não como um ativo fundamental para a maioria dos perfis profissionais, sobretudo aqueles com níveis consideráveis de senioridade. Nesse sentido, também é necessário o desenvolvimento de uma cultura de concepção digital entre servidores públicos para fomentar o entendimento de que a transformação digital não é uma questão meramente técnica, mas uma realidade transversal que deve ser abordada com habilidades que vão muito além dos domínios técnicos (OCDE, 2018).

4. COMPETÊNCIAS DIGITAIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ANÁLISE APLICADA À FORMAÇÃO E À ATUAÇÃO DE GESTORES PÚBLICOS

Com base nas informações e nos dados coletados conforme descrito na metodologia, desenvolveu-se a análise aqui apresentada e organizada em duas seções. A primeira refere-se ao estudo das matrizes curriculares de cursos de formação do campo de públicas, bem como à percepção de alunos e de especialistas sobre conteúdos desenvolvidos nos cursos e sobre as competências digitais dos estudantes. A segunda perspectiva relaciona-se às competências digitais na atuação dos gestores públicos, seus principais desafios e tendências, estudo que foi arcabouçado pela análise qualitativa referente à participação de estudantes e especialistas na pesquisa, além de estudos anteriores que trazem evidências sobre a atuação de gestores públicos e o uso de tecnologias no setor público.

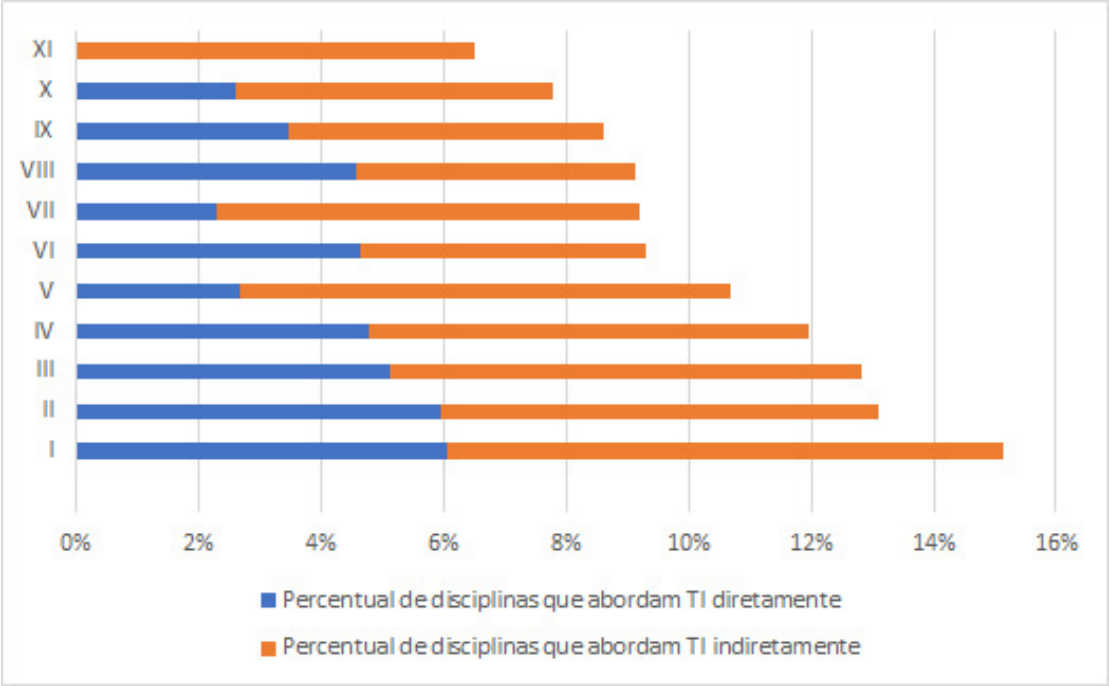
4.1. ANÁLISE DAS COMPETÊNCIAS DIGITAIS NO ÂMBITO DA FORMAÇÃO DE GESTORES PÚBLICOS

De maneira a suscitar o desenvolvimento de competências digitais em estudantes de cursos do campo de públicas, devem ser levadas em consideração múltiplas variáveis, e uma de suma importância é a abordagem da temática da tecnologia, seja diretamente, em disciplinas de Informática, Sistemas de Informação, Governo Eletrônico, etc., seja indiretamente, em matérias de Estatística, Gestão de Processos, Métodos Quantitativos, etc., em que são ministrados conteúdos tecnológicos como Excel, Bizagi, linguagens de programação, ferramentas de georreferenciamento, dentre outras, ao decorrer das disciplinas, conforme detalhado na metodologia.

Tendo em vista essas questões, a análise dos projetos pedagógicos e das matrizes curriculares de cursos do campo de públicas das dez instituições pesquisadas no presente estudo foram realizadas em 11 cursos, uma vez que uma das instituições oferece o mesmo curso nas modalidades presencial e à distância, porém, com matrizes curriculares distintas. Desses onze cursos analisados, dois são à distância. Foi elaborado o cálculo, pois, da carga horária de disciplinas desses cursos que tratam da Tecnologia da Informação, direta e indiretamente, em relação à carga horária total do curso referente às disciplinas obrigatórias. As disciplinas optativas não foram analisadas, haja vista que algumas das instituições não possuem grades fixas com relação a matérias eletivas, tendo sido levadas em conta, pois, somente as disciplinas obrigatórias.

Os resultados encontrados evidenciam uma incidência baixa de disciplinas que tratam de tecnologias. A média de disciplinas que abordam TI diretamente foi de 3,8% do total do curso, sendo que um dos onze cursos analisados sequer possui em sua matriz ao menos uma disciplina do tipo. A média de matérias que tratam indiretamente do tema, por sua vez, foi de 6,55%, e a soma de disciplinas que versam direta e indiretamente sobre tecnologias foi superior a 15% em somente um dos cursos analisados. O Gráfico 1 apresenta a carga horária das disciplinas sobre tecnologias de informação em relação à carga horária total de cada curso. Os nomes das instituições foram omitidos de modo a preservá-las.

Gráfico 1 - Percentual da carga horária de disciplinas que abordam a temática de tecnologias em relação à carga horária total dos cursos do campo de públicas das dez mais bem colocadas instituições segundo o Conceito Enade 2015 a partir dos projetos pedagógicos e matrizes curriculares vigentes em 2019.



Fonte: elaboração própria.

É interessante observar que nem dentre os cursos de graduação à distância analisados, que pressupõem por sua própria natureza um maior fomento ao desenvolvimento de competências digitais, os resultados encontrados não se destacaram em contraste com os cursos presenciais. Observam-se, pois, resultados insatisfatórios no que diz respeito à abordagem das tecnologias nos cursos do campo de públicas estudados, tendo em vista que os conteúdos relacionados ao tema ainda correspondem a um percentual baixo relativamente às cargas horárias totais dos cursos. Isso se configura como um problema, haja vista a crescente expansão das tecnologias no século XXI e a exigência de novas competências digitais para futuros gestores públicos.

Coelho (2019), acredita que esse resultado pode estar associado a uma tradição de formação acadêmica no campo de públicas que secundariza a gestão, o que inclui a gestão informacional e de dados, e sobrevaloriza a dimensão da análise política. Esse viés atravanca a abordagem de aspectos gerenciais e instrumentais nos cursos, o que pode explicar a baixa incidência de disciplinas sobre tecnologias, em especial aquelas que trazem não apenas certas noções de informática, mas que tratam de temas complexos das tecnologias aplicadas à gestão pública e que levantam discussões sobre aspectos sociotécnicos e sistemas abertos, como a temática da governança digital.

Em outras entrevistas realizadas com especialistas na área de formação de gestores públicos e de tecnologias aplicadas à gestão pública, foram relatados indícios de que há uma intenção por parte de algumas das instituições analisadas de alterar esse quadro, a partir de uma reformulação das grades curriculares de modo a promover uma adequação ao contexto da era digital e de seus impactos no setor público. Há o intuito de se inserir mais disciplinas obrigatórias na área de TI, com conteúdos sobre Big *Data, Data Science*, ferramentas de georreferenciamento, dentre outros. Observa-se, pois, que há uma incipiente tentativa de mudança, o que é positivo, haja vista que os resultados observados pautados nas matrizes curriculares vigentes evidenciam uma incidência baixa de disciplinas que tratam de tecnologias.

As respostas obtidas no questionário aplicado entre estudantes do campo de públicas das dez melhores colocadas instituições segundo Conceito Enade 2015 corroboraram com a análise realizada a partir dos projetos pedagógicos dos cursos. Segundo os alunos, a oferta dessas disciplinas é baixa ou até mesmo inexistente. Além disso, a maior parte deles afirmou que nunca participou ou teve conhecimento acerca de eventos ou palestras promovidos pela instituição de ensino sobre a temática da tecnologia aplicada à gestão pública.

O estudo do Quadro de Competências Digitais para Cidadãos orientou o presente trabalho no sentido de verificar o nível de proficiência no que tange às competências digitais em que se encontram os estudantes dos cursos analisados. Como abordado no referencial teórico, existem cinco áreas de competência, que se subdividem em níveis de proficiência a partir de resultados de aprendizagem, em uma escala de 1 a 8. Esperava-se que a maior parte dos estudantes se encontrassem em níveis de proficiência intermediários ou avançados dessas competências, ou seja, entre os níveis 3 e 6. A partir de uma breve explicação para os respondentes acerca do significado de cada dimensão do Quadro, eles identificaram suas competências digitais de acordo com o nível em que avaliavam se encontrar.

Com relação à primeira área de competência, referente à literacia de informação e de dados, os respondentes se identificaram, em grande maioria (quase 70%), no nível altamente especializado, que corresponde aos valores 7 e 8 na escala. De acordo com o Quadro, um indivíduo que possui esses níveis de proficiência para a referida competência é capaz de criar soluções para problemas complexos relacionados à navegação, filtragem de dados e informações, avaliação de fontes de dados, armazenamento de conteúdo, dentre outros, além de conseguirem criar novas ideias e soluções para essa área. Apenas 6% dos estudantes se consideram em um nível intermediário, e nenhum em um nível básico.

Esse resultado foi semelhante no que diz respeito à segunda seara de competência descrita no Quadro, que está relacionado à comunicação e colaboração. Quase 60% dos respondentes classificaram sua proficiência nessa competência no nível 8, o mais avançado possível. Isso significa que eles seriam capazes, por exemplo, de criar soluções para resolver problemas complexos e com muitos fatores que interagem entre si no que diz respeito à interação por meio de tecnologias digitais e meios de comunicação, compartilhamento de informações, participação social a partir da utilização de serviços digitais públicos e privados, processos colaborativos, e, também, propor ideias e soluções inovadoras e criativas para a área.

Já no que concerne à terceira esfera de competência, que abarca a criação de conteúdo digital, a maior parte (quase 60%) dos estudantes considera que possui um nível 5 de proficiência, o que corresponde a um resultado avançado, mas não altamente especializado. Nesse patamar, os indivíduos têm capacidade de orientar pessoas quanto à produção de conteúdos digitais, criar e editar conteúdos em diferentes formatos, modificar e aperfeiçoar itens diversos de conteúdo e informação, compreender e aplicar diferentes regras quanto a direitos autorais, dentre outros aspectos.

Com relação à quarta área de competência, que corresponde à segurança no meio digital, os estudantes se identificaram, em maioria (pouco mais de 60%), nos níveis 5 e 6, ou seja, avançados. Eles seriam capazes de, por exemplo, aplicar as medidas mais apropriadas para evitar riscos na rede, proteger informações e conteúdos próprios e de outros, avaliar declarações de política de privacidade e evitar riscos à saúde no meio digital. Essa foi a única área em que uma parte dos respondentes (cerca de 6%) se classificaram no nível 1, o mais básico possível, e 25% deles consideram que se encontram nos níveis 3 e 4, ou seja, intermediários. Isso evidencia que parte considerável dos estudantes não se considera confiante quanto a esse tema em comparação com as demais esferas de competência.

Por fim, quanto à quinta seara de competência, mais de 60% dos alunos consideraram que se encontram nos níveis 5 e 6 de proficiência (avançados). De acordo com o Quadro, indivíduos nesses níveis conseguem avaliar problemas técnicos e resolvê-los de diferentes formas, aplicar ferramentas digitais diversas para sanar necessidades tecnológicas, adaptar as tecnologias para criar conhecimento e inovar processos e produtos. Cerca de 30% dos estudantes julgaram, ainda, estar nos níveis 7 e 8, ou seja, altamente especializados.

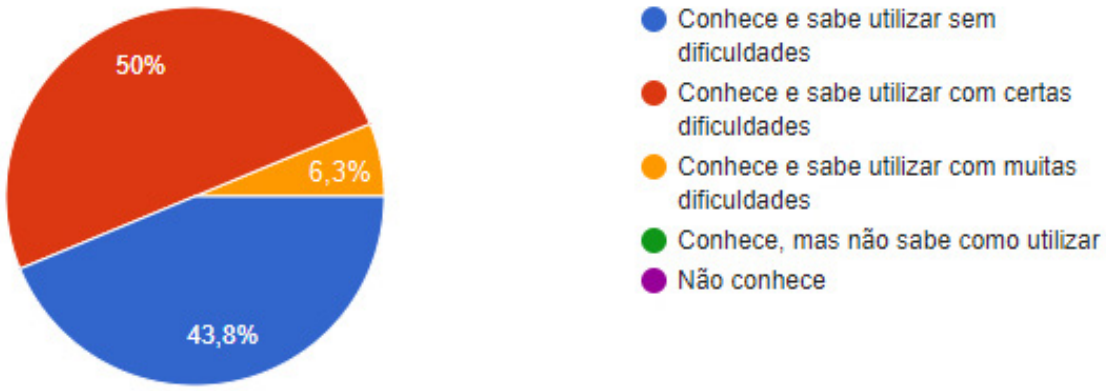
Uma análise geral das respostas dos graduandos acerca de suas competências digitais possibilita dizer que eles possuem níveis avançados, ou até mesmo extremamente especializados, de proficiência em todas as áreas. Contudo, é possível que as considerações feitas pelos estudantes no campo teórico das competências digitais não correspondam efetivamente à realidade na esfera prática, no que diz respeito, por exemplo, ao conhecimento e manuseio de determinados sistemas e ferramentas, à realização de atividades específicas que demandam conhecimentos tecnológicos, à construção de planilhas utilizando recursos complexos, dentre outros conteúdos que permeiam a rotina de trabalho de gestores públicos.

Levando em consideração esses fatores, os alunos foram questionados, ademais, acerca de suas experiências pessoais ao longo do curso, levando em consideração conteúdos que foram demandados em estágios e atividades de extensão e imersão, além de seus conhecimentos acerca de ferramentas específicas e suas percepções sobre o uso da tecnologia por gestores públicos.

Alguns alunos relataram ter recebido alguns treinamentos e cursos de capacitação na área de TI em estágios e em atividades de extensão - empresas juniores, por exemplo. Contudo, esses treinamentos se deram de maneira complementar e abordaram conteúdos mais simples, como Excel básico. A despeito da baixa incidência de disciplinas que abarcam o desenvolvimento de competências digitais nos cursos e da incipiente oferta de cursos complementares de capacitação, todavia, os estudantes afirmaram que foram demandados quanto à realização de atividades que requerem conhecimentos tecnológicos específicos. Foram citados: uso do *Excel* e de outros programas que integram o pacote *Office*, programação, conhecimento de *softwares* de georreferenciamento como o *QGIS*, utilização de programas de *webdesign* como o *Corel Draw*, operação de ambientes estatísticos como o R e manuseio de sistemas utilizados internamente em organizações governamentais.

Os respondentes identificaram, ademais, sua percepção de conhecimento acerca de ferramentas específicas, muitas delas inclusive citadas por eles no item anterior. O Gráfico 2 destaca os resultados consolidados desse levantamento no que se refere ao domínio sobre o uso da ferramenta Excel.

Gráfico 2 - Percentual de estudantes brasileiros do campo de públicas em relação à percepção de seu conhecimento sobre o programa Excel em 2019.



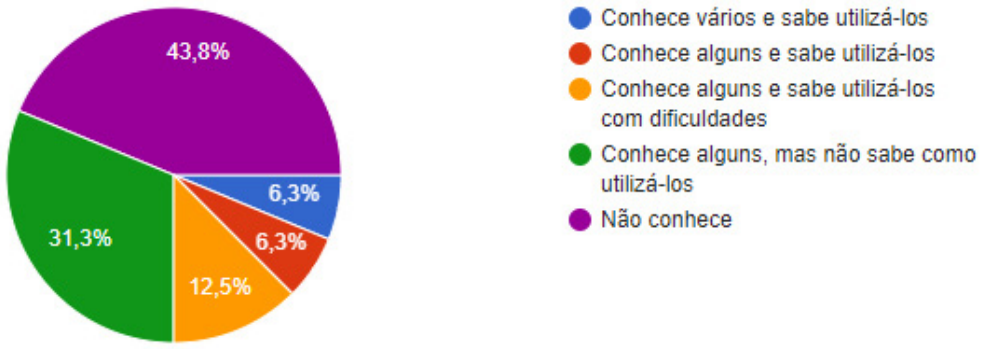
Fonte: Elaboração própria.

Os resultados demonstrados no Gráfico 2 evidenciaram que todos os respondentes consideram conhecer a referida ferramenta e sabem utilizá-la. No entanto, a maioria dos estudantes respondentes afirmam ter certas dificuldades no uso do Excel. Outro pequeno grupo entende que possuem grandes dificuldades. O Gráfico 2 informa também que boa parte dos respondentes considera que sabe utilizar a ferramenta sem dificuldades.

O resultado foi semelhante no que diz respeito ao conhecimento sobre ferramentas de apresentações, como o *Power Point* e o *Canva.* Nesse caso, 50% dos respondentes afirmaram que conhecem algumas dessas ferramentas e sabem utilizá-las sem dificuldades, enquanto 37,5% conhecem várias e sabem utilizá-las sem dificuldades e 12,5% conhecem algumas e sabem utilizá-las com dificuldades.

Dessa maneira, observa-se que os estudantes possuem, em geral, uma boa familiaridade com ferramentas que são comumente utilizadas no cotidiano de servidores públicos. Contudo, no que tange a conhecimentos um pouco mais aprofundados e que poderiam trazer soluções inovadoras para o setor público por meio do ambiente tecnológico, nota-se ainda uma incipiência por parte dos alunos. Isso pôde ser observado quando eles foram demandados acerca do conhecimento de *softwares* e ambientes estatísticos como o R e o SPSS. Os resultados apontam que a maior parte deles não conhece nenhum, e grande parte conhece alguns, mas não sabe como utilizá-los. Apenas 25% dos respondentes conhecem as ferramentas, sendo que apenas 6,3% conhecem várias e sabem utilizá-las sem dificuldades.

Gráfico 3 - Percentual de estudantes brasileiros do campo de públicas em relação à percepção de seu conhecimento sobre de *softwares* e ambientes estatísticos em 2019.



Fonte: Elaboração própria.

Respostas semelhantes foram dadas quando os estudantes foram perguntados acerca do conhecimento de ferramentas de *webdesign*, como o Illustrator. Nesse caso, 37,5% dos respondentes afirmaram que não conhecem ambientes do tipo e 37,5% disseram que conhecem algumas, mas não sabem como utilizá-las. Apenas 25% dos estudantes alegaram conhecer algumas dessas ferramentas, sendo que 18,8% disseram ter dificuldades ao utilizá-las.

ANÁLISE DAS COMPETÊNCIAS DIGITAIS NO ÂMBITO DA ATUAÇÃO DE GESTORES PÚBLICOS

Os resultados da autoavaliação de estudantes do campo de públicas quanto às suas competências digitais, apresentados na última seção, podem sugerir que eles, enquanto futuros gestores públicos, possuem competências para lidar com ferramentas digitais de uso comum no dia a dia do serviço público, mas que não necessariamente trazem soluções criativas e novos impactos para a Administração Pública. Quintino (2019), ao analisar o contexto do controle da aquisição de medicamentos no âmbito do estado de Minas Gerais, deparou-se com uma realidade que corrobora com essa perspectiva. A autora verificou que, no órgão responsável por essas compras, há um costume de se utilizar o SEI (Sistema Eletrônico de Informações) para a quase totalidade de atividades ali exercidas, inclusive para fins de controle. Tal comportamento evidenciou-se inadequado, haja vista que o sistema, que tem por objetivo a tramitação e o compartilhamento de documentos institucionais, não deveria ser associado à estratégia de controle, que é uma das funções básicas da Administração e que pressupõe uma comparação entre o que foi planejado e o que foi executado, e não um mero registro documental.

A autora destaca que, no setor em questão, um servidor entrevistado é responsável por fazer todo o controle efetivo (com relatórios acerca do planejamento e da execução das compras) sozinho, a partir de uma planilha no *Excel*, que é atualizada de maneira contínua. Esse, contudo, não é um comportamento institucionalizado, mas uma atitude individual, o que evidencia que o órgão não utiliza as ferramentas tecnológicas em seu favor a partir de uma lógica coletiva. O modus operandi organizacional se caracteriza por recorrer sempre às tecnologias comumente usadas, mas não há iniciativa em propor soluções distintas por meio de outras ferramentas digitais que poderiam dinamizar os processos do órgão, o que pode ser fruto de uma carência no desenvolvimento de competências digitais.

Gaetani (2019), acredita que o setor público ainda não tenha absorvido o impacto da expansão das tecnologias de maneira desejável, o que é claramente observado no cenário do controle da compra de medicamentos em Minas Gerais apresentado por Quintino (2019). Dessa forma, embora o professor acredite que os novos ingressantes na Administração Pública tenham bons níveis de competência no que se refere à literacia digital, é interessante que os governos convirjam na direção de um processo de especialização dos gestores públicos quanto às demais áreas de competências digitais, de modo que as organizações se adequem à era digital de maneira sistêmica. Isso evitaria que o uso de ferramentas tecnológicas que inovem processos em órgãos públicos fosse concentrado em uma só pessoa, como acontece no contexto do setor de aquisição de medicamentos anteriormente descrito.

Os estudantes do campo de públicas que responderam o questionário também relataram ter observado, em atividades de extensão, imersão ou estágio, gestores públicos com dificuldades para lidar com ambientes tecnológicos. Um dos respondentes afirmou que os servidores do setor em que fazia estágio tinham problemas em utilizar os sistemas informatizados mais novos, e insistiam em usar os antigos, uma vez que já estavam acostumados em trabalhar com eles. Um outro estudante relatou que observou gestores que sequer tinham conhecimento sobre como preencher os sistemas internos, e resolviam boa parte dos problemas entrando em contato por telefone ou e-mail com outros servidores. Um terceiro graduando comentou que notou essas dificuldades em dois estágios distintos, e pontuou a primordialidade da capacitação tecnológica de gestores públicos desde o pacote Office até linguagens de programação.

Em consonância com essa perspectiva, ao argumentar sobre a importância de se inserir mais conteúdos sobre tecnologias na formação de gestores públicos, pois, um dos respondentes do questionário trouxe a seguinte contribuição:

> É muito importante, visto que o gestor público passa pelo menos 80% do tempo de seu serviço em frente a um computador. Esse indivíduo tem a necessidade de conhecer os instrumentos necessários para trabalhar os dados que produz. Em meu estágio curricular percebi que a função "planejamento" fica muito perdida em função disso; ou seja, a falta de conhecimento técnico, principalmente dos servidores mais antigos, faz com que o tempo no serviço que deveria ser destinado ao estudo mais aprofundado das perspectivas organizacionais se torne ocioso. Os indivíduos acabam ficando limitados apenas às atividades rotineiras porque não possuem o conhecimento técnico para analisar, por meio dos programas, os dados que produzem. Outra coisa interessante de ser percebida é a dificuldade da maioria dos servidores de se adaptarem às inovações dos sistemas, e os treinamentos não são suficientes para o completo aprendizado. Essa dificuldade pode gerar atrasos no serviço, representando uma inversão daquilo que era pretendido com a implantação de um novo sistema, que é justamente a maior agilização do trabalho. (RESPONDENTE)

Dessa maneira, o estudante destaca a relevância de uma formação que prepare os gestores públicos para o contexto da era digital, de modo que eles sejam capazes de utilizar a tecnologia com a finalidade de dinamizar e inovar os processos no setor público, para além dos sistemas rotineiros tradicionais. Outro respondente foi ao encontro desse ponto de vista, dizendo que gestores públicos em formação devem receber capacitação quanto ao uso de tecnologias, haja vista que a tendência contemporânea é o uso crescente de aparelhos eletrônicos, *softwares* e sistemas, o que também se aplica ao serviço público. Investir no desenvolvimento de competências digitais traria, pois, segurança e economia para a Administração Pública.

Cunha (2019) acredita que a expansão das tecnologias no setor público pode acarretar uma melhoria na qualidade dos processos da Administração Pública, para além da questão da redução de custos. Ela considera que práticas democráticas, como fóruns, podem ser melhoradas, que os cidadãos podem ser atendidos com maior igualdade, e que novas formas de governança podem ser exercidas. A professora entende, ainda, que as tecnologias possibilitam que políticas públicas sejam desenhadas de maneira mais eficiente, a partir de dados e evidências. Dois respondentes do questionário também mencionaram esse aspecto. Segundo um deles, gestores públicos devem ter competências digitais para planejar e desenvolver uma política a partir do conhecimento de bases de dados, enquanto o outro destacou que saber utilizar ferramentas estatísticas complexas é fundamental para a construção de indicadores capazes de avaliar o impacto de políticas públicas de maneira efetiva.

CONCLUSÃO

A partir das análises realizadas, conclui-se que, no contexto da formação e da atuação de gestores públicos, as competências digitais se configuram de forma incipiente. No âmbito das matrizes curriculares e dos projetos pedagógicos dos cursos estudados, percebem-se evidências claras de baixa incidência de conteúdos voltados para o desenvolvimento de competências digitais. Além disso, embora a percepção dos estudantes denote destreza no uso de recursos tecnológicos, verifica-se que seu conhecimento se restringe a ferramentas digitais pouco sofisticadas, conhecimento esse que foi adquirido com certa naturalidade pelas gerações nascidas no final do século XX e início do século XXI. Para esses indivíduos, a familiaridade com tecnologias possibilita que eles tenham um maior domínio com relação à área de competência da literacia digital. Não obstante, outras áreas de competência ainda são pouco desenvolvidas. Essa constatação pode ser confirmada quando os respondentes manifestam desconhecer ferramentas digitais mais complexas, capazes de subsidiar a resolução de problemas e o processo decisório. Os especialistas entrevistados corroboram com esse entendimento ao sugerir preocupações com o direcionamento dos conteúdos dos cursos do campo de públicas.

Sob um outro olhar, no que se refere às competências digitais no âmbito da atuação dos gestores públicos, a pesquisa retrata um cenário ainda desafiador e que deve merecer atenção, uma vez que um maior desenvolvimento de competências digitais poderia impulsionar novas soluções e ampliar as capacidades do gestor público no exercício de suas funções. Isso favorece a construção de uma Administração Pública mais eficiente, em prol dos interesses da sociedade, com foco na melhoria da prestação de serviços e na ampliação de canais de diálogo e de interlocução inter e intrainstitucionais. Além disso, um ambiente em que os gestores públicos utilizam de forma plena suas competências digitais contribui para o aprimoramento das relações entre governos e cidadãos e para a democratização do espaço público.

Os estudos aqui desenvolvidos trazem para a pauta de discussão uma temática fundamental para o século XXI, de forma a dar um sinal de alerta para que os cursos do campo de públicas estejam atentos para a necessidade de uma mudança da metodologia de formação. Os gestores públicos do futuro devem desenvolver competências que os capacitem para os desafios do futuro, sendo que, dentre essas, as competências digitais assumem um papel de grande relevância. Uma sociedade conectada precisa de um governo com gestores públicos preparados para a era digital.

REFERÊNCIAS

ALA-MUTKA, Kirsti. *Mapping Digital Competence:* Towards a Conceptual Understanding. Luxemburgo, 2011.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Conceito Enade*. Brasília, 2019. Disponível em: < http://portal.inep.gov.br/conceito-enade>. Acesso em 01/06/2019.

CARRETERO, S.; VUORIKARI, R; PUNIE, Y. *The Digital Competence Framework for Citizens.* União Europeia, 2017.

COELHO, F. S. A problemática atual do ensino de graduação em administração pública no Brasil. *Cadernos EBAPE BR*, Rio de Janeiro, p. 1-21, 2008.

COMISSÃO EUROPEIA. Learning Opportunities and Qualifications in Europe. Bélgica, 2019. Disponível em : <https://ec.europa.eu/ploteus/search/site?f[0]=im_field_entity_type%3A97#>. Acesso em 20/06/2019.

KREGEL, I.; OGONEK, N. Digital Lean Competencies: Requirements for Public Administration. *Seventh International Conference on Lean Six Sigma:* Dubai, 2018.

LUCAS, M.; MOREIRA, A. DigComp 2.1: *Quadro Europeu de Competência Digital para Cidadãos:* com oito níveis de proficiência e exemplos de uso. Aveiro: UA, 2017.

MARTIN, Allan. DigEuLit–a European framework for digital literacy: a progress report. *Journal of eLiteracy,* v. 2, n. 2, p. 130-136, 2005.

MOELLER, S. et. al. *Towards Media and Information Literacy Indicators.* Paris: Unesco, 2011.

OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Revisão do Governo Digital do Brasil Rumo à Transformação Digital do Setor Público. Brasil, 2018.* 21

QUINTINO, M. E. A. *Gestão da informação e controle da qualidade no âmbito das compras públicas:* uma análise na aquisição de medicamentos em Minas Gerais Trabalho de conclusão de curso – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2019.

RADA, V.; VIDAL, C.; CERVERA, M. Los componentes de la competencia digital. *Estrategias de alfabetización mediática:* Reflexiones sobre comunicación y educación, p. 1-12, 2011.

SANTOS, R; AZEVEDO, J; PEDRO, L. *Literacia(s) digital(ais):* definições, perspetivas e desafios. Coimbra, 2015.

SEBASTIÃO, S. P. A Literacia Digital e a Participação Cívica. Educação, Sociedade & Culturas, nº 42, p. 111-132. Lisboa, 2014.

VAN DEURSEN, Alexander J.A.M. *Internet skills:* vital assets in an information society. Países Baixos, 2010.

PROJETO DE EXTENSÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: APRENDIZADOS E COMPETÊNCIAS EM POTENCIAL

BEATRICE CORREA DE OLIVEIRA (FJP)
CAROLINA MACHADO (FJP)
CAROLINA GABARRA (FJP)
MATHEUS ARCELO FERNANDES DA SILVA (FJP)
MAURO CÉSAR DA SILVEIRA (FJP)

INTRODUÇÃO

A Constituição da República de 1988 apontou a indivisibilidade entre ensino, pesquisa e extensão no ensino superior, abrindo os caminhos para que a extensão universitária se consolidasse como um dos eixos fundamentais da formação acadêmica. Considerada como um processo educativo, cultural e científico que articula o Ensino e a Pesquisa de forma indissociável (FORPROEX, 1987), a extensão tem a característica de promover o aprendizado a partir da interação entre universidade e sociedade.

A Extensão Universitária tem sua centralidade na prática acadêmica, promovida pela interação dialógica entre a universidade e a sociedade e ainda pela perspectiva interdisciplinar. Sendo assim, os saberes promovidos pela Extensão são diversos, a partir da interação de conceitos, metodologias, saberes e disciplinas que favorecem a visão integrada da realidade. Trata-se da contribuição da universidade para a solução dos problemas da sociedade por meio de projetos de intervenção social, na mesma medida em que possibilita ao seu estudante oportunidades de aprendizagem; em especial para um curso de Administração Pública, cuja missão é formar servidores que auxiliarão em um processo de transformação da ação do Estado, fazendo-a mais humana e voltada para as expectativas da população.

Cerqueira (2004) aponta que poucas eram as pesquisas sobre a prática dos projetos de extensão universitária e sua influência no processo formativo dos estudantes. Apesar da longa trajetória desde então, esse continua sendo um desafio, o qual também se apresenta para o Campo de Públicas. Sendo assim, o objetivo do presente artigo é identificar os possíveis resultados e impactos na formação acadêmica, bem como humana, reflexiva e crítica, especificamente, dos alunos do curso de Administração Pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro que participaram da equipe do projeto de extensão chamado "Fica Ativo! Repensar". Nesse contexto, optou-se pela aplicação de um questionário a todos os alunos participantes dessa atividade de extensão desde o ano de sua inauguração, em 2014, até sua última edição no ano de 2018.

Na sequência deste trabalho discutimos sobre extensão universitária e competências na administração pública; ademais, apresenta-se a concepção da extensão universitária na Escola de Governo, situando os projetos sociais, entre eles o "Fica Ativo! Repensar". Posteriormente, discorre-se acerca da metodologia do trabalho, a partir da exposição do problema de pesquisa juntamente com os objetivos do projeto. Por fim, são apresentados os resultados da pesquisa e as considerações finais.

EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA E COMPETÊNCIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A respeito da extensão universitária, entende-se sua função como a atuação da universidade, que visa à interação com os outros setores da sociedade. Essa atuação deve ser sempre articulada ao ensino e à pesquisa e, nessa interação, estudantes, professores e comunidade desenvolvem, aprendem e trocam diversos saberes, com o objetivo de contribuir para uma ação transformadora frente às complexidades sociais. Nesse sentido, a extensão tem sua essência enquanto um processo acadêmico, ao mesmo tempo em que carrega em si uma potencialidade de impacto e transformação social (FORPROEX).

Como um processo acadêmico, a extensão é marcada pela interdisciplinaridade e por sua contribuição para a formação do estudante universitário e no desenvolvimento de competências de profissional cidadão. Ao participar de atividades de extensão os estudantes aplicam os conhecimentos técnicos e teóricos apreendidos em sala de aula, desenvolvem novos conhecimentos e saberes, experimentam desafios e situações que lhes provocam reflexão, questionamento e ação em relação às realidades que estão vivenciando (FERNANDES *et al*, 2012). Sendo assim, a extensão universitária, aliada ao ensino e à pesquisa, deve promover atividades que oportunizem ao estudante mobilizar competências profissionais e cidadãs.

O conceito de competências tem sido adotado como orientador de decisões curriculares no campo da educação, tanto em nível médio como superior, pautando a formação profissional (GODOY, ANTONELO, 2009). A abordagem de competência aplicada à educação é fruto de construções multidisciplinares e contextos socioeconômicos diversos, especialmente a linguística de Chomsky[1] (1970) e ainda da psicologia comportamental de Skinne[2] (TOBON, 2006); desde então também passou a ser estudada no campo da gestão de talentos humanos nas organizações. Os estudos de David McClelland sobre o conceito de competência como alternativa à inteligência (1973) e suas conclusões críticas em relação aos testes de conhecimentos lançaram base para a avaliação de competências.

Ruas (2005) percebe os debates sobre competências a partir das dimensões da competência organizacional e das competências individuais. A competência organizacional é apresentada na lógica da estratégia das organizações, que buscam a vantagem competitiva a partir dos recursos e competências que lhes são distintivos, contribuindo para uma posição pioneira no mercado. Nesse contexto, são identificadas as competências essenciais (*core competence*) como um "conjunto de habilidades e tecnologias que resultam por aportar um diferencial fundamental para a competitividade da empresa" (RUAS, 2005, pg. 43).

Por sua vez, as competências individuais abrem outro leque de discussões, pois encontram uma ampla variedade de conceitos e abordagens. Fleury e Fleury (2004) observam duas vertentes teóricas: a norte americana e a corrente composta por autores franceses. Os autores identificados como da vertente norte-americana, a despeito de suas ênfases, em geral vão abordar as competências do ponto de vista das características do indivíduo e seu comportamento frente às situações. As competências viram então atreladas ao conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes (conhecidos como CHA) que possibilitam a realização de determinadas tarefas ou resolução de um problema, levando a um melhor desempenho e alcance de resultados superiores (VALADÃO JUNIOR *et al,* 2017).

A abordagem francesa, por sua vez, está ligada ao construtivismo educacional francês, em que o indivíduo mobiliza competências individuais e coletivas dentro de um sistema de gestão, um determinado contexto; esse indivíduo então vai refletir, agir, decidir, com base num combinado de características, recursos e qualificações individuais e do meio em que está. Para Le Boterf, a competência está relacionada com o saber agir (conhecimentos e capacidade de mobilizar e combinar recursos), o querer agir (atitudes) e o poder agir (contexto em que o profissional encontra-se, se há há espaço para criatividade e autonomia). Dessa forma, para além de um estoque diverso e heterogêneo de conhecimentos e habilidades, a competência envolve a adequada operacionalização de forma integrada em contextos diversos e complexos (LE BOTERF, 2003)

Fleury e Fleury (2001) compreendem as competências por meio de três segmentos: as competências técnico-profissionais, características da ocupação e atividade desenvolvida; as competências sociais, correspondentes a interação com as pessoas; e as competências de negócio, que abrangem a compreensão do negócio e do contexto político e social.

Antonello e Pantoja (2010) apresentam atributos relacionados às competências, tais como o exercício da competência e a concretização por meio das práticas, a contextualidade da mesma, o seu desenvolvimento por meio da interação com o meio em que o indivíduo está inserido e que acrescenta valor à organização e a si próprio. Dessa forma, a definição de competência:

[1] Segundo Tobon (2006), Chomsky (1970) propôs o conceito de competência linguística como uma estrutura mental implícita e geneticamente determinada, que é colocada em ação através do desempenho comunicativo (uso efetivo da capacidade linguística em situações específicas).

[2] Psicólogo behaviorista, para Skinne, a aprendizagem concentra-se na capacidade de estimular ou reprimir comportamentos, desejáveis ou indesejáveis.

> [...] ocorre em função da capacidade de mobilização de conhecimentos, habilidades e atitudes (recursos de competência) pelo indivíduo frente a uma situação, atividade, contexto e cultura em que ocorre ou se situa. Trata-se da capacidade do indivíduo de pensar e agir dentro de um ambiente particular, supondo a capacidade de aprender e de se adaptar a diferentes situações, a partir da interação com outras pessoas. O indivíduo também é responsável pela construção e consolidação de competências (autodesenvolvimento), tendo em vista o aperfeiçoamento de sua capacitação, podendo, dessa forma, adicionar valor às atividades da organização e a si próprio (autorrealização) (ANTONELLO, PANTOJA, 2010, p. 83).

Destaca-se a relação entre aprendizagem e desenvolvimento de competências. Kolb expõe sobre a necessidade de aproximação entre teoria e prática organizacional, apresentando o Modelo de Aprendizagem Vivencial (1971). O autor compreende que o processo de aprendizagem, de "colocar a teoria em prática" duas dimensões ocorrem: a do concreto-abstrato, e ainda da dimensão ativa-reflexiva. E entre essas duas dimensões habilidades diferentes são desenvolvidas. Para Antonello e Patoja (2010) a aprendizagem trata-se de um processo de interação entre experiência, conceituação, reflexão e ação, pelo qual o indivíduo constrói conhecimentos e desenvolve competências. A aprendizagem se concretiza por meio da aplicação do conhecimento em um contexto social, de modo que nesse processo os aprendizados são extrapolam a aplicação da teoria, originando uma formação difusa produzida em diversos contextos.

> É por meio dessa estreita interdependência ou coprodução de conhecimento teórico-prático que as competências podem ser desenvolvidas. Aprender significa desenvolver competências por envolvimento num processo contínuo de aprendizagem. Como tal, ela não é apenas reprodução, mas também reformulação e renovação do conhecimento e das competências. As situações de trabalho e de formação comportam uma multiplicidade de efeitos oriundos da aprendizagem, ou seja, mudanças duráveis no comportamento dos indivíduos e dos grupos. Esses são fruto da capitalização das experiências individuais e coletivas e da aquisição de conhecimentos na ação, produzindo-se de modo não necessariamente consciente. Correspondem a uma formação difusa, residual ou latente, mesmo quando a situação não tenha fins explicitamente de formação. São considerados como coprodutos da atividade principal e constituem aquilo que se designa por aprendizagem informal. Diversos contextos instigam o indivíduo a analisar situações, a identificar problemas, a estabelecer prioridades, a prospectar soluções, a gerar e gerir recursos (ANTONELLO e PANTOJA, 2010, p.85).

A partir dessa visão das competências como resultado da ação prática do processo de aprendizagem em contextos diversos, formais ou informais, enxergamos o potencial da extensão universitária, enquanto espaço para a aprendizagem vivencial em Administração Pública, e, consequentemente, o desenvolvimento de competências dos administradores públicos.

Magalhães (2015) ao reforça a necessidade de transcendência do caráter reducionista e instrumental dos estudos tradicionais de competência ressalta o conceito das competências cidadãs (MARDONES, 2013; FERNÁNDEZ, SÁNCHES, 2011; SORIANO, 2006; CAMACHO *et al*, 2012). As competências cidadãs que também consideram o contexto profissional, mas também o contexto social, na vida cotidiana, reconhecendo ainda a complexidade das pessoas e sua relação com seu entorno e na busca pelo bem estar coletivo e o desenvolvimento do entorno.

> Desta forma, propõe-se conceituar as competências como processos complexos que as pessoas põem em ação-atuação-criação para resolver problemas e realizar atividades (da vida cotidiana e do contexto profissional), buscando a construção e a transformação da realidade para a qual se integram o saber ser (automotivação, iniciativa e trabalho colaborativo com os outros), o saber conhecer (observar, explicar, compreender e analisar) e o saber fazer (desempenho baseado em procedimentos e estratégias), tendo em conta os requerimentos específicos de cada contexto, das necessidades pessoais e dos processos de incertezas, com autonomia intelectual, consciência crítica, criatividade e espírito de desafio, assumindo as consequências dos atos e buscando o bem estar humano (MAGALHÃES, 2013, p.41).

No que se refere às competências requeridas dos administradores públicos, destaca-se o entendimento Feuerschutte (2006) de que o significado e as expectativas das competências são influenciados pelo contexto sócio-histórico, o modelo político-econômico e a dinâmica das relações de trabalho. Em consonância, Lima e Vilard (2011) confirmam que no setor público, as competências organizacionais são compostas pelas atribuições das funções atribuídas por meio de normativas, mas também são permeadas pelas novas realidades e políticas que surgem ao longo do tempo.

Nesse sentido, os estudos de Keinert (1994) fazem um levantamento dos contextos institucionais do Estado brasileiro, dos paradigmas da administração pública nos períodos de 1900 a 1992, chegando à apresentação das habilidades do administrador público no contexto do fortalecimento da cultura democrática, após a promulgação da Constituição da República de 1988. A autora identifica então: habilidades humanas, relacionadas à capacidade de comunicação, negociação, liderança, enfrentar crises e administrar conflitos; habilidades profissionais, relacionadas à capacidade de utilizar tecnologias adequadas à especificidade do setor público e que possibilidade qualidade da gestão, apresentando visão estratégica e capacidade de inovação; habilidades políticas, indicadas pela autora como um diferencial do administrador público, referentes ao senso de responsabilidade social, compromisso ético baseado na democracia e nas noções de cidadania.

Vendramini (2013) contribui com um estudo sobre o processo de formação e desenvolvimento das competências dos profissionais egressos do Curso de Administração Pública do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas da Universidade do Estado de Santa Catarina - Esag/ Udesc. A partir de entrevistas com egressos atuando em diferentes áreas, e baseada nas oito competências e habilidades apontadas pelas Diretrizes Curriculares Nacionais dos cursos de Administração, que à época eram aplicadas para os cursos de Administração Pública, a autora chega a uma matriz de competências dos administradores públicos. O quadro a seguir foi adaptado dos estudos da autora, apresentando as principais atuações dos egressos nos diversos locais em que exercem sua profissão:

Tabela 1 - Matriz de competências dos administradores públicos

Dimensão da competência	Atuação dos egressos
Situações complexas	Busca rápida de informações para tomada de decisão que impacta na sociedade. Gestão de conflitos. Aprendizagem mais rápida das situações para desenvolver projetos e soluções. Lidar com pessoas em relação aos processos de comunicação e negociação Necessidade de conhecer a tramitação na burocracia pública e domínio da legislação..
Saberes teóricos	Regulamentação e legislação vigentes. Contabilidade, finanças e orçamento públicos. Estudos econométricos para projeção de cenários, junto com macroeconomia. Sistemas complexos para tomada de decisão. Inovação. Burocracia. Gestão de pessoas. Direito Tributário, Constitucional e Administrativo Métodos estatísticos Poder legislativo.
Saberes do ambiente	Conhecimento do ambiente das organizações. Formação da política brasileira. Conhecimento do ambiente das organizações.
Saberes procedimentais	Conhecimento de ferramentas e metodologias para resolução de problemas e geração de novos conhecimentos.
Saber-fazer relacional	Comunicar. Interagir. Reconhecer comportamentos. Capacidade de atingir consensos e compartilhar experiências.
Aptidões ou qualidades	Assumir responsabilidade. Proatividade. Compromisso com a qualidade da prestação dos serviços. Liderança na tomada de decisões e mobilização das pessoas. Buscar autonomia, humildade, respeito, ética. Interesse pela área e a vontade de melhorar a vida das pessoas. Manter a calma e a capacidade analítica para não se deixar levar pela pressão. Capacidade de responder às pressões (prazos).

Fonte: Vendramini (2013, p. 195). Adaptação dos autores.

Entre os achados da autora estão que o acúmulo de experiências para posterior atuação no mercado de trabalho vem no curso de Administração por meio de várias maneiras. Não apenas pelo viés do ensino, uma vez que o currículo apresenta limitações de horas, mas também pela pesquisa e extensão universitária, que oportunizam vivências que se somam aos aprendizados do ensino e da pesquisa.

> Os pesquisados reforçam que as competências foram desenvolvidas pelo estímulo inicial da academia, associando as estratégias de ensino à vivência da extensão e ao aprofundamento teórico da pesquisa, posteriormente aprimoradas com as demandas profissionais. [...]. É certo que nem todos os conteúdos cabem numa grade de 3.000 horas. Então as atividades de extensão podem contemplar todos os conteúdos sugeridos? Talvez não, mas a matriz de competências deve prever a incorporação de atividades na extensão e na pesquisa como obrigatórias, para garantir que o acadêmico desenvolva suas potencialidades de modo sistêmico, mais convergente com o prenúncio de novas contingências de atuação e de estudo (VENDRAMINI, 2013, p.195-198).

Em janeiro de 2014 foi publicada a Resolução nº 1 do Conselho Nacional de Educação, que versou sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais dos cursos de graduação em Administração pública. A resolução consolidou o conjunto de competências e habilidades específicas e esperadas que os cursos de administração pública possibilitem a seus egressos:

I. Reconhecer, definir e analisar problemas de interesse público relativos às organizações e às políticas públicas;
II. Apresentar soluções para processos complexos, inclusive de forma preventiva;
III. Desenvolver consciência quanto às implicações éticas do exercício profissional, em especial a compreensão do *ethos* republicano e democrático, indispensável à sua atuação;
IV. Estar preparado para participar, em diferentes graus de complexidade, do processo de tomada de decisão e da formulação de políticas, programas, planos e projetos públicos e para desenvolver avaliações, análises e reflexões críticas sobre a área pública;
V. Desenvolver raciocínio lógico, crítico e analítico para operar com métodos quantitativos e qualitativos na análise de processos econômicos, sociais, políticos e administrativos;
VI. Expressar-se de modo crítico e criativo diante dos diferentes contextos organizacionais e socioculturais, desenvolvendo expressão e comunicação adequadas aos processos de negociação e às comunicações interinstitucionais;
VII. Ter iniciativa, criatividade, determinação e abertura ao aprendizado permanente e às mudanças (BRASIL, 2014, p.2).

Observa-se que as habilidades elencadas a serem trabalhadas nos cursos de administração pública corroboram com a percepção sobre a complexidade dos problemas públicos e a necessidade do profissional apresentar raciocínio lógico, analítico e crítico, saber comunicar-se, apresentar soluções e tomar decisões, tudo isso perpassado pela necessidade de um *ethos* republicano e democrático. Ou seja, trata-se de competências para além do saber fazer determinadas tarefas e atividades esperadas, mas de reconhecimento de contexto profissional interligado ao meio sociocultural e de um indivíduo que mobilize diversos ativos, apreendidos em diversos contextos durante a trajetória formativa.

O artigo oitavo da Resolução reconhece a potencialidade das atividades complementares dos cursos de administração pública em possibilitar ao estudante desenvolver e exercitar competências, conhecimentos e habilidades, em especial as atividades relacionadas à extensão universitária e ao contato com o mundo do trabalho. O ensino é um processo tradicional que contribui para a construção de conhecimentos teóricos do estudante de administração pública. Ao mesmo tempo, na proposta de trabalhar a partir de competências, abre-se espaço para os aprendizados advindos das vivências.

Nesse sentido, a extensão apresenta um papel chave, por ser um espaço de prática, de contato com diferentes pessoas e realidades, de protagonismo e demanda de resposta dos estudantes. A compreensão deste aspecto é fundamental, uma vez que por mais totalizantes que se apresentem as experiências organizacionais, estas estão imersas em um quadro social mais amplo e os resultados esperados são entregues porque existe uma teia de relações regida pelas mediações feitas pelos indivíduos a partir de suas interpretações:

> é justamente porque são capazes de, socialmente, 'ler as entrelinhas' das inúmeras situações cotidianas na organização que estes profissionais se habilitam a conseguir resultados aceitáveis É por serem "iniciados" simbolicamente que auferem desempenho, e não à revelia disso, como equivocadamente se posiciona o mainstream na área de Administração" (SARAIVA; CARRIERI, 2008, p.3)

Deste modo, não se desconsidera a relevância de alguns elementos que marcam a instrumentalização da gestão, em especial no que tange o alcance dos resultados esperados pela Administração Pública, mas assim como Saraiva; Carrieri (2008), acreditamos que apenas debater esses elementos não esgota a discussão sobre o que se passa nas organizações. Neste sentido, quando debatemos elementos que marcam a formação e o desenvolvimento de competências na Administração Pública, a extensão, sempre alinhada ao ensino e à pesquisa, possui um papel central não apenas para a formação técnica em aparatos instrumentalizados, caros ao desenvolvimento de práticas consideradas mais inovadoras e eficientes, mas também para a formação simbólica, que se apresenta como elemento central no cotidiano e não é valorizado ou mesmo percebido quando pensamos na profissionalização e no campo de públicas a partir de questões meramente funcionalistas.

A partir destes elementos, a próxima seção apresenta a extensão universitária no curso de Administração pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, com vistas a evidenciar sua potencialidade no desenvolvimento de competências no processo formativo dos estudantes.

EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA NA ESCOLA DE GOVERNO E O PROJETO FICA ATIVO! REPENSAR

A Escola de Governo da Fundação João Pinheiro foi criada pela Lei nº. 10.961, de 14 de dezembro de 1992 e trata-se de uma Instituição de Ensino Superior que oferece cursos de graduação, capacitação e pós-graduação *lato sensu e stricto sensu*, visando formar e capacitar recursos humanos para a administração pública, prioritariamente para o Estado. As atividades de extensão universitária são parte das competências da Escola de Governo, que aliadas aos estágios extracurricular e curricular supervisionado, e às atividades complementares de graduação se somam à formação teórica, que visam promover um conjunto de conhecimentos e atitudes, com vistas a preparar os estudantes para a complexidade e os desafios da gestão pública.

Ao favorecer a troca de saberes entre estudantes e a sociedade, a extensão universitária tem uma importante contribuição para a formação acadêmica e cidadã dos alunos. Busca-se, por meio do tripé Ensino, Pesquisa e Extensão, a coesão entre reflexão acadêmica, prospecção de novos conteúdos e percepções e de inserção na sociedade concomitantemente à validação das teorias à luz da percepção social vivenciada.

As atividades de extensão estão previstas no Projeto Pedagógico do Curso de Administração Pública, e são estruturados em três eixos, todos articulando Ensino, Pesquisa e Extensão: os projetos sociais, o programa de imersão e os projetos de aperfeiçoamento acadêmico/profissional, sendo que para formarem-se os estudantes precisam ter realizado atividades e/ou projetos relacionados a cada um dos três eixos. Nos projetos sociais, os estudantes atuam diretamente com o público beneficiado, conhecendo o território e a dinâmica das políticas públicas localmente; em relação aos projetos de imersão municipal, os discentes permanecem algumas semanas nas municipalidades, atuando para fortalecimento da administração local; e projetos de desenvolvimento acadêmico/profissional, têm um viés mais técnico, aplicado a uma temática específica.

Especificamente em relação aos projetos sociais, estes têm a proposta de promover encontros com pessoas moradoras de áreas vulneráveis, de forma a apresentar, debater e construir conhecimentos de questões relacionadas a cidadania, considerando o conhecimento dos estudantes em relação organização e dinâmica do Estado, e ainda as políticas públicas. A partir desse fundamento, os projetos variam em relação à faixa etária do público alvo, focalização de temáticas e metodologias de atuação.

A promoção de encontros com pessoas moradoras de áreas vulneráveis é um aspecto dos projetos sociais que busca colocar os estudantes em contato com algum território e suas realidades sociais. Geralmente esses encontros ocorrem em escolas, Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) ou na sede de algum serviço público ou instituição que atue naquela área.

A presença na localidade e o contato com os serviços públicos na região são relevantes para que os estudantes consigam identificar a complexidade e interdisciplinaridade dos problemas públicos e ainda perceber a dinâmica das políticas públicas e suas incidências no território. O convívio com o público alvo (adolescentes, jovens ou adultos, a depender do projeto) e todo o processo, vivência e compartilhar ao longo do projeto, busca colaborar para a formação cidadã dos discentes.

> A formação de competências profissionais para fazer frente à complexidade dos problemas sociais emergentes, implica um processo de aprendizagem que perpassa pela inserção na realidade social. Implica atitudes reflexivas e questionadoras que decorrem da interação com a comunidade, a fim de apreender as reais necessidades e, a partir destas, protagonizar ações pró-ativas e transformadoras. Acredita-se que, dessa maneira, criam-se condições para que a formação profissional transcenda os aspectos técnicos, instrumentais ou meramente teóricos, passando à contextualização a partir de uma visão ampliada, proporcionada pela integração dos aspectos técnico-científicos, éticos, políticos, econômicos e sócio-culturais (PIVETTA *et al,* 2010, pg. 387).

O aspecto do debate e construção de conhecimentos no que tange a questões relacionadas à cidadania possibilita aos estudantes o exercício do estudo e busca de conhecimentos teóricos a serem compartilhados com o público alvo; e o compartilhar permite a troca de saberes nas suas formas mais diversas, sistematizados, vivenciais e populares. Os projetos sociais são desenvolvidos em conformidade com a metodologia de pesquisa-ação, na qual o estudante atua e, ao mesmo tempo, aprende em conjunto com a comunidade local através de ciclos de ação e reflexão, definindo em conjunto com o público alvo as temáticas a serem trabalhadas os rumos do projeto. E, ao desenvolver uma prática contextualizada espera-se que o estudante ressignifique seus conhecimentos acadêmicos sendo ainda capaz de questioná-los, validá-los e/ou retificá-los (TRIPP, 2005).

Além disso, no processo de preparação dos encontros requer-se da equipe de alunos a capacidade de aprender e se atualizar permanentemente e a capacidade de aplicar os conhecimentos apreendidos, a fim de levar temas e informações pertinentes e relevantes; a criatividade para estruturar a dinâmica do encontro que incentive o interesse e a participação de todos; a capacidade de negociação e trabalho em equipe; a habilidade de administração do tempo e priorização de tarefas, uma vez que os encontros ocorrem semanalmente durante o semestre sendo conciliados com as demais atividades do curso.

Uma vez que os projetos têm como fundamento a participação e contribuição do público alvo, os momentos de encontros são sempre únicos e demandam dos discentes competências diversas. A habilidade de comunicação verbal é necessária para expor as ideias a todos e se fazerem entendidos; há necessidade de saber ouvir propiciando um espaço de abertura e horizontalidade com participante. De acordo com seu andamento e a reação do público alvo em relação às temáticas e diante de imprevistos é relevante a capacidade de adaptabilidade/flexibilidade, sendo que os debates e a convivência podem gerar conflitos, exigindo, desse modo, a necessidade de administrá-los.

Um dos projetos sociais de extensão oferecidos pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro e que foi utilizado para a construção do presente artigo é o Fica Ativo! Repensar. Sua criação se deu no ano de 2014 por iniciativa de alguns alunos e professores do curso de Administração Pública da mesma instituição de ensino. O principal objetivo almejado pelo projeto, desde sua elaboração, consiste em promover um empoderamento individual e o fortalecimento do sentido de coletividade entre os participantes por meio da arte, de discussões e de reflexões.

O projeto tem como público alvo jovens moradores de áreas de vulnerabilidade social. Desse modo, pretende-se que os participantes percebam, a partir de suas experiências com o projeto, novas perspectivas sobre a comunidade em que estão inseridos, o papel de cada um na sociedade, além de se tornarem atores na mudança de suas próprias realidades. Assim como é colocado na proposta do projeto piloto do Repensar:

> Nesse cenário, os jovens se situam à margem da participação democrática, dificultando a construção de identidades sensíveis à diversidade cultural; solidariedade; cidadania; assim como o fortalecimento de autoestima e do sentimento de pertencimento comunitário. Um dos resultados dessa vulnerabilidade social é a banalização da violência e de outras questões como os abusos, agressões, consumo de drogas e tráfico. Mudar essa realidade não é tarefa fácil, mas incitar o reconhecimento e mudança não só é possível como é também o nosso objetivo principal. (GERI, 2014, p.24)

A arte é um elemento muito importante para o projeto, uma vez que foi definida como a estratégia iniciar o diálogo com os participantes e ser a linguagem comum que acolhe os diversos saberes e a partir disso se transforma em um instrumento que possibilita a reflexão e ampliação da consciência em relação a si mesmo e ao mundo, e a partir dela podemos criar diversas formas de interpretação da realidade, desenvolvendo a percepção, o raciocínio e a imaginação de cada jovem.

> E para que serve a arte? Para começar, podemos dizer que ela provoca, instiga e estimula nossos sentidos, descondicionando-os, isto é, retirando-os de uma ordem pré estabelecida e sugerindo ampliadas possibilidades de viver e de se organizar no mundo. [...] A arte ensina justamente a desaprender as obviedades que são atribuídas às coisas. Ela parece esmiuçar o funcionamento dos processos da vida, desafiando-os, criando para novas possibilidades (CANTON, 2008, p.12)

Além disso, essa atividade de extensão conta com dezesseis encontros divididos igualmente em quatro etapas, sendo elas: reconhecimento da realidade, desconstruções, fortalecimento da noção de cidadania e empoderamento. Essas etapas foram propostas para que o primeiro momento do projeto se desse a partir da percepção que os jovens têm sobre a realidade na qual estão inseridos. O segundo momento teria como objetivo de iniciar a construção do sentido de empoderamento tanto no âmbito individual como coletivo. Já a terceira fase buscaria incitar que os participantes se conscientizem de seus direitos e deveres dentro da sociedade. Ressalta-se que com o andamento das atividades e o maior conhecimento do grupo, são feitas adaptações para atender melhor os envolvidos. Essa forma de atuação, por meio de adaptações às necessidades do grupo, é a própria definição de pesquisa-ação, metodologia do projeto, que busca incentivar o desenvolvimento pessoal, o que é ilustrado pela última etapa, de "empoderamento". É importante ressaltar que consideramos o conceito de empoderamento trazido por Berth (2019, n.p.), que destaca:

> Quando assumimos que estamos dando poder, em verdade estamos falando na condução articulada de indivíduos e grupos por diversos estágios de autoafirmação, autovalorização, autorreconhecimento e autoconhecimento de si mesmo e de suas mais variadas habilidades humanas, de sua história, e principalmente de um entendimento quanto a sua posição social e política e, por sua vez, um estado psicológico perceptivo do que se passa ao seu redor.

Neste sentido, também é importante ressaltarmos que ao tratarmos do empoderamento o fazemos a partir de uma postura funcionalista, ou mesmo paternalista, ou assistencialista, como nos chama atenção Berth (2019), mas reconhecemos a relevância de considerarmos também o conceito de historicidade, que significa dizer sobre as possibilidades dos "indivíduos em analisar e compreender os elementos que o constituem como sujeito histórico, reconstruindo sua relação com a história" (LOPES, 2015, p. 70). Isso quer dizer que se tem a compreensão de que o homem não é apenas produto da história, ele é também portador de uma história que ele busca significação, ou seja, o indivíduo não se torna um espelho da realidade social que o precede, ele faz mediações, filtra e retraduz para a dimensão de sua própria subjetividade (GAULEJAC, 2004/ 2005).

Deste modo, ao optarmos por utilizar o "empoderamento" e não "fortalecimento", por exemplo, estamos considerando as relações de poder que permeiam a nossa sociedade, questionando uma imagem das organizações muitas vezes tidas como neutras, desconsiderando aspectos culturais e sociais fundamentais relacionados ao contexto no qual a organização está inserida e que permeiam as relações (PRESTES MOTTA et al., 2001). Por mais que no nível abstrato do planejamento, considere-se a organização um ambiente sem distinções, este cenário de fato não existe, e a carga simbólica que carrega um indivíduo é parte integrante do cotidiano organizacional (SARAIVA; CARRIERI, 2008).

Quando tratamos da Administração Pública, essa questão é ainda mais relevante, uma vez que existe cada vez mais a busca por modelos de profissionalização, por vezes baseados em estruturas funcionalistas que adotam uma imagem reificada da organização, sem compreender que as organizações existem apenas por e para o homem (SARAIVA 2009). Este ponto é fundamental, pois assim podemos compreender que as organizações possuem uma dinâmica social que se constrói a partir das histórias de vida das pessoas que a constituem, não caindo assim em uma armadilha da possibilidade de uma pretensa neutralidade dos profissionais que atuam na Administração Pública.

A partir destas concepções, a equipe realiza encontros para planejar de forma conjunta a melhor maneira de abordar os temas, seja ao propor dinâmicas ou identificar um eixo artístico conduzir a discussão e as reflexões. Os encontros usualmente têm duração de uma hora e meia e acontecem fora do horário de aula. Também contam com um momento de confraternização para aumentar os laços entre os proponentes - alunos da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro- e participantes. O debate é, então, extremamente incentivado e valorizado para que possamos compreender as demandas do grupo e nos aproximarmos daquela realidade.

O projeto é desenvolvido em parceria com alguma instituição que esteja no território, a fim de conhecer mais sobre a dinâmica local e fortalecer suas ações, e que faça a ligação entre a Fundação João Pinheiro e os adolescentes da comunidade. Nas primeiras edições o Programa estadual de prevenção à criminalidade, "Fica Vivo!", foi o principal parceiro, e mais recentemente tem se optado pela parceria com as escolas. Ao entrar em contato com a escola, divulga-se o projeto para os alunos, preferencialmente do Ensino Médio, que são convidados a participar dos encontros em horário fora do horário escolar, uma vez por semana na própria escola. Dada uma equipe de até 8 universitários acredita-se que uma média de 20 adolescentes e jovens seja o ideal para o trabalho conjunto.

Por fim, o projeto de extensão também tem como intuito permitir que os estudantes de Administração Pública possam conhecer melhor o público que será contemplado pelas políticas públicas desenhadas. Assim, espera-se que a conexão criada entre o estudante e a comunidade contribua para a transformação de sua visão de mundo e permita a formação de um profissional ainda mais capacitado a exercer suas funções no poder público do estado de Minas Gerais, a partir de um saber que não seja meramente instrumental, mas que dê conta de outros elementos simbólicos fundamentais ao cotidiano organizacional.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Com o intuito de investigar se a participação em projetos de extensão universitária de cunho social influencia a formação de um estudante do curso de Administração Pública, foram aplicados questionários buscando identificar a percepção dos estudantes a respeito dessas contribuições.

O questionário foi disponibilizado em mídia digital enviado por e-mail a todos os alunos e egressos da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro que já participaram do projeto. Destaca-se, nesse aspecto, os diferentes estágios na formação dos pesquisados, que estão em diversas etapas do curso superior em administração pública e muitos deles formados e que atuam nessa profissão.

As treze perguntas se dividiram em: perguntas de múltipla escolha em Escala de Likert e ainda perguntas de múltipla escolha com possibilidade de edição, para demarcar melhor as temáticas relacionadas. A escala Likert trata-se de um modelo psicométrico proposto por Rensis Likert (1932) que atribui valores numéricos a itens e opções dos questionários a partir das manifestações de concordâncias ou discordâncias dos respondentes. Nesse caso, as opções eram: "Concordo plenamente", "Concordo", "Sem condições de opinar", "Discordo" e "Discordo plenamente" de acordo com a percepção que têm sobre as incidências e contribuições do projeto para sua formação enquanto administradores públicos, e no caso da Escola de Governo, especialistas em políticas públicas e gestão governamental.

As afirmativas buscavam identificar se os alunos que participaram do projeto conseguiram, por meio dele: gerar novos conhecimentos técnicos; aplicar conhecimentos teóricos; desenvolver habilidades; refletir e alterar comportamentos e atitudes; perceber a complexidade e interdisciplinaridade dos problemas públicos; identificar a dinâmica das políticas públicas e suas incidências no território. A seleção dessas afirmações corrobora com a concepção de que projetos de extensão contribuem para o desenvolvimento de habilidades e conhecimentos interdisciplinares e relevantes para a formação em administração pública.

Ao responderem se a sua participação no projeto possibilitou a geração de novos conhecimentos técnicos, foram apresentadas alternativas de macrotemas aos quais os conhecimentos estariam relacionados, quais sejam: Arte e cultura; Ética e Serviço Público; Finanças públicas; Gestão de Processos e Estruturas Organizacionais; Gestão de Projetos; Informática aplicada à Gestão Pública; Logística no Setor Público; Noções gerais de Administração Pública; Planejamento governamental; Políticas Públicas; Sociologia das organizações; Teoria Geral da Administração; Teoria Política.

As opções de temáticas apresentadas foram elencadas com base no programa curricular do curso de administração pública que apresenta conteúdos de formação básica relacionados à característica multidisciplinar da área Pública e articulam conteúdos de Administração, de Ciências Contábeis, de Ciência Política, de Economia, de Direito e de Sociologia, bem como os estudos antropológicos, filosóficos, psicológicos, ético-profissionais e ainda conteúdos de formação profissional, por sua vez, estão relacionados às temáticas de governos e políticas públicas comparadas, conteúdos metodológicos (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2017).

As opções de habilidades estão relacionadas com as competências identificadas na revisão bibliográfica relacionadas às competências dos administradores públicos, bem como as competências apresentadas pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) que balizam o modelo de Gestão do Desempenho por competências adotado pelo Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, em sua Administração Direta, Autárquica e Fundacional, destino de trabalho dos egressos do curso de Administração Pública da Escola de Governo. A SEPLAG é o órgão responsável pela gestão de pessoas do Estado, e por meio da Resolução SEPLAG n.º001, de 03 de janeiro de 2013 instituiu a metodologia, os critérios e os procedimentos da Avaliação de Desempenho por Competências dos servidores do executivo estadual de Minas Gerais.

Nesta resolução competências são definidas como "a contribuição efetiva do servidor para o alcance de resultados institucionais cada vez melhores, utilizando seus conhecimentos, habilidades e atitudes em seu contexto de trabalho" (SEPLAG, 2013). O artigo 5º apresenta as competências essenciais dos servidores públicos estaduais, quais sejam: foco no cliente, foco nos resultados, inovação, trabalho em equipe e comprometimento profissional. Ademais, a Resolução prevê que cada servidor público em acordo com sua chefia e em consonância com os objetivos organizacionais tenha suas responsabilidades definidas em um Plano de Gestão do Desempenho Individual, sendo posteriormente avaliados os alcances das ações e entregas pactuadas.

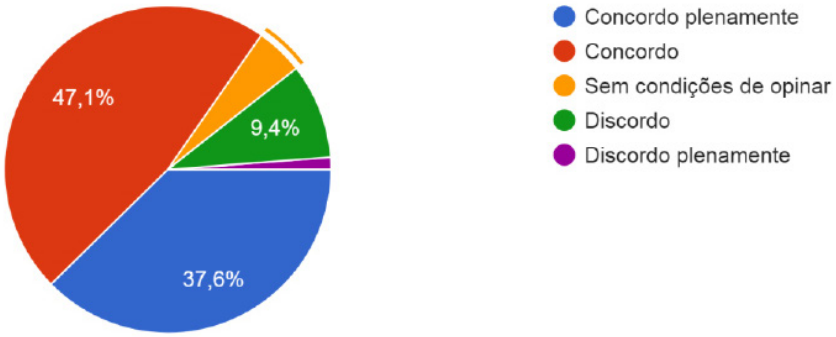
Ao todo, dos 80 ex-participantes do projeto nas edições entre 2014 e 2018, o questionário foi respondido por todos, totalizando a percepção de todos os alunos que passaram pelo projeto em quatro anos de execução.

RESULTADOS

O foco da aplicação do questionário era delimitar quais aspectos da formação de um administrador público podem ser desenvolvidos durante a participação do Projeto Fica Ativo! Repensar. A possibilidade de empregar na prática conceitos teóricos aprendidos no curso de administração pública e o desenvolvimento de habilidades interpessoais e de trabalho em equipe foram os grandes temas para guiar as respostas dos ex-participantes.

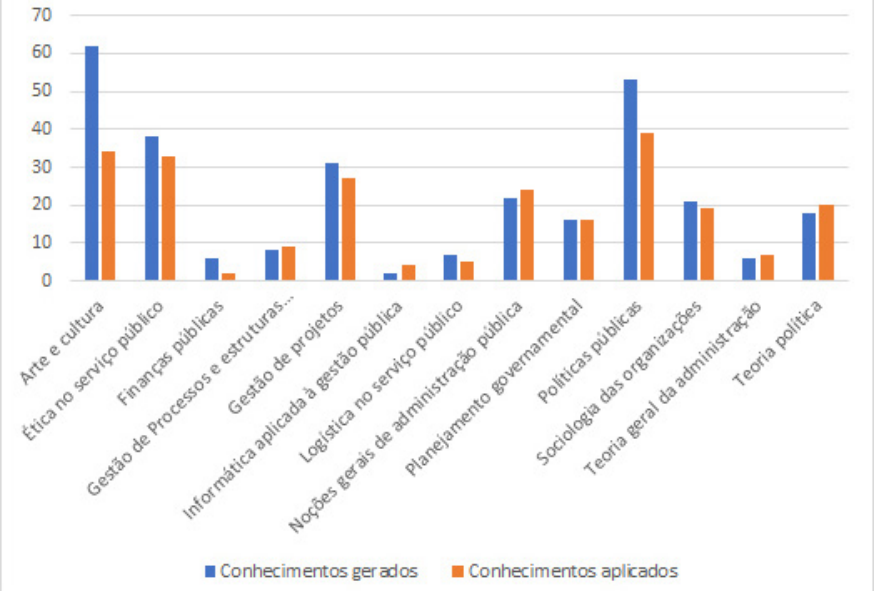
Por meio da sentença: "Participar do projeto Fica Ativo! Repensar me possibilitou a geração de novos conhecimentos teóricos/técnicos", o respondente deveria atribuir um grau de concordância. O Gráfico 1 demonstra que 84,7% dos participantes considera que ao se envolverem com o projeto obtiveram novos aprendizados referentes a conhecimentos teóricos e técnicos.

Gráfico 1 - Concordância em relação a oportunidade proporcionada pelo projeto em se gerar novos conhecimentos técnicos e teóricos.



Fonte: Gerência de Extensão e Relações Institucionais. Elaboração própria.

Gráfico 2 - Concordância dos alunos sobre os conhecimentos gerados e aplicados de acordo com diferentes áreas de aprendizado (números absolutos, total de 79 respostas)



Fonte: Gerência de Extensão e Relações Institucionais. Elaboração própria.

O gráfico 2 aponta que entre os conhecimentos gerados e os conhecimentos aplicados referentes à administração pública, destacam-se os relacionados a "Arte e cultura" e "Políticas Públicas", o que pode ser explicado pela definição de extensão e pelos objetivos do projeto, que inicialmente já destacava a arte como forma de abordar os temas. O conhecimento de "arte e cultura" é percebido pelo fato do projeto se valer da arte e da cultura como ferramenta para desenvolver os trabalhos e encontros com os beneficiários, de modo que os estudantes são demandados a buscarem informações e inspiração nessas temáticas. Do ponto de vista das "políticas públicas" percebe-se que foi um item compreendido de forma genérica, uma vez que estar em uma comunidade e observar sua realidade evidencia as políticas públicas que incidem (ou deixam de incidir) e se relacionam com aquela realidade. Desde as políticas educacionais, pensando que o projeto se realiza prioritariamente em escolas, até, por exemplo, as políticas públicas de prevenção à violência e criminalidade.

Os dois fragmentos discursivos apresentados a seguir apresentam a visão de estudantes que identificaram vivências do projeto que possibilitaram aprendizados relacionados à administração pública.

> Ao responder quais áreas de conhecimento aprendi com o Fica Ativo Repensar! me surpreendi com a quantidade de áreas de conhecimento tive o contato direto ou indiretamente. Desde a estrutura do projeto, ao contato com as gestoras do Fica Vivo!, até a elaboração das dinâmicas de cada encontro, o orçamento para o projeto, até a relação com a escola, os alunos e a comunidade. Enfim, o olhar antropológico do Estado na ponta, com os cidadãos (ALUNO A).
> O conteúdo das disciplinas Gestão de Projetos foi melhor sedimentado após a execução do projeto. A habilidade de negociação, e trabalho em equipe também puderam ser desenvolvidas (ALUNO B).

A partir do relato apresentado pelo Aluno A, é possível perceber as possibilidades apresentadas pelos projetos de extensão no que tange o desenvolvimento de competências muitas vezes restritas quando pensamos nas possibilidades das dinâmicas em sala de aula, que por questões didáticas precisa ser fragmentado e focado em áreas específicas do conhecimento, o que pode levar à uma limitação da compreensão do real. Deste modo, a extensão se torna o lugar, articulado ao aprofundamento das teorias estudadas, no qual, essas teorias podem se articular e se sedimentar no processo de formação, assim como aponta o Aluno B.

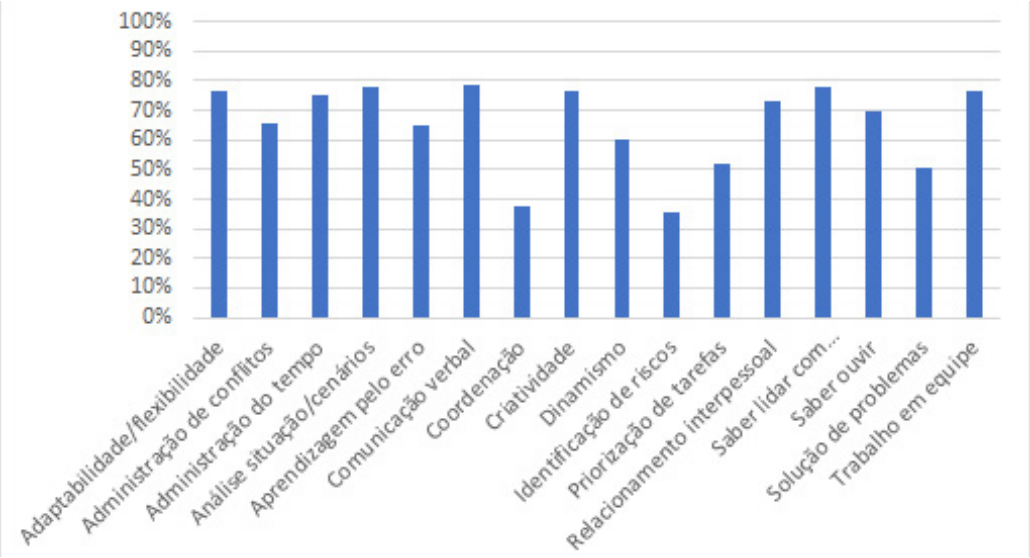
Entretanto, nem todos os estudantes fazem a conexão das vivências do projeto com os aprendizados possíveis. Sabe-se que muitas vezes os alunos passam pelas experiências nos projetos, mas não conseguem aprendê-las do ponto de vista dos conhecimentos teóricos, ou seja, nem sempre a prática é significada pela teoria, ou quando é pode ser interpretada como uma mera associação a "matérias do curso".

> Tive muita dificuldade de responder essa questão, porque não vi o projeto como gerador de conhecimentos técnicos e teóricos. As expressões "técnicos" e "teóricos" não se encaixam bem nesse projeto (ALUNO C).
>
> O repensar gerou um conhecimento da realidade social muito grande: conhecer o público da política pública. Mas isso é difícil de ser "encaixado" em matérias do CSAP (ALUNO D).

A percepção apresentada pelos alunos C e D, também é fundamental quando pensamos nas contribuições deste projeto, uma vez que o aluno D, ao apontar a dificuldade de "encaixar" o conhecimento sobre a realidade do público da política pública em matérias do CSAP, demonstra-se uma necessidade de melhor articulação entre ensino pesquisa e extensão, uma vez que essa "realidade social" observada permeia e se apresenta em um contexto mais amplo que as práticas estudadas no curso.

Para, além disso, foi possível apurar que 98,8% dos participantes entrevistados concordam que a participação no projeto foi relevante para o desenvolvimento de habilidades. Dentre essas habilidades há destaque para "Comunicação Verbal"; "Saber lidar com frustração/sucesso"; "Análise de situação/cenário"; "Adaptabilidade/flexibilidade" e "Trabalho em equipe", necessárias a atuação de um administrador público e condizentes com as competências e habilidades elencadas como necessárias pelas Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de graduação em Administração Pública (BRASIL, 2014, n.p.).

Gráfico 3- Concordância dos alunos em relação às habilidades que foram desenvolvidas com a participação no projeto

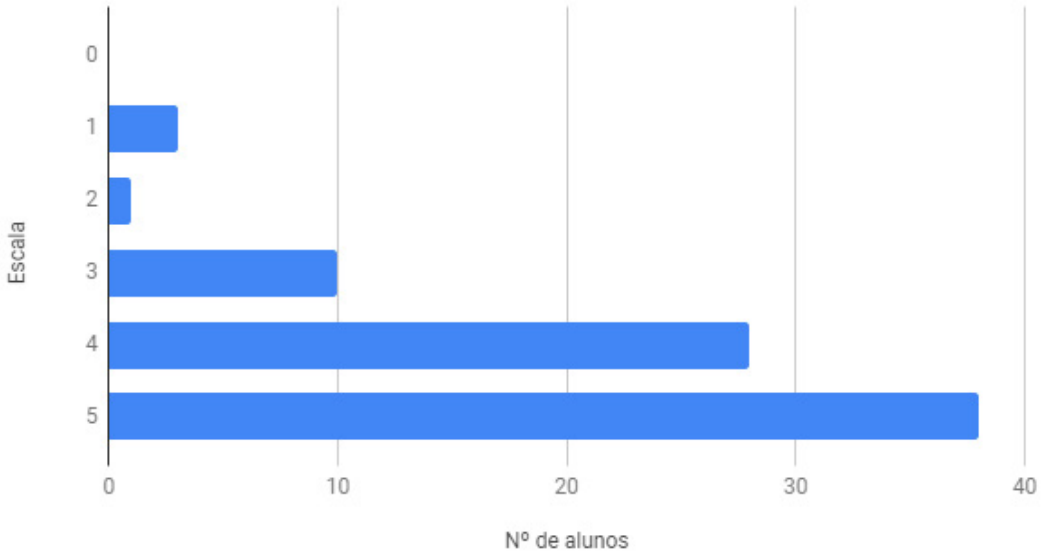


Fonte: Gerência de Extensão e Relações Institucionais. Elaboração própria.

Com base nos objetivos do projeto e como ele é executado, alguns dos aprendizados esperados do projeto são: a percepção da complexidade dos problemas públicos; a formação cidadã, e o desenvolvimento de atitude reflexiva e questionadora. Ao indagar aos alunos o grau de concordância em relação a sua participação no projeto permitir esses aprendizados 94,1% concorda ou concorda totalmente que perceberam a complexidade dos problemas públicos; 94,1% dos alunos aponta que o projeto lhes proporcionou uma formação cidadã" e ainda 90,6% atribuem à sua participação no projeto o desenvolvimento de atitude reflexiva e questionadora.

Por fim, quando questionados sobre sua percepção em relação à relevância de participação do projeto para sua formação enquanto especialistas em políticas públicas e gestão governamental, os estudantes deveriam marcar em uma escala de 0 a 5 a contribuição do projeto em seu processo formativo profissional. Observa-se que cerca de 80% dos estudantes entendem que a participação no projeto teve relevância em sua formação (66 alunos assinalaram as opções 4 ou 5). Mas também é possível identificar 4 alunos que apontaram as opções 1 ou 2, o que corresponde a 5% dos participantes do projeto que o perceberam como pouco relevante para sua formação.

Gráfico 4- Grau de relevância (0 a 5) da participação da equipe do projeto para a formação enquanto especialista em políticas públicas e gestão governamental



Fonte: Gerência de Extensão e Relações Institucionais. Elaboração própria.

As colocações dos estudantes a respeito dessas contribuições para sua formação são no sentido de que a participação no projeto possibilita a vivência de situações cotidianas que demandam o exercício de habilidades de planejamento, comunicacionais e discursivas a fim de responder a imprevistos e demandas. Ademais, o projeto oportunizou a percepção em relação a distinção entre teoria e prática e a aplicação das ações do Estado em uma dada realidade complexa.

> O EPPGG vai se deparar com uma realidade totalmente formatada e acomodada a sua rotina já estabelecida. Se infiltrar exige resiliência, persistência, e uma habilidade comunicacional e discursiva que muitas vezes supera a técnica e a teoria de procedimentos prescritivos. Claro que a complexidade de uma Política Pública de Governo não se equivale a um projeto de extensão, mas as dificuldades são reais e relativas ao nível de aprendizado do aluno, adequadas ao seu desenvolvimento social e profissional (Aluno D).

> Participar do Fica Ativo Repensar foi um ritual de iniciação. Pude ter contato com alunos mais velhos, trocar experiências e aumentar minhas expectativas em relação ao curso. Elaborar roteiros, planejar recursos e atividades, com atenção aos prazos e inúmeras variáveis, incluindo previsibilidade de adesão do público foi algo enriquecedor. O senso de responsabilidade e o cuidado com a coisa pública foi engrandecido graças à oportunidade de examinar uma política pública (CPC's, oficinas e centros culturais) acontecer, em uma região de alta vulnerabilidade. Cada recurso importa, e saber utiliza-lo é essencial para a coisa desenrolar na ponta. Cada reunião era em si um motivador para continuidade, independente do resultado final, os ganhos estavam postos no dia-a-dia da condução do projeto. Os jovens que participaram são um marco na minha formação, lembro-me de cada um com muito carinho.

> Foi possível ver, pelo menos um pouquinho, como teoria e prática são distintas. Entender a complexidade dos arranjos institucionais e o quanto o Estado está distante da população. Para mim, foi o primeiro passo no amadurecimento do meu papel como gestora pública (Aluna E).

> O projeto permite que o estudante desenvolva a resiliência e a adaptabilidade a situações adversas ou imprevisíveis, além de possibilitar o contato com usuários de uma política pública do Estado (Aluno F).

Ao analisarmos os trechos apresentados pelos alunos é importante refletirmos sobre a construção social destes discursos, considerando o perfil dos alunos do CSAP, que em sua maioria vivem em uma realidade social distinta daquela observada ao longo do projeto. Além disso, é possível perceber a importância de aproximar ensino, pesquisa e extensão, sem incorrermos em equívocos gnosiológicos que nos levem a desconsiderar outras formas de saberes como relevantes, mas ao contrário, permitam que outros lugares sociais de fala possam ser valorizados e inseridos na formação dos alunos.

Estes elementos podem ser observados no fragmento discursivo da Aluna E, ao trazer que foi o primeiro passo no amadurecimento do seu papel como gestora pública, trazendo que essa experiência demonstrou como teoria e prática por vezes são distintas, reforçando a necessidade de repensarmos a forma como trabalhamos a extensão, considerando o homem como um ser da *práxis*, da ação e da reflexão (FREIRE, 2015).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Compreendendo a extensão como um processo educacional, cultural e científico, que aliado ao ensino e à pesquisa e respaldado na interdisciplinaridade é fundamental à formação do estudante, este estudo apresentou a experiência de um projeto de extensão universitária como uma atividade acadêmica que oportuniza o desenvolvimento de conhecimentos e habilidades relevantes no processo formativo de administradores públicos. O projeto Fica Ativo! Repensar trata-se de um projeto de extensão desenvolvido há quatro anos no âmbito da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Foram apresentadas sua concepção e dinâmica de funcionamento e, desse modo, os aprendizados esperados ao estudante de administração pública que participe desse projeto.

A noção de competências presume a complexidade de atributos necessários para a atuação em situações diversas, e que não se é possível captar e mensurar tudo isso partir de um questionário. Entretanto, o esforço empreendido perpassou em captar a percepção e a reflexão dos estudantes alunos que já compuseram a equipe do projeto a respeito de suas vivências e aprendizados na trajetória universitária. Identificou-se que o projeto possibilitou aprendizados relevantes do ponto de vista da formação em administração pública, desde os aspectos teóricos, a percepção da aplicação das complexidades das políticas públicas e os dilemas que se apresentam aos gestores públicos, até mesmo a possibilidade de uma postura questionadora e uma vivência que os desperte para cidadania.

Destaca-se que desde 2017 vêm-se discutindo no contexto do Curso de Administração Pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro quais as competências pretende-se que sejam desenvolvidas pelos alunos que estudam no curso e que qualificarão a atuação dos mesmos no serviço público estadual. Inserida nesse esforço, a Gerência de Extensão e Relações Institucionais (GERI) da referida Escola iniciou o processo de definição de quais competências são mais direta e fortemente desenvolvidas no âmbito das atividades de extensão. Esta pesquisa foi o primeiro passo, e, além disso, os coordenadores discentes dos projetos têm sido convidados para analisar os projetos, sua metodologia e rotina, levantar indicadores de forma a possibilitar o reconhecimento e identificação das contribuições diretas dos projetos de extensão na formação dos estudantes.

Entende-se que os projetos de extensão universitária possibilitam vivências e aprendizados sobre a administração pública e a complexidade social em que se está inserido, contribuindo para o desenvolvimento de competências dos estudantes egressos. Para tanto, a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e a coerência com o projeto pedagógico são cruciais, a fim de que os aprendizados obtidos possam ser evidenciados, correlacionados e significados do ponto de vista do ensino, utilizados para o desenvolvimento da investigação e pesquisa dos fenômenos e mobilizados em diferentes contextos de atuação.

Entretanto, para além das competências apreendidas, a discussão apresentada perpassa as limitações da formação instrumental e a relevância da extensão universitária para a formação simbólica e cidadã, de pessoas que ocuparão cargos públicos e a todo tempo precisam agir e refletir em um contexto social complexo. Nesse sentido, a extensão gera aprendizados diversos, e, essa contribuição para a formação de administradores públicos no sentido das competências cidadãs, que são significadas considerando uma ação transformadora para todos os envolvidos; concordando com Daft e Weick (1983 *apud* ANTONELO e PANTOJA, 2010), "aprender é significativo não somente pelas competências e processos que são adquiridos, mas também pelas mudanças das relações sociais a que isso leva".

REFERÊNCIAS

ANTONELLO, Claudia Simone. PANTOJA, Maria Julia. Aprendizagem e o desenvolvimento de competências. In: **Gestão de Pessoas:** Bases Teóricas e Experiências no Setor Público/ organizado por Marizaura Reis de Souza Camões, Maria Júlia Pantoja e Sandro Trescastro Bergue. – Brasília : ENAP, 2010.

BERTH, Joice. **Empoderamento.** São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

BRASIL. **LEI Nº 7.834, DE 6 DE OUTUBRO DE 1989**. Cria a Carreira e os respectivos cargos de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, fixa os valores de seus vencimentos, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7834.htm. Acesso em: 20 fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Superior. **Resolução n. 1, de 13 de janeiro de 2014.** Define as Diretrizes Curriculares Nacionais em Administração Pública. Brasília: MEC, CNE, CES, 2014.

CAMACHO, P.L de. CELAYARAN, O.F. de. SUÁREZ, I.S. de. FONTANILLA, N. Praxis de competências ciudadanas em el ejercicio de la responsabilidade social universitária. **Opción**, v.28, n.69, set – dez 2012, p.480-497.

CANTON, Katia. **Do Moderno ao Contemporâneo.** In: Temas da Arte Contemporânea. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FERNANDES, Marcelo Costa. SILVA, Lucilane Maria Sales. MACHADO, Ana Larissa Gomes. MOREIRA, Thereza Maria Magalhães. Universidade e a Extensão Universitária: a visão dos moradores das comunidades circunvizinhas. **Educação em Revista**, v. 28, n. 04 , p. 169-194. Belo Horizonte, dez. 2012

FERNÁNDEZ, M. de J.C. SÁNCHEZ, N.M. Formación de competências ciudadanas em las universidades cubanas: uma contribuición para nuestra democracia. **Ciencia em su PC**, n.3, jul-set, 2011, p.109-120.

FEUERSCHÜTTE, S. G. **Competências do empreendedor do setor hoteleiro:** caracterização e análise baseadas na metodologia da história oral. 2006. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Departamento de Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

FLEURY, A.C.C; FLEURY, M. T. L.**Estratégias empresariais e formação de competências**: um quebra-cabeça caleidoscópio da indústria brasileira. 3. ed.; São Paulo: Atlas 2004.

FLEURY, M. T. L.; FLEURY, A.C.C. **Construindo o conceito de competência.** Revista de Administração Contemporânea. 2001.

FORPROEX, Política de Extensão Universitária. **Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras (FORPROEX)**, Manaus, Maio. 2012. Disponível em: http://proex.ufsc.br/files/2016/04/Pol%C3%ADtica-Nacional-de-Extens%C3%A3o-Universit%C3%A1ria-e-book.pdf. Acesso em: 20 fev. 2019.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Escola de Governo. **Projeto Pedagógico do Curso de Administração Pública (CSAP)**. Belo Horizonte, [2017]. Disponível em: http://www.eg.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/graduacao-csap/outros-arquivos-csap/394-projeto-pedagogicoatualizacao27-09-17/file. Acesso em: 20 fev. 2019.

FREIRE, Paulo. **Extensão ou Comunicação?** 17. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015. 127 p.

GAULEJAC, V. O âmago da discussão: da sociologia do indivíduo à sociologia do sujeito. Cronos, Natal-RN, v. 5/6, n. 1/2, p. 59-77, jan./dez. 2004/2005.

GERI, Gerência de Extensão e Relações Institucionais (GERI). **Fica Ativo – Repensar: Tecendo Alianças e Construindo Capacidades Através da Arte.** Belo Horizonte. 2014

GODOY, Arilda Schmit. ANTONELLO, Claudia Simone. Competências individuais adquiridas durante os anos de graduação de alunos do Curso de Administração de Empresas. **Revista de Ciências da Administração**, v. 11, n. 23, p. 134-156, jan/abr 2009
KEINERT, T. M. M. Os Paradigmas da Administração Pública no Brasil (1900-92). **Revista de Administração de Empresas.** v. 34, n. 3, p. 41-48. São Paulo: mai./jun. , 1994.

LE BOTERF. G. **Desenvolvendo a competência dos profissionais.** Porto Alegre: Artmed, 2003.

LIMA, Sandra Maria Perón. VILLARDI, Beatriz Quiroz. Como Gestores Públicos de uma Instituição Federal de Ensino Superior Brasileira aprendem na prática a desenvolver suas Competências Gerenciais. **XXXV Encontro da ANPAD.** Rio de Janeiro, 2011.

MAGALHÃES, Thiago Gonçalves. **Desenvolvimento da competência cidadã:** um estudo com os formandos e egressos do curso de administração da Universidade Federal de Santa Catarina. Dissertação (mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração. 208 p.

MARDONES, Olga Carrillo. Compriendendo la aquisición de las competências ciudadanas em alunos de los programas de cualificación professional inicial. **Educar:** v.49/2, 2013, p. 207-226.

MEDINA, Enrique; TOBÓN, Sergio. **Formación integral y competencias.** Pensamiento complejo, currículo, didáctica y evaluación, 3a ed., Centro de Investigación en Formación y Evaluación CIFE, Bogotá, Colombia, Ecoe Ediciones, 2010. Revista Interamericana de Educación de Adultos [en linea] 2010, 32 (Julio-Diciembre). Disponível em: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=457545095007> ISSN 0188-8838. Acesso em: 20 fev. 2019.

PIVETTA, Hedioneia Maria Foletto; BACKES, Dirce Stein; CARPES, Adriana; BATTISTEL, Amara Lúcia Holanda Tavares; MARCHIORI, Mara. **Ensino, Pesquisa e Extensão Universitária: Em busca de uma integração efetiva.** Linhas Críticas, vol. 16, núm. 31, julio-diciembre, 2010, pp. 377-390.

PRESTES MOTTA, F.C.; ALCADIPANI, R e BRESLER, R.B. Valorização do estrangeiro como segregação organizacional. **Revista de Administração Contemporânea,** ed. especial, p. 59- 79, 2001.

TRIPP, David. **Pesquisa-ação: uma introdução metodológica.** Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 31, n. 3, p. 443-466, set./dez. 2005.

RABAGLIO, Maria Odete. **Seleção por Competências.** 2ª edição – Editora: Educator, São Paulo, 2001.

RUAS, Roberto Lima. Gestão por competências: uma contribuição à estratégia das organizações. In: RUAS et al. **Os novos horizontes da gestão**: aprendizagem organizacional e competências. Porto Alegre: Bookman, 2005.

SARAIVA, L. A. S. *Mercantilização da cultura e dinâmica simbólica local: a indústria cultural em Itabira,* Minas Gerais. 2009. 333 f. Tese (Doutorado em Administração) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

SARAIVA, L. A. S.; CARRIERI, A. P. Simbolismo e Dinâmica nas Organizações. **V Encontro de Estudos Organizacionais da ANPAD.** Belo Horizonte, 2008.

SESP, Secretaria de Estado de Segurança Pública (SESP). **Fica Vivo!.** Minas Gerais, 4 dez. 2013. Disponível em: http://www.seguranca.mg.gov.br/2013-07-09-19-17-59/programas-e-acoes#. Acesso em: 20 fev. 2019.

SORIANO, E. Competencias ciudadanas em el alumnado de segundo ciclo de educación secundaria obligatoria de Almeria. **Revista de investigatión Educativa,** 2006.

TOBÓN, S. **Formación baseada em competências: pensamiento complejo, diseño curricular y didáctica.** Bogotá: Ecoe Ediciones, 2ed. 2006.

VALADÃO JUNIOR, V.M. BUZATTO, T.R.B. MEDEIROS, C.R.O. HEINZMANN, L.M. Formação de competências do gestor público. **Revista Capital Científico,** vol. 15 n.1, 2017.

VENDRAMINI, Patricia. **Ensino de administração pública e o desenvolvimento de competências:** a contribuição do curso de Administração Pública da ESAG - UDESC. Tese (doutorado) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração - Universidade Federal da Bahia Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2013.

EDUCAÇÃO SUPERIOR E MERCADO DE TRABALHO: ESTUDO DA COLOCAÇÃO DOS EGRESSOS DO CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA DA UFRB/CAHL.

GILDA NATALI MENDES DOS SANTOS LEMOS (UFRB)
DORALIZA AUXILIADORA ABRANCHES MONTEIRO (UFRB)

Resumo: O Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública (CSTGP) da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) tem por objetivo formar profissionais para atuarem nas áreas de gestão das organizações públicas estatais e não governamentais. Dessarte, o trabalho tem o objetivo de investigar os caminhos seguidos e as oportunidades de colocação profissional dos egressos do CSTGP formados entre 2012 e 2018. A pesquisa caracteriza-se como um estudo exploratório e descritivo, no qual utiliza uma Survey (questionário) via *google forms* para identificar onde estão colocados os egressos e a técnica snowball para identificar maior número de egressos. Com a aplicação do questionário foi possível identificar que o egresso segue diferentes vertentes de atuação no mercado, desde organizações privadas, estatais até as não estatais e ainda os que optaram pelo aprimoramento profissional e acadêmico, por meio de cursos, reealização de concursos ou outras graduações, especializações e mestrados.

Palavras-chave: Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública, Egressos, Colocação no mercado de trabalho.

INTRODUÇÃO

Este estudo visa analisar a colocação no mercado de trabalho dos egressos do curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública (CSTGP) da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), buscando compreender os caminhos escolhidos e oportunidades de inserção profissional destes após o percurso formativo universitário.

A formação em Gestão Pública do recôncavo tem perfil tecnológico, foi implantada no recôncavo da Bahia com a justificativa de que a região ainda passava por dificuldades socioeconômicas, reflexo do histórico de desigualdades e empobrecimento da região causada pela decadência e migração de antigos ciclos produtivos, assim como ausência de políticas de indução de desenvolvimento e formação profissional. Nesse sentido, a formação de profissionais através de cursos de nível superior, desencadearia um processo de melhoramento com objetivo de efetivação de políticas públicas de desenvolvimento e participação da sociedade (PPC, p.6, 2010).

Ao passo, o Brasil passava pela expansão das políticas de educação superior que mostra na sua história um processo de inexistência de acesso democrático, mas que com a expansão de vagas ao longo dos anos, a partir de políticas públicas implantadas pelo Estado, o quadro da universidade ser reservada a elite começa a reverter (ANDRADE, 2017) e se tornando de suma importância a interiorização das universidades em centros anteriormente sem oferta de ensino superior.

O curso de Gestão Pública foi incorporado a outros cursos da UFRB em 2009, através da aderência da universidade ao Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) que previam aberturas de cursos noturnos, aumento do número de alunos por professor, aumento de vagas e outros. Possibilitando ampliar e fomentar a permanência na educação superior em todo país, foi implantado, portanto mais um curso para formação de profissionais do campo de públicas.

O Campo de públicas, nome dado a um movimento iniciado em 2005 que congrega cursos de Bacharelado e Tecnologia em Administração Pública, Gestão de Políticas Públicas, Gestão Pública, Gestão Social e Políticas Públicas (PIRES, *et al.*, 2014), destaca a pluralidade e a complexidade da esfera pública no Brasil, ampliando não somente o entendimento dos campos de atuação da esfera estatal, mas também o campo do Gestor Público em diversos projetos desenvolvidos pelo Estado, organizações não governamentais e organizações privadas.

Nesta perspectiva de colocação profissional, a consolidação do Campo de Públicas, ainda em crescimento, se sucede a necessidade de profissionais mais ativos e qualificados para colocações no mercado. Mercado de trabalho que consiste em "ofertas de trabalho ou de emprego oferecidas pelas organizações, em determinado lugar e em determinada época" CHIAVENATO (2004 apud JARENO, 2008). Mercado de trabalho entendido também como a demanda da mão-de-obra pelas organizações e oferta de trabalho pelos indivíduos, ou mais especificamente, para os profissionais do Campo de Públicas, como um local que agrega trabalhadores de diversas organizações, de setores econômicos e sociais, tais quais, organizações estatais, organizações públicas não governamentais, organizações privadas, organizações políticas e organizações do terceiro setor.

Os cursos de nível tecnológico, no qual se inserem os Cursos Superiores Tecnológicos (CST) atualmente, não são recentes no cenário da educação, contudo a atuação era tímida e até mesmo pouco conhecida no cenário educacional brasileiro. Inclusive existia certo preconceito na sua oferta, mas ao longo dos últimos anos a educação profissional tecnológica de graduação, como parte do Ensino Superior brasileiro, veio crescendo e se consolidando, tornando-se reconhecido e aceito no mercado de trabalho, bem como pela sociedade brasileira, como afirma Takahashi (2010).

Neste bojo, encontra-se o Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública (CSTGP) que tem por objetivo formar profissionais para atuarem nas áreas de gestão das organizações públicas estatais e não governamentais, possuindo campo de atuação em diversas esferas e níveis de governo, tanto da administração pública direta como indireta. E passados alguns anos de implantação e funcionamento do curso, o presente trabalho pretende analisar as possibilidades de colocação profissional dos seus egressos no mercado de trabalho. Desta maneira, o estudo propõe responder a seguinte questão de partida: em quais organizações do mercado de trabalho estão colocados os egressos do CSTGP da UFRB/CAHL?

Desta maneira, o objetivo deste estudo é investigar os caminhos seguidos e as oportunidades de colocação profissional dos egressos do CSTGP, formados entre os anos de 2012 a 2018, identificando as diversas colocações e esferas de atuação, bem como aspectos sobre perfil pessoal e profissional.

2. ARCABOUÇO TEÓRICO

O Campo de Públicas passou por diferentes períodos, utilizando de diversas formas de mobilização para alcançar estabilidade, e continua em crescimento e indubitavelmente a expansão dos cursos que fazem parte do Campo é propiciada pelo macroambiente de revalorização e ampliação do espaço público (PIRES, *et al*., 2014)

Com isso, o mesmo autor destaca que para que o Campo de Públicas materialize seu potencial de contribuir não só com inovações no ensino, pesquisa e extensão universitária no país, mas como também uma interlocução entre academia, governo e sociedade, é preciso enfrentar com sucesso alguns desafios.

Alguns destes desafios estão relacionados às possibilidades de inserção profissional de egressos do Campo, para além da contratação de pessoal no setor público. Nesse sentido, este estudo visa investigar a alocação de profissionais egressos de um curso específico, o Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública da UFRB, pertencente a este Campo.

Dessa maneira, esta seção traz incialmente, o levantamento do percurso formativo do curso de Tecnologia em Gestão Pública da UFRB/CAHL, em seguida, a partir de estudos de professores do curso, o perfil dos ingressos e de alguns egressos do curso. E, posteriormente, as possibilidades de colocações e alocação dos gestores públicos no mercado de trabalho, identificados por estudos de cursos vinculados ao Campo de Públicas.

2.1. PERCURSO FORMATIVO DO CURSO DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA DA UFRB/CAHL

O curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública é um dos cursos da área de educação profissional de nível tecnológico, do campo das ciências sociais aplicadas, realizado desde 2010 na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB).

Anualmente oferece 50 vagas no turno noturno, com tempo de integralização de no mínimo 3 anos e no máximo 5 anos, tendo carga horaria total de 1870 horas, sendo por componentes curriculares distribuída entre disciplinas obrigatórias (1530h), optativas (170h), estágio (102h) e atividades complementares (68h)[1] (PPC, 2010).

O curso, segundo Dantas (2016), teve sua criação formalizada pela Resolução CONAC 035/2009 e seu projeto pedagógico foi aprovado na Resolução CONAC 011/2010, com autorização dada em parecer do Conselho Nacional da Educação em outubro do mesmo ano. E em dezembro de 2013, o CSTGP foi reconhecido pelo MEC – com conceito 4 - por meio da Portaria 651/2013.

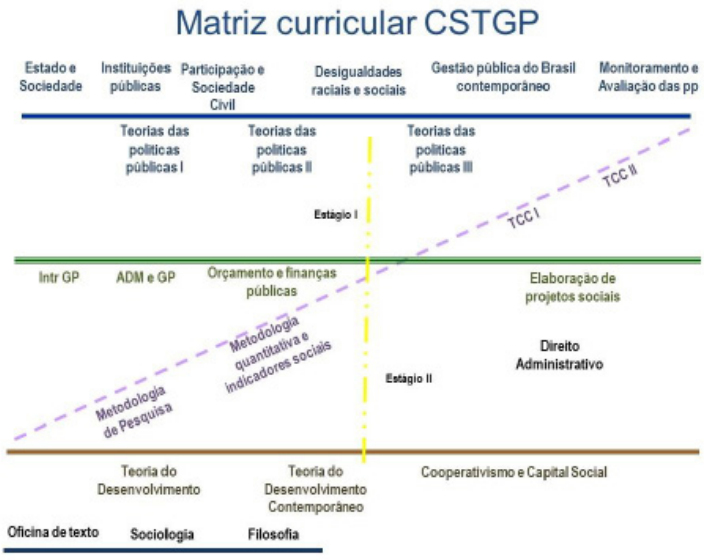
O Curso de Tecnologia em Gestão Pública é um curso que traz a possiblidade de inserção formal no campo profissional existente nos municípios do Recôncavo, podendo contribuir, inclusive para minimizar práticas patrimonialistas ainda resistentes na região como mencionado por Dantas, Matos e Monteiro (2017). Região esta que também possui histórico de desenvolvimento desigual e disparidades socioeconômicas territoriais. Nesse sentido, em sua concepção o curso foi delineado com o objetivo de:

Formar, através da perspectiva multidisciplinar, Tecnólogos em Gestão Pública aptos a compreender da importância do contexto econômico, político e social na formulação de estratégias, no desenho, na implementação e na avaliação de programas e de políticas públicas de desenvolvimento regional e social (PPC, 2010).

Assim, esta formação profissional qualifica os egressos para exercer de forma ética e competente os desafios exigidos na função. Porém, enquanto discente, é preciso cumprir a matriz curricular de componentes obrigatórios e optativos, com a carga horária já mencionadas, bem como realizar os estágios e as atividades acadêmicas curriculares obrigatórias.

A formação geral é composta por três componentes obrigatórios exigidos para todas as formações do Centro de Artes Humanidades e Leras (CAHL), sendo elas: Oficina de Texto; Sociologia e Filosofia. A maior parte dos componentes realizadas nos quatro primeiros semestres estão distribuídas nos eixos intitulados "Políticas Públicas, Desenvolvimento Regional, Administração e Gestão Pública e Pesquisa". E uma única disciplina obrigatória é vinculada a Direito conforme ilustrado na figura 1 (Dantas, Matos e Monteiro ,2017).

Figura 1: Matriz curricular do CSTGP vigente.



Fonte: Dantas, Matos e Monteiro (2017).

[1] Projeto Pedagógico do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública. Disponível em: https://www.ufrb.edu.br/gestaopublica/images/phocadownload/DocumentosCSTGP/PROJETOPEDAGOGICOGESTAOPBLICA_atualizacao_prograd.pdf

Com a matriz curricular supracitada, o curso busca contribuir com a formação do aluno nas competências e habilidades que seguem: 1) Domínio da bibliografia teórica e metodológica básica; 2) Utilização das linguagens como meio de expressão, comunicação e informação; 3) Desenvolvimento de um pensamento crítico e flexível; - Busca da autonomia intelectual, "aprendendo a aprender"; 4) Estimulação da criatividade intelectual; 5) Inter-relacionamento de pensamentos, ideias e conceitos de gestão social e desenvolvimento regional; 6) Aquisição, avaliação e transmissão das informações; 7) Competência na utilização da informática (compreensão dos princípios das tecnologias e suas relações integradoras); 8) Reforço da capacidade analítica; 9) Assimilação e ampliação dos fundamentos científicos; 10) Competência na articulação entre teoria, pesquisa e prática social; 11) Compromisso social; 12) Capacidades e habilidades em lidar com a área social; 13) Respeito das identidades e das diferenças. (PPC, 2010, p.12)

O curso tem perspectiva multidisciplinar que reflete, inclusive, na formação do corpo docente formados por mestres e doutores em diversas áreas de conhecimento e que atuam em diversos temas, como detalhado o quadro abaixo:

Quadro 1: Perfil dos Docentes do CSTGP

Formação/Titulação	**Temas de interesse**
Doutorado em Comunicação Social pela Universidade Federal de Minas Gerais (2012)	Juventudes, periferias urbanas e narrativas identitárias. Também se dedica a estudos voltados para gestão cultural, políticas culturais, elaboração de projetos sociais e captação de recursos para Organizações Sociais.
Pós-Doutorado e Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)	Administração Pública, Gestão e Avaliação de Políticas Púbicas, Políticas Sociais e Gestão de Serviços Públicos.
Doutor e mestre em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.	Análise e avaliação de políticas públicas; políticas de cuidados; pessoas com deficiência; política de Assistência Social; políticas sobre drogas; gestão social; relações Estado-Sociedade; gestão pública; formação de gestores sociais.
Mestre em Sociologia pela Universidade Federal da Bahia	Meio ambiente e sociedade; participação social e cidadania; territorialidade; dinâmica sociodemográfica baiana; turismo.
Doutorado em Ciências da Comunicação pela Universidade de São Paulo (2004)	Estado do bem-estar social; dinâmica das organizações; Governança e território; Economia criativa; Turismo.
Doutorado em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia (UFBA)	Avaliação educacional, política pública educacional, políticas públicas de educação superior e gestão de pesquisa científica.
Doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo.	Políticas públicas; políticas sociais; juventude; administração pública; educação e desigualdade.
Mestre em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia	Direito das relações de consumo; intervenção estatal e autonomia da vontade; fundamentos jurídicos das políticas públicas; tutela administrativa do consumidor; e direito administrativo.
Doutora em Administração Pública pela Universidade Federal da Bahia	Doutora em Administração Pública pela Universidade Federal da Bahia

Fonte: https://www.ufrb.edu.br/gestaopublica/professores

Este aspecto é importante na medida que o profissional de Gestão Pública que o curso busca formar, é um profissional que esteja apto a compreender a relevância do contexto social, político e econômico, na avaliação e implementação de políticas públicas e programas, podendo atuar no setor público e privado (PPC, 2010).

2.2. PERFIL DOS INGRESSOS E OCUPAÇÃO DOS EGRESSOS DO CSTGP UFRB/CAHL

Sobre o perfil dos estudantes do CSTGP e aspectos sobre alguns egressos, utilizou -se como referência, os estudos de Dantas e Souza (2014), Dantas (2016) e de Dantas, Matos e Monteiro (2017). Importantes estudos para compreender quem é atraído pela formação em Gestão Pública no Recôncavo da Bahia.

Destaca-se o protagonismo da profa. Lys Maria Vinhaes Dantas, aqui citada por Dantas (2016), que sistematicamente, desde as turmas iniciais, vêm realizando estudos sobre os alunos, buscando identificar aspectos relacionados ao perfil socioeconômico, aos município de origem, ao panorama de trabalho, a experiência no serviço público e em outros setores, a existência de ingressantes com graduação, bem como expectativas dos alunos na conclusão da graduação.

Em um deles, os achados permitem caracterizar que os alunos do CSTGP têm idade que varia de 17 a 64 anos, sendo em média adultos com responsabilidades familiares, porém maioria solteiro. Sobre renda, dimensão analisada a partir de 2013.1, as turmas apresentaram certa heterogeneidade que variam de 01 a 05 salários (DANTAS, 2016).

Ainda sobre idade e trabalho relacionado ao perfil dos alunos, os estudos de Dantas e Santos (2014) discutem essa diversidade a partir da relação aluno trabalhador que em sua maioria precisa equacionar a responsabilidade de "contribuir com sua família, assistir aulas e estudar" (DANTAS, SOUZA, 2014).

A possiblidade de o curso ser realizado no noturno, concedida desde a Reforma do REUNI em 2007, proporciona que ele atenda maior número de alunos que trabalham. Foi identificado que os alunos possuem maior experiência no setor público e bem menor no setor público não estatal, o que traz desafios e enriquecimentos para sala de aula, bem como promova a formalização da gestão pública territorial.

Sobre os interesses de ingresso dos alunos, foi identificado por uma parte, o fato de ser da área de Gestão, outros por ser de caráter tecnológico e assim de menor duração, entre outras respostas, como pela proximidade da residência onde mora, ou ainda por ser o mais atraente do CAHL, além de menções sobre a nota de corte do SiSu (DANTAS, MATOS e MONTEIRO, 2017).

Segundo Dantas (2016) no relatório "Perfil dos ingressantes e acompanhamento dos egressos do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública – 2012 a 2015", foi identificado que dos egressos entre 2013 a 2015, no momento da pesquisa, mais de 70% estavam no mercado de trabalho, enquanto 23,7% não tinham um trabalho, em muitos casos as ocupações continuaram operacionais, outros preferiram estudar para concurso.

Mais de 70% dos alunos que trabalhavam durante a pesquisa foi identificado que em torno de 55% estavam em alguma instituição público estatal ou não estatal. Os demais estavam distribuídos entre comércio, estágio, setor de turismo, setor imobiliário, comunicação e artes, trabalho evangélico, COELBA, Polícia Militar, Universidades Federais, entre outros.

Com a pesquisa "Formação em Gestão Pública no Recôncavo da Bahia: Quem é atraído por ela?" foi possível identificar também que "os egressos que voltaram a estudar de maneira formal, fizeram ou ainda estão fazendo pós-graduação *latu senso* (especializações e MBA), *stricto sensu* (mestrado acadêmico e mestrado profissional)" (DANTAS, MATOS E MONTEIRO, 2017).

2.3. POSSIBILIDADES DE COLOCAÇÃO DOS GESTORES PÚBLICOS NO MERCADO DE TRABALHO

O mercado de trabalho para o Gestor Público é amplo, haja vista as diversas instâncias governamentais e órgãos públicos no Brasil, como secretarias, ministérios, superintendências e departamentos dispostos em diversos níveis governamentais (federal, estadual e municipal). Isto exige profissionais cada vez mais qualificados, contendo requisitos para atuar com eficiência e eficácia na gerência das instituições governamental.

Ao passo das organizações estatais, o gestor público pode também atuar em organizações não governamentais e privadas, assim como em carreira política, em assessorias, consultoria e outros, como detalha o texto do curso de Gestão Pública da Universidade da Amazônia (UNAMA), por Camila de Assis sobre as possibilidades de atuação do Gestor Púbico, com descrições que seguem abaixo.

Nas ONGs, por exemplo, o Gestor pode elaborar junto as organizações, ações de captação de recursos públicos e privados por meio de editais e licitações, potencializar relações com outras instituições, realizar projetos e outras relações públicas.

Na Política, pode se qualificar na gerência dos recursos humanos, aprofundando os conhecimentos gerais e específicos de determinado Poder, seguir a carreira, buscar e aperfeiçoar competências para lidar com questões estratégicas do Estado, planos de governos e parcerias intergovenamentais.

Na assessoria, por exemplo, o gestor pode optar por assessorar parlamentares e políticos do executivo, assim como atuar em comunicação, organização de eventos, divulgação de agenda, entre outros. Sendo importante o entendimento dos processos governamentais.

Na consultoria, o gestor pode atuar na esfera pública ou privada em ações relacionadas a processos licitatórios, análise de contratos, execução de planos de governo e outros.

E como instrumento de colocação no setor público, os concursos, que o gestor pode se candidatar a diversos tipos de concursos de nível médio e superior, podendo atuar em diversos entes e poderes, por entender como funciona o âmbito governamental.

Desta maneira são diversas a possibilidades de o Gestor Público alocar-se em diferentes âmbitos no mercado profissional. O quadro a seguir, foi elaborado a partir de pesquisas realizadas por professores curso de Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP), e é destacado por ser o mais completo levantamento do Campo de Públicas sobre as diversas possibilidades de alocação dos profissionais do campo, podendo ser em diversos os órgãos públicos, entidades não governamentais e também privadas.

Quadro 2: Possíveis alocações do Gestor Público

Área de atuação	Descrição
Carreiras do Ciclo de Gestão no Poder Executivo	Carreiras nos três níveis: União, Estados e Municípios – funções administrativas (gestão governamental) ou do ciclo de políticas públicas (formulação, implementação e avaliação de programas) no Poder Executivo.
Cargos Técnico-Administrativos na Administração Indireta	Autarquias, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Fundações Públicas. Ilustram esse segmento as oportunidades de trabalho em entidades como INSS, Caixa Econômica Federal, Petrobrás e IBGE.
Cargos de Analista e Técnico nos Poderes Legislativo e Judiciário	Incluem as carreiras típicas de Consultor Legislativo, Técnico Judiciário, Auditor de Controle Externo e Analista Administrativo do Ministério Público, muito similares nos níveis federal e estadual.
Cargos de Livre Provimento de Direção e Assessoria no Poder Executivo	Os cargos de comissão, de caráter transitório, são de livre-provimento e destinam-se às atribuições de direção, chefia e assessoramento. Podem ser ocupados por servidores públicos de carreira, mas também por profissionais externos. Muitas vezes são associados apenas com o loteamento político da máquina pública, mas são cada vez maiores as oportunidades para os indivíduos que têm competências em gestão e políticas públicas para atuarem como secretários, coordenadores e diretores.
Assessoria Parlamentar	Engloba os trabalhos de assistência política, técnica e burocrática aos senadores, deputados federais, deputados estaduais e vereadores, e funciona tal como um cargo de livre-provimento no gabinete dos parlamentares.
Carreira Política	A política é um campo novo que se descortina para os jovens gestores que têm vocação para liderar processos de transformação na administração pública e militar politicamente em torno de causas/valores, com enorme potencialidade de influir no poder local, sobretudo para os cargos eletivos municipais – de prefeito e de vereador.
Áreas de Responsabilidade Socioambiental nas Empresas	Os conceitos de sustentabilidade e de responsabilidade social entram, gradualmente, no ambiente corporativo, na adoção de modelos de gestão baseados no desenvolvimento sustentável, em relações mais éticas e transparentes com os seus públicos e na prática de ações de promoção da diversidade e diminuição da desigualdade social.
Relações Governamentais e Institucionais	São unidades de negócio nas organizações privadas que trabalham com: a representação de interesses das empresas perante os atores governamentais responsáveis pela elaboração das políticas públicas e dos marcos regulatórios (lobby); a defesa institucional de ideias perante os órgãos públicos e/ou segmentos específicos da população (advocacy); e a análise de conjuntura política e de impacto/riscos das decisões de governo.
Mercados Públicos	É o nome usualmente utilizado para caracterizar as empresas ou áreas de empresas cujos principais clientes são governos ou órgãos/entidades públicas. Alguns exemplos são: a indústria farmacêutica, o setor de construção civil, os bancos e as empresas de tecnologia.
Consultoria para Setor Público	O segmento se caracteriza pelas empresas prestadoras de serviços de auditoria, assessoria e consultoria para o setor público, abrangendo desde as grandes corporações de auditoria – as chamadas Big Four – como a PWC, KPMG, EY e Deloitte, até empresas internacionais e nacionais de consultoria de gestão como Mckinsey, Falconi e Publix. Recentemente cresceu também o mercado de pequenas empresas de consultoria para o setor público, as quais atuam em projetos específicos de gestão e políticas públicas.
Empresas Concessionárias de Serviços Públicos, Reguladas e PPPs	O segmento abrange: as empresas que são concessionárias de serviços públicos em setores como telecomunicações, energia, transporte etc.; as organizações privadas cujas atividades são fortemente reguladas pelo setor público como as do mercado financeiro e de saúde suplementar; e as corporações que participam de parcerias público-privadas (PPPs).

Organizações Não Governamentais (ONGs)	As ONGs são organizações da sociedade civil, sem fins lucrativos, caracterizadas por ações de cidadania ativa, envolvendo o exercício de pressões políticas pela garantia e ampliação de direitos, práticas de solidariedade e oferta de serviços de finalidade pública. No Brasil, são organizadas – formalmente – como associações ou fundações e as ONGs que celebram parcerias com o Poder Público são qualificadas como OSCIPs.
Entidades Paraestatais	As entidades paraestatais são organizações públicas não-estatais autorizadas a prestar serviços ou realizar atividades de interesse coletivo que não são exclusivas do Estado. Inclui o Serviço Social Autônomo (SENAC, SESI, SESC, SENAI etc.), as Fundações de Apoio, as Organizações Sociais (OSs) que têm contratos de gestão com o setor público em áreas como saúde, educação e cultura, e as Entidades Beneficentes de Assistência Social que são certificadas pelo governo federal.
Institutos e Fundações empresariais	São um tipo específico de organização do chamado terceiro setor que trabalha com o investimento social privado (familiar, empresarial e independente) aplicado em ações – políticas, programas e projetos – de gestão e/ou políticas públicas. Alguns exemplos no Brasil são a Fundação Itaú Social, o Instituto Ayrton Senna, a Fundação Brava e o Instituto Votorantim.
Empreendimentos Solidários e Movimentos Sociais	São organizações de ação coletiva. Os empreendimentos solidários se concretizam em cooperativas e empresas suprafamiliares que se orientam pelos princípios da economia solidária, tais como a autogestão e o comércio justo. Os movimentos sociais, por sua vez, baseiam-se no ativismo de grupos organizados que objetivam mudanças na sociedade por meio do embate político. A formalização dessas organizações coletivas constitui um novo espaço profissional para atuação do gestor de políticas públicas.
Partidos Políticos	É um grupo organizado, legalmente constituído, voltado para defender ideais e projetos políticos e buscar ocupar legitimamente os cargos eletivos no setor público.
Associações de Classe e Sindicatos	O segmento diz respeito às entidades sem fins lucrativos que realizam a defesa institucional de interesses de uma determinada classe profissional ou agrupamento/categoria de organizações, como os Sindicatos de Trabalhadores e Patronais, Associações Comerciais e de Indústrias, Federações Empresariais e Conselhos Profissionais.
Negócios Sociais ou Setor 2.5	São compostos por organizações privadas que se localizam – de modo híbrido – entre o segundo setor (iniciativa privada) e o terceiro setor (organizações sem fins lucrativos) e, portanto, formam o chamado setor 2.5. Trata-se de um fenômeno mundial recente e que no Brasil é incentivado por organizações como Artemísia, Ashoka, Sebrae e Instituto Quintessa.
Carreira Acadêmica: Ensino e Pesquisa	É a opção profissional pelas atividades de ensino, capacitação e pesquisa nas temáticas de gestão e políticas públicas em universidades públicas e privadas, escolas de governo e institutos de pesquisa. A carreira exige a continuidade dos estudos em nível de pós-graduação, ou seja, a realização de cursos de mestrado e de doutorado.
Organizações Internacionais	O processo de globalização ocasionou a internacionalização da administração pública, observada tanto na gestão pública de acordos/blocos supranacionais como na governança, global ou regional, de políticas públicas pelos organismos multilaterais. Neste contexto, crescem as chances para profissionais do campo da gestão e das políticas públicas em instituições como ONU, UNESCO, OMS, Banco Mundial, BID, FMI, OCDE, OMC, OIT, dentre outras.

Fonte: Elaboração própria baseado numa pesquisa publicada pelo curso de Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP) site: http://www.labgov.org/foldergpp/#work

Cabe destacar, que para a elaboração do questionário da presente pesquisa de conclusão de curso, utilizou-se destas diversas possibilidades de colocação profissional como orientadoras para possíveis respostas dos egressos do CSTGP.

3. METODOLOGIA

O trabalho caracteriza-se como um estudo exploratório que "proporciona maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses" (GIL, 2002) assim, permite ter uma maior relação com o tema do trabalho, aprofundando especulações para concretizar o objetivo; e descritivo que tem como objetivo "à descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis" (GIL, 2002) dessa maneira, expondo, classificando alguns fatos e analisando-os com intuito de conhecer os caminhos seguidos e as oportunidades de colocação profissional dos egressos do CSTGP.

A pesquisa foi realizada com egressos do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública do CAHL/UFRB a partir de informações disponibilizadas pelo Colegiado de Gestão Pública sobre os egressos do curso por turmas (semestres) e os respectivos e-mails. Como alguns e-mails retornaram, utilizou-se a técnica de bola de neve (snowball) no qual o indivíduo selecionado convida novos participantes sobre o tema relacionado visando identificar o maior número de egressos que já passaram pelo curso.

Foi realizada uma survey, caracterizada pelo envio de questionário autoaplicável Boullosa (2009) aos egressos, via *google forms*, enviado por e-mail e mídias sociais no período de maio a junho de 2019.

Para o tratamento dos dados coletados foi feita a estatística descritiva básica a partir da tabulação dos dados e a categorização das questões de livre resposta a partir do conteúdo e dos objetivos do estudo.

O questionário foi dividido em duas seções contendo na primeira, o perfil socioeconômico, envolvendo nome, gênero, faixa etária, cidade, estado civil, renda e outros. Já a segunda seção foi relacionada a dados sobre ingresso e conclusão do curso, contendo perguntas sobre situação de trabalho desde ingresso, situação de trabalho na conclusão do curso e atualmente, bem como elementos sobre preparação para o mercado de trabalho, entre outros aspectos relacionados ao tema.

Na tabela abaixo segue relação do número de egressos que concluíram no semestre e a taxa de resposta por turma.

Tabela 1: Taxa de resposta por turma dos egressos

Semestre	Número de egressos gerados pelo SIGAA	Taxa de resposta absoluta	Taxa de resposta relativa (%)
2012.2	12	2	24
2013.1	2	1	50
2013.2	19	5	26,3
2014.1	2	1	50
2014.2	5	2	40
2015.1	13	8	61,52
2016.1	4	1	25
2017.1	8	4	50
2017.2	6	2	33,32
2018.1	14	5	35,7
Total	85	31	395,4

Fonte: resultados da pesquisa.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção serão apresentados os resultados obtidos dos 31 questionários validos a partir da coleta de dados entre os meses de maio a junho de 2019 com egressos do CSTGP que se formaram entre 2012.2 e 2018.1.

O questionário possui duas seções. A primeira relacionada ao perfil dos respondentes e dados sobre ingresso e conclusão do curso, perfazendo o total de dezesseis questões estruturadas, e dezoito de livre resposta (Apêndice 1).

A seguir serão apresentados os dados a partir das respostas dos egressos ao questionário.

4.1. PERFIL DOS EGRESSOS

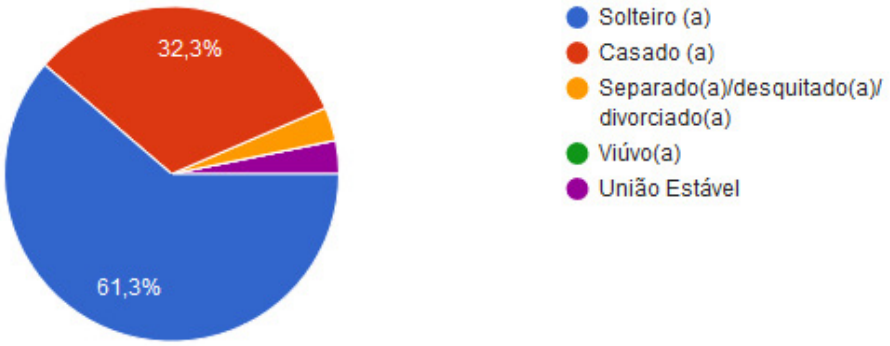
Os dados relacionados ao perfil dos egressos são referentes a: gênero, faixa etária, filiação, cidade, estado civil, renda individual e familiar dos egressos do CSTGP.

Foi identificado que a maioria dos egressos participantes são do sexo masculino totalizando em torno de 51% dos respondentes, com idade mínima de 24 anos e a máxima de 55 anos, tendo a média entre os egressos 32,2 anos. Estes dados demonstram inserção tardia no ensino superior dos alunos do curso na UFRB, haja vista que a idade média brasileira de ingressos no superior é de em torno de 18, 19 anos.

Quando perguntado sobre o município que nasceu e que reside, a maioria dos respondentes mencionaram cidades do Recôncavo, tais como, Cachoeira, São Félix, Cruz das Almas, alguns em Feira de Santana, Salvador e uma outra parcela menor em localidades mais distantes como Jequié, Alagoinhas e até em outros estados como Floresta- PE. Este dado é positivo na medida em que é possível perceber que o curso atende predominante a região, corroborando os objetivos da universidade e especificamente do curso, de continuar "buscando elementos que a introduza, regionalmente, como uma relevante fonte de saber que ligará o Recôncavo aos processos socioeconômicos e culturais em curso em todo o mundo" (PPC, 2010 p.3).

Como pode ser observada na figura 2, a maioria dos respondentes (61%) declarou ser solteiro e uma parcela considerável casada. Destaca-se que o curso possui tanto entre os alunos existentes (DANTAS, MATOS e MONTEIRO, 2017) e o egressos, como vimos aqui, pessoas com idades mais elevadas, possivelmente com compromissos familiares, sendo alguns responsáveis pelas famílias e orçamento doméstico.

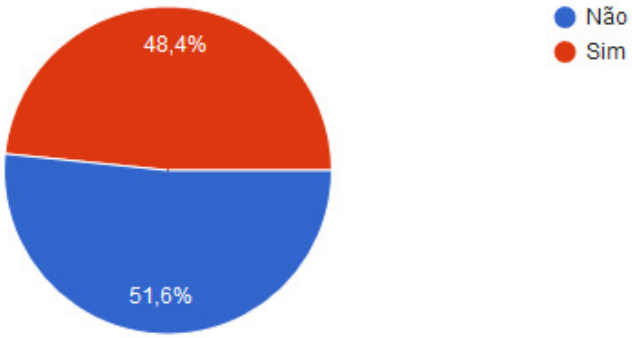
Figura 2 – Estado Civil



Fonte: resultados da pesquisa

Destaca-se que quando os egressos foram perguntados sobre questões familiares, identificou-se que 51,6 % não possuem filhos como mostra a figura 3, resultado relacionado, possivelmente, ao estado civil de predominância, e em relação a aqueles possuem filhos, estes variam de um a três, com média 1,25 de filhos por egresso.

Figura 3 – Filhos



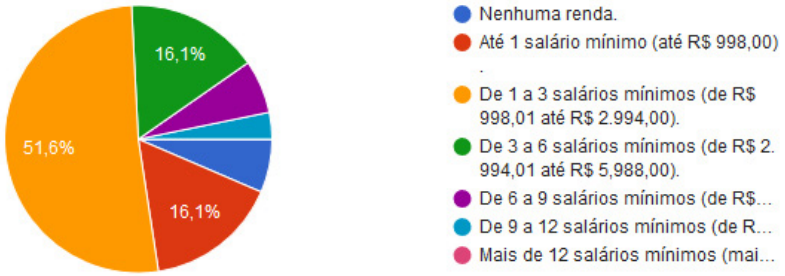
Fonte: resultados da pesquisa

Ainda sobre questões familiares, foi perguntado sobre renda individual e familiar dos egressos (Figuras 4 e 5). Foi possível identificar que a renda individual mensal predominante (51,6%) varia de 1 a 3 salários mínimos, representando 16 pessoas; 5 pessoas (16.1%) de 3 a 6 salários mínimos; 5 pessoas (16.1%) de até 1 salários mínimos; 2 pessoas (6,5 %) de 6 a 9 salários mínimos; 2 pessoas (6,5 %) de nenhuma renda; 1 pessoa (3,2 %) de 9 a 12 salários mínimos (figura 4). Ou seja, grande parte dos egressos recebem até 3 salários mínimos, denotando baixos salários destes profissionais em relação a cargos no nível federal, contudo para a região que possui essa média salarial, representa a realidade.

Assim, pode-se observar pela figura 5, de que 16 pessoas (51,6%) possuem renda que varia de 1 a 3 salários mínimos; 9 pessoas (29%) de 3 a 6 salários mínimos; 1 pessoa (3.2%) de até 1 salários mínimos; 2 pessoas (6,5 %) de 6 a 9 salários mínimos; 1 pessoa (3,2 %) de nenhuma renda; 1 pessoa (3,2 %) de 9 a 12 salários mínimos; 1 pessoa (3,2 %) mais de 12 salários mínimos.

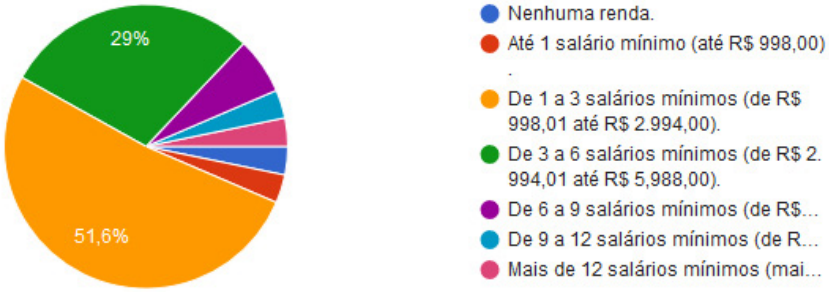
Um aspecto também de suma importância, é a análise da renda mensal familiar em casa, composta de uma a cinco pessoas com média de 2,16 moradores. Nota-se pela Figura 5 que há pouca diferença da renda individual, apontando para a possibilidade de a renda deste egresso ser a preponderante da família. Isto demonstra que a renda do egresso pode ser a principal fonte do orçamento doméstico destas famílias.

Figura 4 – Renda individual mensal



Fonte: resultados da pesquisa

Figura 5 – Renda familiar mensal



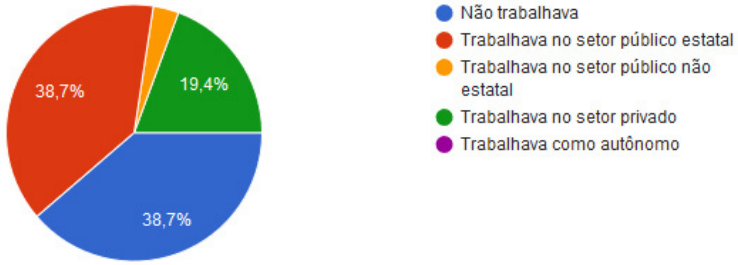
Fonte: resultados da pesquisa

4.2. DADOS SOBRE INGRESSO E CONCLUSÃO DO CURSO

Consentindo com estudos de Pires, et al. (2014) sobre existir desafios para materializar o potencial do Campo de Públicas, sendo um deles o exercício profissional dos egressos, os dados abaixo demonstram um panorama da situação de trabalho dos egressos do CSTGP desde o ingresso a depois da conclusão do curso, e por fim colocação no mercado.

Como pode ser observado na figura 6, sobre a situação de trabalho no ingresso do curso, 38,7% responderam que não trabalhavam, 36,7% trabalhavam no setor público estatal, 19,4% trabalhavam no setor privado e 3,2% no setor público não estatal. Um aspecto interessante é de que ao ingressar no curso, em torno de 57% dos alunos trabalhavam, reforçando a alta média de idade e o perfil de responsabilidade familiar. Dos que trabalhavam, estavam alocados em cidades da região do recôncavo baiano e em instituições do setor privado como: supermercados, distribuidoras, assessoria contábil, comércio e telecomunicação; e, instituições públicas como: prefeituras, hospitais, delegacias e universidades; exercendo funções como assessor de secretaria, auxiliar administrativo, guarda municipal, comandante, assistente de frota, técnico em enfermagem e contadora.

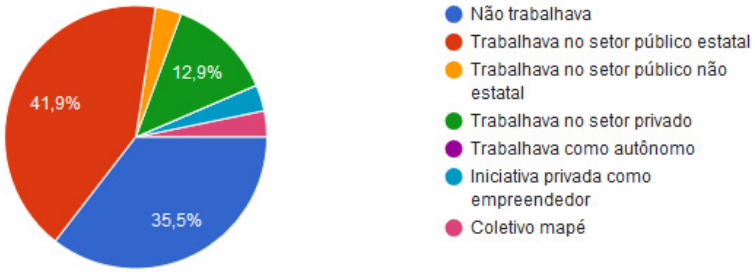
Figura 6 – Situação de trabalho no ingresso do curso



Fonte: resultados da pesquisa

Foi perguntado aos egressos, sobre a situação de trabalho na conclusão do curso, como mostra a figura 7, tendo 35, 5% que não trabalhavam, 41, 9% trabalhavam no setor público estatal, 3,2% trabalhava no setor público não estatal e 6,4% trabalhavam em outras ocupações, como empreender, autônomos e coletivos. Desses que trabalhavam, responderam que continuaram em cidades da região, alguns continuaram trabalhando em universidades, prefeituras e comércios, atuando como consultores, gerentes, assistentes administrativos, agente de arrecadação e outros.

Figura 7 – Situação de trabalho na conclusão do curso

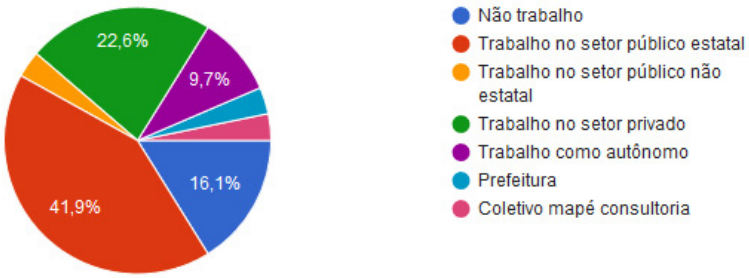


Fonte: resultados da pesquisa

Comparando a figura 6 a 7 sobre a situação de trabalho no ingresso e na conclusão do curso, foi possível identificar redução de 3,2 % do número dos que não trabalhavam, aumento de 3,2% que trabalhavam no setor público estatal e ampliação de atuação, podendo perceber parcial contribuição do curso. No entanto, a contribuição maior se dá depois da formatura.

Com objetivo de identificar onde estavam os egressos depois da formação, identificou-se que 41,9% trabalham no setor publico estatal, 22,6% trabalham no setor privado, 16,1% não trabalham, 9,7% trabalham como autônomo, 3,2% trabalham no setor público não estatal e demais em outras ocupações como em coletivos (Figura 8).

Figura 8 – Situação de trabalho atualmente



Fonte: resultados da pesquisa

Sendo que, dos que estão trabalhando, pequena parcela encontrou oportunidades em outros estados, como a capital de Sergipe-Aracaju e em São Paulo. Porém grande parte dos respondentes permanecem em cidades do recôncavo, em segmentos e atuações diversas que podem ser observadas no quadro 3.

Quadro 3 – Colocação no mercado por segmento

Setor	Instituição	Função
Setor privado	Supermercado	Encarregado de gerente
	Escola	Coordenação
	Loja de moveis	Auxiliar Administrativo
	Assessoria Contábil	Contadora
	Autônomos	Maquiadora; Proprietário; Despachante.
Setor público	Secretária de Saúde do Estado da Bahia (SESAB)	Técnico em Saúde
	Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS)	Técnico universitário
	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB)	Assistente em Administração
	Polícia Militar da Bahia	Chefe da seção de orientação psicopedagógica e serviço social, instrução e capacitação da PMBA
	Prefeituras	Agente de arrecadação de tributos; Assistente Administrativo; Assessor Administrativo; Diretor de Convênios; Técnico em enfermagem.
Setor público não estatal	IASPM - Instituto de Ação Social pela Música.	Coordenador Cultural.

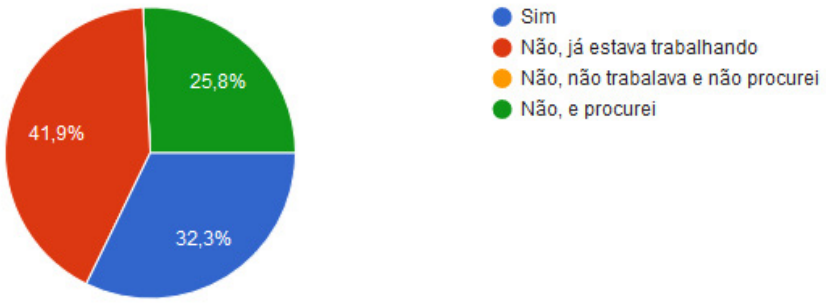
Fonte: resultados da pesquisa.

Um aspecto importante da diversidade de colação, relaciona-se a um dos objetivos elencados no PPC do curso (2010) referente a formação de profissionais numa perspectiva multidisciplinar com gestores aptos a compreender todo contexto político, econômico e social para desenvolvimento regional e social.

Relacionando a situação de trabalho do aluno ingresso ao egresso, é possível identificar redução de 22, 6% do número dos que não trabalhavam, podendo observar a contribuição significativa do curso e, ainda podendo inferir das respostas dos que não conseguiram emprego diretamente na área ou que não estão trabalhando, uma perspectiva de conquistar uma colocação por concurso, se dedicando aos estudos.

A Figura 9 mostra que 32,3% dos egressos participantes conseguiram emprego depois da formatura, 25,8% procuraram e não conseguiram, 41,9% não conseguiram porque já estavam trabalhando. Isso demonstra que em torno de 74% dos egressos estão empregados, porcentagem relevante haja vista as condições de desemprego no Brasil que atualmente encontra-se na taxa de 13% (IBGE, 2019). Estes dados reforçam a pesquisa de Dantas (2016) com egressos de 2013 a 2015, apresentando pouca variação, totalizando também em torno de 70% dos egressos trabalhando. Destarte que o tempo para colocação no mercado depois da formatura variou, tendo oito respostas de até um ano e uma resposta em três anos, sendo quase 90% das pessoas em até um ano.

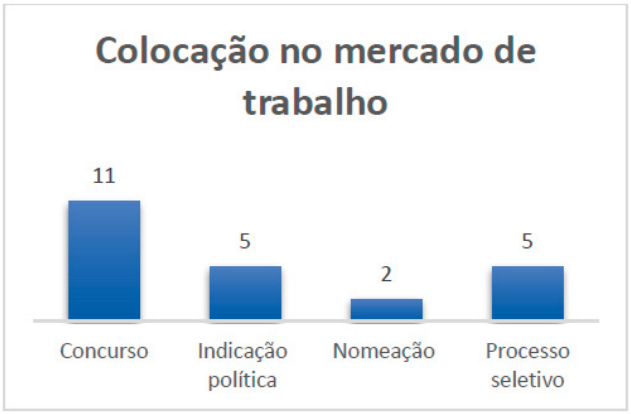
Figura 9 – Conseguiu emprego depois da formatura



Fonte: resultados da pesquisa

Dos que estavam trabalhando ou conseguiram trabalho depois da formação, foram perguntados sobre como conseguiram a colocação no mercado. É possível identificar que 11 conseguiram por concurso, 5 por indicação política, 2 por nomeação, 5 por processo seletivo (Figura 10), presumindo-se o quanto é ampla a possibilidade de conquistar uma colocação, além de ressaltar o amplo acesso ao serviço público por meio do instituto do concurso público e indicação política, por exemplo.

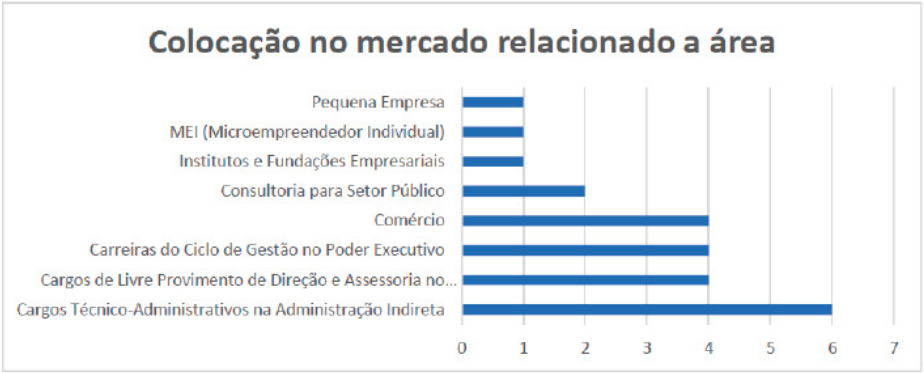
Figura 10 – Como conseguiu a colocação no mercado



Fonte: resultados da pesquisa

Com intuito de detalhar ainda mais a colocação do egresso foi perguntado sobre a colocação atual no mercado em relação as áreas de atuação. Dentre as diversas ares, 6 pessoas estão vinculadas aos cargos Técnicos-administrativos na Administração Indireta; 4 pessoas em cargos de Livre Provimento de Direção e Assessoria no Poder Executivo; 4 em carreiras do Ciclo de Gestão no Poder Executivo; 4 em Comércio, 2 em consultoria para Setor Público; 1 em Institutos e Fundações Empresariais; 1 em MEI (Microempreendedor Individual) e 1 em Pequena Empresa, como mostra a figura 12. Para a composição desta questão foi considerada as áreas de atuação definidas por uma pesquisa realizada pela EACH/USP, publicada em folder pelo curso de Gestão de Políticas Públicas.

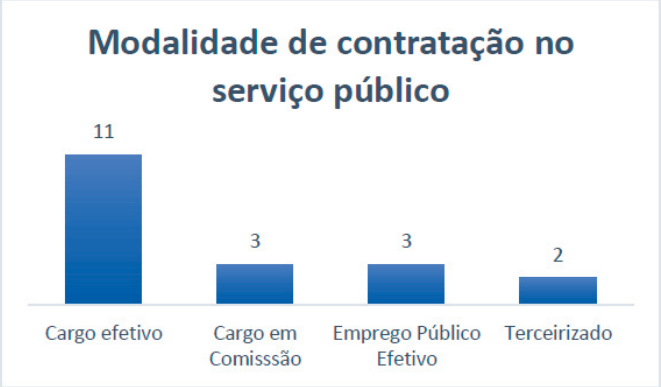
Figura 11 – Colocação no mercado atualmente relacionado a área



Fonte: resultados da pesquisa

Como pode ser observado na figura 12, buscou-se identificar a modalidade de contratação do egresso do curso de CSTGP com colocação no serviço público. Foram 11 os que responderam estar em cargo efetivo, 3 em cargo em comissão, 3 em emprego público efetivo e 2 terceirizados. Isto implica em diferentes configurações de relações de trabalho. Estar em um cargo efetivo, por exemplo, representa relação de estabilidade garantida pela CF de 1988, além da existência de plano de cargos e salários padronizados nos diferentes entes federativos; no cargo comissionado, há a predominância do vínculo político e da expertise relacional, além do apelo pela competência técnica, enfim mesclando atributos políticos e técnicos para este fim; no emprego público efetivo os funcionários se sujeitam ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e sofre algumas restrições provenientes das normas constitucionais; na terceirização representa algumas branduras no regime de trabalho e possibilita ao Estado atuar onde não alcança diretamente, porém, para os trabalhadores em alguns momentos pode acarretar desvantagens, como redução de postos de trabalho, redução de valores salariais e outros.

Figura 12 – Modalidade de contratação no serviço público



Fonte: resultados da pesquisa

Com intuito de compreender sobre a possilidade de continuidade da vida acadêmica, 96,8% responderam que não optaram por iniciar outra graduação e uma pessoa respodeu que está cursando Engenharia Ambiental.

Ainda com objetivo de compreender a continuidadea acadêmica dos egressos, observou-se que 10 pessoas (32,5%) fizeram ou fazem especialização, sendo que os cursos apontados são os de Gestão Pública Municipal, Gestão Pública, Gestão de Saúde, Gestão de Pessoas e Educação. Os resultados corroboram os estudos de Dantas, Matos e Monteiro (2017), pois mesmo o curso tendo natureza tecnológica, proporciona que os egressos façam pós-graduação tanto latu senso (especializações e MBA) como *stricto sensu* (mestrado acadêmico e mestrado profissional) visando o aprimoramento profissional e acadêmico.

Foi perguntado aos participantes quem cursou ou está cursando mestrado. Dentre eles, cinco pessoas (16,1%) fizeram ou estão fazendo mestrado desde que se formaram, sendo desses maior porcentagem estão em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social, curso da própria UFRB, e outros em Desenvolvimento e Meio Ambiente, curso da Faculdade Maria Milza (Famam). O que demonstra interesse de alguns egressos para a pesquisa científica e vida acadêmica, mesmo tendo o curso natureza tecnológica.

Ainda nessa seção serão apresentadas as perguntas de livre resposta relacionadas ao mercado de trabalho para os egressos do CSTGP da UFRB/CAHL.

Foi perguntado se ao se formar os egressos se sentiam preparados para o mercado de trabalho, tendo como maioria das respostas positivas, com algumas contendo ressaltas como "Sim, mas infelizmente, o Brasil ainda não criou a cultura da qualidade na gestão" (Q.5) e "Sim, mas com inseguranças pontuais" (Q.10), contudo sem maiores detalhes.

Os egressos foram interrogados em como se sentiam sobre o mercado de trabalho atualmente, e surgiram respostas de diferentes vertentes, como desde os que se sentiam indiferentes, os receosos, os despreparados, os bem preparados e até realizados. Algumas respostas pertinentes foram ressaltas como as seguintes: "Diante do atual contexto político, receoso. Mas, com expectativas de progresso a curto prazo." (Q 12); "Com os conhecimentos adquiridos na minha formação, me sinto muito bem preparado para o mercado de trabalho." (Q 11); "Os Ensinamentos do curso me concederam a possibilidade de uma visão ampla da Gestão Pública e uma capacidade de análise crítica deste setor." (Q 17); "Com mais base de argumentação sócio-política." (Q 30).

Na última pergunta verificou-se se os egressos consideravam que o mercado de trabalho está preparado para o Gestor Público formado pela UFRB/CAHL, as respostam demonstram alguns pontos positivos, mas a maioria demonstra um descontentamento, não só em relação aos formados pela UFRB, porém destacando pontos consideráveis para que esse cenário mude. Como (Q 4) "Infelizmente não, como citei acima é necessário criar no país uma cultura da qualificação da gestão pública, porém esse avanço esbarra no jeitinho brasileira e, sobretudo, na politicagem."; e outras respostas como, "Não. O curso Tecnológico em Gestão Pública da UFRB ainda não é bem conhecido até na iniciativa pública. [...]. Há uma necessidade de maior divulgação, principalmente, através de ampliação de eventos e até abertura de concursos para Professor com formação em Tecnologia em Gestão Pública com pós-graduação em alguma área." (Q 12); "penso que o mercado ainda não demonstra o conhecimento adequado desta formação, bem como ainda não se vislumbra uma busca adequada pela profissionalização da gestão pública." (Q 13); "O mercado precisa de profissionais da Gestão Pública. Todavia, não tem dado espaço a esse profissional." (Q 22)

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral deste trabalho foi investigar os caminhos seguidos e as oportunidades de colocação profissional dos egressos do CSTGP formados entre os anos de 2012.2 a 2018.1. Para analisá-los, relacionamos duas dimensões. A primeira na tentativa de compreender o perfil socioeconômico dos egressos do CSTGP e a segunda buscar o panorama da situação de trabalho no ingresso, depois da conclusão do curso e, por fim, a colocação no mercado.

Em relação ao perfil dos egressos, a partir da pesquisa, foi possível identificar que a maioria permanece no recôncavo, revertendo seus conhecimentos adquiridos para desenvolvimento local. Ainda há predominância do gênero masculino, mas uma porcentagem ínfima de diferença do gênero feminino, podendo visualizar o gênero feminino em lugares que antes só eram ocupados pelos homens.

Identificou-se que os egressos têm idade variada de 24 a 55 anos, sendo em média adultos com responsabilidades familiares, porém maioria solteiro; possuindo média heterogenia de 01 a 06 salários.

Percebemos que em relação a situação de trabalho no ingresso e conclusão do curso, enquanto discentes do CSTGP existia uma parcela bem grande que não trabalhava e que dos que trabalhavam estavam colocados em funções na região, já como egressos na conclusão do curso já é possível identificar uma redução no número de desempregados e a possibilidade de contribuição na região e até em outros estados.

Dessa maneira, sabendo que o curso tem perspectiva de atuação em diversos instâncias, foi possível identificar a partir dos dados, que os egressos estão trabalhando no setor público estatal, não estatal, no privado, como autônomo e até proprietário de empresa; conquistando a colocação de diferentes formas, como por concursos, nomeação, processo seletivo, indicação política e outros. Ainda firmando-se em modalidades como cargo efetivo, cargo em comissão, emprego público efetivo, emprego público temporário e terceirizado.

Quanto a continuidade acadêmica dos egressos, entendeu-se que estão sendo aplicadas as possibilidades de ampliação da carreira, pois existem egressos que optaram por uma segunda graduação e é significativa a parcela de egressos que buscaram se especializar, como em Gestão Pública Municipal, Gestão Pública, Gestão de Saúde e outras; e até os que já estão realizando mestrado como o de Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social. Entendendo o quanto é possível a mudança de carreira após a conclusão do curso, não só na perspectiva acadêmica, mas em qualquer segmento dado a vida pessoal.

Muitas são as questões apresentadas pelos egressos do CSTGP em relação ao sentimento com o mercado de trabalho depois da formação, aspectos sobre a preparação para o mercado de trabalho no período que se formou e atualmente. Existe a predominância dos que se sentiam preparados com a contribuição da graduação, cabendo aprimoramento, mas que existe o receio perante o mercado, porém com expectativas.

Concluímos que, na percepção dos egressos, o mercado de trabalho não está preparado para o egresso de Gestão Pública formado pela UFRB, porque existe pouca visibilidade da real possibilidade de atuação do gestor capacitado, porém existem possibilidades de divulgação do curso, produção e divulgação mais intensiva dos eventos, realização de mais concursos pelas prefeituras locais, possibilidades diversas de formação e capacitação bem como o reforço de políticas públicas que destaquem o caráter superior tecnológico.

6. REFERÊNCIAS

BOULLOSA, R.F. e TAVARES, E. Avaliação e Monitoramento de Projetos Sociais. Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2009

DANTAS, Lys Maria Vinhaes; SANTOS, Georgina Gonçalves dos. A universidade e seus novos alunos: estranhamento e aproximação. In: VIII Encontro nacional de pesquisadores em gestão social: Gestão Social e Interdisciplinaridade: construindo novas pontes e expandindo fronteiras, 2014, Cachoeira.

DANTAS, Lys Maria Vinhaes. Perfil dos ingressantes e acompanhamento dos egressos do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública – 2012 a 2015. Centro de Artes, Humanidades e Letras, julho de 2016. Disponível em < http://www.ufrb.edu.br/gestaopublica/images/phocadownload/Relatorios_de_perfil/Perfiling r essante_e_egresso_CSTGP_2012-2015.pdf >. Acesso em setembro de 2018.

DANTAS Lys Maris Vinhaes; MATOS Daniela Abreu; MONTEIRO Doraliza Auxiliadora Abranches. Formação em Gestão Pública no Recôncavo da Bahia: Quem é atraído por ele? 2017. Disponível em: http://www.anepcp.org.br/anaisenepcp/06_Formacao_em_gestao_publica_Lys_Dantas.pdf >; acessado em outubro de 2018

DE JESUS ANDRADE, Sammela Rejane. A EXPANSÃO NO ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E A PRESENÇA DO NOVO ALUNO NAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR. Encontro Internacional de Formação de Professores e Fórum Permanente de Inovação Educacional, v. 10, n. 1, 2017.

FAZZOLO SCARPARO, Ariane et al. Reflexões sobre o uso da técnica Delphi em pesquisas na enfermagem. Revista da Rede de Enfermagem do Nordeste, v. 13, n. 1, 2012.

Folder GPP. Disponível em: < http://www.labgov.org/foldergpp/>; acessado em novembro de 2018

GIL, Antônio Carlos. Como classificar as pesquisas. Como elaborar projetos de pesquisa, v. 4, p. 44-45, 2002.

G1. Disponível em: < http://g1.globo.com/economia/concursos-e-emprego/noticia/com-concursos-federais-suspensos-estados-e-prefeituras-devem-oferecer-191-mil-vagas.ghtml>, acessado em: 12 ago. de 2017.

JAREÑO, Bruno José. O mercado de trabalho e o mercado de recursos humanos em Uberlândia. Horizonte Científico, v. 2, n. 2, p.1-27, 2008. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/horizontecientifico/article/view/4196/3141 >, acessado em: 13 ago. 2018.

O GLOBO. Disponível em: < https://oglobo.globo.com/politica/numero-de-servidores-concursados-cresce-no-ultimo-governo-volta-ao-patamar-do-inicio-da-decada-de-90-2700725 >, acessado em 12 ago. 2017.

PIRES, Valdemir Aparecido et al. Dossiê campo de públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. Administração Pública e Gestão Social, p. 109-167, 2014.

Projeto Pedagógico do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública. Disponível em: https://www.ufrb.edu.br/gestaopublica/o-curso/documentos >, acessado em setembro de 2018

Reforma Gerencial. Disponível em: < http://www.bresserpereira.org.br/rgp.asp >, acessado em novembro de 2018.

TAKAHASHI, Adriana Roseli Wunsch, Cursos superiores de tecnologia em gestão: reflexões e implicações da expansão de uma (nova) modalidade de ensino superior em administração no Brasil Revista de Administração Pública - RAP 2010, 44 (Marco-Abril). Disponível em:< http://www.redalyc.org/pdf/2410/241016592009.pdf >, acessado em: 10 ago. 2018.

UNAMA. Disponível em: < http://www.unama.br/noticias/confira-5-areas-de-atuacao-de-um-gestor-publico >; acessado em setembro de 2018

EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA E EDUCAÇÃO: A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA PAIDÉIA CIDADE EDUCADORA

CICERA KELICIANE DE BARROS (UFCA)
POLLIANA DE LUNA NUNES BARRETO (UFCA)

RESUMO

O presente artigo visa apresentar as ações e contribuições do programa de extensão Paidéia Cidade Educadora, que desenvolve suas ações no âmbito da da Universidade Federal do Cariri (UFCA) a partir do uso das metodologias integrativas e pedagogia freireana. Tem como objetivos específicos: a) apresentar o conceito de metodologias integrativas; b) apresentar ações e projetos que compõem o programa; c) identificar a relação teórico prática entre os princípios da extensão universitária e a metodologia adotada no programa e, d) apresentar a contribuição do Paidéia na construção de uma Cidade Educadora. A pesquisa caracteriza-se pela sua natureza descritiva e abordagem qualitativa. Desde 2014 o Paidéia tem atuado em diversas áreas desenvolvendo ações que estimulam a troca e a construção de saberes entre a universidade e a sociedade, visando a construção de uma Cidade Educadora, por meio do estímulo ao pensamento crítico e reflexivo sobre diferentes temas, em diferentes espaços e contextos.

Palavras Chave: Educação. Extensão Universitária. Cidade Educadora

INTRODUÇÃO

O presente artigo visa apresentar as ações do programa de Extensão Universitária Paidéia Cidade Educadora que atua no âmbito da Universidade Federal do Cariri – UFCA em face dos princípios que compõem a concepção de Cidade Educadora (2004). O mesmo atua desde 2014 como projeto de extensão da UFCA, e tem como objetivo contribuir para a construção participativa de um novo modelo de desenvolvimento, social, cultural, ambiental e economicamente sustentável. Sua atuação multidisciplinar é norteada pela pedagogia freireana e pelo uso das metodologias integrativas no desenvolvimento de suas ações de extensão.

De acordo com a Carta das Cidades Educadoras (2004), a cidade educadora possui personalidade própria, interdependente do território do qual faz parte, e se relaciona com o seu meio envolvente, bem como, outros centros urbanos do seu território e cidades de outros países, tendo como objetivo permanente: aprender, trocar, partilhar e, por consequentemente, enriquecer a vida dos seus habitantes.

A Extensão Universitária por sua vez, contribui para o processo de construção, apreensão e disseminação do conhecimento que se estende para além da Universidade face a realidade, a qual, os sujeitos estão inseridos e, que norteados por uma relação dialógica possibilita aos sujeitos envolvidos transformar suas realidades numa perspectiva que implica no autoconhecimento e reconhecimento de seu papel social.

Nesse contexto, o Programa Paidéia Cidade Educadora estabelece a cidade e o território como espaços educadores, onde os indivíduos interagem entre si, produzindo saberes mediante um processo dialógico, através dos projetos: Educar Para Outro Mundo, CINERural, Fomento ao Desenvolvimento Rural Sustentável e o Laboratório de Políticas Públicas Planejamento Urbano e Sustentabilidade – LAURBS. Outrossim, compreende-se a Extensão Universitária como uma forma de promover a articulação entre a Universidade e a comunidade que visa mediar processos dialógicos voltados à busca de soluções para os problemas sociais e contribuir para a construção de uma sociedade mais equânime. Essa tarefa desencadeia o desafio de imaginar novas formas de conceber a educação, que seja significativa, reconhecendo o potencial criativo dos sujeitos e as inteligências múltiplas de educandos e educadores. Uma educação que, segundo Giannella e Leite (2014), por ser ela mesmo cuidadosa, inspira o cuidado, consigo mesmo, com os outros e com tudo que os rodeia (natureza e outros viventes).

A discussão aqui desenvolvida tem como objetivo compreender as interfaces entre a extensão universitária e a cidade educadora mediante a atuação do Programa Paidéia Cidade Educadora no que compete a promoção de uma ação dialógica que visa a construção dos múltiplos saberes e conhecimentos.

Nesse sentido, consistem enquanto objetivos específicos desta pesquisa: a) apresentar o conceito de metodologias integrativas; b) apresentar ações e projetos que compõem o programa; c) identificar a relação teórico prática entre os princípios da Extensão Universitária e a metodologia adotada no programa, e d) apresentar a contribuição do Paidéia no que compete a construção de uma cidade educadora.

Do ponto de vista metodológico a pesquisa se caracteriza enquanto um estudo de caso de abordagem descritiva e análise qualitativa, visto que discorre sobre a atuação do Programa Paidéia Cidade Educadora, de modo a abordar suas ações, objetivos, metodologia, potencialidades e dificuldades.

A pesquisa expõe como resultado as contribuições da Extensão Universitária que orientada por um processo dialógico contribui para formação dos sujeitos enquanto seres humanos. Por meio do contato com a comunidade, promove uma abordagem e mediação nos problemas sociais e as particularidades de cada realidade que envolve a ação extensionista, o que possibilita aos indivíduos envolvidos uma maior sensibilidade para as questões sociais, não somente para os discentes, enquanto futuros profissionais das mais diversas áreas, mas enquanto pessoas envoltas em um mundo permeado de tensões e problemas sociais.

1 UNIVERSIDADE, EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA E A CIDADE EDUCADORA

Discorrer sobre Extensão Universitária pressupõe pensar o fazer da universidade enquanto um espaço de construção de múltiplos saberes, o qual, tem-se na ação extensionista uma forma de ofertar o conhecimento tanto a comunidade acadêmica, quanto a comunidade externa, o que viabiliza um processo dialógico que acarreta na promoção do exercício do papel social da Universidade.

Etimologicamente a palavra "universidade" tem sua origem no termo latim "Universitas", que significa 'universalidade, conjunto, totalidade, companhia, corpo, comunidade, colégio, associação, corporação'. Segundo Cunha (2007), as primeiras universidades surgem no continente europeu. Inicialmente, eram designadas Universitas Magistrorum et Scholarium – Associação de Mestres e Alunos, um espaço que congregava todos os sujeitos.

A primeira universidade surge no continente europeu, como afirma Cunha (2007) no século XI, na cidade de Bolonha - Itália, sob o comando da igreja católica. Neste período, o conhecimento era privilégio de poucos e sendo este destinado somente aqueles que podiam pagar pelo acesso ao conhecimento, ou ainda, a outros interessados que contratavam um professor sobre algum dos temas das chamadas "essências universais", o que justifica o nome "universidade".

Ainda de acordo com o Cunha (2007) no contexto americano a primeira universidade da América Latina foi fundada ano de 1538 na Ilha de São Domingos (Colômbia), posteriormente, em 1553 foi inaugurada no México a segunda universidade americana, na sequência tem-se a criação de Universidades de São Marcos (Peru), São Felipe (Chile), Córdoba (Argentina).

Segundo Fávero (2016) no Brasil o ensino superior é inserido através do "ensino de Filosofia, Teologia e Matemática (o do Colégio da Bahia) durante o período colonial; o ensino de anatomia e cirurgias nos hospitais militares em 1808; o curso de Engenharia implícito na Academia Militar; o ensino do Direito; e outros ministrados em aula, cadeiras, cursos, escolas, academias, faculdade e, já na primeira metade do século XX nas Universidades.

A Universidade surge como resultado da união de escolas de ensino superior que atuavam de forma isoladas e que foram criadas por necessidades práticas do governo, para suprir as demandas sociais decorrentes da necessidade em promover a profissionalização ou ainda como resultado de avaliação acerca de um potencial existente em uma ou outra área (FORPROEX, 1999). A implementação tardia do ensino superior no Brasil, ocorre devido aos interesses portugueses, visto que "Portugal bloqueava o desenvolvimento do ensino superior no Brasil, de modo que mantivesse a colônia incapaz de cultivar as ciências, as letras e as artes" (CUNHA, 2007, p.16).

A educação superior traz consigo a responsabilidade de formar seres humanos não somente para uma atuação voltada para o mercado profissional, mais também contribui para intensificar a criatividade e moldar a identidade do indivíduo, assumindo um compromisso social, reconhecido por meio das ações de pesquisa, ensino e extensão, sendo as mesmas consideradas o tripé que firmam os alicerces da educação superior na realidade brasileira.

O exercício dessa função, tal como aponta Menezes Neto (1983), é solicitado como um dado de excelência na graduação e, está fundamentalmente voltado para à formação de um profissional cidadão relacionado com a apropriação e produção do conhecimento científico e para além disso, compromissado com a realidade social. Assim a Universidade configura-se enquanto um espaço que possibilita ao indivíduo agregar inúmeros saberes heterogêneos, onde se viabiliza e estende os limites dos conhecimentos e, ainda possibilita a construção de uma identidade profissional, humana e social.

Para Azevedo esta instituição está destinada, nas sociedades modernas a desenvolver um papel cada vez mais importante na formação das elites de pensadores, sábios, cientistas, técnicos, e educadores, de que elas precisam para o estudo e solução de suas questões científicas, morais, intelectuais, políticas e econômicas. (AZEVEDO,2006, p. 05). A definição do referido conceito é resultado de um processo de amadurecimento e construção de uma concepção em torno desta instituição, que no período moderno surge inicialmente com um papel puramente técnico, voltada unicamente para promoção do ensino e formação profissional dos indivíduos. Somente no século XIX, observa-se uma preocupação das universidades com outras funções.

No contexto brasileiro a Lei de Diretrizes de Base da Educação Nacional (LDB), aborda o papel, princípios, diretrizes e objetivos da educação brasileira em seus mais distintos níveis e espaços, sendo que o artigo 43 versa sobre a finalidade do ensino superior brasileiro, que visa "incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive" (BRASIL,1996), reforçando o compromisso da Universidade com os diversos setores da sociedade.

O artigo supracitado destaca no parágrafo VII da LDB expõe que "compete a educação superior promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição". (BRASIL, 1996). Assim, a universidade consiste num espaço que possibilita ao indivíduo agregar inúmeros saberes heterogêneos, no qual, viabiliza e estende os limites dos conhecimentos, possibilitando a construção de uma identidade profissional, humana e social.

Os três pilares da universidade propiciam experiências significativas para a comunidade acadêmica, que refletem tanto no campo profissional como no pessoal. No entanto, é mediante a extensão que ocorre a associação entre o conhecimento científico e o popular. Nessa perspectiva, Saraiva (2007) discorre que a ação extensionista possibilita aos discentes vivenciar experiências significativas que lhes proporcionam reflexões acerca das questões da atualidade e, com base nas experiências e nos conhecimentos produzidos e acumulados, contribuem para uma formação comprometida com as necessidades considerando a particularidades de cada realidade.

Segundo Thiollent (2015) a ação extensionista não está limitada unicamente aos seus pares, e, portanto, abrange uma grande diversidade de públicos externos com os quais é preciso estabelecer uma interlocução para identificar problemas, informar, capacitar e propor soluções. Diante disso, entende-se a extensão universitária enquanto uma ação de partilha. Segundo o FORPROEX (1999) a ação extensionista é uma via de mão dupla, não qual envolve uma troca de experiência constante entre a universidade e a comunidade Freire (1983) por sua vez destaca que a extensão universitária exige uma presença curiosa do sujeito em face do mundo, solicita sua ação transformadora sobre a realidade, demanda uma busca contínua de conhecimento, implica processos de invenção e reinvenção, reivindica a reflexão crítica de cada sujeito sobre o ato de conhecer, pelo qual se reconhece conhecendo e, ao se reconhecer, percebe o "como" de seu conhecer e os condicionamentos a qual o seu ato está submetido.

O Plano Nacional de Extensão Universitária (1999), por sua vez, compreende a extensão universitária como uma prática que interliga a universidade com as demandas da sociedade e, a partir das atividades de ensino e pesquisa possibilita a formação profissional cidadã e se habilita junto à sociedade como um espaço privilegiado de produção do conhecimento para a superação das desigualdades sociais existentes.

Diante do exposto, entende-se a extensão universitária como uma ação que contribui para o processo de construção, apreensão e disseminação do conhecimento que se estende para além da Universidade face à realidade em que os sujeitos estão inseridos e, que norteados por uma ação dialógica possibilita aos sujeitos envolvidos transformar suas realidades numa perspectiva que implica o autoconhecimento e o reconhecimento do seu papel social.

Atuando de forma interdisciplinar o programa Paidéia conta com a participação de professores e estudantes das mais diversas áreas de conhecimento, e, a partir da interação dialógica que se gesta na relação entre a comunidade e a universidade, possibilita a está última promover uma função social, visando a transformação da realidade que a cerca. A ação dialógica é aqui compreendida enquanto uma ponte para a construção do conhecimento.

A Cidade Educadora pressupõe que suas instituições educativas formais, suas intervenções não formais (de uma intencionalidade educadora para além da educação formal) e informais (não intencionais ou planificadas), os quais deverão contribuir de maneira bilateral ou multilateral, para a troca de experiências. Orientadas pelo espírito de cooperação, as Cidades Educadoras apoiarão mutuamente os projetos de estudo e investimento, seja sob a forma de colaboração direta ou em colaboração com organismos internacionais. (CARTA DAS CIDADES EDUCADORA, 2004)

A compreensão da extensão universitária enquanto uma ação desenvolvida no contexto das universidades, no qual, tem como objetivo promover a transformação social da realidade a qual se insere, mediante a troca de conhecimento entre os sujeitos que compõem a universidade e a comunidade, percebe-se uma aproximação com os pressupostos da Cidade Educadora, tendo em vista, que:

> A cidade educadora tem personalidade própria, integrada no país onde se situa é, por consequência, interdependente da do território do qual faz parte. É igualmente uma cidade que se relaciona com o seu meio envolvente, outros centros urbanos do seu território e cidades de outros países. O seu objectivo permanente será o de aprender, trocar, partilhar e, por consequência, enriquecer a vida dos seus habitantes. (CARTA DAS CIDADES EDUCADORA, 1990).

Assim, de acordo com a Carta das Cidades Educadoras (1990) as mesmas devem exercer e desenvolver essa função paralelamente às suas funções tradicionais, o qual, pressupõem a função econômica, social, política de prestação de serviços, objetivando a formação, promoção e o desenvolvimento de todos os seus habitantes. Nesse contexto, a Cidade Educadora deve ocupar-se prioritariamente com as crianças e jovens, não excluindo a incorporação de pessoas de todas as idades, numa formação ao longo da vida.

A proposta das Cidades Educadoras parte da compreensão que nos dias atuais, com a diversidade de recursos disponíveis, mais do que nunca as cidades, independente do seu porte, sejam elas: pequenas, médias, grandes, metrópoles, dispõem de inúmeras possibilidades educadoras. No entanto, tem-se a compreensão de que as mesmas podem estar fácil e igualmente sujeitas a forças e inércias deseducadoras. Assim, a conclui-se que "de uma maneira ou de outra, a cidade oferece importantes elementos para uma formação integral: é um sistema complexo e ao mesmo tempo um agente educativo permanente, plural e poliédrico, capaz de contrariar os factores deseducativos" (CARTA DAS CIDADES EDUCADORAS, 2004).

Outrossim, entende-se que a educação tem papel fundamental no que compete ao encorajamento de espaços em que o diálogo seja o elemento preponderante, enquanto agente formulador de ideias. Destaca-se nesse processo, a valorização das multiplicidades de saberes e conhecimentos, a valorização da cultura local e os saberes populares que predominam no meio em que se vivemos.

1.2 O PROGRAMA PAIDÉIA CIDADE EDUCADORA

A Cidade Educadora tem como função precípua promover a educação na diversidade para a compreensão, a cooperação solidária internacional e a paz no mundo, tendo em vista combater toda a forma de discriminação, o favorecimento da liberdade de expressão, a diversidade cultural e o diálogo em condições de igualdade. A partir dessa compreensão o programa Paidéia Cidade Educadora busca, por meio de suas ações, contribuir para a construção participativa de um novo modelo de desenvolvimento, social, cultural, ambiental e economicamente sustentável.

Nesse contexto, o Programa Paidéia Cidade Educadora estabelece a cidade e o território como espaços educadores, onde os indivíduos interagem entre si, produzindo saberes em uma troca de ensino e aprendizagem constante, independente da educação formal que tiverem. Tarefa essa que desafia diariamente a busca por novas formas de conceber a educação, que seja significativa, reconhecendo o potencial criativo dos sujeitos e as inteligências múltiplas de educandos e educadores.

Destaca-se ainda a importância de uma atuação que ocorra de acordo com as particularidades e características próprias do território ao qual dar-se a atuação do programa. Nesse sentido, compreende-se que:

> É importante também lembrar que nossas demandas educacionais não estão separadas das demandas mundiais e planetárias. Estas por sua vez, exigem uma educação que tenha como foco o desenvolvimento humano associado ao desenvolvimento sustentável, com todos os seus problemas e desafios de natureza global, complexa e transdisciplinar, e que ameaçam a sobrevivência do planeta hospedeiro de nossas humanidade. (MORAES, 2008, P.181)

Durkheim (1978) compreende a educação enquanto uma ação promotora da socialização metódica das novas gerações, sendo esta responsável para a socialização do indivíduo. Sua concepção teórica parte do pressuposto de que existem dois seres, no qual, um é constituído de todos os estados mentais que se relacionam conosco mesmo e com os acontecimentos voltados para a nossa vida pessoal. Em outro ponto, existe um sistema de idéias, sentimentos, hábitos que exprime em nós e ao grupo a que fazemos parte, por sua vez, seu conjunto forma o ser social.

Gadotti (2008), ao abordar o princípio da educação permanente como fundamento para a educação do futuro, disserta sobre os 21 princípios estratégicos para a educação do futuro, dentre esses, é possível destacar que: " a educação deve ser prolongada durante toda a vida, não se limitando apenas aos muros da escola. Deve haver uma reestruturação global do ensino. A educação deve adquirir dimensões de um movimento popular" (GADOTTI, 2008, p.279).

Em consonância com essa abordagem, a Cidade Educadora pressupõe encorajar o diálogo entre gerações, não somente enquanto fórmula de coexistência pacífica, mas como procura de projetos comuns e partilhados entre grupos de pessoas de idades diferentes. Esses projetos, deverão ser orientados para a realização de iniciativas e ações cívicas, cujo valor consistirá precisamente no carácter intergeracional e na exploração das respectivas capacidades e valores próprios de cada idade.

O referido programa entende a educação como elemento essencialmente transformador, o qual, contribui para o exercício da práxis necessária na construção de novas formas de se ver no mundo, o compreendendo como parte integrante do ambiente e não um ente externo a ele. De tal forma, suas ações centram-se na reflexão, debate e a construção coletiva de os diversos tipos de saberes devem corroborar para um Desenvolvimento Sustentável.

Amartya Sen (2010) por sua vez, introduz uma abordagem do desenvolvimento que destaca a liberdade como elemento central desenvolvimento. Para o autor o desenvolvimento sustentável tem como objetivo proporcionar o aumento das escolhas humanas, de maneira inclusiva, conectada, equitativa, prudente e segura. Para o autor o fim último do desenvolvimento consiste no bem-estar das pessoas, associado à liberdade e à capacidade pessoal de obter a vida que se deseja.

Corroborando com o exposto até aqui a Carta das Cidades Educadoras informa que a cidade deverá garantir a qualidade de vida de todos os seus habitantes. Significa isto, um equilíbrio com o ambiente natural, o direito a um ambiente sadio, além do direito ao alojamento, ao trabalho, aos lazeres e aos transportes públicos, entre outros. Deverá promover ativamente a educação para a saúde e a participação de todos os seus habitantes nas boas práticas de desenvolvimento sustentável. (Carta das Cidades Educadoras, 2004)

1.2 PAIDÉIA CIDADE EDUCADORA PARA ALÉM DOS MUROS DAS UNIVERSIDADE

Concebendo as Cidades Educadoras como espaços produtores e reprodutores de saberes, o Programa Paidéia Cidade Educadora atua na área de educação e desenvolve suas ações no âmbito da UFCA desde o ano de 2014. Suas ações ocorrem em diversos espaços: tanto rurais quanto urbanos, e diversos públicos compreendendo os mesmo como produtores de saberes.

Sua atuação ocorre em parceria como outras instituições, dos quais podemos destacar: a secretária de Educação do Município de Juazeiro do Norte, a Escola de Ensino Básico José Sabiá, localizada no referido município, assim como com associações comunitárias e outras instituições de ensino superior, a exemplo do Centro Universitário Leão Sampaio (UNILEÃO), e a Universidade Regional do Cariri (URCA).

No período compreendido entre 2014-2016 suas ações se configuram como um "guarda chuva" que agregava diversos projetos que dialogavam com a sua proposta. Os projetos se inseriam nos mais diversos temas, a saber: permacultura; cinema, educação, vivências; juventude, fotografia e feminismo.

No ano de 2017 as ações do Programa Paidéia foram centradas em três projetos específicos: Projeto Educar para outro mundo; o Projeto CINERural; o Projeto de Fomento ao Desenvolvimento Rural Sustentável. No ano de 2018 tem-se a inserção do Projeto Laboratório de Políticas Públicas, Planejamento Urbano e Sustentabilidade – LAURBS. Na sua versão para o ano de 2019 o Programa direcionou suas demandas universitárias e comunitárias com o objetivo manter o êxito dos Projetos Educar para outro Mundo e CINERural e consolidar a atuação do projeto LAURBS.

Nesse sentido, de acordo com Barreto (2018) consistem enquanto objetivos específicos do programa: promover espaços dialógicos com vistas a construir soluções para os problemas enfrentados pelas comunidades escolares em seu cotidiano através do Projeto Educar para outro mundo; trabalhar através de obras audiovisuais a identificação das comunidades rurais por meio do Projeto CINERural e CineRuralzinho, considerando a carência de acesso à espaços midiáticos que retratem aspectos identitários do povo e do seu lugar de origem e de fala; promover contribuições teórico-práticas sobre o campo das políticas públicas, contribuindo para a promoção de uma conscientização cidadã quanto aos direitos e políticas setoriais, através do LAURBS.

Destaca-se que os projetos que formam o programa se alinham em torno do marco direcionador de ações que é a Educação, e, através dessa abordar as questões atingem os territórios urbanos e rurais contribuindo para que suas comunidades possam elaborar coletivamente um conjunto de soluções adequadas aos dilemas enfrentados no cotidiano como vias à Sustentabilidade. De acordo com Barreto (2018) os projetos são definidos da seguinte forma.

O Projeto Educar Para Outro mundo se propõem organizar espaços formativos através de metodologias integrativas que proporcionem o fortalecimento das comunidades escolares, privilegiando os diálogos transversais e a demanda específica por letramento e alfabetização de jovens. As ações têm como público alvo discentes e docentes das comunidades escolares. O projeto se concretiza através de oficinas literárias, palestras, realização de jogos e atividades esportivas além de momentos para capacitação docente.

No ano de 2018 o Projeto CINERural ampliou suas ações por meio da versão CineRuralzinho. Suas ações são voltadas para exibição de obras cinematográficas que dialoguem com a perspectiva social do campo, privilegiando a formação humana e cidadã e considerando o cotidiano das comunidades rurais atendidas, com vistas auxiliar no despertar da identificação de suas demandas mediante as práticas e as vivências das comunidades rurais.

O CineRuralzinho tem o objetivo instigar reflexões sobre questões ligadas ao cotidiano infanto-juvenil e ao território rural através da exibição de obras cinematográfica voltadas para esse público, como forma de promover uma mediação na produção de conhecimento e formação humana desse sujeitos.

Compreende-se que através dessas experiências a construção da subjetividade seja mediada por diversas instâncias do conhecimento, integrando o saber universitário com o amplo conhecimento popular existente nas comunidades. A proposta visa auxiliar na descentralização da exibição, levando o cinema aonde o povo está, compartilhando conhecimentos para que a produção seja incentivada e tida como possibilidade de enfrentamento e resistência frente as opressões comerciais que as produções midiáticas muitas vezes impõem aos espectadores, através de sinais abertos com programação diária estática que não retrata as características identitárias do povo e do seu lugar de origem e de fala.

O Laboratório de Políticas Públicas, Desenvolvimento Urbano e Sustentabilidade vislumbra suas ações em prol da busca por um desenvolvimento sustentável que contemple diversas dimensões, tais como: ambiental, econômica, social, política-institucional e cultural. Para tanto identificou dois campos chave para o enquadramento de suas ações e projetos visando o alcance dos seus objetivos: "Políticas Públicas" e "Planejamento Urbano e Sustentabilidade".

O LAURBS analisa e propõe soluções para os problemas públicos no ambiente urbano das principais cidades da Região Metropolitana do Cariri visando contribuir com o Desenvolvimento Regional Sustentável local por meio de atividades teórico-práticas como debates, oficinas, rodas de conversa no campo das políticas públicas, desenvolvimento urbano e sustentabilidade tendo como público-alvo gestores públicos, estudantes da Educação Superior e Básica e ainda moradores dos bairros João Cabral em Juazeiro do Norte; Seminário em Crato e Malvinas em Barbalha, notadamente áreas de vulnerabilidade social desses municípios.

O projeto vem integrar as ações do programa a fim de consolidar o território urbano como um lócus destinatário de ações de extensão no âmbito do Paidéia, contribuir através de suas ações com os grupos participantes, assumindo a cidade e o território como espaços educadores, em que sujeitos, independente da educação formal que tiverem, incorporam saberes e são capazes de ensinar e aprender com os outros.

1.3 METODOLOGIAS INTEGRATIVAS

Giannella e Batista (2013), abordam as Metodologias Integrativas a partir do campo de pesquisa e ação, reconhecendo a importância da construção de políticas públicas de forma participativa e inclusiva. No qual, relaciona-se também à área da educação e, de qualquer âmbito de ação que se beneficie do envolvimento integral do ser humano para o seu êxito, a exemplo de projetos de desenvolvimento local/territorial/regional integrado e sustentável. Nesse contexto, surge a seguinte indagação: qual o papel das metodologias integrativas no desenvolvimento das ações de Extensão Universitária no âmbito do programa Paidéia Cidade Educadora?

É a partir da prática extensionista que a relação dos integrantes do grupo com a sociedade se materializa. Ao dialogar com as mulheres do Cariri percebemos a necessidade de fortalecimento das articulações e vislumbramos a possibilidade de trabalho em rede para que se possa ampliar na esfera pública uma sociedade com valores mais democráticos firmando compromissos que possam ser cumpridos tanto pelos cidadãos quanto pelo Estado. O desafio é proporcionar aos educandos um convívio prático com os problemas locais, no sentido que possam exercitar a sua cidadania, sendo parte ativa na criação de um lócus de justiça social.

As metodologias integrativas são orientadas pelos princípios norteadores da educação freireana, o que permite uma integração entre saberes acadêmico e popular, resultando assim na articulação entre ensino, pesquisa e extensão. Segundo Giannella; Baron e Souza (2013) tais metodologias pesquisam e buscam promover a introdução de outros meios, priorizando a valorização de sensibilidades e intuições já descartadas pela visão clássicas de ciências enquanto ferramentas da gestão social. Consiste em um caminho que pode proporcionar resultados surpreendentes quanto ao empoderamento e valorização dos sujeitos.

> As metodologias integrativas se afirmam também relacionada à área da educação e, no geral, de qualquer âmbito de ação que se beneficie do envolvimento integral do ser humano para o seu êxito, a exemplo de projetos de desenvolvimento local/territorial/regional integrado e sustentável." (GIANNELLA & BATISTA, 2013, p. 87).

A compreensão de educação interligada a autonomia, a liberdade, e a saberes, estimula o emprego das metodologias integrativas no processo de mediação entre educador e educandos, o que (re)significa e supera posições anteriormente internalizadas, aos quais, compreendem os educadores como os detentores do conhecimento,e concebe a escola como espaços consagrados do conhecimento. Nesse cenário o educando é o sujeito receptivo e passivo da ação de apreender saberes, enquanto o educador é o sujeito ativo e protagonista da ação de inferir conhecimento aos demais indivíduos.

Essa perspectiva de educação, e produção do conhecimento auxiliam a compreender as metodologias adotadas pelo Paidéia no desenvolvimento de ações e projetos que lidam com diferentes sujeitos, identificando-os como agentes transformadores ao se apoiar em modelos de participação na produção de saberes.

Mediante essa abordagem metodológica abordaremos a seguir algumas das ações desenvolvidas pelo Programa Paidéia Cidade Educadora no ano de 2018.

1. Roda de conversa com a Professora Maria Aurília Callou (Dona Lalá) sobre protagonismo feminino na história da educação do Cariri; a ação teve como objetivo abordar sobre a trajetória de formação e construção de espaços educacionais na comunidade do sítio Sabiá, tendo como protagonista a figura feminina da Dona Lalá.
2. Reunião de integração do Programa Paidéia Cidade Educadora e o Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Direito e Sustentabilidade (LIEDS) do Centro Universitário Leão Sampaio (UniLeão). O objetivo consistiu em possibilitar uma aproximação entre os membros que compõem ambos os projetos.
3. Ciclo de oficinas na Escola José Sabiá, as oficinas tinham como objetivos promover uma abordagem sobre temas que perpassam o ambiente infantojuvenil. Nesse sentido foram abordados temas como: uso de drogas ilícitas, *bulliyng* e protagonismo juvenil.
4. Oficina "Políticas Públicas: Compreendendo a territorialidade a partir da crítica à sociedade moderna feita em Alice no País das Maravilhas" junto do Laboratório de Estudos Urbanos, Sustentabilidade e Políticas Públicas. A ação foi desenvolvida por ocasião da VI Semana de Administração Pública (SAP).
5. Vivências ecológicas - Visita a Ponte de Pedra (Nova Olinda -CE), ao Museu de Paleontologia, a Trilha do Pontal e ao Pontal de Santa Cruz (Santana do Cariri – CE).
6. Cine-debate - a ação foi desenvolvida em um bairro periférico do município de Juazeiro do Norte-ce em parceria com alunos do curso de Biblioteconomia e Jornalismo da UFCA. O tema da ação foi representatividade.

7. Física com Café com o tema: Mulheres nas Exatas: porque sim! Ação desenvolvida no âmbito do Projeto Educar Para Outro Mundo, em parceria com o Departamento de Física da URCA. O momento foi mediado por professores e discentes de cursos de exatas da UFCA e URCA.
8. CineRuralzinho - ação desenvolvida no âmbito do programa educar para outro mundo e foi desenvolvida com crianças da Escola José Sabiá. A ação contou ainda com a parceria do LIEDS que prestou orientação jurídica comunitária aos moradores do local.
9. VII Café Debate - a ação ocorreu no âmbito do projeto Educar para Outro Mundo e teve como tema: "Nos dias de hoje eu te quero viva": uma conversa sobre direitos humanos, gênero e raça. A ação tem como objetivo promover um diálogo sobre o comprometimento das expressões sociais na atual conjuntura política, econômica e social nacional, bem como, o fortalecimento das relações entre movimentos sociais, sobretudo das mulheres na luta pela permanência de todos os direitos.

É importante destacar que essas ações são norteadas pela compreensão da cidade enquanto um espaço dialógico, que produz e reproduz múltiplos saberes, nesse sentido, suas ações priorizam a integração entre diversos sujeitos, espaços, territórios e atores sociais.

2 PERCURSOS METODOLÓGICOS

O processo construtivo dos saberes no âmbito da extensão universitária na perspectiva do Programa Paidéia Cidade Educadora é norteado pelo uso de metodologias integrativas, com ênfase na interação e a dialogicidade entre os sujeitos para além dos espaços da universidade, objetivando a criação de espaços didáticos e formativos, nos quais, valoriza-se dos diversos saberes existentes e compreende a cidade como um espaço educador.

De acordo com Thiollent (2015) o percurso metodológico que orienta a construção de um trabalho científico pode ser entendido como o caminho que conduz à construção de um pensamento e, a ação exercida no processo de abordagem da realidade estudada, o qual, condiciona a obtenção de resultados. Nesse sentido, envolve tanto o método utilizado quanto às técnicas de pesquisa adotadas.

Nesse contexto, a presente pesquisa caracteriza-se enquanto um estudo de caso de abordagem descritiva e análise qualitativa. No que compete às técnicas de pesquisa adotadas destacam-se a pesquisa bibliográfica e documental. Por sua vez, o estudo de caso caracteriza-se pela abordagem exaustiva de um ou pouco objetos, visando permitir um conhecimento mais amplo e detalhado.

Segundo Yin (2005) *apud* Gil (2010, p.58) o estudo de caso consiste em "um estudo empírico que investiga um fenômeno atual dentro do seu contexto de realidade, quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidas e no qual são utilizadas várias fontes de evidência".

Esta pesquisa aborda o caso do Programa Paidéia, tendo como objetivo promover uma abordagem sobre sua atuação e consequente contribuição para a construção de uma cidade voltada para os princípios da Cidade Educadora. Enquanto programa de extensão universitária, orienta-se pela concepção teórica de que são muitos os saberes, e estes se estendem para além dos muros da universidade, nesse contexto, a interação dialógica de a universidade por meio das ações de extensão e com a comunidade, permite a troca de saberes e experiências, bem como favorece a construção de novos conhecimentos e uma cidade Educadora.

Segundo Minayo (2012) a pesquisa qualitativa trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aparições, das crenças, dos valores e das atitudes. Parte da compreensão que o ser humano se distingue não só por agir, mas por pensar sobre o que faz e ainda por interpretar suas ações dentro e a partir da realidade vivida e partilhada com os seus semelhantes.

No que compete às técnicas de pesquisa, destaca-se a pesquisa bibliográfica, que segundo Cervo a pesquisa bibliográfica "procura explicar um problema a partir de referências teóricas publicadas em artigos, livros, dissertações e teses. Pode ser realizada independentemente ou como parte da pesquisa descritiva ou experimental" (CERVO, 2007, p.60).

A pesquisa documental segundo as contribuições de Gil (2010) vale-se de toda sorte de documentos, elaborados com diversas finalidades. Dentre os mais utilizados tem-se: documentos institucionais, materiais elaborados para fins de divulgação, documentos jurídicos, dentre outros. Nesse contexto, a abordagem sobre a extensão universitária será orientada a partir da obtenção de informações preconizadas em documentos públicos (nacionais e institucionais) que instituem parâmetros, estabelecem princípios e normas específicas para esse campo. Assim, foram estudados: editais de resultados de ações de extensão; a Política Nacional de Extensão Universitária; a a Lei de Diretrizes de Base da Educação Nacional e a carta das Cidades Educadoras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A abordagem sobre a cidade educadora a partir da compreensão de que as mesmas devem ser espaço de contínuo aprendizado, enfatizando a importância da troca de experiências contrasta com os princípios norteadores da extensão universitária, os quais, pressupõe a mesma como um mecanismo que possibilita o contato direto entre a Universidade e a sociedade, de forma, que é por meio dessa conexão que a comunidade acadêmica promove uma interação no contexto social.

A ação dialógica que se gesta a partir dessa relação possibilita a universidade ofertar à sociedade a partir de um processo que lhe é característico moldar-se às demandas mais diretas e específicas, principalmente as que se propõem a viabilizar o desenvolvimento territorial, orientado por um pensamento multidimensional que conecta a universidade aos desafios e problemas sociais nos contextos mais amplos, perpassando a realidade local ou nacional.

É diante desse contexto que o processo formativo vai se desenvolvendo e amadurecendo, pois, a construção do conhecimento se dá quando o educador já não é o que apenas educa, mas o que, enquanto educa, é educado, em diálogo com o educando que, ao ser educado, também educa. Ambos, assim, se tornam sujeitos do processo em que crescem junto e em que os "argumentos de autoridade" já, não valem. (FREIRE, 1987, p. 39).

Enquanto um Programa de Extensão Universitária, destaca-se que o Programa Paidéia Cidade Educadora, tem promovido por meio suas ações contribuições para a formação dos sujeitos enquanto seres humanos, através do seu contato e atuação com a comunidade. Seus projetos atuam diante de contextos sociais envolvidos em situações que apresentam as particularidades de cada realidade que envolve a ação extensionista , o possibilita aos indivíduos envolvidos uma maior sensibilidade para as questões sociais, não somente como futuros profissionais das mais diversas áreas, mas enquanto pessoas envoltas em um mundo permeado de tensões e problemas sociais.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DAS CIDADES EDUCADORAS. **Carta das Cidades Educadoras.** (2004). Disponível em: < http://www.edcities.org/wp-content/uploads/2013/10/Carta-Portugues>.pdf Acesso em Março de 2019.

AZEVEDO, F. **O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova: a reconstrução educacional no Brasil - ao povo e ao governo.** Revista HISTEDBR On-line. n. especial, p.188–204, ago. Campinas: 2006.

BARRETO, P. L.N. **Programa Paidéia Cidade Educadora 2019-2020.** Projeto de extensão encaminhado ao Programa Nacional de Extensão Universitária – Proext/MEC e à Pró-Reitoria de Extensão da Universidade Federal do Cariri-UFCA. 2019.

BRASIL. **Lei de Diretrizes de Base da Educação Nacional**. Brasília: 1999.

CERVO, A. L. **Metodologia Científica.** São Paulo: Pearson Pretetice Hall, 2007.

CUNHA, L. A. **A universidade Temporã** São Paulo: Editora UNESP. 2007

DURKHEIN, E. **Educação e Sociologia.** São Paulo: Melhoramentos, 1978.

FÁVERO. M. L. A. **A Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968.** Curitiba: Educar. n. 28, p. 17-36, 2006.

FREIRE,P. **Extensão ou Comunicação?.** Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983

FREIRE,P. **Pedagogia do Oprimido.** Rio de Janeiro: Paz e Terra,1987.

FORPROEX. Forúm de Pró-Reitores de Extensão. **Plano Nacional de Extensão Universitária.** Coleção Extensão Universitária. Brasília. 1999.

FORPROEX. Forúm de Pró-Reitores de Extensão. **Política Nacional de Extensão Universitária.** Manaus, 2012.

GADOTTI, M. **História das Idéias Pedagógicas.** São Paulo: Ática, 2008.

GIANNELLA.V; BATISTA.V.L. **Metodologias Integrativas: Tecendo Saberes e Ampliando a Compreensão.** Revista Interdisciplinar de Gestão Social – RIGS. set./dez. 2013.

GIANNELLA, V.; LEITE, M. L. **Programa Paidéia Cidade Educadora 2015-2016.** Projeto de extensão encaminhado ao Programa Nacional de Extensão Universitária – Proext/MEC e à Pró-Reitoria de Extensão da Universidade Federal do Cariri-UFCA. 2014.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** São Paulo: Atlas, 2010a.

MENEZES NETO, P. E. **Universidade: ação e reflexo.** Fortaleza, UFC, 1983.

MINAYO, M.C.S. **Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade.** Ciência e Saúde coletiva. vol.17 no.3 Rio de Janeiro, mar. 2012.

MINAYO, M. C. S. (org.); DESLANDES, S.F. GOMES, R. In: **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade.** Rio de Janeiro: Vozes, 2011.

MORAES, M. C. **Ecologia dos Saberes: complexidade, transdiciplinaridade e educação: novos fundamentos para iluminar novas práticas educacionais.** São Paulo:Antakarana/WHR-Willis Harman House, 2008.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como Liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

THIOLLENT, M. A. **Inserção da Pesquisa-Ação no Contexto da Extensão Universitária.** Rio de Janeiro: Coppe/UFRJ, 2015.

EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA E FORMAÇÃO NO CAMPO DE PÚBLICAS: UMA EXPERIÊNCIA DE MAPEAMENTO COMUNITÁRIO NO INTERIOR CEARENSE

RENATA DO NASCIMENTO GONÇALVES (UFCA)
RAFAEL SALDANHA DEMARCO (UNP)
MARIA LAÍS DOS SANTOS LEITE (UFCA; UFRN)

RESUMO

Neste trabalho relataremos a experiência de mapeamento comunitário realizado pelo projeto de fomento ao desenvolvimento rural sustentável no Sítio Coité em Barbalha-CE, projeto integrante do Programa de Extensão Paidéia Cidade Educadora vinculado à Pró-Reitoria de Extensão da Universidade Federal do Cariri-UFCA. O Projeto de fomento ao desenvolvimento rural sustentável, atua junto à agricultores familiares, fortalecendo sua identidade e fomentando as alternativas de trabalho e renda desenvolvidas pelos(as) moradores(as), em sua maioria agricultores(as) e artesãos/artesãs, os mesmos estão organizados de maneira associativa, Associação dos Pequenos Agricultores do Sítio Coité, Macena e Monte Castelo. O mapeamento comunitário utilizou como métodos e técnicas para seu desenvolvimento: árvore dos sonhos, caminhada transversal e aplicação de formulário.

Palavras-chave: extensão universitária; desenvolvimento rural sustentável; mapeamento comunitário; pesquisa-ação; extensão rural.

INTRODUÇÃO

O Campo de Públicas é fundamentado em um tripé de formação acadêmica, pesquisa científica e atuação profissional a fim de formar profissionais orientados à atender o interesse público.(COELHO, 2014) Para tanto faz-se necessário desenvolver, durante a formação profissional, ferramentas dialógicas para apreender a identidade de territórios, observando as pessoas e suas interações diárias garantindo tomada de decisão voltada a atender as necessidades locais. Oliveira e Valencia(2011) destacam que a aproximação do território permite identificar as particularidades dessas identidades, pois "estão bem mais próximas de formas culturalmente apreendidas, carregadas de história do que de construções técnicas".

Neste contexto a ação extensionista se aproxima do conceito de residência social posto por Fischer(2014) enquanto um conjunto de práticas para o fortalecimento da formação dos profissionais deste campo, ao propiciar vivências teórico-práticas concretamente situadas no território, bem como possibilidade de gerar um produto tangível para os atores sociais envolvidos na atividade.

Neste trabalho relataremos a experiência de mapeamento comunitário desenvolvida porintegrantes do Projeto de fomento ao desenvolvimento rural sustentável no Sítio Coité em Barbalha-CE que integrou um conjunto de atividades do Programa Paidéia Cidade Educadora da Universidade Federal do Cariri no ano de 2017.

A referida ação extensionista atuou junto à comunidade local a fim de contribuir com o fortalecimento da identidade rural e fomento às alternativas de trabalho e renda desenvolvidas pelas(os) moradoras(es), em sua maioria agricultoras(es) e artesãs/artesãos, bem como ampliar o reconhecimento e a valorização de seus saberes e fazeres a partir do compartilhamento de experiências entre as(os) participantes.

O Programa Paidéia Cidade Educadora atua para a construção participativa de um novo modelo de desenvolvimento social, cultural, ambiental e economicamente sustentável. Em nossas ações estabelecemos a cidade e o território como espaços educadores, onde os indivíduos interagem entre si, produzindo saberes em uma troca de ensino e aprendizagem constante, independente da educação formal que tiverem.

Diante de alguns entraves vivenciados pela comunidade evidenciaram a necessidade de atuação do grupo que foi convidado por lideranças do local para desenvolver ações no território. O projeto ocorreu em parceria com a Associação dos Pequenos Agricultores do Sítio Coité, Macena e Monte Castelo, onde são realizadas atividades de artesanato em palha, preparação de polpa de frutas, produção de sequilhos e outras comidas regionais. Estabelecemos o Sítio Coité como local de atuação pela união das pessoas da comunidade, sua liderança e articulação em torno da Associação, que é contrastante com o apoio incipiente recebido pela comunidade pelo poder público.

Para a realização do projeto de fomento ao desenvolvimento rural sustentável sistematizamos as ações a partir de três eixos - a saber: **Eixo I - Conhecer a Associação** , atividades previstas: levantar breve histórico da Instituição, seus/suas integrantes (perfil do integrante, seus rendimentos, formação escolar e profissional, produção e matéria-prima utilizada, participação em associações) e sua produção; **Eixo II - Capacitação e apoio às atividades produtivas** , atividades previstas: elaboração de capacitações com temáticas a serem escolhidas pelas comunidades envolvidas. Apoio da Associação na captação de parcerias, participação em feiras e eventos. **Eixo III - Suporte à comunicação da Associação**, atividades realizadas: apoiar o desenvolvimento do material gráfico e a divulgação acerca da Associação e seus produtos para comercialização: elaboração de peças de divulgação . Criação de um site e página para compartilhar informações sobre a Associação e os produtos.

Neste relato compartilhamos as atividades do período compreendido entre maio e setembro de 2017 em que as ações do projeto estiveram voltadas ao mapeamento da comunidade utilizando como coleta de dados instrumentos quantiqualitativos e recursos vivenciais de ação coletiva como caminhadas, desenhos, rodas de conversas e atividades grupais.

SEÇÃO II

Para elaborar o roteiro e delinear as ações do Projeto, utilizou-se o Diagnóstico Rural Participativo - DRP, se contrapondo aos métodos tradicionais de pesquisa o DRP utiliza diversas ferramentas de levantamento de dados possibilitando maior agilidade na coleta e melhor complementaridade das informações através do processo de triangulamento dos dados (VERDEJO, 2010).

Utilizando essa metodologia a acumulação de dados perfeitamente sistemáticos deixa de ser o foco da pesquisa e o próprio processo de coleta de dados passa a integrar o trabalho de desenvolvimento comunitário visto que as pessoas da comunidade são instigadas a pensar de forma organizada sobre os problemas, conflitos, potencialidades e nos caminhos e soluções que podem ser adotados.

Enquanto integrantes do Programa Paidéia Cidade Educadora somos agentes mediadores do processo de DRP, nessa posição nos cabe a compreensão da dinâmica local e análise dos problemas e potencialidades que podem ser trabalhados junto a comunidade.

O mapeamento comunitário foi implantado pelo grupo com base na pesquisa-ação. A primeira ação do mapeamento foi de característica quantiqualitativa, para tanto utilizou-se de formulários para coleta de dados pessoais, socioeconômicos e funcionais das(os) participantes.

O formulário foi aplicado entre dez famílias e foi dividido em seis categorias a fim de identificar o perfil socioeconômico da comunidade e seus interesses quanto à realização de oficinas formativas. 90% das famílias relataram nunca ter recebido assistência técnica de nenhum tipo, destes todas concordam com a importância dos cursos de capacitação. Ao serem perguntadas sobre o teor dos cursos de capacitação 60% das entrevistadas se mostraram contrárias a realização de formações relacionadas à artesanato, como se trata de uma comunidade com forte tradição de economia solidária as organizações e projetos que ofereciam apoio institucional assumiam que as atividades deveriam ser, em sua maioria, de trabalhos artesanais.

A segunda ação do mapeamento se deu por meio de entrevista em profundidade com pessoas da comunidade, elegendo de modo não sistemático os interlocutores, a fim de reconhecer "quem fala e de que lugar" (CANCLINI, 2005, p.105) e delinear os caminhos a serem seguidos pela equipe junto da comunidade.

Já com os dados dos formulários tabulados e as entrevistas transcritas, participamos de uma formação sobre Diagnóstico Rural Participativo - DRP ministrada pela coordenação do Laboratório Interdisciplinar de Jogos Colaborativos da Universidade Federal do Cariri.

Com base nas anotações dos cadernos de campo das(os) integrantes de nosso projeto, dos relatos das reuniões semanais realizadas pelo grupo e pelo "toró de ideias" no planejamento específico definimos as próximas ações que tinham característica mais qualitativa e vivencial.

Optamos pela caminhada transversal como a ação seguinte, partíamos de uma inspiração etnográfica de vivenciar melhor a comunidade, saindo da sede da Associação a fim de perceber melhor a relação da comunidade com o território. Durante o percurso de duas horas de caminhada (e muitos saltos, sorrisos e quedas depois) pudemos observar a dificuldade de acesso, incluindo uma estrada inacabada e veredas quase totalmente cobertas pela vegetação, resultado de conflitos políticos que impedem a manutenção das estradas e finalização da obra.

Apesar das dificuldades encontradas pelos moradores, também observamos potencialidades da comunidade na agricultura familiar e orgânica, produção de alimentos regionais, artesanato e possibilidades para o turismo comunitário.

Outra metodologia utilizada pela equipe foi a árvore dos sonhos, uma metodologia integrativa elaborada com o intuito de resgatar os sonhos em comum para realidade coletiva. A construção da árvore do grupo participante deu ênfase a importância da família dentro da comunidade, até mesmo as atividades produtivas e o sucesso dos empreendimentos da cooperativa foram relacionados a união familiar e ao bem-estar da comunidade. As dificuldades foram relacionadas majoritariamente ao problema de mobilidade e acesso da comunidade ao centro urbano e à outras comunidades.

Refletindo acerca da experiência vivida, podemos concluir que a atividade relacionou pesquisa e extensão e nos possibilitou ampliar nossa compreensão acerca de metodologias de pesquisa e intervenção e a qualidade de nossa ação enquanto extensionistas e participantes do campo das políticas públicas.

Após a realização do processo que compreendeu tanto o planejamento, quanto a aplicação e a análise dos dados obtidos n o mapeamento, percebemos que esta foi um divisor de águas no projeto, que possibilitou olhar com a comunidade do Sítio Coité e não mais olhar para a comunidade , tão comum ao nosso modo atual de fazer projetos e políticas. Olhar para a comunidade é ação carregada de tecnicismo, todavia, enquanto o aspecto técnico é fundamental para efetividade de qualquer projeto, este mapeamento nos permitiu reconhecer a importância da escuta dos atores locais para a legitimação das atividades vinculadas ao território.

O PROJETO DE FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

O Projeto de fomento ao desenvolvimento rural sustentável, atua junto à agricultores familiares, fortalecendo sua identidade e fomentando as alternativas de trabalho e renda desenvolvidas pelos(as) moradores(as), em sua maioria agricultores(as) e artesãos/artesãs, os mesmos estão organizados de maneira associativa, Associação dos Pequenos Agricultores do Sítio Coité, Macena e Monte Castelo. Na Instituição são realizadas atividades de artesanato em palha, preparação de polpa de frutas, produção sequilhos e outras comidas regionais, etc.

Estabelecemos o Sítio Coité como local de atuação pela união das pessoas da comunidade, sua liderança e articulação através da Associação, que é contrastante com o apoio incipiente recebido pela comunidade pelo poder público. Desejamos através de nossas ações fortalecer a Associação através do apoio às atividades realizadas, em especial, as que têm como fim a renda dos(as) moradores(as), e dar suporte à comunicação institucional da Instituição.

Na proposta submetida do Projeto, organizamos as realização das ações a partir de três eixos: o Eixo I - Conhecer a Associação - história, integrantes, produção e objetivos objetiva conhecer a Associação, um breve histórico da Instituição, seus/suas integrantes (perfil do integrante, seus rendimentos, formação escolar e profissional, produção e matéria-prima utilizada, participação em associações) e sua produção. Utilizando para isso rodas de conversa, aplicação de questionários e construção de documento acerca destes itens.

O Eixo II - Capacitação e apoio às atividades produtivas, por sua vez consistirá em capacitações com temáticas a serem escolhidas pelas comunidades envolvidas (entre as sugeridas: trabalho/organização da produção, gestão social, relações comunitárias, artesanato em tecido, informática básica, produção de alimentos, entre outros). Todo o mapeamento das atividades produtivas será feito através de diagnóstico participativo, local de compras de matéria prima, parceiros envolvidos, locais de comercialização entre outros a fim de auxiliar o grupo na otimização e gestão dessas atividades. Apoio da Associação na captação de parcerias, participação em feiras e eventos.

Já o Eixo III - Suporte à comunicação da Associação, pretende apoiar o desenvolvimento do material gráfico e a divulgação acerca da Associação e seus produtos para comercialização: elaboração de peças de divulgação (folders, cartazes, cartilhas, banners, embalagens para os produtos). Criação de um site e página da Associação no Facebook para compartilhar informações sobre a Associação e os produtos.

O MAPEAMENTO COMUNITÁRIO

No período de junho a agosto de 2017 as ações do projeto estiveram voltadas ao mapeamento socioeconômico e funcional dos(as) entrevistados(as) que objetivou verificar a faixa etária dos(as) moradores e consultar os interesses deles(as) em relação à cursos de capacitação/formação.

A ação relatada, configura-se, portanto, como uma pesquisa-ação, já que a "pesquisa- ação é um termo que se aplica a projetos em que os práticos buscam efetuar transformações em suas próprias práticas..." (BROWN; DOWLING, 2001 citado por TRIPP, 2005, p.5).

Tripp (2005, p. 5) destaca ainda que "pesquisa-ação é uma forma de investigação-ação que utiliza técnicas de pesquisa consagradas para informar a ação que se decide tomar para melhorar a prática", que as técnicas de pesquisa devem atender aos critérios comuns a outros tipos de pesquisa acadêmica (isto é, enfrentar a revisão pelos pares quanto a procedimentos, significância, originalidade, validade etc.).

Para a coleta de dados utilizamos formulários previamente preparados pela a equipe do Programa Paidéia Cidade Educadora, na busca de realizar o levantamento sobre a família dos(as) moradores(as), as atividades que realizam, informações sobre a família e os serviços públicos a que tem acesso, participação das mulheres, participação em organizações sociais e políticas, assistência técnica e acesso à informação, entre outros(as), optamos pelo uso dos formulários.

Marconi e Lakatos (2003, p. 212) definem o formulário enquanto método de coleta de dados como um instrumento aplicado " face a face entre pesquisador e informante, sendo o roteiro de perguntas preenchido pelo pesquisador no momento da entrevista". Para elaborar o roteiro e delinear as ações do Projeto, utilizou-se ainda o Diagnóstico Rural Participativo- DRP, que se coloca como um leque de ferramentas de apoio às comunidades rurais para realização do diagnóstico local, o principal objetivo é fomentar os princípios do desenvolvimento sustentável e da autogestão e para além disso levantar informação de campo através de um universo amostral composto por grupos representativos dos membros da comunidade. (VERDEJO, 2010)

Se contrapondo aos métodos tradicionais de pesquisa o DRP utiliza diversas ferramentas de levantamento de dados possibilitando maior agilidade na coleta e melhor complementaridade das informações através do processo de triangulamento dos dados. Utilizando essa metodologia a acumulação de dados perfeitamente sistemáticos deixa de ser o foco da pesquisa e o próprio processo de coleta de dados passa a integrar o trabalho de desenvolvimento comunitário visto que as pessoas da comunidade são instigadas a pensar de forma organizada sobre os problemas, conflitos, potencialidades e nos caminhos e soluções que podem ser adotados. Enquanto integrantes do Programa Paidéia Cidade Educadora somos agentes mediadores do processo de DRP, nessa posição nos cabe a compreensão da dinâmica local e análise dos problemas e potencialidades que podem ser trabalhados junto a comunidade.

AÇÕES REALIZADAS EM 2017.1

As ações do projeto de fomento ao desenvolvimento rural sustentável se apoiam, estrategicamente, em três eixos citados anteriormente. Nos caminhos trilhados de abril a agosto de 2017 contemplamos os Eixo I e Eixo III e o Eixo II foi contemplado parcialmente. Ancorados por esse planejamento definimos os instrumentos a serem usados para (re)conhecimento da Associação e da comunidade Sítio Coité. O primeiro traço do desenho da comunidade se deu através de uma formação sobre Diagnóstico Rural Participativo - DRP resultado de uma parceria com o Laboratório Interdisciplinar de Jogos Colaborativos da Universidade Federal do Cariri.

Como encaminhamento dessa formação delimitamos os instrumentos a serem usados em nosso diagnóstico. Optamos pela caminhada transversal como primeira ação, a caminhada transversal ou travessia, consiste em uma caminhada linear ao longo de áreas que possuem diferentes fins com o objetivo de observar a relação da comunidade com o território e analisar as características topográficas e ecológicas locais (VERDEJO, 2010).

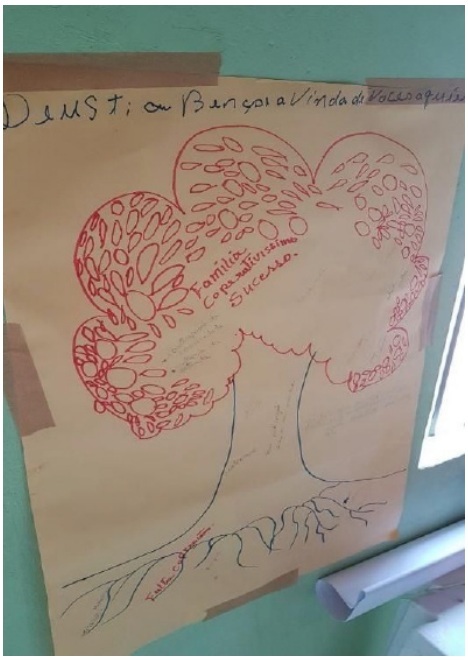
Foto 1: Travessia Sítio Coité



Autor: Rafael Demarco

Árvore dos sonhos é uma metodologia integrativa elaborada com o intuito de resgatar os sonhos em comum para realidade coletiva. A elaboração da árvore corresponde ao desenho lúdico da Matriz F.O.F.A., ferramenta de planejamento estratégico que procura diagnosticar Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças de organizações e projetos. (INSTITUTO ECOAR PARA A CIDADANIA, 2008). Na aplicação feita no Sítio Coité destacamos três partes distintas da árvore: as raízes correspondem às forças, no troco se projetam as fraquezas e ameaças que poderiam minar as oportunidades contidas na copa da árvore onde estão representados os sonhos da comunidade.

Foto 2: Árvore dos Sonhos - Sítio Coité



Autora: Laís Leite

O formulário foi a última etapa do Diagnóstico Rural Participativo realizado, esse estágio de construção do formulário foi essencial para desenvolver questões pertinentes com a realidade local e com as metas do projeto e da associação. Reunimos diversos formulários de projetos semelhantes aos projetos do Programa Paidéia Cidade Educadora e desenvolvemos um novo formulário com questões referentes ao perfil socioeconômico, acesso aos serviços públicos, consumo de mídia, relações de gênero e o papel da mulher no campo.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Ao planejar o mapeamento da comunidade consideramos as ferramentas que poderiam oferecer a melhor complementaridade de informações.

Apenas mulheres participaram da elaboração da árvore dos sonhos. A construção do desenho deu ênfase a importância da família dentro da comunidade, até mesmo as atividadesprodutivas e o sucesso dos empreendimentos da cooperativa foram relacionados a união familiar e ao bem estar da comunidade. As dificuldades foram relacionadas majoritariamente ao problema de mobilidade e acesso da comunidade ao centro urbano e à outras comunidades.

Nós utilizamos a caminhada transversal como ferramenta de análise da relação da comunidade com o território e seguindo um percurso de 2 horas de caminhada pudemos observar a dificuldade de acesso, incluindo uma estrada inacabada e veredas quase totalmente cobertas pela vegetação, resultado de conflitos políticos que impedem a manutenção das estradas e finalização da obra. Apesar das dificuldades encontradas pelos moradores, também observamos potencialidades da comunidade na agricultura orgânica, produção de alimentos regionais, artesanato e possibilidades para o turismo comunitário.

O formulário foi aplicado parcialmente, até a data do presente relato foram analisados os dados da aplicação em 10 residências correspondentes à ⅓ do espaço amostral delimitado para o diagnóstico. A tabulação dos dados do formulário norteará as ações do eixo II, pautando a articulação de capacitações e apoio às atividades produtivas.

O planejamento, aplicação e análise das ferramentas de mapeamento da comunidade do Sítio Coité possibilita olhar nitidamente e de maneira sistemática as famílias que vivem na comunidade e como se vive em comunidade. Na extensão, parte do cuidar é ouvir o que a comunidade tem a dizer.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, ressalta-se a relevância das atividades realizadas pelo Projeto de fomento ao desenvolvimento rural sustentável em parceria com a Associação dos Pequenos Agricultores do Sítio Coité, Macena e Monte Castelo. Têm sido desenvolvidas ações que permitam um resgate do histórico da Associação, que possam contribuir na capacitação e apoio às atividades produtivas e no suporte à comunicação da Associação.

A experiência tem sido igualmente rica para as(os) integrantes do Projeto e do Programa Paidéia Cidade Educadora que através da aproximação com os moradores da comunidade tem ampliado sua experiência enquanto extensionistas e profissionais, bem como o reconhecimento e a valorização de seus saberes e fazeres a partir do compartilhamento de experiências com as(os) participantes e vivência no território.

REFERÊNCIAS

COELHO, Fernando. **Campo de públicas.** In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). Dicionário para a formação em gestão social. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 28-30.

FISCHER, Tânia. **Residência Social.** In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). Dicionário para a formação em gestão social. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 159-161.

CANCLINI, N.G. **Diferentes, desiguais e desconectados:** mapas da interculturalidade. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2005.

INSTITUTO ECOAR PARA A CIDADANIA. **Manual de metodologias participativas para o desenvolvimento comunitário**. São Paulo: ECOAR,2008.

LEFF, Enrique. **Ecologia, Capital e Cultura:** racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável. Traduzido por Jorge Esteves da Silva. Petrópolis: Vozes, 2009.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

OLIVEIRA, Douglas e VALENCIA, Mireya. **Percepção de Atores Sociais Sobre Gestão Estratégica e Gestão Social no âmbito da Política de Desenvolvimento Territorial no Brasil,** ENAPEGS, 2011.

TRIPP, David. **Pesquisa-ação:** uma introdução metodológica. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 31, n. 3, p. 443-466, set./dez. 2005.

VERDEJO, Miguel Expósito. **Diagnóstico Rural Participativo:** Um guia prático. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário / Secretaria de Agricultura Familiar, 2010.

LABORATÓRIO DE GESTÃO PÚBLICA: UMA EXPERIÊNCIA DE EXTENÇÃO NOS CURSOS DE GESTÃO PÚBLICA DA UFPB

JOSENEIDE SOUZA PESSOA (UFPB)
HELENA NASCIMENTO DA SILVA ALVES PONTES (UFPB)
LILLIAN MOREIRA DE CARVALHO (UFPB)
JOSÉ THIAGO DE FREITAS FELIPE (UFPB)
EROTILDES MENEZES DE O. NETO (UFPB)

Uma das lacunas mais sentidas por alunos de graduação tem sido a ausência de articulação entre a realidade prática e o ensino. Especialmente nos Cursos de Gestão Pública da Universidade Federal da Paraíba, há muito se tem observado a inquietação de discentes e docentes em desenvolver outras capacidades de ensino-aprendizagem em prol da melhoria e da qualidade do ensino público no Campo de Públicas. O objetivo deste artigo foi apresentar a experiência do projeto de extensão do Laboratório em Gestão Pública - LABGP do Departamento de Gestão Pública da UFPB enquanto espaço de aprendizagem teórico-prática da Gestão Pública e de participação social. O projeto desenvolveu suas ações em articulação com o ensino, a pesquisa e a extensão em Gestão Pública, por meio da oferta de ciclos de cursos, realização de eventos com debates públicos com as Câmaras Temáticas e estudos de caso de políticas públicas, concretizando-se como um espaço de aprendizagem na formação do aluno de gestão pública e outros interessados no Campo de Pública. Como resultados, tivemos a expansão das parcerias institucionais, o aprofundamento de pesquisa para os alunos, além de atividades de formação em que os envolvidos puderam vivenciar a realização, que exigira organização, comunicação, uso de tecnologias, divisão de responsabilidades, coordenação em torno das demandas e noções mais práticas do trabalho em equipe.

Palavras-chave: gestão pública, ensino-extensão-pesquisa, formação do aluno.

INTRODUÇÃO

As universidades públicas são consideradas instituições importantes no apoio ao desenvolvimento teórico-prático na formação do aluno. Através do seu potencial de colaboração quanto à promoção e difusão da ciência e da tecnologia, da cultura e da arte, as universidades podem contribuir diretamente à formação humana, o desenvolvimento da pesquisa, a disseminação do conhecimento e a prestação de serviços de interesse público, elevando a importância relativa da sua região de inserção em relação às regiões do seu entorno.

Ao lado do ensino e da pesquisa, respeitando os requisitos da indissociabilidade, a extensão universitária compreende uma dimensão acadêmica de destaque, por seu potencial de contribuição social e sua natureza abrangente e difusa, enquanto prática dialógica de aproximação mais direta da universidade com a sociedade, por meio dos seus programas e projetos que ultrapassam os elementos menos acessíveis à comunidade em geral, como a sala de aula e os laboratórios nas instituições universitárias. Nesse contexto, o presente artigo pretende ater-se na exposição/síntese de sua experiência desenvolvida no período de 2018. Essa extensão visou criar um espaço público articulado aos processos de monitoramento e avaliação (M&A) em relação às políticas, serviços, benefícios públicos implementados na gestão pública do estado da Paraíba, com enfoque na área da juventude.

O Laboratório de Gestão Pública (LGP) teve como ações realizar exposições, discussões e apreciações de temas/problemas/soluções na gestão pública. Configurou-se como um espaço social na esfera pública, funcionando para subsidiar a participação técnico-política de atores da gestão pública municipal/estadual, bem como de órgãos/representantes da sociedade civil organizada, possibilitando a participação popular de atores interessados. O projeto teve três eixos de atuação, com o primeiro sendo formativo, com minicursos, oficinas, estudos e debates abertos ao público interno e externo. O segundo eixo foi o desenvolvimento de pesquisas para formular estudos de casos e o terceiro eixo foi de envolvimento com a sociedade a partir das Câmaras Temáticas, que trataram de questões de gestão pública voltados para Juventude, sendo abertas à discussão pública a partir da participação cidadã, tendo os agentes internos e externos à gestão pública e demais interessados compondo o espaço da Câmara.

Para o desenvolvimento das atividades, a equipe fez um trabalho intenso para formar parcerias, pesquisas e avaliação para atender aos eixos centrais de ação do LGP. Essa extensão tinha por finalidade inaugurar um processo de reorganização das atividades de ensino-pesquisa-extensão no sentido de forjar um Núcleo de Estudos, Pesquisas e Extensão em Gestão Pública, que seria criado posteriormente, junto a essa iniciativa e a outras que estavam sendo formuladas pelo Departamento/Coordenação dos cursos de Tecnologia e Bacharelado em Gestão Pública da UFPB. Desse modo, esse projeto teve como horizonte a extensão, como uma prática contínua, conferindo a esta dimensão uma função estratégica para formulação de novas inovações na estrutura do ensino-aprendizagem.

REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico que subsidiou a execução do Laboratório de Gestão Pública foi respaldado por estudos e discussões sobre o ciclo de políticas públicas, a gestão integrada, o planejamento estratégico, o monitoramento e a avaliação na gestão pública. Procuramos referenciais nestas categorias para que os participantes do projeto pudessem desenvolver as análises e as interpretações da realidade vivenciada no projeto a partir de inúmeras visitas técnicas que foram realizadas e nos estudos de casos que ensejamos na extensão. A gestão integrada, enquanto categoria, propõe que "a participação ativa e o exercício firme da democracia tornam-se mais robustos e eficazes quando a sociedade dispõe de espaço político e de mecanismos para acompanhar as ações públicas, para monitorá-las e avaliá-las" (JOPPERT; SILVA, 2012, p. 17). Ela é formada por quatro dimensões: governança, intersetorialidade, gestão em rede e gestão por resultados.

A governança é um termo utilizado para designar a forma como se governa, de forma "simples e originariamente definida como a arte e a tentativa de governar (regular o andamento, conduzir, dirigir, administrar) sistemas complexos" (PEREIRA, 2011, p. 121). Na concepção de Jessop (1999), a governança econômica inclui pelo menos quatro aspectos para se desenvolver governança:

I. simplificar modelos e práticas que reduzem a complexidade do mundo;
II. desenvolver a capacidade para o aprendizado da dinâmica social;
III. construir métodos para ações coordenadas de diferentes forças sociais;
IV. estabelecer um ponto de vista comum (JESSOP, 1999, p. 4).

Nesse sentido, trabalhando com essa definição do referido autor para o setor público, precisa-se compreender que existem diferenças entre as governanças privada e pública. A governança no setor público, segundo Pereira (2011, p.124), "não se restringe às empresas estatais, que poderiam ser consideradas 'corporações públicas'. O setor público, como se sabe, engloba todos os setores que direta ou indiretamente proveem bens e serviços por intermédio do governo e de suas unidades". Devido à complexidade do setor público, principalmente quando atuamos no campo das políticas públicas como direitos, serviços e benefícios públicos, a gestão integrada pressupõe realizar de forma enfática a prática do planejamento. Sem planejamento, dificilmente as organizações conseguem desenvolver uma gestão integrada. O planejamento é a mola propulsora deste modelo de gestão. Existem vários tipos de planejamento, mas, nesse caso, atribuímos maior relevância ao planejamento estratégico, que vem se consolidando como uma prática essencial na gestão quer seja nas instituições privadas ou nas do setor público, tendo em vista os benefícios que a sua utilização traz às organizações (MATIAS-PEREIRA, 2016).

O começo do planejamento estratégico em uma empresa ou organização pública é traduzido em um diagnóstico que busca evidenciar como o negócio da empresa está sendo percebido pelos seus principais dirigentes, bem como outros aspectos. A partir desse conhecimento é que será possível passar para uma fase de construção de cenários futuros (MATIAS-PEREIRA, 2016). Sendo o conhecimento dos componentes do sistema organizacional uma condição indispensável ao desenvolvimento de uma estratégia e cultura de trabalho, o diagnóstico organizacional se torna essencial na gestão estratégica proativa e antecipativa, permitindo que o gestor esteja melhor preparado para a tomada de decisão, pois lhe fornece uma compreensão hábil da instituição que gere (SANTOS; SILVA; LOPES, 2016).

A organização pública tem particularidades estruturais e funcionais, tais como o fato de que as pessoas ingressam e tendem a permanecer no serviço público, a estabilidade do servidor público, a complexidade do produto pretendido pela ação governamental, os arranjos laborais distintos e o processo de formulação, a execução e a avaliação múltipla e heterogênea em termos de atores e interesses intervenientes equacionados (BERGUE, 2011). Além disso, o diagnóstico organizacional se apresenta como um instrumento que permite aos gestores ter o conhecimento analítico do estado circunstancial da organização (PRÉVE; MORITZ; PEREIRA, 2010).

O planejamento é a fase do ciclo da gestão que é responsável por prever a intersetorialidade na governança pública. A intersetorialidade, por sua vez, indica que os setores público e privado, bem como as várias políticas públicas, podem interagir de forma mútua entre si, derivando ações tanto da esfera governamental, como também filantrópica, empresarial e da própria gestão social no âmbito dos serviços e benefícios públicos (PEREIRA, 2011). No âmbito da relação público-privado, a intersetorialidade vem se difundindo a partir das parcerias, dos convênios, dos consórcios, dentre outras formas na prestação de serviços públicos. Ainda neste campo, a intersetorialidade pode acontecer por meio interno do serviço público, quando vários de seus órgãos são responsáveis pela execuação de uma determinada política pública. Desse modo, a "ação intersectorial se efetiva nas ações coletivas, porém a construção da intersetorialidade se dá como processo, já que envolve a articulação de distintos setores sociais, possibilitando a descoberta de caminhos para a ação" (COMERLATTO ET AL, 2007, p. 268).

Diante da complexidade com que se expandem as demandas, as políticas públicas são cada vez mais exigidas, igualmente as práticas intersetoriais como estratégia na consecução de recursos, das atividades e das finalidades aproximadas, dando à governança uma perspectiva de integração em suas ações e finalidades, ou seja, "atuar intersetorialmente acarreta mudanças nas práticas e nas culturas das organizações gestoras de políticas públicas (COMERLATTO ET AL, 2007, p. 267). Assim também a intersetorialidade, com vistas à gestão integrada, exige uma governança baseada na gestão em rede. O mundo está cada vez mais conectando; o modelo de uma sociedade em rede já está posto desde a revolução da informática, mas que ainda precisa adentrar de forma mais profunda no planejamento da gestão das políticas públicas. A gestão em rede pode ser vista "como mecanismo para reduzir custos, flexibilizar processos de produção e circulação de mercadorias, ampliar lucros das empresas globalizadas ou aumentar a eficácia, a eficiência e a efetividade das políticas sociais (PEREIRA; TEIXEIRA, 2013, p. 115).

A gestão em rede também é reconhecida por meio dos processos, ações, atividades desenvolvidas com finalidades em comuns, comunicando-se em todos os aspectos possíveis na gestão pública. Já a gestão de resultados se insere como um dos mecanismos mais gracejados na opinião da nova gestão pública pensada a partir da reforma do Estado em 1997, por Bresser-Pereira (2000), advinda do modelo gerencial. É no "contexto de escassez de recursos públicos, enfraquecimento do poder estatal e de avanço de uma ideologia privatizante que o modelo gerencial se implantou no setor público (ABRUCIO, 1997, p. 11), ou seja, a ideia de fazer muito com pouco e de forma melhor, tornou-se o calcanhar de aquiles da gestão pública. Reduzir os custos, sem necessariamente reduzir o atendimento, é o "x" da questão.

Diante disso, a gestão de resultados propõe ao gestor gerenciar da melhor forma possível seus recursos que tenderam a vir a ser mais escassos. A partir desta concepção, aumentou-se o desenvolvimento de outro aspecto na gestão integrada, os indicadores de gestão, para que o monitoramento e a avaliação pudessem ampliar a visão do gestor e, assim, ele saber gerenciar com mais argumentos, dados e resultados. A mesma gestão parte do princípio de que todos os objetivos, metas, ações deem resultados práticos, do ponto de vista em que eles possam ser mensurados por meio de indicadores que, juntamente nos processos de M&A, venham a ser organizados, tratados e reconhecidos pela sociedade a partir da transparência pública. Essa gestão também está intimamente imbricada com a eficiência, a eficácia, a efetividade e os impactos como resultados da gestão das políticas públicas.

A gestão de resultados incide diretamente na construção de planos de Monitoramento e Avaliação (M&A). De acordo com Juppert e Silva (2012, p. 18), "O monitoramento é a prática que permite a um gestor ou a um grupo interessado perceber se aquilo que foi planejado está sendo realizado, está alcançando os resultados esperados e está contribuindo para as transformações desejadas". Para desenvolver um plano básico de M&A, o gestor precisa definir alguns passos metodológicos iniciais, tais como: Objeto de monitoramento; Propósito do monitoramento; Quê perguntas que se quer responder; Como coletar informações; Como analisar as informações; Para quem e como comunicar; Quais maneiras de usar as informações.

Diante disso, a proposta de avaliação deve ser mais profunda do que a de monitoramento, mesmo que em um só plano, possibilitando constituir as duas preocupações, a de monitorar e a de avaliar uma determinada iniciativa: Se no desenvolvimento das iniciativas cabe ao monitoramento seguir atenta e detalhadamente as metas estabelecidas e a maneira como a programação é executada, espera-se que as práticas de avaliação sejam capazes de analisar as mesmas iniciativas de maneira mais profunda e sistêmica, auxiliando um determinado grupo a produzir julgamentos criteriosos e a fazer escolhas que podem influenciar não apenas a iniciativa em questão, mas muitos outros aspectos (JUPPERT; SILVA, 2012, p. 25).

O M&A se desenvolve para integrar o processo da política pública, sendo fundamental para a produção de diagnósticos e aprendizagens, e a tomada de decisões, mas, principalmente, permitir que os atores sociais (institucionais, beneficiários, gestores etc.) participem desse processo, reconhecendo as vantagens da realização do M&A para gerar novas políticas, redefinir ações, recursos, custos etc., enfim, um conjunto de interesses necessários à gestão pública integrada. Desse modo, o M&A é um dos suportes mais importantes para que o controle social externo atue junto ao poder público.

O M&A, segundo Sechhi (2012, p. 49), "é a fase do ciclo das políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou. Ainda de acordo com o referido autor, a avaliação busca examinar a implementação e o desempenho das políticas públicas com o objetivo de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou, tornando-se, assim, um momento-chave para a produção de um *feedback* sobre as fases que a antecedem (SECHHI, 2013). Nesses termos, pensar a gestão integrada é rever vários aspectos que envolvem um novo fazer administrativo na coisa pública.

O LGP, nesse sentido, foi mais um espaço para o debate sobre processos e resultados desenvolvidos na gestão pública da Paraíba, colaborando para o controle social e a democracia participativa. Segundo Nogueira (2005, p. 157), "a gestão participativa pode propiciar opções públicas mais coerentes. Ela socializa, amplia e fortalece o processo decisório. Faz com as escolhas reflitam mais a opinião, as expectativas e as carências das pessoas" e, por outro lado, também "retira o gestor de sua solidão arrogante e dificulta-lhe a aceitação da tecnocracia. Gera e dissemina responsabilidade, tanto por parte da área governamental quanto por parte da sociedade". Esses aspectos teóricos foram as corroborações que o LGP perseguiu em suas atividades de formação e ação ao longo do desenvolvimento de sua execução.

METODOLOGIA

A metodologia aplicada no projeto se deu por meio de duas bases, a pesquisa-participante e a pedagogia de projetos. A pesquisa-participante propõe desenvolver conhecimentos na realidade de estudos, e que os procedimentos de pesquisa aplicados foram para constituir diagnósticos da realidade institucional dos objetos que construímos como os estudos de caso: a Fundac e a SEjel. Tivemos acesso de forma interativa junto às duas instituições públicas da gestão estadual do governo da Paraíba, por meio de reuniões, visitas guiadas, aplicação de minicursos e desenvolvimento de pesquisa de campo junto aos setores de ambas.

A metodologia de projetos é uma alternativa que se consolida nos estudos e nas práticas em gestão pública, pois permite que pequenas intervenções possam ser realizadas no sentido de atender a demandas específicas ou até mesmo construir diagnósticos, cenários e processos de planejamento. Para desenvolver essas metodologias no plano prático, desenvolvemos:

a. Delimitação de área de estudos e práticas de interesse do grupo extencionistas e de coordenação;
b. Encaminhamentos para parcerias com várias instituições do governo estadual;
c. Realização de visitas técnicas em vários instituições/órgãos públicos;
d. Pesquisas aplicadas de campo nas instituições que formulamos parcerias;
e. Atividade de formação interna e externa: estudos, minicursos e seminários;
f. Entrega de relatórios de pesquisas;
g. Desenvolvimento de estudos de casos: Fundac e SEJEL;

RESULTADOS

DELIMITAÇÃO DE ÁREA DE ESTUDOS E PRÁTICAS DE INTERESSE DO GRUPO EXTENCIONISTAS E DE COORDENAÇÃO;

Decidiu-se escolher, entre as diversas temáticas apresentadas durante as visitas de campo, a área das políticas da juventude, por termos atividade de pesquisa relacionada a essa temática, bem como o interesse do grupo em aprofundar os estudos nesta área, correlacionando com outra extensão também desenvolvida pelo mesmo.

ENCAMINHAMENTOS PARA PARCERIAS COM VÁRIAS INSTITUIÇÕES DO GOVERNO ESTADUAL:

Encaminharam-se ofícios para mais de 20 órgãos públicos de interesse na área que a extensão visava atuar; destes, 08 nos responderam positivamente. Dentre os que responderam, visitaram-se alguns destes órgãos envolvidos. A seguir, podemos observar o quadro 1 com a descrição das visitas realizadas em 2018:

Quadro 1 - Principais Visitas Técnicas Realizadas pelo LABGP.

Setores/órgãos visitados	Instituições
Secretaria Executiva de Juventude do Estado da Paraíba	Órgão ligado à Secretaria de Estado Juventude, Esporte e Lazer da Paraíba
Centro Formador de Recursos Humanos da Paraíba (CEFOR-RH/PB)	Órgão vinculado à Secretaria de Estado da Saúde da Paraíba - SES/PB
Diretoria Técnica da Fundação de Desenvolvimento da Criança e do Adolescente "Alice De Almeida" - FUNDAC-PB	Instituição ligada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Humano da Paraíba.
Centro Socioeducativo Edson Mota - FUNDAC/PB em Mangabeira - João Pessoa - PB;	Órgão da Fundação Maria
Promotoria da Infância e Juventude	Órgão ligado ao Ministério Público da Paraíba
Fundação Centro Integrado de Apoio ao Portador de Deficiência – FUNAD	Órgão ligado a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Humano da Paraíba

Fonte: LabGP/2018.

PESQUISAS APLICADAS DE CAMPO NAS INSTITUIÇÕES QUE FORMULAMOS PARCERIAS

Uma das atividades mais importantes da extensão foi a elaboração de estudos de caso com aplicação de pesquisa de campo junto aos órgãos parceiros. A pesquisa realizada na Fundac teve como objetivo identificar o cenário organizacional da sede a partir de várias dimensões que envolvem a gestão da instituição. Adotou-se como instrumento de pesquisa, neste estudo, um questionário estruturado contendo 6 dimensões a serem estudadas: a 1ª dimensão diz respeito ao perfil dos profissionais da Fundac (9 questões); a 2ª dimensão abrange questionamentos sobre como ocorrem os processos de trabalho na instituição estudada (27 questões); a 3ª dimensão buscou enxergar como se dá a gestão geral de pessoas naquela instituição, bem como aspectos motivacionais e de satisfação (50 questões); a 4ª dimensão buscou identificar aspectos éticos e políticos no trabalho (10 questões); a 5ª dimensão avaliou a comunicação e atendimento da sede (17 questões); por fim, a 6ª dimensão abordou aspectos gerais sobre a gestão da sede da FUNDAC (27 questões).

A segunda pesquisa realizada por meio da extensão foi junto aos gestores das secretarias municipais da juventude, tendo como resultado a formação de um perfil de 21 municípios da Paraíba. Já a terceira pesquisa, que trata das políticas da Juventude, teve como finalidade o reconhecimento da gestão das políticas públicas do estado da Paraíba destinada à juventude de 15 a 29 anos de idade. Esse trabalho de grande porte começou com o LabGP e continuará para o período de 2019 a 2020, a partir da criação de um convênio de cooperação técnica que se encontra em andamento. Neste estudo de caso, já foi realizada parte do levantamento dos indicadores das políticas (saúde, educação, segurança, trabalho e renda, assistência social, direitos humanos etc), o qual pretendemos concluir e elaborar as etapas técnico-políticas para o plano estadual. A seguir, podemos observar o quadro 2 com a descrição das atividades:

Quadro 2 - Relação de Pesquisas e Estudos de Caso da Extensão - LabGP.

Pesquisas	Estudos de caso
- Desenvolvimento de pesquisa e parceria com objetivo de realizar diagnóstico da gestão do nível central da Fundac;	-Estudo de Caso da Sede da Fundac em João Pessoa-PB (concluído);
- Desenvolvimento de pesquisa e parceria que objetiva construir um diagnóstico da política da juventude na Paraíba com vistas a subsidiar a elaboração de um plano estadual;	- Estudo de caso das políticas da juventude – SEJEL (em andamento);
- Desenvolvimento de pesquisa sobre o perfil dos gestores das secretarias da Juventude no estado da Paráiba.	- Pesquisa de levantamento sobre o perfil dos gestores da política da juventude nas secretarias do Estado com 21 municípios elencados na amostra para formular estudos de caso (específicos).

Fonte: LabGP/2018.

ATIVIDADE DE FORMAÇÃO INTERNA E EXTERNA: ESTUDOS, MINICURSOS E SEMINÁRIOS;

Realizaram-se várias atividades de formação durante a extensão, dentre elas destacamos reuniões técnicas, minicursos e oficinas, conforme os quadros a seguir:

Quadro 3 - Detalhamento de atividades formativas.

Atividades de Formação (interna e externa)	Quant.	Instituições
Reuniões técnicas	06	Diretoria da Fundac
Reuniões técnicas	05	Diretoria da Secretaria Executiva Juventude da SEJEL
Reunião técnica	01	Promotoria da Infância e Juventude
Reunião ordinária	01	Comitê Intersetorial de Políticas Públicas de Juventude da Paraíba - COIJUV/PB:
Reunião no Laboratório de Mercados de Capitais	01	CCHSA - UFPB - Campus Bananeiras
Reuniões técnicas do GTGP	05	No Gappe –CCSA-UFPB

Fonte: LabGP/2018.

Quadro 4 - Minicursos de Formação/LabGP.

Atividades de Formação (interna e externa) – LabGP		
Realização	Temas dos Minicursos	Conteúdos
Realizados pelo LabGP	Introdução ao Software R	O que é o R?; Como realizar funções e fórmulas;Leitura de dados; Utilização de dados em tabelas; Plotagem de gráficos.
Realizados pelo LabGP	Dados Abertos no Portal da Transparência do Estado da Paraíba	Utilização dos dados dos portais: www.transparencia.pb.gov.br e www.dados.pb.gov.br para levantamentos de dados do governo da Paraíba.
Realizados pelo LabGP	Introdução ao Ciclo de Políticas Públicas	As fases do ciclo da política pública; Modelo *Multiple Streams* na formação da agenda governamental; aspectos centrais do ciclo das políticas públicas, com ênfase na agenda governamental e implementação, bem como, possibilitar um diálogo sobre a relevância dos estudos sobre políticas públicas.
Realizados pelo LabGP	Introdução ao Software Le Sphinx	Conhecendo o software; Aplicação de um formulário de pesquisa para coleta e tratamento de dados.
Realizados pelo LabGP	Oficina intitulada "Planejamento e Gestão de Risco com os coordenadores/chefes dos setores da Fundac	Discussão sobre o conceito de crise a partir de uma perspectiva filosófico-politica; Planejamento estratégico como instrumento de ação em situação de crise institucional; Planejamento estratégico como instrumento de ação em situação de crise institucional; Formulação de Objetivos e ações; Determinação de Prioridades.
Realizado pela parceria do Grupo de Trabalho em Gestão Publica – GTGP com o LabGP	Base Legal e Processos Orçamentários na Gestão Municipal	Base Legal do orçamento público municipal; Legislação do processo orçamentário a partir de projeto do Executivo: PPA, LDO, LOA; Elementos do orçamento: receitas próprias e transferidas; despesas (funções, subfunções, Programas e Projetos); Análise da proposta orçamentária: receitas e perfil das dotações nas unidades orçamentárias: Programas e Projetos e Ações de interesse social; Modificação do projeto de orçamento pela intervenção da Sociedade.
Realizado pela parceria do Grupo de Trabalho em Gestão Publica – GTGP com o LabGP	Indicadores de Gestão Orçamentária Municipal	Metodologia do Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF) e seus cinco indicadores: Receita Própria, Gastos com Pessoal, Investimentos, Liquidez e Custo da Dívida; Base de dados utilizada como fonte para elaboração do Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF); Restrição orçamentária das prefeituras brasileiras; Fórmulas que compõem cada um dos indicadores do Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF).

Fonte: LabGP/2018.

PRODUTOS DO LABGP

Quadro 5 - Produtos - LabGP.

Produtos	Tipos de Apresentações	Instituições
Apresentação da extensão no encontro de extenções do CCSA/ UFPB	Painel sobre a extensão: apresentação da proposta	CCSA/UFPB
Apresentação de relatório parcial e final	Relatórios online para a COEX/Sigaa	LabGP/UFPB
Apresentação de relatório da extensão no ENEX	Apresentação oral no Encontro das Extensões da UFPB	COEX/UFPB
Apresentação de resumo/artigo	Evento ERECAP: recorte da pesquisa da Fundac	LabGP/UFRN
Pesquisa e Relatório Técnico da Pesquisa realizada na sede da Fundac	Para a Fundac	LabGP/SEDH/Fundac
Criação de convênio de cooperação técnica para 2019 a 2020 com Sejel	Plano de Trabalho com a Sec. Executiva da Juventude	LabGP/SEJEL/UFPB
Pesquisa e relatório técnico da pesquisa sobre o perfil dos gestores da Juventude com 21 municípios	Para a Sec. Executiva da Juventude	LabGP/SEJEL/UFPB
Formação de Grupo de Trabalho em Gestão Pública para discutir e interagir com os temas das extensões.	Articulação de 05 projetos de extensão/coordenadores do CCSA: economia, contabilidade, administração e gestão pública.	LabGP/CCSA/UFPB
Câmaras de Gestão nas áreas da Saúde, Educação, Segurança Pública e Desenvolvimento Humano	Evento científico-acadêmico com as principais instituições do Estado e organizações da sociedade civil relacionadas com a temática da juventude com participação de mais de 16 apresentações em 2 dias de atividades abertas ao público em geral.	LabGP/UFPB
Apresentação sob a forma de resumo expandido da extensão em evento científico.	Apresentação da experiência da extensão no ST1: Ensino e Extensão no Campo de Públicas.	LabGP/UFRN

Fonte: LabGP/2018.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Projeto de Extensão do Laboratório de Gestão Pública - LGP permitiu ao bolsista, aos voluntários e aos participantes de suas ações, conhecer, estudar e discutir temas relacionados às políticas públicas, à governança e aos processos institucionais a partir de uma visão político-técnica sobre a gestão pública. O projeto desenvolveu suas ações sempre em articulação com o ensino e a pesquisa, seja através da formação continuada por meio da oferta de ciclos de cursos na área de Gestão Pública, da realização de Câmaras Temáticas de Gestão Pública e até mesmo do desenvolvimento de estudos de caso de Gestão Pública. O LGP se concretizou como um espaço de aprendizagem na formação do aluno de gestão pública e de outros interessados ao tema da gestão pública, principalmente diante das parcerias forjadas durante a execução do projeto de extensão com as instituições públicas mencionadas, as quais subsidiaram as atividades de ensino-pesquisa e extensão desenvolvidas pelo Laboratório.

A extensão universitária do Laboratório em Gestão Pública, em especial, trouxe grandes contribuições tanto para os alunos e os professores envolvidos quanto para as organizações públicas, pois serviu como ponte de contato dos acadêmicos com instituições e órgãos pertencentes à Administração Pública, em que as teorias aprendidas em sala de aula de fato se concretizam. Este foi um contributo relevante do LGP para o ensino, visto que permitiu que alunos de gestão pública e de outras áreas afins conhecessem de perto o trabalho, a perspectiva e a forma de gestão dos órgãos públicos e de políticas públicas, permitindo, assim, a aproximação da realidade, do objeto e de instrumentos da atividade profissional do gestor público. Foi dessa forma que o projeto conseguiu também promover a formação continuada de cada um dos seus colaboradores e dos alunos, enriquecendo-os com atividades complementares e permitindo o surgimento de ideias de novos objetos de estudos na pesquisa aplicada em gestão pública.

Ademais, o LGP demonstrou ser uma extensão efetiva, pois contribuiu para a sociabilidade técnico-política e de cidadania tanto dos participantes internos como também da população e de organizações da sociedade civil, destacando, principalmente nas Câmaras Temáticas de Gestão Pública, a importância dos processos do controle social a partir da avaliação das políticas, serviços e benefícios públicos apresentados pelas instituições públicas, organizações não governamentais, movimentos populares, comitês e conselhos estaduais presentes no evento.Ainda serviu como piloto de uma ideia há muito aspirada por sua coordenação de oferecer um espaço de aprendizagem prática de Gestão Pública aos discentes do Departamento de Gestão Pública da UFPB e, de fato, o LGP demonstrou capacidade de ser institucionalizado e transformar-se para além de um projeto de extensão, ou seja, formalizar-se como um órgão pertencente à UFPB.

Muito mais que a integração entre ensino e pesquisa, outro importante objetivo alcançado pelo LGP foi a promoção da integração entre universidade e sociedade, prestando assessoria técnica às instituições parceiras e seus colaboradores através de pesquisas, oficinas e cursos, levando, sobretudo, o conhecimento e permitindo a troca de experiências. Espaços públicos constituídos por iniciativa de extensão universitária como o Laboratório de Gestão Pública têm demonstrado a importância da participação social-política como ação cívica e cidadã para colaborar para a construção de uma gestão pública integrada aos interesses públicos. Durante a realização do Laboratório de Gestão Pública, buscou-se fomentar o monitoramento e avaliação de políticas públicas, entendendo este processo como fundamental para produção de diagnósticos/aprendizagens e a tomada de decisões, mas também, principalmente, procurou-se criar espaços para permitir que os atores sociais (institucionais, beneficiários, gestores etc.) participassem deste processo, reconhecendo as vantagens da sua realização para gerar novas políticas, redefinir ações, recursos, custos etc., enfim, um conjunto de interesses necessários à gestão pública integrada.

Além disso, o Laboratório de Gestão Pública deu sua contribuição efetiva para a participação social, haja vista que "a democracia, não pode ser concebida apenas como um regime político. Trata-se também de um sistema de valores que possibilita a construção de esferas públicas nas quais possam existir uma constante e permanente luta e alargamento de direitos" (MARQUES *et al,* 2015, p. 71). De fato, a vivência do espaço discursivo proporcionado pelas Câmaras Temáticas de Gestão Pública e realizadas pelo LGP contribuiu para o monitoramento e a avaliação da gestão pública em relação às diretrizes, aos objetivos, às metas e às pactuações firmadas nas agendas políticas no nível estadual. No que diz respeito a projetos futuros, a pretensão é continuar desenvolvendo o trabalho iniciado com a Secretaria Executiva de Juventude do Estado da Paraíba - SEJEL-PB referente ao levantamento de dados relacionados à juventude paraibana a fim de mapear esta parcela da população de nosso estado e subsidiar a construção do I Plano Decenal para a Juventude da Paraíba.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. In: **Cadernos do ENAP**, Brasília, n. 10, 1997.

BEHRING. E. R. BOSCHETTI, I. **Política social:** fundamentos e história. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007 (Coleção Biblioteca de Serviço Social, Vol. 2).

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma gerencial do Estado de 1995. In: **RAP,** Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 7-26, Jul./Ago. 2000.

COMERLATTO, D. et al. Gestão de políticas públicas e intersetorialidade: diálogo e construções essenciais para os conselhos municipais. In: **Revista Katál**. Florianopolis, v. 10, n. 2, p. 265-271, jul./dez, 2007.

JOPPERT, M. P. SILVA, R. R. **Guia metodológico para monitoramento e avaliação participativa de ações municipais.** Confederação Nacional de Municípios – CNM e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Pnud/Brasil, Brasília: CNM/PNUD, 2012.

MARQUES, S. et al. Democracia e controle social: a problemática da autonomia nos conselhos do cariri Paraibano. In: SILVA, J. I. A.

MONTEIRO, J. M. (Orgs.) **Tecituras da democracia:** uma visão plural dos direitos humanos e políticas públicas. Cachoeirinha - RS: everprint Indústria Gráfica Eireli-ME, 2015. p. 69-89.

MINTZBERG, H. et al. **O processo da estratégia:** conceitos, contextos e casos selecionados. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

NOGUEIRA, M A. **Um Estado para a sociedade civil:** temas éticos e políticos da gestão democrática. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

PEREIRA, K. Y. L.; TEIXEIRA, S. M. Redes e intersetorialidade nas políticas sociais: reflexões sobre sua concepção na política de assistência social. In: **Textos & Contextos.** Porto Alegre, v. 12, n. 1, p. 114-127, jan./jun. 2013.

SECCHI, L. **Políticas públicas:** conceitos, esquemas de análises e casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SIRAQUE, V. **Controle social da função administração do Estado:** possibilidades e limites na Constituição de 1988. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

O ENSINO TÉCNICO NO CAMPO DE PÚBLICAS: DAS EXPERIÊNCIAS PRÁTICAS À FORMAÇÃO DE VALORES NA ETEC CEPAM

ALEXANDRE PIERO (ETEC CEPAM)
ERIKA CARACHO RIBEIRO (ETEC CEPAM)
FLÁVIA MARIA RÉ (ETEC CEPAM)

RESUMO

Registro da trajetória de constituição da Etec Cepam, que forma desde 2010 técnicos nas áreas de interesse público e social. O recorte de cursos, a aplicação das matrizes curriculares e questões pedagógicas enfrentadas para o ensino de uma nova e multidisciplinar área de conhecimento se dão em meio ao advento do campo de públicas, além de novas legislações de parcerias do setor público com organizações do terceiro setor. Os desafios colocados para a construção de um profissional com saber prático que some competências e habilidades específicas para atuação e compreensão ampla deste cenário marcaram a perspectiva de ensino baseada em resolução de problemas e nos pilares do saber propostos pela Unesco, que orientam a ação do corpo docente e estão no cerne de componentes curriculares e de projetos comuns. O presente trabalho demonstra como a metodologia da escola ocorre no cotidiano e detalha como valores são trabalhados como pilares do ensino na unidade.

Palavras chave: ensino profissionalizante, ensino no Campo de Públicas, políticas públicas educacionais

INTRODUÇÃO

A Etec Cepam, pertencente à rede de escolas públicas profissionalizantes do governo do Estado de São Paulo, vai completar em 2020 uma década de atuação com diversos cursos técnicos e de formação inicial e continuada com foco temático em assuntos de interesse público e social. Ao longo desse período, reuniu em seu corpo docente jovens pesquisadores/as e educadores/as que se formaram e iniciaram sua atuação de professores/as no momento da criação e expansão do campo de públicas (COELHO, 2006 ; FARAH, 2016) trazendo para o seio da escola as interfaces multidisciplinares das áreas científicas que compuseram a origem do campo e os debates sobre sua formação do momento de seu surgimento.

A escola procurou se constituir como inovadora no uso de tecnologias e na metodologia de construção e aplicação das suas matrizes curriculares, ao trabalhar a partir da noção de "Escola Viva" (ETEC CEPAM, 2019a), em que as aulas transcendem o espaço escolar: neste contexto, trouxe para si o desafio de dar forma ao campo de públicas no nível profissionalizante com cursos sobre a configuração e a organização da sociedade civil (curso técnico em orientação comunitária; cursos de formação inicial continuada em educador social e em práticas em mídias sociais para terceiro setor e governo) e a partir dos três poderes (executivo, com o curso técnico em serviços públicos; judiciário, com o curso técnico de serviços jurídicos; e o curso técnico legislativo). De antemão, observa-se que, a despeito da profissionalização crescente do campo de públicas em paralelo com a ascensão de cursos universitários ao longo da segunda metade da década de 2000 (PIRES et al, 2014), a dinâmica de inserção de profissionais egressos dos cursos (SILVA, ALMEIDA, 2018) aparenta não seguir o mesmo fundamento dos demais cursos mais tradicionais do campo técnico, em que a obtenção de um certificado para o currículo já gera um diferencial importante de empregabilidade por si no sentido de chancela do saber prático. Como as dinâmicas de ingresso para trabalho profissionalizado na área pública governamental nos três poderes passam por indicações para cargos de confiança, aprovação em concursos públicos ou processos eleitorais para cargos eletivos, e as novas dinâmicas com o terceiro setor exigem saberes relativos à prestação de serviços de interesse público, a metodologia de desenvolvimento dos cursos também busca desenvolver competências e habilidades que façam com que a experiência de constituição do profissional seja para além de "saber fazer", mas também desenvolva outros três pilares apontados pela UNESCO na produção que ficou conhecida como Relatório Delors (1999): aprender a ser; aprender a conviver e aprender a aprender.

Destaque importante é que já se percebeu que em instituições de ensino superior a metodologia de aproximação dos estudantes com o campo prático é relevante para a sua formação profissional (BENTO ALMEIDA; RODRIGUES; SILVEIRA, 2018). Ainda, de forma mais contemporânea, tem se destacado que para além de conhecimentos, habilidades e atitudes (o conhecido CHA), também são importantes na configuração do profissional fatores como valores e emoções (agora chamado de CHAVE), o que torna ainda mais relevante esta formação mais ampla dos quatro pilares do saber da UNESCO para educação no século XXI desde o nível profissionalizante. Em 2018 a unidade recebeu o Selo Unidade Empreendedora, que destacou as 10 unidades do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza (autarquia que gerencia 223 Etecs e 73 Fatecs) que mais inscreveram projetos no desafio de inovação da instituição, o que é um dos indícios do potencial de reflexão e produção da comunidade escolar.

O presente artigo procura demonstrar os desafios recentes dos cursos que compõe o Projeto Político Pedagógico da Etec Cepam, em debate com as perspectivas apontadas pela Unesco para a Educação deste milênio e em discussão sobre como estes pilares dialogam com a literatura do campo de públicas que trata da importância dos valores dos agentes para a alteração de resultados em políticas públicas. Conclui apresentando pistas de como a percepção e valores da equipe e de suas trajetórias formativas, além do desenvolvimento paulatino da articulação da comunidade escolar ao longo dos anos também contribuíram para a consolidação da metodologia de multiplicação destes saberes. Na primeira seção será abordado um histórico da constituição das formações do campo profissional no Brasil, na segunda trataremos sobre a expansão do campo de públicas e do momento de criação da Etec Cepam. Em seguida, trataremos sobre o desafio da relação entre empregabilidade e formação do campo de públicas e, por fim, teceremos considerações finais sobre o tema proposto nesse artigo.

HISTÓRICO DE CURSOS TÉCNICOS PROFISSIONALIZANTES NO BRASIL

Para a melhor compreensão acerca dos principais marcos históricos concernente ao ensino técnico profissionalizante, é válido tratar, preliminarmente, das discussões que nos auxiliam na identificação das concepções de educação técnica e profissional no Brasil. Importante esclarecer que, em face das limitações deste trabalho, não se pretende aqui aprofundar no assunto, mas sim contextualizar a reflexão que se propõe em seguida: a Etec Cepam numa geração recente de expansão do ensino técnico profissionalizante no Estado de SP, em paralelo à consolidação do campo de públicas.

Até o século XIX não há registros de iniciativas regulares pertencentes ao campo da educação profissional. Um referencial histórico importante desse ramo de ensino é a criação do "Colégio das Fábricas" no período colonial, com a promulgação de um decreto pelo Príncipe Regente, em 1809, quando a estada da família real no Brasil (BRASIL, 1809). Ainda no século XIX, foram criadas sociedades civis destinadas a dar amparo a crianças órfãs e abandonadas, possibilitando-lhes uma base de instrução teórica e prática e iniciando-as no ensino industrial:

> Crianças e jovens em estado de mendicância eram encaminhados para essas casas, onde recebiam instrução primária [...] e aprendiam alguns dos seguintes ofícios: tipografia, encadernação, alfaiataria, tornearia, carpintaria, sapataria, etc. Concluída a aprendizagem, o artífice permanecia mais três anos no asilo, trabalhando nas oficinas, com a dupla finalidade de pagar sua aprendizagem e formar um pecúlio que lhe era entregue no final do triênio. (MANFREDI, 2002, p. 76-77, citado por MOURA, 2007, p. 6).

A educação profissional no Brasil tem, portanto, a sua origem dentro de uma perspectiva assistencialista com o objetivo de ensinar as primeiras letras e algum ofício para àqueles que não tinham condições sociais satisfatórias, ou para estancar as ações que iam de encontro aos bons-costumes e a ordem social. Como expõe Silveira (2006):

> nos primeiros momentos da história do ensino profissional no Brasil, a oferta desta modalidade de ensino se dá sob a ideologia assistencialista baseada, ora na ética cristã, ora na filosofia positivista - os ricos devem favorecer e, ou, proteger os pobres, uma vez que as desigualdades sociais são dadas naturalmente -; e, também, que, enquanto a sociedade vai se transformando ao longo do processo histórico surge nova cultura aflorada pela urbanização industrial (SILVEIRA, 2006).

O início do século XX trouxe uma novidade para a educação profissional do país quando houve um esforço público de organização desta formação. Sem abandonar a preocupação nitidamente assistencialista de atendimento a menores abandonados e órfãos, entre seus objetivos estava a preparação de operários para o exercício profissional. Foi no governo do presidente Nilo Peçanha que foram criadas, a partir do decreto nº 7.566, de 23 de setembro de 1909, uma rede de 19 Escolas de Aprendizes e Artífices, objetivando a oferta de ensino profissional primário e gratuito, marco inicial da Rede Federal. No decreto de criação estava explícito o público a quem era destinado o ensino profissional e a intenção das escolas: "habilitar os filhos dos desfavorecidos da fortuna com o indispensável preparo técnico e intelectual, como fazê-los adquirir hábitos de trabalho profícuo, que os afastará da ociosidade, escola do vício e do crime" (BRASIL, 1909).

A criação dessas escolas, em dezenove capitais brasileiras, é considerada, de acordo com Cunha (2005), como o acontecimento mais marcante do ensino profissional da Primeira República. De acordo com o autor, a vinculação dessas escolas ao Ministério dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio demonstra uma tendência de qualificação de mão de obra para o mercado de trabalho que tinha como objetivo "a formação de operários e contramestres, mediante o ensino prático e conhecimentos técnicos necessários aos menores que pretendessem aprender um ofício" (CUNHA, 2005, p. 63). Ainda que concordem com Cunha (2005) quanto ao marco inicial do ensino profissionalizante no Brasil, Schwartzman, Bomeny e Costa apontam que a criação das Escolas de Aprendizes Artífices buscava a redução dos problemas sociais brasileiro:

> É uma medida que visava, não o desenvolvimento da indústria e das profissões mas, principalmente, reduzir os problemas sociais que a urbanização incipiente do país já trazia. De fato, em sua introdução, o decreto presidencial afirmava que [...] era necessário "não só habilitar os filhos dos desfavorecidos da fortuna com o indispensável preparo técnico e profissional, como fazê-los adquirir hábitos de trabalho profícuo que os afastará da ociosidade ignorante, escola do vício e do crime." Pensadas como instituições beneficentes, as Escolas de Aprendizes e Artífices deveriam proporcionar assistência médica-dentária e ferramentas para seus alunos, e promover a eventual venda de seus trabalhos (2000, s/p).

As reflexões apresentadas pelos autores se complementam na medida em que a criação dessas escolas, por um lado, atendia às indústrias nascentes que careciam de mão de obra qualificada e, por outro, servia como atenuantes frente à ausência de políticas sociais. O surgimento da rede federal para o ensino profissional é marcada pela "mediação entre assistencialismo e atendimento ao mercado de trabalho" (PEIXOTO, 2009, p. 38).

As Escolas de Aprendizes Artífices nasceram alijadas do sistema educacional existente, do ensino regular e das políticas e ações educacionais a cargo do Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Subordinadas ao Ministério dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio, essas escolas surgiram com o estigma da oferta de uma educação fragmentada para atender às camadas, econômica e socialmente, menos favorecidas. De acordo com Peixoto (2009, p. 40), a manutenção da coexistência de dois sistemas educacionais sob a responsabilidade do Governo Federal, ligados a dois ministérios resultaram em políticas diferenciadas para cada conjunto de estabelecimentos de ensino de acordo com a sua vinculação.

Nesse contexto, chega-se à década de 30 com os processos educacionais estruturados de uma forma dual (MOURA, 2007). A diferenciação entre os percursos educativos além de caracterizar os trabalhos manuais como destinados aos pobres, faz permanecer o preconceito, tanto para esse tipo de trabalho, quanto para o próprio ensino profissional, afastando deste, aqueles que não se encontravam em mendicância ou abandonados.

Getúlio Vargas, onze dias após assumir o cargo, edita o Decreto nº 19.402, de 14 de novembro de 1930, criando uma Secretaria de Estado com a denominação de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública (BRASIL, 1930). A incorporação das Escolas de Aprendizes Artífices a mesma pasta ministerial que concentrava os níveis secundário, profissional e superior constituiu o primeiro passo em direção à organização da educação brasileira de maneira orgânica (PEIXOTO, 2009, p. 43). De acordo com Souza et al, a partir de 1930, a educação profissional passa a ser tratada como uma política pública no Brasil, "construindo espaço de negociação e, dessa forma, disputada por diversas frações de classes sociais" (SOUZA et al, 2011, p. 69). Nessa mesma década, em 1937, a Constituição Brasileira, no seu artigo 129, institui como dever das indústrias e sindicatos a criação de cursos para os operários e seus filhos, transferindo a responsabilidade da formação técnica para os empresários da indústria (PORTO, 2012).

Durante o Estado Novo, um conjunto de instrumentos legais foi instituído, tendo à frente do Ministério da Educação e Saúde Pública, o ministro Gustavo Capanema. As Leis Orgânicas do Ensino deram forma à estrutura educacional do ensino profissional daquela época, além de alguns ramos do ensino ser reformulados (PEIXOTO, 2009, p. 51). No governo de Juscelino Kubitschek foi promulgada a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 4.024/61), reconhecendo a equivalência do ensino regular e o profissional, o que permitia aos egressos do técnico pleitear uma vaga no ensino superior. Assim chega-se à década de 70, sob o regime ditatorial. Em 1971 há uma profunda reforma da educação básica promovida pela Lei nº 5.692/71 – Lei da Reforma de Ensino de 1º e 2º graus -, que se constituiu em uma tentativa de estruturar a educação de nível médio brasileiro como sendo profissionalizante para todos.

Uma conjugação de fatores produziu a generalização compulsória da profissionalização obrigatória do ensino de 2º grau. Pautado na via da formação técnica profissionalizante, a opção política do governo foi procurar responder às demandas educacionais das classes populares, de uma forma que pudesse "atendê-las": tanto em termos de garantir-lhes maior escolarização (técnicos de nível médio) quanto garantir-lhes a inserção no mercado de trabalho em plena expansão em função dos elevados índices de desenvolvimento (MOURA, 2007, p. 12). Cabe destacar que a compulsoriedade do ensino profissionalizante ficou restrita à esfera pública, notadamente nos sistemas de ensino dos estados e no federal, ao mesmo tempo em que as escolas privadas continuaram com os currículos propedêuticos visando atender às elites. Segundo Moura,

> Nos sistemas estaduais de ensino a profissionalização compulsória foi amplamente problemática e não foi implantada completamente. Em primeiro lugar, porque a concepção curricular que emanava da Lei empobrecia a formação geral do estudante em favor de uma profissionalização instrumental para o "mercado de trabalho", sob a alegação da importância da relação entre teoria e prática para a formação integral do cidadão. [...] Além disso, a falta de um adequado financiamento e de formação de professores, decorrente de decisão política do mesmo governo que implantou autoritariamente a reforma, contribuiu para que a profissionalização nos sistemas públicos estaduais ocorresse predominantemente em áreas em que não havia demandas por laboratórios, equipamentos, enfim por toda uma infra-estrutura específica e especializada (MOURA, 2007, p. 13).

É nesse contexto descrito por Moura que surge em 1969, no Estado de São Paulo, o Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza (Ceeteps). Essa autarquia estadual ofereceu primeiramente cursos superiores tecnológicos nas áreas de Construção Civil e Mecânica (CPS, 2015). No decorrer do tempo começou a atuar também com cursos técnicos para o nível médio no Estado de São Paulo, por meio de Escolas Técnicas Estaduais (Etecs) e Faculdades de Tecnologia (Fatecs).

Somente em 1982 foi promulgada a Lei 7.044, tornando facultativo o ensino profissionalizante no 2º grau. Com isso, a maioria das escolas reverteu seu currículo e o ensino técnico ficou restrito a entidades especializadas, o que se reproduziu até o final da década de 80 e início da década de 90.

Em 1996 teve início a reforma do ensino médio e técnico, com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases para o ensino médio e profissionalizante. A LDB/96 reafirma, mais uma vez, a dualidade entre o ensino médio e a educação profissional. A educação brasileira passa a ser estruturada em dois níveis: educação básica e educação superior. Como a educação profissional não está formalmente estruturada em nenhum dos dois níveis regulares de ensino, passa a ser considerada como algo que segue em paralelo ou "como um apêndice" (MOURA, 2007, p. 16). Daí não ser fortuito o fato de que, por falta de melhor termo, denominar a educação profissionalizante como *modalidade de ensino.*

O Decreto 2.208/97 regulamenta e torna a educação profissional uma modalidade desvinculada e independente do ensino médio regular, formalizando a divisão entre ensino regular e profissionalizante, que até aquele momento era facultativo a cada escola. Por meio desse instrumento legal os cursos técnicos, agora obrigatoriamente separados do ensino médio, passam a ser ofertados de duas formas: a Concomitante e a Subsequente. A primeira possibilita o estudante realizar ao mesmo tempo o ensino médio e o curso técnico, mas com matrículas e currículos distintos, podendo os dois cursos ser feitos na mesma instituição; a segunda é destinada a quem já concluiu o ensino básico[1]. Merece ainda ressaltar que o decreto citado consolida um conjunto de medidas que ficou conhecido como "Reforma da Educação Profissional", concebido na alçada do Programa de Expansão da Educação Profissional (Proep). Com o objetivo de financiar a reforma que possuía como objetivo geral a redução da oferta de vagas na rede federal e o fomento à oferta por associações da sociedade civil, o governo federal busca empréstimo junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

[1] Nos termos do artigo 5º do Decreto nº 2.208/97: "a educação profissional de nível técnico terá organização curricular própria e independente do ensino médio, podendo ser oferecida de forma concomitante ou sequencial a este".

Como visto até o momento, a história da educação profissional e do ensino médio no Brasil é assinalada pela dualidade entre a formação propedêutica e a formação profissional. Em 2004, após intensas mobilizações de setores da educação, dá-se início a uma reorientação das políticas federais para a Educação Profissional e Tecnológica, por meio da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC). O Decreto nº 5.154, de 23 julho de 2004, retoma a possibilidade de articulação entre ensino profissional e ensino médio. Esse instrumento legal além de manter as ofertas dos cursos técnicos concomitantes e subsequentes, trazidas pelo Decreto nº 2.208/97, estabelece a possibilidade de oferta do ensino técnico de forma integrada ao médio, trazendo a perspectiva de superar a dicotomia entre conhecimentos gerais e específicos e entre o ensino médio e a educação profissional.

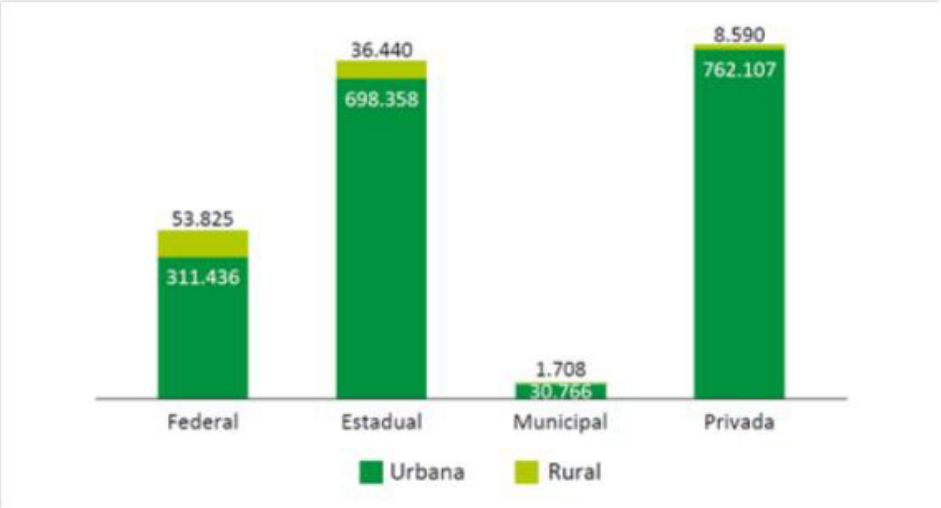
O Decreto nº 5.154 é visto como um documento normativo de transição cujo horizonte maior é a feitura de um Anteprojeto de Lei Orgânica da Educação Profissional e Tecnológica. Várias iniciativas, desde 2003, foram tomadas para a elaboração desse Anteprojeto com destaque para o documento "Políticas Públicas para a Educação Profissional e Tecnológica" (BRASIL, 2004):

> A educação profissional e tecnológica não pode estar desvinculada do projeto social mais amplo. Deve, pois, estar articulada às políticas de desenvolvimento econômico locais, regionais e nacional; às políticas de geração de emprego, trabalho e renda, juntamente com aquelas que tratam da formação e da inserção econômica e social da juventude. É a partir dessa perspectiva que as políticas públicas de educação profissional e tecnológica de jovens e adultos podem, efetivamente, superar o viés assistencialista e compensatório para promover a inclusão social (BRASIL, 2004, p. 23).

De acordo com Souza et al (2011), o documento, além de abandonar a perspectiva assistencialista do ensino profissional, apresenta a Educação Profissional e Tecnológica articulada a efetivação das políticas públicas de Educação Profissional e Tecnológica por meio de ações desenvolvidas tanto pela sociedade civil quanto pelo governo, utilizando-se da rede de Educação Profissional, dos setores produtivos e dos trabalhadores. A consolidação dessas políticas, em relação ao Governo Federal, é definida a partir de cinco ações que devem ser realizadas: a primeira seria a realização de um novo ordenamento jurídico legal; dar mais ênfase e força às redes federais e estaduais de Educação Profissional e Tecnológica com maior valorização do professor e do estudante; políticas de financiamento, modernização e expansão; constituição de um subsistema de Educação Profissional e Tecnológica e realização de parcerias político privadas mais concretas.

Nas últimas décadas, com a vigência do decreto nº 5.15/04, verifica-se uma grande expansão do ensino técnico, tanto o público quanto o privado. Em 2018, houve um aumento de 3,9% em relação a 2017 do número total de matrículas da educação profissional. Esse aumento foi influenciado pelo crescimento no número de matrículas da formação técnica subsequente, da educação profissional integrada e da educação profissional concomitante ao ensino médio, que apresentaram um acréscimo de 2,3%, 5,5% e 8,0% respectivamente (INEP, 2019, p. 30).

Gráfico 1. Número de matrículas na educação profissional segundo dependência administrativa e localização da escola – Brasil – 2018



Fonte: Elaborado pela Deed/Inep com base nos dados do Censo da Educação Básica. (INEP, 2019, p. 30).

De acordo com o Gráfico 1, é possível identificar uma oferta equilibrada entre a rede pública, quando somadas todos os entes da federação e a privada, com 59,51% e 40,49%, respectivamente.

As redes estaduais tiveram significativo crescimento no período, com destaque para o Estado de São Paulo. A partir de 2006, quando o Centro Paula Souza, instituição responsável por este nível de ensino em São Paulo, passa a ser uma autarquia vinculada à Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia, inicia-se uma nova fase de expansão que dobra o número de escolas profissionais (RUIZ, 2014, p. 46), em um período de 10 anos, conforme apontam os dados da tabela 1. Atualmente, são 223 Escolas Técnicas Estaduais (Etecs) que atendem mais de 213 mil estudantes, distribuídos em 165 municípios do Estado de São Paulo (CPS, 2019b).

Tabela 1. Crescimento das Etecs no Centro Paula Souza

Ano	Quantidade de escolas técnicas (ETECs)
1980	6
1989	14
2003	96
2005	109
2006	126
2015	218
2017	221

Fonte: CPS, 2009, p. 13; CPS, 2015; CPS, 2017, p. 13.

De acordo com o mapeamento de totais de alunos matriculados no primeiro semestre (CPS, 2019c), os cursos profissionalizantes, com maior número de matrículas na modalidade técnica presencial, excluídos os integrados ao ensino médio são os de Administração (24.726), Logística (8.035) e Recursos Humanos (7.161). Enquanto o curso técnico de administração voltado para as empresas é um dos que possui o maior número de matrículas no CPS, o curso técnico em Serviços Públicos voltado para a atuação profissional no campo do saber chamado "campo de públicas" apresenta 92 matrículas no mesmo período. Embora ainda apresente uma baixa demanda quando comparada aos cursos técnicos tradicionais, é notável a sua expansão nos últimos anos, conforme será visto nas próximas seções.

2- HISTÓRICO DA EXPANSÃO DOS CURSOS DO CAMPO DE PÚBLICAS NO BRASIL E CRIAÇÃO DA ETEC CEPAM

No Brasil, na primeira década dos anos 2000, houve um movimento de reconhecimento de formações no ensino superior que trabalhassem com temas de interesse público, que culminou em uma Diretriz Curricular Nacional (DCN) específica para os cursos do intitulado Campo de Públicas no ano de 2013 (Pires et al 2014, p. 115). Esse campo do saber surge congregando cursos com diversas denominações - Administração Pública, Gestão de Políticas Públicas, Gestão Pública, Gestão Social e Políticas Públicas - e foi importante tanto para diferenciar esses dos de administração de empresas (diferença temática) como também para que tivessem gestão e avaliação dos cursos com suas devidas ênfases (Pires et al 2014, p. 111-112). Os professores do Campo de Públicas Valdemir Pires, Suylan Silva, Sérgio Fonseca, Patrícia Vendramini e Fernando Coelho (2014), que escreveram sobre o surgimento, crescimento e desafios dessa área no Brasil, destacam também no texto o contexto no qual esses movimentos ocorreram, que tiveram

> como pano de fundo a redefinição do espaço público diante da crise e das transformações do Estado no Brasil nos últimos 25 anos, com alterações evidentes no perfil e na demanda de formação acadêmico-profissional para o setor público do país e na existência de um boom na oferta de cursos de graduação em território nacional na macro-área de gestão pública na década de 2000, os atores desse Campo se articularam e se organizaram, fortemente, ao longo do último quinquênio. (Pires et al, 2014)

Nesse mesmo período percebe-se um crescimento da oferta dessas formações no nível superior na área de administração pública no Brasil - de 5 cursos criados antes dos anos 2000 para mais de 170 em 2012 (FARAH, 2016, p. 206), conforme exemplificado por Coelho et al (2011):

> Do impulso dos anos 1950 à letargia do final dos anos 1970, a formação acadêmica em AP encetou sua trajetória no país. Grosso modo, tal ensino, moribundo vis-à-vis à crise do Estado nos anos 1980, revitalizou-se com a agenda de reforma do Estado após 1995. Assim, já se passou meio século de história, desde o pioneirismo da Ebap/FGV, que formou em 1954 os primeiros bacharéis em administração pública no país, até o (re)surgimento de cursos nesse campo do saber em instituições de ensino como Udesc (2004), USP (2005), Unicamp, UFMG, UnB, UFRGS e UFRN (2009), UFABC, Ufla, UFPB e UFRJ (2010). (Coelho et al, 2011)

Diante desse contexto de expansão dos cursos do Campo de Públicas no ensino superior, de profissionalização no setor público e, conforme detalhado na seção anterior, de crescimento das escolas técnicas no Brasil, surge a Escola Técnica Estadual CEPAM. Ela é criada no início de 2010 a partir de uma parceria do então CEPAM (fundação do governo do estado de São Paulo que auxiliava os municípios no planejamento e execução de políticas públicas) com o Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza, autarquia responsável pela oferta da educação profissionalizante (técnica e tecnológica) no estado de São Paulo (ETEC CEPAM, 2019a). Inicialmente fundada com somente o curso técnico de Gestão Pública (hoje no Catálogo de Cursos Técnicos como Serviços Públicos), procura oferecer formações que permeiam o tema do interesse público. Hoje a escola tem turmas ativas nas formações técnicos em orientação comunitária, serviços públicos e serviços jurídicos.

As formações técnicas oferecidas hoje pela escola têm um grande desafio, que é sua inserção profissional. Em uma pesquisa recente realizada com egressos para um projeto de pré Iniciação Científica com a Universidade de São Paulo (USP), nossas estudantes-pesquisadoras tiveram respostas de 96 egressos. Nos dados colhidos percebeu-se que mais da metade deles continuaram seus estudos no ensino superior, o que pode demonstrar que os cursos técnicos oferecidos pela escola não têm empregabilidade direta[2] e que o mercado de trabalho ainda tem restrições quanto a empregar estudantes somente com o diploma de cursos técnicos. Esse último pode ter impacto pelo histórico de criação e expansão de cursos técnicos no Brasil, que iniciaram com um viés mais assistencialista, conforme relatado na seção anterior.

Tabela 2. Resposta à pergunta: Caso tenha dado continuidade à vida acadêmica depois da Etec Cepam, qual foi o caminho?

Continuidade da vida acadêmica depois da Etec Cepam	Quantidade	%
Não dei continuidade	19	19,80%
Cursos Livres	8	8,30%
Ensino Técnico	6	6,30%
Ensino Superior	54	56,30%
Pós Graduação	9	9,40%

Fonte: dados de Silva e Almeida (2018), elaboração própria

A Etec Cepam acompanha alguns egressos por meio de pesquisas, a pedido da assessoria de comunicação do Centro Paula Souza, que busca publicizar o êxito dos egressos nos vestibulares de universidades públicas (CPS, 2019a). A escola tem percebido que muitos deles continuam os estudos nas graduações seja nas áreas dos cursos técnicos ou em áreas correlatas que compõem a formação, como nos cursos de Adm. Pública/Gestão de Políticas Públicas (que fazem parte diretamente o Campo de Públicas), Serviço Social, Direito, Economia, Ciências Sociais, Administração e História.

Mesmo com esse relato de continuidade nos estudos e prestes a completar 10 anos de existência, a escola ainda não vive em um cenário tranquilo e de estabilidade. Há 4 anos está sofrendo bloqueios por parte da Administração Central do Centro Paula Souza, por não alcançar o número mínimo de formados por turma (24 estudantes de uma turma de 40 ingressantes) e por continuar com uma demanda para os cursos ainda baixa (cerca de 2 candidatos por vaga para os cursos de Serviços Públicos e Orientação Comunitária e 3 candidatos por vaga para o curso de Serviços Jurídicos) (Etec Cepam, 2019a). Apesar do acompanhamento, algumas evasões são difíceis de se conter. Ora para o Ensino Superior (que poderia ser considerada uma "evasão positiva"), ora por vulnerabilidades diversas para além do âmbito escolar, esse cenário ainda é instável. Percebe-se que, diferente do ensino superior que os estudantes podem contar com políticas de acesso e permanência, os estudantes do nível técnico não tem possibilidades de se manterem nos cursos, pois muitas vezes precisam escolher entre estudar ou trabalhar, para que possam ter uma fonte de recursos para viver e, muitas vezes, sustentarem suas famílias. Também percebe-se que algumas desistências ocorrem pelas poucas oportunidades de empregabilidade que uma pessoa com somente um curso técnico enxerga que poderá ter na sua trajetória profissional. Ou ainda, uma evasão relativa à dinâmica de inserção profissional do campo de públicas, que será tratada na seção a seguir.

[2] Algumas hipóteses sobre as causas desta questão relacionada com as características do campo de públicas e o perfil de características exigidas para empregabilidade estão tratadas na próxima seção deste texto.

A partir de 2018, a Etec Cepam inicia a oferta da modalidade MTEC[3], de Serviços Públicos e de Serviços Jurídicos, de alguma forma mantendo a continuidade do alinhamento conceitual e temático exposto anteriormente, com os mesmos pressupostos metodológicos para os componentes da base profissionalizante e com o desafio de integrá-los aos da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), em reformulação pela Reforma do Ensino Médio, que se reorganiza a partir dos Itinerários Formativos. Este histórico da unidade de desenvolver seus cursos na perspectiva mais ampliada de cidadania, de forma integrada com a universidade que é o seu entorno[4], e diversos projetos com metodologia transversal acaba favorecendo a aproximação com o Itinerário Formativo Profissionalizante.

3- RELAÇÃO ENTRE ENSINO E EMPREGABILIDADE: UM DESAFIO PARA O CAMPO DE PÚBLICAS[5]

Uma das expectativas que uma formação especializada pode gerar em seus estudantes e egressos, em qualquer campo do conhecimento, é da possibilidade ampliada de inserção no mercado de trabalho, justamente pelas características de aprofundamento teórico e prático que uma formação costuma propiciar. No entanto, as possibilidades de alocação profissional dos egressos dos cursos técnicos dos chamados "assuntos de interesse público", bem como de suas áreas correspondentes em nível superior, costumam seguir lógicas aparentemente distintas de boa parte das demais carreiras. A seguir serão abordadas algumas destas peculiaridades.

Como já abordado em sistematizações sobre possibilidades de atuação no campo de públicas[6], o ingresso no mercado de trabalho nestas profissões pode se dar tanto no setor público, como na iniciativa privada ou no terceiro setor. Nestes três conjuntos, há profissionais que tratam de trabalhos e projetos com recursos públicos ou que exigem atenção redobrada a regulamentações e legislações.

No caso do setor público, o ingresso se dá, de maneira geral, por três opções: concursos públicos para cargos efetivos; indicação para cargos comissionados; ou por cargos eletivos. Portanto, o conhecimento proporcionado pela formação e a expressão deste em seu currículo, por si só, não se torna garantia de empregabilidade imediata, apesar de se tornar um diferencial de partida. É necessário prestar provas de concurso; ou participar de redes de contato de grupos que tenham alguma incidência política sobre a gestão pública; ou dispor-se a concorrer com candidaturas em eleições. Aqui, o próprio contexto de inserção na área profissional impulsiona a continuidade dos estudos de maneira permanente e relacional, com formação de redes para maior efetividade e alcance de resultados com a atuação com assuntos deste campo. Conforme sintetiza Do Nascimento em artigo sobre sua dissertação de mestrado,

> (...) o conceito de redes de políticas públicas tem sido utilizado para identificar relações relativamente estáveis entre diferentes atores, que podem ser indivíduos, organizações e, ou arranjos interorganizacionais, interdependentes entre si, que participam da formulação e implementação de uma política pública. (...) As redes de políticas públicas possibilitam que os atores públicos e privados que as integram promovam o fluxo de recursos necessários para alcançar seus objetivos e maximizem sua influência sobre os resultados. (DO NASCIMENTO, 2007, p. 1)

Mesmo para as inserções profissionais neste campo na iniciativa privada ou no terceiro setor, que trabalham com prestações de serviços ou parcerias com o setor público, também se considera para estes cargos elementos das redes pregressas de formação e de atuação profissional e do potencial de acionamento delas. Portanto, a Etec Cepam, por meio de seu corpo discente e docente busca ser parte atuante e com qualidade desta rede, acompanhando eventos e desenvolvendo projetos comuns, tornando-se central para a arquitetura da contribuição dos cursos para seus propósitos na sociedade.

Como verifica-se no quadro 1, o corpo docente da área profissionalizante da Etec Cepam esteve cursando a graduação no período de ascensão e consolidação do campo de públicas, formando-se juntamente com a nova profissão em ascensão. As características de formação do corpo docente, que nasce junto com a escola e com o campo do conhecimento, faz com que a proximidade com os debates, peculiaridades, construções do campo de públicas estejam também no cerne das preocupações e do cotidiano da escola. Percebe-se que as formações são correlatas às áreas de constituição do Campo de Públicas - "das ciências sociais, da economia, da administração e do direito" (PIRES et al, 2014) - e que pela quase totalidade do corpo docente em programas de pós graduação, é natural o acionamento das redes acadêmicas e profissionais para eventos, debates, internos e externos à unidade.

---

[3] Cursos de Ensino Médio integrado ao Técnico de meio período, já com a carga horária e características da Reforma do Ensino Médio, Lei Federal nº 13.415/2017 sancionada em 2017.

[4] A Etec Cepam fica situada na Cidade Universitária da USP na capital paulista e compartilha o complexo predial hoje com a Fundação SEADE.

[5] Parte das reflexões dessa seção foram apresentadas e debatidas também no 6º Simpósio Internacional dos Ensinos Médio, Técnico e Tecnológico do Centro Paula Souza, realizado em 08 e 09 de agosto de 2019.

[6] Ver, por exemplo, matéria no Jornal da USP do final de 2017: http://jornal.usp.br/?p=121187 (Acesso em 01 jul 2019).

Quadro 1. Docentes da Base profissionalizante[7] da Etec Cepam, período da formação e curso

	Área/curso de Formação na graduação[8]	Formação na graduação após ano 2000? (coincide com o período de consolidação do campo de públicas)	Pós graduação (em andamento ou concluída) no campo de públicas e áreas/temas correlatos
Alexandre	C. Sociais / GPP	sim	sim
Aline	Direito	sim	sim
Andre	Direito	sim	sim
Arthur	Direito	sim	sim
Brenda	GPP	sim	sim
Daniel	Adm. Pública	sim	sim
Debora	BNCC	-	não
Eduardo	BNCC	-	sim
Erika	Adm. Pública	sim	sim
Estêvão	BNCC	-	não
Fabio	Direito	não	sim
Fernando	BNCC	-	não
Flávia	C. Sociais	sim	sim
Fu	Administração	sim	sim
João Victor	C. Sociais	sim	sim
Johnny	Direito	sim	sim
José Nildo	Direito	sim	sim
Joyce	C. Sociais	sim	sim
Juliane	Adm. Pública	sim	sim
Leonardo	GPP	sim	sim
Marcia	Secretariado	-	não
Marcos	Direito	sim	sim
Mariana	Direito	sim	sim
Silvia	Adm. Pública	sim	sim
Tatiane	BNCC	-	não
Thayna	Direito	sim	sim
Vital	Adm. Pública	sim	não

Fonte: elaboração própria dos autores, com dados disponíveis na unidade sobre formação docente. Data base da sistematização: 10/jul/2019, com professores com aulas atribuídas para o 2º semestre de 2019.

Apesar da boa formação educacional do corpo docente, é necessário ir para além dos conhecimentos técnicos e científicos nas formações profissionais que, em alguma medida, já faz parte também das experiências de formação do corpo docente nesta década de avanço da transversalidade e interdisciplinaridade. Tradicionalmente atribui-se aos cursos de nível técnico o aprendizado da prática mais operacional das profissões, de modo que estes "trabalhos de base" deem suporte às ações e decisões dirigidas por especialistas formados em níveis superiores. A própria palavra "gestão" costuma ser retirada das nomenclaturas de cursos técnicos para evitar dar um tom decisório aos profissionais formados nessa modalidade de ensino.

[7] Para esta sistematização, foram considerados apenas os docentes que ministram alguma disciplina da base profissional nos cursos de Ensino Médio Integrados ao Técnico ou modulares de Ensino Técnico.

[8] Para a indicação de formação em nível de graduação em áreas da Base Nacional Comum Curricular do Ensino Médio, está colocada na tabela a sigla BNCC.

Todavia, a complexificação das sociedades e dos trabalhos tem borrado estas fronteiras. Nos pilares apresentados no relatório da UNESCO (DELORS, 1998), de maneira mais imediata, poderíamos aproximar os cursos técnicos do "aprender a fazer". Inclusive, dimensão muito requisitada pelo senso comum quando se aponta falta de sentido no que se aprende na escola, sinalizando a necessidade de instrumentalizações mais imediatas de aprendizagens úteis para a vida e para o trabalho. Entretanto, os demais três pilares preconizados pela UNESCO na virada do milênio parecem fazer parte desta outra dimensão de saberes das formações no campo de públicas: o saber ser; o saber conviver; e o aprender a conhecer. Eles traduzem, na experiência da escola, dimensões importantes dos valores e atitudes que são estimulados nessa formação mais abrangente que está em construção, conforme detalhado nos escritos de Delors

> (...) a educação deve organizar-se em torno de quatro aprendizagens fundamentais que, ao longo de toda a vida, serão de algum modo para cada indivíduo, os pilares do conhecimento: aprender a conhecer, isto é adquirir os instrumentos da compreensão; aprender a fazer, para poder agir sobre o meio envolvente; aprender a viver juntos, a fim de participar e cooperar com os outros em todas as atividades humanas; finalmente aprender a ser, via essencial que integra as três precedentes. É claro que estas quatro vias do saber constituem apenas uma, dado que existem entre elas múltiplos pontos de contato, de relacionamento e de permuta. (Delors, 1998, grifos nossos)

Apesar de poderem compor qualquer formação profissional ou cidadã de qualidade, estes outros pilares sintetizam valores e atitudes que tornam-se diferenciais centrais para profissionais que atuam com assuntos de interesse público. Reconhecer sua identidade, com limites e potencialidades, em habilidade de autoconhecimento permanente para colocar-se a serviço dos demais ("saber ser");

aprender a reconhecer, respeitar, valorizar e dar suporte à diversidade, em todas as suas manifestações sociais, para combater opressões de todo o tipo e contribuir para espaços para que todas as vozes possam ecoar ("saber conviver"); e ter a percepção permanente de estar em contínuo aprendizado e aperfeiçoamento na prática profissional da busca pelo interesse público ("saber aprender", de maneira permanente, para além das formações iniciais e acadêmicas) são posturas que constituem elementos para a formação de redes desta comunidade epistêmica.

Estes elementos contribuem para o que se convencionou em alguns espaços identificar a partir da sigla CHAVE: Conhecimentos, Habilidades, Atitudes, Valores e Emoções (MENDES, 2016). Fazer a gestão de todos esses saberes, que não são apenas cognitivos e racionais, mas também relacionais e de autogestão da contribuição profissional pessoal e coletiva, torna-se um desafio do ensino no campo de públicas. Estes elementos podem ser complementares em outras profissões, mas são centrais para o desenvolvimento pleno de outros saberes para quem atua com assuntos de interesse público.

A identidade da escola foi se reforçando nas dimensões da formação experiencial e relacional e dos 4 pilares do saber a partir da presença de componentes "práticos" na matriz curricular de todos os cursos[9] e da disponibilidade de ferramentas tecnológicas em sala de aula (notebooks, internet wi fi, projeção e computador, além do uso das ferramentas educacionais do Google, como o aplicativo Sala de Aula). Essas ferramentas colaboram no eixo do aprender a conhecer, pois os educadores vão apresentando fontes confiáveis de pesquisa e aprendizado no decorrer do desenvolvimento das competências profissionais. Ainda, um destaque importante são os valores da escola, que permeiam todas as ações e reflexões em sala de aula. São eles: autonomia, democracia e participação, protagonismo, cidadania, criatividade, solidariedade, ética (Etec Cepam, 2019a). Os trabalhos coletivos permeados por esses valores pretendem colaborar no processo do aprender a viver junto, sabendo que divergências existirão em diversos espaços (tanto na escola quanto nos espaços profissionais) e que devemos aprender a lidar com elas e a saber tratá-las com respeito.

A sinergia entre estes fatores, somada à formação dos professores com aspectos já transversais do campo de públicas, em constante troca com outros recém-formados nas áreas correlatas, e com o exercício constante de trabalho em grupo e debate em sala com estudantes lançando olhares sobre desafios e dados reais ou com exercícios simulados e hipotéticos, foi reforçando uma didática de ensino baseada em quatro eixos correlatos aos quatro pilares do saber: o aprender a fazer a partir do exercício constante com as ferramentas práticas, fazendo junto e presencialmente com os demais colegas de curso e professores, o que colabora no aprender a ser e a conviver, como também aprender a conhecer o que por vezes ainda não se entende com profundidade.

[9] No curso de Serviços Públicos, o componente de Práticas de Políticas Públicas, no curso de Serviços Jurídicos, Práticas de Processo Penal, Civil, de Trabalho e Administrativo e o componente curricular do curso de Orientação Comunitária é o Organização e Prática Profissional em Orientação Comunitária, além do componente de Trabalho de Conclusão de Curso. (Etec Cepam, 2019b)

CONSIDERAÇÕES FINAIS: FORMAÇÃO EM COMPETÊNCIAS E VALORES NO CAMPO DE PÚBLICAS E AS TRANSFORMAÇÕES E TENDÊNCIAS DA EDUCAÇÃO

Habilidades de leitura de cenário, articulação de ferramentas técnicas com análise de contexto político, ponderações sobre viabilidades para projetos e políticas, métodos participativos de planejamento, produção de projetos e engajamentos comunitários, utilização de ferramentas e plataformas tecnológicas atualizadas para favorecer a interação, dentre inúmeras outras, são traços da formação que se criou neste espaço híbrido de diversas áreas tradicionais do conhecimento para tratar assuntos de interesse público dentro e fora do governo, com diversos atores. É uma nova geração e perspectiva de trabalho com cursos técnicos, a partir de sua ampla expansão, que se diferencia do histórico assistencialista e focado exclusivamente em trabalhos subalternos como sintetizado nas primeiras seções deste texto.

Do ponto de vista conceitual de uma escola criada com este recorte temático do campo de públicas, o trabalho para transformar estes temas e conceitos em ferramentas e práticas cotidianas da escola de nível técnico com seus estudantes, egressos, com instituições parceiras; na perspectiva de que toda esta ação também é currículo e esta coerência da experiência forma tanto quanto a abordagem e debate das aulas, fez e faz parte desde a origem desta constituição mútua da comunidade, todos os seus agentes e redes acionadas, inclusive da formação do corpo docente jovem da escola, que se formou em meio ao movimento de constituição do campo.

Se considerarmos esse conjunto da experiência como aqueles que emitem valores coerentes com a proposta e histórico do campo de públicas, e dialogarmos com a literatura recente, poderíamos apontar na direção de que essa formação no formato experimentação traz elementos para além dos cognitivos e tradicionais, que possibilitam a construção e fortalecimento de redes, o relacionamento interpessoal e a habilidade de cruzar conhecimentos de diversas áreas para a consecução de objetivos. Observa-se que a continuidade dos estudos como demonstrado nos dados registrados aqui servem como insumo para a continuidade da alimentação da rede.

Em linhas gerais, identifica-se um aspecto importante sobre a burocracia do setor público (e que poderíamos, de forma análoga, transpor aos trabalhadores do setor privado e terceiro setor que trabalham com assuntos de interesse público) aponta a centralidade destes outros elementos para além dos saberes teóricos e práticos:

> a) valores e motivações dos servidores são relevantes para compreender sua forma de atuação e os resultados das políticas; b) isso é ainda mais relevante considerando-se a posição dos intermediários ou gestores, que podem influenciar seus subordinados; c) valores e motivações dos burocratas no serviço público são distintos das demais organizações e podem ser afetados por questões institucionais ou organizacionais; d) processos de reforma têm tentado alterar os valores e motivações dos gestores, mas nem sempre com sucesso. (CAVALCANTE; LOTTA, 2015, p. 37 e 38)

Em suma, há um debate posto na literatura de que valores afetam a característica ("forma") da ação pública dos profissionais que atuam com assuntos de interesse público - e, por conseguinte, o resultado e entregas para a sociedade. Contudo, além de não ser valorizado ou ainda remeter a aspectos históricos de sua constituição, o ensino técnico e profissional tem um estigma de ser apenas instrumental, mais ligado a profissões da área de exatas e biológicas como retomado no histórico, distante da área de humanas e da produção de sentido mais próxima de valores e atitudes. No entanto, essa formação inicial a partir da experimentação proposta na "Escola Viva" da Etec Cepam demonstra, por um lado, motivação num espaço que a comunidade parece valorizar como muito importante e útil e coerente nos debates e nas construções que faz, mantendo-se em rede com ela e alimentando os próximos "nós" da rede na continuidade de estudos. Por outro, parece ser importante ter um canal de entrada e de fomento nos níveis profissionalizante e médio, tanto para aproximar pessoas da prática a estudos e atualizações de ferramentas e procedimentos que agregam valor aos setores de suporte à decisão, como de fomentar novos atores e novas cenas jovens de enxergarem no campo de públicas possibilidade de construírem sua profissionalização e seu projeto de vida.

Os pontos de contingência e de ameaças à consolidação e avanço da proposta pedagógica em questão parecem residir em estatísticas frias: os números e índices de demandas e de formados por ramos profissionais ainda em construção e sem tanta referência de visibilidade disputam com outras áreas tradicionais já consolidadas em assimetria. Isso porque a escola têm passado por momentos de bloqueios de oferta de seus cursos por ter baixa taxa de estudantes formados e baixa demanda no vestibulinho. Numa lógica mais imediatista, pareceria inútil continuar ofertando esses cursos, sem considerar que o fomento de uma área tem repercussões para além de uma unidade educacional ou um setor de trabalho. Outros cursos técnicos mais tradicionais ou que atendem "modas de demandas" aparentam (e muitas vezes de fato trazem) resultados de empregabilidade mais imediata e com menos custo de complexidade de aprendizagens com habilidades articuladas avançadas de valores, atitudes, formação de redes de atores.

O excessivo descrédito em relação aos serviços públicos, bem como a forte propaganda sobre a caricaturada ineficiência geral do setor público e o suposto comodismo de quem entra para o funcionalismo, prejudicam o clima de reversão e profissionalização do quadro e trazem para a sala de aula muitas vezes um pessimismo disfarçado de pragmatismo. Isso afeta docentes, estudantes, famílias e precisa ser constantemente trabalhado. A capacidade de resiliência diante de quadros complexos, bem como a de não perder o ânimo e a criatividade em cenários de escassez de recursos diversos e criminalização de algo que poderia ser considerado como estímulo ao "ativismo institucional" (pois é um impulsionamento para aumento da qualidade da atuação por meio da disseminação de valores "por dentro" das instituições que trabalham com assuntos de interesse público, especialmente as do poder público). A formação para o ativismo em um contexto democrático fortalece a pluralidade e a porosidade das instituições. No entanto, em cenários de criminalização de ativismos por parte de figuras públicas, essa perspectiva pode parecer ilusória e inviável diante da necessidade de tudo privatizar e transformar em mercado. O que parece importar, neste contrafluxo de valores conservadores, é a relação custo benefício e o lucro frios, em detrimento do eventual lucro social que se possa colher com perspectivas de valores coletivos e de fortalecimento institucional por meio da constituição de um campo de conhecimento e atuação profissional sólidos. Este pode ser considerado um desafio para o ensino em gestão pública e para a democracia no século XXI: como lidar com perspectivas que não valorizam aquilo que, a muito custo, se constrói para o bem comum de maneira mais estruturante, a partir de outros valores que não os de competição e de mercado?

REFERÊNCIAS

BENTO ALMEIDA, Lindijane de Souza; RODRIGUES, Maria Isabel Araújo; SILVEIRA, Raquel Maria da Costa. Ensino No Campo De Públicas: o caso dos cursos da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (EG/FJP). NAU Social, v. 9, n. 17, 2018.

BRASIL. Decreto de 23 de março de 1809. "Dá providencias a bem do serviço da Casa Denominada Collegio das Fabricas estabelecido nesta Cidade". Coleção das Leis do Império do Brasil: Cartas de Lei, Alvarás e Cartas Régias -1809. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, p. 35-36, 1891. Disponível: https://www.camara.leg.br/Internet/InfDoc/conteudo/Colecoes/Legislacao/Legimp-A3_11.pdf . Acesso: 17 jul 2019.

_____ . Decreto nº 7.566 de 23 de setembro de 1909. "Crêa nas capitaes dos Estados da República Escolas de Aprendizes Artífices, para o ensino profissional primário e gratuito". Colleção das Leis da República dos Estados Unidos do Brazil de 1909 - Actos do Poder Executivo. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, v. 2, 1913. Disponível: https://www.camara.leg.br/Internet/InfDoc/novoconteudo/Legislacao/Republica/leis1909v2exe1361p/pdf48.pdf . Acesso: 17 jul 2019.

_____ . Decreto nº 19.402 de 14 de novembro de 1930. "Cria uma Secretaria de Estado com a denominação de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública". Coleção das Leis da República dos Estados Unidos de 1930 - Atos da Junta Governativa Provisória e do Governo Provisório. Rio de janeiro: Imprensa Nacional, v. 2, p. 16-17, 1931. Disponível: https://www.camara.leg.br/internet/InfDoc/novoconteudo/legislacao/republica/Leis1930v2-230p/L1930-04.pdf . Acesso: 17 jul 2019.

_____ . Lei nº 4.024 de 20 de dezembro de 1961. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 27 de dezembro de 1961. Disponível: http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=102346 Acesso: 17 jul 2019.

_____ . Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. "Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências". Coleção das Leis de 1971 - Atos do Poder Legislativo e Atos Legislativos do Poder Executivo. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, v. 5, 1971. Disponível: https://www.camara.leg.br/internet/InfDoc/novoconteudo/legislacao/republica/Leis1971vVp116/parte_8.pdf . Acesso: 18 jul 2019.

_____ . Lei nº 7.044 de 18 de outubro de 1982. "Altera dispositivos da Lei nº 5. 692, de 11 de agosto de 1971, referentes a profissionalização do ensino de 2º grau. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 19 de out. 1982. Disponível: http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=215688 . Acesso: 18 jul 2019.

_____ . Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. In MEC/SETEC. Educação Profissional e Tecnológica: legislação básica. 7 ed. Brasília, 2008.

_____ . Decreto nº 2.208 de 17 de abril de 1997. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 18 abr. 1997. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2208.htm . Acesso: 18 jul 2019.

_____ . Decreto nº 5.154 de 23 de julho de 2004. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. In MEC/SETEC. Educação Profissional e Tecnológica: legislação básica. 7 ed. Brasília, 2008.

_____ . Políticas públicas para a educação profissional e tecnológica. Proposta em discussão. Brasília: Abril de 2004. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/p_publicas.pdf. Acesso em: 16 jul 2019.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela Spanghero (Orgs.). Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação. Brasília: ENAP, 2015.

COELHO, Fernando de Souza. Educação Superior, formação de administradores e setor público: um estudo sobre o ensino de administração pública - em nível de graduação - no Brasil. Tese de doutoramento para EAESP-FGV, 2006.

COELHO, Fernando de Souza; OLENSCKI, Antonio Roberto Bono; CELSO, Rafael Prado. Da letargia ao realento: notas sobre o ensino de graduação em administração pública no Brasil no entremeio da crise do Estado e da redemocratização no país (1983-94). Revista de Administração Pública, p. 1707-1732, 2011.

CPS (Centro Paula Souza). "Relatório de Gestão 2004-2008". 2009. Disponível em www.centropaulasouza.sp.gov.br/publicacoes/relatorio-de-gestao/relatorio-gestao-2004-2008.pdf. Acesso em 18 jul 2019.

_____. "Perfil e Histórico". 2015. Disponível: www.centropaulasouza.sp.gov.br/quem-somos/perfil-historico/ . Acesso em: 17 jul 2019.

_____. Perfil dos cursos das Etecs e Fatecs de 2017. Disponível em: http://www.portal.cps.sp.gov.br/publicacoes/perfis-de-cursos-etecs-fatecs/2017/2017-perfil-cursos-cps.pdf. Acesso: 19 jul 2019.

_____. Alunos de Etecs se destacam em vestibular das Públicas. 2019a Disponível em https://www.cps.sp.gov.br/estudantes-das-etecs-conquistam-35-mil-vagas-em-universidades-publicas/. Acesso em 19 jul 2019.

_____. Localização das Etecs por Região Administrativa. 2019b Disponível em: http://www.portal.cps.sp.gov.br/etec/escolas/. Acesso em 19 jul 2019.

_____. Mapeamento de totais de alunos. 2019c Disponível em: http://www.cpscetec.com.br/bdcetec/index.php. Acesso em: 18 jul 2019.

CUNHA, Luiz Antônio. O ensino de ofícios nos primórdios da industrialização. São Paulo: Ed. UNESP: Brasília: Flasco, 2005.

DELORS, J. Educação: um tesouro a descobrir. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. São Paulo: Cortez, 1998. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000109590_por . Acesso em 01 jun 2019.

DO NASCIMENTO, L. C. Rede de Política Pública: Estudo de Caso no Âmbito do Sistema Único de Saúde do Estado de Minas Gerais-SUS/MG. XXXI Encontro da ANPAD, 2007. Disponível em www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-B2706.pdf . Acesso em 01 Mai. 2019.

ETEC CEPAM. Plano Plurianual de Gestão - Projeto Político Pedagógico - 2019. Disponível em: www.gestaopublica.etc.br/informa/documentos . Acesso em: 25 jun 2019a.

ETEC CEPAM. Cursos - Planos dos Cursos. Disponível em: https://www.gestaopublica.etc.br/cursos . Acesso em: 25 jun 2019b.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Formação em política pública no Brasil. Das iniciativas pioneiras dos anos 60 à institucionalização do "campo de públicas". Estudios Políticos, n. 49, p. 192-215, 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Resumo Técnico: Censo da Educação Básica 2018 [recurso eletrônico]. Brasília: INEP, 2019. Disponível: http://portal.inep.gov.br/documents/186968/484154/Resumo+T%C3%A9cnico+-+Censo+da+Educa%C3%A7%C3%A3o+B%C3%A1sica+2018/ea4da895-169f-44d3-9442-0b87a612c63c?version=1.2 Acesso em: 18 jul 2019.

MENDES, Jerônimo. A nova C.H.A.V.E. para o sucesso profissional. Disponível em https://administradores.com.br/artigos/a-nova-c-h-a-v-e-para-o-sucesso-profissional. Acesso em 10 jun 2019.

MOURA, Dante Henrique. Educação básica e educação profissional e tecnológica: dualidade histórica e perspectivas de integração. Holos, Ano 23, Vol. 2, 2007.

PEIXOTO, Maciel Edson. Políticas de Educação Profissional e Tecnológica: A influência dos princípios de gestão democrática nas deliberações do CEFET-MG. 207 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Brasília, 2009.

PIRES, Valdemir; SILVA, Suylan de A. Midlej e Silva, FONSECA, Sérgio Azevedo; VENDRAMINI, Patrícia; COELHO, Fernando Souza. Dossiê – Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. Revista Administração Pública e Gestão Social, v. 6, n. 3, p. 109-167, jul.-set. 2014.

PORTO, Walter Costa. Constituições brasileiras: 1937. 3ª ed.Vol. IV. Brasília, 2012.

RUIZ, Erica Farias de. O efeito da burocracia no desempenho escolar: o caso do Centro Paula Souza. 2014. 124 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas - Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV-EAESP). São Paulo.

SCHWARTZMAN, Simon; BOMENY, Maria Helena Bousquet; COSTA, Vanda Maria Ribeiro. Tempos de Capanema. 2ª ed. São Paulo: Editora Paz e Terra. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000. Disponível: http://www.schwartzman.org.br/simon/capanema/capit8.htm. Acesso: 15 jul 2019.

SILVA, Mariana Kronitt; ALMEIDA, Maíra Silva. Segmentos de atuação profissional dos egressos dos cursos técnicos do campo de públicas da Etec Cepam: aproximações e distanciamentos da atuação técnica com o ensino superior. Relatório de pré Iniciação Científica apresentada a EACH/USP, 2018.

SILVEIRA, Zuleide Simas. Educação profissional no Brasil: da industrialização ao século XXI, 2006 Disponível em: http://www.educacaopublica.rj.gov.br/biblioteca/educacao/0109.html.Acesso: 18 jul 2019.

SOUZA, Antônia de Abreu; NUNES, Claudio Ricardo Gomes de Lima; OLIVEIRA Elenice Gomes de. Políticas públicas para a educação profissional e tecnológica no Brasil. Fortaleza: Edições UFC, 2011.

O LÚDICO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR: DESENVOLVIMENTO DE JOGOS DIDÁTICOS PARA A FORMAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA

LYS MARIA VINHAES DANTAS (UFRB)
JANAIANY SILVA DE MIRANDA (UFRB)
LARISSA DOS SANTOS TRINDADE (MAPÉ CONSULTORIA)

RESUMO

A ludicidade, entendida como plenitude, foi adotada como uma das estratégias didáticas na busca à resposta à pergunta: Como fazer da sala de aula um ambiente aprendizagemconducente? Neste texto, relatamos o desenvolvimento e a aplicação de três jogos didáticos (memória, bingo, tabuleiro) como estratégia metodológica para uma disciplina em graduação em Tecnologia em Gestão Pública. Na pesquisa junto aos alunos, os jogos foram considerados muito úteis para a fixação e para melhorar o entendimento dos conceitos. Também contribuíram para aproximar os alunos entre si e desenvolver competências de trabalho em equipe. No entanto, para aqueles que não captaram o conteúdo antes, os jogos não foram adequados. O desenvolvimento do material foi útil também para a monitora, no entendimento de "tecnologia". Compartilhar materiais/experiências é fundamental para o fortalecimento da docência no Campo de Públicas, especialmente por não haver um processo formativo docente formal no nível superior.

Palavras-chave: educação superior; ludicidade; jogos didáticos; Gestão Pública

INTRODUÇÃO

No fazer docente superior, não há um supermercado onde se possam comprar soluções prontas para os desafios enfrentados na sala de aula. Estes desafios são ainda maiores se estamos no Campo de Públicas, campo multidisciplinar, de múltiplas origens e em formação. Só recentemente as Diretrizes Curriculares Nacionais foram reconhecidas e, ainda assim, para a Administração Pública. De toda sorte, as Diretrizes focam o conteúdo, mas não o "como fazer" na graduação. O desafio diário é, portanto, criar, testar e aprimorar técnicas e tecnologias que respondam a uma inquietação permanente: em cursos presenciais, como fazer da sala de aula um ambiente aprendizagem-conducente?

No panorama brasileiro pós-REUNI, tais desafios são ampliados vez que o perfil do discente inclui, em frequência muito maior que aquela vista em décadas anteriores a esta política pública, o aluno trabalhador, casado, que levou muitos anos afastado da educação formal e que retorna, muitas vezes, depois que seus filhos já estão criados, para concretizar sonhos deixados de lado na juventude (DANTAS, MATOS, MONTEIRO, 2017; DANTAS, SANTOS, 2014). Há pouco tempo fora da sala de aula para que este aluno se dedique às leituras e tarefas "para casa".

Além disso, no cenário de interiorização da educação superior, a oferta de cursos em algumas cidades e não em outras implica constantes deslocamentos por rodovias nem sempre em boas condições, o que acresce, ao tempo de sala de aula, o tempo do deslocamento. Isso também se dá para os alunos que moram nas periferias das capitais. Em um curso oferecido, por exemplo, das 19h às 23h, é comum o aluno chegar em casa perto da 1h da manhã. Novamente, é fundamental que o tempo em sala de aula[1] seja explorado ao máximo, visto que, fora dela, não há tanto tempo disponível quanto havia para o aluno dito "tradicional", recém-saído do Ensino Médio, com 18-19 anos, solteiro e não trabalhador.

Por outro lado, em sala, vários são os fatores distrativos, a exemplo do calor, iluminação inadequada, barulho, ausência ou problemas em equipamentos audiovisuais, uso inadequado de celulares, dentre vários, alguns decorrentes de salas com grande número de alunos. Fora da sala, nem sempre há locais nos quais grupos de alunos possam se reunir para desenvolver trabalhos durante as aulas ou mesmo entre elas, as bibliotecas fecham cedo, e mais um rosário de questões estruturais que dizem respeito a um ambiente não ideal para o diálogo permanente ensino – aprendizagem.

O professor da educação superior no Brasil se faz "professorando", em boa parte dos casos nesses ambientes antes descritos. Não há "licenciaturas" para a educação superior e os concursos públicos focam muito mais a produção especializada do candidato (em especial, suas publicações), que propriamente seu domínio de didática, por exemplo. Na busca à resposta para a pergunta Como fazer da sala de aula um ambiente aprendizagem-conducente?, temos adotado a ludicidade como uma das estratégias. No entanto, a ludicidade tem sido erradamente confundida com entretenimento em sala de aula ou com uma certa "obrigação do professor em divertir seu aluno". Nem para a educação infantil é esta a noção de ludicidade. De todo modo, em nosso caso, entendemos ludicidade como plenitude, como estar presente, conceito discutido por Luckesi (2005). O desenvolvimento de materiais didáticos – a exemplo de jogos – deve, portanto, focar em inserir o aluno na sua aprendizagem de maneira plena, em sala. Um exemplo disso é quando, ao final da aula, aluno e professor "não sentiram o tempo passar" e há uma sensação do "aprendi algo novo" ou "finalmente entendi esse assunto".

Para evitar que o professor esteja isolado (e solitário) no seu fazer, é tão importante a criação de fóruns e espaços de compartilhamento de experiências, técnicas e tecnologias de educação em cada campo. No caso da Gestão Pública, com um lado tecnológico importante, este compartilhamento é fundamental visto que também a educação superior tecnológica – como no caso em relato – é pouco estudada.

Neste texto, relatamos o desenvolvimento e a aplicação de três jogos didáticos como estratégia lúdica para uma disciplina de Métodos Quantitativos e Indicadores Sociais, em um curso de tecnologia em gestão pública (graduação), durante um semestre letivo (segundo semestre de 2018). Este processo foi inserido no plano de trabalho de monitoria, como elemento formativo também para a monitora, e incluiu uma pesquisa realizada em sala de aula, com 26 dos 36 alunos matriculados, sobre a relação entre os jogos e sua aprendizagem. O levantamento de dados, de maneira sistematizada, incluiu entrevista gravada com cada estudante (com duração de 1'30" a 2') e, ao final do semestre, roda de conversa avaliativa da disciplina, na qual o uso dos jogos foi item de avaliação. As entrevistas foram transcritas e foi realizada análise categorial, a partir das dimensões aprendizagem, habilidades e interação. A reflexão final sobre a experiência e sobre a monitoria foi transformada neste texto acadêmico.

As próximas seções apresentam uma discussão sobre a ludicidade na educação superior, o desenvolvimento dos jogos e seu lugar no planejamento da disciplina, uma breve descrição dos jogos desenvolvidos e os resultados da pesquisa, além das considerações finais.

LUDICIDADE NA EDUCAÇÃO SUPERIOR E NOS PLANOS DE AULA E CURSO

De maneira geral, jogos, músicas e brincadeiras fazem parte do processo de desenvolvimento e aprendizagem da criança. Aprende-se as primeiras letras cantando, raciocínio lógico com quebracabeça, ter responsabilidade brincando de ser adulto, entre outras atividades que possibilitam a obtenção de conhecimento, assim como a formação social da criança.

Além de serem praticadas dentro do ciclo familiar, comumente atividades como estas são inseridas no ambiente escolar, de forma ajustada ao conteúdo que se pretende transmitir, a fim de mediar o ensinoaprendizagem. Porém, apesar de suas contribuições, conforme a criança cresce e muda de nível escolar, tais práticas de ensino vão se tornando cada vez menos recorrentes na sala de aula. Para o público adulto, no senso comum, "a fase de brincar passou". Do mesmo modo, é difícil encontrar resultados de pesquisa ou referências teóricas sobre tais abordagens no nível superior. Encontramos apenas um relato referente ao ensino no Campo de Públicas (produção de jogos por alunos da UDESC em 2016, nas disciplinas Administração Pública e Antropologia Política[2]) e os trabalhos de Boullosa, 2017 e Boullosa et al, 2016.

[1] A sala de aula, neste texto, é o espaço no qual o encontro entre alunos e professor acontece. Pode ser a sala ou qualquer outro espaço na Universidade ou fora dela, pode implicar um momento no qual estejam todos juntos e depois separados em outros espaços na Universidade/extramuros, desenvolvendo atividades, etc.

[2] Ver https://www.udesc.br/noticia/estudantes_de_administracao_publica_da_udesc_criam_jogos_didaticos_como_trabalho_de_aula

Após anos e anos de conformação em sala de aula, supõe-se que o adulto seja capaz de ficar sentado e, preferencialmente, calado e atento durante um determinado número de horas, durante as quais um professor apresenta e no máximo "permite" a discussão de conteúdos conceituais, no que Paulo Freire denominou de "educação bancária". Ainda hoje é possível identificar, infelizmente, essa abordagem nas faculdades e universidades pelo país.

De todo modo, qualquer que seja a abordagem, incluindo aquelas nas quais o professor não seja o "dono do conhecimento" ou o "centro da sala de aula", a intencionalidade que marca a educação pressupõe planejamento da disciplina - vinculado à formação do egresso que está disposta no projeto pedagógico do curso – e, nele, os planos de aula, com suas sequências didáticas. Como posto por Araújo (2006, pg. 15), métodos, técnicas e tecnologias educativas – objeto teórico explicitado no plano – devem viabilizar o processo de ensino. Eles fazem parte do "como ensinar", ligados ao "que ensinar" e ao "para que ensinar".

Com isto em mente, pensamos no desenvolvimento de jogos didáticos como ferramentas em uma tecnologia educativa lúdica. Nosso posicionamento, nesse sentido, foi favorecer o deslocamento do professor do "centro" da sala e, ao mesmo tempo, mudar a perspectiva da sala para os alunos. Duas questões se colocavam: o que é ludicidade? E como manter a intencionalidade da aula, pensando nos conteúdos conceituais, atitudinais e procedimentais previstos para cada encontro em um curso superior de tecnologia em gestão pública?

Primeiro (e diferente de um número de professores), concordamos com Luckesi (2003) na defesa de que a atividade lúdica deva ser praticada em todas as faixas etárias, já que ensinar e aprender ludicamente contribuem para a formação de uma individualidade saudável. Ludicidade, para este autor, representa uma entrega de corpo e mente. Essa entrega - ou estado de plenitude - pode ser alcançada tanto em atividades denominadas lúdicas, como os jogos, quanto no trabalho e em outras atividades geralmente consideradas como "sérias" e, por isso, não "lúdicas". Desta maneira, o conceito de ludicidade que este artigo adota é o defendido por Luckesi: o de ludicidade como estado de plenitude, ou seja

> Com isso, queremos dizer que, na vivência de uma atividade lúdica, cada um de nós estamos plenos, inteiros nesse momento; nos utilizamos da atenção plena, como definem as tradições sagradas orientais. Enquanto estamos participando verdadeiramente de uma atividade lúdica, não há lugar, na nossa experiência, para qualquer outra coisa além dessa própria atividade. (LUCKESI, 2005: p.2)

A confusão entre entretenimento/diversão e ludicidade também é discutida por outros autores, a exemplo de D'Ávila (2014, p.10), quando afirma que é necessário desmistificar a percepção restrita de ludicidade como sendo ação recreativa ou de lazer. Segundo ela, o lúdico inclui a recreação, mas não se limita a ela. Ou Rosseto (2010, p.5), ao afirmar que o instrumento didático lúdico transforma o aluno em personagem ativo no processo de ensino. Desta maneira, a finalidade da ludicidade não é a diversão: esta é apenas um meio, ou instrumento, usado para fomentar no estudante a capacidade de coparticipação na aprendizagem.

Logo, da mesma forma que as abordagens lúdicas contribuem para a aprendizagem da criança, também contribuem para a do adulto, despertando a sua atenção, sua motivação e engajamento nas atividades em sala, especialmente em discentes de cursos noturnos, considerando o perfil das turmas caracterizado majoritariamente por trabalhadores-estudantes, com dupla e até tripla jornada. E que, atrelado a isso, (alguns) ainda precisam se deslocar durante horas de casa até a universidade. Sendo assim, durante a aula o corpo e mente já estão cansados da rotina diária e isso interfere na concentração nas clássicas aulas expositivas.

Vale ressaltar que, aqui, não fazemos objeção às aulas mais tradicionais, todavia trata-se de uma reflexão quanto às práticas pedagógicas e os resultados os quais elas podem alcançar, dado que o objetivo principal deve ser uma aprendizagem plena. Vale lembrar, por exemplo, que o simples uso de jogos ou de tecnologias em sala, a exemplo das audiovisuais, pode também ser simplesmente ferramenta para a "exposição, ou a explanação, a explicação, a lição – expressões do método tradicional de ensino [...]" (ARAUJO, 2006: 22). Posto isto, ao se desenvolverem técnicas e ferramentas didáticas lúdicas, não basta querer apenas uma atividade unicamente divertida: o planejamento deve considerar que o aluno precisa estar entregue totalmente a ela, a ponto de não dividir o seu tempo com coisas paralelas, como, por exemplo, a utilização de celular para conversas em redes sociais ou outros eventos que distanciem sua atenção do foco da atividade.

Então, obter essa plenitude durante as aulas não é uma tarefa fácil. Na próxima seção, apresentamos o desenvolvimento de três jogos educativos com foco na ludicidade e pilotados em uma turma de curso noturno na qual 53% dos alunos trabalham e 60% residem em outros municípios que não aquele onde se encontra a Universidade. Assim, o atraso para começar as aulas, o trajeto até a universidade e o cansaço físico e psicológico são fatores os quais contribuem negativamente para o estar pleno na sala de aula.

O DESENVOLVIMENTO DOS JOGOS E SUA INSERÇÃO NO PLANEJAMENTO

Há várias formas de se utilizar um jogo em sala, das quais listamos três: a mais comum é a utilização de um jogo trazido pronto para a sala e os alunos o jogam; a segunda é a proposição de desenvolvimento de jogos por alunos, como aconteceu em uma experiência anterior a esta em relato e que resultou em um Portfolio de Atividades para Capacitações sobre Avaliação e Monitoramento de Projetos Sociais[3], editado e publicado por alunos, por exemplo. A terceira forma é mais voltada para alunos em licenciatura e implica a construção de jogos para aplicação em estágios em campo, durante a graduação. Neste caso encontram-se também os alunos em monitoria.

O jogo didático é entendido como um instrumento dentro de uma tecnologia educacional. Ao ser desenvolvido, está enraizado nos conhecimentos científicos e tecnológicos voltados para o ensinoaprendizagem que incluem também o "como fazer". Sua intencionalidade é clara: "A técnica e a tecnologia são mediações a intervir sobre os sujeitos humanos – alunos, por meio de sujeitos humanos – os professores -, que visam à construção do próprio ser humano". (ARAUJO, 2006: 39). Ampliamos esta proposta de Araújo: a técnica e a tecnologia são mediações a intervir sobre os sujeitos humanos – professores e alunos -, por meio de sujeitos humanos – professores e alunos -, que visam à construção do próprio ser humano. Isto porque professores e alunos podem construir juntos técnicas e tecnologias, desde que o planejamento da disciplina e os planos de aula assim o favoreçam.

É neste sentido que o desenvolvimento de jogos é interessante em cursos tecnológicos e, especificamente, na formação em Gestão Pública. Não só favorece a aquisição dos conceitos de técnica e tecnologia, como contribui para o "saber fazer" atrelado a um corpo teórico e metodológico, a um planejamento, e, óbvio, a uma intencionalidade.

Além disso, a utilização do jogo didático, na formação em Gestão Pública, contribui para a apresentação, o desenvolvimento, a fixação de conteúdos conceituais, mas também procedimentais e atitudinais. Não se joga sozinho. E, em Gestão Pública, não se trabalha sozinho. O uso de jogos em sala colabora com o desenvolvimento de competências de trabalho em grupo, mesmo que não haja propriamente um problema que a equipe deva buscar a solução (cerne do conceito de trabalho em grupo) e que, por vezes, incentive uma certa competição. De todo modo, como posto por Amaral (2006:51), em sala de aula, o trabalho em grupo tem "a finalidade de promover a aprendizagem de determinados conteúdos, sejam eles de natureza cognitiva, afetiva ou social".

Os objetivos sociais e afetivos, para além dos conceituais, são previstos quando os jogos estão postos nas sequências didáticas das aulas e das unidades, dentro da disciplina ou atividade. Vale lembrar que "Planejar uma unidade significa, fundamentalmente, promover a integração das experiências do aluno num todo de conteúdo significativo e selecionar experiências de aprendizagem em um campo unitário" (DAMIS, 2006: 115). Neste caso, o foco é a Gestão Pública, o que torna fácil a tarefa de se pensar em conteúdo significativo, especialmente quando se pode utilizar as experiências – no caso em relato – com as bases de dados existentes, os indicadores já utilizados pelas diversas esferas administrativas, reportagens e notícias que a toda hora povoam o cotidiano.

A ludicidade como plenitude não se refere apenas ao aluno, mas também ao professor que, em parceria com o monitor, entregam-se ao desenvolvimento de instrumentos, técnicas e tecnologias educacionais voltadas para a Gestão.

Foram três os jogos desenvolvidos em 2018, aqui em relato: um jogo de memória, um bingo e um jogo de tabuleiro (Jogada de Método). Desses, o primeiro e o terceiro são jogados em grupo, com autonomia. Para isto, as regras são claras e os papéis definidos, ainda que as equipes tenham que determinar quem assume cada papel: jogadores e juiz. Os jogos, além das cartas/peças, contêm um "cartão de instruções" (procedimentos) e um "cartão do juiz", este último com as respostas corretas para as perguntas feitas /combinações do jogo de memória e com a definição das prendas e prêmios, no caso do jogo do tabuleiro (procedimentos, regras e conteúdos).

Na instrução dos jogos em sala, a sua intencionalidade foi deixada explícita: o jogo de memória foi utilizado como "aquecimento" na aula seguinte àquela de apresentação do conteúdo, com objetivo de fixar o jargão e os conceitos, além de favorecer a aproximação da turma e a formação de liderança; o bingo, além da fixação, foi pensado como uma técnica de esclarecimento de certos conteúdos e de favorecimento de partilha entre colegas (o professor não é a única fonte de saber na sala); por fim, o Jogada de Método foi construído com vários objetivos: revisão dos conteúdos conceituais, formação de liderança, desenvolvimento de valores de grupo (especialmente a partir de prêmios e prendas).

[3] Disponível em http://www.ufrb.edu.br/gestaopublica/images/phocadownload/jogosdiadaticos/Portfolio_Avaliao_Turma2017.pdf

Ou seja, no desenvolvimento desses jogos, em coautoria professor-monitor, um tempo grande foi gasto para assegurar a autonomia para as equipes e não apenas para o conteúdo conceitual sobre o qual cada jogo versa. Também foi importante reproduzir o jogo em tantas cópias quantas foram as equipes em sala. Na experiência em relato, os alunos que chegassem atrasados deveriam atuar como observadores. As equipes que tivessem terminado antes das demais passariam a ser "torcedoras" das demais. O prêmio, no bingo, foi uma caixa de biscoito de chocolate, sem valor outro que não o reconhecimento do "time ganhador".

O único jogo não jogado em equipe – o bingo – foi jogado em dupla e, nesse caso, seus integrantes deveriam negociar a resposta correta antes de levantar a mão para o ponto sorteado. Todos os jogos, portanto, estavam associados aos três tipos de conteúdo e inseridos no plano de aula e de curso. A seguir, os jogos são descritos.

QUE JOGOS FORAM DESENVOLVIDOS?

No segundo semestre letivo de 2018, foram desenvolvidos e pilotados três jogos didáticos, a seguir descritos.

JOGO DE MEMÓRIA SOBRE MÉTODO CIENTÍFICO

Jogo de 24 cartas, 12 retangulares com a descrição do conceito e 12 quadradas, com o nome do conceito. As peças devem ser dispostas viradas, mas em ordem, misturando as retangulares e as quadradas, formando um quadrado sobre a mesa. O grupo é formado idealmente por 03 jogadores e um juiz, o único a ter as respostas corretas. Bate-se par ou ímpar para escolher o primeiro jogador e, a partir dele, os demais vão se alternando, pela direita. Cada jogador vira apenas um par (uma peça curta e uma comprida) e lê alto o que está escrito nas duas peças. Caso o par seja a combinação ideal, o jogador o retira do jogo, sem modificar o lugar dos demais. Caso o par não seja a combinação ideal, o jogador deve virá-lo novamente, colocando cada peça no mesmo lugar de onde tirou. Cabe aos colegas concordar ou discordar com o par conceito – descrição. Caso esteja errado, o juiz deve interferir. O jogo segue até que não reste nenhum par na mesa. Ganha o jogo quem tiver retirado o maior número de pares. O que é importante: a leitura – em voz alta - de cada cartão ao ser virado e discussão sobre se o par está certo ou errado. Caso o jogador não tenha lido o cartão, não poderá ficar com o par, mesmo que seja a combinação ideal.

Para fazer o jogo, basta papel 120 gramas para que sejam impressas as "cartas" e as regras do jogo e tempo para recortar de maneira padronizada todas as peças. A reprodução de 09 "jogos" em papel Canson colorido (laranja) custou R$ 9,50. A turma levou 35 minutos na atividade, entre a instrução e o jogo em si.

BINGO DO CONHECIMENTO SOBRE MÉTODOS QUANTITATIVOS

Bingo com 30 pontos para sorteio, sendo que cada ponto corresponde a uma pergunta sobre Métodos Quantitativos. As cartelas, numeradas de 1 a 30, são distribuídas para as duplas em sala de aula. Somente a pessoa que está sorteando e seu assistente têm a relação entre as perguntas e a resposta correta. A cada ponto sorteado, cada dupla tem até 15 segundos para definir a resposta e levantar a mão se quiser responder. Após os 15 segundos, as duplas com as mãos levantadas vão, uma a uma, apresentando suas respostas. A turma deve concordar se aquela resposta dada é ou não correta. Isto ocorre até que a última dupla se manifeste. Somente então o juiz lê a resposta correta. Aquelas duplas que tiverem acertado marcam a cartela. Vence o jogo quem tiver mais números marcados na cartela, após todos os números terem sido sorteados. O que é importante: que a turma concorde com a resposta certa antes de o juiz ler a resposta definitiva.

Para fazer o jogo, são necessários papel 120 gramas (para que sejam impressas as cartelas - três por folha de papel - e as regras do jogo) e um tipo diferente de papel para que sejam impressos os pontos. As cartelas são recortadas. Além disso, são necessários um pote para que os pontos sejam sorteados e o prêmio. O Bingo do Conhecimento custou R$ 7,00 no total. A turma levou 70 minutos na atividade, entre a instrução e o jogo em si.

JOGADA DE MÉTODO

Jogo composto por um tabuleiro, quatro peças para identificar os jogadores no tabuleiro, um dado e um conjunto de 32 perguntas em cartões numerados, além das regras para os jogadores e do conjunto de prendas e de respostas também numeradas (que fica exclusivamente com o juiz). Os cartões têm em uma face um número (de 1 a 32) e na outra a pergunta correspondente. O grupo é formado por quatro jogadores e um juiz.

Para começar o jogo, cada jogador escolhe sua peça identificadora (no nosso caso, um carrinho). Ao lado do tabuleiro, estão todos os cartões com os números virados para cima. Os jogadores jogam o dado. Aquele que tirar o número mais alto começa o jogo, que segue em sentido horário. Cada jogador joga o dado para avançar o número de casas e tira o cartão sobre a pilha, lê a questão em voz alta e tem até 15 segundos para dar a resposta. O juiz consulta os outros jogadores e posteriormente consulta o conjunto de prendas e respostas. Cabe ao juiz ler a resposta certa se o jogador a tiver errado. O cartão é retirado da pilha. O jogo segue até que o primeiro jogador chegue ao ponto final no tabuleiro. O que é importante: a discussão sobre a resposta entre os jogadores antes de o juiz se pronunciar e o cumprimento das prendas e dos prêmios, que são voltados para o desenvolvimento de conteúdos não conceituais.

No desenvolvimento do jogo, as questões mais fáceis são associadas a prendas e prêmios mais simples e as mais complexas têm recompensas/punições maiores quanto ao avanço no tabuleiro. Dos três jogos, este é o que tem mais possibilidade de utilização com diversos objetivos, a depender da sequência didática que se pretender adotar. No caso em tela, um dos objetivos foi revisão do conteúdo conceitual.

O Jogada de Método custou R$ 9,50 por jogo. Nesta aula, foram gastos R$ 76,00. A turma levou 60 minutos nessa atividade.

Foto 01: Peças do Jogada de Método



Foto 02: Jogada de Método sendo jogado



Um exemplo de prendas e prêmios do Jogada de Método, conforme encontrado nas "Regras do Juiz" e associado a um dos textos trabalhados em aula anterior:

Quadro 01: Relação de questão – resposta – prêmio – punição para o Jogada de Método

N	Questão	Resposta padrão	Prêmio	Punição
7	Segundo Jannuzzi, o que são indicadores sociais?	"[...] são medidas usadas para permitir a operacionalização de um conceito abstrato ou de uma demanda de interesse programático". (JANNUZZI, 2005:138)	Você estudou! Jogue novamente.	Faça um elogio a alguém que acertou a última pergunta e volte uma casa.

A questão que se colocou foi: o uso de jogos nesta turma contribuiu para sua aprendizagem? Em um primeiro momento, foi feita uma entrevista individual com os alunos. No final da disciplina, foi feita uma roda de avaliação, na qual o uso de jogos foi um item a ser avaliado. Na seção seguinte, estão sistematizados os dados dessa pesquisa.

O QUE PENSAM OS ALUNOS SOBRE OS JOGOS E A LUDICIDADE COMO ESTRATÉGIA PARA QUE A SALA SEJA APRENDIZAGEM-CONDUCENTE?

O Quadro 02 apresenta o panorama das categorias que emergiram da análise feita das entrevistas transcritas, a partir da contribuição ou não dos jogos para as três dimensões investigadas: Aprendizagem, Habilidades e Interação. Essas mesmas dimensões foram utilizadas na roda de avaliação ao final da disciplina, algumas semanas depois da aplicação dos jogos, e o panorama de respostas se manteve estável.

Quadro 02: Quadro de Categorização das Entrevistas sobre Uso dos Jogos, semestre 2018.2, Disciplina Metodologia e Indicadores Sociais

Dimensões	Categorias	Unidade de registro
Aprendizagem	Fixação de conteúdo	10
	Reforço na aprendizagem	21
	Autoavaliação do aluno	2
	Esclarecimento do conteúdo	4
	Favorecimento da concentração nas aulas	9
	Aumento da dinamicidade	10
	Aumento da participação nas aulas	2
Habilidades	Trabalho em equipe	4
	Liderança	1
Interação	Troca de conhecimento entre colegas	2
	Aumento da interação da turma	19

Na sala de aula cada aluno possui uma necessidade diferente. Uns aprendem mais com modelos de ensino tradicionais, contudo, muitos alunos precisam de outros mecanismos para alcançar uma compreensão plena. Quanto a esses "mecanismos", os dados coletados nesta turma nos mostram que, majoritariamente, os estudantes consideraram positivas as abordagens lúdicas, pois conseguiram aprender mais por meio delas.

> Eu acho muito legal, porque é divertido e a gente aprende. Por exemplo, a última (aula) que teve do jogo do Bingo, eu aprendi bastante. R19

Semelhantemente acontece com o processo de memorização, uns têm mais facilidades, outros nem tanto, mas o certo é que a maioria das pessoas usa técnicas para ajudar na fixação. Mapas conceituais, mnemônicos e fichamentos são exemplos disso. Nesta perspectiva, os alunos alegaram que os jogos foram eficazes colaboradores:

> A gente "brincando" se desenvolve melhor, aprende mais e fixa mais o conteúdo. R1

> Eu acho muito interessante, uma forma de fixar o que a gente aprendeu e da gente entender o que não tinha aprendido antes. R 22

Outro aspecto importante é que, atualmente, é um desafio para a maioria dos professores manter a atenção dos alunos durante as aulas, especialmente face ao uso dos celulares. Assim, inovar nas metodologias pode ser uma das soluções. As entrevistas revelaram, por exemplo, que durantes os jogos os estudantes estavam totalmente imersos naquela tarefa, visto que atraíam a sua atenção:

> Às vezes a gente tá com a mente travada, dispersa e esses jogos conseguem trazer a gente [...]. R24

Deste modo, ao estarem concentrados na atividade lúdica, os estudantes também mudaram a dinâmica da sala: passaram a participar mais e tornaram-se sujeitos ativos no processo de aprendizagem. Consequentemente, as aulas deixaram de ser monótonas e geraram maior interação. Essa transformação foi percebida entre os estudantes entrevistados:

> Bom, mais dinâmico, às vezes a pessoa se solta mais pra aprender, né? R16

> Eu acho interessante porque ajuda todos os alunos a participarem de modo efetivo. R15

Como resultado dessa interação, a troca de informação e conhecimento na sala de aula tornou-se mais rica, visto que o conteúdo foi difundido por diversos pontos de vista. Neste momento, então, o professor deixou de ser o centro da sala de aula e o "único" detentor do conhecimento.

> Um passa conhecimento, outro passa conhecimento, da gente tá desenvolvendo dessa maneira, a gente consegue adquirir o conhecimento com mais facilidade. R17

É interessante destacar, também, a autoavaliação dos estudantes. No processo de ensino, o professor (a) faz o monitoramento de suas aulas para acompanhar o desempenho da turma, porém, raramente o aluno se autoavalia, exceto quando recebe a nota da prova/atividade. Mas, com os jogos, os estudantes destacaram que puderam fazer um autoavaliação enquanto jogavam, descobrindo os pontos na aprendizagem que precisavam ser reforçados.

> [...] (É importante para) saber aquela falha que a gente tá tendo, o que a gente precisa estudar mais ou estudar menos. R18

Em relação ao desenvolvimento de habilidades para o trabalho em equipe, o posicionamento de um dos respondentes ilustra bem a capacidade dos jogos didáticos de contribuir para a formação do Gestor:

> No quesito de saber respeitar a vez de cada um, está ali jogando para o bem da equipe, entendendo que o que for feito, se embora algum perca, ou um se prejudique, o outro tem que está ali para entender que não foi por que ele quis, foi por que aconteceu eque a equipe está ali para apoiar. Mesmo errando apoiar a pessoa que cometeu o erro que de alguma forma prejudicou a equipe. R4

Do mesmo modo, questões relativas à liderança também emergiram nas falas de um dos alunos:

> [...] muitas vezes você acaba demonstrando uma liderança que você não sabia que tinha e através desses jogos acaba manifestando esse lado. R11

Na roda de avaliação da disciplina, ocorrida no encerramento, estas categorias também foram apresentadas. Duas outras surgiram: um especial agradecimento da turma ao papel exercido pela monitora durante o semestre, tanto no apoio ao desenvolvimento das atividades realizadas pela turma, quanto na criação e na coautoria de materiais didáticos. Mais uma vez, a noção de que o professor não é o centro do conhecimento foi reforçada pela turma.

Um segundo aspecto interessante surgiu neste momento: o entendimento de que estas produções – técnicas, tecnologias - são autorais e, portanto, reconhecidas academicamente, ao menos como atividades complementares, e que podem ser utilizadas em outros tempos/espaços, inclusive pela própria turma. Isto despertou em alguns alunos o desejo de participar de monitoria durante a graduação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste texto, apresentamos e refletimos sobre a utilização de três jogos didáticos em uma disciplina de um curso superior de tecnologia em Gestão Pública, em um semestre letivo, em uma aplicação piloto. Os jogos – um jogo de memória, um bingo e um jogo de tabuleiro - foram criados em um contexto de tecnologia educativa que busca responder à questão: *em cursos presenciais, como fazer da sala de aula um ambiente aprendizagem-conducente?*

O lúdico nesta tecnologia é entendido no sentido de plenitude e não de diversão, ainda que os jogos propiciem uma experiência divertida. No entanto, no planejamento do semestre letivo, a utilização dos três jogos esteve longe de ser um mero entretenimento. Para saber o que pensavam os alunos sobre a utilização desses materiais, desenvolvidos em parceria professor – monitor, foram realizadas entrevistas. As respostas mostraram que os jogos contribuem para a fixação de conteúdo, mas também para sua compreensão; para "trazer o aluno para a sala de aula", diminuindo a dispersão (ainda que o ambiente fique bastante barulhento, interessantemente); para aumentar a interação do grupo e contribuir para que todos participem; para favorecer o trabalho em grupo, entre outros aspectos. Os alunos reconhecem que o professor não é a única fonte de conhecimento em sala e passam a contar com seus colegas, o que ajuda a fazer da sala um ambiente aprendizagem-conducente.

Em termos de monitoria em disciplinas no curso de Tecnologia em Gestão Pública, colocar o monitor para desenvolver materiais didáticos, técnicas e de tecnologias, em parceria com o professor, é excelente para sua formação. Basicamente, o aluno tem a experiência de aprender fazendo e refletindo sobre o que foi feito.

Contudo, estes jogos não foram úteis a todos. Alunos que não estiveram presentes às aulas nas quais os conteúdos conceituais foram apresentados inicialmente, por exemplo, tiveram dificuldade para jogar. Do mesmo modo, os atrasados ficaram como observadores, o que causou certo sentimento de exclusão. Por fim, vários alunos quiseram ficar com o "cartão do juiz" para "estudar pra prova", em uma distorção clara do que significa estudar e do que significa a avaliação.

Também é preciso considerar que a elaboração do material didático demanda um tempo expressivo e que, após o piloto, ajustes talvez precisem ser feitos. Um outro aspecto: por mais que seja possível aproveitar o tabuleiro em outra turma, raramente os cartões de um jogo de memória (feitos em papel) são utilizáveis uma segunda vez, por exemplo. Além do tempo, a utilização desses materiais implica custos dificilmente arcados pelas instituições de ensino.

Em um campo em formação, como o de Públicas, compartilhar materiais/experiências é fundamental para o fortalecimento da docência. Defendemos que, na Gestão Pública, a adoção de tecnologias lúdicas de educação é importante na formação dos futuros gestores. Por isto, compartilhamos não só os jogos em si, mas como eles foram percebidos pelos alunos.

REFERÊNCIAS:

AMARAL, Ana Lucia. O trabalho de grupo: como trabalhar com os diferentes. IN: Ilma Passos Alencastro Veiga (Org.). **Técnicas de ensino:** novos tempos, novas configurações. Campinas, SP: Papirus, 2006. (Coleção Magistério: Formação e trabalho pedagógico). Capítulo 2 p. 49 - 68.

ARAUJO, José Carlos Souza . Do quadro-negro à lousa virtual: técnica, tecnologia e tecnicismo. IN: Ilma Passos Alencastro Veiga (Org.). **Técnicas de ensino:** novos tempos, novas configurações. Campinas, SP: Papirus, 2006. (Coleção Magistério: Formação e trabalho pedagógico). Capítulo 1 p. 13-48.

BOULLOSA, R.. Polyhedron practice for the definition of public problems: a didactic instrument for opening critical participatory processes in classroom. In: 11Th Internacional Conference Interpretative Policy Analysis 2017, 2017, Leicester. **Anais of 11Th Internacional Conference Interpretative Policy Analysis 2017**. Leicester: IPA, 2017. v. 1. p. 1-20.

BOULLOSA, R.; RODRIGUES, W. S.; Tavares. Interpretative Puzzle: an educational game for public policy undergraduate courses. In: IPA 2016 - Interpretive Policy Analysis 11th International Conference, 2016, Hull. IPA 2016 - **Interpretive Policy Analysis 11th International Conference Hull**: University of Hull, 2016. v. 1.

DAMIS, Olga Teixeira. Unidade didática: uma técnica para a organização do ensino e da aprendizagem. IN: Ilma Passos Alencastro Veiga (Org.). Técnicas de ensino: novos tempos, novas configurações. Campinas, SP: Papirus, 2006. (Coleção Magistério: Formação e trabalho pedagógico). Capítulo 5 p. 105 - 136.

DANTAS, Lys Maria Vinhaes; MATOS, D. A.; MONTEIRO, D. A. A. Formação em Gestão Pública no Recôncavo da Bahia: quem é atraído por ela?. In: **Anais do II Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa no Campo de Públicas.** Brasília: ANEPCP, 2017. v. 1. p. 113-127.

DANTAS, Lys Maria Vinhaes; SANTOS, Georgina Gonçalves dos. A universidade e seus novos alunos: estranhamento e aproximação. In: **VIII Encontro nacional de pesquisadores em gestão social:** Gestão Social e Interdisciplinaridade: construindo novas pontes e expandindo fronteiras, 28 a 30 de abril de 2014, Cachoeira-BA [recurso eletrônico]: Anais eletrônicos. Cariri: Campus da UFC no Cariri, 2014. p. 1-17.

D'ÁVILA, Cristina M. Didática lúdica: saberes pedagógicos e ludicidade no contexto da educação superior. **Revista entreideias: educação, cultura e sociedade**, v. 3, n. 2, 2014.

JANNUZZI, P.M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público.** Brasília 56(2):137-160, abr/jun 2005.

LUCKESI, Cipriano Carlos. Ludicidade e atividades lúdicas: uma abordagem a partir da experiência interna. **Ludicidade: o que é mesmo isso,** p. 22-60, 2005.

LUCKESI, Cipriano Carlos. **Educação, Ludicidade e Prevenção das Neuroses Futuras:** uma proposta pedagógica a partir da Biossíntese. 2003. Disponível em: <http://luckesi002.blogspot.com/2016/12/educacao-ludicidade-e-prevencao-das_58.html?m=0>. Acesso em: 17 fev. 2019.

MAGALHAES JUNIOR, Antônio Germano; CAVAIGNAC, Mônica Duarte. Formação de professores: limites e desafios na educação superior. Cad. Pesqui. São Paulo, v. 48, n. 169, p. 902-920, set. 2018 . Disponível em<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742018000300902&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 30 dez. 2018.

ROSSETTO, Estela S. Jogo das organelas: o lúdico na Biologia para o Ensino Médio e Superior. **Revista Iluminart**, v. 1, n. 4, 2010.

PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO DIFERENCIAL NA AMPLIAÇÃO DA QUALIDADE DOS SERVIÇOS: UMA EXPERIÊNCIA DE IMPLEMENTAÇÃO

CINTIA CARGNIN CAVALHEIRO RIBAS (IMAP)
CLAUDIA APARECIDA SAVI (IMAP)
FERNANDA SCHAEFER RIVABEM (IMAP)

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho objetiva apresentar a experiência da Escola de Administração Pública (EAP), mantida pelo Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP), situado no município de Curitiba – PR, sobre a implementação de cursos de especialização na área de Administração Pública e os resultados obtidos no decorrer destes no que concerne a sua aplicabilidade no contexto da prática dos servidores e à pesquisa no campo da Administração Pública. Para o levantamento e apresentação dos resultados, optou-se pela utilização da pesquisa exploratória, com base empírica, por meio da análise dos projetos dos cursos, metodologia de realização e trabalhos de conclusão.

Observa-se que as políticas para aprimoramento contínuo de servidores impactam na qualidade dos serviços públicos prestados. Nesta vertente, a Escola de Administração Pública no decorrer de seus mais de vinte anos de existência tem se reinventado quanto às políticas de formação e de desenvolvimento profissional dos servidores municipais, tendo como objetivo aprimorar os servidores de forma permanente, por meio de ações práticas e ensino aplicado, aliado à promoção do conhecimento teórico e da pesquisa, que atendam as necessidades da administração pública. (PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, 2015).

Assim, no ano de 2013 a partir da revisão do Planejamento Estratégico da EAP, estabeleceram-se novas diretrizes para sua atuação, o que contemplou a iniciativa de inserção da Escola de Administração Pública do IMAP no Sistema Estadual de Ensino como Escola Superior. Então, após um rigoroso processo avaliativo, em 2017 a EAP foi credenciada para oferta de cursos de especialização na área de Administração Pública por meio do Decreto Estadual n. 6.466/2017. Numa iniciativa inovadora, a EAP implantou os cursos de Especialização em Administração Pública e, em parceria com a Secretaria Municipal de Saúde, a Especialização em Gestão do Sistema Único de Saúde: Atenção Primária à Saúde, tendo formado as primeiras turmas em 2018, mesmo ano em que foi criado o Núcleo de Pesquisa em Administração Pública e a Revista de Administração Pública do IMAP.

Destaca-se que os cursos ofertados pela EAP estão centrados nas dimensões sociais, políticas, econômicas, éticas e técnicas, que visam o fortalecimento do servidor enquanto ator político de forma proativa e comprometida com a efetividade das políticas públicas. Neste âmbito, o processo de ensino-aprendizagem dos cursos de especialização ofertados pela EAP tem caráter dialético e co-participativo, com visão sistêmica, integrada e intersetorial, buscando a transformação social, por meio dos princípios da Andragogia, que para Canário (2000, p. 132-133) é a "arte e ciência de orientar adultos a aprender". A adoção de tal linha permite ao sujeito ser protagonista de seu próprio desenvolvimento profissional, sendo motivado por sua vontade de crescimento.

Pautando-se nestes princípios, as matrizes curriculares dos cursos de especialização ofertados pela EAP priorizam o ensino aplicado, isto é, a articulação entre a teoria e a prática por meio da reflexão e análise de problemas concretos com foco na aplicabilidade no ambiente de trabalho.

Nesta metodologia, até março de 2019, os cursos de especialização ofertados pela EAP formaram 141 servidores de diferentes áreas da Administração Pública, que para a conclusão do curso, apresentaram projetos de análise e aplicação em suas áreas, ampliando a pesquisa no IMAP e contribuindo para a qualidade do atendimento no serviço público de Curitiba.

2 MARCOS DA FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL DA EAP

A Escola de Administração Pública (EAP) foi criada em 1994 pelo Decreto Municipal n. 716 e tem como mantenedor o Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP)), que foi criado em 1963. O IMAP é uma Autarquia da Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC), que a partir de 2013 passou a ter como missão "desenvolver, disseminar e implementar instrumentos e metodologias de aperfeiçoamento contínuo da Administração Pública, contribuindo par a transformação da Sociedade". (PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, 2015, p. 5-6)

Para o desenvolvimento das práticas de formação, a EAP foi criada e dentre suas atribuições está "promover formação e pesquisa para o desenvolvimento da Administração Pública, da cidade e dos cidadãos, de forma intersetorial e participativa, contribuindo para a efetividade das políticas públicas" (PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, 2015, p. 6).

Na história do processo de formação e desenvolvimento profissional dos servidores da PMC, alguns movimentos foram identificados no seu percurso histórico e podem ser caracterizados como estruturantes desse processo, conforme podem ser observados no quadro 1, baseado em (IMAP, 2016, p. 6-7).

Quadro 1 – Marcos de Desenvolvimento Profissional da EAP

Período	**Marcos e ações de Formação e Desenvolvimento Profissional**
1960 - 1989	As ações eram denominadas de treinamento e desenvolvimento e categorizadas em formação e qualificação. Dentre estas ações estavam os cursos de seleção profissional para economistas; treinamento para operador de máquinas; administração de material; teórico-prático de conhecimentos fiscais; chefia e liderança e treinamento para feitores; educação básica.
1991 - 2000	Período em que a EAP foi criada e implementada. Neste período as ações eram organizadas em seis blocos de Formação em Administração Pública: Administração e Gestão de Recursos Humanos; Administração Financeira e Finanças Públicas; Administração Pública e seus aspectos jurídicos; Políticas Públicas e Ações Governamentais; Promoções Especiais e Informáticas; e Desenvolvimento de Currículo para Formação de Formadores. O Decreto Municipal n. 1.299/93, que "dispõe sobre a Qualificação Profissional de recursos Humanos dos Órgãos da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Município", foi instituído.
2001 – 2012	Período em que foi realizado o Mapeamento de Competências nos órgãos entidades da PMC. Em 2005, em parceria com a Secretaria Municipal de Recursos Humanos, foi criado o Sistema de Mapeamento de Competências, instrumento de gestão de pessoas, que tinha como objetivo o desenvolvimento pessoal e profissional dos servidores públicos. Neste contexto as ações de capacitação foram denominadas "Desenvolvimento de Competências" e classificadas em: Éticas, Sociais e Humanas; Técnicas; Organizacionais; e Gerenciais. Outro destaque foi com relação à remodelação do sistema de informações de capacitação, denominado de Emissão de Certificados de Cursos – Novo (ECCN), com a criação do Sistema Aprendere, que possui a capacidade de gerenciaras ações de capacitação desde o seu cadastro, a inscrição do servidor e a sua certificação on-line. Implementou-se neste período, o Programa de Gestão do Conhecimento, promovendo o compartilhamento do conhecimento institucional e a valorização do servidor, com a realização de diversas ações: implantação do banco de Boas Práticas; Biblioteca Virtual; Videoteca; Revista Gestão Pública em Curitiba (eletrônica), Seminários e os eventos "Se a PMC soubesse o que a PMC sabe", etc..
2013 -2016	Realizou-se a revisão coletiva e colaborativa do Projeto Politico Pedagógico da EAP (PPP); Fortalecimento da Rede de Articuladores da EAP*; Em função da revisão do seu PPP, as ações são denominadas de formação e capacitação organizadas em três dimensões: Fundamental (Estado, Administração Pública e Planejamento); Estrutural (Desenvolvimento de Políticas Públicas); e Político Social (Democracia, Participação e Cidadania). Durante o período transcorreu a articulação com os Municípios da Região Metropolitana de Curitiba, por meio do Programa de Integração e Compartilhamento de Conhecimento entre servidores municipais de Curitiba e Região Metropolitana. Foram desenvolvidos o Sistema Avaliar para registros das avaliações das ações, bem como melhorias no Sistema Aprendere. Por meio do Decreto Municipal 487/16, ocorreu a instituição do Sistema Integrado de Formação e Desenvolvimento Profissional dos Servidores e Agentes Públicos Municipais. Ainda, no intuito de aprimorar o processo de avaliação da EAP, foi criado o índice de Aplicabilidade em parceria com a Universidade Federal do Paraná (UFPR). E consolidando a EAP enquanto Escola de Governo, em 2016 por meio da aprovação pelo Conselho Estadual de Educação do Estado do Paraná, a EAP é credenciada para realização e certificação de cursos de especialização na área da administração pública.
2017-2019	Credenciamento da EAP para oferta de cursos de especialização por meio de decreto estadual. Implantação do Sistema de Gestão Acadêmica e do Sistema Corporativo Aprendere. Período de implementação de instrumentos de fomento à pesquisa: Revista Curitiba em Destaque, Revista Acadêmica do IMAP (RAPI); Núcleo de Pesquisa. Início da primeira turma do Curso de Especialização em Administração Pública.

Fonte: Elaboração das autoras, 2019.

*Nota: Rede formada por representantes de todos os órgãos e entidades da PMC e das prefeituras da RMC, com a atribuição de planejar, disseminar, monitorar e avaliar as ações de capacitação de forma articulada com o IMAP.

O aprimoramento das práticas de formação e desenvolvimento profissional, como demonstra o quadro 1, é uma constante no Instituto Municipal de Administração Pública, que dentre suas políticas de Formação dos servidores da PMC, entende como primordial incentivar e propiciar o aumento do nível de escolaridade formal destes servidores.

Neste contexto, a EAP vem desenvolvendo estratégias para acesso aos servidores em Cursos de Graduação e Pós-Graduação, visando propiciar experiências subsequentes à sua formação inicial e o aperfeiçoamento acadêmico contínuo que contribuirá para seu desenvolvimento pessoal e profissional e para a transformação da realidade em que o servidor está inserido. Dentre as estratégias de acesso está a oferta de cursos de formação gratuita é uma constante na EAP. O quadro 2 apresenta dados históricos dos últimos quinze anos referentes à política de incentivo à formação, qualificação e aperfeiçoamento nos últimos 15 anos.

Quadro 2 – Oferta de Cursos de Aperfeiçoamento, Formação de Carreiras e Pós-Graduação pela EAP, no período de 2004 a junho de2019.

Ano	Cursos	Carga Horária	Nº participantes
2004 a 2006	Qualificação Profissional Polivalentes	20h e 40h	262
2011	Programa de Excelência em Gestão	180h	427
2012	Programa de Excelência em Gestão	180h	1.721
	Programa de Boas Práticas em Gestão Pública	64h	409
	Programa de Desenvolvimento Estratégico de Pessoas (184h)	184h	2.258
2013	24º Curso de Formação Técnico Profissional para Guarda Municipal	410h	13
2015	25º Curso de Formação Técnico Profissional para Guarda Municipal	728h	26
2015/2016	Curso de Aperfeiçoamento em Gestão Pública de Tecnologia da Informação e Comunicação	180h	40
2015/2016	Especialização em Gestão Pública de Tecnologia da Informação e Comunicação – Turma in company, em parceria com a Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR)	360h	35
2017/2018	Especialização em Prevenção ao Uso de Drogas para População Escolar - Turma in company, em parceria com a Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR)	360h	45
2017/2018	Primeira Turma do Curso de Especialização em Administração Pública, realizada pela EAP	382h	30
2018	26º Curso de Formação Técnico Profissional para Guarda Municipal	728h	74
2018	Curso de Especialização em Gestão do Sistema Único de Saúde: Atenção Primária à Saúde	392h	108
2018/2019	Segunda Turma do Curso de Especialização em Administração Pública, realizada pela EAP (em andamento) – 382 horas	382h	30
2019	27º Curso de Formação Técnico Profissional para Guarda Municipal	636h	133

Fonte: IMAP, 2019

Além das ações de formação realizadas pela EAP, mediante procedimento de Chamamento Público, o IMAP credencia e celebra convênio com Instituições de Ensino Superior (IES), para oferta de cursos de Graduação e Pós-Graduação aos servidores públicos municipais de Curitiba e Região Metropolitana e para seus dependentes legais, com desconto mínimo de 15% (quinze por centos) no valor da matrícula e das mensalidades. Por meio do processo de credenciamento, o IMAP busca garantir que servidores municipais tenham acesso às IES comprometidas com a qualidade e a excelência da educação e que cumpram todas as exigências legais e estabelecidas pelo MEC.

Para os cursos de Pós-Graduação *Lato Sensu* e *Stricto Sensu* são concedidos de acordo com a legislação vigente, licença remunerada e ou financiamento parcial. O servidor efetivo e estável que estiver no exercício do cargo em carreira de nível superior poderá, a critério da Administração Municipal, requerer licença, sem prejuízo da remuneração do cargo ou financiamento parcial para realização de cursos de Pós-Graduação *Stricto Sensu* - Mestrado, Doutorado e Pós-Doutorado. Assim como requerer financiamento parcial para realização de cursos de Pós-Graduação *Lato Sensu* – Especialização.

A IMPLEMENTAÇÃO DOS CURSOS DE PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU NA EAP

A inserção da Escola de Administração Pública do IMAP no Sistema Estadual de Ensino como Escola Superior ocorreu no ano de 2017, após um minucioso processo avaliativo, sendo a EAP credenciada para oferta de cursos de especialização na área de Administração Pública por meio do Decreto Estadual n. 6.466/2017.

Como metodologia de abordagem, os cursos ofertados pela EAP envolvem a utilização de abordagem multidisciplinar e transdisciplinar, por meio de estudos de caso, relatos de experiências, trabalhos de campo, aulas integradoras e visitas técnicas aos órgãos da administração pública, projetos de intervenção, palestras sobre temas atuais e painéis de diálogo, todos com o objetivo comum de corroborar para um ambiente propício ao debate e reflexão dos conteúdos abordados no decorrer dos cursos e a realidade da Administração Pública Municipal, sempre com vistas à obtenção dos objetivos pré-estabelecidos no Projeto Pedagógico de cada um dos cursos.

CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O curso de Especialização em Administração Pública foi o primeiro curso de especialização implementado pela EAP e objetiva formar especialistas que contribuam com os propósitos da gestão municipal, visando à construção de uma atuação participativa, intersetorial e articulada entre o governo e a sociedade, aliando teoria e prática; desenvolver competências que possibilitem aos servidores a capacidade de tratar o cidadão como sujeito de direito, com ações de médio e longo prazo, de forma cooperativa, voltado para o coletivo, buscando sempre a transformação social; Possibilitar a atuação por meio de uma construção coletiva de novas alternativas e possibilidades para a ação pública; estimular o desenvolvimento de ações intersetoriais; Formar servidores pesquisadores comprometidos com a pesquisa sobre a Administração Pública em diferentes áreas; e fortalecer as ações de produção e disseminação de conhecimentos. (PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, 2017).

Com o referido curso, a EAP aprofundou estudos sobre Administração Pública, num esforço para contribuir com os propósitos de gestão municipal voltados à construção de uma atuação participativa, intersetorial e articulada entre governo e sociedade, visto que, acredita-se que a formação neste contexto é imprescindível para preparar os servidores municipais de Curitiba para enfrentar os complexos problemas de uma grande cidade e garantir participação cidadã no monitoramento e na avaliação das políticas públicas.

A primeira turma do curso, realizada no período de agosto de 2017 a fevereiro de 2019, contou com a participação de vinte e oito servidores do quadro da Prefeitura Municipal de Curitiba de diversas áreas da administração pública como: saúde, educação, assistência social, finanças, urbanismo, assistência social, finanças, abastecimento, meio ambiente, defesa social, entre outras, e dois representantes da comunidade vinculados a programas, projetos e ações da Administração Municipal, selecionados mediante processo seletivo simplificado a partir de um Edital de Chamamento.

O curso de Especialização em Administração Pública foi estruturado em vinte disciplinas: Estado e Capitalismo; Estado Brasileiro e Desenvolvimento; Administração Pública; Modelos de Gestão, Orçamento e Finanças Públicas; Planejamento Estratégico e Funcionamento do Setor Público; Gestão de Pessoas; Elaboração e Gerenciamento de Projetos; Gestão da Tecnologia da Informação e Comunicação; Metodologia de Pesquisa Científica I e II; Análise de Políticas Públicas e Indicadores; Política Municipal de Educação; Política Municipal de Saúde; Política Municipal de Assistência Social; Direitos Humanos e Cidadania; Sustentabilidade; Direito à Cidade e Desafios Urbanos; Setorialidade e Intersetorialidade; e Inovação e Políticas Públicas. (PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, 2017). As disciplinas estão organizadas em quatro módulos, direcionados ao estudo da Administração Pública num conceito humanista, sócio-histórico de natureza multidisciplinar e transdisciplinar, com concepção de ensino sociointeracionista e abordagem cognitivista, com carga horária de 380 horas. (PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, 2017). Destaca-se que a organização modular sequencial de disciplinas permite ao aluno compreender a sequência lógica de introdução e aprofundamento dos conteúdos programáticos do curso.

Os princípios metodológicos reflexivos integrados ao curso são orientados por três linhas de pesquisa do Núcleo de Pesquisa, sendo: (I) Governança Pública – Estado, Governo, Sociedade e Administração Pública: Governança Pública; Administração Pública contemporânea – Limites e Possibilidades; Planejamento Governamental; Transparência no setor público; (II) Planejamento Urbano e Desenvolvimento Regional: Sustentabilidade; Gestão Urbana; Acessibilidade e mobilidade urbana; Processo de expansão urbano-metropolitana; Desenvolvimento regional e local; (III) Análise e Gestão de Políticas Públicas: Políticas Públicas como campo multidisciplinar; Indicadores de Políticas Públicas; Análise e implementação de Políticas Públicas Políticas Públicas direcionadas; Inovação político-institucional. Essas três linhas norteiam, além dos quesitos metodológicos dos cursos, a pesquisa e a política editorial do IMAP.

O corpo docente responsável pelas disciplinas é composto por profissionais com Pós-Graduação, sendo 75% com titulação *Stricto Sensu* (35% Doutores e 40% mestres) e 25% com titulação *Lato Sensu* (Especialistas), sendo que destes docentes, 50% são servidores da Administração Pública Municipal e 100% tem experiência na área pública.

Para a conclusão de cada uma das disciplinas, que são avaliadas separadamente dentro de cada módulo, o aproveitamento dos alunos é mensurado a partir de trabalhos ou exercícios – individuais ou coletivos, para os quais são atribuídas notas. Além da aprovação nas disciplinas, os alunos devem entregar o Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), em formato de artigo científico, conforme as normas definidas no regulamento do curso e de acordo com as orientações gerais da coordenação do curso. Na primeira turma o índice de aproveitamento no curso foi de 97%. (PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, 2017).

Registra-se que os Trabalhos de Conclusão de Curso da primeira turma foram elaborados individualmente e apresentaram resultados de estudo realizados no âmbito da Administração Pública Municipal, com a aplicação dos conteúdos teóricos e metodológicos desenvolvidos ao longo do curso. Os temas, em sua maioria, foram vinculados às áreas de atuação dos servidores e respectivas políticas públicas, com possibilidades reais de aplicabilidade.

Como diferencial do curso de Especialização em Administração Pública, a normatização das atividades relacionadas ao TCC aponta como requisito de aprovação e critério para entrega do trabalho final, que a última versão do artigo científico seja submetida em um Periódico que tenha a classificação mínima B2 na Qualis Capes. Após a submissão, o aluno realiza a apresentação em Seminário de sua produção, visando o compartilhamento de conhecimentos gerados a partir do curso.

Enfatiza-se que dos vinte e nove artigos submetidos à avaliação de Periódicos nas áreas dos temas das pesquisas no mês de fevereiro de 2019, três deles já foram aceitos para publicação e os demais estão em processo de avaliação.

CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE: ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE

Em 2018, no período de março a dezembro, em parceria com a Secretaria Municipal da Saúde (SMS), foi realizado o Curso de Especialização em Gestão do Sistema Único de Saúde: Atenção Primária à Saúde. O curso tem como objetivo formar servidores com vistas ao aprimoramento de suas capacidades para o exercício pleno e adequado das funções gestoras do Sistema Único de Saúde (SUS), tais como, Autoridade Sanitária Local (ASL), qualificando e fortalecendo seus papeis nas Redes de Atenção à Saúde (RAS) em Curitiba. A proposta do curso foi estruturada em parceria com a equipe da SMS e teve como coordenação geral do curso, um servidor do Centro de Educação em Saúde (CES) da SMS.

A proposta fundamentou-se na implantação do Modelo de Atenção às Condições Crônicas (MACC). O MACC é um sistema lógico que organiza o funcionamento das RAS, articulando de forma singular as relações entre os componentes da rede e as intervenções sanitárias, definido em função da visão prevalecente da saúde, das situações demográficas e epidemiológicas e dos determinantes sociais da saúde, vigentes em determinado tempo e em determinada sociedade (MENDES, 2011); e objetiva estruturar estratégias organizacionais do sistema de saúde para o enfrentamento das Condições Crônicas, aquelas condições de saúde de curso mais ou menos longo ou permanente que exigem respostas e ações contínuas, proativas e integradas do sistema de atenção à saúde, dos profissionais de saúde e das pessoas usuárias para sua estabilização e controle efetivo, eficiente e com qualidade (MENDES, 2012).

Para esta implementação são necessárias profundas mudanças na forma como as equipes se estruturam e articulam-se para o enfrentamento dos problemas de saúde em seu território-saúde, o que exige o desenvolvimento de novas habilidades por meio de capacitação dos diferentes trabalhadores das equipes de saúde que devem ser promovidas de forma continuada, mediante suporte de equipes igualmente capacitadas em tecnologias de manejo de grupo e educação em saúde. Neste contexto, o papel dos gestores que nos atuam diferentes níveis da estrutura hierárquica da SMS Curitiba é fundamental para o aprimoramento e a qualificação das práticas em saúde nos diferentes territórios-saúde, seja no nível local, distrital ou municipal.

Organizados em três turmas, participaram do curso 115 servidores em exercício das funções gestora nas Unidades Básicas de Saúde (UBS) da SMS Curitiba. Indiretamente o curso atingirá a todos os usuários do SUS Curitiba que se beneficiarão das práticas de gestão qualificadas e das mudanças do modelo de atenção à saúde.

A carga horária total do curso de Especialização em Gestão do Sistema Único de Saúde: Atenção Primária à Saúde é de 392 horas presenciais, cursadas em dez meses. A matriz curricular do curso contempla três módulos e dez disciplinas, priorizando o ensino aplicado e a articulação entre teoria e prática, associando a aprendizagem à reflexão e análise de problemas concretos. As disciplinas ofertadas foram: Modelo Atenção à Condição Aguda e Modelo de Atenção à Condição Crônica; Território-saúde, território processo, territorialização, mapeamento dos recursos no território; As Redes de Atenção à Saúde (RAS) com ênfase na RAS materno-infantil, RAS Mental e RAS bucal; Promoção da Saúde, ação intersetorial e NASF; Metodologia de Pesquisa Científica; Administração Pública; Planejamento, Monitoramento e Avaliação; Gestão do Cuidado em Saúde: Prevenção de Agravos, Gestão da Clínica e Gestão de Casos; Gestão de Pessoas: habilidades de comunicação e administração de conflitos; e Gestão de Insumos, Medicamentos e Materiais. (PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, 2018).

Para a realização do Curso, foram empregadas as metodologias ativas de ensino-aprendizagem, respeitando-se os princípios da Andragogia, com vistas ao desenvolvimento de Competências (Conhecimentos, Habilidades e Atitudes) e a melhoria do Desempenho para o exercício da função das Autoridades Sanitárias Locais (ASL) da SMS Curitiba.

As metodologias empregadas buscam a centralidade do aluno, tornando-o protagonista do seu processo ensino-aprendizagem, fortalecendo sua autonomia para o exercício das suas funções gestoras. As metodologias ativas de ensino-aprendizagem utilizadas serão definidas, a partir dos objetivos educacionais propostos nas disciplinas, estabelecendo-se estratégias comuns ou individuais de acordo com as necessidades distintas de grupos e indivíduos.

Como TCC deste curso, tendo em vista a metodologia utilizada, optou-se pelo Relato de Experiência, ferramenta descritiva que apresenta uma reflexão sobre a ação ou conjunto de ações que abordam uma situação vivenciada no âmbito profissional de interesse da comunidade científica. O Relato de Experiência foi individual, de forma singular, único, que apresentou uma síntese reflexiva da trajetória ensino-aprendizagem do aluno durante o curso, com vistas à aplicabilidade no território-saúde dos mesmos.

Destaca-se que dos cento e quinze alunos que iniciaram o curso, cento oito foram certificados, o que equivale a 94% de aproveitamento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas para aprimoramento contínuo de servidores impactam na qualidade dos serviços públicos. Assim, a Escola de Administração Pública (EAP) do Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP) tem se reinventado constantemente quanto às políticas de formação e de desenvolvimento profissional, com estratégias metodológicas que primam pela aplicabilidade prática de conceitos que abrangem questões socioeconômicas e culturais que regem as Políticas Públicas e a gestão inovadora, numa perspectiva em que os servidores se tornam protagonistas em seu processo de aprendizagem e no desenvolvimento de ações que contribuam para alavancar os pontos fundamentais do Plano de Governo do Município.

Ao observar o número de servidores que concluíram os cursos de especialização e aperfeiçoamento na EAP, bem como o fomento à pesquisa e ao compartilhamento de conhecimentos por meio de publicações tanto internas quanto externas, é possível constatar a efetividade das políticas de formação adotadas pela EAP.

Os resultados obtidos no decorrer das formações têm aplicabilidade no contexto da prática dos servidores e corroboram para a pesquisa no campo da Administração Pública, pois despertam práticas na administração pública provenientes de discussões, debates e reflexões permeados por experiências vivenciais em diferentes áreas de atuação e embasadas por pesquisas teóricas e empíricas que permitem uma ampla construção de conhecimentos individuais e coletivos. Tais conhecimentos poderão subsidiar o desenvolvimento e aplicação de Políticas Públicas que contribuam para uma Gestão Pública de qualidade.

Os aspectos descritos nesta pesquisa enfatizam a importância da atualização constante das Políticas de Formação e Desenvolvimento Profissional no âmbito da Administração Pública, como ação estratégica para a gestão de conhecimento e aplicação prática deste na esfera Pública.

REFERÊNCIAS

CANÁRIO, R. Educação de Adultos. Um campo e uma Problemática. Lisboa, Educa, 2000.

INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – IMAP (org.). Estado, Planejamento e Administração Pública no Brasil. Curitiba: IMAP, 2016.

INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – IMAP. Sistema de Gestão Aprendere. Curitiba: IMAP, 2019.

MENDES, E. V. As redes de atenção à saúde. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde. 2011. 549 p. Disponível em: <http://www.paho.org/bra/index.php?option=com_docman&view= download&category_slug=servicos-saude-095&alias=1402-as-redes-atencao-a-saude-2a-edicao-2&Itemid=965>. Acesso em: mar. 2019.

MENDES, E. V. O cuidado das condições crônicas na atenção primária à saúde: o imperativo da consolidação da estratégia da saúde da família. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2011. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cuidado_condicoes_atencao_ primaria_saude.pdf>. Acesso em: mar. 2019.

PARANÁ. Decreto n. 6465, de 16 de março de 2017. Diário Oficial do Paraná, ed. 9907, 17 mar., p. 21.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. Projeto Político Pedagógico: Escola de Administração Pública. Curitiba: Instituto Municipal de Administração Pública, 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. Projeto Pedagógico do Curso de Especialização em Administração Pública. Curitiba: Instituto Municipal de Administração Pública, 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. Projeto Pedagógico do Curso de Especialização em Gestão do Sistema Único de Saúde: Atenção Primária à Saúde. Curitiba: Instituto Municipal de Administração Pública, 2018.

PROGRAMAS DE EXTENSÃO EM UNIVERSIDADES PÚBLICAS: UM ESTUDO DO PROGRAMA TRILHAS POTIGUARES

YONARA CLAUDIA DOS SANTOS (UFRN)
FELIPE DA SILVA TEIXEIRA (IFRN)

INTRODUÇÃO

A expansão do acesso ao ensino superior em universidades públicas, nos últimos anos, tem proporcionado a desmistificação da ideia que universidade é apenas para cidadãos com potencial poder aquisitivo. Esse avanço vai de encontro ao que diz no Art. 205 do terceiro capítulo da Constituição Federal (1988), onde retrata que "a educação é direito de todos".

O advento do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - Reuni, estabelecido pelo Decreto n°6.096/2007, pode ter influenciado o aumento do número de instituições de ensino superior da Rede Federal. De acordo com o Censo da Educação Superior 2009-2012, no Brasil haviam, em 2009, 2.314 instituições de educação superior, das quais 245 eram de teor público, sendo 94 pertencentes ao sistema federal. Os dados permitem observar que em 2012 houve um aumento para 103 instituições integrantes do sistema federal de educação superior. O Censo mostra ainda que, em 2012, o número de ingressantes em nível superior de ensino, no Brasil, foi de 334.212, enquanto em 2009 foram contabilizadas 253.642 matrículas (INEP, 2012).

Embora tenha sido identificado um aumento de 80,5 mil ingressos no ensino de nível superior, em um intervalo de três anos, os dados preocupam quando é levado em consideração que tais números representam apenas 1,94% da população brasileira com faixa de 20 a 24 anos (IBGE, 2010).

Com base nos dados supracitados, vale ressaltar que é papel das universidades, manter o princípio da indivisibilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Dessa forma, entende-se que os três pilares são essenciais para a formação crítica, intelectual e social do indivíduo, bem como abre portas à sociedade, em seu contexto geral. Isso é possível quando o processo de interiorização do acesso ao conhecimento, torna-se uma prática cotidiana (BRASIL, 1988).

Partindo desse pressuposto, percebe-se que a extensão é o pilar que mais se aproxima da ideia de acompanhamento e apoio à sociedade. Isso porque o processo prático desenvolve-se fora dos muros das universidades, atendendo as mais diversas culturas, situações e limitações em que vive determinado público.

Sabe-se que para atender as demandas da sociedade, é necessário planejamento e estratégias de implementação capazes de integrar, de forma plena, Instituição e Sociedade. Para isso, as instituições de ensino superior desenvolvem atividades e programas de extensão que visam diminuir o espaço existente entre Academia e Sociedade.

Com base nisso, compreende-se que tais projetos e/ou programas, necessitam de constante aperfeiçoamento em seus métodos e estratégias de planejamento. Visto que, é necessário acompanhar as mudanças sociais, que periodicamente ocorrem, seja no âmbito da resolução de um problema inicial ou na identificação de novas demandas à serem assistidas. Dessa forma, durante o processo de implementação, após a realização das adaptações essenciais para melhorias práticas e metodológicas, elevam-se as chances de obtenção de resultados positivos para ambas as vertentes – comunidades acadêmica e externa.

O Programa Trilhas Potiguares, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) – considerada pelo Ministério da Educação, como melhor instituição de ensino superior Norte-Nordeste, 2015, da rede pública, com nota 04 de 05 na faixa do Índice Geral de Cursos (IGC) – atua desde 1996, com práticas de extensão, em municípios potiguares de até 15.000 habitantes (UFRN, 2016).

A proposta é integrar o conhecimento adquirido na universidade, com a promoção da participação social, educação e cultura, atreladas às necessidades da "comunidade externa". E desse modo, propiciar o conhecimento "crítico e participativo da sociedade, com uma visão interdisciplinar sobre a realidade na qual se insere" (UFRN, 2016).

Embora o Programa Trilhas Potiguares exista há mais de 20 anos e ao longo deste período tenha passado por amadurecimento em sua estrutura institucional, e para além da qualidade dos resultados que o programa tem produzido no âmbito das comunidades que atende, e de seu público interno (professores, técnicos-administrativos e estudantes), faz-se necessário inserí-lo em uma dinâmica de avaliação no sentido de validar ou propor ajustes na sistemática que envolve o seu funcionamento.

É válido ressaltar que a avaliação de programas e políticas públicas é tida como uma, indispensável, ferramenta de controle. Haja visto que expõe a viabilidade das ações e proporciona ao gestor, subsídios para a tomada de decisão, de modo que seja possível realizar as adaptações cabíveis, caso necessário, com economia de recursos financeiros e de tempo (ARRUDA, 2006).

Como forma de exemplificação, para melhor entendimento do desenrolar da problemática deste estudo, foram elencados dois municípios com perfis distintos, de modo que apenas um, se encaixa nos requisitos de admissão ao Programa. O primeiro será denominado "M1", e o segundo "M2". O Programa Trilhas Potiguares adota uma metodologia de atividades com propostas dinâmicas de interdisciplinaridade, abrangendo municípios de até 15.000 habitantes, conforme o Edital n° 005/2016 PROEX/UFRN. No entanto, os dados contábeis das finanças brasileiras, revelam que as demandas para serviços públicos em municípios de pequeno porte, tendem a ser, em volume e complexidade, simples de serem administradas. Enquanto os municípios de porte médio, podem apresentar maior dificuldade em atender as necessidades da população.

Tal ideia fundamenta-se quando levada em consideração, a Receita Corrente Líquida Per Capita; a Média de Aluno por Professor; e, o Número de Unidades de Saúde com Atendimento Ambulatorial e Médico e Especialidades Básicas, visto que esses indicadores englobam as áreas temáticas mais requisitadas pelo Programa.

Os dados das Finanças Públicas Municipais – FINBRA, disponibilizados no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI, do Tesouro Nacional mostram que em 2013, a Receita Corrente Líquida Per Capita em M2, com 3.521 habitantes, de acordo com Censo de 2010 – foi de R$ 4.013,13, enquanto M1, com 42.652 habitantes, o valor da Receita restringe-se a R$ 1.273,15. No que concerne aos indicadores "Saúde e Educação", os dados do IBGE (2015), mostram que a média de alunos pelo número de professores no ensino fundamental em escolas municipais, totalizam 18 em M1, e 17 em M2. Já com relação ao número de estabelecimentos de saúde de atendimento ambulatorial com especialidades básicas, as informações encontradas no IBGE (2009) são de 16 para M1 e 02 para M2, o que, por sua vez, totaliza uma média de 2.666 e 1.761 possíveis atendimentos para cada unidade, respectivamente.

Os dados expostos, permitem inferir que o município maior, o qual não se adequa ao critério "população" do Programa Trilhas Potiguares, apresenta demandas não assistidas que caracterizam vulnerabilidade maior ou igual ao munícipio menor. O que requer a atenção de atividades de caráter interventivo, adequando-se, relativamente, à finalidade do Programa.

Diante disso, foi elencado como objeto de estudo desta pesquisa, a insensibilidade dos critérios de abrangência do Programa Trilhas Potiguares. A principal abordagem, que delimita o problema a ser trabalhado no decorrer deste estudo, reflete em: De que forma pode ser realizada uma eventual reavaliação dos critérios de ingresso, utilizados pelo Programa Trilhas Potiguares?

Como pressuposto básico para o alcance de resultados pertinentes ao tema em questão, o presente trabalho tem como objetivo fundamental, propor uma revisão dos critérios técnicos que norteiam o ingresso dos municípios no programa. Para que se obtenha o propósito da pesquisa, foram apontados como elementos complementares, dois objetivos específicos que devem ser alcançados durante o desenrolar desta pesquisa, a saber:

a. Identificar os critérios utilizados pelo Programa Trilhas Potiguares, para admissão dos municípios;
b. Relacionar o perfil dos municípios que não se adequam aos critérios de admissão ao Programa Trilhas Potiguares à insensibilidade do método, atualmente, utilizado.

O desenvolvimento deste trabalho apresenta elevada importância para os estudiosos do campo de políticas e gestão pública, extensão universitária, que habitualmente envolvem-se em questões específicas de cunho educativo e sociocultural, bem como à comunidade receptora das ações que a extensão propicia. Além desses, a relevância da proposta, abrange os que buscam constantes melhorias nas práticas estratégicas de implementação de projetos, tanto em fase de idealização quanto em processo de aperfeiçoamento, seja de teor público, privado ou correspondente ao terceiro setor.

2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO EDUCACIONAL

No Brasil, a forma de gestão não é algo estático e sabe-se que distintos modelos de gerenciamento fazem parte do seu histórico estatal. Ao longo dos anos, a Administração Pública sofreu intensas mudanças no que concerne a forma de gestão, tramitando de patrimonialista, no início do século XX, com caráter oligárquico e práticas ainda semelhantes as vivenciadas no período do escravismo, até chegar ao presente modelo, o democrático.

É possível identificar que no processo de transição, do modelo autoritário ao democrático, houveram grandes conflitos de interesses e distintas ideologias. O que marca o modelo de Administração Patrimonialista é o autoritarismo e a apropriação particular de o que é bem público, cuja prestação de serviço era exercida por meio de indicação do gestor (OLIVEIRA; OLIVEIRA; SANTOS, 2011).

A liberdade de expressão, adquirida com o passar dos anos, em conjunto com a Administração Gerencial, deu "poder" ao que hoje é denominado "cliente-cidadão", o qual possui voz ativa no concernente a exigir seus direitos, bem como a qualidade no serviço público, ofertado pelo Estado (PAULA, 2005b).

Todo esse trâmite evolucionário de gerenciamento público, no Brasil, ocasionou lacunas evidentes, em diversas áreas. No âmbito educacional, por exemplo, têm-se hoje, o reflexo da discrepância em oferta de serviços, por classes sociais. Embora o poder público levante medidas de incentivo à educação, para a população de menor favorecimento econômico, vê-se que os princípios de igualdade e democracia não atuam de forma linear. Para BARROZO (2004, p.133) "[...] como fragmento da experiência constitucional brasileira, o regime de distribuição de bens educacionais falha no teste da igualdade". Em outras palavras, o sistema educacional tem funcionado como um eficiente instrumento de reprodução das desigualdades sociais, assim como as existentes na sociedade capitalista brasileira (ALMEIDA; NOGUEIRA, 2002).

Sabe-se que a educação é o berço para o desenvolvimento, em qualquer instância. O art. 205 da Constituição de 1988, diz que a educação visa o "desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho". O artigo 206 aponta a Igualdade, Liberdade, Pluralismo de Ideias, Gratuidade do Ensino, Valorização dos Profissionais, Gestão Democrática e Garantia de Padrão de Qualidade, como princípios essenciais para o ensino.

Embora haja 48,8 milhões de matrículas nas escolas de educação básica no Brasil, onde 63,3% são equivalentes ao setor público, houve um aumento de 5,1% de participação da rede de ensino privada, que em 2008 era de 13,3% e expandiu para 18,4% em 2016. No entanto, o cenário atual da educação brasileira, não é satisfatório. De acordo com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB (2015), as Escolas Públicas de Ensino Fundamental e Médio, possuem nota abaixo de 6.0, e os dados do IBGE apontam que 8% da população brasileira, com 15 anos ou mais, são analfabetas.

Diante desse cenário, faz-se necessário que os governantes acionem medidas emergenciais de correção, como elaboração de Políticas Públicas, com a finalidade de reorganizar uma sociedade vítima da desigualdade educacional. Isso para que seja desmistificada a ideia da "inércia causada pela parca educação e da pobreza entre gerações da mesma família que marca o país com cicatriz brutal" (BARROZO, 2004, p. 133).

Sabendo que políticas públicas podem ser entendidas como medidas assistenciais, advindas de problemas sociais, discutidos na agenda pública, é imprescindível que haja um vigoroso acompanhamento em sua "vida útil". Ou seja, é de suma importância que as Políticas Públicas, quando em vigor, sejam habitualmente analisadas e avaliadas (SOUZA, 2006).

Levando em consideração a vertente educacional e a existência de demandas reprimidas, que requerem políticas sociais de apoio, e reivindicam o direito à continuidade da jornada ao conhecimento, o Brasil vivenciou, nos últimos dez anos, um processo de expansão da educação superior. Com isso, foram criados programas sociais, como o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni; Programa Universidade para Todos – Prouni; e o Fundo de Financiamento Estudantil - FIES.

2.2 OS DESAFIOS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

A desigualdade social, que se arrasta por séculos no Brasil, gerou uma série de problemas e más consequências que marcam o Estado, pelos constantes escândalos de corrupção política, aumento incontrolável da violência e desvalorização do serviço público de atendimento ao cidadão. O Brasil carrega o título de país subdesenvolvido, e conforme o Índice de Desenvolvimento Humano de 2014 – IDH/2014, ocupa a 75ª posição no ranking global (PNUD, 2017). Essa conjuntura, permite a alavancagem de discussões sobre o quadro social do Estado, e os questionamentos sobre a oferta de serviços no setor educacional, quanto ao desequilíbrio existente na busca pelo acesso à educação, principalmente a educação especializada, como o Ensino Superior.

Sabe-se que o avanço existente na educação superior no Brasil, nos últimos anos, pode estar relacionado aos Programas de Incentivo, como Prouni, ou o Sistema de Seleção Unificada – Sisu, cujo acesso é dado sob nota final do Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM. Os índices apontam que em 2009 foram constatadas 5.952.490 matrículas, e em 2013, 7.305.977 matrículas na educação de nível superior, totalizando um aumento de 22%, o que pode ser relativamente considerado um baixo índice, tendo em vista um intervalo de quatro anos (INEP, 2013).

Embora seja visível o aumento de ingressantes na educação superior, e a possível relação às medidas de incentivo do Governo Federal, autores contestam a eficiência de tal método, quando levado em consideração as "medidas emergenciais" ou "políticas afirmativas" para a educação superior. Ou seja, as ações que favorecem as categorias que, historicamente, fazem parte da exclusão social.

Para Batista (2015), as ações afirmativas para a educação superior, são uma forma de incluir as principais vítimas da desigualdade educacional para esse nível. A autora diz ainda que esse método "trata-se de uma política pública de corte social, cuja oferta é focalizada para cidadãos que, por razões de sua origem étnica, racial e/ou socioeconômica, não tiveram/têm acesso à Educação Superior", e acrescenta:

> As políticas públicas de ações afirmativas para a Educação Superior [...] oferecem momento privilegiado para flagrar os efeitos da inércia política e do preconceito da sociedade brasileira. Mas oferece, igualmente, uma oportunidade de escolha fundamental: ou reforça-se o ciclo do patrimonialismo político e do preconceito social que se arrastam desde o início de uma sociedade ainda sob o signo da escravidão ou procura-se rompê-lo (BATISTA, 2015, p.96).

Tais argumentos podem ser considerados como egoísmo, se vistos pela vertente de que os atores vítimas da desigualdade social, não devem adentrar na universidade, devido "incapacidade intelectual" advinda das falhas existentes na oferta do ensino público. Por outro lado, as medidas afirmativas para a educação superior, podem ser consideradas como uma forma de manter o preconceito incorporado na sociedade, ao longo da história, afirmando que se não forem estabelecidas "cotas", a classe social menos favorecida, a princípio economicamente, dificilmente teriam acesso ao ensino superior público. Diante disso, vê-se que o essencial, seria que o Estado cumprisse o papel de oferecer ensino de qualidade, a todos os cidadãos, independente de classe econômico-social e afins.

A busca pela igualdade educacional abre espaço para ressaltar que um país desenvolvido é reflexo de uma sociedade evoluída, o que advém de uma boa educação. É papel do Estado, fornecer o acesso ao ensino, e com isso eleva-se a primazia de que a democratização na oferta desse serviço, é indispensável, no nível básico, bem como na educação superior. Haja visto que a formação do intelecto humano é um processo realizado gradativamente. Isso releva os conceitos de educação como bem público de direito comum, capaz de gerar cidadãos com melhor rendimento no aspecto moral, intelectual e social (SOBRINHO, 2013).

Para Sobrinho (2013), estão atribuídas às Instituições de Ensino Superior (IES), a constituição de uma sociedade portadora de princípios "éticos, científicos e técnicos". Isso leva à discussão da seriedade em destacar a educação como "bem público de direito social". Porém, o autor aponta como principal ameaça a este bem público, a desvalorização da educação pública, a partir do eixo mercantilista. Isso porquê na atualidade, e em termos de primórdios capitalistas, a educação superior tende a ser exposta como produto comercial, sendo distanciada do princípio ideal educacional, a preeminência da dignidade humana.

> As instituições educativas, especialmente as universidades, são referências e centros fundamentais para a produção, o avanço e a elevação da vida intelectual da nação e da sociedade. Elas contribuem efetivamente com os esforços coletivos de construção dos bens públicos e comuns, por meio de conhecimentos (SOBRINHO, 2013, p.116).

Naturalmente, as IES são entendidas como patrimônio estabelecido para o bem comum da sociedade. A questão é que a principal identidade tem sido ameaçada, o que distancia do contexto, os preceitos da equidade, trazendo à tona, a desigualdade presente no corpo social. É fato que o equilíbrio socioeducacional advenha de uma cidadania democratizada, no entanto, faz-se necessário que o ensino seja aplicado com qualidade, a fim de que os sujeitos não apenas obtenham conhecimentos técnicos, mas também se tornem cidadãos melhores (SOBRINHO, 2013).

Com base nas demandas já mencionadas, as universidades têm a missão de adotar e realizar a troca de conhecimento, também de forma prática, por meio de contatos externos, a fim de que a comunidade estudantil obtenha uma formação mútua, tanto em conhecimento científico quanto empírico, e a comunidade externa seja os principais atores dessa formação. Para isso, faz-se necessário que a vertente "Extensão", um dos tripés que constituem a universidade, seja algo melhor explorado e possa gerar bons resultados, posteriormente.

2.3 EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA E O SEU PAPEL PERANTE A SOCIEDADE

Falar sobre extensão universitária, abre espaço para discussões em diversos contextos. Um deles, é a sua origem. Na literatura, menciona-se que a inserção da extensão, no Brasil, possui influência em três vertentes, que marcaram a sua história em um cenário mais amplo.

A primeira vertente são as universidades populares europeias, ainda no século XIX, com o intuito de oferecer espaço na universidade, mesmo que externamente, àqueles que não possuíam acesso. Inicialmente, esse contato seria uma relação unilateral de transmissão de conhecimento (Fraga, 2017). O surgimento da expressão "extensão" se deu, de fato, no Brasil, em 1931, no primeiro Estatuto das Universidades Brasileiras, "referindo-se ao oferecimento de cursos e conferências e caráter educacional [...] e só ressurge no texto da Lei nº 5.540/68, tornando-a obrigatória em todas as Instituições de Ensino Superior do Brasil" (ARROYO; ROCHA, 2010, p. 137).

O segundo ponto de influência, seriam as ações extensionistas dos Estados Unidos, caracterizadas como um tipo de prestação de serviços, que originou a extensão rural, no Brasil, em 1926, objetivando assistência técnica aos agricultores; a terceira vertente estaria ligada ao movimento de Córdoba, na Argentina, cuja temática logo se espalhou em diversos países vizinhos, onde comunidade estudantil, docentes e sociedade, reivindicavam por democracia, direitos iguais, e também pela oportunidade de praticar a extensão, de forma que fosse possível aproximar universidade, da comunidade externa (FRAGA, 2017).

Em síntese, vê-se que:

> [...] tanto as experiências de Universidades Populares europeias como as experiências estadunidenses tinham como fundamento a transferência de conhecimento. Já na América Latina, as experiências tiveram maior caráter contestatório e de aproximação com as lutas operárias, do que a busca por 'ilustrar as massas'. Como diferencial, partiam da ideia das classes populares como sujeito ativo, e não passivo, na relação entre universidade e sociedade (FRAGA, 2017. p. 9).

Levando em consideração o objetivo primário dos movimentos que caracterizam a extensão, a literatura traz críticas, ao termo e sua aplicação, em determinados aspectos. Paulo Freire (1983), em seu livro "Extensão ou Comunicação?" se opõe à ideia da extensão agrícola, apontando-a como "invasão cultural, através do conteúdo levado, que reflete a visão do mundo daqueles que levam, que superpõe à daqueles que possivelmente recebem". Em outras palavras, o teórico critica a ideologia unilateral com a qual era aplicada a extensão em forma de "prestação de serviços".

Em concordância com a criticidade à atuação unilateral existente, em partes, na aplicação da extensão educativa, o autor Michel Thiollent (2000), reforça a ideia já exposta por Paulo Freire (1983), onde o mesmo se opõe às interações estáticas entre atores ativos e passivos, envolvidos em uma determinada ação.

Thiollent reforça ainda que:

> [...] a extensão também é uma construção ou (re) construção de conhecimento, envolvendo, além dos universitários, atores e públicos com culturas, interesses, níveis de educação diferenciados. A construção extensionista não está limitada aos pares, abrange uma grande diversidade de públicos externos com os quais é preciso estabelecer uma interlocução para identificar problemas, informar, capacitar e propor soluções (THIOLLENT, 2000, p.02).

Em suma, a extensão deve ser considerada como parte integrante de um processo educacional, de maior escala. Não sendo empreendido de maneira isolada ou estática, mas, corroborando com os demais aspectos educacionais, ensino e pesquisa.

De modo geral:

> A extensão universitária deve ser concebida, portanto, como ação que visa, principalmente, a formação do indivíduo-cidadão que irá atuar nos diversos segmentos profissionais, e que, provavelmente, neles encontrará situações nem sempre previstas nos conteúdos de teor específico dos cursos de graduação e que ultrapassam a necessidade de conhecimentos técnico-científicos, exigindo dele posições socialmente comprometidas (ARROYO; ROCHA, 2010, p. 138)

Desse modo, a bilateralidade deve exercer um papel preponderante na construção do conhecimento, durante a aplicação da ação extensionista. Isso condiz mais uma vez com a visão de Thiollent (2000), o qual afirma que a ideia de transferência de conhecimento, de forma unilateral, é um processo inoperante.

Outro ponto que incide na desconstrução restritiva do aspecto assistencialista, visto por muitos, quando relacionado à programas de extensão, é a definição dada no Plano Nacional de Extensão Universitária, onde extensão é definida como "o processo educativo, cultural e científico, que articula o ensino e a pesquisa, de forma indissociável e viabiliza a relação transformadora entre a universidade e a sociedade" (BRASIL, 1998, p.05).

2.4 PROGRAMAS DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA

Para melhor entender as atribuições da extensão no âmbito universitário, faz-se necessário explorar, a fundo, o papel das universidades. Conforme Arroyo e Rocha (2010, p. 137), "por um lado, a missão e razão de existência das universidades está em produzir e difundir o conhecimento, com objetivos mais ambiciosos para os níveis fundamental e médio". Por outro lado, os referidos autores citam Calderon (2007, p.58), o qual retrata que "a missão pública da educação superior é formar cidadãos profissional e cientificamente competentes, bem como comprometidos com o desenvolvimento social do país".

Sabe-se que a extensão universitária deve atuar de forma indissociável, bem como promover a interação entre IES e comunidade externa. Por isso, os programas de extensão universitária têm ganhado espaço, isto é, pelo fato de atuarem em um determinado ponto de demanda social, junto à comunidade, contribuem em ações transformadoras de determinadas situações locais.

Criado em 2003, o Programa de Extensão Universitária (ProExt) do Ministério da Educação (MEC) "abrange a extensão universitária com ênfase na inclusão social", e com isso, objetiva dar apoio às IES públicas, "no desenvolvimento de programas ou projetos que contribuem para a implementação de políticas públicas" (BRASIL, 2016). Isso deixa relativamente explícito que os programas de extensão, mesmo que no âmbito universitário, desenvolvam atos políticos, ou seja, promovam ações de caráter transformador. Por um lado, pode ser benéfico para o mérito da instituição promotora, para o crescimento do conhecimento prático da equipe envolvida, e para a comunidade receptora das ações. Por outro lado, pode ser confundido com a visão assistencialista que existe, em relação à extensão universitária. E uma terceira vertente, pode ser ainda relacionada à um método "tapa buraco" que atua diretamente em uma realidade vítima de falhas governamentais, isto é, realizando, ou pelo menos em partes, ações de competência do Estado.

Diante do exposto, vê-se a tenra relevância dos programas de extensão, para a formação do cidadão, tanto relacionado ao público dos estudantes que logo se tornarão profissionais capacitados à atuarem no mercado de trabalho, quanto à população da comunidade externa. É uma via de mão dupla, que instiga a construção de uma sociedade melhor.

Levando em consideração o processo de ensino-aprendizagem, mútuo e no sentido prático, como é proporcionado pela extensão universitária, vale salientar que para o ciclo processual ocorrer de forma plena, faz-se necessário a realização de constantes avaliações, a fim de que as atividades desenvolvidas se mantenham de acordo com as demandas contemporâneas, expostas pela sociedade.

Arroyo e Rocha (2010, p. 141) definem a avaliação formativa como:

> [...] uma ação que deve estar sempre em processo de transformação – nunca estará suficiente, terminada – e que deve se colocar à busca pela continuidade e melhoria daquilo que se avalia, bem como dos próprios processos, procedimentos e instrumentos nela utilizados. Uma avaliação sempre tem caráter transformador, porque afeta a vida das pessoas envolvidas, produz efeitos sobre elas, devendo ser importante instrumento para mover a tomada de decisões diante dos resultados obtidos.

Contudo, o processo de avaliação formativa, desenvolvido por programas de extensão, gera resultados mais profundos, quando se adota o método do "crescer junto". Ou seja, a formação, em sentido macro, não se obtém de resultados colhidos de determinados discentes envolvidos, ou mesmo a instituição responsável, mas sim dos laços humanos e relações socioeducativas cultivadas ao longo da ação. É válido ressaltar, ainda, que para a realização de uma avaliação de programas de extensão, devem ser abordados critérios segundo a natureza e especificidades de cada um (SOBRINHO; RISTOFF, 2002).

2.5 CARACTERIZAÇÃO DO PROGRAMA TRILHAS POTIGUARES

O "Trilhas Potiguares" atua no interior do Rio Grande do Norte, desde 1996. No entanto, foi consolidado como "Programa", no ano 2000, com a repercussão obtida mediante o "Projeto Trilhas". A princípio, sua execução era dada por um grupo específico de docentes e discentes, que objetivavam esquematizar a "biodiversidade" existente no Estado. Essa ação proporcionou, nos anos seguintes, a catalogação de aninais e plantas (CABRAL, 2016).

Com o decorrer dos anos, o Programa foi ganhando um novo formato, tendo em vista que foi percebido a existência de um nicho específico. O de incorporar ao programa, ações diversificadas, capazes de envolver as múltiplas áreas de conhecimento. Com isso, seria possível abranger um público maior, e intensificar o elo, um tanto retraído, entre Universidade e Sociedade (CABRAL, 2016).

A intenção do Programa, tem sido envolver um maior número de discentes, docentes e técnicos, da Universidade, bem como, atender, com interdisciplinaridade, um notório público diversificado, de atores sociais. É a forma prática de aplicar o ensino e a pesquisa, com indivisibilidade entre públicos, promovendo assim a função social da Universidade.

Para isso, as ações são implementadas no contexto de promover os princípios da soberania popular e desenvolvimento socioeducativo, por meio da disseminação de conteúdos na área da educação, saúde e cultura. Dessa forma, é possível alcançar o objetivo da transformação social, nos âmbitos da equipe institucional e comunidade externa, tornando viável a ideia de que os receptores do Programa, sejam agentes multiplicadores de conhecimento.

2.5.1 PROCESSO DE ADMISSÃO AO PROGRAMA TRILHAS POTIGUARES

O Processo de Admissão ao Programa Trilhas Potiguares, acontece por meio de Edital Anual, publicado em duas etapas. A publicação do primeiro edital, geralmente ocorre no segundo semestre do ano antecedente à Edição seguinte, com a finalidade de selecionar os municípios que receberão as equipes, como o Edital 005/2016 PROEX/UFRN; já a publicação do segundo, dá-se ao início do primeiro semestre de cada ano letivo, objetivando a seleção da "equipe trilhas", coordenadores e alunos, como o caso do Edital 001/2017 PROEX/UFRN.

As atividades desempenhadas pelo "Trilhas Potiguares", em cada município, formam um "Projeto de Extensão", que quando unidos, constituem o Programa. Cada projeto deve, impreterivelmente, ser registrado no sistema de atividades da instituição. A composição da equipe dá-se por 02 coordenadores – docentes e/ou técnicos-administrativo - discentes - graduação, pós-graduação ou ainda, servidor do quadro de técnicos-administrativo da UFRN, com um total de até 20 pessoas – e representantes dos municípios (Edital 005/2016 PROEX/UFRN).

2.5.2 PROCESSO DE SELEÇÃO DOS MUNICÍPIOS

A Pró-Reitoria de Extensão da UFRN, lança edital de seleção sob coordenação geral do Programa Trilhas Potiguares, para adesão de municípios à sua nova edição. O critério estabelecido, prediz ser permitido a participação de "pequenos municípios" do Estado do Rio Grande do Norte, que possuam até 15.000 habitantes. A adesão dá-se por meio de preenchimento e envio de Ficha de Inscrição, e após a seleção, os gestores de cada município devem assinar um Termo de Compromisso, que o responsabiliza à acolher e viabilizar todas as demandas pertinentes à atuação da "equipe trilhas" e execução dos projetos propostos no período de planejamento, além de indicar um representante do município, que atuará como "Coordenador Local" (Edital 005/2016 PROEX/UFRN).

Ainda conforme o Edital 005/2016 PROEX/UFRN, os municípios participantes, são responsáveis pelo fornecimento de todas as informações e materiais necessários para a construção e realização das atividades à serem desenvolvidas durante o período de execução dos projetos, no município, que tem duração de no mínimo 07 dias. Bem como, arcar com alimentação, hospedagem e transporte da equipe, além de divulgar, previamente, o programa, no município, acompanhar a equipe, do período de planejamento até as visitas extraordinárias de continuidade, havendo necessidade.

É de competência do coordenador local, atuar como facilitador do município para com a coordenação da equipe trilhas, a fim de que haja plena comunicação e organização, para um efetivo desempenho das atividades. O representante do município, possui a função de acompanhar, viabilizar os processos e avaliar a execução dos projetos (Edital 005/2016 PROEX/UFRN).

2.5.3 PROCESSO DE SELEÇÃO DA EQUIPE DE COORDENADORES INSTITUCIONAIS E DISCENTES

O Edital anual de seleção para coordenação das equipes do Programa Trilhas Potiguares, estabelece como prerrogativa, que o candidato à função, faça parte do quadro de servidores efetivos da Instituição, seja ele docente ou técnico-administrativo, com, no mínimo, nível superior. Para compor a "Equipe do Trilhas Potiguares", é fundamental que o candidato - coordenador ou discente - conheça a política do Programa e possua habilidades e disponibilidade de desempenhar as atividades necessárias, a fim de que a ação obtenha resultados positivos. A adesão é realizada, unicamente, via SIGAA, por meio de preenchimento de formulário (Edital 001/2017 PROEX/UFRN).

Conforme o Edital de seleção da "Equipe Trilhas Potiguares" (Edital 001/2017 PROEX/UFRN), são atribuições do coordenador, elencar os estudantes que comporão sua equipe e realizar o processo de capacitação, além de participar de todos os procedimentos de planejamento, acompanhamento e execução das atividades, bem como, participar dos eventos pré-definidos em edital, como a CIENTEC, e apresentar os relatórios e resultados alcançados com as ações realizadas.

É competência dos discentes, a participação em todo o processo de elaboração das atividades que serão realizadas, em resposta às demandas do município, assim como, exercer as funções que lhes foram atribuídas, com proatividade, seja em ações de atendimento ao público, ou apresentação de palestras e oficinas. Para isso, faz-se necessário expor seus conhecimentos, de forma que o público alvo, possa acompanhar, isto é, adaptando a linguagem à realidade local (Edital 001/2017 PROEX/UFRN).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Quanto aos fins, o projeto apresenta traços das pesquisas Descritiva, Exploratória e Intervencionista. Andrade (2002), trata a pesquisa descritiva como o estudo da observação dos fatos, de modo que o pesquisador seja capaz de realizar sua análise, sem qualquer tipo de interferência nos resultados dos fenômenos averiguados.

Utilizando recortes de Vergara (1997) e Gil (1999), a pesquisa exploratória dá-se pelo pouco conhecimento exposto, de determinado assunto, oportunizando a realização de uma investigação mais afunilada, isto é, com maior aprofundamento.

Para Vergara (1997), a pesquisa intervencionista trata-se do objeto de interferência na realidade dos fatos estudados. Quando o investigador não se contenta em apenas descrever tal fenômeno, e busca solucionar problemas encontrados no percurso da análise. Tal tipologia, difere em sua totalidade, da pesquisa descritiva, entretanto, a exposição de ambas, neste estudo, justifica-se pelo fato de que buscou-se encontrar resultados concretos e verídicos, com relação a insensibilidade do critério de admissão, utilizado pelo Programa Trilhas Potiguares.

Desse modo, o que fundamenta a exposição da investigação intervencionista como parte presente da pesquisa, é que a partir dos resultados alcançados, fosse possível uma avaliação dos critérios técnicos adotados pelo programa, no que tange a adesão dos municípios nas etapas anuais ofertadas, a fim de que as ações melhores atendam, o que, de fato, prega a essência do Trilhas Potiguares.

Quanto aos meios, refere-se a estudo de caso e pesquisa bibliográfica. Estudo de caso, pois se delimita à um determinado programa, de uma determinada instituição pública, apresentando características aprofundadas de averiguação, com maior detalhamento. Trata-se ainda de pesquisa bibliográfica, em virtude de a pesquisadora recorrer a materiais já existentes, disponibilizados ao público, seja em sua forma física, ou plataforma digital (VERGARA, 1997; GIL 1999).

A abordagem do projeto, é delineada no formato quanti-qualitativo. Denzin e Lincoln (2006, p.17) definem pesquisa qualitativa como "um conjunto de práticas materiais e interpretativas que dão visibilidade ao mundo". Essa tipologia enquadra-se neste estudo, devido a pesquisadora ter atuado como observadora participante, em uma edição do programa em pauta.

Para Fonseca (2002), a pesquisa quantitativa possibilita a objetividade nos resultados alcançados após a análise dos dados. Isso porque, geralmente, a amostragem utilizada, se aproxima ao máximo da população geral. A fim de que os resultados apresentem maior precisão, utiliza-se a linguagem matemática, cujo os dados são analisados a partir de instrumentos neutros. O enquadramento de tal abordagem, dá-se pelo fato de que foram coletados dados quantitativos, de sites oficiais, como Tesouro Nacional e IBGE.

O instrumento de análise, utilizado nesse projeto de intervenção foi a ferramenta de estratégias, "Matriz Swot". SWOT são siglas que no inglês significam Stregths, Weaknesses, Opportunities, Threats, ou seja, Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças. É uma forma de retratar em um plano, o que e aonde precisa de aprimoramento, no objeto de análise. As categorias denominadas como pontos fortes e fracos, são definidas a partir do ambiente interno, enquanto as oportunidade e ameaças, são fatores evidenciados externamente. Com uma análise bem definida, isto é, realizada de forma cautelosa, há grandes chances de sintetizar os dados obtidos e assim, estabelecer a tomada de decisão mais estável (GONÇALVES; CINTRA; TEIDER, 2010).

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A intenção desta pesquisa foi realizar uma proposta de análise aos critérios de admissão do Programa Trilhas Potiguares, implicando que devem ser apontadas as forças e fraquezas "do programa", e diagnosticar as oportunidades e ameaças "para o programa".

Para fins de leitura visual, e em seguida apresentar a análise na Matriz SWOT, a Tabela 1 mostra os dados encontrados no Tesouro Nacional (2013) e IBGE (2009), a respeito de dois municípios, cujo apenas um, se adequa ao critério "população", estabelecido pelo Programa. Embora a margem de erro possa ser entendida como ampla, devido ao intervalo de tempo dos dados, estes são os mais próximos da realidade, tendo em vista que não foram encontradas informações recentes, em ambas as plataformas.

Tabela 1: Dados comparativos de perfil de municípios como parâmetro de inclusão/exclusão ao Programa Trilhas Potiguares

M1		
Receita Corrente Líquida	População	Receita Corrente Líquida Per Capita
R$ 54.302.453,28	42.652	R$ 1.273,15
Matrículas Ensino Fundamental 2015	Professores	Média de Aluno/Professor
3.104	173	18
Atendimento Ambulatorial com Especialidades Básicas	População	Média De Pacientes por Estabelecimento com Especialidade Básicas
16	42.652	2.666
M2		
Receita Corrente Líquida	População	Receita Corrente Líquida Per Capita
R$ 14.130.241,15	3.521	R$ 4.013,13
Matrículas Ensino Fundamental 2015	Professores	Média de Aluno/Professor
756	45	17
Atendimento Ambulatorial com Especialidades Básicas	População	Média De Pacientes por Estabelecimento com Especialidade Básicas
2	3.521	1.761

Fonte: IBGE, 2009; SICONFI, 2013; Adaptado (2017).

A Tabela 1, mostrou os dados de Receita Corrente Líquida Per Capita, a média de aluno por professor, bem como a média de pacientes por estabelecimento de saúde com atendimento em especialidades básicas, de dois municípios do interior do Rio Grande do Norte. Vê-se que o incremento populacional do município denominado na tabela, por M1, é cerca de 1.200% (12 vezes) maior que M2. No entanto, sua receita corrente líquida per capita restringe-se a 31,7% em relação a receita apresentada em M2.

É possível perceber que em termos de saúde pública, M1 apresenta uma capacidade média de atendimentos de apenas 51% daquela observada em M2, respectivamente 2.666 e 1.761. Já em termos educacionais, as médias são semelhantes, 18 e 17, respectivamente, variando em apenas 5,5%, o que se torna basicamente trivial a análise de maior necessidade em assistência.

Com base nos dados apresentados, não é possível afirmar que M1 possui maior vulnerabilidade e/ou M2 não se adequa aos objetivos fins do Programa Trilhas Potiguares, pois para isso, haveria necessidade de uma investigação mais aprofundada. Todavia, os dados apontam para demandas desassistidas, que indicam sensibilidade e poderiam ser inseridas no âmbito dos critérios de seleção do Programa Trilhas Potiguares, mas não o são, devido o encaixe populacional não se adequar ao estimado pelo Programa.

Desse modo, serão apresentados na Figura 1, pontos favoráveis e desfavoráveis ao Programa Trilhas Potiguares, levando em consideração as análises interna e externa.

Figura 1: Matriz SWOT do Programa Trilhas Potiguares

	FAVORECE	**DESFAVORECE**
ANÁLISE INTERNA	**FORÇAS**	**FRAQUEZAS**
	• Interação entre universo acadêmico e população; • Troca de conhecimentos, por meio de canal aberto; • Possibilita um contexto de transformação de determinada situação local, em conjunto com a comunidade; • Atua no campo mais vulnerável dos municípios, de acordo com as demandas apresentadas pelos líderes municipais.	• Insensibilidade no critério de admissão (populacional); • Falhas nos mecanismos de correção; • Exclusão de possíveis parcerias, com perfil necessário de demandas, devido limitação do número populacional; • Ruído na comunicação entre universidade e gestão municipal receptora dos projetos.
ANÁLISE EXTERNA	**OPORTUNIDADE**	**AMEAÇAS**
	• Contribuir junto à comunidade, para melhorias da gestão municipal, receptora das ações do programa; • Contribuir para o crescimento intelecto-cidadão dos atores envolvidos; • Atuar, com exclusividade, em distritos rurais (distantes dos centros) de municípios que não se adequam ao critério população; • Tornar-se um programa de referência, no âmbito da extensão universitária brasileira.	• Barreiras culturais, impedindo trocas de conhecimento; • Baixo comprometimento do poder público; • Recursos limitados; • Baixa valorização às atividades desempenhadas pela equipe técnica do programa.

Fonte: Elaboração Própria (2017).

Com base na análise SWOT, o Programa Trilhas Potiguares possui elementos de propulsão, que se baseiam em um estreitamento das atividades acadêmicas junto ao poder público municipal e sociedade. Isso possibilita a relação de interdisciplinaridade entre os atores envolvidos, tanto do âmbito interno quanto externo aos muros da universidade. Desse modo, é possível retratar que o Programa propicia ferramentas que impulsionam melhorias de indicadores sociais.

Embora o Programa apresente fatores elementares, que envolvem positivamente o cenário de atuação, diversos pontos de sensibilidade foram encontrados em sua estrutura. Tendo em vista que a intenção é se aproximar da sociedade e atuar nos campos de maior vulnerabilidade social, o critério delimitante populacional, não mostra satisfatoriedade, por não abranger uma análise das nuances socioeconômicas de cada município.

Com isso, vê-se que há falhas nos mecanismos de correção do Programa, em virtude de o mesmo atuar há mais de dez anos com a roupagem atual. Além do mais, outros municípios - que embora tenham mais de 15 mil habitantes - poderiam tornar-se alvo do programa, quando levado em consideração as vertentes de situação de risco.

Mediante o exposto na análise SWOT, representada na Figura 1, o Programa Trilhas Potiguares oferece aos municípios de atuação, oportunidades de implementação de ações junto à comunidade participante. Isso contribui para a melhoria da gestão municipal, como por exemplo, um diagnóstico mais detalhado, das necessidades dos respectivos municípios. Tais melhorias subsidiam a relação de intervivência, podendo assim, gerar crescimento intelecto-cidadão, isto é, dotar os atores envolvidos para que tenham uma visão mais técnica, do que está sendo proposto na ação, bem como ampliem sua percepção do espaço para melhoria ao seu redor. Certo é que a atuação do Programa em um determinado município, não se restringe apenas aos centros urbanos.

As ações são aplicadas e direcionadas de acordo com o demandado pela sociedade. Porém, uma possível forma de aprimoramento de critérios pode estar em abrir espaço à municípios de maior porte populacional, que comprovem necessidade de receber assistência interventiva de caráter socioeducativo. Os municípios dessa magnitude, geralmente apresentam bolsões de ocupação, em sua maioria, dissociados das dinâmicas urbanas. Esse contexto, pode evidenciar maior carência de serviços de atenção básica, comumente encontradas em zonas urbanas.

Assim sendo, a oportunidade de estreitar os laços socioeconômicos e culturais, pode-se fazer presente, mediante a realização de projetos interventivos, como os propostos pelo Programa Trilhas Potiguares. Diante disso, é possível mencionar ainda, que um Programa desse delineamento, possui grandes chances de tornar-se referência no âmbito da extensão universitária brasileira.

O último ponto da análise, apresenta os fatores de risco, encontrados externamente. Pode-se considerar que as barreiras culturais, consistem em um possível fator limitante, no que tange a aceitação de novas visões e ideias em determinados pontos de atuação, prejudicando a troca de conhecimento.

Em termos de gestão pública, tendo em vista que deve partir do município, o interesse em receber as ações do programa, também se faz necessária a criação e manutenção de um ambiente gerencial que propicie a fluidez da realização das ações, ou seja, uma articulação bem delineada e atuante. O contrário disso, gera maus resultados no âmbito de aplicação das atividades propostas para as demandas recebidas, o que, invariavelmente, remete à uma baixa valorização e não reconhecimento do potencial das ações implementadas pela equipe técnica do Programa.

Contudo, uma vez seladas as possibilidades de prejuízo à boa realização do trabalho, o Programa Trilhas Potiguares se constitui uma poderosa ferramenta de apoio à Gestão Pública, no tocante a melhorias de diversos indicadores sociais, por vezes relegados a um grau de importância aquém do necessário para o bom funcionamento das Políticas Públicas, no seu contexto geral.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta seção apresenta o contexto conclusivo da pesquisa aqui delineada. Como princípio básico de formação do estudo, o questionamento prescrito baseou-se na forma como poderia ser realizada uma eventual reavaliação dos critérios de ingresso, utilizados pelo Programa Trilhas Potiguares. Isso porquê foi subentendido como insensível o método de seleção dos municípios que anualmente podem participar das etapas do programa.

Com isso, o objetivo estabelecido como principal, para este projeto, foi "propor uma revisão dos critérios técnicos que norteiam o ingresso dos municípios no Programa Trilhas Potiguares". Para que isso fosse possível, dois pontos foram definidos como específicos, os quais eram: "Identificar os critérios utilizados pelo Programa Trilhas Potiguares, para admissão dos municípios"; e "Relacionar o perfil dos municípios que não se adequam aos critérios de admissão ao Programa Trilhas Potiguares à insensibilidade do método, atualmente, utilizado".

No contexto da fundamentação teórica, autores como Almeida e Nogueira (2002), Barrozo (2004) e Souza (2006), foram citados no tópico que abordou as políticas públicas no âmbito educacional. Neste foi discutido a discrepância ainda existente na oferta de serviços por classes sociais, as falhas existentes no cenário de igualdade social, o alto índice de analfabetismo ainda presente no Brasil e baixo índice no indicador da educação básica. Isso faz com que as ações governamentais tenham caráter de medidas corretivas, isto é, na tentativa de corrigir os "danos" causados à sociedade, pelo descontrole da administração pública e desigualdade social.

Dados encontrados em sites de indicadores oficiais, como IDEB e IDHM, além de estudiosos como Batista (2015) e Sobrinho (2013), foram incluídos na construção do tópico que trata dos desafios encontrados na educação superior no Brasil. Mais uma vez, foi apontada desigualdade social, como principal ameaça. Além disso, foi argumentado que as medidas de incentivo como as políticas afirmativas, apresentam influência no aumento de ingressantes na educação de nível superior. Porém, um fato polêmico ainda discorrido foi sobre o caminho mercantilista, no qual tem sido inserido o ensino superior.

Quando abordado o tópico "extensão universitária e seu papel perante a sociedade", pesquisadores como Paulo Freire (1983), Michel Thiollent (2000), Arroyo e Rocha (2010) e Fraga (2017) foram citados e alguns pontos discutidos. Dentre os quais, a ambiguidade de contextualização em que o termo Extensão Universitária é incluído, sendo criticado de um lado e apoiado de outro, porém com visões e argumentos distintos. O fato, é que há resistência em aceitabilidade das ações de extensão, principalmente quando confundidas ou relacionadas à prestação de serviços e formalização de atores ativos e passivos, diante da intervenção. Porém, cabe defender a extensão como a ação necessária à comunidade, quando atuante no cenário de vulnerabilidade, que as falhas da gestão governamental deixam pelo "caminho". E é papel dela, agir bilateralmente, de forma que todos os envolvidos transmitam e adquiram conhecimento. Com isso, chegou-se ao ponto de discussão, os programas de extensão universitária, cujas funções devem estar diretamente associadas a missão da universidade e seu comprometimento com a sociedade, além de atuar de forma indissociável, com relações interpessoais e interdisciplinaridade. Isso com o intuito de formar bons profissionais-cidadãos.

Nos aspectos metodológicos, a pesquisa foi caracterizada como descritiva, exploratória e intervencionista, com abordagem quanti-qualitativa. Destacou-se o contexto geral do Programa Trilhas Potiguares, explorando os aspectos de atuação, sendo possível apontar os prováveis pontos de melhorias, com base na ferramenta de análise SWOT.

A partir nos dados encontrados, constatou-se que o Programa Trilhas Potiguares abrange uma ampla área de atuação, tendo em vista a aplicação de conhecimentos acadêmicos junto à comunidade externa. Pretende-se atuar em municípios com maior foco de vulnerabilidade social, cuja seleção dos tais, obedece a critérios previamente estabelecidos por edital, aos quais os municípios alvo devem se enquadrar. Existente desde 1996, o Programa passou por um processo de reorganização estrutural, no qual atua há mais de dez anos.

No que tange aos critérios estabelecidos pelo programa, como forma de ingresso de municípios para as etapas anuais, apenas 1 (um) critério foi identificado, o qual encontra-se nos editais publicados. O critério é o "populacional", onde fica definido que podem participar da seleção, os municípios de até 15.000 habitantes. Tal constatação, vai de encontro ao pensamento de insensibilidade no critério de ingressão ao Programa, em virtude do descarte de fatores socioeconômicos, como renda da população, acesso a serviços de saúde, educação, segurança, e dentre outros.

Deste modo, o critério populacional mostra-se insuficiente para expor a representatividade necessária ao grau de vulnerabilidade que o Programa almeja alcançar com seus projetos, isto é, mascara as reais aptidões e/ou necessidades dos municípios.

Quanto ao delineamento dos municípios que se adequam e não se adequam no critério de ingressão ao Programa, a Tabela 1, apresentada no tópico 4, mostrou que tal indicador (populacional) não necessariamente está diretamente relacionado à um alto nível de vulnerabilidade. Um município com teor populacional acima do número estabelecido, também pode apresentar demandas básicas com maior sensibilidade de assistência.

Contudo, segue o intuito do projeto, de que realmente há necessidade de uma reavaliação no método de admissão, adotado pelo Programa Trilhas Potiguares, a fim de que o perfil dos municípios selecionados à participarem de suas etapas anuais sejam melhor identificados. E como mostrado na Figura 1, do tópico 4, que dissemina a análise nos fatores de "Força", "Fraqueza", "Oportunidade" e "Ameaça", o Programa possui potencial para uma maior propagação e disseminação, contanto que sempre reavaliado.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Ana Maria F.; NOGUEIRA, Maria Alice. **A escolarização das elites: um panorama internacional da pesquisa.** Editora Vozes, 2002.

ANDRADE, Maria Margarida. **Como Preparar Trabalhos Para Cursos de Pós-graduação: Noções Práticas**. Editora Atlas SA, 2000.Arroyo, D. M. P., & MSPML, R. Meta-avaliação de uma extensão universitária: estudo de caso. Avaliação (Campinas). 2010; 15 (2): 131-57.

ARRUDA, Mônica Maria. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. **Interfaces de Saberes**, v. 6, n. 1, 2006.

BARROZO, Paulo Daflon. A ideia de igualdade e as ações afirmativas. **Lua Nova,** v. 63, p. 103-141, 2004.

BATISTA, Neusa Chaves. Políticas públicas de acciones afirmativas para la Educación Superior: el Consejo Universitario como escenario de conflictos. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação,** v. 23, n. 86, p. 95-128, 2015.

BRASIL. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. **Ranking IDHM.** Disponível em <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking> Acesso em 19 jul. 2017.

_____. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

_____. Ministério da Educação. **Programa de Extensão Universitária.** Apresentação. Brasília: 2016. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12241&ativo=48 8&Itemid=487/proext-apresentacao> Acesso em 07 dez. 2017.

_____. **Plano Nacional de Extensão Universitária 2000/2001.** Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras e SeSu/MEC. Natal: 1998.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto Nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. **Portal da Legislação,** Brasília, abr. 2007. Disponível em Acesso em 17 mai. 2017.

_____. Programa das Ações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. **Aspirações de Progresso das Pessoas no Brasil:** Brasília: 2017. 71 p.: il., color.

CABRAL, B. G. A. Trilhas Potiguares na Promoção da Participação Social, Educação e Cultura no Rio Grande do Norte. In:_____. Anuário Trilhas Potiguares 2016. Natal: EDUFRN, 2016. p. 06-08.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio; PESSANHA, Jorge Alexandre; SOARES, Vera Lúcia Pena Carneiro. Educação superior: construindo a extensão universitária nas IES particulares. **São Paulo: Xamã,** p. 79, 2007.

DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens.** In: O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens. 2006.

DIAS SOBRINHO, José. Educação superior, globalização e democratização: qual universidade?. **Revista brasileira de educação**, n. 28, p. 164-173, 2005.

FONSECA, João José Saraiva. Metodologia da Pesquisa Científica. 2002.

FRAGA, Lais Silveira. Transferência de conhecimento e suas armadilhas na extensão universitária brasileira. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior,** v. 22, n. 2, p. 403-419, 2017.

FREIRE, P. **Extensão ou comunicação?** Tradução de Rosisca Darcy de Oliveira. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, v. 24, 93p. 1983.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. Ediitora Atlas SA, 2008. GONÇALVES, L. R. G. et al. Aplicação da ferramenta SWOT para avaliação das técnicas de dano ao choque térmico em materiais refratários. **Cerâmica, São Paulo,** v. 56, n. 340, p. 320-324, 2010.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades**. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/rn/curraisnovos/pesquisa/32/28163?detalhes=true&localidade1=240950> Acesso em 12 jun. 2017.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2007/2015.** Disponível em <https://brasilemsintese.ibge.gov.br/educacao/taxa-de-analfabetismo-daspessoas-de-15-anos-ou-mais.html> Acesso em 08 out. 2017.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População Jovem.** Disponível em <http://cidades.ibge.gov.br/painel/populacao.php?codmun=530010> Acesso em 17 mai. 2017.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Superior.** Disponível em <http://inep.gov.br/censo-da-educacao-superior> Acesso em 16 mai. 2017.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB.** Disponível em <http://ideb.inep.gov.br/resultado> Acesso em 08 out. 2017.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Índice Geral de Cursos.** Disponível em <http://portal.inep.gov.br/indice-geral-de-cursos-igc- > Acesso em 17 mai. 2017.

OLIVERIA, R. F., OLIVERIA, V. C., & SANTOS, A. C. **Beneficiários ou reféns?** O patrimonialismo na perspectiva dos cidadãos de Poço Fundo, Minas Gerais. Cadernos EBAPE.BR [online]. 2011, vol.9, n.4, pp.950-966.

PAULA, Ana Paula Paes. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea.** FGV Editora, 2005.

SOBRINHO, José Dias. Educação superior: bem público, equidade e democratização. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior,** v. 18, n. 1, 2013.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas:** uma revisão da literatura. 2006.

SICONFI. Tesouro Nacional. **Finanças Públicas Municipais – FINBRA.** Disponível em < https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf> Acesso em 02 jun. 2017.

THIOLLENT, M. et. al. **Metodologia e Experiências em Projetos de Extensão.** EdUFF: Rio de Janeiro, 2000. 341p.

UFRN. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. **Edital 005/2016 Trilhas Potiguares** – Inscrição dos Municípios. PROEX/UFRN. Natal: 2016. Disponível em <http://www.proex.ufrn.br/editais/edital?id=176568159> Acesso em 17 mai. 2017.

_____. **Plano Nacional de Extensão Universitária 2000/2001.** Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras e SeSu/MEC. Natal: 1998.

_____. **Programa de Extensão Universitária - ProExt.** Apresentação. Brasília: 2016. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12241&ativo=488&Itemid=487/proext-apresentacao> Acesso em 07 dez. 2017.

_____. **Edital 001/2017 Trilhas Potiguares** – Seleção Para Coordenadores e Equipes. Natal: 2017. Disponível em <http://www.proex.ufrn.br/editais/edital?id=212011530> Acesso em 17 mai. 2017.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** São Paulo: Atlas, 1997.

A EXPERIÊNCIA DE APRENDIZADO E O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO ATELIÊ DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS III

AUTOR 01: VITOR FIRMO DE SOUZA ROCHA (UFRN)
AUTOR 02: MACIANE NUNES DA SILVA ALVES (UFRN)
AUTOR 03: ERIVELTON FREITAS DE MEDEIROS (UFRN)
AUTOR 04: LARISSA MORAIS DOS SANTOS (UFRN)
AUTOR 05: TAYSE CRISTINA SILVA DOS SANTOS (UFRN)

INTRODUÇÃO

O presente projeto foi apresentado à disciplina de Ateliê de Políticas Públicas III (ateliê III) do Curso de Gestão de Políticas Públicas (GPP) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

A disciplina de ateliê tem a missão de preparar os alunos do curso de Gestão de Políticas Públicas para pensar uma maneira mais eficaz e eficiente de fazer política pública. Todo esse aprendizado é adquirido por etapas que vão sendo cumpridas ao longo do curso.

Na disciplina de Ateliê de Políticas Públicas III foi demonstrado como utilizar o PES (Planejamento estratégico Situacional) uma metodologia inovadora que visa instruir a todos os que recorrem a mesma, a elaborarem políticas públicas de forma organizada,eficiente e eficaz.

O tema do projeto participativo foi a ansiedade no ambiente acadêmico da UFRN, no qual através da utilização do PES foi realizado um diagnóstico acerca do tema mencionado, seguindo para isso as etapas do PES, em que identificou-se o problema e seu nó crítico, foi também desenvolvido metodologias participativas e elaborou-se com base nos resultados da pesquisa de campo, o projeto de intervenção. O PACA (Programa Assistencial de Combate a Ansiedade) envolve um conjunto de ações a serem desenvolvidas como forma de enfrentamento do problema.

A EXPERIÊNCIA DE APRENDIZADO NO ATELIÊ DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS III:

Vivenciar o ateliê III foi uma experiência inovadora. Pela primeira vez na nossa trajetória pelo curso de GPP (Gestão de políticas Públicas) mantivemos contato com o Planejamento estratégico Situacional (PES), aprendemos de forma teórica e prática a importância da metodologia e como ela pode orientar na identificação de um problema e a importância de ouvir a população sobre a sua realidade.

É cada vez mais estimulado a participação social na elaboração e fiscalização de políticas públicas, fruto da efetivação de direitos constitucionalmente garantidos. No Brasil, particularmente nos anos 90, houve uma explosão de mecanismos participativos,como conselhos, orçamentos participativos, controladorias, dentre outros (MÁRIO, 2018). Portanto a ideia dos próprios indivíduos participarem efetivamente da elaboração de políticas públicas foi se organizando e tomando corpo no país. No entendimento de que essa seria a forma correta de produzir justiça social por meio de políticas públicas mais eficazes. Para isso a participação social nesse processo é fundamental.

Nossas professoras (Lindjane Almeida e Raquel Silveira) seguiram uma linha de ensino em que os conhecimentos transmitidos teoricamente, eram testados na prática, como forma de avaliação de nosso aprendizado e para que todas as dúvidas fossem sanadas, a fim de que executarmos a nossa pesquisa de campo com foco em um problema previamente, definido e sem risco de erros de identificação. Para isto usamos a metodologia da árvore de problema, neste exercício muitas dúvidas foram esclarecidas e conseguimos com muito diálogo e consulta as nossas professoras e colegas, definir nosso tema e encontrar seu nó crítico. Cumprimos detalhadamente as etapas do PES e isso ampliou nossa capacidade de leitura sobre um problema,como também nos ensinou sobre a importância de ouvir as partes envolvidas.

Um ponto importante e que foi bastante frisado pelas professoras, diz respeito a importância de identificar corretamente o problema, ao falhar nesse estágio a situação iria persistir tendo em vista que a proposta de intervenção seria inadequada. Como gestores de políticas públicas temos a responsabilidade de agir tecnicamente com responsabilidade, eficiência e eficácia na elaboração de políticas públicas.

O outro aprendizado importante no ateliê III foi o de ouvir as pessoas e seus dramas, tomando o cuidado de não se envolver emocionalmente com o problema, mantendo sempre a neutralidade necessária para um pesquisador.Tratamos de um tema que envolve muita sensibilidade e ouvimos e vimos muitos casos impactantes e isso foi uma oportunidade para aprendermos a nos comportar profissionalmente frente a essas situações sem comprometermos a pesquisa.

O esforço que realizamos para identificar o problema a partir da utilização de metodologias que envolvem teoria e prática é gratificante, pois avançamos nos sentido de ouvir as partes envolvidas no problema. Pensar em uma solução para a problemática com base nas sugestões dos indivíduos é ainda mais satisfatório.

Na perspectiva de Mario (2018). p.20, [....] "as políticas públicas são as instituições responsáveis pela distribuição dos bens e recursos em sociedade." Sendo assim, pensar e elaborá-las é trazer melhorias para a sociedade, ampliando assim, a qualidade de vida das pessoas.

O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL E A CONSTRUÇÃO DE UM PROJETO:

Na construção do projeto foi optado pelo modelo de o Planejamento Estratégico Situacional (PES) criado por Carlos Matus. Este não é um modelo tradicional de planejamento, FIGUEREDO FILHO e MULLER (2002) explicam a visão de Matus:

"O planejamento tradicional, que este autor chama de normativo, não fornece o instrumental necessário para que o ator participe deste jogo de maneira mais efetiva. O jogo social requer um tipo de planejamento que articule técnica com política, estabeleça, coerentemente, as ações face aos objetivos e aos meios para alcançá-los e formule estratégias para o encontro com outros atores."

Na visão de Matus o planejamento é comparado a um jogo no qual os atores sociais possuem interesses diversos e para isto se faz necessário um planejamento o qual abranja esses fatores. A respeito disso, TONI (2004) explicita que o planejamento Estratégico e Situacional:

"Diz respeito à gestão de governo, à arte de governar. Quando nos perguntamos se estamos caminhando para onde queremos, se fazemos o necessário para atingir nossos objetivos, estamos começando a debater o problema do planejamento. A grande questão consiste em saber se somos arrastados pelo ritmo dos acontecimentos do dia-a-dia, como a força da correnteza de um rio, ou se sabemos onde chegar e concentramos nossas forças em uma direção definida. O planejamento, visto estrategicamente, não é outra coisa senão a ciência e a arte de construir maior governabilidade aos nossos destinos, enquanto pessoas, organizações ou países."

Desta forma o PES existe para que as ações do governo sejam executadas de forma racional e que se possa ter parâmetros para as mesmas. Portanto, para alcançar esses objetivos existem onze passos para a formulação e aplicação, sendo estes, conforme SILVA (2010):

1- Ator proponente, 2- levantamento de problemas, 3- escolha do problema principal, 4- definição das causas, 5- definição do nó crítico, 6- resultados desejados, 7- definição de objetivos, 8- planejamento da ação, 9- análise de viabilidade, 10- gerenciamento do projeto e 11- avaliação do projeto.

Assim, para a execução do projeto seguiu-se cada um desses passos respectivamente. O primeiro passo foi definir o ator proponente que o grupo seria, observou-se quem seria o ator, se este, por exemplo, seria um movimento social, secretaria, associação ou sindicato. O ator que o grupo escolheu foi a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) atuando com a Pró-reitoria de Assuntos Estudantis (PROAE). Observou-se o local onde o ator atua. Para o projeto foi definido como a área de intervenção o Campus Central da UFRN. Sobre a atuação da PROAE, esta é responsável por planejar, coordenar, supervisionar e executar as atividades de assistência ao estudante da UFRN, com objetivo de proporcionar condições de permanência dos discentes até o final de sua graduação.

O segundo passo foi levantamento dos problemas os quais o ator possui em relação a seus projetos.

Após a análise desses problemas se definiu o principal problema a ser enfrentado, sendo este a ansiedade dos discentes do Campus Central da UFRN, configurando este terceiro passo do PES.

O quarto passo foi a realização de busca das causas. Averiguou-se que as pressões inerentes à vida acadêmica, das cobranças familiares e também as sociais como causas principais.

O quinto passo é a escolha do nó crítico, a principal causa o qual o projeto necessita resolver para reduzir ou extinguir o problema principal. O grupo concluiu que as causas anteriormente citadas são igualmente importantes, deste modo atuariam como nó crítico.

O sexto passo foi a definição dos resultados desejados. Estabeleceu-se como principal resultado esperado a redução da ansiedade entre os discentes da UFRN.

O sétimo passo foi a escolha do objetivo geral e dos objetivos específicos. Tendo em base o resultado desejado, estabeleceu-se como objetivo geral reduzir a ansiedade entre os discentes do Campus Central da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, localizado em Natal/RN, por meio da criação de um projeto de assistência e combate ao problema.

Como objetivos específicos a descentralização do atendimento da PROAE para os centros acadêmicos na UFRN, disponibilizando a prestação de serviços psicológicos, pedagógicos e assistenciais dentro das competências do Projeto Assistencial de Combate à Ansiedade (PACA). Promoção de uma melhor relação entre alunos, familiares/responsáveis e professores com todo o conjunto de atividades que compõe o meio acadêmico.

Desenvolvimento de atividades extraclasse com os alunos, como a Ação Recreativa de Combate a Ansiedade (ARCA) e a Semana de Combate à Ansiedade (SEMCA).

O oitavo passo é o planejamento da ação. Neste para cada objetivo específico são determinadas as metas, a comprovação das mesmas, atividades para atingi-las, resultados relacionados, prazos, responsáveis, recursos, cronograma.

O nono passo foi a análise de viabilidade do plano de ação, esse passo por se tratar de um projeto para uma disciplina foi postergado.

O décimo passo é o gerenciamento, este é o monitoramento das ações.

O passo final é a avaliação do projeto. Analisando a eficácia, efetividade e eficiência do projeto.

O PROJETO DE POLÍTICA PÚBLICA COMO RESULTADO

A definição da escolha do tema para uma política pública é essencial, fazendo-se necessário que para está presente nas agendas[1] de governos um problema ou temática seja de grande impacto e importância para a sociedade.

[1] Conforme SECCHI (2013), a agenda é um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes.

A agenda é um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes. Deste modo, ao pesquisar sobre o impacto da ansiedade percebemos a importância de o poder público e a sociedade tratar sobre o tema.

Segundo a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), com base em um relatório global da OMS, o número de pessoas que vivem com depressão aumentou 18% entre os anos 2005 de 2015 e ainda que há 322 milhões de pessoas vivendo com esse transtorno mental no mundo, sendo a maioria entre as mulheres.

Isto mostra como esse é um problema que afeta o mundo. Ainda segundo a OPAS no Brasil distúrbios relacionados à ansiedade afetam 9,3% (18.657.943) da população do país.

Deste modo a ansiedade constitui-se em um grave problema na atualidade e isso tem se tornado algo bem presente no universo acadêmico. Surge então,a inquietação de estudar o tema a nível do ambiente universitário, para verificar como a ansiedade o afeta. A UFRN foi o local escolhido para a pesquisa que embasa este projeto. Ainda sobre a ansiedade na universidade, importante salientar que este não é um problema exclusivo do Brasil, a título de exemplo em uma pesquisa realizada no México em universidades do norte do país, verificou-se que havia relação entre ansiedade, depressão e sintomas psicossomáticos em uma amostra de estudantes universitários pesquisados.[2]

Portanto para a resolução deste problema e através da aplicação do PES explicado em tópico anterior, a formulação do PACA (Programa Assistencial de Combate a Ansiedade), foi fruto de um desejo ardente de transformar a realidade de vida dos estudantes dessa instituição.

Sendo assim,norteados pela ideia de construção de políticas públicas com a participação popular, foi feito uma pesquisa de campo com metodologias já existentes e outra desenvolvida pelos próprios alunos.

Utilizou-se o mural interativo em que trazia a seguinte pergunta: O que te deixa ansioso? assim os participantes da pesquisa tinham liberdade para expressar as causas de sua ansiedade de forma bem espontânea. Em campo também foi utilizado o Pocket Quest,um formulário estruturado com perguntas fechadas,elaboradas com base naquilo que foi pesquisado sobre o tema e que portanto complementaria as informações do mural informativo e assim possibilitaria uma leitura mais ampla sobre o problema. Cabe ressaltar que a elaboração desse formulário foi uma metodologia criada pelos próprios alunos. Ainda foi feito uma consulta por meio de Google Earth para ouvir sugestões a respeito de possíveis soluções para o problema a partir da perspectiva dos próprios alunos da instituição.

Mediante a tabulação dos dados primários, concluiu-se que a ansiedade é um problema bem presente da UFRN e que poderia interferir no bom desempenho acadêmico dos alunos, além de comprometer a saúde emocional daqueles que sofrem da doença, e que por isso, era necessário uma intervenção eficaz por parte da instituição de forma que o problema viesse a ser enfrentado com eficiência e eficácia. Foi nesse contexto que desenhou-se a elaboração do PACA (Programa Assistencial de Combate a Ansiedade). O projeto prevê uma série de atividades que vão de atendimentos psicológicos e auxílio pedagógico a criação de um espaço físico com jogos interativos e educacionais, além de ações recreativas que conduziria os alunos a prática de esporte,sendo essas alternativas uma estratégia para combater ou reduzir os níveis de ansiedade entre os estudantes.

Identificou-se que os atendimentos psicológicos aconteciam somente na Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PROAE) e por essa concentração o acesso para o público usuário era dificultado.Também observou-se que não era do conhecimento de toda comunidade acadêmica que a universidade ofertava esse serviço para os alunos.Percebeu-se também que, era necessário proporcionar mais lazer dentro no espaço da universidade como forma de aliviar as cobranças sofridas pelos alunos inerentes à vida acadêmica e a pressão familiar e da sociedade,as ações do projeto contemplava todas essas questões.

A proposta previa a descentralização dos atendimentos psicológicos e pedagógicos para os cinco setores da UFRN,visando facilitar o acesso dos alunos aos serviços ofertados pela PROAE.Como fonte de lazer e descontração, foi proposto a criação da ARCA (Ação Recreativa de Combate a Ansiedade),que aconteceria de duas maneiras. A primeira seria por meio da ARCA,na qual, aconteceria em um espaço físico próprio, estruturado com jogos interativos e educacionais. Pensados para proporcionar alívio e diminuir a tensão que culmina no sentimento de ansiedade. Além dessa sala, seria institucionalizado a SEMCA (Semana de Combate a Ansiedade),nesta semana seria realizado várias atividades esportivas,culturais e educativas voltadas a debater ao debate do tema.

[2] Foram pesquisados entre 506 estudantes de psicologia de duas universidades em Monterrey, estado de Nuevo León, México. Os resultados foram que 129 dos participantes (25,5%) apresentavam sintomas psicossomáticos de média ou alta intensidade, apenas 4 (0,8%) apresentavam depressão intensa e apenas 2 (0,4%) apresentavam níveis de ansiedade acima de 75%. da pontuação máxima da escala utilizada. (GONÇALVES. 2009)

CONCLUSÃO:

A ansiedade é um problema que afeta grande parte das pessoas, verificou-se que esta é uma problemática bastante presente na Universidade. Em pesquisa realizada através dos métodos de pesquisa anteriormente citados, constatou-se elevado grau de ansiedade nos alunos da UFRN. Deste modo é perceptível que este é um problema no qual se faz necessário ações para enfrentá-lo.

Através da utilização da metodologia dos onze passos de Carlos Matus, foi analisado o problema supracitado e suas principais causas. Como resposta a proposta do Projeto Assistencial de Combate à Ansiedade (PACA) no qual ofereceria a realização de uma melhor relação entre alunos, familiares/responsáveis e professores com todo o conjunto de atividades os quais compõem o meio acadêmico. O PACA permitirá um melhor acompanhamento por parte da Universidade do problema de ansiedade dos discentes.

Também a realização de atividades como a Ação Recreativa de Combate a Ansiedade (ARCA) e a Semana de Combate à Ansiedade (SEMCA) que são atividades extraclasse. Portanto essas atividades permitem uma maior interação dos alunos e também conhecimento acerca da problemática da ansiedade.

A elaboração deste projeto na disciplina de Ateliê de Políticas Públicas III, permitiu ao grupo aprender sobre o planejamento participativo e sua realização. Assim como a formulação deste projeto para uma apresentação à PROAE para a execução do mesmo, para esta avaliar a aplicação e os efeitos sobre a problemática da ansiedade entre os alunos da universidade..

REFERÊNCIAS:

FIGUEIREDO FILHO, Wilson bento; MÜLLER, Geraldo. Planejamento estratégico segundo Matus: Proposta e Crítica. UNESP. 2002. p. 121. Disponível em <http://www.rc.unesp.br/igce/geografia/pos/downloads/2002/planejamento.pdf>

Ramírez, Gonzales, *et al.* Relación entre la depresión, la ansiedad y los síntomas psicosomáticos en una muestra de estudiantes universitarios del norte de México. Rev Panam Salud Publica; 2009. p. 141-145. Disponível em: <http://www.scielosp.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1020-49892009000200007>

MARIO ALMEIDA, Lindijane; LAISNER, Regina (Orgs.). Políticas Públicas e Participação Social. Natal: EDUFRN, 2018.

OPAS, Organização Pan-Americana da Saúde. Aumenta o número de pessoas com depressão no mundo, 2017. Disponível em: < https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=5354:aumenta-onumero-de-pessoas-com-depressao-no-mundo&Itemid=839 >

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2013. p. 45.

SILVA, Marcos José Pereira. Onze passos do planejamento estratégico participativo. In:BROSE, M. (org) Metodologia participativa: uma introdução a 29 instrumentos. 2. ed., Porto Alegre: Tomo, 2010, p. 163-180.

TONI, Jackson de. O que é o planejamento estratégico situacional? Revista Espaço Acadêmico, n. 32, jan. 2004. p.01

UM PANORAMA TEÓRICO SOBRE A AGENDA DE ESTUDO DO CAMPO DE PÚBLICAS NO BRASIL

FRANCYMONNI YASMIM MARQUES DE MELO (PPEUR/UFRN)
JAEDSON GOMES DOS SANTOS (PGPCI/UFPB)

Resumo: O campo de públicas é marcado pela inter, multi e transdiciplinariedade que enriquece e flexibiliza a área, mas que também pode gerar efeitos pervesos como a dificuldade de estabelecimento de uma identidade. Diante disso, esse artigo baseou-se no levantamento bibliográfico e sistematização de obras consolidadas na produção acadêmica nacional e internacional, objetivando estabelecer um panorama teórico geral sobre grandes temas basilares para diversos estudos do campo de públicas, permitindo ao leitor de outras áreas, gestores e estudantes que pretendem ingressar, ou que já ingressaram em alguns dos diversos cursos do campo, um contato inicial a partir de um único texto. Durante esse levantamento, percebeu-se que os estudos de políticas públicas realizados no Brasil, ainda que possuam diferentes arsenais teóricos e focos empíricos, apresentam interseções conceituais que são introdutórias e fundamentais para a compreensão de temas mais profundos e complexos presentes na agenda do campo e, paralelamente, percebeu-se que há ainda escassez de estudos nacionais em temas profundamente difundidos na literatura internacional.

Palavras-chave: campo de públicas. Políticas Públicas. Panorama teórico. Interdisciplinariedade. Multidisciplinariedade.

INTRODUÇÃO

O Campo de Públicas é uma área de estudos, inserida na grande área das Ciências Humanas, que agrega cursos como gestão pública, gestão de políticas públicas, ciências do Estado, gestão social, administração pública, entre outros, e que cresceu no país com a janela de oportunidade gerada pelo REUNI - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (ALMEIDA et al, 2019). Juntamente com a diversidade de cursos, o campo atraiu um grande quantitativo de estudantes em todo território nacional e aproximou gestores públicos do ambiente da universidade, seja como alunos dos cursos ou como parceiros em pesquisas e projetos de extensão que objetivam auxiliar a gestão na resolução dos problemas públicos ou na criação de políticas públicas setoriais.

Segundo as Diretrizes Curriculares Nacionais dos cursos de graduação em Administração Pública, os cursos do campo "compreendem o campo multidisciplinar de investigação e atuação profissional voltado ao Estado, ao Governo, à Administração Pública e Políticas Públicas, à Gestão Pública, à Gestão Social e à Gestão de Políticas Públicas" (RESOLUÇÃO Nº 1, DE 13 DE JANEIRO DE 2014, p.1).

Atrelado a isso, os cursos possuem como princípios fundamentais o ethos republicano e democrático, a flexibilidade, a interdisciplinariedade e a transdiciplinariedade e por essa razão, como posto no artigo 5° da Resolução, devem conter conteúdos de Administração, de Ciências Contábeis, de Ciência Política, de Economia, de Direito, de Sociologia e de demais áreas das ciências humanas, visando oferecer assim, capacitação para uma formação humanista e apta para lidar com a complexidade dos fenômenos e dos problemas sociais (RESOLUÇÃO Nº 1, DE 13 DE JANEIRO DE 2014).

Por causa da interdisciplinariedade e a transdiciplinariedade e da diversadade dos cursos que compõe o campo, os estudos da área podem sofrer uma desagregação ainda mais forte que aquelas geradas pelos recortes conceituais e temáticos e isto pode resultar em dificuldade de fortalecimento de uma identidade do recente campo de públicas e é neste contexto que este trabalho se insere.

Cabe destacar que este artigo não tem como objetivo inserir novos elementos teóricos ou empíricos no debate de temas consolidados na agenda de estudos de políticas públicas no Brasil, ou ainda promover uma revisão teórica de todos os temas importantes do campo, mas sim estabelecer um panorama teórico geral sobre grandes temas basilares para diversos estudos do campo de públicas, permitindo a leitores de outras áreas, estudantes que pretendem ingressar no campo (ou que acabaram de ingressar) e gestores, um contato inicial a partir de um único texto com esses temas basilares da área.

À vista disso, em termos metodológicos, foi realizado um levantamento das principais literaturas sobre Estado e Políticas Públicas inseridas, principalmente, área da ciência política. Em seguida, foi realizado uma sistematização dos temas selecionados, adotando uma divisão entre os temas relacionados ao Estado e às políticas públicas. No que tange ao Estado, optou-se por trazer a conceituação de Estado, bem como uma caracterização do Estado brasileiro.

Por outro lado, o segundo grupo de elementos conceituais trazidos agrega diversos temas sobre políticas públicas e, de modo mais específico, as discussões sobre o ciclo de políticas públicas, que é um elemento teórico importante para oferecer uma visão geral sobre todo o processo de políticas públicas e suas fases. Nessa parte de apresentação das fases do ciclo de políticas públicas, que são constituídas pela formação da agenda, formulação, implementação, monitoramento e avaliação, deu-se uma atenção especial ao processo de implementação.

Posteriormente, apresenta-se uma breve descrição dos principais modelos de análise de políticas públicas: os modelos pluralista, marxista, neoinstitucional, arenas de políticas públicas, múltiplos fluxos, equilíbrio pontuado e coalizão de defesa. Esses modelos, de modo geral, dividem-se em uma abordagem centrada na sociedade ou no Estado e são importantes ferramentas analíticas para explicar a produção de políticas públicas. Por fim, tem-se as considerações finais.

O CONCEITO DE ESTADO

A ausência de cooperação na convivência dos seres humanos implica em desordem, confusão e um cenário no qual o homem depende unicamente de si para se proteger da ação de outros homens e a força (no sentido estrito de violência) é empregada para se atingir os objetivos da sobrevivência. A esta condição, denomina-se "estado de natureza". É nesta ideia que consiste a centralidade da perspectiva de Thomas Hobbes (2003) acerca dos contratos sociais, no qual idealiza-se o Estado (Leviatã) como o ordenamento das regras e do exercício de poder coercitivo para garantir que haja a cooperação entre os indivíduos.

Com o passar dos anos, diversos elementos foram sendo incluídos na temática do Estado, desde as visões a respeito da associação entre o desenvolvimento dos Estados modernos com a democracia, no qual podemos citar o papel da representação política como instrumento para fazer com que as vontade da coletividade, ainda que indiretamente e por sujeitos delegados, sejam consideradas na condução do Estado (BOBBIO, 1986), bem como a ideia do Estado enquanto Estado-nação, ou seja, a instituição de expressão e manutenção de uma comunidade política de características sociais, culturais e políticas inserida em um territorio (BRESSER-PEREIRA, 2017).

Para Max Weber (2003, p.66), que compreendia o Estado por uma ótica "burocrática", considerando mais fortemente as suas dimensões estruturais, ainda que relacionando estas estruturas com as dimensões políticas, o Estado representa o "[...]agrupamento de dominação que apresenta caráter institucional e que procurou (com êxito) monopolizar, nos limites de um território, a violência física legítima como instrumento de domínio e que, tendo esse objetivo, reuniu nas mãos dos dirigentes aos meios materiais de gestão[...]".

Por seu caráter extremamente amplo, torna-se impraticável discorrer sobre todas as dimensões das discussões sobre o Estado em artigos ou outras modalidades de trabalhos de curto alcance. Entretanto, para esse artigo, procurou-se trazer ao debate uma dimensão singular e relativamente mais atual das discussões sobre o Estado e que consideramos ter relevantes implicações para o campo das políticas públicas, sendo esta a perspectiva da tensão entre o papel do Estado sob uma ótica das pretensões democráticas/representativas e o desenvolvimento do capitalismo, bem como de suas elites.

O Estado ainda pode ser definido, de acordo com Przeworski (1995), como abstrato, no qual os governos são as suas expressões, portanto, um governo pode ser do povo, do Estado ou do capital. No governo do povo, os governantes agem de acordo com os desejos e demandas dos governados. No governo do Estado, por outro lado, os governantes agem de acordo com os interesses estabelecidos dentro das instituições estatais e estas não precisam ser vinculadas aos desejos da sociedade. No governo do capital, os governantes agem de acordo com os interesses do mercado, do capital.

É importante distinguir Estado de Governo, principalmente para o estudo sobre políticas públicas. Desse modo, fazendo um paralelo entre Estado e governo, tem-se o Estado como uma entidade perene constituída por um conjunto de instituições permanentes (poder judiciário, exércitos, poder legislativo, tribunais, poder executivo, entre outros.) que viabilizam a ação governamental, enquanto o governo consiste em um conjunto de políticas e programa adotados por um grupo específico da sociedade e elegível a desempenhar tal função, abarcando os agentes políticos, os burocratas e organismos civis, dentro de um limite temporal estabelecido (HÖFLING, 2001).

Por sua função de regular as relações sociais e também de garantir as liberdades dos seus indíviduos (BRESSER-PEREIRA, 2017), quando inserido em contextos democráticos, os Estados modernos são fortemententes marcados por traços de liberalismo e também chamados de Estados liberais ou democracias liberais. Liberalismo, segundo Bobbio (1986), pode ser entendido por dois viéses, o econômico e o político. O liberalismo econômico, pela lógica do autor, tem relação com o papel do Estado em garantir as relações de mercado e o direito de propriedade, já o liberalismo político envolve os limites de intervenção do Estado nas individualidades (políticas e religiosas, por exemplo).

Devido ao expressivo crescimento do capitalismo como sistema hegemônico nos Estados ao redor do mundo, o liberalismo econômico tornou-se uma forte corrente de pesamento inclusive para as concepções do Estado, bem como de seus papéis na economia. Há nessa perspectiva liberal, o entendimento de que o mercado é uma entidade de mesmo patamar que o Estado e que o desenvolvimento dos Estados-nação passam pela não interferência do Estado na capacidade dos mercados de se auto-regularem e serem mais eficientes, para assim gerar riquezas para as suas sociedades (SMITH, 1983; FRIEDMAN, 1977). Entretanto, existem os contrapontos acerca da distribuição dessas riquezas. O pensamento de Karl Marx, revistado pela corrente neomarxista, parte de um pressuposto crítico de que o Estado é capitalisa e que então, por ser caputarado por grupos da elite econômica, tende a não considerar anseios da coletividade e atuar em prol da manutenção de estruturas que viabilizem que essas elites mantenham o seu status de acumulação de capital (POULANTZAS, 1980; 2001; OFFE, 1984).

Nesse sentido, a ideologia é fator que também importa para compreender concepções de Estado, pois em alguma medida, as transformações políticas e econômicas dos Estados que ocorreram ao longo da história dos países estão associadas também a fatores ideológicos e teóricos. Destaca-se aqui, em termos de produção de políticas públicas, os Estados de bem estar social e neoliberal.

A visão do Estado de bem estar social decorre da preocupação sobre as assimetrias sociais geradas por um sistema no qual o capitalismo, sem a devida regulação, gere falhas de mercados e externalidades negativas, deixando cidadãos à margem da sociedade e desprovidos de direitos sociais básicos por não conseguirem acessar o mercado. É nessa problemática que se procura atribuir um novo sentido ao Estado, o de provedor de uma rede mínima de assistência para estes cidadãos vulneráveis, por meio de políticas sociais (MARSHALL, 1967; HÖFLING, 2001).

Como resultado da expansão dessas redes de proteção social e do consequente aumento do endividamento dos Estados, emergiu na corrente liberal a compreensão das políticas neoliberais, com a justificativa de otimização do gasto público e de ineficiência do Estado. Na perspectiva neoliberal, as políticas públicas estatais são indicadas como a causa das crises econômicas e fiscais dos Estados, e de cunho regulatório, especialmente, são compreendidas como elementos de inviabilização da livre iniciativa, da concorrência e do crescimento econômico de maneira geral (HÖFLING, 2001).

ORGANIZAÇÃO E INSTITUIÇÕES DO ESTADO BRASILEIRO

O Estado brasileiro sofreu transformações. Durante o regime iniciado com o golpe de 1964, efetivou-se um modelo de Estado autoritário extremamente preocupado com o desenvolvimento econômico da Nação, mas sem considerar aspectos sociais e distante de pensar em justiça social. Com a abertura democrática e a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Estado brasileiro assumiu um caráter mais democrático com a valorização da participação social, abertura de mecanismos públicos de controle, instituição de um modelo mais próximo da tipologia racional-legal de Weber, descentralizado e federalista. Entretanto, ainda permaneceram características patrimonialistas e clientelistas que são um desafio para a gestão pública e a sociedade brasileira até os dias atuais (NOGUEIRA, 1998; NUNES, 1997).

A retomada da democracia e o ambiente institucional estabelecido na Constituição Federal de 1988, possibilitaram a estruturação de um modelo de Estado federalista, com proteção social universal, a partir da provisão de diferentes tipos de serviços, bem como o aumento da descentralização que concedeu autonomia política aos estados e aos municípios brasileiros. O termo federalismo refere-se a uma forma de organização que preza pelo sentimento de Nação (e a união que remete a este conceito), mas também entende que é necessário que cada unidade federativa (estados e municípios) possua autonomia. Destaca-se, porém, que federalismo e descentralização não são sinônimos e não estão completamente imbricados, pois diferentes compreensões do federalismo podem levar a arranjos com maior ou menor grau de descentralização (SOUZA, 2016; ARRETCHE, 2012).

No federalismo brasileiro, por exemplo, os governos subnacionais também se tornaram responsáveis pelas políticas públicas, porém com um diferencial: os estados e municípios receberam a competência para executar políticas públicas (*policy making*), mas não para decidir sobre como essa deve ser executada (*policy decision-making*) tema que cabe apenas ao governo federal. Assim, como efeito desse modelo, passou a ser demandado, do Governo Federal, uma maior capacidade de coordenação, exercida através da regulação nacional nas decisões sobre o desenho e o modo de operacionalização das políticas implementadas em escala subnacional e, por exemplo, do controle de recursos fiscais como instrumento de indução das prioridades. Já dos estados e municípios foram requeridas as capacidades necessárias para a implementação efetiva dessas políticas (ARRETCHE, 2012).

Inicialmente, ao se pensar em capacidades do estado, era automático pensar no funcionamento da burocracia, partindo-se do pressuposto de que profissionais técnicos e competentes trabalhando em órgãos bem estruturados organizacionalmente e financeiramente criariam e implementariam, consequentemente, políticas públicas eficazes, eficientes e efetivas. Não desprezando esse aspecto, percebeu-se, nos estudos mais recentes, que outra dimensão, chamada de "político-relacional", também seria indispensável, pois está relacionada ao conceito de governança. Em outros termos, tem-se que a inserção de novos atores (sociedade civil e órgãos de controle) no processo de construção de políticas, assim como uma boa articulação entre eles, poderia tornar as políticas públicas mais efetivas (PIRES; GOMIDE, 2016, p.127).

Diante disso, entende-se que, devido à presença ou ausência de determinadas capacidades institucionais e as especificidades dos territórios, as políticas públicas nacionais geram resultados heterogêneos nos municípios em que são implementados e esses dois fatores explicam, portanto, os diferentes resultados após a implementação local das políticas nacionais.

POLÍTICAS PÚBLICAS

Definir o conceito de políticas públicas não é uma tarefa fácil devido à sua abrangência e complexidade, porém, de acordo com Saravia (2006), em um texto introdutório sobre tema, elas podem ser definidas como "um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade" (SARAVIA, 2006, p.28). Ainda segundo o autor, apoiado em Thoenig (1985), as políticas públicas caracterizam-se por cinco elementos: medidas concretas, alocação de recursos, público-alvo definido, metas e objetivos claros e a inserção dessa política em outras ações dirigidas para resolver determinado problema social.

Dito isso, é possível se utilizar da clássica e sintética definição do Estado em ação (JOBERT & MULLER, 1987) para conceituar as políticas públicas e ao mesmo tempo abarcar todos esses elementos que as constituem. Considerando que Estado não é sinônimo de governo (HÖFLING, 2001), mas que o governo tem como função guiar o Estado com suas políticas governamentais, há portanto, um considerável foco no papel dos governos para a produção de políticas públicas, especialmente se pensarmos nos países com históricos de Estado de bem estar social. Por essa visão, a definição de Thomas Dye (1992) sobre "o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isso faz", destaca o papel governamental na condução das políticas para a sociedade.

Entretanto, é importante dizer que a não-intervenção governamental também pode caracterizar uma política pública (DYE, 1992), pois de acordo com Lowi (1970), atores societais também podem produzir intervenções para problemas públicos, posto que uma política pública é, em geral, qualquer produto gerado por um tomador de decisão, seja em nível individual, a nível coletivo, a nível de governo ou a nível de organizações da sociedade. Isto posto, políticas públicas não podem ser reduzidas a uma visão estrita de políticas estatais (HÖFLING, 2001), e a entrega de políticas públicas por parte de organizações sociais (ou privadas) têm sido uma tendência emergente em contextos de crises fiscais dos Estados, em que as capacidades dos governos caem e aumenta o protagonismo dos atores sociais. Esse tipo de provisão de políticas é fortemente defendido academicamente pela corrente teórica da governança pública, ou pós-gerencialismo, e pode ser conceituado como governo indireto (SALAMON, 2002).

ABORDAGEM SEQUENCIAL OU CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Na tentativa de elucidar o processo de produção das políticas criou-se uma abordagem sequencial, ou clico de políticas públicas como é amplamente conhecido (LIMA; D'ASCENZI, 2013), que divide esse processo nas etapas de formação da agenda, formulação, implementação, monitoramento e avaliação. Essa abordagem é muito relevante teoricamente por oferecer um panorama simplificado, principalmente aos que estão tendo um contato inicial com as políticas públicas.

Contudo, apesar de ser um modelo relavente teoricamente, a ideia de ciclo de políticas públicas está se dissolvendo com o passar dos anos, pois esse modelo não é considerado uma abordagem analítica, devido a sua incapacidade de explicar fenômenos e a interseções entre as etapas que não são mais entendidas como estáticas, mas sim como dinâmicas, sobretudo quando observada a fase da implementação em que percebe-se que as políticas não são implementadas exatamente igual ao que foi planejado (LIMA; D'ASCENZI, 2013; HILL, 2005). Apesar dessas limitações, optou-se por usar esse modelo sequencial para explicar o processo de produção de políticas públicas, pois ele ainda é muito utilizado em textos introdutórios como um ponto de partida para uma compreensão mais ampla das políticas.

AGENDA

A primeira etapa se dá pela inserção de um determinado problema na agenda pública, isto é, quando um problema social é considerado pelos atores sociais e políticos como um problema relevante, sendo necessária, portanto, uma ação do Estado para resolvê-lo. Dessa forma, a agenda consiste em uma lista de problemas que receberão a atenção, existindo também aqueles problemas considerados prioritários dentro dessa lista maior (KINGDON, 2003).

Mas o que leva a escolha de um determinado conjunto de problemas e não outros? De acordo com Kingdon (2003, p.227), isso pode ser explicado pela forma como determinada "situação" passa a ser conhecida (indicadores, um evento-foco ou pelo feedback de uma política existente) e como esta "situação" é reconhecida como um problema (quando toca nos valores, comparação a realidades internacionais ou categorização).

Paralelamente, é necessário que exista, dentro do campo da politica, um cenário propício para a consideração desta situação como problema e ele entre na agenda, em que o momento da eleição é crucial, pois significa a abertura ou fechamento para determinados problemas, de acordo com o tipo de governo. Os atores políticos do alto escalão detém o poder de definição da agenda (KINGDON, 2003).

FORMULAÇÃO

Para resolver o problema que agora é um problema público faz-se necessário o entendimento da complexidade do problema, bem como a consideração de alternativas para solucioná-lo e este processo é "inerentemente político" (CAPELLA, 2018, p.71). Nessa etapa, conforme Capella (2018) apoiada em Baumgartner e Jones (1993), os atores criam propostas de soluções para o problema e o empreendedor de políticas públicas é um ator importante na etapa da formulação, visto que faz a ponte entre o problema e a proposta de solução.

Chegando ao governo, as propostas de solução podem ser acatadas ou descartadas a partir da averiguação de qual alternativa é a mais viável social e economicamente, das características do governo e, princialmente, das ideias e visões de mundo dos atores políticos em disputa (KINGDON, 2003) e isto soma-se a fatores como o aprendizado de políticas que não deram certo, contexto, constragimentos ou incentivos instituicionais, entre outros, existindo portanto microdinâmicas e macroestruturas que explicam a escolha de alternativa X e não de alternativa Y (CAPELLA, 2018). Após a escolha da melhor alternativa, a política pública é então desenhada com seus marcos jurídicos, objetivos, metas, resultados esperados e cálculo de recurso necessário.

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os primeiros estudos acerca da implementação de políticas públicas começaram a ser delineados nos Estados Unidos no final da década de 60 no contexto de luta da população negra por seus direitos civis e reinvindicações por políticas públicas de combate a pobreza, demanda que foi atendida pelo governo americano. Uma década mais tarde, começaram a surgir, de fato, os estudos sólidos acerca da implementação dessas políticas, objetivando entender se elas foram eficazes e quais os resultados (HONIG, 2006).

Esses estudos contribuíram para a quebra do paradigma da implementação como um processo natural após a formulação, mas, ao contrário, um processo complexo e global, marcado por uma ação conjunta entre diferentes atores, organizações e perspectivas, originado na formulação, re-formulado na execução e que só termina no impacto da política (PRESSMAN & WILDVASKY, 1973).

A implementação de políticas públicas pode ser pensada e pode acontecer de forma *top-down* ou *bottom-up*. Na abordagem *top-down,* os implementadores são meros executores da política, devendo implementá-las de forma exatamente igual a como ela foi formulada. Caso haja variações, essas são consideradas desvios de rota que podem afetar os resultados da política (NAJBERG; BARBOSA, 2006).

Assim, esse modelo pressupõe "um ambiente caracterizado por informação perfeita, recursos ilimitados, clareza de objetivos, linhas únicas de comando e autoridade e ainda legitimidade política e consenso quanto ao programa ou política" (NAJBERG; BARBOSA, 2006, p. 40). Esses itens são muito difíceis de existirem na prática, sobretudo o que refere-se ao consenso quanto a política pública em um país federalista como o Brasil, no qual os governos subnacionais podem constituir-se ou criar pontos de veto.

Por outro lado, a abordagem *bottom-up* defende o processo de implementação como um processo contínuo e não como apenas o que foi formulado sendo posto em prática. Nessa perspectiva, os implementadores também são tomadores de decisão que modificam, na ponta, o processo de formulação das políticas. Essa visão considera que os implementadores possuem autonomia e a usam para realizar modificações na política, corrigindo possíveis falhas na formulação ou como efeito das dificuldades de informação, de absorção dos reais objetivos. Ou seja, independente dos objetivos e das motivações, os implementadores realizam modificações na política (LOTTA, 2008; NAJBERG; BARBOSA, 2006).

Os estudos sobre a abordagem *bottom-up* abriram uma agenda de pesquisa sobre a atuação dos burocratas no processo de implementação de políticas públicas. Assim, começaram a surgir os primeiros estudos sobre a atuação dos burocratas de médio escalão e de nível de rua.

IMPLEMENTAÇAO SOB A ÓTICA DA BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA

Os estudos sobre burocracia de nível de rua surgiram nos Estados Unidos com o Lipsky (1980) ainda na década de 80, mas só ganharam força no Brasil recentemente. Esses estudos de implementação focam nos profissionais de burocrata de nível de rua, isto é, aqueles que estão na ponta, lidando diriamente como os usuários das políticas. Para Lipsky (1980), é importante olhar o papel desses atores durante a implementação porque eles possuem discricionariedade na hora de executar as políticas.

A discricionariedade aqui pode ser entendida, de forma simplificada, como a liberdade de agir diante do que não está previsto na legislação ou no desenho institucional da política. As ações discricionárias desse burocrata podem ser motivadas por fatores como a forma como ele entende a política, as suas relações sociais com os usuários, as condições de trabalho, muitas vezes precárias e de escassez (LOTTA, 2012).

Autores adeptos de uma corrente *top-down* veem a discricionariedade desses burocratas como algo extremamente negativo e que gera efeitos perversos para as políticas como práticas clientelistas, entretanto, estudos recentes sobre a atuação dos burocratas têm achados importantes que revelam os efeitos positivos de determinados graus de autonomia desses burocratas apoiados, por exemplo, na teoria da representação democrática.

O distanciamento entre a formulação e a implementação, gerada pela combinação de escassez de recursos, ausência de determinadas capacidades estatais, favorece a discricionariedade dos burocratas que, na prática, precisam criar adaptações. Os burocratas de nível de rua são os implementadores de políticas públicas que estão em contato diário com os usuários, sofrendo pressões tanto dos profissionais quanto das pessoas que estão recebendo o serviço (LIPSKY, 1980). Esses profissionais "são responsáveis pela mediação das relações cotidianas entre o Estado e os cidadãos". Além disso, eles vivenciam, em grande medida, o mesmo contexto dos usuários tendo em vista que muitos residem no bairro e criam fortes vínculos com a comunidade (LOTTA, 2012, p. 25).

Além disso, Lotta (2012) defende que é importante estudar ações pontuais desses burocratas porque elas não refletem apenas um comportamento individual, mas representam aquele órgão estatal ao qual ele está vinculado. Os estudos desta autora sobre os agentes comunitários de saúde mostram os efeitos positivos da discricionariedade e da relação de pertencimento desse pessoal com a comunidade, inclusive fazendo a ponte entre a população e burocratas de médio escalão ou até mesmo facilitando o diálogo de uma população mais vulnerável com os médicos.

AVALIAÇÃO

A avaliação é a última fase do ciclo de políticas públicas. Conforme Trevisan e Bellen (2008, p.535), é dificil definir a avaliação de políticas públicas devido à multidisciplinariedade e a abrangência do campo, mas, de modo geral, os autores refere-se à "atribuir valor" a algo, neste caso a políticas públicas, baseado em critérios bem definidos. As primeiras avaliações surgiram na década de 60, assim como os estudos de implementação, nos Estados Unidos. Nessa fase, ainda segundo Trevisan e Bellen (2008), a preocupação está em saber se aquela política resolveu ou atenuou o problema que motivou a criação da política, se atendeu aos objetivos propostos.

As avaliações podem ser de diferentes tipos: *ex ante,* formativa ou *ex post*. As avaliações ex ante consistem em análises basicamente de viabilidade, considerando os custos econômicos e comparando com os benefícios, o impacto social. As formativas se assemelham muito ao próprio monitoramento, visto que acontecem durante a implementação da política, tentando fazer com que esse processo ocorra da melhor forma possível. Já as *ex post* visam mensurar a eficácia, eficiência e efetividade, isto é, se a política atendeu aos objetivos propostos, se atendeu aos objetivos propostos gastando o menor volume de recursos possível e, por fim, se atendeu aos objetivos com responsabilidade social (TREVISAN e BELLEN, 2008). Cabe destacar que as avaliações não devem ser percebidas pelos agentes públicos como algo ameaçador ou amedrotador, mas como uma etapa de suma importância para o processo de aprendizado em políticas públicas.

ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A análise de políticas públicas, assim como a avaliação, é um tema presente em diversos estudos brasileiros. A análise, diferentemente da avaliação, busca não só investigar se as políticas atingiram os objetivos propostos, se permitiu os melhores resultados com o menor gasto possível e se teve retorno social, ou seja, se foi eficaz, eficiente e efetiva, mas sim entender todo o processo de produção da política, focando em diferentes etapas ou atores, a depender do modelo de análise escolhido.

No Brasil e na literatura internacional, alguns dos modelos de análise de politicas mais consolidados são os modelos marxista, pluralista, neoinstitucional, dos múltiplos fluxos, equilíbrio pontuado e coalizão de defesa. Nesta seção recuperamos algumas das teorias apresentadas na seção anterior, mas de modo mais aprofundado.

RACIONALIDADE LIMITADA

O modelo racional surgiu por volta de 1945 com Hebert Simon e objetivava explicar o processo de escolha de uma determinada política pública para resolver um problema social. Esse modelo afirmava que o processo de uma política pública é puramente racional, em que tem-se um objetivo claro e que, para atender a esse objetivo, é calculado racionalmente as alternativas e o custo-benefício de cada uma, sendo escolhida a melhor opção. Esse modelo foi durante criticado e, uma das principais críticas, consistia na impossibilidade de se mapear todas as alternativas existes para então escolher a melhor opção dentre elas.

Diante disso, foi criado, também por Hebert Simon (1955), o modelo da Racionalidade Limitada *(bounded rationality)* que consiste em um aperfeiçoamento do modelo racional a partir da incorporação de soluções para as criticas recebidas que afirma, com base em pressupostos teóricos da nova economia institucional, que os atores envolvidos em uma transação não são dotados da onisciência e que o que estes detêm é uma racionalidade limitada que não os permite contratualizar prevendo todos os eventos possíveis (WILLIAMSON, 1985), inclusive nas decisões tomadas para formular políticas, escolher determinados tipos de soluções ou quais problemas públicos devem ser priorizados pelo Estado.

PLURALISTA E MARXISTA

Os modelos de análise Marxista e Pluralista possuem como ponto comum o foco nos atores para explicar o processo das políticas públicas. No caso do modelo pluralista, o principal argumento é que os atores sociais têm muitos interesses e preferências e, quando organizados em ambientes como ONG's, partidos políticos, coletivos, formam grupos de pressão sobre os agentes políticos, aplicando-se, portanto, apenas a análise em governos democráticos (MENY & THOENIG, 1992). Considerando que em uma sociedade existem diferentes demandas e diferentes grupos de interesse, os mais organizados conseguem exercer mais pressão sobre o Estado que é um agente neutro nessse processo. Assim, as políticas, nesse modelo, refletem as características da sociedade (CARNOY, 1986; MARQUES,1997).

Se no modelo pluralista todos os grupos têm a mesma chance de conseguir que o Estado atenda as suas demandas e o Estado é um agente neutro, no modelo marxista o Estado age em favor da classe social dominante: a elite, portanto as políticas criadas não podem ir contra o interesse dessa classe. Esse modelo surgiu por volta do século XX e apresenta uma explicação macro para as políticas públicas (MARQUES,1997).

NEOINSTITUCIONAL

O modelo institucional surgiu objetivando mudar o foco existente nos modelos anteriores (da escolha racional, marxista e pluralista) dos indivíduos para o Estado, tendo em vista o argumento que o Estado não é um agente neutro, mas é um agente desse processo através de suas instituições (IMMERGUT, 1996; HALL e TAYLOR, 2003). Dentro desse debate, as instituições podem ser entendidas como as regras do jogo na sociedade, da mesma maneira que consistem nos constrangimentos humanamente idealizados para moldar as interações entre os humanos. De maneira complementar, as instituições promovem os incentivos para as trocas sociais nos campos político, econômico e social (NORTH, 1990). Ainda, por esse olhar, têm como papel reduzir as incertezas, ao passo que promovem uma estrutura, por vezes eficiente, de interações sociais de longa duração que orientam e moldam comportamentos para previsíveis e desejáveis.

Seguindo a lógica de North (1990), as instituições podem ser vistas como formais, tais como as leis e regimentos, ou, como informais, como por exemplo, as convenções e os códigos de comportamento. Apesar de separadas, em termos analíticos, as instituições também podem ser formais e informais ao mesmo tempo, uma vez que as regras informais (não previstas em texto) podem complementar as regras formais, ou mesmo, as regras formais podem sofrer influência dos constrangimentos informais culturalmente instituídos.

Este modelo ganhou força sob o slogan que as instituições importam (IMMERGUT, 1996). Em termos empíricos, por exemplo, o subsídio que o governo federal a estados e municípios para a implementação de determinadas políticas é um incentivo a implementação. Assim como, quando um município opta por não aderir a uma política ou não segue os princípios norteadores do desenho institucional, ele para de receber o recurso isso é um constrangimento a não adesão (MARQUES, 1997).

O modelo neoinstitucional de análise de políticas públicas é muito utilizado para explicar políticas públicas brasileiras, sobretudo em estudos que focam em explicar o desenho e os arranjos estabelecidos nas políticas públicas a partir de um olhar sobre a Constituição Federal de 1988.

ARENAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

É sob a noção de que as políticas públicas *(policy)* determinam a política *(politic)* que Theodore Lowi (1964; 1970; 1972) deu significativa contribuição para o campo da análise de políticas públicas ao desenvolver tipologias de classicação para as diferentes políticas públicas que podem ser produzidas pelo Estado. Para o autor, determinadas políticas públicas geram diferentes posicionamentos entre os grupos afetados pela intervenção do Estado, sejam posicionamentos favoráveis à intervenção ou contrários à intervenção. Dessa maneira, Lowi argumenta que as políticas públicas se configuram em: 1) distributivas 2) redistributivas 3) constitutivas e 4) regulatórias. Assim, cada tipo de política pública vai gerar uma arena específica de relação política entre o governo e os grupos envolvidos, com apoio, oposição, ou mesmo ambos.

No Caso das políticas distributivas, são aquelas que atendem clientelas específicas e são custeadas pela coletividade, ou seja, o conjunto de cidadãos que contribui com o Estado por meio dos impostos e taxas. Como exemplos desse tipo de política pública, podemos tomar os serviços públicos de saúde e educação, as políticas de seguridade e assistência social, etc. É um tipo de política no qual se desconsidera, em grande medida, a limitação dos recursos e seus impactos acabam sendo mais no nível dos indivíduos, do que no nível univeral, uma vez que são direcionadas a grupos específicos. Ainda assim, é uma tipo com baixo nível de divergência e considerável grau de barganha entre os grupos políticos, por não apresentar claramente os desfavorecidos.

As políticas redistributivas por sua vez, são políticas também direcionadas a clientelas específicas, mas que ao invés de serem custeadas pela coletividade, são produzidas mediante recursos oriundos de grupos específicos da sociedade. Por exemplo, políticas de reforma agrária e de redistribuição de recursos entre entes federados. Esse tipo de política é marcado por um alto grau de conflitos na arena política, devido ao sue caráter de imposição de perdas concretas para um grupo e ganhos incertos para os beneficiários e principalmente para a coletividade.

Já as políticas regualtórias, são fortemente marcadas por um viés coercitivo e são voltadas para o estabelecimento de regras de convivência entre os cidadãos nas sociedades, tanto para restringir, quanto para direcionar os comportamentos, as atividades e as relações dos cidadãos e entre os cidadãos. Podem ser direcionadas para o indíviduo, organizações ou a sociedade em geral. São exemplos desse tipo de políticas os códigos de trânsito e as leis de veiculaçaõ de propaganda. É também uma política cuja arena produz alto grau de conflitos no âmbito político, mas com maiores possibilidades de negociação, por evidenciar quem perde e quem ganha com determinada regulação mas sem redistribuir recursos para alocar.

Por fim, as políticas constitutivas são direcionadas para os ordenamentos formais que constituem o Estado, ou seja, as normas que vão definir as regras do jogo para a estrutura do Estado (poderes), para os governos, para os atores políticos e também para a tomada de decisão das políticas distributivas, redistributivas e regulatórias. Os principais exemplos desse tipo de política remetem às constituições federais, as legislações eleitorais, etc. Além disso, tem na sua arena uma configuração menos conflituosa, com padrões de transação mais voltados para a negociação política e a cooptaçaõ de grupos de apoio.

MÚLTIPLOS FLUXOS

O modelo analítico dos múltiplos fluxos surgiu com o Kingdon (2003), apoiado no modelo da Lata de Lixo de Cohen, March e Olsen (1972), a partir dos seus estudos sobre como um problema entra na agenda pública e como é o processo de tomada de decisão, em que o foco está no papel das ideias. Para ele, isto pode ser explicado a partir de três fluxos: do problema, das políticas públicas e da política.

O primeiro fluxo, do problema, refere-se ao momento em que uma situação é reconhecida como um problema, como explicado na subseção sobre agenda. Posteriormente, no segundo fluxo, entram em disputa alternativas para solucionar esse problema que estão relacionadas a valores, visões de mundo em oposição a uma pura racionalidade. Nesse momento, grupos de especialistas, empreendedores políticos, comunidades de políticas, se articulam em defesa da alternativa que é a melhor solução para o problema de acordo com as suas visões. Por último, tem-se o fluxo da política que consiste no contexto político propício para a efetivação dessa política pública Esses fluxos são independentes, porém, quando se encontram abrem uma janela de oportunidade para a política pública (KINGDON, 2003; GOTTEMS et al, 2013; CAPELLA, 2007).

EQUILIBRIO PONTUADO

O modelo do equilíbrio pontuado, é mais complexo do que o modelo neoinstitucional. Por ser uma teoria mais recente, incorporou contribuições e criticas tecidas aos outros modelos, por isso, pode-se dizer que o modelo do equilíbrio pontuado bebeu de elementos da escolha racional, do pluralismo, do neoinstitucionalismo e, sobretudo, do modelo dos múltiplos fluxos do Kingdon. Esse modelo visa explicar a permanência e a mudança na agenda governamental, olhando o papel das instituições, dos atores e das ideias nesse processo. Para atender a esse fim, estudos que usam o equilíbrio pontuado (ou interrompido) para analisar políticas públicas necessitam de um recorte temporal extenso (CAPELLA e BRASIL, 2015).

De modo geral, esse modelo considera que existem períodos que temas entram na agenda e se tornam alvo da atenção pública. Esses temas podem sair posteriormente da agenda e demorar anos para voltar ou nunca mais voltar. Cria-se uma imagem positiva acerca da política, gerando um monopólio. Um conceito fundamental para esse modelo é o de comunidades de políticas públicasque refere-se aos especialistas de determinada área de política pública (CAPELLA e BRASIL, 2015).

COALIZÕES DE DEFESA

O modelo de coalizões de defesa *(advocacy coalition)* foi idealizado por Sabatier (1988) e aprimorado por Sabatier e Jenkins-Smith (1993). Os modelos dos múltiplos fluxos, equilíbio pontuado e coalizão de defesa possuem como ponto comum o foco nas ideias, crenças e valores. No modelo de coalizões de defesa, em específico, procura-se entender a influência na tomada de decisão pelo prisma dos atores coletivos, ou seja, como grupos de interesse ou mesmo arranjos entre diferentes organizações competem entre si para incluir suas preferências nas políticas governamentais.

Segundo Sabatier (1988), as coalizões resultam da cooperação entre diversos atores envolvidos de alguma maneira com o processo de produção de uma política pública, sejam estes atores políticos, burocratas, acadêmicos, ativistas, influenciadores de opinião, etc. A coalizão se mantém coesa devido às convicções e às ideias desses atores se manterem convergentes, ainda que haja alguma discordância sobre elementos menos relevantes.

Assim, o modelo de coalizão de defesa é um importante instrumento analítico para compreender não só como se dão os grupos que influenciam as políticas políticas públicas, mas também como estas mudam, muito em função da compreensão de que as políticas são formadas por subsistemas gerados por coalizões com relativa distinção de perspectivas, valores, ideias e formas de influenciar, e que esses subsistemas também estão associados a fatores externos que podem ser determinantes para a mudança, como nos casos de crises econômicas e políticas, da reorganização no campo político partidário, ou mesmo os impactos de políticas públicas de outros subsistemas (SABATIER & JENKINS-SMITH, 1993). Além dessa face, o modelo de coalizão de defesas também indica que as mudanças podem decorrer do processo de aprendizagem das coalizões que resultam do seu envolvimento com a política *(policy-oriented learning),* e que assim, podem trazer para a coalizão ressignificações das suas perspectivas, ideias, valores e crenças.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando a apresentação desses comentários acerca de temas chaves para o estudo de políticas públicas no Brasil, espera-se que o leitor tenha o desejo de realizar mais leituras e aprofundar os seus conhecimentos acerca de cada tema, pois acreditamos que a aplicação desses conceitos e teorias a diferentes objetos de estudo, podem contribuir para novas discussões sobre políticas públicas.

Contudo, ressaltadamos a dificuldade, dada a inter e transdisciplinariedade inerentres ao campo, de sistematizar discurssões teóricas de todas as áreas que compõe o campo de públicas e, por essa razão, optamos por focar basicamente nas contribuições da área da ciência política para o campo. Destacamos também que, durante o levantamento bibliográfico, constatou-se a necessidade mais estudos nacionais focando em temas relevantes para o campo de públicas que são amplamente difundidos internacionalmente e ainda subexplorados no cenário nacional.

Portanto, como agenda de pesquisa, evidencia-se a necessidade de produção de mais ensaios teóricos focando em temas basilares para o campo de pública sob a ótica das diferentes áreas que o compõe, assim como de temas que necessitam de aprofundamento no Brasil, como a burocracia de médio escalão, difusão de políticas públicas, e coprodução de políticas públicas, por exemplo, objetivando popularizar nacionalmente discussões amplamente difundidas no cenário internacional.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento; RODRIGUES, Maria Isabel Araújo; SILVEIRA, Raquel Maria da Costa. ENSINO NO CAMPO DE PÚBLICAS: o caso dos cursos da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (EG/FJP). **NAU Social,** v. 9, n. 17, 2018. ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil.** SciELO-Editora FIOCRUZ, 2012.

BOBBIO, Norberto; NOGUEIRA, Marco Aurélio. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estado, Estado-Nação e Formas de Intermediação Política. **Lua Nova,** São Paulo, v. 0, n. 100, p.155-185, jan. 2017.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas Públicas.** Brasília: Enap, 2018. 151 p.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G. et al. (Org.). **Políticas públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 87-121.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. **Novos Estudos-CEBRAP,** n. 101, p. 57-76, 2015.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. Campinas^ eSP SP: Papirus, 1986.

DYE, Thomas R.; DYE, Thomas R. **Understanding public policy.** Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1992.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. São Paulo. Arte Nova. 1977.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary CR. The three versions of neo-institutionalism. Lua Nova: revista de cultura e política, n. 58, p. 193-223, 2003.
HOBBES, Thomas. **Leviatã.** Martins Fontes, 2003.

HÖFLING, E. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos CEDES,** Campinas, v.21, nº 55, nov. 2001.

HONIG, Meredith I. **New directions in education policy implementation.** Suny Press, 2006.

IMMERGUT, Ellen M. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** São Paulo, n. 30, p. 139-165, 1996.

LIPSKY, Michael. **Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services.** New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, Gabriela Spanghero. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. **Implementação de políticas públicas: teoria e prática. Belo Horizonte: PUC Minas**, p. 20-49, 2012.

LOWI, Theodore J. American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory. **World Politics,** vol. 16, pp. 677-715. 1964.

LOWI, Theodore J. Decision Making vs. Policy Making: Toward an Antidote for Technocracy. **Public Administration Review,** vol. 30, pp. 314-325. 1970.

LOWI, Theodore J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, vol. 32, pp. 298-310. 1972.

MARQUES, Eduardo C. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais,** v. 43, n. 1, p. 67-102, 1997.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status.** Rio de Janeiro. Zahar. 1967.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **RESOLUÇÃO Nº 1, DE 13 DE JANEIRO DE 2014.** Brasília, DF: Diário Oficial da União, 14 jan. 2014. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=14957-rces001-14&Itemid=30192>. Acesso em: 01 jul. 2019.

NAJBERG, Estela. Abordagens sobre o processo de implementação de políticas públicas. **Interface,** v. 3, n. 2, 2011. NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política: ideias para a reforma democrática do Estado.** São Paulo: Paz e Terra, 1998.

NORTH, Douglass. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance.** NUNES, Edson de Oliveira. **Gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

OFFE, C. **Problemas estruturais do Estado capitalista.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PIRES, R. R.; GOMIDE, A. D. Governança, Arranjos institucionais e capacidades estatais na implementação de políticas federais. **Gestão e Políticas Públicas no cenário contemporâneo. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz,** 2016.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder e o socialismo.** Rio de Janeiro. Edições Graal, 1980.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político y clases sociales en el Estado capitalista.** Siglo xxi, 2001.

PRESSMAN, Jeffrey; WILDAVSKY, Aaron. **Implementation: how great hopes in Washington are dashed in Oakland.** 1973.

PRZEWORSKI, Adam. **Estado e economia no capitalismo.** Tradução Argelina Cheibub Figueiredo, Pedro Paulo Zahluth Bastos. - Rio de Janeiro: Relume-Durnará, 1995.

SABATIER, Paul A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. **Policy sciences,** v. 21, n. 2-3, p. 129-168, 1988.

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. **Policy change and learning: An advocacy coalition approach.** Westview Press. 1993.

SALAMON, L. **The Tools of Government: A Guide to the New Governance**. New York: Oxford University Press. 2002.

SIMON, Herbert A. A behavioral model of rational choice. **The quarterly journal of economics**, v. 69, n. 1, p. 99-118, 1955.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações – investigação sobre sua natureza e suas caus**as. São Paulo. Abril Cultural, 1983.

SOUZA, Celina M. Federalismo e Políticas Nacionais: diversidade ou uniformidade? In: **Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo: tendências nacionais e internacionais.** 2016.

WEBER, Max. **A política como vocação.** EdUnB, 2003.

SESSÕES TEMÁTICAS

002

ESTADO, MERCADO E SOCIEDADE



A LUTA DE CHICO MENDES E O DIÁLOGO COM TRÊS TEXTOS DE UM JOVEM MARX

FRANCISCO DE ASSIS KUHN MAGALHÃES (UFRN)[1]

RESUMO

Em dezembro de 2018 completaram-se 30 anos do assassinato de Chico Mendes, militante da causa dos seringueiros da Amazônia brasileira. O avanço da fronteira agropecuária pelo interior do Brasil causava seus reflexos nos povos locais e suas culturas tradicionais. Herdeiros de um passado de apogeu ligado à indústria da borracha, os cortadores de seringa se defrontaram com a ganância dos grandes grileiros de terra, se organizaram e, em nome de sua própria sobrevivência enfrentaram todo um aparato de poder. A visibilidade da causa era crescente, mas só conseguiu ganhar a devida atenção com a morte de Chico Mendes. A proposta deste breve trabalho é fazer o encontro de algumas das teses de Karl Marx, presentes em alguns textos de sua juventude, com a luta dos seringueiros, representada na figura de sua liderança mais conhecida. Com isso, se busca sanar a dúvida sobre em que medida a aproximação proposta torna-se possível. Se trata de uma abordagem exploratória e de natureza qualitativa, a coleta de dados será pelas vias bibliográfica e documental. Confirma-se a hipótese de que, guardadas as devidas proporções, é possível estabelecer ligações entre a situação e a luta dos seringueiros no período de Chico Mendes e considerações de Marx registradas em "Os Despossuídos", "Manuscritos Econômico-filosóficos" e "Glosas Críticas [....]".

Palavras-chave: Chico Mendes; Seringueiros; Despossuídos; Karl Marx; Glosas Críticas

1.INTRODUÇÃO

Em 22 de dezembro de 1988 o sindicalista e militante ambiental Francisco Alves Mendes Filho era assassinado em sua residência a mando de um proprietário de terras. Seria mais uma das muitas mortes por encomenda de ativistas no interior do país, um crime que passaria em branco, caso o líder político não tivesse estabelecido uma rede de contatos nacional e internacional. A repercussão acabou sendo inevitável, e os homens apontados como envolvidos, ex-donos de um seringal que fora desapropriado para a criação de uma reserva extrativista, foram condenados e presos. A luta de Chico Mendes repercute até os dias atuais, uma vez que deixa como legado a construção de reservas extrativistas, dos povos amazônicos e, para os movimentos sociais, a referência na defesa do meio ambiente e da reforma agrária.

[1] Mestrando, bolsista CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCS) -Universidade Federal do Rio Grande do Norte. O presente trabalho foi realizado com apoio do CNPq.

O movimento dos seringueiros, como o conhecemos, teve como marco temporal o período da ditadura civil-militar: após mais um dos períodos de crise na história da indústria da borracha no Brasil, o regime toma a decisão de construir uma proposta de desenvolvimento que não apenas deixava de lado esses extrativistas como também os colocava em condição ainda mais precária. Observando a situação destes trabalhadores, bem como os enfrentamentos que se dispuseram a fazer, este trabalho coloca como proposta um esforço analítico que buscará fazer o encontro entre algumas teses do jovem[2] Karl Marx com a situação e a luta dos seringueiros no tempo de Chico Mendes. Com isso, se busca sanar a dúvida sobre em que medida essa aproximação torna-se possível. A hipótese colocada é a que, guardadas as devidas proporções, as pontes teóricas sugeridas são viáveis. As teses de Marx às quais se faz referência estão presentes em livros editados sob os títulos: "Os Despossuídos" (2017); "Manuscritos Econômico-filosóficos" (2004); e "Glosas Críticas [...]"[3] (2010).

CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Para o objetivo deste breve estudo se lançará mão de uma abordagem exploratória, de natureza qualitativa, a técnica para a coleta de dados envolverá a pesquisa bibliográfica e a documental.

Conforme afirma Gil (2002), as pesquisas exploratórias "têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses. Pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições" (p. 41). A opção pela via qualitativa para este objeto vai ao encontro da compreensão de Godoy (1995), de que compreensão de um fenômeno deve passar pela análise do contexto em que este ocorre. Como consequências dessas escolhas, a pesquisa bibliográfica e a documental constituirão o caminho para a coletados dados. A ligação da pesquisa bibliográfica com a exploratória é ainda mencionada por Gil (2002), uma vez que se mostra útil quando se busca a verificação de distintas perspectivas a respeito de um problema. Este autor ainda classifica a pesquisa documental como similar à bibliográfica, com a diferença de ser mais ampla e menos normatizada no que concerne ao material fonte.

A LUTA DOS SERINGUEIROS E CHICO MENDES

Na década de 1970, o avanço da fronteira agropecuária, que já ocorria com robustez em estados do centro-oeste, ganhaforça para a direção norte, com o estímulo do governo ditatorial. Este, em seu plano de ocupação da Amazônia, abandona a indústria da borracha, repleta de crises[4] em sua história no norte brasileiro, um dos desdobramentos disso é uma crescente especulação fundiária. O regime prioriza, além de grandes obras de infraestrutura, não apenas o gado, mas a mineração e a exploração da madeira. Enormes extensões de terra foram vendidas (legal ou ilegalmente) a preço barato para, ao invés do corte da seringa, servirem à pecuária, comandada por fazendeiros do sul que, por seu turno, expulsavam índios e posseiros, conforme registra Zuenir Ventura[5] (2003). Se as relações de trabalho até então eram quase escravistas, o fim dos seringais representava uma ameaça imediata à sobrevivência das muitas famílias que dependiam dessa modalidade extrativa. A pecuária, caracterizada pela realização de queimadas, demandava um número muito menor de trabalhadores para a sua manutenção. Os seringueiros passaram a se organizar e a fazer o enfrentamento da situação, o que chamou a atenção do Ministério do Trabalho e da igreja católica. Em novembro de 1975, a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG)[6] deu um curso de formação sindical aosseringueiros, no mês seguinte era fundado o Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) de Brasiléia, no Acre. Conforme registra o Memorial Chico Mendes (2018), dentre os membros, destacava-se a figura de Wilson Pinheiro, um ex-estivador que já tinha vivência militante na antiga categoria. Francisco Alves Mendes Filho também fazia parte da gestão, na bagagem tinha uma formação intelectual e política ligada à convivência com Euclides Távora, um comunista que fora membro da Coluna Prestes e envolvido com o movimento dos mineiros na Bolívia durante os anos 1950, relatam Uchôa e Faria (2012). Chico chegou a ser eleito vereador nas eleições de 1977, mas depois teve problemas com a pouca solidariedade dos companheiros de MDB (Movimento Democrático Brasileiro –únicopartido de oposição legalizado durante a ditadura) frente à sua causa. Filiou-se ao PT (Partido dos Trabalhadores), candidatou-se a deputado estadual em 1982, mas não foi eleito.

Dos vários instrumentos para a luta social, o mais conhecido era o chamado "empate", onde não apenas os seringueiros, mas suas famílias inteiras, se dirigiam às áreas destinadas ao desmatamento e desmontavam a estrutura que incluía os acampamentos dos peões e impediam as derrubadas. A reação violenta ao movimento acarretou, entre outras consequências, o assassinato de Wilson Pinheiro em 1980.

---

[2] A ideia de "jovem Marx" com a qual dialogamos é a apresentada por Michael Löwy (2012). Este, por sinal, discorda da concepção que aponta uma ruptura epistemológica entre um jovem Marx "humanista" e um Marx mais maduro,"científico".

[3] Em virtude da extensão do título do texto ("Glosas críticas ao artigo 'O rei da Prússia e a reforma social'. De um prussiano"),para facilidade de redação a menção será resumida a "Glosas Críticas [...]".

[4] Feitosa e Saes (2013) mostram que nãoé somente no período após a segunda guerra mundial que a indústria da borracha vivia seus problemas econômicos e se caracterizava pelas péssimas condições de trabalho.

[5] As informações da cronologia estabelecida sobre Chico Mendes e os seringueiros têm como fonte principal a cobertura reconhecida e premiada do jornalista e escritor Zuenir Ventura (2003).

[6] Conforme Zuenir Ventura (2003) depois Chico romperia politicamente com a CONTAG.

Chico Mendes, assumiria o lugar do companheiro, sendo mais tarde eleito presidente do STR de Xapuri (Acre). Em 1985 organizou o 1º Encontro Nacional de Seringueiros, assim surgiu o Conselho Nacional de Seringueiros (CNS). A pauta começa a ser ampliada a todos os outros povos da floresta, desse modo se buscava a unificação de reivindicações de outros trabalhadores extrativistas (castanheiros, por exemplo) e indígenas. Apesar do insucesso eleitoral em nova tentativa na política partidária no ano de 1986, alcança notoriedade internacional. Chega a falar ao senado dos Estados Unidos, ocupa o espaço para denunciar os impactos do financiamento a certos projetos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O respeito desfrutado em instâncias internacionais, destacando-se nisso uma premição da ONU, não o blindou perante a estigmatização por parte dos inimigos políticos. Além da postura persecutória[7] ao movimento por parte de autoridades, e dos ataques políticos combinados às crescentes ameaças de morte, Mendes sofreu um bloqueio midiático por parte de meios de comunicação como o Jornal do Brasil[8], por exemplo, o que acabou ficando evidente quando de seu assassinato, em 22 de dezembro de 1988, conforme aponta Martins (2013).

Uma liderança política sem aspiração ao martírio era executada em sua residência, mas a imobilidade da polícia e a tradição de impunidade não foram páreo para a repercussão nacional e internacional, o que levou à apuração do crime e condenação dos grileiros apontados envolvidos.

O legado material, sob um ponto de vista geográfico e social, do ativismo de Chico Mendes e seus companheiros são as reservas extrativistas, cujo conceito é apresentado pelo Memorial (2018):

> A ideiade Reserva Extrativista surgiu em 1985 durante o 1o. Encontro Nacional dos Seringueiros como uma proposta para assegurar a permanência dos seringueiros em suas colocações ameaçadas pela expansão de grandes pastagens, pela especulação fundiária e pelo desmatamento. O conceito surgiu entre populações extrativistas a partir da comparação com as reservas indígenas e com as mesmas características básicas: as terras são da União e o usufruto é das comunidades. Uma espécie de reforma agrária apropriada para os moradores da floresta. Duas fases podem ser identificadas no processo de construção da proposta. A primeira, de 1985 a 2000, cobre o período no qual o conceito de Reserva Extrativista foi formulado pelos seringueiros e incorporado às políticas de reforma agrária e de meio ambiente. A segunda fase, de 2000 ao presente, é de luta pela criação de novas áreas e pela implementação de programas sociais e econômicos visando a melhoria das condições de vida dos moradores destas áreas.

Em termos de legado político, se destaca a organização dos povos da floresta em torno de uma bandeira que não apenas tratava da luta pela sobrevivência ou da questão ambiental, mas também do desafio aos senhores de terra e à ditadura civil-militar.

UMA PERSPECTIVA A PARTIR DO JOVEM MARX

Entre 25 de outubro e 3 de novembro de 1842, Karl Marx (2017) publicou, na Gazeta Renana, artigos a respeito dos debates em torno da lei que passava a criminalizar a coleta de madeira caída ao chão nos bosques. A partir das discussões na Câmara Legislativa local (Dieta Renana) Marx não apenas se deteve em examinar o que era o assentamento de um direito burguês em substituição à estrutura consuetudinária do Sacro Império Romano-Germânico, mas também empenhou-se em denunciar politicamente a criminalização e a exploração dos mais miseráveis, desnudadas nas artimanhas jurídicas dos legisladores. No Brasil, a compilação destes artigos encontra-se no livro "Os Despossuídos: debates sobre a lei referente ao furto de madeira". Marx (2017) aponta a criminalização dos coletores como algo absurdo, a ponto de posicionar o Código Penal do século XVI como mais humano do que a elaboração dos deputados renanos do século XIX. Se detém numa reflexão jurídico-filosófica acerca dos conceitos de roubo, propriedade, crime, punição entre outros.

[7] Em entrevista a Uchôa e Faria, um advogado de seringueiros relata a prisão de 300 seringueiros, quando da apuração do homicídio do fazendeiro que encomendou a morte de Wilson Pinheiro.

[8] Martins (2013) menciona uma entrevista que a direção do Jornal do Brasil se negou a publicar, por considerar que Mendes "politizava demais a questão ambiental". A informação foi passada a ele por Zuenir Ventura que trabalhava no jornal.

Ao observar, por exemplo, que furto e coleta de madeira são atos, por essência, diferentes, chega à conclusão de que não poderiam ser qualificados sob a lei enquanto um mesmo ato. A partir disso sentencia (p.81) que ao considerar furto "um ato que nem chega a ser um delito de exploração de madeira, a lei mente e o pobre é sacrificado por uma mentira legal". Filosofa sobre o Direito consuetudinário –um Direito consuetudinário dos privilegiados que resiste à sua adequação legal é, para Marx, um "não Direito", resultante da falta de lei. O Direito consuetudinário da nobreza foi respeitado de uma forma ou de outra, mas o Direito consuetudinário da pobreza não. Exemplifica o caso dos conventos indenizados em contraposição à consequente situação dos pobres que eram amparados por estes. Discorre sobre as mudanças empregadas pelas legislações mais liberais, onde se fez a transição do Direito então vigente, oriundo dos costumes, ao Direito mais sistematizado. Antigos privilégios tornaram-se direitos e, quando abolidos, ocorreram compensações. Quando não foram encontrados direitos (caso dos mais pobres), não se ofereceu nada em troca, ao contrário: direitos consuetudinários da pobreza (coleta de madeira caída das árvores, frutas e uso dos bosques) transformam-se em monopólio dos ricos. Finaliza a série de artigos com, além da denúncia à espoliação desumana dos despossuídos, a conclusão de que o interesse privado "desconhece tanto pátria quanto província" (p. 126), o que se manifesta na legislação construída por uma assembleia de interesses particulares.

O estabelecimento de paralelos entre as denúncias de Marx (2017) e a situação dos cortadores de seringa brasileiros acaba sendo inevitável: a começar pela política de criminalização dos mais pobres por meio de vias legais, materializada na expulsão de posseiros por parte dos novos proprietários de terras destinadas ao assentamento de fazendas; em segundo lugar, a política de ocupação amazônica desconsiderou os extrativistas que tradicionalmente viviam da floresta, as colocando em situação crítica, com o ente público privilegiando os mais ricos; em terceiro lugar, quando Marx fala dos direitos consuetudinários (costume) dos mais frágeis sumindo sob a sombra da modernização, é possível notar semelhanças com a condição das famílias que sobreviviam dos seringais.

Os pensamentos do jovem Marx (2004) compilados no livro intitulado "Manuscritos Econômico-filosóficos" também podem servir como referência à discussão. Foram escritos em Paris, em 1844, quando tinha seus 26 anos. Permaneceram inéditos até o século seguinte, quando, embora inacabados, foram divulgados em 1932 na União Soviética. De acordo com a nota à edição brasileira (2004), a publicação do material causou uma "revolução" nos estudos do pensamento marxiano, fundamentalmente acerca da polêmica a respeito do caráter revolucionário de um Marx que ainda não teria conhecido Friedrich Engels, seu futuro parceiro intelectual. No fragmento "Trabalho Estranhado e Propriedade Privada" (p. 79-90), o jovem Marx denuncia o fato de que, quando se pensa a economia nacional, já fica colocada como dada a questão da propriedade privada. Economia que, à medida que se desenvolve, tona cada vez mais parecidos o capitalista e o rentista fundiário, o que leva, no final das contas, na divisão entre duas classes principais: proprietários e trabalhadores sem propriedade. Em relação a tal situação os economistas não dispensam tempo em investigar a divisão capital *versus* trabalho (a qual para eles se trata de fato dado); limitam-se às abstrações envolvidas na busca por cuidar de questões que envolvem concorrência, monopólio etc.

Em dois pontos se pode remeter ao tema deste trabalho, o primeiro é a desconsideração completa dos povos da floresta quando da política de desenvolvimento para o norte do país levada a cabo pelo governo brasileiro, quando este deixa de lado a cadeia industrial da borracha. A desconsideração assume um caráter duplo, na medida em que, na discussão do desenvolvimento amazônico os extrativistas são afetados em seu ambiente e enquanto trabalhadores, sem nenhuma oportunidade de decisão ou influência sobre as grandes políticas estabelecidas. O segundo ponto que chama a atenção é, ao longo do tempo, o caráter cada vez mais similar entre os donos da terra onde os trabalhadores nortistas são explorados e os capitalistas da cidade.

Nos manuscritos, Marx (2004) também se detém em apontar alguns fenômenos, entre eles o do "estranhamento" (p. 80), que decorre de um processo que envolve a objetivação (quando o trabalhador produz). O estranhamento seria a "perda" do objeto, ou seja desse produto de seu trabalho. A explicação marxiana mostra um fenômeno dual (p. 81-82):

> Quanto mais, portanto, o trabalhador se *apropria* do mundo externo, da natureza sensível, por meio do seu trabalho, tanto mais ele se priva dos *meios de vida* segundo um duplo sentido: primeiro, que sempre mais o mundo exterior sensível deixa de ser um objeto pertencente ao seu trabalho; segundo, que [o mundo exterior sensível] cessa, cada vez mais, de ser *meio de vida* no sentido imediato, meio para a subsistência física do trabalhador. Segundo este duplo sentido, o trabalhador se torna, portanto, um servo de seu objeto. Primeiro, porque ele recebe um *objeto do trabalho*, isto é, recebe *trabalho;* e, segundo, porque recebe meios de subsistência. Portanto, para que possa existir, em primeiro lugar, como trabalhador e, em segundo, como *sujeito físico.* O auge desta servidão é que somente como trabalhadorele [pode] se manter como *sujeito físico* e apenas como *sujeito físico* ele é trabalhador. (O estranhamento do trabalhador em seu objeto se expressa, pelas leis nacional-econômicas, em que quanto mais o trabalhador produz, menos tem para consumir; que quanto mais valores cria, mais sem-valor e indigno ele se torna; quanto mais bem formado o seu produto, tanto mais deformado ele fica; quanto mais civilizado o seu objeto, mais bárbaro o trabalhador; que quanto mais poderoso o trabalho, mais impotente o trabalhador se torna; quanto mais rico de espírito o trabalho, mais pobre de espírito e servo da natureza se torna o trabalhador.) *A economia nacional oculta o estranhamento na essência do trabalho porque não considera a relação* **imediata** *entre o* **trabalhador** (o trabalho) *e a produção.*

Nesse sentido a relação trabalhador x objeto produzido (relação imediata trabalho x produtos decorrentes deste) tem como decorrência a relação dos mais ricos com os objetos advindos da produção, a qual é diferente da primeira. É importante salientar que o estranhamento não se apresentaapenas na ponta do processo (no objeto produzido), mas também em seu meio (durante a sua operação), no ato da produção.

Quando se verifica a transição da velha cadeia da borracha para atividades que hoje desembocaram no que é chamado atualmente de agronegócio, para além de uma discussão mais profunda sobre o conceito de alienação, é possível arriscar a afirmação de que a "modernização" das relações de trabalho dos povos da floresta, entre eles os cortadores de seringa, levou a um aprofundamento do fenômenodo estranhamento. O estranhamento do homem vem do próprio homem –o que explora o trabalho alheio, e, para Marx, não será superado com aumentos salariais, mas com o fim da propriedade privada.

Nas Glosas Críticas [. . .] Marx (2010) se depara com uma questãoque incendeia os debates entre a vanguarda do pensamento crítico ao autoritarismo prussiano: a revolta dos tecelões da Sílésia, que estala em 1844. Basicamente, se trata uma polêmica com seu amigo Arnold Ruge, uma resposta a um artigo deste, publicado em julho de 1844. A posição de Marx apareceu em agosto, no mesmo periódico, "Vorwärts!" ("Avante", em português), editado por exilados alemães.

No entendimento de Marx, os revoltosos da Silésia não posicionam-se contra as máquinas, mas contra a propriedade privada da burguesia. Não estavam, em seu levante, contra o rei da Prússia, mas contra a burguesia. Nesse sentido, ao contrário de Ruge, encontra enormes potencialidades revolucionárias no proletariado alemão.

Um caráter universal na revolta dos tecelões é evidenciado por Marx, condição, segundo ele, identificada pelos liberais alemães, mas não pelo prussiano9 ao qual contesta (p.43):

9 MARX LANÇA MÃO DO GENTÍLICO PARA REFERIR-SE A ARNOLD RUGE.

> Se o "prussiano" estivesse mais familiarizado com a história dos movimentos sociais teria formulado sua pergunta ao inverso. Por que até mesmo a burguesia alemã interpreta a penúria parcial de modo relativamente tão universal? De onde provém a animosidade e o cinismo da burguesia política, de onde a falta de resistência e as simpatias da burguesia apolítica para com o proletariado?

Ruge apontaria uma certa falta de horizonte político entre os "pobres alemães", por consequência, uma suposta falta de "alma política" entre eles. Marx, além de o contestar, ressalta erros metodológicos na leitura feita pelo seu amigo de exílio quando este faz comparações com a situação de ingleses e franceses (p. 43):

> Para poder comparar a condição dos trabalhadores alemães com a condição dos trabalhadores franceses e ingleses, o "prussiano" deveria comparar a forma inicial, o começo dos movimentos dos trabalhadores da França e da Inglaterra com o movimento alemão recém-iniciado. Ele deixa de fazê-lo. Consequentemente, o seu arrazoado leva a trivialidades, tais como: na Alemanha, a indústria ainda não está tão evoluída quanto na Inglaterra, ou que, na fase inicial, um movimento apresenta traços diferentes do que durante o seu desenvolvimento.

Apesar do atraso industrial alemão, em comparação à Inglaterra, por exemplo, são exaltadas a valentia, a persistência e a consciência dos tecelões, que não atacavam tão somente as máquinas. Fora isso, vemos que a filosofia e o proletariado aparecem com entes conjuntos (p.44-45):

> A revolta silesiana começa justamente no ponto em que as revoltas dos trabalhadores da França e da Inglaterra terminam, ou seja, consciente da essência do proletariado. A própria ação possui esse caráter superior. Não são destruídas apenas as máquinas, essas rivais dos trabalhadores, mas também os livros contábeis, os títulos de propriedade, e, ao passo que todos os demais movimentos sevoltaram apenas contra o industrial, o inimigo visível, este movimento se voltou simultaneamente contra o banqueiro, o inimigo oculto. Por fim, nenhuma revolta de trabalhadores da Inglaterra foi conduzida com tanta bravura, ponderação e persistência.[...]É preciso reconhecer que o proletariado alemão constitui o teórico do proletariado europeu, assim como o proletariado inglês é seu economista político e o proletariado francês seu político. É preciso reconhecer que a Alemanha possui uma vocação clássica para a revolução social, que é do tamanho da sua incapacidade para a revolução política. Porque assim como a impotência da burguesia alemã equivale à impotência política da Alemanha, a predisposição do proletariado alemão é a predisposição social da Alemanha–mesmo que se abstraia da teoria alemã. O descompasso entre o desenvolvimento filosófico e o desenvolvimento político na Alemanha não constitui nenhuma anormalidade. Trata-se de um descompasso necessário. Somente no socialismo um povo filosófico encontrará a práxis que lhe corresponde, ou seja, somente no proletariado encontrará o elemento ativo de sua libertação.

Para Marx, ao contrário da análise de Ruge, o proletariado alemão apresentaria franca predisposição para o socialismo. Ao contestar Ruge, quando este aponta uma ausência de "alma política" no proletariado silesiano, também faz, de modo marcante e com persistência, uma definição entre o que é político e o que seria o social perante a ordem estabelecida, ao dizer (p.51) que "toda e qualquer revolução dissolve a antiga sociedade; nesse sentido, ela é social. Toda e qualquer revolução derruba o antigo poder; nesse sentido, ela é política".

A leitura das Glosas Críticas [...] remete ao fato de que, por meio de uma análise do movimento social dos seringueiros, é possível verificar que, no decorrer da luta, a tática do "empate" não era contra as motosserras e os tratores, mas contra o agressivo avanço do capital. Na citação anterior, Marx discorre sobre o proletariado europeu, no entanto, o fragmento quemais chama atenção é o reconhecimento de que, a partir dos embates com os possuidores, em sua luta por libertação, os que não são proprietários dos meios de produção passam a produzir o seu próprio caminho filosófico para a liberdade. Não é objeto deste trabalho buscar classificar se existiria ou não um caráter de proletariado entre os seringueiros das décadas de 1970 e 1980, o que se coloca é que, não obstante a distância em relação aos grandes centros urbanos, a repercussão adquirida pelo movimento se deu como produto do próprio protagonismo pensado e organizado por estes trabalhadores em seus enfrentamentos. Trabalhadores que, é necessário destacar, se chocavam frontalmente com a questão da propriedade privada da terra e acabaram por tornar-se um relevante incômodo à própria expansão do capital no interior do Brasil.

5.CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em virtude das considerações expostas ao longo desse breve esforço analítico, se confirma a hipótese de que é possível a construção de ligações entre o contexto daslutas dos seringueiros no tempo de Chico Mendes e as reflexões do jovem Karl Marx presentes em "Os Despossuídos", "Manuscritos Econômico-filosóficos" e "Glosas Críticas [....]".

É importante ressaltar que em momento algum é colocada a proposta de estabelecerum paralelocego entre dois momentos distintosda históriado capitalismo, tampouco se deve desconsiderar as peculiaridades do Brasil do século XX emcomparação à Europa(sobretudo à Alemanha)do século XIX.

Marx estudou o modo de produção capitalista.Atradição brasileira de modernização autoritáriapor meio de medidas estatais em favor dos capitalistas se manifestou no plano de ocupação da Amazônia brasileira. A desconsideração completa por parte do governo em relação a índios, posseiros e extrativistas em geral, desvela o caráterde classe de um Estado burguês.

O movimento dos cortadores de seringa em defesa da própria sobrevivência acabou por colidir com o ideário da propriedade privada e com o ente público que lhe dá suporte.As conquistas históricas dos soldados da borracha e demais povos da floresta foi produto desse choque, que nada mais é do que a materialização da luta de classes, fenômeno trabalhado por Marx desde sua juventude teórica.Finalmente, o autor deste trabalho entende que o atual apagamento da figura de um ChicoMendes sindicalista em favor da exaltação da imagem de um Chico Mendes ecologista não se trata de um fenômeno produzido pelo acaso, é algo que caminha ao lado do capital em sua marcha de apropriação de díversos símbolos de luta, entre estes destacam-se asbandeiras da causa ecológica.

6.REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSUNÇÃO, Moacir. **Chico Mendes é anistiado e família terá indenização.** O Estado de São Paulo, São Paulo, 12 dez. 2008. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,chico-mendes-e-anistiado-e-familia-tera-indenizacao,292628>. Acesso em: 29 jul. 2018.

FEITOSA, Orange Matos; SAES, Alexandre Macchione. **O plano de defesa da borracha: entre o desenvolvimentismo e a negligência política ao Norte do Brasil, 1900-1915.** Am. Lat. Hist.Econ, México, v. 20, n. 3,p. 138-168, dez. 2013 .Disponível em <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-22532013000300006&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 29 jul. 2018.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002. 176 p.

GODOY, Arilda Schmidt. **Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais.** Revista de Administração de empresas, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.

LÖWY, Michael. **A teoria da revolução no jovem Marx**. 1ª. ed. São Paulo: Boitempo, 2012. 224 p.

MARTINS, Edilson. **A entrevista que teria salvo a vida de Chico Mendes.** 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2nzxlid>. Acesso em: 29 jul. 2018.

MARX, Karl Heinrich. **Glosas críticas ao artigo "O rei da Prússia e a reforma social. De um prussiano"** In: As Lutas de Classes na Alemanha. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 25-52.

MARX, Karl Heinrich, et al. **Os despossuídos: Debates sobre a lei referente ao furto de madeira.** 1ª ed.São Paulo: Boitempo 2017.

MARX, Karl Heinrich. **Manuscritos econômico-filosóficos.** 1ª ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004

MEMORIAL CHICO MENDES. **Chico Mendes**. 2018. Disponível em: <http://memorialchicomendes.org/chico-mendes/>. Acesso em: 29 jul. 2018.

MEMORIAL CHICO MENDES. **Reservas Extrativistas**. 2018. Disponível em: <http://memorialchicomendes.org/reservas-extrativistas/>. Acesso em: 29 jul. 2018.

UCHÔA, Cristina; FARIA, Glauco. **Chico Mendes, muito mais que um símbolo.** 2012. Disponível em: <https://www.revistaforum.com.br/digital/69/vinte-anos-depois/>. Acesso em: 25 jul. 2018.

VALERY, Gabriel. **Com legado de Chico Mendes, seringueiros lutam para preservar floresta.** 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2w3VdDI>. Acesso em: 08 ago. 2018.

VENTURA, Zuenir. **Chico Mendes –Crime e Castigo.** 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2003. 248 p.

A PRODUÇÃO CIENTÍFICA DOS EMPREENDEDORES POLÍTICOS DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL: AS IDEIAS DE SINGER, GAIGER E ARRUDA

SANDRA DE LOURDES GONÇALVES (UNIT/AL)
LORENA MADRUGA MONTEIRO (UNIT/AL)

RESUMO

Este trabalho tem como finalidade contribuir para a reflexão do papel desempenhado pela interação entre as coalizões de defesa no surgimento de política de apoio à Economia Solidária (ES). A Economia Solidária foi incorporada como Política Pública em 2003, através do SENAES/MTE. A agenda política sobre a ES foi definida pela participação de três pesquisadores que atuaram como empreendedores políticos: Paul Singer, Luiz Gaiger e Marcos Arruda. Esses pesquisadores exerceram influência na alternativa implementada, atuando como empreendedores políticos. Diante desse contexto, esse artigo analisa as ideias desses três pesquisadores através de revisão sistemática de seus conceitos contidos em suas produções científicas. Considera-se que essas ideias fundamentaram a coalizão de defesa da política pública de Economia Solidária. Conclui-se que os três empreendedores políticos contribuíram cada um com perspectivas distintas. A partir da análise das ideias desses empreendedores políticos, considera-se que a Economia Solidária tem por vocação combinar uma dimensão comunitária (mais tradicional) com uma dimensão pública (mais moderna) na sua ação. Desta forma, existem pontos em comum entre as ideias destes autores, englobando não apenas aspectos mercantis, mas também os aspectos sociais e políticos que se incorporaram na Política Nacional de Economia Solidária.

Palavras-chave: Economia Solidária. Empreendedor político. Coalizões de defesa.

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como finalidade contribuir para a reflexão do papel desempenhado pela interação entre as coalizões de defesa no surgimento de política de apoio à Economia Solidária (ES). A política de Economia Solidária no Brasil remete aos anos 1980, que, segundo Locks (2014), é o período em que os atores reivindicavam direitos diante a diversidade de questões negligenciadas pelo governo brasileiro e que necessitavam de resolução por meio de políticas públicas.

Por este viés, na campanha eleitoral de 2002, o Partido dos Trabalhadores apareceu com maior possibilidade de oferecer alternativas políticas a esse contexto, colocando como uma das prioridades de governo a criação de empregos, a redução das desigualdades sociais e a ampliação de programas sociais no país. Locks (2014) aponta como marco a criação de grupos coletivos e associações pelo MST, no período de 1980 a 1989, especificamente o Sistema Cooperativista dos Assentados e, depois, em 1992, a Confederação das cooperativas de Reforma Agrária no Brasil (CONCRAB), com o objetivo de construir um cooperativismo alternativo ao modelo vigente.

Nos primórdios de construção da ES no Brasil, destacou-se a forte presença de setores progressistas da igreja católica, principalmente a CÁRITAS e a Comissão Pastoral da Terra (CPT), apoiando a luta pela reforma agrária e a organização de cooperativas rurais, tendo como marco principal a fundação da Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação Acionária (ANTEAG), em 1994, ainda sem uma vinculação direta com a Economia Solidária.

A Política Pública de Economia Solidária teve iniciativa entre os períodos de 1997-2002, em Porto Alegre, Recife, Santo André, Belém e São Paulo, a partir das discussões no Primeiro Encontro Latino Americano de Cultura e Socioeconomia Solidária, em Porto Alegre, 1998 e, em 2002, com a criação da Rede Socioeconômica de Economia Solidária (RBSES), o primeiro Fórum Social Mundial e o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), em 2001. A Economia Solidária foi incorporada como Política Pública em 2003, através da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). A criação da SENAES, em 2003, contou com o panorama geral do movimento de Economia Solidária no Brasil, que, segundo Borges (2015), é marcado por uma atividade econômica que se diferencia pelo respeito ao próximo na forma de produção, pela distribuição, pelo preço justo e pelo respeito ao meio-ambiente.

A Política Pública de Economia Solidária contou com especialistas que, segundo Capella (2016), pertencentes ou não aos quadros governamentais, compartilhavam uma preocupação com essa política e interagiam em comunidades específicas, conhecendo os demais membros, suas propostas e ideias. Como pode ser visto a seguir:

> Um dos papéis fundamentais desempenhado pelos empreendedores de políticas no modelo de Kingdon é o processo de apresentação das ideias em tais comunidades, uma vez que é nelas que as propostas sobre o que fazer numa dada área de política são apresentadas e disseminadas por seus participantes (CAPELLA, 2016, p.490).

Portanto, as comunidades, como coloca Kingdon, tendem a ser resistentes às mudanças e à atividade de apresentação e discussão de determinadas ideias, desta forma, a participação dos empreendedores políticos é de fundamental importância, para ampliar as chances de aceitação de novas propostas. Outro papel desses empreendedores é levar além dos limites das comunidades as ideias, para o público em geral, de forma a acostumar as pessoas às propostas. Capella (2016, p. 490) acrescenta:

> Na literatura de políticas públicas, a ação do empreendedor de políticas (policy entrepreneur) tem ganhado destaque desde meados dos anos 1980. Um dos primeiros trabalhos a apontar a centralidade da ação do empreendedor em processos de rápida mudança em políticas públicas foi realizado por John Kingdon (2003).

Desta forma, Capella (2016, p.488) esclarece que "os empreendedores são indivíduos (eventualmente pequenos grupos de pessoas) cuja principal característica consiste na defesa de uma ideia e na percepção de momentos oportunos para conectar ideias a respeito de problemas e soluções, produzindo mudanças em políticas públicas". Portanto, os empreendedores políticos são considerados essenciais em dois importantes aspectos, na defesa e difusão de ideias relativas a uma política e em processos de mudança em políticas públicas. Portanto, analisar o conceito de empreendedores de políticas, assim como a utilização deste conceito em modelos teóricos de políticas públicas, enquanto ferramentas explicativas, constituem as preocupações centrais deste trabalho.

A participação desses três pesquisadores que atuaram como empreendedores de políticas *(policy entrepreneur),* em relação à política da Economia Solidária: Paul Singer, Luiz Gaiger e Marcos Arruda, definiram a agenda política sobre o assunto.

Os três filiados ao Partido dos Trabalhadores. Paul Singer, economista da USP, um dos fundadores do partido, assumiu a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), em 2003, que comandou desde o ano inicial do governo do presidente Lula, mantendo-se neste cargo até o início de 2016.

Luiz Inácio Gaiger, sociólogo, coordenador da Rede de Investigadores Latino-americanos em Economia Social e Solidária – RILESS, diretor da revista Otra Economía, esteve à frente da construção do Sistema de Informações em Economia Solidária (SIES), desenvolvido pelo Grupo de Pesquisa em Economia Solidária e Cooperativa (Grupo Ecosol), da UNISINOS (Universidade do Vale do Rio dos Sinos), através de convênio com a SENAES (Secretaria Nacional de Economia Solidária). Marcos Arruda, economista, atuou como coordenador geral do Instituto de políticas Alternativas para o Cone Sul (PACS) e integrou a Secretaria do Fórum de cooperativismo popular do Rio de Janeiro.

Para Locks (2014), a participação desses pesquisadores da ES é de grande importância para o movimento social de diversas formas, dando força, propondo articulação e expondo a necessidade desse tema na agenda governamental.

Esses pesquisadores, atores invisíveis, da agenda política, exerceram mais influência na alternativa implementada, propondo sensibilização na sociedade e níveis mais alto de decisão, atuando assim, como empreendedores políticos. Capella (2016) aponta que o modelo de Kingdon destaca com relação às qualidades de um empreendedor como proposto a seguir:

> [...] são indivíduos que têm crédito frente a uma audiência, ou seja, detêm legitimidade possivelmente devido a fatores como a especialidade no assunto em questão *(expertise),* a habilidade na comunicação, ou sua posição formal no processo decisório. A segunda característica do empreendedor está relacionada às conexões políticas e habilidades de negociação desses indivíduos. Por fim, a persistência é apontada pelo autor como a terceira característica vital para a atividade do empreendedor, implicando a disponibilidade de investimento de grandes quantidades de recursos pessoais (CAPELLA, 2016, p.489).

Ainda segundo Capella (2016), essas características apontam os três fluxos (problemas, soluções e dinâmica política) que podem convergir, criando uma possibilidade concreta de mudança na agenda governamental. Desta forma, a produção de políticas públicas, especialmente as dedicadas à formação da agenda (agenda-setting), têm destacado o papel central dos empreendedores de políticas.

Diante desse contexto, esse artigo analisa as ideias de três empreendedores políticos através de revisão sistemática das suas ideias contidas em suas produções científicas. Considera-se que essas ideias fundamentaram a coalizão de defesa da política pública de Economia Solidária, o que a manteve na agenda governamental.

Os três empreendedores políticos contribuíram cada um com perspectivas distintas. A análise das ideias desses empreendedores leva a considerar que a economia solidária tem por vocação combinar uma dimensão comunitária (mais tradicional) com uma dimensão pública (mais moderna) na sua ação.

Desta forma, existem pontos em comum entre as ideias destes autores, englobando não apenas aspectos mercantis, mas também os aspectos sociais e políticos que se incorporaram na Política Nacional de Economia Solidária.

O artigo divide-se em quatro tópicos, além da introdução. No primeiro apresentam-se as ideias de Paul Singer e seu papel como empreendedor político na institucionalização da economia solidária na política brasileira. No segundo tópico, analisou-se a trajetória das ideias de Luiz Gaiger e seu papel no desenvolvimento da ES enquanto conhecimento científico. No terceiro tópico, destaca-se a perspectiva comunitária da ES no sentido atribuído por Marcos Arruda e a ênfase na participação popular no desenvolvimento da política ES. Na última parte, antes das Considerações Finais, será apresentada a análise das semelhanças entre os empreendedores políticos.

PAUL SINGER E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA

Segundo Souza (2018), Singer dava ênfase, nas raízes da economia solidária, baseado em princípios voltados para a democracia interna e a perenidade econômica. O trabalho produtivo e a institucionalização da política de Economia Solidária no Brasil usou a categoria economia solidária para nomear a proposta de política pública elaborada em 1996, no Programa partidário do Partido dos Trabalhadores (PT). Singer convocou os desempregados a se organizarem em massa para que fossem reinseridos na economia (LECHAT, 2004).

Para Singer (2000), a economia solidária propõe tornar as muitas cooperativas, associações, etc., conhecidas entre si e criar formas de troca solidária, de comércio solidário, com o objetivo, segundo ele, de construir um modo de produção alternativo ao modo de produção capitalista.

Para Singer (2003), a importância da ES está no fato do "trabalho e capital estarem fundidos porque todos os que trabalham são proprietários da empresa e não há proprietários que não trabalhem na empresa". E assim, a propriedade da empresa é dividida por igual entre os participantes do empreendimento, desta forma, todos têm o mesmo poder de decisão sobre ela. Empresas solidárias são, em geral, administradas por sócios eleitos para a função e que se pautam pelas diretrizes aprovadas em assembleias gerais ou, quando a empresa é grande demais, em conselhos de delegados eleitos por todos os trabalhadores.

Segundo Lechat (2004), a experiência de Singer com o nazismo, participou de Kibutz, local onde os jovens passavam um ano participando das atividades produtivas, aprendendo a viver coletivamente, sem circulação de dinheiro, sem propriedade privada, falando hebraico e estudando, essa experiência foi sua primeira vivência socialista solidária, fez com que buscasse na utopia socialista valorizar vida comunitária e democracia no trabalho, por meio de Kibutsz. Em 1998, Singer conduziu no prédio da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP o grupo de estudos sobre autogestão, tornando-se uma proposta inicial da Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da USP, a ITCP-USP (SOUZA, 2018).

Com sua trajetória política e acadêmica, exerceu liderança no Estado de São Paulo, onde conseguiu destaque nacionalmente. A militância em partido político proporcionou envolvimento com a Economia Solidária (LECHAT, 2004).

Inicialmente, Singer vê a ES como uma solução para o desemprego, miséria. O contato com outros estudiosos mudou a sua forma de pensar, a participação constantes em seminários e congressos propicia condições de assessoria a sindicatos e organizações, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e as organizações da Agência de Desenvolvimento Sustentável (ADS) e a Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação Acionária (ANTEAG), instituições que se originaram do Movimento Sindical. Participou e assessorou, ainda, o Partido dos Trabalhadores e a Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares, da USP (LECHAT, 2004).

Singer (2002) esclarece que, para eliminar o capitalismo, é preciso em primeiro lugar, que os trabalhadores sejam capazes de praticar autogestão e que isso se aprende praticando, a Economia Solidária melhora as condições de trabalho dos trabalhadores e diminui o desemprego. No ponto de vista de Singer (2002), a solução é a associação solidária de várias pequenas ou microempresas, oferecendo a possibilidade de cooperação e intercâmbio, que aumentam suas probabilidades de êxito.

Singer (2003) propôs uma moeda própria a ser usada entre cooperados brasileiros que poderia ser chamada de "sol" (de solidariedade), propondo a utilização no Brasil em feiras de trocas. Hoje, podendo ser encontrado vários municípios que utilizam, a moeda social como meio que viabiliza a prática da Economia Solidária, também funciona como uma ferramenta de democratização de crédito, permitindo a ampliação de investimentos locais. Em 1998, a Palma foi a primeira moeda social, criada pela própria comunidade do Conjunto Palmeiras, no sul de Fortaleza, Ceará, o objetivo era o desenvolvimento local, de forma que o dinheiro se mantinha na comunidade.

Em 1989, foi convidado pela Prefeita de São Paulo, Luiza Erundina, para ser Secretário Municipal de Planejamento de São Paulo, cargo que desempenhou durante esse mandato (1989/93). Segundo Andrada (2018), declarado por Singer como uma gestão interessante. Enfim, considerado por ele como uma experiência militante. Em 1998, ele elabora um programa de combate ao desemprego para a candidata Luisa Erundina, para a prefeitura de São Paulo, apresentado em parte da entrevista de Andrada com Singer citada a seguir:

> "Eu fiz uma proposta formal à campanha da Luiza Erundina, que foi novamente candidata a prefeita, mas acabou sendo derrotada. O candidato a vice-prefeito era o [Aloísio] Mercadante. Foi nesse momento que sugeri, em uma reunião da Comissão do Programa [de Governo], que o Mercadante dirigia e eu era membro, sugeri que a Economia Solidária poderia ser um bom item para o programa da Luiza Erundina. Foi discutido e foi aceito, ninguém foi contra [...] (Andrada, 2018, p.376)[1].

Singer sugere a questão da visibilidade e do apoio da sociedade civil à Economia Solidária apontando, por meio de palestras, cursos e publicações, até 2003, quando se torna Secretário Nacional da Economia Solidária, no Ministério do Trabalho e Emprego.

Singer trata as formas autogestionárias de produção como elemento importante para a preparação de um novo modo de produção, que seria capaz de competir com o modo de produção capitalista. Segundo Singer, em entrevista a Oliveira (2008), um dos problemas enfrentados pelos cooperados é de falta de cultura cooperativa, dificultando a formação dos empreendimentos solidários. Por outro lado, as cooperativas autogestionárias crescem demais e, quando bem sucedidas, acabam por trazer novos problemas, sendo o maior deles o fato de perder seu ideal e transformando-se em empresa capitalista.

Singer (2002) entende que o que impulsiona o desenvolvimento da economia solidária não é mais somente o desemprego e a exclusão social, mas a democracia participativa, a expansão do conhecimento do que é a tecnologia social, econômica e jurídica de implementação da EES. A ES já firmou sua identidade e por causa disso está em condições de se estruturar, em nível local, regional e nacional.

Para finalizar o tópico que relata a trajetória de Paul Singer, cita-se Souza (2018), que esclarece que a publicação do livro *Introdução à economia solidária,* cuja, orelha da obra, foi escrita por Luiz Inácio Lula da Silva, que seria eleito pela primeira vez Presidente da República, impulsionou uma organização política ainda maior do GT Brasileiro junto a fóruns estaduais e regionais de economia solidária. Souza (2018) ainda dá conhecimento que André Singer, então porta voz do presidente Lula, anunciava a oficialização da SENAES/MTE, que teria o comando de seu pai (Paul Singer) e que, na mesma data, foi anunciado a formação do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES).

[1] Segundo Souza (2018), foi nesta reunião que o termo "Economia solidária", proposto por Mercadante, foi aceito. Andrade (2018) relata em sua entrevista com Singer: "Então ele [Mercadante] perguntou pra mim: 'O que você acha de Economia Solidária? '. Ele acertou o alvo, assim, direto. Eu pensei, acho que uns quinze segundos, e disse: 'É isso aí. Pode chamar assim que eu estou de acordo'. E foi assim. [risos]".

A trajetória de Gaiger é quase totalmente acadêmica. Diretor de Pesquisa da UNISINOS e chefe de equipe de investigações, articula muitas parcerias relacionadas à economia solidária no campo científico, lança a categoria "empreendimentos solidários" que, segundo Gaiger (1998), situada no "interstício da economia de mercado em contraposição à sua lógica mercantilista". 1 Segundo Souza (2018), foi nesta reunião que o termo "Economia solidária", proposto por Mercadante, foi aceito. Andrade (2018) relata em sua entrevista com Singer: "Então ele [Mercadante] perguntou pra mim: 'O que você acha de Economia Solidária? '. Ele acertou o alvo, assim, direto. Eu pensei, acho que uns quinze segundos, e disse: 'É isso aí. Pode chamar assim que eu estou de acordo'. E foi assim. [risos]".

Segundo Lechart (2004), Gaiger parece perseguir a realização de um projeto pessoal inserido num projeto social-cristão progressista e mediante a pesquisa em ciências sociais, o que sempre o manteve seguro, um dos fatos importantes para a trajetória de Gaiger na economia solidária foi sua participação no Seminário Nacional de Economia Solidária da UNITRABALHO, como representante da região Sul.

A partir de 1997, assume a coordenação nacional de um programa do UNITRABALHO, a pesquisa, significado e tendências da Economia Solidária no Brasil. A partir de 2001, faz parte do GT de economia solidária, participando dos Fórum de Economia Solidária como representante da UNITRABALHO. Em 2003, integra o corpo profissional da Maestria em Economia Social (MAES), cujo diretor é José Coraggio, e faz parte da Rede de Investigadores Latinoamericanos de Economia Solcial y Solidaria (RILESS), cujo objetivo da rede é construir um espaço de produção científica cooperativa e de reflexão coletiva sobre os desafios que colocam as práticas da nova economia. No Brasil, Gaiger integra a Associação Brasileira de Pesquisadores de Economia Solidária. (LECHAT, 2004).

Gaiger & Asseburg (2007) propõe que a ideia central de Economia Solidária reside na simbiose que se estabelece entre aspectos solidários e empreendedores dessas iniciativas, engendrando um círculo virtuoso que se vale das forças da associação e do trabalho cooperativo.

Gaiger (2009) esclarece que "mais correto é conceber a Economia Solidária como outra forma de produzir e de propiciar a circulação de bens e serviços, assegurando com isso a sobrevivência econômica e melhores condições de vida a seus participantes". Desta forma, o autor aponta que a Economia Solidária termina assumindo a defesa de melhorias nos serviços comuns e a promoção de garantias mínimas a pessoas desprotegidas.

É importante esclarecer, ainda, que Gaiger (2003) conclui que os empreendimentos solidários estão aptos a credenciarem-se como formas consistentes de vida econômica, sem forçar reprimir por limites próprios ou por externalidades que os condenassem a um fenômeno sazonal, reativo às flutuações da economia de mercado.

Ainda segundo Gaiger (2009), "a Economia Solidária não pode dispensar o Estado, pois este constitui um alicerce para a sustentação inicial e o desenvolvimento ulterior dos mais diversos setores econômicos". Gaiger esclarece, ainda, que a viabilidade dos empreendimentos solidários requer princípios reguladores, no sentido de preservar uma efetiva democracia econômica, assim o EES se posiciona como ator coletivo, que se dota de identidade, formula princípios e programas de ação e institui estruturas representativas, "compelidas à tarefa adicional de criar canais de comunicação e negociação entre os atores políticos, tanto do Estado quanto da sociedade civil" (GAIGER, 2009, p.94).

Gaiger (2015) propõe que o efeito promissor da Economia Solidária é a questão da "aptidão a estimular e compensar o protagonismo econômico e político de trabalhadores pobres, vulneráveis à exclusão social, através de sua organização econômica e de seu envolvimento na condução dos empreendimentos". Entende-se, assim, que fatores do processo democrático muito influenciam nessa postura, implantando uma cultura de participação nos membros desses empreendimentos.

A trajetória de Gaiger, em termos de conhecimento em Economia Solidária, se dá a partir de sua participação no Seminário Nacional de Economia Solidária da UNITRABALHO, como representante da região sul. A partir desse momento, a participação como coordenador nacional de pesquisa, que estuda os significados e tendências da economia solidária no Brasil, levando sua análise a ser conhecida a nível nacional e internacional. Em 2004, passa a integrar a Associação Brasileira de Pesquisadores em Economia Solidária. Seu reconhecimento se faz a partir de participação em colóquios, publicações, formação de redes de pesquisadores, tanto a nível nacional quanto internacional.

MARCOS ARRUDA E A PERSPECTIVA COMUNITÁRIA DA ECONOMIA SOLIDÁRIA

Geólogo e economista de formação, seus textos refletem uma grande preocupação filosófica. Arruda (2000) construiu seus conceitos sobre a socioeconomia indo de instituição em instituição, muitas vezes mais de uma ao mesmo tempo, em países e até mesmo em continentes distintos, segundo Lechat (2004), articulando-se como liderança ou como assessor de detentores de poder político, sempre atento para ocupar novos espaços, nacional ou internacionalmente.

Arruda (2000, p.61) esclarece que a "proposta de cooperativismo popular é apresentada como um caminho promissor de auto-organização dos trabalhadores em nível local, nacional e internacional". Lechat (2004) esclarece que Arruda tem uma postura mais normativa, muito menos investigativa, diferente de Gaiger e Singer, deixando de perguntar como as coisas se desenvolveram ou por que aconteceu, para afirmar como as coisas devem acontecer ou como devemos agir em relação à Economia Solidária.

Arruda, segundo Lechat (2004), participou, em 1998, da criação da Rede Gaúcha de Socioeconomia Solidária, em Porto Alegre, e do Fórum para o Desenvolvimento do Cooperativismo popular, no Rio de Janeiro, a partir de 2001. Trabalhou com a Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária (RBSES), com o PACS e atua no Programa Nacional de Trabalho e Socioeconomia Solidária da FASE e no RBSES, realiza palestras em todo o país e presta assessoria a gestores públicos, sindicatos, ONGs e entidades religiosas.

Arruda discute as transformações provocadas pela globalização das relações produtivas e sociais, propondo um outro processo de organização da consciência humana e afirma que existe uma outra realidade, uma economia centrada no ser humano situado no seu meio natural e, portanto, subordinada à política da partilha e à ética da sustentabilidade da vida (ARRUDA, 2005).

Empregou a categoria socioeconomia solidária para batizar os programas educativos na área de geração de trabalho e renda (LECHAT, 2004). Segundo Arruda (1996, p.4), "o associativismo e o cooperativismo autogestionários, transformados em projeto estratégico, podem ser os meios mais adequados para a reestruturação da socioeconomia na nova era que se inicia".

Segundo Arruda (2005, p.36), a Economia Solidária promove a "produção autogestionária dos bens e dos serviços". Cada pessoa que trabalha nessa produção tem o direito de participar da posse e da gestão do empreendimento produtivo, e o que lhe dá esse direito não é a quantidade de cotas que possui, mas o fato de contribuir com seu trabalho para o produto coletivo.

Arruda (2002) trabalha com dois conceitos de ES, autogestão e espírito solidário, que contribui para a sobrevivência da população, principalmente dos excluídos do mercado capitalista; e outro conceito é o desenvolvimento social e humano, que resgata a centralidade do trabalho, saber e criatividade humana.

Arruda (2000) acredita na conversão da Economia Solidária de fim em meio de gerar bem-estar a cada um e a todos os cidadãos. Porém, como bem se coloca sobre o assunto, isso não significa a abolição total do mercado e nem o fortalecimento absoluto do Estado, mas uma participação ativa enquanto sujeito de todos os mercados, o que implica na democratização desse Estado.

Segundo Arruda, o mercado deve ser recriado sob o controle da sociedade civil e de um Estado democratizado, subordinando os interesses privados às prioridades do desenvolvimento humano (LECHAT, 2004). "Ser humano como ser-em-relação, consciente dos desafios comuns a enfrentar e de uma existência comum a partilhar (...) inaugurando não uma sociedade livre do trabalho, mas uma sociedade do trabalho livre" (ARRUDA, 2000, p.44). Portanto, na Economia Solidária deve-se conviver de diversas formas de propriedade e de gestão, como explica Arruda, porém, todas elas devem estar vinculadas à não exploração do trabalho humano, à garantia de acesso por todos aos bens públicos que pertencem ao domínio coletivo, e a relações harmônicas com o meio ambiente, um ser de forma indissociável dos seus contextos sociais e históricos.

Arruda (2000, p.46) declara que a única forma racional de interdependência é a que se baseia em direitos e oportunidades iguais para todos, na cooperação em vez da competição, e no respeito pelos limites da natureza e pelos direitos das gerações futuras.

A proposta de Arruda é a questão da subordinação da economia social, a libertação do trabalho assalariado, a radicalização da democracia, a ética da cooperação solidária, o respeito pelo meio ambiente e a dimensão mundial desta proposta. Segundo Lechat (2004, p.190):

> Arruda legitima sua fala no fato desta ter por viés suas práticas e trabalho local de desenvolvimento e educação integrais em diversos movimentos sociais brasileiros e internacionais, associadas à pesquisa sobre temas macroeconômicos e sociais. Arruda cria uma série der novos conceitos como o de empresa-comunidade humana, ecossociedade, ecoeconomia, entre outros, como a noodiversidade, a noohistória, para marcar, no primeiro caso, a novidade de suas propostas, no segundo sua empatia com as concepções filosóficas.

Quanto ao processo educativo, entende que é necessário um processo de formação usando a metodologia de Paulo Freire, com o intuito de elevar a consciência para a crescente autonomia do indivíduo e da coletividade, propondo uma mudança cultural, de valores, comportamento, do modo de relações, aspirações e paixões. Arruda afirma que só a educação e o empoderamento permitem o autodesenvolvimento (ARRUDA, 2005).

O desenvolvimento integral, pessoal, comunitário, social, é o objetivo da educação emancipadora, ligada ao processo da educação que deve ser concebida como um espaço da práxis social e produtiva dos participantes. Arruda (2000) esclarece que o coopetivismo no Brasil está emergindo de um caráter popular, que busca organizar trabalhadores em empresas associativas ou cooperativas autogestionárias, articulada em rede com as cooperativas de troca de bens, serviços, ideias, no espaço regional, nacional e internacional.

Arruda (2000) refere-se à cultura dominante no Brasil, a cultura colonizadora e escravista, que dá amplo espaço à manipulação, ao clientelismo, à corrupção, e que não promove pessoas, comunidades nem povos a sujeitos do seu próprio desenvolvimento. Para Arruda, a superação desta cultura não é apenas cultural, mas essencialmente política, e tem na dimensão econômica seu embasamento, assim finaliza-se o tópico de Marcos Arruda (2000, p.80), com a citação de Gramsci: "operar uma revolução não somente política e socioeconômica, mas também uma revolução intelectual e moral" que, segundo o autor, deve-se ocupar o espaço informativo, comunicativo e cultural.

ANÁLISE DAS SEMELHANÇAS ENTRE OS EMPREENDEDORES POLÍTICOS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

Singer e Gaiger se conhecem por meio da parceria na coordenação da UNITRABALHO, onde começam a ouvir falar de Marcos Arruda. Pode-se dizer que os três empreendedores contribuíram para construir o que hoje conhecemos como Economia Solidária, cada um a seu jeito. Na análise de Lechat (2004), Arruda trabalha a Economia Solidária ou socioeconomia solidária como projeto de vida, uma proposta de justiça para o trabalhador; ao passo que Singer retoma a proposta do socialismo, um socialismo democrático, humanizado e autogestionário; e, por último, mas não menos importante, Gaiger, que tratou a Economia Solidária com sua especialidade científica, com estudos científicos.

Arruda e Singer propuseram o diálogo com comunidades externas, anunciando a Economia ou Socioeconomia Solidária, divulgando em jornais de grande circulação, revistas de ONGS ou em palestras, ao passo que Gaiger, tratou de publicar relatórios de pesquisas. Lechat (2004, p.291) declara, em sua análise dos três empreendedores, que Singer parte de uma análise histórica, Arruda nos projeta no futuro e Gaiger fica no presente. Quanto ao campo conceitual, os três empreendedores conceituam Economia Solidária conforme o quadro 01 a seguir:

Quadro 01 – Campo Conceitual da Economia Solidária

Verbete / Autor	Conceito
Economia Solidária Paul Singer	A economia solidária é hoje um conceito amplamente utilizado dos dois lados do Atlântico, com acepções variadas, mas que giram todas ao redor da ideia da solidariedade, em contraste com o individualismo competitivo que caracteriza o comportamento econômico padrão nas sociedades capitalistas. O conceito se refere a organizações de produtores, consumidores, poupadores, etc., que se distinguem por duas especificidades: (a) estimulam a solidariedade entre os membros mediante a prática da autogestão e (b) praticam a solidariedade para com a população trabalhadora em geral, com ênfase na ajuda aos mais desfavorecidos (SINGER, 2003, p.116).
Socioeconomia Solidária Marcos Arruda	Afirma que o termo Socioeconomia Solidária é equivalente ao de Economia Solidária com a ressalva de dar ênfase ao sentido social. "Economia solidária é uma forma simplificada de referência à socioeconomia solidária" (ARRUDA, 2003, p.235).
Economia Solidária Luiz Gaiger	Pesquisas empíricas que demonstram a tendência da economia solidária a desenvolver relações portadoras de vínculos sociais, a partir dos quais se entrelaçam indissociavelmente a vida econômica e a vida social (GAIGER, 2008). Os empreendimentos de economia solidária, em função de suas condições de gênese e de suas características intrínsecas, tendem a adotar regimes de igualitarismo na distribuição dos seus resultados. Sustentam que os membros de tais iniciativas estabelecem vínculos mútuos, estendendo-os solidariamente a setores sociais expostos a maiores necessidades. Nos limites do seu campo de ação, essas organizações tenderiam a incidir sobre as divisões imperantes na sociedade, quebrando elos de reprodução das desigualdades (GAIGER e ASSEBURG, 2007).

Fonte: elaborado pela autora (2019).

O tema Economia Solidária, no primeiro Fórum Social Mundial, evento político, foi o assunto central. Singer figurou como palestrante, entre outros intelectuais, e foi a primeira vez que estiveram junto com ele Gaiger e Arruda, com suas especificidades e divergências (LECHAT, 2004). Apesar de muito diferentes, podemos verificar que os três empreendedores têm muitas semelhanças na sua trajetória de Economia Solidária. Através de Capella (2016, p.488), pode-se identificar, através de Kingdon, as três características empreendedoras e destacadas com relação às qualidades, que podem ser vistos nos três empreendedores políticos em destaque, sendo elas:

> Em primeiro lugar, são indivíduos que têm crédito frente a uma audiência, ou seja, detêm legitimidade possivelmente devido a fatores como a especialidade no assunto em questão (expertise), a habilidade na comunicação, ou sua posição formal no processo decisório. A segunda característica do empreendedor está relacionada às conexões políticas e habilidades de negociação desses indivíduos. Por fim, a persistência é apontada pelo autor como a terceira característica vital para a atividade do empreendedor, implicando a disponibilidade de investimento de grandes quantidades de recursos pessoais (KINGDON, 2003, p.181).

Desta forma, das semelhanças desses empreendedores, que mesmo com aparentes trajetórias diferentes, possuem as qualidades propostas por Kingdon, que foram úteis na promoção das ideias, propostas e concepções a respeito dos problemas, e no momento em que surgiu a oportunidade de mudança na agenda, o que pode ser visto no quadro 02 abaixo:

Quadro 02 – Análise das semelhanças das trajetórias dos Empreendedores Políticos de Economia Solidária.

Trajetória	Empreendedor
Assessoria a governos	Singer e Arruda
Filiação ao Partido dos Trabalhadores	Singer, Gaiger e Arruda
Militantes do Partido dos Trabalhadores	Singer e Arruda
Assessoria CUT nacional, cursos de formação da CUT, assessoria a Escola Sul	Singer, Gaiger e Arruda
Cursos em universidade sobre Economia Solidária	Singer, Gaiger e Arruda
Missionários da economia solidária	Singer e Arruda
Estudo científico sobre economia solidária, pesquisador acadêmico	Gaiger
Organização de livros coletivos	Singer, Gaiger
Pesquisa sistemática sobre Economia Solidária	Gaiger
Influência dos autores latino-americanos	José Luis Coraggio (Argentino), Luiz Razeto (Chileno), Orlando Nuñez (Nicaraguense e Humberto Ortiz (Peruano)

Fonte: elaborado pela autora (2019), com base nas referências.

Desta forma, entende-se que, apesar das diferenças, os três empreendedores possuem semelhanças que proporcionaram uma forma diferenciada de entender as formas de divulgação utilizadas por cada um dos Empreendedores Políticos da economia solidária com o intuito de possibilitar a implantação da política.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Economia Solidária chegou ao Brasil através do conhecimento de experiências da América hispânica, recebendo aqui uma resignificação. Quanto à categoria Socioeconômica Solidária, ela teria sido escolhida coletivamente por uma equipe internacional da qual Marcos Arruda fazia parte.

A Economia Solidária ainda hoje é uma proposta de uma nova sociedade onde haja a partilha social da riqueza, do poder e do saber, na qual os trabalhadores podem, por meio da autogestão gerir seus empreendimentos coletivamente e ter um desenvolvimento sustentável.

Para Gaiger e Singer, a ES é alternativa ao modo de produção capitalista. Para Singer, a economia solidária é outro modo de produção, cujos princípios básicos são a propriedade coletiva ou associada e o direito à liberdade individual.

O resultado natural é a solidariedade e a igualdade, cuja reprodução, no entanto, exige mecanismos estatais de redistribuição solidária de renda (SINGER, 2002). Gaiger (2000) concorda que a Economia Solidária seja considerada como novo modo de produção, alternativo ao modo de produção capitalista, mas seu argumento é que "o capitalismo reduz a uma parcela mínima aqueles que podem usufruir das benesses do desenvolvimento. Enquanto que exatamente por se contraporem a isso, as cooperativas teriam a possibilidade e a tendência a generalizar esses benefícios". Portanto, a ES aparece como uma alternativa aos problemas de empregabilidade enfrentados pelo poder público e pelo setor privado (GAIGER, 2000, p.187).

Singer e Arruda propõe contribuir para a mudança através do ensino, e do mundo mediante análises macroeconômicas e o engajamento partidário. Já Gaiger tornou-se especialista da Economia Solidária brasileira e realiza o mapeamento do campo com seus empreendimentos e entidades de apoio, apontando desafios e possibilidades.

Um dado importante levantado por Lechat (2004), por meio da análise bibliométrica, é a diferença entre os empreendedores políticos analisados. Uma diferença é a questão das citações realizadas em suas produções científicas, Arruda e Gaiger citam ao mesmo tempo Marx e Gramsci, Singer faz referência aos conceitos marxistas sem citá-lo. Gaiger cita muitos autores, inclusive Singer e Arruda. Já Singer cita poucos autores, mas em sua maioria quando citados são autores ingleses. Singer é o único autor citado sem exceção por todos os autores do tema. Gaiger é muito pouco citado, apesar de ter muitas publicações, sendo muito citado por ele mesmo. O fato de Singer citar Gaiger, segundo Lechat (2004), denota a vontade deste intelectual de conciliar o campo e unir a geralidades e futuros utópicos, com pesquisas acadêmicas.

A trajetória dos empreendedores teve como base produção científica e entrevistas realizadas com os mesmos, encontradas em sites acadêmicos, a partir da década de 1990. Para, desta forma, ser alinhados os perfis e trajetórias, propondo mostrar o engajamento destes intelectuais quando o assunto é Economia Solidária.

Pode-se dizer que Singer e Arruda são, segundo Lechat (2004), propagandistas, missionários da Economia Solidária em seus respectivos meios de atuação, falam de geralidades e futuros utópicos, Gaiger não se encaixa nesse perfil, sendo um pesquisador acadêmico; suas análises dizem respeito aos empreendimentos econômicos solidários, às respectivas entidades de apoio e à ação do Estado. Gaiger fala das experiências concretas que visitou e estudou, sem tom profético, apesar de estar muito otimista.

Assim, o que pode ser visto neste estudo é que os três empreendedores, além de terem em si as características que os define como tal, atuaram, como proposto por Capela, na divulgação da Economia Solidária, com o intuito de possibilitar a implantação da política pública, sendo considerados essenciais na defesa e difusão de ideias relativas à política de Economia Solidária.

Desta forma, lembrando Singer (2000), cuja afirmação foi que a ES, para continuar fiel a seus princípios deve necessariamente manter sua democracia interna e sua autonomia externa, autonomia e autogestão, princípios fundamentais da economia solidária, muitas vezes ameaçada. Gaiger (2004) afirma que agentes externos podem, de certo modo, ser uma variável a mais para a formação ou êxito dos empreendimentos solidários, mas não é fator fundamental.

Entende-se, dessa forma, segundo Lechat (2004), que entidades de apoio e fomento, redes de relações sociais se estabelecem entre empreendimentos, que sentidos podem ser repassados, compartilhados, questionados e reformulados. Por fim, entende-se que a Economia Solidária necessita de uma base de apoio, representada por ativistas, mediadores, educadores, especialistas, idealizadores, pesquisadores e analistas, para sobreviver.

Por fim, o papel dos empreendedores políticos estudados no processo de construção da economia solidária e do seu significado foi de suma importância na atuação de criação da Política Pública de Economia Solidária em 2003, através do SENAES/MTE.

REFERÊNCIAS

ANDRADA C. & ESTEVES, E. **Paul Singer:** uma vida de luta e de trabalho pelo socialismo e pela participação democrática. Estudos avançados vol.32 no.93 São Paulo May/Aug. 2018. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142018000200373

ARRUDA, M. **Um novo humanismo para uma nova economia.** In: KRAYCHETE, Gabriel et all. Economia dos setores populares: Entre a realidade e a utopia. Petrópolis: Editora vozes (UCSal, CAPINA e CESE) , 2000, p. 115-130;

_____. **Entrevista concedida**. Rio de Janeiro, 24.Abr.2002;

_____. **Redes, educação e Economia Solidária:** novas formas de pensar a Educação de Jovens e Adultos in: Kruppa, S. M. P. Economia solidária e educação de jovens e adultos. Brasília: Inep, 2005. p. 31 -40;

CAPELLA, A. C. N. **Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas:** Ideias, Interesses e Mudanças. Cad. EBAPE.BR, v. 14, Edição Especial, Rio de Janeiro, Jul. 2016. p. 486-505

GAIGER, Luiz Ignácio. Os caminhos da economia solidária no Rio Grande do Sul. In:

GAIGER, Luiz & ASSEBURG, Benno. **A economia solidária diante das desigualdades.** Dados [online]. Revista de Ciências Sociais, vol.50, n.3 , 2007. 499-533; http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582007000300003&script=sci_abstract&tlng=es

LECHAT, N.M.P. 2004. **Trajetórias intelectuais e o campo da economia solidária no Brasil.** Campinas, SP. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas, 388 p.;

LOCKS, P. **Formulação de agenda, Políticas Públicas e Economia Solidária no Brasil.** OTRA ECONOMÍA, 8(14):45-59, ENERO-JUNIO 2014. PP. 45-59;

OLIVEIRA, P. S. **Entrevista com Paul Singer.** Estudos avançados. vol.22 no.62 São Paulo. Jan./Apr. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142008000100020

SANTOS, A. M. **Paul Singer: democracia, economia e autogestão.** Marília: Lutas anticapital, 2018.

SINGER, Paul & SOUZA, André Ricardo de (Orgs.). **A economia solidária no Brasil:** a autogestão como resposta ao desemprego. São Paulo, Contexto, 2000;

_____. **A economia solidária diante do modo de produção capitalista.** Caderno CRH, Salvador, n. 39, p. 181-211, jul./dez. 2003. Disponível em: https://portalseer.ufba.br/index.php/crh/article/view/18642/12016

_____. **A economia solidária e o valor das relações sociais vinculantes.** Rev. katálysis [online]. 2008, vol.11, n.1, pp.11-19.Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-49802008000100002&script=sci_abstract&tlng=pt

_____. **Antecedentes e expressões atuais da economia solidária.** Revista Crítica de Ciências Sociais [Online]. 84. Março 2009: pp. 81-99, colocado online no dia 01 dezembro 2012. Disponível em: http://journals.openedition.org/rccs/401

_____. **A Economia Solidária na Contramarcha da Pobreza**. Revista Sociologia, Problemas e Práticas, n.º 79, 2015, pp. 43-63.Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0873-65292015000300003&lng=pt&nrm=i

SINGER, P. **Uma utopia militante:** repensando o socialismo. São Paulo, Vozes, 1998.

_____. **Economia solidária versus economia capitalista**. Sociedade e estado. vol.16 no.1-2. Brasília June/Dec. 2001. acesso em 04 jan. 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/se/v16n1-2/v16n1-2a05.pdf

_____. **A recente ressurreição da economia solidária no Brasil**. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.) Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.

_____. et al. **A Economia Solidária no Brasil**: a autogestão como resposta ao desemprego. 2.ed. São Paulo: Contexto, 2003.

SOUZA. A. R.. **Professor Paul Singer e a Economia Solidária.** P2P & INOVAÇÃO, Rio de Janeiro, v. 5 n. 1, Ed. Especial, p.43-52, 2018.

ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE AS AGÊNCIAS REGULADORAS ESTADUAIS DA REGIÃO SUL DO BRASIL

MATHIAS SCHWERTNER HOLZ (UFRGS)
NÍCOLAS ALCÂNTARA ROCHA (UFRGS)

RESUMO: Este trabalho foi embasado em uma análise das três agências reguladoras estaduais da região sul do país (AGERGS, ARESC e AGEPAR), visando avaliar como suas diferenças institucionais, estruturais e organizacionais afetam suas atividades, de modo a observar a pertinência destas características perante o funcionamento destes órgãos. Para alcançar este objetivo foi realizada uma pesquisa extensa acerca da atuação destas agências junto ao mercado e sua capacidade de possibilitar a participação popular na tomada de decisões, além da qualidade dos dados disponíveis pertinentes à regulação dos serviços, em atendimento à Lei de Acesso à Informação. Por fim, foram analisadas as relações entre os modelos de agências, bem como as formas como sua autonomia pode afetar sua capacidade regulatória.

PALAVRAS-CHAVE: Agências Reguladoras; Lei de Acesso à Informação; Participação Social; Websites.

INTRODUÇÃO

A concepção de órgãos reguladores no Brasil começou na década de 90, com a Reforma do Estado ocorrida neste período. A reforma do Estado tratou-se, de modo geral, da redução do seu tamanho e redefinição do seu papel. Para tal, é preciso distinguir as áreas de atuação do Estado e, dentro delas, as atividades principais e auxiliares. Bresser Pereira (1997, p. 22) separou as áreas de atuação estatal em 3 categorias: Atividades exclusivas do Estado, quando as atividades principais são exercidas pelo Estado; Serviços sociais e científicos do Estado, onde as atividades principais podem ser exercidas por organizações públicas não estatais, assim como as atividades auxiliares, que também podem ser terceirizadas; e produção de bens e serviços para o mercado, quando as atividades principais podem ser exercidas por organizações públicas não estatais, assim como as atividades auxiliares, que também podem ser terceirizadas.

Com o fim do regime militar, a primeira grande reforma administrativa do período democrático foi o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (instituído durante o governo FHC e proposto por Bresser Pereira). Seu propósito declarado era alterar as bases do Estado brasileiro, visando melhorar seu desempenho e democratizá-lo. As principais ações previstas no plano de accountability eram a participação de usuários; a utilização de contratos de gestão como forma de responsabilização por resultados; a adoção de mecanismos de controle social nos serviços locais e o aumento da transparência na implementação das ações do governo, de modo a possibilitar seu acompanhamento e avaliação (PÓ & ABRÚCIO, 2006, p. 682). Neste contexto houve a criação de agências regulatórias para controle e avaliação dos serviços essenciais à população, prestados pelo setor privado.

A concepção do modelo de regulação desse período pode ser dividida em três gerações. Na primeira, implantada entre 1996 e 1997, estão as agências reguladoras relacionadas com a privatização e a quebra do monopólio do Estado naqueles setores. O formato institucional (com diretores escolhidos pelo presidente, aprovados pelo Senado e com mandatos fixos) era elemento fundamental para a credibilidade dos investidores em uma estabilidade de regras. Esta geração abrange a Agência Nacional de Petróleo (ANP), a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) (PÓ & ABRÚCIO, 2006,p. 683 *apud* Santana, 2002; Martins, 2002). Já a segunda geração, estabelecida entre 1999 e 2000, está relacionada à busca de melhor eficiência e modernização do aparelho de Estado. Abrangendo áreas mais competitivas, onde se buscava proteger os interesses da população em relação a determinados setores de mercado já existentes, esta leva envolve a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). A terceira geração surgiu nos anos de 2001 e 2002, tendo uma grande mistura de finalidades e áreas de atuação. Nesta geração, de acordo com Pó e Abrúcio (2006, p. 683) apenas a Agência Nacional dos Transportes Aquaviários (Antaq) e a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) podem ser consideradas reguladoras, pelo tipo de atividades desenvolvidas. Já agências como a Agência Nacional de Cinemas (Ancine) e a Agência Nacional de Águas (ANA), perdem o referencial de regulação de mercados.

Tendo em vista a abrangência dos tipos de serviços regulados e a quantidade elevada de empresas privadas concessionárias de serviços essenciais, além da dimensão geográfica do Brasil e as individualidades de cada estado, logo tornou-se necessária a descentralização dos serviços regulatórios. Para tal, foram criadas as agências reguladoras estaduais, responsáveis pela regulação de empresas prestadoras de serviços específicos em cada estado, sendo vinculadas a diferentes órgãos governamentais.

O presente artigo trata-se de uma análise dos sítios eletrônicos e estruturas funcionais e constitucionais das agências reguladoras estaduais da região sul do país, além da utilização que as mesmas fazem da ferramenta de participação popular denominada Audiência Pública. Buscou-se verificar o atendimento dos websites às condições mínimas impostas pela Lei n° 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI) no âmbito da disponibilidade de informações essenciais à população. Também foram coletados dados referente ao número de audiências públicas realizadas pelo órgão no período de 2015 a 2018, bem como a influência que diversas características específicas de cada uma delas sobre sua atividade. A hipótese apresentada é de que os indíces de atendimento aos parâmetros da LAI, a quantidade de audiências públicas realizadas e outras características como a data de criação e a estrutura organizacional das agências influenciam na ação regulatória desenvolvida pelas mesmas.

As agências estaduais, diferentemente das federais, são multisetoriais, característica que pode resultar em maior participação da população, além de trazer maior proximidade da agência reguladora com os operadores privados dos serviços prestados. Também há benefícios no que diz respeito à redução da utilização de recursos e do risco de influência da entidade regulada sobre o ente regulador (PECI; CAVALCANTI; 2000, p. 102 *apud* Fachin, 1998). Ainda, é válido apontar que as agências reguladoras estaduais diferem entre si no que se refere às suas respectivas áreas de atuação, estrutura funcional, objetivos, grau de autonomia e mecanismos de controle. Estas agências também possuem certa fragilidade institucional, já que foram criadas após a privatização de empresas ou serviços públicos, e não possuem autonomia em relação aos governos dos Estados (MELO, 2002), sendo vinculadas a Secretarias compatíveis com sua área de regulação e, em alguns casos, diretamente ao chefe do executivo estadual.

Deve-se levar em conta que o local onde uma instituição exerce suas atividades tem grande influência sobre sua estrutura e operação, seja pelas orientações ideológicas do governo local ou pela cultura da região. No caso brasileiro, a cultura reguladora ainda é muito frágil, o que dificulta uma maior pressão social sobre a atividade de regulação. Algumas particularidades do contexto brasileiro são o baixo grau de organização da sociedade civil, a baixa expectativa da população em relação à atuação do governo, baixos níveis de participação popular e a fragilidade das instituições (PECI; CAVALCANTI; 2000, p. 106).

Tendo em vista o teor social do objetivo dos entes reguladores, que consiste em fiscalizar serviços essenciais prestados à sociedade, a fim de garantir a qualidade dos mesmos, é primordial que estas instituições forneçam fácil acesso à quaisquer informações pertinentes aos serviços regulados, além de fazer uso pró ativo de ferramentas de participação social, como audiências públicas, de modo a possibilitar maior participação cidadã e controle social. Sendo assim, este trabalho busca analisar o desenvolvimento das atividades regulatórias exercidas pelas agências, através de informações referentes às características estruturais e constitucionais das mesmas, bem como índices de atendimento aos parâmetros impostos pela Lei de Acesso a Informação e a quantidade de audiências públicas realizadas pelos órgãos no período de 2015 a 2018. A intenção do estudo é verificar se as atividades desenvolvidas pelos órgãos têm relação com a disposição organizacional dos mesmos, a constituição dos respectivos conselhos superiores, a disponibilização de fácil acesso à informação de qualidade e o uso de ferramentas de participação popular direta.

METODOLOGIA

Buscando alcançar o objetivo proposto, realizou-se um estudo descritivo a partir de pesquisa bibliográfica, visando fornecer o contexto histórico da criação das agências reguladoras, bem como suas atribuições. A seguir, foi realizada pesquisa documental nos sítios eletrônicos dos órgãos, buscando identificar quais parâmetros da Lei de Acesso à Informação são atendidos por cada instituição. Além disso, o dado referente à quantidade de audiências públicas realizadas no período de 2015 a 2018 não se encontrava disponível em diversos casos, de forma que foi necessário o contato através de correio eletrônico e telefone das respectivas ouvidorias dos órgãos.

A população alvo da pesquisa foram as agências reguladoras dos Estados da região Sul do Brasil. Entretanto, visando realizar comparações a nível nacional, de modo a relacionar características da regiao sul em relação a outras regiões, a variável sobre atendimento ao § 1º da Lei de Acesso a Informação, bem como a referente à quantidade de audiências realizadas no período de 2015 a 2018, foram coletadas para as agências de todas unidades federativas brasileiras, incluindo o distrito federal. As demais variáveis e informações foram coletadas apenas para os órgãos regulatórios dos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, reduzindo a abrangência focal do estudo para possibilitar uma análise detalhada destes.

Os estados do Acre, Amapá e Roraima, tiveram de ser excluídos. O estado do Amapá não possui endereço eletrônico para o órgão estadual responsável pela regulação dos serviços (ARSAP), enquanto o estado do Acre passou por troca de governo em janeiro de 2019 e, desde então, encontra-se em manutenção o website do seu respectivo órgão regulador (AGEAC). O estado de Roraima foi excluído por ser o único estado brasileiro que atualmente não conta com uma agência reguladora. Isso porque, apesar de a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado de Roraima - ARESD/RR, ter sido criada pela Lei n° 944, de 30 de dezembro de 2013, a mesma foi extinta em menos de 2 anos após sua criação, pela Lei n° 1.012, de 10 de setembro de 2015, tendo suas atribuições sido absorvidas pela Casa Civil. Já os estados do Maranhão e do Amazonas, não foram excluídos da pesquisa pois possuem sítio eletrônico, de forma que foi possível avaliar a variável referente ao atendimento aos parâmetros impostos pelo § 1º da LAI, entretanto, não estão inclusos na comparação entre esta variável e a quantidade de audiências públicas realizadas, tendo em vista que esta última informação não consta em seus endereços eletrônicos e não foram fornecidos mediante contato através da ouvidoria.

AGÊNCIAS REGULADORAS ESTADUAIS

Antes de partir para uma análise do modelo das agências estaduais no Brasil, deve-se levar em conta que o local onde uma instituição exerce suas atividades tem grande influência sobre sua estrutura e operação. No caso brasileiro, a cultura reguladora ainda é muito frágil, o que dificulta uma

maior pressão social sobre a atividade de regulação. Algumas particularidades do contexto brasileiro são o baixo grau de organização da sociedade civil, a baixa expectativa da população em relação à atuação do governo, baixos níveis de participação popular e a fragilidade das instituições (PECI; CAVALCANTI; 2000, p. 106). O atual modelo de agências se espalhou para outros níveis da federação e atualmente existem vinte e nove agências estaduais em funcionamento no país. As agências estaduais, diferentemente das federais, são multisetoriais, característica que pode resultar em maior participação da população, além de trazer maior proximidade da agência reguladora com os operadores privados dos serviços prestados. Também há benefícios no que diz respeito à redução da utilização de recursos e do risco de influência da entidade regulada sobre o ente regulador (PECI; CAVALCANTI; 2000, p. 102 *apud* Fachin, 1998). Ainda, é válido apontar que as agências reguladoras estaduais diferem entre si no que se refere às suas respectivas áreas de atuação, estrutura funcional, objetivos, grau de autonomia e mecanismos de controle. Estas agências também possuem certa fragilidade institucional, já que foram criadas após a privatização de empresas ou serviços públicos, e não possuem autonomia em relação aos governos dos Estados (MELO, 2002), sendo vinculadas a Secretarias compatíveis com sua área de regulação e, em alguns casos, diretamente ao chefe do executivo estadual.

Estas informações referentes às características funcionais, políticas e estruturais que resultam em diferenças básicas entre os entes reguladores, podem explicar porque os valores das variáveis entre as agências, às vezes da mesma região, têm discrepâncias tão chamativas. Somando-se a isso, é importante resslatar também que o presente estudo é limitado no que tange às implicações do contexto político e econômico da localidade dos órgãos. A própria legislação que rege as agências tende a variar de estado para estado, de forma que a utilização de ferramentas de participação social é obrigatória para alguns órgãos, quando se tratar de assunto que afete diretamente a população. Ainda, o fato de uma agência ter realizado um alto número de audiências públicas no período pode estar relacionado com alterações nas estruturas ou tarifas de determinados serviços regulados no estado, alterações essas que não necessariamente ocorreram em outros estados, ainda que da mesma região.

No Quadro 1 são apresentadas as unidades federativas brasileiras, separadas por região, e seus respectivos órgãos reguladores, com exceção do estado de Roraima, que atualmente não conta com o funcionamento de uma agência reguladora.

Quadro 1 - Orgãos reguladores

Região	Estado	Agência
Sul	RS	AGERGS
	SC	ARESC
	PR	AGEPAR
Sudeste	SP	ARSESP
	ES	ARSP
	MG	ARSAE
	RJ	AGETRANSP
		AGENERSA
Centro Oeste	DF	ADASA
	GO	AGR
	MS	AGEPAN
	MT	AGERBA
Nordeste	BA	AGERBA
		AGERSA
	AL	ARSAL
	PE	ARPE
	PB	ARPB
	MA	ARSEMA
		MOB
	SE	AGRESE
	CE	ARCE
	PI	AGRESPI
	RN	ARSEP
Norte	RO	AGERO
	TO	ATR
	PA	ARCON
	AM	ARSAM
	AC	AGEAC
	AP	ARSAP

Fonte: dados da pesquisa.

Para a verificação da variável denominada "Número de Audiências", os valores foram verificados, primeiramente, através dos sítios eletrônicos dos órgãos que fazem parte da população. Alguns dos endereços não continham as informações, de forma que foi solicitado o dado por meio de correio eletrônico, através das respectivas ouvidorias. Ainda assim, como informado anteriormente, não foi possível obter este dado junto às agências ARSAM, do estado do Amazonas e ARSEMA e MOB, ambas do estado do Maranhão. Sendo assim, estes dois estados não estarão presentes nas próximas análises apresentadas. A relação das unidades federativas por regiões e o número de audiências públicas realizadas pelas agências reguladoras respectivas de cada estado e do Distrito Federal segue no quadro 2.

Quadro 2 - Número de audiências públicas (2015-2018)

Região	Estado	Audiências 2015-2018
Sul	RS	32
	SC	7
	PR	1
Sudeste	SP	13
	ES	0
	MG	16
	RJ	0
Centro Oeste	DF	29
	GO	0
	MS	2
	MT	4
Nordeste	BA	9
	AL	0
	PE	0
	PB	0
	SE	0
	CE	13
	PI	0
	RN	0
Norte	RO	0
	TO	0
	AC	20
	PA	0

Fonte: dados da pesquisa.

Através desta informação é possível perceber que dentre as 27 unidades federativas brasileiras, apenas 23 delas contam com agências reguladoras que disponibilizaram o número de audiências públicas realizadas. Destas, 12 acusam a realização de nenhuma audiência pública no período de janeiro de 2015 a dezembro de 2018.

A agência que mais realizou audiências públicas no período foi a AGERGS, do Rio Grande do Sul. Em seguida vem o Distrito Federal, que realizou 29 audiências neste mesmo intervalo de tempo. Cabe ressaltar que no estado da Bahia há duas agências reguladoras em funcionamento, sendo que a quantidade de audiências públicas vinculada a este estado se deu através da soma das audiências realizadas pelos dois órgãos no período de 2015 a 2018, sendo que a AGERSA realizou 4 audiências e a AGERBA 5, totalizando o 9 apresentado na tabela 2.

Para definir a variável denominada "Nível Atendimento § 1°", foram consultados os sítios eletrônicos dos órgãos reguladores, visando verificar a utilização dos 6 itens considerados mínimos pelo § 1º do Art. 8º da Lei de Acesso à Informação apresentado abaixo:

> Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.
> § 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:
>
> I. registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
> II. registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
> III. registros das despesas;
> IV. informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
> V. dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades;
> VI. respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Em cada caso, para cada item atendido, computou-se o valor 1, enquanto para cada item não atendido, o valor zero. Dessa forma, a soma dos valores atingidos em cada um dos itens do § 1º do Art. 8º forma o valor da variável denominada "Nível Atendimento § 1º", podendo esta assumir um valor de 0 (Nenhum item atendido) a 6 (Todos itens atendidos). No quadro 3 constam os valores atingidos para esta variável por cada uma das unidades federativas:

Quadro 3 - Nível Atendimento § 1º

Região	Estado	Total
Sul	RS	4
	SC	4
	PR	5
Sudeste	SP	6
	ES	5
	MG	6
	RJ	5
Centro Oeste	DF	4
	GO	6
	MS	4
	MT	4
Nordeste	BA	4
	AL	5
	PE	5
	PB	2
	MA	3
	SE	6
	CE	5
	PI	4
	RN	4
Norte	RO	1
	TO	1
	PA	4
	AM	5

Fonte: dados da pesquisa.

Os estados da Bahia, do Maranhão e do Rio de Janeiro, contam com a presença de duas agências reguladoras cada, de modo que o resultado final auferido na tabela 1 representa a média da pontuação atingida pelos dois órgãos.

É importante apontar que a região norte, formada por 7 estados, tem apenas 4 deles fazendo parte desta pesquisa, tendo em vista a exclusão dos estados do Acre, Amapá e Roraima por falta de informações essenciais. Sendo assim, os valores atribuídos a esta região têm pouca validade no que tange as análises estatísticas.

4. OS CASOS DAS AGÊNCIAS REGULADORAS DA REGIÃO SUL

Visando aprofundar os estudos no que tange às atividades desenvolvidas pelos órgãos reguladores dos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, serão levados em consideração outros fatores, relativos às estruturas organizacionais de cada entidade, bem como seus vínculos governamentais, a estabilidade dos membros dos conselhos diretores e a gama de serviços regulados pelas mesmas. Também será incorparado como variável outro aspecto da Lei de Acesso à Informação, referente à disponibilização de conteúdo no sítio eletrônico da instituição. Este parâmetro da LAI refere-se ao § 3° do Artigo 8°, que estabelece, na forma de regulamento, requisitos mínimos de disponibilidade de informações, conforme segue:

> § 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:
>
> I. conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
> II. possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;
> III. possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
> IV. divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;
> V. garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;
> VI. manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;
> VII. indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar- se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e
> VIII. adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008.

Para mensurar este dado, foi adotado procedimento de pontuação idêntico ao da variável "Nível de Atendimento § 1°". Em cada caso, para cada item atendido, computou-se o valor 1, enquanto para cada item não atendido, o valor zero. Dessa forma, a soma dos valores atingidos em cada um dos itens do § 3° do Art. 8º forma o valor da variável denominada "Nível de Atendimento § 3°", podendo esta assumir um valor de 0 (Nenhum item atendido) a 6 (Todos itens atendidos). No quadro 4 constam os valores atingidos para esta variável por cada uma das agências reguladoras da região sul do Brasil:

Quadro 4 – Nível Atendimento § 3°

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	Total
AGERGS	1	1	1	0	1	1	1	0	6
ARESC	1	0	1	0	1	1	1	0	5
AGEPAR	0	0	1	0	1	1	1	0	4

Fonte: dados da pesquisa.

Com o propósito de viabilizar um estudo abrangente sobre o atendimento aos preceitos da LAI, foram somadas as pontuações dos órgãos em relação aos dois parágrafos analisados do Artigo 8, de forma a compor compor a variável "Nível Atendimento LAI", cujos valores atingidos pelas agências segue na quadro 5:

Quadro 5 – Nível Atendimento LAI

Agência	Nível Atendimento LAI
AGERGS	10
ARESC	9
AGEPAR	9

Fonte: dados da pesquisa.

O valor mínimo para tal variável é 0 e o valor maximo é 14. Sendo assim percebe-se que as agências da região sul atendem aos parâmetros da LAI em um padrão relativamente homogêneo entre si. Entretanto, cabe destacar que o item III do § 1, relativo à exposição das despesas da entidade, bem como os itens IV e VIII do § 3, relativos, respectivamente, à divulgação em detalhes dos formatos utilizados para estruturação da informação, e a adoção das medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, não são atendidos por nenhuma das três agências analisadas. A informação acerca das despesas realizadas pelos órgãos é elementar para garantir a transparência da gestão para quaisquer cidadãos que desejem exercer sua cidadania através da busca relativa às dotações orçamentária dos entes públicos. A ausência de ferramentas que possibilitem o acesso às informações por parte de pessoas com deficiência é significativa, tendo em vista que não garante a essa parcela da sociedade o direito ao acesso à informação, além de não possibilitar a acessibilidade nos sistemas de comunicação, cconforme ditado pelo Capítulo VII da Lei n° 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que trata em termos gerais da acessibilidade às pessoas portadoras de deficiência.

Isso posto, é importante apontar que as entidades reguladoras da região sul do país buscam a proximidade com a população, para além dos seus websites, através da realização de audiências públicas. Cada uma das agências informa em seus regulamentos as circunstâncias de realização de audiências públicas junto à sociedade. O quadro 6 fornece o detalhamento das condições de realização de audiências públicas para cada um dos órgãos, de acordo com a legislação específica da instituição.

Quadro 6 – Condições para Realização de Audiência Pública

AGERGS:	§ 1º - Anualmente, após a publicação dos resultados da avaliação dos indicadores e da pesquisa de opinião, será realizada audiência pública, cujo teor e resultados serão publicados e remetidos à Assembléia Legislativa. (Redação dada pela Lei nº 11.292/98)
ARESC:	§ 3º O processo decisório da ARESC que implicar a edição de ato administrativo, afetando direitos dos agentes econômicos regulados ou dos consumidores, será objeto de audiência ou consulta pública, conforme disposto em resolução.
AGEPAR:	III - realizar audiências públicas periódicas precedidas de ampla divulgação, com objetivo de imprimir publicidade à avaliação da atuação da AGÊNCIA e da qualidade dos serviços prestados pelas entidades reguladas; (Redação dada pela Lei Complementar 94 de 23/07/2002) Art. 26. O processo decisório que implicar afetação de direitos dos agentes econômicos dos setores regulados ou dos usuários será precedido de audiência pública. (Redação dada pela Lei Complementar 202 de 27/12/2016)

Fonte: dados da pesquisa.

A AGERGS realizou 32 audiências públicas no período de janeiro de 2015 a dezembro de 2018, sendo o órgão que mais utilizou este tipo de ferramente de participação social, não apenas na região sul, mas também no âmbito nacional. Apesar de constar em sua legislação necessidade apenas de que seja realizada audiência pública anualmente com um fim específico, foram realizadas 9 audiências pela AGERGS em 2018, 5 (cinco) em 2017, 11 (onze) em 2016 e 7 (sete) em 2015. Este número elevado deve-se ao fato de que o órgão utilizou as audiências públicas não apenas anualmente para verificação dos indicadores de resultados, mas também de forma sistemática nos casos em que houve alterações de tarifas dos serviços regulados e quaisquer alterações normativas relativas ao funcionamento do órgão ou dos serviços por ele regulados. Já no caso da ARESC, neste mesmo espaço de tempo, foram realizadas 7 audiências públicas, 6 (seis) em 2017 e 1 (uma) em 2016. Estas audiências foram a respeito de alterações na metodologia de revisão tarifárias dos prestadores de serviços regulados. No caso da ARESC, bem como da AGEPAR, que será analisado a seguir, nao houve realização de audiências sobre modificações de normas ou regulamentos internos da instituição. A AGEPAR realizou apenas 1 (uma) audiência pública durante o período analisado, que tratou de apresentação de Nota Técnica sobre a revisão tarifária periódica da Companhia de Saneamento do Paraná – SANEPAR.

Visando efetuar as devidas comparações entre os três órgãos selecionados para a presente pesquisa, torna-se necessária a exposição de algumas características básicas dos mesmos. A data de criação das agências é um fator relevante, visto que órgãos criados mais recentemente, ou que passaram por grandes mudanças estruturais durante sua existência, são mais propensos a revelar um frágil aparato institucional, enquanto órgãos criados há mais tempo e que mantiveram um arranjo estável, tendem a apresentar maior solidez no que tange sua infraestrutura, quadro de funcionários e conhecimento empírico dos jogos de interesse que envolvem a atividade de regulação. É pertinente também o dado referente à orientação política do poder executivo estadual no período de criação das agências, além de momentos de alterações constitucionais importantes para seu funcionamento. Esta informação é relevante tendo em vista que as atividades desenvolvidas pelas agências têm relação direta com os interesses diversos dos atores políticos e sociais envolvidos. Os órgãos reguladores são criados constitucionalmente, através de leis específicas para tal. A data de concebimento de cada agência, as respectivas leis que as criaram e os governadores dos estados à época são apresentados no quadro 7.

Quadro 7 – Contexto Criação Agências

Agência	Data Criação	Lei	Governador
AGERGS	1997	Lei n° 10.931, de 09 de janeiro de 1997	Antônio Britto, Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)
ARESC	2015	Lei n° 16.673, de 11 e agosto de 2015	Raimundo Colombo, Partido Social Democrático (PSD)
AGEPAR	2002	Lei Complementar n° 94 de 23 de julho de 2002	Jaime Lerner, Partido da Frente Liberal (PFL)

Fonte: dados da pesquisa.

Cabe ressaltar que a ARESC foi criada em 2015 a partir da fusão de duas outras agências: a Agência Reguladora de Serviços Públicos de Santa Catarina (AGESC) e a Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Estado de Santa Catarina (AGESAN) que foram criadas em 2005 e 2010, respectivamente. Em ambos os casos, o governador de Santa Catarina era Luiz Henrique da Silveira, do PMDB. Ainda, também é importante apontar os diferentes vínculos que as entidades

possuem junto ao Estado, tendo em vista que este dado pode influenciar suas atividades. A AGERGS é vinculada à Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do RS. A ARESC, por sua vez, tem sua vinculação através da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável. Por fim, a AGEPAR é vinculada diretamente ao governador do Estado do Paraná, e orçamentariamente à Casa Civil. Neste ponto cabe ressaltar que desde sua criação em 2002, o vínculo governamental da AGEPAR era efetuado através da Secretraria dos Transportes, entretanto, em 2015, sob a gestão estadual do governador Beto Richa (PSDB), este vínculo foi alterado para os moldes atuais.

SERVIÇOS REGULADOS:

A gama de serviços regulados pelas agências da região Sul é significativamente homogênea, com pequenas discrpâncias entre si. O serviço de Saneamento Básico é o único setor que os três órgãos têm em comum sob sua competência.

A AGERGS tem ainda, sob sua responsabilidade: a regulação dos serviços de energia elétrica; de transportes intermunicipais de passageiros e suas estações; de rodovias, portos, hidrovias e aeroportos; a distribuição de gás canalizado; e a inspeção de segurança veicular. Os serviços regulados pela ARESC abrangem os recursos hídricos e minerais, a exploração e distribuição de gás natural canalizado e a geração, transmissão e distribuição de energia elétrica. Em relação à AGEPAR, é de sua competência a regulação dos serviços públicos delegados de infraestrutura, sendo estes: Rodovias; ferrovias; terminais de transportes rodoviários, ferroviários, aeroviários, maritimos, fluviais e lacustres; transporte intermunicipal de passageiros; exploração da faixa de dominio da malha viária; inspeção de segurança veicular; e distribuição e comercialização de gás canalizado.

ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS E COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS:

Os conselhos das agências têm composições diversas no que tange as características de seus membros, além de competências específicas em cada caso. Os conselheiros são selecionados de forma distinta em cada órgão, além de vigências de mandatos diferentes.

Na AGERGS, compete ao Conselho Superior a direção da agência, sendo este formado por 7 (sete) membros: 3 (três) membros indicados pelo governador do Estado; 1 (um) membro do quadro funcional da agência, a ser indicado pelo governador a partir de uma lista tríplice, gerada por meio de eleição realizada entre os servidores da AGERGS; 2 (dois) representantes de consumidores, sendo um deles eleito em fórum específico, organizado por entidades de defesa dos direitos do consumidor e o outro indicado pelo governador do estado, com base em lista tríplice constituida por cidadãos do RS mais votados em eleição organizada pelo Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Os conselheiros da AGERGS têm mandatos de 4 (quatro) anos, sendo obrigatória a aprovação de seu nome pela Assembléia Legislativa.

No caso de Santa Catarina, a ARESC possui em sua estrutura uma diretoria colegiada, constituída por: um Presidente, um Diretor de Relações Instituionais, um Diretor Técnico e um Diretor Administrativo e Financeiro. A esta Diretoria cabe o zelo pelo cumprimento dos programas da agência, além da expedição de atos de gestão administrativa e a execução das decisões tomadas pela diretoria de forma colegiada. Hierarquicamente abaixo desta diretoria, há a Procuradoria Jurídica do órgão. Os membros desta Procuradoria e da Diretoria Colegiada são nomeados em comissão, diretamente pelo governador do Estado e seus mandatos são não coincidentes, com vigência de 4 (quatro) anos, sendo possibilitada apenas uma recondução. O Conselho Consultivo da ARESC é responsável por discutir e apresentar propostas relacionadas às competências da agência, verificar o cumprimento de suas competências legais e opinar sobre os relatórios periódicos de atividades da ARESC, preparados pela Diretoria Colegiada. Este Conselho é formado por 9 (nove) membros: O Presidente da ARESC, que o presidirá; 1 (um) representante dos municípios que tenham seus serviços regulados pela ARESC; 1 (um) membro de entidades de defesa do consumidor; até 3 (três) representantes de utilizadores de serviços públicos; e até 3 (três) representantes de prestadores dos serviços públicos regulados. Os mandatos destes conselherios têm vigência de 2 (dois) anos, sendo permitida uma recondução.

A AGEPAR possui no topo de sua estrutura um Conselho Diretor, órgão colegiado responsável pela implementação das diretrizes determinadas na legislação da agência, além de realizar cmpetências executiva e de direção. Sua composição é formada por cinco Diretores: Diretor Presidente; Diretor de Relações Institucioanis e de Ouvidoria; Diretor de Regilação Economômica e Financeira; Diretor Jurídico; Diretor de Fiscalização e Qualidade dos Serviços. Estes são indicados e nomeados pelo governador do Estado, após discussão pública e aprovação pela Assembléia Legislativa. Seus mandatos são de 3 (três) anos, sendo permitida uma recondução. O Conselho Consultivo é o órgão colegiado responsável pela representação e participação da sociedade na AGEPAR, sendo formado por 11 (onze) membros: Diretor-Presidente da AGEPAR; 3 (três) membros indicados pelo governador do Estado; 2 (dois) representantes das empresas reguladas pela AGEPAR; 3 (três) membros de entitades representantes dos usuários dos serviços regulados; 2 (dois) representantes de instituições de classe (preferencialmente CREA e OAB), sendo estes seleionados pelo governador do Estado, através de lista tríplice encaminhada pelas entidades. Os membros do Conselho Consultivo exercerão suas funções de forma não remunerada e têm mandatos de 3 (três) anos, não sendo permitida a recondução para o período subsequente ao término do mandato.

4.3. CARACTERÍSTICAS DE SERVIÇOS REGULADOS:

Para fins de realizar comparações relativas à qualidade da regulação exercida pelas agências da região sul, é relevante a exposição de dados referentes às condições dos serviços essenciais nestes Estados. Nesta seção será abordado inicialmente apenas o setor de Saneamento Básico, buscando uma comparação igualitária, tendo em vista ser este o único serviço que consta nas competências regulatórias dos três órgãos analisados.

A fonte de informação oficial mais recente referente ao Saneamento Básico no âmbito brasileiro foi publicada em fevereiro de 2019 pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, contendo diagnósticos da situação destes serviços no Brasil, no ano de 2017. A publicação resultou de um trabalho coordenado através do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS). Os referidos diagnósticos são divididos em três áreas, em diferentes edições: 23° Diagnóstico de Serviços de Água e Esgotos; 16° Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos; e 2° Diagnóstico de Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas. Foram utilizados para o presente estudo apenas os dados referente ao Diagnóstico de Serviços de Água e Esgotos, com o intuito de realizar a análise das demais seções da referida publicação em trabalhos futuros.

O 23° Diagnóstico dos Serviços de àgua e Esgotos coletou dados referentes ao abastecimento de água em 5.126 munícipios, alcançando 98% da população urbana brasileira. Em 2017, no Brasil, 93% da população urbana era atendida por rede de abastecimento de água. A região sul é a que atinge índice mais elevado de atendimento para este serviço, alcançando 98,4% de sua população. A região Centro-Oeste atingiu 98,1% para o referido índice, seguida pela região Sudeste, com 95,9% e Nordeste, com 88,8% de sua população atendida por abastecimento de água. A região Norte afasta-se dos valores atingidos pelo resto do país, de forma que apenas 70,0% de sua população recebe adequado abastecimento de água da rede pública. Cabe ressaltar que, embora não seja um fator determinante, a área geográfica das regiões é um ponto importante a ser considerado ao se comparar os índices calculado para este tipo de serviço, tendo em vista que as distâncias percorridas e barreiras geográficas são elementos que afetam diretamente a logística de abastecimento de água. A região sul é a menor do país, totalizando 576.774 Km^2, quase três vezes menor que a região Centro Oeste, cuja área é de 1.612.000 Km^2 e mais de seis vezes menor do que a região norte, por exemplo, que abrange uma área de 3.870.000 Km^2. O Estado do Rio Grande do Sul tem um total de 497 municípios e a quantidade de municípios atendidos com abastecimento de água é de 455 representando 91,5% do total. O Estado do Paraná tem 399 municípios, sendo 391 deles atendidos pelo referido serviço, perfazendo 97,9% do total. Por fim, Santa Catarina tem 295 municípios, sendo 285 atendidos por abastecimento de água, o equivalente a 96,6%. Dos 1.191 municípios da região sul, 1.130 são atendidos adequadamente por este serviço.

O dado referente às Perdas de Água na Distribuição é outra informação pertinente, também demonstrada pelo estudo do SNIS, tendo em vista que revela a diferença entre o volume de água que é distribuído e o que é aferido de fato como consumo dos usuários do serviço. A redução deste índice aumenta a oferta de água para os usuários, podendo resultar em economia de recursos naturais, operacionais e financeiros, bem como de energia elétrica. Ligações irregulares, vazamentos e falhas de medição são condições que representam as possibildiades de perdas no sistema de distribuição de água, portanto foram os fatores utilizados para alcançar os índices percentuais referentes a este dado. A região que apresenta menor perda de água durante o processo de abastecimento é a Centro-Oeste, que alcançou um índice de 34,1%. Isso singnifica que, de cada 100 litros de água captados para distribuição, 34,1 litros são perdidos durante as etapas do processo, que consistem no transporte, armazenamento em reservatórios, tratamento e a distribuição de fato para os usuários. Para este dado, os índices alcançados pelas demais regiões foram 34,4% na região sudeste, 36,5% na região sul e 46,3% na região nordeste. Novamente a região norte apresenta o pior índice relativo, apresentando 55,1% de perda de água durante o processo de distribuição. Para a região sul, os índices apresentados por cada Estado são semelhantes, de forma que o Rio Grande do Sul é a unidade federativa da região que apresenta maior índice de perda na distribuição – 38,2%. O índice para Santa Catarina é de 36,6% e, no paraná, de 34,5%.

A tarifa média praticada pelos prestadores do serviço de abastecimento de água é outro dado relevante para análise, tendo em vista o teor das atividades desenvolvidas pelas agências em relação às deliberações a respeito das tarifas paraticadas para os serviços regulados. Esta tarifa atingiu, em 2017, o valor de R$ 4,14/m^3 no Estado do Paraná e R$ 4,17/m^3 em Santa Catarina, enquanto no Estado do Rio Grande do Sul a tarifa média praticada atinge o valor de R$ 6,05/m^3, sendo 46% superior aos valores praticados pelos outros Estados da região.

Em relação às informações concertentes aos serviços de Esgotamento Sanitário, o supracitado Diagnóstico coletou informações de 3.865 municípios e alcançou 92% da população urbana do Brasil. A informação apurada é de que apenas 60,2% da população urbana brasileira é atendida com rede coletora de esgoto. Neste quesito, a região que logra maior cobertura de coleta de esgotos em area urbana é a Sudeste, de forma que o serviço alcança 83,2% de seus municípios. A seguir vêm as regiões Centro-Oeste, com 59,5% e Sul com 50,6% dos municípios atendidos. Este índice atinge 34,8 pontos percentuais na região Nordeste e meros 13,0% na região Norte. Novamente cabe levar em consideração a informação referente às respectivas àreas de cada região, apesar deste fator não justificar discrepâncias tão significativas entre as diferentes regiões. Na região Sul, o Estado do Paraná atinge o indice mais elevado para o atendimento urbano de esgoto – 79,9% dos municípios atendidos. O Rio Grande do Sul alcança o valor de 35,9% para o referido índice, enquanto Santa Catarina apresentou apenas 26,6% dos municípios atendidos adequadamente pelo serviço de esgotamento sanitário.

O dado referente ao tratamento do esgoto gerado é interessante para a questão, atingindo ainda níveis diminutos no país. Apenas 46% do esgoto gerado no Brasil é tratado. Na região Sul este índice atinge 44,9% contra 52,0% para a Região Centro-Oeste, 50,4% para o Sudeste, 34,7% no Nordeste e 22,6% no Norte, região esta que novamente atinge o pior índice dentre as macrorregiões brasileiras. Ainda de acordo com o estudo do SNIS, dos 1.191 municípios da região sul, apenas 383 são atendidos com esgotamento sanitário. O Estado do Paraná atinge o valor de 71,6% para este índice, contra 25,8% no Rio Grande do Sul e 28,0% em Santa Catarina. A tarifa média praticada pelos prestadores de serviço de Esgotamento Sanitário também foi apresentada pela pesquisa realizado pelo SNIS. O resultado obtido aponta que este valor alcança R$ 3,57/m^3 no Paraná, R$ 3,68/m^3 no Rio Grande do Sul e R$ 4,54/m^3 no estado de Santa Catarina.

DISCUSSÃO:

Em relação aos dados coletados, pôde-se verificar que a região cujas agências reguladoras realizaram maior número de audiências públicas foi a região sul, com um total de 40 audiências realizadas entre 2015 e 2018, sendo 32 delas chamadas pela AGERGS, do RS. As agências da região Centro Oeste realizaram 35 audiências públicas no período, embora dessas, apenas 6 não foram realizadas pela ADASA, do Distrito Federal, Unidade Federativa que tem características diferentes dos estados, a começar por sua dimensão geográfica. Sobre a região Norte, não é possível auferir informações concretas, tendo em vista a ausência de elementos relevantes para a correta avaliação dos dados. Entretanto, pode-se afirmar que a região tem baixa cultura regulatória, inclusive por parte do próprio aparelho estatal, já que um dos estados nem sequer conta com o funcionamento de uma agência reguladora, enquanto o estado do Acre sequer tem um sítio eletrônico funcional para a AGEAC.

Como se pôde verificar pelas informações expostas a respeito do serviço de Saneamento Básico prestado na região Sul do país, o Estado do Paraná atingiu os melhor índice no que tange o abastecimento de água e a menor tarifa praticada para este serviço, além de alcançar o menor índice de perdas na distribuição. A vantagem comparativa do Paraná com os demais Estados da região torna-se ainda mais elevada quando se trata dos serviços de esgotamento sanitário e tratamento do esgoto gerado. Nestes casos, este Estado alcança índices mais de duas vezes superiores aos apresentados pelos Estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, além de também apresentar menor tarifa média praticada para o serviço de esgotamento sanitário.

Tendo em vista que a AGEPAR foi a agência que realizou o menor número de Audiências Públicas no Período de 2015 a 2018, tendo realizado apenas 1 (uma), contra 7 (sete) da ARESC e 32 da AGERGS, pode-se afirmar que este dado não tem relação direta com a qualidade dos serviços regulados. O mesmo pode-se dizer da variável referente aos atendimentos dos preceitos estabelecidos pela LAI, visto que os três Estados alcançaram valores muito próximos para este dado.

Em relação às estruturas organizacionais e os moldes dos conselhos das agências, a AGEPAR é o órgão cujo Conselho Consultivo apresenta maior quantidade de membros, sendo constituído por 11 representantes, contra 9 da ARESC e 7 do Conselho Superior da AGERGS, que tem competências semelhantes aos Conselhos Consultivos dos demais Estados. Cabe apontar que tanto o Conselho da AGEPAR quanto da ARESC, contam com três de seus membros representantes dos usuários dos serviços, enquanto a AGERGS tem apenas dois membros desta área. Este dado é relevante, tendo em vista que representantes dos interesses da população são os únicos que tendem a agir em prol da sociedade em geral, não atuando apenas com fins políticos, como os agentes governamentais envolvidos, ou financeiros, como as empresas prestadoras do serviço, orientadas pela obtenção de lucro através de suas atividades. Também pode influir na tomada de decisões do órgão e, consequentemente, nas suas atividades regulatórias, o fato de que o Conselho da AGEPAR é o único que inclui em seu quadro representantes de instituições de classe técnica, como o CREA e a OAB. Isso se deve ao fato de que os serviços regulados apresentam complexidades diversas, cuja compreensão só consegue ser alcançada por meio de conhecimento técnico específico. Ainda, cabe ressaltar, que dos 7 membros do Conselho Superior da AGERGS, apenas um deles não é determinado em alguma instância pelo governador do Estado, de forma que a participação popular na tomada de decisões é subutilizada na prática, apesar do elevado número de Audiências Públicas realizadas. Enquanto isso, a representatividade dos interesses da população é mais efetiva nos conselhos da ARESC e AGEPAR, ainda que estas apresentem número inferior de audiências públicas realizadas entre 2015 a 2018 em relação à AGERGS.

Por fim, cabe apontar que a AGEPAR, criada em 2002, passou por poucas alterações em sua estrutura ou funcionamento durante o período em que desenvolveu suas atividades, sendo o único fato relevante a questão da alteração na vinculação junto ao Estado, ocorrida em 2015. Já a ARESC, foi criada efetivamente apenas em 2015, sendo o mais recente do órgãos. Apesar de já existirem agencias reguladoras no Estado desde 2005 – Sendo ainda assim o Estado cuja atividade reguladora descentralizada é a mais recente – o fato de ser gerado órgão novo, ainda que contando com os conhecimentos técnicos e infra estrutura dos órgãos fundidos para sua criação, acarreta em diversas adversidades no desenvolvimento de suas atividades.

Observando as lacunas deixadas por esta pesquisa, torna-se essencial estender os estudos sobre o tema, de forma a analisar os outros inúmeros fatores que podem afetar a permeabilidade social e a capacidade regulatória de uma agência, bem como a possibilidade de captura desta pelos interesses do capital privado envolvido nos serviços regulados. Os principais fatores que tendem a influenciar estes dados são a estrutura do órgão e sua vinculação com o governo, pois o fato de ser subordinado a Ministério, Secretaria ou diretamente com o governador do estado, influencia na tomada de decisão dos diretores. Além disso, também é interessante analisar a estabilidade da direção colegiada das agências a e autonomia das mesmas em relação ao Estado. Também podem-se realizar comparações entre as estruturas dos órgãos estaduais e federais, de modo a se verificar se há fatores que garantam o melhor funcionamento destes. Ainda, há possibilidade de estudo futuro, que pode ser relacionado diretamente a este, relacionando os dados coletados com o tamanho dos Estados, bem como sua densidade demográfica, os focos principais de seus mercados econômicos e, em última instância, até mesmo a relação do funcionamento das agências de acordo com a orientação política-ideológica dos chefes do executivo estadual em cada período. Merecem estudos futuros também as relações entre os dados apresentados neste trabalho e os diagnósticos do SNIS sobre o Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos e de Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas, de modo a possibilitar uma análise dos serviços de Saneamento Básico em sua integralidade. Além disso, devido ao teor regulatório dos órgãos, sobre serviços essenciais á população, é relevante a realização de pesquisas qualitativas junto a representantes de consumidores destes serviços, para verificar informações referentes a aderência da sociedade à tomada de decisão nas agências reguladoras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise das informações coletadas é possível perceber que é provável que não haja relação direta entre o indíce de atendimento aos ditames do § 1° do Art. 8° da Lei de Acesso à Informação e a quantidade de audiências públicas realizadas por parte das agências reguladoras estaduais. Entretanto, tendo em vista a multilateralidade das agências reguladoras estaduais e dada sua importância crucial para o fornecimento de serviços essenciais de qualidade à população, faz-se valioso o aprofundamento de pesquisas sobre o tema, no intuito de buscar com que estas entidades – e todos outros órgãos a serviço da sociedade – exerçam suas funções em prol do desenvolvimento social e econômico da região em que estão inseridos.

Não foi provado pelo presente estudo a existência de relação direta entre as cararacterísticas analisadas e a atividade regulatória desenvolvida pelo órgão, pois apenas os dados referentes aos aspectos dos serviços de Água e Esgotos não são suficientes para determinar a qualidade do funcionamento de órgãos responsáveis por um leque tão amplo de serviços. Entretanto, através dos dados expostos torna-se possível analisar de forma multilateral os diferentes traços das instituições, de modo a observar padrões de convergência entre os modos de funcionamento de cada órgão, bem como características deveras divergentes, que variam amplamente, desde no que se refere à quantidade de audiências públicas propostas até a formação e organização das estruturas de tomada de decisão.

Sendo assim pode-se dizer que, apesar de serem responsáveis, de modo geral, pelas mesmas atividades, as agências reguladoras estaduais têm diversas diferenças entre si, nos mais diversos âmbitos, de modo que torna-se crucial uma análise aprofundada da relação entre a qualidade da regulação prestada pelos órgaos regulatórios e as diferentes características que compartilham, ou não, entre si.

Cabe apontar que a modalidade de agências estaduais carece de autonomia, tendo em vista sua vinculação constitucional a órgãos da Administração Pública direta. Este vínculo pode vir a influenciar o processo de regulação, visto que a partir do momento em que haja uma troca de governo, de modo a modificar-se a ideologia e prioridades deste, as pressões sobre a orientação que o ente regulador deve seguir podem ser alteradas. Além disso, devido ao fato de que, diferentemente dos diretores das agências federais - que, apesar de serem selecionados pelo presidente e passarem por aprovação do Senado, têm mandato fixo - grande parte dos dirigentes das agências estaduais são selecionados pelo governador e não têm mandato estável, de modo que uma mudança no governo pode causar a substituição de dirigentes que já detêm certa experiência e conhecimento sobre os caminhos a seguir dentro do processo de regulação, por indivíduos com menor discernimento dos trâmites e mecanismos utilizados para esta atividade tão importante. A constância da estrutura organizacional do órgão regulador é um fator de grande relevância para o adequado exercício da atividade regulatória.

Ainda, é pertinente observar que a consolidação de um modelo regulatório eficiente leva em conta certo equilíbrio entre atores sociais, precisando da existência de uma sociedade civil articulada, com capacidade de se organizar para expor e demandar seus interesses, o que não é o caso do contexto brasileiro. Dessa forma, ao buscar alcançar maior eficiência nas atividades regulatórias no Brasil é necessário, mais que realizar alterações pontuais na estrutura organizacional das agências, procurar incutir uma mudança cultural da visão da população sobre seu próprio papel na sociedade contemporânea, de modo a utilizar de forma mais efetiva os mecanismos pelos quais os indivíduos podem demonstrar seus interesses e exercer sua cidadania.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

FILARDI, Fernando; LEITE, André Luis da Silva; TORRES, Adriana Amadeu Garcia. Análise de resultados de indicadores de gestão e de regulação após a privatizaçao: estudo de caso da Light Serviços de Eletricidade. R. Adm., São Paulo, v. 49, n. 1, p. 18-32, jan./fev./mar. de 2014.

BRAGA, Cíntia Freire Garcia Vieira; BRAGA, Lamartine Vieira. Desafios da energia no Brasil: panorama regulatório da produção e comercialização do biodiesel. Cad. EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v.10, n. 3, p. 751-762, set. de 2012.

SECCHI, Leonardo. Ciclo de políticas públicas. In._ .Políticas PúblicasConceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos. São Paulo: Editora Cengage Learning, 2010, p. 33-60.

ARROYO, Federico Hernández. La Independencia de las agencias reguladoras en México. Gestion y Politica Pública, Cidade do México, v. 16, n. 1, p. 61-100, 1° semestre de 2007.

NUNES, Edson; RIBEIRO, Leandro Molhano; PEIXOTO, Vitor. Agência Reguladoras no Brasil. Documento de Trabalho n° 65. Observatório Universitário. Rio de Janeiro, Janeiro, 2007 Disponível em . Acesso em 15 jan. 2018.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre , n. 16, p. 20- 45, Dec. 2006 . Available from . access on 17 Jan. 2018. http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003.

PO, Marcos Vinicius; ABRUCIO, Fernando Luiz. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro , v. 40, n. 4, p. 679- 698, ago. 2006 . Disponível em . acessos em 18 jan. 2018. http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122006000400009.

PRADO, Otávio. Agências reguladoras e transparência: a disponibilização de informações pela Aneel. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p. 631-646, Jul./Ago. 2006.

PACHECO, Regina Silvia. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro , v. 40, n. 4, p. 523-543, Aug. 2006 . Available from . Acessado em 16 Jan. 2018. http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122006000400002.

GELIS FILHO, Antonio. Análise comparativa do desenho normativo de instituições reguladoras do presente e do passado. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro , v. 40, n. 4, p. 589-613, Aug. 2006 . Available from . Acessado em 16 Jan. 2018. http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122006000400005.

SANTANA, A. O processo de agencificação: pressupostos do modelo brasileiro e balanço da experiência. Brasília, 2002. Disponível em: www.gestaopublica.gov.br

MELO, Marcus André. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo , v. 16, n. 46, p. 56-68, June 2001. Available from . accessado em 16 Jan. 2018. http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092001000200003.

PECI, Alketa; CAVALCANTI, Bianor Scelza. Reflexões sobre a autonomia do órgão regulador: análise das agências reguladoras estaduais. Revista da Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 5, 99- 118, Setembro/Outubro, 2000.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Lua Nova, São Paulo , n. 45, p. 49-95, 1998 . Available from . Acessado em 16 Jan. 2018. http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000300004.

SALLUM JR., Brasilio. Labirintos. Dos Generais à Nova República. São Paulo: Hucitec, 1996. 199 páginas.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO. ABAR, 2019. Disponível em: <http://abar.org.br/ > . Acesso em: 02 de julho de 2019.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO. SNIS, 2019. Disponível em: <www.snis.gov.br> . Acesso em: 04 de julho de 2019.

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de nov. de 2011. Regula o acesso à informações, Brasília, DF, nov 2011.

BRASIL. Lei n. 10.098, de 19 de dez. de 2000. Estabelece normas gerais e critérios básicos para promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência, Brasília, DF, dez 2000.

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de nov. de 2011. Regula o acesso à informações, Brasília, DF, nov 2011.

RIO GRANDE DO SUL. Lei n° 10.931, de 09 de jan. de 1997. Cria a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul – AGERGS, Porto Alegre, RS, jan 1997.

PARANÁ. Lei Complementar 94, de 23 de jul. De 2002. Cria a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Infra-Estrutura do Paraná, Curitiba, PR, jul 2002.

SANTA CATARINA. Lei n° 16.673, de 11 de ago. De 2015. Dispõe sobre a fusão da Agência Reguladora de Serviços Públicos de Santa Catarina (AGESC) com a Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Estado de Santa Catarina (AGESAN), cria a Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina (ARESC) e estabelece outras providências, Florianópolis, SC, ago 2015.

DA PRODUÇÃO DO ESTADO À APROPRIAÇÃO PELO MERCADO DO MAIOR CONJUNTO DE HABITAÇÃO SOCIAL DO RIO GRANDE DO NORTE

MARIANA FERNANDES FREITAS (UFRN)
FLÁVIA DUARTE DE OLIVEIRA CRUZ (UFRN)
TALIA CARDOSO DA SILVA (UFRN)

A política habitacional implementada pelo Banco Nacional de Habitação – BNH (1964-1985) tinha entre seus agentes promotores as Companhias de Habitação (Cohabs). As Cohabs, empresas mistas sob o controle acionário dos governos estaduais e/ou municipais (AZEVEDO, 1988) atendiam, inicialmente, a população com rendas de até três salários mínimos. Em meados de 1975, em resposta aos altos índices de inadimplência da população até então por ela atendida, amplia-se o teto para cinco salários mínimos. No Rio Grande do Norte, conforme Medeiros (2018), os números da produção habitacional da Cohab/RN demonstram uma alta concentração das ações do órgão em Natal e Mossoró, com 84% de toda a atuação nessas duas cidades (Figura 01). Essa concentração reflete o modelo das Estratégias de Integração Espacial, política implementada no estado entre 1976 e 1979, onde as regiões Litoral Oriental (com sede em Natal) e dos Vales Ocidentais (sediada em Mossoró) deveriam "constituir- se em entidades espaciais compensadoras e estruturantes do espaço estadual por sua dinâmica própria de desenvolvimento" (MEDEIROS, 2018, p. 5).

Figura 01 - Distribuição espacial e proporcional dos empreendimentos com mais de 100 unidades, construídos pela Cohab/RN, até 1991



Fonte: Medeiros, 2018.

Depreende-se desse cenário, que a política do BNH operou de maneira mais focada na ordem e no desenvolvimento econômico, privilegiando a atuação do órgão em municípios com população acima de 50 mil habitantes, em detrimento de um projeto de equidade social e espacial mais amplo. Dessa forma, as pequenas cidades foram "praticamente" excluídas desse processo, uma vez que a maior parte da produção se deu em municípios onde havia uma dinâmica urbana maior, reforçando a aliança entre habitação e progresso econômico. A prerrogativa que se estabelece é de dinamizar áreas que já apresentavam potencial econômico (MEDEIROS, 2018).

No interior do Rio Grande do Norte, apenas a cidade de Mossoró recebeu empreendimentos com mais de 1.000 unidades habitacionais, haja vista sua configuração como um espaço urbano que desde àquela época apresentava grande dinamismo econômico. Atualmente, a cidade, segunda mais importante do estado, possui uma centralidade urbano regional com uma área de influência com mais de um milhão de habitantes, composta por cerca de 75 municípios, especialmente do próprio estado, mas também do Ceará e da Paraíba. Sua localização entre duas regiões metropolitanas, Fortaleza (CE) e Natal (RN), atuou como fator fundamental para sua centralidade, desempenhando relevância na rede urbana nordestina (ELIAS, et al., 2010).

Apesar da existência de proposição de que as habitações fossem localizadas em áreas próximas da oferta de emprego – indústrias e desenvolvimento urbano – e com acesso às infraestruturas (MEDEIROS, 2018), historicamente, a estratégia de localização dos empreendimentos em áreas, a princípio, geograficamente periféricas, era recorrente na provisão de moradias direcionadas à população de menor poder aquisitivo durante a atuação do BNH. Marcada pelo predomínio do econômico sobre a qualidade dos projetos, sua produção ficou caracterizada, em sua grande maioria, pelo desprovimento de qualidade das habitações, que não levavam em conta a inserção urbana, produzindo assim, unidades habitacionais localizadas em áreas periféricas e isoladas (BONDUKI, 2014), impactando o acesso dos moradores às infraestruturas da cidade.

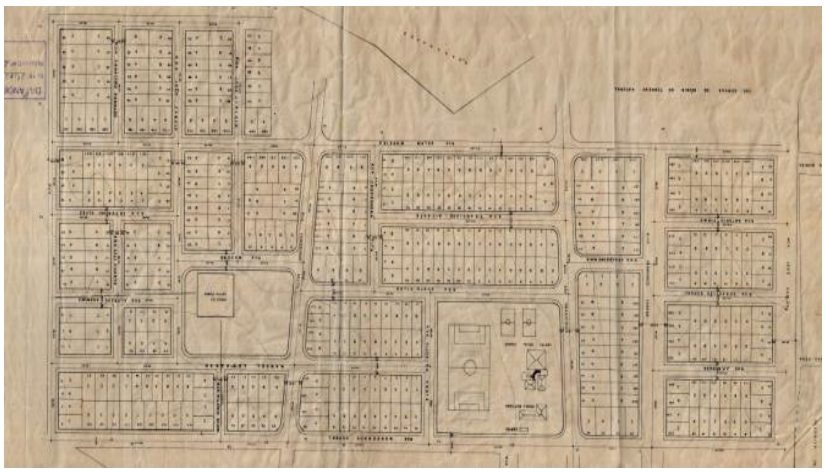
A aliança entre o setor público e a iniciativa privada, agentes transformadores do espaço, promovem metamorfoses urbanas, as quais culminam em profundos impactos socioeconômicos e espaciais (OLIVEIRA, 2011). Mesmo após 30 anos de extinção do BNH, os produtos oriundos da sua atuação continuam sendo uma escala analítica importante em virtude da sua representatividade, tanto para subsidiar discussões do impacto dos Conjuntos na configuração do espaço urbano, como na reprodução da economia urbana. No entanto, a valorização dos empreendimentos do BNH e o enobrecimento das áreas, resultante das modificações promovidas pelos investimentos públicos e privados – infraestrutura, equipamentos, serviços etc. –, tem sido pouco explorado pela literatura (MEDEIROS, 2017).

A ideologia da casa própria é um fator crucial na acumulação do capital nas cidades. Para o Estado, a habitação popular é um instrumento que possibilita o controle social e político, bem como cria condições para reprodução do capital (PERUZZO, 1984). Desse modo, além de se constituir como um bem possuidor de valor de uso – uma vez que atende às necessidades básicas dos indivíduos –, a habitação possui ainda um valor de troca, por se caracterizar como uma mercadoria (MARICATO, 1987; VALENÇA, 2003). A casa, enquanto estrutura física, pode ser utilizada, também, para diferentes usos. É a partir dessa característica que o mercado, ao se apropriar da habitação, acumula seu capital (PERUZZO, 1984) e transforma seu espaço construído de acordo com suas necessidades. Nesse sentido, este artigo objetiva descrever, a partir das transformações ocorridas no uso e ocupação do solo, a forma como o mercado tem se apropriado do Conjunto Abolição.

A abordagem metodológica adotada nesta pesquisa, foi segmentada em cinco etapas: a) realização de pesquisa documental; b) digitalização de documentos e inserção de dados nos Sistemas de Informações Geográficas (SIGs); c) pesquisa empírica em base local; d) construção de cartografias temáticas; e d) coleta de anúncios no site OLX para análise da dinâmica imobiliária do bairro em que o conjunto se insere. A pesquisa documental no Acervo do Datanorte, primeira etapa da pesquisa, permitiu o acesso aos dados de número de unidades, ano de construção e partidos urbanísticos dos Conjuntos. Para contextualizar a construção e os primeiros anos de ocupação do conjunto Abolição, a primeira etapa constou ainda de levantamento de dados históricos a partir de consulta no acervo digitalizado do Jornal Tribuna do Norte entre as décadas de 1970 e 1980.

Entre os procedimentos adotados na segunda etapa, realizou-se digitalização e espacialização do partido urbanístico do conjunto Abolição (etapas I, II, III e IV), com a inserção desses partidos na plataforma do AutoCad, para posterior georreferenciamento no ArcGis. Para o mapeamento e sistematização das informações utilizou-se ainda ferramentas disponível em *softwares* como Google Earth Pro, Google Maps e Qgis (ver Figura 02 e 03).

Figura 02 - Partido Urbanístico do Abolição I digitalizado e vetorizado na plataforma AutoCad (abaixo)



Fonte: Cedido pela DATANORTE, em 2017.

Figura 03 - Partido Urbanístico do Abolição vetorizado na plataforma AutoCad



Fonte: elaboração das autoras, com base em Partido Urbanístico cedido pela DATANORTE, em 2017.

A terceira etapa consistiu-se em atividades para realização da pesquisa de campo do Conjunto Abolição, iniciando com atividades auxiliares ao planejamento – com marcação de pontos estratégicos e organização dos mapas para inserção do uso do solo –, para em seguida realizar o mapeamento de uso e ocupação do solo, identificando, com base em tipologias pré-definidas, o uso de cada imóvel do conjunto (projetado inicialmente como residência).

À quarta etapa, acrescentou-se atividades decorrentes do campo, como a construção de mapas de uso do solo, mapas temáticos, trabalho das imagens e sistematização das informações. Possibilitando assim, realizar comparações feitas por meio do Partido Urbanístico com a realidade atual e a análise do uso do solo, sendo possível observar as mudanças ocorridas na área estudada. O mapeamento objetiva responder às diversas questões acerca das dinâmicas sócio espaciais que ocorreram e vem ocorrendo naquela localidade desde o surgimento do conjunto habitacional. Deste modo, revela, além das mudanças de uso e da ocupação, a diversificação do espaço interno dos conjuntos, que passam a abrigar novas tipologias habitacionais, prestação de serviços, comércio e outros (MEDEIROS, 2017).

Na última etapa, foi coletado anúncios de classificados online, no site OLX, de venda ou aluguel de imóveis inseridos no bairro Abolição[1], não se restringindo apenas ao conjunto, uma vez que os anúncios frequentemente não apresentam a localização precisa do imóvel. Foram coletados 41 anúncios, onde foram destacados a operação (venda ou aluguel) e o valor respectivo, possibilitando compreender a dinâmica imobiliária do bairro.

[1] Vale destacar que a gênese deste bairro é o conjunto Abolição.

O artigo está dividido em três tópicos: no primeiro, intitulado "O conjunto Abolição em Mossoró/RN" é apresentado uma caracterização da atuação da Cohab/RN em Mossoró, destacando o conjunto Abolição como um símbolo arrojado da ação do órgão no município. É apresentado ainda, as marcas da segregação no início da ocupação do conjunto e a sua relação com a dinâmica urbana do município à época. O segundo tópico "As transformações no Abolição: o Estado produz, o mercado apropria" aborda a importância dos conjuntos do BNH na estruturação e produção do espaço urbano de Mossoró bem como o processo de valorização pelo qual o conjunto, a princípio popular, está passando. A partir dos dados empíricos coletados na pesquisa, é evidenciado neste tópico a apropriação das habitações do conjunto pelo mercado, que denota as transformações no uso e ocupação das casas e consequente valorização imobiliária. Por fim, na conclusão constata-se que essas transformações, sobretudo do uso residencial para o uso comercial, apesar de não se tratar de uma oferta do grande mercado, é relevante para a reprodução da economia urbana e para a vivência do bairro. Sendo um mercado que se alimenta sobretudo dentro do que Milton Santos (1979) denominou de circuito inferior da economia urbana.

O CONJUNTO ABOLIÇÃO EM MOSSORÓ/RN

A cidade de Mossoró, localizada na Região Oeste do Rio Grande do Norte, é o maior município, do estado, com área de 2 099,36 km^2, e ocupa o segundo lugar em população, com 295 619 habitantes (IBGE, 2018). Foi a primeira cidade do RN a abolir a escravidão, tem destaque na produção nas atividades ligadas ao agronegócio, à exploração de petróleo e a salinicultura. Nesses termos é importante compreender como a política habitacional empreendida pela Companhia de Habitação do Rio Grande do Norte atuou em Mossoró.

A Cohab/RN, destacou-se pelo seu dinamismo e espírito inovador, era caracterizada como um exemplo promissor da política habitacional. O Presidente à época enfatizou a relevância e o destaque nacional da Companhia (MEDEIROS, 2018). Como produto de seu dinamismo e da concentração da produção da Cohab/RN em Mossoró, destaca-se o Conjunto habitacional Abolição, com 3.516 casas construídas em quatro etapas (de 1977 a 1983), que corresponde a 49% das unidades produzidas pelo órgão na cidade. Configura-se como o maior empreendimento da Cohab/RN[2], com capacidade de abrigar, inicialmente, uma população de 18.980 habitantes, dando nome ao bairro em que está localizado, conforme visualizado na Figura 04. O partido urbanístico do Abolição foi assinado pelos arquitetos Celma Albuquerque e Getúlio Madruga, membros da equipe técnica da Cohab/RN.

Figura 04 - Conjunto habitacional Abolição localizado no bairro Abolição, Mossoró-RN



Fonte: Elaboração própria, 2018.

[2] O Abolição é o segundo maior empreendimento do BNH no Rio Grande do Norte, sendo o Conjunto Cidade Satélite, INOCOOP o maior com 3.545 unidades.

A inauguração das etapas do Abolição, entregue dentro das comemorações alusivas à abolição da escravatura, ocorreu sempre com muita solenidade, sendo motivo de festa pela população da cidade. Contou com a presença de convidados e autoridades importantes, como do Governador Lavoisier Maia, do presidente Figueiredo e do Ministro do Interior[3] Mário Andreazza. Na entrega de uma das etapas, o prefeito na época tornou o dia feriado municipal. O ministro Mário Andreazza, enfatizou a inauguração do Abolição como um símbolo arrojado de desenvolvimento social.

> Com muito ufanismo, num certo exagero até, o ministro Mário Andreazza disse, quando da inauguração do conjunto habitacional Abolição III, em Mossoró, que a obra se constitui bem o símbolo e o exemplo de um dos mais arrojados programas já lançados neste país na área do desenvolvimento social (TRIBUNA DO NORTE, 25 de julho de 1980, p. 7).

Por outro lado, a celebração nos conjuntos inaugurados, em seus primeiros anos de ocupação, deu lugar às reclamações por parte dos novos moradores. O "mundo de problemas e obstáculos" acabaram por tornar o sonho da casa própria em pesadelo, anunciou a Tribuna do Norte, em 28 de setembro de 1980, p. 01. A falta de serviços básicos de saneamento – como abastecimento de água e esgotamento – foram frequentemente noticiados, e mesmo quando em funcionamento, os serviços em várias residências apresentavam problemas de diversas ordens, inclusive acidentes.

Além da provisão de habitação em massa à população de menor poder aquisitivo, a Cohab/RN, em Mossoró, teve ainda a função de agente transformador, ampliando o tecido urbano da cidade, bem como intervindo em seu planejamento urbano. A partir de 1970, em função do Programa Estadual Habitacional, a prefeitura passou a interferir mais diretamente na expansão urbana de Mossoró, definindo as áreas a serem desapropriadas, situadas a noroeste e a sudeste, nas quais os conjuntos habitacionais populares foram implantados (ELIAS, et al., 2010). Ao implantar os conjuntos populares em áreas de expansão urbana, a Cohab/RN intervém diretamente na configuração de um novo eixo de expansão da cidade (ELIAS, et al., 2010; OLIVEIRA, 2011).

Figura 05- Distribuição espacial dos conjuntos habitacionais Cohab/RN em Mossoró
Conjuntos: 1- Abolição I; 2- Abolição II; 3- Abolição III; 4- Abolição IV; 5- Santa Delmira; 6- Monsenhor Walfredo Gurgel; 7- Liberdade.



Fonte: Elaboração própria com apoio da malha digital IBGE, 2018.

[3] O Ministério do Interior era responsável por conduzir as políticas relacionadas à habitação, desenvolvimento regional, assistência aos municípios, ocupação do território e saneamento básico.

O processo de centralidade urbano regional exercido por Mossoró, iniciou-se na década de 1870, quando, com a emancipação política neste período, Mossoró passou a ter acesso às políticas públicas que, em conjunto com as iniciativas privadas, configuraram esse espaço como ponto de atração populacional e econômica. As transformações que ocorreram na dinâmica econômica do município ao longo de sua evolução urbana, proporcionaram mudanças estruturais e funcionais na configuração do seu espaço intra-urbano (SILVA et al., 2016).

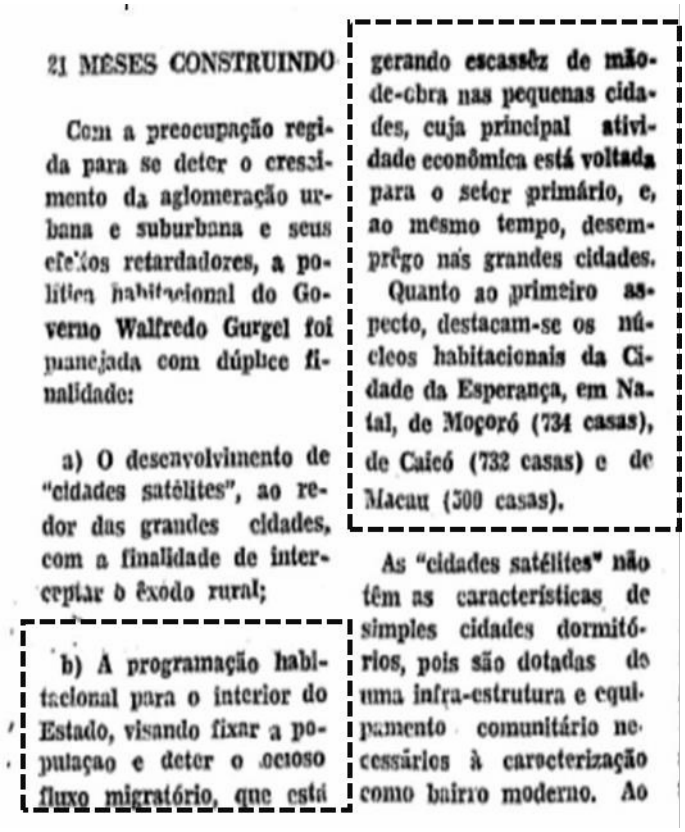
> A cidade de Mossoró, como cidade nordestina de médio porte, assumiu a condição urbana desde meados do século XIX. Desde então, se sucederam diversas especializações econômicas que garantiram a sua condição de centro regional para onde convergem diversos contingentes populacionais das áreas circunvizinhas (PINHEIRO, 2006, p. 04).

As mutações ocorridas na estrutura econômica do município e em sua área de influência, culminando em profundos impactos socioeconômicos e espaciais no território mossoroense, evidenciam, a discussão teórica de Corrêa (1989) para quem a compreensão de que o espaço urbano, na forma como é produzido, reflete as mudanças históricas nos processos produtivos, complementando a discussão de Maricato (2001) acerca do processo de urbanização, de que não é possível dissociar o ambiente construído do modelo de industrialização e desenvolvimento da cidade.

O desenvolvimento econômico da cidade de Mossoró propiciou, portanto, o seu crescimento urbano e alterações na configuração espacial existente (COSTA, 2009). Todo esse crescimento urbano ocorreu sem uma política de desenvolvimento urbano eficaz, trazendo para a cidade um cenário de segregação socioespacial, estabelecendo-se intensas disparidades intra-urbanas, ampliando os espaços de pobreza (ELIAS, et al., 2010; OLIVEIRA, 2011).

É diante desse contexto que, na década de 1960 e 1970, quando se intensificam os movimentos migratórios da população rural para a cidade – em função também do período de maior estiagem–, o Estado, em sua esfera estadual, intervém na provisão de moradias de interesse social, por meio, inicialmente da Fundação de Habitação Popular – antecessora da Cohab/RN (MEDEIROS, 2018). Conforme publicado no Jornal Tribuna do Norte, em 25 de dezembro de 1967, ao prover habitação à população, o estado tinha como uma de suas finalidades frear o progressivo êxodo rural, que desequilibrava a economia dos pequenos municípios, conforme ilustrado na Figura 06.

Figura 06 - Objetivos da política habitacional do BNH no Rio Grande do Norte



21 MÊSES CONSTRUINDO

Com a preocupação regida para se deter o crescimento da aglomeração urbana e suburbana e seus efeitos retardadores, a política habitacional do Governo Walfredo Gurgel foi planejada com dúplice finalidade:

a) O desenvolvimento de "cidades satélites", ao redor das grandes cidades, com a finalidade de interceptar o êxodo rural;

b) A programação habitacional para o interior do Estado, visando fixar a população e deter o oneroso fluxo migratório, que está gerando escassez de mão-de-obra nas pequenas cidades, cuja principal atividade econômica está voltada para o setor primário, e, ao mesmo tempo, desemprêgo nas grandes cidades.

Quanto ao primeiro aspecto, destacam-se os núcleos habitacionais da Cidade da Esperança, em Natal, de Moçoró (734 casas), de Caicó (732 casas) e de Macau (300 casas).

As "cidades satélites" não têm as características de simples cidades dormitórios, pois são dotadas de uma infra-estrutura e equipamento comunitário necessários à caracterização como bairro moderno. Ao

Fonte: TRIBUNA DO NORTE, 25 de dez. de 1967, p. 06. Destaque das autoras.

O conjunto Abolição se associa ainda à outras dinâmicas espaciais, como à expansão industrial pretendida pelo município. Por meio da institucionalização do zoneamento de uso e ocupação do solo pelo primeiro Plano Diretor de Mossoró (1975), tem-se a implantação da Zona Industrial no sentido noroeste da cidade (OLIVEIRA, 2011). A partir da inauguração, em 1975, da segunda unidade da empresa Guarapes na Zona Industrial estabelecida, o fluxo populacional para o bairro Abolição foi impulsionado, devido sobretudo à sua localização estratégica de proximidade com a fábrica. A Cohab/RN viu nesta uma oportunidade para construir o terceiro núcleo de habitação do Abolição, em 1980 (TRIBUNA DO NORTE, 15 de março de 1979, p. 16).

Conforme observado por Rocha (2005), ao converter espaços rurais em espaço da periferia urbana de Mossoró, os conjuntos do BNH, construídos na década de 1960 até 1980, sinalizaram para novas frentes de expansão da cidade.

> Em Mossoró, muitos dos conjuntos construídos em meados dos anos 1960 até a década de 1980, a princípio, estavam sendo erguidos em áreas ditas rurais, de modo que, a partir da construção do conjunto, originou-se o bairro ou então consolidou-se e/ou ampliou um novo bairro. Pois, [...] entra em execução algumas dessas políticas urbanas, principalmente a de maior impacto sobre a expansão da cidade que foi a construção dos conjuntos habitacionais determinados pelo SFH (ROCHA, 2005, p. 186).

A implantação do conjunto Abolição originou e estimulou a ocupação do bairro, que leva o mesmo nome do conjunto. Configurou-se o bairro como área de expansão para a construção de conjuntos habitacionais destinados às classes populares (OLIVEIRA, 2011). A população a qual o conjunto foi projetado para abrigar, 18.980 habitantes, corresponde a 76,7% da população da área em que foi delimitado o bairro, que em 2010 era é de 24.741 habitantes. Ao considerar as unidades habitacionais do conjunto, correspondem a 45,6% dos domicílios particulares do bairro (IBGE, 2010). Atualmente, o bairro configura-se como o mais populoso da cidade.

AS TRANSFORMAÇÕES NO ABOLIÇÃO: O ESTADO PRODUZ, O MERCADO APROPRIA

Com a demanda dos conjuntos habitacionais, o BNH expressou relevante participação na estruturação urbana da cidade, com a provisão de pavimentação, drenagem, saneamento e outros. Somado a isso, os investimentos públicos, com o provimento dos equipamentos coletivos previstos nos partidos urbanísticos dos empreendimentos, e/ou os investimentos privados, inserem a área e os conjuntos residenciais no eixo de valorização da cidade.

A Região Administrativa Oeste da cidade, onde localiza-se o conjunto, está inserida no eixo de expansão de desenvolvimento econômico e urbano, sendo a área que mais recebe investimento na cidade e a que mais cresce. Destaca-se a presença de empreendimentos de grande porte, que concentram um número expressivo de atividades e pessoas nas suas imediações. A exemplo de tais empreendimentos, têm-se o Partage Shopping Mossoró (o centro comercial varejista de maior porte, na cidade) e instituições de ensino, como a Universidade Potiguar (a instituição de ensino superior privado com maior destaque no RN),. Evidencia-se ainda, o Thermas Hotel & Resort, um renomado e reconhecido resort de águas termais, localizado nos limites do Abolição III, há, apenas, 1 km do conjunto.

Tal processo de transformações urbanas e consequente valorização dos conjuntos habitacionais, ocorre, concomitante aos processos de valorização imobiliária e mudança de uso e ocupação do solo. O conjunto Abolição, inicialmente, composto de residências simples de um pavimento, apresentou nítidas e significativas mudanças de uso, consistindo em tipologias que divergem dos originais, como apartamentos, quitinetes e áreas comerciais (Figura 07). Não estando associadas apenas à dinâmica de valorização, as transformações são também decorrentes das estratégias de aproveitamento e melhorias das unidades residenciais por parte dos seus moradores. Resultam ainda, em resposta a uma demanda por serviços e comércios – escassos nos primeiros anos de ocupação dos conjuntos.

Figura 07 - Mudança de uso - Uso misto simples (esquerda) e misto duplex (direita)



Fonte: Acervo próprio, 2018.

O uso residencial simples, ainda, é o predominante em todas as etapas: no Abolição III 84%, Abolição II 83,3%, Abolição I 80,8% e no Abolição IV 72,5%. Outros usos são verificados, como: o comercial, serviços, misto (residência e comércio), e a presença de quitinetes e de edifícios residenciais. O Abolição IV que, apesar de ser a etapa mais jovem, foi o que apresentou menor predominância da tipologia. "residencial simples", apresentando, ainda, novos usos e ocupação, sobretudo na conversão das unidades habitacionais para o uso misto simples, configurando a etapa que mais apresenta essa tipologia (13,96%) – ver tabela 01.

Tabela 01 - Uso e ocupação do solo no conjunto Abolição

Uso	% Abolição I	% Abolição II	% Abolição III	% Abolição IV
Residencial simples	80,87	83,36	84,05	72,57
Residencial duplex	7,74	5,99	4,38	2,22
Quitinete horizontal	0,68	1,16	0,93	5,83
Quitinete vertical	0,46	0,67	0,37	0,69
Edifício residencial	0,23	0,17	0	0,21
Comercial	3,19	2,50	1,49	1,74
Misto simples	3,87	3,66	4,94	13,96
Misto duplex	1,59	1,16	1,40	1,46
Serviço público	0	0,17	0,09	0
Serviço privado	0,91	0,17	0,19	0,49
Igreja	0	0	0,28	0,42
Sem uso	0,46	0,67	1,68	0,21
Outros	0	0,33	0,19	0,21

Fonte: Elaboração própria, com base em pesquisa de campo, em junho de 2018.

Quanto à alteração para o uso comercial, o Abolição I demonstrou possuir maior representatividade nesta tipologia, 3,19%, mesmo sendo a menor, em área, dentre as etapas do conjunto. Apresentou ainda, a maior proporção de uso residencial duplex (7,74%) e misto duplex (1,59%), evidenciando a verticalização do conjunto, como pode ser observado na Figura 08.

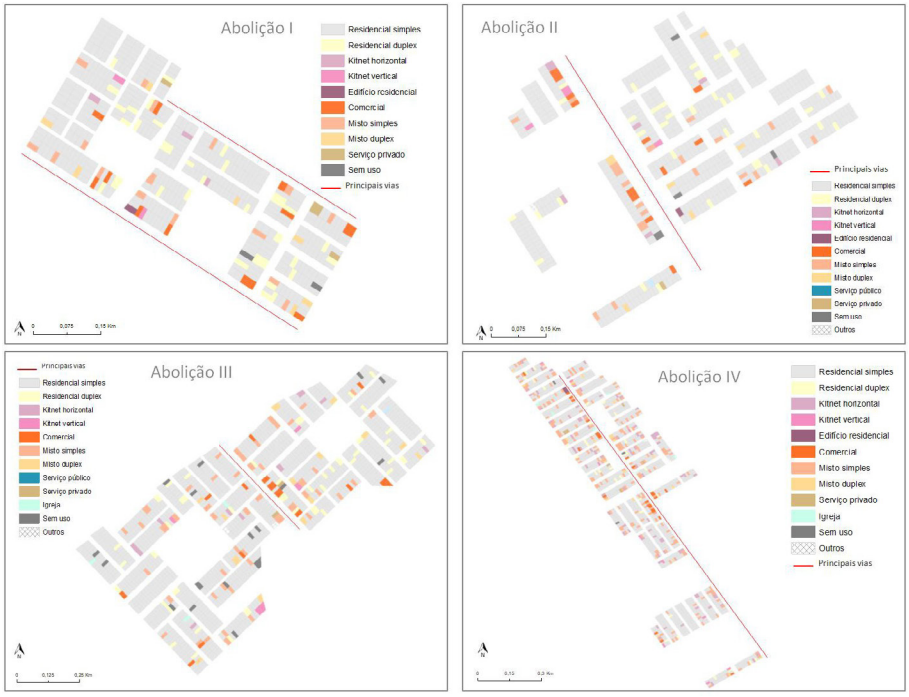
Figura 08 - Mudança de uso na Rua Monsenhor Gurgel, com uso edifício residencial (esquerda), comercial (centro) e quitinete vertical (direita).



Fonte: Acervo próprio, 2018.

As particularidades que cada lote possui condicionam as mudanças que podem ocorrer. Fatores como a localização em uma esquina, possibilita maior exploração do lote e rentabilidades diferenciais, principalmente para o uso comercial, misto e quitinetes – horizontais ou verticais. Somado a isso, a grande maioria das residências localizadas em vias de acesso de grandes fluxos, como avenidas, passam por alterações em sua tipologia, sobretudo para fins comerciais. Há menor predominância de unidades habitacionais com uso residencial simples nessas vias, revelando a pressão imobiliária que tais áreas sofrem, essencialmente em função da localização, podendo visualizar este processo na Figura 09.

Figura 09 - Mapeamento de uso e ocupação do solo nos conjuntos do Abolição



Fonte: Elaboração própria com base em pesquisa de campo, em junho de 2018

Além das transformações, esse processo de valorização e apropriação do mercado se reflete na dinâmica imobiliária do bairro. Em pesquisa nos classificados do site OLX (41 anúncios coletados no total), observou-se, dentre os anúncios que identificavam a etapa do conjunto, que o Abolição III foi o que apresentou a maior quantidade de anúncios (48,78%), tanto de aluguel (45,45%) como de venda (51,52%).

Tabela 2 - Quantidade de anúncios de aluguel e venda encontrados na OLX

Etapa	Anúncios de Aluguel	% Aluguel	Anúncios de Venda	% Venda
Abolição (bairro)	1	9,09%	2	6,06%
Abolição 1	2	18,18%	9	27,27%
Abolição 2	3	27,27%	3	9,09%
Abolição 3	5	45,45%	17	51,52%
Abolição 4	0	0,00%	2	6,06%
Total geral	11	100,00%	33	100,00%

Fonte: Elaboração própria com dados coletados no site OLX, 2019.

Nos anúncios verifica-se casas com o padrão construtivo elevado, aparentemente recém reformadas e/ou com manutenção atualizada, com características que se distanciam do padrão de casas populares, sendo recorrente, por exemplo, a presença de piscina (*Ver Figura 10*).

Figura 10 - Casas de anúncios de classificados online - OLX



Fonte: Elaborado própria, com base em levantamento no site OLX (2019)

Dos anúncios do conjunto Abolição II, 27,2% são referentes a aluguel, apresentando o maior valor desta operação (R$ 1.500,00). Em relação à operação de venda, o Abolição I apresentou o maior valor (R$ 450.000). Destaca-se que os valores máximos encontrados para venda nos conjuntos Abolição I, II e III são maiores que o valor máximo dos anúncios de venda no bairro. A localização aparece recorrentemente como um fator de destaque nas descrições dos anúncios, considerando-a privilegiada e em área de grande valorização, ressaltando a proximidade de comércio e serviços, pontos de ônibus, shopping centers e universidades.

Tabela 3 - Valores mínimos e máximos de aluguel e venda dos anúncios

Etapa	Valor mínimo aluguel	Valor máximo aluguel	Valor mínimo venda	Valor máximo venda
Abolição (bairro)	R$ 1.100,00	R$ 1.100,00	R$ 200.000,00	R$ 380.000,00
Abolição 1	R$ 600,00	R$ 1.200,00	R$ 160.000,00	R$ 450.000,00
Abolição 2	R$ 1.200,00	R$ 1.500,00	R$ 130.000,00	R$ 389.000,00
Abolição 3	R$ 500,00	R$ 950,00	R$ 90.000,00	R$ 400.000,00
Abolição 4	-	-	R$ 165.000,00	R$ 230.000,00

Fonte: Elaboração própria com dados coletados no site OLX, 2019.

A localização é um dos marcos na disputa capitalista por solo urbano, atuando na composição do lucro, sendo um fator crucial para reprodução do capital (RIBEIRO, 1997). Singer (1978), destaca que as propriedades urbanas dotadas de benfeitorias irão se diferenciar conforme sua localização, ou seja, o "valor" da terra pode variar a partir de sua localização, ainda que as áreas apresentem as mesmas qualidades de infraestrutura. Ribeiro (1997) explica o valor da terra através da disputa capitalista, que irá possibilitar o ganho de sobrelucros decorrentes da localização. A terra em si não é produzida, mas o espaço urbano sim, e é por meio da produção do espaço urbano que se trava a disputa em torno da localização (VILLAÇA, 2001).

São necessárias análises mais aprofundadas para compreender as externalidades que exercem influência nos processos diferentes de valorização e apropriação das etapas do conjunto Abolição, uma vez que "o peso da externalidade é fundamental no processo de (re)produção do espaço residencial" (MEDEIROS, 2017, p. 09). No entanto, no caso do Abolição IV, o qual expressou a maior proporção de modificações de uso do espaço, levanta-se a hipótese de que, devido à sua localização mais distante dos grandes investimentos imobiliários e do centro urbano do município - quando comparado às outras etapas do conjunto (I, II e III) -, as transformações surgem como produto da demanda por serviços e comércios na localidade, o cenário de escassez que gera a oportunidade. Apesar destas transformações serem relevantes para a vivência e valorização do bairro, não se trata de uma oferta do grande mercado. É um mercado que se alimenta sobretudo dentro do que Milton Santos (1979) denominou de circuito inferior da economia urbana, caracterizado por atividades de menor escala, normalmente familiar, com um mercado direcionado ao consumo local.

Figura 11 - Painel fotográfico de serviços e comércios no conjunto Abolição



Fonte: Acervo próprio, 2018.

Portanto, a apropriação das casas do conjunto pelo mercado é visualizada a partir da presença de serviços e comércios com portes pequenos e médios (mercadinhos, academias, salão de beleza, escolas, restaurantes, padarias e lojas de peças automotivas). Esses serviços são associados sobretudo ao consumo do bairro, refletindo dois movimentos: 1) a demanda inicial da população, e 2) a ausência desses espaços no projeto original que constou de unidade habitacionais e espaços para equipamentos de uso coletivo, mas não privilegiou os espaços para comércio e serviços.

CONCLUSÃO

A entrega do Abolição ocorreu dentro das comemorações do dia da abolição da escravatura, sendo considerada motivo de festa por parte da população da cidade. No entanto, os primeiros anos de ocupação do Conjunto foram marcados por carência de equipamentos de uso coletivo, de infraestrutura e serviço de água, coleta de lixo, bem como pela insuficiência de comércios e serviços no entorno, levando as reclamações da população às manchetes do Jornal Tribuna do Norte, configurando o recorrente cenário de segregação dos conjuntos habitacionais. A infraestrutura urbana foi sendo construída e melhorada conforme os espaços e equipamentos foram sendo demandados pelos moradores do conjunto, acarretando, posteriormente, uma série de substituições do uso residencial.

O caso do Conjunto residencial Abolição, Mossoró-RN, é ilustrativo para demonstrar os processos transformadores que vem ocorrendo nos conjuntos de habitação social, sobretudo a apropriação pelo mercado dessas habitações produzidas pelo Estado. Com a consolidação do Conjunto, a princípio popular, ocorre uma mudança no padrão de vida do espaço e da população. Antes em localização periférica, agora, o Conjunto encontra-se inserido e integrado ao tecido urbano do município, em uma área valorizada que está incorporada ao eixo de expansão de desenvolvimento econômico e urbano. A consolidação do espaço urbano e sua reestruturação sob diversas formas, é fruto da aliança entre o setor público e a iniciativa privada. O capital investido por estes, promoveram metamorfoses urbanas, suscitando na valorização do local.

Ressalta-se que essa dinâmica, relevante para a vivência do bairro, não se trata de uma oferta do grande mercado. É um mercado que se alimenta sobretudo dentro do que Milton Santos (1979) denominou de circuito inferior da economia urbana. O uso residencial simples, originalmente proposto para os imóveis, foi substituído por novos usos, para geração de renda (desde quitinetes a comércios de médio padrão), conciliando, em muitos casos, o uso residencial e comercial. Identifica-se, ainda, a apropriação dos espaços públicos para oferta de comércios e serviços de iniciativa privada, com ocupação irregular das áreas.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Sérgio. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. Revista de Administração Pública, v. 22, n. 4, p. 107-119, 1988.

CORRÊA, Roberto Lobato et al. O espaço urbano. São Paulo: Editora Ática, 1989.

COSTA, A.V.F. Lugares do passado ou espaços do presente? Mossoró: Fundação Vingt Rosado, 2009.

DE QUEIROZ RIBEIRO, Luiz Cesar. Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Editora Record, 1996.

ELIAS, Denise; PEQUENO, Renato. Tendências da urbanização e os espaços urbanos não metropolitanos. São Paulo, 2010.

MARICATO, Ermínia. Política Habitacional no Regime Militar: do milagre brasileiro à crise econômica. Petrópolis: Vozes, 1987.

MARICATO, Ermínia. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. Editora Vozes, 2001.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de. A GENTRIFICAÇÃO NOS CONJUNTOS DO BNH. In: XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de PósGraduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2017, São Paulo. Anais do XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de PósGraduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. São Paulo: Anpur, 2017. v. 1. p. 185- 185.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de. Cohab/RN: o caminho da interiorização. Confins. Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasilera de geografia, n. 34, 2018.

OLIVEIRA, Ludimilla Carvalho Serafim de. De repente, tudo mudou de lugar: refletindo sobre metamorfose urbana e gentrificação em Mossoró-RN. 2011.

PINHEIRO, Karisa Lorena Carmo Barbosa. O processo de urbanização da cidade de Mossoró: dos processos históricos à estrutura urbana atual. Monografia [Graduação em Arquitetura e Urbanismo]– Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2006.

PERUZZO, Dilvo. Habitação: controle e espoliação. Cortez Editora, 1984.

ROCHA, Aristotelina Pereira Barreto. Expansão urbana de Mossoró. Coleção Mossoroense. Natal: Editora da UFRN, 2005.

SANTOS, Milton. O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, Moacir Vieira; DE ARAÚJO, Josélia Carvalho. TECENDO REFLEXÕES SOBRE A CENTRALIDADE URBANORREGIONAL DE MOSSORÓ-RN. Anais do Seminário de Estudos Urbanos e Regionais, 2016.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. Boletim paulista de Geografia, n. 57, p. 77-92, 2017.

VALENÇA, Márcio Moraes. Habitação: notas sobre a natureza de uma mercadoria peculiar. Cadernos Metrópole, n. 09, p. 165-171, 2003.

VILLAÇA, Flávio. Espaço intra-urbano no Brasil. Studio nobel, 1998.

EFETIVIDADE DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMO MECANISMO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL: O CASO DA AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR.

DOMINIC BIGATE LOURENÇO (UFRJ)
WILSON MARQUES VIEIRA JUNIOR (ANS)

INTRODUÇÃO

O artigo trata da efetividade das audiências públicas como mecanismos de participação social no processo de gestão de políticas regulatórias da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS).

De acordo com Soares (2002, p. 259), a audiência pública é uma das formas de participação e controle popular da Administração Pública no Estado Social e Democrático de Direito, propiciando à sociedade o intercâmbio de informações com a Administração Pública, o exercício da cidadania e o respeito ao princípio do devido processo legal em sentido substantivo.

Importante destacar que as audiências públicas estão inseridas no conjunto de inovações institucionais da Constituição de 1988, tratando-se de promotoras da participação social nas relações entre Estado e sociedade (FONSECA *et al*, 2014).

Entretanto, a efetividade deste instrumento tem sido objeto de questionamento. Nesse sentido, Pires *et al*. (2011) alertam que a efetividade de processos participativos, dentre outros aspectos, depende do desenho institucional, das regras e normas estruturantes do processo, dos recursos disponibilizados e das relações de poder estabelecidas.

No âmbito da ANS, o Decreto nº 3.327/2000, que aprovou o Regulamento da Agência, dispôs que o processo de edição de normas deste órgão regulador poderá ser precedido de audiência pública, sendo obrigatória, no caso de elaboração de anteprojeto de lei no âmbito da Agência.

Os objetivos das audiências públicas realizadas pela ANS, descritos pelo Decreto, assentam-se no recolhimento de informações que subsidiem o processo decisório; na participação da sociedade na formulação de pleitos e no encaminhamento de opiniões e sugestões; e na garantia de que todos os aspectos relacionados à matéria em discussão possam ser identificados, conferindo, ainda, publicidade às ações do órgão.

Vale destacar que a ANS é a agência reguladora criada para regular, controlar e fiscalizar os planos privados de assistência à saúde, que abarcam 47.188.528(quarenta e sete milhões, cento e oitenta e oito mil e quinhentos e vinte e oito) beneficiários, de acordo com dados da Agência de maio de 2019, o que revela a importância do setor no complexo econômico-industrial da saúde.

Portanto, considerando o impacto da saúde suplementar no sistema de saúde e até mesmo os aspectos econômicos do setor, a efetividade dos instrumentos de participação social utilizados no processo regulatório é importante a fim de garantir uma relação equilibrada e equânime entre Estado, mercado e sociedade, bem como garantir transparência e controle social às políticas públicas formuladas e implementadas.

O presente artigo está estruturado em uma introdução, na qual serão expostos os objetivos e a metodologia da pesquisa, seguindo-se da análise da participação social e sua relação com o Estado Democrático de Direito. A seguir serão apresentadas as principais características das audiências públicas e, por fim, será realizado o estudo de caso das audiências públicas realizadas pela ANS até 2018, a partir da análise dos Relatórios de Audiências Públicas (RAPs).

OBJETIVOS

O objetivo geral do artigo é avaliar a efetividade das audiências públicas como mecanismo de participação social, com o recorte do caso da ANS.

O artigo objetiva identificar quais atores têm participado das audiências públicas e que grupos sociais representam, a fim de analisar se há representatividade de todos os segmentos da sociedade atingidos pelas políticas regulatórias.

Além disso, tem por finalidade identificar quais temas têm sido objeto desta modalidade deconsulta à sociedade, a fim de verificar se, de fato, o instrumento tem sido utilizado para debater temas de relevante interesse social.

Por fim, o artigo tem por objetivo avaliar o grau de influência da participação destes atores, analisando o contexto da participação e os resultados alcançados frente ao órgão regulador.

METODOLOGIA

A partir da Constituição Federal de 1988, o Brasil experimentou a ampliação da participação social, por meio de inúmeras instituições, contando com diferentes arranjos institucionais e contextos, com o objetivo precípuo de promover a participação da sociedade civil nos processos de decisão, implementação e controle das políticas públicas.

Desse modo, tendo em vista a ampliação da participação social no país, torna-se importante a realização de estudos quanto à efetividade destes instrumentos. Assim, o presente trabalho tem por intuito realizar um estudo de caso sobre a efetividade das audiências públicas realizadas pela ANS, partindo da qualidade do processo em termos de representatividade.

Como acentuam Pires *et al* (2011), os aspectos qualitativos das instituições participativas têm estreita relação com a efetividade destes instrumentos, sendo relacionados, ademais, com os desenhos institucionais, com as regras disciplinadoras da ferramenta, com a atuação e recursos disponibilizados pela Administração Pública e pelas relações de poder envolvidas, dentre outros aspectos.

O presente trabalho, portanto, será centrado na análise qualitativa das audiências públicas realizadas pela ANS, por meio de dimensões que consideram aspectos concernentes à efetividade desta instituição participativa, tendo por base o modelo apresentado por Fonseca *et al* (2014, p. 12) em estudo sobre os fatores que influenciam o potencial de efetividade das audiências públicas.

Quadro 1 – Dimensões de análise do estudo

Dimensões que caracterizam o processo
• Atos normativos e seus impactos no processo
• Mapeamento dos principais atores e representatividade dos participantes
• Desenho e processo de realização das Audiências Públicas
• Transparência
Dimensões de resultado
• Impacto das contribuições na tomada de decisão

Fonte: Elaboração Própria com base em Fonseca *et al* (2014, p. 12)

A metodologia a ser empregada é a qualitativa, considerando que, segundo Minayo *et al* (2005, p. 81-82), essa modalidade de pesquisa tem foco na compreensão interpretativa da ação social, atuando de modo a considerar a compreensão e a inteligibilidade dos fenômenos sociais, o que é fundamental para a compreensão de instrumentos relacionados à forma como o Estado, o mercado e a sociedade se relacionam.

O tipo de pesquisa escolhido na abordagem qualitativa será a documental, realizada por meio de documentação indireta, qual seja, documentos disponibilizados pela ANS em seu sítio eletrônico, especialmente os Relatórios de Audiência Pública (RAPs), que condensam as principais informações sobre as audiências realizadas. Será também analisada a bibliografia sobre o tema, assim como a legislação relativa à matéria.

A metodologia foi escolhida considerando que dentre as vantagens da pesquisa documental está o fato de que, nesses documentos, as informações permanecem as mesmas após longos períodos de tempo, por terem origem em um determinado contexto histórico, econômico e social, fornecendo dados sobre esse contexto, independente do comportamento dos sujeitos (GODOY, 2015).

Partindo da análise documental e da legislação sobre o tema, serão avaliadas as dimensões listadas no Quadro 1. Inicialmente, será analisada a legislação sobre a matéria e como esta interfere no instrumento. Considerando os dados apresentados pela ANS, serão verificados também os principais atores e os segmentos representados, a partir do número de participantes de cada segemento social e do número de contribuições formuladas por cada um deles. Também será prescrutado o desenho de realização das audiências, sendo considerado se este favorece o debate de ideias. Outro aspecto avaliado a partir das informações disponibilizadas é se a ANS atua de modo transparente em relação ao processo.

No que concerne à dimensão de resultado, para a avaliação do impacto das contribuições na tomada de decisão, serão verificadas as manifestações da ANS, apresentadas nos Relatórios de Audiência Pública, a respeito das contribuições formuladas, categorizando-as entre: acatadas; não acatadas; parcialmente acatadas; e não aplicáveis à matéria debatida.

Os dados obtidos a partir da análise documental e da legislação serão conjugados, a fim de verificar que segmentos da sociedade estão representados nas audiências públicas da ANS, qual a relação entre os temas objeto destas audiências e os instrumentos normativos editados no mesmo período e, por fim, qual o desfecho dado pela Agência às contribuições recebidas.

A partir da metodologia proposta objetiva-se identificar o desenho institucional das audiências públicas realizadas pela ANS, os principais atores e o impacto das contribuições recebidas, de modo a aferir a qualidade deste instrumento de participação social no que se refere às políticas regulatórias de saúde suplementar.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DEMOCRACIA

A presente seção abordará a participação social, a partir do conceito e da importância do instrumento no contexto do Estado Democrático de Direito, das principais características e da relação com a Constituição Federal de 1988.

O Estado Democrático de Direito tem como característica a participação direta, pela qual o particular pode influenciar na gestão e controle das decisões do Estado, como resultado do princípio democrático. Nesse sentido, instrumentos de participação, como as audiências públicas, são resultado da exigência da presença direta da sociedade civil na tomada de decisões como consequência da democracia representativa (SOARES, 2002).

Como acentua Gordillo (1996), a garantia de ouvir as partes interessadas antes de uma decisão que possa afetá-las é um princípio básico do direito constitucional e administrativo no Estado Democrático de Direito.

Gordillo (1996, p. 454) considera, ademais, que a participação dos administrados nos processos decisórios da Administração Pública é uma questão de sabedoria política, além de figurar como uma garantia objetiva de razoabilidade para o administrado quanto à percepção de que o Estado atua com apoio factual e proporcionalidade, assim como é um mecanismo de consenso da opinião pública a respeito do juridicidade e conveniência da ação estatal, funcionando, ademais, como uma garantia de transparência, democratização do poder e participação cidadã no poder público.

A esfera pública, segundo Tenório (2005, p. 107), é o espaço de comunicação e deliberação das relações envolvendo sociedade-Estado-mercado. Nesse sentido, para Gohn (2004, p. 29), a *"ampliação da esfera pública contribui para a formação de consensos alcançados argumentativamente, numa gestão social compartilhada, gestada a partir de exercícios públicos deliberativos."*

A participação na esfera pública se dá em um contexto de relações entre sociedade-Estadomercado, de forma que as políticas públicas sejam fruto de uma concertação democrática dessas relações. No caso em análise, o contexto da participação ocorre justamente na formulação, implementação e controle de políticas públicas nas quais o Estado é representado pela ANS e o mercado representado pelas operadoras de planos privados de assistência à saúde.

Jacobi (1989) destaca que o principal objetivo da participação é permitir o contato entre os cidadãos e as instituições públicas, interferindo nas concepções político-sociais do processo decisório, exercendo, ademais, maior controle sobre a coisa pública. O autor destaca, ademais, que o cerne da participação está na possibilidade destes cidadãos não só opinarem, mas também participarem da implementação das políticas públicas.

Para Da Silva *et al* (2005, p. 375), a participação amplia a transparência e a visibilidade das deliberações, democratizando o processo decisório, bem como confere maior expressão e visibilidade às demandas sociais, promovendo mais equidade e igualdade nas políticas públicas, sendo apta a promover a ampliação de direitos tendo em vista o interesse público, na medida em que permeia as ações do Estado em suas várias formas associativas.

No que se refere aos pressupostos da participação social, segundo Gohn (2004, p. 24), estes assentam-se na imprescindibilidade da participação para a existência de uma sociedade democrática, promovendo mudanças na sociedade a partir do plano local, já que é nesta esfera onde está concentrado o capital social, imbuído de solidariedade, coesão social, forças emancipatórias e fontes para mudança e transformação social e onde estão inseridas as instituições.

De acordo com Tenório (2005), a participação contribui não apenas para a democracia, mas também para o fortalecimento da cidadania ativa. No mesmo sentido, Jacobi (1989) assevera que a descentralização é uma possibilidade de ampliação do exercício de direitos, participação e controle das políticas, dividindo o poder pelos variados segmentos sociais.

No Brasil, na Constituição de 1988, a participação social foi reconhecida como um elemento central na organização das políticas sociais nas áreas de saúde, educação, assistência social, previdência e trabalho, que dialoga com os princípios da democracia representativa e participativa, com vistas a assegurar a presença de variados atores sociais na formulação, gestão, implementação e controle de políticas sociais (DA SILVA *et al,* 2005).

Nesse sentido, o artigo 194 da Constituição de 1988 assegura a participação de trabalhadores, empregadores e aposentados na formulação de políticas públicas ligadas à seguridade social. O artigo 198, por sua vez, estabelece a participação da comunidade como uma diretriz nas ações de saúde do país. E o artigo 204 também insere a participação da população na formulação e controle das ações da área de assistência social.

É importante esclarecer, contudo, que a participação social pode ocorrer enquanto representação social junto às instâncias decisórias, como reafirmação do princípio de democracia participativa, mas também na execução de políticas públicas.

Enquanto reafirmação dos princípios da democracia participativa, a participação social é representada pela atuação de múltiplos atores nos processos de demanda, formulação, implementação e controle das políticas públicas, ou seja, é representada pela pluralidade de atores nos processos decisórios do Poder Executivo. A participação, prevista constitucionalmente como um canal de democracia participativa, foi institucionalizada por meio de conselhos e outras instâncias participativas (DA SILVA *et al*, 2005).

Por outo lado, a participação social também pode assumir a forma de execução de políticas públicas por atores da sociedade civil, como movimentos sociais e organizações não-governamentais (ONGs), sob uma ideia de protagonismo destes grupos em relação à atuação estatal (DA SILVA *et al,* 2005).

Vale destacar também, como acentuam Da Silva *et al* (2005), que há diversos pontos de vista sobre a atuação da sociedade civil, o tipo de Estado e as formas de participação social, das quais depende a abordagem dada ao tema.

Milani (2008, p. 556-557) aponta dois vieses da participação social. Um dos vieses é decorrente das políticas de *downsizing,* de reforma do Estado sob políticas de boa governança a partir dos anos 70, no caso brasileiro a partir do final dos anos 90, como resultado da crise econômica. O argumento econômico é característico deste ponto de vista, segundo o qual a participação social figura como componente para uma prestação mais eficiente de bens públicos. O outro viés, não relacionado a uma ideia de reforma do Estado motivada por fatores externos, encara a participação social como um elemento da ressignificação do conceito de público, colocando as decisões em debate, com ênfase no aspecto político, em um contexto de reforma democrática do Estado e da Administração Pública.

Para Gohn (2004, p. 25) a importância da participação da sociedade civil vai além de ocupar espaços dominados por representantes dos interesses econômicos, servindo para democratizar a gestão da coisa pública.

A análise da participação social pode, ademais, ser compreendida em três níveis: como controle da qualidade dos serviços prestados; como definição das prioridades de bens públicos futuros; e como politização das relações sociais na construção de espaços públicos para a formulação de políticas públicas (MILANI, 2008, p. 559).

Gohn (2004, p. 24) destaca que a participação da sociedade civil na esfera pública, não deve ser substitutiva do Estado, mas para que este cumpra seus deveres. De acordo com Tenório e Rozenberg (1997), a participação deve ser consciente, ou seja, os envolvidos devem compreender o processo no qual estão inseridos, não deve ser forçada e nem encarada como mera concessão, devendo ocorrer de forma voluntária.

A participação social também pode ser exercida em diferentes graus de intensidade, variando entre um caráter meramente informativo, exercendo algum grau de influência sobre as decisões tomadas, atuando na elaboração da decisão ou até mesmo participando ativamente em um processo de co-decisão (MENCIO, 2007).

Dessa forma, as participações podem distinguir-se quanto à obrigatoriedade ou não, quanto à vinculação da administração quanto ao resultado da participação e quanto ao prazo de antecedência em que será franqueada a participação (SILVA, 2009).

A respeito dos arranjos que envolvem a participação social, Avritzer (2008, p. 46) salienta que estes podem ser distinguidos por variáveis como: a iniciativa na proposição do desenho; o grau de organização da sociedade civil na área em questão; e a vontade política do governo em implementar a participação.

Uma outra questão que exsurge da temática da participação social é o quanto estes instrumentos têm impactos sobre as ações da Administração Pública, ou seja, o grau em que a participação influencia o processo decisório. Assim sendo, avaliar a qualidade dos processos participativos é uma questão de fundamental importância, a fim de compreender os impactos produzidos sobre as políticas públicas.

Almeida *et al* (2011, p.113) alertam que a avaliação quanto à efetividade das instituições participativas enfrenta questões complexas, como os fatores exógenos e anteriores ao processo, como a existência ou não de um associativismo local e o projeto político do governo. As autoras salientam, além disso, que além dos princípios deliberativos como referência, é necessário compreender quem institui e quem participa dos processos, as desigualdades no processo, a influência dos tipos de política, assim como o impacto de conflitos, auto interesse e argumentos estratégicos para a legitimidade democrática.

Para Pires *et al* (2011), a avaliação quanto aos efeitos dos mecanismos de participação é importante, inclusive como justificativa de atuação destes instrumentos que, enquanto canais de comunicação entre os indivíduos e o Estado, devem ser encarados como legítimos e efetivos. Para os autores surge daí o questionamento quanto às condições para que os processos participativos estejam aptos a promoverem melhorias no planejamento, implementação e controle de políticas públicas.

Nesse sentido, segundo Pires *et al* (201, p.354), avaliar a qualidade do processo participativo por meio de variáveis explicativas permite ir além da mera avaliação quanto à existência ou não desses instrumentos nos processos decisórios, passando a considerar o "grau de presença" destas instituições, adentrando no grau de qualidade de funcionamento necessário à melhorias relacionadas às políticas públicas.

No Brasil, o processo de democratização deu azo a diversos arranjos institucionais para a ampliação da participação social, de maneira que a qualidade destes processos pode ser associada a várias dimensões, como os desenhos institucionais e o contexto em que exercem suas atividades (ALMEIDA *et al*, 2011).

Pires *et al* (2011) elencam, assim, cinco dimensões avaliativas quanto à qualidade da participação: inclusão e representatividade; desenho institucional; deliberação; contextos e ambiente institucional; e, por fim, atores e estratégias.

Silva (2011, p. 189-190) elenca, ademais, outras questões que devem ser levadas em conta em uma análise de uma instituição de participação social, como: a trajetória da política pública em questão; a permeabilidade da política pública quanto à participação social; as características institucionais do instrumento, como as capacidades técnicas e políticas da instituição; e as características dos atores envolvidos no processo, como as trajetórias, expectativas e "repertórios de ação".

Quanto aos desenhos institucionais, Avritzer (2008, p. 44), destaca três aspectos: a maneira como a participação se organiza; a forma como o Estado se relaciona com a participação; e como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação.

No que concerne aos princípios norteadores das instituições participativas, Almeida *et al* (2011) sublinham que é importante que nos espaços institucionais exista uma articulação entre o Estado e a sociedade, criando uma relação entre deliberação e resultados, a partir de uma pluralidade de valores e ideias, levando à necessidade de que alguns princípios funcionem como pressupostos para a criação e funcionamento destes espaços, quais sejam: igualdade de participação; inclusão deliberativa; igualdade deliberativa; publicidade; reciprocidade/razoabilidade; liberdade; provisoriedade; conclusividade, não tirania; autonomia; e *accountability.*[1]

Considerar o grau de aderência aos princípios norteadores dos processos de participação social é importante para identificar como essas instituições se comportam nas realidades fáticas e como interferem nos resultados relacionados às políticas públicas. A ausência, por exemplo, de formas de garantia da igualdade de participação, pode comprometer todo o processo participativo, levando a decisões enviesadas e que não tenham considerado todos os atores impactados pela política em discussão, distanciando-se dos princípios democráticos que inspiraram a construção destes instrumentos, comprometendo a própria razão de ser dos mesmos.

Como destaca Avritzer (2008, p. 47) *"as instituições participativas variam na sua capacidade de democratizar o governo. As principais variações estão relacionadas ao contexto de organização da sociedade civil e à presença de atores políticos capazes de apoiar unificadamente processos participativos."*

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 trouxe uma série de inovações no sentido de institucionalizar processos de participação social, fazendo com que várias instituições participativas, em diferentes arranjos institucionais fossem criadas, gerando a necessidade de que a qualidade destes instrumentos seja avaliada, para que sua finalidade precípua seja atingida, resultando em melhorias na construção e implementação de políticas públicas.

AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Nesta seção serão apresentadas as principais características das audiências públicas, a relação deste instrumento com a participação social e as previsões constitucionais sobre o tema.

As audiências públicas, no contexto das instituições de participação social, têm origem no princípio de justiça natural do direito anglo-saxão e no *due process of law* do direito americano, dotadas de natureza administrativa, representam uma garantia de devido processo no sentido substantivo, em que a coletividade é parte interessada e ativa. (GORDILLO, 1996).

As audiências públicas são uma das formas de participação e controle popular da Administração Pública no Estado Democrático de Direito, que visa ao exercício da cidadania e respeito ao devido processo legal em sentido substantivo, tendo como características a oralidade e o debate de matérias relevantes, conferindo legitimidade e transparência às decisões (SOARES, 2002).

[1] Por igualdade de participação compreende-se a igualdade de oportunidade de participação no exercício deliberativo. Por inclusão deliberativa, denota-se a igualdade de avaliação das razões de todos os atores do processo. A igualdade deliberativa, por sua vez, corresponde à garantia de que todos possam apresentar suas razões em igualdade de condições. No que concerne à publicidade, este princípio demanda que seja conferida a publicidade de todos os procedimentos e atos do processo. Pelo princípio da reciprocidade/razoabilidade determina-se que todos os participantes devem respeitar-se mutuamente e as razões expostas devem ser consideradas por todos, de forma recíproca. O princípio da liberdade, por sua vez, assegura as liberdades e garantias fundamentais de consciência, expressão, associação e manifestação. Pelo princípio da provisoriedade, as regras que regem a deliberação devem ser provisórias e podem ser contestadas. Além destes princípios, a conclusividade demanda a existência de uma decisão motivada, decorrentes das razões apresentadas no processo deliberativo, a não tirania implica em afastar influências como assimetrias de poder e desigualdades sociais, da autonomia decorre o exercício de opinar e manifestar preferências autodeterminadas pelos participantes e da accountability a possibilidade de revisão e análise dos argumentos expostos (ALMEIDA et al, 2011).

Para Soares (2002, p. 261) as audiências públicas permitem que os diversos segmentos da sociedade que possam ser impactados por determinada decisão tenham a oportunidade de se manifestar em condições de igualdade, tratando-se de um "instrumento de conscientização comunitária", pela legítima participação dos interessados nos temas de relevante interesse público.

Ainda sobre o tema, Silva (2009, p. 73) acentua que a audiência pública é uma fase de um processo administrativo decisório com participação direta dos administrados, em que a Administração Pública confere legitimidade à decisão e aumenta a eficiência e eficácia desta decisão ao aproximá-la dos administrados e da realidade fática.

Gordillo (1996, p. 455) assevera que as audiências públicas servem de múltiplas formas ao devido processo: para que não sejam realizados atos ilegítimos pela Administração Pública, para que os interesses da sociedade sejam considerados antes da tomada de decisão; para que as autoridades públicas possam reduzir o risco de erros de fato ou de direito nas decisões, conseguindo maior consenso na realização das ações; e para evitar concentração de poder em apenas uma autoridade.

Para Silva (2009, p. 74) a audiência pública não constitui um fim em si mesmo, pressupondo o exercício de uma competência discricionária, cuja realização depende de previsão legal ou da relevância social da questão, com regras previamente definidas e com ampla divulgação, cuja participação não é requisito para a validade da audiência, mas que é dotada de validade material, cuja decisão deve ser tomada em tempo oportuno para que não se afaste da realidade fática do momento em que foi realizada.

Segundo Gordillo (1996, p. 455), as audiências públicas têm um duplo caráter público: a publicidade e transparência do procedimento; e a participação processual do público em geral, associações, partidos políticos, entre outros atores.

Dentre as vantagens da audiência pública estão o fato de que este instrumento pode evidenciar a intenção do administrador de produzir a melhor decisão, incentivar o consenso em torno da decisão adotada, demonstrar o cuidado com a transparência dos processos administrativos e aperfeiçoar o diálogo entre os agentes políticos e os eleitores (NETO, 1997).

Ainda segundo Neto (1997), as audiências públicas tratam-se de um processo administrativo de participação, com o intuito de aperfeiçoar a legitimidade das decisões da Administração Pública, pela qual os indivíduos e grupos sociais exercem o direito de expor opiniões e preferências que conduzam a decisões mais consensuais.

Conforme Neto (1997, p. 19), as audiências públicas contam com *"conteúdo pedagógico para o aperfeiçoamento da democracia, tomada em sua plena acepção de técnica social de acesso ao poder e de exercício do poder."*

No que concerne ao caráter vinculativo das audiências públicas, Soares (2002) assevera que estas não vinculam a decisão da Administração Pública, tendo caráter consultivo, embora a autoridade administrativa deva analisar todas as contribuições, aceitando-as ou refutando-as de forma motivada.

Silva (2009), no mesmo sentido, considera que o resultado da audiência pública não é vinculante, porque sua finalidade é instrutória no âmbito do processo administrativo e de ampliação dos mecanismos de controle dos atos da Administração Pública, não retirando desta a competência da decisão.

Quanto aos requisitos para a realização das audiências públicas, segundo Soares (2002, p. 267) o principal requisito é a relevância da questão, traduzida como "interesse coletivo de reconhecida importância", ou seja, a questão deve transcender o interesse geral, devendo atingir a esfera de interesses de pessoas da coletividade, como nos casos que envolvem meio ambiente e direitos dos consumidores.

Os princípios que regem as audiências públicas, por sua vez, são: devido processo; publicidade; oralidade; informalismo; contraditório; participação; instrução; impulso de ofício; economia processual; e gratuidade (DAL BOSCO, 2002).

Já Neto (1997) elenca quinze princípios, acrescentando o princípio democrático, princípio da cidadania e da participação política, como pilares do reconhecimento de que o poder político emana do povo, ao qual devem ser submetidas as decisões sobre a coisa pública, seja por meio de representantes eleitos, seja por meio de mecanismos de participação direta.

Neto (1997) também acrescenta os princípios da igualdade, da reserva legal, princípio associativo, da publicidade, do devido processo, do contraditório, da ampla defesa. Por fim elenca os princípios desenvolvidos pela tradição doutrinária do direito, quais sejam: da realidade; da lealdade; da motivação; da proporcionalidade; e da prevenção de litígios.

Na Constituição Federal de 1988 há diversas previsões quanto à realização de audiências públicas, vejamos: art. 29, XII – cooperação das associações representativas no planejamento municipal; art. 194, parágrafo único, VII – participação da comunidade nas decisões sobre a seguridade social; art. 198, III – participação da comunidade nas ações e serviços públicos de saúde; art. 204, II – a participação da população através de organizações representativas na formulação de políticas de assistência social; art. 225, *caput* – implicitamente impõe à sociedade o dever de atuar para defender e preservar o meio ambiente; art. 58, parágrafo 2º, II - adoção nominal pelas comissões do Congresso Nacional, nas matérias de sua competência, de audiências públicas com entidades da sociedade civil.

Fonseca *et al* (2014, p. 11) destacam que as principais características das audiências públicas são, em resumo, o caráter consultivo, pontual, presencial e coletivo do instrumento, assim como a manifestação oral dos participantes e o debate entre os atores envolvidos, além da abertura a todos os interessados e a necessidade de regras específicas para o seu funcionamento.

AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NA ANS

Nesta seção as audiências públicas realizadas pela ANS até dezembro de 2018 serão analisadas, em uma perspectiva qualitativa, sob as seguintes dimensões de análise: os atos normativos que regulamentam o tema e os impactos no processo; os principais atores e a representatividade dos participantes; o desenho e o processo de realização das audiências públicas; a transparência das ações; e o impacto das contribuições apresentadas na tomada de decisão.

ATOS NORMATIVOS E OS IMPACTOS NO PROCESSO

A primeira dimensão de análise das audiências públicas realizadas pela ANS são os atos normativos que regulamentam a matéria e como estes atos influenciam o processo de organização e realização das audiências públicas.

Como atentam Fonseca *et al* (2014), as previsões normativas podem servir à garantia da efetividade das audiências ou limitar o processo, ao engessá-lo.

No âmbito da ANS, o Decreto nº 3.327/2000, que aprovou o Regulamento da Agência, nos artigos 32 e 33, estabeleceu as diretrizes das audiências públicas: Art. 32. O processo de edição de normas, decisório e os procedimentos de registros de operadoras e produtos poderão ser precedidos de audiência pública, a critério da Diretoria Colegiada, conforme as características e a relevância dos mesmos, sendo obrigatória, no caso de elaboração de anteprojeto de lei no âmbito da ANS.

> Art. 33. A audiência pública será realizada com os objetivos de:
> I. recolher subsídios e informações para o processo decisório da ANS;
> II. propiciar aos agentes e consumidores a possibilidade de encaminhamento de seus pleitos, opiniões e sugestões;
> III. identificar, da forma mais ampla possível, todos os aspectos relevantes à matéria objeto de audiência pública; e
> IV. dar publicidade à ação da ANS.
> Parágrafo único. No caso de anteprojeto de lei, a audiência pública ocorrerá após a prévia consulta à Casa Civil da Presidência da República.

A matéria levou dez anos para ser disciplinada internamente, por meio da Resolução Normativa nº242, de 7 de dezembro de 2010, que trata da participação da sociedade civil e dos agentes regulados no processo de edição de normas e tomada de decisão da ANS. Vale destacar que a primeira audiência pública realizada pela ANS ocorreu apenas em janeiro de 2014.

O artigo 2º da Resolução Normativa nº 242 estabelece os objetivos das audiências públicas no âmbito da Agência, quais sejam: recolher sugestões e contribuições para o processo decisório da ANS e edição de atos normativos; propiciar à sociedade civil e aos agentes regulados a possibilidade de encaminhar sugestões e contribuições; identificar, da forma mais ampla possível, todos os aspectos relevantes à matéria submetida ao processo de participação democrática; dar maior legitimidade aos atos normativos e decisórios emitidos pela ANS; e dar publicidade à ação da ANS.

Como se vê, os objetivos elencados estão alinhados com os princípios democrático, da cidadania e da participação política, na medida em que permitem a participação da sociedade civil e dos agentes regulados no processo de formulação das políticas públicas relativas ao setor, em um processo de participação democrática.

No que tange ao caráter vinculativo das audiências, o artigo 3º prevê que as sugestões e contribuições recolhidas durante as audiências públicas são de caráter consultivo e não vinculante para a ANS.

Nos termos da Resolução Normativa nº 242, artigos 9º a 16, a convocação da audiência pública será formalizada por meio de publicação no Diário Oficial da União (DOU) e divulgada no sítio da ANS na internet, contendo a data e local da realização da audiência pública, a matéria objeto da audiência pública, o endereço eletrônico para requerimento dos interessados em participar da audiência pública e a indicação do *link* no sítio da ANS na internet onde será divulgada a audiência pública.

Os interessados deverão apresentar os pontos a defender, bem como indicar quem estão representando, quando for o caso. Cabe à ANS disponibilizar aos participantes material técnico, documentos ou estudos referentes à matéria objeto das audiências públicas, quando houver.

Após a realização de todas as etapas da audiência pública, a área técnica responsável pela condução do processo deverá divulgar no *site* da ANS um Relatório da Audiência Pública (RAP), que deverá conter a ata da audiência pública e seus respectivos anexos, a consolidação das principais sugestões e contribuições dos participantes, os dados estatísticos relativos à participação na audiência pública, a manifestação motivada sobre o acatamento ou a rejeição das principais sugestões e contribuições e a identificação das sugestões e contribuições incorporadas ao processo decisório.

O artigo 9º, da Resolução Normativa nº 242, estabelece que as audiências públicas serão realizadas por deliberação da Diretoria Colegiada da Agência, em matérias relevantes para o setor.

De acordo com o artigo 20 da supramencionada Resolução Normativa, o funcionamento das audiências públicas será definido em Regimento Interno específico elaborado e editado pela Diretoria da ANS competente para decidir sobre a matéria objeto de discussão. Sendo assim, cada audiência pública tem o seu respectivo Regimento Interno de funcionamento publicado.

Os atos normativos que regem a matéria franqueiam a participação nas audiências públicas a qualquer interessado, representando ou não interesses de grupos, não havendo critério de paridade quanto à representação de entidades, de modo que é possível que determinados segmentos sejam mais representados que os demais.

Além disso, não são previstos mecanismos de divulgação que atinjam todos os segmentos da sociedade, na medida em que a divulgação é restrita à publicação do Diário Oficial da União e divulgação no próprio sítio eletrônico da ANS, o que pode limitar a publicidade a grupos de interessados que acompanham a regulação setorial, afetando a representatividade de todos os setores eventualmente afetados.

Outro ponto que merece destaque é que a regulamentação do tema não prevê de modo claro quais seriam as matérias relevantes e nem eventuais critérios de relevância ensejadores da realização das audiências, deixando uma margem decisória subjetiva à Diretoria Colegiada da Agência, o que pode fazer com que o instrumento seja utilizado de forma casuística, eivando seu caráter democráticoparticipativo.

Desse modo, o que se verifica é que os atos normativos que regulamentam a matéria dão ampla margem aos gestores na organização das audiências, o que, por um lado, é importante a fim de garantir que o instrumento possa ser utilizado de maneira mais adequada a cada caso concreto, mas, por outro lado, dá margem a vieses, como no caso da ausência de critérios mais claros quanto à relevância social da questão, o que pode afetar a efetividade do instrumento na conformação das políticas públicas do setor.

4.2 MAPEAMENTO DOS PRINCIPAIS ATORES E REPRESENTATIVIDADE DOS PARTICIPANTES

Inicialmente, cumpre elencar os principais atores do processo de participação social em análise, dentre os quais estão: a) ANS; b) representantes do mercado regulado; c) órgãos de defesa do consumidor; c) servidores públicos da ANS; d) representantes dos prestadores de serviços de assistência à saúde; e e) empresas que prestam serviços de consultoria; dentre outros.

Ao analisar a representatividade dos participantes, verificamos uma participação expressiva do mercado regulado, seguida dos prestadores de serviços e baixa representatividade dos consumidores[2]:

Tabela 1 – Participação por entidade

Entidades Participantes	Nº de Participantes
Entidades representativas e profissionais das operadoras de planos privados de assistência à saúde	636
Servidores públicos da ANS	244
Entidades representativas e profissionais dos prestadores de serviços de assistência à saúde	129
Consultorias	61
Representantes de outras categorias	43
Órgãos de Defesa do Consumidor	20
Órgãos Públicos Externos à ANS	16
Imprensa	16
Fundos de Investimento	15
Representantes de Instituições de Ensino Superior e Pesquisa	12
Representantes da Indústria Química, Farmacêutica e Biotecnológica	12
Cidadãos	11
OAB	3
Total Geral	**1218**

Fonte: Elaboração Própria

A baixa representatividade dos consumidores indica um *déficit* que é destacado quando severifica as contribuições recebidas nas audiências. As contribuições provenientes dos órgãos de defesado consumidor representam apenas 3% do total:

Tabela 2 – Contribuições por entidade

Entidades	Nº de Contribuições
Entidades representativas e profissionais das operadoras de planos privados de assistência à saúde	270
Entidades representativas e profissionais dos prestadores de serviços de assistência à saúde	67
Consultorias	24
Representantes de outras categorias	24
Representantes de Instituições de Ensino Superior e Pesquisa	14
Órgãos de Defesa do Consumidor	11
Órgãos Públicos Externos à ANS	5
Servidores públicos da ANS	3
Cidadãos	2
OAB	1
Imprensa	0
Representantes da Indústria Química, Farmacêutica e Biotecnológica	0
Fundos de Investimento	0
Total Geral	**421**

Fonte: Elaboração Própria

[2] Por participação compreende-se a presença nas audiências públicas. Por contribuição compreende-se a apresentação de sugestões, críticas e questionamentos pelos participantes.

Se considerarmos apenas as audiências relativas a temas que afetam diretamente os consumidores, o número de contribuições das entidades de defesa do consumidor corresponde a 13%. Vale destacar, entretanto, que ao longo dos anos tem sido observado um aumento, passando de 1(uma) contribuição em 2016, para 8 (oito) em 2018.

Outro ponto que merece atenção é a baixa participação de indivíduos que não tenham vínculo de representatividade com alguma entidade. Foram registradas 11 (onze) participações e 2 (duas) contribuições provenientes de cidadãos, o que demonstra que a participação, em geral, não ocorre diretamente, mas por meio de representantes de atores como o mercado regulado, prestadores de serviços e órgãos de defesa do consumidor.

Como acentuam Almeida *et al* (2011), a avaliação dos processos de participação social possibilita maior conhecimento sobre como a deliberação ocorre, quem participa, como os indivíduos participam e quais os temas debatidos, abrindo campo para a avaliação das instituições quanto ao cumprimento das funções e objetivos propostos no que concerne à deliberação e controle das ações relacionadas.

Portanto, como é possível depreender da análise realizada, embora as audiências públicas realizadas pela ANS sejam abertas à participação de toda a sociedade, observa-se que a participação efetiva é preponderantemente do mercado regulado, o que pode mitigar os efeitos das audiências enquanto mecanismos de equacionamento de demandas de todos os setores afetados pelas políticas públicas em debate.

DESENHO E PROCESSO DE REALIZAÇÃO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

As audiências públicas na ANS são regidas por um regimento interno, publicado a cada audiência, que regulamenta o processo de realização, participação e divulgação dos resultados.

Como destacam Fonseca *et al* (2014) também é importante identificar o momento do ciclo da política pública em que as audiências ocorrem. Para os autores, as audiências públicas devem ocorrer em um momento em que ainda seja possível agregar demandas na temática debatida.

No caso da ANS, a maior parte das audiências públicas ocorreu quando já havia uma minuta de ato normativo preparado pelo órgão regulador, tratando-se de uma fase em que a questão em discussão já é apresentada a partir do ponto de vista da Administração Pública, em que pese haja a possibilidade de incorporar questões à matéria.

No que diz respeito ao rito, ao analisar os regimentos internos das audiências públicas realizadas pela ANS até 2018, verifica-se que estas demandam uma inscrição prévia dos participantes, no qual estes devem indicar se são representantes de alguma entidade, caso o sejam, e os pontos que serão abordados. Além disso, os regimentos disciplinam, de um modo geral, um rito que engloba a abertura do evento, a apresentação do assunto pela Agência e a participação dos interessados.

O rito de participação é descrito nos regimentos internos, prevendo a possibilidade de réplica e tréplica, vejamos:

> Cada manifestação terá a duração de até 3 minutos. 5. A Mesa se manifestará para responder às perguntas que lhe forem dirigidas a cada pergunta ou a cada bloco de 3 perguntas, a critério do presidente da Mesa. 6. Quando forem dirigidas perguntas à Mesa Diretora, a mesma disporá de 3 minutos para resposta, quando couber. Poderá o Presidente da Mesa conceder réplica de 1 minuto ao participante, além de tréplica de 1 minuto à Mesa Diretora. O presidente da Mesa Diretora pode optar por não disponibilizar réplica para manifestações que não justifiquem resposta por parte da Mesa. 7. A Mesa Diretora, sempre que achar necessário, poderá manifestar-se com prioridade de ordem, por um tempo de até 3 minutos.

O rito de realização da audiência pública na ANS, portanto, garante a manifestação e a discussão dos temas entre o órgão regulador e os participantes, nas figuras da réplica e tréplica. Vale destacar que nos regimentos internos da 2ª e da 6ª audiências o rito acima descrito não foi previsto.

A 10ª , 11ª e 13ª audiências públicas trouxeram, ademais, em seus regimentos internos, a possibilidade de que os participantes também realizassem apresentações, nos seguintes termos: *"As apresentações terão prazo máximo de 10 (dez) minutos, sendo abertos 5 (cinco) minutos para perguntas, limitados a 1 (um) minuto por pergunta, sobre a exposição realizada;"*

Além disso, nos regimentos internos das 10ª, 11ª e 13ª audiências constou a determinação de reserva de assentos para a imprensa e a previsão de que entidades representativas de caráter nacional teriam prioridade em relação a entidades representativas de caráter regional.

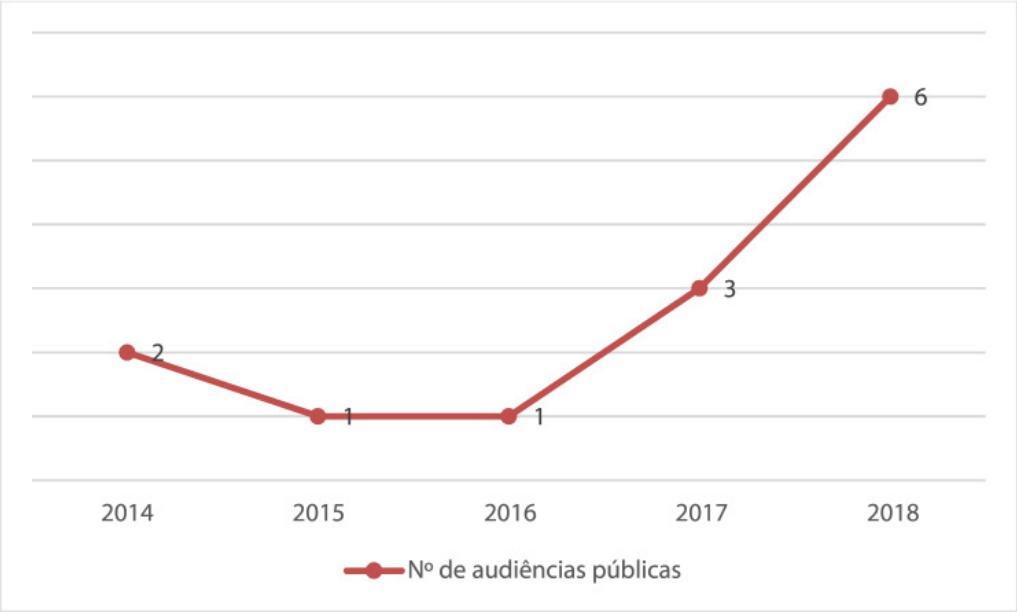
No que concerne a privilegiar a participação de entidades de caráter nacional em detrimento de entidades de caráter regional, um dos possíveis efeitos é desconsiderar questões regionais nas decisões, aplicando regras gerais que não se adequem a realidades locais.

Como é possível verificar, o rito, de um modo geral, prevê o debate de ideias entre os participantes, com escopo delimitado, mediado pelo órgão regulador. Em alguns casos houve, inclusive, a possibilidade de que participantes realizassem apresentações, além da possibilidade de manifestação oral.

O rito possibilita a sistematização das contribuições pelo órgão regulador, entretanto, é importante ressaltar que a mediação realizada pela ANS tem caráter muito técnico, assim como o próprio escopo das audiências, o que dificulta a participação de determinados segmentos da sociedade, em virtude da grande assimetria de informação do setor.

No que concerne ao processo de realização das audiências públicas também é importante repisar que o instrumento foi regulamentado apenas em 2010 e efetivado em 2014, sendo realizadas 13 (treze) audiências até dezembro de 2018. A série histórica demonstra, ademais, que o número de audiências públicas realizadas pela ANS se intensificou em 2018:

Gráfico 1 – Evolução no nº de Audiências Públicas realizadas pela ANS

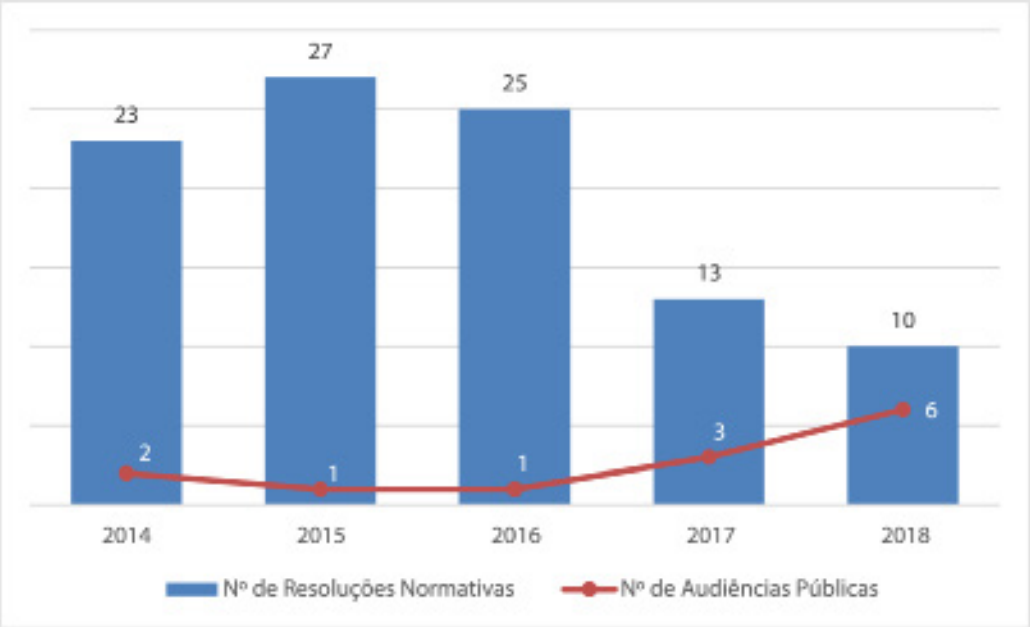


Fonte: Elaboração Própria

Importante lembrar que, conforme Gordillo (1996, p. 458), para a Administração Pública é interessante realizar o maior número de audiências públicas possível, para a obtenção de maior consenso na opinião pública, apoio à legitimidade da sociedade, eficácia das decisões e consolidação da imagem da própria Administração perante a opinião pública no cumprimento de suas funções.

Portanto, o que se verifica é uma ampliação quanto à utilização do instrumento de 2014 a 2018, em que pese a demora para implementação do instrumento. Ao comparar o número de audiências públicas realizadas com o número de Resoluções Normativas editadas no mesmo período, é possível observar que o número de resoluções diminui ao longo do tempo, enquanto o número de audiências aumenta, o que demonstra a ampliação proporcional na utilização do instrumento:

Gráfico 2 – Comparação entre o nº de Audiências Públicas e o nº de Resoluções Normativas

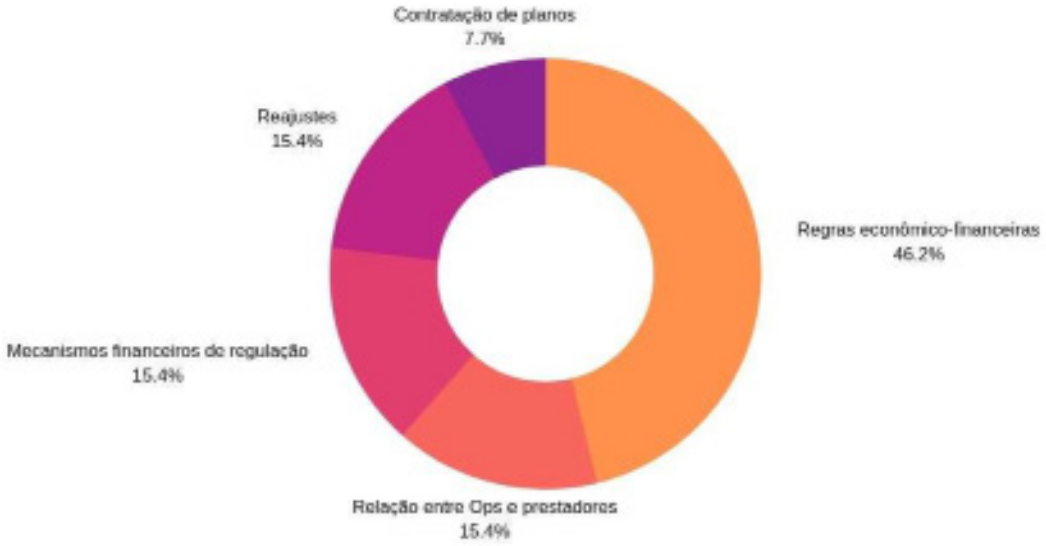


Fonte: Elaboração Própria

Fonseca *et al* (2014) também assinalam que o recorte do objeto da audiência é fundamental para a efetividade das audiências, na medida em que os interessados devem ter a possibilidade de opinar sobre os assuntos que considerem importantes, assim como para facilitar o tratamento que será dado às contribuições recebidas.

Assim, no que concerne ao eixo temático, é possível verificar uma grande concentração de audiências públicas relacionadas à regulamentação de aspectos econômico-financeiros das operadoras, vejamos:

Gráfico 3 – Distribuição temática das audiências públicas realizadas pela ANS



Fonte: Elaboração Própria

No que se refere aos assuntos debatidos em sede de audiências públicas, como já observado, verifica-se que não há um critério claro quanto à relevância social dos temas debatidos, centrando-se, de modo prioritário, em matérias relacionadas ao mercado regulado, uma vez que apenas 38% das audiências eram referentes a matérias que impactam diretamente beneficiários - reajustes, contratação de planos e mecanismos financeiros de regulação.

Ao comparar os temas debatidos nas audiências públicas realizadas com os temas das Resoluções Normativas do período em análise, verifica-se que 19% dos atos normativos publicados no período são relacionados à regulamentação de aspectos econômico-financeiros, 8% relacionados à regulamentação da relação entre operadoras e prestadores, 5% relativos à regulamentação quanto à contratação de planos, 4% sobre reajustes e 2% sobre mecanismos financeiros de regulação:

Tabela 3 – Resoluções Normativas publicadas entre 2014-2018 por assunto

Resoluções Normativas editadas entre 2014-2018 por assunto	**Total:**
Regulamentação econômico-financeira das operadoras	18
Regulamentação sobre o Regimento Interno da ANS	16
Regulamentação sobre regras de autorização e funcionamento	14
Regulamentação sobre cobertura	11
Regulamentação da relação entre operadoras e prestadores	8
Regulamentação sobre temas variados	7
Regulamentação sobre processo de fiscalização	6
Regulamentação sobre contratação de planos	5
Regulamentação dos reajustes	4
Regulamentação sobre Ressarcimento ao SUS	3
Regulamentação da Câmara de Saúde Suplementar	3
Regulamentação sobre mecanismos financeiros de regulação (coparticipação e franquia)	2
Regulamentação da portabilidade	1
Total Geral:	**98**

Fonte: Elaboração Própria

Portanto, verifica-se uma relação de proporcionalidade entre os atos normativos editados no período e os temas debatidos em sede de audiência pública.

Assim, no que se refere ao escopo das audiências públicas realizadas, é possível verificar que estes tendem a ser bem delimitados e guardar uma relação de proporcionalidade com os atos normativos editados, contudo, deve ser repisado que não há critérios claros de identificação de temas de relevância social.

4.4 IMPACTO DAS CONTRIBUIÇÕES NA TOMADA DE DECISÃO

Todas as informações relacionadas às audiências públicas realizadas no âmbito da ANS são consolidadas no Relatório de Audiência Pública (RAP), no qual constam os dados estatísticos quanto à participação e contribuições recebidas. Esses relatórios, a despeito de serem estruturados de modo similar, não são padronizados, variando de uma audiência para outra.

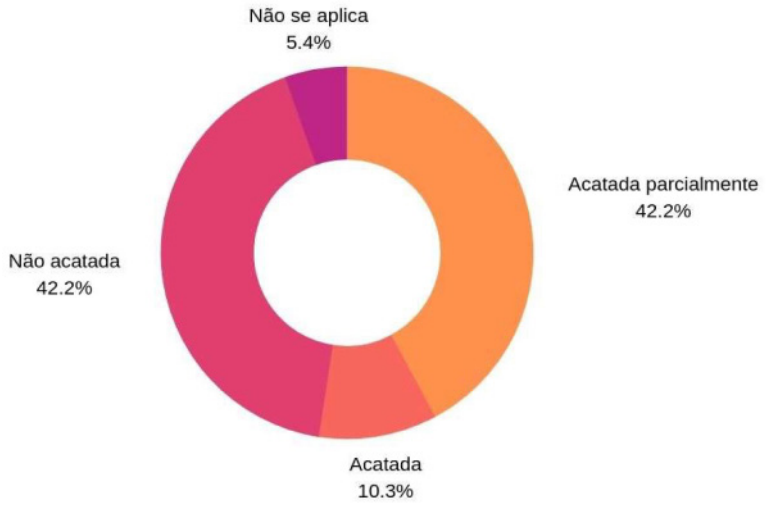
Vale destacar que os relatórios da 1ª e da 6ª audiências públicas não enfrentaram a análise das contribuições recebidas, de modo que não foi possível utilizá-las a fim de aferir a qualidade do processo.

Apenas no relatório da 7ª audiência pública constou uma classificação da ANS quanto ao acatamento ou não das contribuições recebidas. Nos demais casos, embora haja manifestação quanto ao teor das contribuições, não foi realizada uma categorização quanto ao desfecho das contribuições recebidas.

No presente estudo, as contribuições foram categorizadas quanto ao desfecho, a partir da análise das manifestações da ANS. Em relação à 7ª audiência pública, foram consideradas as classificações formuladas pelo próprio órgão regulador. Assim, as contribuições recebidas foram classificadas em: a) acatadas, quando integralmente incorporadas; b) não acatadas, quando foram rechaçadas de plano pela ANS; c) parcialmente acatadas, quando não foram incorporadas na íntegra ou quando foram consideradas para fins de discussão atual ou futura, embora não tenham sido incorporadas de imediato; e d) não se aplica, quando as contribuições não guardavam pertinência com o tema debatido.

Desse modo, ao categorizar as manifestações da ANS a respeito das contribuições recebidas nas audiências públicas, foi possível verificar que apenas 10% foram integralmente acatadas, vejamos:

Gráfico 4 – Análise das contribuições recebidas

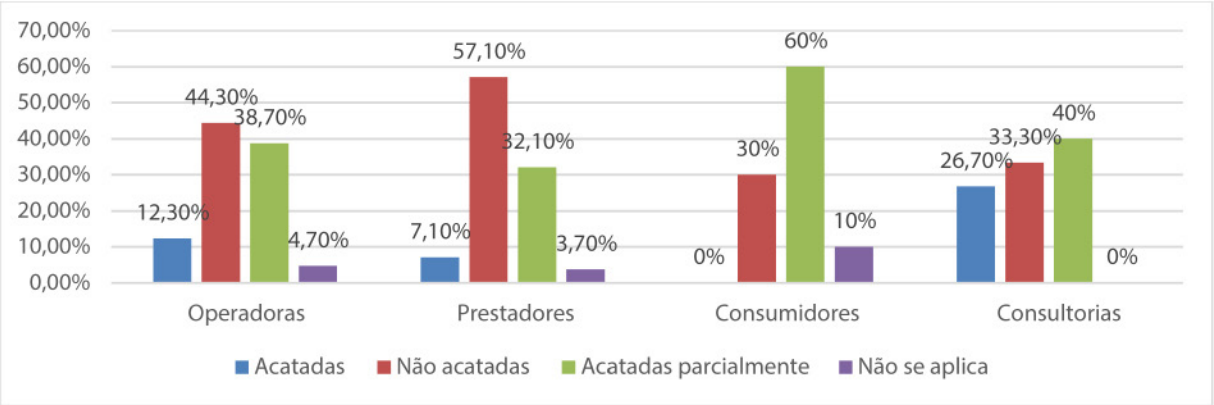


Fonte: Elaboração Própria

Também é possível observar que 42,2% das contribuições foram acatadas parcialmente, ou seja, a despeito de não terem sido incorporadas integralmente, foram consideradas no processo decisório.

Ao analisar as contribuições por grupos de contribuintes, é possível verificar que nenhuma contribuição de entidades de defesa do consumidor foi acatada integralmente e que as empresas que prestam consultorias no setor tiveram o maior percentual de contribuições acatadas. Já as operadoras de planos de saúde e prestadores seguiram um padrão similar:

Gráfico 5 – Desfecho das contribuições por segmento social



Fonte: Elaboração Própria

Ao considerar a análise da ANS sobre as contribuições recebidas durante as audiências públicas, é possível observar que grande parte é acatada apenas parcialmente, muitas vezes sendo consideradas apenas para fins de incorporação às próximas discussões, sendo de difícil aferição identificar os desdobramentos futuros.

Nesse sentido, é possível concluir que a Agência acata um percentual reduzido das contribuições apresentadas e que, na maior parte dos casos, incorpora apenas parcialmente as contribuições ou declara que as utilizará para fins de formulação futura das políticas públicas discutidas.

Outro ponto que merece destaque é relativo à distribuição das contribuições entre os participantes, já que a participação do mercado regulado é muito superior à participação de outros segmentos da sociedade. Dessa forma, ao analisar as contribuições incorporadas ao processo decisório pela Agência, é fundamental coadunar essas informações com a proporcionalidade do grupo representado.

Sendo assim, verifica-se que a participação dos órgãos de defesa do consumidor, cidadãos que não tenham vínculos de representatividade, meio acadêmico, dentre outros segmentos, têm uma participação muito pequena em termos de contribuição e incorporação de ideias no debate sobre as políticas públicas de saúde suplementar, o que precisa ser enfrentado a fim de garantir maior isonomia em termos de participação social.

TRANSPARÊNCIA

No que se refere à transparência, foi constatado durante a pesquisa que a ANS disponibiliza todos os documentos relativos às audiências públicas realizadas em seu endereço eletrônico, garantindo o livre acesso aos cidadãos.

Foi verificado, ademais, que são disponibilizados documentos técnicos da Agência sobre os temas debatidos e, em alguns casos, gravações das audiências. Estes documentos são redigidos em linguagem técnica, o que pode dificultar a compreensão de alguns segmentos da sociedade.

No que se refere à divulgação quanto à realização das audiências, como já exposto, não há mecanismos que garantam a divulgação em locais de amplo acesso, como jornais de grande circulação, o que pode enviesar a participação, na medida em que apenas atores familiarizados com o acesso rotineiro ao sítio eletrônico da Agência podem ter conhecimento quanto à data e horário de realização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentre os achados da pesquisa observou-se uma demora na implementação do instrumento pela ANS, com resultados que indicam grande assimetria de participação entre os diversos atores do setor, com forte preponderância do mercado regulado e diminuta participação dos consumidores, o que revela que as audiências públicas ainda carecem de mecanismos que garantam a efetiva participação social de todos os segmentos da sociedade afetados pelas políticas públicas em análise.

É possível verificar, ademais, que um baixo percentual de contribuições é incorporado pela ANS no processo decisório, embora a Agência demonstre a intenção de utilizar parte das contribuições não incorporadas em discussões futuras sobre o tema.

Ainda que a ANS preveja a ampla participação da sociedade e transparência das ações relacionadas às audiências públicas, é necessário enfrentar a assimetria de informação que compromete a participação de consumidores e cidadãos e outros segmentos afetados pelos assuntos debatidos, sob pena de enviesar estes mecanismos, transformando-os em um ambiente de debate restrito aos agentes do mercado regulado e ao órgão regulador.

Portanto, embora a Agência tenha ampliado a utilização das audiências públicas como instrumento de participação social nos últimos anos, é importante aprimorar o instrumento, de modo a garantir a qualidade e a efetividade deste na formulação, implementação e controle das políticas regulatórias de saúde suplementar.

Por fim, é importante salientar que o presente trabalho se restringiu à análise das audiências públicas, a partir dos documentos disponibilizados no sítio eletrônico da ANS. Contudo, como asseveram Fonseca *et al* (2014),o uso das audiências públicas é pontual e algumas políticas públicas demandam outros instrumentos participativos, de forma que para melhor compreender a participação social no âmbito da ANS é necessário avaliar também os demais instrumentos de participação social utilizados e outros aspectos da participação, como a percepção dos participantes sobre o processo, uma avaliação pormenorizada dos próprios participantes e os desdobramentos futuros dos temas debatidos.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Debora C. Rezende et al. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília, DF: Ipea, p. 109-123, 2011.

ANS – AUDIÊNCIAS PÚBLICAS. Disponível em: < http://www.ans.gov.br/participacao-dasociedade/ audiencias-publicas>. Acesso em 05 de mai de 2019.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opinião pública, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

BRASIL. Constituição Federal. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 15 de mai de 2019.

BRASIL. Decreto nº 3.327, de 05 de janeiro de 2000. Aprova o Regulamento da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3327.htm>. Acesso em 15 de mai 2019.

BRASIL. Resolução Normativa nº242, de 7 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a participação da sociedade civil e dos agentes regulados no processo de edição de normas e tomada de decisão da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&task=TextoLei&format=raw&id=MTYxNg==>. Acesso em 15 de mai 2019.

DA SILVA, Frederico Barbosa; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo. Brasília: Ipea, 2005.

DAL BOSCO, Maria Goretti. Audiência pública como direito de participação. Revista dos Tribunais, p. 727-739, 2002.

DE SOUZA MINAYO, Maria Cecília; DE ASSIS, Simone Gonçalves; DE SOUZA, Edinilsa Ramos. Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais. [s.l.]: SciELO-Editora FIOCRUZ, 2005.

FONSECA, Igor Ferraz et al. Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo federal. **Revista do Serviço Público,** v. 64, n. 1, p. 7-29, 2014.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. Revista de Administração de empresas, v. 35, n. 3, p. 20–29, 1995.

GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e sociedade**, v. 13, p. 20-31, 2004.

GORDILLO, Agustín. Procedimiento de Audiencia Pública. RAP. Julio, 1996.

JACOBI, Pedro. **Políticas Públicas**. São Paulo, Cortez, 1989.

MENCIO, Mariana et al. O regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades. 2007.

MILANI, Carlos Roberto Sanchez. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. 2008.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Audiências públicas. Revista de Direito Administrativo, v. 210, p. 11-23, 1997.

PIRES, Roberto Rocha C. et al. Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea,** p. 347-364, 2011.

SILVA, Alessandra Obara Soares da et al. Participação popular na administração pública: as audiências públicas. 2009.

SILVA, Fabio de Sá. De cada um conforme suas capacidades: participação, ambientes institucionais e capacidade de incidência em políticas públicas. 2011.

SOARES, Evanna. Audiência pública no processo administrativo. **Revista de direito administrativo,** v. 229, p. 259-284, 2002.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. (Re) visitando o conceito de gestão social. **Desenvolvimento em questão**, v. 3, n. 5, p. 101-124, 2005.

TENÓRIO, Fernando Guilherme; ROZENBERG, Jacob Eduardo. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **Revista de Administração Pública**, v. 31, n. 4, p. 101-125, 1997.

INSTITUIÇÕES E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O MERCADO DE TRABALHO NOS MUNICÍPIOS DA MESORREGIÃO SUL-FLUMINENSE

RALPH ROCHA H. NADER (ICHS/ UFF-VR)
RODRIGO SIQUEIRA (ICHS/UFF-VR)
ARNALDO LANZARA (ICHS/UFF-VR)

RESUMO:

Este trabalho analisa a situação do mercado de trabalho da Mesorregião Sul-Fluminense no período de 2007-2017. A série histórica observada, por compreender períodos tanto de expansão do mercado de trabalho como de retração e crise econômica, permite analisar como interagem as dimensões macroeconômicas e as regulações do emprego. Assim, à luz das novas perspectivas sociologicamente informadas das políticas públicas, busca-se analisar comparativamente os municípios da mesorregião, a fim de compreender de que forma a implementação de políticas públicas para o mercado de trabalho dialoga com as realidades locais. O artigo discute inicialmente os dados quantitativos dos mercados de trabalho dos municípios, comparando-os entre si e em relação aos números nacionais. Em discussão mais qualitativa, a realidade da regulação do trabalho na Mesorregião é discutida a partir de dados levantados através de entrevistas com auditores do trabalho.

INTRODUÇÃO

O presente artigo é um desmembramento do projeto de pesquisa "Políticas Públicas e Regulação do Trabalho nos Municípios da Mesorregião Sul Fluminense", financiado pela FAPERJ, realizado no Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal Fluminense de Volta Redonda. O projeto iniciou-se em 2018 e analisa a conjuntura do mercado de trabalho a partir da série histórica 2007- 2017, que compreende tanto o ciclo de crescimento econômico e a manutenção de um baixo nível de desemprego quanto o ciclo de retração e diminuição dos postos de trabalho. Seus resultados mais relevantes até o momento na avaliação da conjuntura mesorregional envolvem a identificação dos mercados mais afetados pela retração, bem como a dos mercados afetados marginalmente. Esta primeira distinção já é útil para a construção de uma perspectiva mais ampla do crescimento do emprego, notadamente, sua relação com o investimento na indústria nacional.

Contudo, o foco deste trabalho surge a partir de um dado imprevisto, encontrado na pesquisa de campo na área da Justiça do Trabalho. Em entrevista com o auditor do trabalho Luiz Felipe Monsores Assumpção, no Ministério do Trabalho e Emprego SDT Volta Redonda, chamou-nos a atenção a descrição dada por ele da transição institucional que o MTE sofreu internamente. Resumidamente, seu argumento se relaciona à aplicação de determinados instrumentos gerenciais que transformaram qualitativamente a prática da Inspeção do Trabalho, orientando cada vez mais as ações para recolhimentos fiscais em detrimento do controle sobre a garantia de direitos. Esta mudança é significativa se considerarmos a linha do tempo estabelecida pelo auditor. Segundo Luiz, os dispositivos legais que operaram esta transição foram dispostos em 2010, ano onde o crescimento dos postos de trabalho havia sido ligeiramente abalado pela crise de 2009, mas seguia fortalecido pelo ciclo econômico favorável. Este trabalho busca situar a reconfiguração da função da Justiça do Trabalho dentro do esforço de adotar práticas gerenciais orientadas para a eficiência, instituído enquanto gramática nacional no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, texto base da reforma gerencial promovida pelo presidente Fernando Henrique Cardoso através do ministro Bresser-Pereira. A gramática gerencial, embora instituída neste período, foi desenvolvida em diferentes e significativos níveis por todas as gestões federais desde então, e os instrumentos ligados a esta forma de conceber a ação pública são os que orientam as reformas citadas por Luiz.

Assim, o paper busca demonstrar que, embora sustentados em perspectiva "técnica", os instrumentos gerenciais, por conterem em si determinada definição do que é Estado e do que é Sociedade (LASCOMES e LE GALES, 2012), são responsáveis pela manutenção da omissão estatal diante da reprodução das desigualdades e da falta de vinculação de direitos ao trabalho, perpetuadas desde o regime da escravidão na sociedade brasileira. Inicialmente, resgatamos bibliografia que delimita o debate sobre o New Public Management enquanto ponto de partida da gramática gerencial; em seguida delimitamos as apropriações feitas por essa gramática - e seus limites - no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Situadas assim as especificidades do paradigma gerencial que concernem este paper, apresentamos a análise do auditor do trabalho Luiz Felipe Monsores Assumpção, a partir dos dados da entrevista a nós concedida e de artigo publicado pelo entrevistado. Por último, apresentamos possíveis caminhos de investigação que contribuam para o enriquecimento desta análise.

NEW PUBLIC MANAGEMENT E O PARADIGMA GERENCIAL

A ênfase nas práticas gerenciais como determinantes das interpretações sobre a função do Estado ganhou sustentação durante o período em que Margaret Thatcher foi Primeira Ministra do Reino Unido. Esta ênfase se deu a partir da New Public Management, uma abordagem que consiste na introdução de instrumentos da gestão privada na administração pública, buscando aumentar a "eficiência" do setor. Seus princípios assemelhavam a máquina pública à imagem da empresa privada, introduzindo temas como eficácia de gastos na prestação de serviços ou na contratação de servidores.

De início, nos interessa ressaltar o diagnóstico que esta abordagem propõe sobre a crise do Welfare State nos países centrais. Este diagnóstico se sustenta nas teses liberais clássicas sobre a função mínima do Estado, sua capacidade de dar conta das demandas sociais, e, assim, sobre seu tamanho. Compreende que a crise enfrentada por este modelo se dá pelo aumento dos gastos públicos e pela respectiva ineficiência destes, especialmente levando em consideração a crítica fiscal aos programas sociais. Como ressaltam Clarke e Newman (2012), há neste processo uma renegociação do pacto que organiza capital, trabalho e corporações. O "gerencialismo" não se trata, simplesmente, de uma crítica contábil à atividade fiscal do Estado, e sim de uma tentativa de reconstruir os termos que sustentam a dinâmica produtiva do capitalismo, especialmente considerando os ecos das revoluções tecnológicas e as promessas de dinamismo do mercado que se anunciavam no fim do milênio. Esta reconstrução não se dá em tábula rasa. No Reino Unido, a crítica ao modelo de financiamento do Estado de Bem-Estar Social se dá diante de um efetivo Estado de Bem-Estar Social: com instituições sólidas, organização coletiva e constituída burocracia estatal, onde as prerrogativas do Estado Moderno (neutralidade, legalidade, impessoalidade, meritocracia) estavam operacionalizadas e minimamente funcionais enquanto princípios do funcionalismo público.

Assim, as sínteses da New Public Management se dão de maneira responsiva à real concretização da estrutura burocrática weberiana e às disputas políticas sobre seus efeitos. Isto amplia o escopo da análise pois não compreende o gerencialismo meramente como teoria administrativa, e sim como uma gramática administrativa ligada a um processo social, sujeita a tensões políticas e às diferentes estratégias de apropriação dos instrumentos. Portanto, apesar do caráter globalizante e do impacto concreto que a New Public Management obteve sobre diversas formações estatais, estes impactos são mediados por negociações sócio-políticas que se utilizam da retórica e dos instrumentos gerenciais segundo diferentes óticas. Não à toa, Clarke e Newman (2012) ainda caracterizam o Gerencialismo como "isomorfismo discursivo", uma vez que sua gramática estaria legitimada globalmente na construção de uma nova modernidade, mas esta não estaria em si pronta ou formulada nos princípios gerenciais. A partir desta noção, faremos algumas considerações sobre a concretização da gramática gerencial no Brasil, a partir do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE).

O PDRAE E A DISSONÂNCIA INTERPRETATIVA

A agenda gerencial encontra espaço no Brasil logo após a redemocratização, depois do período de instabilidade do mandato de Fernando Collor, quando Fernando Henrique Cardoso vence sua primeira eleição presidencial, em 1995. Entre suas primeiras decisões, o então presidente atribuiu ao Ministério da Administração a tarefa de reformar o Estado, renomeando-lhe Ministério da Administração e Reforma do Estado. Este Ministério, encabeçado por Luiz Carlos Bresser Pereira, formulou o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, sancionado em 1995. Neste plano, o Ministério apresentava um diagnóstico sobre o problema a ser reformado - o Estado - muito semelhante ao apresentado pela abordagem da New Public Management. Segundo Bresser, o Estado de Bem-Estar Social e a burocracia weberiana já teriam cumprido seu papel de normalizar a dinâmica do Estado, mas seriam insuficientes para tornar o Brasil "competitivo" (BRESSER, 1997). De início, vale ressaltar que a análise pressupõe etapas distintas, como se a necessidade da agenda gerencial se desse pela superação natural do paradigma burocrático, maturado e desenvolvido no Estado Brasileiro.

Não é possível capitular esta análise, por diversas razões, muitas vezes enumeradas pela literatura. Lima Junior (1998) problematiza a ideia de "substituição" de um paradigma pelo outro em seu caráter absoluto, considerando que a burocracia consolidou os princípios da racionalidade e da norma como estruturantes dos modelos de Estado:

> Em segundo lugar, deve-se considerar que a retórica modernizante prevalecente não leva em conta o que se me afigura como sendo da maior importância: trata-se, efetivamente, de superar a administração no que ela tem de essencial, isto é, a racionalidade e a norma? Ou, não é bem isto, o que se quer é que a racionalidade e a norma atendam de forma gerencialmente superior às necessidades da população? Introduzir a administração gerencial implica que os controles essenciais, e isso apenas em certos níveis hierárquicos, devem referir-se aos resultados, substituindo, quando for o caso, os controles a priori típicos da administração burocrática pelo controle dos resultados. Além do mais, a formulação forte que supõe a substituição da administração burocrática pela gerencial deve ser bastante relativizada, dependendo, inclusive, da natureza da burocracia que se quer reformar: um exército não deve ser a mesma coisa, quer do ponto de vista organizacional quer do ponto de vista dos resultados, que um hospital, para dar um exemplo simples. (1998, p. 19)

Também no raciocínio do autor, nem o "paradigma burocrático" nem o Estado de Bem-Estar Social foram superados no Brasil pois sequer foram concretizados plenamente, tal qual definidos pelas referências adotadas por Bresser. Sobre este fato, a literatura é ainda mais vasta (MURILO DE CARVALHO, 2001; NUNES, 1997). Os primeiros esforços conclusivos neste sentido, realizados no período Varguista tanto em relação à capacitação e formação do funcionalismo público quanto à ampliação da seguridade através dos direitos sociais, não tiveram continuidade no período militar e voltaram a ser discutidos apenas no contexto da Constituição de 1988. E estes mecanismos de garantia de direitos previstos na Constituição mal haviam sido implementados em 1995, quando foi proposto o PDRAE, e a burocracia existente ainda não era suficiente para concretizar todos os instrumentos definidos na Carta. Portanto, a crise fiscal não poderia estar ligada simplesmente aos altos custos da burocracia profissionalizada e nem aos custos dos direitos sociais no país, como argumentou Bresser.

Há outro pressuposto adotado pelo PDRAE que incide diretamente no tema deste trabalho: a percepção do cidadão enquanto cliente (ABRUCIO, 1997). Este conceito reduz a interface Estado x Sociedade à prestação de serviços, da mesma forma que reduz ao mesmo a concretização de direitos. Ainda que o plano leve em consideração a necessidade de estimular o controle social (BRESSER, 1997), a base retórica que constrói este conceito pela perspectiva gerencial em muito se difere da definida pela Constituição Federal de 1988, a exemplo da criação dos Conselhos nesta última (OLIVEIRA, 2010). Para a ótica gerencial, o controle social se dá através do controle da atividade fiscal do Estado, devendo este prestar conta dos seus gastos. A ampliação da membrana Estado x Sociedade não se daria, portanto, através de mecanismos de participação política, e sim pela fiscalização coletiva dos serviços prestados pelo Estado e seus gastos.

O que torna esta problemática relevante para este trabalho é a noção de que a gramática gerencial, ao tornar-se regra para a construção de "soluções eficientes", carece de instrumentos que ampliem a efetivação de direitos. No contexto britânico, pode-se imaginar que o gerencialismo se torna um vetor de transformação da ação pública menos absoluto, pois enfrenta a resistência da sociedade organizada e das instituições ligadas ao Estado de Bem-Estar Social, responsáveis históricos principalmente por organizar a demanda e o significado dos bens e serviços públicos. A ausência da construção desta rede burocrática no Brasil torna irrefreável a generalização dos instrumentos gerenciais como sinônimos de "mais eficientes" bens e serviços.

Nesse sentido, vale ressaltar que a concretização dos direitos garantidos na Constituição continuou na agenda pública, paralelamente à reforma gerencial. O SUS, por exemplo, cuja operacionalização ocorreu quase simultaneamente ao lançamento do PDRAE, foi constituído tanto em relação às disposições constitucionais quanto em relação às pressões gerenciais do ajuste fiscal. Assim, ainda que o corpo burocrático clássico do Estado de Bem-Estar Social não tenha se concretizado antes do PDRAE, a expansão das expectativas sobre a função do Estado relacionadas a este modelo ocorreu na sociedade brasileira. Não à toa, Bresser (1996) se utiliza deste fato para argumentar a necessidade do Estado realizar estas novas demandas, ainda que a solução apresentada diante da suposta falência do modelo burocrático seja apenas a redução do Estado à suas funções mínimas, caracterizando-o como problema (LUSTOSA, 2005).

Em contraponto à esta interpretação dos efeitos concretos da modernidade brasileira, para a mais ampla compreensão deste avanço mútuo nos vetores de formulação da ação do Estado, adotamos a definição de Souza (2000) de modernização seletiva, que define o processo modernizador a partir da concretização e atualização de alguns - e não todos - os valores modernos importados da Europa, considerando equivalentes as variáveis locais. Não se trata, portanto, de comparar saltos modernizadores segundo o padrão ocidental dos Estados de Bem-Estar Social e burocracias, e sim de inscrever a análise sobre os instrumentos de garantia de direitos em relação ao debate próprio à sociedade brasileira, compreendendo sua construção a partir das possibilidades e contingências locais. No caso brasileiro, isto significa analisar estes instrumentos do Bem-Estar enquanto produzidos conjuntamente com os instrumentos gerenciais a serviço do ajuste fiscal, constituindo complexa imbricação.

Esta compreensão do processo modernizador brasileiro é importante para analisar o campo de forças no qual se deu a aplicação dos instrumentos gerenciais no campo da Inspeção do Trabalho.

INSPEÇÃO DO TRABALHO E OS INSTRUMENTOS GERENCIAIS

O CONFLITO ENTRE A GARANTIA DE DIREITOS E A FISCALIZAÇÃO DE TRIBUTOS

Na entrevista realizada para o projeto de pesquisa, Luiz Felipe Monsores Assumpção, auditor do trabalho de Volta Redonda, descreveu um processo interno ao campo da Inspeção do Trabalho, que diz respeito à uma mudança qualitativa na atuação dos auditores. Este processo possui um ano crítico institucional, segundo Luiz, que é 2010. Neste ano foi publicada a Portaria nº 546, de 11 de março. Antes de discutir este instrumento (LASCOMES, LE GALÊS; 2012) (OLLAIK, MEDEIROS; 2011), ressaltamos que o entrevistado é estudioso do tema, e o contato com a sua perspectiva orientou nossa análise. As ideias apresentadas na entrevista estão formuladas também em seu artigo "Redemocratização e Transformação da Inspeção do Trabalho no Brasil: alguns aportes sobre eficiência e fragilidades" (2016), de maneira mais completa e fundamentada. Assim, ambas as fontes de pesquisa serão utilizadas nesta seção.

Como apontam Cardoso e Lage (2005), a constituição do campo da Inspeção do Trabalho se deu descontinuamente atravessando as mudanças políticas do país, com normatizações incrementais ocorridas de Vargas à 64, interrompidas após o primeiro ano do período militar, e reorganizadas a partir da CF88. A Inspeção, a partir daí, se torna encarregada de garantir a realização dos direitos previstos na Carta. Desta maneira, a análise aqui realizada sobre a Portaria nº546/2010 se faz levando em consideração a atribuição funcional da Inspeção do Trabalho de fiscalizar o cumprimento de garantias constitucionais.

O primeiro marco legal ressaltado em Assumpção (2016) na análise do campo após a redemocratização é a criação do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho em 1992, que efetiva um pareamento entre a Inspeção do Trabalho e as outros recolhimentos da União, como a Receita ou a Previdência. Este pareamento é fundamental para compreender o que o autor entrevistado chama de "crise de identidade" do campo. Identificando inicialmente a construção de uma agenda de classe a partir da década de 40 no debate sobre a fiscalização do trabalho, argumenta-se que a partir de 1989 - ano no qual duas Portarias criaram as condições de proposição do SFIT - esta agenda passou a ser desconstruída dentro da Inspeção a partir da consolidação do foco nas atividades fiscais.

Contudo, se a realização do SFIT é fundamental para a formação de uma narrativa de "Fisco" à Inspeção, o argumento feito por Luiz na entrevista é de que os primeiros instrumentos orientados ao aumento da arrecadação, como a reestruturação remuneratória que instituiu a Gratificação de Incremento à Fiscalização e Arrecadação, ainda que dissessem diretamente respeito à essa crise de identidade, eram confrontados por desenhos institucionais que minimamente refletiam a narrativa de classe da Inspeção. A partir de 2010, contudo, essa reflexividade foi sobreposta pela narrativa do "Fisco", efetivada pelo novo desenho.

> O ano mágico é o ano de 2010. O Adalberto e o próprio Roberto, eles vão analisar aspectos de vinculação da remuneração à produtividade, essa coisa produtivista, que é importante. Mas não era determinante. Na minha avaliação não é determinante. Porque o que é determinante é a própria maneira na qual a Inspeção do Trabalho começou a se ver. Começou a se ver como "Fisco".

Este conflito se dá agora entre diferentes gerações de Auditores Fiscais do Trabalho (AFTs), como afirma Luiz ainda na entrevista:

> Tem colegas aí da geração de 2001 que hoje são 72%. 72% dos profissionais da Inspeção do Trabalho entraram depois de 2003. Eu sou da geração de 94, portanto eu sou 28%. E quem tá em Brasília, 80% são de pessoas de nova geração. Que não conheceram o desenho de 94, que não conheceram os desenhos anteriores, de 85. Só conheceram o desenho a partir de 2010. Então assim, houve uma ruptura crucial em 2010.

A PORTARIA Nº 546, A FISCALIZAÇÃO POR PROJETOS E A EXCLUSÃO DO CONFLITO

A Portaria nº546 estrutura a atividade do Auditor Fiscal do Trabalho a partir do gerenciamento dos projetos. A gestão por projetos, ainda que utilizada amplamente na história, passa a ser formulada enquanto campo de conhecimento pela iniciativa privada, enquanto modelo para obtenção de ótimo desempenho e resultados. Sua transição para a gestão pública se dá orientada pelos mesmos valores, principalmente a partir do "foco no gerente" dado pelo gerencialismo.

O desenho especificado na Portaria, como definido por este tipo de método, adota a centralidade da formulação, análise e seleção de projetos, além da definição dos objetivos e metas. A Secretaria de Inspeção do Trabalho, portanto, ganha proeminência pois passa a definir onde a atuação dos AFTs será realizada. Ainda que a Portaria defina que as bases de informação que sustentam a formulação dos projetos devem ser baseadas em "dados oficiais", categoria que discutiremos adiante, já se percebe uma mudança na racionalidade com esta centralização. Em nota de rodapé, Assumpção (2016) argumenta que o pressuposto é a substituição de uma Inspeção reativa por uma que formule sua própria demanda, a partir de indicadores. Percebe-se, contudo, que essa "reatividade" se dá a partir do encontro com a demanda dos trabalhadores, formulada por eles. É o que Assumpção chama de "demandas individuais" na entrevista. A formulação de projetos a partir de indicadores numéricos, uma vez centralizada, tende a excluir a formulação das prioridades fundamentadas neste tipo de demanda. Assim, como afirma o entrevistado em seu artigo:

> A fiscalização por projetos se justificou pela necessidade de coletivização da atuação fiscal, como condição para o aumento da eficácia do Sistema de Inspeção do Trabalho. O efeito colateral, ainda carente de estudos mais aprofundados, situa-se na perda de capilaridade do Sistema de Inspeção do Trabalho, até então assegurada e mantida através das unidades descentralizadas (Gerências Regionais). Isto, de fato, decorre da redução da superfície de contato dos agentes de inspeção com a realidade do mundo do trabalho trazida pelos sujeitos trabalhadores. As chamadas "demandas individuais" perderam importância. Internamente, a percepção dos setores de inspeção do trabalho das Gerências Regionais serviu apenas para emprestar alguma contribuição na seleção inicial dos projetos. (ASSUMPÇÃO, 2016, p.126)

É parte da agenda de pesquisa do projeto o aprofundamento desta avaliação. Contudo, o que propomos como discussão são as eliminações conceituais da função do Estado com a adoção dos princípios de eficiência, eficácia, somadas à priorização da análise por resultados em seções críticas de sua atuação. Aqui, a palavra "crítica" não é adotada como sinônimo de "urgente" e sim como sinônimo de análise, ponderação e reflexividade. A chamada "agenda de classe" definida por Luiz se constitui a

partir de instrumentos que investigam concretamente o campo de trabalho, que operam a partir das competências de análise do agente fiscalizador, e que foram definidos a partir da necessidade constitucional de garantir direitos. Isto exige que a instituição seja capaz de representar o conflito, e não de eliminá-lo.

É esta necessidade de produzir resultados "eficazes" que define a representação do conflito como ineficiente. A adoção de metodologias que levem em consideração a tensão na qual opera a atividade da Inspeção não podem ser produzidas simplesmente a partir da definição de metas fiscais ou número de autuações. A representação do conflito exige que a instituição assuma os custos de um processo elaborativo, no qual o empresariado brasileiro passe a adotar as legislações trabalhistas integralmente, o que se torna, em outros termos, a tarefa de transformar de forma exógena a conduta das classes que concentram poder suficiente para pagar os custos do não cumprimento de suas obrigações (CARDOSO & LAGE, 2005). Assim, a "coletivização" da ação impõe que não se leve em consideração as especificidades locais que determinam diversas demandas. O que torna este modelo "mais eficiente", portanto, é a mera redução da internalização destas demandas e dos conflitos, com óbvia consequência na redução da capilaridade da ação, e, sugere-se, de sua "eficiência". Há aí um processo de seletividade da ação pública, que define, de início um recorte de ação para os Inspetores que sabota a fiscalização de direitos. Da mesma forma, como indica Assumpção (2016), a noção de "dados oficiais" que supostamente representam a problemática dos conflitos, ainda que apresentada na portaria, não define a formulação de metas:

> A Portaria nº 546/2010 prescreve que a elaboração dos projetos se baseará "em diagnóstico fundamentado na análise de pesquisas sobre o mercado de trabalho, prioritariamente em fontes de dados oficiais". No entanto, os chamados "dados oficiais" não são levados em conta para a definição das metas, cuja principal característica é a de ser uma progressão ascendente (r>0)18. Independentemente de qualquer variável demográfica ou macroeconômica, seja relacionada ao emprego, à inflação, à produtividade do trabalho, à expansão ou encolhimento de certos setores da economia, ao Produto Interno Bruto etc., as metas são sempre crescentes, regurgitadas e ampliadas segundo uma lógica autopoiética, que assume como pressuposto o débito permanente da Inspeção do Trabalho com a realidade circundante. (2016, p. 128)

Sobre isso, consideramos essencial a interpretação que o autor nos deu em entrevista, que define que o pressuposto deste desenho institucional está no "débito permanente", uma vez que a capacidade da Inspeção de dar conta das demandas já é considerada limitada em 2010, e a adoção de mecanismos de eficácia se dá a partir deste diagnóstico. Nas palavras dele, "...o modelo parte do pressuposto que a Inspeção do Trabalho não funciona".

Por isso mesmo, os indicadores que agora afirmam a eficiência do campo da Inspeção não são baseados numa concepção "crítica" do campo, e sim da necessidade deste campo ser "eficiente". Ao acessar o website onde os dados da Inspeção do Trabalho estão concentrados (sit.trabalho.gov.br/radar), os principais dados apresentados na página inicial se relacionam a quantidade de trabalhadores alcançados ou a quantidade de irregularidades identificadas. Estes indicadores não se constroem a partir de variáveis qualitativas, e não indicam a efetividade da intervenção da Inspeção no campo do trabalho. A produção de números pode crescer sem necessariamente a concretização de objetivos aumentar, especialmente considerando a flexibilidade na interpretação destes objetivos, intrínseca a um campo atravessado por conflitos políticos. Isto é ressaltado também por Assumpção na entrevista:

Por que fazer estatística de inspeção do trabalho também é muito complicado? Até o ilícito trabalhista não é elemento objetivo. [...] é subjetivo até no campo da descrição do ilícito. Você quer ver uma coisa? Tem uma parte da minha tese que eu digo que o ementário que a gente usa pra fazer o auto de infração é, na verdade, um código penal trabalhista. Locaute. Já ouviu falar, locaute? Locaute tá previsto na CLT desde a criação da CLT. Artigo 712. Se você procurar todas as edições do nosso ementário desde que ele foi criado, na década de 90, depois 2002, 2008, e agora, o locaute não aparece como ilícito. O locaute é simplesmente ignorado como ilícito. Aí vem a greve dos caminhoneiros. Houve uma percepção do campo político de que aquilo era um locaute. Apareceu na ementa agora. Agora inventaram o tempo do locaute. Então veja, o próprio ilícito, a própria descrição do ilícito não é um elemento objetivo. É uma percepção do ilícito, e uma percepção atravessada [...] houve momentos em que a CLT não foi alterada e o número de ilícitos aumentou, ou às vezes diminuiu – e aí isso é muito curioso. [...] O ilícito é o que a Inspeção do Trabalho percebe como tal. Então não existe uma aderência orgânica, encrustada com a própria legislação. É uma percepção.

Quando estamos falando do conflito estruturante do capitalismo, entre capital x trabalho, a adoção do sistema de gestão por projetos se mostra ainda mais perversa, pois retira da Inspeção a sua capacidade de realizar intervenções. Considerando o argumento de Cardoso e Lage (2005), no qual o interesse capitalista muitas vezes define que correr o risco de ser autuado pela Inspeção e pagar os custos vale a pena economicamente, o principal desafio do campo é o de tornar este "trade-off" mais caro às empresas. Isto se torna ainda mais inatingível quando a formulação das demandas exclui a permeabilidade local do sistema às denúncias dos trabalhadores, além de estar definida prioritariamente a partir de metas arrecadatórias estabelecidas pela União. A gestão por projetos, portanto, não está definida a partir da reflexividade necessária para cumprir os objetivos funcionais da Inspeção do Trabalho, além de estar norteada por objetivos paralelos aos constitucionais, que dizem respeito à concretização da narrativa fiscal, essa sim beneficiada pela atuação por projetos. Além disso ela facilita a possibilidade de a instituição mascarar o conflito, a partir da exclusão do debate sobre estas "percepções" que orientam a Inspeção, citadas acima.

CONCLUSÕES PARCIAIS E AGENDA DE PESQUISA

No trabalho de pesquisa que permitiu o encontro com o auditor Luiz Felipe Monsores Assumpção, nos deparamos com os indicadores típicos da conjuntura do mercado de trabalho brasileiro. A alta taxa de rotatividade, encontrada mesmo diante do ciclo econômico de crescimento do emprego, indica que a ampliação de direitos e a vinculação formal continuam representando grande desafio. O papel da Inspeção do Trabalho neste contexto é fundamental, e, como apresentamos, seus desafios se tornaram mais complexos a partir do marco institucional apresentado.

Considerando o acima exposto, propomos a análise dos instrumentos conforme definidos por Pierre Lascomes, e Patrick Le Galês, (2012), que além de manterem sua definição enquanto instituições (OLLAIK, MEDEIROS, 2011), ressaltam sua capacidade de garantir previsibilidade à ação social e a de estabilizar seletivamente determinadas ações, portando em si determinada definição de Estado e de Cidadão. Entende-se, portanto, os instrumentos a partir de sua não-neutralidade. Ainda que a necessidade de "coletivizar a ação" e "aumentar a eficiência" da Inspeção seja a retórica adotada pelo Ministério à época, é a pressão fiscal que condiciona a necessidade de reformar o campo, e é a partir desta necessidade que a adoção da fiscalização por projetos acontece.

Como buscamos argumentar, é também a partir desta necessidade que se justificaram as reformas de Estado orientadas pelo paradigma gerencial no Brasil, e a sequencial adoção de metodologias de gestão por resultados institucionalizadas nas diversas áreas de ação do Estado. Os efeitos da generalização destes instrumentos são diferentes no Brasil do que em outros países, onde tradições políticas ligadas à luta pelo Bem-Estar Social concretizaram instituições e práticas que agem como contraponto a estes avanços. A Inspeção do Trabalho, como argumenta Assumpção (2016), passou por um processo de "dessubjetivação". É possível traçar um paralelo com a citada análise de Clarke e Newman (2012) sobre a New Public Management, que buscam chamar a atenção para a mudança nos termos do pacto entre Estado, trabalho e capital promovida pelo paradigma.

Argumenta-se que esta mudança, aliada ao avanço da flexibilização do trabalho no contexto do capitalismo global, pode ser estudada como fator que contribui para a entrada da Reforma Trabalhista na agenda pública. Esta questão de pesquisa faz parte de uma agenda que busca compreender de que maneira a gramática gerencial freia, desde sua primeira institucionalização, a formação de sistemas estatais que garantam os direitos previstos constitucionalmente, contribuindo, em oposição, para o desmonte destes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado*. Brasília; MARE/ENAP,1996.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995*. Revista do Serviço Público, Ano 50 - Número 4. Out-Dez 1999

LASCOMES, Pierre LE GALÊS, Patrick. *A ação pública abordada pelos seus instrumentos;* 'Dossiê' Revista de Pós-Graduação em Ciências Sociais. v.9, n.18, jul/dez. 2012

OLLAIK, Leila Giandoni. MEDEIROS, Janann Joslin. *Instrumentos Governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisa sobre implementação de políticas públicas no Brasil.* Rio de Janeiro; RAP, 2011.

NUNES, Edson. *A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático.* Rio de Janeiro; Zahar, 1997.

LIMA JR. Olavo Brasil de. *As Reformas Administrativas no Brasil: Modelos, Sucessos e Fracassos.* Revista do Serviço Público, 1998.

NEWMAN, Janet. CLARKE, John. *Gerencialismo.* Educ. Real. Porto Alegre, v.37, n.2, p.353-381, 2012.

CARVALHO, José Murilo De. *Cidadania no Brasil – o longo caminho.* 7ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

LUSTOSA, Frederico, *"Condicionantes da reforma do Estado no Brasil" in "*Estado e Gestão Pública: Visões do Brasil Contemporâneo", Rio de Janeiro, FGV, 2005

ABRUCIO, Luiz Fernando, *"O impacto do modelo gerencial na Administração Pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente".* Cadernos ENAP, Brasília, 1997.

OLIVEIRA, Virgílio Cézar da Silva; PEREIRA, José Roberto; OLIVEIRA, Vânia A. R., *Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil*. CADERNOS EBAPE. BR, v. 8, nº 3, artigo 3, Rio de Janeiro, Set. 2010 p. 422-437

SOUZA, Jessé. *A modernização seletiva: uma reinterpretação do dilema Brasileiro.* UNB, 2000.

CARDOSO, Adalberto; LAGE, Telma. *A Inspeção do Trabalho no Brasil.* DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, vol. 48, no 3, 2005, p. 451 a 490.

ASSUMPÇÃO, Luiz Felipe Monsores de. *Redemocratização e transformação da Inspeção do Trabalho no Brasil: alguns aportes sobre eficiência e fragilidades.* Revista Brasileira de Sociologia do Direito, v. 3, n. 1, jan./abr. 2016

INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA E AS REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS NO BRASIL: MUDANÇAS E CONTINUIDADES

ARNALDO PROVASI LANZARA (UFF/ INCT-PPED)[1]
BRUNO SALGADO SILVA (IESP-UERJ)[2]

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, vários países reformaram seus sistemas previdenciários públicos de repartição, seja por meio da redução de benefícios ou do estímulo a planos privados de previdência. Em termos de resultados, as reformas previdenciárias representaram proteção mais fraca para quem estava fora do mercado de trabalho, menor redistribuição e maior incerteza quanto aos níveis futuros dos benefícios.

Importa destacar que as reformas de natureza privatizante nos sistemas previdenciários raramente se produzem de forma abrupta, seguindo muitas vezes uma trajetória gradual - mas não menos transformadora -, e dependem dos instrumentos de política pública gerados pela ação governamental.

No curso das reformas previdenciárias, políticos, *policymakers* e grupos organizados geralmente se apropriam de alguns instrumentos, como os fundos complementares de previdência privada, com o fito de subverter os arranjos públicos previdenciários caracterizados por maior resiliência institucional, contornando, assim, os efeitos inerciais advindos de políticas pregressas.

A utilização desses instrumentos é notória nos processos de reforma de países com regimes previdenciários do tipo bismarckiano, os quais possuem maior vinculação com os interesses sindicais.

No caso brasileiro, o avanço do setor de previdência complementar pode ser visto como uma consequência direta da promoção de certos instrumentos introduzidos durante as reformas previdenciárias. Se por um lado, esses instrumentos não ousaram romper com o papel preponderante da previdência pública, por outro, fortaleceram o pilar privado do sistema previdenciário.

[1] Professor - Universidade Federal Fluminense (UFF) e pesquisador - Instituto de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT-PPED).
[2] Doutorando em Ciência Política – Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP- UERJ).

Este trabalho está dividido em quatro partes, além desta "breve introdução. A primeira parte faz uma breve revisão da literatura sobre os instrumentos de política pública, enfatizando suas distintas propriedades e modos de operação em face do atual contexto de retração do Estado e das políticas de proteção social. Em vista das atuais pressões que ameaçam os sistemas públicos previdenciários, a segunda parte discute como esses instrumentos são utilizados nos processos de reforma dos sistemas públicos de repartição, apesar das resistências impostas pelos interesses organizados. A terceira parte aborda a utilização desses instrumentos no caso das reformas previdenciárias empreendidas no Brasil desde a década de 1990, demonstrando como a expansão da previdência complementar foi facilitada a partir da introdução de instrumentos específicos. A quarta parte conclui o trabalho.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS E OS SEUS INSTRUMENTOS

Os instrumentos de política pública se constituem num conjunto de técnicas através das quais as autoridades governamentais procuram exercer o seu poder e obter legitimidade para perseguir diversas estratégias políticas (BEMELMANS-VIDEC, 1998). São esses instrumentos que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental (HOWLLET, 1991).

As escolhas sobre o desenho dos instrumentos de política pública, bem como dos seus modos de implementação, variam segundo a orientação cognitiva dos *policymakers* e os fatores contextuais que, historicamente, têm afetado suas visões sobre a ação pública (LINDER; PETERS, 1989). Importante aqui é questionar porque em contextos específicos alguns instrumentos são selecionados em detrimento de outros. Por que os governos escolhem determinados tipos de instrumentos em um dado contexto decisório? Quais as razões técnicas, políticas e sociológicas que justificam a escolha desses instrumentos?

Embora os critérios de eficiência sejam frequentemente evocados pelos governos para justificar a escolha de determinados tipos de instrumentos, os critérios de legitimidade, os critérios propriamente políticos, assumem uma dimensão relevante, senão a mais importante, considerando que a escolha dos instrumentos não pode ser realizada de forma arbitrária. A necessidade de legitimar politicamente a escolha dos instrumentos significa que sua aceitação pelo público é o critério fundamental para a efetividade de uma política ou um programa. Um instrumento não é jamais redutível a uma racionalidade técnica pura; e ele é indissociável das intenções dos agentes que programam os seus diferentes usos (HOOD, 1983; LASCOUMES; LE GALÈS, 2007).

Aparentemente constituídos como "ferramentas de gestão" (SALAMON, 2002), os instrumentos de política pública se constituem como "dispositivos ao mesmo tempo técnicos e sociais que organizam relações sociais específicas entre o poder público e os seus destinatários em função das representações e dos significados dos quais é portador" (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007:7). O que deve ficar claro é que os instrumentos, como os orçamentos, os controles de tarifas e preços, os subsídios, os cadastros e os mecanismos de filiação compulsória aos programas sociais, não são ferramentas axiologicamente neutras e indiferentes. Ao contrário disso, cada um desses instrumentos é uma forma condensada de conhecimento sobre o poder social e dos modos de exercê-lo; são formas de regulação do social e, nesse aspecto, possuem importantes repercussões para a estruturação dos processos políticos. Como toda instituição, os instrumentos permitem induzir e estabilizar formas de ação coletiva, tornando mais tangível e previsível o comportamento dos atores políticos e sociais (2007: 14).

A literatura de políticas públicas vem se dedicando a estabelecer diferentes tipologias de instrumentos (HOOD, 1983; VEDUNG, 1998). Alguns autores tipificam os instrumentos a partir dos seus diferentes graus de coercitvidade, definindo os instrumentos como regulatórios, econômicos e informacionais (VEDUNG, 1998). O que define os primeiros instrumentos é um tipo de relacionamento que é mais coercitivo, pois estes prescrevem padrões de conduta que são normativos e obrigatórios. Os instrumentos econômicos são menos coercitivos que os primeiros e são caracterizados por uma série de recursos e incentivos materiais, os quais são empregados pelos governos para induzir determinados comportamentos. Já os instrumentos informacionais são ainda menos coercitivos que os últimos e não envolvem diretamente nenhuma penalidade ou incentivo, procurando dissuadir ou influenciar comportamentos através da difusão da informação e de efeitos de propaganda (1998:34).

Embora essa classificação proposta seja controversa, pois é difícil mensurar na prática os efeitos coercitivos que os instrumentos geram, ela é útil para analisar como os governos utilizam os instrumentos incrementalmente e seguindo uma ordem específica, evitando assim utilizar instrumentos mais coercitivos. Instrumentos menos coercitivos, como os informacionais e econômicos, geram menos desgastes políticos e são primeiramente introduzidos no sentido de quebrar, de um modo gradual, as resistências de grupos reticentes à inovação governamental em setores específicos de políticas. Depois de algum tempo, e estabilizados os efeitos gerados por esses primeiros instrumentos, os governos podem lançar mão de instrumentos regulatórios mais coercitivos para promover mudanças incisivas nos diversos setores de política.

A ação específica de cada um desses instrumentos torna-se uma dimensão analítica importante para caracterizar os efeitos de determinados desenhos de políticas sobre o comportamento dos seus destinatários. Tome-se o caso das isenções fiscais utilizadas pelos governos para incentivar o consumo privado de serviços de bem-estar. Governos premidos por fortes pressões fiscais vêm utilizando cada vez mais esses instrumentos para incentivar, de um modo menos coercitivo, à migração de grupos beneficiários de serviços sociais do setor público para o privado. As isenções fiscais reduzem para os grupos que delas se beneficiam o custo efetivo de tomar determinados cursos de ação esperados pelos governos.

O fato é que os instrumentos podem variar em sua efetividade de acordo com a natureza dos grupos sociais que os governos buscam influenciar (HOWLLET, 1991). Deve-se salientar que os instrumentos possuem um caráter dissimulado. Conforme destacado acima, eles são técnicos e neutros apenas em aparência. Guardam, por assim dizer, uma natureza "maquiaveliana", transmutando-se na realidade a partir de um jogo de aparências – de um feixe de relações contraditórias -, mas que retém sua função de utilidade política, abrindo caminho para transformações mais sutis nos modos de governança, especialmente num contexto de reconfiguração do papel do Estado como agente provedor de políticas.

Na esteira desses processos de transformação, caracterizados por uma profunda diferenciação e fragmentação do poder estatal, surgem novos instrumentos (regulatórios, econômicos e informacionais) que passam a agir sobre uma infinidade de atores, organizados de forma cada vez menos

hierárquica e territorializada (LASCOUMES; LE GALÈS, 2014). Portanto, novos instrumentos adaptados a um contexto de liberalização são criados. E os governos buscam alcançar resultados similares ou melhores do que aqueles alcançados no passado, contando com poucos recursos financeiros e burocráticos. Com estas mudanças em tela, surge o risco de os instrumentos negarem o jogo conflituoso dos interesses sociais e das disputas políticas, de mascarar as relações de poder, passando a traduzir as "receitas despolitizadas" dos novos modos de governança orientados pelo mercado (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007, 2014).

Diferentemente dos instrumentos regulatórios que caracterizavam o Estado interventor – instrumentos julgados agora como obsoletos -, os novos instrumentos, mais fragmentados e especializados, buscam nortear a ação pública a partir da suposta racionalidade técnica dos mercados. Assim, a utilização desses novos instrumentos passa cada vez mais a se apoiar em sua arrogada neutralidade para lançar uma "cortina de fumaça" (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007) sobre as reais divisões e conflitos da sociedade, dissimulando suas intenções através de consensos mínimos, de baixa legitimidade, mas que conferem versões estilizadas e "gerais" dos problemas a serem enfrentados.

Com o auxílio de novos instrumentos é particularmente as questões sociais que se reduzem a questões técnicas, de mero tratamento gerencial dos problemas. A limitação dos recursos orçamentários impõe diversas dificuldades para a manutenção das estruturas "dispendiosas" da ação estatal no campo das políticas sociais, visto que as burocracias públicas e suas clientelas, outrora sinônimos de um compromisso democrático do Estado com a consecução dos direitos e expectativas de inclusão dos cidadãos, são vistas agora como um fardo pesado: que indivíduos e governos comprometidos com os valores da competitividade não querem mais carregar.

INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA E PREVIDÊNCIA SOCIAL

TENDÊNCIAS GERAIS DE MUDANÇA NOS SISTEMAS PREVIDENCIÁRIOS

Os sistemas previdenciários se desenvolveram ao longo da história através de sofisticados instrumentos de prevenção dos riscos: consequência de um longo processo de aprendizado no campo das técnicas securitárias, em que o Estado desempenhou um importante papel. Pode-se dizer que a história do seguro social é a história do envolvimento do Estado na coletivização dos instrumentos de autoproteção dispersos na sociedade.

Tome-se o exemplo do instrumento de filiação compulsória aos esquemas de seguro público contributivo. Tal instrumento se tornou emblemático do processo de "coletivização dos riscos" que presidiu a formação dos primeiros arranjos nacionais de seguro social no final do século XIX (SWAAN, 1988). Antes do advento desses arranjos, e na ausência de qualquer proteção estatal, dado o predomínio da ideologia liberal, os trabalhadores apenas podiam se organizar através de associações voluntárias para se precaver contra os riscos relacionados à perda da capacidade laboral, seja por motivo de desemprego, doença, velhice ou morte. Embora constituídas originalmente para promover valores associativos e prover uma série de auxílios aos seus associados, essas associações, denominadas de sociedades de benefícios mútuos, demonstraram ser passíveis a uma regularidade sociológica, cristalizando um sistema de "pequenas unidades privadas e voluntárias de provisão de benefícios" – que incluía grupos com características mais homogêneas -, "sempre propenso a excluir os diferentes, os grupos de baixa renda, da participação desses benefícios" (1988:122).

Por diversas razões, esses arranjos de autoproteção não puderam sobreviver por muito tempo, sendo substituídos pelas modernas técnicas do seguro social. Portanto, o seguro social público, e de base nacional, surgiu para liberar os grupos dependentes da renda do trabalho dos "dilemas da ação coletiva privada e voluntária" em matéria de proteção social, compelindo os trabalhadores a contribuir para um único arranjo de coletivização dos riscos através da filiação compulsória (1988:130).

A filiação compulsória tornava o seguro extensivo a um maior número de pessoas, diversificava o risco e ainda permitia o advento de uma nova forma de solidariedade (a solidariedade intergeracional) - que, embora fosse mais anônima do que aquela praticada no interior das mutualidades, era muito mais eficaz em termos de escala e redistribuição. Permitia ainda distanciar a contribuição ao seguro das probabilidades e infortúnios pessoais ao coletivizar em grande escala os riscos (EWALD, 1990). Essa operação em escala, possibilitada pelo instrumento da filiação compulsória – introduzida muitas vezes por mecanismos legais e coercitivos – levou o seguro, juntamente com suas técnicas atuariais, a experimentar maior profissionalização.

Contudo, as recentes mudanças nos modos de governança das políticas sociais vêm lentamente reinserindo a lógica da autoproteção privada dos riscos nos sistemas previdenciários, levando a um questionamento dos instrumentos tradicionais de intervenção governamental nesse campo, e a uma redefinição desses mesmos instrumentos para outras finalidades. Assim, instrumentos que no passado serviram para implementar e consolidar os programas do Estado de Bem-estar Social são atualmente mobilizados para desmantelar esses mesmos programas.

O fato é que se observa atualmente, em diversos países e em graus variados, uma tendência em direção à privatização dos sistemas previdenciários (BROOKS, 2007; ORESTEIN, 2008; LEIMGRUBER, 2009; NACZICK, 2013; NACZICK; PALIER, 2014).

Diversos fatores explicam essa tendência. O primeiro deles e o mais significativo são as pressões colocadas pelo processo de liberalização das economias políticas. A espiral de liberalização que se abateu sobre as economias políticas, desde meados da década de 1970, vem seguindo um itinerário de "desregulamentações competitivas", gerando uma conexão de mútuas implicações entre reformas nos sistemas de seguridade social e liberalização dos mercados (STREECK, 2018). Esta conexão geralmente se inicia com o afrouxamento dos controles sobre o setor financeiro, passa então pela flexibilização da legislação trabalhista e se completa finalmente com a privatização dos fundos públicos previdenciários.

A despeito da perda de receitas fiscais associadas à introdução dos sistemas de capitalização, políticos e burocratas, igualmente, têm se beneficiado com as políticas endossadas pelo setor financeiro. A privatização dos fundos públicos de previdência não somente incrementa as taxas de poupança no curto prazo, através da injeção esporádica de dinheiro no mercado de capitais, como também, e o que é mais importante, tem estimulado o crescimento de poderosas indústrias domésticas de serviços financeiros (NACZICK; PALIER, 2014).

Em países de renda média, como em alguns países da América Latina, o desenvolvimento do mercado de fundos de pensão tem sido promovido através de reformas previdenciárias que introduziram sistemas de capitalização (MADRID, 2003; MESA-LAGO, 2004), embora de um modo bastante controverso e sujeito a recuos (HUJO; RULI, 2014). Nesses países, dada à escassez de capital privado, a privatização dos sistemas previdenciários foi concebida como um instrumento de incentivo à poupança interna, visto que a liberalização dos recursos previdenciários retidos pelo Estado criaria uma base estável para o acesso das firmas aos investimentos de capital. Já no caso dos países da União Europeia, onde o mercado de capitais é mais desenvolvido, com exceção dos países do Leste Europeu, o aumento da competição entre diversos centros financeiros tem incentivado os sistemas de capitalização. De acordo com Naczick e Palier (2014), a liberalização promovida no âmbito da União Monetária tem levado alguns países a aumentar a posição competitiva da indústria de serviços financeiros nos seus mercados domésticos. Tal estratégia é perseguida não apenas para atrair investimentos, mas como uma oportunidade para os governos aumentarem o nível de arrecadação e de empregabilidade de suas economias.

O que deve ficar claro em relação a esses processos de mudança, é que o crescimento do setor de serviços financeiros, no qual se inserem as atividades de bancos, seguradoras e fundos de pensão, tem se apresentado como uma alternativa aos investimentos públicos e a perda de emprego no setor industrial. Haveria, portanto, fortes pressões para os governos privatizarem seus fundos públicos previdenciários, pressões estas instigadas pela necessidade de criar uma indústria de serviços financeiros "intensiva em capital e em mão de obra".

RESILIÊNCIA INSTITUCIONAL DOS SISTEMAS PÚBLICOS PREVIDENCIÁRIOS?

Deve-se ressalvar, porém, que as tendências ressaltadas acima não são lógicas e nem lineares. E, nesse aspecto, há consideráveis obstáculos políticos e institucionais que se erguem, nos diversos países, para impedir que as "trajetórias de liberalização" sejam uniformes e convergentes (THELEN, 2012).

A literatura que investiga os fatores responsáveis pela resiliência das instituições de bem-estar, num contexto de "austeridade permanente", demonstra exatamente essa ausência de convergência (PIERSON, 1996, 2000). De acordo com essa literatura, as reformas de natureza privatizante nos sistemas de repartição são constrangidas pelos efeitos *path dependence* legados das políticas prévias (PIERSON, 1996; HAUSERMANN, 2010). Tais sistemas estariam assentados sobre arranjos institucionais bastante sólidos, visto que os processos que presidiram a estruturação das suas políticas no passado – constituídos em grande medida pelo legado corporativista do *policy-making* - criaram poderosas coalizões de interesse, além de incentivos materiais, que contribuíram para a continuidade dessas políticas no tempo.

Haveria, portanto, duas principais razões que justificariam a ausência de reformas radicais nesses sistemas. A primeira é de ordem econômica e se relaciona aos custos decorrentes da transição de um modelo público de repartição para um modelo privado de capitalização.[3] A segunda é de ordem política e está associada aos grupos de interesse vinculados ao modelo de repartição, visto que o mesmo guarda uma íntima relação com os sindicatos e demais associações profissionais (BONOLI, 2000).

Apesar de usufruírem de benefícios previdenciários organizados a partir de esquemas separados – uma característica saliente dos sistemas bismarckianos -, os sindicatos e as corporações profissionais condensam os interesses dos trabalhadores assalariados em torno dos arranjos públicos.

Sindicatos e grupos corporativos se constituem como poderosos *veto players* (TSEBELIS, 1999) aos intentos de desmonte das instituições de proteção social. É importante salientar que a filiação compulsória aos esquemas do seguro social público confere aos trabalhadores o acesso a uma série de benefícios, que vão além daqueles propriamente relatados à substituição de renda. Os benefícios da filiação compulsória também induzem os trabalhadores a adentrar no universo sindical. Dada essa dupla característica da filiação dos trabalhadores ao seguro, os benefícios da filiação compulsória também podem ser vistos como significativos recursos simbólicos e associativos.

Portanto, devido ao fato de os benefícios dos sistemas públicos de previdência se constituírem como importantes recursos econômicos e de ação coletiva para os trabalhadores, haveria suficientes razões para esses grupos resistirem aos intentos mais radicais de reforma, especialmente quando estes buscam "nivelar" os benefícios previdenciários de alguns grupos ocupacionais, rebaixando o valor de suas aposentadorias.

Em suma, a fragmentação corporativa de alguns sistemas previdenciários contribui para sua maior resiliência institucional. Pode-se se dizer que as "vantagens da fragmentação corporativa" inibem as reformas mais radicais, pois a existência de diferentes categorias que lutam para preservar seus benefícios previdenciários acaba gerando efeitos multiplicadores e de resistência nos sistemas de repartição.

A OPERAÇÃO SUB-REPTÍCIA DOS INSTRUMENTOS NOS PROCESSOS DE REFORMA PREVIDENCIÁRIA

Os instrumentos de repartição e capitalização determinam os diferentes modos de funcionamento dos sistemas previdenciários e também os seus objetivos. Enquanto os primeiros foram desenhados para gerar segurança material e ontológica aos trabalhadores, especialmente quando estes se retiram do mercado de trabalho, os segundos pretendem deliberadamente trazer os sistemas de seguridade para a órbita dos seguros privados individuais. Pretendem ainda esvaziar a função redistributiva do seguro social, ao substituir o instrumento da repartição solidária dos riscos por um sistema de contribuições e benefícios individuais. Também difundem significativas mudanças comportamentais ao dissolver as relações de solidariedade e ao transformar os segurados da previdência em "investidores individuais", constituindo, assim, um chão comum, em termos de legitimidade, para os governos perseguirem suas políticas de ajuste fiscal e de liberalização (SCHAMIS, 2002).

Essas características dos sistemas de capitalização inibem de saída qualquer solução mais radical de transformação nos sistemas previdenciários baseados no modelo de repartição, exceto quando algumas reformas são empreendidas em contextos autoritários[4]. Portanto, é difícil introduzir essas reformas em contextos democráticos, em razão da existência de múltiplos vetos, e, tal como salientado acima, das coalizões de interesses que estruturam a previdência pública.

[3] Esses custos seriam rejeitados tanto pelos governos – receosos de arcar sozinhos com os custos fiscais promovidos por essa transição – como pelos segurados, pois estes, uma vez forçados a migrar para um sistema de contas individuais, teriam de contribuir duplamente para o sistema previdenciário.

[4] Tal como ocorreu no Chile em 1981, durante a ditadura de Augusto Pinochet (1973-1990).

Entretanto, os instrumentos de capitalização podem ser inseridos nos sistemas de repartição através de reformas graduais. Desde a década de 1990, diversos países ao redor do mundo com sistemas de repartição maduros, baseados no modelo bismarckiano de seguro social, experimentaram sucessivas reformas que, embora não fossem radicais em essência, transformaram a fisionomia desses sistemas.

De acordo com Palier (2007), o que caracteriza essas reformas incrementais é um processo de retroalimentação *(feedback),* no qual as medidas que visam diminuir as taxas de substituição dos benefícios do sistema público de repartição, e reduzir o teto dos benefícios previdenciários para as categorias de trabalhadores com maiores salários, levam à expansão da previdência privada complementar. Segundo o autor, os efeitos cumulativos advindos dessas reformas vêm gradualmente liberando as amarras dos sistemas de repartição dos fenômenos do tipo *path dependence* (PALIER, 2005, 2007).

No caso das reformas previdenciárias na França, Palier (2007) destaca como a trajetória de implementação de um único instrumento (no caso, os fundos de pensão) foi responsável por alterar o padrão prévio de desenvolvimento do sistema de repartição francês. Até a década de 1970, os fundos de pensão na França eram um tabu em razão da forte oposição dos sindicatos e dos partidos de esquerda. Contudo, de 1992 a 2008, diversas reformas incrementais, porém bastante restritivas, foram introduzidas, tornando os benefícios previdenciários de repartição menos atrativos. Paralelamente a isso, como consequência dessas reformas, houve um forte avanço dos fundos de pensão ocupacionais, avanço este proporcional à diminuição das taxas de reposição das aposentadorias e pensões destinadas aos trabalhadores filiados ao sistema de repartição (PALIER, 2007).

Tal como sugere Palier (2007:87) para o caso das reformas previdenciárias na França, é importante *seguir o traçado da influência dos instrumentos nos processos de reforma*. E isso requer apontar as características da dinâmica política que presidiu essas reformas em diferentes estágios do seu *policy-making.* De acordo com o autor, os momentos constitutivos dessas reformas se produzem dentro de fases comparáveis e identificáveis e são sempre precedidos por um intenso debate acerca da introdução de novos instrumentos. Característico desses momentos constitutivos, em que despontam os diagnósticos sobre os problemas, o desenvolvimento das soluções e a implementação de novas medidas, é o questionamento do "modo anterior de fazer as coisas" (2007:88).

As soluções aventadas pelos entusiastas das reformas são geralmente colocadas como uma necessidade imperiosa de superar os problemas advindos de políticas pregressas, que conformaram os arranjos previdenciários passíveis de serem reformados. Em muitos casos, os próprios problemas são esquecidos e perseguir a superação do "antigo sistema" torna-se o principal objetivo das estratégias reformistas. Assim, os discursos sobre as reformas tendem a estabelecer uma linha divisória entre aquilo que é apresentado como o "novo", e que geralmente surge como uma panaceia para resolver todos os problemas, e o "velho", tipificado como um modo retrógrado de fazer as coisas e causador de problemas. Portanto, nas retóricas reformistas em que despontam as soluções inovadoras mais radicais, os novos instrumentos podem ser introduzidos somente invalidando o "modo passado de fazer as coisas", objetivando evitar as "falhas políticas" pregressas em vez de combater de fato os problemas presentes (2007:90).

É importante destacar que as soluções mais radicais de reforma previdenciária aventadas em oposição ao passado surgem como "ideias empacotadas", geralmente elaboradas pelas "comunidades epistêmicas" que dão suporte intelectual aos projetos reformistas (HAAS, 1992; DJELIC, 2006). *Think tanks* com íntimas ligações com o sistema financeiro se tornaram centros especializados em inflar na opinião dos demais atores, especialmente dos atores empresariais[5], as supostas vantagens dos sistemas de capitalização (LEIMGRUBER, 2009). No entanto, os *think tanks* sozinhos não conseguem atingir uma grande audiência. Como fábricas iniciais de ideias, de formulações e teorizações sobre determinados assuntos, esses *think tanks*, especialmente vinculados a centros de pesquisas, geralmente emitem mensagens circulares, utilizando-se de uma linguagem técnica e de difícil discernimento para o grande público. Necessitam, portanto, de apoio midiático para difundir suas ideias.

Nunca é demais lembrar que grandes conglomerados de comunicação, na qualidade de empresas capitalistas, possuem fortes interesses em que as reformas previdenciárias orientadas para o mercado sejam aprovadas. Cabe à mídia, portanto, tornar cognoscível as ideias desses *think tanks* para o público. Os períodos que antecedem as reformas previdenciárias são bastante alusivos do envolvimento ativo da mídia nas questões que tangenciam os debates sobre a "necessidade das reformas". O fato mais grave é que a ausência de pluralidade de pontos de vista geralmente reduz o debate sobre as reformas à mera propaganda -, e o caráter massivo desta pode até mesmo decidir o curso das reformas. Aqui se encontra um típico exemplo de como as reformas necessitam de instrumentos informacionais para se difundir para o grande público.

[5] Tal como destaca Naczyk (2013), grupos empresariais geralmente são favoráveis à redução de custo no sistema previdenciário, mas são ambíguos quanto à adoção do sistema de capitalização, pois os empregadores temem que as seguradoras e os bancos retirem das firmas importantes decisões sobre investimento mediante controle dos fundos ocupacionais (NACZYK, 2013).

Entretanto, rastrear a influência dessas ideias na implementação das reformas previdenciárias não é tarefa simples, haja vista que raramente elas se materializam na realidade de forma pura. Elas podem informar inicialmente o desenho das reformas, mas não podem colonizar por completo a realidade. O fato de essas ideias não conseguirem influir totalmente no curso das mudanças pretendidas, não impede que seus resíduos - isto é, aquilo que permaneceu como novo, mas como algo não muito contraditório às políticas previamente estabelecidas - se transformem em repositórios de mudanças incrementais e significativas. E alguns instrumentos de política podem muito bem canalizar essas mudanças, particularmente quando inseridos de um modo contraditório nas instituições que se pretende reformar.

No curso das reformas, as novas medidas adotadas são baseadas em "acordos ambíguos" e provisórios, deixando margens para brechas legislativas e modificações posteriores. Embora muitos atores relevantes favoreçam essas novas medidas, eles fazem isso geralmente de um modo dissimulado, aproveitando-se dos instrumentos de política pública disponíveis para modificar certos cursos de ação estabelecidos (PALIER, 2007). Através da apropriação direta ou sub-reptícia desses instrumentos, tais atores tendem a acumular recursos suficientes para explorar brechas e ambiguidades legislativas deixadas pelos processos de reforma, criando uma variedade de "vias ocultas" que terminam por inviabilizar as diretrizes estruturantes das políticas de proteção social (HACKER; PIERSON, 2014).

O que deve ficar claro em relação a esses argumentos, é que a vagueza sobre o significado de alguns instrumentos de política pública adotados no curso das reformas previdenciárias, e as interpretações divergentes das soluções aventadas para enfrentar os problemas, não advém de qualquer solução clara e racional, mas de sua funcionalidade política (PALIER, 2007).

Mesmo um setor de política estruturado por interesses mais coesos e por diretrizes relativamente padronizadas, e que se reproduzem no tempo, está sujeito a uma súbita mudança provocada pela interpretação vaga e ambígua de alguns instrumentos, uma vez que eles são introduzidos nesse setor. E em um setor tão diverso como a seguridade social, o qual envolve uma variedade de atores, é difícil supor que uma medida não ambígua possa ser adotada. As medidas adotadas são aquelas que abrangem diversos interesses e que possuem uma "peculiar polissemia", estando sujeitas a uma diversidade de interpretações (2007:100). E é justamente por comportarem essa diversidade que essas medidas assumem uma utilidade política, permitindo diversas formas de ação a partir da apreensão variada dos seus significados por parte dos interesses organizados. Pode-se dizer que elas estruturam um "consenso ambíguo" (2007:88) – um ponto arquimediano entre visões opostas, no qual se acomodam um arrazoado de ideologias e interesses e a partir do qual cursos de ação divergentes podem ser tomados.

Em suma, é através dessa ambiguidade característica que os "novos modos de fazer as coisas" são introduzidos nas margens do antigo sistema (2007:97). Em face da inércia que caracteriza as instituições, as inovações passam então a se desenvolver gradualmente, muitas vezes de um modo imperceptível, até que alcancem uma dimensão significativa. Daí em diante, elas passam a obedecer a uma lógica particular, diferente da convencional. Além disso, passam a competir com esta, difundindo- se, enfim, para todo o sistema.

A ironia desse processo é que não podemos estar totalmente seguros ao identificar se aquilo que aparece como gradual, em termos de mudança, é realmente uma solução conciliadora entre o antigo e o novo, ou uma poderosa tendência de subversão do antigo sistema.

AS REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS NO BRASIL E A UTILIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS

A utilização dos instrumentos de política pública para "induzir" as políticas sociais a gerar determinados efeitos sobre a realidade tem uma longa história no país. Em uma sociedade marcada por profundas desigualdades socioeconômicas e territoriais, como a brasileira, uma ação pública sociologicamente informada deu alento para a utilização desses instrumentos, considerando os seus efeitos, em momentos de protagonismo da ação estatal, para conferir faticidade aos direitos sociais e gerar ação coletiva.

Desde a década de 1930, a proteção social no Brasil está assentada sobre um arranjo político- normativo em que a previdência social cumpre um destacado papel. Tal arranjo é fruto da estratégia de incorporação corporativa dos trabalhadores no Estado, culminando na criação da legislação social nas décadas de 1930 e 1940. Cabe destacar que o regime de Getúlio Vargas (1930-1945) utilizou-se deliberadamente dos benefícios do seguro social como um importante instrumento de indução para inscrever os trabalhadores brasileiros nas proteções jurídicas vinculadas ao trabalho, contribuindo também para adensar o processo de sindicalização (LANZARA, 2018).

A própria Constituição Federal de 1988, que trouxe importantes inovações ao criar um sistema integrado de seguridade social, não deixa de ser um poderoso instrumento de indução institucional, visto que as mudanças que essa Carta introduziu nas políticas sociais "acarretaram a inclusão dos *outsiders,* mais da metade da população trabalhadora brasileira antes excluída de direitos sociais", no universo desses direitos (ARRETCHE, 2018:3).

No que concerne à previdência, a Constituição instituiu o trabalhador rural como "segurado especial", conferindo-lhe o direito ao benefício de aposentadoria sem exigência de vínculo contributivo. Também inovou ao equiparar o plano de benefícios para todos os trabalhadores, tendo sido fixado o piso no valor de um salário mínimo, indexado aos níveis correntes de inflação. Ressalte-se ainda que a assistência social no Brasil é um direito universal garantido pela Constituição, contemplando benefícios que protegem os grupos em situação de vulnerabilidade social, com destaque para o Benefício de Prestação Continuada (BPC).[6]

Os processos de reforma previdenciária no Brasil se desdobraram em três fases. As primeiras reformas (uma constitucional e outra infraconstitucional), empreendidas por uma coalizão de centro- direita que deu sustentação parlamentar ao governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), foram fortemente balizadas por interesses empresariais. Embora nessa primeira fase as mudanças mais radicais tenham sido rechaçadas, em parte devido à oposição tenaz do Partido dos Trabalhadores (PT) no Congresso, e também dos sindicatos, algumas medidas restritivas acabaram sendo aprovadas.

A segunda fase dessas reformas se concretiza durante os governos da coalizão de centro- esquerda liderada pelo PT – nos governos Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016) – e se caracteriza pela presença marcante dos sindicatos nas discussões sobre os rumos do sistema previdenciário brasileiro, mas também por "acordos ambíguos" acerca da introdução de alguns instrumentos, como a previdência complementar. Durante o governo Lula, uma reforma constitucional logrou ser aprovada, impondo restrições aos benefícios dos servidores públicos, e medidas de ampliação da cobertura previdenciária a segmentos tradicionalmente excluídos do universo da previdência foram perseguidas. No governo Dilma, que denota um período de forte instabilidade política, as medidas adotadas para o sistema previdenciário assumem claramente um caráter ambíguo, dando sequência, por um lado, as medidas de inclusão previdenciária iniciadas pelo seu antecessor e, por outro, introduzindo medidas restritivas em razão de fortes pressões fiscais.

A terceira fase, que se inicia com o impeachment de Dilma Rousseff em 2016, marca a ascensão de governos conservadores - comprometidos em implementar uma agenda de reformas orientadas para o mercado. Fortemente apoiados pelo empresariado, particularmente do setor financeiro, os governos de Michel Temer (2016-2018) e do atual presidente Jair Bolsonaro elegeram a previdência social brasileira como um "mal a ser combatido". Ambos os governos enviaram para o Congresso Propostas de Emenda à Constituição, contendo medidas bastante restritivas e radicais, como a desconstitucionalização das regras do sistema previdenciário e a adoção de um regime de capitalização individual.

No Brasil, a discussão sobre as reformas previdenciárias começa a ganhar fôlego após a estabilização inflacionária ocorrida com o Plano Real, durante o primeiro mandato do presidente FHC (1995-1998). O mote para a primeira onda de reformas no sistema previdenciário centrouse, exclusivamente, nos requerimentos de estabilização monetária e equilíbrio fiscal, que então orientavam a agenda macroeconômica do governo.

A Emenda Constitucional nº 20 de 15 de Dezembro de 1998, a primeira reforma da previdência do governo FHC, focou em questões relatadas ao equilíbrio financeiro do sistema, substituindo a aposentadoria por tempo de serviço pela aposentadoria por tempo de contribuição. Envolveu tanto o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que cobre os trabalhadores da iniciativa privada, quanto o Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos (RPPS). Uma das principais alterações trazidas pela primeira reforma foi a desconstitucionalização da fórmula de cálculo das aposentadorias, abrindo um precedente para uma segunda reforma no início do segundo mandato do presidente FHC: a introdução da Lei do Fator Previdenciário. Com a Lei nº 9.876/99, cria-se o Fator Previdenciário, alterando substantivamente as regras de cálculo do valor dos benefícios. De acordo com a nova regra que instituiu o Fator, quem procurou se aposentar em idades prematuras acabou pagando o preço por meio de taxas de reposição mais baixas nos valores de suas aposentadorias (MATIJASCIC; RIBEIRO; KAY, 2007). Enfim, as reformas empreendidas durante o governo FHC preservaram os direitos adquiridos, mas endureceram as regras de concessão dos benefícios.

A segunda fase das reformas tem o seu início com a reforma do governo Lula (Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003). A implementação dessa reforma pautou-se pela convergência de regras previdenciárias para todos os trabalhadores do país, focando nas aposentadorias dos servidores públicos. Estabeleceu-se, assim, um teto de remuneração para as aposentadorias e pensões dos servidores públicos, equivalente ao do RGPS. Aumentou-se a idade de referência para aposentadoria dos servidores: de 53/48 anos para 60/55, homens e mulheres respectivamente. Cabe ainda destacar que a reforma previdenciária do governo Lula deu particular ênfase as estratégias de inclusão previdenciária no RGPS. Privilegiou-se, para tanto, a redução das alíquotas contributivas como forma de incentivo à filiação previdenciária de trabalhadores do setor informal urbano (IPEA, 2012)

6 O BPC é destinado aos idosos (65 anos) e portadores de deficiências socialmente mais vulneráveis (renda familiar per capita de até ¼ do salário mínimo).

O movimento de inclusão previdenciária iniciado por Lula em 2003 continuou no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2010-2014), mas foi perdendo vigor. No final de 2014, o governo Dilma editou a Medida Provisória nº 664, convertida posteriormente em Lei (Lei nº 13.135/2015), alterando significativamente as regras de pensão por morte e auxílio doença. As alterações promovidas por essa Lei foram consideradas bastante restritivas. Premido por fortes pressões fiscais, e em meio a uma profunda crise econômica e política, o governo Dilma foi impelido a adotar, por força dessas circunstâncias, uma política de ajuste fiscal, que, além de criar restrições para os trabalhadores terem acesso a uma série de benefícios sociais, entre eles o seguro-desemprego, trazia explícita a necessidade de mais uma reforma da previdência. Todas essas medidas afetaram negativamente a base de sustentação da presidente Dilma na sociedade, deixando livre o caminho para que um conjunto de forças conservadoras contestasse o seu segundo mandato através de um controverso processo de impeachment em 2016.

Tomadas em conjunto, as reformas previdenciárias produzidas no Brasil criaram uma ambiência para difusão da previdência privada e dos fundos de pensão através dos efeitos cumulativos das medidas restritivas adotadas pelos sucessivos governos. A introdução de instrumentos específicos, no curso dos processos de reforma, culminou na criação de um *modelo previdenciário híbrido:* um sistema público de repartição, que, apesar de hegemônico, convive com um sistema privado complementar e voluntário, mas com forte potencial de expansão.

A Previdência Complementar (PC) no Brasil é voluntária e possui arranjos de capitalização variados, destacando-se os fundos patrocinados por empregadores e a previdência complementar associativa, e constitui-se num complemento aos benefícios do RGPS e RPPS; estabelece vínculo estreito entre contribuição e benefício, possuindo planos de benefícios em sua maioria estabelecidos a partir da modalidade de Contribuição Definida (CD)[7]. A PC está organizada a partir de duas entidades, quais sejam: 1) as Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC): que organizam os fundos de pensão geridos por empresas estatais e conglomerados (patrocinadores) e por seus empregados (participantes); esses fundos são regidos pelo princípio da capitalização coletiva via acumulação de ativos (imobiliários, títulos da dívida e participações acionárias no capital de empresas); 2) as Entidades Abertas da Previdência Complementar (EAPC): organizadas sob a forma de sociedades anônimas e atuam fortemente no mercado de previdência privada; os planos oferecidos por essas entidades são obrigatoriamente de capitalização individual e são abertos a toda população.

Desde 1998, a Previdência Complementar passou a se constituir num dos principais pilares da previdência social brasileira. Primeiramente, expandiu-se o acesso do regime complementar aos trabalhadores da iniciativa privada e, mais tarde, foi também expandido para os servidores públicos como alternativa de complementação de seus rendimentos de aposentadoria, que passaram a ser fixados pelo teto do RGPS.

Deve-se destacar, todavia, que durante o governo FHC a ênfase recaiu no fortalecimento da PC como alternativa à previdência pública através de incentivos ao crescimento das EAPC. Em meio a uma onda de privatizações de empresas estatais, e a partir de uma aliança forjada com atores empresariais (sobretudo com empresários do mercado financeiro), as reformas produzidas durante o governo FHC buscaram deslegitimar os arranjos públicos previdenciários e os fundos de pensão geridos no âmbito das empresas estatais. Contando com forte apoio da mídia e do governo, as seguradoras e bancos privados passaram a oferecer planos individuais e a vender uma imagem de que eram muito mais "eficientes" do que a previdência pública e os fundos de pensão das estatais – considerados, nos diagnósticos da época, como instituições "retrógradas", pertencentes ao passado varguista e, por isso, propagadoras do patrimonialismo, do clientelismo e da corrupção (Grun, 2003). A previdência complementar privada, organizada pelas seguradoras e bancos, era vista não apenas como algo inovador e em consonância com as "melhores práticas" de gerenciamento individual dos riscos, mas como uma necessidade para reduzir o *déficit* fiscal.

Nesse período, diante das campanhas de difamação da imagem das empresas estatais, os dirigentes dos fundos de pensão, grande parte deles oriundos dessas empresas, e de modo a competir por clientelas com as EAPC, aventaram a possibilidade de instituir planos de previdência privada, mas essa tentativa foi rechaçada pelas autoridades governamentais, já que seria uma concorrência com os bancos e as companhias de seguros (GRUN, 2003). Cabe destacar que, em função da própria estratégia do governo FHC de estimular as entidades abertas de previdência complementar, criou-se um ambiente pouco propício ao desenvolvimento dos fundos de pensão (SANTANA, 2017). Estes, no período, se transformaram nos "sócios capitalistas" dos grupos econômicos nacionais que se formaram para os leilões nos processos de privatização das estatais, dando suporte aos esquemas financeiros que permitiam a aquisição de participações acionárias nas empresas recém-privatizadas (GRUN, 2003).

Entretanto, é só final da década de 1990, com a mobilização de parlamentares do PT no Congresso Nacional, pressionando pela criação de uma legislação de regulamentação e fomento aos fundos de pensão, que se criará um espaço adequado ao seu desenvolvimento (Jardim, 2009, 2016; Santana, 2017). Vale mencionar que a oposição aguerrida do PT e do seu principal braço sindical (a Central Única dos Trabalhadores - CUT) aos projetos de reforma da previdência, durante o período FHC, era um tanto ambígua nas matérias relacionadas à instituição dos fundos de pensão.

[7] No modelo CD decide-se o tamanho da contribuição a ser efetuada ao plano e o benefício é definido no momento da aposentadoria, baseado no montante de recursos que o segurado acumulou em sua conta.

De acordo com Jardim (2009), foram os parlamentares do PT ligados ao movimento sindical que inseriram na Câmara dos Deputados os debates sobre a necessidade da expansão e maior regulação da previdência complementar. Através da influência desses parlamentares, conseguiu-se aprovar, em 2001, a Lei Complementar nº 109, que, entre outras providências, autorizava a criação de fundos de pensão por instituidores[8]. A justificativa para essa legislação fundamentava-se na necessidade de maior fiscalização das entidades de previdência complementar, via fundos de pensão (e não mais das entidades abertas), visando estabelecer novos planos associativos e, ao mesmo tempo, ampliar a participação dos trabalhadores na gestão dos fundos (Santana, 2017).

Assim, a ampliação da margem de atuação dos fundos de pensão no Brasil começa a ser efetivamente percebida como oportunidade a partir do ano 2001, com o reconhecimento explícito dessa atividade mediante Lei Complementar (LC n. 109, de 29/05/2001). Até o governo Lula, os fundos de pensão gozavam de uma péssima reputação em razão da ausência de mecanismos de fiscalização e transparência. É importante destacar que, durante os governos Lula e Dilma, houve uma significativa mudança de orientação na utilização dos fundos de pensão. Pode-se se dizer que estes foram ressignificados através de sua conversão em um instrumento multifacetado de intervenção - tal como previsto na LC n. 109 que reconheceu explicitamente a atividade dos fundos.

Produto de um "acordo ambíguo" estruturado durante os debates que originaram essa Lei, os fundos de pensão, durante os governos do PT, passaram a perseguir diferentes objetivos. Em primeiro lugar, tornaram-se importantes aliados da denominada "estratégia neodesenvolvimentista" que sustentou as políticas econômicas dos governos petistas, particularmente no segundo mandato de Lula e no primeiro de Dilma, a qual se fundamentava no estímulo ao mercado interno, via ampliação do consumo, e na ampliação do papel do Estado na distribuição de renda e alocação de investimentos (BASTOS, 2012). Aqui os fundos de pensão procuraram se estabelecer como importantes instrumentos de financiamento de longo prazo *(funding)* ao desenvolvimento econômico nacional mediante investimentos produtivos (Santana, 2017:60).[9]

Em segundo lugar, a maior participação dos sindicatos na gestão dos fundos de pensão poderia se constituir num instrumento de "luta contra a finança" e de "domesticação do capitalismo" (JARDIM, 2009), possibilitando, além da construção de uma nova relação capitaltrabalho a partir da cogestão dos fundos - e de sua inversão em projetos de infraestrutura social e produtiva -, a entrada dos trabalhadores na burocracia estatal (D´ARAUJO, 2009).

Por fim, e o mais contraditório dos objetivos, é que os fundos de pensão poderiam se constituir em instrumentos auxiliares à estratégia de contenção de gastos nos subsistemas públicos da previdência, RGPS e RPPS, visto que, apesar da "estratégia neodesenvolvimentista", os pilares da estabilidade macroeconômica, baseados na manutenção elevada da taxa de juros, na realização constante de superávits primários e num sistema rígido de metas inflacionárias, nunca foram desafiados pelos governos petistas.

Assim, aos poucos, e através de incentivos governamentais, os fundos foram abrindo "alternativas de saída", de acordo com a célebre análise de Hirschman (1970), para os trabalhadores com as melhores remunerações e rendimentos constituírem seus próprios fundos de pensão em detrimento da previdência pública, convertendo-se, os fundos, em auxiliares do esforço fiscal de contenção das despesas públicas previdenciárias.

Um "acordo ambíguo", portanto, incentivou à proliferação da previdência complementar no país durante os governos Lula e Dilma, particularmente das entidades fechadas. Vale mencionar que esse acordo foi costurado a partir da construção de uma imagem aceitável dos fundos de pensão, contemplando uma diversidade de interesses e objetivos (financeiros, desenvolvimentistas, sindicais, empresariais, individuais e coletivos), sem que fossem reveladas as reais contradições advindas da conciliação de tais objetivos.

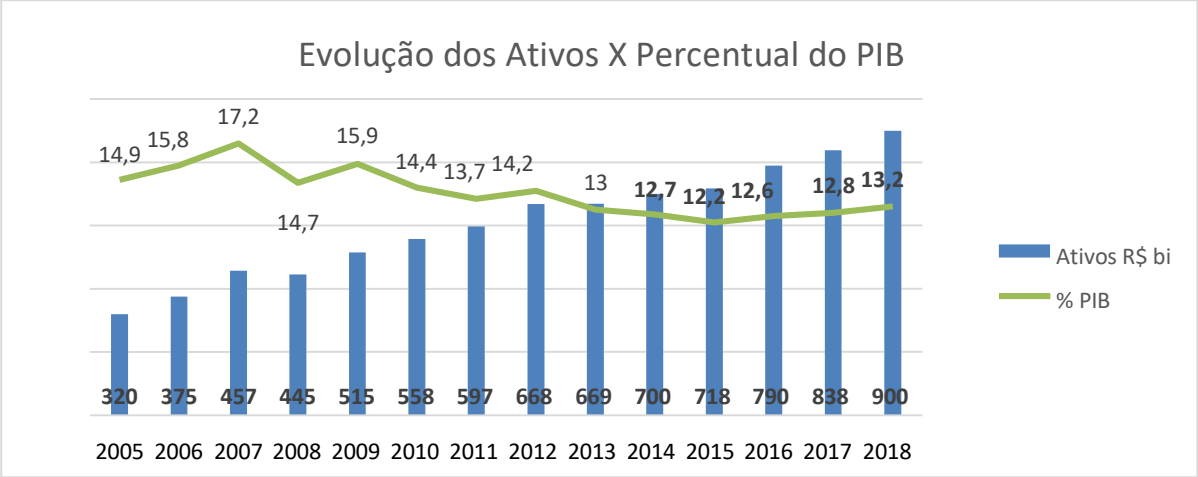
Como mencionado, a reforma da previdência do governo Lula (Emenda Constitucional n.41, de 19 de dezembro de 2003), ao fixar um teto de aposentadoria ao RPPS equivalente ao RGPS limitou as taxas de substituição das aposentadorias e pensões dos trabalhadores filiados aos primeiros (servidores públicos), permitindo-lhes buscar taxas de reposição de renda mais elevadas nos fundos de pensão. Entretanto, é somente no governo Dilma que a previdência complementar dos servidores é regulamentada. Em abril de 2012, a Lei nº 12.618 instituiu o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais dos três poderes e limitou o teto das aposentadorias no mesmo valor do RGPS. Em setembro daquele ano, o Decreto nº 7.808 criou a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (FUNPRESP), para administrar os planos fechados do Executivo, Legislativo e Judiciário, conferindo um impulso adicional à expansão dos fundos de pensão no país.

[8] Fundos organizados por entidades representativas, como sindicatos, cooperativas, associações, órgãos de classe e outras entidades de caráter profissional, classista, e setorial.

[9] A partir de uma aliança estabelecida entre grupos empresariais nacionais e os bancos públicos, sobretudo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), defendia-se que os fundos de pensão teriam capacidade de retomar o nível de investimento do país, viabilizando assim a geração de empregos e o crescimento econômico de longo prazo (SANTANA, 2017).

Como resultado do "acordo ambíguo" estruturado para viabilizar os fundos de pensão no país, entre o ano de 2000 e 2016, verificou-se um notável crescimento dos planos de benefícios de caráter instituído, entre eles, os planos oferecidos pela Previ, Petros e Funcef (SANTANA, 2017:100).[10] Atualmente, a previdência complementar associativa conta com 458 instituidores, entre sindicatos, conselhos de profissionais e outras entidades classistas, que estão distribuídos em 70 planos instituidores operados por 21 fundos de pensão (PREVIC, 2019). De acordo com os dados do primeiro semestre de 2018, as EFPC contavam com uma população protegida superior a 6,9 milhões de pessoas, compreendendo 2,4 milhões de participantes ativos, 632,9 mil aposentados, 179,9 mil pensionistas e 3,7 milhões de designados (pessoas indicadas pelo participante ou assistido, que podem ter direito a benefícios). Quanto aos ativos acumulados dos fundos de pensão é possível constatar, a partir do gráfico 1, que houve um crescimento real bastante expressivo entre os anos de 2005 e 2018, visto que a soma dos recursos saltou de 320 bilhões em 2005 para 900 bilhões em 2018.

Gráfico 1– Total dos ativos dos fundos de pensão como % do PIB (2005-2018)



Fonte: IBGE/ABRAPP . Elaboração Própria

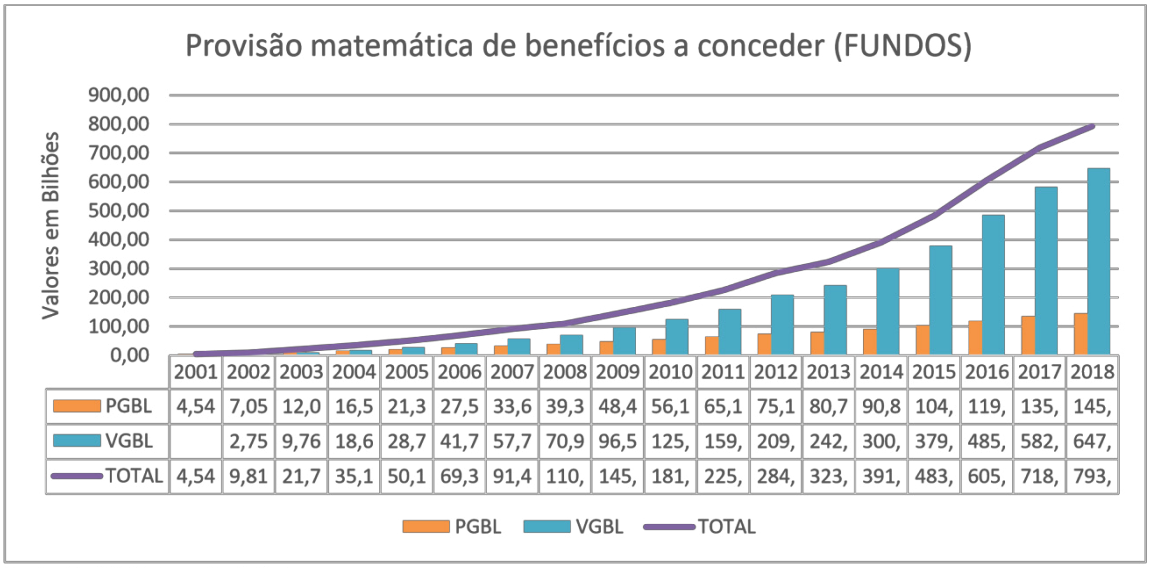
O ativo representa o disponível + o realizável + permanente. PIB referente ao I, II, III e IV trim./2018

Cabe destacar que há um imenso potencial para o crescimento da FUNPRESP. Atualmente, a entidade conta com 52 mil participantes e acumula um patrimônio de R$ 503 milhões, com potencial de superar a Previ (o maior fundo de pensão do país) dentro dos próximos 15 anos. Segundo algumas estimativas, os fundos de previdência complementar dos três poderes deverão ter um patrimônio líquido de mais de R$ 160 bilhões em 2038 (PREVIC, 2019).

No caso das EAPC, que puderam se expandir a partir da EC nº20/1998, verifica-se nas duas últimas décadas um grande crescimento de planos privados de previdência ofertados principalmente por bancos. Em 2018, por exemplo, constata-se que os seus fundos mais conhecidos, o Plano Gerador de Benefícios Livres (PGBL) e Vida Gerador de Benefícios Livres (VGBL), possuíam um patrimônio líquido de mais de R$ 730 bilhões (gráfico 2). Ainda sobre essas duas modalidades, constata-se que entre 2004 e 2012, o número de participantes dos planos PGBL cresceram a uma média anual de 12%, e o VGBL 24%. O crescimento significativo destes últimos é estimulado por alguns fatores como: tratamento tributário diferenciado – mediante isenções fiscais -, livre escolha do tipo de fundo no qual os recursos serão aplicados (renda fixa ou percentual em renda variável), portabilidade e transparência. Como são "produtos" destinados a complementar a aposentadoria do RGPS, estes planos atraem trabalhadores com maiores rendas. E exigem contato com prestadores de serviços financeiros.

[10] Os maiores fundos previdenciários do país, vinculados respectivamente aos funcionários do Banco do Brasil, da Petrobras e da Caixa Econômica Federal.

Gráfico 2- Evolução da Provisão dos Fundos PGBL e VGBL no Brasil (2001-2018) (Em R$ bilhões)



	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
PGBL	4,54	7,05	12,0	16,5	21,3	27,5	33,6	39,3	48,4	56,1	65,1	75,1	80,7	90,8	104,	119,	135,	145,
VGBL		2,75	9,76	18,6	28,7	41,7	57,7	70,9	96,5	125,	159,	209,	242,	300,	379,	485,	582,	647,
TOTAL	4,54	9,81	21,7	35,1	50,1	69,3	91,4	110,	145,	181,	225,	284,	323,	391,	483,	605,	718,	793,

Fonte: SUSEP. Elaboração Própria

Cabe destacar que desde 2016, com a ascensão de governos conservadores, inaugura-se uma nova conjuntura de reformas no sistema de previdência social. Estas vêm sendo perseguidas através de propostas bastante restritivas, trazendo iniciativas mais contundentes no sentido de instrumentalizar a previdência complementar para finalidades de implementação de um regime de capitalização individual no país.

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC 287/2016) enviada ao Congresso Nacional pelo governo Michel Temer (2016-2019) pretendia unificar as regras de acesso às aposentadorias, reduzindo o valor dos benefícios previdenciários a patamares mínimos. A proposta previa a adoção da aposentadoria por idade (65 anos), desconsiderando as desigualdades de gênero e de situações de trabalho. Em compasso com as reformas anteriores, a PEC 287/2017 também abria um considerável espaço de atuação para a previdência complementar: obrigava os estados e municípios a criar regimes complementares de previdência para os seus servidores, permitindo que fossem contratados planos abertos, oferecidos por entidades do sistema financeiro (DIEESE/ANFIP, 2017)[11].

Apesar de o governo Temer não ter conseguido lograr a aprovação da sua reforma previdenciária, duas medidas conspiraram abertamente contra o arcabouço dos direitos sociais constitucionais, do qual a previdência é parte integrante. A primeira foi a aprovação de uma reforma trabalhista em 2017 (Lei nº 13.467). Não se deve subestimar o alcance dessa reforma, pois ela visa desestruturar a base sindical que se constituiu em torno do sistema público previdenciário e afetar negativamente as fontes de financiamento da previdência social. A segunda medida, a Emenda Constitucional nº 95 de 2016 (EC 95/2016), fixou por 20 anos um teto para o crescimento das despesas públicas, constitucionalizando as metas da austeridade até 2036. Como apontam alguns especialistas, a finalidade dessa medida é acirrar o conflito distributivo dentro do orçamento público, comprimindo o espaço fiscal para as despesas com seguridade (OREIRO, 2018). Assim, através da manipulação de um instrumento de limitação constitucional das despesas públicas, o governo passa a "fabricar uma escassez de recursos" para criar disputas entre os setores de política social - no caso, educação, saúde e assistência contra a previdência social -, levando o conflito distributivo dentro do orçamento público ao limite para induzir a sociedade a aceitar uma reforma da previdência mais radical (OREIRO, 2018).

A última proposta de reforma previdenciária está atualmente em curso, sendo uma promessa de campanha do atual presidente Jair Bolsonaro. Enviada ao Congresso no início de 2019, a PEC nº 06/2019 busca desconstitucionalizar as regras do sistema previdenciário brasileiro. A proposta estabelece regras de idade mínima para as aposentadorias no RGPS (62 e 65 anos, mulheres e homens respectivamente) e taxas de substituição bastante restritivas (o valor da aposentadoria corresponderá a 60% da média dos salários de contribuição, acrescida de 2% para cada ano que exceder aos 20 anos de contribuição, exigindo 40 anos de contribuição para o recebimento integral do benefício). Para o RPPS, merece destaque o estabelecimento de alíquotas escalonadas de contribuição previdenciária sobre o salário dos servidores públicos, que podem chegar a 22%. No que se refere à aposentadoria rural, a proposta prevê a adoção de idade mínima de 60 anos, sendo necessária a exigência de 20 anos de trabalho para o recebimento do benefício (exigindo contribuição de R$ 600,00 anuais por grupo familiar). Para o BPC, a PEC nº 06/2019 prevê que o valor destinado aos idosos seja de R$ 400,00 para quem tem 60 anos, chegando ao valor do salário mínimo somente para quem tiver 70 anos.

[11] A PEC 287 encontrou enorme resistência na sociedade civil e no próprio Congresso Nacional. Diante das dificuldades de sua aprovação, a Comissão Especial da Câmara dos Deputados aprovou versão substitutiva em novembro de 2017, surgindo assim a Emenda Aglutinativa à PEC 287/2017, que também não foi aprovada.

Não resta dúvida de que um dos pontos mais polêmicos contidos na PEC-06 é a instituição de um regime de capitalização individual no país, a ser regulamentado por lei complementar. Defendida com unhas e dentes pelo atual Ministro da Fazenda - um entusiasta do modelo previdenciário chileno de capitalização individual, e com forte trânsito no mercado financeiro -, a adoção do regime de capitalização - uma das peças centrais da proposta do governo para a chamada "Nova Previdência" - merece atenção, pois pretende constitucionalizar essa modalidade e alterar radicalmente a estrutura de financiamento e provisão do sistema previdenciário brasileiro.

Contudo, os estilos decisionistas do presidente e do seu ministro da fazenda, junto à impopularidade dessas medidas, vêm colocando a PEC-06 em rota de colisão com o Congresso. Em sentido contrário ao governo, o relatório substitutivo, apresentado na Comissão Especial da Câmara dos Deputados em 13 de junho de 2019, retirou vários pontos polêmicos contidos na proposta original, entre eles destacam-se: a supressão da criação do regime de capitalização; a preservação da atual idade de aposentadoria dos trabalhadores rurais e a eliminação da exigência de contribuições anuais de R$600,00; e a anulação das alterações previstas para o BPC (DIEESE, 2019).

As resistências às medidas mais polêmicas indicam que dificilmente a proposta original será aprovada, embora o relatório substitutivo deixe margem para a introdução de instrumentos mais controversos, como a previdência privada, através de leis complementares. Uma novidade do relatório, entretanto, é a permissão para que a administração da previdência complementar dos servidores estaduais e municipais seja feita através das EAPC, sem exigência de licitação, o que favorece a expansão do mercado privado de previdência (DIEESE, 2019).

Enfim, diante dos impasses gerados pelo presidente Bolsonaro em sua falta de articulação com o Congresso, e em face da oposição dos interesses organizados, para que os novos instrumentos que pretendem incentivar à previdência privada sejam de fato implementados, inevitavelmente eles terão de passar por novos "acordos ambíguos".

Resta saber se após esses acordos a previdência pública sobreviverá, ainda que sofra algumas modificações, ou se ela se tornará uma vaga lembrança daquilo que ela representou desde o seu advento na década de 1930, quando se constituiu num importante instrumento de proteção social para os trabalhadores brasileiros.

CONCLUSÃO

Este trabalho destacou a influência dos instrumentos de política pública nos processos de reforma previdenciária, enfatizando a ação desses instrumentos num contexto de mudança provocada por fortes restrições orçamentárias e pela expansão de arranjos privados de bem estar. Apesar dos efeitos *path dependence* acumulados de políticas pregressas e da resistência dos interesses organizados, os sistemas públicos previdenciários de diversos países vêm alterando gradualmente sua fisionomia sem passar por mudanças radicais, graças à introdução de alguns instrumentos alternativos, como a previdência complementar privada.

No caso brasileiro, a introdução de novos instrumentos de política pública produziu mudanças marginais, porém significativas, no sistema previdenciário do país. Estas, até o presente momento, dispensaram soluções radicais do ponto de vista ideológico.

Entretanto, a utilização de instrumentos específicos, no curso das reformas empreendidas desde a década de 1990, afetou diretamente o sistema previdenciário, produzindo algumas mudanças incrementais, quais sejam: a diminuição das taxas de reposição de renda no sistema público previdenciário; a fixação de um teto para o recebimento das aposentadorias dos servidores públicos; e o reconhecimento explícito da previdência complementar como parte integrante do sistema previdenciário. Embora esses instrumentos tenham sido implementados de forma gradual, não desafiando a hegemonia do pilar público de repartição do sistema previdenciário, eles incentivaram à expansão da previdência complementar.

As reformas previdenciárias promovidas no Brasil abriram um precedente para a expansão dos fundos de pensão ao introduzirem medidas restritivas que diminuíram a atratividade dos fundos da previdência pública. Desde então, a previdência complementar, que organiza os fundos de capitalização das entidades abertas e fechadas, tornou-se uma alternativa real de complementação dos rendimentos de aposentadoria para os trabalhadores que querem receber benefícios superiores aos valores fixados pelo teto do RGPS.

Conforme visto, a legislação que regulamentou a previdência complementar no Brasil possibilitou que esta se transformasse num instrumento multifacetado de intervenção; ao mesmo tempo em que conferiu "regras de transparência" e "boas práticas" para a gestão dos fundos de pensão, reconhecendo explicitamente essa atividade, também transformou os fundos em importantes instrumentos de política econômica e de autogerenciamento dos riscos.

Deve-se ressaltar que o reconhecimento explícito da previdência complementar, como um pilar estruturante do sistema previdenciário brasileiro, somente se tornou possível através de "acordos ambíguos". Nesse sentido, constatou-se que as medidas restritivas adotadas desde o início das reformas, ao lado dos "acordos ambíguos" forjados entre o governo e os interesses organizados para instrumentalizar os diferentes usos dos fundos de pensão, influenciaram o processo de expansão da previdência complementar no país.

Cabe ainda destacar, como último comentário, que esse processo de expansão tenderá a se acelerar em consequência das medidas restritivas recentemente adotadas. Estas, além de comprimirem o espaço fiscal para o crescimento dos gastos com seguridade social, através de limites constitucionais ao crescimento das despesas públicas, vêm incentivando os grupos de classe média a se deslocar para os arranjos previdenciários de capitalização, como uma alternativa à "falência" do sistema público previdenciário.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ARRETCHE, M. "Democracia e Redução da Desigualdade Econômica no Brasil. A Inclusão dos Outsiders", *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 33 (96), 2018, p. 1-23.

BASTOS, P. P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do socialdesenvolvimentismo. *Revista Economia e Sociedade.* Campinas, v. 2, número Especial, 2012.

BEMELMANS-VIDEC, M-L. Introduction: Policy Instrument Choice and Evaluation. In M.-L. Bemelmans-Videc, R. C. Rist; Vedung et al., *Carrots, Sticks and Sermons. Policy Instruments and their Evaluation,* New Brunswick (N. J.), Transaction, 1998.

BONOLI, G. *The Politics of Pension Reform. Institutions and Policy Change in Western Europe,* Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

BROOKS, S.M. "When does Diffusion Matter? Explaining the Spread of Structural Pension Reforms across Nations", *Journal of Politics,* 69(3), 2007, p. 701-715.

D'ARAÚJO, M. C. *A elite dirigente do governo Lula*. Lameirão. Rio de Janeiro: CPDOC, 2009.

DIEESE/ANFIP. *Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira*. Brasília: DIEESE/ ANFIP, 2017.

DIEESE. PEC 6/2019: o substitutivo do relator da Comissão Especial. *Nota Técnica 211,* junho, Brasília: DIEESE, 2019, p. 1-18.

DJELIC, M. L. (2006) 'Marketization: From Intellectual Agenda to Global Policy Making'. In Djelic, M.L ; Sahlin-Andersson (eds.), *Transnational Governance,* Cambridge, UK, Cambridge University Press, pp. 53–73.

EWALD, F. "La Société Assurancielle". Risques – Les Cahiers de L`Assurance, no 1, 1990, pp. 1-23.

GRUN, R. "Fundos de pensão no Brasil do final do século XX: guerra cultural, modelos de capitalismo e os destinos das classes médias". *Mana,* Rio de Janeiro, vol (9), n.2, 2003, pp. 738.

HAAS, P. 'Introduction. Epistemic Communities and International Policy Coordination', International Organization, 46, 1992, 1–35.

HACKER, J. S; PIERSON, P. "After the "Master Theory": Downs, Schattschneider, and the rebirth of policy-focused analysis", *Perspectives on Politics,* 12, 3, 2014, pp. 643-662.

HÄUSERMANN, S. (2010) *The Politics of Welfare State Reform in Continental Europe: Modernization in Hard Times.* New York: Cambridge University Press.

HIRSCHMAN, A. O. *Exit, voice, and loyalty. Responses to decline in firms, organizations, and States.* Cambridge: Harvard University Press, 1970.

HOOD, C. *The tools of government*: public policy and politics. Londres: The Macmillan Press, 1983.

HOWLETT, M. "Policy Instruments, Policy Styles and Policy Implementations, National Approaches to Theories of Instrument Choice", *Policy Studies Journal,* 19 (2), 1991, p. 1- 21.

HUJO, K.; RULLI, M. The Political Economy of Pension Re-Reform in Chile and Argentina: Toward More Inclusive Protection. *United Nations Research Institute for Social Development* – UNRISD. Research Paper, (1), 2014, pp. 1-36.

IPEA. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, n. 20, Brasília, 2012.

JARDIM, M. A. C. *Entre a solidariedade e o risco: sindicatos e fundos de pensão em tempos de governo Lula*. São Paulo: Annablume editora, 2009.

_____. Estado e Mercado no Governo Lula: convergências e divergências no mercado de fundos de pensão. *Revista agenda política*. Vol. 4, n.2, maio/agosto, 2016, p. 333-362.

LANZARA, A. P. O Seguro Social e a Construção da Proteção Social no Brasil. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 61, n. 2, 2018, p. 463 a 502.

LASCOUMES, P; LE GALÈS, P. "Understanding public policy through its instruments - from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation", *Governance,* vol. 20, no. 1, 2007, p.1-21.

_____, 2014. *Sociología de la Acción Pública.* México, DF: El Colegio de México. LEIMGRUBER, M. "Bringing Private Insurance Back in. A Transnational Insurance Think Tank for the Post Keynesian Decades" In C. Boyer; F. Sattler (Eds.), *European Economic Elites between a New Spirit of Capitalism and the Erosion of State Socialism.* Berlin: Duncker & Humblot, 2009, pp.473-95.

LINDER S.; PETERS, B. G. "Instruments of Government: Perceptions and Contexts". *Journal of Public Policy,* 9 (1), 1989, p. 35-58.

MADRID, R. *Retiring the State: The Politics of Pension Privatization in Latin America and Beyond.* Palo Alto, CA: Stanford University Press, 2003.

MATISJACIC, M.; RIBEIRO, J. O.; KAY, S. E. Aposentadorias, pensões, mercado de trabalho e condições de vida: o Brasil e os mitos da experiência internacional. Carta Social e do Trabalho, Campinas, n. 7, 2007, p. 152-173.

MESA-LAGO, C. "La Reforma de Pensiones en América Latina. Modelos y Características, Mitos, Desempeños y Lecciones." In Hujo, K.; Mesa-lago, C.; Nitsch, M. *Públicos o Privados? Los Sistemas de Pensiones en América Latina después de Dos Décadas de Reformas.* Caracas: Nueva Sociedad, 2004.

NACZYK, M. "Agents of Privatization? Business Groups and the Rise of Pension Funds in Continental Europe", *Socio-Economic Review,* 11(3), 2013, pp. 441-469.

_____.; PALIER, B. "Feed the Beast: Finance Capitalism and the Spread of Pension Privatisation in Europe". *SSRN Eletronic Journal,* July, 10 (2), 2014, pp. 20-45.

ORENSTEIN, M. *Privatizing Pensions: The Transnational Campaign for Social Security Reform.* Princeton: Princeton University Press, 2008.

OREIRO, J. L. "Uma estratégia nacional de desenvolvimento depende de uma coalizão de classes desenvolvimentista". Entrevista especial com José Luis Oreiro. Revista IHU On-Line, Edição 547, 2018.

PALIER, B. Ambiguous Agreement, Cumulative Change: French Social Policy in the 1990. In W. Streeck & K. Thelen (eds.). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies,* Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 127-145.

_____. "Tracking the Evolution of a Single Instrument Can Reveal Profound Changes: The Case of Funded Pensions in France", Governance, 20(1), 2007, pp. 85-107.

PIERSON, P. "The new politics of the Welfare State". *Word Politics*, v.48, n.2, 1996, p.143 – 179. ———. 2000. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics." *American Political Science Review* 94: 251–267.

PREVIC. Superintendência Nacional de Previdência Complementar - Informe Estatístico Trimestral - março, 2019.

SALAMON, L. The Tools of Government. A Guide to the New Governance, Oxford, Oxford University Press, 2002.

SANTANA, M.U.S. Fundos de pensão e estratégia de desenvolvimento nos governos do PT. Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, 2017.

SCHAMIS, H. *Re-Forming the State: the politics of privatization in Latin America and Europe.* Ann Arbor: University of Michigan Press, 2002.

STREECK. W. *Tempo Comprado: a crise adiada do capitalismo democrático*. São Paulo: Boitempo, 2018.

SWAAN, A. de. (1988), *In Care of the State. Health Care, Education and Welfare in Europe an USA in the Modern Era.* Cambridge, Polity Press.

THELEN, K. 'Varieties of Capitalism: Trajectories of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity', *Annual Review of Political Science* 15, pp. 137–159.

TSEBELIS, G. "Veto players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis". *American Political Science Review*, 93: (3), 1999, pp. 591-608

VEDUNG, E. Policy Instruments: Typologies and Theories. In M.-L. BEMELMANS-VIDEC, R. C. RIST et E. VEDUNG et al., *Carrots, Sticks and Sermons. Policy Instruments and their Evaluation*, New Brunswick (N. J.), Transaction, 1998.

O BNDES NA ESTRUTURAÇÃO DOS ESPAÇOS URBANOS NEOLIBERALIZADOS: UMA ANÁLISE DO PAPEL DO BANCO NO SANEAMENTO AMBIENTAL (2002-2018)

DEBORAH WERNER (IPPUR/UFRJ)
CARLA HIRT (IFRJ)

Resumo: O artigo tem como objetivo compreender o lugar e o papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no processo de neoliberalização do espaço urbano, tomando como objeto de análise sua atuação na área de saneamento básico. Para tanto, além dos marcos legais, analisou-se a atuação do banco nas operações de crédito para a provisão de saneamento básico no período 2002-2018, assim como seu papel na estruturação de projetos de concessão e privatização, a partir da entrevista realizada com a Superintendente da Área de Saneamento Básico. Diante dos novos arranjos regulatórios e institucionais, a análise das operações de crédito do BNDES permite compreender sua contribuição junto a entes federados na prestação de serviços públicos de saneamento e os novos espaços de Estado, a partir das transformações na relação com o mercado.

Palavras-chave: processo de neoliberalização; saneamento básico; BNDES

INTRODUÇÃO

A inflexão neoliberal ocorrida no Brasil a partir da década de 1990 promoveu reestruturações institucionais e alterações de marcos regulatórios capazes de transformar as relações entre Estado, economia e território. Tais mudanças podem ser entendidas a partir da ideia de reescalonamento da ação estatal e constituição de novos espaços de Estado (Brenner, 2004). Tomando como objeto de análise a atuação no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no financiamento do saneamento básico[1], o artigo busca contribuir para a compreensão das mudanças ocorridas nas relações entre entes estatais e iniciativa privada, e seus desdobramentos na oferta deste serviço público. Justifica-se tal análise pela importância do saneamento básico para a qualidade dos espaços urbanos brasileiro, vis-à-vis a deficiência histórica em sua provisão, o que leva ao questionamento quanto ao papel desempenhado pelo banco para seu financiamento. Reconhece-se que o banco poderia contribuir para reduzir a desigualdade socioespacial que se expressa neste serviço, considerando que parcela expressiva da população brasileira não lhe tem acesso.

[1] Identificou-se como saneamento as atividades o abastecimento de água potável; o esgotamento sanitário; a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e a drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, conforme Lei n° 11.445, 2007.

Esta pesquisa buscou compreender o atual cenário da cobertura de saneamento básico no Brasil, para então analisar os marcos legais e os contratos de crédito realizados pelo Banco, voltados para a provisão de saneamento básico no período 2002-2018. Considerou-se ainda a entrevista realizada com a Superintendente da Área de Saneamento do BNDES, importante para se compreender a atuação recente da instituição.

Diante dos novos arranjos regulatórios e institucionais, a análise das operações de crédito do BNDES contribui para compreender o papel do banco junto aos entes federados para a prestação deste serviço. Brenner (2004) argumenta que o conceito genérico de Estado se tornou cada vez mais problemático, e que a noção de estatalidade (*statehood*) ofereceria uma base mais rigorosa para dar conta das instituições políticas modernas. Para o autor, não há um simples redimensionado do Estado como tal. É preciso compreender o poder do Estado compreendendo institucionalidades nacionais, e também sub e supranacionais, em configurações mais policêntricas, multiescalares e não isomórficas. Essa *estatalidade* vêm superando as políticas estratégicas que tiveram um importante papel ao longo do século XX, que visavam estabelecer uma hierarquia centralizada e nacionalizada do poder do Estado (BRENNER, 2004, p. 4).O autor defende também que há uma ressurgência urbana e regional, sob o processo de neoliberalização – que requer a intensificação da integração geoeconômica, interações econômicas incorporadas localmente, enquanto pré-requisitos básicos para a acumulação de capital globalizado (SASSEN, 1991, *apud* BRENNER, 2004, p. 6). Essa ressurgência de economias urbanas e regionais não pode ser devidamente apreciada em modelos "estadocêntricos" que "enjaulam" as atividades econômicas em unidades territoriais de escala nacional fechadas em si mesmas (p. 6).

O processo de neoliberalização, portanto "representa uma tendência historicamente específica, desenvolvida de maneira desigual, híbrida e padronizada de reestruturação regulatória disciplinada pelo mercado" (PECK, THEODORE & BRENNER, 2012, p. 18), na qual os processos de mercantilização e de difusão da lógica de mercado são mediados por instituições do Estado em uma variedade de arenas políticas. Ou seja: neoliberalização não está relacionada com desregulamentação ou falta de intervenção do Estado. Ao contrário, a neoliberalização expressa-se como uma forma particular de reorganização regulatória, que envolve a recalibração de modos de governança institucionalizados e alteram as relações Estado-economia. Trata-se de uma articulação relacional que envolve uma série sucessiva de projetos neoliberalizantes: alterações regulatórias, institucionais e ideológicas que desencadeiam, por sua vez, novas séries subsequentes de reestruturações.

Isto posto, houve um esforço para compreender o lugar e o papel do BNDES no processo de neoliberalização do espaço urbano, com ênfase no saneamento básico, considerando o reescalonamento da estatalidade, o "Estado, as decisões intertemporais e interespaciais, e as complexas cadeias de reação a decisões tomadas por agentes e sujeitos produtores do espaço social em múltiplas escalas espaciais" (BRANDÃO, 2011, p. 26).

O artigo tem 5 seções, além da parte introdutória. A primeira apresenta os principais instrumentos legais que organizaram, a partir da Constituição Federal de 1988, a provisão do saneamento básico no Brasil, com o intuito de apresentar as reestruturações regulatórias orientadas pelos processos de neoliberalização no país. A segunda seção apresenta, com base no Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), alguns dados sobre a prestação desse serviço, considerando a escala macrorregional. A terceira seção analisa a atuação do BNDES no financiamento ao saneamento ambiental entre 2002-2018, para então compreender, a partir da análise da entrevista realizada com a Superintendente da Área de Saneamento Ambiental no BNDES, a recente atuação do banco com vistas à atração do investimento privado no saneamento. A última seção é guardada às considerações finais.

PRINCIPAIS MARCOS LEGAIS NO SANEAMENTO BÁSICO PÓS-1988

Para se compreender a oferta de saneamento básico sob a perspectiva da neoliberalização é importante analisar os processos que estabeleceram os novos marcos legais e novos arranjos político-institucionais não somente no setor de saneamento, mas na oferta de serviços públicos e na gestão de equipamentos públicos em geral. O processo de neoliberalização se caracteriza por promover a mercantilização daqueles bens e serviços antes tomados como públicos no arranjo regulatório predominante no período fordista ou do Estado de bem-estar social. Para tanto, promove alterações nos marcos legais que reconfiguram os serviços e equipamentos públicos como novas fronteiras de acumulação capitalista, adequando-os à reestruturação regulatória disciplinada pelo mercado e permitindo uma integração geoeconômica através da incorporação local à acumulação de capital globalizado.

No Brasil, as transformações quanto ao padrão de provimento de serviços públicos remontam ao fim da década de 1980, tendo como expressão a própria Constituição Federal, em seu artigo 175 referente à concessão e permissão da prestação de serviços públicos:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos (Constituição Federal de 1988).

A regulamentação deste artigo viria com a Lei das Concessões (lei n° 8.987, de 1995), que determina que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão delegar a prestação de serviços públicos e obras públicas, mediante licitação na modalidade concorrência à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade de desempenho, por conta, risco e prazo determinado.

Na mesma década foi instituído o Programa Nacional de Desestatização (lei 8.031, de 1990), cujos objetivos envolviam entre outras ações: i) transferir para a iniciativa privada atividades "indevidamente exploradas pelo setor público"; ii) permitir a retomada dos investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada; e iii) permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais (...) (Lei nº 8031, de 12 de abril de 1990).

Caberia ao BNDES gerir o Fundo Nacional de Desestatização; aos estados endividados seriam concedidos empréstimos por parte do banco, mediante adesão ao PND. A lei 9.491, de 1997, revoga a lei 8.031, de 1990, e estabelece em seu artigo 2° as empresas objeto de desestatização: empresas, inclusive instituições financeiras, controladas direta ou indiretamente pela União, instituídas por lei ou ato do Poder Executivo; empresas criadas pelo setor privado e que, por qualquer motivo, passaram ao controle direto ou indireto da União; serviços públicos objeto de concessão, permissão ou autorização; instituições financeiras públicas estaduais que tenham tido as ações de seu capital social desapropriadas; e bens móveis e imóveis da União (lei 9.491, de 9 de setembro de 1997).

O Programa Nacional de Desestatização e a lei de Concessões consolidariam as bases para a atuação de empresas privadas na prestação de serviços públicos no país, mediante concessão ou permissão. Concomitantemente aos marcos legais, foi implementada a reforma do Estado, conduzido por Luiz Carlos Bresser Pereira, a frente do Ministério da Administração Pública e Reforma do Estado (MARE).

A reforma do Estado pregava o ajustamento fiscal e duradouro; as reformas econômicas orientadas para os mercados, capazes de promover condições de competitividade frente à concorrência internacional; a reforma da previdência; a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e as alterações com vistas a melhorar a capacidade do Estado em implementar de forma eficiente as políticas públicas (COSTA, 2008).

Conforme o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE, 1995),

> A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, para se tornar seu promotor e regulador. O Estado assume um papel menos executor ou prestador direto de serviços mantendo-se, entretanto, no papel de regulador e provedor destes. Nesta nova perspectiva, busca-se o fortalecimento das suas funções de regulação e de coordenação, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infraestrutura (PDRAE, 1995, p.4).

Já na década de 2000, como parte das reformas estruturantes centradas no controle fiscal, é estabelecida a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000). Esta lei alteraria a atuação dos entes federados na provisão de serviços públicos, ao determinar normas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e imposição de regras à condução das finanças públicas, enfatizando a ação planejada e transparente na administração pública, de maneira a estabelecer constrangimentos aos gastos públicos. A Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe a noção de equilíbrio nas contas primárias, aquele que prescinde de operações de créditos, ou seja, sem aumento da dívida pública, de modo que os entes federados gastem apenas o que arrecadam (NASCIMENTO, 2014).

Em 2004, foi instituída a Lei n°11.079, de 2004, que regulamenta as concessões de Parcerias Público-Privadas (PPP) no Brasil. Ao lado da lei de concessões, a nova regulamentação ampliaria a possibilidade de participação de empresas privadas nos serviços públicos uma vez que permitiu a associação das mesmas com empresas controladas pelo Estado. Ao lado das parcerias público-privadas, foram estabelecidas, por meio da Lei n°11.107, de 2005, as normas gerais de contratação de consórcios públicos por parte de União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A lei permite que o consórcio público seja contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação.

Especificamente com relação ao saneamento, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu como competência da União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluindo habitação, saneamento e transportes urbanos (Art. 21, inciso XX). Com relação aos programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, estabeleceu competência comum à União, Estados, Distrito Federal e Municípios (Art. 23, inciso IX)[2].

[2] Quanto ao período anterior ver Braga, Medici e Arretche (1995) e Britto (2001).

As diretrizes nacionais e a Política Federal de Saneamento Básico seriam objeto da Lei nº 11.445, de 2007, quase 20 anos após a Carta Magna. O marco regulatório adotou um amplo conceito de saneamento básico, englobando: i) o abastecimento de água potável; ii) o esgotamento sanitário; iii) a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e iv) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Além disso, a lei estabeleceu entre os princípios fundamentais a universalização do acesso, bem como conferiu prioridade para atendimento das funções essenciais relacionadas à saúde pública, ampliação do acesso dos cidadãos de baixa renda aos serviços e adoção de subsídios tarifários e não tarifários para os usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica para cobrir o custo integral dos serviços.

Com relação à titularidade, estabeleceu municípios e distrito federal, ao passo que permitiu que os mesmos delegassem a organização, regulação, fiscalização e prestação desses serviços a consórcios públicos e convênios de cooperação entre entes federados, conforme art. 241 da Constituição Federal e Lei 11.107, de 2005.

Por meio do marco legal, estabelece-se o papel essencial do Estado e o caráter de serviço público ao saneamento, bem como são definidas regras claras para a delegação dos serviços, dentre as quais a necessidade de planos municipais e de consulta pública; e o reconhecimento do controle social como um dos instrumentos da gestão" (BRITTO, 2012, p. 9). Conforme a autora, a pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC), de 2011, realizada pelo Instituto Brasileiro de Pesquisa e Estatística (IBGE) identificou que 3.114 municípios, em um universo de 5.565, em 2011, não adotaram nenhum mecanismo de controle social dos serviços de saneamento básico, o que corresponde a 56% dos municípios brasileiros. Esse dado revela a importância de se garantir a participação social e o reconhecimento da dimensão política que envolve a oferta, a qualidade e a acessibilidade deste serviço público fundamental.

Mais recentemente, a proposta de alteração do Marco Regulatório do Saneamento foi objeto das Medidas Provisórias 844 e 868, de 2018, que estabeleceram a Agência Nacional de Águas (ANA) como agência regulatória do serviço, substituindo a atribuição dos municípios na regulamentação de águas e esgotos. A ANA ficaria responsável pela regulação tarifária e o estabelecimento de mecanismos de subsídio para a população de baixa renda. Ainda, os contratos de saneamento passariam a ser estabelecidos por licitação, de modo a facilitar a constituição de PPP. Outra medida seria a proibição de contratos de programa, o que interdita a atuação de consórcios públicos na área de saneamento básico (Congresso Nacional, 2019)

As Medidas Provisórias foram arquivadas. Em substituição, foi proposto o Projeto de Lei 3235/2019, que estabelece o novo marco legal do saneamento básico. Entre as medidas está a proibição aos municípios de contratarem diretamente estatais de saneamento com dispensa de licitação e novos prazos para que municípios implementem aterros sanitários. A principal crítica ao projeto de lei é o caráter privatista que confere ao serviço de saneamento, ao abrir o setor para a atuação de empresas privadas; a proibição dos contratos de programa, que permitiam que os municípios contratassem empresas estatais ou consórcios sem licitação; e o impacto sobre os municípios de baixa renda, não atraentes à iniciativa privada. Os deputados opositores à medida afirmam que, ao permitir o avanço dos contratos de concessão, o projeto tende a levar o país a uma situação de maior precariedade, visto que a iniciativa privada não se interessaria pelas regiões em que se registram os déficits na prestação do serviço (Brasil de Fato, 2019).

Os marcos legais ora expostos evidenciam processos de reestruturação, reescalonamento e re-regulamentação impressas pelas reformas neoliberais (BRENNER, 2013), geradoras de transformações no âmbito da administração pública, sobretudo a partir da década de 1990, capazes de estabelecerem novas relações entre o público e o privado no Brasil no âmbito da prestação de serviços públicos. Tanto pela via da alteração dos marcos legais, como pela via dos estudos realizados pelo BNDES para viabilizar a privatização de serviços de saneamento, os processos de mercantilização e de difusão da lógica de mercado estão sendo arranjados em uma variedade de arenas políticas através de instituições do Estado. Verifica-se, nesse contexto, que a área de saneamento básico é a mais recente fronteira de alterações legais nos processos de neoliberalização em curso no país desde a década de 1990.

Klink e Barcellos de Souza (2016) afirmam que

> O estudo da provisão de infraestrutura urbana tem o potencial de lançar luz sobre diversos temas de interesse relacionados à governança, quais sejam: a mudança da estrutura de propriedade das empresas, decorrentes da reestruturação produtiva no setor e sua financeirização; o desafio regulatório nos setores analisados; os novos arranjos contratuais envolvendo as concessionárias e o poder público em vários níveis de governo e empresas públicas; os processos de fragmentação do espaço e novas formas de segregação resultantes dos problemas de conectividade das redes; os modelos de governança "glocal" envolvendo atores locais, regionais, nacionais e supranacionais diante do surgimento de um mercado global de projetos e uma "nova era" de investimentos em infraestrutura, na qual as provisões de infraestrutura ao redor do mundo estão se transformando crescentemente em produtos financeiros. A constituição da infraestrutura materializa e frequentemente reforça os conjuntos de relações de poder dentro das sociedades urbanas. Torna-se necessário desvendar as formas pelas quais os interesses em torno da infraestrutura motivam certos grupos de elite a mobilizar poder para alcançar seus objetivos (KLINK E BARCELLOS DE SOUZA, 2016, p. 291).

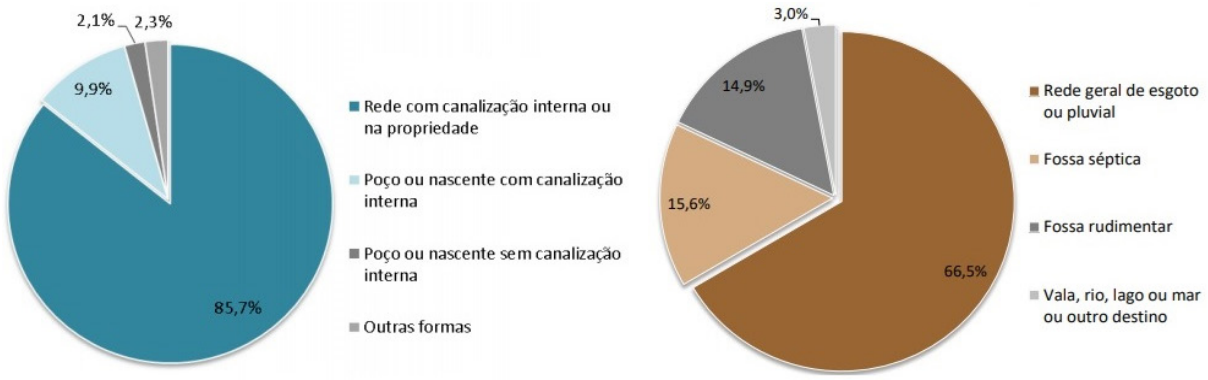
Portanto, compreender o papel do BNDES no processo de neoliberalização do saneamento básico no Brasil permite revelar, a partir da análise em múltiplas escalas, as intenções e interesses em torno das alterações legais e institucionais em curso.

SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Nesta seção serão apresentados dados referentes à coleta e tratamento do esgotamento sanitário, bem como dados da oferta de água potável no Brasil. Segundo dados do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) de 2019, a cobertura de serviço de abastecimento de água potável é maior do que a cobertura de serviço de esgotamento sanitário.

No que se refere ao percentual de domicílios atendidos com abastecimento de água, por forma de atendimento, 85,7% dos domicílios brasileiros são atendidos por rede com canalização interna ou na propriedade e 9,9% por poço ou nascente com canalização interna (Figura 1). Com relação ao esgotamento sanitário, por forma de afastamento, verifica-se que 66,5% dos domicílios são atendidos por rede geral de esgoto ou pluvial, e 15,6% por fossa séptica. O restante tem como forma de afastamento a fossa rudimentar ou vala, rio, lago, mar ou outro destino. Portanto, a universalização do adequado serviço de esgotamento sanitário coloca-se como um desafio a ser enfrentado pela política pública.

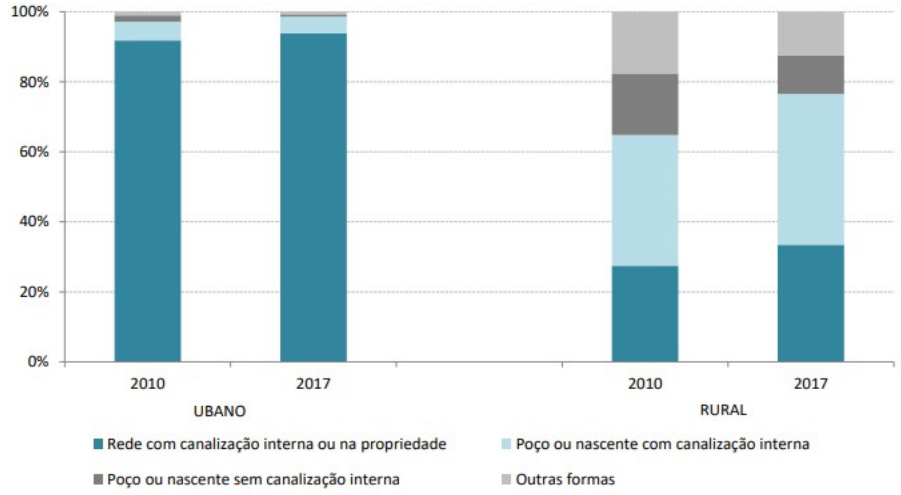
Figura 1: Percentual de domicílios atendidos com abastecimento de água, por forma de atendimento, e de domicílios atendidos com esgotamento sanitário, por forma de afastamento, no Brasil, em 2017, segundo dados da PNAD-Contínua



Fonte: Plansab (2019)

Por outro lado, verifica-se uma diferença significativa entre a cobertura destes serviços nos espaços urbanos e nos espaços rurais do país. No que diz respeito ao abastecimento de água, nas áreas urbanas, o atendimento por rede com canalização interna ou na propriedade, ou por poço ou nascente com canalização interna é de 98,6%, em 2017, com uso predominante de rede em 93,8% dos atendimentos. Nos domicílios rurais, por sua vez, predomina a utilização de poço ou nascente com canalização interna, identificada em 43,1% dos domicílios rurais em 2017 (figura 2).

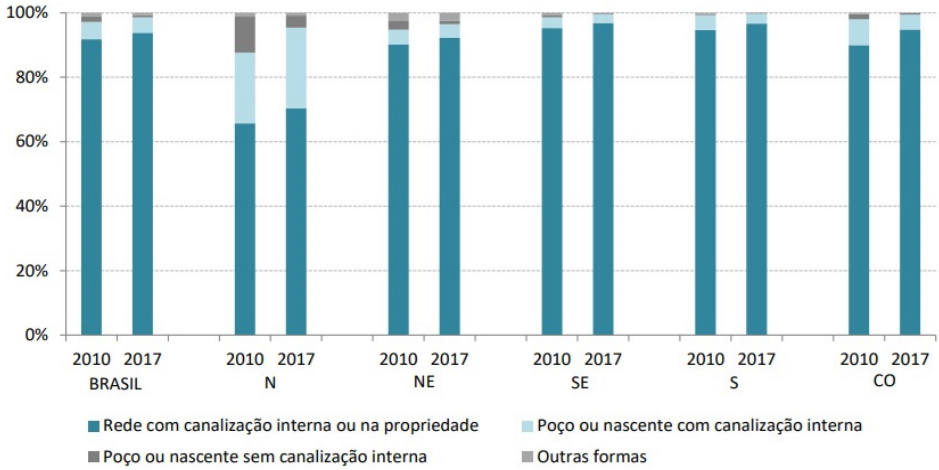
Figura 2: Percentual de domicílios atendidos com abastecimento de água, por forma de atendimento, nas áreas urbana e rural do Brasil, em 2010 e 2017, segundo dados do Censo e da PNAD-Contínua.



Fonte: Plansab (2019)

Além das desigualdades entre áreas urbanas e rurais, verifica-se ainda as desigualdades regionais: nos domicílios urbanos das regiões Nordeste, Sudeste, Centro-Oeste e Sul, o atendimento por rede com canalização interna ou na propriedade, ou por poço ou nascente com canalização interna abrange a quase totalidade dos municípios (acima de 99%). Já a região Norte, ainda que tenha reduzido o *déficit* no abastecimento por essas formas de atendimento entre 2010 e 2017, o atendimento está abaixo de 80% (Figura 3). Por outro lado, com mais de 975 mil domicílios urbanos sem atendimento, a macrorregião Nordeste é a que possui o maior *déficit* em termos absolutos.

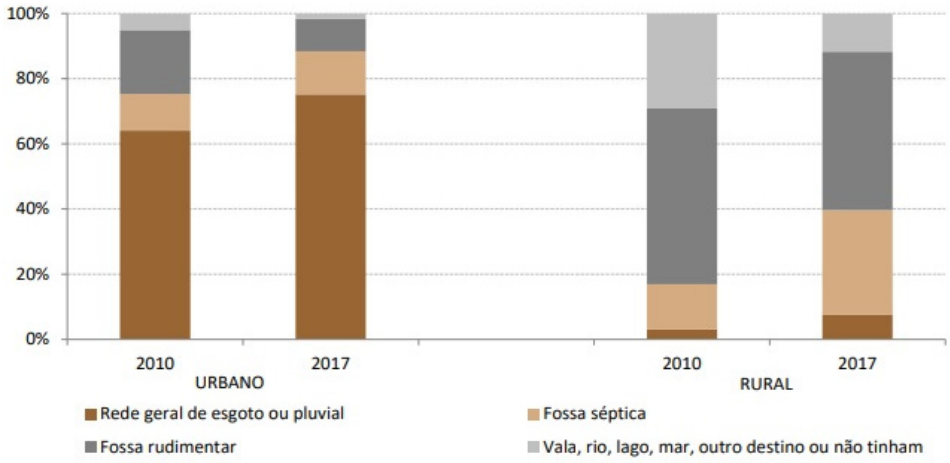
Figura 3 - Percentual de domicílios urbanos atendidos com abastecimento de água, por forma de atendimento, no Brasil e nas macrorregiões, em 2010 e 2017, segundo dados do Censo e da PNAD-Contínua



Fonte: Plansab (2019)

No que diz respeito ao esgotamento sanitário, as diferenças entre a área urbana e área rural também são identificadas. Na área urbana a rede geral de esgoto ou pluvial permanece como a principal forma de afastamento do esgoto sanitário, tendo aumentado de 64,1% para 75,2% entre 2010 e 2017. O atendimento por fossa rudimentar e valas, rios, lagos ou outro destino, por sua vez, correspondem a 9,9% e 1,6%, respectivamente, o que significa que 7,0 milhões de domicílios apresentam *déficit* de atendimento. Já na área rural predominam as fossas rudimentares e valas, rios, lagos ou outro destino, com 48,6% e 11,7%, respectivamente, apesar do aumento de 13,9% para 32% de fossas sépticas entre 2010 e 2017 (figura 4).

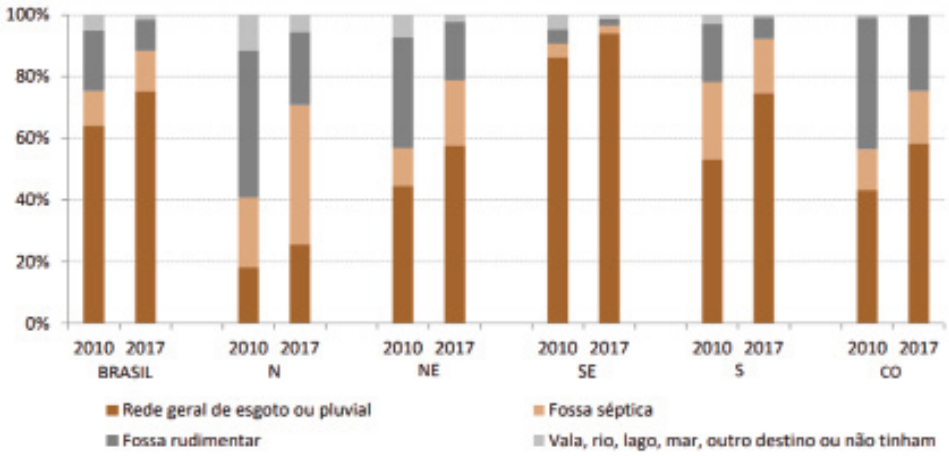
Figura 4: Percentual de domicílios atendidos com esgotamento sanitário, por forma de afastamento, nas áreas urbana e rural do Brasil, em 2010 e 2017, segundo dados do Censo e da PNAD-Contínua.



Fonte: Plansab (2019)

No que tange ao esgotamento sanitário em domicílios urbanos, em termos macrorregionais, é possível observar que Sudeste possui a maior cobertura de saneamento – com 93,4% de domicílios atendidos com fossa séptica ou rede geral de esgoto ou pluvial em 2017. Apesar da redução de 59,4%, em 2010, para 29,2% em 2017, o maior *déficit* relativo ocorre na macrorregião Norte. Em termos de *déficit* absoluto o mesmo é verificado na região Nordeste, "com 3,0 milhões de domicílios urbanos utilizando formas inadequadas de afastamento dos esgotos sanitários" (BRASIL, 2019, p. 33). (Figura 5).

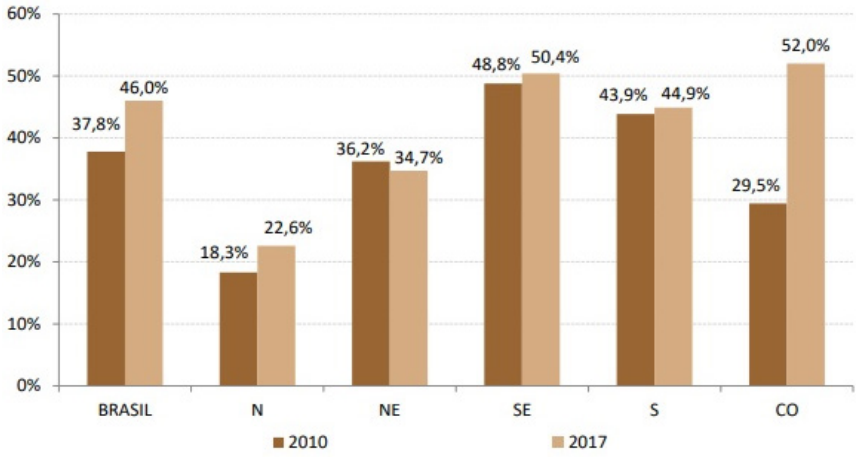
Figura 5. Percentual de domicílios urbanos atendidos com esgotamento sanitário, por forma de afastamento, no país e nas macrorregiões, segundo dados do Censo e da PNAD-Contínua



Fonte: Plansab (2019)

Quanto ao percentual do esgoto gerado que é tratado, a média geral do País que era de 37,8%, em 2010, passa para 46,0% em 2017. Apenas no Nordeste houve redução no índice (de 36,2% para 34,7%). Em 2017 o Centro-Oeste apresentou o maior percentual de esgoto gerado que é tratado, 52,0%. Já o Norte apresentou o menor percentual, 22,6% (Figura 6).

Figura 6: Índice de tratamento dos esgotos gerados no Brasil e nas macrorregiões, em 2010 e 2017, segundo dados do SNIS.



Fonte: Plansab (2019)

Quanto aos resíduos sólidos, o Plano identifica que em 2010, 70,8% dos municípios brasileiros destinavam seus resíduos sólidos domiciliares para lixão ou aterro controlado; em 2017 esse percentual passa para 59,3%. Já os municípios que destinavam seus resíduos sólidos para aterro sanitário, o percentual passa de 29,2% para 40,7% (Plansab, 2019). Por esse aspecto, verifica-se que ocorreu a ampliação de aterros sanitários no país a partir da lei nº 11.445, de 2007.

Em linhas gerais, observam-se os seguintes aspectos: i) há uma diferença significativa na cobertura de abastecimento de água no país, se comparada à cobertura de coleta e tratamento de esgotamento sanitário; ii) verificam-se diferenças entre as coberturas em áreas rurais e áreas urbanas; e iii) persistem as desigualdades macrorregionais, seja na oferta de serviços de abastecimento, seja no esgotamento sanitário, este sendo ainda mais acentuado.

Com o intuito de compreender como o BNDES tem atuado desde 2002 na provisão de saneamento básico do país, serão analisados os contratos de empréstimos da instituição destinados às entidades da administração pública direta, indireta e às concessionárias. Serão identificados o perfil do financiamento, a destinação, os beneficiários e o setores contemplados, de maneira a compreender como o BNDES foi articulado às ações governamentais nos estados e municípios brasileiros, a partir das possibilidades resultantes dos marcos regulatórios vigentes. Portanto, busca-se investigar o papel desempenhado pelo banco na construção do espaço urbano brasileiro à luz das transformações advindas do processo de neoliberalização.

A ATUAÇÃO DO BNDES NO SANEAMENTO AMBIENTAL AO LONGO DAS DÉCADAS DE 2000 E 2010

Com o intuito de compreender a atuação do banco nos serviços públicos, foram analisados os contratos de financiamento para saneamento ambiental, entre 2002 e 2018. O objetivo é compreender como o banco foi articulado às políticas de provisão de saneamento básico no país, diante das desigualdades macrorregionais identificadas, assim como a crescente participação de empresas privadas na provisão desses serviços.

Foram analisados os contratos, cujo instrumento financeiro foram as linhas de crédito para Saneamento Ambiental, Saneamento A e Saneamento B[3]. No universo de 18.471 contratos, cujos valores contratados totalizam R$808,34 bilhões, entre 2002-2018, as operações relacionados ao saneamento ambiental totalizam 383 contratos, o que corresponde a 2,07% dos contratos e somam R$11,84 bilhões, 1,36% dos valores contratados no período. Por esse aspecto, verifica-se que a atuação do banco, no que se refere ao financiamento do saneamento ambiental, é ainda pouco expressiva.

A análise referente aos investimentos por macrorregião revela que, a despeito das desigualdades regionais que caracterizam a provisão desses serviços no país, os contratos do BNDES foram firmados nas regiões mais assistidas pelo serviço, conforme tabela 1.

[3] No âmbito do FINEM, produto com linhas de financiamento acima de R$10 milhões, os projetos Incentivada A tratam-se de remuneração ao banco de 0,9% ao ano; e a Incentivada B, remuneração de 1,3% ao ano (BNDES Finem, 2019).

Tabela 1. Perfil dos contratos do BNDES para o saneamento ambiental por região: número de contratos e valor contratado (2002-2018)

Contratos por região	Número do contrato	Participação %	Valor Contratado (em milhões R$)	Participação %
Centro-Oeste	29	7,6	744,55	6,3
IE	4	1,0	103,43	0,9
Nordeste	23	6,0	997,81	8,5
Norte	15	3,9	709,26	6,0
Sudeste	174	45,4	6667,06	56,6
Sul	138	36,0	2549,40	21,7
Total Geral	383	100,0	11771,51	100,0

Fonte: elaboração própria a partir do BNDES Transparência (2019)

A região Sudeste participa com 45,4% dos contratos em saneamento ambiental, que totalizam R$6,6 bilhões, ou 56,6% do total contratado no período analisado. A região Sul, por sua vez, participa com 36% dos contratos, o que totaliza em valor contratado RR2,5 bilhões, ou 21,7%. As demais regiões em que se verificam as menores ofertas desses serviços, participam com 21,7% do total contratado, e 18,5% do número de contratos.

Ainda que em termos demográficos justifique-se a predominância do Sudeste por concentrar a maior parcela da população, seguida da região Nordeste, os dados reforçam a possibilidade de um aprofundamento das desigualdades regionais brasileiras, visto que apesar de os investimentos em saneamento, habitação, rodovias, entre outros setores, contribuírem para a eficiência e o crescimento econômico do país, seus impactos sobre as economias regionais (estados e municípios) podem ser bastante heterogêneos de maneira a atuar no sentido de concentrar renda e recursos econômicos, o que acentua o problema da desigualdade regional (DOMINGUES *et al*., 2009), sobretudo, se tais investimentos incidirem sobre regiões mais desenvolvidas, como revela a análise das operações do banco estatal.

Com relação aos contratos pelo tipo de investimento, foram identificadas as seguintes atividades na descrição dos contratos[4]: abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais e obras de saneamento ambiental sem especificação. A análise buscou verificar se a atuação do banco responde à necessidade de se promover a universalização do saneamento ambiental, com ênfase no esgotamento ambiental e no manejo de resíduos sólidos.

Tabela 2: Número de contratos e valor contratado por perfil da atividade de saneamento: 2002-2018

Perfil do Contrato	Número do contrato	Participação %	Valor Contratado (em milhões R$)	Participação %
ABASTECIMENTO DE ÁGUA	26	6,8	1956,74	16,6
ABASTECIMENTO DE ÁGUA/ESGOTAMENTO	242	63,2	5909,32	50,2
DRENAGEM E MANEJO DE ÁGUAS PLUVIAIS	3	0,8	88,91	0,8
ESGOTAMENTO SANITÁRIO	55	14,4	2996,73	25,5
MANEJO DE RESIDUOS SÓLIDOS	39	10,2	465,00	4,0
SANEAMENTO AMBIENTAL	18	4,7	354,81	3,0
Total Geral	383	100,0	11771,51	100,0

Fonte: elaboração própria a partir do BNDES Transparência (2019)

Com relação ao perfil das atividades, verifica-se que os contratos estão majoritariamente vinculados à abastecimento de água e ao esgotamento sanitário: 63,2% do número de contratos e 50,2% do total contratado, referem-se a projetos que compreendem as duas atividades. Drenagem e manejo de águas pluviais e manejo de resíduos sólidos são as atividades com menor número de contratos e valores contratados no banco.

[4] As atividades foram compreendidas à luz da definição do saneamento ambiental na Política Nacional de Saneamento Ambiental, lei nº 11.445, de 2007.

Quando a análise se refere às macrorregiões, as atividades de abastecimento de água e esgotamento sanitário é a majoritária em todas as macrorregiões, seja em termos de contratos, seja em valores contratados, com mais de 80% em ambos, o que permite atestar que o banco teve menor protagonismo nas atividades de drenagem de águas pluviais e manejo de recursos sólidos em todas as regiões.

Com relação ao perfil do cliente, verifica-se que os contratos foram realizados com a Administração Direta Municipal, a Administração Direta Estadual, a Administração Indireta e com Empresas Privadas de Saneamento Ambiental. Verifica-se que a Administração Pública Indireta é o principal cliente do banco em termos de número de contratos 176 (46%); e em termos de valores contratados, R$6,8 bilhões (58,1%). Em seguida, identificam-se as empresas privadas, com 156 contratos (40,7%) que totalizam R$3,2 bilhões, ou 27,4% do total contratado (Tabela 3).

Tabela 3. Número de contratos e valores contratados por natureza do cliente: 2002-2018

Natureza do Cliente	Número do contrato	Participação %	Valor Contratado (em milhões R$)	Participação %
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA - GOVERNO ESTADUAL	15	3,9	638,14	5,4
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA - GOVERNO MUNICIPAL	36	9,4	1070,07	9,1
PRIVADA	156	40,7	3228,15	27,4
PÚBLICA INDIRETA	176	46,0	6835,14	58,1
Total	383	100,0	11771,51	100,0

Fonte: elaboração própria a partir do BNDES Transparência (2019)

Com relação às principais empresas da administração indireta, tomando-se como análise o valor contratado, destacam-se a Cia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP), com R$2,9 bilhões e a Companhia de Saneamento do Paraná, com R$978 milhões. A tabela 4 informa ainda que os principais clientes estão nas regiões Sudeste e Sul, a despeito do *déficit* no saneamento identificado nas demais regiões do país.

Tabela 4. Número de Contratos e valores contratados pela Administração indireta, por macrorregião: 2002-2018

Administração Indireta Estadual	Número do contrato	Participação %	Valor Contratado (em milhões R$)	Participação %
Centro-Oeste	16	9,1	237,74	3,5
Saneamento de Goias S/A	16	9,1	237,74	3,5
Nordeste	17	9,7	703,88	10,3
Companhia de Água e esgoto do Ceara CAGECE	3	1,7	184,00	2,7
Empresa baiana de águas e saneamento S/A	14	8,0	519,88	7,6
Sudeste	50	28,4	4055,41	59,3
Cia de Saneamento Básico do estado de São Paulo SABESP	28	15,9	2916,39	42,7
Companhia de saneamento de Minas Gerais COPASA MG	9	5,1	807,67	11,8
Companhia de saneamento municipal - CESAMA	1	0,6	12,81	0,2
Companhia espirito santense de saneamento - CESAN	12	6,8	318,54	4,7
Sul	93	52,8	1838,11	26,9
Companhia de saneamento do Paraná	54	30,7	978,62	14,3
Companhia riograndense de saneamento CORSAN	39	22,2	859,49	12,6
Total	176	100,0	6835,14	100,0

Fonte: elaboração própria a partir do BNDES Transparência (2019)

No que se refere às empresas privadas, as mesmas respondem por 156 contratos, ou 40,7%; e R$3,22 bilhões, ou 27,4% do valor contratado ao longo do período. Nesta categoria, destacam-se o Grupo IGUÁ, com 31 contratos no total de R$896,4 milhões; o grupo AEGEA, com 28 contratos e R$768,7 milhões; Grupo Águas do Brasil, com 15 contratos que totalizam R$495,7 milhões; e o Grupo BRK, com 36 contratos que totalizam R$485,7 milhões. Juntos, totalizam R$2,64 bilhões, ou 22,5% do total dos contratos de financiamento ao saneamento ambiental junto ao BNDES.

O Grupo IGUÁ, antes CAB Ambiental[5], tem em sua composição acionária o FIP IGUÁ (67,76%), um Fundo de Investimentos em Participações Multiestratégica gerido e controlado pela gestora brasileira IG4 Capital, com aporte do fundo de investimento canadense, Alberta Investment Management Corporation (AIMCo) (Valor Econômico, 2018); o FIP Mayin (21,68%), Fundo de Investimento em Participações da VotorantimAsset; e o BNDESPAR, fundo de investimento do BNDES. A Igua atua nos estados de Alagoas, Mato Grosso, Paraná, Santa Catarina e São Paulo, por meio de concessões e parcerias público-privadas.

A companhia AEGEA é constituída pelo grupo Equipav (58,74%), que atua nas áreas de saneamento e mobilidade; pelo fundo GIC, fundo soberano do governo de Singapura (27,56%); o International Finance Corporation (7,14%); e Asset Management Company (6,56%), ambos do Banco Mundial. Estão presentes em 49 cidades do Brasil, em todas as regiões, com destaque para o estado de Mato Grosso, no Centro-Oeste. Tem como forma de atuação as concessões plenas ou as parcerias público-privadas.

O Grupo Águas do Brasil, companhia privada nacional de saneamento ambiental opera 14 concessões nas regiões Sudeste (São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais) e Norte (Amazonas). Seus acionistas são:s Developer S.A.-Grupo Carioca Engenharia; Queiroz Galvão Participações – Concessões S.A.; Trana Participações e Investimentos S.A. e Construtora Cowan S.A.

Já o grupo BRK Ambiental, antes Odebrecht Ambiental, está presente em 180 municípios, em todas as regiões do país. É controlado pela companhia canadense Brookfield, que detém 70% das ações e pelo FI-FGTS, Fundo de Investimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, que detém 30% do capital social da empresa.

Contribuiu para a participação privada no saneamento ambiental a Lei de Concessões e a Lei de Parcerias Público-Privada, ao permitirem que a atividade de saneamento básico no Brasil se tornasse espaço de acumulação e diversificação para grupos privados. A partir da composição societária das companhias[6], verificam-se os fundos de investimentos privados e os fundos públicos como principais investidores no saneamento ambiental no Brasil, ao lado de empresas cuja atividade originária é a construção civil.

A próxima seção analisa o papel do BNDES enquanto estruturador de modelos de gestão e oferta de serviços de saneamento no país.

O BNDES E A ABERTURA DE SERVIÇOS E EQUIPAMENTOS PÚBLICOS AO CAPITAL PRIVADO

O BNDES não é somente um financiador de projetos. A instituição tem atuado crescentemente enquanto estruturador de modelos de gestão e oferta de serviços. Esse papel ficou claro em entrevista realizada com a Superintendente da Área de Saneamento Ambiental do banco[7]. Além de focar na realização de estudos para arranjos institucionais que promovam a atuação da iniciativa privada nos serviços e equipamentos públicos – visando que os mesmos sejam replicáveis, o BNDES também atua em demandas específicas da Administração Pública Direta. Por esse aspecto o banco tem constituído um corpo técnico e área voltados para o processo de desestatização.

Quanto ao papel do Banco no que diz respeito aos arranjos institucionais, as mudanças de diretrizes e de cenários das políticas públicas para o setor, a superintendente afirmou que

> A gente acha que como banco de desenvolvimento a gente tem um pouco essa missão de ser o assessor deste ente público em relação a projetos que ele leva à iniciativa privada. E aí vai, *lato sensu,* ser uma concessão pública, uma PPP [parceria público privada], enfim. Algum nível de introdução ali do privado em investimentos que por natureza, definição inicial são incumbências originais ali do ente público. E por quê? Porque no fundo se espera que esses projetos, assim, para o seu sucesso, [...] sejam financiáveis. É muito difícil executar o tamanho da infraestrutura que o país precisa [entrevista realizada em junho de 2018].

5 Quando CAB Ambiental, a companhia tinha como acionista controladora a Galvão Participações, do grupo Queiroz Galvão.

6 Informações obtidas nos sites das empresas.

7 Entrevista realizada em 2018 no âmbito do programa de pesquisa BNDES: *grupos econômicos, setor público e sociedade civil no contexto nacional e internacional*, coordenado pelo professor Carlos Vainer, Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza (ETTERN/IPPUR/ UFRJ).

As medidas de redimensionamento e reorientação do banco que passaram a ser adotadas a partir de 2016, no governo Michel Temer (2016-2018) - entre elas a decisão de devolver R$280 bilhões ao Tesouro Nacional, e a substituição da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) pela Taxa de Longo Prazo[8], foram consideradas para reforçar este papel estruturador do BNDES:

> As pessoas ficam o tempo todo dizendo que "o BNDES financia muito, tem uma participação muito alta, *funding* muito subsidiado e isso que fazia o *crowding out* do mercado. E aí o momento atual é bom inclusive para ver que o BNDES talvez financie menos, participe menos, tem um conjunto menor de projetos e igualmente o mercado não veio. Não veio porque os riscos são os mesmos [...]. Então, assim, esse nosso papel estruturador, ele vem ao encontro dessa percepção e isso a gente entende que é em nosso benefício e em benefício dos demais atores também. Então, a gente não acha que a indução ao mercado privado participar mais é obrigação do BNDES participar menos, então indução é diminuir a percepção dos riscos que impedem o mercado participar mais.
>
> Enfim, então, a gente acha que essa tarefa do estruturador, ela é fundamental. A tarefa do financiador é importante, vai continuar sendo feita. A expectativa é que ela consiga ser mais bem-feita em razão dessa participação, desse momento anterior, e aí tem uma série de deveres de casa internos mesmo. Adaptação a metodologias, diria assim mais na fronteira do conhecimento da estruturação desses projetos [entrevista realizada em junho de 2018].

Tal atuação voltada à ampliação da participação da iniciativa privada nos serviços e equipamentos públicos, apesar de não ter sido inaugurada após 2016, tem se aprofundado de forma acelerada. É importante ressaltar a Emenda Constitucional 95, que impõe o teto do gasto ao setor público, não superior à inflação; e as Medidas Provisórias 844 e 868, de 2018, substituídas pelo Marco Regulatório do Saneamento Básico (PL 3.261/2019). Tais alterações legais e constitucionais têm concorrido para ampliar a participação privada no saneamento básico.

Com relação à estruturação de projetos de saneamento, o banco é o condutor dos processos de concessões e outras formas de desestatização de ativos relacionados ao Programa de Parcerias para Investimentos (PPI)[9], do Governo Federal. Para a primeira fase do programa, o BNDES priorizou o setor de saneamento ambiental, cuja justificativa é o *déficit* que o país tem nesse setor, com impactos na "saúde, qualidade de vida, na produtividade na educação e no trabalho, no meio ambiente e na geração de renda e empregos". Três projetos de concessão dos serviços de distribuição de água, coleta e tratamento de esgoto, indicados pelo BNDES, foram aprovados pelo PPI para qualificação. Atualmente, os serviços estão sob a responsabilidade das seguintes empresas: Companhia Estadual de Água e Esgoto do Rio de Janeiro (CEDAE); Companhia de Águas e Esgotos do Estado de Rondônia (CAERD); e a Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA)[10], todas concessões da Administração Pública Indireta.

O Banco atua na estruturação de projetos identificando oportunidades para atuação da iniciativa privada, de modo a conduzir o processo desde a fase de estudos e modelagem, até a assinatura do contrato de concessão entre os governos estaduais e as concessionárias. Maria Silvia Bastos, presidente do Banco entre de junho de 2017 a maio de 2018 foi a primeira a tomar a iniciativa (seguida pelos presidentes que a sucederam) de realizar um conjunto de estudos que fiquem à disposição de governadores, visando "exponenciar" o argumento supostamente técnico, frente ao componente político, visto como capaz de interromper procedimentos de desestatização em curso.

> Não é um componente que se possa subestimar [o componente político]. [...] Porque também, eleição a cada quatro anos, a gente poderia dizer assim "que surpresa!", não é?
>
> [...] a gente imagina que para o próximo governador será muito útil chegar no dia 1º de janeiro (certamente ele vai ter outras prioridades, mas...) quando ele puder olhar essa questão do saneamento, ele terá um conjunto de estudos prontos na mão dele, e estudos que a gente entende como bons estudos, detalhados. E que chegaram numa fase de produção do edital de lei autorizativa. Enfim, com todos os instrumentos minutados para que se ele quiser ele possa executá-los. A gente achou que isso seria valioso para o país e para aqueles Estados em qualquer circunstância.
>
> Não é só privatizar as companhias estaduais. Tem vários modelos de subdelegação. Então, na verdade, a companhia estadual continua existindo, mas *pra* um conjunto de municípios ela subdelega a prestação daquele serviço. Então entra um privado contratado por ela... Tem várias, várias conformações. A gente acha que esse era um movimento bom de ser feito. [entrevista realizada em junho de 2018].

[8] A Medida Provisória nº 777, de 26/04/2017 mudou o custo financeiro básico do BNDES da Taxa de Juros de Longo Prazo para uma nova taxa, a Taxa de Longo Prazo, que deverá "fazer o custo do *funding* institucional do BNDES para apoio a novos projetos convergir linearmente num prazo de cinco anos para a taxa negociada em mercado secundário de um título público indexado ao IPCA, de prazo de cinco anos, a NTN-B, eliminado o custo fiscal implícito decorrente da diferença de remuneração entre os recursos emprestados ao BNDES e o custo do serviço da dívida pública" (PEREIRA e MITERHOF, 2018).

[9] O PPI lançado em foi criado pela lei nº 13.334, de 2016, com a finalidade de ampliar e fortalecer a interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio de contratos de parcerias e outras medidas de desestatização.

[10] https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/ppi. Acesso em 02/07/2019.

Uma das maneiras de promover modelos vantajosos à iniciativa privada, considerando o atual contexto de redimensionamento e redirecionamento do Banco e a mudança das taxas de juros praticadas, é realizar estudos que proponham a possibilidade de subsídio cruzado: condicionando a atuação da iniciativa privada no abastecimento de água à atuação na coleta de esgotamento sanitário, com o intuito de universalizar o serviço. A ideia é que o detentor da concessão de água realize os investimentos em esgotamento sanitário, de modo que o pagamento pela água financie a universalização do esgoto.

No entanto, algumas fragilidades desse modelo podem ser elencadas: i) o fato de os usuários pagarem por água e esgoto em regiões em que ainda não há o serviço de esgotamento sanitário, caso se neguem a esse pagamento, terão o abastecimento de água cortado; ii) o fato de usuários de baixa renda não terem condições de pagar pelos serviços de abastecimento de água e terem o serviço cortado até quitar a dívida; iii) o interesse de empresas privadas pela prestação do saneamento em regiões de baixa renda pode ampliar a desigualdade. Portanto, a questão que se coloca é quanto à capacidade de se enfrentar o *déficit* em saneamento básico e promover sua universalização por meio de um modelo privado, em um contexto de profunda desigualdade, assim como a viabilidade de se garantir a modicidade tarifária e programas específicos para a provisão do serviço de saneamento básico para a população de baixa renda sem a atuação do Estado enquanto prestador.

Apesar do papel do BNDES na modelagem capaz de garantir a atração privada à atividade de saneamento, os estudos do banco não estabelecem mecanismos para a regulação de preços das tarifas, o que evidencia que apesar do empenho em privatizar os serviços, desconsidera as desigualdades de renda na sociedade brasileira. Britto (2019) aponta que o *déficit* em saneamento se concentra na população com baixa capacidade de pagamento de tarifas, em áreas onde a viabilização do acesso demanda investimentos importantes. É evidente, portanto, a contradição entre a lógica do lucro e o atendimento à população mais vulnerável – aspecto antes previsto pela lei 11.455/2007.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados do Plansab mostram que algumas ações foram tomadas a partir da Lei 11.445 de 2007 no sentido de qualificar a questão do saneamento no Brasil e de compreender as peculiaridades do *déficit* de cobertura do atendimento no país. Como uma futura agenda de pesquisa, cabe compreender como se deu a redução do *déficit* evidenciado no Plansab, de forma a verificar o papel de políticas governamentais voltadas à ampliação de infraestruturas e serviços. Verificou-se que o BNDES atuou de forma incipiente no financiamento de projetos visando a ampliação desta cobertura, bem como reforçou as desigualdades regionais, visto que tanto em número de contratos como em valores, os principais clientes estão nas regiões de maior cobertura dos serviços de saneamento básico, seja abastecimento de água, seja esgotamento sanitário.

Ainda, verifica-se que apesar da necessidade de se ampliarem os aterros sanitários, o financiamento a essa atividade é de menor monta. Por outro lado, a instituição financeira estatal tem sido um agente ativo no sentido de estruturar projetos de privatizações e concessões deste setor, como pode ser atestado pela entrevista com a Superintendente da Área de Saneamento do Banco.

Enquanto o Brasil intensifica o processo de privatização de serviços essenciais, um estudo realizado pelo *Transnational Institute* (TNI) - centro de estudos em democracia e sustentabilidade sediado na Holanda - mostra há uma tendência pela reestatização de serviços. Segundo o estudo, desde o ano de 2000, cerca de 884 serviços foram reestatizados. Mais do que isso, as reestatizações aconteceram sobretudo em países centrais do capitalismo. No topo do ranking estão: i) Alemanha, com 348 reestatizações; ii) França, com 152 reestatizações; iii) Estados Unidos, com 67 reestatizações; iv) Reino Unido, com 65 reestatizações e; v) Estanha, com 56 reestatizações. Os motivos levantados pelo relatório dizem respeito ao fato de as empresas privadas priorizarem o lucro, fazendo com que os serviços ficassem caros e não serem necessariamente acompanhados por melhoria da qualidade (KISHIMOTO E PETITJEAN, 2017).

O que se verifica é que a atuação do banco tem sido voltada não mais para a ampliação dos investimentos em infraestrutura de saneamento básico, mas para viabilizar a participação privada nesses serviços, com ênfase na desestatização de empresas da administração indireta, em consonância com as reformas regulatórias na área de saneamento no país. Nesse sentido, mais uma vez o banco se mostra articulado às políticas públicas em curso, evidenciando o papel ativo do Estado no processo de comoditização dos serviços públicos, no âmbito do processo de neoliberalização. Tais aspectos suscitam incertezas diante das mudanças regulatórias em curso e do empenho do banco público em privatizar serviços essenciais como o de saneamento básico.

REFERÊNCIAS

BARROSO, L.R. Saneamento Básico: competências da União, Estados e Municípios. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico. Número 11. Ago/Set/Out 2007, Salvador, Bahia. Disponível em http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-11-AGOSTO-2007-LUIS%20ROBERTO%20BARROSO.pdf Acesso em janeiro de 2017.

BNDES Transparência. Central de Downloads. Operações contratadas na forma direta e indireta não automática (2002-2019). Disponível em https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/centraldedownloads# Acesso em maio de 2019.

BNDES FINEM. Disponível em https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/bndes-finem/bndes-finem Acesso em 10/07/2019.

BRANDÃO, C. A. Estratégias hegemônicas e estruturas territoriais: o prisma analítico das escalas espaciais. Bahia Análise & Dados, v. 21, p. 303-313, 2011

BRASIL. Plano Nacional de Saneamento Básico: PLANSAB. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2019. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/plansab/Versaoatualizada07mar2019_consultapublica.pdf Acesso em junho de 2019.

BRAGA, J.C.deS.; MEDICI, A.C.; ARRETCHE, M. Novos horizontes para a regulação do sistema de saneamento no Brasil. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, nº29 jan-mar. 1995.

BRASIL DE FATO. Senado aprova privatização de saneamento; áreas vulneráveis podem ficar desatendidas. 06/06/2019. Disponível em https://www.brasildefato.com.br/2019/06/06/senado-aprova-privatizacao-de-saneamento-areas-vulneraveis-podem-ficar-desatendidas/ Acesso em 15/07/2019.

BRENNER, N. New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood. Oxford: Oxford University Press, 2004, 351p.

BRITTO, A.L. A gestão do saneamento no Brasil desafios e perspectivas seis anos após a promulgação da Lei 11.455/2007. Revista e-metropolis, v. 11, n. 3, p. 8-18, 2012.

BRITTO, A.L. Água e esgoto: uma privatização selvagem. OUTRASPALAVRAS. Publicado em 27/06/2019. Disponível em https://outraspalavras.net/cidadesemtranse/agua-e-esgoto-uma-privatizacao-selvagem/.Acesso em 05/07/2019.

BRITTO, A. L. N. P."A Regulação dos serviços de saneamento no Brasil: perspectiva histórica, contexto atual e novas exigências de uma regulação pública". In: IX Encontro Nacional da ANPUR, 2001, Rio de Janeiro. Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro: ANPUR, 2001. v. 3. p. 1080-1093.

CAMARA DOS DEPUTADOS (a). Notícias. Comissão especial aprova MP do Saneamento Básico. 07/05/2019. Disponível emhttps://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/CIDADES/576026-COMISSAO-ESPECIAL-APROVA-MP-DO-SANEAMENTO-BASICO.html Acesso em 10/07/2019.

CAMARA DOS DEPUTADOS. (b) Projeto retoma MP de marco legal do saneamento básico. Disponível em https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/CIDADES/577477-PROJETO-RETOMA-MP-DE-MARCO-LEGAL-DO-SANEAMENTO-BASICO.html Acesso em 10/07/2019.

COSTA, F. L. DA. Brasil, 200 anos de Estado, 200 anos de administração pública, 200 anos de reformas. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, set/out 2008

DOMINGUES, E.P.; MAGALHÃES, A,S.; FARIA, W.R. Infraestrutura, crescimento e desigualdade regional: uma projeção dos impactos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em Minas Gerais. 2009. Disponível em http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/1148/1049 Acesso em maio de 2017.

FERRAZ, J.C.; LEAL, CFC; MARQUES, FS; MITERHOF, MT. O BNDES e o financiamento do desenvolvimento. REVISTA USP, São Paulo, n.93, p. 69-80 março/abril/maio 2012

KISHIMOTO S., and O. PETITJEAN (eds.). Reclaiming Public Services: How cities and citizens are turning back privatisation. 2017. Amsterdam: Transnational Institute. TNI Disponível em: https://www.tni.org/files/publication-downloads/reclaiming_public_services.pdf

KLINK, J.; BARCELLOS DE SOUZA, M. De uma economia política das escalas espaciais a uma agenda renovada para estudos críticos espaciais. In: Escalas Espaciais, Reescalonamentos e Estatalidades: Lições e desafios para a América Latina. Carlos Antônio Brandão, Victor Ramiro Fernandéz e Luiz Cesar Queiroz Ribeiro (Orgs). Rio de Janeiro, Letra Capital: 2016.

NASCIMENTO, E.R.. Gestão Pública. 3ª Edição, São Paulo, Saraiva, 2014

PECK, J.; THEODORE, N.; BRENNER, N. Depois da Neoliberalização. Cadernos Metrópole, Volume: 14, Nº: 27, jan/jun 2012

PEREIRA T. R; MITERHOF, M. T. O Papel do BNDES e o financiamento do desenvolvimento: considerações sobre a antecipação dos empréstimos do Tesouro Nacional e a criação da TLP. Economia e Sociedade, 2018.

VALOR ECONÔMICO. Fundo do Canadá fará aporte de 400 milhões na Igua Saneamento. 30/07/2018. Disponível em https://www.valor.com.br/empresas/5698779/fundo-do-canada-fara-aporte-de-r-400-milhoes-na-igua-saneamento Acesso em 15/07/2019

SÍTIOS ELETRÔNICOS

AEGEA. Composição Acionária. Disponível em http://ri.aegea.com.br/governanca-corporativa/composicao-acionaria/ Acesso em 12/07/2019

EQUIPAV. Nossa História. Disponível em https://www.grupoequipav.com.br/nossa-historia/ Acesso em 12/07/2019.

GRUPO ÁGUAS DO BRASIL. Disponível em https://www.grupoaguasdobrasil.com.br/segmento-industrial/nossos-negocios/ Acesso em 14/07/2019

IGUASA. Composição Acionária. Disponível em https://www.iguasa.com.br/quem-somos/composicao-acionaria/ Acesso em 14/07/2019.

INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION. World Bank Group. Disponível em https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/corp_ext_content/ifc_external_corporate_site/home Acesso em 13/07/2019

PPI. PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS. Disponível em https://www.ppi.gov.br/sobre-o-programa Acesso em 10/07/2019.

O ESTADO DE BEM-ESTAR A PARTIR DE CASOS EMBLEMÁTICOS: UMA ANÁLISE DE INTENÇÕES, ESTRATÉGIAS E CENÁRIOS

THE WELFARE STATE FROM OF EMBLEMATIC CASES: AN ANALYSIS OF INTENTIONS, STRATEGIES AND SCENARIOS

ANA FLÁVIA CAMPOS SOARES DE CARVALHO (UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE)

RESUMO:

Temos como propósito desse estudo o entendimento do Estado de Bem-Estar Social. Acredita-se que este conhecimento prévio funcione como indutor primário para uma reflexão a respeito das políticas públicas sociais, advindas dos direitos fundamentais de segunda geração, existentes ou necessárias em um determinado local. Este estudo é resultado de uma densa e neutra (apartidária) pesquisa bibliográfica. Dessa forma, é possível conhecer os exemplos emblemáticos de como os Estados se tornaram "férteis" para que assim se desenvolvessem as mais diversas políticas de bem-estar no mundo. Estes casos notáveis são apresentados como indutores do bem-estar e de suas políticas sob as diversas perspectivas encontradas: processo de conquista social; intenções do Estado (como pacto para manutenção de poder, ou gestão de calamidade); e de seus agentes; bem como do contexto econômico- social apresentado em cada situação.

Palavras-chave: estado; bem-estar; políticas.

ABSTRACT:

We have as purpose of this study the understanding of the Welfare State. It is believed that this prior knowledge functions as a primary inducer for a reflection on social public policies, derived from the fundamental rights of second generation, existing or necessary in a certain place. This study is the result of a dense and neutral (nonpartisan) bibliographic search. In this way, it is possible to know the emblematic examples of how the states have become "fertile" in order to develop the most diverse welfare policies in the world. These remarkable cases are presented as inducers of well-being and of their policies under the diverse perspectives found: process of social conquest; State intentions (as a pact to maintain power, or management of calamity); and its agents; as well as the economic and social context presented in each situation.

Keywords:state; welfare; policies.

INTRODUÇÃO

Temos como propósito desse estudo o entendimento do Estado de Bem Estar Social. Acredita- se que este conhecimento prévio funcione como indutor primário para uma reflexão a respeito das políticas públicas sociais, advindas dos direitos fundamentais de segunda geração, existentes ou necessárias em um determinado local. Bem como se pretende que sirva de contribuição para debate. Heródoto já dizia: "Pensar o passado para compreender o presente e idealizar o futuro".

Neste sentido, objetivando o cumprimento do proposto, são apresentados os fundamentos e argumentos teóricos, históricos, e político-econômicos que estão na base da formatação do bem-estar e proteção social. Sendo possível conhecer os exemplos emblemáticos de como os Estados se tornaram "férteis" para que assim se desenvolvessem as mais diversas políticas de bem-estar no mundo. Estes notáveis paradigmas são apresentados como indutores do bem-estar e de suas políticas sob as diversas perspectivas encontradas: processo de conquista social; ciclos de crise e suas resoluções; análise de intenções do Estado (como pacto para manutenção de poder, ou gestão de calamidade), de seus agentes, dos líderes sociais, da população, do mercado e da elite em geral; bem como do contexto econômico-social apresentado em cada situação.

Este estudo é resultado de uma densa e neutra (apartidária) pesquisa bibliográfica. Foram consideradas correntes e ideologias distintas.

Para propiciar uma melhor compreensão acerca das políticas sociais no contexto do Estado de Bem-Estar- objeto deste estudo- serão apresentadas premissas que ajudarão na construção de reflexões.

1. É fundamental o entendimento do ciclo das ideologias político-econômico-sociais do Estado e de suas crises que, genericamente, funciona da seguinte maneira: I. Liberalismo[1] com a defesa do Estado mínimo, do livre mercado (laissez-faire) e da propriedade privada, consoantes com o desenvolvimento do sistema capitalista; II. Estado Social, quando os efeitos negativos dessa primeira fase começam a surgir em desfavor do povo e, políticas passam a ser adotadas por meio de Estado interventor; e III. O Neoliberalismo, quando os gastos públicos passam a ser questionados como impulsionadores de uma possível nova crise, reafirmando assim, as ideias liberais. Mas que agora estão adaptadas ao novo cenário de conquistas sociais e constitucionais.

Fig. I: Ciclo das ideologias do Estado



Fonte: Imagem criada pela autora.

Através da figura I, podemos interpretar que as crises são grandes responsáveis por mudanças na ideologia vigente nos Estados.

2. Durante toda trajetória política do mundo, quando em um determinado local há alguma ameaça ao sistema político-econômico-social presente, (população desagradada com o governo, ou ainda uma potencial crise financeira, por exemplo) os líderes regentes deste sistema (sejam os grandes empresários, governantes do Estado, etc.) têm de utilizar estratégias para atenuar as tensões, mas, utilizando meios que continuem garantindo seus interesses.
3. Considera-se neste artigo "o povo" como detentor de "poder" no sentido de que, independentemente do tipo de governo estabelecido, ele pode vir a ter grande influência. Por exemplo, quando a população se encontra em situações de constante descontentamento (seja qual for) torna-se uma ameaça ao sistema econômico-político presente.

Todavia, neste contexto, um adendo faz-se necessário: o ciclo ideológico aqui tratado não acontece simultaneamente em todos os países.

[1] Neste primeiro momento, consideraremos o liberalismo apenas como a ideologia responsável pelos princípios da liberdade econômica que defende o estado mínimo. Contudo, reconhecemos a vastidão desse assunto quanto: a) às "fases" ou "tipos" de liberalismo e suas particularidades. Segundo interpretação de Mequior (2016), os primeiros liberais não pregam exatamente a mesma coisa que os liberais mais contemporâneos. Estes primeiros lutavam contra o absolutismo, por exemplo. Para ele, na medida em que a história transcorre e eventos importantes acontecem, vai havendo uma adaptação desse liberalismo; b) quanto à sua importância na conquista dos direitos fundamentais de primeira dimensão no mundo.

Assim como as políticas de bem-estar social também não. É necessário prudência para evitar generalizações que ultrapassem os limites dos casos específicos, que serão abordados, e, de suas realidades.

Neste cenário, serão dispostos episódios históricos que permitiram a inserção de políticas sociais, voltadas para o bem-estar, sendo sugerido por quem vos escreve as seguintes leituras de análise:

a. Exame destes casos a partir do princípio da manutenção do sistema dominante (e de sua elite), sendo necessário um pacto com/para o povo[2] para manutenção desse poder;
b. Altruísmo dos que gerem para manutenção/imposição da paz (bem-estar) dos cidadãos em situações de premência;
c. Adoção de políticas advindas do bom senso por parte dos gestores, visando o funcionamento ideal do Estado.

ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

Como vimos, de maneira sinótica introdutória, há três configurações ideológicas político- econômico-sociais do ciclo do Estado que contextualizam as políticas sociais para o bem-estar: o Estado Liberal; o segundo, Estado Social e, por fim o Estado Neoliberal. Consideraremos o Estado de Bem-Estar Social nesta segunda configuração. Sendo esta, para Behring (2000), o período em que ocorreu a generalização da política social, a expansão das políticas sociais a partir de uma expansão do estado em suas funções políticas e econômicas.

Para entender o Estado de Bem-Estar Social, é preciso entender quais foram os movimentos históricos que fizeram acontecer o declínio do estado liberal até chegarmos ao estado social. Destacaremos elementos históricos de extrema relevância que vão dar base para construção do então Walfare State.

CONCEITOS DIFUNDIDOS E INFORMAÇÕES PRELIMINARES

De acordo com Marshall (1950), os Estados de Bem-Estar Social devem ser entendidos como institucionalidades capazes de intervir nos processos de produção e distribuição da riqueza. Idealmente, busca-se com estas institucionalidades proteger os indivíduos contra aquilo que limita sua capacidade de atender as necessidades fundamentais, isto é: aquelas que estão associadas às diferentes fontes de insegurança das quais está sujeita a vida no capitalismo. Trata-se, pois, de um dever do Estado e um direito dos indivíduos, decorrente da sua condição de cidadãos.

Como escreve Cruz (2007), um conceito, para a operação científica, é que o Estado de Bem- Estar é o produto da reforma do modelo clássico de Estado Liberal que pretendeu superar as crises de legitimidade que este possa sofrer. Caracteriza-se pela união da tradicional garantia das liberdades individuais com o reconhecimento dos direitos coletivos de certos serviços sociais que o Estado providencia, pela intervenção, aos cidadãos, de modo a proporcionar iguais oportunidades. Para esse autor, o Estado de Bem-Estar se distancia da concepção liberal de que a liberdade e o desenvolvimento das atividades privadas só podem ser garantidos através da limitação das funções do Estado.

> O fato se explica pelo caráter concentrador da organização político- administrativa do Estado Moderno, a qual se foi manifestando na medida em que os problemas sociais irrompiam por conta da concepção liberal da sociedade individualista, constituída somente por indivíduos absolutamente livres. Essa concepção própria do Liberalismo passou a submeter grande parte das populações a condições miseráveis de vida. (CRUZ, 2007:2)

Diante dessa realidade, o Estado passou a chamar para si a solução dos problemas sociais emergentes, principalmente, através de sua principal característica: a intervenção direta nos domínios econômico, social e cultural.

[2] Podendo ser lido como trabalhadores, a depender do caso.

CASOS EMBLEMÁTICOS:

CONQUISTA DOS DIREITOS PELA CLASSE TRABALHADORA

A primeira e uma das mais importantes circunstâncias históricas propulsoras do bem-estar é a conquista dos direitos[3] pela classe trabalhadora. A luta de classes, no fim do século XIX, possibilitou a socialização da política, onde a sociedade civil pudesse participar mais ativamente das políticas dirigidas pelo Estado.

Dentro desse processo de luta de classe, quando os trabalhadores conquistam seus espaços de poder e de participação política e, começam a se organizar a partir de partidos de forma mais profícua as funções do estado são alargadas. Assim, o pensamento liberal vigente passa a ser questionado e vai sendo tecido apreensão dentro do Estado.

PROCESSO DE MONOPOLIZAÇÃO DO CAPITAL

Outro elemento histórico é o processo de monopolização do capital[4]. De acordo com Goldenstein (1986), o que se convencionou chamar de capitalismo monopolista pode ser percebido (com mais clareza nos países desenvolvidos) por meio de uma série de características decorrentes de mudanças que se deram no interior do modo de produção capitalista. Dentre elas, destacam-se as seguintes: a) o desenvolvimento das empresas gigantes e a mudança da base de acumulação; b) a emergência de novas relações entre a propriedade e o controle do capital, bem como de novas técnicas de gerência; c) o desenvolvimento da indústria cultural e de sua "xifópaga", a publicidade (que se torna peça fundamental no processo de realização do valor e da mais-valia), bem como do crédito e do capital financeiro; d) a extensão da educação formal tendencialmente a toda a sociedade; e) a incorporação sistemática da ciência pelo processo produtivo; f) a liberação do capital de suas limitações técnicas e financeiras, ao mesmo tempo em que sua realização se torna mais problemática; g) a internacionalização, cada vez maior, do modo de produção.

> Estas características remetem um processo mais amplo de racionalização da dominação capitalista. De fato, é na etapa monopolista que a racionalidade capitalista parece atingir historicamente seu desenvolvimento máximo. Trata-se de um desenvolvimento em um duplo sentido; onde já existia previamente, esta racionalidade aprofunda-se a níveis talvez sequer imaginados no passado e desenvolve mecanismos mais acabados para se realizar. De outro lado, ela se expande para além do âmbito da chamada produção material, subordinando novas dimensões da sociedade, e penetrando-a por todos os seus poros. (GOLDENSTEIN, 1986:5)

Capitalismo monopolista é a fase do capitalismo que Adorno (1962) denominou socialização total, ou seja: as malhas do todo se vão entrelaçando, cada vez mais estreitamente, segundo o modelo do ato de troca. A consciência individual tem um âmbito cada vez mais reduzido. Ao mesmo tempo, a aparência de liberdade faz com que a reflexão sobre a própria escravidão seja muito mais difícil do que o era quando o espírito se encontrava em contradição com a aberta opressão. Em consonância, Behrinh (2000) acredita que (...)

> Cada vez mais o mercado vai ser liderado por grandes monopólios, e a criação de empresas vai depender de um grande volume de investimento, dinheiro emprestado pelos bancos, numa verdadeira fusão entre o capital financeiro e o industrial. (BEHRING 2000:7-8)

A revolução tecnológica também é considerada um indutor da monopolização do capital, no sentido em que proporciona o aumento da produção. Essa produção levou a uma centralização e uma concentração de capital, criando grandes corporações e grandes empresas. Até então, o imperialismo pregava o investimento individual, embora que o processo de monopolização tenha deixado claro que não era tão simples deter os meios de produção, sendo necessário um grande investimento, um vasto poder para liquidar inclusive, a concorrência (já que as grandes empresas compravam os menores). Então, conforme o capitalismo vai se tornando complexo, e, as grandes corporações vão dominando, problemas paralelos passam a emergir, pondo as ideias liberais clássicas em xeque.

3 Marshall (1950) afirma existirem três classes de direitos: os direitos civis, que envolvem as liberdades individuais; os direitos políticos; e o social (que envolve a participação na política social).

4 Trata-se da fase do capitalismo posterior a "concorrencial".

REVOLUÇÃO RUSSA

Outro processo relevante para pensar a transição do estado liberal para o social no século XX é a Revolução Socialista em 1917, na Rússia. Bem como suas preliminares desde 1905, pelo menos.

É comum que revoluções sejam antecedidas por períodos de grande insatisfação popular. Isso não foi diferente com a Revolução Russa. Alguns dos principais fatores que levaram a Revolução foram: a pobreza e miséria. Devido à crise socioeconômica e a insatisfação do povo, uma série de acontecimentos estruturaram a Revolução Russa.

Vale ressaltar, que a Revolução Russa é cheia de acontecimentos e pormenores[5], e vem sendo germinada anos antes de 1917, onde, primeiramente, derrubou o Czarismo que era o governo da época[6].

Nessa época, a Rússia, juntamente com Reino Unido, Alemanha, França e Áustria-Hungria, era um dos principais países da Europa. Contudo, os russos ficaram para trás na Revolução Industrial e viram seus vizinhos modernizarem-se e investirem na indústria, enquanto a Rússia continuava sendo uma economia agrícola. Nesse contexto, o Império Russo ficou conhecido como o "Gigante dos Pés de Barro. Na Rússia, o Estado era tudo e a sociedade civil era primitiva e gelatinosa, caracterizando- se, pela produção têxtil e exploração de minérios, com população basicamente camponesa, como entende Gramsci (1981:52).

> Os salários eram insuficientes para o sustento, os locais de moradia caracterizavam-se pela imundície e falta de conforto, as roupas consistiam em verdadeiros farrapos remendados e sujos, a alimentação não era suficiente nem saudável, os locais de trabalho não ofereciam condições de segurança, as jornadas de trabalho duravam de 14 a 15 horas, era ilegal fazer greve, não tinham os trabalhadores direito à aposentadoria, férias ou indenizações por doença ou acidente no local de trabalho, sindicato não podia existir. O agravamento das péssimas condições da sociedade Russa aliado à falta de participação nas decisões públicas ensejou o engajamento popular em lutas revolucionárias para a modificação do status quo jurídico institucional. (AQUINO, 1986:125)

Em fevereiro de 1917, pelo antigo calendário russo (oito de março no calendário gregoriano que os soviéticos só adotariam em 1918), um grupo de operárias saiu às ruas para se manifestar contra a fome e a Primeira Guerra Mundial, movimento que seria o pontapé inicial da Revolução Russa. Essa marcha transformou-se em um protesto geral, no qual o povo invadiu o palácio e forçou o czar a renunciar. Assim, começava a Revolução Russa[7]. Esse primeiro episódio, em específico, ficou conhecido como Revolução de Fevereiro e levou *os mencheviques* – grupo moderado, apoiado pela burguesia russa – ao poder.

Este grupo, que para chegar ao poder luta em conjunto com a classe operária, passa a adotar medidas que agradaram à burguesia e não atenderam às reivindicações dos camponeses – por terras – e nem dos operários – por melhores salários[8]. Concomitantemente, os russos ainda estavam lutando na Primeira Guerra e a pobreza agravando-se no país, a oposição bolchevique se fortaleceu.

Leon Trotsky, que liderava o *soviete* de Petrogrado, organizou a Guarda Vermelha – composta por operários bolcheviques. Lenin voltou à Rússia clandestinamente e também passou a organizar os *sovietes.* Para Lenin, os operários deveriam tomar o poder por meio da revolução.

Com lemas simples como "pão, paz e terra", "todo poder aos sovietes" e promessas de reforma agrária, os bolcheviques recrutavam mais operários e camponeses para sua causa. Neste cenário de conflito interno, houve a vitória do movimento bolchevique- de Vladimir Lênin, em outubro de 1917.

Sendo assim[9], a Revolução Russa causa uma nova tensão na geopolítica no cenário da luta de classes. Este episódio transmitiu aos trabalhadores o aumento de suas esperanças quanto à tomada de poder do estado.

---

5 Não enfatizaremos as questões históricas e políticas em detalhes, apesar de reconhecer sua importância. O foco deste estudo está concentrado nos problemas e insatisfações populares e em como estes últimos são capazes de mudar o contexto político e social.

6 Czar era o título que se dava ao Imperador russo e que, durante esse período, governava de forma absoluta. O czarismo era um regime semelhante ao absolutismo.

7 Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-43324887>. Acesso em: 12 mar. de 2019.

8 Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/tematica/livros/historia/cap39.htm>. Acesso em: 13 mar. 2019.

9 Como foi ressaltada, a história da revolução Russa é rica em detalhes e cheia de etapas. Após a vitória dos bolcheviques aqui referida, por exemplo, ainda houve uma série de conflitos, dentre guerra civil, até o firmamento do Estado Social da URSS.

O fato é que dessa forma, o capitalismo ocidental tem de repensar suas práticas, cedendo com receio e, por prevenção, a uma tomada (revolução). "A Revolução Russa destruiu o autoritarismo e o substituiu pelo sufrágio universal, estendendo-o também às mulheres. Substituiu autoritarismo pela liberdade, substituiu a constituição pela livre voz da consciência universal" (GRAMSCI, 2004:101).

Interpretando Gramsci (2004), a Revolução Russa instaurou uma nova consciência moral que possibilitou a emergência do homem como sujeito ativo e não mais homem-massa, passando a estar no palco das decisões acerca das políticas públicas. Foi este o principal legado da Revolução de Outubro de 1917 para as políticas públicas no Ocidente.

GOVERNO DE BISMARK

Interpretando Galbraith (1987), outra perspectiva é iluminada. Segundo o autor, para compreender as origens contextuais e intelectuais da alteração da vida econômica, permitido pelo Estado de Bem-Estar, é um dever retroceder meio século à Europa, onde afirma ter sido seu berço, mais especificamente, na década de 1880, na Alemanha, com Otto Von Bismarck[10].

Bismarck, conservador, aristocrata e monarquista, lutou contra o crescente movimento social democrata na década de 1880 ao tornar ilegais várias organizações. Contudo, instituiu de forma pragmática, políticas como a lei de acidentes de trabalho; o reconhecimento dos sindicatos; o seguro de doença; acidente ou invalidez entre outras, convencido de que só com a ação do estado na resolução destes problemas poderia fazer frente às novas ideias políticas.

Embora o Reich alemão, fundado em 1871, fosse uma monarquia constitucional, o parlamento teve pouca influência na política do governo. Bismarck chegou a considerar o crescente movimento político trabalhista como um *"Reichsfeind"* (em português: inimigos do império). Com a lei socialista, ele efetivamente proibiu os partidos sociais democratas.

De acordo com Drechsel (2015), *apud* Bauerkämper (historiador de Berlim), tratava-se de reformas sociais para a lealdade da maioria da população. A introdução de seguros de saúde, acidentes e pensões também se deve à rejeição de Bismarck ao movimento dos trabalhadores. "As reformas sociais deveriam privar os sociais democratas de apoio e garantir a lealdade da maioria da população e a crescente classe trabalhadora ao novo Estado alemão", diz o historiador alemão.

Nesse entendimento, o intelecto e a instrução da classe trabalhadora em rápida expansão e sua receptividade ostensiva às ideias revolucionárias de Karl Marx eram uma grande preocupação das classes dirigentes da Prússia e da Alemanha. O temor de uma revolução inspirou uma série de reformas. Assim, foram aprovadas no *Reichstag* leis que protegiam, de maneira ainda rudimentar, os trabalhadores de acidentes, doenças e velhice, por exemplo.

SEGUNDA GUERRA MUNDIAL E AVANÇO DAS IDÉIAS SOCIALISTAS

Na Europa, elementos preponderantes para o Estado de Bem Estar, estão vinculados a dois fatores: a Segunda Guerra Mundial e o avanço das idéias socialistas. No primeiro caso, havia a necessidade de reconstrução da Europa, destruída pela Grande Guerra, diante do temor de que a fragilidade social e econômica daquelas sociedades favorecesse a emergência de lideranças autoritárias e predispostas ao conflito; no segundo, a desconfiança de que a pobreza e as baixas condições econômicas e sociais nos países periféricos os conduzissem para o alinhamento com a União Soviética, acirrando as rivalidades entre os blocos (capitalista e socialista).

Neste contexto, na Europa, avançavam cada vez mais as ideias socialistas a partir da União Soviética. Elas avançaram tanto que chegaram até a Alemanha, local de grande tensão política (Guerra Fria). Para prevenir que não chegassem às tomadas de estado na Europa, a burguesia que se sentia ameaçada pelos avanços das idéias socialistas faz concessões.

[10] Bismarck foi o primeiro - ministro da Prússia (1862–1873, 1873–1890), fundador e primeiro chanceler (1871– 1890) do Império Alemão. Tornou-se conhecido como o "Chanceler de Ferro" (EisernerKanzler).

A generalização de medidas de seguridade social no capitalismo, no entanto, se dará no período pós Segunda Guerra Mundial, no qual se assiste à singular experiência de construção do Welfare State em alguns países da Europa Ocidental - com destaque para o Plano Beveridge[11] Inglaterra, 1942. (BEHRING, 2000:2).

Em conformidade com Salles (2015:347), foi preciso que o estado interviesse na retomada da esperança do povo nas instituições estatais. Nessa época, foram criados vários organismos internacionais e multilaterais como a ONU, OTAN, Banco Mundial, Banco Internacional de Desenvolvimento. A partir disso, foi preciso dar um novo projeto de vida para a população européia que estava devastada, com saldo de milhões de mortos, mostrando o viés de dar uma contrapartida à população que se encontra em uma situação de extrema vulnerabilidade.

Dessa forma, o cenário pós Segunda Guerra Mundial, é pilar para pensar em Estado de Bem- Estar Social. É criada toda uma nova ordem social e, nada melhor que um novo tipo de organização social para "apaziguar os ânimos". Um pacto entre capital e trabalho, onde trabalhadores abandonam a ideia de revolução e, o capital cede parte dos lucros de forma socializada para o estado gerir políticas sociais.

CONSTITUIÇÃO MEXICANA E WEIMAR

A antecipada falência do modelo do constitucionalismo clássico começou a tornar-se mais evidente a partir do fim da primeira guerra e, notadamente, a partir de 1917, quando o sucesso da Revolução Russa e o modo de produção socialista passaram a inspirar e motivar a classe trabalhadora de todo o mundo. É exatamente nesse período que se situam os dois diplomas constitucionais que, por suas disposições de conteúdo eminentemente social, são tidos como marcos do constitucionalismo social (Constituição Mexicana de 1917 e Constituição de Weimar de 1919), como afirma Pinheiro (2006:103).

Ainda interpretando Pinheiro (2006), pode-se afirmar que foi com as constituições mexicanas de 1917 e, a Constituição Weimar de 1919, que o modelo constitucional do *Welfare State* (Estado de Bem Estar Social) principiou sua construção. Este seria o estado no qual o cidadão, independentemente de sua situação social, tem o direito a ser protegido por intermédio de mecanismos e prestações públicas estatais, emergindo, assim, a questão da igualdade como fundamento para a arte intervencionista do estado.

Dessa forma, as constituições reorganizaram o Estado em função da Sociedade e não mais do indivíduo, caracterizando uma passagem para o Estado Social. Elas são consideradas marcos do movimento constitucionalista que consagrou direitos sociais, de segunda geração/dimensão: luta por igualdade; direitos sociais; direitos econômicos e culturais. A ideia é exigir uma prestação positiva, ou seja, o fazer. A segunda geração vai atrás do Estado para implementação da igualdade material- atos que visam diminuir a desigualdade social.

> O constitucionalismo social tem uma trajetória que vai da doutrina ao texto legislativo, da ideia ao fato, da utopia à realidade, do abstrato ao concreto. De modo habitual, ele se acha impregnado de valores ou princípios que lhe fazem historicamente a legitimidade. Em verdade, a esfera teórica em que se desenvolveu a base de tal constitucionalismo é aquela onde prepondera o pensamento de igualdade vinculado a uma noção de justiça. Nessa base se combinam elementos doutrinatários, ideológicos e utópicos cujas raízes ou nascente remontam pensadores da estatura de Platão e Rousseau, de Aristóteles e Althusius, de Tomás Morus e Saint-Simon, de Santo Tomás de Aquino e Proudhon, de Carlos Marx e Haroldo Laski. (...) Mas, o constitucionalismo social, subjacente àquele estatuto revolucionário, e que tem ali a certidão de sua estreia no campos da positividade, só toma em verdade compleição definida e concreta, vazada no espírito, na consciência e na vocação da contemporaneidade, a partir da promulgação da Carta Política do México, de 1917. (BONAVIDES 2017:57)

De acordo com Comparato (2003:184), a carta Política mexicana de 1917 foi a primeira a atribuir aos direitos trabalhistas a qualidade de direitos fundamentais (...). A importância dessa precedente histórica deve ser salientada, pois na Europa a consciência de que os direitos humanos têm também uma dimensão social veio a se afirmar após a Grande Guerra de 1914-1918, que encerrou de fato o longo século XIX. Nos Estados Unidos, a extensão dos direitos humanos ao campo socioeconômico ainda é largamente contestada. A Constituição de Weimar, em 1919, trilhou a mesma via da Carta mexicana (...).

[11] William Henry Beveridge (1879-1963) dirigiu a London School of Economics entre 1919 e 1937. Em 1941 tornou-se presidente do comitê administrativo interministerial encarregado de um exame geral do sistema previdenciário britânico. Daí resultou o Plano Beveridge (1942), que, aplicando as teorias keynesianas de redistribuição de renda, serviu de base para a reforma da estrutura da previdência social na Inglaterra e em vários outros países, difundindo a perspectiva da seguridade social universalizada que articulava a previdência e a assistência social (Behring, 2000:2) *apud* (Sandroni, 1992: 27 e Boschetti, 2000).

Sobre La Carta Mexicana:

> La Constitución Mexicana de 1917 es fruto del primer movimiento social que vio el mundo en el siglo XX. Las necesidades y aspiraciones de los mexicanos estavan detenidas por la barrera de la reglamentación jurídica. El movimiento rompió con el pasado y llevó al pueblo a darse una constitución que estuviera de acuerdo con su manera de ser, vivir y pensar (BONAVIDES 2015:58-59 *apud* CARPIZO)

Assim como a Constituição Mexicana que, cronologicamente a antecedeu, também a Constituição de Weimar nasceu num período de profundas perturbações sociais. Para analisar o contexto histórico em que se deu o advento da Constituição de Weimar, deve-se remeter à vitória alemã, liderada por Bismarck, na Guerra Franco-Prussiana (1870) e ao estímulo que essa vitória representou para o início da luta de unificação federalizada dos principados e das cidades livres de língua alemã na Confederação Germânica, como afirma Pinheiro (2006:113).

Nos últimos anos de guerra, a situação interna na Alemanha é de profundo caos, o que também foi agravado pelo intenso bloqueio naval inglês, que trouxe escassez de alimentos à população e conseqüente inflação de preços (GUEDES, 1998, p. 37)

Nesse contexto, de acordo com Pinheiro (2016), levantes começam a eclodir em toda a Alemanha que, agora, além de decorrerem da miséria e da crise social internas, eram também inspirados pelo recente e próximo exemplo da União Soviética. Sugere, ainda, o autor (2016:115) que o projeto da Constituição de Weimar foi redigido por Hugo Preuss, professor de origem judaica adepto do comunitarismo, até então alijado do centro acadêmico alemão, discípulo de Otto v. Gierke e influenciado por Weber, que era considerado um dos poucos juristas de tendências de esquerda.

Segundo Loewestein (1970:401), coube a Weimar ser o "equipamento-padrão" que motivou, influenciou e conformou a elaboração de Constituições que, por todo o mundo, inclusive no Brasil (Constituição de 1934), passaram agora a sistematizar, em seus textos, disposições pertinentes aos direitos econômicos e sociais dos indivíduos, bem assim relativas à maneira como deve atuar o Estado na implementação de tais garantias.

Tab. I: Garantias Constitucionais de segunda geração mexicanas e de Weimar

Entre os direitos de segunda geração que conferem o caráter social à Constituição Mexicana de 1917:	Entre os direitos de segunda dimensão que conferem o caráter social à Constituição de Weimar de 1919:
Proteção à família (art. 4o) 27, direito à saúde, de incumbência da Federação e das entidades federativas (art. 4o, § 2o), direito à moradia digna, a ser concretizado por meio de apoio Estatal (art. 4o , § 3o), proteção pública dos menores (art. 4o , § 4o), direito ao trabalho e ao produto que dele resulta (art. 5o), proibição de contratos que importem na perda de liberdade do indivíduo (art. 5o , § 4o)28 e a vedação à constituição de monopólios (art. 28 – direito esse de natureza eminentemente econômica). O artigo 123 (que compunha o Título VI: Del Trabajo e de Prevision Social) consubstanciava o outro pilar sustentador da consagração das aspirações revolucionárias em sede constitucional. Destacam-se, nesse dispositivo – tido por alguns doutrinadores como inaugurador do Direito Constitucional do Trabalho –, as seguintes prescrições: direito ao emprego e correlata obrigação do Estado de promover a criação de postos de trabalho (art. 123, "caput"); jornada de trabalho máxima de oito horas (I); jornada noturna de seis horas (II); proibição do trabalho aos menores de 14 e jornada máxima de seis horas aos maiores de 14 e menores de 16 (III); um dia de descanso para cada 6 dias trabalhados (IV); direitos das gestantes (V); salário mínimo digno (VI), a ser estabelecido por uma comissão nacional formada de representantes dos trabalhadores, patrões e do governo; direito a salários iguais aos que exercem iguais funções, sem discriminação de gênero ou nacionalidade (VII); participação dos trabalhadores nos lucros das empresas (IX); horas extras limitadas a três diárias, realizadas no máximo três dias consecutivos, e acrescidas de 100% (XI); criação de um fundo nacional de habitação, a ser administrado pelo Governo Federal, pelos trabalhadores e pelos patrões (XII, § 1o) ; direito à capacitação ao trabalho (XIII); responsabilidade do empregador por acidente de trabalho XIV); direito à formação de sindicatos (XVI); direito de greve, reconhecido inclusive em favor dos patrões e em favor dos funcionários públicos (art. XVII); criação das juntas de conciliação, formadas por igual número de representantes dos trabalhadores e dos patrões e por um representante do governo (XX); direito à indenização em caso de demissão sem justa causa (XXII) e reconhecimento da utilidade pública da Lei de Seguro Social, que compreenderá "seguros por invalidez, por velhice, seguros de vida, de interrupção involuntária do trabalho, de enfermidades e acidentes de trabalho e qualquer outro seguro destinado à proteção e ao bem-estar dos trabalhadores, dos camponeses, dos não-assalariados e de outros setores sociais e respectivos familiares"	Proteção e assistência à maternidade (art. 119, § 2o e 161); direito à educação da prole (art. 120); proteção moral, espiritual e corporal à juventude (art. 122); direito à pensão para família em caso de falecimento e direito à aposentadoria, em tema de servidor público (art. 129); direito ao ensino de arte e ciência (art. 142); ensino obrigatório, público e gratuito (art. 145); gratuidade do material escolar (art. 145); direito a "bolsa estudos", ou seja, à "adequada subvenção aos pais dos alunos considerados aptos para seguir os estudos secundários e superiores, a fim de que possam cobrir a despesa, especialmente de educação, até o término de seus estudos" (art. 146, §2o); função social da propriedade49; desapropriação de terras, mediante indenização, para satisfação do bem comum (art. 153, § 1o); direito a uma habitação sadia (art. 155); direito ao trabalho (art. 157 e art. 162); proteção ao direito autoral do inventor e do artista (art. 158); proteção à maternidade, à velhice, às debilidades e aos acasos da vida, mediante sistema de seguros, com a direta colaboração dos segurados (art. 161 – previdência social); direito da classe operária a "um mínimo geral de direitos sociais" (art. 162); seguro-desemprego (art. 163, § 1o) e direito à participação, mediante Conselhos – Conselhos Operários e Conselhos Econômicos –, no ajuste das condições de trabalho e do salário e no total desenvolvimento econômico das forças produtivas, inclusive mediante apresentação de projeto de lei (art. 165).

Fonte: Tabela criada pela autora com base em informações retiradas do artigo de Maria Cláudia Pinheiro *"A Constituição de Weimar e os Direitos Fundamentais Sociais"*; revisadas através do texto original da Constituição Mexicana de 1917[12]; e do texto original da Constituição de Weimar.

SOCIALISMO REFORMISTA

Como vimos não se pode negar que o *Welfare State* desencadeou uma série de atos em prol das classes desfavorecidas, nitidamente os trabalhadores; mas, nem por isso, pode-se reconhecer que o Estado do Bem-Estar Social tenha sido regido por representantes das classes trabalhadoras. Em muitos casos, o Estado Providência foi regido por governos de direita, como sugere Guiddens (1996:155). Mas, na visão desse autor (1996:83-84) não se nega que o Welfare State, também, pudesse ser visto sob a ótica socialista, porém sob uma nova concepção, feita do socialismo reformista, porque esse regime político representaria um acordo de classes sociais que interrompe um processo revolucionário pouco antes que o imaginado por Marx.

[12] Importante destacar o artigo 25, que trata sobre a intervenção do Estado no domínio econômico, afirmando que os setores sociais e privados da economia sujeitam-se aos interesses públicos e ao uso, em benefício geral, dos recursos produtivos, devendo-se cuidar, portanto, de "su conservación y el medio ambiente" (art. 25, § 4o).

GRANDE DEPRESSÃO

Outro elemento de destaque para derrocada do liberalismo[13] é a crise de 1929, a *"Grande Depressão"*. De acordo com Paula (2007:476), o modelo do Bem Estar Social foi concebido logo após a crise da Bolsa de Valores de Nova Iorque em 1929.

> O sentimento geral até fins de 1929 era de tranquilidade e confiança. Este foi o período inicial das práticas taylorista e fordista. F. W. Taylor defendeu em os Princípios da Administração Científica, publicada em 1911, a tese segundo a qual a produtividade industrial poderia ser radicalmente ampliada através da decomposição do trabalho manual do operário em movimentos simples e tarefas organizadas como parte reduzida de um processo global de produção. Está foi uma inovação implementada por Henry Ford, em 1914, ao instalar a linha automática de montagem em sua nova fábrica de automóveis no estado de Michigan, aliada a uma série de práticas tendentes à produção e consumo em massa. Nesta década de prosperidade, tanto quanto o desempenho da economia norte-americana, tornou-se notória a vontade do americano comum de enriquecer com o menor esforço, e o melhor lugar para isso era investir no mercado de ações. No curso do ano de 1929, entretanto, a produção industrial entrou em declínio e, em seguida, o boom do mercado de ações chegou ao fim. Em outubro de 1929, o pânico tomou conta dos investidores da Bolsa de Valores de Nova Iorque e, posteriormente, de todo o país. A maior economia do mundo ingressou num severo período de depressão, que logo se tornou uma crise de proporção mundial, atingindo as economias capitalistas de forma generalizada. (ROCHA, 2013:16)

Portanto, essa foi uma crise de superacumulação devido à super produção e baixa demanda (as mercadorias não conseguiram ser vendidas), preocupando a economia capitalista. Com ela, instaura-se a desconfiança de que os pressupostos do liberalismo econômico poderiam estar errados (Sandroni, 1992: 151), fazendo com que os próprios capitalistas revissem seus princípios, como exemplo, a auto- regulação do mercado, pois, esta passou a ser considerada determinante dessa grande crise.

A solução seria uma maior intervenção do estado sobre a economia, fato inédito, porque até então o Estado deveria ser a "mão invisível"[14], mas, com a crise tem-se a necessidade de uma intervenção sistemática do estado.

Nesse contexto, a partir dos anos 1930 e 1940 do século XX, o Estado passou a financiar planos e programas de ações destinados a promover interesses sociais coletivos de seus membros, além de subsidiar, estatizar, e socorrer empresas falidas.

> Quando Franklin Delano Rososevelt assumiu a presidência dos Estados Unidos em março de 1933, deu início uma nova política econômica e social para resgate da economia norte americana que ficou conhecida como New Deal. O programa desenvolveu-se a partir de algumas linhas fundamentais. Por um lado, configurou-se como combate a situação de emergência. Naquele momento era fundamental criar meios para minimizar a miséria em que boa parte da população desempregada foi lançada. Em outra frente, implementaram-se reformas econômicas e regulação de setores da economia, com a criação de diversas agências federais, além da realização significativa de investimentos públicos para estimular a produção e o consumo, incentivar os investimentos privados e restaurar a confiança. (ROCHA, 2013:17).

Segundo Outhwaite (1996:522), o *New Deal,* conjunto de medidas de política econômica tomadas nos Estados Unidos entre 1933 e 1940, sob a liderança do presidente Franklin Roosevelt, com a finalidade de produzir a recuperação da Grande Depressão e corrigir os defeitos no sistema que se acreditava terem sido por ela revelados não apresentava uma teoria única, subjacente às medidas tomadas. Todas as espécies de coisas foram experimentadas. Muitas medidas foram descartadas porque as condições a que se destinavam tinham sido ultrapassadas, por terem fracassado ou por se revelarem inconstitucionais. Entre as mais duradouras mudanças políticas estavam:

[13] Como visto, o modelo liberal prescindia da existência do estado, isto é, a função do estado era apenas proteger o indivíduo em seus direitos naturais: direito a vida; a liberdade; a propriedade, deixando que a economia se regulasse "pela mão invisível" do próprio mercado. O estado não deveria intervir na economia.

[14] Adam Smith, autor do livro *A Riqueza das Nações,* achava que a excessiva intervenção estatal tornava a administração pública ineficiente. Ao cunhar o termo *"mão invisível",* referiu-se à força existente na economia de mercado que coordena e orienta os indivíduos numa determinada ordem.

Tab. II: Políticas do New Deal

1) substancial libertação da política monetária das restrições do padrão-ouro e maior aceitação da responsabilidade da política monetária para estabilização da economia;
2) crescente confiança na política orçamentária governamental para levar a cabo e manter altos níveis de emprego;
3) O começo do Estado de Bem-Estar nos Estados Unidos, em nível federal. Os seus principais ingredientes foram:
(a) o sistema de seguridade social, fornecendo benefícios de aposentadoria para trabalhadores;
(b) o sistema de seguro-desemprego;
(c) o fornecimento de auxílio financeiro a famílias pobres com filhos dependentes;
4) intervenção do governo para controlar preços e produção agrícola;
5) promoção governamental da organização sindical;
6) novo ou ampliado controle governamental de preços, tarifas ou outros aspectos dos transportes, energia, comunicação e indústria financeira;
7) movimento no sentido de uma política mais liberal de comércio internacional .

Fonte: Tabela criada pela autora com base nos escritos de Outhwaite (1996:522).

NOTA ADICIONAL: KEYNESIANISMO[15]

De acordo com Verdú (1990:120), os economistas britânicos foram os responsáveis pela formulação econômica do Estado de Bem-Estar. Bobbio (1998:971) escreve que "é com J. M. Keynes, nomeadamente com a publicação da sua famosa *Teoria Geral do Emprego, Juro e Moeda* que supera, pela primeira vez e de forma decisiva, a interpretação da Política econômica liberalista."

> A crise que os países de capitalismo dominante mergulharam a partir década de 30 foi objeto de detalhada análise pelo economista britânico John Maynard Keynes. A conservadora crítica keynesiana defendeu que a crise não era uma conjuntura própria da economia estadunidense, mas uma depressão generalizada: decorreu do próprio desenvolvimento econômico da década de 1920, com a ampliação da oferta em razão da reconversão da produção industrial após a Primeira Grande Guerra, do avanço tecnológico e do aumento da produtividade, sem que o crescimento da oferta fosse acompanhado pela ampliação da demanda. (ROCHA, 2013:17)

No entendimento de Keynes, o Estado deve assumir papel de liderança na promoção do crescimento do bem estar material e na regulação da sociedade civil. Em outras palavras, os mercados livres regulados por si sós, não conseguem gerar crescimento estável, nem eliminar as crises econômicas, o desemprego e a inflação. Em sua teoria, o pleno emprego ganhava prioridade como um direito do cidadão, como afirma Cruz, (2007).

> Para Keynes, diante do animal spirit dos empresários, com sua visão de curtíssimo prazo, o Estado tem legitimidade para intervir por meio de um conjunto de medidas econômicas e sociais, tendo em vista gerar demanda efetiva, ou seja, disponibilizar meios de pagamento e dar garantias ao investimento, inclusive contraindo déficit público, tendo em vista controlar as flutuações da economia. Segundo Keynes, cabe ao Estado o papel de restabelecer o equilíbrio econômico, por meio de uma política fiscal, creditícia e de gastos, realizando investimentos ou inversões reais que atuem nos períodos de depressão como estímulo à economia. Dessa política resultaria um déficit sistemático no orçamento. Nas fases de prosperidade, ao contrário, o Estado deve manter uma política tributária alta, formando um superávit, que deve ser utilizado para o pagamento das dívidas públicas e para a formação de um fundo de reserva a ser investido nos períodos de depressão. (SANDRONI 1992:85)

[15] Em 1934, Keynes esteve em Washington e teve oportunidade de conhecer o conjunto de medidas do governo norte-americano. Sua principal obra, Teoria Geral do Emprego, do juro e da moeda, públicas em 1936, não apresentou propriamente uma proposta nova e radical, mas expôs uma boa compreensão dos acontecimentos. Keynes apontou a correção das medidas que já tinham sido adotadas pelo *New Deale* defendeu seu aprofundamento como solução para crise. Segundo ele, a catástrofe que atingiu a América e, na sequência, todos os países capitalistas, tinha como causa a insuficiência dos investimentos privados, de tal sorte que caberia ao governo tomar esta tarefa para si. A recuperação da economia estadunidense não foi imediata. A atuação do governo como investidor foi interpretada pelo mundo dos negócios como ameaça, sendo vista com grande desconfiança. Mas, principalmente, o programa de investimentos do governo norte-americano se realizou em proporções modestas diante do que seria necessário para estimular o crescimento econômico e afastar o fantasma do desemprego. – (ROCHA, 2013)

De acordo com Cruz (2007), numa leitura sistematizadora do postulado de Keynes, é possível dizer que ele defendeu seu conceito de "multiplicador de demanda" como sendo a regra através da qual o aumento dos gastos governamentais aumenta a demanda agregada, o que criaria uma otimização do trabalho e do capital numa escala tal que a produção se expandiria em proporção superior ao crescimento daqueles gastos. Pode-se dizer que a "equação keynesiana" apóia a possibilidade de se fazer convergir elementos de mercado e sociais através da articulação de políticas redistributivas.

> O pensamento de Keynes age em conjunto com as idéias fordistas, conhecido como pacto Keynesiano-Fordista, que vai se desdobrar numa política da produção em massa; do consumo em massa; dos altos salários; do pleno emprego; e, também do Estado garantindo salários indiretos, que seriam as políticas sociais. Atuando na reprodução da força de trabalho, o estado garante educação, saúde, seguros, incentivos a transporte aquisição de moradias, previdência social. Então, nesse período há um alargamento das funções do estado em suas funções econômicas e políticas. Cabendo as empresas garantirem a produção e o pleno emprego, e, ao estado dar uma estrutura para que as empresas se instalassem, garantindo a produção. Nesse ponto de vista, girar a economia. (BEHRING, 2000:10-12)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em *"capitalismo monopolista,"* aferimos que a produção excessiva somada ao acúmulo do capital em poucas mãos ocasionou uma crise financeiro-social (pobreza, etc.) que foi propulsora para políticas de cunho social. No caso *da "Revolução Russa",* o indutor das políticas de bem-estar pode ser visto no sentido de conquista advinda das insatisfações gerais dos trabalhadores; em *"Bismarck"*, a reforma em favor da população é caracterizada para conquista da lealdade do povo para que este não se revolte, ou seja, a motivação era a manutenção do poder. "Vão-se os anéis, mas ficam os dedos". No caso da Segunda Guerra, a necessidade da reconstrução social devido à calamidade é uma das motivações para as políticas sociais em vários países do mundo. Outras motivações que devem ser consideradas ou podem estar intrínsecas são: altruísmo (por parte de algumas instituições internacionais); responsabilidade dos gestores para com o bem-estar da sociedade; ou mesmo pode ser lido como uma estratégia para bloquear as ideias socialista advindas da URSS. Em *"Constituição mexicana e de Weimar",* o marco que consagra os direitos sociais de Segunda Geração, vimos como indutor do Estado de Bem-Estar o contexto de profundas perturbações sociais, tanto no México, quanto na Alemanha nestes períodos (1917 e 1919, respectivamente). No exemplo de *"Socialismo Reformista",* incentivado por Giddens (1996), uma nova perspectiva é aclarado. Um abrir de mão dos liberais de direita, ou um abrir de mão dos socialistas de esquerda. Em *"Grande Depressão"*, tivemos a oportunidade de configurar o advento ou fortalecimento das políticas sociais e do Estado-Social a partir da derrocada (ou crise) do Estado Liberal. As medidas do *New Deal* e o *Keynesianismo* são marcos consagrados.

O bom entendimento do Estado de Bem-Estar é o primeiro grande passo para análise contextual das políticas públicas, sociais e distributivas em seu aspecto econômico, motivacional e estrutural. Nada como entender a história para ter um bom entendimento do contexto presente e até prever/ planejar o futuro. Na maioria dos casos, as crises econômicas somadas ao mal-estar da população são fatores preponderantes para uma mudança no sistema do Estado e/ou adoção de medidas sanativas. Este estudo permitiu uma boa reflexão a respeito de cliclos de crise; de suas resoluções; bem como da intenção dos agentes do Estado; dos líderes sociais; da população; do mercado e da elite em geral.

De acordo com os casos aqui trazidos, pudemos verificar que a conquista social é um fator chave quando o tema é Estado de Bem-Estar social. Contudo, é também um processo de concessão e pactuação para manutenção do poder.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Theodor. **Prismas:** la crítica de la cultura y la sociedad. Trad. Manuel Sacristán. Barcelona: Ariel, 1962.

AQUINO, Rubim. **Fazendo a História:** a Europa e as Américas nos Séculos XIX e XX. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico, 1986.

BEHRING, Elaine Rossetti. [s.d.]. **Fundamentos de Política Social.** Versão revista de: *Principais abordagens teóricas da política social e da cidadania.* Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta Continuada a Distância, 2000. Disponível em: <http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-1.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2019.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história. 3. Ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política.** Ed. 11. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

BONAVIDES, Paulo. [s.d.]. **O Pioneirismo da Constituição do México de 1917**. Disponível em: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4430/6.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2019.

BRASIL, BBC News. [7 de mar. 2019]. **Dia Internacional da Mulher:** a origem operária do 8 de março. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-43324887>. Acesso em: 12 mar. 2019.

COMPARATO, Fábio. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos.** Ed. 3. São Paulo: Saraiva, 2003.

CRUZ, Paulo Márcio; XAVIER, Grazielle. O Estado de Bem-Estar. **Revista de Doutrina TRF4**. Ed. 21, 2007. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao 021/Paulo_Cruz.htm> Acesso em: 10 mar. 2019.

DRECHSEL, Alexander. Otto von Bismarck: Deutschlands "Eiserner Kanzler" . **Made for minds**, Alemanha, 01 abr. 2015. Disponível em: <https://www.dw.com/de/otto-von-bismarck-deutschlands- eiserner-kanzler/a-18350779>. Acesso em: 15 março de 2019.

GALBRAITH, John. **O pensamento Econômico em Perspectiva:** uma história crítica. São Paulo: Pioneiras, 1987.

GIDDENS, Antonny. **Para Além da Esquerda e da Direita**. Tradução Alvaro Hattnher. São Paulo: UNESP, 1996

GOLDENSTEIN, Gisela. Trabalho e dominação no capitalismo monopolista: um esboço de sistematização. **Revista de Administração de Empresas,** São Paulo, vol.26, out./dec. 1986.

GUEDES, Marco. **Estado e Ordem Econômica e Social:** a experiência constitucional da República de Weimar e a Constituição Brasileira de 1934. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

GRAMSCI, Antonio. **Escritos políticos**, vol. 1 (1910-1920). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

GRAMSCI, Antonio. Coleção Fontes do Pensamento Político, vol. 02. Porto Alegre: L&PM, 1981. LENIN, Vladímir. **O Estado e a Revolução.** São Paulo: Hucitec, 1978.

LOEWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución. 2. ed. Traducción Alfredo Gallego. Barcelona: Ariel, 1970.

MARSHALL, Thomas. **Citizenship and Social Class:** and Other Essays. Londres: Cambridge University Press, 1950.

MEQUIOR, José Guilherme. **O Liberalismo Antigo e Moderno**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991

OUTHWAITE, Willian; BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do Pensamento Social do Século XX.** Rio de Janeiro: Zahar, 1996.

PAULA, Jônatas. **Ciência Política:** Estado & Justiça. São Paulo: J. H. Mizuno, 2007.

PINHEIRO, Maria. A Constituição de Weimar e os Direitos Fundamentais Sociais: A preponderância da Constituição da República Alemã de 1919 na inauguração do constitucionalismo social à luz da Constituição Mexicana de 1917. **Revista de informação legislativa,** Brasília, v. 43, n. 169, p. 101- 126, jan./mar. 2006. Disponível em: <http://www2.dbd.puc- rio.br/pergamum/tesesabertas/1112605_2013_pretextual.pdf > Acesso em: 18 mar. 2019.

REVOLUCIONÁRIO, Partido Comunista. Arquivo Marxista na internet. [14 jan. 2011]. **História do Partido Comunista (Bolchevique) da URSS.** Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/tematica/livros/historia/cap39.htm>. Acesso em: 13 de março de 2019.

REIS, Daniel. **As Revoluções Russas e o Socialismo Soviético.** São Paulo: Unesp, 2004.

ROCHA, Maria. **Assalto ao Céu:** Operaísmo e Gênese do Conceito de Trabalho Imaterial. Rio de Janeiro, 2013.104f. Dissertação de Mestrado em Direito, Pontífica Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/0042.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2019.

SALLES, Fernanda. O Papel da ONU e do Banco Mundial na Consolidação do Campo Internacional de desenvolvimento. **Contexto Internacional.** Rio de Janeiro, vol.37, n° 2, 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292015000200001>. Acesso em: 16 mar. 2019.

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de Economia.** 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1992.

TROTSKY, Leon. **A História da revolução Russa.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978a.

TROTSKY, Leon. **A Revolução de 1905**. São Paulo: Global, 1975b.

VERDÚ Pablo Lucas; CUEVA, Murillo. **Manual de Derecho Político**. Madrid: Tecnos, 1990.

O REGIME AGROALIMENTAR CORPORATIVO FINANCEIRIZADO: A EXPANSÃO DO PROCESSO DE FINANCEIRIZAÇÃO NA CULTURA DO AÇAÍ

RAFAEL NEVES FONSECA (PGPCI-UFPB)
DR. THIAGO LIMA DA SILVA (DRI-UFPB)

RESUMO

O artigo analisa a financeirização do complexo agroindustrial do açaí. A pesquisa foi realizada a partir da teoria dos regimes agroalimentares internacionais e do método histórico-comparativo. Os resultados demonstram como o processo de financeirização pode ocorrer de maneira distinta no caso das commodities não tradicionais (ou não-commodities) e as peculiaridades deste processo, pois as commodities não tradicionais normalmente estão vinculadas a um número significativo de agricultores familiares e extrativistas, entre outros. O estudo aponta a necessidade de se compreender como as dinâmicas financeiras afetam a estrutura interna dessas organizações sociais, seus desdobramentos nas relações políticas e ecológicas na sociedade contemporânea, e contribui para o debate sobre a regulação dos sistemas agroalimentares.

Palavras-chave: Regime Alimentar, Financeirização, Corporações, Neoliberalismo, Açaí.

INTRODUÇÃO

A articulação entre processos produtivos, relações de consumo, sustentabilidade ecológica e governança dos sistemas agroalimentares é cada vez mais urgente na contemporaneidade. Isso porque as diferentes configurações que esses elos podem assumir têm potencial para produzir impactos variados nas sociedades e nos mercados. Atualmente, encontra-se em marcha um forte processo de financeirização dos sistemas agroalimentares, que parece estar contribuindo para a degradação do meio ambiente, para a desarticulação de comunidades rurais e para uma dieta nociva à saúde. Importante notar que este processo é mundial (Swinburn et al, 2019).

Tendo em vista esta problemática, este artigo possui dois objetivos gerais: 1) Contribuir com o debate teórico sobre a financeirização dos sistemas agroalimentares; 2) Compreender como estes processos se efetivam em alimentos que são commodities não tradicionais. Para guiar a pesquisa, adotamos um estudo de caso como fio condutor: a financeirização da produção do açaí no norte do Brasil. A relevância desse caso será exposta mais adiante.

O artigo está organizado da seguinte forma. A segunda seção, aborda-se a 'perspectiva dos regimes agroalimentares'. A terceira destaca a dinâmica da financeirização das commodities agrícolas tradicionais e não tradicionais. A quarta busca reportar resultados preliminares do estudo de caso sobre o açaí.

Para atingir os objetivos específicos listados, dois métodos foram empregados: a revisão do estado da arte literatura e o estudo de caso. A revisão da literatura completa está incorporada no artigo. Quanto ao estudo de caso, selecionou-se a produção do açaí no Pará.

Esse caso foi escolhido por alguns motivos: 1) o açaí é uma commodity não tradicional. 2) A cultura possui importância socioeconômica e ambiental na região norte do Brasil. 3) Contatos realizados com importante indústria alimentar abriram conexões que permitiram a realização de entrevistas com atores dos segmentos financeiro, industrial e extrativista nas cidades de São Paulo, capital, e em Belém, Santa Izabel e Mocajuba no Pará. 4) Desde meados de 1980 são desenvolvidos estudos que apresentam evidências da inserção da fruta no regime agroalimentar corporativo (1980-2000).

AS ORIGENS E FUNDAMENTOS DOS REGIMES ALIMENTARES

Autores como Burch e Lawrence (2009) e Clapp (2016) argumentam que vivemos uma nova etapa das relações agroalimentares globais, a qual sofre grande influência de uma série de instituições e instrumentos financeiros. Tais instituições e instrumentos financeiros possuem poder para (re)coordenar diversos estágios da cadeia de suprimentos e, além disso, alterar os contratos (expectativas e condições) de outros atores envolvidos no encadeamento dos processos. Esta nova era tem sido denominada de "regime alimentar corporativo" (McMichael, 2016). Ela é marcada por uma crescente influência do mercado sobre a formulação e implementação de políticas públicas e sobre os sistemas agroalimentares em si. Durante o período desse regime, iniciado por volta dos anos 1980, houve uma intensificação da atuação de atores financeiros como bancos, corretoras de investimentos, empresas de grãos que começaram a comercializar serviços e produtos financeiros conhecidos como derivativos. Esse fenômeno se desenvolve ao longo do tempo resultando na financeirização do alimento (Clapp, 2016, p. 133). Mas o que são "regimes alimentares" (RA)?

A noção de RA surgiu nos estudos sobre os sistemas agroalimentares principalmente por meio dos textos seminais de Harriet Friedmann e de Philip McMichael (Friedmann; McMichael, 1989; McMichael, 2009). Estes autores desenvolveram um arcabouço metodológico e conceitual para caracterizar as linhas gerais de relações de produção e consumo agroalimentares em escala internacional, e eventualmente até global. Os RA são delimitados por períodos históricos e suas características podem se entrelaçar na transferência de um Regime para outro. Contudo, no período em que são estáveis, eles descrevem como ocorre a coordenação das atividades de produção e consumo agroalimentar de modo geral. Quer dizer, eles não captam as peculiaridades das relações agroalimentares em ambientes micro- localizados, mas buscam criar um panorama sobre aquelas relações em perspectiva internacional (Niederle, 2018).

Além de delinear como ocorre a coordenação das relações de produção e consumo, os RA também têm a pretensão de explicar o porquê de as relações serem como são. Isto é, busca expor os atores que são capazes de impor os princípios que regem as relações de modo geral. Neste ponto, a perspectiva dos RA está numa interconexão entre a Teoria dos Regimes (Krasner, 1983) e a Teoria dos Sistemas-Mundo (Wallerstein, 1974). Enquanto a primeira adota uma perspectiva mais institucional, buscando identificar instituições e práticas formais e informais estáveis, bem como seu princípio organizador e agente promotor, a segunda destaca que o centro dinâmico das relações econômicas internacionais muda, geograficamente, ao longo do tempo e de acordo com a evolução do sistema capitalista. Geralmente há correspondência entre a localização de um Estado ou grupo de Estados com o centro mais dinâmico do capitalismo, mas isso não precisa ser necessariamente assim e pode haver momentos de dissonância entre a localização do poder econômico e a localização do poder político. O livro de McMichael (2016) aglutina as principais referências sobre a delimitação histórica de três RA: o britânico (1870-1930), o estadunidense (1950-1970) e o regime alimentar corporativo (1980-). Atualmente, discute-se se está consolidado o regime alimentar corporativo financeirizado.

Exemplifiquemos na prática, com os dois primeiros RA. O primeiro RA (1870-1930) tinha como Estado/Agente principal a Grã-Bretanha, então a maior potência das Relações Internacionais. Sua capacidade diplomática, militar (sobretudo a naval), industrial e seu poder financeiro (devido à inquestionável predominância da libra esterlina nos mercados) faziam da Grã-Bretanha o centro mais dinâmico do capitalismo mundial. Isso significa dizer que era o principal importador e exportador de produtos do mundo, bem como o mais importante fornecedor de crédito e de capital para investimento direto. Com essas características, que outras grandes potências europeias tinham em menor quantidade, a Grã-Bretanha foi fundamental para o estabelecimento de uma relevante abertura do comércio internacional de produtos agrícolas e, junto com o comércio, modificavam-se as fontes de suprimentos e os hábitos alimentares.

O sistema liderado pela Grã-Bretanha formou as seguintes linhas gerais: i) Países europeus (normalmente colonizadores e imperialistas) se tornaram grandes importadores de produtos tropicais vindos de colônias de exploração, como frutas, chás e especiarias, assim como de alimentos básicos vindos das regiões de clima temperado, como grãos (principalmente trigo) e carnes. Importante destacar que nas regiões de clima temperado ocorreram tipos diferentes de colonização, as chamadas colônias de povoamento, como eram os Estados Unidos, Canadá, Austrália e, em menor medida, Argentina e Uruguai. ii) As colônias, em geral, eram importadoras de produtos manufaturados, de crédito e de investimentos diretos. Contudo, uma diferença importante é que nas colônias de povoamento os processos de dominação e de independência políticas criaram condições para a instalação de indústrias, inclusive de agroindústrias, que, ao longo do tempo, rivalizariam com as indústrias europeias. Tal condição foi completamente bloqueada nas colônias de exploração. Nestas, aliás, os hábitos alimentares foram sendo progressivamente modificados para aqueles próximos dos europeus. Com isso, essas regiões tornaram-se também dependentes da importação de alimentos básicos vindos de regiões temperadas em crescente medida e até os dias de hoje. A obra de Celso Furtado ilustra muito bem esses processos nos casos latino-americano e brasileiro (Furtado, 1959). A população europeia dos países industrializados, por sua vez, tornou-se habituada e dependente da comida barata que chegava do além- mar, tanto em gêneros básicos quanto naqueles voltados ao prazer. Segundo Polanyi (1957), esse momento representou a primeira experiência de integração entre um mercado mundial com a mercantilização dos alimentos, capital e força de trabalho (mão de obra).

Esse RA foi interrompido pelas Guerras Mundiais. Foi somente a partir dos anos 1950 que os Estados Unidos – então superpotência – conseguiram estabelecer novos princípios organizadores para as relações agroalimentares internacionais, com algum apoio das potências europeias em reconstrução. A mais notável modificação é que, diferentemente do período anterior, o Estado central possuía economia tão dinâmica que era capaz de ser o maior exportador de alimentos temperados, de bens manufaturados e de capital. A capacidade de exportação de alimentos dos Estados Unidos era tão avassaladora que não havia no mundo capitalista mercados suficientes para comprar seus produtos, principalmente grãos. Com isso, os Estados Unidos criaram, pela primeira vez na História, um programa mundial de ajuda alimentar internacional, por meio do qual os produtos americanos eram vendidos com desconto ou simplesmente doados a governos parceiros. Países como Austrália e Canadá também possuíam excedentes e realizaram esse tipo de ajuda alimentar, mas não se comparavam à magnitude norte-americana. O resultado foi que as doações de alimentos norte-americanos contribuíram para desarticular sistemas produtivos na periferia do sistema internacional, sobretudo, nas antigas colônias de exploração que paulatinamente iam se tornando independentes. Naquele período histórico, criou-se a narrativa de que a produção agrícola era sinônimo de atraso e, por isso, os governos independentes buscavam investir seus parcos recursos em processos de industrialização. Nesse sentido, a ajuda alimentar norte-americana caía como uma luva para os governos, pois aumentava a oferta e diminuíam preços. O aspecto negativo é que os povos do campo – que eram a maioria – tornaram-se ainda mais pobres devido à perda de mercados consumidores.

Já as potências europeias decidiram fazer justamente o oposto dos países periféricos e investiram pesadamente em autossuficiência alimentar. Mesmo sendo mais barato importar alimentos do exterior, os governos foram lembrados pela experiência das guerras que não se deve confiar em demasia no abastecimento estrangeiro. Além disso, as potências europeias perdiam seus domínios coloniais e, com isso, a capacidade de impor, pela via militar, padrões produtivos e de comércio a outros povos. Em pouco tempo, a Europa ocidental se tornou a segunda maior exportadora mundial de alimentos importantes para a dieta de muitos países, como trigo e laticínios (Veiga, 1991).

Do ponto de vista dos hábitos alimentares, mudanças significativas nas técnicas de produção e comercialização tiveram impacto relevante por meio da industrialização dos alimentos. Estes passaram a ser mais duráveis e transportáveis a longas distâncias. Alimentos processados à base de açúcar, grãos (milho, trigo e soja), laticínios e carnes passaram a ser distribuídos via supermercados e a partir de estratégias de marketing (Friedmann, 1992). Fundamental para isso foi a progressiva liberalização comercial de alimentos industrializados e a manutenção de protecionismo agrícola nos países desenvolvidos para produtos in natura.

O uso de agroquímicos e o processo de mecanização marcam esse momento e, como reflexo dessas práticas, o aumento de uma dependência com o setor energético: gasolina, eletricidade e entre outros (McMichael, 2016). Paradoxalmente, o sucesso mercadológico das corporações que forneciam insumos para a agricultura industrializada dotou-as de capacidade de exportação e de investimento no exterior. O interesse em expandir suas operações, aliado concepção técnico-científica denominada "Revolução Verde", acabaram por difundir, a partir dos anos 1960, as técnicas de produção agroindustrial para países da periferia do sistema internacional. Alguns deles, como o Brasil e o México, construíram a partir daí seus complexos agroindustriais que, mais tarde, seriam organizados sob a forma de agronegócio. Fundamental para isso foi a expansão do financiamento internacional entre os anos 1960 e 1970, tanto por parte de programas governamentais quanto por parte de bancos privados (Delgado, 2012).

Paralelamente, no bojo da transformação do sistema capitalista, que passou a contar com sistemas de produção fragmentados entre países – a chamada transnacionalização da produção – correu um processo de internacionalização das agroindústrias que apresenta duas características importantes: "a especialização internacional no fornecimento de componentes para um produto alimentício final e preparação cuidadosa da atividade agrícola a montante e jusante" (McMichael, 2016, p. 56; Raynolds et al., 1993). A viabilização deste modelo dependeu da expansão das monoculturas de grãos básicos em diversos países devido ao aumento das populações urbanas com hábitos alimentares similares.

O REGIME CORPORATIVO E A FINANCEIRIZAÇÃO DA ALIMENTAÇÃO

A partir dos anos 1970, a posição central dos Estados Unidos no sistema internacional começa a ser questionada, tanto em termos diplomáticos quanto de poder militar. Ao mesmo tempo, as corporações cada vez mais hipertrofiadas aumentavam seu poder econômico e sua demanda por maior mobilidade internacional do capital. Adicionalmente, três crises importantes criaram instabilidade no sistema agroalimentar internacional, o que permite identificar o colapso do segundo RA. São elas: a crise alimentar mundial de 1974; os choques do petróleo de 1973 e 1979 e o fim do sistema monetário de Bretton Woods com o abandono unilateral, por parte dos Estados Unidos, da livre conversibilidade do dólar em ouro em 1971. Em meio a esse processo de reordenamento do capital, os bancos intensificaram os esquemas de internacionalização dos serviços financeiros em busca de mão de obra barata nos países periféricos (McMichael, 2016).

Ainda neste contexto, os países desenvolvidos passaram a enfrentar crises fiscais decorrentes do endividamento, da diminuição do crescimento econômico e do surgimento da inflação. Isso enfraqueceu os Estados perante as grandes corporações, que passaram a demandar cada vez mais a diminuição dos controles de capital.

Já nos anos 1980, as crises da dívida pública do México (1983) e do Brasil (1986) e entre outras, resultaram na introdução de novos instrumentos financeiros como a securitização das dívidas e comercialização de derivativos em um "novo" mercado financeiro secundário. De fato, os agentes privados influenciaram diretamente a regulação estatal dos mercados mundo afora (Clapp, 2016), afinal, desde os anos 1970 as ideias neoliberais ganhavam força e passaram a se transformar em políticas públicas e mesmo em reformas constitucionais. Foram importantes os ajustes estruturais preconizados pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional, que incentivaram a abertura de espaços para o setor privado por meio da reformulação do papel do Estado.

É importante destacar que o instrumento da dívida tem um papel estratégico em disciplinar os Estados e a forçá-los a um modelo exportador, de modo a angariarem dólares para custear importações e o próprio serviço da dívida. Para os países periféricos em geral, e especialmente para os países de menor desenvolvimento relativo, isso significou a intensificação da exportação de commodities não tradicionais (frutas, vegetais, flores e entre outros) e, simultaneamente, o aumento da dependência na importação de grãos básicos. A constituição da Organização Mundial do Comércio, em 1995, que ampliou a abertura comercial internacional, mas manteve o protecionismo agrícola dos países desenvolvidos por meio de subsídios, acirrou esse problema (Friedmann, 2009; Clapp, 2016). Segundo Friedman (2005), as corporações transnacionais organizaram-se por meio de cadeias de suprimentos e se apropriaram do meio ambiente e do consumo (marketing). Houve uma definição linear das safras por meio de mutações químicas das sementes e uma introdução de uma lógica produtivista insumo- produção. Para isso, as corporações utilizaram estratégias de regulação privada, quer dizer, de coordenação de cadeias globais de valor por meio de técnicas do agronegócio. Assim, produtores de países periféricos enfrentam dificuldades em competir no mercado com aqueles produtores subsidiados ou monopolizados. Além disso, houve uma adaptação de acordo com as dietas de cada classe (Friedmann, 1992)

Enfim, o que queremos deixar claro é que o que se produz e o que se consome, segundo a perspectiva dos RA, é também o resultado das dinâmicas macro-estruturais das relações internacionais. No rol de dinâmicas, uma das mais significativas na virada do século XX para o XXI é ascensão estratégias financeiras no leque de opções gerenciais das corporações do setor agroalimentar. Burch e Lawrence (2009), por exemplo, expõem os produtos financeiros ofertados pelos supermercados em parceria com os bancos e empresas de private equity. Quer dizer, os supermercados para a extrair sua lucratividade não apenas de operações comerciais, mas também de operações eminentemente financeiras.

Atualmente, o processo de financeirização tem uma grande influência na economia política mundial. Diversos setores da economia passam por esse processo e os alimentos não são uma exceção. Em nossa perspectiva, entendemos o processo de financeirização como uma série de instrumentos, serviços e especulações financeiras que passam a dominar o capitalismo produtivo. Como resultado dessa dinâmica, a geração de riqueza se concentra no sistema financeiro em detrimento do capital produtivo ou da economia real (Chesnais, 2016). Isso quer dizer que cada vez mais a configuração dos diversos sistemas econômicos atende primordialmente aos interesses financeiros, subordinando os outros como, por exemplo, os de saúde pública ou de segurança alimentar (Dowbor, 2017). No caso dos regimes agroalimentares, as evidências mostram que, dos anos 1990 em diante, as instituições e instrumentos financeiros recoordenaram diversos estágios da cadeia de suprimentos mundo afora. Tal modificação ocorreu no bojo do crescimento de atores e instrumentos financeiros, resultando na financeirização do alimento. Assim, o regime alimentar corporativo aponta que houve uma intensificação do processo de comoditização em circuitos internacionais. Isso foi fundamental para estruturar a financeirização devido à maior previsibilidade mercadológica das commodities que se tornam, por exemplo, ativos negociáveis nas bolsas de valor (Bursch e Lawrence, 2009; McMichael, 2016; Clapp, 2016).

O açaí, no entanto, não é uma commodity tradicional. Por isso, seu processo de financeirização não pode ser compreendido da mesma maneira que produtos como a soja, o milho ou o arroz. Assim, este estudo se justifica em três bases: 1) fornecer evidências das especificidades do processo de financeirização do complexo do açaí; 2) contribuir para o desenvolvimento da abordagem dos regimes agroalimentares. 3) estimular a reflexão sobre modelos de regulação e governança dos sistemas agroalimentares.

Para aprofundarmos uma análise sobre o caso do açaí, que todavia não está inserido em uma dinâmica das bolsas de valores mundiais, precisamos delimitar as principais formas na qual o processo de financeirização se efetiva nos regimes agroalimentares. Neste sentido, existe um domínio dos regimes agroalimentares por uma pequena parcela de corporações. Esse grupo é caracterizado pela sigla ABCDs (Archer Daniels Midland (ADM), Bunge, Cargill e Louis Dreyfus). Além desta parcela restrita de corporação negociarem massivamente no mercado de valor futuro, bolsas de valores, derivativos e entre outros, também influenciam diretamente na disponibilidade de alimentos, formulação de leis por meio de lobbies, moldam a agricultura e, consequentemente, a economia política mundial (Burch, Clapp, Murphy, 2012).

Algumas mercadorias e/ou commodities ocupam uma posição privilegiada nos mercados de valores futuros e são negociadas por grandes corporações e diversos fundos de investimentos. Além disso, existe uma vinculação direta de seus preços com o mercado de câmbio, especificamente, o dólar. Por outro lado, de formas distintas, o processo de financeirização também se efetiva em outras commodities (Burch & Lawrence, 2009).

Portanto, nesta proposta de análise, como podemos diferenciar as commodities tradicionais das "não" tradicionais? Sob um ponto de vista da financeirização, compreendemos como uma commodity tradicional àquela vinculada diretamente às bolsas de valor, mercados futuros e de câmbio. As commodities não tradicionais estão vinculadas ao processo de financeirização através de outros

instrumentos financeiros. Isto é, não se enquadram em um estágio avançado ao ponto de serem negociadas em bolsas de valor. Porém, estão vinculados ao endividamento das indústrias de processamento, agricultores familiares e entre outros, através dos fundos de investimentos, empresas de private equity e instrumentos financeiros.

A SOJA DO NORTE?

Existem alguns motivos pelos quais optamos em pesquisar o caso do açaí (Euterpe oleracea Mart.). Em primeiro lugar, o açaí é o principal produto alimentar de origem agroflorestal em valor agregado no Brasil (Pepper e Alves, 2015). Em termos históricos, porque possui uma trajetória importante no que se refere à alimentação de povos que habitam e já habitaram as terras brasileiras. Além disso, atualmente, o açaí está vinculado à segurança alimentar e nutricional de uma parcela significativa da população da região norte do Brasil. E, por fim, como se enquadra na categoria de commodity "não" tradicional, pretendemos compreender de que modo o processo de financeirização se efetiva em uma cultura agroflorestal presente na região da Amazônia.

A cultura do Açaí sofreu diversas mudanças desde meados de 1970. Podemos atrelar tais mudanças ao Plano de Integração Nacional no governo militar, baseado em uma visão de "modernização", no qual a Amazônia estava incluída. Em geral, foram dois eixos estratégicos diretamente ligados à questão agrária e humana: a disponibilidade de empréstimos financeiros estatais e privados e o incentivo da ocupação humana por meio de programas de colonização (Moran 1981; Mahar 1979, 1988, citado por Brondizio, 2004, p. 11).

Em paralelo, os sistemas agroindustriais no Brasil foram tecnicamente desenvolvidos e constituíram um caráter "moderno". Além disso, segundo Delgado (2012) houve uma integração com o comércio internacional de produção agrícola e agroindustriais. Esse processo não ocorreu em todo o território nacional, o foco foi no Sudeste. Porém, regiões como o Nordeste contribuíram com mão de obra e a região Norte com a exploração de terras nativas. Na questão alimentar com a exploração de café, guaraná, açúcar, pimenta do reino e entre outras.

Uma visão etnográfica é de extrema importância devido aos diferentes grupos que ocupam esses territórios. Neste sentido, Brondizio (2004), desenvolve um debate sobre a caracterização dos diferentes grupos sociais presentes nas regiões produtoras de açaí. Em geral, podemos pensar em duas categorias: os Caboclos (camponeses) e os Colonizadores. Vale ressaltar a complexidade antropológica desse debate em denominar e compreender a peculiaridade desses grupos sociais[1]. Devido a limitações de recursos e tempo, no presente artigo não será aprofundada essa análise. O objetivo é delimitar o processo de financeirização no complexo agorindustiral do açaí, tendo em vista o impacto que tal processo causa na natureza, agricultores familiares, extrativistas a partir de estudos realizados em outras culturas agrícolas e extrativistas.

Sendo assim, no caso do açaí há um processo de intensificação de seu uso por meio da consolidação de uma base agrícola intensiva. Essa dinâmica ocorre por causa do aumento da demanda nacional e internacional. Em meados dos anos 1980 houve uma ascensão dessa dinâmica. Isto é, no mesmo período da ascensão do regime alimentar corporativo.

Essa dinâmica associa-se a um processo similar à cultura da soja. No artigo de Goldfarb (2015), Expansão da soja e financeirização da agricultura como expressões recentes do regime alimentar corporativo no Brasil e na Argentina: o exemplo da Cargill, a pesquisadora utiliza o termo "sojização" para evidenciar a expansão da soja no campo brasileiro e argentino. No caso do açaí, utilizam o termo "açaização" ao remeter o crescimento da economia do açaí (Brondizio, 2004 e entre outras). Portanto, as evidências de diversos estudos podem justificar a cultura do Açaí como parte do regime alimentar corporativo. Pode-se relacionar tal afirmação com a colocação de Friedmann (2009) sobre o aumento das exportações de commodities não tradicionais pelos países periféricos (frutas, vegetais, flores e entre outros). Outro exemplo foi o conflito do Japão e Brasil na Organização Mundial de Comércio em relação à patente do Açaí[2].

No centro dessa dinâmica socioeconômica os caboclos (camponeses), estão sujeitos às estruturas de mercado. Assim sendo, eles conciliam uma forma de autossuficiência com recursos disponíveis (economias externas) como, por exemplo, a força de trabalho externa em épocas de safra. Segundo Brondizio (2004), uma das formas de análise enfatiza,

"Na estrutura interna das comunidades rurais, por estarem subordinadas a "forças" externas de nível macro, caracterizadas particularmente por políticas, interesses de mercado e articulação sociocultural entre as comunidades locais e estruturas políticas maiores. Os fatores mediadores desses níveis contribuíram para a nossa compreensão dos problemas de desenvolvimento rural, incluindo produção de commodities e ciclos econômicos, arranjos trabalhistas e controle de capital, os mecanismos de retroalimentação subjacentes ao comportamento econômico e social de moradores e comunidades em relação ao mundo exterior" (Brondizio, 2004, p.4).

No regime alimentar corporativo a indústria alimentícia organizou-se em cadeias de suprimento globais ao valorizar a agregação de valor em economias secundárias. Isto é, existe um reconhecimento no valor de troca em relação ao valor de uso. No caso do Açaí, houve a criação de uma base industrial seguindo este modelo. Ou seja, intensificação do processamento, distribuição, vendas com um grau de especialização (Brondízio, 1996, citado por Brondizio, 2004, p.8).

Em 2018, a consultoria Mckinsey&Company lançou um relatório sobre a indústria de Food Processing & Handling[3] com o objetivo de justificar o crescimento do setor e atrair investimentos. Segundo o relatório, há um alto retorno no investimento. No ano de 2016, por meio da análise de receitas, a atividade de processamento de alimentos movimentou 45 bilhões de dólares. O município de Castanhal-PA é um exemplo sobre o crescimento dessa indústria no caso do Açaí, principalmente, devido à sua localização geográfica para o escoamento da produção através da rede rodoviária.

1 Para aprofundar a análise das diferentes populações e denominações da região, consultar o artigo de Brondizio (2004).

2 Câmara do Deputados. "Contra biopirataria, projeto dá ao açaí o título de fruta nacional". Brasília, 03 de fevereiro de 2012. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/AGROPECUARIA/208277-CONTRA- BIOPIRATARIA,-PROJETO-DA-AO-ACAI-O-TITULO-DE-FRUTA-NACIONAL.html. Acesso em: dez. 2018.

3 McKinsey&Company. "Food Processing & Handling: Ripe for disruption". Março, 2018. Disponível em: https://www.mckinsey.com/industries/advanced-electronics/our-insights/whats-ahead-for-food- processing-and-handling. Acesso em: dez. 2018.

Ao longo dessa etapa do artigo, por razões metodológicas, não houve um detalhamento da cultura do Açaí em si, as formas de organizações sociais, uma delimitação regional, perspectiva histórica, definição das formas de manejo (manejo nas áreas de várzea e em terra firme) e entre outros fatores. O objetivo central foi apresentar evidências capazes de justificar a presença da cultura do Açaí no regime alimentar corporativo. Consideramos relevante identificar essa relação para contribuir no esclarecimento das dinâmicas geopolíticas (internacionais) que afetam a organização espacial de diferentes regiões do mundo por meio da agricultura e do extrativismo. Sendo assim, em seguida, haverá um empenho de identificar fatores capazes de justificar a nova fase da exploração do açaí no regime alimentar corporativo financeirizado.

DAS FEIRAS LOCAIS AO SISTEMA FINANCEIRO INTERNACIONAL

Um maior entendimento da relação entre as finanças e alimento começou a partir da crise financeira de 2007-2008 devido à volatilidade no preço do alimento. Como dito anteriormente, diversas commodities (não alimentares) são negociadas em contratos derivativos com produtos alimentícios, ou seja, não existe uma segmentação clara. No entanto, essa relação entre finanças e alimentos se intensificou desde 1990. Esse fenômeno está interligado com uma série de fatores como, por exemplo, o crescimento de uma dieta baseada em proteína animal cuja fonte de alimentação dos animais são produtos agrícolas negociados no mercado financeiro. Além disso, em paralelo, diversas commodities agrícolas passaram a servir como insumo para a produção de biocombustíveis. Toda essa dinâmica também se acentuou, em meados de 2000, quando os Estados colocaram barreiras protecionistas a fim de controlar a volatilidade do preço de alimentos (Clapp, 2016).

Nesse contexto, o mercado de valores futuros (derivativos) atrelado às finanças e preço das commodities passou a influenciar diretamente o preço final dos produtos alimentícios. A especulação financeira afeta diretamente essa dinâmica e acentua o processo de financeirização. A hipótese presente nesse estudo está ligada ao processo de financeirização do complexo do açaí por meio da modalidade de fusões e aquisições de empresas (Private Equity).

Em comparação com a soja, o açaí, todavia não apresenta um estágio similar de inserção no capitalismo financeiro. Goldfarb (2015) utiliza o exemplo da Empresa Cargill, a corporação além de ser a produtora de soja e controlar uma parcela do preço do produto, também possui um banco, o qual opera as commodities agrícolas no mercado de valores futuros. Já no caso do açaí, o fruto não é negociado na bolsa de valores como uma commodity tradicional. No entanto, por meio de fusões e aquisições de empresas (Private Equity), insere-se na dinâmica da financeirização.

O processo de financeirização de commodities agrícolas está atrelado à investimento em biocombustíveis e na aquisição de grandes latifúndios. Pesquisadores como Lima e Leite (2016), desenvolvem uma perspectiva vinculando o processo de estrangeirização da terra à essa dinâmica. Ou seja, Estados e empresas passam a comprar terras produtivas em outros países devido à insegurança causada na volatilidade no preço dos alimentos e políticas protecionistas dos países produtores de alimentos (na crise financeira de 2007-2008).

No caso do Açaí, o manejo é feito majoritariamente em áreas de várzea. Vale ressaltar o caráter distinto de economias em tais territórios. No entanto, existem crescentes investimentos na mutação das sementes para cultivá-las em terra firme na lógica de latifúndios para conseguir obter o fruto em épocas de entressafra. Essas colocações ficam explícitas nas publicações da Embrapa[4]. Um exemplo prático é a empresa Flor de Açaí Ind. e Com. de Polpas de Frutas Ltda, localizada no município de Santa Isabel- PA que possui largas plantações em terra firme.

É importante ressaltar, brevemente, que existem diversas relações de crédito para os diferentes atores no complexo agroindustrial do açaí, sejam eles financiamentos públicos e privados como, por exemplo, o Banco da Amazônia. O trabalho de Fiorini, Brondizio e McCracken (2000), apresenta uma melhor compreensão da influência do crédito subsidiado nessa realidade. Sendo assim, contudo, por questões metodológicas iremos expor um caso específico para justificar o processo de financeirização no complexo agroindustiral do açaí (citado por Brondizio, 2004, p. 15).

A definição de private equity torna-se necessária porque, atualmente, a principal empresa de processamento e comercialização de açaí no Brasil, a Frooty Comércio e Indústria S.A, passou por um processo de fusão e aquisição de um fundo de investimentos denominado Patria Investimentos Ltda. Segundo Chesnais (2016), Equity significa,

"Uma reivindicação de propriedade em uma corporação por meio de títulos, a forma mais antiga de ativo ou segurança. Os detentores do corporate equity possuem uma participação na corporação e têm direito a partes proporcionais dos pagamentos de dividendos feitos pela corporação para acionistas. O patrimônio, também denominado de ações, é negociado em bolsas de valores" (Chesnais, 2016, p.298).

[4] EMBRAPA. "Açaí de terra firme (plantado) ". Disponível em: https://www.embrapa.br/amazonia- oriental/portal-do-acai/acai-de-terra-firme. Acesso em: dez. 2018

A Patria Investimentos conta com uma parceria estratégica do Blackstone Group, um dos maiores grupos de investimentos dos Estados Unidos. Essa cooperação entre os fundos está explícita no site institucional do Patria Investimentos. O importante nesse momento é compreendermos que existe uma espécie de governança entre instituições financeiras a fim de se apropriar da cultura do açaí.

Entendemos governança como "uma série de arranjos institucionais e regulatórios com o objetivo de intensificar a mobilidade e acumulação do capital" (Overbeek, 2010, p.699). Essa relação entre a empresa Frooty e Patria Investimentos está em uma notícia da Reuters (agência de notícia Britânica)[5]. Além disso, a reportagem da revista Valor Econômico (publicada no dia 12/12/2018), informa que o Patria Investimentos colocou à venda a Frooty e tem a expectativa de levantar cerca de R$250 milhões[6].

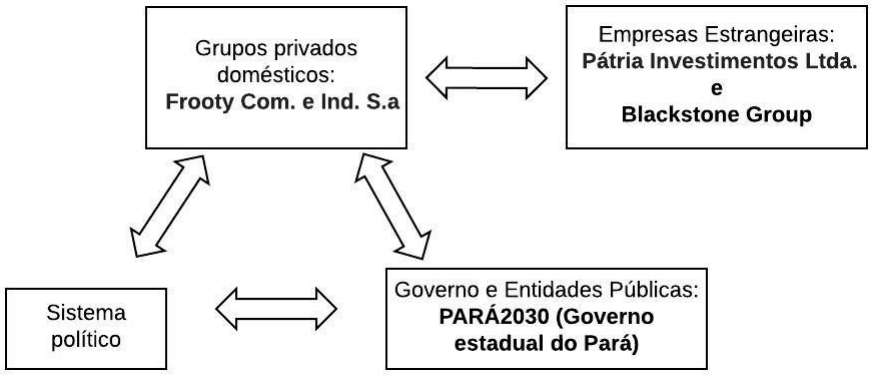
O conceito de alavancagem (leverage), têm uma capacidade de explicar essa dinâmica. Definimos esse processo como um empréstimo de dinheiro para aumentar os investimentos de uma operação e, consequentemente, o seu lucro. Neste sentido, há uma relação de endividamento para financiar a expansão da operação da empresa (Chesanais, 2016).

Como reflexo dessa dinâmica, a empresa Frooty detém recursos para expandir as suas operações e, por exemplo, abrir novas fábricas. Neste sentido, há uma escassez de informações disponíveis, no entanto, a empresa Frooty se expandiu com a abertura de fábricas na região da Amazônia. Em paralelo a essa prática financeira, há um subsídio do Governo estadual do Pará por meio de um programa chamado PARÁ2030. No site institucional do programa está disponível a abertura de uma fábrica da empresa (Frooty) no município de Mocajuba-PA[7].

O programa PARÁ2030 tem como principal objetivo fomentar a verticalização das cadeias produtivas de açaí, óleo de palma e entre outras. Nesse caso, para compreender a questão da verticalização torna-se necessário apresentar o conceito de Complexo Agroindustrial. No Livro de Lima (2018), há um capítulo exclusivo para desmembrar esse conceito. Em geral, podemos definir como uma interdependência econômica com diversas etapas da transformação agrícola de um produto (técnicas de agricultura e/ou extrativistas, indústria, finanças, distribuição e entre outros). Sendo assim, o CAI necessita de uma coordenação exercida por um de seus atores, uma dessas formas de coordenação é por meio de uma estratégia de verticalização. Normalmente, concentrando o processo produtivo em uma organização ou empresa. Nesse caso, observamos essa centralização na Frooty em conjunto com os recursos financeiros da Patria Investimentos, além dos incentivos governamentais (Programa PARÁ2030).

Podemos utilizar como referência o modelo proposto por Lazzarini (2011) para ilustrar esse arranjo entre diversos atores financeiros. Existe uma articulação entre o sistema político, atores governamentais e grupos privados domésticos para justificar o atual estágio do capitalismo. Ao tomar como base a representação esquemática do capitalismo de laços no Brasil (Lazzarini, 2011, p.15), podemos ilustrar, com as devidas limitações, o caso desenvolvido até o momento.

Figura 1. Modelo esquemático do capitalismo de laços adaptado à um caso específico no Complexo agroindustrial do açaí.



Fonte: adaptado de Lazzarini (2011).

[5] Reuters. "Patria prevê fazer de 3 a 4 compras de participação em empresas no Brasil em 2017". São Paulo, 07 de dezembro de 2016 Disponível em: https://br.reuters.com/article/businessNews/idBRKBN13W2QQ. Acesso em: dez. 2018.

[6] Valor Econômico. "Fundos preparam venda de ativos". São Paulo: Valor Econômico, 12 de dezembro de 2018. Disponível em: https://www.valor.com.br/financas/6021613/fundos-preparam-venda-de-ativos. Acesso em: dez. 2018

[7] PARÁ2030. "Açaí e Palma ganham novas indústrias". Pará, 29 de janeiro de 2018. Disponível em: http://para2030.com.br/acai-e-palma-ganham-novas-industrias/. Acesso em: dez. 2018.

Existem limitações em compreender as relações financeiras devido à uma dificuldade do acesso às informações. Essa barreira talvez exista devido aos impactos que a divulgação de informações possa causar na expectativa dos investidores. O processo de financeirização mediante o Private Equity, alavancagem e entre outros instrumentos, talvez altere a dinâmica da relação dos contratos no complexo agroindustrial do açaí.

Por conseguinte, compreender os fluxos financeiros em uma perspectiva de desterritorialização, nos permite mapear os investimentos externos realizados atualmente na região da Amazônia. Neste caso, por meio do mapeamento e delimitação do processo de financeirização na cultura do açaí, podemos pensar em diversas formas de regulação. Sendo assim, contudo, não podemos afirmar que o processo de financeirização está presente em todo o complexo. O importante é conseguir justificar o fato de que o complexo agroindustrial do açaí também está inserido em um processo financeiro que causa uma série de alterações sociais e econômicas. Existem diversos estudos com o objetivo de mapear os efeitos e reações políticas que tal processo (financeirização) vinculado à outras culturas (por exemplo a soja, óleo de palma e entre outras) causa à diferentes grupos sociais, principalmente, aos camponeses que possuem uma relação próxima com a terra.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Portanto, buscamos apresentar uma perspectiva interdisciplinar com o objetivo de apresentar evidências capazes de justificar um fenômeno em processo de desenvolvimento. Além disso, refletir como o processo de financeirização se efetiva em uma commodity "não" tradicional. Optamos por esse estudo de caso devido a experiências pessoais, à diversidade do estuário amazônico e, principalmente, pelo fato da cultura do Açaí apresentar grandes provocações em todos os seus sentidos (humanos, ecológicos, econômicos e entre outros).

Outro fator importante são as contradições desses territórios. Ou seja, ao mesmo tempo que há um processo de modernização conservadora, eles oferecem modelos alternativos de convivência entre os humanos com a natureza. Consideramos esse fator uma limitação da pesquisa, ao não aprofundarmos as diferenças das dinâmicas sociais e econômicas entre áreas de várzea e florestas em relação ao modelo tradicional do agronegócio brasileiro.

Tendo em vista a existência dos modelos alternativos, podemos pensar em formas de agregação de valor distintas daquelas apresentadas na atualidade, principalmente, em termos econômicos. Além disso, considerando os grupos sociais que além de resistirem ao processo de expansão do capitalismo, estão imersos em instituições culturais diferentes daquelas propostas pelo modelo socioeconômico atual e hegemônico. Portanto, existem formas de organização social ligadas à complexos agroindústrias internacionais que possuem outra relação com a natureza.

REFERÊNCIAS

Brondizio, E. S. (2004). Agriculture Intensification, Economic Identity, and Shared Invisibility in Amazonian Peasantry: Caboclos and Colonists in Comparative Perspective. Culture & Agriculture, 26 (1, 2), 1-24.

Burch, D.; Lawrence, G. (2009). Towards a Third Food Regime: Behind the Transformation. Agriculture and Human Values, v.26, n.4, p.267-79.

Câmara do Deputados. "Contra biopirataria, projeto dá ao açaí o título de fruta nacional". Brasília, 03 de fevereiro de 2012. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/AGROPECUARIA/208277-CONTRA-BIOPIRATARIA,-PROJETO-DA-AO-ACAI-O-TITULO-DE-FRUTA-NACIONAL.html. Acesso em: dez. 2018.

Chesnais, F. (2016). Finance Capital Today: Corporations and Banks in the Lasting Global Slump. Boston: Brill.

Clapp, J. (2016). Food. Cambridge, UK; Malden; MA: Polity Press.

Cleaver, H. (1977). Food, Famine, and the International Crisis. Zerowork, 2, p.7-70.

Coleman, W., Grant, W., & Josling, T. (2004). Agriculture in the New Global Economy. Cheltenham/Nortampton: Edward Elgar.

De Janvry, A. (1981). The Agrarian Question and Reformism in Latin America. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Delgado, G. C. (2012). Do "capital financeiro na agricultura" à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012). Porto Alegre: Editora da UFRGS.

Dowbor, L. (2017). A era do capital improdutivo: Porque oito famílias têm mais riqueza do que a metade da população do mundo? São Paulo: Autonomia Literária.

EMBRAPA. "Açaí de terra firme (plantado) ". Disponível em: https://www.embrapa.br/amazonia- oriental/portal-do-acai/acai-de-terra-firme. Acesso em: dez. 2018.

Epstein, G. 2002. Financialization, rentier interests and central bank policy. Political Economy Research Institute Conference on Financialization in the World Economy, Dec 7–8, Amherst, Mass. http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/financial/fin_Epstein.pdf. Acesso em: abr. 2019

Fiorini, S., Brondizio, E. S., & McCracken, S. (2000). Role of Credit on the Deforestation of an Amazonia Frontier. Poster presented at First International Open Science Meeting of the Large Scale Biosphere Atmosphere Experiment in Amazonia (LBA), CNPq, INPE, NASA, Belem, Para, Brazil, June 21-26.

Furtado, C. (1959). The Economic Growth of Brazil. Berkeley: University of California.

Freidmann, H. (2005). From Colonialism to Green Capitalism: Social Movements and the Emergance of Food Regimes. In: Buttel, F. H., Mcmichael, P. (Eds.). New Directions in the Sociology of Global Development, Oxford: Elsevier, v.11. p. 229-67.

Friedmann, Harriet. (1992). Distance and Durability: Shaky Foundations of the World Food Economy. Third World Quarterly, v. 13, n. 2, p.371-383.

Friedmann, H. (2009). Discussion: Moving Food Regimes Forward – Reflections on Symposium Essays. Agriculture and Human Values, 26, p.335-44.

Friedmann, H., Mcmichael, P. (1989). Agriculture and the State System: the rise and Fall of National Agricultures – 1870 to the Present. Sociologia Ruralis, v.29, n.2, p.93-117, 1989.

Gepts P, et al., eds. (2012). Biodiversity in Agriculture: Domestication, Evolution, and Sustainability. Cambridge: Cambridge Univ Press.

Goldfarb, Y. (2015). Expansão da soja e financeirização da agricultura como expressões recentes do regime alimentar corporativo no Brasil e na Argentina: o exemplo da Cargill. Presidente Prudente. Revista NERA. Ano 18, nº. 28 – Dossiê, pp. 32-67.

Goodman, D., Sorj, B., & Wilkinson, J. (1990). Da lavoura às biotecnologias: agricultura e indústria no sistema internacional / David Goodman, Bernardo Sorj, John Wilkinson; tradução Carlos Eduardo Baesse de Souza e Carlos Schlottfeldt. – Rio de Janeiro: Campus.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2000, 2011–2014) Produção da Extração Vegetal e da Silvicultura. Departamento Agropecuário, Diretoria de Pesquisas, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro, Brazil, http://www.ibge.gov.br

Krasner, Stephen D. (1983). International Regimes. New York: Cornell University Press, 1983. 372 p. Larson, G. et al. (2014). Current perspectives and the future of domestication studies. Proc. Natl. Acad. Sci. USA 111, 6139–6146.

Lazzarini, S. G. (2011). Capitalismo de laços: Os donos do Brasil e suas conexões. Rio de Janeiro: Elsevier.

Leite, A., Lima, T. (2016). ESTRANGEIRIZAÇÃO DE TERRAS: UM QUESTIONAMENTO À COOPERAÇÃO NA ORDEM ECONÔMICA INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEA? Monções:

Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.5. n.9, jan./jun. Disponível em: http://ojs.ufgd.edu.br/index.php?journal=monções. Acesso em: dez. 2018.

Lima, T. (2018). O protecionismo agrícola nos Estados Unidos: resiliência e economia política dos complexos agroindustriais. São Paulo: Editora Unesp.

Magnan, A. (2012). Food Regimes. In: Pilcher, J. M. (Ed.). The Oxford Handbook of Food History. Oxford University Press.

Mahar, D. (1979). Frontier Development in the Brazilian Amazon: A Study of Amazonia. New York: Praeger.

Mahar, D. (1988). Government policies and Deforestation in the Brazilian Amazon Region. Washington, DC: The World Bank.

McKinsey&Company. "Food Processing & Handling: Ripe for disruption". Março, 2018. Disponível em: https://www.mckinsey.com/industries/advanced-electronics/our-insights/whats-ahead-for-food- processing-and-handling. Acesso em: dez. 2018.

Mcmichael, P. (1996). Development and Social Change: a Global Perspective. Thousand Oaks: Pine Forge Press.

Mcmichael, P. (2005). Global Development and the Corporate Food Regime. In: Buttel, F. H., Mcmichael, P. (Eds.). New Directions in the Sociology of Global Development, Oxford: Elsevier, v.11. p. 229-67.

McMichael, P. (2009). A food regime genealogy. The Journal of Peasant Studies, 36(1), 139-169.

Mcmichael, P. (2016). Regimes alimentares e questões agrárias / Philip McMichael; tradução Sonia Midori. – 1. Ed. – São Paulo; Porto Alegre: Editora Unesp; Editora UFRGS.

Meltzer, A. H. (1995). What is Money? Economic Affairs, v.15, n.4, p. 8-14, Autumn. Moran, E. F. (1981). Developing the Amazon. Bloomington: Indiana University Press. Morgan, E. V. (1965). A History of Money. Baltimore: Penguin.

MURPHY, Sophia; BURCH, David; CLAPP, Jennifer. CEREAL SECRETS: The world's largest grain traders and global agriculture. Oxfam Research Reports, 2012. 80 p.

Niederle, P. A. (2018). A pluralist and pragmatist critique of food regime's genealogy:

varieties of social orders in Brazilian agriculture, The Journal of Peasant Studies, 45(7), 1460-1483. O'Connor, J. (1984). Accumulation Crisis. Nova York: Basil Blackwell.

Olsen K. M., Wendel J. F. (2013). A bountiful harvest: Genomic insights into crop domestication phenotypes. Annu Rev Plant Biol 64:47–70.

Overbeek, H. (2010). Global Governance: From Radical Transformation to Neo-Liberal Management.

International Studies Review, v. 12, 696–719.

PARÁ2030. "Açaí e Palma ganham novas indústrias". Pará, 29 de janeiro de 2018. Disponível em: http://para2030.com.br/acai-e-palma-ganham-novas-industrias/. Acesso em: dez. 2018.

Polanyi, K. (1957). The Great Transformation: the Political and Economic Origins of our Time. Boston: Beacon Press.

Pepper, Leonora Genya; Alves, Lívia de Freitas Navegantes. (2015). Açaí Ribeirinho no Mercado Global: Adicionando Valor para Garantir Renda Duradoura para Agroextrativistas no Estuário Amazônico. Pará: Instituto Peabiru, 20 p. Disponível em: <https://peabiru.org.br/publicacoes/belem- ribeirinha/>. Acesso em: 06 dez. 2018.

Raynolds, L., Myhre, D., Mcmichael, P., Carro-Figueroa, V., Buttel, F. H. (1993). The New Internationalization of Agriculture: a Reformulation. World Development, v.21, n.7, p. 1101-21.

Reuters. "Patria prevê fazer de 3 a 4 compras de participação em empresas no Brasil em 2017". São Paulo, 07 de dezembro de 2016. Disponível em: https://br.reuters.com/article/businessNews/idBRKBN13W2QQ. Acesso em: dez. 2018.

Russi, L. (2013). Hungry Capital: the Financialization of Food. Winchester, UK: Zero Books.

Santos, M. (2013). Técnica, Espaço, Tempo: Globalização e Meio Técnico-científico-informacional / Milton Santos. – 5. Ed., 1. Reimpr. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

Sassen, S. (2016). Expulsões: brutalidades e complexidade na economia global / Saskia Sassen; tradução Angélica Freitas. – 1ª Ed. – Rio de Janeiro / São Paulo: Paz e Terra.

Sheller, M. (2003). Consuming the Caribbean. Nova Yory: Routledge.

Stramer, E., Wise, T. E. (2007). Living High on the Hog: Factory Farms, Federal Policy, and the Structural Transformation of Swine Production. GDAE Working paper, n.7-4, Medford: Global Development and Enviroment Institute.

Tubiana, L. (1989). World Trade in Agricultural Products: from Global Regulation to Market Fragmentation. In: Goodman, D., Redclift, M. (Eds.). The International Farm Crisis. Nova York: St Martin's Press.

Valor Econômico. "Fundos preparam venda de ativos". São Paulo: Valor Econômico, 12 de dezembro de 2018. Disponível em: https://www.valor.com.br/financas/6021613/fundos-preparam-venda-de- ativos. Acesso em: dez. 2018.

Van Der Ploeg, J. D. (2009). The New Peasantries: Struggles for Autonomy and Sustentability in na Era of Empire and Globalization. Londres: Earthscan.

Veiga, José Eli da. (1991). O Desenvolvimento Agrícola: Uma Visão Histórica. São Paulo: Edusp: Hucitec.

Wallerstein, I. (1974). The modern world-system. Capitalist agri-culture and the origins of the European world-economy itz the 16th. century. New York: Academic Press.

SERVIÇO PÚBLICO, CONCESSÃO E REGULAÇÃO NO CONTEXTO BRASILEIRO

DAISY LIMA DE SOUZA SANTOS (UNEB/UNIFACS)
ÉLVIA MIRIAN CAVALCANTI FADUL (UNIFACS - PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO)
LINDOMAR PINTO DA SILVA (UNIFACS - PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO)
RODRIGO LUDUVICE DA SILVA (UNEB/UNIFACS)

RESUMO

A proposta deste trabalho foi resgatar a história e o conceito de serviço público, concessão e regulação no Brasil. A concessão está subordinada a padrões estabelecidos em contrato, sob pena de término do vínculo caso não seja cumprido. Assim sendo, o Estado obriga a concessionária a ter condutas necessárias para o bom desempenho da concessão. A regulação tem sido usada em situações nas quais órgãos e regulamentos existem para controlar a estrutura e o funcionamento de alguns setores específicos como, por exemplo, transportes, energia, comunicações, água, saneamento básico, entre outros, que têm em comum algumas características que implicam na necessidade de alguma forma de intervenção pública. O Estado regula o serviço público concedido, nesse sentido, a eficiência ou ineficiência da empresa privada denominada "concessionária" está alinhada a capacidade do Estado em administrar e fiscalizar o contrato de concessão.

Palavras-Chave: Serviço Público. Concessão. Regulação.

INTRODUÇÃO

Durante muitos anos, foi papel do Estado administrar e controlar todos os setores de serviços públicos. Na medida em que os anos foram passando, em função da ampliação das demandas da sociedade e do discurso que o Estado não conseguia mais dar conta de suas atividades, iniciou-se um processo de transferência das atividades, antes realizadas pelo poder público, para o setor privado.

Dessa forma, serviços antes considerados monopólios do Estado, como transporte, educação, infraestrutura, segurança, rodovias, saúde, entre outros, começaram a ter a sua realização efetuada por entidades do setor privado. E esse processo de transferência se intensifica a partir da reforma do Estado, quando se propõe uma redefinição do seu papel, em que apenas algumas poucas áreas deveriam ficar sob a responsabilidade do setor público. Assim, os demais serviços deveriam e poderiam ser transferidos através dos instrumentos de privatização, concessão, publicização, etc (PDRAE, 1995).

Entretanto, é possível perceber esse movimento de transferência da realização de atividades pelo Estado antes mesmo da reforma gerencial de 1995. No decreto-Lei nº 200/1967, já se iniciava o processo tanto de transferência de atividades do setor público para órgãos da administração indireta e unidades da federação, quanto para a iniciativa privada mediante contrato de concessão, permissão ou autorização. Contudo, a partir de 1995 é que ganha importância maior a transferência tanto da realização de atividades pelos entes privados, quanto a própria privatização de empresas públicas.

Desde 1995, o processo de transferência de atividades e empresas para o setor privado ganhou velocidade, impulsionada pelas ideias de reforma do Estado que, segundo se definia, o Estado deveria concentrar-se nas atividades exclusivas, transferindo as demais atividades através de uma das modalidades constantes no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). A partir desse contexto, grandes empresas brasileiras foram privatizadas, a exemplo da Companhia Vale do Rio Doce, Telebrás, Eletropaulo, entre outras. Da mesma forma, ampliou-se fortemente o processo de concessão de serviços públicos. Entre estes destacam-se as concessões de energia elétrica, telefonia, ferrovias e rodovias.

A necessidade de viabilizar e investir na construção, recuperação, conservação, manutenção, administração e todas as formas de melhorias da infraestrutura, assim também como tornar mais eficiente a prestação de serviços chamados essenciais para sociedade, cada vez mais tem tornado a concessão uma prática constante (SCHWIND, 2010).

SERVIÇO PÚBLICO

Para muitos autores, o conceito de serviço público vem sendo discutido e aperfeiçoado por muitos anos, pois envolve diferentes interpretações. Historicamente, o surgimento do primeiro conceito de serviço público foi na França, com a Escola Francesa de Serviço Público ou Escola de Bordeaux, sendo um conceito bastante amplo. Liderada por Leon Duguit, a Escola Francesa de Serviço Público, trouxe o conceito de serviço público como forma de revolucionar o Direito Público e o Direito Administrativo, querendo substituir a ideia de poder relacionado ao Estado, pela ideia de serviço prestado aos administrados. Tal conceito influenciou o pensamento jurídico, superando o campo do Direito e dando atenção a outras áreas, como a Sociologia e a Ciência Política (BEZERRA, 2008).

Por ter sua origem na Escola Francesa de Serviço Público, o conceito de serviço público no Brasil sofreu várias influências, porém alguns autores defendem que, no Brasil, o conceito adotado é mais restrito do que o conceito amplo estabelecido na França (RENTROIA, 2012).

Para Meirelles (2016, p.387), "serviço público é todo aquele prestado pela administração pública ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer as necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples convivências do Estado". O autor sugere que a conceituação de serviço público pode variar de acordo com as necessidades políticas, econômicas, sociais e culturais de cada sociedade em momentos históricos diferentes.

Marinela (2016, p.732) define serviço público como "toda atividade de oferecimento de utilidade e comodidade material, destinada à satisfação da coletividade, mas que pode ser utilizada singularmente pelos administrados".

Di Pietro (2017) afirma que não se pode definir o sentido amplo ou restrito de serviço público como um mais certo que o outro, porém pode-se analisar cada um de forma cautelosa sobre as atividades desenvolvidas pelo Estado, envolvendo as atividades de legislação, jurisdição e execução, assim também como os que só consideram as atividades administrativas, que exclui jurisdição e legislação, e os que distinguem serviço público das três atividades: legislativa, jurisdição e execução.

O Estado brasileiro utilizou a crise financeira internacional do crédito no início da década de 80 para justificar a sua diminuição na atuação como operador direto. Partiu então para uma atuação maior

como organizador, regulador e fiscalizador. Diante disso, iniciou o processo de delegação da execução das atividades comerciais e industriais à iniciativa privada, por meio de contratos de concessão de serviços públicos e, posteriormente, por meio de pessoas jurídicas de direito privado que foram essencialmente criadas para essa finalidade, como as empresas públicas e sociedade de economia mista, que passaram a executar sob regime privado.

CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO

A concessão de serviço público é uma forma de delegação da prestação de serviço pelo poder público, mediante licitação, à pessoa jurídica ou a consórcios de empresas que atendam a todos os requisitos determinados em Edital. A concessão se dá por meio de contrato, tendo prazo fixo estabelecido. É compreendida como um contrato administrativo pelo qual o poder concedente, que é a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município, delega a execução dos serviços à esfera privada (concessionária).

É importante frisar que a concessão implica apenas a delegação da execução do serviço público, mas não a titularidade, que permanece com o Estado. Em razão da titularidade do serviço público, o Estado possui direitos e poder de controle em relação ao contrato de concessão, sendo possível, até mesmo, a sua extinção antes do começo do contrato ou durante o andamento do contrato por razões de interesse público.

Em 1995, no Brasil, entrou em vigor a Lei nº 8.987, denominada Lei das concessões, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal (BRASIL, 1995).

No Brasil, ao lado da concessão pura e simples de serviços públicos, podem ser inseridas outras modalidades, reguladas normalmente pela Lei n.º 8.987/1995: concessão de serviços públicos precedidas de obras públicas, concessão para exploração de obra pública a ser edificada e concessão da exploração de obras já existentes, concessão administrativa e concessão patrocinada, conforme Quadro 1.

Quadro 1 - Modalidades de Concessão no Brasil

FORMAS DE CONCESSÃO	
MODALIDADE	CONCEITO
Concessão de Serviço Público	Em sua forma tradicional, disciplinada pela Lei nº 8.987 /95; a remuneração básica decorre de tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da própria exploração do serviço.
Concessão Patrocinada	Constitui modalidade de concessão de serviço público, instituída pela Lei nº 11 .079/04, como forma de parceria público-privada; nela se conjugam a tarifa paga pelos usuários e a contraprestação pecuniária do concedente (parceiro público) ao concessionário (parceiro privado).
Concessão Administrativa	Tem por objeto a prestação de serviço de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, podendo envolver a execução de obra ou fornecimento e instalação de bens; está disciplinada também pela Lei nº 1 1 .079/04; nessa modalidade, a remuneração básica é constituída por contraprestação feita pelo parceiro público ao parceiro privado.
Concessão de Obra Pública	Nas modalidades disciplinadas pela Lei nº 8.987 /95 ou pela Lei nº 11 .079/04. Contrato administrativo pelo qual o Poder Público transfere a outrem a execução de uma obra pública, para que a execute por sua conta e risco, mediante remuneração paga pelos beneficiários da obra ou obtida em decorrência da exploração dos serviços ou utilidades que a obra proporciona.
Concessão Público de Uso de Bem	É o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública faculta a terceiros a utilização privativa de bem público, para que a exerça conforme a sua destinação. Com ou sem exploração do bem, disciplinada por legislação esparsa.

Fonte: Di Pietro (2014).

Entretanto, em muitos contratos de concessão, podem-se unir diferentes modalidades, em que uma compõe o objeto principal e, a outra, o adicional. Como exemplo, tem-se a concessão de rodovias, em que o objeto é a construção, ampliação ou reforma de obra pública, acompanhada da exploração para fins comerciais da obra para remuneração do concessionário; mas o mesmo contrato envolve, via de regra, a utilização de bens do patrimônio público (DI PIETRO, 2014).

No âmbito da concessão, pode-se verificar a autonomia formal que se estabelece entre Administração Pública e concessionária (JUSTEN FILHO, 2014). Por serem sujeitos de direitos múltiplos, sendo regidos por critérios legais distintos, a concessionária sujeita-se a um controle e a uma fiscalização por parte do poder público.

Ainda de acordo com o Justen Filho (2014), a concessionária atua em nome próprio, porém no interesse público. Perante os usuários, a concessionária se relaciona como se fosse o próprio Estado. A concessão está subordinada a padrões estabelecidos em contrato, sob pena de término do vínculo caso não seja cumprido. Assim sendo, o Estado obriga a concessionária a ter condutas necessárias para o bom desempenho da concessão.

REGULAÇÃO

O termo Regulação tem sido utilizado de formas diversas, com uma variedade de significados e, por isso mesmo, não é um termo fácil de ser conceituado. Suas origens datam do século XV "onde o termo expressava, muito mais, a ideia de dominação" (LEMOIGNE, 1988, p. 6 *apud* FADUL, 2002, p.3).

Segundo Fadul (2002)

> A regulação é um termo difícil de conceituar e a dificuldade em conceituá-lo reside na própria complexidade que ele encerra em si mesmo. O fato de constituir-se num conjunto de dispositivos que se interligam e determinam uma pluralidade de atos diversos e sucessivos sobre um objeto ou um fenômeno com vistas ao seu ajustamento, faz da regulação uma idéia fluida, oscilante, quase utópica, pois na realidade ela é, apenas, um estado de um sistema em um determinado momento (FADUL, 2002, p.3).

Os dicionários atualmente traduzem o termo regulação como ato ou efeito de regular e regular como sujeitar a regras; dirigir, regrar. A regulação pode ser, assim, encontrada nas diversas áreas do conhecimento humano, e em várias disciplinas como administração, automação, cibernética, direito, economia, educação, engenharias, teoria de sistemas, entre outras. De modo geral busca alcançar a estabilidade de um sistema fazendo com que o mesmo se sujeite a um comportamento previamente definido e esperado.

Souto (1999) destaca que os autores ainda não conseguiram achar um consenso sobre o conceito de regulação. Segundo o autor, alguns teóricos fazem referência somente à regulação da economia, outros dizem que é o controle público administrativo da atividade privada. Existe um grupo de teóricos que defendem a regulação como sendo a imposição de regras pelo Estado de forma a dirigir e restringir pessoas e empresas.

Souto (1999) também apresenta três concepções de regulação: (a) em sentido amplo, é toda a forma de intervenção do Estado na economia, independentemente dos seus instrumentos e fins; (b) em um sentido menos abrangente, é a intervenção estatal na economia por outras formas que não a participação direta na atividade económica, equivalendo, portanto, ao condicionamento, a coordenação e a disciplina da atividade económica privada; e (c) em um sentido restrito, é somente o condicionamento normativo da atividade econômica privada.

Medauar (2002) chama atenção para a interpretação da palavra no vocabulário inglês regulation. Ao ser traduzido para o francês e o português, nota-se que adquiriu conotações variadas, em virtude da diferença dos verbos réguler/réglementer, do lado francês, e regular/regulamentar do lado português. Para alguns teóricos, regulamentar significa só explicitar a lei. Entretanto, regulamentar teria sentido mais restrito que regular (MEDAUAR, 2002).

Cabe aqui distinguir os termos regulação e regulamentação. Regulação como sendo diretrizes e metas de caráter estratégico que controlam os objetivos, mas permite maior liberdade quanto à forma de realizar os serviços, ou seja, o seu processo. Regulamentação como sendo a emissão de normas e regulamentos de caráter administrativo que promovem intervenção sobre a forma de realização dos serviços, ou seja, o seu processo.

A regulação das atividades econômicas é tão antiga quanto a existência das antigas civilizações e de sociedades organizadas em Estados, vista como normas e leis das sociedades produzidas para ordenar a atividade econômica de modo a garantir a prosperidade geral.

No entanto, é com a reforma do Estado iniciada a partir de 1995 com o Plano Diretor de Reforma do aparelho do Estado (PDRAE) e com as privatizações de bens e serviços públicos, que redefiniram de relações contratuais entre tutela do Estado e os operadores de serviços, que foi construído esse novo desenho regulatório no Brasil, com a introdução da competição nos mercados e a criação de agências reguladoras.

A partir de então, a regulação tem sido usada em situações nas quais órgãos e regulamentos existem para controlar a estrutura e o funcionamento de alguns setores específicos como, por exemplo, transportes, energia, comunicações, água, saneamento básico, entre outros, que têm em comum algumas características que implicam na necessidade de alguma forma de intervenção pública.

De modo geral, as razões para a regulação, conforme instituída no Brasil, podem ser traduzidas em algumas ações: promover e garantir a competitividade do respectivo mercado; estimular o investimento privado, nacional e estrangeiro, nas empresas prestadoras de serviços públicos e atividades correlatas; garantir a adequada remuneração dos investimentos realizados nas empresas prestadoras de serviço e usuários; buscar a qualidade e segurança dos serviços públicos, aos menores custos possíveis para os consumidores e usuários; garantir os direitos dos consumidores e usuários dos serviços públicos; dirimir conflitos entre consumidores e usuários, de um lado, e empresas prestadoras de serviços públicos; prevenir o abuso do poder econômico por agentes prestadores de serviços públicos.

Soares (2013) defende que em decorrência de uma crise financeira, o Estado não tinha mais condições de atender às demandas crescentes da sociedade. Foi a partir desse momento que surgiu o Estado Regulador, com o poder de passar a iniciativa privada a responsabilidade de determinados serviço públicos.

O Estado regulador, que assume essa característica no Brasil com o processo de reforma, é definido por Silva e Nelson (2015) como uma organização institucional que se relaciona com as concepções do Estado de direito, tendo o Estado como legalista. Os autores refletem que o Estado passou a exercer a regulação no que se refere à intervenção estatal, manifestando-se tanto por poderes, quanto por ações, que têm objetivos econômicos e que resultam em efeitos econômicos que não podem ser evitados.

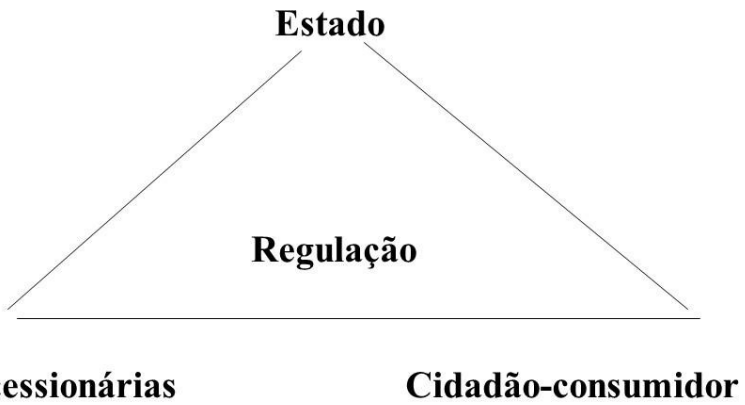
O Estado passou a usar mecanismos de intervenção para garantir que os direitos da coletividade fossem assegurados de forma correta pela iniciativa privada, evitando que a sociedade seja lesada, na medida em que a função de prestação de serviços públicos tenha sido delegada pelo Estado à esfera particular (SILVA; NELSON, 2015). A partir dessa forma de regulação, o Estado continuou dominando economicamente, porém, de forma indireta, pois se buscou a realização dos resultados através da utilização de instrumentos políticos que influenciariam os particulares a atingirem esses resultados.

Pereira (2011) já possuía essa compreensão quando sugeriu que o conceito de regulação, embora contestável, é o único a delimitar a intervenção do Estado junto a setores privados, impondo dessa forma normas de conduta que visem a obrigá-los a atingir o bem-estar da comunidade.

Para Marques Neto (2002), falar em regulação de serviços públicos é um desafio, pois envolve a relação entre duas esferas jurídicas que historicamente passam por expressivas transformações nas últimas décadas. De um lado, o conceito de regulação do Estado que se relaciona com as mudanças entre Estado e Sociedade. E, do outro lado, as mudanças no conceito de serviço público.

Nessa perspectiva do Estado Regulador, Silveira Neto e Mendonça (2011) trazem o conceito de triângulo regulatório, que para os autores simboliza o ambiente em que se desenvolve o processo de regulação, conforme demonstração da figura 1, a seguir:

Figura 1 - Triângulo regulatório



Fonte: Silveira Neto; Mendonça (2011).

A agencia reguladora no centro do triangulo representa a mediação das relações entre as partes envolvidas. O consumidor por sua vez busca serviço de qualidade. As empresas buscando a remuneração dos serviços e a segurança dos contratos. E o Governo procura o equilíbrio econômico eficiente dos serviços que foram delegados (SILVEIRA NETO; MENDONÇA, 2011).

Para Gonze (2014), regulação é a integração dos processos políticos e econômicos na análise da intervenção do Estado na economia. Nesse sentido, o Estado controla e se faz presente em toda parte que envolve a sociedade, atuando de forma ativa, tanto na economia quanto nas relações contratuais entre fornecedores e consumidores. A partir daí é que a regulação faz o seu papel, atuando para equilibrar essas relações, com o intuito de que os acordos firmados sejam cumpridos e se sustentem até o prazo determinado.

As primeiras agências reguladoras conforme conhecidas na atualidade tiveram início na Inglaterra a partir de 1834, e nos Estados Unidos a partir de 1887. Entretanto, foi em 1985 que foi desenhado o modelo que continua até os dias atuais. Um modelo regulatório independente, porém, com o controle externo adequado que possa garantir essa independência (GROTTI, 2006).

As Agências Reguladoras brasileiras são autarquias de regime especial, possuindo autonomia em relação ao poder público, exercem função de ordenação dos mercados por elas regulados, tendo competências normativas, fiscalizatórias e sancionadoras. O objetivo era criar um ambiente competitivo, proteger os investimentos realizados pela iniciativa privada e resguardar os interesses dos usuários.

Quadro 2 - Criação das Agências Reguladoras

Criação das Agências Reguladoras	
Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)	Lei 9.427/1996
Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)	Lei 9.472/1997
Agência Nacional do Petróleo (ANP)	Lei 9.478/1997
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)	Lei 9.782/1999
Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)	Lei 9.961/2000
Agência Nacional de Águas (ANA)	Lei 9.984/2000
Agência Nacional de Transportes Aquáticos (ANTAQ)	Lei 10.233/2001
Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)	Lei 10.233/2001
Agência Nacional do Cinema (ANCINE)	Lei 2.228-1/2001

Fonte: Bered (2009).

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta deste trabalho foi resgatar a história e o conceito de serviço público, concessão e regulação no Brasil. A concessão está subordinada a padrões estabelecidos em contrato, sob pena de término do vínculo caso não seja cumprido. Assim sendo, o Estado obriga a concessionária a ter condutas necessárias para o bom desempenho da concessão.

A regulação tem sido usada em situações nas quais órgãos e regulamentos existem para controlar a estrutura e o funcionamento de alguns setores específicos como, por exemplo, transportes, energia, comunicações, água, saneamento básico, entre outros, que têm em comum algumas características que implicam na necessidade de alguma forma de intervenção pública.

O Estado regula o serviço público concedido, nesse sentido, a eficiência ou ineficiência da empresa privada denominada "concessionária" está alinhada a capacidade do Estado em administrar e fiscalizar o contrato de concessão.

REFERENCIAS

BEZERRA, Helga Maria S. As transformações da noção de serviço público na União Européia: o serviço de interesse geral do Tratado de Lisboa. Revista Direito, Estado e Sociedade, Rio de Janeiro/RJ, n.32, p. 104-133, jan./jun. 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Z. Direito Administrativo. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Z. Direito Administrativo. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FADUL, Élvia. M. C. Agências reguladoras multissetoriais: desafios organizacionais e dinâmicas de poder. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA, 7., 2002, Lisboa. Anais... Lisboa, 2002. Disponível em: <http://siare.clad.org/fulltext/0044307.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2018.

FADUL, Élvia M. C. Regulação de serviços públicos num contexto de reforma do estado e privatização no Brasil: impactos no setor de energia elétrica. Revista Gestão e Planejamento, Salvador, ano 5, n. 10, p. 48-62, jul./dez. 2004.

GONZE, Nilson C. Concessão em rodovias federais: uma análise da evolução dos modelos de regulação técnica. 2014. Dissertação (Mestrado)-UFRJ. Rio de Janeiro, 2014.

GROTTI, Dinorá Adelaide M. As agências reguladoras. Revista eletrônica de Direito Administrativo e Econômico, Salvador/BA, n. 6, maio/jun. 2006.

GUERRA, Sérgio; SAMPAIO, Patrícia. Regulação e serviços públicos. [S.l.]: FGV, 2015. Salvador, v. 12, n. 2, p. 199-212, jul./dez. 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 10. ed. São Paulo:

MARE - MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Imprensa Nacional, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf> Acesso em: 6 mar. 2017.

MARQUES NETO, Floriano de A. A nova regulação dos serviços públicos. Revista Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v.228, p.13-29, abr./jun. 2002.

MEDAUAR, Odete. Regulação e auto regulação. Revista Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 228, p.123-128, abr./jun. 2002.

MEIRELLES, Hely L. Direito administrativo brasileiro. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

PEREIRA, Paula S. As Concessões de Serviços Públicos e as Agências Reguladoras. In: FÓRUM BRASILEIRO SOBRE AGÊNCIAS REGULADORAS, 7, 2011, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro, 2011.

RENTROIA, Cláudia R.L. Diretrizes para um conceito de serviço público: necessidade brasileira ou enclausuramento de uma concepção? Revista de Direito Público, Londrina, v. 7, n. 1, p. 107-124, jan./abr. 2012.

SILVA, Cristina A. da; NELSON, Rocco Antônio R. R. Uma análise do aspecto regulador do Estado brasileiro à luz do papel das agências reguladoras. RDA– Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 268, p. 153-185, jan./abr. 2015.

SILVEIRA NETO, O. S.; MENDONÇA, F. A. S. O equilíbrio de Nash e seus reflexos na Teoria dos Mercados Regulados. 2011. Disponível em: <http://ufrn.emnuvens.com.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/4347>. Acesso em: 24 jul. 2017.

SOARES, Paulo F. Do Estado Liberal ao Estado Regulador: aspectos político-jurídicos. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF, 28 jun. 2013. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.44127&seo=1>. Acesso em: 20 abr. 2017.

SOARES, Ludmylla O.; FERREIRA, Marta A. T. O estímulo à prática colaborativa: o impacto da web 2.0 na gestão do conhecimento organizacional. Tendências da Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação, v.8, n.1, jan./jun. 2015.

SOUTO, Marcos J. V. Agências Reguladoras. Revista Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n.216, p.125-162, abr./jun. 1999

SESSÕES TEMÁTICAS

003

ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS



A FORMAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL RELATIVA ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL: UMA APLICAÇÃO DO MODELO DOS MÚLTIPLOS FLUXOS

Gabriela Perin (IPEA)
Marília Ramos (UFRGS)

RESUMO

Em 2003 com o governo Lula o conceito de segurança alimentar e nutricional assumiu um papel central na agenda governamental e passou a fazer parte do desenho das políticas públicas voltadas para a erradicação da fome. Desta forma, este trabalho tem como objetivo analisar as políticas públicas de segurança alimentar e de que forma a questão da fome entrou na agenda governamental e passou a ser vista como um problema que necessitava da intervenção política. Para isso, fez-se uso do modelo de Múltiplos Fluxos criado por Kingdon, tendo sido utilizada uma abordagem qualitativa, a partir da leitura e análise de textos e definido como recorte de tempo o período de 1930 a 2010. Os resultados demonstram que apesar da fome e miséria atingirem grande parte da população no início do período analisado, as questões não consistiam em problemas políticos que demandassem esforços dos governantes. Assim, a utilização do Modelo de Múltiplos Fluxos possibilitou a identificação de atores visíveis e invisíveis que tiveram influência ao longo de período analisado e as conexões que foram realizadas e possibilitaram a criação de políticas públicas de combate à fome e de garantia da segurança alimentar e nutricional.

Palavras-chave: Agenda; Políticas Públicas; Múltiplos Fluxos; Segurança Alimentar.

ABSTRACT

This paper aims to analyze public policies on food security and how the issue of hunger entered the government agenda and came to be seen as a problem that required political intervention. In order to do this, the Multi-Flow model created by Kingdon was used, using a qualitative approach, based on the reading and analysis of texts and defined as a time cut from 1930 to 2013. The results demonstrate that although hunger and misery affected a large part of the population at the beginning of the period under review, the issues were not political problems that required government efforts. Thus, the use of the Multiple Flows Model enabled the identification of visible and invisible actors that had influence over the analyzed period and the connections that were made and made possible the creation of public policies to combat hunger and guarantee food and nutritional security.

Keywords: Agenda; Public Policy; Multiple Streams; Food Safety.

INTRODUÇÃO

O tema da segurança alimentar e nutricional vem sendo discutido desde o fim da I Guerra Mundial, no entanto, somente após a II Guerra Mundial, com a criação da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), é que a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) virou um tema de políticas públicas (TAKAGI, 2006). No Brasil, a temática relacionada à SAN ganhou notoriedade com a publicação da obra Geografia da Fome (1946) do médico Josué de Castro. Nela o autor traçou o primeiro mapa da fome no país, introduziu conceitos de áreas alimentares e evidenciou a relação do problema com as origens socioeconômicas e a concentração de riquezas como causadoras da desigualdade e sugeriu a implementação de políticas que promovessem mais igualdade social, de modo a facilitar o acesso popular a fatores de produção como a terra (PINTO, 2014).

Porém, foi somente em 2003, com o governo Lula, que o conceito de SAN assumiu um papel central na agenda governamental e passou a fazer parte do desenho das políticas voltadas para a erradicação da fome. Foi criado o Programa Fome Zero (PFZ), que se tornou o principal programa do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) reunindo 31 programas complementares integrados em eixos que visavam a ampliação do acesso à alimentação, o fortalecimento da agricultura familiar, a promoção de processos de geração de renda e articulação, a mobilização e o controle social (BELIK, 2012).

Desta forma, este trabalho tem como objetivo analisar as políticas públicas de segurança alimentar e de que forma a questão da fome entrou na agenda governamental e passou a ser vista como um problema que necessitava da intervenção política. Para isso, fez-se uso do modelo de Múltiplos Fluxos criado por Kingdon (2003), tendo sido traçado um histórico dessas políticas desde 1930 até 2010, divididos em três recortes: 1930-1984; 1985-2002; 2003-2010. A metodologia utilizada foi a qualitativa e compreendeu a leitura e análise de textos, decretos e leis.

O trabalho está estruturado em mais três seções, além desta introdução. Na primeira é apresentada uma revisão da literatura acerca da formação da agenda governamental, apresentado o Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon. Na segunda seção é detalhado o histórico das políticas de segurança alimentar divididos em três recortes temporais e analisados os resultados a partir da aplicação do Modelo. Por fim, na terceira e última seção são apresentadas as considerações finais.

REFERENCIAL TEÓRICO

FORMAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL E O MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS

A Formação da Agenda *(Agenda-Setting)* é a etapa do Ciclo de Políticas Públicas[1] onde uma determinada necessidade social ou problema público considerado relevante entra na lista de prioridade do governo e justifica uma intervenção sob a forma de uma decisão por parte das autoridades públicas. Os problemas que entram e saem das agendas dependem de janelas de oportunidade e são afetados por inúmeros fatores, tais como a opinião pública, os limitados recursos financeiros e humanos, a falta de vontade política dos governantes, entre outros (SECCHI, 2015). Esta etapa inicial tem um impacto decisivo em todo o processo das políticas e, principalmente, nos seus resultados.

Kingdon (1984) elaborou o Modelo de Múltiplos Fluxos *(Multiple Streams)* partindo da premissa de que não existe um vínculo entre problemas e soluções e concebe a definição do problema e seu ingresso na agenda como um fator que mobiliza agentes. Em seus estudos sobre a definição da agenda, o autor apresenta três tipos de fluxos que interagem no processo de definição de políticas públicas.

O Fluxo dos Problemas *(Problem Stream)* refere-se às questões públicas que se transformam em problemas sendo incorporadas à agenda. Um problema é definido como a discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível, ou seja, é a diferença entre o que algo é e aquilo que gostaria que fosse. Ele pode passar a existir de repente ou manifestar-se aos poucos ou pode existir por longo tempo sem ter ganho atenção. Três mecanismos básicos chamam a atenção dos participantes do processo decisório quanto às situações problemáticas: a) indicadores sociais; b) eventos de grande magnitude *(focusing events)*, como desastres, acidentes, crises; e c) *feedback* proporcionados pelos programas anteriores. Essas situações apesar de darem destaque a esse determinado assunto, geralmente atuam no sentido de reforçar a percepção preexistente de um problema e raramente são capazes de transformar as questões em problemas de forma automática. Isso porque os problemas são construções sociais e assim carecem de interpretação dos formuladores com base no seu interesse pessoal e experiências (KINGDON, 1984 *apud* CAPELLA, 2007).

[1] É uma ferramenta analítica derivada da teoria dos sistemas que organiza uma política em fases sequenciais e interdependentes, envolvendo diferentes processos, os quais, ao mesmo tempo em que se complementam, são independentes uns dos outros (SECCHI, 2005).

O Fluxo das Alternativas *(Policy Stream)* representa o conjunto de soluções para os problemas existentes antes mesmo de sua formulação, sendo gerados em comunidades de políticas *(policy communities)*. Estas abrangem especialistas – pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas pertencentes a grupos de interesse, etc. – que compartilham atenção para com certa área de políticas *(policy area* ou *policy domain)*.Quando uma proposta é percebida como viável, ela é rapidamente difundida para diferentes fóruns na tentativa de sensibilizar não apenas as comunidades políticas, mas também o público em geral, basicamente por meio de persuasão e consenso. A geração de propostas cria um caldo primitivo de políticas onde sobrevivem ideias mais viáveis tecnicamente, relevantes e com custos toleráveis (CAPELLA e BRASIL, 2013).

Já o Fluxo Político *(Political Stream)* é composto pela pressão de grupos de interesses, mandatos administrativos ou legislativos no qual as coalizões são construídas a partir de um processo de barganha e de negociação política em movimento distinto do fluxo anterior (este baseado no consenso e persuasão). Neste âmbito, três elementos tornam (ou não) o momento propício para o ingresso do problema na agenda governamental: a) o clima ou humor nacional *(national mooding)* favorável ou desfavorável sobre o tema, ou seja, uma situação onde diversas pessoas compartilham as mesmas questões e opiniões durante um determinado período de tempo; b) as forças políticas organizadas, principalmente grupos de pressão; e c) as mudanças dentro do próprio governo que podem afetar a agenda bloqueando certas propostas e favorecendo outras. Para Kindgon (1984, *apud* CAPELLA, 2007), o início de um novo governo é um momento propício para ocorrerem mudanças na agenda, assim como mudanças ocorridas no clima nacional.

Nesta abordagem, os três fluxos andam de forma independente até certo ponto. No momento em que eles se encontram e interconectam problemas e soluções (denominado de *coupling*) abre-se uma janela de oportunidades, momento em que há maior probabilidade de determinado problema entrar na agenda institucional, iniciando o processo de definição da política pública. No entanto, para que tal confluência entre os três fluxos ocorra, é importante a atuação de um tipo particular de ator, os empreendedores de política *(policy entrepeneur)*, que atuam como importantes agentes de mudanças, podendo ser um pequeno grupo de pessoas e indivíduos cuja principal característica é a de defesa de uma ideia. Eles podem estar localizados dentro ou fora da comunidade política e dedicam tempo, recursos e energia em torno de uma causa, na expectativa de algum ganho futuro. Independente de quais sejam os interesses dos empreendedores de políticas, o importante aqui é ressaltar o papel destes no ciclo das políticas públicas, pois estes apresentam ideias para discussão nas comunidades políticas, ampliando as chances de aceitação de novas propostas. Outro papel de destaque desempenhado por estes atores é quanto à possibilidade de mudança de uma agenda governamental, uma vez que são responsáveis pela conexão entre soluções e problemas (CAPELLA, 2010).

Assim, este Modelo sugere que janelas se abrem e fechem dependendo da dinâmica que se estabelece entre as instituições, atores políticos e articulação de ideias que são apresentadas como formas de soluções políticas. Essas forças são capazes de influenciar as agendas que se formam nas dinâmicas dos grupos, podendo abrir ou fechar janelas políticas, criando chances para que os problemas sociais entrem na agenda política. Ou seja, os problemas são identificados e definidos de acordo com as motivações e os critérios de seleção e conforme a evolução dos acontecimentos políticos. As alternativas criadas para o enfrentamento dos problemas são os frutos de um jogo que envolve os atores públicos e privados. Eles podem representar (ou não) soluções para as ações (MULLER e SUREL, 2004). Qualquer que seja a causa do seu surgimento, estas "janelas" caracterizam-se como um período de abertura e de maior receptividade dos e para com os atores políticos e é uma oportunidade para que os atores mobilizados priorizem e defendam as suas "bandeiras".

RESULTADOS E DISCUSSÕES

FOME E COMBATE À POBREZA: IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

O primeiro período (1930-1984) é marcado por um quadro de altos índices de desnutrição na maior parte da população brasileira, evidenciando o problema da fome[2] e da pobreza, que seguiram o processo de urbanização e industrialização do país, tendo em vista que este foi um período marcado por transformações de ordem social econômica e política com a descoberta cientifica da fome e a instituição da política social de alimentação e nutrição. Assim, muitas políticas foram instituídas com vistas a eliminar este problema, como a instituição do salário mínimo em 1940, programas de abastecimento, alimentação escolar, refeitórios para trabalhadores nos anos 1950 e programas de suplementação alimentar nos anos 1970.

2 "A fome é definida como um conjunto de sensações provocadas pela privação de nutrientes que incitam a pessoa a procurar os alimentos e que cessam com a sua ingestão. Ela ocorre quando as pessoas não conseguem obter alimentação diária em quantidade e qualidade suficientes para suprir as necessidades de energia requeridas para a manutenção de seu organismo, considerando suas várias atividades físicas normais. Os casos extremos de fome são também chamados de miséria e penúria" (CONTI, 2009, p.15).

As precárias condições de vida da classe trabalhadora chamaram a atenção do médico Josué de Castro em um estudo em Recife que acabou servindo de base para a regulamentação da lei do salário mínimo. No campo da alimentação, em 1938 um Decreto-Lei estabeleceu uma ração para o trabalhador, composta "em quantidade e qualidade, dos alimentos necessários ao atendimento das necessidades nutricionais". Em 1940 foi criado o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) vinculado ao Ministério da Previdência Social cujo objetivo era compensar o gasto energético dos trabalhadores e aumentar a produtividade da indústria. No decorrer de sua vigência (1940 a 1967), foi responsável por uma infinidade de ações no campo da nutrição, como a instalação dos restaurantes populares (VASCONCELOS, 2005).

A instalação do Regime Militar em 1964 proporcionou mudanças na Administração Pública brasileira e nas estratégias de SAN. Em 1945 foi criada a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), regulamentada apenas em 1951, voltada a assistir o governo na formulação da política nacional de alimentação. Entre as suas realizações merece destaque a promulgação em 1953 do Primeiro Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, considerado pelo autor como "um embrião do planejamento nutricional brasileiro" (p.442) cujas ações se voltavam prioritariamente à assistência alimentar e nutricional do grupo materno infantil e em segundo plano aos escolares e trabalhadores (VASCONCELOS, 2005).

Na sequência, entre o Plano SALTE (saúde, alimentação, transporte e energia) de Gaspar Dutra (1946-1950), o retorno do populismo de Getúlio Vargas (1951-1954), o desenvolvimento rápido do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek (1955-1960) e as reformas de base de João Goulart (1961- março de 1964), a questão da intervenção estatal em alimentação e nutrição materializou-se pela continuidade das ações do SAPS; da criação, em 1954, do que é hoje o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e do início dos programas de assistência nutricional às gestantes, nutrizes e crianças menores de cinco anos de idade desenvolvidos pela CNA (VASCONCELOS, 2005).

Tais programas estiveram intimamente articulados às organizações internacionais e aos programas internacionais de ajuda alimentar criados no pós-Segunda Guerra Mundial, tais como a *Food and Agriculture Organization* (FAO), o *United Nations International Children Emergency Fund* (UNICEF), o Programa de Alimentos para a Paz da *Agency for International Development* (USAID) dos Estados Unidos e o Programa Mundial de Alimentos (PMA) (VASCONCELOS, 2005).

Esse primeiro recorte marca o período em que o país iniciava o seu processo de urbanização e industrialização e o perfil epidemiológico nutricional brasileiro era caracterizado, sobretudo, pela elevada ocorrência das doenças nutricionais relacionadas à miséria, à pobreza e ao atraso econômico. Para Pinto (2014), o fato dessas transformações acontecerem em centros urbanos contribuíram decisivamente para que as políticas sociais se transformassem em questão de Estado. Segundo Kingdon (2003) este seria o momento do Fluxo de Problemas, onde a situação social que é percebida – fome – apesar de já estar presente na sociedade brasileira, foi elevada à condição de problema. Agum, Riscado e Menezes (2015) explicam que a demora em perceber esta situação não quer dizer que ela não era importante, mas que a sociedade já tinha aprendido a conviver com ela e que essa familiarização absolveu o problema e a situação se diluiu, porém, a fome continuava lá, presente.

O primeiro de três mecanismos para despertar a atenção dos formuladores são os indicadores e eles estão expressos na publicação em 1946 do livro "Geografia da Fome" do médico Josué de Castro. Nele o autor traçou o primeiro mapa da fome no país atribuindo a situação de miséria à concentração de riquezas e à desigualdade social contrariando a corrente de pensamento da época, que justificava a situação pelas condições naturais, climáticas e étnicas. Seu estudo ganhou atenção de várias autoridades dentro e fora do governo e fez com que a questão nutricional ocupasse um lugar de destaque na agenda governamental (VASCONCELOS, 2005).

Após um período de recessão econômica, o país viveu uma fase de retomada da expansão econômica conhecida por milagre brasileiro, entre 1968 e 1974. Para Vasconcelos (2005), este foi o período em que o bolo cresceu, mas a fome aumentou, pois ao final deste ano, os indicadores econômicos mostravam que esse padrão de acumulação estava se esgotando, evidenciando as péssimas condições que a classe trabalhadora vivia. Segundo Valente (2002), "além de crescer e não ser dividido, o bolo prometido pelos primeiros governos da Ditadura Militar instalada em 1964 havia se reconcentrado" (p. 444).

Internacionalmente o contexto era de colapso do capitalismo, onde a questão da fome despontou com a crise mundial de alimentos forçando os organismos internacionais (FAO e UNICEF) a defenderem a incorporação do planejamento nutricional ao planejamento econômico dos países subdesenvolvidos. Assim, em 1972 foi criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) que atuou em três linhas: 1) suplementação alimentar a gestantes, nutrizes, crianças de zero a seis anos, escolares de sete a catorze anos e a trabalhadores de mais baixa renda; 2) racionalização do sistema de produção e comercialização de alimentos, com ênfase no pequeno produtor; e 3) atividades de complementação e apoio, desenvolvendo programas como o PNAE e Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) (VASCONCELOS, 2005). Essas recomendações dos organismos internacionais após analisarem a situação da fome no Brasil e os programas em desenvolvimento elaborados pelo governo para resolução deste problema constituem o segundo mecanismo chamado por Kingdon de *feedback* (2003).

Durante esses anos houve o fechamento do SAPS e uma ruptura no processo de implantação de restaurantes populares, porém, em 1983 uma iniciativa em Osasco/SP deu origem à implantação de Cozinhas Comunitárias que deveriam "encorajar a população a se organizar e a participar dos trabalhos propostos pelas instituições públicas e ainda facilitar a criação de outros grupos cooperativos" (CASTRO, s/a).

Neste período também foi instituído o I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (I PRONAN) e apesar das condições de miséria e fome se agravarem, os programas desenvolvidos pelo INAN com traços de assistencialismo, paternalismo e clientelismo político-eleitoral contribuíram para o processo de redistribuição indireta de renda através de estímulo à ampliação e/ou garantia de mercado institucional no campo da alimentação e nutrição. Com o II PRONAN, a questão nutricional voltou a assumir um lugar de destaque na agenda pública possibilitando a institucionalização de ações de nutrição no interior da rede pública de serviços de saúde, educação e assistência social em todo o território nacional (VASCONCELOS, 2005). Desta forma, graças a um aumento moderado da renda familiar associado à expansão da cobertura dos serviços e programas sociais, entre esses os programas de alimentação, houve uma melhoria do estado nutricional da população brasileira, verificada entre o período 1975-1989.

A análise dos acontecimentos ocorridos ao longo da história e sintetizados até aqui demonstram que um problema público não ganha importância instantaneamente ou em detrimento de um único fator. Isso ocorre aos poucos, de forma a sobrecarregar o sistema de soluções de conflito que em um determinado tempo faz com que a questão se apresente como problema público, o que demanda planos e soluções elaborados por governantes (AGUM, RISCADO e MENEZES, 2015).

CIDADANIA E SOLIDARIEDADE: CONSTRUÇÃO DAS ALTERNATIVAS

O fim da Ditadura Militar e início da Nova República proporcionou importantes consequências para as estratégias nacionais de combate à fome. Estes eventos *(focusing events)* são considerados por Kingdon (2003) como o terceiro mecanismo para despertar a atenção dos participantes de um processo decisório de que uma questão merece ser reconhecida como problema. Durante os dois primeiros anos, a área de alimentação e nutrição passou a ser prioridade para a intervenção estatal, porém logo a partir de 1987 com os Planos de ajuste econômico (Plano Cruzado, Plano Bresser e Plano Verão), os programas de alimentação e nutrição sofreram baixas técnicas, financeiras e políticas. As prioridades sociais foram perderam importância e foram priorizadas as questões voltadas à estabilização econômica.

Porém, uma importante mudança foi percebida por Vasconcelos (2005) ao analisar o documento "Subsídios para a Ação Imediata Contra a Fome e o Desemprego" elaborado pelo Governo Federal em 1985. O autor chamou atenção para as palavras "fome" e "desemprego", ausentes no discurso da Ditadura Militar e agora incorporadas ao novo discurso e aos instrumentos de política social, o que demonstra que a questão da fome atraiu a atenção dos formuladores como um problema e conforme afirma Capella (2007) "do ponto de vista da estratégia política, a definição do problemaé fundamental. A forma como um problema é definido, articulado, concentrando a atenção dos formuladores de política pode determinar o sucesso de uma questão no processo altamente competitivo de *agenda-setting*" (p.27). Entretanto, para que um problema consiga de fato se tornar um problema público de ação efetiva governamental, a questão precisa estar circunscrita no ciclo de ação que pertence à responsabilidade pública, ou seja, o problema tem que ser apresentado como de competência dos entes governamentais para se constituir de fato em uma política pública, segundo Cobb e Elder (1983 *apud* Agum, Riscado e Menezes, 2015).

A Constituição Federal de 1988 representou importante marco institucional para a superação dos desafios sociais do Brasil. O artigo 6º da Carta Magna refere-se, de modo amplo, aos direitos sociais relacionados à saúde, à educação, à alimentação e à assistência aos desamparados, dentre outros. Esses direitos diferenciam-se dos direitos individuais, por exemplo, por requererem ações positivas do Estado, com vistas a viabilizar melhores condições de vida a cidadãos hipossuficientes, equalizando situações sociais de desigualdade (PINTO, 2014).

Em 1990 no governo Collor foram feitas as primeiras tentativas de implantar ideias neoliberais de reforma do Estado, o que resultou numa redução de recursos financeiros, esvaziamento e/ou extinção dos programas de alimentação e nutrição, muitos deles envolvidos em casos de desvios de verbas apontados por auditorias do Tribunal de Contas da União (TCU). Após o *impeachment*, o Movimento pela Ética na Política articulou a constituição de um movimento social contra a fome e a miséria a fim de sensibilizar a sociedade para mudanças de ordem econômica, política e social, com a criação e Comitês de Combate à fome, que no decorrer de 1993 já passavam de cinco mil (VASCONCELOS, 2005).

Aqui podemos visualizar o trabalho das comunidades *(policy comunities)* formuladoras de alternativas compostas por especialistas – pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas pertencentes a grupos de interesse, etc. – que compartilham uma preocupação em relação a uma área *(policy area)*. Quando uma proposta é percebida como viável, é rapidamente difundida para diferentes fóruns, na tentativa de sensibilizar não apenas as comunidades políticas, mas também o público em geral, basicamente por meio de persuasão. Aqui temos o segundo Fluxo descrito por Kingdon (2003), o Fluxo das Alternativas, que dá grande importância às ideias, interpretações e argumentação no processo decisório.

Itamar Franco assumiu com o compromisso de implantar a Política Nacional de Segurança Alimentar. Em 1993 foi lançado o Plano de Combate à Fome e à Miséria e constituído o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) que juntamente com a Ação da Cidadania desenvolveram numerosas atividades, em sua grande maioria de caráter emergencial, na tentativa de combate à fome e à miséria do país (VASCONCELOS, 2005).

A Ação da Cidadania foi um o movimento inspirado pelo sociólogo Herbert de Souza (o Betinho) e articulado por vários setores da sociedade civil brasileira. Baseava-se na compreensão de que cabe à cidadania instituir a lógica da solidariedade e, também apontar o rumo ao Estado e ao mercado. Conforme Maluf, Menezes e Valente (1996) "a resposta foi maciça, diversificada social e geograficamente e surpreendente em sua capacidade de inovação. Tratava-se de uma mobilização que combinava uma radical descentralização para dar lugar à iniciativa dos comitês locais da cidadania e a parceria entre eles, com governos, empresas, etc." (p.4).

Aqui fica evidente a importância da atuação dos empreendedores de políticas *(policy entrepeneurs)* como indivíduos dispostos a "investir na ideia". Eles podem estar dentro do governo (poder executivo, ocupando altos postos em funções burocráticas, ou no Congresso, como parlamentares ou assessores) ou fora dele (em grupos de interesse, comunidade acadêmica, mídia). São especialistas em determinada questão, geralmente com habilidade em representar ideias de outros indivíduos e grupos, ou ainda desfrutam de uma posição de autoridade dentro do processo decisório. São hábeis negociadores e mantêm conexões políticas, são persistentes na defesa de suas ideias, conseguem "amarrar" os três Fluxos, aproveitar as oportunidades abertas (KINGDON, 2004).

Neste ano, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) elaborou o Mapa da Fome no qual visualizou 32 milhões de pessoas em situação de miséria. Esse contexto originou mobilizações sociais que culminaram na criação e fortalecimento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), juntamente com a realização da I Conferência Nacional de SAN, que em 1994 discutia a situação da fome e do desemprego como as prioridades a serem vencidas (VASCONCELOS, 2005).

Nesta situação a concepção sobre segurança alimentar assumiu um conteúdo amplo, no qual incluía diretrizes de políticas diversificadas, com eixos voltados para setores como questão agrária e desenvolvimento rural, políticas agrícolas e de abastecimento alimentar, desenvolvimento urbano, assistência social, saúde, educação, geração de emprego e renda, participação popular e democratização da gestão, e alimentação e nutrição. A amplitude das pautas em debate demonstrava a necessidade de rearranjar o conjunto das bandeiras de lutas da sociedade organizada.

Apesar da fome existir há muito tempo no Brasil e compor o cenário nacional, não era considerada um problema social. A fome passou a ser tratada como uma questão social a partir de atores sociais de peso que declararam a sua existência e demonstraram que o problema poderia ser enfrentado desde que se mobilizassem os recursos.

A circunstância favorável para esse progresso foi o *impeachment* do Collor, no qual o Partido dos Trabalhadores (PT) teve um papel decisivo e foi chamado a integrar o governo de coalizão posteriormente. Na oportunidade, Lula entregou ao Presidente Itamar a demanda de acabar com a fome nesse país, acompanhada de uma proposta de documento de Política Nacional de Segurança Alimentar que previa a criação de um CONSEA. O Presidente Itamar criou o CONSEA e convidou Betinho para ser seu Presidente, que não aceitou o convite, mas mobilizou a sociedade no combate à fome, nascendo daí a ideia da ação de cidadania que decorreu do movimento pela ética na política. A estrutura desse primeiro CONSEA foi composta por personalidades com forte apelo popular e com apoio estatal que permitiu realmente fazer uma grande movimentação. A partir de 1995, houve um arrefecimento desse processo em razão da perda do apoio estatal (GARCIA, 2010).

Conforme Kingdon (2004) três elementos influenciam a agenda governamental para tornar o momento propício para certa política pública. São eles: o clima ou humor nacional (*national mooding*) favorável ou não sobre o tema, momento em que diversas pessoas compartilham as mesmas questões durante um determinado período de tempo; forças políticas organizadas, principalmente em grupos de pressão; e as mudanças dentro do próprio governo, especialmente no início de um novo governo, que é o momento mais propício para mudanças na agenda.

Este é o Fluxo da Política e nele as coalizões são construídas a partir de um processo de barganha e de negociação política, ao contrário do Fluxo anterior, baseado no consenso e persuasão. Assim, percebemos que grupos de pressão, a opinião pública, a pressões do Legislativo e das agências administrativas, os movimentos sociais, determinaram o clima político para a mudança da agenda governamental, podendo tanto favorecê-la como restringi-la (KINGDON, 2004).

O primeiro governo FHC (1995-1998) foi marcado pelo advento das estratégias de desregulamentação econômica propostas pelo Consenso de Washington, resultando em alguns retrocessos nas políticas sociais brasileiras de alimentação e nutrição (PINTO, 2014). Houve o esvaziamento da Ação da Cidadania, a extinção do CONSEA e a criação do Programa Comunidade Solidária e do Conselho deste Programa, tendo como presidente a primeira dama do país, Ruth Cardoso. Os programas de alimentação e nutrição até então existentes continuaram sendo desenvolvidos dentro dos moldes operacionais dos governos anteriores (VASCONCELOS, 2005).

No segundo governo (1999-2002) foi criada a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) e o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde (Bolsa Alimentação), este último iniciando a introdução de uma nova modalidade de intervenção nutricional no país baseada na transferência direta de renda. Importante mencionar que esse período foi de ênfase no discurso neoliberal da focalização, flexibilidade e parcerias entre o estado mínimo, o mercado e o chamado terceiro setor, redução da intervenção estatal direta e ampliação do papel do chamado terceiro setor, caracterizado particularmente pela proliferação da atuação das Organizações Não-Governamentais (ONGs) (VASCONCELOS, 2005).

Em 2001, o Governo Federal deu um importante passo para controlar os dados da população pobre brasileira com a criação Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CADÚNICO[3]). A partir desse momento, foram formulados quatro programas de transferência de renda no âmbito nacional: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás. Após terem a efetividade questionada, devido a implementações pouco articuladas, posteriormente esses programas foram agrupados em um só chamado Programa Bolsa Família (PBF)[4], que é hoje o maior programa de transferência de renda condicionada do mundo (PINTO, 2014).

PROGRAMA FOME ZERO E A ENTRADA NA AGENDA

Ao longo de 2001, militantes e simpatizantes da campanha de Luís Inácio Lula da Silva à presidência da República reunidos em diversos encontros, elaboraram o "Projeto Fome Zero: Uma proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil" que foi lançada em 16 de outubro 2001, constituindo-se em um dos instrumentos da campanha vitoriosa do candidato e nas bases do Programa Fome Zero (PFZ), lançado em 31 de janeiro de 2003 (VASCONCELOS, 2005).

Este é o momento em que os três Fluxos são reunidos *(coupling)*, gerando uma oportunidade de mudança na agenda. Essa convergência acontece através da abertura de janelas de oportunidade *(policy windows)*, influenciadas principalmente pelo Fluxo de Problemas e Fluxo Político. Além das janelas estarem abertas, é fundamental a atuação dos empreendedores de políticas, já descritos acima.

O Programa diferenciava-se das demais políticas que o antecederam por considerar "a necessidade de universalizar a ação do Estado, o que abriria espaço para o reconhecimento de direitos além de buscar uma articulação entre seus diferentes programas, divergindo dos programas focalizados e isolados do período anterior" (BELIK, 2012, p.96). Nesse sentido, o PFZ apresentava um *status* de ação de governo e não somente de ação voluntária da sociedade civil, ou seja, a questão da fome passou a ocupar um lugar central dentre as preocupações governamentais, pavimentando o caminho para que, poucos anos depois, em 2010, a alimentação adequada figurasse entre os deveres do Estado (RABELO e RUCKERT, 2014).

A criação do PFZ foi um marco no campo da segurança alimentar, pois reinseriu o discurso do pacto social, combate à fome e à miséria, direito à alimentação e segurança alimentar como prioridades da agenda pública brasileira para os próximos quatro anos. Criado para atender os cerca de 46 milhões de brasileiros que viviam com menos de um dólar por dia, inseridos em um contexto de pobreza[5], o PFZ é composto por um conjunto de ações executadas de forma gradativa, abarcando três modalidades:

---

3 O Cadastro Único é o principal instrumento para a seleção e a inclusão de famílias de baixa renda em programas federais, estaduais ou municipais, sendo utilizado obrigatoriamente para a concessão dos benefícios do PBF, por exemplo (MDS, 2017).

4 PBF é um programa que contribui para o combate à pobreza e à desigualdade no Brasil. Todos os meses as famílias atendidas pelo Programa recebem um benefício em dinheiro, que é transferido diretamente pelo governo federal. Podem fazer parte do Programa: famílias com renda de até R$ 85 mensais por pessoa e famílias com renda média entre R$ 85,01 e R$ 170 mensais por pessoa, desde que tenham em sua composição, crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos (MDS, 2017).

5 "A pobreza absoluta ocorre quando, por falta ou insuficiência de renda, as pessoas são privadas do acesso aos meios básicos como alimentação, saúde, habitação, vestuário, educação, transporte e segurança para levarem uma vida digna. Mas também há o que comumente se chama de pobreza relativa, que é medida pela média geral do nível de vida da população. Nessa modalidade, as situações de desigualdade social podem servir de mecanismo para esconder ou distorcer a real dimensão da pobreza absoluta, sobretudo em sociedades assimétricas como a brasileira" (CONTI, 2009, p.15).

> As políticas estruturais são definidas como aquelas que objetivam atingir a raiz do problema da fome e da pobreza, sendo categorizadas como: geração de emprego e renda; previdência social universal; incentivo à agricultura familiar; intensificação da reforma agrária; bolsa-escola e renda mínima; segurança e qualidade dos alimentos. As políticas específicas são concebidas como intervenções nutricionais de natureza emergencial voltadas ao equacionamento de situações agudas de fome e miséria, sendo categorizadas nas modalidades: Programa Cartão-Alimentação, Alimentos Emergenciais, Estoques de Alimentos de Segurança, Educação para o Consumo Alimentar, Ampliação do Programa de Alimentação do Trabalhador, Combate à Desnutrição e Ampliação do Programa de Alimentação Escolar. As políticas locais são definidas como intervenções que visam à integração e adaptação de experiências municipais e/ou estaduais bem-sucedidas, sendo categorizadas como: programas para áreas rurais, programas para pequenas e médias cidades e programas para metrópoles (VASCONCELOS, 2005, p.450).

Esse programa envolvia todos os ministérios além de um conselho consultivo, o CONSEA, que foi reativado como um órgão de assessoria imediata ao Presidente da República cujo objetivo era propor as diretrizes gerais da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (VASCONCELOS, 2005), tendo sua natureza, competência, composição e funcionamento detalhados e aprovados somente em 2007 pelo Decreto nº 6.272.

A figura de Lula associado à criação do PFZ traz à tona o destaque que Kingdon (2003) dá para o presidente na definição da agenda. Para ele, nenhum outro autor é tão importante quanto o presidente do país, tendo em vista a sua capacidade em estabelecer agendas, manejar recursos institucionais (poder de veto e nomeação de pessoas para cargos-chave) e organizacionais. Apesar de seu papel de destaque, ele sozinho não pode determinar o resultado final de uma política, uma vez que ele não detém o controle sobre as alternativas a serem consideradas e que estão a cargo de especialistas (CAPELLA,2007).

Aqui é importante mencionar que o Movimento pela Cidadania contra a Fome e a Miséria, o famoso "movimento do Betinho" mencionado anteriormente, que deu ajuda a muitas famílias carentes era uma ação privada, ainda que tivesse interesse público. Já o Programa Bolsa Família é parte de uma política pública de combate à fome e à miséria. Embora os objetivos dos dois sejam equivalentes e vários dos que atuaram no primeiro hoje atuem como gestores do segundo, a diferença entre eles é que o Programa Bolsa Família se baseia em decisões e ações revestidas do poder e da autoridade soberana do Estado e, por isso, consiste em uma política pública e não em uma ação privada de interesse público.

O Governo também instituiu um ministério para tratar exclusivamente desta questão, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA), criado em 2003 e extinto no ano seguinte dando lugar ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), hoje Ministério da Cidadania. Esse Ministério coordena hoje Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e dá suporte ao funcionamento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), abordado com mais detalhes no próximo tópico, coordenando também outras ações intersetoriais de superação da pobreza extrema (MDS, 2017). Essa substituição reforçou a ideia da multidimensionalidade da pobreza, a qual não se restringe, historicamente, a situação de fome ou desemprego, mas abrange a estrutura familiar, a disponibilidade de saneamento básico, o acesso a serviços de educação e saúde, dentre outras variáveis (PINTO, 2014).

Albuquerque (2009) traz uma importante reflexão que resume bem o que foi explanado até aqui:

> Tradicionalmente, as políticas sociais no Brasil, de combate à pobreza e à fome foram marcadas por um forte caráter assistencialista e clientelista. Apesar de na década de 1990 ter-se iniciado um processo de reorganização das políticas sociais, inspirado na Constituição Federal de 1988, este ainda apresentou, até 2003, uma abordagem que destacava o papel da filantropia e da solidariedade social. Assim, a provisão de serviços e a oferta de bens caracterizavam-se pela redução e dispersão do Estado (portador de obrigações) de suas responsabilidades em relação aos mais pobres (titulares de direitos) e também pelo fortalecimento de parcerias com setores da sociedade civil. A partir do governo Lula, iniciou-se uma nova fase de reaproximação do Estado de suas responsabilidades de prover direitos, com a concepção de que o DHAA deveria ser garantido pelo Estado a todos os cidadãos. Tal perspectiva motivou a elaboração de uma proposta mais ampla no campo das políticas sociais, relacionadas à segurança alimentar e combate à pobreza. Essa proposta articulava ações estruturantes (voltadas a combater as causas da fome), ações específicas (visando a garantir acesso direto à alimentação) e ações locais (que tinham o objetivo de garantir o abastecimento alimentar no âmbito municipal). Sem dúvida alguma, essa transição foi o começo de mudança para um novo paradigma (ALBUQUERQUE, 2009, p. 899).

Até aqui demonstramos como se deu a entrada na agenda governamental do tema da fome, perpassando por diversos momentos ao longo da história, atores e interesses que culminaram na decisão política de criação do Programa Fome Zero, percursor de políticas públicas orientadas para a garantia do direito à alimentação e da segurança alimentar. A seguir veremos uma breve explanação desses dois importantes conceitos que perpassam pela construção das atuais políticas públicas de segurança alimentar.

EVOLUÇÃO DA DISCUSSÃO: SAN E DHAA

Até a década de 1970 acreditava-se que a causa da fome no mundo era a produção insuficiente de alimentos, porém, na década seguinte ficou evidente que o problema não era de escassez, mas de má distribuição dos alimentos. Nesse contexto, a noção de segurança alimentar passou a ser construída, inicialmente, calcada particularmente sobre a ideia de acesso aos alimentos. Ao longo das duas últimas décadas, foram agregados outros aspectos relacionados, como, por exemplo, a noção de qualidade da dieta, o respeito aos hábitos alimentares dos diferentes grupos culturais e a ideia de alimento seguro. Também importante foi a incorporação dos conceitos de equidade e sustentabilidade ambiental. Além disso, foi levada em conta a necessidade de provimento das outras necessidades básicas, como saúde, educação e moradia, para alcançar a plenitude da segurança alimentar (PEREIRA e SANTOS, 2008).

O conceito de Segurança Alimentar e Nutricional como o nome já diz, engloba duas dimensões: a alimentar e a nutricional. A primeira diz respeito desde os processos produtivos até as condições de comercialização e acesso propriamente dito. Já a dimensão nutricional engloba as condições de utilização biológica do alimento, técnicas de preparo, escolhas de consumo, às condições higiênicas e à relação com a saúde, em suma, às condições biológicas, sociais e culturais (LEÃO, 2013).

A evolução da compreensão a respeito da Segurança Alimentar desde que iniciaram as referências em meados do século XX conferem-lhe definições e significados diversos. No Brasil, acrescentou-se o adjetivo "Nutricional" à expressão consagrada internacionalmente como Segurança Alimentar. O propósito foi interligar os principais enfoques que estiveram na base da evolução dessa noção no país, que são o socioeconômico e o de saúde e nutrição, expressando a perspectiva intersetorial que orientou a construção do enfoque da SAN (MEDEIROS, 2014).

A consolidação do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional ocorreu com a promulgação da Lei 11.346/2006 denominada de Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), de 15 de setembro de 2006 e é fruto de mobilização social e amplas discussões nas Conferências, sendo esse conceito em específico, proposto em 2004 na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Neste documento:

> A Segurança Alimentar e Nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde que respeitem a diversidade cultural e que seja ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (Art. 3º). A referida Lei também estabelece como dever do Estado brasileiro formular e implementar políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada (BRASIL, 2006a, art.1º).

A LOSAN, além de estabelecer a alimentação adequada como direito humano passou a induzir o poder público a informar, monitorar e avaliar a sua efetivação. A partir disso, determina-se que o conceito de SAN deve abranger além do acesso aos alimentos, conservação da biodiversidade, promoção da saúde e da nutrição, qualidades sanitária e biológica dos alimentos e promoção de práticas alimentares saudáveis, a produção de conhecimento e o acesso à informação (BRASIL, 2006a, art. 4º, inciso V).

Inicialmente pautado por aspectos mais relacionados com a produção e o acesso aos alimentos, essa definição esclarece que a SAN não é somente o combate à fome, ou simplesmente a qualidade sanitária dos alimentos *(Food Safety)*. Ela incorporou progressivamente outras dimensões, relacionadas à produção, ao acesso, à comercialização e ao consumo de alimentos, levando em consideração fatores que influenciam na disponibilidade e qualidade dos alimentos, além da saúde, cultura, sustentabilidade ambiental, social e econômica (BURLANDY, BOCCA e MATTOS, 2012).

No ano de 2006, com a LOSAN, desenvolveu-se a noção de Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) para designar um conjunto de instituições, espaços decisórios, instrumentos de planejamento, gestão e atores que participam da política cujo objetivo é de assegurar o DHAA.

> A consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional da população far-se-á por meio do SISAN, integrado por um conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, afetas à segurança alimentar e nutricional e que manifestem interesse em integrar o Sistema, respeitada a legislação aplicável (BRASIL, 2006a, art.7º).

O SISAN nasceu de uma demanda da sociedade civil organizada, que atua no campo da SAN e apontou a necessidade de ações públicas de caráter participativo, articulado e intersetoriais para a concretização do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) que será abordado a seguir. Para garantir a participação social na Política Nacional de SAN, o SISAN abriga a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA); e para garantir o princípio da intersetorialidade, há a Câmara Interministerial de SAN (CAISAN), instituições que deverão ser reproduzidas nos estados e municípios com o propósito de promover políticas, planos, programas e ações que garantam o DHAA no território nacional (BRASIL, 2017).

Albuquerque (2009) considera que a primeira inter-relação entre SAN e DHAA se deu na Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948 ao inserir na proposta que, "para a efetivação dos direitos, seria necessária a inclusão das questões sociais, econômicas, civis e políticas, as quais foram essenciais para a identificação destas, enquanto direitos vinculados às liberdades fundamentais e à dignidade humana" (p.896).

Esse entendimento abriu portas para o reconhecimento oficial do DHAA em 1966 com o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), assinado por 146 países. Porém foi durante a Cúpula Mundial de Alimentação (CMA), realizada em Roma, em 1996 e organizada pela FAO, que os chefes de governo pressionaram para a que se elaborasse uma definição do conceito e das formas de operacionalização, culminando no Comentário Geral nº12, que faz uma interpretação do artigo 11, parágrafo 1 e 2 do PIDESC:

> O direito à alimentação adequada realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção. O direito à alimentação adequada não deverá, portanto, ser interpretado em um sentido estrito ou restritivo, que o equaciona em termos de um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos. O direito à alimentação adequada terá de ser resolvido de maneira progressiva. No entanto, os estados têm a obrigação precípua de implementar as ações necessárias para mitigar e aliviar a fome, como estipulado no parágrafo 2 do artigo 11, mesmo em épocas de desastres, naturais ou não (ALBUQUERQUE, 2009, p.896-897).

Esta definição associou definitivamente o papel fundamental do Estado no provimento de direitos, uma vez que para a garantia da SAN são necessários outros direitos que vão além do acesso à alimentação, abarcando o direito de acesso aos recursos e meios para produzir ou adquirir alimentos seguros e saudáveis que possibilitem uma alimentação de acordo com os hábitos e práticas alimentares de sua cultura, de sua região ou de sua origem étnica (VALENTE, 2002).

O Brasil ratificou a PIDESC em 1992 e consolidou um avanço normativo relativo ao DHAA com a elaboração da LOSAN, em 2006 que define a alimentação adequada como um conjunto de condições necessárias e essenciais para que todos os seres humanos:

> "A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população" (BRASIL, 2006a, art. 2º).

O reconhecimento do DHAA, um processo longo e complexo, inicia-se com a definição conceitual de segurança alimentar e nutricional pelo Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional, em 2003, em seguida, aprovada pela II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em 2004. Atenta-se ao fato de que essa Conferência foi resultado de uma construção entre Governo e sociedade civil. A SAN, de acordo com o art. 3o da LOSAN, consiste:

> [...] Na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural quer sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentável BRASIL, 2006a, art.3º).

Esse conceito está em consonância com os princípios adotados pelas resoluções internacionais, desde que o direito à alimentação passou a ser incorporado aos demais direitos humanos, estabelecidos na Carta dos Direitos Humanos de 1948 (ALBUQUERQUE, 2009).

Em 2010, após uma intensa mobilização social em uma campanha encabeçada pelo CONSEA, o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) foi incluído no Artigo 6º da Constituição Federal, através da Emenda Constitucional 64 (BRASIL, 2010b). Ele abarca o direito de acesso aos recursos e meios para produzir ou adquirir alimentos seguros e saudáveis que possibilitem uma alimentação de acordo com os hábitos e práticas alimentares de sua cultura, de sua região ou de sua origem étnica (VALENTE, 2002).

Nas últimas décadas a discussão sobre DHAA e SAN fortaleceu-se no Brasil, obtendo relevante espaço como política de Estado, contando com uma regulamentação que institui as bases para sua gestão nas esferas federal, estadual e municipal (RAVANELLI, 2010). Nesta mesma perspectiva, Albuquerque (2009) destaca a urgência de se aproximar e integrar os princípios do DHAA no planejamento das políticas de SAN, a fim de reorientar as formas de planejamento, desenho, implantação e análise.

CONCLUSÕES

Este trabalho tem como objetivo analisar as políticas públicas de segurança alimentar e de que forma a questão da fome entrou na agenda governamental e passou a ser vista como um problema que necessitava da intervenção política, utilizando o Modelo Múltiplos Fluxos de Kingdon. Os resultados foram divididos em três cortes transversais, correspondentes a contextos específicos da trajetória da política social de alimentação e nutrição no Brasil: 1930-1984; 1985-2002; 2003-2010.

Esse primeiro recorte (1930-1984) marca o período em que o país iniciava o seu processo de urbanização e industrialização e o perfil epidemiológico nutricional brasileiro era caracterizado, sobretudo, pela elevada ocorrência das doenças nutricionais relacionadas à miséria, à pobreza e ao atraso econômico, caracterizando o momento do Fluxo de Problemas, onde a situação social que é percebida – fome – apesar de já estar presente na sociedade brasileira, foi elevada à condição de problema. Durante a Ditadura Militar, em uma alusão a expansão econômica, apesar do bolo ter crescido, a fome aumentou fazendo com que organismos internacionais fizessem recomendações ao governo brasileiro para resolver este problema, momento este considerado por Kingdon como *feedback*. Durante esses anos, acontecimentos de cunho político, econômico e social que afetassem a questão da fome e da miséria não foram suficientes para a entrada do problema na agenda porque um problema público não ganha importância instantaneamente ou em detrimento de um único fator.

O segundo recorte (1985-2002) inicia com o fim da Ditadura Militar e início da Nova República, período com importantes mudanças também para as estratégias nacionais de combate à fome. Após o *impeachment* de Collor, movimentos sociais contra a fome e a miséria foram articulados por vários setores da sociedade civil a fim de sensibilizar a sociedade para mudanças de ordem econômica, política e social. O governo estava atento aos acontecimentos e criou o CONSEA e propiciou a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar. Aliado a isso, estatísticas começaram a ser produzidas, como o Mapa da Fome, de forma a conhecer a realidade do problema para que medidas governamentais fossem tomadas. Isso evidencia a ideia de Kingdon de que são os grupos de pressão, a opinião pública, a pressões do Legislativo e das agências administrativas e os movimentos sociais que determinam o clima político para a mudança da agenda governamental.

Por fim, o terceiro recorte (2003-2010) finalmente mostra o momento em que os três Fluxos são reunidos *(coupling)*, gerando uma oportunidade de mudança na agenda através da criação do Programa Fome Zero em 2003 no governo Lula, marcando a entrada do problema da fome na agenda governamental como um problema político. Tal programa tornou-se um marco no campo da segurança alimentar pois reinseriu o discurso do pacto social, combate à fome e à miséria, direito à alimentação e segurança alimentar como prioridades da agenda pública brasileira para os próximos anos.

Desta forma, este trabalho demonstrou como se deu a entrada na agenda governamental do tema da fome, perpassando por diversos momentos ao longo da história, atores e interesses que culminaram na decisão política de criação do Programa Fome Zero, percursor de políticas públicas orientadas para a garantia do direito à alimentação e da segurança alimentar. Ao longo deste processo, o debate sobre a superação da fome e da miséria evoluiu e culminou na construção do conceito de SAN e de DHAA, descritos de forma breve para entender como eles passaram a ser incorporados nos desenhos das políticas públicas atuais.

REFERERÊNCIAS

AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. In: **Revista Agenda Política.** v.3, n.2 – julho/dezembro, p.12-42, 2015.

ALBUQUERQUE, Maria de Fátima Machado de. A segurança alimentar e nutricional e o uso da abordagem de direitos humanos no desenho das políticas públicas para combater a fome e a pobreza. **Revista de Nutrição,** v.22, n.6, p.895-903, 2003.

BELIK, Walter. A Política Brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional: concepção e resultados. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v.19, n.2, p.94-110, 2012.

BRASIL. **Decreto nº 7.272**, de 15 de setembro de 2010. Regulamenta a Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2010a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm>. Acesso em: 10 de nov. 2017.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010.** Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. 2010b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc64.htm.> Acesso em: 10 de nov. 2017.

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006.** Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2006a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm>. Acesso em: 10 de nov. 2017.

BURLANDY, Luciene; BOCCA, Cláudia; MATTOS, Ruben Araujo de. Mediações entre conceitos, conhecimento e políticas de alimentação, nutrição e segurança alimentar e nutricional. **Revista de Nutrição**, v.25, n.1, p.9-20, 2012.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Transformando ideias em ação:** o papel dos empreendedores de políticas públicas. 34º Encontro Anual da Anpocs. ST 27: Políticas Públicas: Instituições, Ideias e Redes. Outubro, 2010.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. **Participação e Políticas Públicas:** Subsistemas, comunidades e redes na análise de políticas públicas. Trabalho apresentado no XVI Congresso Brasileiro de Sociologia, GT Políticas Públicas. Salvador: Anais, set 2013.

CAPELLA, Ana Cláudia. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.) **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p.87-124.

CONTI, Irio Luiz. **Segurança alimentar e nutricional:** noções básicas. Passo Fundo: IFIBE, 2009.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Relatório do Encontro Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 3ª Conferência +2.** Brasília/DF, janeiro, 2010.

LEÃO, Marília (Org). **O Direito Humano à Alimentação Adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.** Brasília: ABRANDH, 2013. 263 p.

MALUF, Renato S.; MENEZES, Francisco e VALENTE, Flávio L. Contribuição ao Tema da Segurança Alimentar no Brasil. **Revista Cadernos de Debate.** v.4, p.66-88, 1996.

MEDEIROS, Tathiane Muriel. **Segurança Alimentar e Nutricional:** Indicadores e Gestão no Rural de Gravataí, Rio Grande do Sul. 2014. 179 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. A Análise das Políticas Públicas. 2. ed. – Pelotas: Educat, 2004.

PEREIRA, Rosangela Alves; SANTOS, Leonor Maria Pacheco. A dimensão da insegurança alimentar. **Revista de Nutrição.** Campinas, 21 (Suplemento): 7s-13s, jul./ago., 2008.

PINTO, Henrique Salles. **A Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil** (Parte 1): A Modernização do Estado e os Avanços na Superação da Fome. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 150). 2014.

RABELO, Maria Mercedes; RUCKERT, Isabel Noemia. A construção da política de segurança alimentar e nutricional: o caso de Porto Alegre. **Indicadores Econômicos.** FEE, Porto Alegre, v. 41, n. 3, p. 85-100, 2014.

RAVANELLI, P. Consórcios públicos: os desafios do fortalecimento de mecanismos de cooperação e colaboração entre os entes federados. In: **CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA,** 3. 2010, Brasília. **Anais.** Brasília: Centro de Convenções Ulysses Guimarães, 2010.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas:** Conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2015 (2ª edição).

TAKAGI, Maya. **A implantação da política da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil:** seus limites e desafios. 2006. 206 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

VALENTE, Flávio L. Schieck. (Org.) **O direito humano à alimentação:** desafios e conquistas. São Paulo: Cortez, 2002.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Revista de Nutrição.** V.18, n.4, Campinas/SP, Jul/Ago. 2005.

A INFLUÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO NO PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO NO ESTADO DE MINAS GERAIS.

André Dell'Isola Denardi (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - FJP)
Bruno Lazzarotti Diniz Costa (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - FJP)

INTRODUÇÃO

Os trabalhos sobre o processo de formulação de políticas públicas no Brasil têm enfatizado o protagonismo do Executivo, tanto no desenho e formulação, quanto na iniciativa, dominância e coordenação de sua face legislativa, quando é o caso. Não sem razão, como enfatizam as avaliações sobre o presidencialismo de coalizão, arranjo político de governo e recrutamento de apoio legislativo em países que combinam presidencialismo com multipartidarismo, ou seja, em que a maioria governativa é construída antes, durante e após o processo eleitoral e envolve coalizões partidárias, muitas vezes amplas e heterogêneas. A maior parte dos trabalhos aponta quais as estratégias, recursos políticos e mecanismos institucionais permitem que o Executivo coordene e mantenha a coalizão e assegure a iniciativa, sucesso e dominância legislativa. Da mesma maneira, os trabalhos sobre inovações democráticas e instituições participativas destacam o papel do Executivo na constituição, convocação, estabelecimento de agenda e mobilização da sociedade civil para a participação em espaços de deliberação, como os conselhos e conferências. Diante desse contexto, a dinâmica de implementação de políticas é analisada por Couto (2019) da seguinte forma:

> Uma mesma política requer, para sua implementação, a utilização articulada de diversos mecanismos decisórios, de modo que não se pode chegar a conclusões de caráter geral acerca do funcionamento do sistema político- institucional sem que se leve em conta tal articulação. Os mecanismos que podem ser acionados variam em função das medidas específicas que se pretende implementar, dos desafios ambientais postos pela conjuntura particular que se vive e da gama de apoios que os propugnadores das políticas conseguem amealhar dentro e fora das instâncias decisórias institucionais. (COUTO, 2019, p. 105)

O presente trabalho analisa um caso distinto, em que o Legislativo assume o papel de coordenador entre Executivo, Legisladores e cidadãos e movimentos sociais no debate sobre o Plano Estadual de Educação. Em segundo lugar, como se verá adiante, neste processo, diferentes arenas são constituídas. O trabalho mostra como as características de cada arena desloca a participação, o protagonismo, o poder de agenda e a capacidade de incidir sobre os resultados entre diferentes atores e interesses. Do ponto de vista mais analítico, discute-se como distintos loci institucionalizados distribuem desigualmente custos e poder, valorizando determinados recursos políticos em detrimento de outros, incidindo sobre a eficácia percebida das estratégias dos distintos atores, o que faz com que, a partir da avaliação de seus interesses e recursos políticos, eles priorizem algumas arenas e não outras. Deste ponto de vista, espera-se contribuir para o debate sobre o papel do legislativo como formulador de políticas e como instituição que, sob certas condições, é capaz de coordenar as relações entre governo, representantes e cidadãos e movimentos sociais, mesmo no nosso modelo de presidencialismo, onde o protagonismo é via de regra, do Executivo. É também uma contribuição para os estudos das instituições participativas e interfaces socioestatais, geralmente centrados em iniciativas do Poder Executivo.

Entre as democracias mais consolidadas da atualidade, o parlamento se firmou como importante ator na condução e articulação das demandas populares frente ao Poder Público, servindo de elo entre a sociedade civil e demais Poderes. Por meio da escuta da população através de seus representantes eleitos, o Poder Legislativo interfere nas políticas públicas de forma a dar um contorno mais próximo aos diferentes anseios da sociedade. A maior complexidade das sociedades contemporâneas levou à multiplicação de atores, grupos de pressão e stakeholders, cada qual com um conjunto particular de valores e metas. Diante dessa realidade, o Legislativo volta cada vez mais os seus esforços no sentido de equalizar todas essas vozes e preferências, dando a oportunidade de que diferentes grupos disputem a prevalência de suas agendas em arenas e plataformas oferecidas pelo Parlamento, firmando-se como espaço relativamente autônomo de formulação de políticas públicas.

No Brasil pós-redemocratização, as atribuições do Estado na garantia de uma educação de qualidade e universal possuem sua principal previsão no texto constitucional. Estabelecida pela Constituição Federal como direito social, a educação é tida como dever do Estado e da família, sendo promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, sendo sua competência comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme Artigos 6º, 24, IX, 30, VI e 205 da Constituição Federal. Trata-se, portanto, de um dos mais importantes direitos sociais, sem o qual é impossível se chegar aos demais. Especificamente no caso de Minas Gerais, a Constituição Estadual - em seus Artigos 2º, VII, 196 e incisos, 198 e incisos - elenca a garantia da educação como uma das prioridades do Estado, competindo ao estado-membro a sua difusão e baseando o ensino nos princípios da igualdade, liberdade, pluralidade, gratuidade, meritocracia, qualidade e democracia, atuando prioritariamente no Ensino Médio e complementarmente nas demais etapas, em parceria com a União e Municípios. O alinhamento do Brasil e, por consequência, do Estado de Minas Gerais com as propostas levantadas nas Conferências Mundiais de Educação para Todos trouxe impactos diretos sobre a forma como devem ser pensadas, elaboradas, consultadas, executadas, conduzidas e fiscalizadas pelo Poder Público, sempre permeadas de ampla participação popular. Com relação à experiência na promoção da participação e deliberação popular:

> Entre os Legislativos estaduais brasileiros, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) é apontada como uma das que têm experimentado práticas mais ricas no que concerne à gestão da informação e ao fomento de interlocução com a sociedade (ROCHA, 2011). Ainda que esse processo se ligue profundas mudanças por que passou o Brasil após a redemocratização, o contexto nacional mais amplo não explica todo o processo da ALMG, o que se faz evidente por sua singularidade entre assembleias estaduais. (MENDONÇA e CUNHA 2016, p. 282)

Como previsão constitucional, os Planos de Educação traçam metas e estratégias nos diversos aspectos do sistema de ensino para um prazo de dez anos, podendo ser de nível nacional, estadual ou municipal. No esteio da consolidação do diálogo entre Estado e sociedade em geral desde a redemocratização, os Plano são acompanhados por amplos debates públicos, visando aproximar seu conteúdo às preferências e anseios da população, em especial a mais diretamente envolvida com o sistema de ensino. Como instituição que busca ser a estratificação social da população como um todo, o Poder Legislativo exerce relevante papel na condução desses debates, desenvolvendo plataformas de discussão que reúnem diferentes atores e agendas vindas da sociedade. Ao mesmo tempo que o formato dessas plataformas de discussão influencia no tipo de resultado final para o conteúdo do Plano de Educação, essas mesmas plataformas são influenciadas pelo próprio desenho institucional do Legislativo, sua composição partidária e disputas por interesses distintos.

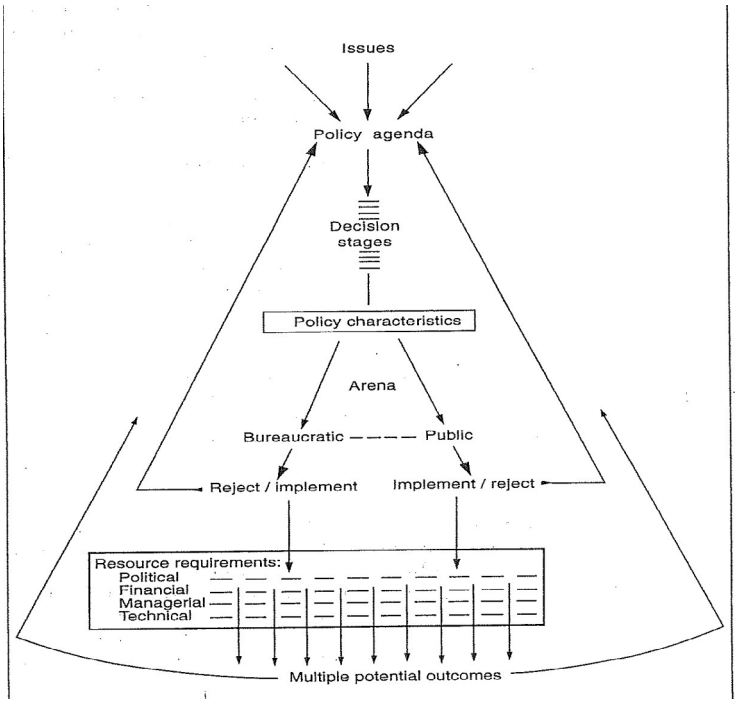
Para melhor identificar a atuação dos diferentes grupos envolvidos na elaboração do Plano e, ao mesmo tempo, analisar a atuação do Legislativo em todo o processo de tramitação do Plano no seu âmbito, foram especificadas cinco diferentes arenas de discussão, cada qual com suas respectivas peculiaridades, regras e objetivos. São elas: a Comissão Organizadora, o Fórum Técnico (onde se separou as etapas regionais da final) e a Tramitação Legislativa. Baseado no contorno de cada uma dessas arenas e em seus principais objetivos, foi possível observar como diferentes atores recorreram a diferentes estratégias em cada uma dessas etapas para fazer valer seus interesses. Por meio dos setores internos responsáveis pela condução dos trabalhos envolvendo o Plano Estadual de Educação no legislativo mineiro, pode-se aferir a qualidade de sua tramitação, seja do ponto de vista técnico quanto político. A composição parlamentar das comissões de mérito, a condução dos debates em torno do Plano nos Fóruns Técnicos Regionais e garantia da devida tramitação pelas Gerências da Diretoria de Processo Legislativo, a cobertura dos trabalhos pelas Gerências da Diretoria de Comunicação Institucional, todas essas questões têm um impacto no resultado final do Plano no âmbito da ALMG.

Baseado nas arenas de discussão elencadas pelo estudo, na disposição de atores e no uso de estratégias específicas em cada uma delas e principalmente, na forma como a estrutura técnica e política da Assembleia Legislativa se movimentou para dar suporte e contorno ao conteúdo do Plano, é possível concluir se o papel do Legislativo mineiro no processo de construção do Plano Estadual de Educação foi bem exercido. Isto posto, os objetivos específicos do trabalho consistiram em: resgatar o desenho institucional das políticas de educação no Brasil para melhor compreender a trajetória do sistema de ensino em Minas Gerais; avaliar a trajetória de nosso modelo federativo com foco nas competências e recursos do Estado-membro; analisar os principais mecanismos de atuação da Assembleia Legislativa de Minas Gerais que permitem impactar nas políticas públicas do Estado; analisar quantitativa e qualitativamente de que maneira o Poder Legislativo mineiro atuou na elaboração do mais recente Plano Estadual de Educação. Baseado nas atribuições constitucionais do Poder Legislativo e em sua atuação pregressa na criação de espaços de discussão sobre políticas públicas diversas, trabalhou-se com a expectativa de que a Assembleia de Minas trataria o Plano de forma profunda, buscando articular atores e grupos diretamente envolvidos no tema, bem como a população como um todo, em torno de seu conteúdo.

O PAPEL DO LEGISLATIVO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Como promotor amplo e plural das demandas populares, o parlamento exerce um importante papel no aperfeiçoamento e debate em torno das políticas públicas. Por meio de seus representantes eleitos e de sua estrutura técnica especializada, é capaz de envolver os mais diversos atores sociais e políticos em torno de planos, programas e ações de iniciativa do Estado, resultando em políticas públicas mais sofisticadas e endossadas pela população em geral. Os resultados *(outputs)* políticos do parlamento estão relacionados às iniciativas de modificação dentro do processo legislativo (emendas ou substitutivos apresentados em comissões ou plenário), resultados de eventos institucionais que dialogam com o cidadão, estratégias de obstrução do bloco minoritário, impactos da mídia tradicional e a incorporação de novas tecnologias na comunicação com a sociedade em geral (ANASTASIA, SANTOS, 2016). O modelo interativo de formulação de políticas públicas de Thomas & Grindle (1990) serve como importante modelo de análise para avaliar de que forma e em quais momentos o Legislativo pode influenciar nesse processo.

Com base nesse modelo interativo, constata-se que a Assembleia de Minas concentrou sua atuação no quesito "Arenas", que envolve, num ponto, as características da política e, no outro, os segmentos burocrático e público. Dessa forma, a promoção dos debates em torno do Plano em todas as de decisão, deram forma às características das políticas públicas contidas no projeto aprovado do PEE. Por meio do chamamento público para participação do Fórum Técnico, mobilização das forças políticas internas do parlamento, do Executivo Estadual de algumas a nível municipal e da sociedade civil em geral, foi possível constatar como a capacidade de organização de cada grupo envolvido, bem como a orientação ideológica de stakeholders mais importantes no processo decisório, influenciou no contorno final do Plano. Dessa forma, o resultado da deliberação parlamentar a respeito dos projetos que passam pela tramitação legislativa envolve um número de atores, arenas e interesses cada vez mais crescente e plural.



Fonte: Thomas, J.W. and Grindle, M.S. (1990) 'After the Decision: Implementing Policy Reforms in Developing Countries', World Development, vol. 18(8), p.116

A depender das regras postas em cada arena, determinados atores são beneficiados e, baseado nessa disposição de forças, organizam suas estratégias, seja por movimentos visando arenas outras que serão mais vantajosas, seja usufruindo da vantagem que já possui em alguma. Nas palavras de Mandelberg (2001):

> Estratégias de planejamento legislativo focadas nos resultados da produção legal têm sido adotadas, com considerável impacto no processo legislativo e nas interações entre o Parlamento e os demais atores políticos e institucionais. Nessa direção, a legística ganhou centralidade nas agendas de mudanças no ambiente legislativo, com a redefinição de novos princípios e parâmetros para a avaliação da utilidade, da eficácia e da efetividade dos atos normativos. Nessa linha, argumenta-se que a qualidade da legislação é afetada positivamente quando são considerados os seguintes princípios: a. Da necessidade efetiva de novas decisões legislativas e atos normativos; b. Da proporcionalidade entre vantagens e custos associados à adoção de determinadas decisões legislativas; c. Da subsidiariedade, ou do incentivo para que as decisões sejam tomadas no nível mais próximo do cidadão; d. Da transparência, mediante o uso sistemático de consulta pública nos processos decisórios; e. Da responsabilidade, relativa à identificação dos agentes implicados; f. Da inteligibilidade (coerência e acessibilidade); e g.Da simplicidade da legislação (codificação e consolidação das leis) (Relatório Mandelberg, 2001, p. 80)

Com a queda de regimes ditatoriais nos anos 80 e 90, tanto o Brasil quanto Minas Gerais dão mais musculatura aos seus respectivos legislativos, por meio de atribuições constitucionais que lhes conferem poder fiscalizatório de fato sobre os atos do Poder Executivo, poder normativo e de promoção da participação popular no processo decisório de ações e políticas públicas. Com parlamentos mais fortes, o processo de elaboração das políticas públicas passa a ser mais construtivo, com *outputs* mais sustentáveis, baseados num maior consenso social e mais lastreado em aspectos técnicos (SAIEGH, 2010). Tal conjuntura representa uma nova postura do cidadão comum perante as decisões do Estado, tendo em vista que a sociedade civil passa agora a ser um ator de relevância no processo de construção de políticas públicas.

A TRAMITAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO NA ASSEMBLEIA DE MINAS

Tanto o Plano Nacional de Educação quanto o de Minas Gerais buscam superar incoerências e limitações do sistema público de ensino que refletem muitas das vezes os contrastes socioeconômicos sedimentados no país há gerações. Ao mesmo tempo, buscam esses objetivos por meio de uma construção coletiva de políticas públicas, permeada pela participação popular e conduzida da maneira mais harmônica possível entre os Poderes constituídos. Por tudo que foi dito a respeito do papel do Poder Legislativo na atualidade, a expectativa é que a Assembleia Legislativa de Minas Gerais tenha cumprido com suas atribuições constitucionais, promovendo o debate público em torno do Plano Estadual e contribuindo efetivamente para a sofisticação de seu conteúdo.

O projeto original do Plano Estadual de Educação – entregue à ALMG pelo Executivo Estadual, em setembro de 2015 - seguia basicamente o mesmo contorno do que havia sido proposto em nível nacional. Vinte metas dispostas no mesmo formato e com os objetivos: universalização do ensino infantil (meta 1), fundamental (meta 2), médio (meta 3), inclusão para população deficiente (meta 4), universalização da alfabetização para crianças (meta 5), ampliação da educação em tempo integral (meta 6), qualidade da educação básica de acordo com melhoria do Ideb (meta 7), elevação da escolaridade média (meta 8), da taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais (meta 9), integração do EJA à educação profissional (meta 10), expansão das matrículas do ensino técnico (meta 11), elevação da taxa de matrículas no ensino superior (meta 12), ampliação do número de mestres e doutores no corpo docente (meta 13), da oferta de matrículas nestas mesmas modalidades de pós-graduação (meta 14), do número de professores do ensino básico com ensino superior (meta 15) e pós-graduação (meta 16), valorização do magistério (meta 17), revisão dos planos de carreira docentes (meta 18), gestão democrática da educação (meta 19) e ampliação do investimento público em educação (meta 20)

A influência da Assembleia de Minas exercida sobre o projeto original do Plano pode ser percebida em todos os elementos básicos presentes na formação de uma política pública (MOLINA, 2002). Pela natureza de seu conteúdo, tramitou pelas Comissões de Administração Pública, Constituição e Justiça, Fiscalização Financeira e Orçamentária e Educação, Ciência e Tecnologia, sendo esta última a responsável pela promoção dos Fóruns Técnicos Regionais, que levaram a discussão do Plano pelo Estado afora.

Por meio da participação popular e das deliberações entre os parlamentares, que permearam toda a tramitação legislativa do Plano, houve uma série de alterações nas definições de problemas, geração e seleção de opções e gestão da opção selecionada, além do futuro monitoramento de sua execução e avaliação dos resultados pretendidos. Por suas diretrizes de médio prazo, capazes de influenciar direta ou diretamente toda a população do Estado, envolveu a disputa de uma multiplicidade de grupos sociais e políticos pelo melhor enquadramento de cada uma das metas e estratégias contidas no Plano. Tal fato é visto de forma positiva para a consolidação do processo de formação de políticas públicas contemporâneo, tendo em vista que:

> A importância de cada uma das atividades do modelo está relacionada em grande parte, pela forma como ocorre a participação de diversos interessados. Quanto mais participativa, maior a possibilidade de enriquecimento com diferentes visões, a definição do problema e a geração de opções. A participação proporciona maior solidez, relevância e sustentabilidade à ação. Além disso, com maior participação, os resultados esperados podem ser especificados de maneira muito melhor, além de permitir que os envolvidos se sintam mais comprometidos e ansiosos para melhorar os resultados alcançados. (MOLINA, p. 8)

Esta interação dinâmica e pluridirecional entre diferentes setores da sociedade sobre o plano foi catalisada pelas arenas de discussão conduzidas pela ALMG, suas comissões permanentes (em especial a de Educação Ciência e Tecnologia) e gerências técnicas de apoio. Através do intercâmbio de informações realizado entre especialistas da área de educação, profissionais de ensino e interessados no tema, foram elaboradas e votadas centenas de sugestões de alteração do projeto em todas as suas metas. O processo de empoderamento dos usuários da política através da tomada de decisão democrática, no entanto, não significa necessariamente uma condução harmônica das deliberações. Não apenas em função dos conflitos de interesse dos grupos sociais e políticos envolvidos, mas pela própria condução do projeto, que experimentou a troca da composição das comissões de mérito em plena tramitação.

Tanto a estrutura desenvolvida especialmente para construir e discutir o Plano Estadual de Educação (Comissão Organizadora, Fórum Técnico, Comitê de Representação) quanto a estrutura permanente de debate da Assembleia Legislativa (Comissões, Audiências Públicas, Plenário) permitiram a mobilização de diferentes atores em torno de diferentes temas, valendo-se de diferentes recursos para alcançar seus objetivos. O formato de cada arena favoreceu determinadas entidades em detrimento de outras. Baseado no formato final em que o Plano foi aprovado, pode-se afirmar que as entidades que melhor se organizaram em torno do convencimento dos parlamentares obtiveram os maiores ganhos. Isso não significou, no entanto, que a grande mobilização em torno dos Encontros Regionais e Etapa Final do Fórum Técnico não tenham gerado importantes resultados finais, como se verá adiante.

COMISSÃO ORGANIZADORA: REUNIÕES PREPARATÓRIAS PARA ELABORAÇÃO FÓRUMTÉCNICO

A Comissão Organizadora representa a primeira arena no âmbito da ALMG para discutir o Plano Estadual de Educação. Com reuniões realizadas entre os meses de abril de 2015 e junho de 2016, a Comissão foi a oportunidade de que representantes do Legislativo, Executivo e sociedade civil pensassem a construção do Fórum Técnico, seu cronograma de atividades, cidades que sediariam o evento e a dinâmica do processo de deliberação e votação de seu conteúdo. De caráter participativo, essa comissão possuía governança e partilhava as decisões entre entidades e os poderes constituídos, com igualdade e horizontalidade no processo decisório. Para operacionalização e interlocução entre entidades ficou responsável a Gerência de Projetos Institucionais (GPI). Por sua vez, a coordenação e governança institucional do Fórum Técnico coube à Comissão de Educação da ALMG.

O primeiro ponto a ser trabalhado era a representatividade do Fórum, de forma que este contemplasse a maior gama possível de segmentos sociais sem, contudo, inviabilizar as discussões pelo excesso de participantes. Segundo a GPI, a melhor maneira de se garantir uma boa representatividade ao Fórum era buscando o mesmo para a Comissão Organizadora. Outro ponto importante era a imparcialidade do evento, que devia ser transmitida a todo momento por sua organização, sem favorecimentos ou preferências a determinados grupos ou bandeiras. Para a composição inicial da Comissão Organizadora, a GPI recorreu, num primeiro momento, a um banco de dados institucional prévio mapeado graças a eventos anteriores, para convidar as entidades relacionadas à temática de educação[1].

Apesar de o momento não ser o de votar proposições para o PEE (cujo conteúdo original sequer estava pronto), a Comissão Organizadora representava uma oportunidade para amoldar o Fórum Técnico de acordo com as entidades que dela fizessem parte. Nesse sentido, entidades coordenadas, com condições para manter assiduidade nas reuniões e que delas participassem desde o início estariam em posição vantajosa para propor encaminhamentos. O fato da composição da Comissão Organizadora ter se consolidado em torno das entidades mais frequentes é a prova da importância dessa estratégia de presença.

[1] O uso de um banco prévio de entidades traz apontamentos interessantes para a composição da Comissão. Em muitos casos, a entidade pode ter deixado de existir, estar temporariamente desativada no momento da realização do convite (como foi o caso do Conselho Estadual da Juventude) ou mesmo focadas em outras prioridades que impossibilitavam dar atenção ao processo do Fórum.

O desenho sobre o volume da representação regional na Etapa Final, quais seriam as categorias de representação que deveriam ser criadas, dentro de um ponto ótimo entre representatividade e viabilidade, foi outro ponto que gerou impasses. Foi apontado pela parte técnica da ALMG que a determinação de grande número de segmentos poderia acarretar na "mitigação da representação", com o risco de haver poucos representantes para cada um dos grupos que tradicionalmente estão envolvidos na realidade do sistema de ensino. No entanto, prevaleceu na Comissão um desenho mais representativo, envolvendo os segmentos que efetivamente militam e acompanham as questões da educação, somando 31 representantes no total. Uma novidade do Fórum, em comparação com eventos anteriores, foi a garantia de que os representantes regionais eleitos fossem trazidos para a plenária final financiados pelo Fórum Técnico.

Tendo em vista a participação heterogênea das entidades ao longo dos 8 meses de encontros, foi definida na 11ª reunião preparatória a composição oficial da Comissão Organizadora. Optou-se por excluir todas as entidades que haviam participado de apenas uma reunião. Na mesma oportunidade, a equipe técnica apresentou uma proposta de regulamento para o Fórum Técnico, aprovado após algumas alterações menores. Também ficou definido que o Comitê de Representação (responsável pelo acompanhamento da tramitação do Plano após o Fórum Técnico) seria composta pelo Fórum Estadual de Educação. Um dos principais desdobramentos das reuniões preparatórias foi o Regulamento do Fórum Técnico, materializando os principais anseios e encaminhamentos dos participantes da Comissão. Por meio dele, foi consolidado o cronograma do Fórum em 12 etapas de regionalização pelo estado de Minas Gerais e uma Etapa Final, de 15 a 17 de junho de 2016, no âmbito da Assembleia Legislativa, totalizando um período de 5 meses entre a inauguração do evento e a votação final do texto de sugestões de alteração ao conteúdo original do Plano.

As 13 reuniões preparatórias realizadas antes da etapa de interiorização do Fórum deram os principais contornos relacionados à forma de coordenação e organização dos debates com a população sobre o PEE. Apesar de haver certa rotatividade por parte das entidades que passaram pela Comissão Organizadora, sua formação final foi composta de maneira em que se procurou equilibrar a presença de componentes do poder executivo, legislativo e sociedade civil. No entanto, alguns obstáculos levantados pela Comissão permaneceram em aberto. As limitações financeiras para garantir a representação regional na Plenária Final permaneceram mesmo no início da etapa de interiorização. Paralelamente, a divulgação do Fórum mesmo a poucos dias de seu início era também uma questão urgente. O atraso na entrega do plano por parte do governo, exigindo o adiamento do início do evento para o ano seguinte também contribuiu para a desarticulação dos trabalhos, bem como no impasse entre os projetos de Plano Estadual pensados pelo governo e o Fórum Estadual de Educação. Tendo em vista os impasses em torno de um projeto inicial para o Plano, optou-se por uma espelhada no PNE, com as devidas adaptações de competência federal e estadual para estratégias e ações. A intenção era aproveitar os debates em nível nacional ao mesmo tempo que deixava espaço para inserções inéditas ao longo das discussões do Fórum Técnico.

O FÓRUM TÉCNICO DO PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

A interiorização das discussões do PEE por meio dos Encontros Regionais foi uma das arenas de debate mais profundas e elaboradas no processo de tramitação do Plano na Assembleia Legislativa. Foi a oportunidade de colocar seu conteúdo o mais próximo possível das diferentes realidades do Estado, resultando numa coletânea de propostas de alterações bastante diversificada, pensadas e debatidas por uma pulverizada rede de atores políticos e sociais ao redor de Minas. Entidades envolvendo primeiro, segundo e terceiro setores puderam, pela primeira vez, reunir demandas, inserir proposições e de mobilização nessa plataforma recém-criada pela Comissão Organizadora. A disposição das entidades envolvidas, seu tamanho, assiduidade nos encontros, mobilização em torno de determinados temas, e disponibilidade de seus respectivos membros determinou as estratégias empregadas por cada uma ao longo dessa etapa do Fórum. De acordo com SEBASTIAN (1989)

> Todos os agentes que participam de alguma forma na concepção, aprovação, implementação e avaliação de uma política, seja funcionários do governo, políticos, técnicos, fornecedores, operadores ou construtores, beneficiários, são seres humanos com interesses diversos que podem ser afetados pela execução de uma política. Esses interesses podem diferir, como sempre acontece, e a política pode falhar se o conflito de interesses não for resolvido. É por isso que é essencial, quando se está desenhando uma mudança, realizar uma análise das partes envolvidas, para prevenir e solucionar conflitos de interesse antes que eles ocorram. SEBASTIAN (1989, p. 39)

Como tratado anteriormente, o projeto Plano Estadual de Educação de Minas Gerais, elaborado pelo governo estadual na forma no Projeto de Lei 2.882/2015, foi composto originalmente por 15 artigos e um anexo contendo 20 metas específicas. Com o fim de facilitar as discussões ao longo do Fórum, o Regulamento organizou as metas em oito grupos temáticos, conforme a natureza de seus conteúdos.

QUADRO 01 – DISPOSIÇÃO DAS METAS DO PEE ORGANIZADO NOS GRUPOS TEMÁTICOS PARA O FÓRUM TÉCNICO

GRUPOS	METAS
Grupo 1 – Acesso e universalização	Meta 1: Educação Infantil Meta 2: Ensino Fundamental Meta 3: Ensino Médio Meta 5: Alfabetização na idade certa
Grupo 2 – Inclusão educacional, diversidade e equidade	Meta 4: Educação Especial Meta 8: Educação de jovens e adultos Meta 9: Alfabetização de jovens e adultos
Grupo 3 – Qualidade da educação básica	Meta 6: Educação em tempo integral Meta 7: Melhoria da qualidade da educação básica
Grupo 4 – Educação profissional	Meta 10: Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional / Meta 11: Educação profissional de nível técnico
Grupo 5 – Educação superior	Meta 12: Acesso à Educação Superior / Meta 13: Melhoria da qualidade da Educação Superior / Meta 14: Acesso à pós-graduação
Grupo 6 – Formação e valorização dos profissionais da educação	Meta 15: Formação de profissionais da educação Meta 16: Formação continuada de profissionais da educação Meta 17: Valorização dos profissionais de educação Meta 18: Carreira dos profissionais da educação
Grupo 7 – Gestão democrática	Meta 19: Gestão democrática / Parte normativa do Plano Estadual de Educação
Grupo 8 – Articulação entre os sistemas de educação e financiamento	Meta 20: Financiamento

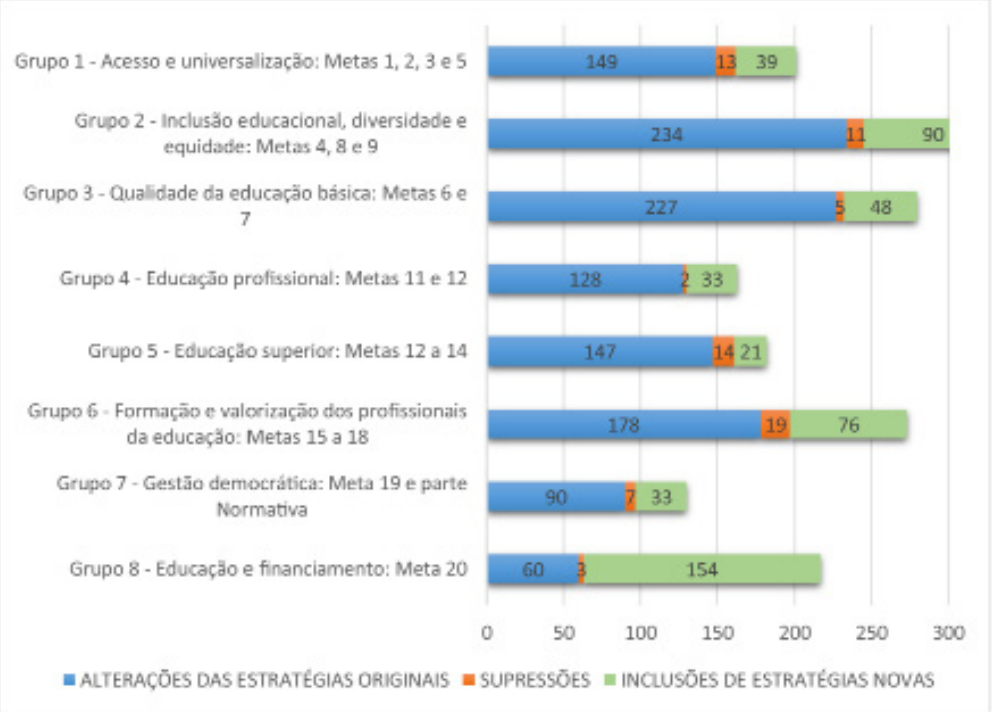
Este mesmo formato foi aplicado em todos os encontros presenciais, sendo sua dinâmica explicada ao público participante pela Gerência de Projetos Institucionais da Assembleia Legislativa. Em parceria com o corpo técnico da SEE, a GPI também foi responsável pela condução e assessoramento das discussões em cada um dos grupos, expondo o conteúdo das metas originais do Plano e registrando todos os destaques e alterações aprovados pelos participantes.

Com relação aos trabalhos realizados em cada Encontro Regional, a Gerência de Projetos Institucionais afirma que a maioria foi conduzido sem grandes problemas. Os embates que surgiam em nível local eram de natureza pessoal, entre desafetos políticos paroquiais. No campo das ideias, tudo foi conduzido dentro da normalidade. Atribui-se esse ambiente de estabilidade e serenidade dos debates justamente à boa representatividade da Comissão Organizadora, que por estar contemplada pelos mais diversos segmentos, não levantava a suspeita de que o Fórum estava sendo conduzido de forma tendenciosa. Não havia, portanto, um embate contra o processo de discussão. A discrepância nesse padrão foi a edição de Belo Horizonte, que serviu como termômetro para se avaliar como seria a Plenária Final.

A etapa de interiorização do Fórum somou 1.781 intervenções no Plano, entre mudanças nos artigos, metas e estratégias originais, supressões totais ou parciais, inclusões de novas estratégias para metas já existentes e mesmo a criação de metas novas[2], numa média de 148 intervenções por encontro. Em termos proporcionais, cada encontro regional alterou, em média 20% das estratégias originais do Plano, e, através das inclusões, ampliou-o em 10%. Baseado no número de encaminhamentos de cada encontro, pode-se dizer que seus perfis variaram bastante. Enquanto encontros como o de Varginha foram mais modestos, com 94 intervenções no total, outros como o de Belo Horizonte chegaram a 177. Enquanto alguns encontros se destacaram no número de alterações nas estratégias originais do Plano (foram 128 em Diamantina) outros se destacaram pelo número de inclusões (77 em Montes Claros). Entre as alterações no corpo das metas propriamente ditas, o encontro de Paracatu se restringiu a fazer 5, enquanto em Uberlândia foram 16.

[2] As alterações foram compostas da seguinte forma: 1.100 mudanças nas estratégias originais, 113 mudanças no texto das metas, 74 supressões, 494 inclusões de novas estratégias dentro das metas originais e 5 novas metas que reuniam 9 estratégias inéditas.

GRÁFICO 01 - INTERVENÇÕES NOS 12 ENCONTROS REGIONAIS POR TEMA



Não apenas o número de intervenções variou, mas também em quais metas se concentraram. Em todos os 12 encontros, as metas 13 e 17 sofreram apenas 21 alterações em suas estratégias originais. Por sua vez, a meta 7 acumulou um total de145. Proporcionalmente, a meta 20 também se destacou no grande número de alterações, chegando a um valor 750% maior do que a quantidade de estratégias originalmente previstas. A meta 20 também foi a que acumulou o maior número de inclusões, 154 no total. Dos 12 encontros, 10 realizaram mudanças no texto original das Metas 16 e 17, ao passo que a Meta 2 teve seu texto alterado apenas uma vez.

O contorno da distribuição de alterações, supressões e inclusões entre as 20 metas do Plano é uma das principais evidências de como diferentes forças e grupos de pressão se organizaram para fazer valer seus interesses nesta nova arena de debates. Tanto a amplitude e profundidade desta etapa do Fórum Técnico contribuíram para favorecer determinadas entidades em detrimento de outras, percebendo-se a adoção de diferentes estratégias mesmo para etapas seguintes da tramitação do PEE no âmbito do Legislativo. De acordo com Thomas & Grindle (1990).

> Apresentamos dois cenários amplos de reação / resposta à mudança de política. As características da política determinam quais cenários são prováveis de ocorrer. Um conjunto de características tendea gerar uma reação pública às iniciativas reformistas. Neste caso, as apostas para o governo e as elites em exercício são altas e recursos consideráveis são necessários para sustentar a reforma. Um conjunto diferente de características leva a uma resposta na arena burocrática, onde as apostas são mais baixas. Neste segundo cenário, recursos substanciais são necessários para sustentar a reforma, embora eles tendem a ser de natureza diferente dos recursos necessários para sustentar uma reforma que é implementada em grande parte na arena pública. (THOMAS & GRINDLE, 1990, p. 1173)

As etapas de consulta pública do fórum técnico e deliberação parlamentar dentro do processo legislativo se correlacionam com os cenários apresentados pelos autores, envolvendo a deliberação pública e burocrática de forma a se complementarem no caso do PPE. A relação entre atores públicos e terceiro setor não se mostrou estanque, percebendo-se variações na aproximação entre determinados órgãos públicos e associações da sociedade civil a depender do que estava sendo pautado. Um exemplo é a atuação do Sind-ute, muitas vezes em parceria com a secretaria estadual de educação e parlamentares de setores considerados mais progressistas do Parlamento para pautas como defesa de direitos trabalhistas e o combate à discriminação. Por outro lado, esse mesmo conjunto de atores, muitas vezes, protagonizava embates entre si, a exemplo das discussões sobre financiamento.

Ao mesmo tempo que as intervenções realizadas nesta etapa regional foram numerosas, era também possível classificá-las em torno de eixos orientados tanto pela natureza de seu conteúdo quanto por sua recorrência em diferentes encontros[3]. Estabelecimentos de prazos, delimitações de público-alvo, diversificação de profissionais em determinadas estratégias, maior responsabilização do cumprimento das metas, cooperação entre entes federados e categorias profissionais de apoio ao ensino, diferenciações entre redes pública e privada, alterações nos processos decisórios, entre outras, são externalidades das disputas de interesse dos diferentes grupos de pressão que ocorrem como pano de fundo não apenas do Fórum Técnico, mas de toda a tramitação do Plano na ALMG.

Baseado nos documentos finais de cada Encontro Regional, classificaram-se os tipos de intervenção em 5 eixos. O primeiro se refere à escola pública *versus* privada, uma dualidade histórica onde se percebe um esforço em beneficiar os profissionais da educação do segmento público ou sanar questões que diziam respeito à sua realidade. O segundo eixo está relacionado à Governança, que envolve todas as intervenções no Plano ligadas à participação popular e de demais profissionais da educação no processo decisório da realidade escolar, incluindo propostas na forma de eleição de conselhos, diretorias e outros cargos de liderança na rede de ensino. O terceiro eixo, Cooperação, diz respeito não apenas entre entes federados, mas também entre outros poderes constituídos e profissionais que auxiliam indiretamente na estrutura de ensino (psicólogos, assistentes sociais). Permanência, Inclusão e Acessibilidade foi o quarto eixo, voltado tanto na garantia de manutenção da assiduidade dos que já frequentam a escola como de ampliar o acesso àqueles que, seja por questões sociais, econômicas ou geográficas, são impossibilitados de integrar o sistema de ensino formal. Combate à evasão, chamamentos públicos e políticas afirmativas são os principais orientadores das intervenções aqui dispostas. Por fim, o eixo de Financiamento (que concentrou o maior número de inclusões de novas estratégias entre todas as 20 metas) contemplou todas as mobilizações em torno de valorização salarial, investimentos em estrutura e tecnologia e apoio a estudantes carentes via incentivos financeiros.

A disposição de atores em torno das discussões do PEE na etapa do Fórum Técnico permite avaliar a dispersão de custos, organização dos grupos de pressão, grau de concentração de benefícios do governo e parlamento e como a profundidade técnica do conteúdo da reforma é capaz de alterá-la. A recepção das alterações feitas na arena pública (Fórum Técnico) pela Assembleia dá o tom de como a arena burocrática delineia o novo contorno do que foi proposto na etapa de tramitação legislativa do plano. Isto posto, o PEE poderia ser considerado uma reforma de abrangência total (todo o estado de MG), de alta exigência técnica e mobilização de recursos burocráticos (Thomas & Grindle, 1990). Os 12 Encontros Regionais contaram com 3.630 inscrições, sendo 2.821 presentes, dispostos entre entidades da sociedade civil organizada, órgãos públicos ou mesmo sem qualquer vinculação - um comparecimento de 77% em média. Baseado na disponibilidade dos dados sobre as inscrições, foi possível estabelecer 15 diferentes segmentos: Ensinos Infantil, Básico e Superior, Executivo e Legislativo Estaduais e Municipais, Movimentos Estudantil e Social, Grupos Confessionais, Comércio/Indústria/Educação Profissional, Sindicatos, Terceiro Setor, Não-informado e Outros. Apesar do delineamento dos participantes dos Encontros em grupos e o mapeamento das principais alterações percebidas em cada uma das edições, a Gerência de Projetos Institucionais chama a atenção para a impossibilidade de se estabelecer uma relação de causa e efeito das intervenções com o perfil da composição dos grupos de debate. Isto porque as votações de cada encontro não tiveram seu registro nominal. Dessa forma, a análise da relação entre proposições aprovadas e participação dos inscritos deve ser feita com cautela.

Apesar da grande variedade de segmentos, há um desnível no número de participantes ligados a cada um. "Ensino Básico" e "Executivo Estadual" concentram o equivalente a todos os representantes dos demais segmentos somados. Isso não significa, no entanto, que há uma relação direta entre o número de intervenções e número de representantes de determinado segmento. Na verdade, o sucesso de um grupo esteve muito mais relacionado à sua mobilização e organização do que seu número de representantes. Divididos entre os Grupos Temáticos e com capilaridade no Estado, grupos como Sind-UTE (pertencente a um segmento relativamente pouco expressivo, dos Sindicatos), foi capaz de realizar intervenções de peso.

Os dados reunidos e aqui expostos em forma de gráficos apontam uma clara presença das escolas estaduais não apenas em todos os encontros regionais, mas também em todos os grupos temáticos, notadamente os de Inclusão educacional e diversidade, Qualidade da Educação Básica Formação e Valorização dos Profissionais e Gestão Democrática. De acordo com a GPI, era visível a atuação de segmentos específicos, mais engajados e mobilizados em torno de determinadas questões. Para muitos grupos temáticos, já possuíam mesmo uma avaliação prévia e um conjunto de sugestões. Dentre as muitas entidades inscritas, o Sind-Ute, a Undime e a Uncme se destacam, representando, ao longo desta etapa, o debate que não foi feito para a construção da minuta do Plano enviada pela Secretaria de Educação, espelhada no Plano nacional.

[3] Nos encontros regionais, foram recorrentes inclusões de termos como "divulgar", "expandir", "garantir", "estimular", "implementar", "assegurar", "subsidiar" dentro das estratégias originais do Plano.

Na Etapa Final do Fórum Técnico, realizaram-se as análises, consolidação e aprovação das propostas priorizadas nos Encontros Regionais e da Consulta Pública, sendo definida de forma terminativa a redação das propostas originais do Plano. Realizada entre os dias 15 e 17 de junho de 2016 nas dependências da ALMG, seguiu essencialmente os mesmos moldes dos encontros regionais, com grupos de trabalho divididos nos oito grupos temáticos. Naturalmente, a dimensão das discussões também havia se alterado, envolvendo agora todas as propostas aprovadas nos encontros regionais, além das eventuais propostas e destaques que surgissem na ocasião. A composição dos participantes, sua distribuição entre os grupos temáticos e as novas regras estabelecidas para a Etapa Final são novidades que tornam este momento do Fórum Técnico uma arena totalmente nova, em que novas estratégias e mobilizações foram postas em prática para que se fizesse valer determinadas agendas e pautas em detrimento de outras. Por estar concentrada na capital e por representar a conclusão de um esforço que percorreu todo o Estado, foi também a oportunidade de reunir com mais força todos os atores envolvidos nas discussões do Plano, seja por parte do Poder Público, da sociedade civil organizada ou da iniciativa privada.

De acordo com a GPI, mesmo os pontos mais controversos, que fomentaram os principais antagonismos e impasses ao longo das discussões, foram conduzidos da melhor maneira possível. Especificamente com relação à questão do gênero, presenciou-se uma polarização onde todos que quiseram se posicionar, tiveram espaço para tal. A parcela minoritária da plenária final, contrária à pauta de gênero, valeu-se de todos os recursos legítimos de obstrução que o regulamento eventualmente permitia, e foram fazendo isso até que as questões foram sendo superadas por um processo de agregação de preferências (exercício da regra de maioria).

Todo o trabalho realizado ao longo dos três dias de discussão resultou num Documento Final de Propostas com todas as intervenções aprovadas. A análise sobre seu conteúdo permite concluir que o Plano cresceu em nível de detalhamento e profundidade entre as metas originais e em volume, pela quantidade de estratégias novas. A maior robustez das metas e estratégias originais se deu em função de estabelecimentos de prazos e percentuais mais claros, delimitações ou ampliações de público-alvo, diversificação de profissionais no atendimento ao sistema de ensino (em espacial nas áreas de saúde e assistência social), clareza quanto a responsabilização do cumprimento das metas pelo Plano, cooperação entre os entes federados, parcerias entre entidades públicas, privadas e da sociedade civil organizada, valorização do papel dos profissionais de educação nos processos decisórios, ênfase na participação e fiscalização popular e ampliação das tarefas dentro de cada estratégia, adequação das estratégias e metas às peculiaridades locais e regionais e criação de ações afirmativas.

O Fórum Técnico representou a primeira oportunidade de efetivamente se propor mudanças quanto ao conteúdo do PEE. Como se pôde observar, o formato amplamente participativo e descentralizado favoreceu as entidades com maior capilaridade no estado e com propostas de intervenção melhor definidas. Nesse aspecto, cabe destaque aos segmentos da educação básica e sindicatos, seguidos em menor grau pelo movimento estudantil e LGBT. O volume de proposições voltadas para esses segmentos inseridas ao longo dos Encontros Regionais e aprovadas na Etapa Final demonstra a capacidade de mobilização dos mesmos. Na Etapa Final, entidades de perfis variados se organizaram em torno de bandeiras comuns, geralmente voltadas a políticas afirmativas e de proteção a minorias. Esta mobilização foi determinante para o sucesso dessa agenda, tendo em vista a maior dificuldade para formação de maiorias que aprovassem as propostas, dado o grande número de participantes. Baseado no tipo de propostas aprovadas no Fórum Técnico, a grande contribuição dessa Etapa para o Plano foi a ampliação da participação dos profissionais da educação no processo decisório das questões escolares, valorização dos planos de carreira, melhores condições de trabalho para o corpo docente e ampliação de políticas voltadas para a proteção de minorias sociais. O fato do projeto original do PEE ter se restringido ao alcance de metas gerais de melhoria de indicadores na educação em determinados prazos (a exemplo do que está contido no Plano Nacional) deixou um amplo espaço para intervenção e detalhamento das metas e estratégias do Plano.

A TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA DO PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

A arena da tramitação legislativa do Plano representou uma reconfiguração de forças no que diz respeito às disputas de interesses entre os atores e grupos envolvidos na sua construção. Se na arena do Fórum Técnico os atores mais beneficiados foram os que mais tinham capilaridade no estado, mais marcaram presença nos encontros regionais e mobilizaram o maior número de pessoas na Etapa Final, as estratégias mais bem-sucedidas no momento de tramitação legislativa estiveram muito mais relacionadas à articulação das entidades perante parlamentares e comissões temáticas da Assembleia por que passaria o Plano, por meio de organização e convencimento. A respeito da dinâmica das comissões parlamentares temáticas e sua importância dentro da disputa de interesses no resultado final de políticas como o PEE, Santos (2019) aponta:

> Na medida em que: qualquer proposição de alteração do status quo obrigatoriamente passará pelo crivo da comissão com jurisdição sobre a matéria; a maioria dessa comissão representa os principais interesses da área correspondente, e essa maioria não se encontra exposta a substituições arbitrárias, os acordos de barganha se tornam viáveis. Vejam que se duas proposições diferentes, cada uma iniciada por grupos distintos de parlamentares, para serem aprovadas precisam dos votos de ambos os grupos, torna-se vantajoso para cada um deles apoiar a política do outro em troca de apoio para a sua. O sistema de comissões estabiliza o acordo, barganha, troca-troca, ou, em inglês, log roll, porque, embora ambos os grupos possam renegar o acordo, por ouro lado, sabem que as comissões vetarão qualquer mudança contrária aos seus respectivos interesses. SANTOS, 2019, p. 12

Os calorosos debates motivados pelos mais diversos setores da sociedade civil que se envolveram no Fórum Técnico do PEE nos meses de fevereiro e junho de 2016 deram lugar a uma prolongada e relativamente discreta tramitação no âmbito do processo legislativo na ALMG. Como prevê o Regimento Interno da Assembleia de Minas, o Plano Estadual de Educação, pela natureza de seu conteúdo e implicação de suas proposições, necessitava tramitar por quatro Comissões Temáticas permanentes: a Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia, Constituição e Justiça, Fiscalização Financeira e Orçamentária e Administração Pública. Tendo em vista a necessidade de composição de quórum para abrir as reuniões ordinárias das comissões, a possibilidade de se pedir vista por parlamentar membro de comissão, bem como retirada da discussão de proposição da ordem do dia em nível de Comissão ou Plenário, o Plano passava a estar sujeito a uma série de variáveis que acabaria por interferir no ritmo de sua tramitação. Uma das principais consequências desse cenário era a possibilidade de o Plano estar suscetível a reorganizações políticas capazes de interferir em seu conteúdo.

O ano de 2017 representou uma mudança no cenário político em torno do Plano Estadual de Educação que influenciou fortemente sua tramitação. Primeiramente, Paulo Lamac, principal articulador do Fórum entre os parlamentares, foi eleito vice-prefeito de Belo Horizonte nas eleições municipais de 2016, afastando-se dos trabalhos da Assembleia de Minas. Ao mesmo tempo, a entrada do ano de 2017 representava a entrada do 2º Biênio da Legislatura, momento em que a composição das Comissões e Mesa Diretora da ALMG era reformulada. Isso significou um impacto significativo no perfil ideológico da Comissão de Educação, principalmente em função da substituição da presidência de Paulo Lamac por Celise Laviola (MDB). A saída de Ione Pinheiro (DEM) do cargo de suplência para a vice-presidência reforçou o novo perfil que se formava nessa segunda metade da Legislatura na Comissão de Educação. Mais do que a troca de postos entre parlamentares, a nova configuração das Comissões reorganizava a arena de disputa dos atores sociais que estiveram presentes nos trabalhos do Fórum. Sem uma plataforma voltada exclusivamente para o Plano, as discussões em torno de seu conteúdo passaram a ser em nível de gabinete, reuniões ordinárias e audiências públicas de iniciativa das Comissões.

Para amplificar vozes que não se mostraram majoritárias na Etapa Final do Fórum Técnico por meio de uma audiência pública, foi convocada pela Comissão de Educação, uma audiência pública no dia 19 de setembro de 2017. Apesar de voltada essencialmente para discutir a Base Nacional Curricular Comum (BNCC), a audiência pública convocada pela Comissão de Educação no dia representou uma nova arena de debate para que atores e grupos até então minoritários nas discussões do Plano, tivessem a oportunidade de demonstrar seu peso e representatividade como sociedade civil organizada.

De acordo com a Gerência de Projetos Institucionais, a estratégia adotada pela deputada, de se criar novas plataformas de debate para temas de grande repercussão, não é incomum. Em grandes eventos, as Comissões de mérito costumam ser influenciadas pelas pautas macro dos eventos institucionais, seja para tornar mais complexa a discussão, seja para dar voz a grupos que se sentiram marginalizados. O viés conservador da audiência contribuiu para reforçar o argumento da necessidade de se evitar a abordagem das questões de gênero e sexualidade tanto da BNCC quanto do PEE.

A estratégia de criação desta nova plataforma de debates não apenas viabilizou o uso de uma nova arena com atores específicos como também fundamentação e legitimidade para que consideráveis mudanças no conteúdo do Plano fossem feitas naquele momento. A percepção de muitos atores sociais e políticos até então secundários no processo de discussão demonstrou a complexidade das disputas em torno do PEE e as diferentes estratégias empregadas por grupos de composição numericamente distinta. Segundo Sebastian (1999, p.3):

> Parece provado que grupos pequenos, homogêneos, bem comunicados e organizados, com grandes incentivos e objetivos precisos, têm maior probabilidade de alcançar seus objetivos do que grupos grandes, informais ou mal articulados, cuja ação não tem objetivos precisos ou os incentivos para isso são significativos. Comparação com o esforço requerido (SEBASTIAN, 1999, p. 3)

Com os subsídios colhidos nos eventos promovidos pela nova Comissão de Educação, o Substitutivo Número 1 de Paulo Lamac é preterido por um novo Substitutivo Número 1, desenvolvido pela nova relatoria. Sobre o não-prosseguimento do substitutivo nº 1 de Paulo Lamac a Deputada Celise alega que alguns princípios que regiam o substitutivo do Paulo Lamac iam de encontro com o que a deputada entendia ser o mais apropriado para o Plano. Antes da troca da composição da comissão, ainda no primeiro biênio, a mesma deputada pediu vista ao Plano na forma como foi apresentado na Comissão. Segundo ela, havia elementos que inviabilizariam o plano. Questões de gênero muito específicas, que não tinham a ver com o objeto principal do PEE. Ao invés de uma defesa focada em cada minoria, a deputada defendia uma proteção e promoção ao respeito geral, englobando todos de forma equânime, não uma minoria se sobrepondo à outra. Prevendo a resistência que haveria para a aprovação do Plano, na forma do Substitutivo nº 1 de Paulo Lamac, a deputada avocou a relatoria no 2º Biênio, refazendo a relatoria do Plano.

Após aprovação do parecer em 1º Turno pela Comissão de Educação, o Substitutivo Nº 1 da relatoria da Deputada Celise passa pela Comissão de Administração Pública para apreciação, em 26 de setembro de 2017. O Plano é então aprovado na forma do substitutivo nº 2, apresentado pelo deputado Durval Ângelo, relator da Comissão, na reunião do dia 13 de novembro de 2017. Os levantamentos feitos pela relatoria se relacionam principalmente com os princípios da separação de poderes e a vedação de criação de novas despesas, cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e indireta ou aumento de sua remuneração por iniciativa do Legislativo em projetos de competência exclusiva do Executivo. Dessa forma o substitutivo nº 2 propôs um Plano com 15 artigos na parte normativa, 18 metas e estratégias.

Passada a fase de tramitação em Comissões, o Plano vai a Plenário para votação em 1º Turno em dezembro de 2017. Na ocasião, 16 emendas ao projeto foram propostas, exigindo que retornasse à Comissão de Educação para emitir parecer. Apesar do volumoso número de intervenções feitas em plenário, a Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia trouxe seu parecer 2 dias depois da reunião em Plenário, pela rejeição de todas as emendas, tendo apresentado uma 18ª, que propõe incluir o Tribunal de Contas entre as instâncias de monitoramento do Plano. De acordo com a relatora, Celise Laviola, as emendas foram rejeitadas por sua redundância com outros dispositivos que já constavam no Plano. Apesar do impasse das emendas ter se resolvido em tempo hábil, o Plano acaba saindo da pauta de votação, voltando somente um ano depois, em 13 de novembro de 2018. A partir daí, é aprovado com celeridade, sem novas alterações, sendo votado em 2º turno na Comissão de Educação em 14 denovembro e retornando para votação em 2º Turno no Plenário no dia 20 do mesmo mês. No dia 5 de dezembro, vai à Comissão de Redação com parecer pela aprovação pelo Deputado Tadeu MartinsLeite.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da tramitação do Plano Estadual de Educação, nas diferentes arenas de discussão e decisão oferecidas pela ALMG, permite que se façam alguns apontamentos não apenas quanto ao papel do Legislativo na formulação do Plano como também na maneira como os atores envolvidos se organizaram no atendimento de seus interesses. Em primeiro lugar, a ALMG foi bem-sucedida em criar plataformas para que diferentes grupos envolvidos nas discussões do Plano pudessem expor seus posicionamentos e sugestões de intervenção nas estratégias e metas. Baseado nos recursos disponíveis para vocalizar seus interesses, as entidades envolvidas (Fórum Técnico, audiências públicas, consultas online) buscaram se concentrar nos ambientes de debate onde que julgavam possuir mais força ou influência. Em segundo lugar, a própria natureza política do Legislativo contribuiu para que mudanças na condução do Plano fossem tomadas, demonstrando uma janela de oportunidade para determinados grupos cujas opiniões não prevaleceram em arenas de discussão anteriores.

Na primeira arena de discussão (Comissão Organizadora) a estratégia da assiduidade foi a que melhor beneficiou as entidades envolvidas. Apesar do espaço da Comissão Organizadora ter se mantido aberto a todas as entidades interessadas e apesar também do esforço da equipe técnica do Legislativo em convidar o máximo de entidades possível, garantindo a elas poder de voz em todas as reuniões, independente da frequência de comparecimento, as entidades mais assíduas foram capazes de influenciar com maior intensidade a maneira como o Fórum Técnico seria organizado. Um dos exemplos mais claros disso foi o Fórum Estadual de Educação, entidade que esteve presente em 22 das 23 reuniões realizadas e conseguiu estabelecer no Regulamento do Fórum Técnico que o Comitê de Representação fosse composto exclusivamente pelas entidades que compunham o Fórum.

Na etapa de regionalização do Fórum Técnico, o grau de capilaridade da arena em Minas afora dava às entidades de maior inserção no estado a possibilidade de fazerem prevalecer seus interesses. A organização em torno de intervenções constantes sobre os mesmos pontos também representou uma importante estratégia nessa etapa. Baseado em tais recursos, destacam-se o Sind- Ute e os professores da rede básica de ensino como entidades que influenciaram intensamente as proposições do Plano (a primeira pela repetição de intervenções na maior parte dos encontros regionais, a segunda pelo grande número de participantes presentes). O grande volume de intervenções nas áreas de valorização dos profissionais de educação e financiamento são evidências do esforço concentrado destes dois segmentos e outros correlatos. Obviamente, isso não impediu que outros segmentos menos abrangentes no estado não fossem capazes de inserir suas propostas. Afinal, bastava a participação em um único encontro regional para garantir as intervenções. Nesse sentido, destacaram-se associações ligadas ao movimento estudantil e à militância LGBT, cuja presença foi mais marcante nos nas últimas edições da etapa, notadamente na de Belo Horizonte.

Tendo em vista o porte da Etapa Final do Fórum, envolvendo centenas de participantes, o empenho na mobilização do maior número de inscritos para aprovação de encaminhamentos foi a principal estratégia nessa arena. Apesar do esforço concentrado de segmentos conservadores para barrar as intervenções mais progressistas em determinados grupos temáticos, o número de participantes pró- agenda LGBT prevaleceu. Tal quadro é evidenciado pelo grande número de aprovações de intervenções voltadas a um melhor detalhamento de políticas públicas voltadas para o público LGBT, notadamente no que diz respeito ao combate à intolerância por meio do ensino de gênero e sexualidade.

Por fim, o formato da arena da tramitação legislativa (capitaneada pelos próprios parlamentares) deu a oportunidade de que agendas de entidades até então preteridas nas etapas anteriores pudessem prevalecer. Para tanto, o mapeamento das inclinações ideológicas de cada parlamentar para se pensar em abordagens distintas para o convencimento se mostrou o principal recurso desta derradeira arena de discussão. A identificação dos atores políticos mais relevantes para influenciar no conteúdo do Plano (notadamente a relatoria da comissão de educação, que exerceu um papel fundamental nesta etapa) também contribuiu para que a afinidade ideológica entre entidades e parlamentares conservadores garantisse um novo formato para o PEE.

Diante de toda a complexidade imanente ao Plano Estadual de Educação e sua tramitação no parlamento mineiro, percebe-se que a representação não se resume à autorização que a população da nos períodos eleitorais, pois a pauta societária tem muito representantes externos aos poderes constituídos. É desejável que momentos participativos diversos se tenha dialogo com essa representação construída, que na verdade é quem detém o monopólio decisório sobre a condição da política pública. Há um aspecto circular entre representação e sociedade civil, e nessa circularidade a autorização eleitoral, embora seja um elemento potente de legitimação, vai ficando cada vez mais distante do que o representante vai ter que se haver ao longo de seu mandato. O que toma corpo ao longo do mandato é a responsabilidade de responsividade por parte do representante, algo de vital importância, sem sombra de dúvida. O segundo elemento é a capacidade de escuta do representante. A democracia no padrão ocidental de ascendência liberal se estruturou muito sobre a oralidade e o poder de falar. Talvez esse processo tenha levado os parlamentos a perderem seu potencial de escuta. Os processos participativos dialogam com essa vitalidade que pode se trazer ao parlamento como instância de escuta. A representação é um processo de escuta, porque o parlamentar ao longo de seu mandato vai ser desafiado várias vezes se ele é ou não o representante daquela temática, pois isso será disputado por outros representantes da sociedade civil. O parlamentar renova ao longo do mandato as suas pretensões de representação, as vezes mudando as suas pautas em virtude desse debate. Dessa forma, o parlamento, com processos regulares de participação, pode contribuir muito com essa estratégia do mandato parlamentar enquanto estratégia de escuta.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANASTASIA, Fátima; SANTOS, Manoel Leonardo dos (Organizadores). POLÍTICA E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL NO LEGISLATIVO DE MINAS GERAIS/Organização. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2016. 516p. BRASIL, Constituição Federal (1988)

BRASIL, LEI Nº 13.005, DE 25 DE JUNHO DE 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.

COUTO, Cláudio Gonçalves. Sistema de governo e políticas públicas / Cláudio Gonçalves Couto -- Brasília: Enap, 2019. 136 p

CUNHA, Eleonora Schettini M. & MENDONÇA, Ricardo Fabrino, PARTICIPAÇÃO AMPLA SEM DELIBERAÇÃO? pp 281-315, em POLÍTICA E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL NO LEGISLATIVO DE MINAS GERAIS/Organização. Manoel Leonardo Santos, Fátima Anastasia. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2016. 516p.

DULCI, Otavio Soares. O LEGISLATIVO EM DOIS TEMPOS: A MODERNIZAÇÃO DA ASSEMBLEIA MINEIRA E SEUS ANTECEDENTES, PP. 57-76, em POLÍTICA E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL NO LEGISLATIVO DE MINAS GERAIS/Organização. Manoel Leonardo Santos, Fátima Anastasia. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2016. 516p.

EDUCAÇÃO BRASILEIRA: INDICADORES E DESAFIOS DOCUMENTO DE CONSULTA,
disponível em http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/educacaobrasileiraindicadoresedesafios.pdf . Acesso em: 12 jul.2016.

FIGUEIREDO, Argelina Cheiub & LIMONGI, Fernando. "Instituiçoes políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira". Em A DEMOCRACIA BRASILEIRA: BALANOS E PERSPECTIVAS PARA O SÉCULO 21 - Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. 488p.

GRINDLE, Merilee S. Social Policy in Development: Coherence and Cooperation in the Real World. United Nations Department of Economic and Social Affairs. Working Paper No. 98, 2010. 32 p.

LYNN, L. E. Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis. Santa Monica, Calif: Goodyear, 1980.

MANDELBERG Group on Better Regulation, Final Report, 13 November 2001. Disponível em http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf, acesso em 17 de setembro de 2018.

MEAD, L. M. Public Policy: Vision, Potential, Limits, Policy Currents, Fevereiro:1-4. 1995. MINAS GERAIS, Constituição Estadual (1989)

MINAS GERAIS, Lei Nº 23.197/2018, institui o Plano Estadual de Educação MINAS GERAIS, Regimento Interno da Assembleia (2016)

MINAS GERAIS, Documento Final de Propostas Fórum Técnico Plano Estadual de Educação. Disponível em https://www.almg.gov.br/export/sites/default/acompanhe/eventos/hotsites/2015/forum_tecnico_ plano_educacao/documentos/etapa_final/documento_final_propostas_educacao.pdf, último acesso em 09 de abril de 2019.

MINAS GERAIS, Regulamento Fórum Técnico Plano Estadual de Educação. Disponível em https://www.almg.gov.br/export/sites/default/acompanhe/eventos/hotsites/2015/forum_tecnico_plano_educacao/documentos/etapa_final/regulamento_forum_tecnico_plano_educacao.pdf, último acesso em 09 de abril de 2019.

MINAS GERAIS, Documentos Encontros Regionais Fórum Técnico Plano Estadual de Educação. Disponível em https://www.almg.gov.br/acompanhe/eventos/hotsites/2015/forum_tecnico_plano_educacao/enc ontros_regionais/index.html?albPos=1, último acesso em 09 de abril de 2019.

MINAS GERAIS, Relatório de Evento Institucional nº 3 2016. Disponível em https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/texto.html?a=2016&n=3& t=REL, último acesso em 09 de abril de 2019.

MOLINA, Carlos Gerardo. Las reformas educativas en América Latina: Hacia una Mayor Equidad?". Banco Interamericano de Desarolo, Washintong DC. 2002

PETERS, B. Guy. American Public Policy - Promise and Performance. CQ Press, 10ª edição. 2015, 592 pp.

PLANK, David N. "Política Educacional no Brasil: caminhos para a salvação pública - Porto Alegre: Artmed Editora, 2001. 231pp.

RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. Mimeo, 1998.

SAIEGH, Sebastian M. Active Players or Rubber Stamps? An Evaluation of the Policymaking Role of Latin American Legislatures, pp. 47-77, em How democracy works : political institutions, actors, and arenas in Latin American policymaking / Carlos Scartascini, Ernesto Stein, Mariano Tommasi (organizadores). 2010, 336 pp.

SANTOS, Fabiano. Poder de agenda. / Fabiano Santos e Mariana Borges. – Brasília: Enap, 2018. 94 p

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. Coletânea de políticas públicas - volume 2 – Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (Enap) 2006, 261 pp.

SEBASTIAN, Luis de. "Análisis de los involucrados". Serie de Documentos de Trabajo I-14 UE. Banco Interamericano de Desarrollo. 1999, 75pp.

THOMAS, John W. and GRINDLE, Merilee S. Policy makers, policy choices, and policy outcomes: The political economy of reform in developing countries. Printed in the Netherlands, 1989. Policy Sciences 22: pp. 213-248.

THOMAS, John W. and GRINDLE, Merilee S. AFTER THE DECISION - IMPLEMETING POLICY REFORMS IN DEVELOPING COUNTRIES. World Development Vol. 18, NO. 8, Printed in Great Britain, 1990, pp. 1163-1181.

THOMAS, John W. and GRINDLE, Merilee S. Reforma a pesar de su improbabilidad: mejorando la calidad en educación, em Revista Pensamiento Educativo. Volumen 40 - Número 1 - Junio de 2007, pp. 131-152.

REFERÊNCIAS ONLINE

https://www.almg.gov.br/acompanhe/eventos/hotsites/2015/forum_tecnico_plano_educacao/pre paratorias/index.html?albPos=1, último acesso em 09 de abril de 2019

https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2016/09/05_instalacao_comite_represen tacao_forum_educacao.html, acesso em 19 de dezembro de 2018.

https://www.almg.gov.br/notícias>. Acesso em: 20 nov. 2018

A TEORIA DA EXPANSÃO DAS CAPACIDADES: UM ESTUDO DE CASO SOBRE O PROGRAMA BRASIL QUILOMBOLA

Autor 1: Rute Rocha Maia (PPGCS/UFRN)
Autor 2: Leonardo da Rocha Bezerra de Souza (PHPGCS/UFRN)

RESUMO

Nesse texto apresentamos uma análise do Programa Brasil Quilombola (PBQ) a partir de um olhar desenvolvido na perspectiva da Teoria da Expansão das Capacidades (TEC) do economista indiano Amartya Sen. Nossa análise é realizada a partir dos eixos norteadores do programa, empreendendo uma leitura crítica sobre suas propostas, sobre sua atualidade no debate acerca das políticas públicas para as comunidades remanescentes de quilombos, bem como, acerca da implementação em alguns casos específicos. A visão expressa por Sen, a partir de sua teoria, nos serve de chave de leitura acerca das ações propostas pelo PBQ. Essas ações, em tese, envolvem um processo de ampliação das capacidades nos sujeitos envolvidos e, assim, na assunção, por parte deles, dos remanescentes, como agentes ativos do processo. Realizamos uma revisão de literatura sobre os campos das políticas públicas, em especial no tocante ao PQB; as comunidades quilombolas; e a obra de Sen e de seus comentadores.

Palavras-chave: Programa Brasil Quilombola, Teoria da Expansão das Capacidades, Amartya Sen.

ABSTRACT

The object of this study is to analyze the Brazilian Quilombola Program (PBQ) from a perspective developed by the Indian economist Amartya Sen, which is the Capability Expansion Theory (TEC). That analysis is carried out from the guiding axes of the program, undertaking a reading criticism about its proposals, about its relevance in the debate concerning public policies for *quilombolas communities*, and about the implementation in some specific cases. The way of seeing public policies expressed by Sen serves as a key, which will be used in this research to read the political and social actions proposed by the PBQ. These actions, in theory, involve a process of capacity expansion in the subjects involved and, thus, in the assumption by them of the remnants, as active agents of the process. The methodology consists on a literature review on the fields of public policies, with regards to PQB; of *quilombola communities;* and the work written by Sen and his commentators

Keywords: Brasil Quilombola Program, Capability Expansion Theory, Amartya Sen.

INTRODUÇÃO

A teoria da expansão das capacidades de Sen (1999) é uma referência importante quando estudamos a formação dos agentes e da sua concepção de desenvolvimento como liberdade. Para ele, as capacidades humanas, representam as condições imprescindíveis do desenvolvimento, ao mesmo tempo em que é seu próprio fim. Isso porque as capacidades humanas representam a liberdade "substantiva", que uma pessoa tem de escolher entre diferentes alternativas de "estilos de vida" que deseje ter, isto é, a pessoa estará diante de variadas opções de escolher a vida que valoriza (SEN, 1999).

Ainda nessa perspectiva, o autor vai dispor sobre duas categorias fundamentais, a de "agente" e acerca das "privações". A primeira no que diz respeito ao reconhecimento dos sujeitos como atores políticos que agem para transformação da própria realidade. E, o segundo, termo que expressa os diferentes níveis de desigualdades no desenvolvimento social de cada sociedade que as pessoas podem sofrer durante a sua vida, o que podem depender da ocorrência de diversos fatores. Essas privações resultam na limitação das escolhas e das oportunidades das pessoas de exercerem a sua condição de agentes.

No ponto, é cediço que as comunidades quilombolas sofreram, ao longo da história, discriminação e exclusão não somente por parte da sociedade, mas especialmente por parte do Estado. Não havia políticas públicas específicas para este grupo, tampouco o debate profundo acerca da problemática estigmatizarão social pela qual sofriam. As inúmeras privações variavam desde ausência de participação e representatividade política, ausência de um território próprio, muitas vezes ausência de energia elétrica em suas próprias casas, além de ausência de uma assistência governamental apropriada.

Esse quadro passou a mudar progressivamente a partir do advento do art. 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988, e, mais tarde, em 12 de março de 2004, objetivando consolidar os marcos da política de Estado para as áreas quilombolas, foi instituído pelo então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, o Programa Brasil Quilombola, construído a partir de quatro eixos, quais sejam, o acesso à Terra, Infraestrutura e Qualidade de Vida, Inclusão Produtiva e Desenvolvimento Local e Direitos e Cidadania.

Tais eixos foram estabelecidos para serem executados através de um arcabouço de legislações que possuem ordem de implementação própria, e resultaram no impulsionamento de uma série de medidas adotadas com vistas à implementação de uma política de reconhecimento de direitos das comunidades quilombolas e de efetivação daqueles já existentes, porém com pouca efetividade, constituindo-se hoje na base da agenda social quilombola (Decreto nº 6.261/2007).

Nesse sentido, este trabalho tem por escopo realizar uma análise do Programa Brasil Quilombola, a partir da Teoria da Expansão das Capacidade desenvolvida por Amartya Sem, tomando por base os quatro eixos norteadores do programa e posteriormente realizando uma leitura crítica sobre suas propostas, isto é, sobre a sua atualidade ou não dentro do debate das políticas públicas para as comunidades remanescentes de quilombos, além da implementação em alguns casos específicos.

Isso porque, no plano teórico, essas ações envolvem um processo de ampliação das capacidades nos sujeitos envolvidos, segundo a visão expressa por Sen de expansão das capacidades.

Para tanto, realizou-se uma revisão de literatura sobre os campos das políticas públicas, em especial no tocante ao Programa Brasil Quilombola, das comunidades quilombolas; e das obras de Sen, tais como, Pobreza e Fomes: Um ensaio sobre direitos e privações (1981), o Desenvolvimento como Liberdade (1999), Uma ideia de Justiça (2011), além da leitura de artigos científicos acerca de suas obras.

Nosso trabalho está estruturado da seguinte maneira: i - apresentaremos o autor e sua obra, discutindo a teoria da expansão das capacidades elaborada por Sem ii – em seguida, tratamos de nosso estudo de caso, nesse caso, optamos pela análise da estrutura do programa, dos marcos políticos, do que podemos considerar como resultados obtidos sejam eles: produtos, dificuldades ou mesmo novas perspectivas a partir da implementação.

AMARTYA SEN E A TEORIA DA EXPANSÃO DAS CAPACIDADES

Professor, economista e filósofo indiano, Amartya Sen é internacionalmente reconhecido por sua atenção dada a temas como a fome, desigualdade social, pobreza, justiça e desenvolvimento descritos de maneira mais pormenorizadas em seus mais diversos livros, tendo recebido o Prêmio Nobel de Economia em 1998.

Dentre suas obras, pode-se destacar inicialmente o livro publicado em 1981 intitulado *"Pobreza e Fomes. Um ensaio sobre direitos e privações",* em que Sen (1981) desdobra acerca das fomes em massa que ocorreram ao longo do século XX em diversos países africanos e asiáticos, demonstrando que elas não foram um resultado da falta de comida, mas antes de reduções do poder de compra da população, que passaram a não mais poder pagar pela comida de que precisavam.

Nesse sentido, verifica-se na obra que esta incapacidade na obtenção de alimentos por parte da população está diretamente relacionada à ausência de status social e de representação política, uma vez que o fenômeno da fome coletiva nunca atingiu sociedades totalmente democráticas. Isso porque nelas existe uma imprensa em pleno funcionamento, a pressão das oposições, o que provoca uma reação imediata dos governos em situações de calamidades naturais, em face da demanda veiculada na mídia e pelos opositores.

Sua obra mais conhecida, entretanto, foi publicada em 1999 sob o título de *"Desenvolvimento como Liberdade",* no qual Sen (1999) aborda uma concepção de desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades individuais, isto é, das capacidades. Para ele, em que pese o regime democrático e participativo ser o modelo de organização política dominante atualmente, além das facilidades promovidas pelos meios de comunicação e de troca, do crescimento da expectativa de vida, o processo de desenvolvimento ainda enfrenta muitos problemas relativos a existência de inúmeras privações de liberdade, que resultam na limitação das escolhas e das oportunidades das pessoas de exercerem a sua condição de agentes.

A liberdade individual e as forças das influências sociais, se coloca, no pensamento de Sen (1999), em um papel de centralidade. Isso porque, a liberdade individual deve ser encarada como uma espécie de comprometimento social, isto é, como uma maneira de expandir as oportunidades políticas, sociais e econômicas que viabilizem o alcance desse objetivo. Logo, a expansão da liberdade é tratada por Sen como o fim primordial e concomitantemente, o principal meio do desenvolvimento.

Isso porque, Sen desenvolve sua teoria acerca do desenvolvimento, não como sinônimo de um mero crescimento econômico, a ser medido, por exemplo, pelo Produto Interno Bruto (PIB) de um determinado país, mas como um meio de alcançar a melhoria da qualidade de vida das pessoas, tidas por ele como um fim, e não um meio. Segundo suas palavras: "os seres humanos não são meramente meios de produção, mas também finalidade de todo processo" (SEN, 1999, p. 334).

Contrariamente à visão dos economistas de sua época, o progresso econômico para Sen (1999), não deve ser o fim do desenvolvimento, mas apenas o meio, dentre outros, utilizado para enriquecer a vida das pessoas. Isso porque, os seres humanos são agentes, beneficiários e juízes do progresso e do planejamento.

A busca do economista indiano contudo, não é negar a relevância do mercado na geração da riqueza, mas ressaltar a importância de todos os componentes sociais e políticos do desenvolvimento, propondo, assim, uma avaliação conjunta das esferas econômica, política e social, e não apenas voltada ao aumento do produto e do rendimento.

Isso se deve em virtude de a prosperidade econômica não se traduzir diretamente no enriquecimento da vida das pessoas, caso contrário, como o autor aborda:

> (...) a busca da prosperidade econômica como um fim em si, embora errada no plano dos princípios, seria inseparável da busca de prosperidade como meio para o enriquecimento da vida das pessoas. Mas aquela correspondência estreita não se verifica. Países com altos PIBs per capita podem apresentar índices espantosamente baixos de qualidade de vida, como mortalidade prematura para a maioria da população, alta morbidade evitável, alta taxa de analfabetismo e assim por diante (SEN, 1993).

Isto é, um determinado país pode ser, em termos econômicos, muito rico e, ainda assim, oferecer uma pobre qualidade de vida aos seus habitantes, o que mostra que a prosperidade econômica é apenas um dos meios para enriquecer a vida das pessoas, e por isso não deve receber de uma nação, o estatuto de objetivo a alcançar.

Para Sen (2011), a utilidade da riqueza se revela naquilo que ela nos permite fazer, da mesma forma que nos ajuda a adquirir as liberdades substantivas. Logo, a riqueza não é um fim em si mesmo, mas um meio de se viver o modo de vida que o indivíduo valoriza, isto é, parafraseando Aristóteles, a riqueza é um meio em proveito de alguma outra coisa, sendo essa última para Sen, a liberdade de se viver o tempo de vida que se almeja.

Nessa linha, considerando que o mero aumento da riqueza econômica pode ser ineficaz na consecução de fins de fato valiosos, e não necessariamente resultar no desenvolvimento de uma nação, esse último é o que deve ser primariamente buscado. Para Sen, esse desenvolvimento tem como fim e meio, as liberdades substantivas, como assevera: "O êxito de uma sociedade deve ser avaliado, nesta visão, primordialmente segundo as liberdades substantivas que os membros dessa sociedade desfrutam." (SEN, 1999, p. 33).

O desenvolvimento por sua vez é gerado por políticas públicas bem orientadas, isto é, políticas públicas que expandam a capacidade das pessoas de viver a vida que elas valorizam e que pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo (SEN, 2000). É nesse contexto que a temática das políticas públicas se fundamenta no próprio valor da pessoa humana, bem como deve ser orientada pela necessidade que esta tem de reunir condições para o pleno desenvolvimento de suas capacidades, sendo que a avaliação da melhoria de vida dos membros da sociedade é parte essencial na análise do desenvolvimento.

Com relação ao que Sen denomina de "capacidades", pode-se compreender a partir de entendimento que concebe a vida humana como "um conjunto de 'atividades' e de 'modos de ser' que poderemos denominar 'efetivações' *(functionings)* — e relaciona o julgamento sobre a qualidade da vida à avaliação da capacidade de funcionar ou de desempenhar funções (1993, p. 314)."

Fazendo referência a Karl Marx, aduz que parte importante de seu programa para reformulação dos fundamentos da economia política diz respeito à concepção do sucesso da vida humana em termos de cumprimento das atividades humanas necessárias. Nas palavras de Marx: "em lugar da riqueza e da pobreza da economia política, veremos surgir o rico ser humano e a rica necessidade humana. O rico ser humano é simultaneamente o ser humano que necessita de uma totalidade de atividades vitais — o ser humano em quem a auto-realização existe como necessidade interior".

Logo, se a vida é percebida como um conjunto de "atividades e modos de ser" considerados de valor, a qualidade da vida de uma população deve ser avaliada a partir dessas efetivações e da capacidade de efetuá-las, não podendo ser realizada apenas sob a ótica da quantidade de mercadorias produzidas ou de rendimentos que auxiliam no desempenho daquelas atividades. Isto é, a avaliação da qualidade de vida deve consistir na aferição de várias efetivações na vida humana, superando o que "fetichismo da mercadoria", utilizado do Marx (SEN, 2011).

Isso porque, as efetivações são constitutivas do ser de um indivíduo, de modo que para avaliar o bem-estar de uma pessoa, deve-se necessariamente, avaliar seus elementos constitutivos, como as próprias efetivações e a capacidade da pessoa de realizá-las.

Como um exemplo de efetivações elementares pode-se citar o alimentar-se adequadamente, a prevenção da mortalidade precoce, a realização os movimentos usuais, entre outros, e as efetivações complexas como por exemplo, a participação na vida pública e o desenvolvimento do auto respeito. Desse modo, pode entender a efetivação como a conquista de uma pessoa: o que ela consegue fazer.

Nessa linha, a capacidade de uma pessoa é uma concepção derivada, pois representa as várias combinações de efetivações (atividades e modos de ser) que uma pessoa pode alcançar (SEN, 2011). A capacidade revela a liberdade de uma pessoa em escolher entre vários modos de viver. Tais capacidades, contudo, podem sofrer o que Sen denomina de "privações". Esse termo é utilizado por ele para expressar os diferentes níveis de desigualdades no desenvolvimento social de cada sociedade que as pessoas podem sofrer durante a sua vida, o que podem depender da ocorrência de diversos fatores, consoante Sen aborda: "[...] as liberdades substantivas que desfrutamos para exercer nossas responsabilidades são extremamente dependentes das circunstâncias pessoais, sociais e ambientais" (SEN, 1999, p. 322).

Dentre os tipos de privações, a pobreza, tema de destaque nas obras de Sen, é uma delas. Porém, a pobreza, como ressalta Zambam e Kujawa (2017), não se restringe na obra de Sen ao acesso à bens materiais. Percebe-se da análise de sua teoria da justiça, que na compreensão dele, ser pobre significa não poder exercer e gozar das liberdades substantivas, ou seja, desenvolver suas capacidades básicas. Nessa perspectiva, a pobreza irá repercutir em todas as áreas da vida humana, tais como, por exemplo, a participação política de maneira autônoma, de modo a ser possível influenciar as decisões.

Nos períodos em que comunidades quilombolas não eram criminalizados/marginalizadas pelo Poder Público, elas permaneciam como pauta secundária do próprio movimento negro, do qual fazem parte. Foi somente a partir dos anos 1970/80 que o quilombo se tornou a metáfora do próprio movimento negro, através, principalmente, da obra de Abdias do Nascimento: o quilombismo (1980) e o Genocídio do Negro no Brasil (2016). Com essa acepção enquanto metáfora e como voz reivindicante, os remanescentes de quilombo assumem outro papel ativo, em aspectos objetivos e subjetivos de suas pautas que começam a serem construídas.

O Programa Brasil Quilombola, objeto desta pesquisa é resultado da mudança de posição do Estado brasileiro frente a essas comunidades historicamente fragilizadas, o que ocorreu, como será visto no próximo capítulo, a partir do governo de Luís Inácio Lula da Silva, com a formação de conselhos estaduais e a fomentação da participação de movimentos sociais na formulação de políticas públicas voltadas para essa comunidade.

Nesse contexto, veremos, no próximo capítulo, um breve panorama histórico das políticas públicas voltadas para os quilombolas no Brasil, bem como o Programa Brasil Quilombola.

PROGRAMA BRASIL QUILOMBOLA

O Programa Brasil Quilombola (PQB) foi criado em 2004, na gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, e impulsionou uma série de medidas adotadas com vistas a implementação de uma política de reconhecimento de direitos e de efetivação daqueles já existentes: "O Programa tem por objetivo consolidar os marcos da política de Estado para os territórios quilombolas".

> O Programa Brasil Quilombola (PBQ) foi lançado em 12 de março de 2004, com o objetivo de consolidar os marcos da política de Estado para as áreas quilombolas. O Plano é base da Agenda Social Quilombola (Decreto 6261/2007), que agrupa as ações voltadas às comunidades em quatro eixos: Acesso à Terra, Infraestrutura e Qualidade de Vida, Inclusão Produtiva e Desenvolvimento Local e Direitos e Cidadania (SEPPIR/MDH, 2019)[1].

O programa é composto por uma série de medidas, sendo algumas delas resguardadas pela Constituição Federal de 1988 e consolidadas durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e, em especial, de Lula, como por exemplo, a regularização de territórios quilombolas, assegurada pelo artigo 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CF/88, que vem a ser implementado pelo decreto presidencial 4.887 de 2003. Assim como, a Agenda Social Quilombola (ASQ), por meio do decreto 6.261 de 2007, posterior a consolidação do PQB. Precisamente, o PBQ encontra-se situado entre o ponto chave da política de regularização fundiária/territorial dessas comunidades, antecedendo a formulação da ASQ que, por sua vez, é a base norteadora do programa.

Segundo Rodrigues (2010, p. 271-272):

> O Programa Brasil Quilombola é um conjunto de medidas descentralizadas entre instituições governamentais nos âmbitos federal, estadual, municipal e organizações da sociedade civil, coordenadas pela Seppir por meio da Subsecretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais. Tais medidas foram estruturadas em quatro eixos: 1) Regularização Fundiária; 2) Infraestrutura e Serviços; 3) Desenvolvimento Econômico e Social e 4) Controle e Participação Social. Por uma questão de centralidade na regularização fundiária, opto por não trazer uma visão do conjunto desses eixos. Assim o faço por entender que o processo de regularização fundiária comporta a maior parte dos interesses e conflitos em jogo, explicitando assim a problemática de uma política pública específica e de caráter redistributivo.

O PQB estabelece quatro eixos a serem executados através de um arcabouço de legislações que possuem ordem de implementação própria. A regularização fundiária, no caso dos quilombolas, consideramos a partir daqui como regularização de território, compreendida no âmbito do decreto 4.887/2003, ocorre em um trâmite próprio, interdependente da execução dos demais eixos e essa lógica é válida para os demais. Todos esses eixos vão dispor da inclusão dessas comunidades – através programas estratégicos como, por exemplo: luz para todos, programa de aquisição de alimentos, ampliação e melhoria da rede física escolar, entre outros[2] -- no processo de desenvolvimento, seja ele local, regional ou, ainda, em um nível de nação. As comunidades quilombolas que historicamente estão à margem do processo de desenvolvimento, agora passam (ou tendem) a serem integradas sem que haja perda com relação a sua cultura e identidade, em um projeto de desenvolvimento nacional.

[1] Extraído de: <https://www.mdh.gov.br/noticias_seppir/noticias/2017/11-novembro-1/saiba-mais-programa-brasil-quilombola-1>. Acesso em: 01 de Jul. 2019.

[2] Os dados referentes a esses programas, até a data de produção desse texto, podia ser consultado através do site: <https://www.mdh.gov.br/noticias_seppir/noticias/2017/11-novembro-1/saiba-mais-programa-brasil-quilombola-1>. Contudo, os dados presentes na página dizem respeito às informações básicas sobre a constituição do PBQ. Com a mudança de governo e da estrutura ministerial, ocorreram mudanças no acesso aos dados, maioria das informações quantitativas está desatualizada.

O PBQ, mais do que um simples programa de governo, é produto da mudança de posição do Estado brasileiro para com essas comunidades historicamente fragilizadas. Foi especialmente a partir do governo Lula que ocorreu uma transformação na maneira de conduzir a formulação e implementação de políticas públicas, haja vista que as mudanças ocorreram desde a formação de conselhos e participação de movimentos sociais para as formulações, até a consolidação de legislações específicas e debates públicos sobre essas políticas (esses são fatos importantes e de certo modo positivos para essas comunidades, mas que, no entanto, não estão livres de críticas acerca dos trâmites e das reais aplicações/conduções). Quando discutimos a questão quilombola, inerentemente, entramos na questão fundiária/territorial, não somente por se tratar do primeiro eixo, mas também estar no centro do debate político que traz à tona uma distinção entre o movimento negro e a constituição de um movimento quilombola.

Isto é, no âmbito da CF de 1988, podemos compreender a entrada dos remanescentes, de acordo com Leite (1999; 2008), como uma novidade e um marco de uma luta dessas comunidades e do movimento negro, especialmente, para compreensão histórica dessas comunidades que se tornaram invisíveis pelas correntes hegemônicas da produção da leitura histórica. Essas duas compreensões nos leva a adentrar a importância dos dispositivos jurídico-político, na consolidação e no reconhecimento de direitos, assim como, no reconhecimento das desigualdades.

Aqui já podemos compreender a posição de Sen (1999), no que diz respeito às privações. O quilombo histórico, associado em alguns momentos como símbolo da subversão ao sistema escravista (GOMES, 2017) que vigorou no Brasil por mais de 300 anos, constitui-se como elemento chave da formação social brasileira. Com isso, elucidamos, à primeira vista, que a estrutura social na qual estão inseridas as comunidades já demonstra sua uma posição de periferia, determinada pelas relações de desigualdades sociais.

No Brasil vigora, mesmo depois da abolição – discutida por autores como Chiavenato (1987) e Fernandes (2014; 2017), como um processo precário que dispôs sobre a vida de parte significativa da comunidade negra do país e que, no entanto, os manteve a margem do processo decisório –, um sistema político e social que tem forte marca da desigualdade social. Nesse sentido, o PBQ, mesmo antes de existir enquanto política pública é produto de uma relação crítica da história do país. O movimento negro articulou-se, começando, antes mesmo da própria abolição, através de movimentos como "a quilombagem", um movimento que, segundo Moura (2004), influenciou a degradação do sistema escravista vigente à época e também impulsionou a consciência étnica.

Quando as comunidades remanescentes de quilombo, juntas ao movimento negro, reconhecem o passado e a realidade, confrontando-a e reivindicando o reconhecimento e a reparação do Estado, elas reconhecem as privações. É a partir daqui que encontramos a leitura da obra de Sen (2000) acerca do que são as privações, isto é, corroborando com o reconhecimento dos remanescentes na perspectiva de Dussel (2012) como vítimas do sistema capitalista, mas, sobretudo, excluídas desse processo hegemônico de globalização vigente entre os séculos XX e XXI. Sen vai classificar como privação esse conjunto de fenômenos provocados pela desigualdade social e por ela em si mesma, que opera privando os sujeitos de estimularem suas capacidades. Ou seja, a TEC acompanha potencialmente a construção do PQB, pois, em nossa visão, ambos estão situados no mesmo arcabouço teórico, social, política e cultural.

Retomando nosso raciocínio, entre a CF de 1988 e a constituição do decreto 4.887/2003 temos um espaço temporal de 15 anos, nos quais as atividades políticas no tocante a regularização de territórios, constituíram-se no campo institucional por uma série de resoluções, portarias, medidas provisórias e instruções normativas que alteravam os procedimentos, mas enfrentavam diversos atritos sobre contradições quanto aos seus reais objetivos e a condução dos processos. Em 2001, é lançado o decreto presidencial 3.912, no qual é estabelecido o processo regulamentado de demarcação e titulação, contudo esse decreto é compreendido como retrocesso, por parte das comunidades e dos pesquisadores ligados a questão, a principal queixa seria o caso da definição de quilombo e dos espaços temporais que ela abrangeria, no caso: quilombos eram definidos como territórios remanescentes de quilombos, aqueles ocupados por quilombo até 1888 e os ocupados por remanescentes até 1988. Dessa forma, deixaria de fora uma série de comunidades que não atendessem a essa característica, assim o decreto não levava em consideração que as comunidades quilombolas passam por constantes mudanças no que diz respeito aos seus territórios. Essas mudanças são advindas de diversas vias que se constituem, na relação humana com o território e com sua territorialidade, a partir de conflitos, por exemplo.

A partir de 2003, com a chegada de Lula à presidência da República, em especial, pelo recebimento das reivindicações dos movimentos sociais ligados à questão, especialmente, Coordenação Nacional de Articulações das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), no mesmo ano é lançado do decreto 4.887, revogando o decreto 3.912/2001. O artigo 2º do novo decreto diz:

> Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de autoatribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

Com isso, inaugura-se um novo período na formulação da questão quilombola, a autoatribuição, a trajetória histórica própria, as relações territoriais, entre outros elementos passam a compor uma concepção do quilombo para o estabelecimento de uma política de regularização territorial. Esse foi apenas o primeiro passo dado na formulação de um arcabouço de políticas públicas que, no ano de 2007, vem a formar o PBQ.

Ao estabelece o eixo de acesso a terra, o PBQ busca regularizar os territórios que são as bases da formação identitária dessas comunidades, leva-se em consideração diversos fatores, repeitando o da autodefinição que, ainda que seja um ato que parta da própria comunidade, deve ser certificado pela Fundação Cultural Palmares (FCP), para somente depois ter o processo de regularização no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) que a partir do processo de elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) vai fundamentar as bases de demarcação e posterior titulação.

Sobre esse eixo 1, é interessante percebermos que ele aborda direta e indiretamente duas necessidades básicas por parte da comunidade no tocante ao acesso às políticas públicas do PBQ. A primeira, o ato de certificar e regularizar exige da comunidade o reconhecimento de si mesma enquanto quilombola, fazendo uma leitura do próprio passado, da identidade, da posição ocupada pelo coletivo e pelos indivíduos em seu percurso social. Isto é, eles (coletivo e individuo) estão refletindo sobre as marcas que os levam a constituírem-se quilombos, e sobre elas levam a recontar a história, rever as experiências sejam elas da cultura, bem como das opressões.

A segunda, diz respeito ao trâmite burocrático com o Estado. A certificação/regularização exige que a comunidade monte sua associação, que representará a comunidade junto à burocracia estatal e as demais, como forma de constituir-se como pessoa de direito. Aliás, as comunidades quilombolas e, respectivamente, cada agrupamento familiar que a compõe, assume o lugar de sujeito, os membros da comunidade são atores que, a partir da reflexão crítica que culmina no autorreconhecimento e na ciência da necessidade de engajar-se politicamente na busca do seu direito e da reparação social e histórica, estão assumindo o lugar de agentes! E, para tanto, estabelecem novos parâmetros políticos e sociais de suas realidades. Contudo, isso nos revela a ineficiência do Estado ainda em trabalhar com as comunidades tradicionais, pois exige das mesmas, independentemente dos conflitos internos ou externos, que essas associações adquiram CNPJ, se reconheçam como pessoa jurídica.

Esse primeiro eixo propicia vislumbrarmos a construção dessa realidade assumindo-os como protagonistas da própria história. Segundo Arruti (2009, p. 7):

> A tendência é, portanto, que os quilombolas sejam pensados, de um lado, pela política fundiária, como coletividades diferenciadas e territorializadas, enquanto, de outro, as demais políticas os concebam como agregados de indivíduos mais desfavorecidos no acesso a recursos, entre eles as políticas públicas gerais. Em ambos os casos há algum reconhecimento e alguma redistribuição, mas no primeiro caso o reconhecimento resulta em uma política diferenciada, enquanto nos outros casos o reconhecimento gera um tratamento diferenciado no acesso a políticas indiferenciadas.

Nesse sentido, podemos elencar ainda que a Teoria da Expansão das Capacidades (TEC) joga luz não somente sobre um eixo, mas sobre toda política para os quilombos. Pois a partir do reconhecimento derivado, principalmente, do território, assume-se como um conjunto de liberdades instrumentais, como sugere Sen (1999), a serviço da formação desses indivíduos que passam a possuir o poder de fala enquanto liberdade política, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora. Todas essas características fundamentais compõe o arcabouço do PBQ, como veremos a seguir, complementando a formação social dos indivíduos e da coletividade, na constituição das "liberdades substantivas". Conforme Arruti (2009) cita, são duas vias que se abrem um para a política fundiária e outro para um conjunto de política de reconhecimento e redistribuição.

Essas comunidades agora lutam pelos direitos outrora negados, são estimulados direta e indiretamente a desenvolverem capacidades que antigamente eram impensadas. Por exemplo, o acesso à educação, o acesso certificado a terra, o acesso, em geral, a diversas políticas públicas e, nesse sentido, todo esse compêndio de conquistas vem aventado pelos estímulos à participação. Isso é, os sujeitos possuem o protagonismo. É, claro, não tratamos aqui de um conjunto de políticas em que as respostas são perfeitas diante da previsão de resultado, mas sim de uma síntese do PQB como ação carregada de potencialidades de transformação.

No caso do PQB sua estrutura está disposta de forma que contemple todos os eixos que vão culminar numa rede de agenciamentos. Evidentemente, essa ação pode ser percebida antes mesmo do acesso direto a aquelas políticas públicas no arcabouço do programa, pois o fato da assunção da necessidade de se reconhecer, de assumir sua identidade e sua cultura, vai alavancar a função de agente, na figura de cada ator dentro da comunidade, assim como vai revelar um sujeito coletivo.

O segundo eixo do PBQ diz respeito à infraestrutura. Parte significativa dessas comunidades passa por problemas nessa área, desde a construção das moradias, como o acesso a luz elétrica, entre outros. Conforme temos relatado nesse texto, a posição social das comunidades quilombolas foi sempre à margem do processo de desenvolvimento traçado hegemonicamente, principalmente, pelo Estado brasileiro. O campo diante de uma forte perspectiva de desenvolvimento urbanista e de industrialização, tornou-se a periferia do modos operandi desenvolvimentista. Diante disso, dentro do próprio campo, os quilombos históricos e os remanescentes também ocupam seu espaço de periferia, ocupando eles o espaço, normalmente, onde vigora a maior precariedade. São terras muitas vezes inférteis, excluídas da atenção do setor público.

Incluir as comunidades em programas e políticas de infraestrutura é alavancar a capacidade de se sobressair na estrutura de desenvolvimento local, regional e nacional. Como entrar em uma rota de desenvolvimento próprio, ou seja, àquele ligado às atividades produtivas além do nível de subsistência, sem que exista uma inserção no acesso às condições básicas de existência e sobrevivência no século XXI (condições essas que permitam um processo inclusivo, com respeito à questão étnica)? Essa inclusão deve ocorrer sempre possibilitando a construção de um ambiente propício à escolha, a liberdade volta ao centro da discussão, mas ela só é possível, como ressalta Sen, partindo de um conjunto de políticas públicas que garantam liberdades instrumentais e substantivas que subsidiem o poder de escolher a realidade que quer seguir ou construir, sem que haja uma imposição na qual, por exemplo, a permanência na comunidade esteja comprometida pela necessidade de sobreviver.

Ao garantir o acesso às políticas públicas de saneamento, habitação e energia elétrica, está se formando um ambiente ainda mais propício à inclusão produtiva e do desenvolvimento local, nesse caso, o eixo 3. Com esse eixo complementa esse processo de desenvolvimento local, através principalmente, da entrada no programa de aquisição de alimentos, o que marca o fortalecimento da segurança alimentar e da produção da agricultura familiar sustentável. Outro ponto relevante é a criação do "selo quilombola" e da declaração de aptidão, ações que viabilizam as produções das comunidades, dando-lhes a certificação de credibilidade no mercado.

E, por fim, o quarto eixo, referente a direito e cidadania, aqui entramos na seara da cultura e da identidade, sobretudo no acesso a:

> (...) ampliação e melhoria da rede física escolar, formação continuada de professores e implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para oferta de educação escolar quilombola, capacitação de gestores para implementação das Diretrizes Curriculares Quilombolas para educação escolar quilombola, programa nacional de alimentação escolar (PNAE), programa nacional de acesso ao ensino técnico e emprego (Pronatec), programa bolsa família (PBF), programa saúde da família (PSF), documento básico e registro civil (SEPPIR/MDH, 2019).

Como podemos perceber, uma gama de programas que beneficiaria às comunidades a partir de um conjunto de política pública, que impulsionariam o agenciamento dos indivíduos. Tornando-os atores políticos ativos na mudança de realidade na perspectiva da conquista, do reconhecimento e da execução de direitos. A partir disso, entendemos que esse último eixo torna-se uma síntese da proposta estabelecida pelo PQB ao confrontar, entre outros, os paradigmas da educação, no caso brasileiro ainda verticalizada e elitizada, formada por uma matriz herdeira do colonialismo.

Essas comunidades que partilham da condição cultural e identitária de afro-brasileiros ou de remanescentes de quilombos, ligados diretamente a construção de uma sociedade brasileira carregada pelo racismo das mais diversas estruturas sociais, passa agora a ter oportunidade de no seu lugar de fala e na condição de agentes empreenderem a leitura da história. Mas indo além, eles conseguem agora, não somente, o letramento/alfabetização, que é essencial para dar continuidade ao construto da comunidade, o coletivo, como sujeito com capacidade de reivindicar e de lidar com o aparato burocrático do Estado e da iniciativa privada. Como também podem reivindicar a leitura do seu passado e a construção de um ideário e de uma estratégica política que lhes garanta o poder de fala e decisão consciente sobre seu destino, sobre sua vida e seus projetos. Ainda nessa perspectiva, Sen (2009, p. 154) defende que: "O alcance efetivo desses serviços pode requerer atividades cooperativas e a provisão pelo Estado ou autoridades locais. O Estado tem, com efeito, desempenhado um papel fundamental na expansão da educação básica em todo mundo". A partir do PBQ o Estado brasileiro assume esse compromisso não só com a comunidade, mas também internamente, se reinventando, ainda que a passos curtos, diante de sua opressão ou omissão histórica com essas comunidades.

Ficam ainda questões do tipo: de fato essas mudanças na relação social ocorreram? Todo o conjunto de medidas do PQB foi implementado? Tais questões exigem bem mais que um trabalho para serem respondidas e, conforme nos dedicamos a pesquisa, observamos inúmeros trabalhos que comprovam, quando não a efetividade e a implementação total dessas políticas, uma implementação e efetividade parcial. Contudo, ainda há um longo caminho a ser percorrido. Entre as maiores dificuldades estão a morosidade do estado, em especial, com relação ao reconhecimento dessas comunidades, pois elas só podem participar plenamente desse arcabouço após a identificação e certificação, o que autores como Oliveira Jr. (2016) entre outros, considera o maior desafio.

Para além de ser o maior desafio, consideramos uma contradição, pois a autodeclaração deveria ser suficiente para o acesso ao PQB e suas políticas, no caso, até 2018, esse era uma requesito fundamental para acesso a boa parte das políticas/programas. Se levarmos em conta o primeiro eixo, por exemplo, temos uma dificuldade ainda maior, já que o processo de regularização é mais moroso e mais durador, podemos observar por dados emitidos pelos dois órgãos responsáveis FCP e INCRA, que o volume de certificações é bem superior ao de territórios regularizados, isto é, demarcados e titulados. Em um pequeno comparativo, o relatório da FCP (atualizado em 13 de Maio de 2009) aponta para emissão de 2.660 certidões emitidas entre 2005 e 2019, enquanto temos a emissão de 124 títulos por parte do INCRA para o mesmo período (dados do relatório do órgão atualizado em 21 de Maio de 2019).

Devemos deixar claro que tratamos aqui do PBQ até o ano de 2018, quando a estrutura governamental não modificou radicalmente a estrutura do programa e das políticas previstas em seu arcabouço. Mesmo o governo Michel Temer (2016-2018) tendo interrompido o processo de regularização no ano de 2017 e sendo considerado um governo politicamente alinhado com a direita brasileira e com o ruralismo, sua plataforma de gestão foi danosa, porém não culminou o esfacelamento da estrutura do PQB. Durante seu governo os relatórios de regularização, por ilustração, ainda foram atualizados e algumas políticas seguiram o ritmo menor de implementação, mas foram executadas. No novo governo, alinhado com a extrema direita e, vale frisar, com os ruralistas mais radicais (conservadores e reacionários), as mudanças tendem a ocorrer com viés ideológico contrário às demarcações e titulações, e isso já é perceptível quando observamos a reestruturação dos órgãos competentes. O próprio presidente, conforme relatamos na introdução, possui um posicionamento político e ideológico contrário à regularização das comunidades de acordo com os processos até agora estabelecidos.

A nova gestão entregou o INCRA (órgão responsável pela regularização) ao Ministério da Agricultura, ligado historicamente aos setores ruralistas, eliminando o Ministério do Desenvolvimento Agrário. Com isso, ainda não alterou os procedimentos de regularização, mas já provocou impacto nos processos em andamento, eles permanecem parados, de acordo com relatório do INCRA, atualizado em 21 de maio de 2019, encontram-se em andamento 1.005 processos de regularização, dos quais nenhum foi aberto no ano de 2019.

Voltando ao cerne desse trabalho, podemos perceber que o PBQ é a marca de um modelo de Estado no qual ele se responsabiliza pela reparação histórica e pela constituição de um arcabouço de políticas que impulsionam o desenvolvimento de liberdades instrumentais e substantivas, que vão, respectivamente, produzir garantias de que uma dê base à constituição da outra. Então, essa lógica vai culminar no desenvolvimento de capacidades de lidar com os processo burocráticos legados às atividades jurídicas como a formação de associação comunitária que reivindique junto ao Estado a implementação de políticas, assim como, ponham à baixo o status quo no qual estão inseridas as comunidades, produzindo também uma nova realidade na qual estejam inseridas as comunidades seja diante do poder público ou privado, com respeito a sua cultura e identidade. Estabelecendo uma relação produtiva na qual eles superem a condição histórica de oprimidos e excluídos, por meios próprios, advindos da luta que empreenderam nessa seara.

O PQB possui política de estímulos a capacitação dessas comunidades no tocante a inclusão digital, educação quilombola, programa de acesso ao ensino técnico, dinheiro direto na escola, entre outros. Esses programas compõem um forte incentivo a formação de capacidades dessas comunidades, através de mulheres, da juventude e da formação política e profissional, para lidar com a sociedade informatizada.

Mesmo com transformações ainda pequenas em termos do plano histórico, mesmo com a morosidade estatal que reverbera nesses processos desse os tempos de maior robustez do PBQ, o programa consiste numa política fundamental para essas comunidades. Embora toquemos profundamente nas ineficiências do atual modelo de Estado, não podemos fugir das responsabilidades da iniciativa privada, como é o caso da questão do mercado. Há na obra de Sen uma importante contribuição para enxergarmos a relação da sociedade/comunidade e o Estado, na qual o Mercado possui uma função vital. Sendo ele quando competitivo e possuindo ideias morais, éticos e políticos que dialoguem numa lógica de justiça social, um responsável pelo mecanismo de trocas justas, na qual modifiquem a relação monopolista, a pluralidade do mercado, nesse caso é importante, inclusive em termos de competitividade justa. Longe de fazer uma 'demonização' do mercado, e também distante do endeusamento de suas práticas, as ideias de Sen, enquanto teórico do desenvolvimento como liberdade, incorporaram-se de modo direto ou indireto às ações do PBQ através de diversas ações políticas que discutimos aqui entorno de sua formulação e implementação, através da sua proposta e dos desfechos na conjuntural local e global.

Dessa forma, o PQB é sim um marco não somente de uma política de governo, como também de uma política de Estado. Assim como, é símbolo da transformação pela qual passa o Estado brasileiro e a sociedade em geral. Embora, como salientamos, exista um forte ataque ao programa anunciado pela comunicação e pelas ações do atual governo, sua destituição e seu esfacelamento, não se dá nem se dará de forma passiva. A estrutura nunca retorna ao mesmo modelo original e os retrocessos são combatidos em uma dialética de forças que pode também ser considerado produto do arcabouço político, social e cultural do próprio PQB. A luta é constante e a formação de movimentos sociais articulados à questão quilombolas é constante e estão sendo integrados a movimentos maiores que não aceitam a perda de direitos conquistados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como acompanhamos ao longo dessa discussão, inúmeros são os pontos em que o PBQ encontra-se contribuindo com a formação de agentes para a crítica e transformação da própria realidade. A TEC de Sen nos ajuda a compreender a importância de programas como esse na consolidação de um projeto de sociedade, na qual as populações possam ter acesso a bens enquanto garantias fundamentais para o exercício da liberdade, estimulando suas capacidades de lidar e superar as privações, parte significativa delas oriundas de um processo sociopolítico de desigualdade, como é o caso das comunidades tradicionais, especialmente, as quilombolas. Nesse sentido, o PBQ é uma importante articulação de programas e políticas públicas em geral que podem garantir a essas comunidades o estimulo de suas capacidades, tanto de modo coletivo como individual (os agentes), na consolidação da luta por reconhecimento e direitos, reafirmando a superação das privações discutidas. Por fim, é necessário mais estudos acerca da importância, dos impactos e das efetivações dessas políticas na vida dessas comunidades, as avaliações, conforme pauta o próprio Sen, são de grande valia para seguir ou ajustar um programa tão importante quanto é esse. Ademais, o PQB instaura não somente uma relação paliativa entre as comunidades e a luta por seus objetivos, mas estimula também a resistência permanente dessas comunidades, pois esse programa não se dá como medida de entrega, mas sim como conquista social, apesar das dificuldades encontradas.

REFERÊNCIAS

ARRUTI , José Mauricio. Notas sobre as iniciativas federais em educação no contexto das políticas públicas para quilombos. **Educação escolar quilombola: pilões, peneiras e conhecimento escolar.** Secretaria de Estado da Educação. Superintendência da Educação. Curitiba: Secretaria de Estado da Educação/Superintendência da Educação, 2009.

BRASIL. Decreto n. 4.887, de 20 de novembro de 2003. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 2003.

BRASIL. Decreto N. 3.912, de 10 de Setembro de 2001. Revogado pelo Decreto no 4.887, de 20.11.2003. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 2001.

BRASIL. Decreto n. 6.261, de 20 de Novembro de 2007. Dispõe sobre a gestão integrada para o desenvolvimento da Agenda Social Quilombola no âmbito do Programa Brasil Quilombola, e dá outras providências. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 2007.

CHIAVENATO, Julio José. **O negro no Brasil.** São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

DUSSEL, Enrique. **Ética da Libertação na era da globalização e da exclusão.** Petrópolis: Vozes, 2012.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes (vol. 2)**. São Paulo: Editora Globo, 2014.

_____. **Significado do protesto negro.** São Paulo: Expressão Popular, 2017.

GOMES, Flávio. **Mocambos e Quilombos.** São Paulo: Claro Enigma, 2017.

MOURA, Clóvis. **Dicionário da escravidão negra no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2004.

LEITE, Ilka Boaventura. Quilombos e Quilombolas: Cidadania ou Folclorização?. Horizontes Antropológicos. Porto Alegre: ano 5, n. 10. Mai., p. 123-149, 1999.

_____. O Projeto Político Quilombola: desafios, conquistas e impasses atuais. Estudos feministas. Florianópolis: v. 16, n. 3. Set./Dez. 2008.

MINSTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS. Programa Brasil Quilombola. Disponível em: <https://www.mdh.gov.br/noticias_seppir/noticias/2017/11-novembro- 1/saiba-mais-programa-brasil-quilombola-1>. Acesso em: 1 de Jul.. 2019.

NASCIMENTO, Abdias. O Quilombismo. Petrópolis: Vozes, 1980.

_____**. O Genocídio do Negro no Brasil.** São Paulo: Perspectiva, 2016.

RODRIGUES, Vera. Programa Brasil Quilombola: um ensaio sobre a política pública de promoção da igualdade racial para comunidades de quilombos. Cadernos Gestão Pública e Cidadania. São Paulo: v. 15, n. 57, 2010.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

_____**. A Ideia de Justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

_____. O desenvolvimento como expansão de capacidades. **Lua Nova**. São Paulo: n. 28-29, 1993.

_____**. Pobreza e Fomes**: um ensaio sobre direitos e privações. Lisboa: Terramar, 1981.

SOUZA, Dellany Maria Dantas. RAMALHO, Ângela Maria Cavalcanti. MOTA, Leonardo de Araújo. O desenvolvimento como alargamento das capacidades humanas: aproximações entre Amartya Sen e Celso Furtado. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**. Blumenau: v. 2, n. 2, 2015.

ZAMBAM, Neuro José; KUJAWA, Henrique Aniceto. As políticas públicas em Amartya Sen: condição de agente e liberdade social. **Revista Brasileira de Direito.** Passo Fundo, v. 13, n. 1, p. 60-85, mar. 2017.

ARE GOVERNANCE ARRANGEMENTS ALIKE? A TENTATIVE TYPOLOGY BASED ON BUREAUCRATIC RELATIONSHIPS AND SKILLS[1]

Pedro Cavalcante (Ipea)
Gabriela Lotta (FGV)

ABSTRACT

This paper explores how diverse governance settings can be and how they require different bureaucratic capabilities. The analysis focuses on two dimensions of bureaucracy's performance: relationship and skills; and investigates possible dissimilarity among multiple policy sectors. We empirically test two hypotheses: different policy sectors require particular governance mode; different governance modes operate with distinct bureaucratic skills. To do so, we use a survey applied to over three thousand civil servants of the Brazilian federal government that covered these dimensions. The paper's findings helped to confirm the theoretical assumption grounded in the literature, which outlines that different policy sectors normally operate in distinct modes of governance, in terms of relationship and skills. Besides, the analysis also showed that infrastructure and productive development relate more with private sector, security and citizenship with state governments and social/environmental with municipalities in a decentralized context. Regarding the dimension of skills, they also vary according to the governance modes, with highlighting the core of government ministries as the most qualified sector.

Keywords: governance; public policy; state capacity; federal government; Brazil.

INTRODUCTION

The recent increasing use of the public governance concept arises from events and processes of State transformation affecting different types of organization. In this context, governance means a set of relational dynamics of multiple state and non-state actors interconnected by formal and informal institutions, which the arrangements tend to vary considerably (Capano, Howlett and Ramesh, 2014). Alternatively, as defined by Filgueiras (2019 p. 1), "governance is an institutional process of building political and administrative authority, defining who governs, under what conditions and with the duty of accountability to society".

Scholars have already proposed that the differentiation between modes of governance is based on distinct kinds and degrees of relations that state actors and organizations establish with other stakeholders (Bouckaert, Peters and Verhoest, 2010). Moreover, modes of governance often tend to require different individual, organizational and system skills to enable these relationships (Howlett and Ramesh, 2015).

[1] Paper to be presented at the III ENEPCP - Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas in Natal 27th to 30th August 2019. Pedro Cavalcante would like to thank the Instituto Brasiliense de Direito Publico for funding the participation and Isabella Goellner for assisting us in the research.

During the last years, the literature has advanced at discussing theoretically different types of governance, their skills and capacities. Nevertheless, it has not yet made the same progress at explaining how policy sectors might need different governance modes and if so and how they demand particular bureaucratic skills and kinds of relationships with different stakeholders. This lack of knowledge includes the analysis of how policy sectors compromises their capacity inside the same government, as indicated by Bouckaert, Peters and Verhoest (2010, p. 285): "What is the coordination variance within a country between policy fields?".

At the same time, most of the scholars investigating these new models of coordination and governance have looked at developed countries, especially OECD (O'flynn, Blackman and Halligan, 2014; Greve *et al.*, 2016; Christensen and Lægreid, 2007). These studies have been able to draw important lessons about the development of these new coordination models, their results and challenges. However, there is still a gap in this literature analyzing cases from less developed countries, where the complexity of the factors that require coordination can be different from developed countries.

This paper's aims at empirically exploring how diverse governance settings can be and how they could involve different bureaucratic capabilities. The analysis focuses on two crucial dimensions of bureaucracy's performance: relationship and skills; and investigates possible dissimilarity among multiple policy sectors. We empirically test two hypotheses: i) the modes of governance, measured by frequency and characteristics of bureaucrat's relationships vary according to policy sectors; ii) Different modes of governance require distinct bureaucratic skills.

In order to investigate this subject, we use a survey applied to over three thousand civil servants of the Brazilian federal government that covered skills and relationship questions, among others. Historically, bureaucracy in Brazil has a very asymmetric pattern, especially among policy sectors, i.e. core of government; infrastructure; productive development; security and citizenship and; social and environmental[2]. However, recently, several changes in state capacity occurred with positive impacts that soften this issue (Cavalcante and Carvalho, 2017; Pires, Lotta and Oliveira, 2018). In this way, Brazil is an interesting case to be analyzed both considering the changes in modes of governance and because it is a non-developed and non-OECD country.

The paper's findings helped to confirm the theoretical assumption grounded in the literature, which outlines that different policy sectors normally operate in distinct modes of governance, in terms of relationship and skills. Besides, the analysis also showed that infrastructure and productive development relate more with private sector, security and citizenship with state governments and social/environmental with municipalities in a decentralized context. Regarding the dimension of skills, they also vary according to the governance modes, with highlighting the core of government ministries as the most qualified sector.

The paper is structured in four sections, including this introduction. The next session discusses the theoretical grounding regarding the advancing of governance approaches, its mechanisms and modes, followed by the outline of the inquiry hypotheses. The third section sheds light on the empirical analysis, presenting the methodology and the comparison among relationship and skills features of different policy sector in the federal government bureaucracy. Finally, some conclusions and future research agenda are debated.

PUBLIC GOVERNANCE MODES AND MECHANISMS

Since the 1980s, public governance began to occupy a prominent place in contemporary political debates. More recently, bibliometric studies have highlighted both the spread of academic production on the subject and the diversification of its presence in about fifty fields of study (Levi-Faur, 2012). The emergence, diffusion and increasing use of the concept arise from events and processes of State transformation and the creation of different types of organization.

For policy analysis purpose, governance can be understood as a set of relational dynamics of multiple state and non-state actors interconnected by formal and informal institutional settings in order to produce the necessary capacities for effective governmental action (Le Galès, 2011; Capano, Howlett and Ramesh, 2014; Filgueiras, 2019).

[2] The paper's appendix details the policy sectors and their respective ministries.

More recently, the literature shows that the 80's reforms had a consequence in changing the stakeholders included in decision making processes, which impacted directly the modes of governance (Howlett and Ramesh, 2014; Treib *et al*., 2007). Until then, state's action was based on endogenous relationships, involving mostly actors from inside the public administration and mainly centered on hierarchical mechanisms (Bouckaert, Peters and Verhoest, 2010, Howlett and Ramesh, 2014). However, since the New Public Management (NPM) reforms, this scenario started to change. In short, the public sector suffered many transformations, such as privatization and/or downsizing, increase of instruments of transparency and accountability and focus on performance management (Christensen and Lægreid, 2007; Pollitt and Bouckaert, 2011). These reforms created new strategies of coordination inside and outside the government, as well as alternative forms of articulation with private and non-governmental actors (Bouckaert, Peters and Verhoest, 2010).

The idea of governance emerges in this context associated with promotion of new forms of integration, coordination, coproduction and co-creation of services and activities that used to be exclusively governmental (Cavalcante, 2017, Osborne *et al.,* 2016, Bovaird and Loffler, 2015). The concept of governance is also associated with the new perception of complicated problems that emerge with a scenario of social, demographic and economic changes, technological and informational transformation, the demand of transparency, social participation and improvement in public services quality and, at the same time, higher fiscal restrictions (Pollitt, 2010). Therefore, this complexity is also associated to the concept of the so-called "wicked" public policy problems (Lodge and Gill, 2011), which due their embedded ambiguity and uncertainties demand the public sector to overcome the traditional and departmentalized solutions by employing cross- boundary and collaborative initiatives.

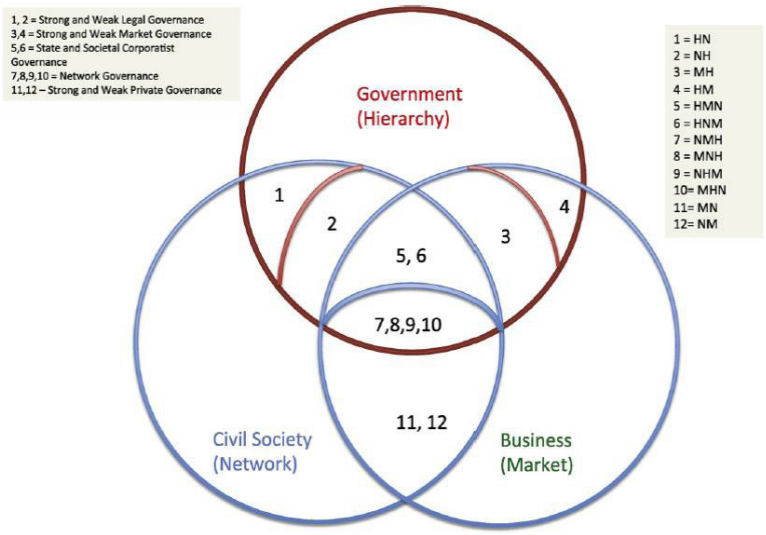
These efforts for building now governance arrangements include non-state actors in decision making, who come from both from private and non-governmental sector. These actors are involved in decision making and take responsibilities for different processes inside policy process. Simultaneously, inside the public organizations, the performance based on actions also changes the internal relationships. Organizations adopt new coordination mechanisms and instruments aimed at regulating the relations between internal and external actors, mainly market and network instruments (Bouckaert, Peters and Verhoest, 2010; Pollitt and Bouckaert, 2011; Lange *et al.,* 2013; Greve, Lægreid and Rykkja, 2016).

In order to understand these arrangements, the literature starts analyzing these mechanisms used in the new modes of governance for achieving better coordination. In this sense, scholars highlight three forms of mechanisms: hierarchy, market and networks, which vary in accordance to the kind of relations between actors involved in the policymaking (Alexander, 1993; Peters, 2006; 2015; Bouckaert, Peters and Verhoest, 2010).

In hierarchical mechanisms, the goals, rules, tasks, control and accountability are well defined, based on authority and Weberian rational domination. The market mechanisms are grounded in performance management and focus on improving competition and exchanges. The goals are contracted and organizations (as individuals) are stimulated to compete to each for resources. Network, on the other hand, involves the assumption of reciprocity, shared values, collective learning, voluntary cooperation and partnerships among organizations (Bouckaert, Peters and Verhoest, 2010).

From this, policymaking can be set in a variety of ways. As argued by Rhodes (1996, p 652), "governance signifies a change in the meaning of government, referring to a new process of governing; or a changed condition of ordered rule; or the new method by which society is governed". These modes of governance, based on different arrangements of mechanisms, are diverse and dynamic, considering the characteristics of the actors, the contexts and legacies they have to deal with. Howlett and Ramesh (2014) propose that these different relationships between actors create different modes of governance, depicted in the Figure 1.

Figure 1 – Modes of Public Governance



Source: Howlett and Ramesh (2014).

There are different types of combination between these actors and the modes of governance, which depend on who has superiority and dominance in each sphere and task developed (Howlett and Ramesh, 2014; Considine, 2001). Therefore, there may be different degrees of hierarchical, market or network modes of governance, considering, for example, the degree of power the government detains in that specific relationship. There may also exist differences in the mechanisms considering the degree of symmetry between actors inside that relationship. This means that the modes of governance are complementary strategies that allow different programs to become more effective promoting multiple coordination involving:

1. Different governmental organizations;
2. Relationship between public and private organizations;
3. Relationship between state and society actors;
4. Relationship between market and society actors;
5. Networks with public, private and non-governmental actors.

Nevertheless, these typologies although help to comprehend the variation in contexts, are limited as the real modes of governance "consist of complex policy mixes, that is of a blend of different coordinating principles and their respective policy instruments" (Capano *et al.,* 2015, p. 8).

Besides the difference in the types of relationships –well described in the previous Figure – the modes of governance also involve diverse kind of skills, as Howlett and Ramesh (2014 p. 322) put: "is at heart a function of administrative and political resources that affect the ability of governments in their relationships with other governance actors". In this context, the increasing complexity and variety of governmental arrangements affect the skills' features needed in the policymaking and governance effectiveness, which may be technical and/or political capacities (Fukuyama, 2013; Wu *et al.,* 2010).

Howlett and Ramesh (2014) propose that there are three kinds of critical competences for the development of governance capacity: managerial, analytical and political competences. Different modes of governance require different types of competences, at individual, organizational and system level. In order to to put these competences in practice, bureaucrats must have specific skills that enable the relationships, the uses of instruments and the effective operation of the modes of governance. Howlett and Ramesh (2015) reinforce this assumption by recommending modes of governance that differentiated by bureaucrats' pattern of relationships and their underlying capabilities needed in the policymaking process.

In sum, the public administration literature has advanced addressing how national contexts produced a variety of setting regarding of mechanisms and governance modes (Bouckaert, Peters and Verhoest, 2010, Pires and Gomide, 2014). There are important contributions describing the diversity of outputs and outcomes of governance arrangements as well (Howlett and Ramesh, 2014; Capano, Howlett and Ramesh, 2014). Scholars also proved how different modes of governance supposedly demand unlike skills (Howlett and Ramesh, 2015). Nonetheless, there are still theoretical gaps at demonstrating if and how different policy sector would actually require different modes of governance and, as a consequence, of skills. As policy areas vary according to policy issues, features, arenas and the stakeholders, actors and coalitions (Capano *et al.,* 2015), it's expected a variation in the modes of governance in each sector as well, what has not yet empirically tested.

1.1 MODES OF GOVERNANCE IN BRAZIL

Brazilian recent studies have proved that actors from different sectors establish distinct kinds of relationships and use many types of instruments, resources and skills in the policymaking (Gomide and Pires, 2014; Cavalcante and Lotta, 2015; Gomide and Pereira, 2018; Bichir, 2016; De Paula *et al.,* 2017; Pires, Lotta and Oliveira, 2018). These scholars have demonstrated how part of Brazilian policymaking variety is explained by the sectors' pattern. Considering the gap in the governance literature and the previous discussion, this paper aims at testing if and how sectors can be analyzed by their modes of governance, in terms of relationship, and their required skills in country's context. Therefore, we propose the following hypotheses:

H1: THE MODES OF GOVERNANCE, MEASURED BY FREQUENCY AND CHARACTERISTICS OF BUREAUCRAT'S RELATIONSHIPS, VARY ACCORDING TO POLICY SECTORS.

From this first and comprehensive hypothesis, we outline specific hypotheses to be tested in a complex and dynamic administrative and institutional context, such as the Brazilian federal government and its policymaking.

To begin with, the sector responsible for inside coordination of the Executive branch is the core of government, briefly, meaning the set of institutions and/or actors that provide direct support to the president or prime minister in steering and coordinating the government's strategic agenda (Alessandro, Lafuente and Santiso, 2014; OECD, 2016). In this sense, the core of government (CoG) is not only composed by units responsible for the cross boundaries issues of the Executive, such as budgeting and personal management, but also perform a key role in conducting the prioritized projects and programs. This demands constant articulation with other ministries and agencies inside and outside de CoG in order to achieve effectively the president's goals (Cavalcante and Gomide, 2019). Besides, since the majority of the strategic agenda demand legislative approval, the core of government is in charge of political coordination between these two branches (Lopez, Silva and Borges, 2019; Batista, 2019). So, as a hypothesis, we will test:

H1A. THE CORE OF GOVERNMENT, DUE TO ITS UNIQUE COORDINATION FUNCTIONS, TEND TO INTERACT MORE FREQUENTLY WITH THE EXECUTIVE ORGANIZATIONS AND WITH CONGRESS THAN OTHER POLICY SECTORS.

The Brazilian institutional environment, as a presidentialism, is composed by three branches (Executive, Judiciary and Legislative) that work in checks and balances dynamic. Moreover, after the Federal Constitution of 1988 and in the last decade, as the justice system, control and auditing organizations, such the public prosecution, Federal Court of Auditors and the Office of the Comptroller General, have been structured with personal and budgeting strengthening. Consequently, the Judiciary and the control bodies have been considered key players in the Brazilian federal government with significant impact in the Executive branch policymaking. Not only in terms of bureaucratic and administrative oversight but also influence their political agenda of transparence and corruption control (Arantes, 2015; Barbosa and Carvalho, 2016; Carvalho and Leitao, 2013; Carvalho *et al.,* 2016; Filgueiras, 2018; Olivieri et al., 2015). Filgueiras (2019 p.10) reinforces this process by arguing that "associating high organizational capacity with autonomy, accountability institutions in Brazil were empowered to promote auditing of public policies and organizations, to combat corruption and promote transparency". Thus, we will test the following hypothesis:

H1B. CONSIDERING THE RECENT EMPOWERMENT OF THE JUDICIARY AND THE CONTROL BODIES AND THEIR IMPORTANCE IN DECISION--MAKING, ALL POLICY SECTORS HAVE THE SAME LEVEL OF INTERACTION WITH THESE ACTORS.

Brazil is a complex federative country with institutional singularities, because it is composed by three levels which detain financial, political and administrative autonomy from each other (federal, 27 state government and 5570 municipalities). The federal Constitution establishes that the responsibilities for policy provision are either shared or exclusive for specific policies. The literature points out a growing process of federative coordination, in which the federal government has a strong role in formulation, regulating and funding policies that have to be executed by municipalities (Arretche, 2013; Cavalcante, 2011). For instance, while public security is mainly a state level's concern, local governments have constitutional duties regarding the primary health and welfare implementation. This means that to achieve the social and economic goals set by the Constitution, the levels of government have to work coordinating themselves (Abrucio and Grin, 2017; Bichir, Brettas and Canato, 2017), which does not mean that they follow the same governance mode or pattern of relationship in federative terms (Lotta and Nunes, 2019). Bearing in mind these characteristics, we formulate these two hypotheses:

H1C. DUE TO THE LEGAL FRAMEWORK AND THE FEDERATIVE DYNAMICS, THE SECURITY AND CITIZENSHIP MINISTRIES HAVE MORE RELATIONSHIP WITH STATE GOVERNMENTS;

H1D. THE SOCIAL AND ENVIRONMENTAL SECTOR ARE MORE RELATED TO MUNICIPALITIES, WHICH ARE RESPONSIBLE FOR IMPLEMENTING POLICIES.

Brazil is also known worldwide by the progress and innovative initiatives regarding to participatory institutions that foster direct democratic procedures in the policymaking. Since the Constitution, Brazil has created and institutionalized many different channels of direct participation in all federative levels (Vaz, 2013; Avelino, Alencar and Costa, 2017; Avritzer, 2013; Pires *et al.,* 2011). However, the literature points out that they are stronger in social and environmental policy sectors than in other areas (Pires e Gomide, 2014; Abers, 2018). Therefore, it is expected that the degree of development of this dimension of democratic accountability would oscillate among sectors and, as a result, that the relationships between them and civil society as well). Thus, we will analyze the following hypothesis:

H1E: THE MINISTRIES OF SOCIAL AND ENVIRONMENTAL SECTORS HAVE RELATIONSHIP THAT IS MORE FREQUENT WITH CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS CONSIDERING THE PARTICIPATIVE INSTITUTIONS TO WHICH THEY BELONG.

In alignment with international trends of increasing adoption of market mechanisms in public governance and growth participation of the private sector in the policy and decision making, Brazil has also experienced processes of service concessions and public companies privatizations, primarily in areas of industry and productive development (Ipea, 2018) and infrastructure (Gomide and Pereira, 2018). So, as a hypothesis:

H1F. THE PRODUCTIVE DEVELOPMENT AND INFRASTRUCTURE TEND TO BE MORE INTERACTIVE WITH PRIVATE SECTOR ORGANIZATIONS.

Due to the intensification of processes of globalization, scientific and technological changes that the world has been through in the last decades, all the policy sectors have been affected. In this sense, it is expected that ministries and government agencies have increased the level of interaction with multilateral organizations as well as universities and research institutions, in time of evidence-based policy. Based on this premises, the hypothesis is:

H1G. ALL POLICY SECTORS HAVE THE SAME LEVEL OF RELATIONSHIP WITH INTERNATIONAL ORGANIZATIONS AND THE ACADEMIA.

Finally, as the literature has already discussed, different modes of governance require different individual, organizational and system skills (Howlett and Ramesh, 2015). Therefore, considering the differences in capacities and modes of governance that will be tested in the paper, we will also test the hypothesis to test how they require (or not) different skills:

H2: DIFFERENT MODES OF GOVERNANCE REQUIRE DIFFERENT BUREAUCRATIC SKILLS.

RELATIONSHIP AND SKILLS IN DIFFERENT POLICY SECTORS

DATA AND METHODS

The database used for the paper's analysis stems from the survey government quality and state capacity that is part of a joint research called *Governance Project,* between the Institute of Applied Economic Research (Ipea) and the Center on Democracy, Development and the Rule of Law (CDDRL) of the University of Stanford. The survey's target population was composed of civil servants (permanent employees and those with commissioned positions) who formulate and implement public policies in the ministries, executive agencies (autarchies/ foundations) and regulatory agencies. The survey sample excluded positions and careers of the street-level bureaucracy, from the state-owned enterprises and mixed-capital companies and the military. The layers that are part of this research were delimited considering three criteria: positions and careers, which relate to the type of bond established between the civil servant and the federal public administration; having or not commissioned position; and the type of organization (ministry, executive agency or regulatory agency).

According to theses layers, the sampling frame was assembled based on the available data, collected between May 15 and July 17, 2018, totaling 3,215 respondents, that is, almost 70% of the sample required. In order to expand sample results to the population, the sample weights of each layer were calculated. Thus, adding all the weights in the sample of 3,215 servants, we get the total of 263,468 servers, used as basis for the selection of the sample. The confidence interval for this sample was 95%, which means that the estimates contained in this report are statistically reliable for the set of selected respondents (Ipea, 2019).

Based on the survey questionnaire and responses and theoretical grounded inthe literature discussed in the previous section, the paper employs descriptive analysis of data on relationship and skills dimensions of five policy sector. Besides, for each question, analysis of variance (Anova) is used to test and compare the group means for statistical significance.

In order to organize the analysis and test the hypothesis, the sample was divided in 5 policy sectors: social and environmental; infrastructure; productive development; core of government; security and citizenship. Appendix 1 presents which ministry in each sector. These division follows the same logic applied by Brazilian government in planning and budget instruments.

EMPIRICAL ANALYSIS

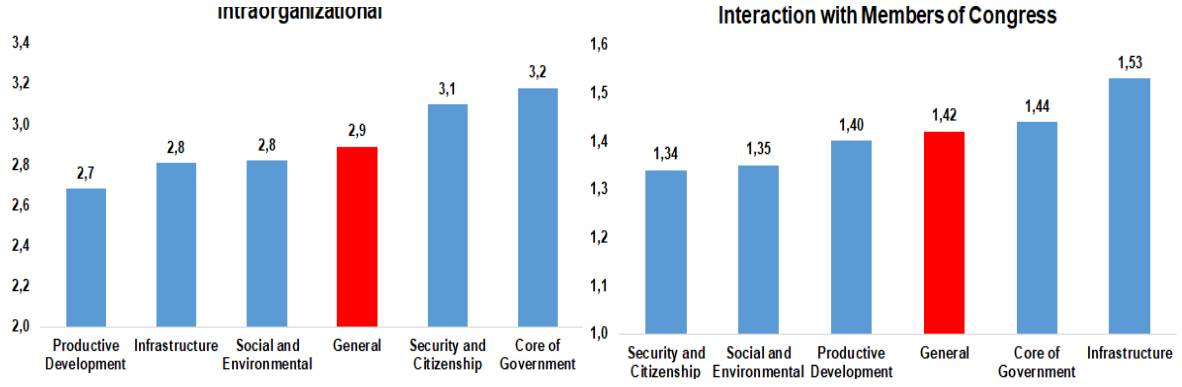
In order to discuss the features of the modes of governance in the policy areas, we use the average of the public servants' perceptions about their frequency of different types of interaction inside their own organizations and with others. The question is: "In the last 12 months, how often did you interact with:" and the answers vary from weekly (5); monthly (4); quarterly (3); semiannually (2) and; not once in the last year (1). Based on this data, the section describes the frequency means grouped by each policy sectors[3].

First, it seems that in all kind of relationships, the sectors' averages vary from each other with different intensity and their ranks clearly oscillate as well. Besides, in almost all cases, their variations are, in fact, statistically significant, after runningAnova tests.

The figures below encompasses the average of intra and inter-organizational relationships. At the first impression the graphs show a short distance among the sectors in both cases; however, the differences are statistically significant *($F = 9.9$, $p\text{-value} = 0.000$)* and, above all, represent almost 20% of the general mean. Other aspect that draws attention is the dominance of the core of government in the two dimensions, which was expected and confirms part of the hypothesis H1a that argues that the ministries of this area interact more with the other organizations inside the Executive. It is worth mentioning that intra-organizational relations are not hypothesized. Because it tends to vary according to size of ministry, including the secretariats and agencies linked, and not related, actually, to the governance's mode features.

[3] The Appendix presents the descriptive analysis of the indexes.

Figures 1a and 1b – Intraorganizational and Intergovernmental Relationship, by policy sector

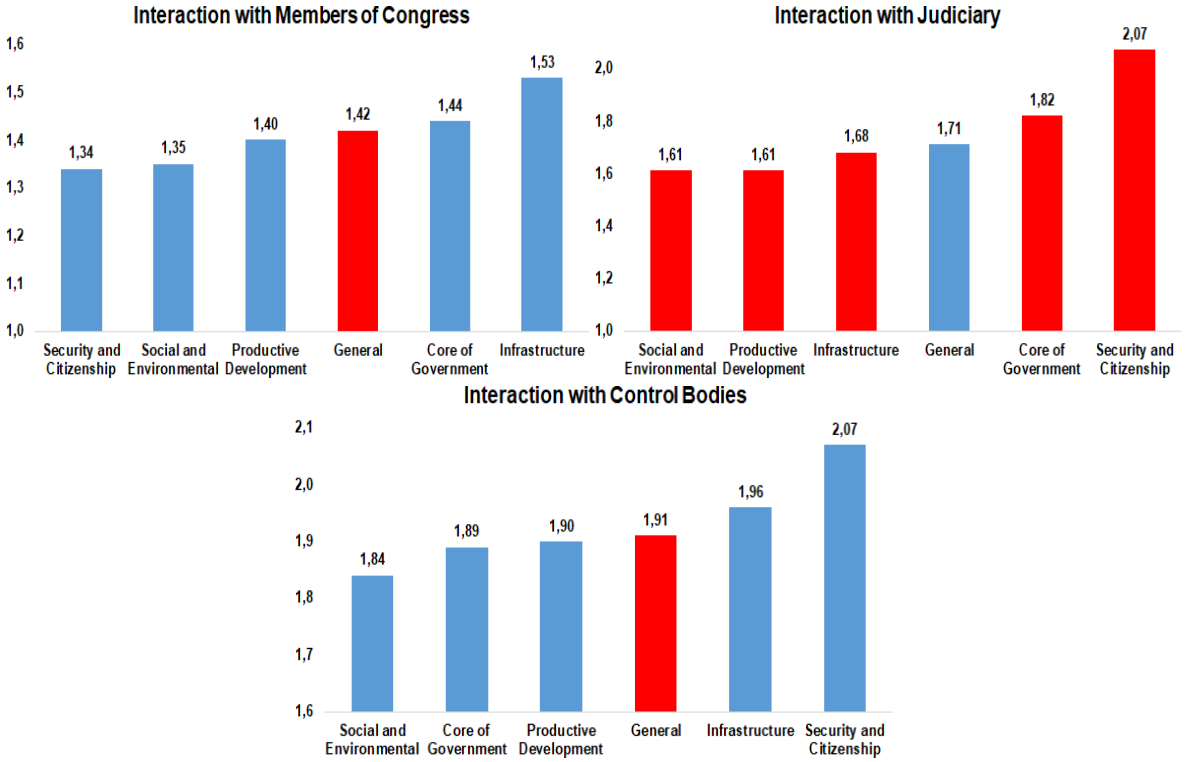


Source: Governance Project (Ipea/CDDRL)

The next figures depict the average regarding the relation with other branches and control bodies. In general, these connections are less intense than the internal ones, discussed above, which is also reasonably expected. Regards to the Legislative (2a), the empirical results confirm the *H1*a as well, since the difference are significant in statistics terms *(F = 5.02, p-value = 0.000)*, even though the distance from the most interactive (infrastructure) and the less (security and citizenship) is not so high, i.e., 13% of the general mean.

The *H1b*, on the other hand, states that Judiciary and the Control Bodies would present the same patterns of relationship among all policy sectors, due to the comprehensive empowerment process that these institutions have recently experienced in Brazil. In both cases, the data helps to refute the hypothesis, as the figures 2b and 2c show significant distance between the highest average and the lowest. Clearly, it is greater in the relationship with the Justice system, 27% of the general mean *(F = 10.33, p-value = 0.000)* than with control bodies, 13% *(F = 2.19, p-value = 0.067)*. The other similarities involve the persistence of the lowest average in the social areas, while security and citizenship ministries are, in either cases, far from the other sectors, in terms of interaction.

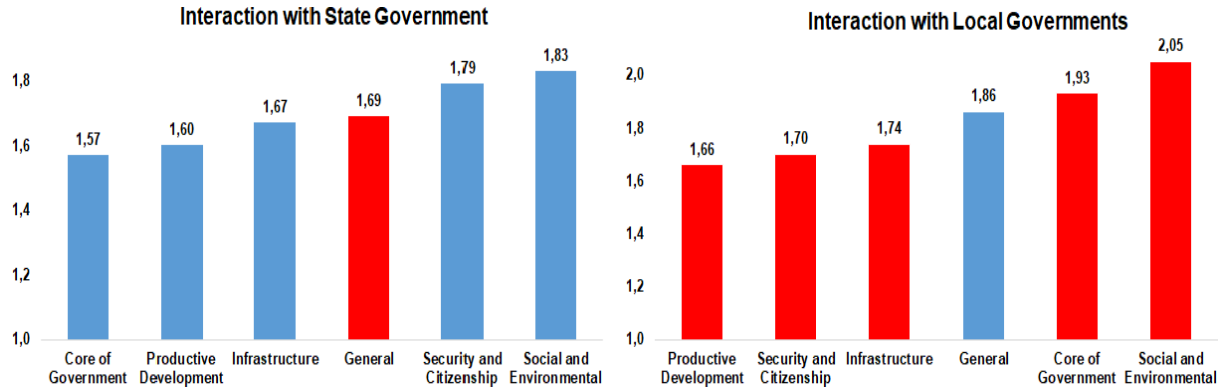
Figures 2a, 2b and 2c – Interaction with Other branches, by policy sector



Source: Governance Project (Ipea/CDDRL)

The next two figures aimed at testing if the types of relationship with subnational governments vary[4]. As previously discussed, since the security and citizenship ministries are in charge of matters in convergence with the constitutional responsibilities of the state level, such as public safety and drug policy, the H1c stands out that this relation is higher than the other areas. The empirical findings partly confirmed it, as this sector has the second greatest average, behind only from the social and environment ministries and agencies. This latter sector also has the greatest mean regarding the relationship with local government, confirming the theoretical assumptions that H1d is grounded in. The other sectors show different pattern of interaction, oscillating the in average's ranks, nonetheless, economic sectors, such as productive development and infrastructure, draw attention, since their frequency's means are under the general ones. The low financial capacity and the secondary role-played by subnational governments in these policy affairs may explain this situation.

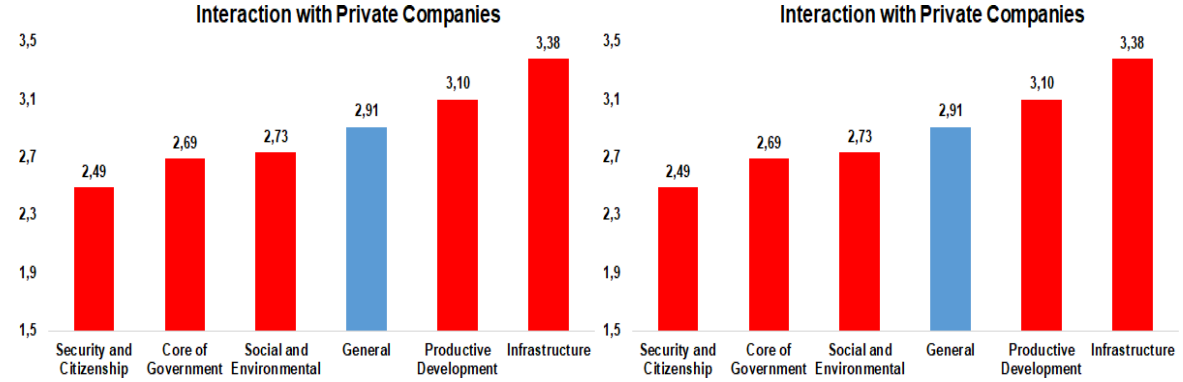
Figure 3a and 3b – Interaction with Subnational Governments, by policy sector



Source: Governance Project (Ipea/CDDRL)

As discussed in the theoretical section, governance modes have enlarged the roles played by stakeholders from outside the public sector in the governmental decision and policymaking processes. In this sense, the paper analyses how the policy sectors specifically interact with this salient actors. Figure 4a shows interesting results, although the Anova test does not present statistically significant different among them.

Figure 4a and 4b– Interaction with Private Companies and Civil Society, by policy sector



Source: Governance Project (Ipea/CDDRL)

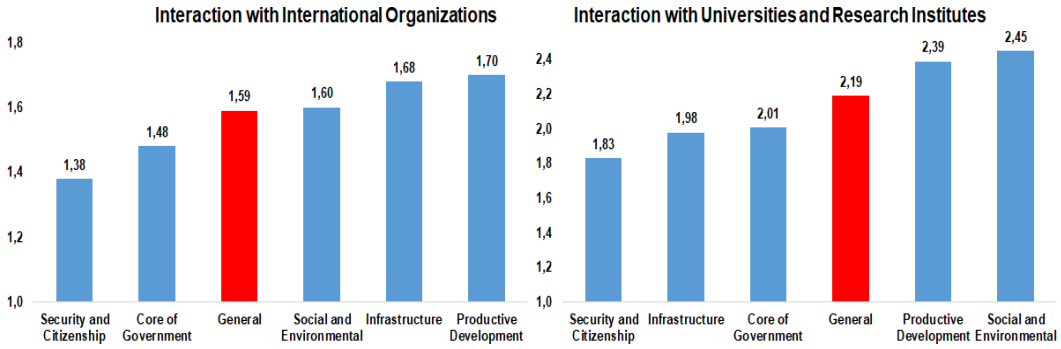
First, security and citizenship, in general, is the less connected with society, which may be explained by the typical hierarchical and bureaucratic characteristics of these organizations, such policy and military forces. Moreover, the core of government, productive development and infrastructure have almost the same mean. The most important is that *social and environmental* ministries and agencies, on average, have more frequent relationship with civil society organizations, confirming the hypothesis *H1e*.

[4] Both difference among sectors are statistical significant: state level (F = 7.11, p-value = 0.000) and local government (F = 11.99, p-value = 0.000).

Regarding the other mode of governance, focused on the interaction between government and private sector, the findings reinforce the relatively isolation of the security and citizenship sector, as well as observed in the previous analysis. The difference among the areas' means are not only statistically significant *(F = 29.1, p-value = 0.000),* but also show the greatest distance between top and lowest average, around 30% of the general mean. Besides, it helps to confirm the hypothesis *(H1f)* that outlines the more frequent connection between the market organizations and infrastructure and productive development areas. This result can be interpreted as consequence of the sectors policy features and the increasing participation of the market organizations in projects of public-private partnerships.

The last two dimension of relationship analyzed also show distinct pattern of results, even though, in both cases, the average's difference are statistically significant[5] and considerable distance among them in comparison to their overall means, 20% and 28%, respectively. To begin with, it is worth mentioning that academia is more interacted than multilateral institutions and, surprisingly, even stronger related to the federal government than the civil society entities.

Figure 5a and 5b – Interaction with International Organizations and Academia, by policy sector



Source: Governance Project (Ipea/CDDRL)

Once again, the security and citizenship is the most distant sector from this type of relations, whereas the other oscillates in the average's ranks. Although productive development and social/environment are more related to international organizations and academia than the sample's mean. Therefore, the empirical results contradict the *H1g,* in other words, the *policy areas do not have the same level of relationship with these entities.*

Moving to the skill's dimension of the governance modes in the policy areas, we also use average of the public servants' perceptions about their organizations' competences and capabilities. The question is: *"Do your organization's civil servants have below? Please rate your level of agreement with the following"* and the answers vary from I strongly agree (5); I agree (4); I do not agree or disagree (3); Disagree (2) and; I strongly disagree (1). Based on it, Table 1 summarizes the frequency means grouped by each policy sectors and the Anova test results as well.

In short, the analysis demonstrates interesting findings as well, even though, less impressive than the ones related to relationship. Four of seven skills show statistically significance, while the means' differences in each competence/capability demonstrate a more homogenous patterns among policy sector than observed in previous dimension.

Table 1 – Frequency Average of Skill, by policy sector

SKILLS	Productive Development	Infrastructure	Core of Government	Security and citizenship	Social and environmental	General	Anova (F test)
Knowledge of public policies in the activity sector	3.44	3.48	3.48	3.21	3.52	3.46	4.8***
Research	3.62	3.34	3.52	3.17	3.4	3.43	11.6***
Public Policy Analysis	3.19	3.21	3.2	2.90	3.17	3.17	4.6**
Leadership	3.23	3.19	3.62	3.2	3.22	3.22	0.5
Conflict management	2.95	3	3.02	3.22	2.94	2.99	3.6 **
Building Interpersonal Relationships	3.2	3.22	3.25	3.17	3.14	3.2	1.2
Communication	3.3	3.3	3.36	3.33	3.23	3.29	1.9

Source: Governance Project (Ipea/CDDRL)

Note: * p-value <0.05, ** p-value <0.01, *** p-value <0.001.

[5] International organizations (F = 7.8, p-value = 0.000) and universities and research institutes (F = 27.2, p-value = 0.000).

Regarding the skills that the policy sector's averages are not statistically significant (leadership, building interpersonal relationship and communication), one plausible answer for this result may lies in the fact that these competences/capabilities are, nowadays, equally needed in every governmental area, despite their specific governance mode. It is also worth mentioning the highest frequency perceived in policy knowledge and research. In the latter, the best scores come, exactly, from the sectors that are more connected to the universities and research institutions (figure 5b), i.e., productive development, core of government and social/environmental.

On one extreme, security and citizenship's organizations, generally, seem to have the worse view of their skills. On the other, CoG leads or holds the second place in all types of competences/capabilities. In the first three skills listed, related to analytical competences, the results are in accordance with the literature (Cavalcante and Lotta, 2015), since demonstrate that most of the core of government's units have the most professionalized and qualified careers in Brazil, such as the finance and planning ministries and general attorney's office. Furthermore, CoG also stands out in the other four skills, which are closer and necessary for the relationship dimensions. In this sense, the findings are also expected, considering that this sector has communication and coordination of the Executive branch its essential functions of, which naturally demands such capacities (Cavalcante and Gomide, 2019).

FINAL REMARKS

The paper aimed at investigating how diverse governance settings can be and in which extent they would require different bureaucratic capabilities. In order to advance in the literature of modes of governance (Bouckaert, Peters and Verhoest, 2010; Howlett and Ramesh, 2015), the inquiry analyzes the distinct kinds and degrees of relations that state actors and organizations establish with other stakeholders and also how bureaucratic skills are employed by different policy sectors. Thus, the study explores the data provided by a comprehensive survey with federal civil servants, in a democratic and emerging country, Brazil.

Hence, by using descriptive analysis and running Anova tests, the paper empirically tested some hypotheses, previously discussed with the governance and public policy literature. The table 2 summarizes the main results.

Table 2 – Hypoteses tested

Hypoteses	Confirmation
H1: The modes of governance, measured by frequency and characteristics of bureaucrat's relationships, vary according to policy sectors.	Yes
H1a. The core of government, due to its unique coordination functions, tend to interact more frequently with the Executive organizations and with Congress than other policy sectors.	Yes
H1b. Considering the recent empowerment of the Judiciary and the Control Bodies and their importance in decision-making, all policy sectors have the same level of interaction with these actors.	No
H1c. Due to the legal framework and the federative dynamics, the security and citizenship ministries have more relationship with state governments.	Yes
H1d. The social and environmental sector are more related to municipalities, which are responsible for implementing policies.	Yes
H1e: The ministries of social and environmental sectors have relationship that is more frequent with civil society organizations considering the participative institutions to which they belong.	No
H1f. The productive development and infrastructure tend to be more interactive with private sector organizations.	Yes
H1g. All policy sectors have the same level of relationship with international organizations and the academia.	No
H2: Different modes of governance require different bureaucratic skills.	Yes

Source: Author's elaboration.

Above all, the findings help to confirm the theoretical assumption grounded in the literature that different policy sectors normally operate in distinct modes of governance. As demonstrated in the statistical analysis, each sector functions in specific types of relationships with different organizations and stakeholders. In short, the results confirmed that the core of government's ministries is characterized by intense relationship with other federal organizations and the legislative *(H1a)*. On the contrary, the hypothesis that all policy sectors would maintain the same level of relationship with bodies of control and justice system *(H1b)* as well as university and international organizations *(H1g)* were not proved. In the first cases, security and citizenship organizations are quite more connected, while as regards to academia and multilateral agencies the highlight goes to productive development sector.

Regarding the federative dynamics, as expected due to the constitutional policy obligations, the security and citizenship sector has more relations with state level *(H1c)* and social and environmental ministries demonstrate a stronger connection with municipalities *(H1d)*. The latter, however, surprisingly, does not operates an intense degree of relationship with non-governmental organizations and participative institutions, at least the Anova test did not show significance to confirm what would be expected *(H1e)*. Quite the opposite, productive development and infrastructure sectors are differentiated by their intense relations with the market organizations *(H1f)*.

Furthermore, the inquiry's hypothesis 2, which reinforces the premise that each policy sector has its own mode of governance, based on specific bureaucratic and organizational skills, is also confirmed. However, not all types of competences/capabilities equally variate and some sectors seemed to be more skillful than others were.

These analyzes contribute to the existing literature in two ways. First, by showing how non-developed and non-OECD country, governance has also different modes in complex and dynamic government framework. Although, Brazil has experienced processes of transformation similar to other nations, its particular institutional arrangement is important to explain how modes of governance are adopted in each sector. This brings to the second contribution: to advance in the analysis that modes of governance vary between sectors and that this variation has to be explained by the dynamics of the sectors. Even though these findings bring new contributions to the field, they also have limitations and open space for new agendas of research.

As future research agenda, on strategy could be testing the same hypotheses in different countries or level of government. A second subject might be to analyze how these modes of governance are operated through different policy and coordination instruments. As already discussed in the literature, modes of governance function employing specific instruments (Alexander, 1993; Bouckaert, Peters and Verhoest, 2010; Howlett and Ramesh, 2015) and the focuses can be investigated in different policy sectors For this purpose, it would be recommended to deepen in a more qualitative approach.

REFERENCES

ABERS, Rebecca N. Conflitos, mobilizações e participação institucionalizada: a relação entre a sociedade civil e a construção de grandes obras de infraestrutura. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2231).

ABRUCIO, F. L.; GRIN, E. Quando feds e locals não falam a mesma língua: uma análise sobre dissonâncias na cooperação federativa. Cadernos Ebape. Br (FGV), v. 15, p.18-28, 2017.

ABRUCIO, FERNANDO; GRIN, E. Qué decir de las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas?. Revista del CLAD Reforma y Democracia, v. 70, p. 20-35, 2018.

ALESSANDRO, M.; LAFUENTE, M.; SANTISO, C., The role of the Center of Government. *A literature Review. Inter-American Development Bank*. Technical Note, n. 581, Washington: IDB, 2013a;

_____. Strengthening the center of government in Latin America and the Caribbean. Inter-American Development Bank. Technical Note, n. 591, Washington, 2013b.

ALEXANDER, E. R. Interorganizational coordination: theory and practice. Journal of Planning Literature, v. 7, n. 4, 1993.

ARANTES, R. Rendición de cuentas y pluralismo estatal en Brasil: Ministerio Públicoy Policía Federal. Desacatos (CIESAS), v. 49, p. 1, 2015.

ARRETCHE, Marta. Quando instituições federativas fortalecem o governo central?. Novos Estudos CEBRAP (Impresso), p. 39-57, 2013.

AVELINO, D; ALENCAR; J.; COSTA, P. Colegiados Nacionais de Políticas Públicas em Contexto de Mudanças: equipes e apoio e estratégias de sobrevivência. Texto de Discussão 2340, Ipea, 2017.

AVRITZER, L. A Participação Social no Brasil Democrático. In: Lúcia Avelar; Antônio Otávio Cintra. (Org.). *Sistema Político Brasileiro.* 3ed, 2014. HOCHMAN, G. e FARIA, C. A. *Federalismo e Políticas Pública.* Editora Fiocruz: Rio de Janeiro, 2013.

BARBOSA, L.; CARVALHO, E. Ativismo Judicial: Entre O Mito e a Juristocracia Velada. Política Hoje (UFPE. Impresso), v. 25, p. 07-20, 2016.

BICHIR, R. Novas agendas, novos desafios: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. Novos Estudos CEBRAP, 35(01), 104-137, 2016.

BICHIR, R.; BRETTAS, G.; CANATO, P. Multi-level governance in federal contexts: the Social Assistance Policy in the City of São Paulo. Brazilian Political Science Review, v. 11, p. 1-28, 2017.

BOUCKAERT, G.; PETERS, G.; VERHOEST, K. Coordination: What Is It and Why Should We Have It? In BOUCKAERT, G.; PETERS, G.; VERHOEST, K. The

Coordination of Public Sector Organizations. Palgrave Macmillan, London, p. 13-33, 2010.

BOVAIRD, T.; LÖFFLER, E. (Eds.). *Public management and governance.* London, Routledge, 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo. Brasília: TCU, 2016.

CAPANO, G.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. (Eds.). Varieties of governance: Dynamics, strategies, capacities. Berlin. Springer, 2015.
CARVALHO, E. Judicialização da Política no Brasil: controle de constitucionalidade e racionalidade política. Análise Social, v. XLIV, p. 315-335, 2009.

CARVALHO, E.; LEITÃO, N. O poder dos juízes: Supremo Tribunal Federal e o desenho institucional do Conselho Nacional de Justiça. Revista de Sociologia e Política (UFPR. Impresso), v. 21, p. 13-27, 2013.

CARVALHO, E.; SANTOS, M. L.; GOMES NETO, W.; BARBOSA, L. Judicialización de la Política y Grupos de Presión en Brasil: intereses, estrategias y resultados. América Latina Hoy, v. 72, p. 59, 2016.

CAVALCANTE, P.; GOMIDE, A. O Presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo (orgs.). Brasília: Ipea, 2019.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. Do Insulamento Burocrático à Governança Democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília: Ipea, Enap, 2018.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação. Escola Nacional de Administração Pública (Enap): Brasília, 2015.

CAVALCANTE, P.; CARVALHO, P. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. Revista de Administração Pública, 51(1), 1-26, 2017.

CAVALCANTE, P. Elections and local government performance in Brazil. Organizações & Sociedade, 24(83), 580-5992017.

CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. (). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public administration review, 67*(6), 1059-1066, 2007.

CONSIDINE, M. (2001) Enterprising States. The Public Management of Welfare-to- Work, Cambridge, University Press, U.K.

COSTA, B.; OLIVIERI, C.; TEIXEIRA, M. Participação, eficiência e accountability no Brasil: desafios administrativos, políticos e institucionais. Cadernos EBAPE.BR (FGV), v. 14, p. 672-675, 2016.

DE PAULA, J.; PALOTTI, P.; CAVALCANTE, P.; ALVES, P. Burocracia Federal de Infraestrutura Econômica: reflexões sobre capacidades. Brasília: Enap, Ipea, 2017.

FILGUEIRAS F. Governance, Brazil. In: Farazmand A. (eds) *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance.* Springer, 2019.

_____. Indo Além do Gerencial: A Agenda da Governança Democrática e a Mudança Silenciada no Brasil. Revista de Administração Pública, v. 52, n. 1, p. 71-88, 2018.

FUKUYAMA, F. What is governance?. *Governance, 26*(3), 347-368, 2013.

Gomide, A. D. Á., & Pires, R. (2014). Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. Ipea.Brasília

GOMIDE, A. D. Á., & Pires, R. (2014). *Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas.* Brasília. IPEA.

GOMIDE, A.; PEREIRA, A. K. Infrastructure Policy, Brazil. In FARAZMAND, A. (ed.), Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance, 2019.

GREVE, C.; LÆGREID, P.; RYKKJA, L. (Eds.). *Nordic administrative reforms: Lessons for public management.* Springer. Palgrave Macmillan, 2016.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. The two orders of governance failure: Design mismatches and policy capacity issues in modern governance. *Policy and Society, 33*(4), 317-327, 2014.

LANGE, P. Peter P.J. DRIESSEN, Alexandra SAUER, Basil BORNEMANN & Paul BURGER (2013) Governing Towards Sustainability—Conceptualizing Modes of Governance, Journal of Environmental Policy & Planning, 15:3, 403- 425,DOI: 10.1080/1523908X.2013.769414

LE GALÈS, P. Urban policies in Europe: what is governed?. The new Blackwell companion to the city. In: BRIDGE, G.; WATSON, S. (Eds.). *The new Blackwell companion to the city.* Wiley-Blackwell, 2011.

LEVI-FAUR, D. From "big government" to "big governance". In: LEVI-FAUR, D. (Ed.). (2012). *The Oxford handbook of governance.* Oxford University Press, 2012.

LODGE, M.; GILL, D. Toward a new era of administrative reform? The myth of post- NPM in New Zealand. *Governance, 24*(1), 141-166, 2011.

LOTTA, G.; FREITAS, M. Análise dos Arranjos de Coordenação Federativa dos Núcleos de Governo de 2003 a 2014. In CAVALCANTE, P.; GOMIDE, A. O Presidente e seu Núcleo de Governo. Brasília. IPEA, 2019.

O'FLYNN, J.; BLACKMAN, D.; HALLIGAN, J. (Eds.). *Crossing boundaries in public management and policy: The international experience.* Routledge, 2013.

OLIVIERI, C.; LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M.; ABRUCIO, F. Control and Public Management Performance in Brazil: Challenges for Coordination. International Business Research, v. 8, p. 181-190, 2015.

OSBORNE, S, Zoe RADNOR & Kirsty STROKOSCH (2016) Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment?, Public Management Review, 18:5, 639-653, DOI: 10.1080/14719037.2015.1111927

PETERS, B. G. Concepts and theories of horizontal policy management. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Eds.). Handbook of public policy. Thousand Oaks, California: Sage Publications, 2006.

_____. Pursuing horizontal management: the politics of public sector coordination. Lawrence: University Press of Kansas, 2015.

PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília: Ipea, Enap, 2018.

PIRES, R. Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011.

POLLITT, C. 'Simply the best? The international benchmarking of reform and good governance'. In PIERRE, J.; INGRAHAM, P. (eds.) Comparative administrative change and reform: lessons learned, Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press, 2010.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. Public management reform: A comparative analysis of NPM, the Neo-Weberian State, and New Public Governance, 2011.

RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. *Political studies, 44*(4), 652-667, 1996

TREIB, O, Holger BÄHR & Gerda FALKNER (2007) Modes of governance: towards a conceptual clarification, Journal of European Public Policy, 14:1, 1- 20, DOI: 10.1080/135017606061071406

VAZ, A. Modelando a participação social: uma análise da propensão à inserção em instituições participativas. Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, n. 10, Apr. 2013.

WU, Xun, et al. The public policy primer: Managing the policy process. Routledge, 2017.

APPENDIX

Table 3 – Descriptive Statistics of Relationship's Means, by policy sector

Relationship	Productive Development	Infrastructure	Core of Government	Security and citizenship	Social and environmental	General	Anova (Prob>F)
Other organizations or agencies linked to my ministry	2.68	2.81	3.18	3.10	2.82	2.89	11.4***
Other ministries or organizations linked to others ministries	2.31	2.46	2.65	2.61	2.26	2.43	9.9***
Members of the Legislative branch	1.4	1.53	1.44	1.34	1.34	1.42	5.0***
Members of the Judiciary branch	1.61	1.68	1.82	2.07	1.61	1.71	10.3***
Control and Audition agencies	1.9	1.96	1.89	2.08	1.84	1.91	2.2*
Local governments	1.66	1.74	1.93	1.7	2.05	1.86	11.9***
State governments	1.6	1.67	1.57	1.79	1.83	1.69	7.1***
Private companies	3.1	3.38	2.69	2.49	2.73	2.91	29.1***
International organizations	1.7	1.68	1.48	1.38	1.60	1.59	7.2***
Civil Society organizations	1.87	1.88	1.88	1.75	1.95	1.89	1.5
Universities and Research institutes	2.39	1.98	2.01	1.83	2.46	2.19	24.2***

Source: Governance Project (Ipea/CDDRL)

Note: * p-value <0.05; ** p-value <0.01; *** p-value <0.001.

Table 4 - Policy Sectors and their Ministries

Sector	Department
SOCIAL AND ENVIRONMENTAL	Ministry of Social development (MDS) Ministry of Culture – MinC Ministry of Education (MEC) Ministry of Health (MS) Ministry of Labour Ministry of Sports Ministry of the Environment
INFRASTRUCTURE	Ministry of Mines and Energy Ministries of Cities, Ministry of Transport, Ports and Civil Aviation Ministry of National Integration
PRODUCTIVE DEVELOPMENT	Ministry of Agriculture, Livestock and Food Supply – MAPA Ministry of Tourism Ministry of Tourism, Trade and Industry. Ministry of Science, Technology, Innovation and Communications
CORE OF GOVERNMENT	Presidency Vice Presidency Ministry of Planning Ministry of Finance Civil House Ministry of Foreign Affairs – MRE Ministry of Transparency and the Comptroller General
SECURITY AND CITIZENSHIP	Ministry of Justice and Public Security Ministry of Defense Ministry of Human Rights

ARRANJOS INSTITUCIONAIS DO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL AO IDOSO EM PORTO ALEGRE: OFERTA E REGULAÇÃO REALIZADAS PELA PREFEITURA MUNICIPAL E SPAAN

Gianna Vargas Reis Salgado Dias (UFRGS)

RESUMO

O estudo analisa os arranjos institucionais de proteção social que articulam prefeitura municipal e entidades filantrópicas prestadoras de serviços socioassistenciais a indivíduos e grupos em vulnerabilidade social, inseridos na gestão e implementação da política municipal de assistência social. O foco do trabalho é o acolhimento institucional de longa permanência a idosos, serviço existente em Porto Alegre. Pretendeu-se examinar como estão estruturados tais arranjos, qual a atuação das principais instituições (públicas e privadas sem fins lucrativos) componentes, a configuração das relações entre os envolvidos, quais as consequências da implantação do SUAS sobre as instituições gestoras e provedoras e suas interações. Foram utilizados dados secundários, análise documental e entrevistas semiestruturadas com gestores da Fundação de Assistência Social e Cidadania da Prefeitura Municipal e da Sociedade Porto Alegrense de Auxílio aos Necessitados. Sabe-se, até o momento, que as relações, funções e práticas entre/destas instituições mudaram, em alguns aspectos porém, a histórica conformação do *mix* público-privado ainda se faz presente no cotidiano local da prestação do serviço de acolhimento institucional ao idoso.

Palavras-chave: Arranjos institucionais. Proteção social. Acolhimento institucional a Idosos.

INTRODUÇÃO

As sociedades adotam diferentes estratégias políticas e sociais para que indivíduos e grupos logrem bem-estar ao longo de suas vidas. Uma das formas é o desenvolvimento de políticas sociais que possam incidir sobre situações desiguais (renda, saúde, emprego, educação, etc), assim como atender questões sociais em constante mudança (aumento da longevidade, mudança na estrutura das famílias, queda da fecundidade, entre outras) na vida das pessoas, para que estejam protegidas socialmente (ERSKINE, 2003). A partir do final do século XIX, alguns países passaram a regular serviços de interesse público ofertados pelo mercado, pelos governos e por entidades caritativas, (DRAIBE; RIESCO, 2011; FARIA, 2007) assim, começaram a ser arquitetados sistemas de proteção social, os quais são compostos por políticas sociais[1] setoriais[2], concebidas como direito social, diferenciadas em cada país: inicia-se, então, o desenvolvimento dos Estados de Bem-Estar Social (EBS). Na América Latina, o modelo de provisão e proteção social também foi e é conformado como um *mix* público-privado (CECCHINI *et al.,* 2015) de instituições, processos e regras. Segundo Filgueira (2015), é necessário que as análises das políticas sociais focalizem tal *mix* de provisão de bem-estar, pois nem sempre o Estado estará atuando sozinho e de forma integral na produção de bens e serviços.

[1] Vale lembrar que "política social" é um conceito genérico sobre diferentes bens e serviços que visam atender as necessidades sociais dos indivíduos. Portanto, não é sinônimo de "Estado de Bem-Estar Social", uma vez que esse termo foi criado para que estudiosos representem um período histórico (FARIA, 2007).

[2] As políticas sociais são setoriais uma vez que cada uma delas pode corresponder a áreas específicas de ação social como, educação, saúde, previdência, assistência social, etc (IPEA, 2009).

A assistência social, como campo estratégico de proteção social, historicamente no Brasil está conformada para a elaboração, gestão e implementação de serviços, programas e benefícios socioassistenciais voltados a indivíduos e grupos sociais que se encontram em diferentes e combinadas situações de vulnerabilidade social e econômica. Para a ocorrência de tais ações há a articulação entre variadas instituições (entidades) de assistência social privadas sem fins lucrativos, oriundas de grupos religiosos, comunitários, empresarias, entre outras categorias, e o Estado (governos federal, estadual e municipal). Enquanto as entidades privadas sem fins lucrativos executam o serviço socioassistencial, ao acolher, cuidar e até mesmo administrar tais ações, o Estado financia parte dos recursos financeiros, normatiza e regula a política de assistência social (SPOSATI; FALCÃO; TEIXEIRA, 1989; MESTRINER, 2008). Um dos serviços socioassisteciais que tem sido crescentemente demandado no país é o serviço de acolhimento institucional ao idoso, executado por Instituições de Longa Permanência para Idosos (Ilpis). O contexto de tal demanda é composto pelos seguintes eventos: transformações atuais ocorridas na composição e no papel da família brasileira e a transição demográfica da população, crescimento da população idosa e o próprio envelhecimento dessa população (pessoas que se encontram incapacitadas de exercer uma ou mais atividades da vida diária (AVDs). Juntamente a esses eventos, condições socioeconômicas - que persistem na contemporaneidade - de pobreza (especialmente a falta de renda), abandono, negligência, dentre outras, há muito tempo são razões e demandas para a institucionalização das pessoas idosas em entidades privadas sem fins lucrativos, principalmente de caráter filantrópico. Justamente são as Ilpis filantrópicas que atualmente foram integradas à rede socioassistencial preconizada e organizada pela política de assistência social, assim, essas entidades possuem as seguintes funções: acolhida permanente - moradia -, cuidado diário e básico de higiene, alimentação e vestuário e alguns cuidados terapêuticos como, medicamentação e visitas médicas esporádicas - a depender do grau de intersetorialidade entre a rede de assistência social com a de saúde (CAMARANO, 2016).

O município de Porto Alegre, desde o começo do século XX, vem construindo arranjos institucionais para o serviço de acolhimento institucional a idosos compostos pela Prefeitura Municipal (e seus órgãos públicos municipais de assistência social, como a Fundação de Assistência Social e Cidadania) e entidades asilares, hoje denominadas Ilpis, como a Sociedade Porto Alegrense de Auxílio aos Necessitados (Spaan), mantida pelo Rotary Clube e criada em 1931. Portanto, o presente estudo - que se insere no âmbito da gestão e implementação da assistência social em nível local - analisa os arranjos institucionais de proteção social responsáveis pela oferta e regulação de tal serviço socioassistencial, pertencente à política municipal de assistência social, voltado a idosos em vulnerabilidade social. Ao longo da pesquisa[3] a questão orientadora foi: como estão estruturados os arranjos institucionais voltados ao serviço de acolhimento institucional ao idoso no município de Porto Alegre? Para respondê-la, foram analisados: a) o papel das instituições públicas e privadas sem fins lucrativos na oferta e regulação do serviço de acolhimento institucional ao idoso; b) o desenvolvimento histórico da relação entre setor público e privado sem fins lucrativos no acolhimento ao idoso, identificando permanências e mudanças ao longo do tempo, c) se eventuais mudanças no *mix* público-privado, e na política de assistência social (em escopo nacional e municipal) repercutiram na forma de prestação e na efetividade do serviço de acolhimento institucional ao idoso em Porto Alegre.

O percurso metodolológico se deu da seguinte maneira. Com a utilização do estudo de caso como método, duas técnicas de coleta de dados foram empregadas, a análise documental e entrevistas semiestruturadas. Com a análise documental, foram coletados dados secundários nos *sites* da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, da Câmara de Vereadores de Porto Alegre (documentos sobre destinação de verbas para as entidades filantrópicas) e da Spaan; bem como no acervo físico dessa última. As entrevistas semiestruturadas foram realizadas com dois (02) gestores públicos da Fundação de Assistência Social e Cidadania e com um (01) gestor social da Spaan, e para as transcrições e a análise das informações das entrevistas foi utilizado o *software* Atlas.ti. Com os obejtivos e percurso metodológico expostos, a seguir serão apresentadas as seguintes seções: proposição de um arcabouço teórico para explicitação e análise de arranjos institucionais de proteção social, especialmente suas funções de oferta e regulação de serviços socioassistenciais, seguindo de contextualizações da política de assistência social e do serviço de acolhimento institucional ao idoso no Brasil e no município de Porto Alegre. Posteriormente, a descrição dos arranjos institucionais do serviço de acolhimento institucional em Porto Alegre, demonstrando as funções e atividades das principais instituições envolvidas, logo após a exposição da forma como tais arranjos se organizam e constroem atividades para a coprodução do serviço de acolhimento institucional e, enfim, as considerações finais.

[3] As exposições, análises e conclusões colocadas neste trabalho são fruto do desenvolvimento da dissertação de Mestrado ainda em curso.

ARCABOUÇO TEÓRICO: CONCEITOS PARA UMA ANÁLISE DE ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE PROTEÇÃO SOCIAL ÀS PESSOAS IDOSAS

Para a investigação e análise dos arranjos institucionais público-privados de oferta e regulação do serviço de acolhimento institucional os seguintes conceitos foram mobilizados e organizados. A primeira parte traz a questão e conceitualização do segmento idoso, processo de envelhecimento e suas principais demandas sociais. Na segunda parte é explicitada a conceituação de política social, com base na sua construção histórica e contextual brasileira. Em seguida, é demonstrado o conceito de arranjo institucional no campo da produção de políticas sociais, focalizando o *mix* público-privado na política de assistência social. Para a quarta e última parte empreendeu-se o conceito de regulação do setor privado por parte do Estado brasileiro nos últimos anos, focalizando tal atuação no campo da assistência social.

Com o intuito de demonstrar e discutir o desenvolvimento de ferramentas e instrumentos que objetivam dar à proteção social um enfoque universalista de direitos na América Latina, Cecchini et al. (2015), primeiramente, abordam a existência de uma "[...] perspectiva de ciclo de vida sobre os instrumentos e proteção social [...]" (CECCHINI *et al.,* 2015, p. 18, tradução minha)[4], e para isso, discutem o tema da "idade" ou, mais especificamente, a perspectiva do "ciclo de vida". Porém, somada a essa perspectiva, os autores não deixam de adotar a classificação mais recorrente de que na América Latina as pessoas idosas são aquelas que possuem 60 anos ou mais (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2002). Advinda da Sociologia da Idade, aquela perspectiva divide tal ciclo em etapas - a infância, a juventude, a adultez e a velhice. Assim, para além de classificar as etapas através dos anos de vida, os autores incrementam a definição com fatores substantivos como, papeis, vínculos e posições diferentes que os indivíduos possuem em referência ao entorno social, que pertencem e se caracterizarão de forma variada em cada etapa. Na etapa da velhice, três principais características as define: queda gradativa na participação ativa da vida laboral, aumento da necessidade de assistência à saúde e aumento da dependência (CECCHINI *et al.,* 2015). Contextualmente e atualmente, o crescimento da população idosa é um fenômeno visível em âmbito mundial, nacional e local. Estima-se que no período entre 1970 e 2025 haja um acréscimo nessa população (em perspectiva mundial) de, aproximadamente, 694 milhões de pessoas. Portanto, em 2025, mantida a tendência, aproximadamente 1,2 bilhões de pessoas serão idosas (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2002). No Brasil, durante o período de 1991 a 2018 as pessoas idosas representavam 7,3% e 9,22%, respectivamente, do total da população do país (CAMARANO; KANSO; FERNANDES, 2016; IBGE, 2019) e a cidade de Porto Alegre, entre os anos de 1991 e 2010, não somente acompanhou a tendência de crescimento da população idosa no nível nacional, mas apresentou uma proporção maior de pessoas idosas, com percentuais de 10,16% e 15,04% (PORTO ALEGRE, 2016).

O envelhecimento da população que se acelera no Brasil é fruto das altas taxas de fecundidade nos anos de 1950, do aumento da expectativa de vida e da redução da mortalidade iniciada também àquela década e que seguiu decaindo até o final do século XX. A partir de 1970 as taxas de fecundidade começam a decair em ritmo acelerado paralelamente a mudanças sociais importantes como, as transformações nas estruturas das famílias. As mulheres passaram a ter maiores níveis de escolaridade, a integrar de forma mais intensa o mercado de trabalho e, assim, modificou-se seu papel social tradicional de cuidadoras[5] em tempo integral daqueles que necessitam de auxílios (IPEA, 2008). Agregando-se a esse contexto, o processo de envelhecimento está permeado por vulnerabilidades e riscos associados às características da etapa da velhice, os quais definem o modo de vida dos idosos - dependência para o manejo de atividades básicas de suas vidas diárias - e expõem as necessidades de serviços de proteção social, em especial serviços em saúde. Segundo Cecchini *et al.* (2015), na América Latina, há uma demanda crescente por sistemas de cuidado formal aos idosos, oferta crescente de uma provisão privada de cuidado e ainda a escassa oferta de serviços públicos em um sistema de proteção social para, justamente, as pessoas idosas em situação de vulnerabilidade social e econômica.

Segundo Castro (2012), a política social busca alcançar proteção e promoção sociais, para atender direitos sociais existentes e situações adversas de riscos, vulnerabilidades e condições sociais que acometem indivíduos, famílias e grupos. A proteção social, como um "subtipo" de política social, que é pertencente à seguridade social, tem como objetivo diminuir e até mesmo fazer inexistir situações de vulnerabilidade social e econômica como, abandono, exclusão, violência, insuficiência de renda e necessidades em saúde. Políticas, programas e serviços da assistência social, previdência social e saúde, portanto, são formuladas e implementadas. Diferentemente da saúde, a qual destina-se a todos os cidadãos - caráter universal, e da previdência social, que assegura renda aqueles que contribuíram financeiramente, a assistência social focaliza suas ações a segmentos da população que se encontram em situações de vulnerabilidade social e econômica - aqueles que necessitarem dela sem contribuição direta (SPOSATI; FALCÃO; TEIXEIRA, 1989). Na América Latina existem arranjos institucionais compostos por organizações públicas e privadas - Estado, empresas, ONGs, entidades filantrópicas - as quais se articulam para a provisão de recursos e serviços concernentes à proteção social, especialmente à assistência social. A atuação estatal transcende a provisão dos serviços, na medida em que abrange o financiamento e a regulação das atividades exercidas pelas entidades privadas sem fins lucrativos.

[4] No original: "[...] perspectiva de ciclo de vida sobre los instrumentos de protección social [...]".

[5] Apesar das mudanças que vêm ocorrendo na vida social das mulheres brasileiras - entrada massiva no mercado de trabalho, presença constante nos espaços de educação e profissionalização, entre outros -, essas continuam a ser as principais agentes de cuidados informais e familiares (CAMARANO; MELLO, 2010).

Por arranjo institucional que objetiva gerar proteção social, - aqui exemplificada pelo serviço de acolhimento aos idosos - compreende-se o conjunto de instituições públicas e privadas que se relacionam em um determinado contexto conformando processos e regras para a promoção de bem-estar e proteção social (GOMIDE;PIRES, 2013; MANNING;LAND, 2003). O conceito de arranjo institucional é aplicado em outros estudos para agregados que envolviam o Estado e empresas privadas, voltados para a área industrial (GOMIDE; PIRES, 2013). Neste trabalho estende-se tal conceito para abarcar as relações de/entre órgãos estatais e entidades privadas sem fins lucrativos no desenvolvimento da assistência social em âmbito municipal. Especificamente, utiliza-se o termo "arranjos institucionais de proteção social", ao se aproximar, também, dos conceitos utilizados por Manning (2003) e Land (2003) para a explicação de como se pode lograr bem-estar social em diversos países: no intuito de atender necessidades de indivíduos e grupos, assim como resolver problemas sociais, arranjos sociais compostos por Estado, família/amigos, mercados e ONGs, os quais se articulam de diferentes formas na alocação de recursos (dinheiro, cuidado ou serviços). Esses dois últimos autores já apontavam em suas pesquisas que no final do século XIX, principalmente no Reino Unido, iniciou-se uma preocupação pela regulação de serviços e atividades prestados pelo mercado e pelas instituições privadas sem fins lucrativos, especialmente quando havia financiamento por parte do Estado.

Segundo Ribeiro (2001), a regulação de uma área específica de política pública focaliza alguns tipos de relações e neste estudo enfatiza-se as relações existentes entre "governo e prestadores privados e semipúblicos" (RIBEIRO, 2001, p. 409), os quais são, também, as entidades de direito privado sem fins lucrativos. A regulação, portanto, consiste em um "[...] conjunto de políticas formuladas para obter resultados superiores do ponto de vista social nas relações internas às estruturas de governo e em sua relação com agentes no mercado" (RIBEIRO, 2001, p. 409). Como forma de demonstrar a operacionalização da regulação, Ribeiro (2001) e Lima (2010), em seus estudos sobre o setor da saúde no Brasil, trazem os denominados mecanismos de regulação como dispositivos desenvolvidos no setor público por órgãos responsáveis por uma área de política pública, como as Secretarias Municipais. Tais mecanismos visam controlar, estabelecer e acompanhar a contratação/conveniamento das instituições prestadoras de serviços (contratos de gestão que descrevem os serviços, fixam e vinculam objetivos e metas a ser alcançados pelos prestadores privados ao pagamento pelos serviços) e o funcionamento dos serviços prestados (fluxo de usuários e vagas disponíveis).

A prestação de serviços e benefícios da assistência social atualmente ocorre a partir da combinação de formas tradicionais e recentes de estabelecimento de relações entre o Estado e entidades filantrópicas de assistência social: ainda permanece a "[...] concessão estatal do financiamento via subvenções e convênios [...] e surge a prática "[...] dos contratos de gestão com organizações sociais (O.S.)" (Couto et al., 2010, p. 94). Segundo as autoras, tal conformação de prestação de serviços socioassistenciais surgiu na ambiência das concepções neoliberais vivenciadas no final dos anos de 1980 e começo dos 1990, especialmente na incursão de implementação da Reforma do Aparelho do Estado pelo governo federal. A partir da década de 1990, a atuação de órgãos públicos municipais consiste na intermediação e regulação das relações com as instituições de assistência social privadas sem fins lucrativos que vêem sua presenças cada vez mais requisitadas e reafirmadas.

CONTEXTUALIZAÇÃO: A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL À PESSOA IDOSA NO BRASIL

Anteriormente à conformação de um sistema de proteção social no Brasil, especialmente no período anterior à década de 1930, a assistência social constituía-se somente como uma forma de ajuda, caridade ou benemerência praticadas por instituições filantrópicas religiosas ou leigas aos indivíduos identificados como pobres, doentes, 'desviados', abandonados, etc. Tal forma de identificação social era imbuída por uma concepção moral de situação e necessidade social - especialmente relacionada à pobreza. O Estado fez-se presente na prática assistencial de forma residual e pontual, uma vez que as situações de pobreza e indigência não eram consideradas como responsabilidades da função pública estatal. A rede de entidades filantrópicas era a única forma de prestação de serviços de cuidados e entrega (via doações) de bens materiais para subsistência aos indivíduos que não possuíam condições de auto-provimento e ao Estado cabia o uso da força repressiva - 'casos de polícia' - e de reclusão daqueles considerados pobres, abandonados e 'transviados' (SPOSATI et al., 1995; MESTRINER, 2008).

A partir de da década de 1930, o Estado passa a ter uma forma diferenciada de atuação na área da assistência social no país. Com a Revolução de 30, então deposição do presidente da República, Washington Luís, e a tomada de posse de Getúlio Vargas, ao país é realizado um planejamento governamental para o desenvolvimento econômico e social - industrialização e regulamentação de uma forma de proteção social - o "[...] intervencionismo estatal no processo de consolidação do capitalismo" (FONTENELE, 2016, p. 68). A relação público-privado da prática em assistência social começa, então, a ser institucionalizada e regulada da seguinte forma: o Estado, através de subvenções - repasses financeiros, ou seja, acesso aos fundos públicos -, reconhecimento e enquadramento jurídico-institucional das entidades filantrópicas formaliza a prática assistencial dessas instituições pertencentes ao âmbito privado como de interesse público e essas responsáveis pela provisão direta dos serviços (MESTRINER, 2008).

As décadas seguintes, até o período de redemocratização do país em 1985, foram lastreadas pela mesma relação público-privado constituída na década de 1930, porém com a criação de alguns poucos órgãos estatais[6] especializados para o "enfrentamento" da "questão social" no país, e caracterizadas por um caráter "[...] centralizador, autoritário, burocrático, clientelista, fragmentado, privatista e ineficaz" (FONTENELE, 2016, p. 79), além do incentivo a práticas, por parte das entidades filantrópicas e estatais, de asilamento de idosos, crianças e pessoas com transtornos mentais. O processo de redemocratização no país iniciado na metade da década de 1980 resultou na elaboração da nova Constituição Federal, em 1988, que dentre as variadas inovações políticas destaca-se a conformação de um sistema de proteção social, baseado em efetivação de direitos políticos e sociais, dentro de uma reestruturação político-administrativa: a descentralização do processo decisório, da implementação e controle das políticas públicas para estados, Distrito Federal e municípios (FONTENELE, 2016; PEREIRA, 1996; IPEA, 2009).

A partir do começo dos anos de 1990, uma nova forma de gestão pública no Brasil vem sendo constituída, especialmente no que concerne na "[...] organização das iniciativas do poder público e da sociedade no acesso aos direitos universais à saúde, à previdência e à assistência social" (PEREIRA, 9 2016, p. 114). A descentralização adotada no Brasil preconizava o deslocamento de responsabilidades públicas e sociais, além de recursos públicos, da União para estados e municípios e desenvolvimento de autonomia principalmente aos dois últimos entes federados (PEREIRA, 1996). Ao longo desse processo, enfatizou-se o protagonismo da esfera local - municipal - em dois aspectos: na elaboração de instâncias de gestão pública, juntamente com a participação da população, para a elaboração, execução e controle dos serviços públicos, assim como na articulação com o setor privado - composto também por instituições sem fins lucrativos - para a provisão, especialmente, de serviços e benefícios da ordem da assistência social[7] (PEREIRA, 1996). Para tanto, o governo federal encarregou-se da elaboração de diversas normativas legais desde o começo dos anos de 1990 que visam estabelecer as diretrizes detalhadas de gestão descentralizada (implementação, regulação, financiamento) da política de assistência social. São elas: a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) - Lei n. 8742/93; a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004; as Normas Operacionais Básicas da Assistência Social (NOBs) de 2005 e 2012 e a Tipificação dos Serviços de Assistência Social de 2009. Verifica-se, portanto, um lento processo de efetivação das legislações que caracterizaram a assistência social (forma a qual ela, a partir da LOAS, deveria ser) como "[...] seara do terreno público e afiançada como direito." (COUTO, 2006, p. 29) executada em um sistema único e universal.

Ao longo de uma década, a partir da conformação da LOAS/93, diversas Conferências nas instâncias federativas debateram a conformação e efetivação da assistência social conforme preconizava a LOAS. Assim, dentre as deliberações, via-se a necessidade de uma maior clareza dos princípios e diretrizes já postos pela primeira normativa, ou seja, apontaram para a demanda de constituição de um sistema único de operacionalização da política de assistência social. O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) tem por objetivo organizar de forma operacional os serviços, benefícios, programas para a efetivação da proteção social: onde eles serão encontrados, quais são seus respectivos públicos-alvo (indivíduos e/ou famílias) e sob quais critérios de acesso, e quais são os modelos de atendimento (PEREIRA, 2007). Os serviços são oferecidos diretamente à população pela articulação entre entidades públicas e privadas (sem fins lucrativos) que formam uma rede socioassistencial de prestação de serviços, divididos de acordo com níveis complexidades de atendimento: a Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE). A primeira fornece serviços que visam atender indivíduos que se encontram em situações de vulnerabilidade social para que os seus vínculos com suas famílias e comunidade não sejam rompidos, portanto não necessitam ser institucionalizados. Na Proteção Social Especial, na qual se inclui o serviço de acolhimento institucional a idosos, a provisão pode ser realizada pelo setor público ou por entidades não-governamentais. Ela direciona-se aos indivíduos que também se encontram em situação de vulnerabilidade social e de exclusão social, e não contam mais com a proteção e o cuidado de suas famílias e, portanto, necessitam de acolhimento e cuidados institucionalizados. Essa modalidade é subdividida de acordo com o "grau" de proteção e cuidado que as famílias ainda - ou não - podem prover: I) Média Complexidade, com serviços destinados aos indivíduos que têm seus direitos violados mas que continuam com vínculo familiar e comunitário, e II) Alta Complexidade, com serviços de garantia de proteção integral aos indivíduos que estão em condições de abandono, negligência, outros tipos de violações de direitos e insuficiência de renda, necessitando serem retirados de seus âmbitos familiares e, assim, sendo acolhidos institucionalmente (BRASIL, 2004).

Das diferentes formas de acolhimento e cuidado às pessoas idosas são os âmbitos familiar e asilar os mais recorrentes no Brasil. As transformações atuais ocorridas na composição e no papel da família brasileira e a transição demográfica da população, especialmente o crescimento da população idosa e o próprio envelhecimento dessa população vêm apontando para a crescente demanda por Instituições de Longa

[6] A Legião Brasileira de Assistência Social (LBA) de 1942, por exemplo, atuava de forma pontual e residual ao doar itens de necessidades básicas a famílias e indivíduos, além de alguns financiamentos a programas de entidades filantrópicas parceiras, órgãos de cunho asilar que perduraram até a década de 1980 como, Serviço de Assistência aos Menores, da década de 1940, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e as Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (FEBEMs) criadas na metade da década de 60 (FONTENELE, 2016).

[7] A autora é bastante crítica quanto à parceria entre Estado e sociedade preconizada pelo processo de descentralização da política de assistência social. O problema dessa parceria seria "[...] de devolver a tradicionais instituições da sociedade civil, como a família e a comunidade local, cuidados diretos junto a crianças, idosos e debilitados, enfermos e deficientes, como acontecia há 50 anos atrás" (PEREIRA, p. 83, 1996).

Permanência para Idosos[8] (CAMARANO, 2016; CAMARANO e BARBOSA, 2016), as quais são espaços organizados para o cuidado a pessoas idosas que possuem os três diferentes graus de dependência, e em especial o grau três, o qual é composto por pessoas que se encontram incapacitados de exercer praticamente todas as atividades da vida diária (AVDs). Uma vez que as Ilpis fazem parte da rede socioassistencial, elas compõem a política de assistência social organizada a nível local (segundo normas, leis, outros dispositivos formais) pelo SUAS, assim, possuindo funções e em constante relação para com órgãos públicos municipais para a prestação do serviço de acolhimento institucional. Portanto, o serviço pertence ao nível Proteção Social Especial de Alta Complexidade, uma vez que as pessoas idosas ingressantes estariam experenciando situações de negligência, abandono, vulnerabilidade econômica, graus de dependência para as AVDs (esses aspectos podem ocorrer conjuntamente ou não) e vínculos familiares e comunitários rompidos.

Conforme já exposto nesse trabalho, órgãos públicos, especialmente municipais, que podem ser secretarias municipais ou fundações públicas (pessoa jurídica de direito público), estabelecem relações não somente com as entidades de assistência social, mas também com outros órgãos como, conselhos muicipais de representação e participação (como o Conselho Municipal do Idoso) e o Ministério Público, que está responsável pelo recebimento de casos de negligência, abandono e violência aos cidadãos e encaminhamento para os serviços públicos competentes. Para a ocorrência do serviço de acolhimento institucional, portanto, complexos arranjos institucionais de proteção social foram conformados ao longo do tempo e esses dependem da localidade, do município.

ARRANJOS INSTITUCIONAIS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL AO IDOSO EM PORTO ALEGRE

No nível local do país, desde a década de 1930 até final dos anos de 1980, a relação público-privada do/no campo de assistência social foi um reflexo, de certa forma, daquela existente em nível federal. Tal conformação pode ser encontrada na cidade de Porto Alegre. Entre as décadas de 1930 a 1970, as funções e práticas da Prefeitura Municipal de Porto Alegre no campo da assistência social eram bastante restritas e incrementais: consistiam em repasses de recursos financeiros - subvenções - estipulados e aprovados através de Decretos e Leis de iniciativa dos poderes executivo e legislativo; declaração, através de Leis, a inúmeras entidades e organizações do campo assistencial e educacional como de "utilidade pública", como forma para o estabelecimento de uma relação para com a Prefeitura, consequente repasse de recursos; e não houve um órgão específico e especializado em assistência social para tratar das então poucas funções da Prefeitura, uma vez que durante quarenta anos, foram as Secretarias de Saúde e Serviço Social[9] e a de Educação e Cultura os órgãos que "revezaram" tanto as concessões de subvenções, quanto a nomeação de entidades como de "utilidade pública"[10].

A partir do final da década de 1970, a Prefeitura começa a estruturar um único órgão governamental voltado a administrar as atividades de assistência social e lazer praticadas pela ação comunitária no município. Assim, centros comunitários foram criados em bairros e regiões de Porto Alegre, em que o auge de criação de tais espaços ocorreu até metade da década de 1970. Nessa época, percebeu-se a necessidade de estabelecimento de uma relação entre a Prefeitura e os Centros de Comunidade[11](PORTO ALEGRE, 2018). Em 1977, portanto, foi criada a Fundação de Educação Social Comunitária (FESC) através da Lei Municipal n° 4.308, a qual tinha o objetivo de "[...] promover e desenvolver a Educação Social, Comunitária e administrar os Centros de Comunidade[12] e Esportivos e equipamentos similares" e a Presidência era exercida pelo Secretário Municipal de Educação e Cultura.

[8] De acordo com Camarano (2016), não há consenso na literatura e nas legislações (especialmente as redigidas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)) sobre a conceituação das Ilpis, especialmente devido à vinculação entre tipos de serviços à disposição com a natureza jurídica das entidades (as privadas com fins lucrativos fornecem serviço médico e terapêutico e as filantrópicas, em sua maioria, somente serviço de acolhida das necessidade básicas). Para a autora, inclusive há "[...] referências indiscriminadamente a Ilpis, casas de repouso e asilos" (CAMARANO, 2016, p. 484).

[9] As atribuições da Secretaria Municipal de Saúde e Serviço Social foram criadas pela Lei N° 2.62/1963.

[10] Análises feitas a partir de Decretos e Leis municipais referentes a concessões de subvenções financeiras realizadas pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre a diversas entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos. A fonte de coleta de tais documentos foi o Sistema Integrado de Referência Legislativa (SIREL) da Procuradoria Geral do Município.

[11] Os equipamentos de prestação de serviços de responsabilidade da FESC eram os seguintes: Centros de Comunidade: Centro de Comunidade do Bairro Ipiranga, Centro de Comunidade do Parque Madepinho, Centro de Comunidade da Vila Nova Restinga, Centro de Comunidade da Vila Floresta, Centro de Comunidade da Vila Elisabeth, Centro Esportivo 1° de Maio, Centro Esportivo Vila Ingá, Centro Esportivo George Black e Centro Social Vila MAPA (PORTO ALEGRE, 1977).

[12] Tais equipamentos eram considerados pela legislação do município como patrimônio da FESC.

Após praticamente 20 anos, dois acontecimentos proporcionaram uma importante mudança institucional no campo da assistência social no município: em agosto de 1993 ocorreu a I Conferência Municipal de Assistência Social da Cidade de Porto Alegre, momento em que foram deliberadas e aprovadas a necessidade de elaboração de um plano municipal de assistência social, a criação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), criação do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) e as Comissões Regionais de Assistência Social (CORAS) (PORTO ALEGRE, 2018); em 1994, através da Lei Municipal n° 7.414, o órgão passou a formular e implementar a política de assistência, deixou de estar subordinado à Secretaria Municipal de Educação e Cultura e passou a ter sua presidência nomeada pelo Prefeito Municipal. Os próximos pontos de mudança institucional e da estrutura organizacional da Prefeitura para a gestão da assistência social no município foram a elaboração e implementação de legislações e instrumentos de gestão municipal. Em 1995 foi sancionada a Lei complementar n° 352, a qual regulamenta a política de assistência social no município: dispõe sobre a finalidade da assistência social (direito do cidadão, dever do Estado em conjunto com entidades da sociedade civil atendendo às necessidades sociais), a qual se organizará através da descentralização, planejamento e avaliação dos serviços, cria o Fundo Municipal de Assistência Social e o subordina à gestão da FESC, e o Conselho Municipal de Assistência Social. A formulação e regulamentação da política municipal de assistência social, importante salientar, não indica (denominações, objetivos, públicos-alvo, etc) quais seriam os serviços, programas e benefícios[13] a serem coordenados pela FESC. Foi então a partir dos anos 2000 que a FESC retoma os processos de seu próprio reordenamento organizacional: através da Lei Municipal n° 8.509/2000, a FESC passou a ser denominada Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC), incorporando as atribuições postas pela Lei n° 7.414 de 1994. Entre os anos de 2005 e 2008, a FASC realizou modificações em sua estrutura organizacional - quadro e capacitação de funcionários - e na gestão municipal para que o município pudesse aderir à categoria de "gestão plena" da política de assistência social[14] e então começasse a regulamentar o SUAS, de acordo com a PNAS/2004, a NOB/SUAS/2005 e a NOB-RH/SUAS/2006 (FARIAS, 2014; MARTINELLI, 2011). Atualmente, a estrutura organizacional da FASC responsável pela coordenação do financiamento, dos serviços e benefícios, e da relação para com as entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos está composta por sete (07) setores principais, em que cada um possui coordenadorias responsáveis pela gestão das funções as quais são de atribuição do órgão municipal.

Para esse trabalho, dois (02) setores ("Diretorias") são de especial importância (os quais são responsáveis pela formalização, financiamento, coordenação e regulação do serviço de acolhimento institucional à pessoa idosa). A "Diretoria Técnica" da FASC é responsável pela garantia de execução dos serviços, programas e benefícios socioassistenciais à população beneficiária os quais serão geridos pelas Coordenadorias de Proteção Social Básica, de Proteção Social Especial de Média Complexidade, de Proteção Social Especial de Alta Complexidade, de Gestão de Benefícios e do Cadastro Único, de Monitoramento e Gestão da Informação, e de Alimentação e Nutrição. A "Coordenadoria de Proteção Social Especial de Alta Complexidade" articula com as Ilpis as ações cotidianas para a ocorrência do serviço de acolhimento institucional, mobilizando gestores públicos e sociais, pertencentes às Ilpis e realiza parte da regulação do serviço, ao designar gestores os quais irão realizar visitas técnicas às entidades; já a "Diretoria Financeira" é responsável pela formalização dos convênios entre entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos e FASC e administra o financiamento a ser repassado.

Para melhor visualizar os arranjos institucionais do serviço de acolhimento institucional à pessoa idosa, far-se-á uma descrição dos papeis e atuações da Prefeitura Municipal/FASC e das instituições privadas de assistência social sem fins lucrativos - atualmente denominadas Ilpis, de forma separada e individualizada, na tentativa de resgatar e relatar (mais ou menos entre os anos de 1930 até 2018) suas perfomances (passadas e atuais) no âmbito local da assistência social.

A PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE: COMPETÊNCIAS E ATUAÇÕES QUANTO AO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL À PESSOA IDOSA

O poder público municipal, conforme descrito na seção anterior, ao longo de aproximadamente 80 anos, experenciou diferentes responsabilidades, criou órgãos governamentais e atuou de formas variadas no campo da gestão da assistência social, ou seja, para a ocorrência de serviços socioassistenciais no município de Porto Alegre. As atribuições da Prefeitura Municipal, bem como de seus órgãos governamentais, de financiamento e regulamentação dos serviços, assim como as atuações na gestão municipal dos serviços - no sentido de ampliação de atividades e maior interação para com outras instituições do campo da assistência social - mudaram drasticamente, em alguns aspectos, entre os anos de 1930 a 2018.

[13] À exceção do benefício mensal de um salário mínimo à pessoa com deficiência e à pessoa idosa em situação de vulnerabilidade socioeconômica - anos depois denominado de "Beneficio de Prestação Continuada".

[14] De acordo com a normatização do SUAS, através da NOB/SUAS de 2005, os níveis de gestão da política de assistência social são: União, estados, municípios e Distrito Federal. Nos municípios a gestão pode ser classificada em três níveis (gestão inicia, gestão básica e gestão plena) de acordo com a capacidade e responsabilidade que o órgão gestor das ações socioassistenciais tem para administrá-las. A gestão plena, portanto, ocorre quando o município possui um órgão gestor capaz de administrar os serviços, programas e benefícios das Proteções Sociais Básicas e Especial, alocar juntamente com a União e estados recursos financeiros no Fundo Municipal de Assistência Social, criar o número de CRAS de acordo com o porte do município, dentre outros requisitos (BRASIL, 2005).

Como já demonstrado, o financiamento via subvenções para as variadas entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos era uma das competências e práticas da Prefeitura na assistência social do município. Determinadas entidades asilares, portanto, recebiam recursos financeiros entre os anos de 1960 a 1980, via Decretos e Leis municipais, em que alguns eram de iniciativa do Poder Legislativo ou do Executivo e não especificam a motivação dos repasses e se esses estavam vinculados a determinadas atividades das entidades. A atividade da Prefeitura de declaração de "utilidade pública" a algumas entidades asilares[15] ocorreu de forma espaçada, entre os anos de 1940, 1950, 1980 e 2000, sendo que nos períodos anteriores aos anos 2000 eram as Secretaria de Saúde e Serviço Social e a de Educação e Cultura as responsáveis por tal enquadramento institucional.

Havia uma expectativa de regulação financeira das subvenções através da Decreto-Lei N° 168/1943[16] - prestação de contas e visitas dos órgãos municipais - porém, não foram evidenciados dados que registrassem a efetivação de tal função pública municipal. No entanto, é importante salientar que tais funções previstas pela lei como sendo de responsabilidade da Prefeitura Municipal são relativamente antigas, remontam à década de 1940, indicando a intenção e necessidade de exercício de algum tipo de regulação pública. Porém, nota-se que as funções e atividades da Prefeitura até os anos de 1970, para que as entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos pudessem executar os diferentes e inúmeros serviços assistenciais, além de reduzidas eram iguais para todos os serviços; funções e atividades que somente subsidiavam financeiramente e legitimavam juridicamente as iniciativas das entidades privadas sem fins lucrativos. Portanto, não houveram funções e ações específicas da Prefeitura para o serviço de acolhimento institucional à pessoa idosa naquele período.

Ao que se refere à década de 1970 e, então, à criação da FESC, os dados apontam para o não exercício dessa na gestão do serviço de acolhimento institucional à pessoa idosa juntamente com as entidades asilares até 1993, ou seja, a FESC estava somente responsável pelos equipamentos e serviços que foram considerados pela legislação de sua criação como patrimônio da instituição. Isso demonstra, peremptoriamente, que o início de sua atuação não estava voltada para a gestão da maioria dos serviços assistenciais que existiam no município. A mudança institucional que aponta para uma gestão municipal voltada para administrar, de forma especializada, cada serviço socioassistencial é aquela ocorrida a partir dos anos 2000, momento em que a FESC passar a ser denominada FASC e entre os anos de 2005 e 2008 essa última reestrutura suas instâncias internas e quadros de funcionários para atender às diretrizes do SUAS, para que todos os serviços sejam efetivamente implementados no cotidiano da política de assistência social municipal. Para que o serviço de acolhimento institucional à pessoa idosa seja administrado e implementado, a FASC possui determinadas funções e, assim, criou as seguintes instâncias de gestão (coordenadorias, equipamentos, cargos, etc).

Uma das funções da FASC consiste na elaboração de editais de chamamento público para a execução do serviço de acolhimento institucional ao idoso e posterior "conveniamento" da Ilpi escolhida. De responsabilidade da "Diretoria Financeira" e, mais especificamente, da "Coordenação de Gestão de Convênios", elabora-se um documento de convênio, o qual detalha os objetivos, metas, público-alvo, número de vagas, valores a serem repassados à entidade, obrigações da FASC e da Ilpi, assim como, a supervisão e regulação a ser feita *in locus* do serviço. O "conveniamento", portanto, é a formalização da parceria entre Estado (no caso Prefeitura Municipal, e mais especificamente, a FASC) e entidades pertencentes ao campo social. A oferta do serviço de acolhimento institucional à pessoa idosa, por sabermos da participação das Ilpis, não é somente de responsabilidade do poder público, mas esse, através da FASC, organiza a rede socioassistencial de serviços e benefícios de acordo com os princípios e objetivos do nível de Proteção Social de Média e Alta Complexidade. Inserida na "Diretoria Técnica", a "Coordenação de Proteção Social Especial de Média Complexidade" e a "Coordenação de Proteção Social Especial de Alta Complexidade" organizam a execução, respectivamente, do Centro de Referência Especial da Assisência Social (CREAS) e do próprio serviço de acolhimento institucional à pessoa idosa, acompanhando o ingresso e utilização das atividades por parte dos usuários (no caso do CREAS[17]de identificação e inserção de pessoas e grupos em outros serviços que visam desenvolver atividades voltadas à dimnuição e erradicação das situações de negligência e abandono). A "Coordenação de Proteção Social Especial de Alta Complexidade" está responsável por um equipamento socioassistencial, o "Núcleo de Acolhimento" que: recebe os pedidos (com os relatórios sociais que atestam as vulnerabilidades econômicas, sociais e de saúde) advindos de CREAS, Ministério Público, de serviços da rede de saúde (Unidades Básicas de Saúde e Estratégias de Saúde da Família) e das próprias Ilpis para institucionalização de pessoas idosas; verifica as condições das pessoas de acordo com critérios de elegibilidade e ingresso no serviço (situações de abandono, violência, negligência, insuficiência de renda entre outras), acompanha a disponibilidade e vacância de vagas nas Ilpis conveniadas, assim como acompanha a saída de pessoas idosas do serviço de acolhimento (nos casos em que foi superada alguma vulnerabilidade). Quanto à regulação e supervisão do serviço de acolhimento institucional à pessoa idosa, a "Diretoria Técnica" possui

[15] As entidades asilares contempladas com a declaração de "utilidade pública" foram: Sociedade Porto Alegrense de Auxílio aos Necessitados - SPAAN em 1949, Casa do Artista Riograndense em 1952, Asilo Amparo à Velhice Família Gustavo Nordlund em 1956, Lar da Amizade em 1987 e Casa Lar do Cego Idoso- Associação de Cegos Louis Braille - ACELB em 2002.

[16] Decreto-Lei N° 168/1943 - Regula a cooperação financeira da Prefeitura com entidades destinadas a assistência social ou cultural.

[17] No CREAS, os usuários são encaminhados, de acordo com suas situações de vulnerabilidade social, para os seguintes serviços: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), Serviço Especializado em Abordagem Social, Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviço à Comunidade (PSC), Serviços de Habilitação e Reabilitação a Pessoas com Deficiência através de rede conveniada, Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua - Centro POP - e para Idosos - CID

a instância de "Coordenação de Monitoramento e Gestão da Informação", a qual é responsável por uma equipe técnica de supervisão composta por gestores da FASC com a função de gerenciar as prestações de contas feitas pelas Ilpis que executam o serviço, de realizar visitas técnicas para acompanhamento e reuniões para com os gestores das Ilpis incumbidos do acolhimento das pessoas idosas nas Ilpis. Assim como, nas visitas realizadas, é preenchido "[...] um instrumento e alimentamos um sistema do Ministério do Desenvolvimento Social. O RMA que é o registro mensal de atendimento" (Entrevistado 01, 2019).

AS ENTIDADES PRIVADAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL SEM FINS LUCRATIVOS EM PORTO ALEGRE: FUNÇÕES E ATIVIDADES QUANTO AO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL À PESSOA IDOSA

Dentre os formatos organizacionais de cuidado e acolhimento, conforme já descrito anteriormente, as instituições asilares filantrópicas (que desde o começo do século XXI passaram a ser denominadas Ilpis) foram as principais a desempenharem aquelas funções quando foram/são vivenciadas pelas pessoas idosas diferentes e combinadas situações de vulnerabilidade social e econômica. Grande parte dessas instituições, em nível local como, na cidade de Porto Alegre, foram criadas no século XX, possuem "matrizes" diferentes (religiosa, empresarial, etc) de suas fundações, obtinham e obtém recursos (principalmente financeiros) de diferentes fontes e eram e ainda são heterogêneas quanto à disponibilidade de vagas, ingresso das pessoas idosas, quantidade e tipos de profissionais e de atividades na execução do serviço de acolhimento institucional. A maioria delas possui instituições "por trás" do trabalho de serviço de acolhimento institucional, ou seja, atuando na administração e manutenção das entidades - como no caso da Spaan, em que sua fundação e composição de membros da Diretoria são oriundas do Rotary Clube Porto Alegre, assim, tomando decisões sobre os processos internos da entidade, organizando campanhas de arrecadação de recursos financeiros e em espécie para o funcionamento das atividades as quais a entidade se propõe realizar.

Na cidade de Porto Alegre as principais[18] instituições privadas sem fins lucrativos que se propuseram e se propõe a acolher e cuidar pessoas idosas são as seguintes:

Quadro 1 - Instituições de Longa Permanência para Idosos no município de Porto Alegre

Instituição	Data de Fundação	"Matriz"/"Caráter"	Entidade Mantenedora/ Administradora	Em funcionamento em 2018?
Asilo Padre Cacique	19 de junho de 1898	Religiosa - Católica	N/A	Sim
Asilo Providência	15 de abril de 1931	Religiosa - Católica	Instituto Providência	Sim
Sociedade Porto Alegrense de Auxílio aos Necessitados - SPAAN	21 de agosto de 1931	Societal/Empresarial	Rotary Clube Porto Alegre	Sim
Casa do Artista Riograndense	1949	Societal/Cultural	N/A	Sim
Recanto São Francisco	N/A	Religiosa - Católica	Amparo Santa Cruz Orionópolis	Sim
Asilo Amparo à Velhice Família Gustavo Nordlund	1955	Religiosa - Protestante-Evangélica	Igreja Evangélica Assembleia de Deus	Sim
Lar da Amizade	29 de junho de 1983	Societal	N/A	Sim
Casa Lar do Cego Idoso	31 de agosto de 2000	Societal	Associação de Cegos Louis Braille - ACELB	Sim

Fonte: elaboração própria

[18] Caracterizou-se as entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos que executavam e/ou executam o serviço de acolhimento institucional (Ilpis) contidas no Quadro 5 como as "principais" na cidade de Porto Alegre, neste trabalho, após a análise das Leis e Decretos Municipais que versavam sobre as concessões de subvenções entres os anos de 1960 e 1980 e os registros de entidades que firmaram convênios com a FASC desde 2010 até o presente ano (registros disponíveis no Portal da Transparência e Acesso à Informação da Prefeitura Municipal de Porto Alegre).

O financiamento (repasse de recursos financeiros via órgãos públicos, doações de recursos financeiros e materiais via pessoas físicas e/ou jurídicas, pagamento mensal pelos usuários/residentes, etc) é um dos requisitos para a provisão (contínua e suficiente) de qualquer serviço (tanto privado, integralmente público, quanto público-privado). As Ilpis filantrópicas no município de Porto Alegre contam com diferentes formas de financiamento para a viabilização do serviço de acolhimento institucional às pessoas idosas, dentre as principais estão: doação de roupas, alimentos, móveis, utensílios e materiais para atividades cotidianas internas das entidades; subvenções (entre os anos de 1960 a 1980) e repasses financeiros de fundos públicos municipais; pagamentos mensais oriundos de aposentadorias e do Benefício de Prestação Continuada (BPC) - a partir de 1993 - dos idosos residentes, e doação de recursos financeiros a fundos específicos como, o Fundo Municipal do Idoso (FUMID)[19], regulamentado em Porto Alegre em 2011, em que qualquer pessoa física e jurídica pode doar valores, com dedução no Imposto de Renda e receitas destinadas pela Prefeitura Municipal.

Outro aspecto extremamente relevante das funções e atividades das Ilpis é a disponibilidade e gestão das vagas destinados às pessoas idosas ingressantes. O número de vagas depende tanto da estrutura física quanto dos recursos humanos para o atendimento às pessoas que as ocuparão e ocupam, portanto, determinadas Ilpis terão capacidade maior e outras menor para residentes. Para o período de 1960 a 1980, conforme já relatado, não há documentos relatando a disponibilidade e a gestão das vagas das Ilpis, mas presume-se que tais entidades tinham autonomia total perante elas. Já no segundo período (entre 1990 e 2000) com o advento do "conveniamento" as vagas passam a ser um dos aspectos importantes dos convênios e contratos estabelecidos entre Ilpis e a Prefeitura/FESC/FASC: a depender dos objetivos dos convênios e da estrutura da Ilpi, que irá executar o serviço, as vagas estipuladas podem ser o total disponível ou não, em que determinado número de vagas será destinado às pessoas idosas ingressantes pela rede socioassistencial e o restante gerido somente e conforme as regras da entidade.

Uma breve descrição da Sociedade Porto Alegrense de Auxílio aos Necessitados é necessária para a compreensão da próxima seção. A Spaan, fundada em 1931 e administrada pelo Rotary Clube de Porto Alegre, é uma das entidades de assistência social para acolhimento de idosos mais antigas da cidade de Porto Alegre e atualmente é aquela que possui o maior número de vagas para institucionalização - 152 vagas - e a única Ilpi do município que presta o serviço para pessoas idosas com grau três de dependência. Possui uma estrutura física de três prédios residenciais conjugados e interligados em pavimentos térreo e superior. No setor de alojamentos estão contemplados: cozinha, cabine de manuseio de alimentos, escritório da nutricionista e três restaurantes em locais distintos para melhor atender às alas. Os prédios residenciais estão divididos em Ala das Rosas, Ala das Orquídeas, Ala das Margaridas, Ala dos Cravos e Ala das Tulipas, onde os moradores são distribuídos de acordo com seu grau de dependência. Nessas alas encontram-se os dormitórios, salão de recreação, sala de aula, cultura e inclusão digital, salão de beleza, gabinete de odontologia, consultório médico e enfermagem, sala da psicóloga, sala das assistentes sociais, sala da massoterapeuta, biblioteca e sala de artesanato. Os demais prédios abrigam o setor administrativo, depósito de alimentos, lavanderia e rouparia, depósito de material de limpeza, vestiário do setor de nutrição, manutenção, garagem, capela e lancheria. Quanto aos recursos humanos, atualmente a SPAAN conta com 92 funcionários fazem parte do quadro efetivo na SPAAN no regime da CLT. Os voluntários eventuais e de períodos mais duradouros, aproximam-se de 152 durante o ano.

COPRODUÇÃO DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL À PESSOA IDOSA: FUNÇÕES E PRÁTICAS DO ARRANJO INSTITUCIONAL

Este trabalho vem destacando a importância da análise de arranjos institucionais de proteção social, mais especificamente de um serviço socioassistencial, ao considerar que a prestação desse serviço ocorre essencialmente devido à interação de diferentes instituições, conformando processos de atuações e normativas, que buscam proteger socialmente indivíduos e grupos em situações de vulnerabilidade. A coprodução, de forma concreta, diz respeito à formalização da relação entre Prefeitura Municipal e Ilpi, à forma de financiamento para a subsistência do serviço, à forma de acolhimento e ingresso das pessoas idosas ao serviço e à regulação desse. Portanto, a partir dos dados obtidos até o momento atual de pesquisa, pode-se dizer que no município de Porto Alegre dois arranjos institucionais formaram-se para a coprodução do serviço de acolhimento institucional à pessoa idosa. O primeiro conformou-se entre os anos de 1930 e 1980 e o segundo dos anos de 1990 a 2018.

O processo de coprodução, portanto de interação entre diferentes instituições e formulação de normas e regras, entre os anos de 1930 a 1980 era bastante simplório e limitado, indicando uma performance mais expansiva das próprias Ilpis: a Prefeitura não construira órgãos e normativas específicas para a execução do serviço de acolhimento institucional e os únicos pontos de interação para com a Spaan foi a declaração, através da Lei n° 194/1949, de entidade de "utilidade pública" e as subvenções realizadas entre os anos de 1946 e 1981. Até o momento, não foram obtidos dados que indicassem ou comprovassem a formalização da relação entre Prefeitura e Spaan (documentos como contratos ou convênios) e a atividade de regulação e supervisão, em que o poder público enviaria gestores para a realização de visitas e a Spaan elaboraria prestações de contas. Quanto ao acolhimento e ingresso dos idosos, somente a Spaan possuía essa função e praticava tal procedimento, indicando que a Prefeitura não atuava para eventuais encaminhamentos de pessoas idosas. Uma vez que a Spaan é administrada pelo Rotary Clube, esse indicava pessoas a serem institucionalizadas assim como o ingresso espontâneo de pessoas idosas.

[19] O Fundo Municipal do Idoso, criado pela Lei Complementar n° 444/2000 mas somente regulamentado pelo Decreto n° 17.195 de 2011, é gerido pelo Conselho Municipal do Idoso (COMUI) e destina-se a captação e aplicação dos recursos financeiros doados e destinados para o financiamento exclusivo de programas de assistência e proteção às pessoas idosas.

A partir dos anos de 1990, o arranjo institucional muda radicalmente em determinados aspectos: as instituições do poder público municipal especializaram-se na gestão da política de assistência social, foram criadas normativas de formalização, financiamento, acolhimento e regulação também a partir das normativas federais que regulamentam a política de assistência social especialmente através do SUAS. Com a implementação do SUAS a nível local, as Ilpis, como a Spaan, foram integradas à rede socioassistencial da política de assistência: estão tipificadas como serviço de acolhimento institucional ao idoso assim, fazem parte da Proteção Social Especial de Alta Complexidade, estão subordinadas ao órgão gestor da política de assistência e os recursos financeiros são destinados através do Fundo Municipal da Assistência Social (FMAS). Para que qualquer entidade filantrópica sem-fins lucrativos possa executar algum serviço ou programa socioassistencial, ou seja, ser uma entidade conveniada, essa deve possuir certificado de entidade pública de assistência social, inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), "concorrer" ao Edital de Seleção Pública feito pela FASC e então estar apta a receber recursos financeiros provenientes do FMAS. Até o momento, não se identificou a data de começo da prática de "conveniamento" na FASC, especialmente para com a Spaan. Quanto a essa formalização, a Spaan possui certificado de entidade pública expedida pelo Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, inscrição no CMAS porém, para obter convênio não necessitou "concorrer" aos editais, uma vez que, também, não houve abertura de edital para conveniamento e a execução do serviço de acolhimento institucional ao idoso, segundo um dos entrevistados:

> Se deveria, se abrisse. No modelo que te mostrei, na parceria, mas não fizeram um chamamento público, porquê já tem há muitos anos direto com a instituição, mas a partir de agora sim, se tiver, se mudar essa do governo nacional, se vai ser extinta, o quê que eles vão fazer, vai acabar cento e poucas vagas né, vão ter que fazer um chamamento público (Entrevistado 02, 2019).

A Spaan possui, atualmente, cinco (05) convênios com a FASC e todos possuem, praticamente, a mesma estrutura: cláusulas que dispõem sobre as normas gerais, o objeto (número de vagas/idosos a serem acolhidos), o financiamento, o repasse dos recursos, as obrigações do órgão municipal e da entidade de assistência social, a prestação de contas, as suspensões dos repasses, as denúncias e rescisões e o prazo de vigência. A questão das "metas", que representam o número de vagas a serem disponibilizadas e ocupadas pela entidade, é relevante ser ressaltada no estabelecimento dos convênios, pois o total de vagas da instituição não é ocupado por idosos encaminhados pela rede socioassistencial,

> Mas a maioria das vagas é por convênio. Daí, algumas instituições tem vagas a mais... Que daí não é por recurso da FASC (Entrevistado 01, 2019).

> [...] como a gente é privado, a Spaan é administrada pelo Rotary, existem algumas vagas por encaminhamento do Rotary. Porquê não seria legal a gente não aceitar (Entrevistado 02, 2019).

O acolhimento e ingresso da pessoa idosa no serviço de acolhimento institucional ocorre, basicamente, da seguinte maneira: determinados equipamentos e serviços tanto da assistência social (CRAS e CREAS), da saúde (Unidades Básica de Saúde, Estratégias de Saúde da Família) e quanto do Judiciário (Ministério Público) identificam o idoso em situação de vulnerabilidade social e econômica e preenchem um formulário relatando suas condições, assim ele é encaminhado para um equipamento próprio da assistência social, o "Núcleo de Acolhimento". Esse, verificará a disponibilidade de vagas para com a Spaan, e na existência da vaga, a entidade também preencherá um formulário social para registro das infornações sobre o usuário, o qual somente é encaminhado quando há vaga disponível (isso deve ocorrer para com todas as Ilpis conveniadas). Segundo um dos entrevistados,

> Esse idoso então ele é chamado para uma triagem, a equipe [do Núcleo de Acolhimento] então conduz este idoso para a instituição onde o idoso então vai passar por uma avaliação (Entrevistado 01, 2019).

> Hoje todo o encaminhamento que a FASC me passa né, através, passa por um CRAS, pelo CREAS entendeu, então as colegas fazem os relatórios sociais de base e encaminham pra SPAAN, e passam para o núcleo de acolhimento né e passam para o meu email. Chega uma solicitação de vaga e eu vou olhar, analisar o relatório, ver a situação realmente de ingresso, vou discutir com a minha equipe técnica e vou realizar uma nova visita domiciliar, que é necessário (Entrevistado 03, 2019).

Os gestores (tanto da FASC quanto da Spaan) entrevistados estão cientes e compreendem os critérios de elegibilidade das pessoas idosas para o ingresso ao serviço de acolhimento institucional, especificados por variadas normativas federais, uma vez que são preenchidos dois formulários, um pelo Núcleo de Acolhimento e outro pela Spaan, ao serem realizadas entrevistas para com os idosos e ao obterem informações sobre suas situações de vulnerabilidades e saúde.

> Tem os critérios gerais, assim, que a FASC segue e tem cobrar das instituições, assim. Mas não é uma coisa que foi criada pela instituição, porque tem, tá acima, tá no SUAS, em várias legislações que... Do próprio serviço de instituição de longa permanência, né, tá no Estatuto do Idoso, né, então assim, se segue o que tem... (Entrevistado 02, 2019).

Quanto ao financiamento do serviço de acolhimento, conforme já registrado anteriormente, ele é o conjunto dos repasses de recursos financeiros via Fundo Municipal da Assistência Social de acordo com os valores estipulados (de acordo com o número de vagas que as Ilpis disponibilizarão), doações, recursos financeiros a partir da realização de eventos para a venda de roupas e produtos, assim como a obtenção direta de diversos materiais, utensílios, móveis, alimentos, vestuários, etc. Esta última forma de subsidiar a execução do serviço é bastante antiga mas ainda existente e apregoada especialmente pelos gestores entrevistados, ao considerarem que os valores repassados pelo FMAS são escassos perante a necessidade para o custeio do cuidado às pessoas idosas.

> Mas tem isso sim, as instituições muitas vezes têm que lidar com falta de repasse ou pouco repasse. Porque assim, o repasse é bem baixo, né... [...] que com o recurso que recebem é difícil conseguir dar conta daquilo que é previsto. Então realmente isso é um problema, né... Claro que assim, uma instituição socioassistencial recebe recurso do município, mas por ser uma instituição sem fins lucrativos, enfim, ela acaba tendo condições de receber outras fontes, não só do município... (Entrevistado 02, 2019).

A regulação do serviço de acolhimento institucional ao idoso na Spaan é composta pelos seguintes mecanismos: convênios e visitas de um gestor da FASC à entidade. Os convênios firmados são os parâmetros, especialmente ao gestor da FASC, de como o serviço deve ocorrer e está ocorrendo. A "Coordenação de Monitoramento e Avaliação" organiza a supervisão técnica a ser feita por gestores à entidade. Vale ressaltar que para a supervisão das Ilpis conveniadas havia somente um gestor a realizar tal trabalho. As visitas ocorriam mensalmente, em que o gestor da Spaan acompanhava tal atividade e realizavam reuniões para compartilhamento de informações sobre o serviço, adequação de práticas e até mesmo discussão de casos. Durante as visitas também era preenchido um instrumento do Ministério do Desenvolvimento Social, o "Registro Mensal de Atendimento". Até o momento, não ficou claro como ocorre - e se ocorre - a "prestação de contas" da entidade quanto, principalmente, à aplicação dos recursos repassados e do cumprimento dos objetivos estabelecidos nos convênios. Importante salientar que a atividade de verificação do cumprimento das metas e objetivos tanto do convênio, quanto do próprio serviço de acolhimento era realizada pelo supervisor, o qual verificou que tal cumprimento é bastante difícil para a Spaan, e outras Ilpis, as quais alegam que não o conseguem fazer devido aos baixos valores dos recursos repassados pela FASC.

> Mas o trabalho do supervisor nas ILPIs seria né, basicamente o poder acompanhar os técnicos, então assim, quem entrou, como está sendo feito o acolhimento, quais são as necessidades das pessoas né! E como que tá a articulação do técnico com a rede, as questões de saúde mental daquela pessoa, como que tá o acompanhamento junto aos familiares, como que tá dentro da instituição, a instituição tem planejamento? Como que tá o planejamento, a inserção destas pessoas ali dentro. Quais são as ações, as atividades que esta instituição tem com os usuários né. [...] Quais são os casos que estão mais difíceis? Até para que a gente possa articular junto com a rede local. Quais são as questões de saúde deste idoso né, muitas vezes este idoso tem um grau dois que se transforma num grau três né. [...] Então são muitas questões assim que a gente pode levantar numa supervisão (Entrevistado 02, 2019).

> A questão da supervisão é importante porque ela vai me ajudar enquanto profissional mostrar pra essa outra equipe qual a normal que eu tô falando. Por que eu tô falando da Lei Orgânica da Assistência Social. Que Sistema Único eu tô falando que não é o SUS, mas é da assistência, né? (Entrevistado 03, 2019)

Pode-se observar que os arranjos institucionais modificaram-se substancialmente ao longo do tempo, a medida que a política de assistência social a nível federal ia se complexificando, criando normativas, equipamentos de gestão e detalhando o funcionamento dos serviços sociais e, assim, influenciando a gestão municipal na administração da assistência social a nível local. A partir do anos 2000, portanto, temos uma coprodução permeada por diversos atores e instituições interagindo na implementação de normas para a prestação do serviço de acolhimento.

REFLEXÕES FINAIS

A partir das exposições feitas, pode-se verificar que as relações entre Estado (principalmente a nível municipal) e entidades privadas de assistência social sem fins lucrativos para a proteção social, como no caso do serviço de acolhimento institucional ao idoso, mudaram drasticamente efetivamente devido às formulações de diversas leis e normativas técnicas e o empenho em que tanto gestores públicos quanto das entidades empregaram e empregam para a implementação de um sistema único de gestão da assistência social. Até o momento, constatam-se algumas mudanças nos arranjo institucionais para a oferta e regulação que fazem parte do serviço de acolhimento institucional ao idoso em Porto Alegre, entre metade da década de 1940 até 2018. Mas, ao mesmo tempo, impera a clássica relação público-privada (sem fins lucrativos) na prestação de serviços sociais, embora o município tenha alterado a sua forma de atuar e regular o serviço, devido ao processo de institucionalização do SUAS e à normatização da assistência social via LOAS. Desta forma, a ação do governo municipal repercute na atuação da Spaan e na efetividade de suas atividades prestadas aos idosos em situação de vulnerabilidade social, apesar dos relatos dos entrevistados, de que o principal desafio da gestão do serviço é o acolhimento e cuidado de pessoas idosas com problemas psicológicos e psiquiátricos, ao identificarem a dificuldade e falta de recursos financeiros e humanos para a readequação do próprio serviço para o atendimento a essas pessoas.

O poder público municipal teve suas funções e práticas ampliadas no campo da assistência social a partir da década de 1990, mas se pode verificar, também, um maior envolvimento das Ilpis - utlizando o cado da Spaan - na gestão e implementação da política de assistência social e do próprio serviço de acolhimento institucional ao idoso, uma vez que essas devem cumprir exigências das normatizações da política e estar em constante relação para com os órgãos municipais. Inclusive, argumenta-se aqui que ao longo do tempo os arranjos institucionais foram se "especializando" na prestação e regulação do serviço de acolhimento institucional ao idoso. Destaca-se a mudança dos mecanismos de regulação e supervisão do serviço de acolhimento institucional ao idoso: tanto Prefeitura, na figura da FASC, quanto a Spaan, interagem organicamente para que o serviço seja efetivo e alcance seus objetivos; inclusive, nota-se uma preocupação com atividades de supervisão no procedimento de ingresso e permanência do idoso na entidade, para que realmente ingressem pessoas que "realmente necessitam do serviço", ao possuírem vulnerabilidades sociais, econômicas e de saúde. No arranjo institucional constituído entre os anos de 1990 a 2018 também verifica-se a atuação de outros órgãos públicos - pertencentes até mesmo a outras áreas - para a efetivação do serviço de acolhimento ao idoso - a saber alguns: da assistência social, o Conselho Municipal de Assistência Social, da saúde, como Unidades Básicas e Estratégias da Saúde da Família e o Ministério Público, órgão extremamente demandado para a resolução de problemas sociais no país. Assim, fica demonstrado o processo de complexificação dos arranjos institucionais de proteção social ao longos dos anos no município de Porto Alegre.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCOCK, Pete. **The subjectof social policy.** In Pete Alcock, Angus Erskine and Margaret May (eds.), The Student's Companion to Social Policy, Blackwell/Social Policy Association, Oxford, 2012. p. 5-11.

BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado **Federal:** Centro Gráfico, 1988. 292 p.

_____, Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. **Política Nacional de Assistência Social.** Brasília, p. 1-178.

_____, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social NOB/SUAS.** Brasília, 2005.

CAMARANO, Ana Amélia; MELLO, Juliana Leitão e. Introdução. In: CAMARANO, Ana Amélia. **Cuidados de Longa Duração para a População Idosa:** um novo risco a ser assumido?. Rio de Janeiro: Ipea, 2010. p. 13-38.

_____, Ana Amélia; KANSO, Solange; FERNANDES, Daniele. BRASIL ENVELHECE ANTES E PÓS-PNI. In: ALCÂNTARA, Alexandre de Oliveira; CAMARANO, Ana Amélia; GIACOMIN, Karla Cristina. **Política Nacional do Idoso:** velhas e novas questões. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. Cap. 2. p. 63-103.

_____, Ana Amélia; BARBOSA, Pamela. Instituições de Longa Permanência para Idosos no Brasil: do que se está falando?. In: ALCÂNTARA, Alexandre de Oliveira; CAMARANO, Ana Amélia; GIACOMIN, Karla Cristina. **Política Nacional do Idoso:** velhas e novas questões. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 479-514.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade,** Campinas, v. 21, n. , p.1011-1042, dez. 2012.

CECCHINI, Simone et al. **Instrumentos de protección social:** Caminos latinoamericanos hacia la universalización. Santiago de Chile: Cepal, 2015. 512 p.

CEPAL. **Derechos de las personas mayores: retos para la interdependencia y autonomía** (LC/CRE.4/3), Santiago, 2017.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. A Política Nacional de Assistência Social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, Berenice Rojas et al. **O Sistema único de Assistência Social no Brasil:** uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010. Cap. 2. p. 32-65.

DRAIBE, Sônia M.; RIESCO, Manuel. Sociologias, Porto Alegre, ano 13, no 27, mai./ago. 2011, p. 220-254SOCIOLOGIAS220DOSSIÊ* Professora Adjunta do Instituto de Economia da UNICAMP.** Vice-Diretor de CENDA, Chile.Estados de Bem-Estar Social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimentismo em gestação? **Sociologias,** Porto Alegre, v. 27, p.220-254, ago. 2011.

ENTREVISTADO 01. **Entrevista concedida à pesquisadora em 2019.** Porto Alegre, 2019. 24

ENTREVISTADO 02. **Entrevista concedida à pesquisadora em 2019.** Porto Alegre, 2019.

ENTREVISTADO 03. **Entrevista concedida à pesquisadora em 2019.** Porto Alegre, 2019.

ERSKINE, Angus. **The approaches ansmethods of social policy**. In Pete Alcock, Angus Erskineand Margaret May (eds.), The Student's Companion to Social Policy, Blackwell/Social PolicyAssociation, Oxford, 2003. p. 11 - 16.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Uma genealogia das teorias e tipologias do estado de bem-estar social.** In:DELGADO, Mauri-cio Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos (org.). O estado de bem-estar social no século XXI. São Paulo: LTr, 2007. p. 31-86

FARIAS, Kelen Dornelles**. Gestão do SUAS no contexto da rede privada:** desafios para efetivação da política pública. 2014. 137 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

FILGUEIRA, F. 2015. **Models of development, the welfare State matrix and Latin American social policy tools** In Cecchini, S, F Filgueira, R Martínez, and C Rossel. Towards universal social protection: Latin American pathways and policy tools. Santiago: UN ECLAC. Pp 47-80.

FONTENELE, Iolanda Carvalho. A trajetória histórica da Assistência Social no Brasil no contexto das políticas sociais. In: TEIXEIRA, Solange Maria. **Política de Assistência Social e temas correlatos.** Campinas: Papel Social, 2016. Cap. 3. p. 65-92.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto. **Arranjos institucionais de políticas críticas ao desenvolvimento.** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (ipea), 2013. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5910>. Acesso em: 17 mar. 2019.

IBGE. **Projeção da População:** Projeção da população do Brasil e Unidades da Federação. 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html>. Acesso em: 10 jul. 2019.

IPEA. **Características das instituições de longa permanência para Idosos: região sul** / Coordenação geral Ana Amélia Camarano(Coord.). Brasília: IPEA, Presidência da República, 2008.

IPEA, **Políticas Sociais: acompanhamento e análise - Vinte Anos da Constituição Federal,** nº 17, Volume 1, 2009. Seguridade Social. Link: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5797&Itemid=9:

LAND, Hilary. (Altruism, reciprocityandobligation. p. 55-62, in: : ALCOCK, Pete; ERSKINE, Angus; MAY, Margaret. (eds.). The Student's Companion to Social Policy. Oxford: Blackwell/Social PolicyAssociation, 2003.

LIMA, Lucina Leite. A política de regulação do setor privado na saúde em perspectiva comparada: os casos de Belo Horizonte/MG e Porto Alegre/RS / Luciana Leite Lima. - - Campinas, SP : [s. n.], 2010.

MANNING, Nick. Social needs, social problemsand social welfare. p.35-41.. In: ALCOCK, Pete; ERSKINE, Angus; MAY, Margaret. (eds.). The Student's Companion to Social Policy. Oxford: Blackwell/Social PolicyAssociation, 2003.

MARTINELLI, Tiago. **O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e as Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos:** a primazia público-estatal colocada em xeque. 2011. 168 f. Tese (Doutorado) - Curso de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

MESTRINER, Maria Luiza. **O estado entre a filantropia e a assistência social.** 3ª Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **A assistência social na perspectiva dos direitos:** crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

_____, Potyara A. P. **Política Social: temas & questões.** 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PEREIRA, Karine Yanne de Lima. Descentralizações, intersetorialidade e interdisciplinaridade: elementos para uma nova gestão e operacionalização da Política de Assistência Social. In: TEIXEIRA, Solange Maria. **Política de Assistência Social e temas correlatos.** Campinas: Papel Social, 2016. Cap. 5. p. 113-130.

PORTO ALEGRE (Município). Lei nº 4308, de 13 de julho de 1977. AUTORIZA O MUNICÍPIO A INSTITUIR UMA FUNDAÇÃO DESTINADA A PROMOVER E DESENVOLVER A EDUCAÇÃO SOCIAL, COMUNITÁRIA E ADMINISTRAR OS CENTROS DE COMUNIDADE E ESPORTIVOS E EQUIPAMENTOS SIMILARES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.. . Porto Alegre, RS.

_____. Observatório da Cidade de Porto Alegre. Secretaria Municipal de Governança Local. **População Idosa de Porto Alegre:** Informação Demográfica e Socioeconômica. 2015. Disponível em: <http://observapoa.com.br/ default.php?reg=8&p_secao=6>. Acesso em: 19 out. 2016.

_____, Secretaria Adjunta do Idoso. Secretaria Municipal de Direitos Humanos. **Plano Municipal da Pessoa Idosa de Porto Alegre.** 2016. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smdh/default.php?p_secao=106>. Acesso em: 19 out. 2016.

_____. **Apresentação e Histórico da Fundação de Assistência Social e Cidadania.** 2018. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p_secao=56>. Acesso em: 10 abr. 2018.

RIBEIRO, José Mendes. Regulação e contratualização no setor saúde. In: NEGRI, Bargas, DI GIOVANNI, Geraldo (orgs). Brasil: radiografia da saúde. Campinas: UNICAMP, 2001.

SPOSATI, Aldaiza; FALCÃO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. **Os direitos (dos desassistidos) sociais.**São Paulo: Cortez, 1989.

_____, Aldaíza de Oliveira et al. **Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras:** uma questão em análise. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1995. 112 p.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (Suiça). **Active Ageing:** A Policy Framework. Geneva: Who's, 2002. p 59.

CAPACIDADE EXPLICATIVA DE TRÊS MODELOS DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DA APROVAÇÃO DOS 10% DO PIB PARA A EDUCAÇÃO NO PNE 2014-2024

Larissa Sabino de Souza (GPP-UFRN)
Sandra Gomes (DPP-GPP/UFRN)

RESUMO

O artigo testa a capacidade explicativa de três modelos de análise de políticas públicas para o entendimento da aprovação do gasto mínimo de 10% do PIB em educação durante a tramitação do Plano Nacional de Educação 2014-2024, um tema controverso e que encontrava resistências. Os modelos pluralista, neoinstitucional e de múltiplos fluxos observam principalmente a arena decisória que envolve a aprovação ou formação da agenda de políticas públicas, buscando compreender quais fatores explicam o resultado final alcançado. O PNE e a questão da aplicação dos 10% do PIB é um caso interessante, pois houve um longo processo de tramitação no Congresso Nacional, que refletiu a disputa de propostas por diferentes atores sociais e políticos. O projeto de lei foi encaminhado no final de 2010 e aprovado em 2014, sendo quatro longos anos de discussões, que envolveram diversos atores sociais e institucionais no debate. Uma das principais polêmicas foi justamente a questão do financiamento: o projeto do governo encaminhado ao Congresso previa 7% da aplicação do Produto Interno Bruto na educação, essa questão foi objeto de muitas discussões e debates públicos, sendo no final modificado e sancionado em 10% do PIB. Ao mobilizar algumas categorias analíticas como grupos mobilizados e seus interesses, comunidades de políticas, ideias e valores e a configuração institucional da arena decisória, argumenta-se que os três modelos de análise são úteis para a explicação, porém, iluminando aspectos diferentes do processo decisório.

INTRODUÇÃO

Em julho de 2018, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), subordinada à época ao Ministério da Fazenda, divulgou estudo mostrando que o Brasil estava entre os países que mais gastavam em educação e que, dado que a dinâmica demográfica apontava para diminuição da população em idade escolar, o gasto daquele momento, estimado em 6% do PIB, era suficiente para garantir o atendimento escolar sem comprometer as regras fiscais, como a aplicação mínima em educação e o próprio teto de gastos[1]. O documento, escrito por técnicos do governo, explicita que o problema educacional brasileiro não tem relação com o nível de gasto, apesar de ser alardeada com tal:

> Apesar da forte pressão social para a elevação do gasto na área de educação, existem evidências de que a atual baixa qualidade não se deve à insuficiência de recursos. Tal observação não é específica ao Brasil, tendo em vista que já é estabelecida na literatura sobre o tema a visão de que políticas baseadas apenas na ampliação de "insumos" educacionais são, em geral, ineficazes (STN, 2018, p. 2).

[1] http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/617267/CesefEducacao9jul18/4af4a6db-8ec6-4cb5-8401- 7c6f0abf6340 .

Praticamente um ano depois, membros do Ministério da Educação (MEC) do novo governo adotam a mesma retórica do documento da STN, mas dão um passo além: explicitam a sua discordância sobre a meta 20 estabelecida no Plano Nacional de Educação, que prevê alcançar 10% do PIB em investimento público em educação. Nas palavras do Ministro da Educação, a meta 20 merecia ser objeto de revisão pelo Congresso Nacional, pois, apesar do Brasil "já estar gastando 7% do PIB com educação, existiria "um dogma [sobre a discussão da educação no Brasil em que] hoje não [se] pode questionar absolutamente nada"[2] e o aumento de gastos não garantiria a melhoria da educação. Mais do que isto, continua o Ministro, "ou a gente muda o PNE [sobre os 10%] ou a gente aumenta impostos, o que eu sou contra" e, em respeito a quem paga impostos, "[o PNE] tem que ser respeitado. Mas o dinheiro pagador também tem que ser respeitado" na medida em que "não existe ensino público gratuito. Quem custeia é o pagador de imposto. Temos de olhar como relação cliente e fornecedor de serviço"[3]. O Secretário de Educação Básica do MEC também compartilha desse entendimento de que os recursos atuais alocados para a educação são suficientes:

> "o dinheiro em grande parte nós temos aqui. O que queremos é criar mais eficiência. Havendo necessidade de complementar, nós pedimos. Mas não há necessidade de chegar a 10% do PIB, eu te asseguro".[4]

Tendo em vista que governos anteriores também tiveram resistências em aumentar o gasto mínimo em educação, tendo, inclusive, sendo objeto de veto presidencial no passado, a pergunta central deste artigo é: como foi possível aprovar a meta de 10% do PIB em educação no PNE 2014-2024? Que fatores explicativos estiveram presentes (ou ausentes) e que permitiram a aprovação de uma ousada meta de 10% do PIB em investimento público, isto é, excluindo o gasto privado?

O Plano Nacional de Educação 2014-2024 teve um longo processo de tramitação no Congresso Nacional. O projeto de lei foi encaminhado no final de 2010 e transformado na Lei 13.005 em 2014, sendo quatro longos anos de discussões que envolveram diversos atores sociais e institucionais no debate. Uma das principais polêmicas que explica, em grande parte, a demora em sua aprovação, foi a questão do financiamento. O projeto original encaminhado ao Congresso Nacional pelo Executivo previa 7% da aplicação do Produto Interno Bruto em educação, mas o resultado final foi a definição de um patamar mínimo de 10% do PIB em gastos educacionais. Essa questão foi objeto de muitas discussões e debates públicos, sendo no final modificado e sancionado pela Presidente da República. A questão do patamar de financiamento tornou-se, assim, a disputa central e será objeto de análise específico deste artigo.

O presente artigo tem, portanto, por objetivo analisar essa disputa por meio da aplicação de três modelos de análises de políticas públicas, que nos pareceram úteis para explicar como foi possível aprovar o patamar de 10% do PIB em educação. Estes modelos observam principalmente a arena decisória que envolve as políticas públicas, buscando compreender por que a política foi aprovada desta forma e não de outra (Sabatier, 2007). O modelo pluralista dá grande ênfase aos grupos de que se organizam e atuam influenciando os debates de modo que, nesta perspectiva analítica, é central identificar grupos sociais que tiveram acesso à arena decisória. A sua limitação, por outro lado, refere- se à concepção de que o Estado teria um papel neutro, de mero processador das demandas organizadas (ver, por exemplo, críticas de Milliband, 1995 [1969] ou Bachrach e Baratz, 2011 [1962]). No modelo neoinstitucional (Peters, 2005; Shepsle, 1989; Shepsle e Boncheck, 1997; Immergut, 1992 e 1998), as instituições são analisadas compreendendo os efeitos que podem e geram no comportamento e, portanto, nas escolhas dos indivíduos que participam da arena decisória. Neste caso, o Estado (ou a configuração institucional da arena decisória) não é neutro. Uma limitação encontrada é que neste modelo é, apesar das instituições importarem, diferentes atores, em diferentes momentos, podem ocupar um mesmo espaço institucional. Assim, pode haver novos atores atuando e, estes, têm valores, visões de mundo que influenciam a formação de preferências e, assim, as escolhas. Assim, no modelo de múltiplos fluxos (Kingdon, 2003; Cairney e Jones, 2016), as ideias ou soluções defendidas por grupos (ou pessoas) são incorporadas na análise de modo que seria a interação (ou até mesmo a coincidência) das condições políticas, das alternativas e da capacidade de tornar o problema público que permite a abertura de uma janela política que aumenta as chances de aprovação de uma política pública.

As próximas seções apresentam, nesta ordem, breves apontamentos sobre o PNE, a aplicação do modelo pluralista, do neoinstitucional e do múltiplo fluxos. Ao final, fazemos um balanço dos aprendizados gerados nesse exercício e especulamos o quanto esses modelos teóricos podem explicar as chances de mudanças de paradigma na educação que está posta, como discurso, no momento.

[2] https://cbn.globoradio.globo.com/media/audio/261542/para-ministro-aumentar-o-percentual-do-pib-na- educ.htm
[3] https://www.oantagonista.com/sociedade/weintraub-quer-reduzir-percentual-de-investimento-do-pib-na- educacao/
[4] https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/07/11/mec-lanca-lista-de-compromissos-para-a-educacao-basica- veja-pontos.ghtml

Para uma melhor organização e desenvolvimento deste exercício, foi realizado um recorte para a aplicação dos modelos, será realizado a análise da meta 20 do PNE, que prevê

> "ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5o (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio".

Desta forma, as discussões e panoramas apresentados serão desta meta.

O Plano Nacional de Educação, PNE, é uma lei aprovada no Congresso Nacional que estabelece diretrizes, metas e estratégias para educação em um período de dez anos. O PNE é previsto na Constituição Federal e revalidado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação. O primeiro Plano foi do período 2001 – 2010, lei nº 10.172/01, sancionada com nove vetos pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. O primeiro PNE foi fruto de uma mobilização da sociedade civil organizada, após um processo de discussões através de conferências e fóruns. Em seguida, o documento foi entregue ao deputado Ivan Valente, para ser apresentado ao Congresso. O projeto intitulava-se "proposta da sociedade brasileira", mas o governo acabou por encaminhar um outro projeto que foi, ao final, aprovado.

No que se refere ao financiamento no PNE 2001-2010, existiam duas propostas: o aumento dos investimentos do PIB em educação para 7%, presente no projeto encaminhado pelo Executivo e outro, projeto de origem popular, que já sugeria, naquele momento, o investimento de 10% do PIB em educação. Pode-se observar que já na década de 90 existiam discussões em torno do investimento destinado a educação, acreditando-se que o valor investido era pouco para se alcançar uma qualidade em comparação a outros países por exemplo. Um dos vetos presidenciais foi justamente sobre o financiamento da educação que previa o investimento de 7% do PIB em educação como aprovado pelo Congresso Nacional. Não há registro de tentativas dos parlamentares de derrubar o veto presidencial. Para muitos analistas ou membros da comunidade de políticas educacionais, teria havido um comprometimento do plano, pois não teria havido um direcionamento suficiente de recursos para a aplicação do mesmo.

Com o fim da vigência do PNE 2001-2010, em 20 de dezembro de 2010, foi encaminhado para a Congresso a proposta para o PNE 2011-2020. Porém, como a tramitação levou quase quatro anos, o plano final abarca os anos 2014 a 2024. Surgiram diversas discussões em torno da redação original do plano, dentre elas a mais polêmica, que previa o financiamento de 10% do PIB em educação.

O PNE foi fruto de um longo debate envolvendo a sociedade civil organizada, através dos fóruns de educação, desta forma, foi uma construção coletiva. Na Câmara dos Deputados foi solicitado documentos que respaldassem o PNE. Desta forma, o Ministério da Educação encaminhou o diagnóstico da realidade educacional brasileira e, a partir daí, iniciaram-se as discussões em torno do PNE na Câmara dos Deputados.

Existiam várias polêmicas em torno do PNE, dentre elas o investimento de 10% do PIB em educação no término dos dez anos de aplicação do plano. A proposta inicial, do governo, era de 7%. Como à época era investido em torno de 5,8%, desta forma, se aumentaria algo próximo a 1% no término de dez anos. Em seguida, passou para 8%, proposta do relator, porém existia uma pressão da sociedade civil para ser 10%.

Após diversas discussões, em outubro de 2012 o PNE é aprovado na Câmara dos Deputados, sendo em seguida encaminhado para o Senado Federal, onde foi analisado e feitas algumas alterações. Em janeiro de 2014, volta para a Câmara e em junho do mesmo ano foi aprovado e, em seguida, sancionado sem nenhum veto pela então Presidenta.

O PNE aprovado busca atingir uma qualidade em educação, melhorando o acesso da população à educação, diminuindo as desigualdades sociais por causa da baixa escolarização, aumentando a formação docente e prevendo mais investimento na educação.

ANÁLISE A PARTIR DA PERSPECTIVA PLURALISTA: OS ATORES QUE PARTICIPAM

Em defesa de interesses comuns indivíduos se unem e se organizam em associações, ongs, sindicatos, partidos políticos, entre outros. Essas organizações buscam participar e influenciar as decisões do governo, instituição maior que detém o poder de decisão. No modelo pluralista de análise do processo decisório, portanto, os atores são centrais e cabe a esses grupos ocupar espaços no momento da tomada de decisão, levantando debates e discussões, fazendo com que sua voz seja ouvida. Em sistemas democráticos e pluralistas, há uma multiplicação das associações livres, com o alargamento da participação política. Na teoria do pluralismo democrático, por conseguinte, os grupos que mais tiverem acesso à arena decisória e poder de convencimento ou que mais pressionar terão a aprovação da política pública que defendem. É desta forma que se aplica a teoria Pluralista na análise de políticas públicas em que a identificação dos grupos – isto é, dos atores que participam -, seus interesses e o que defendem é central. Como ressaltado, esta teoria é aplicada para regimes democráticos, pois parte da premissa de que a participação, de qualquer grupo social, é possível. Diferentes grupos podem participar do debate e cada um pode assumir o cenário em diferentes momentos, de acordo com a política pública em discussão, não sendo, necessariamente, sempre os mesmos grupos que têm acesso ou participam das arenas decisórias (Dahl, 1961; 1995).

No caso do PNE, vários atores, grupos, movimentos sociais e comunidades de políticas estiveram mobilizados e unidos em várias frentes da discussão sobre o nível mínimo de gasto em educação, reunindo pesquisadores e especialistas nas questões educacionais, profissionais da educação, sindicalistas, organizações voltadas para ações educacionais e movimentos sociais.

Dentre os atores ou organizações envolvidos nas discussões pode-se destacar alguns: a Campanha Nacional pelo Direito a Educação, o Movimento Todos Pela Educação, os atores envolvidos na Conferência da Educação Básica e na Conferência Nacional da Educação, a Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação (FINEDUCA), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), a União Nacional dos Estudantes (UNE) e a UBES (União Brasileira de Estudantes Secundaristas).

A Campanha Nacional pelo Direito a Educação é a união de diversas organizações da sociedade civil, com o objetivo de unir forças para pressionar em defesa da promoção do direito a educação. A Campanha foi criada em 1999, com organizações da sociedade civil que iriam participar da Cúpula Mundial de Educação em Dakar, no ano de 2000. Essas organizações uniram-se para somar diversas forças políticas, realizar mobilização e pressão política em defesa do direito à educação (Simielli, 2008). A Campanha apresentou um importante papel na elaboração, discussões e mobilização do PNE 2014- 2024.

O coordenador geral, Daniel Cara, foi um dos principais articuladores na defesa e aprovação dos 10% do PIB para educação. Em uma das audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados, Daniel Cara, apresenta a estimativa do Caqi – Custo aluno Qualidade de educação, valores de referência que permitiram ofertar uma educação de qualidade e adaptados aos diferentes níveis de ensino - e afirma que: "todo estudo cuidadoso sobre custo aluno-qualidade e custo do PNE alcançará um patamar próximo de 10% do PIB". Desta forma, coloca-se o argumento central dos atores que se mobilizavam para o aumento do gasto em educação: sem os 10% do PIB não seria possível alcançar uma educação de qualidade no Brasil. A Campanha, com apoio de organizações sindicais representativas de profissionais da educação, apresentou o documento intitulado "Por que 7% para a educação é pouco?" e a distribuiu para a então presidente da Comissão de Educação na Câmara dos Depurado, Fátima Bezerra (PT-RN) – do partido do governo, professora de rede pública e líder sindical - e ao secretário adjunto do MEC e coordenador do FNE (Fórum Nacional de Educação), Francisco Chagas, com histórico de atuação no movimento sindical, inclusive na diretoria da CNTE[5].

O Movimento Todos Pela Educação, foi lançado em 2006, e reuniu institutos e fundações, inclusive com apoio de empresas do setor privado. Este movimento tem como propósito "melhorar o Brasil impulsionando a qualidade e a equidade da educação básica". Durante as discussões do PNE, o representante do movimento que participou de audiências públicas na Câmara dos Deputados foi o professor Mozart Neves Ramos, pós doutor em química, professor da Universidade Federal de Pernambuco, tinha sido secretário de educação de Pernambuco, e durante as audiências públicas representou o movimento todos pela educação. Já no Senado, quem participou das discussões foi Priscila Cruz, uma das fundadoras do movimento Todos Pela Educação, e diretora executiva do mesmo, é mestre em administração pública, e desenvolve projetos no terceiro setor. Atualmente os parceiros do movimento são Fundação Bradesco, Itaú Social, Fundação Telefônica Vivo, Instituto Unibanco, Fundação Lemann, Instituto Natura, entre outros. Apesar de ser um grupo que atuou fortemente nos debates do PNE é interessante notar que Mozart Ramos, falando em audiência pública na Câmara dos Deputados em nome do Todos pela Educação, não cita a defesa de 10% dos gastos em educação. Apresenta e defende o Caqi, mas, ao mesmo tempo, argumenta que os problemas da educação não são apenas de falta de recursos. De qualquer modo, não se tem registro de oposição do Todos pela Educação à aprovação dos 10% do PIB em educação, ainda que não tenham advogado pela sua adoção.

[5] https://www.sintepe.org.br/site/v1/index.php/component/content/article/72-educacao-pelo-mundo/1673-mec-e- o-primeiro-a-receber-nota-tecnica--que-demonstra-porque-sao-necessarios-10-do-pib-na-educacao .

Um outro evento importante em termos de mobilização de atores foi a realização da Conferência da Educação Básica e a Conferência Nacional da Educação, realizadas entre 2009 e 2010, e organizadas pelo governo, com participação de diversas entidades de todo Brasil. Dentre as recomendações que saíram dessas conferências nacionais estava a sugestão de ampliar o gasto em educação em 10% do PIB.

Outro ator importante no debate foi a Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação, FINEDUCA, que tem por objetivo contribuir para que "o poder público garanta a educação pública de qualidade para todos". Sua importância no processo se deu através da publicação de notas técnicas que explicavam a importância da meta 20 do PNE, como a nota "Por que a União deve complementar o CAQi no PNE?", lançada em 2011.

A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, CNTE, reúne diversos sindicatos de educação e dentro do processo de discussão do PNE esteve presente na CONAE, realização de seminários com a presença dos atores citados anteriormente, participação em diversas audiências públicas, publicações sobre educação que contemplavam o PNE, proposições de diversas emendas parlamentares nas duas casas legislativas, participação nas sessões, entre outras ações.

Por fim, a UNE e UBES mobilizaram-se em diversas ocasiões durante a apreciação do projeto no Congresso Nacional, levando estudantes às galerias[6] e, em algumas interpretações, foi uma presença que exerceu pressão sobre o relator da matéria na Comissão Especial que, de última hora, teria acatado a sugestão de inserir a proposta de 10% do PIB em seu parecer[7].

Os atores governamentais também estiveram presentes no processo de elaboração e tramitação, são deputados, senadores, técnicos de Ministério da Educação, estes já tinham em seus discursos um debate relacionado a educação.

Em suma, muitos grupos acessaram e tentavam influenciar a arena decisória, com destaque para os membros que dominaram no debate: o Movimento Todos pela Educação, a Campanha Nacional pelo Direito a Educação e a FINEDUCA. Associações e sindicatos também apoiaram e participaram de audiências públicas.

Expressando assim o que o modelo pluralista prevê que os grupos da sociedade civil que melhor se organizaram e fizeram pressão foram os que obtiveram o resultado satisfatório e assim a aprovação da sua preferência. Neste caso, o Estado se manteve neutro, apenas processando os conflitos na agenda decisória. Diante do exposto observa-se que houve uma mobilização de diversos grupos ligados a educação para elaboração e aprovação do PNE 2014 – 2024 e que, de fato, eles foram atores que influenciaram o processo decisório como esperado no modelo pluralista.

Mas, tendo em vista, que muitos desses mesmos grupos já tinham participado das mesmas arenas decisórias anteriormente e não haviam logrado sucesso e também pelo fato de o governo não ter apoiado ou defendido o patamar de 10% do PIB, a mera presença ou participação desses atores não parece ser suficiente para explicar a escolha final. Na próxima seção, introduzimos a configuração institucional da arena decisória para aumentar a capacidade explicativa.

ANÁLISE A PARTIR DO NEOINSTITUCIONALISMO: O TIPO DE ARENA DECISÓRIA

O modelo neoinstitucionalista leva em consideração as instituições no processo de decisão das políticas públicas, ressaltando que as regras institucionais são fator importante neste processo de decisão. É importante ressaltar que este modelo continua considerando as preferências da sociedade, porém, ressalta que as instituições vão filtrar essas preferências e as escolhas finais vão depender das regras institucionais. Em outras palavras, a configuração institucional da arena decisória criará incentivos e constrangimentos para o comportamento dos indivíduos (Hall e Taylor, 2003; Arretche, 2007; Gomes, 2007; Peters, 2005; Shepsle, 1989; Shepsle e Boncheck, 1997; Immergut, 1992 e 1998). Na construção do PNE houve a participação de vários segmentos da sociedade, já citado anteriormente neste trabalho. Por parte do governo, houve a realização da Conferência Nacional de Educação, CONAE, realizada de forma sistematizada em municípios, nos Estados, onde foram eleitos representantes para participarem posteriormente da conferência Nacional. A CONAE emitiu um documento final apresentado ao governo para ser norteador na elaboração do PNE. É importante ressaltar que o projeto de lei encaminhado a Câmara dos Deputados desconsiderava o que havia sido deliberado na CONAE, no que se refere a meta 20. O projeto de lei do Executivo previa a aplicação de 7% do PIB, já a CONAE deliberou aplicação de 10%, já a partir do segundo ano de vigência do plano.

6 https://une.org.br/2013/12/pne-e-aprovado-no-senado-a-luta-continua-agora-na-camara/ .

7 https://www.gazetadopovo.com.br/educacao/comissao-aprova-destaque-que-preve-10-do-pib-na-educacao- 3gd1t4l31l1am8rtzcuflzham/

Na Câmara dos Deputados, o projeto do governo (PL 8035/2010) foi encaminhado inicialmente para análise nas comissões de educação e cultura, finanças e tributação, constituição e justiça e cidadania. Posteriormente, em junho de 2011, foi instaurada uma comissão especial, composta por vinte e cinco membros e tendo como relator o deputado Ângelo Vanhoni (PT-PR), membro do partido da Presidente. Após a realização de diversas audiências públicas na Câmara dos Deputados e nos Estados com especialistas e organizações da sociedade civil e vários pedidos de prorrogação de prazos para a finalização dos trabalhos da comissão, os parlamentares puderam sugerir emendas ao projeto. Foram encaminhadas 2.915 emendas no total, destas 445 foram acatadas pelo relator[8].

Várias emendas propostas por partidos de diversas siglas propunham aumento do percentual de gasto em educação do PIB. O deputado Pauderney Avelino (DEM-AM) chega a propor o patamar de 20% do PIB. Observa-se, portanto, que mesmo partidos de oposição ao governo utilizaram-se da estratégia de colocar o relator e o governo sob a delicada situação política de ter de rejeitar sugestões de aumentos no gasto em educação. No primeiro parecer, o relator do PT informa que havia rejeitado emendas que elevavam os gastos pois teria havido um acordo de se estabelecer o patamar de 7% a partir do quinto ano de vigência do PNE e de 8% no último ano. No segundo parecer apresentado pelo relator, em junho de 2012, a meta de 10% de gasto público em educação é, finalmente, inserida. De acordo com matérias de jornais à época, o relator teria feito a alteração de última hora e o Ministério da Educação teria se posicionado com cautela sobre a decisão de aprovar os 10%: "Em termos de governo federal equivale a colocar um MEC dentro do MEC, ou seja, tirar R$ 85 bilhões de outros ministérios para a Educação. É uma tarefa política difícil de ser executada", explicou o ministro da Educação à época[9].

Em seguida, a matéria foi enviada para plenário, com debates e aberto para emendas, seguido de votação por maioria simples. Em 22 de abril de 2014, finalmente o parecer final é votado e aprovado em plenário pela quase unanimidade dos deputados presentes. A exceção, foram a complementação de voto em separado, registrado pelos deputados Jair Bolsonaro (contrário a temas LGTB e de direitos humanos na proposta e à criação dos "bolsa e kit gay") e Paulo Freire (que critica a "ideologia de gênero" contida na proposta).

Em seguida, o projeto foi encaminhado para o Senado. Nesta casa, foi encaminhado para as comissões de assuntos econômicos, constituição, justiça e cidadania e comissão de educação, foram nomeados relatores, os senadores podiam encaminhar emendas, as quais foram analisadas pelos relatores, que seguiu para plenário e votação por maioria simples, após a aprovação o projeto voltou para a câmara dos deputados, para nova análise e posteriormente aprovação pela presidente.

Ao contrário de outras políticas públicas que podem ser decididas em arenas decisórias com participação mais restrita de atores – como, por exemplo, decisões dentro de ministérios, como as portarias dos ministros da saúde e outras instâncias colegiadas em outras áreas setoriais -, no caso do PNE, a decisão e o debate era público e de participação ampliada. Desta forma, observa-se que a arena decisória, o Congresso Nacional, expunha os parlamentares a um debate público de difícil oposição. O governo, que seria o único que poderia se constituir como um grupo de veto ao aumento do gasto, estava exposto numa delicada situação de ter de se opor ao maior financiamento da educação, sendo um partido fortemente ligado a organizações e sindicatos que defendiam mais recursos. O relator modificou a redação para 8% de aplicação do PIB, aumentando um pouco, mas deixando próximo ao que sugeriu o governo. Mas no que se refere a votação, não criou nenhuma regra de mobilização, desta forma a única opção da presidente seria o veto parcial.

Adicionalmente, 2014 era um ano de eleições nacionais e o veto da Presidente seria altamente arriscado eleitoralmente, isto é, os custos seriam altos e provavelmente o veto seria derrubado pelo congresso. Caso a Presidenta vetasse o dispositivo dos 10% do PIB, poderia se indispor com a base aliada e com seu eleitorado, tendo em vista a imagem pública que o debate ganhou com forte apoio da opinião pública.

Em suma, a forte mobilização dos grupos, como apresentado na seção anterior, combinada a um espaço institucional em que a arena de debates é pública, elevou dramaticamente os custos do governo em vetar ou se opor à proposta de aumento dos gastos mesmo que sua preferência fosse pelo estabelecimento de um patamar menor na meta 20 do PNE. Mas, como se observa, esses dois elementos – mobilização de grupos de interesse e arena decisória de alta exposição pública – não eram novidade de modo que ainda não se consegue responder à questão de como foi possível aprovar a meta de 10% do PIB de modo satisfatório. Na próxima seção, mobilizamos o arsenal analítico dos múltiplos fluxos para, essencialmente, poder incorporar à análise os fatores de contexto.

[8] Ver notícia em https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/EDUCACAO-E-CULTURA/469619- COMPOSICAO-DOS-10-DO-PIB-PARA-EDUCACAO-DO-MINOU-DEBATES-DO-PNE.html.

[9] https://ultimosegundo.ig.com.br/educacao/2012-06-26/aprovado-investimento-de-10-do-pib-para-a-educacao- na-camara.html .

ANÁLISE A PARTIR DO MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS: O CONTEXTO E AS OPORTUNIDADES EXPLORADAS PELOS ATORES

O modelo dos múltiplos fluxos traz muitas novidades. O papel das ideias na tomada de decisão das políticas públicas, da coincidência de momentos políticos marcados pelo contexto, e o papel de atores e comunidades de políticas que, por um lado, defendem uma determinada visão e soluções para os problemas e, por outro, a capacidade de certos atores de articularem interesses e viabilizar apoio a uma determinada proposta (Capella e Brasil, 2015). O modelo é fortemente crítico ao modelo racional, pois as decisões nas políticas públicas não seriam tomadas de forma racional e sim estão relacionadas a momentos oportunos em que se abre uma "janela política" a soluções que estão à espera de problemas a partir do modelo da lata do lixo. As ideias sobre os problemas não surgem do nada, são pensadas por muito tempo e esperam o momento certo para aumentar suas chances de entrar na agenda governamental.

Kingdon (2003), utiliza três dinâmicas (fluxos) de processo para a entrada na agenda: problemas, políticas públicas e política. Os problemas devem ser identificados e reconhecidos que são problemas. Outro fator importante é que devem ser de passíveis de solução. Neste momento (ou nesse fluxo), há atuação dos atores visíveis. As políticas públicas são as propostas de soluções para um problema, apresentado por comunidades ou especialistas. Neste contexto, há a atuação dos atores invisíveis. Por fim, o fluxo da política refere-se ao nível de apoio político ao reconhecimento e prioridade de resolução do problema. Neste caso, existem três elementos importantes: o humor nacional, as campanhas realizadas por grupos ou a mudança de governo, que elevam as chances de propostas entrarem na agenda governamental.

Neste modelo, a abertura de uma "janela política", de oportunidade é o momento crítico. Trata- se do momento em que os três fluxos se cruzam (ou coincidem). Este momento de abertura desta janela – que se abre e se fecha rapidamente -, cabe ao empreendedor político a importante tarefa de explorar esse momento, conectando pessoas que tenham a mesma ideia e os apoios.

Este modelo parece bastante adequado para explicar como os 10% do PIB pode ser aprovado, isto é, foi aprovado por uma conjunção de fatores específicos daquele momento político. Esquematicamente, podemos aplicar esse modelo da seguinte forma.

1. FLUXO DOS PROBLEMAS - COMO O PROBLEMA FOI SENDO CONSTRUÍDO (IMAGEM, INTERPRETAÇÃO)? É POSSÍVEL VERIFICAR DESDE QUANDO?

O problema foi sendo construído ao longo do tempo, que era o baixo investimento por parte do governo em educação. No início da década de 1990, o Brasil investia menos de 4% do PIB em educação, e a realidade educacional brasileira apresentava alto índice de analfabetismo, escolas sucateadas, crianças em idade escolar fora da escola, entre outros. Essa construção do problema da educação nacional é longa. Na história identifica-se a luta e as dificuldades da escola pública, desde a década de 1930 com o movimento da Escola Nova. Com o processo de redemocratização do país em meados da década de 1980, passou-se a ter uma atenção maior à educação e retoma-se a participação popular neste processo. Os constituintes de 1987-1988 foram claros com relação a educação ser um direito social, universal, e de caráter subjetivo (Meneccuci e Gomes, 2018) e, desde este momento, o debate em torno da necessidade de se aumentar e vincular recursos mínimos para a educação esteve presente como demanda de diversos grupos organizados da sociedade civil. Na década de 1990, há a realização de fóruns e conferências para se debater a educação que vão construindo uma comunidade de políticas. A percepção deste grupo era de que o investimento em educação por parte do governo era pouco, e com o aumento do valor investido na educação poderia se ter uma melhor qualidade. Desta forma, se construiu uma imagem ao longo dos anos de que o valor repassado para a educação era baixo e deveria ser aumentado, que o aumento no valor investido do PIB na educação iria contribuir para a qualidade educacional, melhorando as estruturas das escolas, os índices educacionais, e assim garantindo o direito de uma educação pública de qualidade para todos. Isto culmina, durante a tramitação do PNE 2014- 2024, na defesa de se investir 10% do PIB.

2. FLUXO DA POLÍTICA PÚBLICA - QUAIS ALTERNATIVAS PARA A RESOLUÇÃO DO PROBLEMA EXISTIAM? QUAIS GRUPOS DEFENDIAM O QUÊ? COMO SE DEU A DEFINIÇÃO DAS ALTERNATIVAS.

As alternativas existentes eram o investimento de 7% do PIB na educação, que, posteriormente mudou para 8%, defendido pelo governo, e o investimento de 10% do PIB para educação, defendido pela sociedade civil organizada. Essas alternativas foram definidas através de emendas parlamentares durante o debate público em diversas instâncias no interior do Congresso Nacional.

3. FLUXO DA POLÍTICA – QUAL ERA O HUMOR NACIONAL? QUAIS GRUPOS ESTAVAM MOBILIZADOS? A MUDANÇA DE GOVERNO OU ADMINISTRATIVA EXPLICA?

O humor nacional era de apoio a aprovação dos 10%, os grupos mobilizados diversas entidades ligadas a educação, sindicatos e movimentos sociais. Grupos e partidos mais à esquerda, defendiam o patamar de 10% do PIB, isto é, potenciais competidores dos eleitores do partido do governo, assim como partidos da oposição (mais à direita) também aproveitaram o momento político para defender que o governo aumentasse seu comprometimento de gasto público em educação. Na aprovação, estava próximo ao pleito eleitoral, o que elevou drasticamente os custos políticos da Presidenta vetar tal aumento.

4. HÁ A ABERTURA DE UMA JANELA POLÍTICA QUE JUNTA OS 3 FLUXOS? COMO? QUANDO OCORREU.

A janela política foi a proximidade das eleições (possibilidade de mudança de governo), pois já havia um amadurecimento da imagem do problema, existiam alternativas viáveis e com apoio dos movimentos organizados e da opinião pública, bem como, um clima político favorável.

5. É POSSÍVEL IDENTIFICAR UMA COMUNIDADE EPISTÊMICA AO REDOR DESSA POLÍTICA?

Sim, através do movimento todos pela educação, da campanha nacional pelo direito a educação e outras associações reuniam diversas entidades, fundações e ONGs, em torno da defesa da escola pública de qualidade. Ainda que no interior desse grupo, houvesse divergências com relação à necessidade de se aplicar 10% do PIB como solução para os problemas da educação, não foram registradas oposições a esse posicionamento dos membros dessa comunidade de especialistas.

6. É POSSÍVEL IDENTIFICAR A FORMAÇÃO DE COALIZÕES DE APOIO? HÁ EMPREENDEDORES POLÍTICOS?

Sim, partidos políticos se juntam aos movimentos já consolidados a fim de convencer o governo a aprovar os 10% do PIB para a educação. Um empreendedor político que atuou foi Daniel Cara, coordenador da campanha pelo direito a educação que apresentava estudos de caráter técnico que mostravam a necessidade de se ampliar os recursos para a educação, defendiam que a proposta do governo de 7% do PIB era insuficiente, tratando-se de um empreendedor político que articulou pessoas- chave de diversas organizações, partidos, além de ter uma alta exposição pública nos meios de comunicação.

Em suma, fatores do contexto político ou daquele momento político específico completam a análise da aprovação dos 10% do PIB em educação, pois as condições institucionais e políticas daquele momento estavam propícias e, de fato, aumentaram as chances de aprovação da proposta com a abertura de uma janela política, explorada habilmente por diversos atores sociais e políticos da comunidade de políticas educacionais.

SÍNTESE DAS CAPACIDADES EXPLICATIVAS DE CADA MODELO

Após a aplicação dos modelos apresentados e considerando toda configuração da arena decisória da política pública objeto de estudo deste exercício, pode-se considerar que todos os modelos estudados explicaram bem a escolha da política conforme foi aprovada, cada um apresentando as especificidades do PNE e aprofundando as discussões, é importante ressaltar que observou-se uma análise de forma contínua, e vários modelos foram subsídios para outros.

Pode-se observar cada modelo analítico contribuiu de forma própria para a explicação final.

O modelo pluralista apresenta as discussões em torno dos grupos organizados que fizeram pressão e tiveram acesso à arena decisória. Na política aqui estudada, muitos grupos de fato se mobilizaram e se fizeram presentes em todo processo de discussão do PNE. Ressalte-se, ainda, que a proposta aprovada foi a sugerida por esses grupos na conferência nacional de educação, não acatada pelo governo no projeto de lei enviado ao Congresso, então houve uma grande pressão por parte desses grupos até alcançarem o sugerido na aprovação final. Vimos no desenvolvimento deste texto que, no caso do PNE 2014-2024, existiram vários grupos organizados como a Campanha Nacional em Defesa da Educação, por exemplo, que reuniu diversos segmentos da sociedade, que se mobilizaram e defenderam o investimento dos 10% do PIB na educação e atuam até hoje na defesa da educação pública de qualidade com base no argumento de que o aumento de recursos públicos é condição necessária para se dar um salto de qualidade no sistema educacional nacional.

Uma limitação do modelo pluralista é em relação ao papel do Estado, que seria neutro, um mero processador das demandas. Considerando essa afirmação, observou-se o papel das instituições nas decisões finais, tendo o modelo neoinstitucional como norteador, o segundo escolhido para explicar a política estudada. As instituições importam e muito. Desta forma, a política aprovada foi também tendo em vista a configuração institucional, que permitia a sugestão de emendas, por exemplo, assim parlamentares contribuíram para a alteração no projeto de lei, incluindo a aplicação dos 10% do PIB na educação, além de se tratar de uma arena decisória de alta exposição pública. Outro fator importante que deve ser considerado era a configuração pública da época da aprovação, as eleições se aproximavam, o que certamente contribuiu para a inexistência de vetos.

Por fim, o terceiro modelo que explicou bem a aprovação do PNE foi o de múltiplos fluxos em que os aspectos de contexto são decisivos para explicar a aprovação. Este aspecto nos parece particularmente relevante, pois os atores envolvidos na defesa do aumento de recursos públicos para a educação e a configuração institucional da arena decisória (o Congresso Nacional) estavam presentes em momentos anteriores, especialmente durante a apreciação do PNE anterior (de 2001-2010). Porém, neste caso, esses dois fatores não foram suficientes para garantir a aprovação da proposta de 10% do PIB em educação.

O fluxo do problema foi sendo construído ao longo do tempo, criando a imagem de que o valor investido na educação era baixo, e por isso existiam diversos problemas na mesma, desde estruturantes até a valorização profissional, o que explicava os baixos índices educacionais. Pode-se dizer, assim, que do ponto de vista da "transformação ou reconhecimento de uma condição em um problema" (nos termos de Kingdon), os argumentos sobre o baixo gasto em educação como explicativo dos problemas educacionais já estavam bastante maduros. Já o fluxo da política pública, que partia da premissa de que o aumento no investimento da educação resolveria o problema apresentado, tinha, naquele momento, propostas concretas para defender a necessidade dos 10% do PIB em educação como, por exemplo, as estimativas do CAQi, que especificava os custos operacionais para se ter uma educação de qualidade. Por fim, no fluxo da política, existia um humor nacional favorável à aprovação dos 10%. Mais do que isto, a própria opinião pública brasileira sempre elencou a educação como um dos problemas prioritários do país. A mobilização social também foi um fator importante, diversos movimentos se mobilizaram para o alcance da aprovação e a janela de oportunidades se abriu com as eleições e possível mudança de governo, existia um amadurecimento da imagem, alternativas viáveis e um clima político favorável, assim, como prevê o modelo o cruzamento dos três fluxos, o que levou para a provação da política.

Dentre os três modelos que melhor explicaram por que o PNE 2014 – 2024 teve a aprovação de que seria investido 10% do PIB na educação, e não outra proposta escolhida, podemos observar o papel fundamental da mobilização social através da Campanha Nacional pelo Direito a Educação, do Movimento Todos pela Educação, dentre outros, que mobilizaram instituições, sindicatos, ONGs, associações, fundações e a sociedade civil para a importância da defesa da educação, sendo observado no modelo pluralista e de múltiplos fluxos, e nesse contexto observa-se o quanto a configuração institucional do governo importa na decisão final, sendo explicitado no modelo neoinstitucional e considerado no fluxo da política, no modelo de múltiplos fluxos. Desta forma, é importante considerar os aspectos de mobilização social para um problema, bem como, o papel institucional nas decisões finais.

Por fim, se for possível aplicar esse mesmo exercício como forma de se especular quais seriam as chances do governo atual de reverter a proposta de 10% do PIB em educação, podemos dizer que as chances parecem pequenas. Do ponto de vista dos grupos que se mobilizariam para apoiar a redução da meta, estes são pequenos e restritos, essencialmente, a técnicos e especialistas vinculados à área fiscal do governo, como atores do antigo Ministério da Fazenda e do atual Ministério da Economia. Ao contrário, os grupos que têm capacidade de mobilização a favor da manutenção do status quo são não apenas majoritários como também incluem atores que atuam em comunidades de políticas educacionais e – como visto recentemente nas mobilizações de rua em defesa da educação – permanecem tendo apoio da vasta maioria da opinião pública.

Do ponto de vista da arena institucional, como vimos, o Congresso Nacional é um espaço público em que os atores políticos têm alta exposição pública, especialmente para seus eleitores. Seria bastante difícil se posicionar publicamente a favor da diminuição de recursos para a educação. Uma alternativa talvez possível seja o uso de decretos presidenciais, tais como Medidas Provisórias, que poderiam alterar o status quo de forma imediata. Ainda assim, as chances de oposição política e pública a uma estratégia deste tipo parecem, no momento, bastante elevadas.

Por fim, com relação ao contexto e a partir do modelo dos múltiplos fluxos, pode-se especular que:

1. do ponto de vista dos problemas, os argumentos de que o Brasil já gasta muito em educação e que o problema seria tornar as ações mais eficientes certamente está ganhando espaço no debate público como nunca antes. No entanto, até o presente momento, este argumento não parece estar disseminado o suficiente para conseguir apoio público a uma proposta de redução de gastos.
2. Do ponto e vista das soluções ou alternativas, isto é, das propostas de políticas públicas, a opção do atual Ministério da Educação é apostar em desenhos institucionais que incentivem novos modelos de gestão mais eficientes, maior flexibilização na contratação de pessoal e em contratos e em promover um papel mais ativo das instituições privadas de ensino como também alternativa de provisão dos serviços educacionais à população. Talvez a proposta do Future-se, para o ensino superior, seja o caso mais exemplar dessa tentativa de se mudar o paradigma de financiamento público em educação como estabelecido desde a Constituição Federal de 1988.
3. Talvez seja com relação ao fluxo da política a especulação menos óbvia. Por um lado, a mudança de governo sinaliza para grandes transformações estruturais do Estado brasileiro do novo governo como um todo. Por outro lado, ainda não se observa um apoio da opinião pública à interpretação que já se gasta o suficiente em educação e que o problema seria de gestão. Ao contrário, a sensação generalizada ainda é que a educação deveria ser prioridade dos governos e que se tem feito até o presente é insuficiente. Pelo menos até o momento, são poucos os atores políticos visíveis que defendem publicamente a tese de que aumentar os gastos em educação pública é desnecessário.

Assim, pelo menos no cenário atual, o que parece ser mais provável é a manutenção do status quo: se mantém a meta de 10% do PIB, mas, na prática, esta não se realiza.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. A agenda Institucional. Revista Brasileira de Ciências Sociais - VOL. 22 N o. 64, 2007.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S.. Duas faces do poder. Revista de Sociologia e Política, Curitiba , v. 19, n. 40, p. 149-157, Oct. 2011 .

CAPELLA, Ana Claudia; BRASIL, Felipe Gonçalves. Análise De Políticas Públicas: Uma Revisão Da Literatura Sobre O Papel Dos Subsistemas, Comunidades e Redes. Novos Estudos, 2015

CAIRNEY, Paul; JONES, Michael D. (2016). Kingdon's Multiple Streams Approach: What Is the Empirical Impact of this Universal Theory? The Policy Studies Journal, Vol. 44, No. 1, pp. 37-58.

DAHL, ROBERT A. Who Governs?: Democracy and Power in an American City. Pp. xii, 355. New Haven, Conn.: Yale University Press, 1961.

_____. With the Consent of all. In: Stella Z. Theododolu; Matthew A Cahn (eds.). Public Policy the Essential Readings. Prentice Hall, 1995.

GOMES, Sandra. (2006). O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares: Um Estudo de Caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987- 1988). DADOS, Revista de Ciências Sociais , vol. 49, n. 1, pp. 87-118.

HALL, Peter A, TAYLOR, Rosemary. AS TRÊS VERSÕES DO NEO-INSTITUCIONALISMO. LUA NOVA No 58, 2003.

IMMERGUT, Ellen (1992). Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe. Cambridge: Cambridge University Press.

_____(1998). "The Theoretical Core of the New Institutionalism". Politics & Society, Vol. 26 No. 1, March, p. 5-34.

KINGDON, John (2003). Agendas, Alternatives and public policies. New York: Longman, second edition.

MILLIBAND, Ralph. Imperfect Competition. In: In: Stella Z. Theododolu; Matthew A Cahn (eds.). Public Policy the Essential Readings. Prentice Hall, 1995.

PETERS, G. B. (2005). Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'. London: Continuum.

SABATIER, Paul (ed.). Theories of the Policy Process. Westview Press, 2007.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). ""Aspectos Fiscais da Educação no Brasil". Brasília: Ministério da Fazenda, 2018.

SHEPSLE, K. (1989). Congressional institutions and behavior: the changing textbook congress. In: J. CHUBB, & P. E. PETTERSON (eds.), Can the government govern? Washighton, DC: Brookings Institution

SHEPSLE, K. A., & BONCHECK, M. S. (1997). Analysing Politics: Rationality, Behavior, amd Institutions. New York, USA: W. W. Norton and Company.

SIMIELLI, Lara Elena Ramos. Coalizões em Educação no Brasil: A pluralização da sociedade civil na luta pela melhoria da educação pública. Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós- Graduação em Administração Pública e Governo da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, 2008.

CASA DA MULHER BRASILEIRA: ANÁLISE DE POLÍTICA INTERSETORIAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES

Ana Paula Antunes Martins (UnB)
Raquel Madureira de Araújo (UnB)

RESUMO

O trabalho analisa uma das principais políticas públicas brasileiras de atendimento a mulheres em situação de violência doméstica e familiar: o Programa Mulher, Viver sem Violência, cuja principal iniciativa foi a criação da Casa da Mulher Brasileira (CMB). Com foco nas ações de implementação de unidades da Casa da Mulher Brasileira no Brasil, no período de 2013 a 2019, o trabalho foi realizado por meio de dados produzidos em pesquisa documental sobre a implementação das ações. Os resultados indicam que a CMB teve implementação parcial, por motivos de dificuldades na articulaçãofederativa, o que indica a baixa institucionalidade das políticas públicas para as mulheres no Brasil. Quanto aos indicadores de capilaridade e intersetorialidade das políticas, observou-se que, embora aespacialização fosse um critério primordial no período da implementação das CMB, optou-se por uma política que concentrou serviços nas capitais brasileiras, o que diferia da demanda de ampliação do acesso aos serviços no Brasil. Ainda que a ação tenha favorecido a intersetorialidade nos lugares onde ocorreu, sua execução encontrou relevantes obstáculos organizacionais.

1. INTRODUÇÃO

A violência contra as mulheres refere-se a um fenômeno complexo, global e de caráter persistente. Abrangente nas dimensões de espaço e tempo, este fenômeno contribuiu, durante sucessivas gerações, para a formação e continuidade de relações de gênero fundadas em severas desigualdades.

Ainda que essa forma de violência esteja amplamente presente nas representações sociais contemporâneas, manteve-se invisibilizada durante todo o período que antecede a transição para o séc. XXI. O reconhecimento da promoção e da proteção dos direitos humanos das mulheres como ação prioritária para a comunidade internacional ocorreu apenas em 1993, na Conferência Mundial dos Direitos Humanos, realizada em Viena. Antes disso, embora o termo "mulheres" houvesse sido mencionado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, não se havia consolidado o entendimento da singularidade de seus direitos e da necessidade do reconhecimento de demandas específicas que se desdobrasse em um conjunto de leis e políticas públicas voltadas para as mulheres em virtude de sua condição de gênero (MARTINS, 2018).

O processo de reconhecimento dos direitos das mulheres desenvolvido no fim do século XX funda-se não apenas no paradigma da igualdade, mas nas noções de diferença. Os direitos civis e políticos conquistados até então amparavam-se na igualdade formal e nas noções de cidadania. Ao reconhecer a humanidade das mulheres, tornou-se imperioso garantir-lhes o direito ao voto, à propriedade privada e ao salário como contraprestação pelo trabalho. Ocorre que a garantia desses direitos, ainda que tenham enfrentado os poderes públicos - na figura dos patrões e dos governantes, não foi capaz de enfrentar uma das principais fontes de subalternidade: a violência interpessoal no âmbito das relações familiares, especialmente aquelas ocorridas no interior do casamento.

Foi deste modo que a dita primeira onda do feminismo (aquela que exigiu direitos civis e políticos iguais) abriu espaço para a emergência de uma nova leva de demandas, chamada de segunda onda, potencializada, nos países do Ocidente, por Simone de Beauvoir a partir da publicação da obra "O segundo sexo". Na dita "segunda onda", impulsionada a partir dos anos 1950, emergiram importantes narrativas literárias sobre as tramas da violência doméstica e sobre o modo como os ideais a respeito do casamento favoreciam o silenciamento das mulheres, em nome da manutenção dos vínculosfamiliares. "A mística feminina", escrito pela ativista norteamericana Betty Friedan em 1963, exemplifica este movimento de denúncia do caráter opressor de uma vida inteiramente dedicada ao lar e à maternidade, cujas atribuições, quando exclusivas, resultavam em um isolamento social e na própria dissolução da existência feminina.

Por essa razão, o feminismo pode ser caracterizado como um movimento político e intelectual de superação das desigualdades de gênero, tendo em conta que sua ação é, a um só tempo, reflexiva e transformadora de relações sociais injustas e subalternizadoras.

No Brasil, a primeira onda do feminismo acompanha a tendência europeia de exigir direitos políticos e trabalhistas nas primeiras décadas do século XX. Lideradas por Bertha Lutz, bióloga e destacada cientista, as suffragettes brasileiras realizaram diversas manifestações e conquistaram o direito ao voto em 1932, efetivado no ano de 1945. Nesse mesmo contexto, operárias de ideologia anarquista se organizaram para ampliar os direitos das trabalhadoras de indústrias têxteis brasileiras. Esse feminismo inicial presente na Europa, Estados Unidos e Brasil arrefeceu entre os anos 1930 e 1960 (PINTO, 2010).

No entanto, os anos 1960 e 1970 foram fundamentais na história do feminismo, quando as hierarquias de gênero passaram a ser amplamente questionadas nas mais diversas instituições sociais e, especialmente, dentro dos partidos e sindicatos. No caso brasileiro, foi nesse período que a luta contra a ditadura unificou, provisoriamente, feministas e militantes dos movimentos de mulheres e isso se deu, em grande medida, em torno da celebração do dia 8 de março (BLAY, 2001). Em nome do retorno da democracia, de denúncias contra prisões arbitrárias e de desaparecimentos políticos, as mulheres, que haviam sido silenciadas no período imediatamente posterior ao início da ditadura, passaram a se organizar politicamente na esteira da efervescência da difusão do pensamento feminista europeu, especialmente após a publicação dos livros de Beauvoir (1961) e Friedan (1963).

A multiplicação das agendas feministas no país, especialmente com a atuação das mulheres negras e das mulheres lésbicas na arena pública, somada à redemocratização, culminou com as primeiras experiências do feminismo na institucionalidade estatal. Nos anos 1980 foram criados os primeiros conselhos de mulheres e em 1985 foi instituído o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), que teve papel fundamental durante a Constituinte, em que cerca de 80% das demandas foram contempladas (BANDEIRA; MELO, 2010). Inaugura-se aí um período de maior institucionalidade do feminismo, especialmente por meio da disputa de assentos no Poder Legislativo das três esferas da Federação. Além disso, no que diz respeito ao enfrentamento à violência, a instituição das delegacias de mulheres teve um papel fundamental no reconhecimento de que a violação dos direitos à integridade das mulheres representa um problema público. Sua criação, ainda nos anos 1980, teve o objetivo de ampliar as chances de denúncia e de garantir um atendimento especializado. Para além disso, favoreceu o debate sobre o tema da violência contra as mulheres na opinião pública, especialmente naquele contexto de reabertura democrática. Não obstante a essa relevante conquista dos movimentos feministas, impulsionada pela atuação de mulheres nos parlamentos estaduais, fazia falta uma legislação específica, que estabelecesse um conceito nítido de violência de gênero e que estabelecesse os compromissos estatais para com a superação do fenômeno.

Um feminismo de Estado, propriamente dito, instala-se somente a partir da criação da Secretaria de Políticas das Mulheres, ligada à Presidência da República, em 2003. Após um período de desmobilização gerada por uma agenda neoliberal nos anos 1990, as mulheres conquistam importante espaço institucional que permitiu, durante mais de uma década, o desenvolvimento de políticas públicas e a incorporação das perspectivas de gênero e raça nas ações governamentais de diferentes setores do Estado, concretizadas pelos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres. Políticas para eliminação da discriminação e desigualdades promovidas por uma estrutura sexista e racista foram desenhadas, coletivamente, nas quatro Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres realizadas ao longo da década em que um processo amplamente participativo e democrático alterou, significativamente, o mapa da oferta de serviços públicos, especialmente aqueles destinados ao enfrentamento à violência contra as mulheres (CERQUEIRA; MARTINS, 2015).

Concomitantemente aos esforços para a criação de um organismo de políticas para mulheres no âmbito do governo federal, ocorreram as mobilizações para a aprovação da Lei Maria da Penha. Promulgada em 2006, derivou de esforços de recepção das diretrizes da Convenção de Belém do Pará (1994) na legislação brasileira. Esses esforços se deram por meio da articulação do Consórcio das Organizações Não Governamentais CEPIA, CFEMEA, AGENDE, ADVOCACI, CLADEM e Themis que atuou na elaboração do projeto de lei e acompanhou o processo legislativo que culminou na aprovação da Lei n. 11340/2006. Vale salientar que a lei decorre da condenação do Estado Brasileiro na Organização dos Estados Americanos, por ter agido com omissão no caso Maria da Penha, vítima de tentativas reiteradas de feminicídio pelo ex-marido que se beneficiou da condescendência do Estado com a violência doméstica e de todas as medidas protelatórias do cumprimento de sua pena.

A partir da Lei Maria da Penha, estabeleceu-se um novo desenho institucional no Brasil. O conceito de violência de gênero, entendida como "qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial" (art. 5º, Lei n. 11.340/2006), acompanhou a assunção de uma série de compromissos públicos, tais como a instituição de redes de políticas públicas, nomeados na Lei como "um conjunto articulado de ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios e de ações não governamentais" (art. 8º, caput, Lei nº 11.340/2006). Essa articulação deu ensejo à instituição de redes de atendimento e de enfrentamento à violência contra as mulheres e à busca da intersetorialidade como um dos principais desafios para a prestação de um serviço público de qualidade que garantisse um atendimento digno, não revitimizador, que permitisse diálogo e continuidade institucional. Em linhas gerais, a rede de atenção deveria ser capaz de propiciar "atenção contínua e integral, de qualidade, responsável e humanizada" (DELZIOVO et. al., 2015). Além disso, a rede tem um compromisso com o desempenho do sistema e da eficiência econômica, na medida em que a distribuição de competências tende a gerar maior especialidade e aproveitamento dos recursos.

Ocorre que a articulação de uma rede de políticas públicas encontra significativos desafios em contextos territoriais díspares como os brasileiros. Tendo em conta a existência de milhares de municípios e de capacidades orçamentárias muito distintas, seria forçoso projetar uma capilaridade satisfatória da rede de atenção e enfrentamento à violência contra as mulheres em curto ou médio espaço de tempo. Ainda que estudos (Ipea, 2013) indicassem a necessidade de ampliar a rede por meio da adoção dos critérios de espacialidade, a intersetorialidade no âmbito local não seria possível sem um investimento vultoso nas três esferas da Federação, uma vez que a manutenção dos equipamentos públicos previstos na LMP é de competência municipal (centros de referência) e estadual (delegacias de polícia) ou de ambos os entes, como é o caso dos serviços de saúde. Nesse sentido, a Casa da Mulher Brasileira, ainda que não atendesse os requisitos de capilaridade, seria um mecanismo de garantia da intersetorialidade. Esse instrumento de gestão pode ser definido como "a articulação entre sujeitos de setores diversos, com diferentes saberes e poderes com vistas a enfrentar problemas complexos" (WARSCHAUER; CARVALHO, 2014).

Como um conjunto de práticas que visa fazer frente a problemas complexos que, de outra forma, não obtiveram êxito,

> (...) as ações intersetoriais têm se mostrado como uma estratégia importante na busca de novos modelos organizacionais e pode ser entendida como uma articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de políticas, programas e projetos dirigidos a comunidades e a grupos populacionais específicos, num dado espaço geográfico, com o objetivo de atender as suas necessidades e expectativas de forma sinérgica e integral (JUNQUEIRA, 1997; 2000 *apud* WARSCHAUER; CARVALHO, 2014).

A Casa da Mulher Brasileira, portanto, representa ação no atendimento integral a mulheres em situação de violência voltada para o atingimento de metas de intersetorialidade, tendo em conta as limitações da estruturação de redes de atendimento no âmbitos dos municípios. Na condição de programa inovador no campo das políticas públicas para mulheres, requer estudos e análises voltadas às potencialidades e desafios de sua implementação.

2. METODOLOGIA

As análises apresentadas foram realizadas com base na triangulação de dados obtidos por meio de pesquisa documental. Os documentos preparatórios, como a Exposição de Motivos e as notas técnicas, foram obtidos por meio de solicitação de acesso à informação à Casa Civil da Presidência da República, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação, e do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Os dados sobre as unidades da Casa da Mulher Brasileira foram obtidos a partir da leitura de notícias publicadas no sítio eletrônico do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos, haja vista a inexistência de bancos de dados ou relatórios públicos disponibilizados pelo Ministério. A fim de permitir a replicabilidade da pesquisa e a discussão pelos pares, o banco de dados elaborado pelas autoras encontra-se disponível.

3. PROGRAMA MULHER, VIVER SEM VIOLÊNCIA

A ação principal do Programa Mulher, Viver sem Violência foi anunciada em rede nacional pela Presidenta Dilma Rousseff, em pronunciamento por ocasião do Dia Internacional da Mulher. O governo definiu como meta do Programa a instalação de um moderno centro de atendimento integral à mulher que contaria com a integração de serviços especializados, com um setor de prevenção e atenção contra a violência doméstica e outro setor de apoio à mulher, com ferramentas de estímulo ao pequeno negócio, tais como o microcrédito e a capacitação profissional.

A inspiração veio da iniciativa do governo de El Salvador denominada Ciudad Mujer, uma estrutura estatal que concentra dezoito instituições que operam em articulação e cujo objetivo principal é melhorar a qualidade de vida das mulheres salvadorenhas, por meio da facilitação de serviços essenciais e estratégicos, em cinco áreas de atuação: saúde sexual e reprodutiva; atenção à violência de gênero; autonomia econômica; gestão territorial e do conhecimento; e atenção infantil. Até julho de 2019, o Ciudad Mujer já havia atendido mais de dois milhões de mulheres e prestado mais de cinco milhões de serviços (MACEDO, 2013; GOBIERNO DE EL SALVADOR, 2019).

O Programa Mulher, Viver sem Violência foi oficialmente lançado em 13 de março de 2013, em evento no Palácio do Planalto, e sua criação se deu por meio da assinatura do Acordo de Cooperação nº 01/2013, entre a Presidência da República, o Conselho Nacional de Justiça, o Conselho Nacional do Ministério Público e o Conselho Nacional dos Defensores Públicos-Gerais (PALMA, 2013). Contudo, sua institucionalização ocorreu somente em agosto daquele ano, por meio do Decreto nº 8.086, de 30 de agosto de 2013.

Integrante da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, o objetivo do Programa era a integração e a ampliação dos serviços públicos voltados às mulheres em situação de violência, por meio da articulação dos atendimentos especializados no âmbito da saúde, da justiça e da rede socioassistencial e da promoção da autonomia financeira. De acordo com a então Ministra da Secretaria de Políticas para Mulheres, Eleonora Menicucci, pretendia-se diminuir a peregrinação da mulher em situação de violência em busca dos serviços de que necessitava (BRASIL, 2013; MACEDO, 2013), isto é, pretendia-se evitar a revitimização das mulheres pelas estruturas burocráticas do Estado.

Sob coordenação da Secretaria de Políticas para Mulheres, foram previstas as seguintes ações: a) implementação das Casas da Mulher Brasileira; b) ampliação da Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180; c) organização, integração e humanização do atendimento às vítimas de violência sexual; d) ampliação dos Centros de Atendimento às Mulheres nas Regiões de Fronteiras Secas; e e) promoção de campanhas continuadas de conscientização do enfrentamento à violência contra a mulher.

O foco deste trabalho recai sobre a primeira ação: a implementação de Casas da Mulher Brasileira. No Decreto nº 8.086, de 2013, elas são descritas como "espaços públicos onde se concentrarão os principais serviços especializados e multidisciplinares de atendimento às mulheres em situação de violência". Mediante articulação com órgãos e entidades públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e com entidades do terceiro setor, sua estrutura poderia ser composta por: serviços de atendimento psicossocial; alojamento de passagem; orientação e direcionamento para programas de auxílio e promoção da autonomia econômica, de geração de trabalho, emprego e renda;

serviços da rede de saúde e socioassistencial; e órgãos públicos voltados para as mulheres, como as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, os Juizados e Varas Especializados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, as Promotorias Públicas Especializadas da Mulher e as Defensorias Públicas Especializadas da Mulher (BRASIL, 2013).

A Casa da Mulher Brasileira foi planejada como um espaço de integração de serviços públicos. Um local de "atendimento especializado, [com] ações de acolhimento, escuta qualificada e transferência da mulher para os serviços necessários, [...] uma das portas de entrada para a rede de enfrentamento à violência contra as mulheres" (MARQUES; MIDLEJ, 2017, p. 34). A pretensão do Governo era de que, até 2018, unidades fossem instaladas em todas as capitais do país (MACEDO, 2013).

No modelo planejado, a construção e a equipagem das unidades caberiam à Secretaria de Políticas para Mulheres, enquanto sua gestão e manutenção caberiam aos governos estaduais, distrital e municipais, com apoio de instituições parceiras e da Secretaria. Caberiam ainda à Secretaria a capacitação quanto à questão de gênero das equipes que atuariam nas unidades e a elaboração e a divulgação dos protocolos de atendimento, das normas técnicas e da padronização de atendimento das Casas da Mulher Brasileira.

É importante pontuar que, tendo em vista o pacto federativo, o Decreto nº 8.086, de 2013, não estabelece obrigações para os entes federativos. Embora não haja disposição sobre a forma de adesão dos governos subnacionais ao Programa, via de regra, ela tem sido efetivada por meio de convênios entre a Secretaria de Políticas para Mulheres e os governos estaduais, distrital e municipais.

Quanto ao investimento financeiro, à época do lançamento do Programa, Menicucci abordou o desembolso de recursos para a execução do programa: estavam previstos o investimento de "R$ 265 milhões até 2014, sendo R$ 115,7 milhões na construção dos centros de atendimento, compra de equipamentos e manutenção, R$ 25 milhões na ampliação da Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180, R$ 13,1 milhões na atenção à saúde, R$ 6,9 milhões na humanização da perícia para aperfeiçoamento da coleta de provas de crimes sexuais. O custo médio de cada centro é estimado em R$ 4,3 milhões, incluindo construção e aquisição de equipamentos. O governo espera atender cerca de 200 mulheres por dia e 72 mil por ano em cada um deles (MACEDO, 2013)."

IMPLEMENTAÇÃO DE UNIDADES DA CASA DA MULHER BRASILEIRA

Seis anos após a criação do Programa Mulher, Viver sem Violência, a situação é bem diferente da planejada pelo governo federal. Em um primeiro momento, chama a atenção o quantitativo de unidades instaladas e em funcionamento. A previsão inicial era de que, até o final de 2018, todas as capitais contariam com Casas da Mulher Brasileira. Entretanto, até julho de 2019, somente sete unidades haviam sido construídas, das quais apenas seis foram inauguradas, nas cidades de Campo Grande, Brasília, Curitiba, São Luís, Boa Vista e Fortaleza. O Quadro 1 relaciona as unidades da Casa da Mulher Brasileira construídas, sua localização e a data de inauguração.

Quadro 1 - Unidades da Casa da Mulher Brasileira

Cidade	Estado	Região	Data de inauguração
Campo Grande	Mato Grosso do Sul	Centro-Oeste	03/02/2015
Brasília	Distrito Federal	Centro-Oeste	02/06/2015
Curitiba	Paraná	Sul	28/06/2016
São Luís	Maranhão	Nordeste	02/10/2017
Boa Vista	Roraima	Norte	03/11/2018
Fortaleza	Ceará	Nordeste	14/12/2018
São Paulo	São Paulo	Sudeste	Ainda não foi inaugurada.

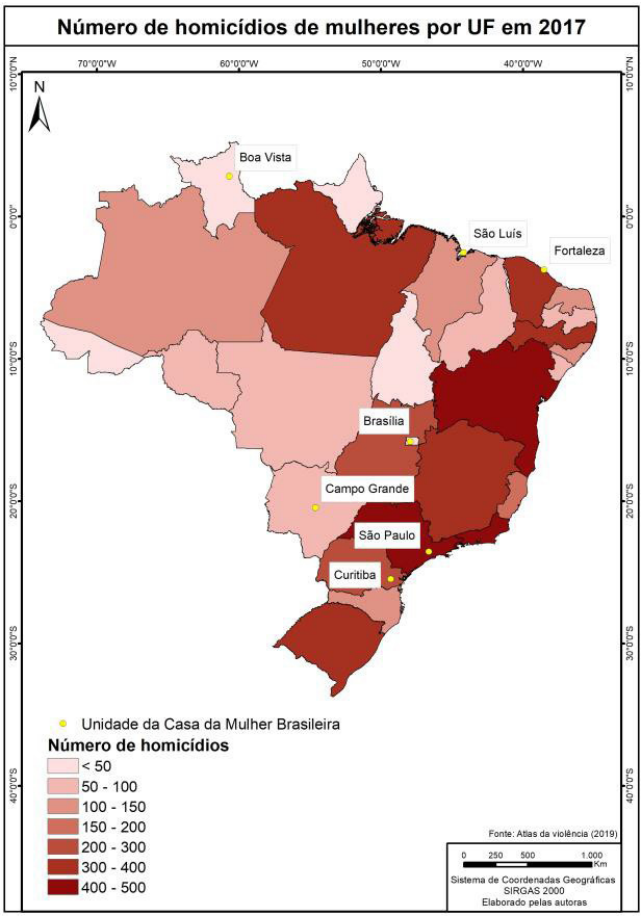
Fonte: Elaboração das autoras.

Embora a construção da Casa da Mulher Brasileira em São Paulo já tenha sido finalizada e,em março de 2018, a gestão tenha sido repassada ao governo municipal, a unidade ainda não foi inaugurada. Em um primeiro momento, o atraso se deu em virtude de problemas com licitação e "entraves jurídicos" que dificultaram a conclusão das obras, conforme alegado pelo então Prefeito de São Paulo, João Dória. Após convênio entre o governo federal e o governo municipal ser firmado, o prazo previsto para conclusão das obras e entrega da unidade passou a ser junho de 2018, contudo, isso não ocorreu, até o momento (ZAREMBA, 2019).

Quanto à distribuição das unidades da Casa da Mulher Brasileira no território nacional, destaca- se o fato de não haver entre os Estados uma distribuição proporcional aos índices de violência contra a mulher.

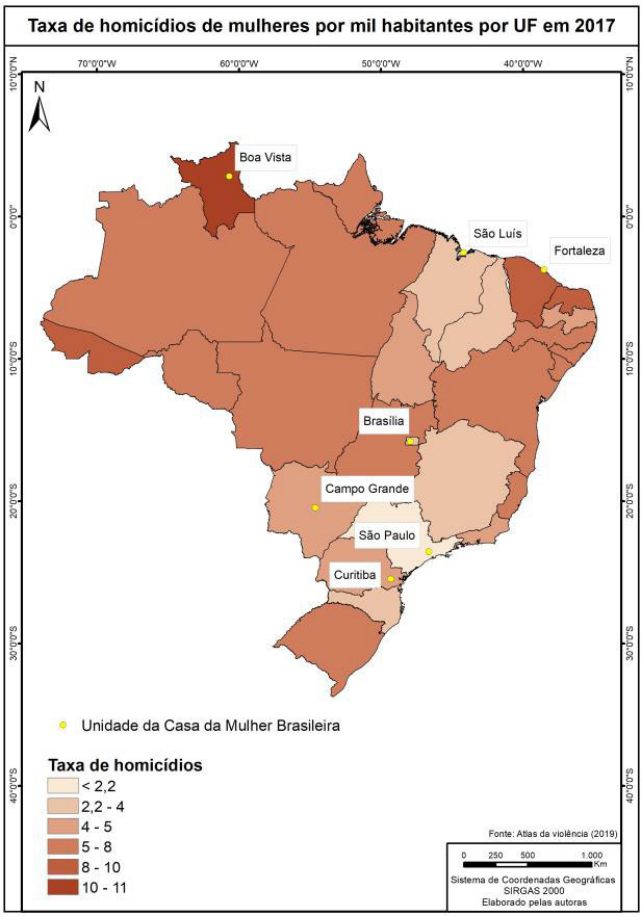
A Figura 1 demonstra a distribuição das Casas da Mulher Brasileira no território nacional, considerando o número de homicídios de mulheres por unidade federativa - UF em 2017, de acordo com dados do Atlas da Violência (2019). Em 2017, São Paulo registrou a maior quantidade de homicídios de mulheres no Brasil, com 495 casos, seguido pela Bahia, com 487 casos, e pelo Rio de Janeiro, com 401. Isto é, dentre os três Estados mais violentos para mulheres, em números absolutos, apenas um deles (São Paulo) conta com unidade da Casa da Mulher e ela não se encontra em funcionamento. Em contrapartida, dentre os Estados que registraram menos de 50 casos de homicídios de mulheres em 2017, a saber Acre, Amapá, Roraima, Tocantins e Distrito Federal, dois deles contam com unidades da Casa da Mulher Brasileira: Roraima e Distrito Federal.

Figura 1 - Número de homicídios de mulheres por UF em 2017



Fonte: Elaboração das autoras.

Figura 2 - Taxa de homicídios de mulheres por mil habitantes por UF em 2017

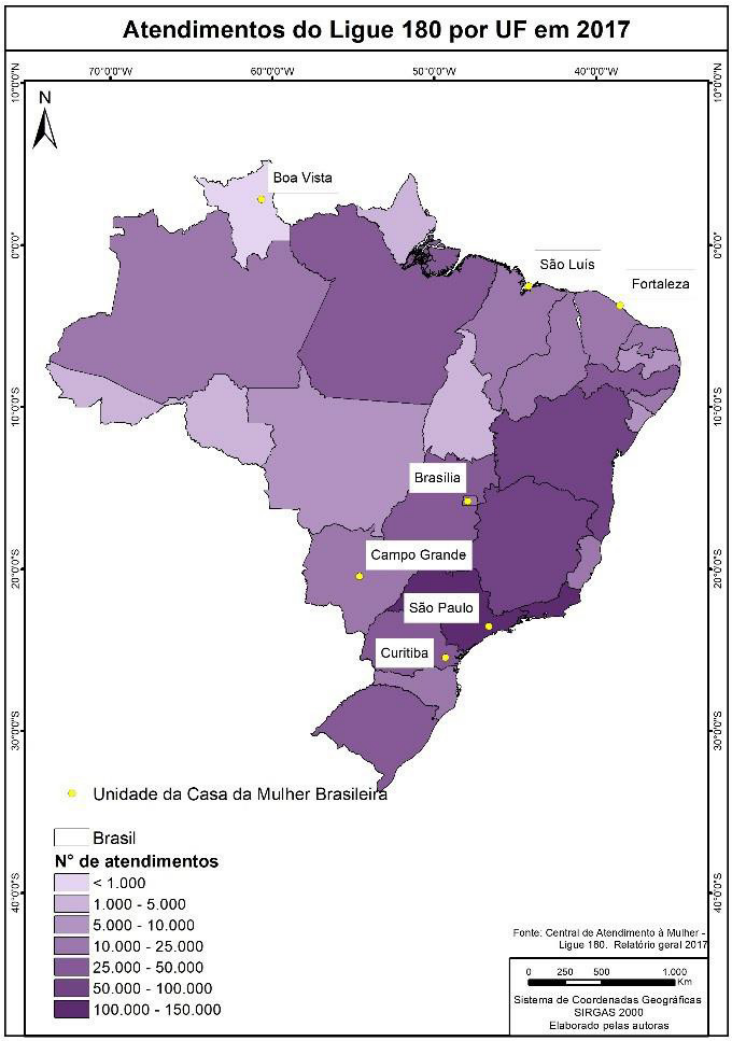


Fonte: Elaboração das autoras.

Ao incluir o componente populacional na análise, o cenário torna-se ligeiramente diferente. A Figura 2 demonstra a distribuição de Casas da Mulher Brasileira no território nacional, considerando a taxa de homicídios de mulheres a cada 100 mil habitantes por UF em 2017, de acordo com dados do Atlas da Violência (2019). Roraima é a unidade federativa que apresenta a maior taxa, de 10,6, seguida pelo Acre e pelo Rio Grande do Norte, com 8,3, e pelo Ceará, com 8,1. Em contrapartida, São Paulo apresenta uma taxa de homicídios de mulheres de 2,2, a cada 100 mil habitantes. Observa-se na Figura 2 que, à exceção do Tocantins, todos os Estados da região norte apresentam taxas acima de 5,enquanto a maioria dos estados das regiões Sul e Sudeste apresentam taxas inferiores a 5. Logo, guardadas as proporções com o tamanho de suas populações, a região Norte é a mais violenta para as mulheres, enquanto as regiões Sul e Sudeste são mais seguras.

Na Figura 3, estão demonstrados os dados relativos aos atendimentos realizados pela Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180. O cenário apresentado é semelhante ao da Figura 1: os Estados da região Sudeste apresentam uma grande quantidade de registros, enquanto os Estados da região norte apresentam poucos registros.

Figura 3 - Atendimentos do Ligue 180 por UF em 2017

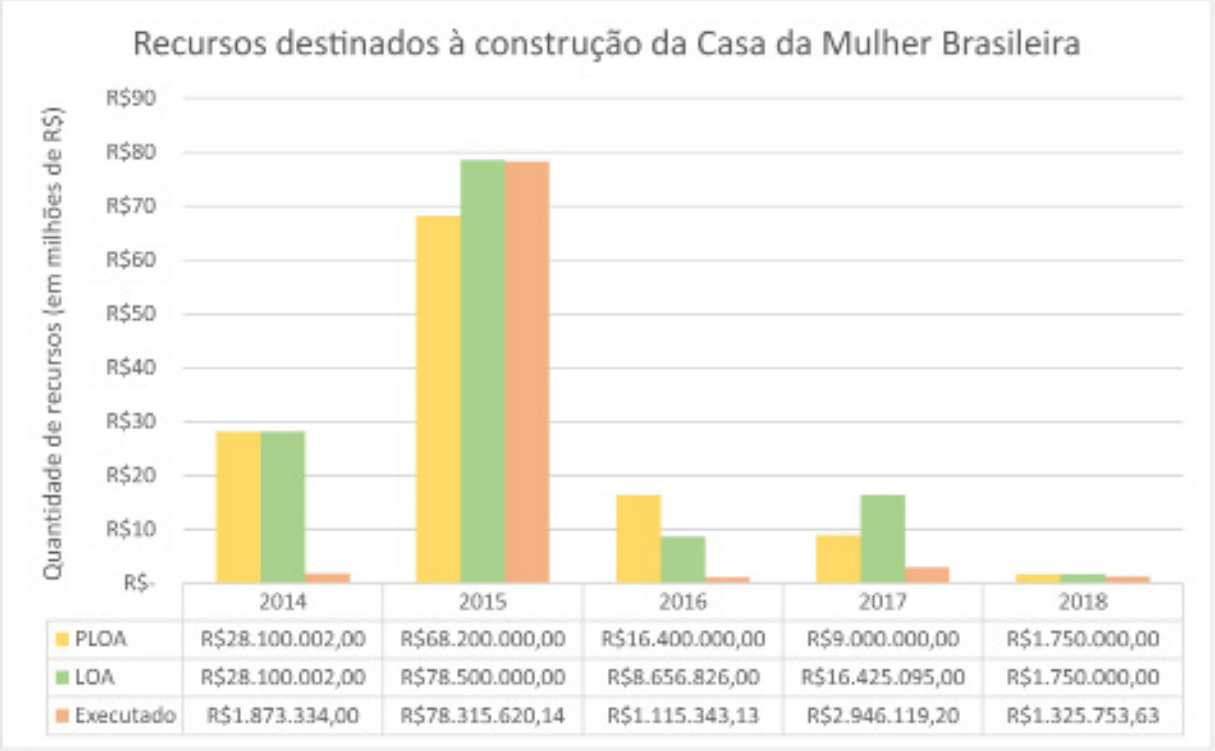


Fonte: Elaboração das autoras.

A análise das dotações orçamentárias designadas à SPM, no período abrangido pelo PPA 2012- 2015, indica que aproximadamente 65% dos recursos destinados ao financiamento de políticas públicas correspondeu a ações de enfrentamento à violência contra a mulher. Dos quais 15,27% foram destinados à construção de unidades da CMB. De acordo com gestoras da Secretaria, tal financiamento representou o maior aporte de recursos à política de enfrentamento à violência contra a mulher (MADUREIRA, 2018).

O Gráfico 1 demonstra o aporte de recursos realizado pelo governo federal na construção das unidades da Casa da Mulher Brasileira entre 2014 e 2018. Em 2015, as dotações orçamentárias chegaram a R$ 78.5000.000,00, que foram gastos quase integralmente. Contudo, salta aos olhos a redução dos recursos destinados à ação a partir de 2016. De acordo com os dados constantes do Portal Siga Brasil, dos R$ 133.431.923,00 autorizados na Lei Orçamentária Anual, no período, R$ 85.576.170,10 já foram investidos na construção das Casas. O montante de recursos é bastante inferior aos R$ 265 milhões que, segundo a previsão, seriam gastos até 2014.

Gráfico 1 - Recursos destinados à construção da Casa da Mulher Brasileira



	2014	2015	2016	2017	2018
PLOA	R$28.100.002,00	R$68.200.000,00	R$16.400.000,00	R$9.000.000,00	R$1.750.000,00
LOA	R$28.100.002,00	R$78.500.000,00	R$8.656.826,00	R$16.425.095,00	R$1.750.000,00
Executado	R$1.873.334,00	R$78.315.620,14	R$1.115.343,13	R$2.946.119,20	R$1.325.753,63

Fonte: Dados do Portal Siga Brasil. Elaboração das autoras.

Quanto ao funcionamento das unidades, é importante pontuar que boa parte das Casas da Mulher Brasileira apresentaram problemas nos últimos anos. A unidade de Curitiba, durante um determinado período, não contou com a estrutura da delegacia da mulher, enquanto a unidade de Boa Vista funcionava parcialmente por falta de internet. Já a unidade de Brasília foi interditada pela Defesa Civil em abril de 2018 e terá de passar por reformas estruturais para que seja reaberta (ZAREMBA, 2019). Conforme demonstrado por Marques e Midlej (2017) em pesquisa de campo na unidade de Brasília, havia ainda uma série de falhas no processo de implementação da CMB, contudo, as dificuldades não a comprometiam. As ações, contudo, não eram realizadas de forma integral, por motivos estruturais. Dois anos depois, a Casa precisou ser fechada por razões de infraestrutura predial.

De acordo com o sítio eletrônico do Ministério das Mulheres, da Família e dos Direitos Humanos, há projetos em desenvolvimento com vistas à adequação do modelo da Casa da Mulher Brasileira a municípios menores:

> A Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres do Ministério dos Direitos Humanos (SNMP/MDH) desenvolveu projetos de menor porte para instalação de Casas da Mulher Brasileira nos pequenos municípios. Agora serão quatro tipos, que atendem uma escala de municípios com 100 mil habitantes até capitais com maisde 1 milhão de habitantes. O novo formato permite a construção com apenas 500 mil reais. A proposta visa atender o público do interior, que ainda enfrenta dificuldade para ter acesso aos serviços. A captação de recursos para o orçamento de 2019 incluiu estes projetos, inclusive por meio de parlamentares que destinaram emendas para a construção de casas menores (MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS, 2018).

Pontos ainda passíveis de investigação são a articulação das estruturas da Casa da Mulher Brasileira com o Sistema Nacional de Políticas para Mulheres e com o Plano Nacional de Combate à Violência Doméstica, ambos instituídos em 2018 pelo governo federal.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Casa da Mulher Brasileira, principal ação do Programa Mulher, Viver sem Violência, representa relevante iniciativa governamental de atendimento às mulheres em situação de violência. Na esteira das políticas públicas para mulheres em curso no Brasil desde os anos 1980, o Programa deve- se, em grande medida, aos esforços dos movimentos feministas e de mulheres no sentido de institucionalizar ações que garantam a responsabilidade do Estado na defesa dos direitos das mulheres. Diante do caráter persistente do fenômeno da violência doméstica, ativistas atuantes dentro e fora dos governos vêm reivindicando crescentemente espaços estatais de acolhimento que possibilitem o atendimento de demandas jurídicas e psicossociais de mulheres em situação de violência. Com a promulgação da Lei Maria da Penha, institui-se como meta a articulação dos serviços prestados pelos equipamentos públicos de atendimento e enfrentamento à violência ocorrida nas relações domésticas, familiares e íntimas de afeto. As diretrizes da LMP alteraram significativamente o desenho institucional de enfrentamento à violência contra a mulher no Brasil, propiciando a difusão de centenas de novos serviços públicos em todos os estados brasileiros.

Ocorre que as metas voltadas para intersetorialidade e capilaridade dos equipamentos públicos produziram um importante impasse naquele contexto em que a Lei completava sete anos de existência. Se os dados mostravam déficits no que diz respeito à capilaridade dos serviços (Ipea, 2015), a intersetorialidade seria ainda mais difícil de atingir no âmbito dos municípios, em contextos de profundas disparidades regionais. Optou-se, portanto, em investir na capital dos estados brasileiros que, embora já dispusessem de uma quantidade significativa de serviços públicos, estavam desagregados e poderiam funcionar melhor caso atuassem em um mesmo local e de modo integrado. Foi assim que, a partir de experiência internacional, o governo brasileiro decidiu pela adoção de uma política pública voltada para a intersetorialidade.

As análises realizadas neste texto permitem depreender que embora o modelo organizacional da CMB estivesse em consonância com a consolidação de redes de políticas públicas, a fim de que todos os equipamentos públicos necessários para o enfrentamento de um problema complexo como a violência doméstica estivessem articulados e voltados para o mesmo propósito, houve limitações em sua implementação. A principal delas deve-se a dificuldades de articulação federativa, uma vez que a iniciativa requer pactuações entre governo federal e estaduais. O período que sucedeu a reeleição de Dilma Rousseff, marcado por profundas instabilidades institucionais que culminaram em seu impeachment, parece ter agravado as dificuldades dessa natureza e influenciado os problemas de implementação do Programa nos estados. Assim, mesmo aqueles locais que enfrentam altos índices de feminicídios não puderam até o momento se beneficiar da implantação deste equipamento público. Em segundo lugar, vale mencionar as dificuldades com a execução orçamentária do Programa, uma vez que até o presente momento os repasses previstos não foram integralmente realizados.

Ressalta-se, por fim, os limites estruturais para a transformação das relações de gênero e das hierarquias sociais com base no gênero no Brasil. Ainda que o principal sintoma da desigualdade de gênero - o feminicídio - seja globalmente reconhecido como um dos problemas públicos da maior relevância, seu enfrentamento encontra limitações no compromisso do Estado, especialmente no contexto atual, em promover um orçamento sensível a gênero e a garantir a ampla participação da sociedade civil e dos movimentos feministas e de mulheres na formulação e reformulação dos rumos das políticas públicas de equidade de gênero.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA, Lourdes Maria; MELO, Hildete Pereira. Tempos e memórias: movimento feminista no Brasil. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres/Presidência da República, 2010.

_____. Violência de gênero: a construção um campo teórico e de investigação. Revista Sociedade e Estado, vol. 29, n. 2, maio/agosto, 2014.

BEAUVOIR, Simone de. Introdução. In: O segundo sexo: fatos e mitos. 2.ed. São Paulo: Difusão europeia do livro, 1961.

BLAY, Eva Alterman. 8 de março: conquistas e controvérsias. Rev. Estud. Fem., Florianópolis, v. 9, n. 2, p. 601-607, 2001. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104- 026X2001000200016&lng=en&nrm=iso>. access on 11 Feb. 2018.

CERQUEIRA, Daniel; MARTINS, Ana Paula Antunes. A institucionalização das políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil. Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada Nota Técnica n. 13. Brasília, 2015.

FRIEDAN, Betty. A mística feminina. Tradução de Áurea B. Weissenberg. Petrópolis, RJ: Vozes (1971) [Edição original: (1963). The feminine mystique. New York: W.W. Norton Company.

GOBIERNO DE EL SALVADOR. Ciudad Mujer. Disponível em: http://www.ciudadmujer.gob.sv/. Acesso em: 16 de julho de 2019.

MACEDO, Danilo. Governo lança Programa Mulher, Viver sem Violência. Agência Brasil, Brasília, 13 mar. 2013. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-03-13/governo- lanca-programa-mulher-viver-sem-violencia>. Acesso em: 16 de julho de 2019.
MADUREIRA, Raquel. Orçamento e Políticas Públicas para Mulheres: análise da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres entre 2012 e 2015. 2018. Monografia (Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas) - Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Gestão de Políticas Públicas, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

MARQUES, Elissa; MIDLEJ, Suylan. Programa Mulher, Viver Sem Violência: Uma Análise de sua Implementação a Partir da Casa da Mulher Brasileira e de Entidades Parceiras. Ver. Estudos de Administração e Sociedade v.3, n.2, p. 32-45, 2017.

MARTINS, Ana Paula Antunes. Políticas Públicas de Enfrentamento à Violência Contra Mulheres e Meninas no Brasil Recente: análise dos movimentos feministas no processo de afirmação de direitos. Periódico do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Gênero e Direito Centro de Ciências Jurídicas - Universidade Federal da Paraíba V. 7 - Nº 03 - Ano 2018.

MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS. Casa da Mulher Brasileira de Boa Vista/RR contará com equipe da ONU Mulheres. 4 dez. 2018. Disponível em: <https://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2018/dezembro/casa-da-mulher-brasileira-de-boa-vista-rr- contara-com-equipe-da-onu-mulheres>. Acesso em: 16 de julho de 2019.

PALMA, Gabriel. Governo quer humanizar atendimento às vítimas de violência sexual. Agência Brasil, Brasília, 14 mar. 2013. Disponível em: <http://www.ebc.com.br/noticias/brasil/2013/03/governo-quer- humanizar-atendimento-as-vitimas-de-violencia-sexual>. Acesso em: 16 de julho de 2019.

PINTO, Céli Regina Jardim. Feminismo, História e Poder. Rev. Sociol. Polít. Curitiba, v. 18, n. 36, p. 15-23, jun. 2010

WARSCHAUER, Marcos and CARVALHO, Yara Maria de. O conceito "Intersetorialidade": contribuições ao debate a partir do Programa Lazer e Saúde da Prefeitura de Santo André/SP. Saude soc. [online]. 2014, vol.23, n.1 [cited 2019-07-31], pp.191-203. Available from: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104- 12902014000100191&lng=en&nrm=iso>. ISSN 0104-1290. http://dx.doi.org/10.1590/S0104-12902014000100015.

ZAREMBA, Júlia. Problemas estruturais, falta de internet e obras não concluídas prejudicam Casa da Mulher Brasileira. Folha de S. Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/03/problemas-estruturais-falta-de-internet-e-obras-nao- concluidas-prejudicam-casa-da-mulher-brasileira.shtml. Acesso em: 16 de julho de 2019.

ANEXO - PRONUNCIAMENTO DA PRESIDENTA DILMA ROUSSEFF NO DIA INTERNACIONAL DA MULHER 8/3/2013

"Passo à terceira medida que anuncio hoje: o governo federal vai instalar em cada estado um moderno centro de atendimento integral à mulher, que contará, entre outros serviços especializados, com o setor de prevenção e atenção contra a violência doméstica, e outro de apoio à mulher, à mulher empreendedora, com ferramentas de estímulo ao pequeno negócio como o microcrédito e a capacitação profissional. O Brasil, como único país emergente onde, nos últimos anos, diminuiu a desigualdade social, tem a responsabilidade de diminuir, ainda com mais rapidez, a desigualdade entre homens e mulheres. O Brasil, como um dos poucos países do mundo que nestes anos de crise aumentou sem parar o emprego, tem mais que obrigação de garantir melhores oportunidades e salário mais justo para as mulheres. E o país que retirou, em dois anos, 22 milhões de brasileiros e brasileiras da miséria, tem que ser um defensor intransigente dos direitos humanos das mulheres. Isso significa, principalmente, intensificar o combate contra os crimes monstruosos, do tráfico sexual e da violência doméstica como estamos fazendo. A violência doméstica, aliás, tem que ser varrida dos nossos lares e do nosso território. Já temos instrumentos poderosos para isso, como a Lei Maria da Penha, que é uma das melhores do mundo. É preciso, agora, maior compromisso e participação de todos nós.

Faço um especial apelo e um alerta àqueles homens, que a despeito de tudo, ainda insistem em agredir suas mulheres. Se é por falta de amor e compaixão que vocês agem assim, peço que pensem no amor, no sacrifício e na dedicação que receberam de suas queridas mães. Mas se vocês agem assim por falta de respeito ou por falta de temor, não esqueçam jamais que a maior autoridade deste país é uma mulher, uma mulher que não tem medo de enfrentar os injustos nem a injustiça, estejam onde estiver."

COMPETIÇÃO POLÍTICA E POLÍTICAS PÚBLICAS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS.

Terezinha Cabral de Albuquerque Neta Barros (UERN)

RESUMO

É recorrente a insatisfação da aplicação mais apropriada dos recursos públicos e entender como os elementos políticos afetam o desenvolvimento das políticas públicas é um caminho a ser explorado. Diante disso, o presente trabalho propõe investigar o efeito da competição política sobre a eficiência municipal brasileira nas políticas de saúde e educação para os anos de 2008 a 2012. Acredita-se que os atores políticos estão preocupados com a sua sobrevivência política – dessa forma adotam ações que otimizam a sua gestão. Como procedimento de pesquisa foi utilizada a regressão TOBIT e para encontrar a variável dependente de eficiência, foi utilizada a Análise Envoltória de Dados (DEA). Foram incluídas variáveis de controle política e socioeconômica. As análises indicaram que o poder explicativo das variáveis políticas no âmbito das políticas públicas é relativamente baixo, sobretudo, quando se trata da competição política.

INTRODUÇÃO

As disputas eleitorais no Brasil após o processo de redemocratização acabaram sendo um dos temas mais discutidos academicamente pela ciência política brasileira. Prova disso é a quantidade de trabalhos que abordam a temática da eleição relacionada com corrupção, clientelismo, regras eleitorais e as organizações partidárias. Como inferências, muitos trabalhos apontam que o mal funcionamento institucional do sistema político brasileiro reflete diretamente no âmbito das políticas públicas, mais precisamente na qualidade dos seus serviços à população. Ou seja, sabe-se que além das variáveis administrativas, sociais e financeiras, as de características político-partidárias também impactam nas políticas públicas. Por vezes, é notório o predomínio dos fatores socioeconômicos nas análises das políticas públicas, aquém de outras variáveis, como as eleitorais e institucionais. Entretanto, nas últimas décadas, trabalhos motivados por técnicas estatísticas vêm resgatando a importância das variáveis políticas em suas análises.

Haja vista, que as instituições e os procedimentos democráticos nem sempre têm o mesmo significado para todos os atores – devido aos objetivos entre eles serem conflitantes. Enquanto os atores sociais desejam boas políticas públicas, os políticos anseiam por cargos, verbas e o mais importante: sua sobrevivência política. Situação essa que fica mais difícil quando as eleições são muito competitivas (Schumpeter, 1942; Przeworski,1999). Em outras palavras, a competição política para a teoria da democracia induz a elite política a agir com mais responsabilidade, uma vez que a possibilidade de ganhar ou perder no cenário competitivo os impulsiona a cumprir suas promessas de campanha.

Nos debates recentes, a competição política é cada vez mais associada à garantia de bons resultados políticos, e esta visão tem motivado muitos países a criarem condições de concorrência equitativas, com a expectativa de ocasionar mudanças positivas nos aspectos econômicos, políticos e sociais. (Acemoglu e Robinson, 2006).

A proposição defendida é que a competição para ocupação de cargos reduz a capacidade dos políticos em se envolverem em políticas *rent seeking*[1] ou agir de modo ineficiente. Tal comportamento em um ambiente competitivo revela-se arriscado porque afeta negativamente a probabilidade de ser reeleito. Inversamente, uma grande vantagem eleitoral ou a falta de (significativos) concorrentes políticos é provável que diminua a responsabilidade eleitoral dos políticos - permitindo maior *rent seeking* (Ashworth et al. 2006).

Diante disso, o presente trabalho defende a hipótese que municípios onde as eleições foram competitivas são mais eficientes no âmbito das políticas públicas na área da saúde e educação. *Uma disputa acirrada entre os candidatos geram gestores mais atentos às suas ações e decisões?* Uma maior competição fornece incentivos para os políticos que pretendem continuar no poder ofertarem bens públicos de forma mais eficiente, na medida em que as práticas ineficientes têm um preço alto para a sua sobrevivência política.

Tradicionalmente, parte da literatura sobre atores políticos ressalta a importância que estes dão à sobrevivência política e a sua reputação pessoal sem, contudo, dar a devida atenção à como isso afeta as políticas públicas locais. Em virtude disso, foram apresentados os dados utilizados na nossa pesquisa, incluindo a maneira em que as variáveis foram construídas, assim como também foram abordados os resultados empíricos encontrados sobre a causalidade gerada pela competição política no sentido de demonstrar se a hipótese se confirma ou não.

A base de dados do trabalho foi para os anos de 2008 a 2012[2]. Os dados eleitorais disponibilizados pelo TSE nas eleições de 2008 foram de 5557 municípios. Os scripts de construção de dados, gráficos e tabelas foram tabulados no R, utilizado para a construção das análises.

A relevância do trabalho está no fato de que, depois da nova configuração dada aos municípios, estes vêm acompanhados de responsabilidades como planejamento, transparência, capacidade de gestão e gerenciamento dos recursos públicos que direta ou indiretamente estão relacionados a outros aspectos sociopolíticos da nossa realidade. Porém percebem-se as limitações impostas ao objeto, haja vista a complexidade que envolve os procedimentos de formulação e implementação de políticas públicas no Brasil.

COMPETIÇÃO POLÍTICA E SUAS VARIANTES

Para Shumpeter (1942) e Przeworski (1999) a competição política é um componente indispensável para se pensar a democracia. Eleições livres, justas e competitivas são vistas como condição prévia mínima para que um país seja uma democracia. Muitos consideram reducionista este posicionamento por se tratar de um elemento complexo. No entanto, a pretensão do trabalho não é travar um debate acerca das discussões conceituais que norteiam a democracia, mas entender e reconhecer que sem a competição política não existe nem o debate inicial sobre o sistema democrático.

Para Bardhan e Yang (2004) a competição política no âmbito eleitoral diz respeito essencialmente à concorrência entre agentes com o mesmo objetivo, em detrimento da concorrência entre aqueles que já estão no poder e aqueles que desejam alcançar o poder. Os autores reconhecem que existem o discurso que a competição política traz benefícios para os cidadãos, assim como a concorrência nos mercados econômicos geram benefícios para os consumidores (Mccormick; Tollison, 1981; Becker, 1983 apud Padovano; Ricciuti, 2009, p.2).

A relação entre competição política e economia possuem dois direcionamentos. A primeira apresenta um efeito negativo, principalmente em países onde o objetivo principal é a estabilidade política e não o desenvolvimento econômico, pois nesta visão a competição política, tornaria a prestação de serviços públicos ineficiente. (Svensson, 2005; Chhibber e Nooruddin 2004; Acemoglu, 2001, 2001b). Svensson (1994), por exemplo, desenvolve um artigo seminal com o seguinte argumento, a instabilidade política gerada pela competição, resulta em pouco investimento em infraestrutura. Assim, uma ligação entre a instabilidade política e investimento é identificado. Dentro de uma perspectiva mais ampla, a principal implicação destes resultados é que criar e reformar as instituições políticas que permitam reduzir a instabilidade política e polarização nos países em desenvolvimento devem uma importante prioridade na agenda para a reforma política. Tais medidas não só teriam efeitos diretos na paisagem política dos países, mas também teriam um impacto sobre a qualidade dos direitos de propriedade e, portanto, o bem-estar dos cidadãos em muitos países em desenvolvimento.

Para fortalecer ainda mais o argumento, os modelos de economia política têm demonstrado que uma competição política desequilibrada podem gerar perdas de bem-estar, devido à busca de renda excessiva e ineficiências na prestação de serviços do governo (Polo, 1998; Svensson, 1994).

[1] Rent-seeking em linhas gerais significa esforços para capturar privilégios. O termo foi trabalhado primeiramente por Krueger (1974). KRUEGER, Anne O. The Political Economy of the rent-Seekimg Society. The American Economic Review. v.64. n°3.jun.1974.

[2] É importante ressaltar que a proposta original da pesquisa contempla um recorte temporal de 2004 a 2012, permitindo uma análise que consideraria duas eleições municipais. Porém, ao trabalhar no banco de dados da pesquisa, foi detectada dificuldades em obter, o que acabou limitando o recorte para apenas uma eleição (2008). Sendo assim, permaneceram no banco apenas os municípios para os quais foi possível obter dados para todas variáveis apresentadas para os anos propostos.

A segunda visão procura trazer um aspecto positivo (Stigler, 1972; Besley et al, 2010; Padovano e Ricciuti, 2009 ; Uppal, 2011). Stigler (1972) trabalha com a expectativa de que a competição política produz resultados benéficos para a sociedade, assim como a concorrência existente em qualquer mercado. O autor aborda em seus estudos que o conceito de competição é desenvolvido pela ciência política direcionado suas análises para a proximidade dos resultados em eleições e comumente associado que, quanto mais competitivas são as eleições, mais ágil o sistema político será para os desejos da maioria.

Besley et al (2010) reforçam a aproximação da ciência política com a economia ao afirmarem que a falta de competição política nos EUA está relacionada com políticas que reduzem o crescimento. Em outras palavras, a falta de concorrência podem levar a políticas que impedem o crescimento econômico. O modelo de análise aborda, nos EUA, o efeito positivo da competição política sobre a indução de partidos políticos para implementarem políticas promotoras do crescimento econômico. Na verdade, o aumento da competitividade fazem com que os partidos escolham políticos de melhor qualidade para concorrerem às eleições. Os autores encontram um forte suporte empírico para a hipótese de que em pleitos com pequena margem de vitória acabam por induzir a níveis mais altos nas taxas de crescimento, em virtude de uma menor pressão fiscal, mais regulação para a atividade comercial e uma maior qualidade dos candidatos.

No conjunto de suas análises Besley et al (2010) lidam com a ideia de que em efeitos intermediários, propostos no modelo, a competição política promove a implementação de políticas que são amplamente creditados para promover o crescimento econômico. Já a concorrência política desequilibrada poderia ser adaptada para interesses pessoais, ao invés de beneficiiar toda a população, resultando na estagnação do crescimento.

Padovano e Ricciuti (2009) ao testarem a teoria de Besley et al (2010) na Itália, também encontraram evidências de que uma elevada competição política melhora o desempenho econômico, através da escolha de políticas mais orientadas para a eficiência. Cenário adverso onde existem mais apelo ideológico, tal como raça, religião, diferenças regionais, que culminam em maior polarização da sociedade do que com a eficiência econômica desta. Mas em contextos mais homogêneos, há um efeito positivo sobre a eficiência das políticas – uma vez que a competição entre partidos políticos ou candidatos a cargos acabam por maximizar o bem-estar, na medida em que reduzem, por exemplo, o preço imposto dos serviços públicos fornecidos, melhorando a eficiência do agente-principal na relação entre eleitores e os representantes eleitos.

Sendo assim, em suas pesquisas há evidências de uma correlação positiva entre a concorrência política e o desempenho econômico das regiões italianas. Os autores também enfatizam que a baixa fiscalização, permitem que partidos selecionem políticos de baixa qualidade e, como consequência, as escolhas políticas acabam sendo orientadas para a redistribuição ao invés da eficiência e crescimento de renda. No entanto, se a eleição for acirrada o grupo que perdeu exercerá um controle maior sobre o grupo que ocupou o poder, pois a perspectiva de ganhar manterá fiscalização viva. Eles também travam uma discussão onde a competição política agrega melhor desempenho, nos governos subnacionais ou nacionais italianos. E chegam à conclusão de que existem restrições mais rígidas sobre o poder discricionário dos políticos dos governos subnacionais, uma vez que há um conjunto mais limitado de competências que na verdade, reduzem os custos de informações para o eleitor ou de uma tendência inferior às questões ideológicas. Outro argumento, pode ser de que os governos nacionais tenham uma ampla gama de competências, que multiplicam o número de dimensões ao longo do qual os partidos e candidatos tendem a competir, a fim de sufocar a concorrência política. Em outras palavras, os mercados políticos nacionais estão mais próximos de um ambiente de concorrência monopolística ao passo que os subnacionais estão mais perto da concorrência perfeita (Padovano e Ricciuti, 2009, p.32).

Os autores Padovano e Ricciuti (2009) reforçam que o panorama atual da literatura empírica vê a teoria da Besley, Persson e Sturm (2010) sendo confirmada a nível dos governos subnacionais em diversos contextos: americanos (Besley, Persson e Sturm, 2010), os belgas (Ashworth et al., 2006), as italianas desenvolvidas por eles. No entanto, também encontram evidências de que quanto maior a competição política maior o aumento de políticas redistributivas de curto prazo, visando a compra de votos, que minimizam o desempenho econômico (Padovano e Ricciuti, 2009).

Para eles esta dicotomia de resultados empíricos sugerem que pesquisas futuras poderão se mover entre os dois vieses. Em outras palavras, o insight evidenciado por Besley, Persson e Sturm (2010) podem aparecer em determinados contextos institucionais, mas poderiam ser menos relevante em outros, ou seja, as inferências podem ser sensíveis às instituições presentes.

Com uma visão mais pessimista Uppal (2011) ao desenvolver o seu trabalho sobre as eleições na Índia, relacionou a competição política ao modo como as taxas de rotatividade para cargos efetivos afetam os gastos do governo. O autor chega à conclusão que o consumo público aumenta em detrimento do investimento público. Na sua concepção os estados com maior competição gastavam mais, e, além disso, distorciam as políticas do governo com gastos de menor período de maturação em detrimento das políticas de longo prazo. No cálculo do político, os gastos com programas de longo prazo irão beneficiar os políticos futuros e os de curto prazo os beneficiariam diretamente. Essa lógica, limitaria seriamente o funcionamento de importantes programas governamentais, tais como educação e saúde.

Ashworth *et al.* (2006) começam a discussão afirmando que um consenso parece estar emergindo – o de "que a concorrência para o cargo político reduz em potencial o oportunismo político", ao examinarem a relação entre competição e eficiência em uma amostra de municípios belgas. Os autores indicam estudos[3] em que a falta de competição política poderia causar excessivo *rent seeking* ou prestação ineficiente de bens públicos por parte do governo. A razão para isto é que uma grande vantagem eleitoral é susceptível de proporcionar políticos com interesses econômicos (ou egoístas). Em outras palavras, o objetivo dos autores é fornecer mais evidência direta de que competição política diminui *rent seeking* e ineficiência dos governos locais. Os resultados de 308 municípios confirmam a hipótese levantada pelos autores e chega à conclusão de que a competição política (em número de partidos que disputam a eleição) tem um efeito benéfico sobre a eficiência no desempenho do município e a níveis mais baixos de *rent seeking*.

Sorensen (2014) também se propôs a fazer a relação entre competição política e eficiência nos governos locais noruegueses. Por competição política este considerou uma polarização entre dois partidos e por eficiência a produção de serviços governamentais ao longo de 10 anos em 430 governos locais. O domínio partidário foi medido em número de eleições em que estes receberam pelo menos 60% dos votos, medido em seis eleições consecutivas. Essa polarização é definida como a distância ideológica entre os dois partidos principais da disputa. A hipótese é de que a falta de competição partidária reduz eficiência. Segundo ele, o mercado democrático pode falhar quando um candidato possui uma posição quase monopolista sobre a disputa.

Grimmer et al (2011) defendem a hipótese de que, em eleições com alto grau de competição entre os candidatos, depois de eleitos estes exploram melhor as ferramentas de incumbência e acabam favorecendo-se com as vantagens estruturais oferecidas por seu partido. Os autores também concluem que, de modo sistemático, os vencedores das eleições competitivas pertençam provalvemete, ao mesmo partido que controla o governo a nível federal, estadual e o partido majoritário da câmara baixa. Ou seja, os vencedores pertencem a partidos que são substancialmente mais fortes. Até porque a disposição dos partidos de proporem novos programas aumenta consideravelmente, já que o objetivo seria o de se distinguir dos demais, buscando, assim, uma identificação própria junto ao eleitorado.

Trazendo essas discussões para o Brasil, Arvate (2013) concorda que esse debate é controverso, apesar de ver a competição política no Brasil como algo positivo, uma vez que levaria a um aumento da oferta de bens públicos. No entanto, é importante perceber que existem elementos, como o ambiente institucional e regras eleitorais, que podem influenciar diretamente os resultados. No ambiente institucional pode-se delinear o Brasil como um cenário interessante para esta análise, uma vez que, a Constituição de 1988 estabeleceu que os governos locais têm o status de membro federativo (com autoridade para decidir orçamento e políticas) e sobre as regras eleitorais existe uma concordância acadêmica de que o Brasil é um exemplo de sistema partidário aberto (Avarte, 2013, p. 01). Sendo assim, uma autonomia sobre as decisões orçamentais, políticas e na escolha de seus atores políticos, fazem do Brasil um cenário importante para testar a hipótese. O autor analisa a competição política a partir do número efetivo de candidatos, o que será diferente da proposta desta presente pesquisa que se fundamenta na margem de vitória. Sua argumentação é que, quanto maior o número de candidatos, maior será o fornecimento de bens públicos. Pois o número de candidatos contribuiem para dissipar totalmente as rendas e os candidatos eleitos irão oferecer o máximo de bens públicos. A escolha das variáveis que representam bens públicos são os de saúde (cobertura vacinal) e educação (número de matrículas dos estudantes e número de professores) justificando a escolha como sendo os gastos sociais mais importante realizado pelos governos locais.

O trabalho de Coêlho (2009) se propôs analisar a relação entre competição política e a difusão de programas de transferência de renda no Brasil, onde a disputa local é maior, há uma preocupação do governante em criar uma política que potencialize sua reeleição. As sua pesquisa indica que o programa de transferência de renda, por exemplo, do estado de São Paulo, ocorreu em maiores taxas naqueles municípios com maior competição política. A conclusão geral de sua tese é que a competição política engendra incentivos ou desincentivos para a introdução de programas de caráter redistributivo.

Trazendo também a pespectiva brasileira e a nível local, Deus (2011) também procurou verificar a influência da mudança institucional, à luz da descentralização e do federalismo implantado pós 1988 e a adoção do sistema multipartidário no âmbito municipal, sobre a competição política no Ceará e Piauí. As evidências mostram que a introdução do sistema multipartidário e a descentralização fiscal, política e administrativa possibilitou disputas políticas mais equitativas entre os partidos, tornando a competição menos oligárquica e restritiva. Além do mais a competição política refletia positivamente nos indicadores de natureza socioeconômica.

[3] (Wittman, 1989; Polo, 1998; Besley et al 2010).

A teoria da escolha racional tece considerações que reforçam essa hipótese. De acordo com esta concepção, indivíduos fazem escolhas racionais que visam diretamente sua sobrevivência política. A ideia é minimizar os custos e maximizar os ganhos próprios. Downs (1999) traz uma luz sobre essas considerações dos atores políticos em ambientes eleitorais competitivos. Essa concepção vai de encontro a uma visão mais ideológica que acredita que os atores estariam mais interessados em tomar decisões a partir de crenças na mudança social sem a preocupação em obter ganhos particulares. Já tem os que consideram as escolhas de adoção de políticas relacionadas à existência de tendências e modas entre os membros de uma rede social (Coêlho, 2009).

Caughey e Sekhon (2011) alertam que os que estão tentando a reeleição geralmente desfrutam de uma vantagem financeira substancial como também tendem a ter uma experiência política maior do que seu oponente. Os autores ainda relatam que em eleições competitivas, há uma influência maior no comportamento diário da mídia, que acabam por dar uma intensa cobertura a disputa, com fluxo contínuo de informações sobre os candidatos. Os candidatos vendo-se imersos nessa disputa acabam se comprometendo mais. Foi o que aconteceu na disputa pelo governo do Distrito Federal, onde Joaquim Roriz (PMDB), adversário de Cristóvão Buarque (PT), prometeu manter o Programa Bolsa Escola de Brasília caso fosse eleito, mesmo não sendo uma proposta compatível como seu posicionamento ideológico. O mesmo aconteceu na disputa pelo governo do Piauí, o candidato do PFL também motivado pela alta competição registrou em cartório público sua promessa de manter o Programa Bolsa Escola (Coêlho, 2009).

Percebemos a partir da literatura que os efeitos da competição política não são bem compreendidos empiricamente, na verdade depende em que ambiente a análise irá se pautar. É possível ter baixa competição e más políticas, mas nada impede que se tenha um político competente, desestimulando a entrada de desafiantes e aliando boas políticas com baixa concorrência (Chamon; Mello; Firpo et al., 2008).

MÉTODO

O objetivo é testar se a competição política afeta o desempenho das políticas públicas. A fim de verificar os seus efeitos, o estudo foi realizado nos municípios brasileiros entre os anos de 2008 a 2012. Como procedimento de pesquisa foi utilizada a regressão e para encontrar a variável dependente de eficiência, foi utilizada a Análise Envoltória de Dados (DEA).

A eficiência calculada pelo DEA, consiste na melhor relação entre insumo e produto, que são medidos por meio da comparação de seus outputs e dos seus inputs com os outputs e inputs das outras DMUs (Decision Making Unit) da amostra, podendo ser países, empresas, unidades departamentais ou indivíduos. As DMUs consideradas eficientes possuem eficiência igual a 1 ou 100%, pontuação máxima. Para efeito do DEA existem dois modelos CCR e BBC. A título do trabalho escolheu-se trabalhar com o modelo BBC orientada para outputs – assim, procura-se responder, dado o nível de inputs utilizados, qual o maior nível de outputs que se pode alcançar mantendo-se o nível dos inputs constante. O trabalho foi realizado com o auxílio do software denominado Max Dea Basic 6.9.

Foram incluídas variáveis de controle de dimensão política e socioeconômica, que também podem afetar os resultados: alinhamento político, reeleição, o gênero do prefeito, e a região a que pertence o município. Os efeitos dessa relação causal foram estimados utilizando os métodos de regressão TOBIT.

A regressão Tobit[4] é utilizada quando frequentemente encontra-se um significativo número de observações com valores agrupados em um valor limite, onde claramente não se verifica uma distribuição normal. Na verdade a proposta do Tobit é similar à regressão linear, entretanto, esta assume uma distribuição truncada ou censurada[5]. Como a variável dependente será obtida a partir do DEA, é notório que a eficiência obtida irá variar de 0 a 1, em virtude disso, a distribuição não será normal, o que torna difícil a utilização de uma regressão linear (Rios, 2005).[6]

É importante ressaltar que a proposta original da pesquisa contempla um recorte temporal de 2004 a 2012, permitindo uma análise que consideraria duas eleições municipais. Porém, ao trabalhar no banco de dados da pesquisa, foi detectada dificuldades em obter, o que acabou limitando o recorte para apenas uma eleição (2008). Sendo assim, permaneceram no banco apenas os municípios para os quais foi possível obter dados para todas variáveis apresentadas para os anos propostos. Os dados eleitorais disponibilizados pelo TSE nas eleições de 2008 foram de 5557 municípios. Os scripts de construção de dados, gráficos e tabelas foram tabulados no R, utilizado para a construção das análises.

[4] Devido a semelhança com modelo Probit, o modelo recebeu a denominação de Tobit.

[5] Sendo a distribuição truncada quando os valores de uma amostra estão entre determinados valores e a censurada é quando não se consegue enxergar parte de uma observação de uma variável.

[6] Rios (2005) em sua pesquisa cita dez autores que assim como ele utilizaram a regressão Tobit com DEA.

Em virtude dessas lacunas houve a necessidade de redesenhar a pesquisa em um recorte temporal que fosse possível contemplar uma eleição municipal e dados de saúde e educação sequenciais a esse evento. O quadro abaixo apresenta as variáveis selecionadas de dimensão política e social, importantes para construção da regressão.

Quadro 01 –Quadro das variáveis políticas e socioeconômicas

Variável	Nome	Proxy	Fonte
Dependente	Eficiência nas políticas públicas	A eficiência em saúde e educação foi mensurada a partir do DEA (Análise Envoltória de Dados) Educação Input: Gasto em educação /Milhões Output: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB); Inverso da Distorção escolar Idade-Série; Número de docentes; Número de matrículas; Taxa de aprovação Saúde Input: % Despesa total saúde/ habitante por ano Output: Unidades de saúde; Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) Saúde; Número de médicos; % Vacinas com cobertura adequada; % Partos normais; % Nascidos vivos c/7 + consultas pré-natal.	Secretaria do Tesouro Nacional-STN, MEC/INEP/ /Diretoria deEstudos estatísticos (Deed),SIOPS, DATASUS, FIRJAN, Conselho Nacional de Estabelecimentos de Saúde(CNES),
Independente	Competição Política	Margem de vitória do primeiro para o segundo candidato. Eleição de 2008. 0,01% - 2,5 % Muito alto 2,51- 5%- Alto 5,01% -10%- Médio 10,01-15%-Baixo 15,01 ~ Muito Baixo	TSE

Controle Política	Reeleição	As reincidências de candidatura 1-Reeleito 3- Eleito na 2º tentativa de disputa 2- Não reeleito 4- Eleito na 1º tentativa de disputa	TSE
	Partido Presidente	Se o partido do prefeito é o mesmo do presidente eleito na eleição anterior 0 – Não 1- Sim	TSE
	Coligação Presidente	Se o partido do prefeito fez parte da coligação do presidente eleito na eleição anterior 0 – Não 1- Sim	TSE
	Partido Governador	Se o partido do prefeito é o mesmo do governador eleito na eleição anterior 0 – Não 1- Sim	TSE
	Coligação Governador	Se o partido do prefeito fez parte da coligação do governador eleito na eleição anterior 0 – Não 1- Sim	TSE
	Sexo	Sexo do prefeito 1 – Feminino 2- Masculino	TSE
	Escolaridade	Nível de escolaridade do prefeito 1 - Analfabeto 5 - Ensino médio incompleto 2 - Ensino fundamental completo 6 - Lê e escreve 3 - Ensino fundamental incompleto 7 - Superior completo 4 - Ensino médio completo 8- Superior incompleto	TSE
	Idade	Idade na qual o prefeito disputou a eleição 1 - 99	TSE
	Gasto nas Eleições	0,00 – 9999999999,00 Gasto de campanha do prefeito	TSE
	Partido pelo qual foi eleito	Sigla do partido ao qual o prefeito concorreu nas eleições	TSE

Controle socioeconômicas	IFDM Emprego & Renda	O Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal varia de 0 (mínimo) a 1 ponto (máximo) para classificar o nível de cada localidade: A variável Emprego & renda é comporta pelos seguintes indicadores: Geração de emprego formal • Absorção da mão de obra local • Geração de Renda formal • Salários médios do emprego formal • Desigualdade	FIRJAN
	População residente –total	Estimativas populacionais enviadas para o TCU	IBGE
	Randomização	Quantidade de vezes que o município foi sorteado pela Controladoria Geral da União a partir do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos[7]	CGU
	Região que pertence omunicípio	Os 26 estados do Brasil.	IBGE
	Produto Interno Bruto (PIB)	Diz respeito PIB nominal: valor do PIB calculado a preços correntes, ou seja, no ano em que o produto foi produzido e comercializado.	IBGE
	Distância Brasília	0,00 – 99999,00 Distância do município até Brasília (km)	GOOGLE MAPS
	Distância Capital	0,00 – 99999,00 Distância do município até a respectiva capital do estado (km)	GOOGLE MAPS

Fonte: Elaboração própria, 2019.

A POLÍTICA IMPORTA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

Ao trabalhar as influências políticas dentro da perspectiva das políticas públicas, é recorrente o foco sobre o governo executivo, legislativo e as regras do jogo eleitoral. Os partidos não são os mais privilegiados nas análises, apesar destes servirem para agregarem interesses dispersos da sociedade civil e possuírem acesso a agenda política. Apesar de existirem análises que reforçam a aproximação dos partidos junto ao Estado e mais distante do cidadão. Em outras palavras, significa uma base organizacional cada vez mais fraca, mas uma face pública cada vez mais forte. (Mair, 2003).

[7] Atualmente é denominado de Programa de Fiscalização Em Entes Federativos, porém adotamos o nome utilizado no período de coleta dos dados.

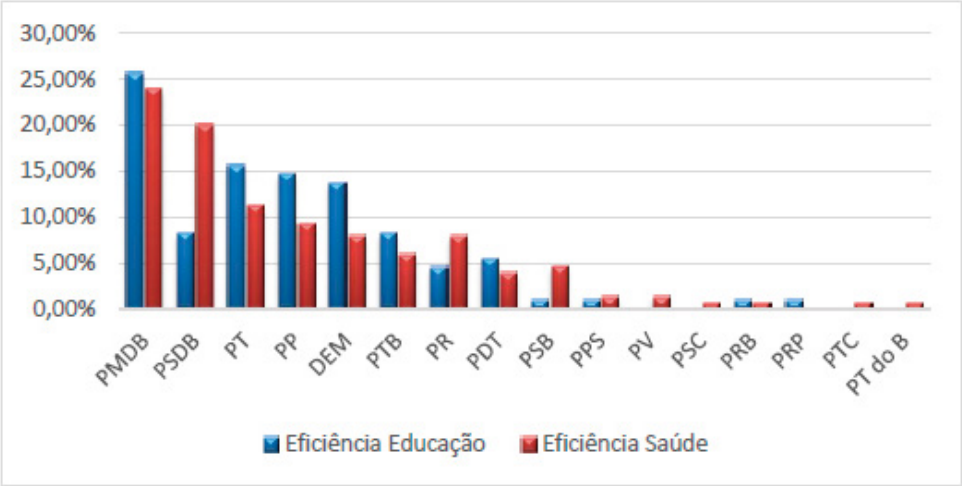
Os partidos deveriam apresentar ao eleitorado os problemas que hão de ser respondidos e também apresentar os seus programas. Reconhecendo que são atores importantes na conexão sociedade e governos. Atuando como articuladores dos assuntos na arena pública, definindo agendas, participando da composição dos governos e estabelecendo as bases para a relação entre os poderes executivo e legislativo e influenciando o processo das políticas públicas (Meneguelo, 1998).

Isso porque os partidos possuem a capacidade de influenciar de forma direta ou indiretamente a formulação e execução das políticas (Mair, 2003). Isso fomentou trabalhos como o de Rodrigues (2010) cujas análises se pautaram em identificar a relação político-partidária com os gastos públicos nos municípios de Santa Catarina, defendendo a hipótese que os direcionamentos ideológicos resultam na aplicação diferenciada dos recursos públicos. No entanto, a sua hipótese não se confirmou, pois, a ideologia não se apresentou como determinante.

Gasparini e Ramos (2003) procuraram estabelecer a eficiência dos municípios pernambucanos, entre outras, com a variável política filiação partidária do prefeito. E constataram que não tem um papel determinante nos níveis de eficiência, inclusive revelando variações entre as legendas. Reiterando o que foi abordado no presente trabalho o personalismo da política brasileira.

Analisando a partir de uma perspectiva partidária, a figura abaixo exibe os partidos dos municípios eficientes em saúde e educação, resultados do DEA[8]. Sendo assim, podemos perceber o predomínio dos grandes partidos, já que estes são responsáveis por governar a maioria dos municípios no Brasil. O PMDB possui a maior quantidade de municípios eficientes em educação e saúde, quase que equilibradamente atuando nas duas áreas. O PSDB já aparece atuando mais na saúde, o PT posteriormente aparece melhor nos desempenhos relacionado a área educação, assim como o Partido Progressista (PP), DEM, Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). O Partido Republicano (PR) e o PSB a saúde se destaca.

Figura 01–Gráfico de representação em barras do percentual de municípios eficientes em educação e saúde segundo partido político do prefeito eleito, Brasil, 2008 – 2012.



Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração Própria, 2019.

É importante destacar que na realidade do país a heterogeneidade regional aponta para a dificuldade na formação de partidos de dimensão nacional, com uma proposta mais coesa sobre um "projeto de país" a que possam defender. Os partidos possuem ideologias e projetos societários diversos, o que culmina em políticas públicas. A saúde e educação variam de acordo com a importância dada por um governo, podendo haver corte nos investimentos ou na consolidação como direito. Os partidos influenciam na criação de programas e projetos que as modificam e em alguns casos retrocedem de acordo com as suas conveniências. Dentro da necessidade de governabilidade, os estabelecimentos de coalizões são necessários, ainda mais em um cenário de 35 partidos políticos registrados no TSE, fazendo com que neste jogo de apoio haja disputas por importantes pastas, permitindo que diferentes formas de pensar, interpretar e conduzir as políticas.

Um elemento político importante para o nosso estudo é a competição política. E quando se pensa em competição política/eleitoral é competição pelo controle do poder político, seja nível local, estadual ou federal. Em definição simples é a disputa pelo controle, conteúdo e direção da política pública. Ou seja, é a rivalidade pela tomada de decisão governamental. É o poder de controlar o governo e decidir oficialmente como o seu poder legal deve ser usado e como isso irá afetar de forma diferenciada os atores sociais.

[8] Os resultados estão especializados em mapas como apêndice.

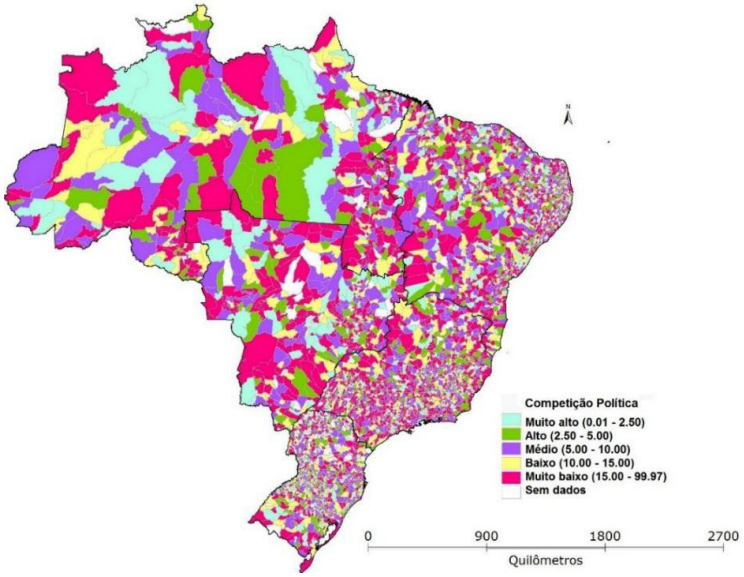
Entende-se que nos sistemas majoritários a competição é maior, uma vez que o candidato tem que lutar pela maioria. E ganhar a preferência do eleitor, diferenciar-se, é o principal objetivo de quem está disputando o pleito. Na verdade, é onde os candidatos se comprometem mais nas promessas na tentativa de influenciar na hora do voto. Mas o que consideramos uma eleição competitiva? Para o trabalho optamos por não decidir por apenas uma margem de vitória específica, foram marcados alguns pontos de referência. Muito alto - 0,01% - 2,5 %; Alto- 2,51- 5%; Médio- 5,01% -10%; Baixo- 10,01- 15%; Muito Baixo- 15,01 ~. O critério foi no fato de que uma eleição cuja diferença entre os dois candidatos mais votados é mais de 15%, tem a vitória facilmente prevista com uma pesquisa de intenção de votos (Barone, 2014).

Analisando mais especificamente as dinâmicas políticas brasileira, as eleições municipais acontecem em um cenário marcado pelo personalismo do voto. Isso implica que grande parte dos eleitores brasileiros vota no candidato que possam atingir aos seus objetivos (público e/ou privado) sem necessariamente considerar o partido a qual pertence. Na verdade, o próprio descrédito com os partidos e instituições favorece historicamente o voto baseado nas características de cunho pessoal do candidato (Nicolau, 2006). Os partidos brasileiros, não se apresentam de modo estruturado nos municípios brasileiros, às vezes se resumem a uma liderança local, falham na arrecadação de recursos, por exemplo. Em uma campanha competitiva, a figura do candidato e suas promessas de ordem pessoal acabam pesando mais. Mesmo que depois, para concretizar as promessas de campanha este precise arcar com os custos na formação da base governista, que muitas vezes comprometem intensamente essas promessas (Nicolau, 2006).

Os candidatos que conseguem incorporar os elementos considerados "importantes" na visão do eleitor, conseguem vantagens na disputa. Esses "elementos especiais" podem ser de diferente natureza no enfrentamento das dificuldades presentes na realidade. Por conta disso, as campanhas vêm se tornando competitivas na busca desses votos e a proposta é saber as consequências dessa competição para a eficiência das políticas públicas, mas especificamente saúde e educação.

A figura abaixo mostra o cenário competitivo das eleições de 2008 nos municípios brasileiros. A intenção é problematizar essa realidade também com outras variáveis sócio-políticas. No entanto, a priori percebe-se que há tendência perceptível sobre uma baixa competição política no Brasil para o referente pleito.

Figura 02 –Mapa referente a competição política nas eleições municipais brasileiras, 2008.



Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração Própria, 2019.

Para entender melhor esse comportamento, apresenta-se os dados segundo a média da competição política das regiões brasileiras. Existe um predomínio de eleições onde a média concentra-se na escala de Muito Baixa. Ou seja, no Centro-Oeste, Nordeste, Norte e Sudeste os valores concentraram-se acima de 15,0. Apenas a região Sul que dentro dos parâmetros categorizados na pesquisa ficou com média 13,0. Se atentar-se para os valores dos estados em particular, dos 26 estados da federação, 16 concentram-se nos valores Muito Baixo; os demais são considerados Baixos. Possuindo Santa Catarina uma das menores médias do Brasil 11,8 acompanhado do estado do Acre com 11,0. Já as maiores médias encontram-se na região Sudeste: 18,7, mais precisamente no estado do Rio de Janeiro com 22,3 e São Paulo 21,2. Apesar da faixa Muito Baixa apresentar uma escala de 15~, dois municípios ficaram com valores acima de 20. Se observar os indicadores estatísticos de mínimo e máximo, o Brasil possui municípios onde as disputas foram tão acirradas que se eliminar as casas decimais praticamente aparecem zerados os valores.

É importante também atentar para outras particularidades nas análises eleitorais dos municípios brasileiros. O perfil heterogêneo do país tem que ser levado em consideração quando problematizar competição política, o tamanho do eleitorado e a quantidade de municípios por estados; isso quer dizer que, por exemplo, a região Sudeste reúne o maior eleitorado do país, ou seja, a dinâmica eleitoral para a conquista de eleitores é diferenciada quando reduz a análise para um município de 5.000 habitantes. Em compensação o Sudeste possui o número de municípios inferior ao do Nordeste, mas possui o maior número de municípios com mais de 200.000 habitantes, ocorrendo a exemplo mais possibilidade de terem eleições no segundo turno, que já possui uma outra lógica de competição política.

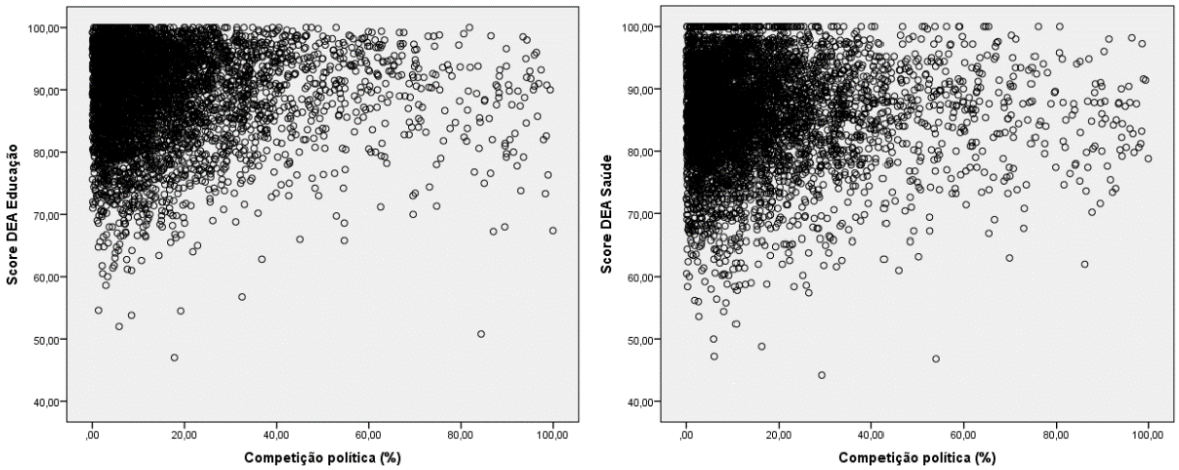
Tabela 01– Descrição da Competição política segundo região e UF de registro, Brasil, 2008.

Região	UF	Competição política (%)				
		Média	Mediana	Desvio padrão	Mínimo	Máximo
Centro-Oeste	GO	15,1	11,2	15,5	0,1	96,0
	MS	18,4	11,6	18,8	0,2	85,1
	MT	17,6	12,8	16,3	0,1	93,5
	Total região	16,4	11,6	16,3	0,1	96,0
Nordeste	AL	18,7	11,6	20,0	0,3	100,0
	BA	17,1	11,0	19,5	0,0	98,5
	CE	14,7	8,7	16,6	0,1	94,9
	MA	16,0	10,7	18,1	0,1	99,4
	PB	16,5	11,0	17,0	0,0	95,2
	PE	17,2	10,7	19,3	0,1	97,9
	PI	14,7	9,7	16,4	0,2	98,3
	RN	15,0	8,5	16,9	0,1	93,6
	SE	13,9	9,0	18,8	0,6	98,9
	Total região	16,1	10,2	18,1	0,0	100,0
Norte	AC	11,0	7,3	10,2	0,8	34,1
	AM	12,7	10,0	13,6	0,2	87,0
	AP	13,1	13,5	7,8	0,4	27,9
	PA	14,5	8,5	17,2	0,1	89,6
	RO	19,9	12,3	18,3	1,2	91,7
	RR	18,8	10,9	24,0	2,4	88,2
	TO	18,1	15,0	16,3	0,0	87,6
	Total região	15,9	11,0	16,4	0,0	91,7
Sudeste	ES	18,3	12,6	17,3	0,5	88,4
	MG	16,5	12,1	15,5	0,0	96,9
	RJ	22,3	13,9	22,5	0,7	92,9
	SP	21,2	15,5	18,9	0,0	94,3
	Total região	18,7	13,1	17,5	0,0	96,9

Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração Própria, 2019.

No gráfico de dispersão abaixo, a objetivo foi observar um possível comportamento linear entre as variáveis competição política e o score do DEA educação e saúde, apontando a causa e efeito destas. Isto é, perceber se existe uma relação e, em que intensidade. No entanto claramente, percebe-se uma concentração dos valores, não há uma relação linear entre as duas variáveis, quando o score de educação e saúde se altera não gera mudança na competição política.

Figura 03–Representação em dispersão da Competição política, segundo Score DEA em educação e saúde, Brasil, 2008-2012.



Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração Própria, 2019.

De modo geral, conclui-se que o poder explicativo das variáveis políticas é relativamente baixo, sobretudo, a competição política em relação a eficiência das políticas públicas dos municípios brasileiros. A capacidade de os municípios prestarem diretamente serviços de saúde e educação não pode ser explicada pela dinâmica político-partidária. Esta vai depender de outros fatores que não estão na dimensão política. Para isso, a regressão irá nos dar essa dimensão, a partir de outras variáveis selecionadas na pesquisa.

Sendo assim, a regressão Tobit irá permitir encontrar o comportamento diferenciado dos municípios, e ver exatamente se municípios com competição muito ou pouco acirrada tem o efeito ou não tem, sobre eficiência.

Descobrir alguns aspectos do processo pelo qual a variável independente influenciou a variação sobre a variável dependente pode aumentar nossa confiança na conclusão de que uma conexão causal realmente existe. Para isso a pesquisa vai se utilizar de outras variáveis de controle, além das de ordem política já apresentadas, para poder perceber o efeito sobre essa relação causal. É importante deixar claro que as variáveis de controle que não se mostraram significativa foram omitidas na regressão apresentada no trabalho, deixando apenas nesta situação as de competição política, já que consiste na variável independente.

Trabalhando primeiro dentro da principal relação do trabalho competição política e eficiência em saúde e educação, percebe-se na regressão que a variável independente "Competição política" não apresentou nenhum coeficiente significante quando a variável dependente foi o DEA em educação, ou seja, o valor de *p* apresentou-se acima de 0,05. Tanto de forma individual quanto em conjunto com as variáveis de controle apresentaram comportamento significante para com a variável dependente citada. É correto afirmar, então, que não existem evidências estatísticas que o score DEA em educação possui relação com o nível de competição política nos municípios.

As regressões realizadas indicam que, de forma isolada, a competição política é significante em relação ao score DEA em saúde dos municípios em suas categorias *baixa e muito baixa.* A categoria de *baixa competição* foi significante no nível de 10%, enquanto a categoria de competição *muito baixa* foi significante ao nível de 5%. De forma conjunta com as variáveis de controle que foram observadas como significantes, a competição política foi apenas em sua categoria *muito baixa,* ao nível de 10%.

Pode-se dizer, então, que existem evidências que quando a competição política é muito baixa, o score DEA em saúde dos municípios é maior, tanto de forma isolada quanto em conjunto com variáveis de controle significantes para o modelo, como observado nas tabelas.

Tabela 02 – Regressão Tobit para variável dependente DEA em educação e saúde, segundo variável independente Competição política.

DEA Educação				
Variáveis independentes	Coeficientes	Erro padrão	Estatística t	Valor p
Competição política (Muito Alta)				
Alta competição	-0,0127	0,441993	-0,03	0,977
Média competição	-0,2673	0,397571	-0,67	0,501
Baixa competição	0,233	0,420625	0,55	0,58
Muito baixa competição	0,5414	0,363405	1,49	0,136
Intercepto	89,215	0,317121	281,33	0,000**

DEA Saúde				
Variáveis Independentes	Coeficientes	Erro padrão	Estatística t	Valor p
Competição política (Muito Alta)				
Alta competição	0,3563	0,463265	0,77	0,442
Média competição	0,3315	0,417015	0,79	0,427
Baixa competição	0,7356	0,440624	1,67	0,095*
Muito baixa competição	0,7956	0,381211	2,09	0,037**
Intercepto	85,606	0,331903	257,93	0,000**

** Significante ao nível de 5%

* Significante ao nível de 10%

Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração Própria, 2019.

Nas análises de regressão Tobit das variáveis dependentes DEA educação e saúde com as variáveis de controle selecionadas para a pesquisa. Percebe-se uma maior quantidade de variáveis com significância para educação. Já as que se mostraram significativas em ambas foram: O IFDM Emprego & Renda[9] (Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal), com o valor de p zero, podendo interpretar que em média o aumento de cada unidade de IFDM, cujo índice varia de 0 a 1 (quanto mais próximo de 1 maior o desenvolvimento da localidade), em média, a cada unidade aumentada do IFDM , o DEA em educação dos municípios aumenta 2,576 e 3,967 na saúde.

A variável que indica se o partido do prefeito pertence ao mesmo partido e coligação do presidente apresentou significância em educação e saúde. Com o mesmo comportamento, a regressão mostra que pertencer ao mesmo partido do presidente não corresponde em médias mais eficientes, ao contrário, na educação faz com que se reduza em média 1,551 dos valores do DEA e em saúde a redução é ainda é maior 2,811. Concluindo que os valores do DEA reduzem mesmo sendo do mesmo partido do presidente e das possíveis benesses que poderia o favorecer. Mas quando este pertence a coligação do presidente, a regressão mostra significância, um comportamento oposto da análise anterior. Percebe-se que fazer parte da coligação do presidente, faz com que em média aumente 1,415 os valores do DEA em educação e 3,065 para saúde. No Brasil com o sistema de presidencialismo de coalizão, a base de apoio para a governabilidade passou a ser o ponto central das articulações entre os atores políticos e partidários. A própria distribuição de recursos atende a essa lógica, seja a nível central e/ou local, visando atender muito mais aos anseios da sua base de sustentação política, que precisam ser "alimentados" com mais frequência, do que os que são pertencentes ao mesmo partido. Na composição das coligações, praticamente exige-se o retorno do apoio oferecido nas eleições: seja a partir de cargos ou a partir de recursos destinados as bases de apoio.

[9] As projeções do IFDM se iniciaram em 2005 e em 2013 o Brasil chegou ao patamar de 0,7441 pontos.

A lógica também se aplica quando parte-se para as análises de âmbito estadual. Pertencer a partido e coligação do governador não se mostrou significante em educação, mas apresentou significante quando as análises focaram na saúde. Sendo assim, pertencer ao partido do governador não reflete no aumento do DEA, ao contrário percebe-se uma redução de 0,873. No entanto, fazer parte da coligação apresenta-se como mais vantajoso, já que em média aumenta em 0,595 os valores de eficiência em saúde.

Analisando a regressão a partir da região geográfica brasileira com o DEA em educação e saúde elas apresentaram significância em ambas as situações e mesmo comportamento na leitura dos coeficientes. O fato de pertencer à região Sul e Sudeste fazem com que aumente os valore do DEA, e se as localidades forem do Norte e Nordeste, gera uma redução considerável dos valores de eficiência. Os resultados reiteram a mesma lógica de concentração de municípios eficientes entre as regiões nas análises do DEA, como pode-se observar no apêndice.

A variável população apresenta significância apenas para educação nos permitindo fazer a seguinte leitura: quanto maior a população maior a média dos valores de eficiência, o que representa que a cada mil habitantes vai aumentar em média 0,003 o valor do DEA em educação. Isso reforça a hipótese que os municípios menores sofrem com carência técnica, infraestrutura e problemas sociais que acabam por impactar diretamente na política educacional.

Outra variável que recorrentemente a ciência política utiliza como fator explicativo no desempenho governamental é reeleição. Na regressão abaixo, verifica-se significância apenas para o DEA em educação, permitindo a seguinte análise: gestores que não conseguiram a reeleição refletem negativamente na educação, assim como também verificamos este efeito na situação em que o prefeito apareceu pela primeira vez na disputa, sem ter concorrido na eleição anterior. Significando que, os prefeitos que não se reelegerem e os novatos na disputa política não estão preocupados em manterem- se eficientes em educação.

Quando relacionamos gênero do gestor (a) ela se mostrou significativa em educação em nível de 10% para o sexo masculino nos permitindo analisar que o fato do gestor ser do sexo masculino aumenta em média 0,488 os valores do DEA em educação. É importante destacar o número de gestores do sexo masculino foi de 91% e feminino sendo apenas 9% nas eleições de 2008.

A regressão também apresentou dados com significância interessante para a variável dependente educação quando relacionadas com Distância à Brasília e Distância à capital. Na primeira quanto mais distante de Brasília existe uma redução média de 3,979 dos valores de eficiência, já na segunda análise quanto mais distante da capital existe um aumento médio de 0,291.

Por isso, é fundamental considerar as particularidades na hora de planejar as políticas públicas. Desenvolver uma capacidade de diagnosticar a realidade social, econômica e política, que levem em consideração os diferentes interesses e os cenários de incertezas. Em outras palavras, é tratar, por exemplo, as diferenças como potencialidade e não como um problema.

Tabela 03– Regressão Tobit para variável dependente DEA em educação e saúde, segundo variável independente Competição política e variáveis controle significantes.

	DEA Educação			
Variáveis	Coeficientes	Erro padrão	Estatística t	Valor p
Competição política (Muito Alta)				
Alta competição	-0,263	0,336	-0,78	0,434
Média competição	-0,202	0,302	-0,67	0,503
Baixa competição	-0,174	0,32	-0,54	0,587
Muito Baixa competição	-0,186	0,278	-0,67	0,502
IFDM Emprego & Renda	2,576	0,684	3,77	0,000**
População (mil hab.)	0,003	0,001	3,62	0,000**
Reeleição				
Não reeleito	-1,442	0,368	-3,92	0,000**
Eleito 1ª tentativa	-0,718	0,228	-3,15	0,002**

Eleito 2ª tentativa	2,838	5,823	0,49	0,626
Sexo (Masculino)	0,488	0,287	1,7	0,090*
Partido Presidente	-1,551	0,69	-2,25	0,025**
Coligação Presidente	1,415	0,643	2,2	0,028**
Distância Brasília (mil km)	-3,979	0,28	-14,21	0,000**
Distância Capital (cem km)	0,291	0,053	5,46	0,000**
Região (Centro-Oeste)				
Nordeste	-5,895	0,384	-15,34	0,000**
Norte	-1,955	0,488	-4,01	0,000**
Sudeste	1,395	0,326	4,29	0,000**
Sul	4,714	0,406	11,61	0,000**
Intercepto	92,962	0,657	141,42	0,000**

DEA Saúde

Variáveis	Coeficientes	Erro padrão	Estatística t	Valor p
Competição política (Muito Alta)				
Alta competição	0,332	0,443	0,75	0,453
Média competição	0,45	0,398	1,13	0,259
Baixa competição	0,488	0,422	1,16	0,248
Muito baixa competição	0,603	0,365	1,65	0,098*
IFDM Emprego & Renda	3,967	0,848	4,67	0,000**
Partido Presidente	-2,811	0,931	-3,02	0,003**
Coligação Presidente	3,065	0,865	3,54	0,000**
Partido Governador	-0,873	0,359	-2,43	0,015**
Coligação Governador	0,595	0,303	1,96	0,05**
Região (Centro-Oeste)				
Nordeste	-3,229	0,432	-7,48	0,000**
Norte	-2,434	0,552	-4,41	0,000**
Sudeste	1,515	0,428	3,54	0,000**
Sul	2,591	0,457	5,67	0,000**
Intercepto	84,018	0,641302	131,01	0,000**

** - Significante ao nível de 5%

* - Significante ao nível de 10%

Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração Própria, 2019.

CONSIDERÇÕES FINAIS

Cotidianamente é notória a insatisfação dos cidadãos brasileiros com o descaso no cumprimento dos direitos sociais o que só mostra o quanto são pertinentes os questionamentos quanto à eficiência na atividade pública e política atual em um cenário de demandas sociais que só crescem no país.

As nossas análises se voltaram para os elementos políticos reconhecendo-os como fator explicativo nas dinâmicas das políticas públicas. Acreditávamos que as disputas políticas eleitorais impactavam nas políticas públicas. Em outras palavras, queríamos provar a relação competição política com a eficiência das políticas de saúde e educação nos municípios brasileiros.

No entanto, percebemos que a própria literatura reconhece a dificuldade nestes tipos de análise, pois na verdade irá depender do cenário em que irá se pautar já que é fortemente influenciado tanto pelo próprio ambiente institucional, quanto pelas próprias regras eleitorais de cada país. Diante disso, ao se analisar as políticas públicas é importante reconhecer os elementos, interesses e valores que a envolvem. Percebendo que esta não se restringe a um campo técnico, mas uma arena marcada por grupos de interesses, cujas intenções não estão tão explicita, que merece um olhar mais crítico em nossas análises. Neste sentido, as políticas públicas são resultado das tensões políticas, sociais e econômicas na sociedade.

As análises indicam que não existe uma resposta única nos resultados das políticas públicas. De modo geral, conclui-se que o poder explicativo das variáveis políticas é relativamente baixo, sobretudo, a competição política. Acreditávamos que os incentivos em responder aos anseios da população, são mais fortes quando a população pode retirá-lo com mais facilidade do poder, tendo em vista que o ator político está preocupado com a sua sobrevivência política. No entanto, encontramos evidências de uma competição política muito baixa no Brasil, resultado inclusive da própria fragmentação partidária e ausência de um direcionamento ideológico mais consistentes nos partidos brasileiros, debates incansavelmente trabalhados pela ciência política brasileira. O próprio domínio eleitoral dos grandes partidos brasileiros culmina na falta de competição.

Os resultados da regressão evidenciaram a ausência de significância para a variável dependente DEA educação com a variável independente competição política. No entanto, quando a competição política é muito baixa, o score DEA em saúde dos municípios é maior, tanto de forma isolada quanto em conjunto com variáveis controle significantes.

Percebemos em nossas análises, que no Brasil, acaba predominando atores que querendo permanecer no poder, se sujeitam aos mais diferentes interesses dentro de um cenário onde sua agenda pessoal em muitas situações se sobrepõe a uma agenda nacional. Como nossa amostra, acontece dentro de condições históricas, geográficas, econômicas e sociais muito heterogêneas, dificultando a inferências mais gerais, podemos ter minimizado outros efeitos importantes em nossas análises. De fato, os estudos sobre os municípios são importantes para analisar de forma sistemática e comparada os determinantes das políticas públicas. No entanto, ela também é comprometida por uma série de fatores relativos à própria heterogeneidade. As próprias estruturas, institucionais, culturais, sociais se diferenciam. Sendo assim, tais variações acabaram prejudicando a nossa investigação focada nos efeitos de variáveis similares sobre o desempenho das políticas públicas. Portanto o DEA será melhor utilizado quando relacionados também com outras formas de mensuração da eficiência.

Para trabalhos futuros recomendamos fazer uma redução da análise procurando municípios semelhantes populacionalmente, regionalmente e com as mesmas características socioeconômicas. No sentido de verificar se as inferências se mostram mais incisivas, para que sirvam, por exemplo, de parâmetros no planejamento governamental e accountability para a sociedade.

Por fim, não poderíamos deixar de reiterar a dificuldade na obtenção de informações municipais. Tivemos que readequar as nossas variáveis e recorte temporal devido à ausência de dados. Diante disso, recomendamos futuras pesquisas para dar conta da complexidade que envolve o processo de gestão das políticas públicas no Brasil.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron, JOHNSON, Simon & ROBINSON, James A. (2001)."The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation."*The American Economic Review,* Vol. 91, No. 5, Dec, pp. 1369-1401

ACEMOGLU, Daron, JOHNSON, Simon & ROBINSON, James A. (2001b), "An African Success Story: Botswana". *CEPR Discussion Paper nº* 3219.

ARVATE, Paulo Roberto (2013). "Electoral Competition and Local Government Responsiveness in Brazil".*World Development,* vol. 43, pp. 67–83.

ASHWORTH, John, GEYS, Benny, HEYNDELS, Bruno & WILLE, Fanny. (2006), "Political Competition and Local Government Performance: Evidence from Flemish Municipalities". *Public Finance and Management,* 9(1), 1-29.

BARONE, Leonardo Sangali (2014). Eleições, Partidos e Política Orçamentária no Brasil: *explorando os efeitos das eleições locais na política nacional.* Tese. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.

BESLEY, Timothy; PERSSON, Torsten; STURM, Daniel M (2010). "Political Competition, Policy and Growth: theory and evidence from the United States". *Review of Economic Studies,* 77, 1329–1352.

BARDHAN, Pranab; YANG, Tsung-Tao (2004)."Political Competition in Economic Perspective".*Bread Working Paper,* n°.78, July.

CAUGHEY, Travers; SEKHON, Jasjeet (2011). "Elections and the Regression Discontinuity Design: Lessons from Close U.S. House Races, 1942–2008". *Political Analysis.* 19:385—408

CHAMON, Marcos; MELLO, João M. P. de; FIRPO, Sergio (2008). "Electoral rules, political competition and fiscal spending: regression discontinuity evidence from Brazilian municipalities".*Escola de Economia de São Paulo.*Texto para discussão 208. October.

CHHIBBER, Pradeep K.; NOORUDDIN, Irfan (2004). "Do Party Systems Count? The Number of Parties and Government Performance in the Indian States". *Comparative Political Studies,* Vol. 37, No. 2, pp. 152-187, 2004.

COÊLHO, Denílson Bandeira (2009). *Competição política e a difusão de programas de transferência de renda no Brasil : um estudo empírico com a metodologia de Event History Analysis. Tese.* Programa de Pós- Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pernambuco. Recife.

DEUS, Cléber (2011). "A lógica da competição política municipal em "cenários oligárquicos". *Revista Estudos Políticos,* n°2.

DOWNS, A (1999). *Uma teoria econômica da democracia.* São Paulo: Edusp.

GASPARINI, Carlos Eduardo; RAMOS, Francisco (2003). "Avaliação da eficiência pública municipal o caso de Pernambuco". *Revista Econômica do Nordeste,* v.34 n°2. Fortaleza: abr-jun.

GRIMMER, et al (2011). *Are Close Elections Random?*.2011. Disponível em: <http://stanford.edu/~jgrimmer/cef2.pdf>. Acessadoem: 21. out.2015.

KIRCHHEIMER, Otto (2012). "A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental". *Revista Brasileira de Ciência Política,* 7: 349-385.

MAIR, P (2003). "Os partidos políticos e a democracia". *Análise Social.* XXXVIII (167): 277-293.

MENEGUELLO, R (1998). *Partidos e governos no Brasil contemporâneo* (1985-1997). São Paulo: Paz e Terra.

NICOLAU, Jairo (2006). "Voto personalizado e reforma eleitoral no Brasil". SOARES,Gláucio;

RENNÓ, Lúcio (orgs.). *Reforma Política: lições da história recente.* Rio de Janeiro: Editora FGV.

PADOVANO F. and RICCIUTI R (2009). "Political competition and economic performance :evidence from the Italian regions".*Public Choice*, 138(3), pp. 263-277, EUA: Springer.

POLO, Michele (1998). *Electoral Competition and Political Rents.* Mimeo, IGIER. Bocconi University.

PRZEWORSKI, Adam (1999)."Minimalist conception of democracy: a defense In: SHAPIRO", Ian; HACKER-CORDÓN, Casiano (eds.) *Democracy's value. Cambridge:* Cambridge University Press., pp. 21-55.

RIOS, Leonardo Ramos (2005). *Medindo a eficiência relativa das operações dos terminais de conterniêrs do Mercosul. Dissertação de Mestrado.* Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

RODRIGUES, Gilmar (2010). *Partidos políticos e gastos públicos em Santa Catarina: a influência das ideologias partidárias nas decisões de investimentos.Tese.* Programa de Pós-Graduaçãoem Sociologia Política daUniversidade Federal de Santa Catarina.

SCHUMPETER, Joseph A (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy.* New York: Harper & Row. 1942.;

SORENSEN, Rune J (2014). "Political Competition, party polarization, and government performance". *Public Choice.* n. 161, p. 427-450. EUA: Springer.

SVENSSON, Jakob (1994). "Investment, property rights and political instability: Theory and *evidence." Seminar paper/ / Institute for International Economic Studies,* Stockholm University. No. 574. IIES, Stockholm University.

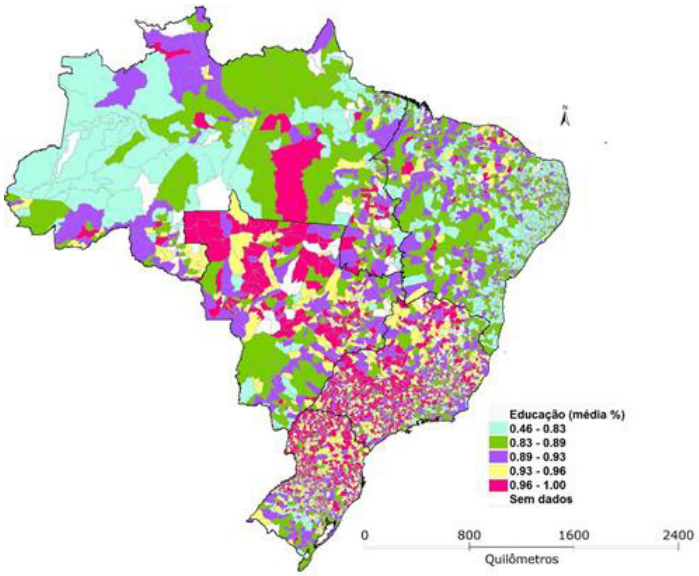
_____ (2005). "Controlling spending: Electoral competition, polarization and endogenous platforms."*World Bank.*Working paper.

STIGLER, G. J. (1972). "Economic competition and political competition".*Public Choice*, p. 91– 106.EUA: Springer.

UPPAL, Yogesh (2011). "Does legislative turn over adversely affect state expenditure policy? Evidence from Indian state elections". *Public choice*. N. 147, p.189-207. EUA: Springer.

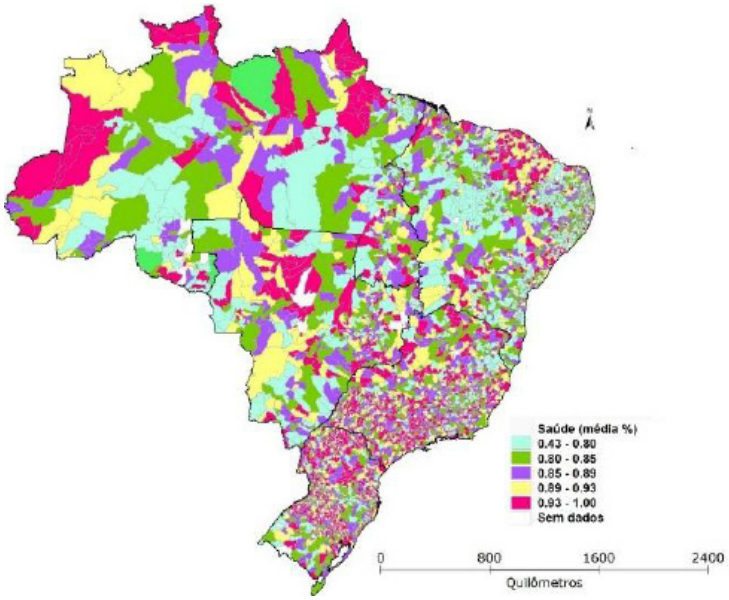
WITTMAN, D (1989). "Why Democracies Produce Efficient Results". *The Journal of Political Economy* 97(6): 1395-1424. Chicago.

APÊNDICE A –MAPA DO DEA EM EDUCAÇÃO POR MÉDIA SEGUNDO, BRASIL, 2008-2012.



Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração Própria, 2019.

APÊNDICE B –MAPA DO DEA EM SAÚDE POR MÉDIA SEGUNDO, BRASIL, 2008-2012.



Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração Própria, 2019.

CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADE ESTATAL PARA POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL: A EXPERIÊNCIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabriela Carvalho Guimarães Carneiro (FJP)
Carla Bronzo Ladeira (FJP)

INTRODUÇÃO

O tema da desigualdade é central para compreender os desafios do Brasil e essa questão se amplia quando se considera a dimensão racial, trazendo a interseccionalidade como eixo para pensar a desigualdade no país. (JACCOUD e THEODORO, 2007, p 106).

Para reduzir essas desigualdades, o governo brasileiro tem promovido, de forma mais qualificada e intensa a partir de 2003, uma série de políticas públicas voltadas para a temática da igualdade racial. Recuperando a trajetória da institucionalidade da política de promoção da igualdade racial no Brasil percebe-se o esforço para a institucionalização e a regulamentação da política em âmbito federal, com destaque para a incorporação da temática na legislação e na criação de instituições específicas, abrangendo áreas diversas.

No estado de Minas Gerais, as políticas de promoção da igualdade racial são mais recentes. A temática teve uma presença tímida no âmbito das políticas públicas e da institucionalidade no governo estadual, sendo bastante recente sua emergência como estrutura e processo nesse campo de políticas. Em 2011 foi criada a Coordenadoria Especial de Políticas Pró Igualdade Racial (CEPIR) vinculada à Secretaria de Estado do Trabalho e Desenvolvimento Social (SEDESE), que compunha a estrutura do governo do estado de Minas Gerais. A partir de 2015 houve institucionalidade ainda maior dessa pauta quando ela passou a ser conduzida por uma subsecretaria específica, a Subsecretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SUBIR), que fazia parte da estrutura da Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC).

O objetivo principal deste trabalho é analisar a construção de capacidades do governo estadual de Minas Gerais para a produção das políticas de promoção da igualdade racial no período de 2011 a 2017, utilizando uma abordagem qualitativa. Para tanto é analisada a dimensão administrativa (recursos humanos e orçamentários; os mecanismos e processos de coordenação existentes; e as estratégias de monitoramento das atividades desenvolvidas pelo governo) e política (interlocução entre o corpo burocrático do poder executivo estadual e os representantes políticos do poder legislativo; e as relações estabelecidas entre o governo e sociedade civil e movimentos sociais). Considerou-se o ano de 2011 como marco nas políticas estaduais de promoção à igualdade racial por ter sido a data da criação da CEPIR, primeiro órgão estadual destinado a essa pauta.

Este trabalho está dividido, em quatro seções, além desta introdução. A segunda seção apresenta e analisa o conceito de capacidade estatal, seus componentes e características, a fim de construir o marco de análise. Na terceira é apresentada a metodologia utilizada para elaboração do trabalho, a fim de fundamentar e explicar como os dados expostos foram coletados e tratados. Na quarta sessão será descrita e analisada a institucionalidade desenvolvida no governo de Minas Gerais a partir de 2011 e até 2017 e como foi sendo construída a capacidade de atuação do estado no âmbito da política de igualdade racial. As considerações finais apontam os avanços ao longo de toda a trajetória dessa temática no estado de Minas Gerais, salientando também os limites e os desafios ainda pendentes. A análise da construção das capacidades estatais para o desenvolvimento da política de promoção da igualdade racial tem grande potencial de se converter em aprendizagem no âmbito da gestão pública. Além disso, apesar de a bibliografia sobre capacidades estatais ser abrangente e explorar as diferentes perspectivas, as pesquisas que operacionalizam as capacidades, principalmente no âmbito da política de promoção da igualdade racial são incipientes e devem ser exploradas.

CAPACIDADE ESTATAL: DIMENSÕES TÉCNICAS E POLÍTICAS

O conceito de capacidade estatal nasce do interesse em compreender o papel do Estado no desenvolvimento da sociedade, interesse amplamente defendido pela sociologia política na segunda metade do século XX (CINGOLANI, 2013, p 3). Sendo assim, a importância do conceito deriva do fato de que apenas a vontade dos agentes estatais e dos atores políticos não é suficiente para que os objetivos do Estado sejam alcançados. Da mesma forma, os atributos do poder público devem ser complementados por mecanismos que viabilizem sua ação (SOUZA, 2016, p 31).

Porém, durante a década de 1990 com as discussões de reformas estatais administrativas, conhecidas como reformas de "segunda geração", o tema da capacidade estatal voltou a ter destaque, principalmente sob o ponto de vista operacional[1]. A ideia em voga era a de que a capacidade do Estado relacionava-se intimamente à burocracia estatal na realização de políticas públicas. Por isso, foi promovida uma série de disposições administrativas destinadas a aperfeiçoar o aparelho de Estado na busca de elevar seus níveis de eficiência e eficácia. A visão sobre a eficiência e eficácia do Estado argumenta que para além da análise da implementação e do impacto das políticas públicas, é preciso avaliar as capacidades estatais, visto que o sucesso ou o fracasso de uma política pública também depende das capacidades reais que as agências estatais possuem para obter resultados positivos em relação a suas intervenções (COMPLETA, 2017, p 111).

É preciso estabelecer o que significa um Estado ou uma agência governamental capaz, quais tipos de capacidades são necessários para promover estratégias de desenvolvimento bem-sucedidas e como os Estados devem fazer para adquiri-las ou fortalecê-las (COMPLETA, 2017, p 111).

Contudo, não há consenso na literatura acerca da definição e das dimensões da capacidade estatal, assim como não há consenso em relação à finalidade de fortalecê-la, sendo que esse conceito varia de acordo com os propósitos analíticos e as tradições teóricas de cada autor (CINGOLANI, 2013, p 2).

De acordo com a definição de Repetto (2003), entende-se como capacidade estatal a habilidade de as instâncias de governo viabilizarem, por meio de políticas públicas, os níveis mais elevados de valor social, considerando o contexto em que o Estado está inserido, as preferências e as definições da sociedade sobre os problemas públicos fundamentais e o valor social que o poder público deve providenciar para tais problemas, em cada caso. Sendo assim, a capacidade estatal é percebida como conjunto de decisões e ações concretas em função de um objetivo comum, que na definição trazida por ele, seria o valor social a ser definido mediante interações políticas entre grupos com interesses e com recursos de poder distintos (REPETTO, 2003, p 6).

Este trabalho utilizará a definição de capacidade estatal de Repetto (2003) por entender que o poder público, por meio de políticas públicas, viabiliza níveis mais elevados de valor social, compreendendo o Estado como ator importante e influente que tem o dever de atuar para corrigir as iniquidades sociais. O autor pondera, contudo, que a ideia de valor social varia conforme o contexto em que o Estado está inserido, as preferências dos cidadãos, as definições da sociedade sobre os problemas públicos fundamentais e a ação que o poder público deve desempenhar para tais problemas, em cada caso. Sendo assim, essas preferências e definições seriam estabelecidas por meio de interações entre grupos com interesses e com recursos de poder distintos (REPETTO, 2003, p 6).

[1] Essa discussão foi antecedida pelas reformas de "primeira geração", na América Latina durante a década de 1980, inauguradas pelo Consenso de Washington. Essa primeira onda de reformas primava pela eficiência do mercado na provisão de serviços, por isso defendia-se a redução do Estado, a desregulamentação da economia, a privatização dos serviços públicos, entre outras medidas.

No caso das capacidades estatais para a produção das políticas de Promoção da Igualdade Racial no estado de Minas Gerais, essa definição trazida por Repetto (2003) se adequa muito bem ao tema, uma vez que sem o estado e seu potencial para atuar por meio de políticas públicas torna-se difícil promover a igualdade racial em função da mentalidade racista e das intensas desigualdades raciais que prevalecem na sociedade atual. Além disso, cabe aos movimentos sociais negros e à parcela da sociedade civil ligada à questão racial definir o que deve ser combatido e o que deve ser estimulado nesse tópico, além de cobrar do poder público para que ele desempenhe suas ações para tal.

Para analisar melhor a capacidade estatal é necessário compreender tanto a forma como o Estado se organiza, seus processos, suas normas e seu corpo técnico, quanto os efeitos da inclusão e das interações entre os múltiplos atores nos processos de políticas públicas. Dessa maneira, divide-se essa capacidade em mais de uma dimensão, cuja abrangência e nomenclatura variam conforme a perspectiva de cada autor. As dimensões administrativa e política estão contempladas na concepção de Repetto, encontrando ressonância nas conceituações de Bertranou (2015) e Pires e Gomide (2016).

De acordo com Pires e Gomide (2016) e convergente com a distinção de Repetto (2003), as capacidades do Estado precisam ser analisadas sob duas dimensões a técnico-administrativa e a político- relacional. A capacidade técnico-administrativa envolve as capacidades derivadas da existência e funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada. Tais capacidades são consideradas como elevadas quando se observa a presença de burocracias governamentais profissionalizadas; o funcionamento de mecanismos de coordenação intragovernamental e a existência de procedimentos de monitoramento da implementação. A consequência da combinação desses fatores seria a "alta entrega de produtos" por parte das políticas públicas, definida pelos autores como o cumprimento dos objetivos da política. (PIRES e GOMIDE, 2016; GOMIDE, SILVA, PIRES, 2014).

A capacidade política-relacional envolve as habilidades e os procedimentos de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais. Tais capacidades são altas quando percebe-se interações institucionalizadas entre atores burocráticos e agentes políticos; existência e o funcionamento de mecanismos de participação social; e existência de fiscalização pelas agências de controle. O resultado seria alta inovação nas etapas das políticas públicas (PIRES E GOMIDE, 2016, p 127). Assim como no caso das capacidades técnico-administrativas, essas capacidades político-relacionais podem ser consideradas altas, médias ou baixas dependendo do grau de fortalecimento de cada um dos aspectos.

Portanto, para gerar o maior nível de valor social por meio das políticas públicas, o Estado deveria, de acordo com os autores mencionados, promover o fortalecimento das dimensões que compõem a capacidade administrativa e das que compõem a capacidade política, a fim de que ambas possam convergir para o fortalecimento da capacidade estatal como um todo.

Este trabalho utilizará os componentes da capacidade administrativa trazidos por Gomide, Silva e Pires (2014) por compreender que eles estão fortemente relacionados às políticas públicas de Promoção da Igualdade Racial. A visão adotada sobre a necessidade de recursos humanos refere-se, principalmente, à qualidade deles, visto que para lidar com a temática da igualdade racial é preciso gestores públicos capazes de compreender essa realidade e traduzir seus esforços em políticas públicas efetivas, caso contrário as ações adotadas não incidirão diretamente sobre o problema de desigualdade racial. Recursos financeiros e tecnológicos também são essenciais para que as políticas públicas possam ser operacionalizadas, de outro modo elas terão curto alcance, pois tanto a implementação, quanto o monitoramento e a avaliação precisam de recursos.

Ademais, ressalta-se que a coordenação intragovernamental é primordial para essa temática, visto que a promoção da igualdade racial é um tema transversal que perpassa desde as áreas da saúde, da educação e da segurança, até as áreas de cultura, acesso à terra e segurança alimentar, por exemplo. Desse modo, a coordenação entre as ações do Estado é essencial para que não haja sobreposição de atividades ou conflitos na agenda pública e para que o tema da igualdade racial possa se inserir de forma mais consistente nas agendas setoriais Portanto, entende-se a coordenação como "a maneira como diferentes atores e organismos do Estado, tanto a nível setorial como jurisdicional, interagem entre si de forma coerente, gerando sinergias em função de suas tarefas atribuídas e / ou suas vantagens comparativas em favor do cumprimento dos objetivos públicos previstos" (REPETTO, 2003, p 16 tradução nossa). Considerando a política de promoção da igualdade racial como uma política transversal presente em áreas distintas e necessária nos três níveis de governo, federal, estadual e municipal, o desafio de desenvolver a capacidade estatal de coordenação da política é ainda maior.

Por fim, o monitoramento das ações governamentais para a produção de informações, acompanhamento e avaliação do desempenho dos esforços estatais também faz-se necessário em função da transversalidade da temática e por ser complementar à coordenação das atividades; do contrário o poder público não terá controle do que está sendo realizado e se suas ações estão contribuindo em alguma medida para atingir seu objetivo. Este aspecto está relacionado ao conceito trazido por Repetto de avaliabilidade: "Avaliabilidade: associa-se à viabilidade de determinar se a decisão e a ação pública atingiram os objetivos e as metas propostas" (REPETTO, 2003, p 16 tradução nossa).

Considerando a perspectiva político-relacional do conceito de capacidade estatal, a interação entre os gestores públicos responsáveis pela política de igualdade racial e os representantes políticos da sociedade, organizados sob a forma de movimentos sociais, é fundamental para que esta questão possa ser inserida na agenda pública. Como esta temática é afetada pela discriminação racial presente na sociedade, em geral, este tema não é percebido com a relevância que deveria ter, o que ocasiona um orçamento bastante reduzido para a área ou na preterição do tema na pauta pública, por exemplo. Assim, esse diálogo entre esses dois grupos é importante para conseguir emendas parlamentares que subsidiem as políticas, além de aprovar projetos de lei que possam fortalecer a promoção da igualdade racial, estabelecendo, por exemplo, um Fundo de Promoção da Igualdade Racial ou cotas raciais em peças publicitárias produzidas para o poder público.

METODOLOGIA

Com o objetivo de recuperar a história da política de promoção da igualdade racial no estado de Minas Gerais foi feita análise documental de atas, relatórios, convênios, termos de cooperação técnica, termos de adesão, documentos de projetos e políticas públicas, entre outros, da extinta Coordenadoria Especial de Políticas Pró Igualdade Racial e da atual Subsecretaria de Promoção da Igualdade Racial. Além disso, foi feita a análise do ordenamento jurídico estadual – leis, normas, decretos e regulamentos – que se relacione com esta temática e a análise de atas e relatórios do Conselho Estadual de Igualdade Racial e das Conferências Estaduais de Promoção da Igualdade Racial.

Para obter informações em relação ao orçamento do estado de Minas Gerais a respeito das políticas de promoção da igualdade racial, foi feita a análise de 3 Planos Plurianuais de Ação Governamental (PPAG) distintos (2008-2011, 2012-2015 e 2016-2019), nos exercícios de 2011 até 2017. Nesses PPAGs buscou-se por palavras chave que se relacionam com a temática no nome da ação, na finalidade e no público alvo: racial (is), racismo, raça, negro (s), negra (s), etnia, étnico, afro, povo (s), comunidade (s), tradicional (is), índio, indígena, cigano (s), cigana (s), quilombo e quilombola. Assim, foi possível construir o histórico dessas políticas observando sua continuidade ou interrupção ao longo do tempo, além de perceber variações nas metas físicas e no orçamento destinado para cada política. Para poder observar a continuidade das políticas públicas estaduais, considerou-se que as ações do PPAG que tivessem a mesma descrição, mesmo que o nome fosse alterado de um ano para o outro, seriam consideradas como a mesma ação.

É importante analisar tanto o nome da ação, quanto sua finalidade e seu público alvo. Essa análise evidencia se as ações são específicas para a promoção da igualdade racial e centradas na população negra e nos povos e comunidades tradicionais – ações focalizadas – ou se são ações genéricas que são direcionadas a públicos diversos, sendo a população negra e os povos e as comunidades tradicionais apenas mais um dos contemplados pela política pública – ações universalistas.

As ações focalizadas foram classificadas em 9 tipos distintos. São eles: desenvolvimento econômico; saúde; educação; sensibilização para o enfrentamento ao racismo; acesso à terra e regularização fundiária; cultura e esporte; combate à violência contra a população negra; reconhecimento identitário; saneamento básico e infraestrutura. Essa classificação foi feita para facilitar a análise, sendo realizada com base na característica principal que define a ação. Contudo, as finalidades das ações envolvem dimensões diversas, não se limitando a apenas um objetivo. Por exemplo, uma ação voltada para o desenvolvimento econômico por meio do apoio ao artesanato de uma comunidade também pode contribuir para o fortalecimento da cultura.

Também foram analisados os relatórios do Armazém de Informações do Sistema Integrado de Administração Financeira (BO/SIAFI) para que fosse possível obter informações para além do valor planejado pelo governo, presente no PPAG. A partir dos dados do BO/SIAFI obteve-se o valor empenhado – denominado no sistema como valor de despesa empenhado – e o valor pago – presente no sistema como valor pago financeiro[2].

[2] Todos os valores utilizados na pesquisa foram deflacionados, tendo como referência o IPCA de 2017: os valores planejados, empenhados e pagos de cada ano foram multiplicados pelo valor do IPCA do ano correspondente, sendo que o valor de referência foi o IPCA de 2017.

Foram também analisadas as atas disponíveis para acesso do extinto Conselho Estadual de Participação e Integração da Comunidade Negra de Minas Gerais e da Comissão Estadual para o Desenvolvimento Sustentável dPovos e Comunidades do Estado de Minas Gerais, presentes nos arquivos da SUBIR, e as atas do Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial, arquivados na Casa de Direitos Humanos. Nessas atas foram observadas: a quantidade de reuniões realizadas, o número de participantes do governo e da sociedade civil e a variação desses atores ao longo do tempo e os temas discutidos. No tratamento dos dados classificou-se o tema das reuniões como operacional, finalístico sem encaminhamento e finalístico com encaminhamento. Por operacional entende-se as reuniões que dizem respeito ao funcionamento da própria estrutura e por finalístico as determinações ligadas diretamente à política de promoção da igualdade racial.

Para complementar os aspectos mencionados anteriormente e obter a percepção dos gestores envolvidos com a temática da igualdade racial no estado de Minas Gerais foram feitas entrevistas com esses atores. Entrevistou-se o ex-coordenador da Coordenadoria Especial de Políticas Pró-Igualdade Racial; a superintendente de políticas afirmativas e articulação institucional e o superintendente de povos e comunidades tradicionais da Subsecretaria de Igualdade Racial; a antiga secretária executiva do Conselho Estadual de Participação e Integração da Comunidade Negra de Minas Gerais e do Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial; e a atual secretária executiva do CONEPIR.

CAPACIDADES PARA A PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL EM MINAS GERAIS

Esta seção analisa a construção das capacidades administrativas e políticas no âmbito das políticas de igualdade racial no estado de Minas Gerais, começando por uma descrição da dimensão técnico administrativa.

A INSTITUCIONALIDADE E AS CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS

Conforme visto na seção anterior, a capacidade administrativa é composta pela disponibilidade e pela qualidade de três elementos nos órgãos do estado: recursos humanos, financeiros e tecnológicos; coordenação entre as ações; e monitoramento das atividades do governo. Para análise dessa dimensão, um ponto de partida refere-se à institucionalidade criada para a gestão da política. Destacam-se, nesse sentido, duas em especifico:

A primeira foi a Coordenadoria Especial de Políticas Pró Igualdade Racial (CEPIR) vinculada à Secretaria de Estado do Trabalho e Desenvolvimento Social (SEDESE) que atuou entre 2011 e 2014. Quando a Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC) foi criada, a Subsecretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SUBIR) compôs sua estrutura e substituiu a antiga coordenadoria entre 2015 e 2018. Nesta seção, serão analisados os elementos da capacidade administrativa presentes no governo do estado de Minas Gerais, comparando-os entre o momento em que a política ficou a cargo da Coordenadoria Especial de Políticas Pró-Igualdade Racial/CEPIR – de 2011 a 2014 – e no período da Subsecretaria de Igualdade Racial/SUBIR – de 2015 a 2017.

Em relação aos recursos humanos as entrevistas revelam que ao longo de quatro anos contou-se com uma equipe reduzida (entre 6 e 7 pessoas), formada por servidores públicos que integravam os recursos humanos da SEDESE, sendo apenas um membro de recrutamento amplo. Ao olhar a dimensão dos recursos humanos importa sobretudo considerar a qualidade deles, visto que para lidar com a temática da igualdade racial é preciso gestores públicos capazes de compreender essa realidade e traduzir seus esforços em políticas públicas efetivas. As entrevistas deixaram claro que os membros da equipe eram capacitados tecnicamente, o que foi fundamental para que eles pudessem desempenhar as ações planejadas. Além disso, não houve grande rotatividade na equipe, o que é um indício positivo para a continuidade das ações e para o desenvolvimento da pauta. Ademais, os membros da equipe e o coordenador possuíam envolvimento e afinidade com a temática de promoção da igualdade racial, o que é essencial para o engajamento dos servidores públicos.

Quando ocorreu a mudança para a Subsecretaria de Igualdade Racial, em 2015, o tamanho da equipe e a sua composição se alteraram. Apesar de a maior parte da equipe da CEPIR passar a integrar a nova subsecretaria, foram incorporados à estrutura servidores de recrutamento amplo, em sua maioria ligados ao movimento negro. Assim, o quadro funcional de servidores públicos da SUBIR era composto por 11 pessoas, sendo 8 de recrutamento amplo e 3 efetivos. A incorporação dessas pessoas representou ganho de legitimidade para a pauta ao incluir pessoas que militam e que pesquisam sobre o tema (Entrevista 2).

O perfil da equipe na nova estrutura é de servidores que possuem envolvimento da pauta desde a época da coordenadoria e de pessoas com envolvimento político, trajetória na militância e certa experiência no âmbito da gestão pública. A escolha de pessoas com esse perfil para desempenho de cargos de chefia na subsecretaria é coerente com a própria ideia de criação da secretaria que, segundo os entrevistados, foi uma reivindicação do próprio movimento negro. Sendo assim, nada mais justo do que escolher pessoas com trajetória no movimento para ocupar uma subsecretaria que também foi reivindicada pelo movimento.

Porém os entrevistados apontaram problemas em relação à qualificação e à quantidade de pessoas da equipe. Foi dito que a equipe da Subsecretaria de Igualdade Racial/SUBIR era pequena, o que dificulta a execução das atividades da subsecretaria. Além disso, apontou-se debilidade como um todo em relação ao conhecimento da equipe quanto à legislação ligada à promoção da igualdade racial, ao conhecimento das políticas públicas existentes e do orçamento destinado à pauta. Assim, parece que a equipe tem conhecimento de vivência da temática e certa ciência das necessidades da população negra e dos povos e das comunidades tradicionais. Contudo, pouco se sabe dos aspectos técnicos, das ações desenvolvidas pelo governo federal e pelo governo estadual. Essa falta de conhecimento aliada com o pequeno número de pessoas da equipe pode ter atrapalhado o desenvolvimento das atividades da subsecretaria (Entrevista 3). Um aspecto que merece ser salientado refere-se à intensa troca de diretores da área de comunidades tradicionais, uma das diretorias que compunham a SUBIR: foram três diretores entre 2015 e 2018. Apesar de haver alteração apenas na composição de um cargo, a função de diretor é importante e essas mudanças podem ter prejudicado o desenvolvimento e a continuidade da pauta, além de interferir na troca de informações e na gestão do conhecimento, visto que não houve processo de transição entre um diretor e outro. Várias explicações foram dadas nas entrevistas para essa alta rotatividade no cargo.

A primeira delas é a dificuldade de encontrar uma pessoa com perfil para a pauta de povos e comunidades tradicionais que consiga se adaptar à estrutura burocrática do Estado. A iniciativa da gestão de contratar indígenas para assumir o cargo de diretor de promoção de direitos de povos e comunidades tradicionais é muito positiva porque essas pessoas possuem a vivência prática e cotidiana com essa temática. Seus conhecimentos poderiam agregar bastante para a prática da gestão evitando que sejam feitas "políticas de gabinete" distantes das reais necessidades da sociedade civil, essencialmente do público alvo da política. Contudo, segundo o entrevistado, essas pessoas tiveram dificuldade de se adaptar à maneira de funcionamento do Estado – a forma como uma aldeia se organiza, por exemplo, é bem diferente de como funciona o governo. Outra questão era a distância entre as aldeias ou a localidade onde os diretores moravam e o local onde deveriam trabalhar no governo (Entrevista 3).

Uma outra dimensão a ser analisada refere-se à questão orçamentária. Se durante a existência da CEPIR entende-se que houve pouco contingenciamento de recursos ao longo do período, mantendo- se principalmente os recursos para as comunidades quilombolas e as indígenas, a percepção sobre o período da SUBIR é mais crítica e pessimista, principalmente considerando o período entre 2015 e 2017 (Entrevista 3). Um dos desafios apontados refere-se ao orçamento da subscretaria, que não contava com recursos próprios.

"Ainda é uma política que em termos de poder e da estrutura ainda está na periferia. E na hora de decidir isso não é olhado e, quando se decide, o orçamento está pulverizado" (Entrevista 3). Como será observado mais adiante nesta seção, a maioria das ações com recurso orçamentário são de órgãos diferentes da Subsecretaria de Promoção da Igualdade Racial.

A pulverização do recurso destinado à promoção da igualdade racial não é necessariamente ruim, visto que a pauta é transversal e as diversas secretarias setoriais do governo estadual devem desenvolver políticas públicas para ela. O problema é a falta de coordenação entre as áreas e a disputa pelo recurso que agravam o isolamento das secretarias e dificultam a cooperação entre elas. Essa questão relatada evidencia problema de coordenação que esta pauta enfrenta, que será melhor analisada adiante. Ao longo dos anos houve alteração desse cenário orçamentário, sendo que no período de existência da coordenadoria, entre 2011 e 2014, havia mais recursos porque a situação financeira do estado de Minas Gerais estava melhor. Porém durante a existência da SUBIR até o período de desenvolvimento da pesquisa, entre 2015 e 2018, o estado enfrenta uma crise econômica que pode ter provocado maior contingenciamento das despesas públicas e dos recursos destinados à temática de igualdade racial e à subsecretaria. Assim, esse cenário econômico distinto poderia explicar, de certa

FORMA, A DIFERENÇA ENTRE OS DOIS POSICIONAMENTOS.

Além disso, os entrevistados analisam a questão orçamentária de maneira distinta. O ex- coordenador da CEPIR considera como positivo o valor do orçamento, ressaltando que as políticas que utilizaram esse recurso eram voltadas para comunidades quilombolas e indígenas. Já o entrevistado da SUBIR também elencou como prioridade de suas ações a juventude negra e as mulheres negras, que não necessariamente são quilombolas; além de focalizar os municípios mineiros, com o intuito de fortalecer a estrutura da promoção da igualdade racial com conselhos e órgãos municipais específicos para lidar com a temática. Dessa maneira, pode-se sugerir que a coordenadoria se atentou a uma perspectiva mais restrita da pauta e a subsecretaria a uma perspectiva mais abrangente e inclusiva.

Para além da percepção sobre a dimensão orçamentária no desenvolvimento das ações de igualdade racial, os resultados obtidos na análise do PPAG mostram que foram desenvolvidas 55 ações diferentes[3] voltadas para essa temática ao longo dos sete anos analisados. Uma primeira perspectiva de análise considerou ações de natureza universalista e ações de natureza focalizada. Como ações universalistas, tem-se 31 ações diferentes que possuíam público alvo diverso, sendo que a população negra e os povos e comunidades tradicionais não eram os únicos destinatários. Outra parte dessas ações era focalizada, 24 ações diferentes, sendo que, nesses casos, a população negra e os povos e comunidades tradicionais eram os únicos destinatários, de forma específica e singular.

Outra perspectiva de análise foi considerar se são ações continuadas de um ano a outro ou se tratam de novas ações. Percebe-se que houve variação no número de ações ao longo dos anos, sendo que a maior mudança foi em 2016, no primeiro ano do PPAG do Partido dos Trabalhadores (PT) no estado de Minas Gerais, quando foram criadas 32 novas ações, dentre universais ou focalizadas, conforme pode ser visto na tabela 1 abaixo.

Tabela 1 - Número anual de ações universalistas e de ações focalizadas dos PPAGs nos exercícios de 2011 a 2017 segundo as ações continuadas e as ações novas de cada uma delas – Minas Gerais – 2011-2017

ANO	AÇÕES UNIVERSALISTAS		AÇÕES FOCALIZADAS		
	AÇÕES CONTINUADAS	AÇÕES NOVAS	AÇÕES CONTINUADAS	AÇÕES NOVAS	TOTAL
2011	1	3	6	2	12
2012	2	1	4	2	09
2013	3	0	6	0	09
2014	3	0	5	2	10
2015	3	0	5	1	09
2016	1	21	1	11	34
2017	12	6	4	6	28

Fonte: Elaboração própria.

Entre 2011 e 2015 era desenvolvido um número médio de 10 ações voltadas para a promoção da igualdade racial por ano[4], sendo o número de ações focalizadas ligeiramente maior do que de ações universalistas. Porém, esse número aumentou para 34 ações, em 2016, e reduziu para 28, em 2017. Mesmo tendo ocorrido ganho significativo para essa área, a maioria das ações era universalista, ou seja, não possuíam viés reparatório e voltado para combater a desigualdade racial de forma mais específica, com ações direcionadas diretamente ao público da população negra e povos e comunidades tradicionais. A tabela 1 também evidencia dois aspectos importantes para as políticas públicas: a continuidade e a inovação. A continuidade pode ser observada a partir da coluna "ações continuadas" que revela quantas ações de cada ano existiam no ano anterior. No ano de 2011, por exemplo, 7 das ações desenvolvidas existiam em 2010, sendo 1 universalista e 6 focalizadas. Em 2012, 6 das ações desenvolvidas existiam em 2011, sendo 2 delas universalistas e 4 focalizadas, e assim sucessivamente. A inovação pode ser observada a partir da coluna "ações novas" que revela quantas ações de cada ano surgiram no ano de referência. No ano de 2016, por exemplo, 32 das ações desenvolvidas foram iniciadas nesse ano, sendo 21 delas ações universalistas e 12 ações focalizadas.

Entre 2012 e 2015, havia alta continuidade das ações desenvolvidas e baixa inovação. O ano de 2016 foi uma ruptura com as políticas públicas anteriores, apenas 2 foram mantidas, enquanto foram inauguradas 32 novas políticas, ou seja, 94%. Este ano foi tão inovador porque foi o primeiro ano do PPAG de uma gestão diferente dos anos anteriores. Em 2017, apesar de continuar o PPAG iniciado em 2016, houve queda no número de ações desenvolvidas, e a taxa de inovação também foi reduzida, o percentual foi de 43% – 12 ações eram novas do total de 28 – e o percentual de ações continuadas foi em torno de 57% – 16 ações.

A continuidade das ações é importante, visto que a igualdade racial é um objetivo a ser atingido no longo prazo, assim as políticas precisam ser mantidas em várias dimensões. Mas a inovação também deve ser feita para agregar novas abordagens às ações.

[3] Esse número considera apenas as ações novas nos PPAGs de 2011 a 2017, porém se também considerarmos a repetição de uma ação de um ano para o outro nos PPAGs (ações continuadas) serão 111 ações no total.

[4] Esse número médio de ações por ano pode ser observado na coluna "total" da tabela 1.

Ao fazer a análise global do período de 2011 até 2017, considerando tanto as ações continuadas quanto as ações novas, percebe-se que 4 secretarias se destacam no desenvolvimento de ações para a promoção da igualdade racial: Secretaria de Desenvolvimento Agrário (SEDA), com 24 ações; Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social (SEDESE), com 14 ações; Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU), com 12 ações e Secretaria de Estado de Educação (SEE), também com 12 ações. As outras 50 ações ficaram dispersas entre um conjunto de 10 secretarias e órgãos governamentais[5].

Aprofundando essa análise sob a ótica temporal é possível perceber o crescimento do número de ações a partir de 2016, como foi mencionado anteriormente, sendo que a SEDA e a SEE representam grande parte desse crescimento, como pode ser visto nas tabelas 2 e 3. A partir desse mesmo ano alguns órgãos do governo passaram a desenvolver políticas públicas para promoção da igualdade racial, o que não faziam nos anos anteriores analisados, foi o caso da SEE e da DPMG (Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais). Outros órgãos tiveram suas ações para essa temática retomadas após a paralisação durante alguns anos, o que ocorreu com a SEC (Secretaria de Estado de Cultura) e SEAPA (Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento).

Algumas secretarias mantiveram suas ações praticamente constantes ao longo dos anos, principalmente no caso da SEDESE, da SEEJ (Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude) e do FES (Fundo Estadual de Saúde). A UEMG (Universidade do Estado de Minas Gerais) e a SEDRU também mantiveram suas ações constantes, entre 2011 e 2015. Houve uma ação que foi pontual desenvolvida pela SEDS (Secretaria de Estado de Defesa Social), em 2014.

Tabela 2 - Distribuição anual do número de ações de promoção da igualdade racial, número total de ações e número percentual de ações focalizadas, de cada órgão do governo estadual - Minas Gerais – 2011-2014

	2011		2012		2013		2014	
	TOTAL DE AÇÕES	AÇÕES FOCALIZADAS	TOTAL DE AÇÕES	AÇÕES FOCALIZADAS	TOTAL DE AÇÕES	AÇÕES FOCALIZADAS	TOTAL DE AÇÕES	AÇÕES FOCALIZADAS
SEDESE	2	50%	2	50%	2	50%	2	50%
SEDRU	2	0%	2	0%	2	0%	3	33%
SEAPA	3	67%	0	0%	0	0%	0	0%
ITER	1	100%	1	100%	1	100%	1	100%
UEMG	1	100%	1	100%	1	100%	1	100%
SEEJ	1	100%	1	100%	1	100%	1	100%
SEC	2	50%	0	0%	0	0%	0	0%
FES	1	100%	2	100%	2	100%	1	100%
SEDS	0	0%	0	0%	0	0%	1	100%
DPMG	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
SEE	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
SEDPAC	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
SEDA	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
RURALMINAS	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%

Fonte: Elaboração própria.

[5] O Fundo Estadual de Saúde (FES) com 9 ações; a Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude (SEEJ) com 7 ações; a Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA), a Secretaria de Estado de Cultura (SEC) e a Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC) todas com 6 ações cada; o Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais (ITER) e a Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) cada um com 5 ações; a Fundação Rural Mineira (RURALMINAS) com 3 ações; a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais (DPMG) com 2 ações; a Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) com 1 ação.

Tabela 3 - Distribuição anual do número de ações de promoção da igualdade racial, número total de ações e número percentual de ações focalizadas, de cada órgão do governo estadual - Minas Gerais – 2015-2017

	2015		2016		2017	
	TOTAL DE AÇÕES	AÇÕES FOCALIZADAS	TOTAL DE AÇÕES	AÇÕES FOCALIZADAS	TOTAL DE AÇÕES	AÇÕES FOCALIZADAS
SEDESE	2	50%	2	50%	2	50%
SEDRU	3	33%	0	0%	0	0%
SEAPA	0	0%	0	0%	3	0%
ITER	1	100%	0	0%	0	0%
UEMG	1	100%	0	0%	0	0%
SEEJ	1	100%	1	100%	1	100%
SEC	0	0%	2	50%	2	50%
FES	1	100%	1	100%	1	100%
SEDS	0	0%	0	0%	0	0%
DPMG	0	0%	1	0%	1	0%
SEE	0	0%	8	75%	4	75%
SEDPAC	0	0%	3	33%	3	67%
SEDA	0	0%	14	7%	10	10%
RURALMINAS	0	0%	2	0%	1	100%

Fonte: Elaboração própria.

As ações focalizadas na população negra e nos povos e comunidades tradicionais merecem uma análise mais detalhada, uma vez que elas revelam o esforço dirigido diretamente para esse público, tanto em termos de políticas públicas quanto em termo de recursos orçamentários. Por isso, será feita análise mais detalhada dessas ações.

Mesmo as análises evidenciando certa variedade de órgãos do governo estadual que desenvolvem políticas públicas de promoção da igualdade racial, as tabelas 2 e 3 evidenciam quais desses órgãos realmente se comprometem com as ações focalizadas e não apenas com as universalistas. A SEDA, por exemplo, representa grande parte das ações de promoção da igualdade racial, contudo ela foi responsável por uma ação focalizada em cada ano. Sendo assim, a maioria das ações que ela possui voltadas para essa temática são universalistas, ou seja, a população negra e os povos e comunidades tradicionais não são os únicos destinatários dessa política.

No caso do ITER (Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais), da UEMG, da SEEJ, do FES e da SEDS, todas as ações desses órgãos são focalizadas na população negra ou nos povos e comunidades tradicionais. Os principais órgãos que desenvolvem ações de promoção da igualdade racial focalizadas ao longo de todo período analisado são a SEE, o FES, a SEDESE e a SEEJ.

Entrando um pouco mais no detalhamento das ações realizadas no período, para além do quantitativo das ações, foi feita uma classificação dos tipos de ações focalizadas desenvolvidas pelo estado de Minas Gerais, atingindo-se 9 tipos distintos. São eles: desenvolvimento econômico; saúde; educação; sensibilização para o enfrentamento ao racismo; acesso à terra e regularização fundiária; cultura e esporte; combate à violência contra a população negra; reconhecimento identitário; saneamento básico e infraestrutura (ver tabela 4).

Tabela 4 - Distribuição do número total de ações de promoção da igualdade racial focalizadas por tipologia de ação, por ano – Minas Gerais – 2011-2017

TIPOLOGIA DE AÇÕES FOCALIZADAS	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	2	0	0	0	0	1	1
SAÚDE	1	2	2	1	1	1	1
EDUCAÇÃO	1	1	1	1	1	4	2
SENSIBILIZAÇÃO PARA O ENFRENTAMENTO AO RACISMO	0	0	0	0	0	2	2
ACESSO À TERRA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	1	1	1	1	1	1	1
CULTURA E ESPORTE	2	1	1	1	1	2	2
COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA A POPULAÇÃO NEGRA	0	0	0	1	0	1	0
RECONHECIMENTO IDENTITÁRIO	1	1	1	1	1	0	1
SANEAMENTO BÁSICO E INFRAESTRUTURA	0	0	0	1	1	0	0

Fonte: Elaboração própria.

É válido ressaltar que essa classificação foi feita para facilitar a análise, sendo realizada com base na característica principal que define a ação. Contudo, as finalidades das ações envolvem dimensões diversas, não se limitando a apenas um objetivo.

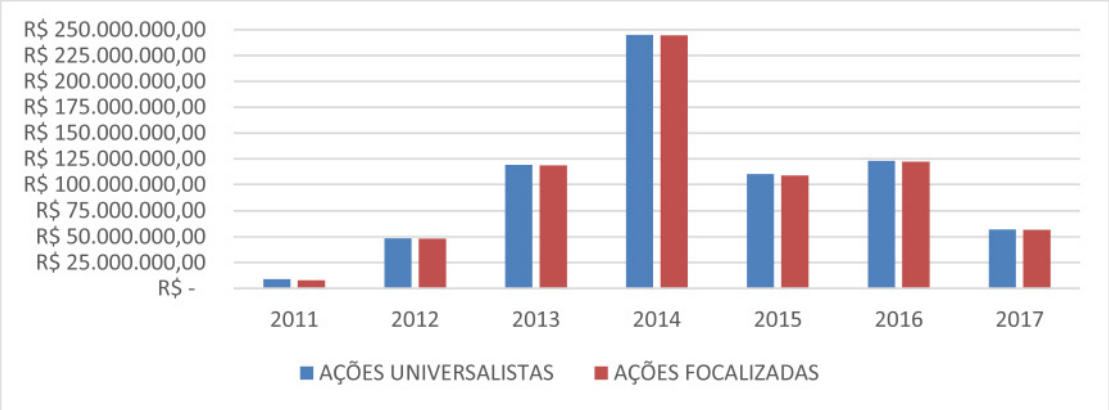
A tabela 4 evidencia que as tipologias educação, cultura e esporte, e saúde são as principais no âmbito das ações focalizadas ao longo do período analisado. Sendo que a educação – com o maior número de ações dentre as outras tipologias, manteve-se constante entre 2011 e 2015, mas que em 2016 teve crescimento significativo. A partir deste ano também houve o surgimento do tipo de ação "sensibilização para o enfrentamento ao racismo".

Além disso, é possível observar alguns tipos de ações que estiveram presentes durante todo o período analisado. São elas a saúde, a educação, o acesso à terra e regularização fundiária e cultura e esporte.

Considerando não apenas o tipo de ação, mas a dimensão da distribuição orçamentária para desenvolvê-las, tem-se que o orçamento das ações universalistas é maior, porém essa diferença é relativamente modesta. Analisando o orçamento a partir da perspectiva anual percebe-se que a distribuição dos recursos entre as ações universalistas e as ações focalizadas foi feita de maneira equilibrada quando se observa cada um dos anos separadamente. Contudo, no todo, o orçamento das políticas de promoção da igualdade racial varia bastante.

O maior orçamento foi o de 2014 que atingiu o valor de R$ 489.499.255,02 ao somar-se a parcela destinada a todas as ações (ver gráfico 1). Apesar de nesse ano terem operado apenas 3 ações universalistas, o orçamento delas totalizou R$ 244.927.977,51, sendo que 49,61% dele foi decorrente de apenas uma ação. Além disso, foram desenvolvidas 7 ações focalizadas com orçamento total de R$ 244.571.277,51, sendo que a ação com maior orçamento correspondeu a 47,78% do total. Ambas as ações com maior destinação orçamentária eram relacionadas à infraestrutura, a primeira no âmbito da construção de moradias e a segunda do saneamento básico.

Gráfico 1 – Distribuição anual do orçamento destinado às ações universalistas e às ações focalizadas – Minas Gerais – 2011-2017



Fonte: Elaboração própria.

Como visto anteriormente na tabela 1, o número de ações para essa temática não sofreu grandes alterações entre 2011 e 2015, mas o valor orçamentário demonstrou sinais positivos de crescimento até o ano de 2014. Apesar deste ano ter apresentado ganhos elevados em relação aos recursos para a temática em questão, em 2015, eles foram reduzidos para valores menores do que se tinha em 2013.

Mesmo o PPAG 2016 – 2019, nos exercícios dos anos 2016 e 2017, tendo aumentado expressivamente o número de ações voltadas para a promoção da igualdade racial, percebe-se que esse aumento não foi acompanhado pelo crescimento do orçamento.

Analisando de maneira mais detalhada as ações focalizadas conforme a tipologia de ações é perceptível que as categorias saneamento básico e infraestrutura e cultura e esporte concentram a maior parte dos recursos orçamentários da pauta de promoção da igualdade racial, durante o período analisado (ver tabela 5). No caso do saneamento e infraestrutura, reconhece-se que a natureza da ação demanda investimentos mais elevados podendo envolver obras e reformas. Esta categoria é composta de apenas uma ação – "Vida no vale" – que foi desenvolvida no ano de 2014 e de 2015.

Tabela 5 – Distribuição do orçamento total destinado às ações focalizadas por tipologia – Minas Gerais – 2011-2017

TIPO DE AÇÃO FOCALIZADA	ORÇAMENTO
Desenvolvimento Econômico	R$ 1.759.041,69
Saúde	R$ 14.630.100,24
Educação	R$ 6.998.323,72
Sensibilização para o enfrentamento ao racismo	R$ 26.104.447,00
Acesso à terra e regularização fundiária	R$ 1.417.276,00
Cultura e esporte	R$ 31.936.438,00
Combate à violência contra a população negra	R$ 1.645.000,00
Reconhecimento identitário	R$ 1.149.537,50
Saneamento básico e infraestrutura	R$ 56.904.304,80

Fonte: Elaboração própria.

Em relação à tipologia cultura e esporte nota-se que os recursos orçamentários estão mais distribuídos ao longo dos anos, mas dentre as 3 ações que compõe esta categoria 2 concentraram mais recursos em períodos específicos. A ação "Promoção da memória indígena de Minas Gerais" concentrou 90,06% dos recursos, em 2011, e a ação "Estímulo e apoio as culturas populares e tradicionais" concentrou 89,26%, em 2017. Essas duas ações fizeram com que o orçamento para a cultura e esporte fosse maior em comparação com os demais tipos de ações (ver tabela 6).

Os valores orçamentários de cada tipo de ação, por ano, são bem discrepantes. Enquanto determinadas categorias recebem valores acima de R$ 110.000.000,0080 outras recebem abaixo de R$15.000,0081 (ver tabela 6). Com exceção desses valores mais extremos, a média orçamentária anual das categorias é R$ 2.448.962,15.

Tabela 6 - Distribuição anual do orçamento destinado às ações focalizadas por tipologia – Minas Gerais – 2011-2017

TIPO DE AÇÃO FOCALIZADA	ORÇAMENTO POR ANO (R$)						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Desenvolvimento Econômico	496400,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1230358,69	32283,00
Saúde	1460000,00	1656000,00	4546557,60	3809742,96	3157799,68	0,00	0,00
Educação	47108,36	59754,00	58500,00	61500,00	1520431,36	3091030,00	2160000,00
Sensibilização para o enfrentamento ao racismo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3605000,00	22499447,00
Acesso à terra e regularização fundiária	146000,00	138000,00	143000,00	12300,00	337120,00	273156,00	380000,00
Cultura e esporte	1469490,00	276000,00	260000,00	246000,00	224000,00	113341457,50	29460948,00
Combate à violência contra a população negra	0,00	0,00	0,00	615000,00	0,00	1030000,00	0,00
Reconhecimento identitário	14600,00	662400,00	287137,50	12300,00	1120,00	0,00	200000,00
Saneamento básico e infraestrutura	0,00	0,00	0,00	116850000,00	56904304,80	0,00	0,00

Fonte: Elaboração própria.

Uma outra dimensão importante de ser considerada para análise da capacidade estatal no âmbito técnico/administrativo refere-se ao tema da coordenação. Como a pauta da igualdade racial é transversal e não diz respeito a apenas uma política setorial, é preciso que as diversas áreas do governo estadual desenvolvam políticas públicas que em conjunto contribuirão para atingir esse objetivo. Assim, além de executar ações específicas voltadas para essa pauta, tanto a Coordenadoria Especial de Políticas Pró Igualdade Racial quanto a Subsecretaria de Igualdade Racial devem dialogar com as demais áreas do governo para que elas desenvolvam políticas para a população negra e para os povos de comunidade tradicional, de maneira focalizada e coordenada.

Contudo, as duas estruturas apresentaram dificuldades nesse aspecto. A CEPIR enfrentou problemas de hierarquia. Como essa coordenadoria estava subordinada a uma subsecretaria que, por sua vez, estava subordinada a uma secretaria, o coordenador tinha dificuldade de comunicação com outros secretários, além de ter baixo poder de decisão. A alternativa encontrada foi fazer esse diálogo por meio do CONEPIR.

A respeito da relação entre a CEPIR e as outras áreas da própria SEDESE, foi apontado que existiam certas dificuldades, mas foram adotadas estratégias, inclusive pela própria secretaria para facilitar o processo. Escreviam-se alguns projetos em conjunto com as demais coordenadorias quando as pautas eram relacionadas e o secretário adjunto promovia reuniões com todos os gestores para que a articulação entre elas pudesse ocorrer.

Quanto a percepção em relação à apropriação da pauta de promoção da igualdade racial por parte das demais secretarias foi relatado que ocorreu apropriação dentro das limitações das secretarias. O entrevistado destacou alguns órgãos que mais incorporaram a temática de promoção da igualdade racial, mesmo que em termos de discussão e não no ponto de vista das ações. O ITER foi o principal, o que se deu em função da participação do conselheiro no CONEPIR.

Por sua vez, a Subsecretaria de Igualdade Racial reconhece que, em alguma medida, conseguiu avançar com secretarias setoriais específicas em relação à sensibilização para a pauta da igualdade racial como a Secretaria de Estado de Educação (SEE); de Saúde (SES); de Desenvolvimento Agrário (SEDA); de Segurança Pública (SESP); e de Cultura (SEC). Contudo, os gestores das demais secretarias ainda não percebem a influência negativa do racismo sobre a vida da população negra e dos povos e das comunidades tradicionais.

A SUBIR teve dificuldade, ao longo dos anos, de dialogar e articular com as outras secretarias estaduais as políticas de promoção da igualdade racial, visto que elas possuem visão muito compartimentada das ações que devem desenvolver. Na concepção do entrevistado, as secretarias percebem as ações como "suas" em vez de serem ações do Estado. E, de certa maneira, percebe-se que a forma como o poder público se organiza internamente contribui para essa separação no desenvolvimento das atividades. Dessa forma, depende-se da disposição dos gestores da secretaria em quererem compartilhar as informações e o desenvolvimento das políticas.

A subsecretaria também teve dificuldades para dialogar com as outras secretarias, em função de resistência de alguns gestores para compreender a importância de políticas públicas direcionadas para a população negra e povos e comunidades tradicionais. Alguns gestores reforçavam o argumento da universalização das políticas em detrimento das políticas públicas focalizadas especificamente nesse público.

Uma das estratégias que a SUBIR tentou desenvolver foi a implementação do Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial a nível estadual, para permitir diálogo de forma mais incisiva, de maneira institucionalizada e periódica entre as diversas secretarias. O objetivo deste fórum é alinhar as políticas desenvolvidas no âmbito do governo estadual sobre a temática de igualdade racial e viabilizar que a SUBIR possa desempenhar o seu papel de articulação ao dar diretrizes sobre essa pauta para as demais secretarias: "A tentativa do FIPIR foi de exatamente criar um espaço de diálogo" (Entrevistado 3). Contudo, até o presente momento o decreto que regulariza o FIPIR não foi emitido.

Para além do fórum, a SUBIR participou de ações que permitiu a articulação com outras secretarias estaduais a respeito da temática de promoção da igualdade racial, destacando-se a Secretaria Estadual de Saúde e a Secretaria Estadual de Educação. Também foram desenvolvidas ações juntamente com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário e a Secretaria de Estado de Segurança Pública. Sendo assim, ocorreu certo diálogo entre a subsecretaria e outras secretarias voltadas para a temática. Mas, não necessariamente foi a Subsecretaria de Igualdade Racial que fez com que essas outras áreas desenvolvessem essas ações. Provavelmente elas estavam previstas no planejamento do governo e a subsecretaria foi convidada para atuar em conjunto com as demais áreas, o que é positivo, pois revela certa abertura e integração entre as secretarias do governo estadual.

A respeito da relação entre a Subsecretaria de Igualdade Racial e as outras subsecretarias da SEDPAC também foi relatada, nas entrevistas, certa disputa política e orçamentária, havendo, inclusive, certa hierarquização entre as pautas realizada pela própria secretaria. Tal disputa evidencia problemas de coordenação entre as áreas que, em vez disso, deveriam dialogar entre si e promover ações conjuntas, visto que muitos dos temas em questão são transversais.

Possivelmente, as outras secretarias estaduais não percebem a SUBIR como órgão coordenador da política de promoção da igualdade racial e articulador entre as diversas áreas do governo estadual em prol desta pauta. Esta pode ser uma das razões para essas secretarias desenvolverem suas atividades sem dialogarem com a subsecretaria em questão.

Sendo assim, essa dificuldade de relacionamento foi apontada tanto entre as subsecretarias da SEDPAC quanto entre as outras secretarias do governo estadual. Isso aponta a necessidade de aprimorar a capacidade estatal de coordenação não apenas da SUBIR, mas do estado de Minas Gerais como um todo.

Apesar de todas essas dificuldades de comunicação e de coordenação entre as secretarias foi apontado que a pauta de promoção da igualdade racial tem sido mais incorporada por diversas áreas do governo estadual, em função, principalmente, da influência das políticas e das diretrizes do governo federal nesse sentido. Mas, novamente o entrevistado chama atenção para a falta de articulação entre as políticas e para a ausência de centralidade e da invisibilidade da temática no âmbito das demais secretarias do Estado.

Outro aspecto da capacidade administrativa refere-se aos temas do planejamento e do monitoramento e avaliação das ações. Em relação ao monitoramento da coordenadoria foi relatado que a própria SEDESE definiu quais seriam as atribuições de cada coordenadoria que compunha sua estrutura, sendo que posteriormente a equipe se reuniu e as prioridades foram definidas de maneira compatível com o que a secretaria definiu como importante. As ações a serem desenvolvidas pela coordenadoria também foram apresentadas e discutidas com o CONEPIR, na época. Dessa maneira, a CEPIR monitorava as ações da pauta de promoção da igualdade racial por meio do conselho, requerendo que as secretarias temáticas prestassem contas do que desenvolviam ao longo do ano. Contudo, não foi informado pelos entrevistados como a coordenadoria monitorava suas próprias ações.

A respeito do planejamento das ações da SUBIR foi relatado que ele poderia ter sido feito de uma maneira melhor. Mas, no geral, a subsecretaria tinha suas prioridades e as escolhas das ações para serem realizadas tentavam ser compatíveis também com as prioridades da própria SEDPAC. Contudo, novamente ressaltou-se o problema do orçamento ser insuficiente para a Subsecretaria de Igualdade Racial desenvolver suas atividades. Os relatos apontam ainda para o problema de coordenação das atividades entre as subsecretarias da própria SEDPAC, insinuando que o planejamento delas não era totalmente alinhado.

Em relação à forma como as atividades da subsecretaria eram monitoradas, criticou-se o modelo focado nos aspectos quantitativos. Para o gestor, a forma de monitorar as atividades deveria ser adaptada aos casos específicos. Segundo o entrevistado 3, deveria importar, para a política de igualdade racial, não apenas o número de capacitações dadas, mas as transformações geradas nos gestores que participaram da formação, por exemplo.

É importante destacar que não acompanhar periodicamente as metas e não estabelecer prazos dificulta o planejamento das atividades, a correção de falhas, além de deixar a equipe desinformada a respeito de seu trabalho. Torna-se mais complicado perceber se o esforço desenvolvido está sendo aplicado de maneira adequada e se os resultados têm sido positivos.

CAPACIDADE POLÍTICA: DIÁLOGOS PARA FORA DO GOVERNO

A capacidade política é composta por três elementos: interação entre o corpo técnico burocrático das organizações estatais e os atores políticos do sistema democrático representativo; existência de instrumentos institucionais que viabilizem a participação social; e atuação dos órgãos de controle (GOMIDE, SILVA E PIRES, 2014).

A respeito da interação entre os burocratas e os atores políticos foi possível perceber, por meio das entrevistas, que ela era mais constante e consistente na época da CEPIR, porém essa relação não se manteve quando houve a troca da gestão e a criação da SUBIR. Na época da coordenadoria, mediante diálogo com o Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial, foi criada a Frente Parlamentar de Igualdade Racial na Assembleia Legislativa que permitiu a aprovação de projetos de lei junto aos deputados estaduais e viabilizou o incremento do orçamento estadual para essa temática.

Contudo, na época da SUBIR o diálogo com o Poder Legislativo foi bem restrito, mesmo com alguns deputados parceiros na ALMG. "Esse diálogo [com o Poder Legislativo] ficou frágil nesta gestão, numa articulação maior com a Assembleia Legislativa, por exemplo. A gente tem um diálogo com alguns deputados, mas ainda não foi tão intenso não" (Entrevistado 2).

Em um primeiro momento houve certo diálogo porque representantes da ALMG participavam do Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial. Mas quando o FIPIR parou de se reunir, o relacionamento com o Legislativo deixou de ser tão frequente. Reconheceu-se essa fragilidade tanto por falha da gestão, quanto porque a pauta de igualdade racial é periférica no âmbito do legislativo. Um aspecto central para análise da capacidade política refere-se à atuação dos conselhos, instâncias institucionalizadas para viabilizar a participação social nas políticas públicas. Para essa análise foram consideradas as estruturas e os mecanismos governamentais para dialogar com a sociedade, com destaque para o extinto Conselho Estadual de Participação e Integração da Comunidade Negra de Minas Gerais, o Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial e a Comissão Estadual para o Desenvolvimento Sustentável Dos Povos e Comunidades do Estado de Minas Gerais. No caso desses três analisou-se como era a participação dos atores da sociedade civil e do governo estadual nas reuniões e quais eram os assuntos discutidos.

Em relação à participação social, percebia-se que o extinto Conselho Estadual de Participação e Integração da Comunidade Negra de Minas Gerais (CCN), formado apenas pela sociedade civil, não funcionava da maneira mais adequada. Um dos pontos negativos de haver apenas participação da sociedade civil no CCN era que não se sabia o que o governo aceitaria e o que ele não aceitaria dentro do que era discutido.

Apesar dessas dificuldades, na opinião do entrevistado 4 o CCN teve contribuições importantes como participar da Conferência de Durban; auxiliar na organização da 1º Conferência Estadual de Promoção da Igualdade Racial; participar da Conferência Nacional de Política para as Mulheres e conseguir transporte para os delegados irem para Brasília participar do evento; participar de várias audiências públicas e organizar muitos eventos para a sociedade civil, revelando assim uma capacidade considerável de protagonismo institucional, contribuindo para a inserção da pauta da igualdade racial na agenda do governo.

Quando foi criado o CONEPIR, os novos membros foram escolhidos por meio de uma eleição permitindo que outras pessoas e entidades tivessem a oportunidade de serem conselheiras. Porém, foi relatado que houve um esvaziamento do conselho, por parte da sociedade civil, influenciado pela própria legislação que regulamenta a participação das entidades da sociedade civil. Havia problemas para essa participação mesmo que houvesse apoio do governo estadual com o pagamento das diárias. Mesmo com as dificuldades e com a ausência de representantes da sociedade civil o CONEPIR continuou a operar nesse período entre 2010 e 2014.

Na percepção de um dos entrevistados, cabe destaque o acompanhamento, feito pelo CONEPIR, do orçamento das ações relacionadas com a temática igualdade racial presentes nas secretarias estaduais. Esse acompanhamento e essa cobrança estimulou, inclusive, a participação dessas secretarias nas reuniões do conselho.

Para constatar como foi a participação da sociedade civil no CONEPIR foram analisadas as 32 atas disponíveis das reuniões plenárias ocorridas entre 2010 e 2014, sendo que o número de atas existentes por ano variou. Mesmo que para o ano de 2010 existissem apenas 4 atas disponíveis, a maneira como elas foram numeradas no livro de registros sugere que elas correspondam à totalidade de reuniões ocorridas no ano. Contudo, é preciso ter atenção ao analisar a frequência dos conselheiros em 2012 e 2013, uma vez que o número de atas disponíveis é pequeno, 3 e 2, respectivamente.

Como não há registro de quais eram todas as entidades da sociedade civil com representatividade no conselho, há dificuldade de analisar a participação. Supõe-se, em função da leitura das atas e de informe no site da SEPPIR, que, em 2010, havia 5 vagas ociosas, visto que 6 entidades possuíam representação no conselho: SOS Racismo, Associação Ébano, Fundação Centro de Referência da Cultura Negra (FCRCN), Associação dos Quilombos de Bom Despacho (AQBD), Centro de Documentação Eloy Ferreira da Silva (CEFEDES) e Movimento de Luta Pró-Creches (MLCP).

A partir de 2012, nota-se que outras entidades começaram a participar do conselho, identificadas nas atas analisadas como conselheiros, porém não se sabe quando o mandato dessas entidades iniciou- se: Conselho dos Povos Indígenas de Minas Gerais (COPIMG), Associação Guiemos Kalóns, Federação Israelita (FISEMG), Centro Nacional de Africanidade e Resistência Afro-Brasileira (CENARAB), Centro Religioso e Cultural Terreiro de Candomblé Bakise Bantu Kassanje e União de Negros pela Igualdade (UNEGRO).

Por meio das atas é possível perceber que as entidades que iniciaram seus mandatos em 2010 reduziram sua participação nas reuniões plenárias do conselho ao longo dos anos, com exceção da SOS Racismo que manteve 100% de presença em todos os anos, uma vez que essa entidade era representada pelo presidente do CONEPIR da época. É preciso destacar que a participação da Associação Ébano (73%) e da AQBD (82%), no ano de 2011, foi significativa em um dos anos com maior registro de reuniões – 11 segundo os documentos disponíveis. Contudo, com o passar do tempo essas duas entidades também reduziram sua participação, que, em 2013, foi de 0% para a AQBD, e, em 2014, foi de 0% para a Associação Ébano.

A FCRCN participou apenas das reuniões de 2010 e de 2011. Além disso, mesmo que em 2013 tenha-se registro de apenas 2 reuniões, 4 entidades das 6 com mandato a partir de 2010 tiveram 0% de frequência. A participação das outras entidades com mandato incerto também não foi muito expressiva, principalmente quando se observa o ano de 2014, no qual tem-se registro de 12 reuniões. Neste ano, com exceção da SOS Racismo, nenhuma das entidades teve participação acima de 25%, o que corresponde à participação de no máximo 3 reuniões.

Ao final dos 4 anos analisados, constata-se que nenhuma das entidades – com exceção da SOS Racismo – participou de mais de 47% do total das 32 reuniões. Sendo que o índice mais alto de participação foi da AQBD. Várias entidades tiveram participação muito baixa, porém é preciso analisar de maneira comparativa, uma vez que para 6 dessas entidades não se sabe ao certo quando o mandato delas se iniciou. Contudo, no caso do MLPC, que teve o início do mandato em 2010, a frequência de participação de 3% do total de reuniões é preocupante. Esse baixo índice de participação no geral explica porque algumas pautas nas reuniões não foram votadas por falta de quórum.

Em relação ao envolvimento dos representantes das secretarias estaduais que compunham o conselho, também observou-se redução da participação deles com o tempo, em decorrência da falta de participação da sociedade civil nas reuniões.

A participação da SEDESE manteve-se elevada durante todo período analisado, principalmente porque o representante da secretaria no conselho – o ex-coordenador do CEPIR – também era o vice- presidente do CONEPIR. No ano de 2011, no qual há registro de 11 reuniões, destaca-se a participação da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA), 82%, e, no ano de 2014, no qual há registro de 12 reuniões, destaca-se a participação da Secretaria de Estado de Cultura (SEC), com 83%.

Ao final da análise dos 4 anos foi possível perceber que a participação das secretarias de governo foi mais frequente do que a da sociedade civil. No caso dos representantes do estado, o índice mais elevado de participação foi o da SEPLAG que esteve presente em 66% das 32 reuniões, excluindo-se a SEDESE da análise. E o menor índice de participação foi de 9% da SES.

CONCLUSÃO

A perspectiva teórica que orienta o trabalho é a de capacidades estatais, sendo que para fins analíticos elas são divididas entre administrativas e políticas. No âmbito da capacidade administrativa, foram analisadas as dimensões de recursos humanos, recursos orçamentários, coordenação intragovernamental e monitoramento das ações governamentais.

A análise sobre os recursos humanos centrou-se na qualidade, tanto no aspecto de envolvimento dos gestores e técnicos com a pauta, quanto no aspecto técnico e de conhecimento da política e das estruturas governamentais. A análise mostrou que atores chave do processo possuíam envolvimento há muitos anos com a pauta de igualdade racial por meio de movimentos sociais e da academia.

Sob o ponto de vista da capacidade técnica da equipe, a perspectiva em relação aos dois períodos variou. Um entrevistado apontou a eficiência e a capacidade da coordenadoria para cumprir as atividades propostas, entre 2011 e 2014 enquanto outro entrevistado sinalizou para problemas, entre 2015 e 2017, relacionados ao desconhecimento da equipe acerca da legislação, das políticas públicas e do orçamento para a promoção da igualdade racial.

A análise dos recursos orçamentários centrou-se no valor e na forma como eles são distribuídos entre as secretarias estaduais e entre as políticas públicas dessas secretarias. O número de ações do governo estadual voltadas para essa temática foi ampliado entre 2011 e 2017, intensificando-se a partir de 2016. Esse aumento é positivo e evidencia a preocupação do governo estadual com a pauta. Contudo, a maioria das ações é de natureza universalista e não focalizada, ou seja, a população negra e os povos e comunidades tradicionais não foram os únicos beneficiários dessas ações.

Apesar de o número de ações e de atores envolvidos nas políticas de promoção da igualdade racial ter se ampliado, o valor orçamentário não acompanhou esse crescimento e os aumentos desse valor não se mantiveram ao longo do tempo. A ampliação do volume de ações em 2016 não veio acompanhada de um aumento no orçamento, sinalizando a baixa prioridade do governo estadual na distribuição de recursos orçamentário para essa pauta.

A análise da coordenação intragovernamental centrou-se na relação dos órgãos responsáveis pela promoção da igualdade racial com as demais secretarias estaduais. No caso da coordenadoria, foram enfrentados problemas de hierarquia e de ausência de autonomia do órgão para dialogar diretamente com outras secretarias. Assim, a alternativa encontrada foi utilizar o Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial para estabelecer esse diálogo e demandar a prestação de contas em relação às atividades desenvolvidas em relação ao tema da igualdade racial.

No caso da subsecretaria, os relatos das entrevistas deixaram evidente certa disputa com algumas áreas em relação à importância da pauta e em relação aos recursos disponíveis. A análise apontou o racismo institucional como um dos empecilhos para esse diálogo intragovernamental. Segundo alguns entrevistados, alguns gestores não percebem a necessidade de políticas públicas específicas para a população negra e para os povos e as comunidades tradicionais, afirmando que as políticas universalistas seriam suficientes.

Outro aspecto da capacidade administrativa é relativo ao monitoramento das ações. A coordenadoria monitorava as ações da pauta da igualdade racial por meio do conselho, requerendo que as secretarias temáticas prestassem contas do que desenvolviam ao longo do ano. Entretanto os entrevistados relataram dificuldades da subsecretaria em traçar metas e monitorá-las.

Quanto à capacidade política, analisou-se a interação entre o corpo técnico burocrático das organizações estatais e os atores políticos do sistema democrático representativo; bem como a existência de instrumentos institucionais para a participação social.

Quanto ao primeiro aspecto, tem-se que no período de 2011 a 2014 a relação dos deputados estaduais com a coordenadoria, pode ser considerada frequente, pois por meio do conselho foi estabelecida a Frente Parlamentar de Igualdade Racial na Assembleia Legislativa, o que permitiu a aprovação de projetos de lei junto aos deputados estaduais e viabilizou o incremento do orçamento estadual para essa temática.

No período de 2015 a 2017, a relação com o Poder Legislativo foi mais frágil e menos frequente: não se obteve emendas orçamentárias nem viabilizou a aprovação de projetos de interesse.

A análise do segundo aspecto teve como foco a participação dos atores da sociedade civil e do governo estadual nas reuniões dos conselhos e comissões, e o conteúdo dessas reuniões.

A criação do conselho representou um ganho na pauta, possibilitando o diálogo entre o Estado e a sociedade civil, viabilizando o controle social, em um espaço legítimo e com certo poder decisório. Entre 2010 e 2014, o conselho funcionava sem que todos os conselheiros da sociedade civil fossem eleitos, o que é negativo, pois afeta o principal objetivo do conselho, a participação social. Mas, ao mesmo tempo, ele auxiliou na comunicação com as secretarias estaduais, no monitoramento das ações voltadas para a temática de igualdade racial do governo estadual como um todo e na interação com o Poder Legislativo estadual.

A subsecretaria, entre 2015 e 2017, tentou fazer o conselho funcionar normalmente, mas por falta de quórum algumas reuniões foram canceladas. Assim, além de a participação social ser prejudicada, a subsecretaria não teve o auxílio do conselho para enfrentar seus problemas de gestão.

Como a pauta de promoção da igualdade racial é transversal, o esforço foi o de induzir essa temática nas diversas políticas setoriais, e na promoção da articulação com as demais secretarias. Apesar dos desafios, essa pauta conseguiu avançar entre 2011 e 2017. Foi criada estrutura com status de subsecretaria, houve aumento da equipe, as equipes possuem envolvimento com a pauta, o número de ações no estado cresceu como um todo, o orçamento teve certo aumento, mais secretarias passaram a incorporar a temática e o conselho foi regularizado para que a sociedade civil possa participar legalmente.

Esta pesquisa contribuiu para o campo da administração pública ao conferir visão ampla e sistêmica das políticas públicas desenvolvidas para a promoção da igualdade racial, ampliando essa percepção ao observar os esforços estatais e suas ações como um todo destinadas a esta área. Este estudo da trajetória das políticas permite maior compreensão do tema, viabilizando o aprimoramento das ações do poder público.

Ressalta-se que este trabalho não esgotou a análise da capacidade do estado de Minas Gerais na construção da política de promoção da igualdade racial. Foram escolhidos recortes específicos de análise dentro da literatura, principalmente sob a ótica de Pires e de Gomide (2016). Recomenda-se que esse estudo seja continuado em novas perspectivas, para conferir maior visibilidade à temática da igualdade racial, evidenciar avanços na trajetória da política e apontar os desafios para que os objetivos de igualdade racial possam ser mais alcançáveis pela ação governamental.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERTRANOU, Julián. Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. In: Revista Estado y Políticas Públicas Nº 4. Año 2015. ISSN 2310-550X, pp 37-59. Disponível em: < http://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1433485077_dossier-2.pdf>. Acesso em 02 de ago. de 2018.

CINGOLANI, Luciana, 2013. The State of State Capacity: A Review of Concepts, Evidence and Measures. Maastricht: UNU-MERIT Working Paper Series. Disponível em: <https://cris.maastrichtuniversity.nl/portal/files/978997/guid-25cb727f-2280-41f0-a1da-ecf3ac48230f- ASSET1.0>. Acesso em: 28 de jun. de 2018.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. La matriz de la desigualdad social en América Latina. Santiago: 2016. Disponível em: < https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40668/4/S1600946_es.pdf>. Acesso em: 07 de set. de 2018.

COMPLETA, Enzo, 2017. Capacidad Estatal: ¿Qué tipo de capacidades y para qué tipo de estado? Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político, vol. 22, núm. 1, abril/septiembre, 2017, pp. 111-140. Grupo Interuniversitario Postdata. Buenos Aires, Argentina. Disponível em: < http://www.redalyc.org/ articulo.oa?id=52251158004>. Acesso em: 16 de ago. de 2018.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Fábio de Sá e; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Capacidades Estatais e Políticas Públicas: Passado, Presente e Futuro da Ação Governamental para o Desenvolvimento. In Leonardo Monteiro Monasterio, Marcelo Côrtes Neri e Sergei Suarez Dillon Soares (Editores). Brasil em Desenvolvimento 2014 - Estado, Planejamento e Políticas Públicas - Volume 2. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em: <http:// ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/web_bd_vol2.pdf>. Acesso em: 4 de jun. 2018.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. Revista de Sociologia Política, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016. Disponível em: < http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v24n58/0104-4478-rsocp-24-58-0121.pdf>. Acesso em: 15 de mai. de 2018.

REPETTO, Fabián. Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. In: VIII Congreso Internacional del Clad Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá, 28 a 31 out. 2003. Disponível em: < http://unpan1.un.org/intradoc/groups/ public/documents/clad/clad0047522.pdf>. Acesso em: 15 de abr. de 2018.

SOUZA, Celina. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 51(1): 27-45, jan. - fev. 2017. Disponível em: < http://www.scielo.br/pdf/rap/v51n1/0034-7612-rap-51-01- 00027.pdf>. Acesso em: 27 de jun. de 2018.

DESIGUALDADE SOCIOECONÔMICA E RESULTADOS EDUCACIONAIS: UMA ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS MINEIROS SOB A ÓTICA DA EQUIDADE HORIZONTAL E EQUIDADE VERTICAL

Victor Barcelos Ferreira (FJP)
Bruno Lazzarotti Diniz Costa (FJP)

INTRODUÇÃO

Desde os debates acadêmicos à sabedoria convencional, a educação é tratada como panaceia para diversas mazelas sociais presenciadas no Brasil. Se por um lado, pesquisadores de inúmeros campos da Ciência empreendem esforços em pesquisar a situação da educação brasileira, bem como suas causas e consequências, por outro, é recorrente encontramos situações de pais em situação de vulnerabilidade que depositam na educação dos filhos a esperança para que as suas próximas gerações não repitam o quadro de escassezes vivenciadas pelos mesmos.

A despeito da evolução vivenciada pela educação básica no país nas últimas décadas, tal como a universalização do acesso ao ensino fundamental (Lima, 2011), alguns indicadores ainda demonstram a fragilidade do ensino ofertado pelas redes públicas brasileiras. Um exemplo notório e disseminado disso são as posições relativas do Brasil no Programme for International Student Assessment (PISA), um teste que compara o desempenho educacional dos países da OCDE. No *ranking* de 2012, o Brasil estava colocado em 58º lugar, dentre 65 países, caindo para o 63º lugar na última avaliação divulgada, realizada em 2015, em 70 países associados, ainda que o país esteja entre os poucos que, neste período, foram capazes de, simultaneamente, melhorar o desempenho e a equidade deste desempenho nas provas do PISA.

Evidentemente que não há uniformidade na qualidade das redes públicas de educação, considerando as dimensões territoriais do país, e as diferenças de natureza econômica, social e política entre estas. Considerando os dados da Prova Brasil, que compõe o sistema de avaliações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC), evidencia-se a heterogeneidade e a desigualdade dos desempenhos entre os estados-membros. A diferença do desempenho médio dos estudantes dos anos iniciais do Ensino Fundamental do Maranhão (último colocado) e do Paraná (primeiro colocado), na prova realizada em 2017, foi de 1,74 pontos, considerando que a nota máxima do teste é de 10 pontos, sendo que a média nacional foi de 6,08 pontos, com um coeficiente de variação do desempenho médio dos estados foi 9,01%.

Segundo dados do Censo Escolar de 2017, o estado de Minas Gerais tem o segundo maior número de matrículas do país, na educação infantil, no ensino fundamental e no ensino médio, estando apenas atrás de São Paulo. Em relação ao arranjo institucional de provimento desses serviços, destaca- se que o estado tem a segunda maior rede estadual, e o terceiro maior contingente de alunos matriculados em redes municipais, contudo, estes estão dispersos em 853 redes municipais de ensino distintas. A configuração deste arranjo possui uma heterogeneidade robusta, de modo que o estado possui uma média de 5.364 alunos por rede municipal, estando, no entanto, 81,9% dos municípios abaixo desta média. Por tal maneira, é esperado que esta configuração implique em resultados educacionais não uniformes.

O presente artigo visa discutir as interseções entre equidade educacional entre as redes municipais que cobrem os anos iniciais do ensino fundamental, comparando seus resultados, utilizando como controle o nível socioeconômico entre as famílias. Para cumprir este objetivo, este trabalho está segmentado em mais quatro seções, além desta. A partir do término desta introdução, será apresentada a literatura que discute as perspectivas de equidade em educação, o que comporá o alicerce para a seção metodológica, apresenta por conseguinte. A quarta seção apresentará os resultados, bem como as discussões deste, e por fim, serão tecidas algumas considerações finais.

REFERENCIAL TEÓRICO

Entre as décadas de 60 e 70 houve um ponto de virada nos estudos sobre educação e a sua relação com questões relativas ao ambiente socioeconômico. Trabalhos de grande porte foram financiados por nações desenvolvidas com o intuito de compreender melhor esta relação, dentre os quais descatam-se o Relatório Coleman, nos Estados Unidos, as pesquisas longitudinais realizadas no INED, na França, e o Relatório Plowden, na Grã-Bretanha. Um ponto de convergência entre os principais resultados apontados por estes reside na influência das características parentais sobre o desempenho do aluno, e, a partir disso, diversas vertentes científicas pautaram-se por investigar esta relação.

Segundo Forquin (1995), uma dessas correntes teóricas buscou estudar a desigualdade de acesso à educação e disparidades socioculturais, o que envolviam questões relativas aos valores e aspirações culturais de classe, ao clima educacional familiar e o *background* de estudos dos pais e aos códigos sociolinguísticos e suas implicações na delimitação dos ambientes acessados pelos alunos. Alguns trabalhos, nesta mesma linha, desenvolveram hipóteses relacionadas com a existência de desigualdades cognitivas e culturais entre os grupos, o que legitimou programas de ensino compensatório, na década de 70. Por outro lado, Forquin (1995) cita que outra corrente buscou explorar a relação da estrutura social sobre as desigualdades educacionais, entendendo que a escola poderia ser um mecanismo de reprodução social, levando em consideração a associação de fatores educacionais no acesso a empregos, mas também como instrumento de status.

De modo geral, é um consenso que há múltiplos determinantes do sucesso escolar de um aluno. Soares (2004) desenvolveu um modelo conceitual que visa sintetizar as influências de fatores intra-escolares e extra-escolares sobre o desempenho cognitivo dos alunos. Diante da desigualdade socioeconômica prevalente no país, o efeito deste fenômeno sobre os resultados educacionais é um tema imprescindível de pesquisa – vide Costa Ribeiro (2011).

Com base nesse construto, é inerente pensar em equidade na educação brasileira, entendendo este conceito como a provisão de igualdade de oportunidades, como saliente Mokate (2002). A autora prossegue e relaciona este conceito com quatro vertentes: igualdade de acesso, igualdade de insumos, igualdade de resultados e igualdade de capacidades. O primeiro está relacionado com a oferta igualitária do serviço em questão, isto é, a cobertura deste, ao passo que o segundo se relaciona com os recursos empregados para a qualidade da oferta. A igualdade de resultados se aproxima mais do conceito de equidade, uma vez que, espera-se que diferentes indivíduos possuam, a despeito de sua heterogeneidade, resultados similares mediante a aplicação de uma política. Na prática, isto se torna complexo, tendo em vista as particularidades de diferentes grupos, o que, portanto, mesmo com níveis igualitários no acesso e nos insumos, podem produzir resultados díspares. Por fim, o último conceito nivela os anteriores, na medida em que estabelece que todos deveriam estar em condições próximas de atingir os resultados pré-estabelecidos com a política – o que converge bastante para o conceito de igualdade de oportunidades.

A partir disso, Mokate (2002) ressalta dois conceitos fundamentais a nível de intervenção, desmembrando a equidade em sua dimensão vertical e horizontal. A primeira delas prediz que é necessário tratar diferentes grupos de modo distinto, sabido que um tratamento homogêneo produzirá resultados desiguais, logo, não sendo igualitário. Ao mesmo tempo, é necessário atentar para a dimensão horizontal, que estabelece que não deve-se tratar indivíduos iguais de forma distinta, o que também pode produzir distorções.

METODOLOGIA

O presente trabalho visa testar a hipótese de que há um trade-off entre a educação pautada para equidade – entendida como a capacidade mitigar os efeitos da desigualdade socioeconômica sobre os resultados educacionais – e a eficiência do sistema em questão, isto é, os resultados da rede de ensino analisada. Foram analisados as redes de ensino municipais do estado de Minas Gerais que proveem o 5º ano[1] do Ensino Fundamental, resultando em uma amostra de 699 dos 853 municípios[2].

Para tal, o trabalho utilizou os microdados do SAEB, de 2007, e da Prova Brasil de 2017, a fim de averiguar a evolução dos indicadores neste intervalo. Como forma de atestar a evolução da renda do alunado, estimou-se para cada aluno um indicador de nível socioeconômico (NSE) com base nas questões do questionário do aluno referentes à disponibilidade dos seguintes recursos: geladeira, máquina de lavar, carro e empregada doméstica. Utilizou-se à técnica de análise fatorial para a produção do indicador, produzindo um indicador com média 0, o que posteriormente foi modificado atribuindo uma nova escala, entre 0 e 1, a partir dos valores máximo e mínimo da primeira estimação. Este procedimento fora necessário para possibilitar o cálculo do coeficiente de Gini do município, mensurando o grau de desigualdade da renda dos alunos de cada rede municipal.

Como indicador de desempenho utilizou-se a proficiência média do município nos testes de Língua Portuguesa (LP) e Matemática (MT), nos dois anos de referência, e, de modo análogo à variável NSE, estimou-se o coeficiente de Gini para esta, com objetivo de analisar a heterogeneidade de desempenho dentre os alunos da rede. Portanto, as variáveis a serem analisadas no presente trabalho serão: a variação da proficiência média, nas competências de LP e MT, a variação do Gini de NSE e do Gini de proficiência, a variação da média de NSE e, de modo a não causar vieses, utilizar- se-á como base, a proficiência média de 2007, a fim de analisar os "pontos de partida" de cada rede. Ressalta-se que todas as variações inseridas nos modelos de análise estão dispostas sob o formato:

$$\ln \frac{x_{t+1}}{x_t}$$

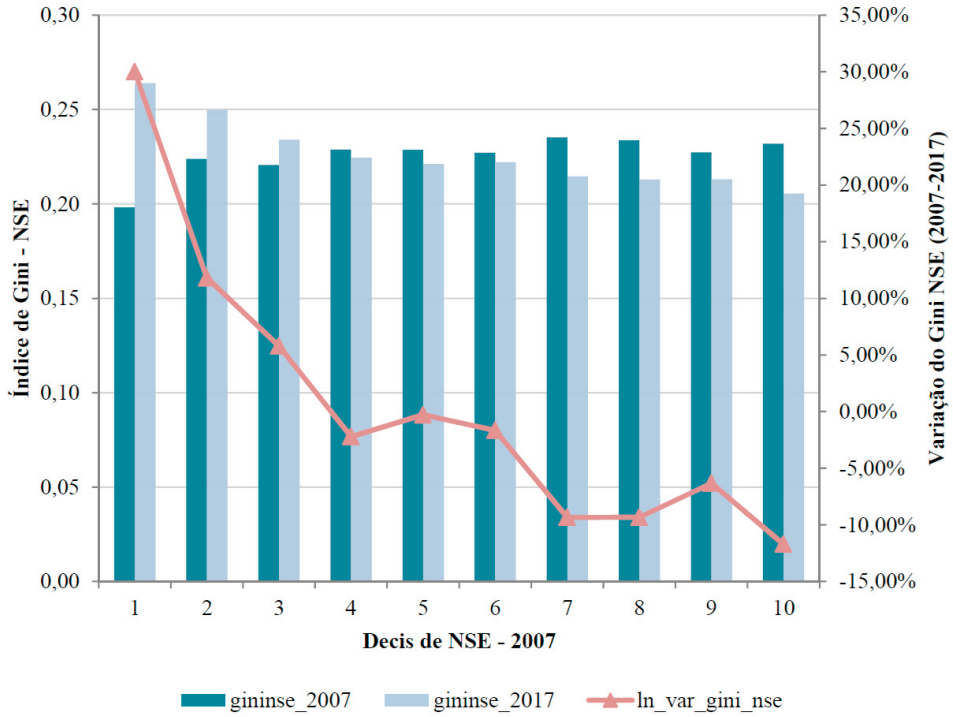
Sendo x a variável em questão, e t o definidor temporal desta e ln o determinante do logaritmo natural que resultará na variável final. Essa decisão facilita a compreensão, uma vez que para sempre que houver variação positiva da variável no período, o seu logaritmo natural retornará um valor acima de zero, e abaixo de zero, caso haja decréscimo.

O modelo de análise do seguinte trabalho será disposto em duas etapas. Na primeira delas foram analisadas as variações estabelecidas segregadas por quartis, de modo a captar as heterogeneidades de evolução de cada uma. Posteriormente, na segunda etapa, foi estimado um modelo de regressão utilizando o estimador do Método dos Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) com as variáveis já definidas acima. A escolha do modelo deve-se ao fato de produzir estimadores lineares, não-viesados e com menor variância dentre os demais modelos (GUJARATI, 2004). Foram realizados os testes de Show, para verificar a validade dos parâmetros de estimação, e o teste de Breusch-Pagan, com objetivo de identificar heterocedasticidade no modelo.

DISCUSSÃO E RESULTADOS

O ponto de partida da discussão a ser realizada na presente seção define-se a partir da evolução dos cenários de desigualdade que, posteriormente, serão correlacionados. Portanto, o que busca-se averiguar é como os distintos municípios estão se comportando, em comparação as suas próprias desigualdades. O Gráfico 1 analisa a desigualdade socioeconômica no primeiro período da análise e a sua variação, diante o intervalo em questão.

Gráfico 1 – Evolução da desigualdade socioeconômica nos alunos da rede municipal de Minas Gerais, entre 2007 e 2017

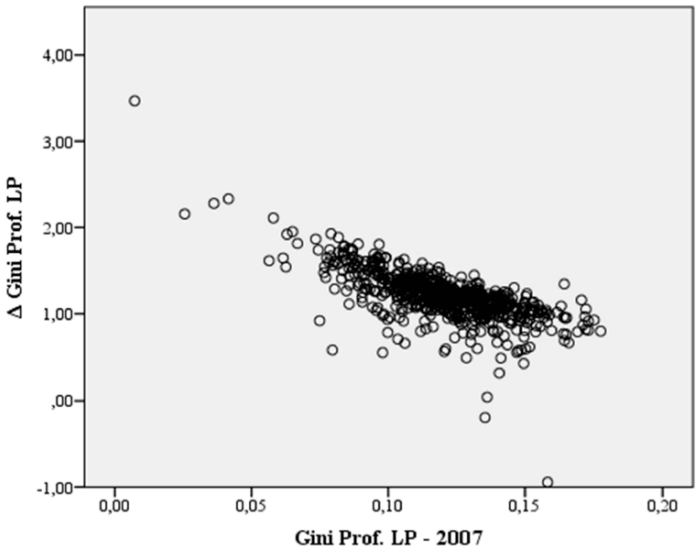


Fonte: Elaboração dos autores com base nos Microdados da Prova Brasil/SAEB/Inep

A partir do gráfico, infere-se inicialmente que no ano de 2007, havia podia se observar que quão maior o NSE médio dos alunos, menor era a desigualdade entre estes. Portanto, nos municípios com maior situação de vulnerabilidade, esta realidade se estendia a maioria do alunado, enquanto nos municípios em que o alunado tinha um padrão socioeconômico médio melhor, a desigualdade também era maior, isto é, esta realidade não era uma unanimidade, havendo uma maior dispersão em torno deste indicador. Uma década depois esta realidade se inverte, ao passo que denota-se uma relação inversa entre o Gini e os estratos de NSE. Vê-se que os municípios que em 2007 tinham menor padrão socioeconômico, dez anos depois, passaram a ser também mais desiguais, ao passo que os municípios com maior desempenho neste indicador passaram a ser menos desiguais que no primeiro período. Ainda que não tenha sido levado em consideração nesta análise a oscilação do padrão de NSE no período, é possível atestar que a variação do Gini foi maior para os municípios com menor condições socioeconômicas no primeiro ano da análise.

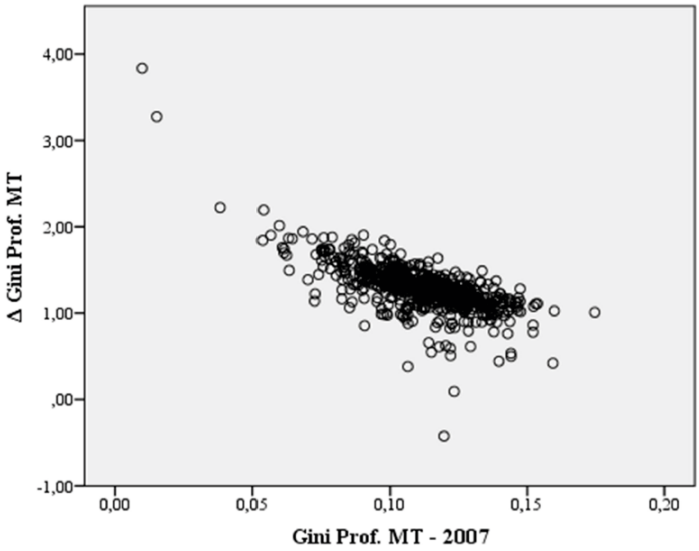
Consecutivamente o Gráfico 2 e o Gráfico 3 buscam analisar este mesmo comportamento para os resultados educacionais na proficiência em LP e MT, para que posteriormente ambas as análises possam ser cruzadas. Apreende-se que em ambos os casos, o comportamento é similar ao constatado com variação da desigualdade de renda, de modo que quão maior as desigualdades de desempenho prevalentes no município, menor foi a taxa de variação do Gini, destacando para o amplo contingente de municípios que reduziram suas desigualdades educacionais neste período.

Gráfico 2 - Evolução da desigualdade de desempenho em Língua Portuguesa nos alunos da rede municipal de Minas Gerais, entre 2007 e 2017



Elaboração dos autores com base nos Microdados da Prova Brasil/SAEB/Inep

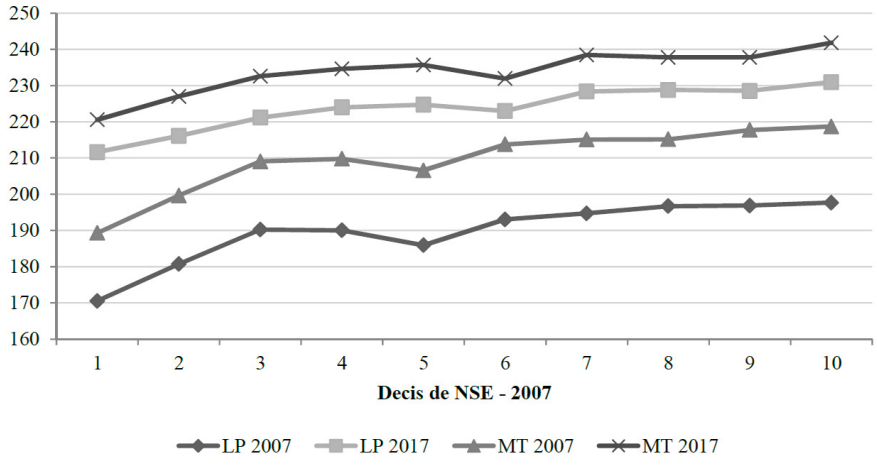
Gráfico 3 - Evolução da desigualdade de desempenho em Matemática nos alunos da rede municipal de Minas Gerais, entre 2007 e 2017



Elaboração dos autores com base nos Microdados da Prova Brasil/SAEB/Inep

Com base neste primeiro estrato de informações já expostas, é perceptível que os municípios mineiros convergiram para um patamar de menor desigualdade educacional, no tocante aos resultados relacionados à proficiência, embora apresentado um aumento das desigualdades socioeconômicas, em municípios mais pobres, enquanto os municípios com melhor condição socioeconômica tornaram-se menos desiguais. Havendo a necessidade de entrecruzar os dois campos e estabelecer as interseções entre o comportamento de tais variáveis, o Gráfico 4 inicia este intercurso na medida em que demonstra a evolução da proficiência média dos municípios embasando-se na estratificação socioeconômica, utilizando os decis de NSE.

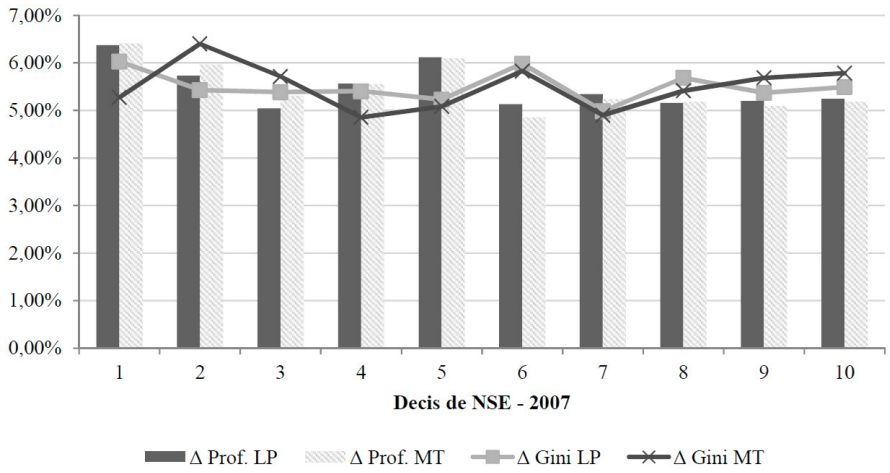
Gráfico 4 – Proficiência média em Língua Portuguesa e Matemática dos municípios, por decis de NSE, entre 2007 e 2017



Elaboração dos autores com base nos Microdados da Prova Brasil/SAEB/Inep

A contribuição imediata extraída do Gráfico 4 é verificar a relação entre o padrão socioeconômico do alunado e seu desempenho nos testes padronizados. Como é notório, os alunos do 5º ano do Ensino Fundamental tem maior desempenho em ambas disciplinas, de acordo com a sua situação econômica. Isto se aplica nos dois períodos, em ambos os testes, com exceção do 5º decil, para o ano de 2007. Outra contribuição do Gráfico 4 é demonstrar que, embora seja constatada esta correlação entre as duas variáveis analisadas - NSE e resultados educacionais – a desigualdade entre os municípios reduziu-se no período analisado, de modo que, para ambos os testes, a diferença entre o primeiro e o último decil nos anos de 2017 é menor do que no ano de 2007. Posteriormente, o Gráfico 5 insere uma nova variável, sendo possível analisar a desigualdade interna, no tocante aos resultados educacionais do alunado de um mesmo município.

Gráfico 5 – Evolução da proficiência nos testes padronizados e da desigualdade de desempenho, por decis de NSE, de 2007 a 2017



Elaboração dos autores com base nos Microdados da Prova Brasil/SAEB/Inep

O Gráfico 5 atesta uma informação já constatada no gráfico anterior, de que a desigualdade de desempenho entre municípios tornou-se menor, ao passo que os decis de NSE superiores – que apresentam maior desempenho nos testes – apresentaram menor taxa de variação em comparação aos primeiros decis. Contudo, destaca-se que a informação primordial contida no gráfico reside no aumento da desigualdade interna de desempenho em todos os estratos de NSE, em ambas as disciplinas avaliadas nos testes. Conjugando as informações contidas no gráfico, coaduna-se para a hipótese de que a proficiência média aumentou devido ao aumento do desempenho de uma parcela de estudantes dentro dos municípios, o que não se aplica a toda a rede. Retomando as constatações auferidas do Gráfico 1, aplica-se aos primeiros decis de NSE, um aumento da desigualdade socioeconômica que pode reforçar esta tese, isto é, uma parcela do alunado elevou o seu padrão econômico neste período, o que pode ter refletido em melhores resultados educacionais, o que, no elevou o grau de desigualdade em ambas as estâncias.

A partir desta análise, a Tabela 1 apresenta os resultados da regressão estimada a fim de averiguar quais os fatores são relevantes para o aumento do desempenho nas competências analisadas, e os respectivos pesos de influência sobre estas.

Tabela 1 – Resultados[3] da regressão da variação da proficiência em Língua Portuguesa e Matemática, entre 2007 e 2017

Δ Proficiência		
	Português	Matemática
Δ Gini de NSE	-0,0542434*	-0,0361573*
	(-0,0104051)	(0,0109703)
Δ Gini de Proficiência	0,0388067*	0,0084712
	(-0,0085147)	(0,0093589)
Média da Proficiência - 2007	-0,0048513*	-0,0041147*
	(-0,0000939)	(0,0001021)
Δ NSE	-0,0202306	-0,0124495
	(0,0136735)	(0,0145637)
Constante	1,0429*	0,9639442*
	(0,0213257)	(0,025181)
Teste de Show	708,93	422.56
R^2 ajustado	0,8022	0.7072
Teste de Breusch-Pagan	8.48	5.28

Elaboração dos autores com base nos Microdados da Prova Brasil/SAEB/Inep

Com base nos resultados encontrados, verifica-se que para ambas as competências a variação do Gini de NSE foi estatisticamente significativa, o que implica que municípios que tiveram maior ampliação das desigualdades socioeconômicas neste período tiveram o seu desempenho geral prejudicado. Aliado a isso, têm-se que a ampliação da desigualdade de proficiência, representada pelo Gini, contribui positivamente para o aumento da nota, no caso do teste de LP. Este fato corrobora, por um lado, com a tese de que há um contingente de alunos mais capacitados dentro da rede, elevando a nota geral, ao passo que, demonstra a incapacidade das redes de amortecer as desigualdades socioeconômicas e produzir resultados equânimes para todo o alunado, independente de sua situação socioeconômica particular. Destaca-se que, esta variável não foi significativa para o teste de MT, o que pode ser explicado pelas menores taxas de progressão da nota nesta competência, em comparação com a evolução de LP, demonstrado no Gráfico 1.

Evidencia-se a significância, em ambos os casos, para a média da Proficiência, no primeiro período analisado, com sinal negativo. Isto demonstra que os municípios que tiveram maior aumento da nota foram aqueles com menor nota inicial, isto é, em linhas gerais, a desigualdade entre as redes diminuiu. Embora não haja nenhum mecanismo de coordenação entre as redes, a nível estadual, este resultado pode demonstrar a eficácia de uma política de equidade vertical, que estabelece diretrizes igualitárias de financiamento para as políticas educacionais, conforme discutem Costa e Duarte (2008). A variação da renda média da amostra analisada não foi significativa para explicar o aumento da proficiência média dos mesmos, o que reforça esta hipótese, evidenciando que a condição econômica não exerceu impacto sobre a capacidade das redes de elevar os seus resultados educacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da literatura que discute a relação entre os determinantes socioeconômicos e sua influência sobre a educação, o presente artigo buscou analisar o comportamento dos aparatos estatais em que pese sua capacidade de influenciar sobre este fenômeno. Foram analisadas 699 redes de ensino municipais do estado de Minas Gerais, sobre o provimento do 5º ano do Ensino Fundamental, entre os anos de 2007 e 2017. A análise partiu da hipótese de orientação para equidade, em âmbito horizontal e vertical, ao passo que o primeiro concebe o tratamento igualitário para indivíduos com as mesmas características, e o segundo concebe a necessidade de incorporar as diferenças entre distintos grupos na intervenção a ser realizada.

Constatou-se que, no período analisado, houve uma redução das desigualdades entre os municípios do estado, além de um aumento da proficiência média do alunado das respectivas redes, indicando maior eficiência destas. Contudo, verificou-se que as maiores variações de desempenho ocorreram em locais onde prevaleceu o aumento da desigualdade, tanto de desempenho, como no cenário socioeconômico. Tais resultados evidenciam o sucesso na política educacional intergovernamental, reduzindo as disparidades entre diferentes municípios, mas explicitam as falhas dentro das redes municipais, em lidar com as desigualdades internas ao seu público-alvo.

Por fim, ressalta-se que é necessária uma investigação mais profunda, a fim de analisar com maior substância a evolução das desigualdades no estado, e, em um momento futuro, a análise dos determinantes de municípios exitosos sob a hipótese que cerceia este trabalho, isto é, àqueles que conseguiram elevar o desempenho médio, reduzindo a desigualdade de resultados, independentemente da sua situação socioeconômica.

NOTAS:

1. Destaca-se que no ano de 2007 o 5º ano do Ensino Fundamental era equivalente à 4ª série do mesmo ciclo.

2. Salienta-se que devido a ausências de dados no questionário socioeconômico dos alunos, 154 municípios foram excluídos da amostra pela inviabilidade de efetuar-se o cálculo do coeficiente de Gini para estes.

3. O símbolo * denota significância a 1%; Os testes de Show e Breusch-Pagan descartam a insignificância dos parâmetros de estimação das variáveis independentes e a presença de heterocedasticidade no modelo, respectivamente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COSTA RIBEIRO, Carlos Antonio. Desigualdade de oportunidades e resultados educacionais no Brasil. **Dados-Revista de Ciências Sociais**, v. 54, n. 1, 2011.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; DUARTE, Vanda Catarina. The effect of FUNDEF on educational policies of Minas Gerais State. **Educação em Revista**, n. 48, p. 143-170, 2008.

FORQUIN, Jean-Claude. A sociologia das desigualdades de acesso à educação: principais orientações, principais resultados desde 1965. **Sociologia da educação: dez anos de pesquisas. Petrópolis: Vozes**, p. 19-78, 1995.

DAMODAR, N. et al. **Basic econometrics**. The Mc-Graw Hill, 2004.

LIMA, Leonardo Claver Amorim. Da universalização do ensino fundamental ao desafio de democratizar o ensino médio em 2016: o que evidenciam as estatísticas?. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 92, n. 231, 2011.

MOKATE, Karen Marie. **Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad:¿ qué queremos decir?**. Inter-American Development Bank, 2001.

SOARES, José Francisco. O efeito da escola no desempenho cognitivo de seus alunos. **REICE: Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación**, v. 2, n. 2, p. 6, 2004.

GOVERNOS ESTADUAIS NO ENSINO FUNDAMENTAL: ENTRE A COORDENAÇÃO FEDERATIVA E GESTÃO DA PRÓPRIA REDE

Elaine Cristina Licio (IPEA)
Pedro Arthur de Miranda Marques Pontes (IPEA)

Resumo: Neste artigo analisamos o duplo papel dos governos estaduais na educação básica, seja mediante coordenação federativa em sua abrangência territorial, seja mediante gestão de uma rede própria de escolas. Nosso objetivo é identificar como as diversas combinações de ambas as funções podem afetar o respectivo desempenho no Ideb. Para tanto, construímos uma tipologia que classifica os estados segundo o grau de coordenação federativa adotado e o percentual de matrículas estaduais para os anos finais do ensino fundamental. Ao cotejar essa tipologia com a variação nos resultados no Ideb (2005-2015), verificamos que estados com baixo desempenho inicial e percentual significativo de matrículas municipalizadas evoluíram mais rapidamente quando implementaram instrumentos de coordenação federativa no seu território. Também constatamos que estados que não coordenam nem ofertam matrículas nesse nível de ensino comprometem o respectivo desempenho do Ideb, evidenciando a importância da atuação dos entes estaduais para o avanço da educação básica.

Palavras-chave: Federalismo; Políticas sociais; política educacional; relações federativas; coordenação.

INTRODUÇÃO

O presente artigo aborda o duplo papel estadual na política de educação brasileira, que envolve a gestão das redes próprias e a coordenação das redes estaduais e municipais de escolas no seu território. Essa possibilidade de atuação, afirmada pela Constituição Federal (CF) de 1988 e referendada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n. 9.394/1996), conferiu ao ente estadual discricionariedade na organização da oferta educacional. Aliada à competência compartilhada entre estados e municípios para oferta do ensino fundamental, tal discricionariedade tem permitido a configuração de diferentes arranjos institucionais, com estados onde essa oferta é amplamente municipalizada; outros em que a oferta de matrículas é predominantemente estadual; sendo também frequentes arranjos onde tanto estados quanto municípios ofertam parcelas consideráveis das vagas (LICIO e PONTES, no prelo).

Não são apenas os arranjos da oferta educacional que diferem entre as unidades federativas. O mesmo acontece com os resultados educacionais medidos pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)[1] – principal indicador nacional sobre o desempenho dos alunos no ensino fundamental e médio. Via de regra, o Ideb das escolas da rede pública no ensino fundamental apresenta melhor resultado nos estados das regiões mais desenvolvidas (Sul, Sudeste e Centro-Oeste) do que nas regiões Norte e Nordeste, com piores indicadores socioeconômicos. Essa constatação não surpreende dado que a literatura associa fatores como a baixa escolaridade dos pais e baixa renda per capita a piores resultados educacionais (SOARES, 2013).

[1] O Ideb foi criado em 2007, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), formulado para medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino, sendo apurado a cada biênio e calculado a partir de dois componentes: a taxa de rendimento escolar (aprovação) – com base no Censo Escolar – e as médias de desempenho em exames aplicados pelo Inep.

Todavia, encontramos no caso brasileiro exceções a essa regra, como o caso do Ceará, um dos estados mais pobres do país, cujos resultados no Ideb têm avançado rapidamente e alcançado patamares próximos a estados economicamente mais desenvolvidos, como São Paulo. De outro lado temos o Rio de Janeiro, situado na região mais desenvolvida do país, cujo resultado no Ideb é inferior ao de estados mais pobres. Acreditamos que uma possível explicação para o desempenho não esperado nos dois exemplos citados esteja na qualidade da gestão da política educacional, cuja influência no sucesso escolar ainda carece de maior investigação (MONT'ALVÃO, 2014).

Nesse sentido apontamos a necessidade de uma discussão mais qualificada sobre a gestão da política educacional com foco na distinção dos dois principais papéis destinados aos governos estaduais pela legislação educacional, quais sejam, de gestão de uma rede própria de escolas (art. 211, § 3º da CF); e de coordenação das redes de escolas estaduais e municipais no seu território (art. 75, LDB).

A opção pelo maior ou menor grau de municipalização das matrículas tem a ver com a trajetória político-institucional do ente estadual frente aos incentivos colocados a partir da década de 1990, como o Fundef/Fundeb (GOMES, 2009; VAZQUES, 2014). Tendo em vista a necessidade de se assegurar um padrão mínimo de qualidade no seu território, argumentamos que a adoção de ações estaduais de coordenação adquire maior importância quanto maior o grau de municipalização das matrículas. Afinal, a coexistência de múltiplos sistemas de ensino pode acentuar disparidades de oportunidades educacionais (em termos de infraestrutura, conteúdos, projetos pedagógicos, calendários, recursos humanos etc.).

Se a coordenação estadual importa para melhorar o desempenho dos alunos das escolas estaduais e municipais, cabe refletir sobre as condições para sua operacionalização. Em que papel os estados se sairiam melhor, em termos de resultados educacionais medidos pelo Ideb: quando privilegiam ações de coordenação de redes de escolas estaduais e municipais? Ou quanto optam por gerir uma rede própria?

Neste trabalho buscamos aproximar a discussão sobre os determinantes do sucesso escolar (SOARES, 2013; MONT'ALVÃO, 2014) com as reflexões sobre os arranjos de oferta educacional adotados em virtude do compartilhamento de responsabilidades pelo ensino fundamental por estados e municípios. A relevância da pesquisa também se justifica diante do diagnóstico sobre a necessidade de se avançar no estudo do papel dos governos estaduais que, no processo de descentralização implementado a partir da década de 1990, têm desempenhado um papel coadjuvante na gestão das políticas sociais (SOUZA, 2018). Nosso objetivo é identificar em que medida a adoção de diferentes arranjos de oferta estadual estão associados a melhores ou piores resultados educacionais medidos pelo Ideb.

Na primeira parte do artigo analisamos as responsabilidades federativas na educação brasileira com ênfase no novo arranjo institucional configurado após o processo de descentralização originado na CF de 1988, de modo a contextualizar o papel dos governos estaduais na política educacional e sua relação com a melhoria dos resultados educacionais. Na segunda parte, construímos uma tipologia bidimensional dos perfis de atuação que leva em consideração tanto a ação coordenadora estadual – desenvolvida por Segatto (2015; 2017; SEGATTO, ABRUCIO, 2016) – quanto o percentual de matrículas ofertadas por este ente. A caracterização dos governos estaduais a partir dessa tipologia é cotejada com os respectivos resultados da rede pública alcançados no Ideb dos anos finais do ensino fundamental. Após uma discussão dos resultados encontrados, apresentamos nossas conclusões.

PARTE 1 – RESPONSABILIDADES FEDERATIVAS NO ENSINO FUNDAMENTAL: COORDENAÇÃO ESTADUAL E RESULTADOS EDUCACIONAIS

A literatura de política comparada aponta para a complexidade da relação entre federalismo e políticas sociais, tendo em vista a necessidade de se compatibilizar a equidade na oferta dos serviços sociais com a diversidade das demandas e capacidades estatais dos entes constituintes de cada Federação (PIERSON, 1995). Esse desafio se materializa por meio de relações intergovernamentais que conformam os arranjos institucionais destinados à provisão de serviços.

No caso brasileiro, é possível identificar diferenças nos arranjos institucionais observados nas políticas sociais de caráter universal, organizadas sob a égide de um federalismo cooperativo, que atestam essa complexidade. As políticas de saúde e de assistência social foram organizadas por meio de sistemas únicos, onde há atribuições razoavelmente explícitas de responsabilidade tanto na coordenação da política (liderada pelo governo federal), quanto na prestação dos serviços (majoritariamente a cargo dos municípios) e no seu cofinanciamento (do qual participam os três níveis de governo). Aos estados restou um papel secundário, com foco no apoio aos municípios e poucas áreas de atuação exclusiva. No caso da educação básica a União também desempenha importante papel de coordenação e indução, mas num contexto de maior autonomia dos governos subnacionais para execução e financiamento da política, com definição de áreas de atuação privativas e outras comuns a estados e municípios (FRANZESE, ABRUCIO, 2013).

Até a década de 1980 os governos estaduais figuravam como principais responsáveis pela provisão dos níveis fundamental e médio, de modo que apenas alguns estados das regiões Norte e Nordeste haviam passado por processos mais significativos de municipalização (SEGATTO, 2015). Em 1988 o município foi constitucionalmente apontado como provedor de políticas sociais, cabendo-lhe, no caso da educação, o ensino infantil e fundamental. Com o advento da nova LDB, em 1996, coube aos estados, além de compartilharem com os municípios a responsabilidade pelo ensino fundamental, a atuação prioritária no ensino médio, bem como a coordenação das redes estaduais e municipais. Essa organização da política educacional teve objetivos ambiciosos e buscou não apenas viabilizar a universalização da oferta do ensino fundamental, mas também reduzir disparidades de acesso e garantir um padrão mínimo de qualidade.

O novo arranjo institucional da política – assumido a partir da descentralização pós-constitucional – impactou a distribuição das matrículas por parte dos governos estaduais e municipais no ensino fundamental. Licio e Pontes (no prelo) relatam que, a partir de 1996, teve início um processo de inversão na proporção de matrículas entre os entes subnacionais, com os municípios gradualmente substituindo os estados enquanto principais provedores de vagas no ensino fundamental. Os municípios passaram a se apropriar de uma fatia cada vez maior das matrículas, alterando sua participação de 32,11% em 1995, para 56,27% em 2015, acompanhado de uma importante redução das ofertas estaduais que, inversamente, saíram de um patamar de 56,56% para 27,28% das matrículas do ensino fundamental no mesmo período. Segundo os autores, o *timing* desse processo está relacionado a mudanças importantes na legislação referente à política educacional, como a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef) e publicação de uma nova Lei de Diretrizes e Bases (LDB), ambos em 1996. Em 2006 o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) expandiu – para os níveis de ensino infantil e médio – o modelo de financiamento inaugurado pelo Fundef, permitindo a continuidade do processo de municipalização das matrículas da educação básica.

Castro (2014) mostra que tal movimento se refletiu na execução orçamentária, de modo que o nível municipal de governo foi o que mais ampliou seus gastos na educação no período recente, reflexo não só do aumento relativo do gasto no ensino fundamental, mas também da intensa municipalização deste nível de ensino, sobretudo no que se refere à oferta dos seus anos iniciais (1º ao 5º ano). Houve assim um declínio no percentual de recursos executados pelos estados no período, embora isso não signifique, segundo Castro (2014), uma redução dos recursos de origem estaduais destinados à educação. Para o autor, o que decresceu não foi o financiamento estadual – fixado pelo Fundeb[2] – mas a própria oferta estadual do ensino fundamental.

Todavia, diferentemente do que acreditavam alguns defensores da descentralização, a municipalização das vagas não resultou necessariamente na melhoria da qualidade da oferta educacional, mostrando que transformar escolas estaduais em municipais não é garantia de maior qualidade da oferta educacional (CENEVIVA, 2012; LEME *et al*, 2009). Vale registrar que o recente avanço nos indicadores educacionais não se distribuiu de maneira uniforme em todo território nacional. A esse respeito, Mont'Alvão (2014) demonstra – a partir de dados do Censo Populacional – que em 2010 ainda havia significativas desigualdades na progressão educacional dos alunos, e que essas desigualdades não se explicavam apenas por variáveis relacionadas à renda ou ao capital social e cultural das famílias de origem. De acordo com a análise, indicadores educacionais municipais (presença de escolas de diferentes níveis, qualificação dos professores etc.) também afetaram, a capacidade dos alunos de ultrapassarem transições em sua carreira estudantil. Esse achado aprofunda constatações já cristalizadas na literatura sobre a política educacional brasileira, que demonstra a persistência de diferenças nas condições de oferta e resultados educacionais, tanto em termos regionais quanto entre escolas dentro do mesmo território[3] (TORRES *et al*, 2008; CASTRO, 2009; ARRETCHE, FUSARO, GOMES, 2012; BRASIL, s.d.).

Ademais, a melhora nos indicadores educacionais no período recente é resultado não apenas da municipalização em si, mas também da forma como vem sendo conduzida. A descentralização da oferta veio acompanhada, sobretudo na última década, da ampliação de instrumentos de coordenação federativa operados pela União, como o Plano de Ações Articuladas (PAR), os programas federais destinados a melhorar a qualidade da educação básica e a definição de indicadores que mensurem os avanços nesse processo – como é o caso do Ideb.

Segundo Abramo e Licio (no prelo), a última década, em especial, se caracteriza por uma mudança de postura por parte da União, que se afastou do seu tradicional papel subsidiário na educação básica e ampliou sua participação e responsabilidade nos respectivos arranjos e instrumentos de coordenação.

---

[2] Os estados permanecem como nível de governo que mais contribui para a educação básica. O Fundeb não inclui impostos municipais, sendo financiado majoritariamente por impostos estaduais – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação – ITCMD e quotas-parte estaduais e municipais do FPE, do FPM e de impostos federais (Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, Imposto Territorial Rural (ITR) e desoneração de exportações, de que trata a Lei complementar n 87/96 (Lei Kandir).

[3] Castro (2009) mostra que em 2009 a escolaridade média da região Sudeste era de oito anos, enquanto na região Nordeste era de apenas seis anos. A população rural estudava, em média, quatro anos a menos do que a urbana (cuja média era de 8,5 anos de estudo), enquanto negros estudavam, em média, dois anos a menos que os brancos.

Inclusive, Segatto e Abrucio (2016) consideram que as relações verticais que o governo federal estabelece com os entes subnacionais são mais uniformes do que aquelas entre os estados e os municípios. Enquanto as regulamentações nacionais, a redistribuição de recursos e os programas federais seriam válidos para todos os municípios, a cooperação entre estados e municípios varia no seu conteúdo, institucionalização e, não raro, não alcança igualmente todos os municípios dentro de um mesmo estado.

O novo arranjo institucional para oferta da educação básica tem desincumbido os estados da responsabilidade pela oferta, mas ampliado sua responsabilidade pela coordenação das redes de ensino do seu território para evitar a fragmentação decorrente do avanço da municipalização. Nesse sentido, Segatto (2017) argumenta que a coordenação estado-municípios pode influenciar as políticas municipais de diferentes modos, como por exemplo, promovendo a maior equalização nos recursos e capacidades administrativas, evitando sobreposições e lacunas na provisão dos serviços educacionais, melhorando a implementação de políticas nacionais etc. É a partir deste entendimento que buscamos, no próximo tópico, analisar as implicações da coordenação estadual sobre os resultados da política medido pelo Ideb.

1.1 COORDENAÇÃO ESTADUAL E EVOLUÇÃO DO DESEMPENHO DA REDE PÚBLICA NO IDEB

Passamos à análise da relação entre a evolução do desempenho das escolas públicas no Ideb, no período 2005-2015, e o padrão de coordenação estadual na política educacional. Nesse caso, importa observar se maiores graus de coordenação estadual estão associados a uma melhoria mais acelerada no desempenho das redes municipais.

Nosso foco está sobre os anos finais do ensino fundamental cuja oferta de matrículas é bem distribuída entre os governos subnacionais[4]. Ainda que o desempenho no Ideb por parte das redes públicas de quase todos os municípios tenha melhorado no decênio analisado, os resultados revelam que a maior parte ficou aquém do projetado para o período, tendo apenas cinco dos 26 estados (PE, AM, CE, MT e GO) alcançado as respectivas metas para os anos finais do ensino fundamental[5]. Ou seja, além de contar com uma distribuição de matrículas mais heterogênea no ensino fundamental, é justamente esse o nível de ensino com maior dificuldade de alcançar as metas do Ideb, fazendo-se necessária a adoção de ações direcionadas para alavancar a qualidade da oferta educacional.

Optamos por analisar o município segundo o respectivo Ideb da rede pública – cuja mensuração considera as escolas do seu território, sem distinguir se são próprias ou geridas pelo governo estadual. Nossa hipótese é de que os municípios de estados que adotam maior grau de coordenação tenham avançado mais rapidamente na escala do Ideb da rede pública no período analisado.

Mas afinal, como os estados têm atuado na coordenação federativa junto aos municípios? Em sua tese de doutorado Segatto (2015) desenvolveu uma tipologia que classifica as unidades da federação de acordo com o papel coordenador desempenhado pelos governos estaduais. Para tanto, averiguou os tipos de ações realizadas pelos estados junto aos municípios[6] e o grau de institucionalização dessa atuação. O Quadro 1 ilustra a descrição e composição das categorias de coordenação por parte dos governos estaduais, bem como o respectivo desempenho no Ideb em 2005, ano que inicia o período analisado.

[4] Em 2015 os entes estaduais eram responsáveis por 51% das matrículas dos anos finais do ensino fundamental, enquanto os entes municipais ficaram com 49%. Já nos anos iniciais os municípios são responsáveis pela maior parte da oferta das matrículas (83% em 2015).

[5] Nos anos iniciais o desempenho no Ideb está mais equacionado, de modo que apenas três unidades federativas não puderam alcançar a respectiva meta em 2015 (AP, SE e RJ).

[6] As formas e possibilidades de interação entre ambos os entes encontradas na pesquisa foram diversas: "...formação inicial e/ou continuada, redistribuição de recursos, distribuição de materiais didáticos, permuta de burocratas e cessão de prédios públicos (geralmente atrelados aos processos de municipalização), matrícula conjunta, convênios, especialmente, relacionados à merenda e ao transporte escolar, assessoria técnica e pedagógica e negociação federativa" (SEGATTO, 2015, p. 81).

Quadro 1 – Tipologia segundo graus de coordenação federativa dos governos estaduais e respectivo Ideb rede pública nos anos finais do ensino fundamental (2005)

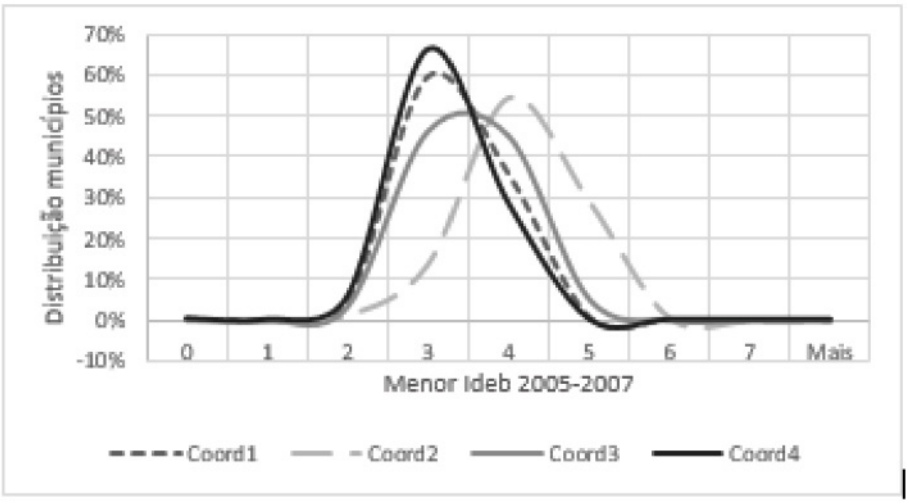
Grau de coordenação estadual	**Características**	**Unidades da Federação e Ideb (2005)**
1 - Políticas Independentes	Pouca ou nenhuma cooperação. Ocorrência de conflito/competição entre os entes.	Rondônia (3,1), ~~Roraima (3,2)~~, Pará (3,2), ~~Amapá (3,4)~~, Maranhão (2,8), Rio Grande do Norte (2,5), Rio de Janeiro (3,2), ~~Santa Catarina (4,1)~~
2 - Ações Conjuntas	Cooperação fraca, pouco institucionalizada e, em alguns casos, não intencional. Não envolve redistribuição de recursos.	Amazonas (2,6), Alagoas (2,3), Espírito Santo (3,5), São Paulo (3,8), ~~Paraná (3,3)~~, Rio Grande do Sul (3,1)
3 - Programas Conjuntos	Cooperação institucionalizada entre estados e municípios. Redistribuição de recursos materiais e humanos. Cooperação resulta de negociação contínua entre estados e municípios, o que leva à variação no grau de institucionalização e em seu conteúdo.	Acre (3,4), Tocantins (3,3), Sergipe (2,7), Piauí (2,8), Pernambuco (2,4), Bahia (2,6), Minas Gerais (3,6), Mato Grosso (3), Goiás (3,3)
4 - Coordenação Estadual	Cooperação institucionalizada entre os entes, em caráter mais verticalizado. Estado induz fortemente a cooperação. Envolve redistribuição de recursos financeiros, materiais e humanos.	Ceará (2,8), Paraíba (2,5), Mato Grosso do Sul (3,1)

Fonte: Segatto (2015; 2017), Segatto e Abrucio (2016), INEP (2015). Elaboração própria.

Licio e Pontes (no prelo) se apropriaram da referida tipologia fazendo, no entanto, alguns ajustes. Em primeiro lugar excluíram uma das categorias de grau de coordenação descritas por Segatto (2005) (originalmente eram cinco) e reclassificaram o Estado do Rio Grande do Sul como um estado com menor grau de coordenação estadual. Ademais, como o foco está na coordenação estadual das redes estaduais e municipais, não levaram em conta o desempenho dos estados responsáveis por mais de 95% totalidade da oferta das matrículas nos anos finais do ensino fundamental (RR com 96%, AP, com 95% e PR com 98%), já que nesse caso não há necessidade de coordenação federativa estadual significativa. O terceiro e último ajuste ocorreu no sentido de uniformizar, para fins de análise da variável Ideb, o perfil dos estados com menor e maior grau de coordenação federativa. Dado que os municípios do Grupo 4 – de maior grau de coordenação – são os que apresentavam pior desempenho no início do período analisado (2005) com média inferior a 3 – poder-se-ia argumentar que os mesmos possuiriam maior potencial de avanço posterior, tendo em vista a lei dos rendimentos decrescentes. Para lidar com essa objeção foi desconsiderado, no Grupo 1, o Estado de Santa Catarina, que possuía o maior Ideb da rede pública do Brasil para os anos finais no início do período analisado (equivalente a 4,1).

O Gráfico 1 mostra que, no início do período analisado, o desempenho no Ideb por parte da rede pública nos municípios situados nos estados do grupo 4 – de maior coordenação estadual – era muito semelhante ao dos estados no Grupo 1 – de menor coordenação estadual.

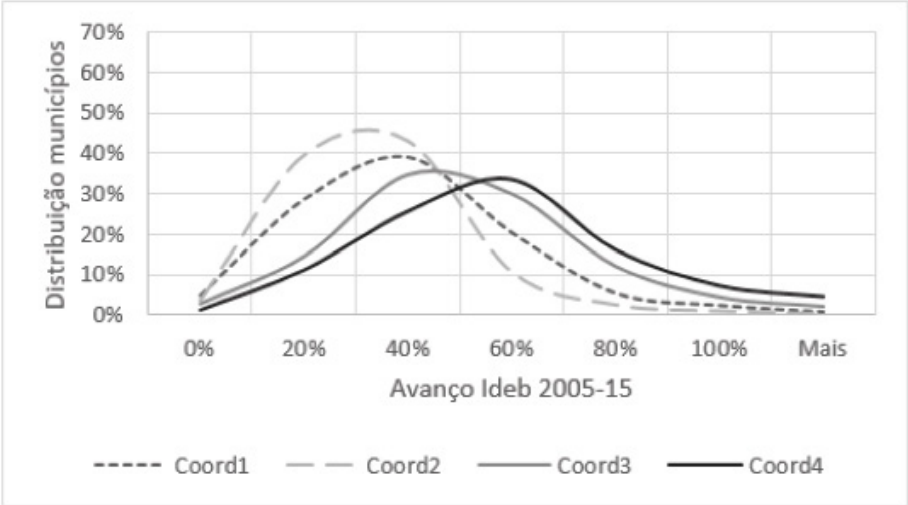
Gráfico 1 – Curva de distribuição dos grupos de municípios segundo o grau de coordenação estadual, por Ideb da rede pública (2005-2007)



Fonte: Licio e Pontes (no prelo).

No Gráfico 2, observa-se que a rede pública de municípios em estados que adotam maior grau de coordenação federativa (grupo 4) avançaram mais rapidamente no Ideb no período 2005-2015, embora seus municípios possuíssem Ideb da rede pública inicial semelhante aos do Grupo 1 (com média inferior a 3). Esse achado, registrado por Licio e Pontes (no prelo), sinaliza a importância do papel coordenador do governo estadual para avançar nos indicadores educacionais, para além da sua função tradicional de gestor da própria rede.

Gráfico 2 – Curva de distribuição dos grupos de municípios segundo o grau de coordenação estadual e avanço do Ideb da rede pública (2005-2015)



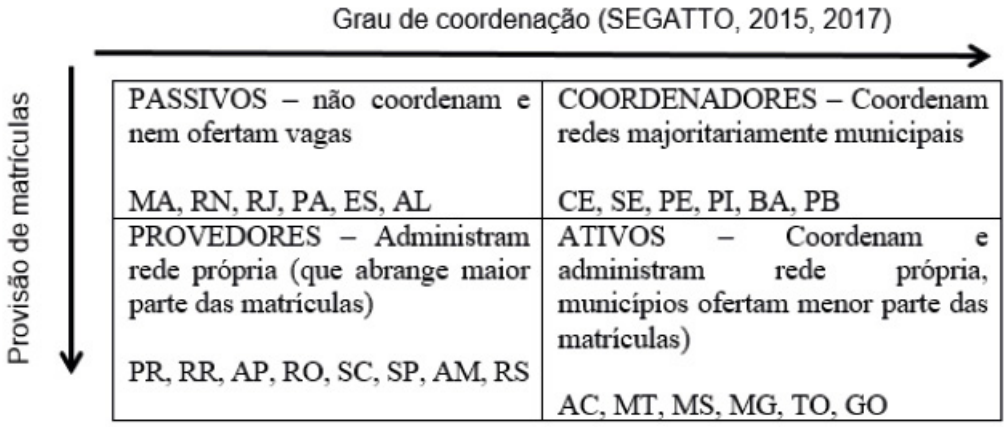
Fonte: Licio e Pontes (no prelo).

Os autores recomendam cautela ao interpretar os dados que, embora sinalizem um efeito positivo da coordenação estadual sobre o desempenho dos municípios, não permitem inferir causalidade. O que este resultado indica é que a coordenação estadual está associada à melhoria dos resultados educacionais da rede pública dos municípios dos estados do grupo 4 (CE, PB e MS). Entretanto, resta saber como estes estados se diferenciam em seu perfil de atuação não apenas enquanto coordenadores, mas também como gestores de uma rede própria de escolas. Assim, no que segue, construímos categorias de atuação estadual que levam em consideração tanto sua função de coordenação das redes de escolas estaduais e municipais quanto de oferta de matrículas estaduais nos anos finais do ensino fundamental.

PARTE 2. DIFERENTES PERFIS DE ATUAÇÃO DOS GOVERNOS ESTADUAIS, DIFERENTES DESAFIOS DE COORDENAÇÃO

Nesta seção, analisamos a relação entre os perfis de atuação estadual e as mudanças no resultado do Ideb no período 2005-2015. Propomos na Figura 1 uma tipologia que identifica quatro perfis de atuação dos estados na política educacional, levando em consideração (1) sua participação direta na provisão de matrículas e (2) sua atuação na coordenação junto aos municípios do território, segundo as categorias definidas por Segatto (2015, 2017). De maneira exploratória, procuramos observar quais perfis estariam relacionados a melhorias mais aceleradas no desempenho da respectiva rede pública no Ideb.

Figura 1 – perfis de atuação estadual – anos finais do ensino fundamental



Elaboração própria.

O primeiro perfil de atuação define os estados 'passivos', que estão pouco envolvidos na provisão direta (menos de 50%) de matrículas nos anos finais do ensino fundamental e não oferecem apoios substantivos a seus municípios nesse segmento do ensino básico (graus de coordenação 1 e 2). O Maranhão exemplifica esse perfil, por não possuir ações de coordenação e por oferecer poucas matrículas para os anos finais do ensino fundamental[7].

O segundo perfil se circunscreve aos estados 'coordenadores', que oferecem a menor parte (menos de 50%) das matrículas nas redes públicas, mas atuam de maneira relevante na coordenação da política junto aos municípios (graus de coordenação 3 e 4). Além disso, promovem cooperação institucionalizada entre os entes e adotam mecanismos que redistribuem recursos financeiros, materiais e humanos. O Ceará se destaca nesse grupo, com oferta majoritariamente municipalizada, e apoio estadual por meio de ações de avaliação, bonificação e capacitação (CODES, ARAÚJO, 2017)[8].

O terceiro perfil define os estados 'provedores', que atuam principalmente na provisão das matrículas nos anos finais do ensino fundamental (mais de 50%), sem ações relevantes na coordenação federativa (graus de coordenação 1 e 2). RR, AP e RO, ex-territórios federais, destacam-se pela ampla proporção de matrículas estaduais. PR também desponta como estado tipicamente provedor, sendo responsável pela quase a totalidade da rede nos anos finais do ensino fundamental (98%).

O quarto e último perfil de atuação estadual define o perfil de estados 'ativos', que tanto provêm a maior parte das matrículas nos anos finais quanto possuem ações de apoio e indução em conjunto com os municípios. São estados fortemente envolvidos na oferta dos anos finais do ensino fundamental em seu território, como o AC, MT e MG.

Cotejamos os perfis estaduais descritos com mudanças no desempenho do Ideb, no decênio 2005-2015. Para tanto, utilizamos três variáveis importantes para medir a variação no desempenho: 1) a variação percentual entre o desempenho observado entre 2005 e 2015; 2) o alcance das metas estipuladas para 2015; e 3) como as mudanças no desempenho afetaram a posição relativa dos estados em um *ranking* de resultados do Ideb. Descrevemos a seguir as tendências mais relevantes.

[7] Os demais estados deste perfil possuem ofertas mais expressivas de matrículas (entre 27 e 40%), mas somente AL e ES desenvolvem algum tipo de ação conjunta entre as redes estadual e municipal.

[8] Codes e Araújo (2017) avaliam que o regime de colaboração no Ceará se materializa por meio de ações estaduais de avaliação de desempenho, fornecimento de material didático e qualificação dos professores, bem como premiação de resultados – em dinheiro – para as escolas que mais avançaram no Ideb e maior repasse de ICMS para os municípios que mais evoluíram nesse aspecto.

Tabela 1 – Melhoria percentual no desempenho dos estados no IDEB 2005/2015 e perfil de atuação dos governos estaduais

Estado	Melhoria no desempenho Ideb 2005-2010 (em %)	Perfil de atuação do governo estadual
Amazonas	61,5	Provedor
Ceará	60,7	Coordenador
Pernambuco	58,3	Coordenador
Mato Grosso	50,0	Ativo
Paraíba	40,0	Coordenador
Goiás	39,4	Ativo
Piauí	39,3	Coordenador
Alagoas	39,1	Passivo
Mato Grosso do Sul	38,7	Ativo
Rio Grande do Norte	36,0	Passivo
Rondônia	32,3	Provedor
Maranhão	32,1	Passivo
Bahia	30,8	Coordenador
Paraná	30,3	Provedor
Acre	29,4	Ativo
Minas Gerais	27,8	Ativo
Rio de Janeiro	25,0	Passivo
São Paulo	23,7	Provedor
Tocantins	21,2	Ativo
Santa Catarina	19,5	Provedor
Espírito Santo	17,1	Passivo
R. G. do Sul	16,7	Provedor
Roraima	15,6	Provedor
Sergipe	14,8	Coordenador
Pará	12,5	Passivo
Amapá	2,9	Provedor

Fonte: INEP (2005, 2015). Elaboração própria.

A Tabela 1 mostra que quatro dos cinco estados que mais avançaram, proporcionalmente, no Ideb no período analisado – Ceará, Pernambuco, Mato Grosso e Paraíba – apresentavam ações importantes de coordenação da oferta no seu território, confirmando a associação positiva entre ambos os fenômenos encontradas na primeira parte deste artigo. Apenas o Amazonas possui um perfil provedor, ofertando a maior parte das vagas nos anos finais do ensino fundamental. Por outro lado, três dos cinco estados que menos avançaram no Ideb se caracterizam como provedores (RS, RR e AP). O Pará, estado com perfil passivo, também integra esse grupo. A presença de um estado coordenador nesse grupo – Sergipe – indica que nem toda coordenação importa, cabendo questionar, portanto, os conteúdos e o contexto em que é desenvolvida.

Já ao se considerar as metas do Ideb projetadas para a rede pública no ano de 2015, dois dos cinco estados que alcançaram o resultado estipulado apresentam perfil coordenador – Ceará e Pernambuco – e dois pertencem à categoria de estados ativos – Goiás e Mato Grosso. Mais uma vez o Amazonas representa uma exceção neste perfil, por ser o único estado provedor a atingir a meta em 2015.

Sob a perspectiva das mudanças na posição relativa dos estados no *ranking* dos melhores resultados no Ideb entre 2005 e 2015, observa-se que dois estados de perfil provedor que figuram entre os mais desenvolvidos do país – Santa Catarina e São Paulo – ocupavam respectivamente o primeiro e o segundo lugar tanto em 2005 quanto em 2015. Os estados que mais subiram posições foram: Ceará (17º para 5º), Amazonas (21º para 10º), Mato Grosso (16º para 6º), Pernambuco (25º para 17º) e Mato Grosso do Sul (14º para 8º). Dois desses estados (Ceará e Pernambuco) são identificados como coordenadores, mais dois (Mato Grosso e Mato Grosso do Sul) pertencem ao perfil ativo, e um estado (Amazonas) é caracterizado como provedor.

Para além das variáveis consideradas, é necessário reconhecer algumas constatações já consolidadas pela literatura. De fato, estados mais ricos tendem a figurar entre os melhores desempenhos no Ideb, casos de Santa Catarina e São Paulo, enquanto estados mais pobres do Norte e do Nordeste tendem a apresentar desempenhos piores, casos do Pará e Bahia. Também é necessário considerar o "ponto de partida" de cada estado. Afinal, teoricamente, é menos custoso levar um estado de baixíssimo desempenho a um desempenho mediano do que levar um estado de desempenho razoável a um patamar mais alto.

Não obstante, nos parece evidente que os estados de perfil passivo tendem, feitas as devidas ponderações, a apresentar resultados piores. De fato, tais entes não aparecem nem entre os melhores desempenhos, nem entre os estados que mais avançaram no período analisado, tampouco entre os que alcançaram a respectiva meta do Ideb 2015. Um caso emblemático é o do Rio de Janeiro, enquadrado entre os governos estaduais de perfil passivo, que apresenta resultados piores até mesmo do que estados em situação socioeconômica mais vulnerável. Logo, conquanto os arranjos de oferta sejam heterogêneos, parece-nos que o fato de os anos finais do ensino fundamental ocuparem posição de destaque na agenda estadual da educação – seja mediante a oferta direta de matrículas, seja mediante a adoção de ações de coordenação federativa – aparece como fator determinante da melhoria dos resultados observados. Se a pluralidade de arranjos é parte do federalismo, nos parece que os estados devem encontrar formas de exercerem seus papeis constitucionais e colaborarem com os municípios para que seja possível alcançar melhores resultados.

Há, contudo, aspectos que devem ser melhor investigados, de modo a verificar a efetividade da coordenação federativa estadual para melhorar o desempenho dos alunos, tal como sugerida por Licio e Pontes (no prelo). Embora possua um perfil coordenador, Sergipe está no grupo dos que menos avançaram no Ideb no período analisado. Ademais, há estados – como o Amazonas – que não realizam tantas ações de coordenação federativa e mesmo assim figuram entre os que mais melhoraram seu desempenho no período destacado.

Outro elemento da análise se refere aos estados que se mantiveram, em 2005 e em 2015, entre os piores resultados entre as unidades federativas (PB, BA, RN, AL, SE). Paraíba, apesar de ter sido um dos estados que mais melhoraram seu desempenho – é a quinta UF com maior variação positiva no Ideb no decênio analisado -, subiu apenas uma posição no *ranking* em 2015 (de 23º para 22º), mantendo-se entre os cinco estados com pior Ideb. Além disso, três dos cinco estados de pior desempenho no ranking de 2015 (BA, PB e SE) são classificados como coordenadores, o que mais uma vez indica que nem todo modelo de coordenação federativa é capaz de resolver problemas de baixo desempenho no Ideb.

Em suma, ações de gestão parecem ser importantes, independentemente do fato de os estados proverem diretamente as matrículas (como o Amazonas) ou induzirem a oferta por parte dos municípios (como fez o Ceará). No caso específico do Ceará, a coordenação estadual parece ter sido uma etapa no processo que conduziu à melhoria dos resultados no estado. No entanto, destacamos que é pouco provável que as lições deixadas pela experiência originária de Sobral teriam sido difundidas se o governo estadual não tivesse assumido um papel coordenador (CODES; ARAÚJO, 2018).

CONCLUSÕES

Neste artigo analisamos o papel dos estados na política educacional, e a relação de sua atuação com o desempenho no Ideb. Conquanto o texto constitucional e a legislação referente à política atribuam responsabilidades e áreas preferenciais de atuação, há significativa margem de autonomia para que este nível de governo formate suas ações – o que deriva, grosso modo, da ausência de uma definição mais estrita do significado do "regime de colaboração". Assim, observa-se nos anos finais do ensino fundamental acentuada heterogeneidade na maneira como os governos estaduais atuam enquanto potenciais provedores de vagas e/ou coordenadores junto às redes estadual/municipais.

Os resultados obtidos contribuem para a perspectiva de que a forma como a política é gerida, bem como sua importância na agenda governamental, afetam o desempenho educacional dos estudantes.

Encontramos indícios de que a adoção de instrumentos de coordenação federativa contribuiu para que estados pobres melhorassem seus resultados educacionais de forma mais acelerada no decênio 2005-2015, em especial nos casos de maior percentual de matrículas municipais. Ademais, a acentuada ascensão de um estado provedor, como o Amazonas, e o fraco desempenho de um estado coordenador, como o Sergipe, indicam que a coordenação federativa não é a única forma de obter melhores resultados, o que nos leva a questionar também sobre o conteúdo e qualidade das ações de coordenação adotadas.

Verificamos ainda que governos estaduais com perfil "passivo" na política educacional no seu território estão em geral relacionados a desempenhos piores no Ideb. Dessa forma, o cerne da questão não estaria, necessariamente, na dicotomia *centralização x descentralização*. Não nos parece relevante o fato do serviço ser oferecido com melhor qualidade pelos estados ou pelos municípios, como já constatado em estudos de Ceneviva (2012) e LEME *et al* (2009). De maior valor seria a importância do tema na agenda estadual, o que permitiria que os estados realizassem – na própria rede ou via arranjos de coordenação – medidas capazes de acelerar a melhoria do desempenho educacional.

Nossas conclusões revelam a necessidade de aprofundamento do regime de colaboração, no sentido do adensamento das relações entre estados e municípios, como fator importante para a melhoria do Ideb, principalmente em unidades da federação com oferta mais municipalizada no segundo segmento do ensino fundamental. Todavia, sem indicações claras dos tipos de ações no campo da gestão e da aprendizagem que devem ser induzidas, a coordenação federativa pode ser inócua. Assim, a experiência do Ceará não deve contribuir apenas para afirmar a pertinência da coordenação em si, mas também lançar luzes sobre a maneira como essa coordenação pode ser realizada. Além disso, indica que o estado, menos que um "pequeno Leviatã" (WALLNER, 2017), pode ser um catalisador da difusão de iniciativas locais bem-sucedidas.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, M.; e LICIO, E. Papel da União na coordenação federativa da política de educação brasileira. Em: JACCOUD, Luciana. Descentralização e coordenação intergovernamental nas políticas sociais brasileiras (no prelo).

ARRETCHE, M.; FUSARO, E.; GOMES, S. Democracia, políticas sociais e pobreza no Brasil. Encontro Associação Brasileira de Ciência Política, v. 8, 2012.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Diretoria de Estatísticas Educacionais e Diretoria de Avaliação da Educação Básica. Resumo Técnico: Resultados do Ideb 2005-015. Brasília, DF, s. d.

CASTRO, J. A. Evolução e desigualdade na educação brasileira. Educação e sociedade, Campinas, v. 30, n. 108, p. 673-697, out. 2009.

_____Dilemas para o financiamento da educação. Em: BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto. Brasília: MEC/SASE, 2014.

CENEVIVA, R. O nível de governo importa para a qualidade da política pública? A municipalização da educação fundamental no Brasil. In. II Seminário Discente Pós-Graduação em Ciência Política da Usp, 2012.

CODES, A., ARAÚJO, H. (2017). Lições de Experiências Exitosas para Melhorar a Educação em Regiões com Baixos Índices de Desenvolvimento. Brasilia. Retrieved from http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33154 &Itemid=432

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. IN: HOCHMAN, Gilberto; DE FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (orgs). Federalismo e políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro, FIOCRUZ, pp. 361-386, 2013.

GOMES, S. Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef. Dados-Revista de Ciências Sociais, v. 52, n. 3, 2009.

LEME, M. C.; PAREDES, R.; SOUZA, A. P. A municipalização do ensino fundamental e seu impacto sobre a proficiência no Brasil. In: VELOSO, Fernando et al. (Ed.). Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2009.

LICIO, E.; PONTES, P. Papel dos governos estaduais no ensino fundamental: Coordenação intergovernamental importa? Em: JACCOUD, Luciana (Org.). Coordenação intergovernamental e seus instrumentos nas políticas sociais brasileiras (no prelo).

MONT'ALVAO, A. "Desigualdade de progressão educacional no Brasil: interação entre características familiares e contextuais". BIB, v.75, pp. 13-40, 2014.

PIERSON, P. "Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy". Governance, v. 8, n. 4, pp. 449–478, out. 1995.

SEGATTO, C. I. O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental. 2015. 196 fls. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV.

SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. Revista Brasileira de Educação, v. 21, n. 65, p. 411-429, 2016.

SEGATTO, C. I. "Policy diffusion in subnational governments: state-local relations in the Brazilian education policy". Regional and Federal Studies, v.28, n.1, 2017.

SOARES, J. F. ALVES, M. Efeitos de escolas e municípios na qualidade do ensino fundamental. Cadernos de Pesquisa, v. 43, n. 149, p. 492-517, 2013.

SOUZA, Celina. Coordenação de políticas públicas. Brasília: ENAP, 2018.

TORRES, H. G., PAVEZ, T. R.; BICHIR, R. M.; GOMES, S. R. (2008). Educação na Periferia de São Paulo: ou como pensar as desigualdades educacionais? A cidade contra a escola? Segregação urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina. Texto apresentado no Workshop "Neighborhood effects, educational achievements and challenges for social policies". Rio de Janeiro, agosto de 2006.

VAZQUEZ, Daniel Arias. Mecanismos institucionais de regulação federal e seus resultados nas políticas de educação e saúde. Dados: revista de ciências sociais. Rio de Janeiro, v. 57, n.4, p. 969-1005, outubro-dezembro de 2014.

WALLNER, J. "Cooperation without the Leviathan: Intergovernmental policy making in Canadian education". Regional and Federal Studies, v. 27, n. 4, pp. 417-440, 2017.

INTERFACES PARA A ANÁLISE DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: A ABORDAGEM COGNITIVA E A COMUNIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Joana Tereza Vaz de Moura- UFRN
Paulo Sidney Gomes Silva- IFRN

RESUMO

O artigo examina a ação estratégica de ativistas que conformam a comunidade política da discussão territorial no Brasil. Procuramos evidenciar o papel das ideias, das representações sociais e da aprendizagem nas políticas públicas. Dentre as distintas perspectivas teóricas, optamos por utilizar a interface de contribuições norte-americanas e francesas, buscando compreender os processos de construção e institucionalização de políticas públicas. Assim, no quadro teórico norte-americano, utilizamos a ideia de redes e comunidade de políticas públicas. Na vertente francesa, a abordagem cognitiva enfatiza as ideias compartilhadas pelos atores. Por fim, o artigo exemplifica a interseção dessas duas perspectivas mostrando como as ideias, representações sociais e valores assumidos pelos ativistas, com cargos na gestão petista, foram centrais nas definições das políticas territoriais.

Palavras-chave: comunidade de políticas públicas; abordagem cognitiva; políticas territoriais; ativistas.

INTRODUÇÃO

A análise do processo político das decisões sobre a elaboração de políticas públicas e os principais atores envolvidos nesse processo tem estado presente atualmente na pauta das discussões da ciência política. Conforme mostrou Sabatier (1991), vários estudiosos do campo de análise das políticas públicas buscaram entender o processo político para além das decisões tomadas pelos legisladores, avançando para uma compreensão mais sistemática sobre demais atores que influenciam as dinâmicas políticas.

Nesse sentido, é crescente o número de autores que tem defendido a substituição do termo "política pública" por "ação pública" por acreditar que este expressa mais fielmente o fenômeno contemporâneo, segundo o qual o processo de formulação e implementação das políticas públicas, antes centralizadas e conduzidos exclusivamente pelo Estado, torna-se produto de iniciativas múltiplas, tanto públicas como privados, internacionais, nacionais e locais, empreendidas por múltiplos atores (GAUDIN, 2004).

Assim, os estudos sobre a gênese, desenvolvimento e implementação de políticas públicas têm demonstrado que a articulação entre diferentes variáveis é essencial para capturar a pluralidade e a diversidade das múltiplas dimensões envolvidas na análise de uma ação pública. Nessa perspectiva, os atores assumem papel central, seja encarnando as *ideias*, a partir das quais decorrem seus *interesses*, seja estabelecendo e/ou sofrendo influência das regras (*instituições*) que moldarão as interações entre eles.Entender esse processo requer compreender a comunidade depolíticas públicas, composta por atores múltiplos, burocratas, legisladores, grupos de interesse, pesquisadores e especialistas, para cada área temática (SABATIER, 1991, p. 148).

Skogstad (2005) utiliza o conceito de comunidade de políticas públicas para entender o processo de construção da política pública, especialmente quando a maneira de se fazer política está "mais complexa, especializada e fragmentada pelo fato de os Estados terem expandido seu envolvimento com a sociedade e com o mercado" (p.02). Ainda segundo a autora, "Skostad e Coleman utilizaram o termo comunidade política para se referir ao conjunto de atores, públicos e privados, que se aglutinam em torno de uma área de interesse e compartilham um interesse comum (...)" (SKOGSTAD, 2005; p.03).

Ao compreender que diferentes atores participam do processo de elaboração de políticas públicas, consequentemente estamos lidando com uma complexidade de percepções, entendimentos, visões de mundo e perspectivas sobre diferentes temáticas, já referenciada pela abordagem cognitiva, que surgiu nos anos de 1980 – 1990 associando uma série de pesquisas que apresentavam em comum o peso por elas atribuídas ao conhecimento, às ideias, às crenças ou às representações sociais na elaboração das políticas públicas (SUREL, 2014).De acordo com esta abordagem, as políticas públicas são o resultado de interações sociais entre atores coletivos que dão lugar à produção de ideias, representações e valores comuns em sistemas regidos por instituições (GRISA, 2012; JOBERT, 2004).

Diferente do que se possa imaginar, não se deve caracterizar a abordagem cognitiva como uma corrente teórica e metodológica homogênea e unificada. Para além do fato de levar em conta o universo cognitivo dos atores na análise da ação pública, os quadros analíticos que podem ser considerados como a ela integrados guardam profundas diferenças que resultam em distintas dimensões de análise. Para fins desta pesquisa, adotaremos um destes quadros, *fóruns* e *arenas*, por acreditarmos que a sua adoção será preciosa para a identificação e análise das ideias que consubstanciaram as políticas públicas territoriais, bem como os atores que atuaram nesse processo.

Desse modo, o processo de formulação das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil será analisado a partir de um de quadro analítico misto (*comunidade de políticas públicas* e *fóruns e arenas*), centrados nos atores, concebendo ideias, interesses e instituições como facetas completamente integradas da realidade individual e social, cabendo a estes o papel de depositários de ideias e interesses e que conformavam essa comunidade de política pública

Isso posto, o artigo tem como objetivo principal examinar a ação estratégica desses atores, a partir de trajetórias que conformam a comunidade da discussão territorial no Brasil, desde meados dos anos 80 e que, com a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder, em 2003, conseguiram elaborar e implementara política de desenvolvimento territorial rural, como o PRONAT, em 2003, e o Programa Territórios da Cidadania, em 2008.

Este artigo insere-se numa discussão maior de uma pesquisa em andamento sobre o processo de constituição do Programa Territórios da Cidadania, coordenado por um dos autores e que têm entrevistado uma série de militantes, gestores e acadêmicos que participaram da discussão sobre desenvolvimento territorial no Brasil de diferentes maneiras. Para esse artigo, como o foco está na institucionalidade da política, foram utilizadas quatro entrevistas em profundidade com militantes da problemática da agricultura familiar e da reforma agrária, com conexões com o Partido dos Trabalhadores de diferentes maneiras (sejam filiados ou simpatizantes) e que, com a ascensão de Lula à Presidência, passaram a ocupar cargos estratégicos dentro do aparato burocrático. Também foram entrevistados dois representantes de movimentos sociais: um do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra- MST e um da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura- CONTAG, que participaram do processo de discussão das ideias sobre a Política, mas que não ocuparam cargos[1]. Utilizou-se também como fonte de dados textos acadêmicos sobre a temática (teses, dissertações e artigos), atas das reuniões do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF e documentos oficiais.

Destacamos que uma série de atores que atuavam como assessores de políticas de desenvolvimento nos anos 1980/90 passaram a integrar o Estado, pós eleições de 2002, ocupando cargos estratégicos dentro do aparato burocrático e constituíram, juntamente com outras pessoas (intelectuais, cientistas etc.) uma comunidade de política pública para o desenvolvimento rural. Esses atores refletem um padrão dos militantes brasileiros que têm engajamentos múltiplos (grupos religiosos, entidades sociais, movimentos, partidos, governos, fóruns institucionais etc.), denominado por Mische (1997) de "militância múltipla". Portanto, no momento de criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), em 2004, esses atores, tidos como pessoas qualificadas, de reconhecimento e com relação direta com os movimentos sociais, foram recrutados.

Percebemos que as trajetórias múltiplas vão se cruzando em vários momentos e contribuem para o encontro e fortalecimento de uma comunidade política que aproveita a janela de oportunidade (KINGDON,2003) em 2003, para propor políticas públicas que contribuíssem efetivamente para a transformação do meio rural.

[1] Seus nomes foram omitidos neste trabalho para preservá-los. Utilizamos para a identificação dos entrevistados a letra E, seguido do número atribuído a cada ator (E01, E02, E03,..., por exemplo). As entrevistas foram realizadas entre outubro de 2017 e abril de 2018.

1. UMA ANÁLISE PRODUZIDA A PARTIR DE ABORDAGENS COMBINADAS

O estudo da análise de políticas públicas mais recente tem priorizado ampliar o escopo da literatura para além do olhar sobre os atores governamentais ou dos que fazem parte das organizações públicas, tentando agregar novos lentes analíticas a esse processo. Alguns conceitos como o de subsistemas, comunidades de políticas, redes de políticas públicas e redes temáticas têm contribuído para entender "os processos de mudança em políticas públicas, sobretudo em perspectivas que consideram o papel dos atores por meio de suas ideias, seus conhecimentos e interesses". (Baumgartner e Jones, 1993; Sabatier e Jenkins-Smith, 1993; Howlett e Ramesh, 1998; 2003 apud CAPELLA e BRASIL, 2015; p.59).

No que tange à discussão sobre os subsistemas, os autores vão destacar a relação entre um número limitado de atores e instituições e o campo temático específico (educação, saúde, entre outros). Esses campos temáticos "são compostos por arranjos institucionais e atores que tendem a se aglutinar em torno de programas ou interesses específicos, no que é chamado pela literatura internacional de *policy domain* (CAPELLA e BRASIL, 2015; p.58).

Outra perspectiva debruçada pelos autores é o conceito de redes de políticas públicas, refinada por Rhodes a partir da ideia de *issues network* de Heclo (CAPELLA e BRASIL, 2015). Para Rhodes, a perspectiva de redes de políticas públicas permite entender as diversas relações entre o Estado e os grupos sociais que tentam influenciar a produção de políticas públicas. Muitos desses grupos ou atores acabam sendo institucionalizados em dado momento, quando de interesse do Estado e esses "padrões rotineiros e padronizados de interação entre governo e interesses internos tornam-se redes de políticas" (RHODES, 2008; p. 427).

A ideia de comunidade política, segundo Cortês (2015; p.132),pode ser entendida como

> um grupo de *experts*, integrantes de uma *community*, ao tornar-se decisor político, age no sentido de escolher as alternativas de solução para os problemas que se apresentarem na agenda governamental que sejam as mais adequadas aos seus valores e visão sobre os resultados desejáveis da política.

Desse ponto de vista, infere-se que os integrantes dessa *policy community*, com trajetórias de inserção em diversas organizações e entidades associativas construíram concepções acerca da ideia de desenvolvimento que estivesse relacionado aos princípios de democratização do acesso à terra, promoção de políticas públicas que abarcasse um conjunto de municípios com baixos índices de desenvolvimento, justiça social e redução da pobreza rural.

Fouilleux (2011,p.88), refere-se à abordagem cognitiva como uma tradição de análise e uma literatura essencialmente francesa, desenvolvida na valiosa obra *o Estado em ação (L'Étatenaction, 1987)*, cujos autores tiveram a proeza de agregar a 'função intelectual das políticas públicas' à análise de sua "função de decisão". Nessa perspectiva, as políticas públicas seriam muito mais do que processos de decisão dos quais participam um certo número de atores. Elas constituem o lugar onde uma dada sociedade constrói sua relação com o mundo, ou seja, as políticas públicas devem ser analisadas como processos através dos quais são elaboradas as representações que uma sociedade faz de si mesma para compreender e agir sobre o real tal como percebido (Muller, 2008).

Fouilleux (2003; 2011), sugere interpretar uma política pública como um conjunto de ideias institucionalizadas ou como o resultado de uma institucionalização diferenciada de ideias. Em outras palavras, as ideias seguem uma trajetória, mais precisamente um processo de seleção desde sua produção (nos fóruns de comunidades de atores) até serem convertidas, concretizadas sob a forma de instrumentos de políticas públicas (Fórum dascomunidades de políticas públicas), o que implica dizer que nem todas chegarão às mesas formais de negociação. Complementando seu quadro interpretativo proposto, Fouilleux (2000, p. 278) define as ideias como 'um conjunto de representações, quadros de análise e de esquemas de interpretação diversos que fazem sentido através de sua encarnação em comunidades de atores específicos. A autora faz questão de enfatizar que os interesses serão levados em consideração em sua abordagem através das representações feitas pelos atores envolvidos.

Dando sequência à sua tese, Fouilleux (2011) argumenta que o que atribui tangibilidade às ideias é justamente o fato de as mesmas serem "encarnadas, defendidas pelos atores", a exemplo do que acontece com as instituições, razão pela qual uma abordagem alicerçada nas ideias supõe necessariamente que seja focada nos atores. Ela faz questão de enfatizar que ao se referir às ideias, confere sentindo amplo, englobando os interesses dos atores como parte das mesmas. Ademais, a autora defende que as variáveis "ideias", "interesses" e "instituições" assumem relevância real na abordagem cognitiva por meio da interiorização e da reivindicação mais ou menos explicita das mesmas por parte dos diferentes atores.

Essas três variáveis ou dimensões possíveis, cuja integração às análises da abordagem cognitiva é reivindicada por Fouilleux, são denominadas por Bruno Palier e Yves Surel (2005, p. 7-8) de 'três is'. Esses autores, que muito provavelmente inspiraram a autora, constatam que embora a aplicação desses elementos (ideias, interesses e instituições) e de suas noções, por vezes diversamente substantivada, possa sugerir ocorrer de forma separada da análise, seu uso se faz frequentemente na análise da ação pública tendo seu escopo analítico não limitado a um campo de pesquisa específico. Os autores, ao buscarem explicitar o ineditismo da abordagem de pesquisa por eles adotada, afirmam que uma boa parte dos trabalhos recentes apresentam em comum o fato de insistirem no peso de ideias, interesses e instituições sobre a gênese, desenvolvimento e implementação de políticas públicas sem, contudo, buscar encontrar uma articulação entre esses três conjuntos de variáveis. É essa articulação, prosseguem os autores, que torna possível permanecer atento à pluralidade de possíveis dimensões da análise e à diversidade de possíveis 'causas' no estudo de ação pública, além de permitir formular *a priori* diversas hipóteses sobre os fenômenos observados, que podem se revelar concorrentes ou complementares *a posteriori*.

Nesse sentido, a escolha de um quadro de analise centrado nos atores, concebe ideias, interesses e instituições como facetas completamente integradas da realidade individual e social, cabendo a estes o papel de depositários de ideias e interesses, permanecendo, contudo, intimamente ligados às instituições, em graus diversos, presentes no quadro institucional no seio do qual eles (atores) interagem e cuja participação continua possibilita a fabricação e a modificação das ideias (FOUILLEUX, 2003, p. 28). Essa abordagem fundada na função cognitiva da ação pública foi desenvolvida por vários autores que buscam mostrar que a ação pública se organiza em torno de quadros de análise que constituem o universo cognitivo dos atores e que apresenta uma certa estabilidade no tempo (Muller, 2008).

Jobert (1992; 1994; 2004) desenvolveu uma abordagem mais fina, fundada na noção de *fóruns e de arenas* das políticas públicas (FOUILLEUX, 2011, p. 90). Fouilleux (2003; 2011) define os *fóruns* como comunidades de atores mais ou menos institucionalizados (no sentido de instituições empregado por North), regidos por dinâmicas e regras do jogo específicas no seio do qual os atores intervêm no mesmo campo de atividade. São, portanto, espaços ou cenas de argumentação, nos quais as representações em torno de uma política pública são lançadas e discutidas (assim como as ferramentas e os modelos mais apropriados para analisá-las ou avaliá-las)". As *arenas*, por sua vez, "são palcos institucionalizados nos quais se travam as negociações formais e se tomam as decisões de fabricação das políticas públicas". Assim, o modelo analítico aprimorado por Fouilleux repousa sobre uma distinção entre fóruns e arenas[2]. A autora identifica duas categorias de fóruns formalmente definidas: *produção de ideias* e outro direcionado à institucionalização de tais ideias (*fórum das comunidades de políticas públicas*).

Os fóruns de produção de ideias, como a própria designação sugere, são locais onde são produzidas, circulam e são progressivamente selecionadas as ideias que alimentam o debate sobre as políticas públicas, sendo cada fórum regulado por interesses e instituições distintas, podendo cada ator participar de mais de um deles. Também são distintos nesses espaços, além das ideias produzidas sobre uma mesma política, os critérios de aceitabilidade e coerência dos discursos, e, não menos, os pontos de vistas e percepções que geram controvérsias e disputas (NIEDERLE e GRISA, 2013).

Quanto ao *fórum das comunidades de políticas públicas* no modelo proposto por Jolbert e Fouilleux, este se constitui no espaço de encontro e de discussão dos porta-vozes dos diferentes fóruns de produção de ideias, composto de forma heterogênea por políticos, intelectuais, profissionais, administradores públicos, cientistas, etc., no qual se processa a reutilização, a seleção e institucionalização das ideias, transformando-as em instrumentos de políticas públicas (GRISA, 2012; NIEDERLE e GRISA, 2013). É, portanto, nesse espaço caracterizado por uma forte heterogeneidade que se instaura a negociação entre os atores protagonistas com vistas à construção das políticas públicas.

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: UM BREVE RESGATE

A partir do início dos anos 1990, com o agravamento da crise econômica e consequentemente da exclusão social, impulsionam-se grandes transformações estruturais no âmbito da ação pública. Estas transformações marcaram, portanto, uma ruptura na maneira de analisar e pensar o desenvolvimento rural (MOURA e MOREIRA, 2014).

[2] A autora explica como se processa no Fórum das comunidades de Políticas Públicas a mudança da fase 'fórum', caracterizado por ser um espaço de debates, para a fase 'arena', espaço de negociação. Na configuração fórum, vigora um compromisso concertado entre os atores, o que resulta na institucionalização de uma política pública. Enquanto esse compromisso vigorar, a política dele resultante segue seu curso 'normal', não sendo no seu todo alterada ou questionada. Corresponde a uma fase de suspensão da negociação, de maturação progressiva da controvérsia. Quando tal compromisso é de forma direta e abertamente ameaçado, o fórum muda de configuração, passando a vigorar uma fase de instabilidade, o que demanda uma renegociação do mesmo, instaurando-se assim a conformação da fase de conjuntura crítica ou arena, momento em que o debate e a controvérsia entre os atores são tornados públicos, visíveis para o grande público, e o compromisso vigente poderá ser mantido ou renovado, podendo, assim, dar origem a mudanças na política anteriormente institucionalizada ou a uma nova política pública. (FOUILLEUX; 2000;2003)

A abordagem territorial aparece no âmbito das estratégicas de gestão pública no Brasil. Esta nova abordagem questiona os instrumentos tradicionais da intervenção pública (setoriais, fragmentadas etc.). Trata-se de uma estratégia que visa arquitetar novos mecanismos de regulação entre o Estado e a sociedade, buscando o reconhecimento e a valorização dos atores sociais. Neste sentido, ressalta Schneider (2004, p.102), "o território emerge como nova unidade de referência para a ação do Estado e a regulação das políticas públicas".

Segundo Ortega (2008), essa concepção do desenvolvimento territorial rural no Brasil ganha destaque na década de 1990 (caráter municipal) e sofre modificações na estratégia a partir de 2003, quando assume um caráter intermunicipal. Foi nesse ano que o MDA passou a estabelecer como prioritário o ordenamento territorial como forma de articulação e coesão das políticas públicas voltadas para o segmento da agricultura familiar. A partir desse ano, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial-SDT/MDA anuncia a adoção dessa estratégia como necessária ao alcance de um novo paradigma para o desenvolvimento do país, e propõe mudar a lógica vigente que até então caracterizava a descentralização da ação pública (criação de conselhos como critério para o repasse de recursos) para outra perspectiva assentada na formação de novas institucionalidades mais autênticas, com maior capacidade para participar da formulação e controle social das políticas públicas, que passam a ter como foco o território (BRASIL, 2005a).

Nesse sentido, buscou-se desenvolver um amplo programa de desenvolvimento do espaço rural, denominado de Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais-PRONAT. Através deste buscou estimular e promover o protagonismo dos atores sociais para a construção da governança do desenvolvimento de seus territórios. O referido Programa, em consonância com a orientação estratégica do Governo Federal, direcionou esforços para a redução da pobreza, o combate à exclusão social e a diminuição das desigualdades sociais e regionais.

A estratégia territorial adotada pelo Pronat fundamentou-se em diretrizes que defendiam a noção de território e da abordagem territorial como referência conceitual para a promoção do Desenvolvimento Rural Sustentável; o estímulo à participação e à interação entre a diversidade de atores sociais no processos de tomada de decisão que envolviam as políticas de desenvolvimento rural; a adoção de metodologias participativas e de mecanismos de planejamento ascendente, com vistas ao alcance da autogestão dos territórios; a ação articulada e integrada entre ações e governos, nas diferentes esferas, com as entidades da sociedade civil e organizações dos movimentos sociais. Em termos de eixos estratégicos e resultados esperados, o Pronat estruturou suas ações em quatro áreas: a) a Gestão social dos territórios, b) o fortalecimento do capital social; c) a dinamização econômica dos territórios rurais, e d) a integração de políticas públicas. (BRASIL, 2005b)

Essa estratégia governamental voltada ao desenvolvimento com enfoque territorial iniciada com o Pronat foi reafirmada em 2008 com o lançamento do Programa Territórios da Cidadania - PTC, cuja definição expressa pelo MDA o define como uma estratégia de desenvolvimento regional sustentável e garantia de direitos sociais voltados às regiões do país que mais precisam, com objetivo de levar o desenvolvimento econômico e universalizar os programas básicos de cidadania, através da integração das ações do Governo Federal e dos governos estaduais e municipais.

O PTC foi concebido como uma espécie de programa equivalente na área social ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), proposto pelo Governo Federal para a retomada do crescimento do país. Pretendia-se instituir uma agenda social composta por um conjunto de medidas voltadas para consolidar direitos e reduzir as desigualdades sociais. De forma complementar à orientação seguida pela SDT/MDA com Pronat, o PTC foi formulado com o propósito central de promover a integração das políticas públicas, notadamente as de assistência, seguridade social e transferência de renda com as políticas de apoio à produção, geração de trabalho e renda e de desenvolvimento regional executadas por 22 ministérios. O PTC se assentou em quatro diretrizes (planejamento e integração de políticas públicas, ampliação da participação social, busca da universalização de programas básicos de cidadania, inclusão produtiva das populações pobres dos territórios) e suas ações estruturadas em três eixos: i) apoio a atividades produtivas; ii) cidadania e direitos; iii) infraestrutura. Buscava-se, assim, ampliar os horizontes das políticas de combate à pobreza e de promoção do desenvolvimento rural (FRANÇA e SORIANO, 2010).

A política territorial, tanto na primeira versão (PRONAT) como na modalidade Territórios da Cidadania, apresenta objetivos, diretrizes, estratégias e eixos de ação e resultados a serem alcançados (com recursos estimados para aplicação por território) a curto, médio e longo prazos, estabelecidos nos planos territoriais de desenvolvimento sustentável elaborado para cada território. No período de 2004 (quando o Pronat de fato iniciou sua implementação, até 2015 (quando iniciou o desmonte dos instrumentos de políticas territoriais) foram apoiados pela política territorial 239 territórios rurais abrangendo 3.568 municípios, (64,3% do total do país) e um universo de mais de 76 milhões de habitantes[3].

[3] Extraído de apresentação feita pela SDT em encontro nacional dos Nedets, 13 de maio de 2014.

Bem mais recente, no período de 2013 a 2016, a SDT/MDA pôs em execução, no formato de piloto, um projeto em parceria com universidades que tinha como finalidade apoiar a constituição de Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (Nedets), os quais teriam a atribuição de estimular um processo de "Inclusão Produtiva e Gestão Social" nos territórios rurais. No que tange à gestão social, a ação destes Núcleos contemplaria o assessoramento dos colegiados territoriais em metodologia de planejamento buscando fortalecê-los por meio da oferta de instrumentos de política agrícolas que qualifiquem a organização e funcionamento das suas instâncias. No tocante à inclusão produtiva, o assessoramento dos Nedets seria focado, basicamente, em cinco instrumentos de política agrícola a serem desenvolvidas nos territórios: PROINF (Infraestrutura), Plano Safra e Microcrédito (Crédito), ATER (Assistência Técnica) e PAA/PNAE (mercados institucionais). Buscava-se assim com essa concepção estratégica operacional de inclusão social e produtiva fortalecer, através de assessoria ao público beneficiário da Política Territorial, o processo de construção de sua autonomia pela via da organização social, da viabilização da infraestrutura de produção e de agregação de valor e do acesso aos mercados.

Assim como o processo de constituição do campo da economia solidária no Brasil analisado por Silva e Oliveira (2011), o processo de constituição da discussão sobre desenvolvimento territorial também congregou uma diversidade de organizações e instituições que começa a dar seus primeiros passos ainda no final dos anos 80, onde uma série de atores-chave e experiências consolidavam-se no campo do desenvolvimento agrário, buscando repensar o papel do desenvolvimento no meiorural.

No caso das políticas territoriais, esse campo é composto basicamente pelas seguintes institucionalidades/órgãos colegiados(espaços de debates, negociação e decisão sobre as políticas de desenvolvimento rural) e comunidades de atores :Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), em âmbito nacional; Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural sustável (CEDRS), no nível dos estados; Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável(CMDRS), no nível municipal; e Colegiados Territoriais (CODETERs), no âmbitos dos territórios.

Em termos de comunidades de atores, atuavam nas políticas territoriais os movimentos sindical e social rural (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura- CONTAG e suas Federações e sindicatos afiliados, Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar – CONTRAF, suas federações e sindicatos, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST, Comissão Pastoral da Terra – CPT, dentre outros), as ONGs de assessoria aos territórios e suas redes, a exemplo da Articulação Semi-Árido - ASA, órgãos governamentais nas três esferas, universidades e acadêmicos, agentes financeiros, e, em alguns casos, Sebrae e Senar.

Podemos perceber que há uma diversidade de organizações, instâncias e atores compondo o que denominamos como o campo do "Desenvolvimento Territorial no Brasil", que em determinados momentos pautaram a dinâmica do desenvolvimento rural a partir da perspectiva territorial. No caso da presente pesquisa, as trajetórias dos entrevistados se mostraram fundamentais para entender essas aproximações. O item seguinte se debruça sobre isso.

AS TRAJETÓRIAS DEFININDO A CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS TERRITORIAIS

A política de desenvolvimento territorial rural no Brasil teve início com a formulação do PRONAT e se firmou com o lançamento do Programa Territórios da Cidadania, em 2008, conforme destacado no item anterior. Entretanto, como já sabido, destaca-se que antes do governo Lula havia um conjunto de iniciativas dos movimentos sociais e pesquisadores universitários no sentido de problematizar o modelo de desenvolvimento rural em curso no Brasil, constituindo-se em uma comunidade de política pública com foco no desenvolvimento rural. Esses atores refletem um padrão dos militantes brasileiros que têm engajamentos múltiplos (grupos religiosos, entidades sociais, movimentos, partidos, governos, fóruns institucionais etc).

As trajetórias dos entrevistados mostram as participações na gestão pública de governos de esquerda (especialmente nos governos do PT dos respectivos estados de origem dos entrevistados), militância em movimentos sociais (movimento estudantil, MST, CONTAG, FETRAF, entre outros) e nas pastorais da Igreja Católica. Essas várias formas de ativismo- mas também de uma inserção na gestão pública -contribuiu para a aproximação desses atores no campo do desenvolvimento rural. O compartilhamento de experiências que esses atores trazem consigo em suas trajetórias contribuiu significativamente para influenciar nos processos que deram origem à política de desenvolvimento territorial. Ou seja, percebe-se que as trajetórias múltiplas dos entrevistados e demais atores vão se cruzando em vários momentos e contribuem para o encontro e fortalecimento de uma comunidade de política pública que aproveita a janela de oportunidade (KINGDON, 2003) em 2003 para propor políticas públicas que contribuíssem efetivamente para a transformação do meio rural.

Destacamos que um ator pode atuar, em momentos distintos, em diferentes fóruns de produção de ideias desde que em concordância com as regras inerentes a cada um deles, tornando-se vetor e porta- voz de ideias, valores e representações acerca de como as políticas públicas devem ser operadas. Nierdele e Grisa (2013) citam como exemplo o caso de um agricultor, que também é dirigente sindical, que passa a atuar na esfera governamental. Quando isso ocorre, as ideias deste ator são reinterpretadas e podem fomentar projetos diferentes daqueles que originalmente defendiam.

O primeiro entrevistado (**E01**), é agrônomo, pela UFERSA em Mossoró, com especialização em Cooperativismo na Universidade Federal Rural de Pernambuco, mestre e doutorando em Ciências Sociais, na UFRN. Na época da graduação atuou no movimento estudantil e filiou-se ao Partidos dos Trabalhadores- PT. Sua experiência profissional teve inícioem uma ONG, a Associação de Apoio às Comunidades do Campo (AACC), no Rio Grande do Norte, trabalhando com desenvolvimento rural, com assentamentos de reforma agrária e comunidades rurais. Segundo ele,

> começando a estagiar na AACC eu tive a oportunidade inclusive de participar de um seminário que houve em Recife que era fruto do processo de construção dessa agenda,espécie de grito da seca que mobilizava os sindicatos e as federações ligadas a CONTAG, acho que isso foi em março, abril, de 1993(...)"

Depois o entrevistado teve uma experiência na gestão pública como gestor do INCRA no Rio Grande do Norte, na condição de superintendente regional, durante dois anos. De 2005 a 2013 esteve em Brasília, onde nos primeiros dois anos atuou na diretoria de obtenção de terras e meio-ambiente e depois, nos quatro anos seguintes, na diretoria de desenvolvimento de assentamento no INCRA. E no último período, cerca de um ano e meio, teve atuação mais direta no Ministério de Desenvolvimento Agrário-MDA, na Secretaria de Desenvolvimento Territorial-SDT, coordenando uma área de inclusão produtiva, no âmbito da secretaria.

Na sua trajetória de militância estudantil conheceu o entrevistado **E02** em Mossoró/RN. O entrevistado E02, natural de Santa Catarina, foi seminarista durante dois anos e depois foi para a Pastoral da Juventude, quando começa a se engajar politicamente, conforme sua fala: "Meu trabalho com a pastoral da juventude foi o que proporcionou, digamos assim, uma leitura mais política da realidade". Como morador de um pequeno município, teve uma relação muito próxima com a agricultura e aos 19 anos saiu para fazer faculdade, seguindo os passos do irmão mais velho que já estudava agronomia e atuava no movimento estudantil. Essa proximidade com o irmão fez com que ele engajasse também na militância.

> Eu tinha um irmão que já estava fazendo agronomia em Florianópolis. Então ele se engajou muito fortemente nesse período já na agronomia, já tendo contato com toda uma discussão que já estava sendo feita aí a nível nacional, dentro da academia, mas também junto às associações de engenheiros agrônomos fazendo uma crítica a todo ao modelo de desenvolvimento da agricultura né? Essa questão da luta pela reforma agrária e, ao mesmo tempo, uma crítica ao modelo e a base tecnológica ao modelo de produção e comercialização e etc. (...) isso tudo falando de meados dos anos oitenta. Bom, então quando eu fui para Florianópolis fazer curso de agronomia, eu já me engajo direto aí com o pessoal que já estava militando.

Em 1985, quando começaram as grandes ocupações de terra pelos movimentos sociais, o oeste de Santa Catarina foi um local em que várias lideranças começaram a participar desse processo e as relações entre estes movimentos de luta pela terra e movimento estudantil foram ficando próximas. Este fato teve um grande impacto na trajetória do entrevistado 02 que conta:

> oeste de Santa Catarina é um celeiro de boa parte das lideranças do movimento sem-terra a nível nacional. Eles também fizeram vários movimentos, várias ocupações no centro de Florianópolis. Então, houve ali um engajamento bastante forte do movimento estudantil com o movimento sem-terra, ajudando o movimento a entrar nas universidades, na sala de aula, ajudando o movimento a fazer as discussões sobre o que era a luta pela terra. A gente fazia estudos e criava materiais que pudessem demonstrar a distribuição injusta da terra trabalhando com o índice de GINI. Então a gente construiu um discurso em torno do qual a gente ia pra dentro das salas de todos os cursos das universidades.

Participando ativamente da coordenação da Federação dos Estudantes de Agronomia do Brasil- FEAB, em 1989 ele vai para o Congresso Nacional dos Estudantes de Agronomia do Brasil-CONEA, coordenando núcleos permanentes de discussão de algumas temáticas referentes à reforma agrária, pequena produção e agricultura alternativa. Ainda na graduação, o entrevistado foi trabalhar no Centro de Socioeconomia e Planejamento Agrícola - CEPA, em Santa Catarina, e depois na Secretaria de Agricultura deste estado, para trabalhar com o tema da reforma agrária. Após se formar, em 1991, continuou trabalhando com reforma agrária no estado de Santa Catarina e foi quando fez um curso de planejamento de áreas de assentamento, a partir de um convênio INCRA-PNUD, juntamente com técnicos provenientes de outros estados. Esse fato é importante, pois a constituição da rede começa a tomar maior corpo, já que outras pessoas que discutiam as mesmas temáticas começam a ter maior contato e começam participar de outros contextos e espaços para a difusão das ideias e práticas, conforme retrata o entrevistado:

> Então eu passei um mês em Recife, fazendo um curso para ser instrutor dos cursos de planejamento de gestão de áreas de assentamento (...). Eu sou convidado a fazer parte de uma equipe pra trabalhar com o banco do Nordeste- PNUD. Então aquela equipe que trabalhou no planejamento estratégico de gestão de áreas de assentamentos, com o fim daquele convênio com o INCRA, foi criado um novo convênio com o Banco do Nordeste-PNUD. E aí, em noventa e três eu venho morar em Recife.

A partir da sua vinda para o Nordeste, o entrevistado retoma alguns contatos com a militância estudantil da época da FEAB, que também estavam trabalhando com as mesmas questões, e que em 2003 são convidados a participarem do governo Lula.

> Então ali eu retomo, digamos assim, o contato com alguns companheiros de militância, né (...) reencontro **o E03** e toda uma turma aí que era da agronomia da época e a gente militou junto, eu retomo o contato e, estando sempre ali no estado. Uma turma que depois se engaja, vem aqui pro MDA ajudar também nas políticas depois de 2003.

O entrevistado E02 muda-se para Brasília, em 2003, a convite do então secretário de Desenvolvimento Territorial da época e do entrevistado E03, onde começa a trabalhar como consultor na SDT. "Em2003 eu venho pra Brasília como consultor do IICA, e não como gestor com cargo comissionado, e passo a apoiar a construção da política territorial naquele momento" (E02). O entrevistado ressalta o fato de ter ido para Brasília como consultor pela experiência da atuação de algumas lideranças que saíam da militância e iam para a gestão pública, abandonando o movimento.

> eu vim, me dispus a integrar a equipe desde que não fosse como cargo comissionado e sim como consultor. Isso, digamos assim, já era uma definição, um projeto de vida que eu tinha desde a época que eu estava em Chapecó, quando a primeira deputada estadual do PT de Santa Catarina me convidou pra vir a ser assessor dela e eu não me dispus assim porque (...) minha percepção é que as lideranças perdiam a sua identidade quando assumiam cargos de direção ou iam para o Governo. Elas eram presidentes de sindicatos, depois de serem presidentes de sindicatos não voltavam mais a serem agricultoras porque ou elas tinham que ir pro departamento rural da CUT, ou elas tinham que ir pra federação dos trabalhadores da agricultura, ou ela tinham que ser vereadoras ou alguma coisa que as jogasse pra cima (...).

Portanto, apesar do seu relacionamento de proximidade com o partido e com pessoas da gestão, sua inserção profissional no governo deveria se dar a partir de um contrato de consultoria,estabelecido com os entrevistados E03 e E04.

O entrevistado **E03**, assim como os outros dois, também tem a trajetória na militância estudantil, através da FEAB. A relação com o entrevistado E01 tem a ver com parentesco, já que os dois são primos, mas também pela participação no movimento estudantil (graduação em agronomia em Mossoró) e na vida profissional, quando também atua com E02 numa mesma organização. Todos os três com uma visão crítica sobre o modelo de desenvolvimento rural estimulado e implementado pelos governos naquele período. Na fala de E03 isso aparece claramente:

> Eu comecei a questionar o modelo de desenvolvimento que particularmente eu era preparado para estimular, então era um modelo agropecuário onde o povo era reserva de mão de obra para o grande "boom" que seria o agronegócio (...)foi o tempo da década de 90 que a gente começou a discutir a tal da agricultura alternativa(...)isso acabou me guiando, quando eu saí da universidade, pra uma trajetória que batia já com uma formação política que eu vinha tendo ao longo da minha vida.

O entrevistado também aponta para uma relação de proximidade com o partido dos Trabalhadores, os grupos da Igreja e o MST.

> A minha relação política, na época eu já tinha relação com PT né?E aí eu conheci o pessoal do serviço de assistência rural aqui da arquidiocese de Natal, e tinha vários amigos do tempo do grupo de jovens (...) Eu vivi naquela época (1985) junto com o MST a construção de uma política de assistência técnica, (...) as primeiras vezes que eu vivi na prática o conceito de uma gestão social, ou seja, oMST, que era um movimento, junto com o INCRA, que era governo, sentando e discutindo uma política pública de assistência técnica pro campo. (E03).

A relação com a Igreja e com o MST possibilitou a sua participação na coordenação do Programa Lumiar, criado em 1996, que buscava fornecer assistência técnica aos assentados. A partir dessa coordenação o entrevistado se aproxima da Federação dos Trabalhadores da Agricultura do RN-Fetarn, onde passa a desenvolver e a propor um desenvolvimento sustentável com um conceito mais amplo "que planejaria de forma mais amplas os vários temas de forma articulada, ligada, integrada" (E03).

O entrevistado **04**, sergipano, graduado em cooperativismo pela Universidade Federal da Paraíba nos anos 80 e nos anos 90 foi diretor da ASSOCENE -Associação de Orientação das Cooperativas do Nordeste, organização de apoio à agricultura familiar, desenvolvimento rural e que, segundo ele, "funcionava quase que como, digamos assim, um braço técnico dos movimentos sociais, isto é, na região nordeste, especialmente da CONTAG, mas também com relação muito forte com o MST". Foi secretário do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável -CONDRAF e em 2003 assume a gestão na Secretaria de Desenvolvimento Territorial-SDT.

O entrevistado **E05**, catarinense, militou nos anos 70 na Igreja progressista, na teologia da Libertação, depois foi liderança sindical nos anos 1980. Em 1989, ajuda a construir o PT e se torna o primeiro presidente, também foi um dos fundadores e articuladores nacionais do MST. "A partir de 1991, eu vim morar em Brasília para centralizar melhor a nível nacional, era um lugar onde facilitava o deslocamento e então começamos a organizar as cooperativas". Em 2007, começou um curso na faculdade em agroecologia. Atualmente é representante do MST, sendo uma das lideranças no contexto nacional, ou seja, militante do movimento desde a sua criação, além de reconhecido como sendo o braço direto de João Pedro Stédile. O entrevistado também tem uma relação pessoal forte com o Partido dos Trabalhadores, já que é casado com uma militante e ex dirigente do PT. Portanto, sua trajetória se cruza com as dos demais no momento de grandes discussões sobre os rumos da reforma agrária no país e a construção de um novo modelo de desenvolvimento.

No processo de discussão das políticas territoriais, segundo ele, o MST esteve presente desde o início nas conversas informais com diversos segmentos da sociedade, mas mais ativamente participando de espaços de diálogos, com maior centralidade dentro do Governo. "Nós participamos também porque esse debate transcorria em várias áreas, inclusive dentro do governo, estava dentro do MDA, estava no INCRA. Esse debate foi aprofundado bastante no CONDRAF, né?" (E05).

O entrevistado **E06,** cearense, agrônomo, foi extensionista da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará – EMATERCE (1981-1990).Também trabalhou como assessor e Educador Popular do Centro de Assessoria e Pesquisa – ESPLAR, na Temática de Agroecologia (1991 – 1993); consultor em Planejamento Estratégico Municipal no Projeto PRORRENDA GTZ (2000); coordenação técnica e pedagógica do projeto BANCO DO NORDESTE/PNUD – Desenvolvimento Local (1993 – 2000); consultor em Comércio Justo e Solidário pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA (2001-2002); e consultor em Desenvolvimento Rural Sustentável pelo Centro de Estudo do Trabalho e Assistência ao Trabalhador – CETRA (2003). Atualmente é assessor de políticas sociais da CONTAG, nas temáticas de: Educação do Campo, Proteção Infanto Juvenil e Saúde. Foi também conselheiro do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente- CONANDA, do Conselho Nacional de Saúde. e do Fórum Nacional de Educação. De 2004 a 2010 foi o articulador da Política de Desenvolvimento Territorial no estado do Ceará, passando, em 2011 e 2012à condição de consultor na SDT em Brasília, mais especificamente na assessoria aos colegiados territoriais.

Desse ponto de vista, infere-se que os integrantes dessa *policy community*, com trajetórias de inserção em movimentos sociais, partido político e diversas organizações construíram concepções que acabaram por influenciar a formulação da política de desenvolvimento de territórios rurais. Se retomarmos os fundamentos importantes que alicerçaram estas política, tais como desenvolvimento rural sustentável, democracia, participação social e cruzarmos com a perspectiva conceitual defendida e expressa pela Contag em seu projeto Alternativo de desenvolvimento rural Sustentável (PADRS), com os fundamentos adotados nas experiências conduzidas por muitas ONGs que atuam no assessoramento às áreas de reforma agrária e comunidades rurais, bem como com o conteúdo dos programas defendidos pelo PT para o desenvolvimento do rural brasileiro, constatar-se-á grande convergência de ideias e interesses.

A rede integrada pelas comunidades de políticas aqui tratada foi importante para a composição das equipes de governo, da SDT/MDA, bem como para a inspiração, formulação e execução de suas políticas. A afirmação feita por um de seus integrantes, em sua tese de doutorado sobre a política territorial rural, expressa bem isso:

> Todos poderiam ser considerados profissionais experientes nos seus respectivos campos, o que permitiu que os laços das respectivas redes de relacionamento profissional fossem mantidos favorecendo a manutenção das atividades que deveriam seguir e o início de outras novas (GUIMARÃES, 2013).

Essa rede foi fortalecida pela equipe da SDT. Uma das primeiras medidas por ela adotada tão logo instituída foi formalizar a constituição de uma rede nacional de colaboradores espalhada pelos diferentes estados que contou com a participação de técnicos que por razões diversas não compuseram a equipe central da Secretaria, mas que continuaram com ela interagindo.

Portanto, estes atores aportaram ao governo central suas visões de mundo e aprendizagens calcadas numa imagem de sociedade que pretendiam ver materializada, cujo Estado, nesse processo de transformação, desempenharia papel de destaque principalmente pelo viés das políticas públicas. É, portanto, em referência a estas imagens cognitivas, que estes atores, ao chegaram no governo, organizaram e articularam suas percepções acerca dos problemas vivenciados pelo segmento da agricultura familiar, confrontaram soluções e fizeram proposições de ações na perspectiva de serem institucionalizadas em instrumentos de políticas públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da lentes de dois modelos teórico-analíticos (Comunidades de políticas públicas e fóruns e arenas) analisamos a influência das ideias, crenças e representações de ativistas que integraram a comunidade política e que estiveram envolvidos na formulação da política territorial no Brasil. Todos os entrevistados para o propósito desta pesquisa apresentam trajetória bem parecidas: iniciaram suas militâncias nos movimentos estudantil ou social, atuaram em organizações da sociedade civil, militam ou militaram ou são simpatizantes de partidos políticos de esquerda e já cooperavam antes de irem para o governo. Aliás, é exatamente esta trajetória comum que os levou ao centro do governo nacional, na gestão iniciada em 2003.

A pesquisa evidenciou que as ideias, as crenças, as representações sociais desenvolvidas por estes atores ao longo de suas trajetórias profissionais e militantes tiveram forte influência nos contornos assumidos pelas políticas de desenvolvimento rural adotadas no Governo Lula.

Evocando a noção de referencial desenvolvida por Jobert e Muller (1987), que inspirou a formulação do modelo fóruns e arenas, poderemos inferir que a chegada de novos atores, com suas ideias, ao governo federal alterou a correlação de forças no âmbito do fórum das comunidades de políticas públicas (onde se institucionaliza as políticas públicas), promovendo uma mudança no referencial (ou paradigma) que orienta a ação governamental global, bem como nas políticas setoriais, que buscaram, num processo quase que automático, se ajustarem a esse novo referencial. No caso das políticas de desenvolvimento rural, a institucionalização da política de desenvolvimento com abordagem territorial (caracterizada anteriormente por um enfoque setorial) tornou-se a evidência mais nítida desse ajustamento.

Em sintonia com outros atores com trajetórias semelhantes e que também integraram o governo nas suas diversas áreas, os ativistas entrevistados nesse estudo contribuíram, assim, nesse duplo processo. Ao mesmo tempo em que buscaram, enquanto parte de uma comunidade de atores mais ampla que chegava ao governo, fazer valer suas ideias para alterar o papel do Estado brasileiro no desenvolvimento nacional, alimentadas pela imagem de sociedade que sempre acreditaram, também alteraram as políticas direcionadas ao segmento da agricultura familiar, que passaram assumir os fundamentos e os contornos do projeto de desenvolvimento rural que buscaram construir ao longo de suas trajetórias profissionais e militantes.

BIBLIOGRAIA

CAPELLA, Ana P. N; BRASIL, Felipe. Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. *Novos estudos CEBRAP*, 101, mar, pp. 57-70, 2015.

CORTES, Soraya V. Policy community defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social. *Sociologias,* 17, n.38, jan/abr, 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil. Série documentos institucionais, 01-2005a. Brasília: SDT, 2005a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais. Série documentos institucionais 02- 2005b. Brasília: SDT, 2005b.

_____. Programa Territórios da Cidadania. Brasília: MDA, 2008. Disponível em http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/ceazinepdf/3638408.pdf. Acesso em: 27 out.2015.

FOUILLEUX, Ève. Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. Estudos sociedade e agricultura, v.19, n.1, p.88-125, 2011.

_____. La politique agricolecommune et sesréformes: une politique à l'épreuve de laglobalisation. Paris: L'Harmattan, 2003.

_____. Entre production et institutionnalisationdesidées: laréforme de la politique agricolecommune. Revue française de science politique, v.50, n.2, p. 277-306, 2000.

FRANÇA, Galvao.; SORIANO, J. Territórios da Cidadania: inovação na trilha do Fome Zero. In: SILVA, J. G.; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G. (Orgs.). Fome Zero: a experiência brasileira. Brasília: MDA, 2010.
SILVA, Marcelo K; OLIVEIRA, Gerson. A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-Movimento – uma análise do movimento de Economia Solidária no Rio Grande do Sul. *Sociologias*, v.13, n.28, 2011.

JOBERT, Bruno.; MULLER, Pierre. *L'Etatenaction*. PressesUniversitaires de France, pp.238, 1987. Disponível em https://hal.archives-ouvertes.fr/halshs-00137940/document>. Acesso em 05. Dez. 2016.

GRISA, Catia. Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias. *Tese* (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade/UFRRJ, 2012.

GAUDIN, J_P. *L'action publique: sociologie et politique*. Paris: Presses de Sciences Po/Dalloz, 2004.

GUIMARÃES, A. D. M. Desenvolvimento rural: territórios e redes. *Tese* (Doutorado em Ciências Sociais) - UFRRJ. Rio de Janeiro, 2013.

JOBERT, Bruno.; Muller, Pierre. *L'Etaten action*. Presses Universitaires de France, pp.238, 1987. Disponível em https://hal.archives-ouvertes.fr/halshs-00137940/document>. Acesso em 05. Dez. 2016.

JOBERT, Bruno. Une approche dialectique des politiques publiques: l'heritage de l'Étaten action. Pôlesud, n. 21, p. 43-54, nov. 2004._____. Introduction: le retour du politique.

JOBERT, Bruno. Le tournant neoliberal en Europe: idées et recettes dans les pratiquesgouvernementales. Paris: L'Harmattan, 1994, p.9-20. MENY, Ives.; THOENIG, Jean-Claude. Las políticas públicas. Barcelona: Ariel, 1992. MULLER, Pierre.; SUREL Yves. A análise das políticas públicas. [traduzido por] Agemir Bavaresco, Alceu R. Ferraro. - Pelotas: Educat, 2002. 156p. Disponível em < http://www.abavaresco.com.br/images/stories/0203.pdf>. Acesso em 05. dez. 2016.

KINGDON, John W. *Agendas, aletrnatives and public policies*.New York, Longman, 2003.

MISCHE, Ann. De estudantes a cidadãos: redes de jovens e participação política. *Revista Brasileira de Educação,* n. 5-6, p. 134-150, 1997.

MOURA, Joana T. V de; MOREIRA, Ivaldo S. A abordagem territorial do desenvolvimento a partir da perspectiva relacional: uma proposta teórica preliminar. *REDES*- Rev. Des. Regional, Santa Cruz do Sul, v. 19, n. 1, p. 58 - 73, jan/abr, 2014.

MULLER, Pierre. Les politiques pbliques. 10 ed. Paris: PUF, 2008. Disponível em http://197.14.51.10:81/pmb/Que%20sais%20je/Politique/Les%20politiques%20publiques%20-%20Muller%20Pierre.pdf>. Acesso em 25. Jun. 2017.

_____. L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. In: *Revue française de science politique*, 50e année, n°2, 2000. pp. 189-208.

NIEDERLE, Paulo André.; GRISA, Catia. Ideias e valores: a análise da ação pública a partir das interfaces entre a abordagem cognitiva e a economia das convenções. *Revista Política & sociedade*, Florianópolis, v. 12, n. 23, 2013.

ORTEGA, Antônio Cesar. *Territórios deprimidos*: desafios para as políticas de desenvolvimento rural. SàoPaulo : Editora Alínea, 2008.

PALIER, Bruno.; SUREL, Yves. Les "trois I" et l'analyse de l'Étatenaction. Revuefrançaise de science politique, v. 55, n.1, p.07-32, 2005. Portal Nedets - Cadernos de Informações Territoriais. Disponível em < http://portaldosnedets.info/site/caderno-territorial>. Acesso em 05 de julho de 2016.

RHODES, R. A.W. Policy network analysis. In: Moran, M., Rein, M., e Goodin, R.E. (eds.). *The Oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

SABATIER, Paul A. Toward better theories of policy process. *Political Science and Politics*, vol. 24, n. 2, jun,1991, 147-156.

SCHENEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 6, nº 11, jan/jun, 2004.

SKOGSTAD, Grace. *Policy Networks and Policy Communities*: Conceptual Evolution and Governing Realities. Paper presented at the Annual Meeting of the Canadian Political Science Association. Workshop on "Canada's Contribution to Comparative Theorizing", occurred at Ontario. 2005. Disponível em : http:// www.cpsa-acsp.ca/papers-2005/ Skogstad.pdf. Acesso em :3.maio.2008.

SUREL, Yves. Approches cognitives In Laurie Boussaguet et al., Dictionnaire des politiques publiques, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Références », 2014 (4e éd.), p. 90-98.

MESMAS REGRAS, RESULTADOS DIFERENTES: FATORES QUE INFLUENCIAM A DECISÃO DO GASTO PÚBLICO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Maria Tereza Blanco Strohschoen (UFRGS)
Lidia Nicole dos Santos Ten Cate (UFRGS)

INTRODUÇÃO

O propósito do estudo consiste em analisar possíveis causas do desempenho distinto dos municípios brasileiros em relação a sua política orçamentária, no que se refere ao gasto social. A partir da ideia de "mesmas regras" suscita-se a discussão sobre como os entes federados, assentados na mesma constituinte federal, e, portanto, expostos as mesmas legislações de regulação dos gastos - a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000) - apresentam amplitude de realidades e desempenhos diferenciados em relação à execução orçamentária, o que se configura na ideia de "resultados diferentes" disposto no título. A partir do exposto, surge o questionamento direcionador, analisando, a partir disso, fatores com possível influência no comportamento fiscal, marcados por diferenças que se apresentam no conjunto de municípios brasileiros. Os fatores elencados são agrupados nos seguintes eixos: institucional, participativo e eleitoral. O período analisado abrange os gastos municipais em Saúde e Educação de 2006 a 2018, sendo essa linha temporal dividida em dois blocos: 2006 a 2014 e 2015 a 2018.

A análise da temática, no âmbito das dinâmicas institucionais dos municípios brasileiros, é justificada pelo entendimento dos municípios como entes federados, com autonomia administrativa e responsabilidade de implementar políticas sumariamente importantes, tais como educação infantil e atenção primária à saúde; no entanto, os estudos que se debruçam sobre a temática não focalizam a amplitude de realidades que se coloca no território brasileiro. Para além disso, os gastos públicos são fatores condicionantes da criação e manutenção de políticas públicas e são fenômenos que tem sido pouco relacionado às demais dimensões de políticas e às características dos respectivos entes. Dessa forma, o estudo busca compreender os condicionantes de seu comportamento, sem desconsiderar o contexto institucional, eleitoral e participativo.

Além da presente introdução, que contém de forma sucinta a problemática da pesquisa, o artigo está dividido da seguinte forma. No capítulo 2 é realizada a associação entre o debate acerca de gasto público e a literatura de Políticas Públicas, revisitando estudos sobre *Welfare State* e outros que buscam explicar a expansão dos gastos públicos, e identificando as lacunas que motivaram o desenvolvimento da pesquisa. Após, sob a ideia de "mesmas regras", a dinâmica orçamentária brasileira é contextualizada, seguida do recorte do gasto público no trabalho. No capítulo 3 é apresentada a metodologia do estudo, bem como os resultados encontrados, discutindo-os à luz da literatura. Por fim, os achados são debatidos em formato de considerações finais, buscando apresentar qual a contribuição do estudo para o campo de públicas.

GASTO PÚBLICO: EXPLICAÇÕES, DINÂMICAS E LACUNAS

O presente trabalho irá analisar o gasto público, especificamente o gasto social que materializa as políticas sociais existentes no país, com recorte para o gasto das funções de Saúde e Educação, baseado na definição de política social que:

> é entendida como a ação do Estado, gerida pelos governos, para atender às demandas e necessidades coletivas. Constitui um produto institucional que provê benefícios e serviços sociais, financiados pelo Estado e regulados administrativamente. Diferencia-se da política econômica por visar à coesão social e à melhoria das condições de vida de indivíduos e grupos; e divide-se em setores também classificados como sociais: saúde, educação, habitação, previdência, assistência social, emprego, dentro outros. [...] É por meio desses serviços que a política social presta atendimentos – que podem ser universais ou seletivos, dependendo do regime de bem-estar em vigência – nos seus diferentes setores e nos três níveis de governo (PEREIRA, 2016, p. 204).

Para Laswell (1936), políticas públicas são o Estado em ação. As ações do Estado, e, portanto, a implementação de políticas públicas, estão presentes em diversos setores, em maior e menor grau, variando a partir do tipo de *Welfare State* vigente em cada país. Elas dependem basicamente da alocação de recursos públicos por meio de gasto público; entretanto, conforme Przeworski (1995, p.67) em economias capitalistas o Estado "não pode comandar a alocação de recursos, uma vez que as decisões de alocação permanecem como prerrogativas privadas". Isto limita o poder de decisão dos Estados modernos à responsabilidade da política fiscal, materializadas na receita e despesa dos entes, ou seja, nas dimensões de arrecadação e gasto que somadas representam a execução orçamentária.

O crescimento dos gastos públicos foi marcado principalmente pela ascensão dos regimes de *Welfare State*, e a explicação de seu desenvolvimento em economias de capitalismo avançado foi dominada principalmente por duas abordagens: uma estruturalista e outra institucionalista (ESPING- ANDERSEN, 1991). A primeira, a partir da lógica da teoria dos sistemas, abarca explicações que o *Welfare State* seria uma condição para reprodução da sociedade e da economia, como uma resposta à industrialização que rompe com as instituições formais tradicionais, que também seria possibilitado pelo surgimento da burocracia moderna. Já a segunda conta com diversas variantes; uma delas explica que o desenvolvimento do *Welfare State* ocorre mais facilmente em economias pequenas e abertas, uma vez que essas são mais influenciáveis pelos mercados internacionais; outra afirma que quanto mais democracia maior a probabilidade de desenvolver *Welfare State,* dada a competição dos partidos pelo eleitor médio. O autor então desenvolve uma reconceituação do que é *Welfare State,* incorporando a ideia que para explicar a evolução e o futuro do fenômeno é necessário compreender como ocorrem as coalizões de classe, e não apenas as garantias e o montante de gasto social. A partir disso, categoriza três tipos de regimes: liberal, no qual predomina a assistência as camadas mais baixas da população, e não diminui a dependência em relação ao mercado; corporativista, conhecido por ser um modelo conservador, com a intervenção estatal ocorrendo apenas quando a capacidade da família de prover não é alcançada; por fim, social-democrata, que conta com os princípios do universalismo e da desmercadorização dos direitos sociais, buscando igualdade com os melhores padrões de qualidade.

Para além dos tipos de regime de *Welfare State,* o debate sobre o comportamento fiscal dos governos pode ser associado a outros elementos, dado que a variação do tamanho dos gastos públicos pode ser considerada um dos fenômenos mais marcantes das sociedades contemporâneas (REZENDE, 2016). Para compreender como e através de quais fatores e mecanismos causais ocorre a expansão dos gastos públicos, Rezende (2016) revisitou as principais teorias contemporâneas que buscam explicar esse acontecimento, separando-as em três grupos, a partir das respectivas hipóteses explicativas: mecanismos estruturais, mecanismos institucionais e fatores exógenos. No primeiro grupo, dos mecanismos estruturais, tem destaque: a Lei de Wagner, que indica que o incremento do gasto acontece como uma resposta à industrialização; a Teoria da Escolha Pública, na qual a burocracia age como maximizadora do orçamento ampliando os gastos; e a Teoria do Eleitor Mediano, em que o aumento dos gastos ocorre quando a renda do eleitor mediano for menor que a renda média dos eleitores.

Os mecanismos institucionais referem-se aos modelos de Ilusão Fiscal, que argumenta que o maior peso da tributação indireta permite incremento do gasto; a ideia de que a competição política afeta o perfil dos eleitos, suas motivações e estratégias, criando incentivos para que os legisladores adotem estratégias para elevar o gasto público até que os benefícios sejam compatíveis com os custos políticos, bem como que a expansão do *accontability* apresentando uma conexão positiva com a expansão do gasto, isto é, que a participação dos governos locais nas decisões públicas e no controle sobre políticas públicas podem resultar em incremento do gasto público; outro mecanismo causal desse grupo é a descentralização, a partir da noção que a maior fragmentação leva a pressões orçamentárias; também há o entendimento de trajetória de dependência, no qual a expansão de gastos públicos depende de um legado de escolhas e decisões passadas de incremento, dado os altos custos de reversão de política e os compromissos já assumidos; o entendimento que o tipo de sistema eleitoral interfere no comportamento fiscal também é apresentado, com sistemas proporcionais contando com a expansão dos gastos com transferências e sistemas majoritários pela via do gasto em bens públicos; por fim, ainda é apresentado o mecanismo explicativo dos pontos de veto, pontuando que a menor distância entre eles pode prover mudanças nos gastos públicos.

O terceiro grupo refere-se aos fatores exógenos, apresentando a desindustrialização como expansão de riscos e maior pressão da intervenção estatal; a globalização/abertura econômica como fator que exige maior intervenção do Estado para redução de riscos; e as mudanças demográficas, tais como o aumento da expectativa de vida, que acarreta em maior gasto previdenciário. A variedade de teorias e modelos analíticos para explicar a ação fiscal do Estado dá ênfase à problemática do presente trabalho: o desafio de pensar gasto público para os municípios brasileiros a partir do mesmo contexto constitucional, e, ao mesmo tempo, da heterogeneidade das realidades dos entes federados.

Outra clássica definição de políticas públicas é desenvolvida por Dye (1972). Para ele, políticas públicas envolvem *"what governments do,why they do it, and what difference it makes"* (DYE, 1972, p.1) e abarcam desde o conteúdo da política pública até a análise dos efeitos dos arranjos institucionais e das políticas para o sistema político e para a sociedade. Por isso, o autor argumenta que a análise de políticas envolve três eixos importantes: *environment, political system e public policy.* Essa perspectiva contribui para o debate sobre políticas públicas e gasto público, na medida em que demonstra que explicar a associação desses fenômenos (gasto social e políticas públicas) a partir de um único elemento – industrialização, eleitor mediano, burocracia, etc. – é insuficiente.

Assim, as duas concepções supracitadas contribuem para o entendimento da complexidade da análise de políticas, que exige a compreensão das ações do Estado não como um bloco único, mas como um fenômeno multifacetado, refletido e influenciado em e por múltiplas dimensões. Além disso, as diferentes realidades dos municípios brasileiros – de tempo de criação, de porte populacional, de disponibilidade de recursos, de localização geográfica, dentre outros – também requerem escopos mais sofisticados para compreensão dos processos institucionais que geram resultados para a população. Observando a variedade de fatores envolvidos, já enunciados por Dye, procurou-se revisitar literatura que pretende explicar as relações entre instituições políticas/gasto social/redistribuição: voto econômico (Downs, 1957), que relaciona a expansão do gasto à disputa por votos, onde na busca por maximização de apoio às margens de gasto podem ser ampliadas; *power resources theory* (Esping-Andersen, 1991), que propõe a ideia de que a distribuição do poder entre as classes principais é, de certa forma, responsável pelos sucessos e pelo fracasso de várias ideologias políticas e, portanto, da preferência por alocação de gasto público; modernização (Boix, 2015), que prevê forte associação entre estabilidade democrática e renda per capita, sendo o incremento do gasto público resultado de maior modernização; desempenho institucional (Rothstein, 2011), no qual o desempenho da organização burocrática influência nas habilidades do Estado de executar gastos públicos e, portanto, de implementar políticas.

Se para compreender a ação do Estado se faz importante o levantamento dos mecanismos causais sobre seu comportamento fiscal, também se mostra imprescindível contextualizar as regras do jogo *(polity)*, isto é, a dinâmica orçamentária que os municípios brasileiros devem seguir para execução do gasto público, entendendo que as mesmas condicionam o comportamento dos entes federados - aqui referidas na ideia de "mesmas regras" disposta no título. A Constituição Cidadã promulgada em 1988 conferiu autonomia política, administrativa e fiscal aos municípios brasileiros, que passaram a ser regidos por leis orgânicas próprias, com prerrogativas para implementar políticas públicas e não apenas executar de forma descentralizada políticas formuladas em nível federal. Além disso, a carta permitiu o incremento de receitas fiscais via cobrança de impostos próprios (o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN, Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis – ITBI e o Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU) e, a partir da constitucionalização de diversos direitos, a maior intervenção do Estado e vinculação de gastos públicos foi exigida.

Ainda no âmbito de políticas sociais, a Carta Constitucional traz avanços como a legitimação da erradicação da pobreza, ação que também faz parte dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU). Os ODS são uma agenda mundial discutida em algumas conferências, incluindo a Rio +20, e adotada durante a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento sustentável em 2015, sendo composta por dezessete objetivos e cento e sessenta e nove metas para 2030. Dado o envolvimento do Brasil nas discussões torna-se relevante entender a dimensão das propostas elencadas, dentre os objetivos as áreas de gasto aqui analisadas, saúde e educação, aparecem tanto em objetivos exclusivos, ODS 3: "Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades" e ODS 4: Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos. A estratégia de realização dos objetivos é de articulação e colaboração, sendo assim as áreas analisadas são importantes em outros objetivos que tratam do enfrentamento da desigualdade, erradicação da pobreza, gestão de água e saneamento. As metas dentro de cada um dos objetivos deverão fazer parte dos instrumentos de planejamento dos países signatários, no Brasil isso deverá se refletir no planejamento de todos os seus entes para a melhoria de indicadores gerais. A institucionalização da agenda social em um âmbito extranacional gera compromissos e pressões exógenas ao desenvolvimento dessas áreas; dessa forma, há um comprometimento em melhorar o cenário que gera impactos sobre as relações internacionais do país.

No que se refere à execução orçamentária, a Constituição prevê que os entes federados devem responder a um ciclo orçamentário, composto pelo Plano Plurianual – PPA, desenvolvido no primeiro ano de cada governo eleito para intermediar a plataforma política eleita e os orçamentos anuais; pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, que especifica as metas e prioridades contidas no PPA para o ano seguinte; e pela Lei Orçamentária Anual – LOA, que define as receitas e despesas, alocando os recursos orçamentários nos programas e ações (SPGG-RS; UERGS, 2017). A contabilidade fiscal permite classificar receita e despesas a partir de diferentes categorias, sendo a classificação funcional o maior nível de agregação, que divide o gasto público em 28 rubricas. As despesas podem ser tanto obrigatórias - aquelas que os entes são constitucionalmente obrigados a investir determinado percentual de gasto em alguma área - como discricionárias - sendo aquelas que os entes têm a livre escolha de alocação.

Considerando a literatura revisada e as instituições orçamentárias brasileiras expostas, projetam-se questionamentos como: em que medida partidos de esquerda obtiveram maior êxito na implementação de gastos públicos? Qual o papel da arrecadação própria e das transferências intergovernamentais neste cenário? Em que medida municípios mais urbanizados possuem maior alocação de gasto social? Há um padrão entre o tamanho e o tipo de economia do ente federado e vinculação de gasto por parte do Estado? Maior competitividade eleitoral em municípios aumenta os gastos públicos?

Visando maior compreensão frente às questões expostas utilizou-se a lógica de eixos, que tem por intuito segmentar diferentes esferas da ação estatal com adaptações que viabilizassem a análise. As variáveis explicativas serão divididas em três, dado que possuem dinâmicas próprias e apresentam potencial de influência sobre o gasto a partir da perspectiva de diferentes autores, materializadas nos seguintes eixos: institucional, participativo e eleitoral. O primeiro eixo considera o componente institucional da administração direta municipal; em específico, é analisada a proporção de profissionais estatutários com nível de escolaridade superior e pós-graduação como fator capaz de incidir sob a execução orçamentária uma vez que a capacitação agrega qualidade ao desempenho institucional. O segundo eixo é composto pelo funcionamento da participação social, neste ínterim serão utilizadas as atividades dos Conselhos Municipais de Saúde (CMS) e Conselhos Municipais de Educação (CME) para mensurar o potencial de influência sobre os gastos; considerando que órgãos de participação social estruturados ao longo do tempo e com números de reuniões expressivos tendem a se colocar de forma mais articulada diante das gestões, e, por conseguinte, aumentar a probabilidade de interferência na execução orçamentária. Já o terceiro se estabelece na dinâmica partidária e da disputa por cargos executivos no município, e considera fatores das eleições municipais que envolvam permanência partidária entre eleições e o percentual de votos obtidos ao ganhar a eleição. Ambos são indicativos da competitividade eleitoral e de acordo com Downs (1999) influenciam a dinâmica de gasto uma vez que na disputa por votos, onde se busca maximização do apoio político, podem se ampliar os recursos empregados.

METODOLOGIA E RESULTADOS

O tema da pesquisa são gastos públicos, destacando-se como objeto de pesquisa o gasto social liquidado em Saúde e Educação dos municípios brasileiros. Dessa maneira, a questão de pesquisa a ser investigada é quais fatores explicam o gasto público nos municípios brasileiros. Apesar do progresso em relação aos arranjos de governança e a análise comparada do funcionamento do ente municipal, pouco de fato se sabe sobre os fatores que condicionam os desempenhos dos governos municipais no Brasil (CAVALCANTE, 2013). Para dar conta dos múltiplos fatores brevemente enunciados associados à ação do Estado foi desenvolvido um banco de dados com informações políticas, demográficas, fiscais e socioeconômicas dos mais de 5,5 municípios brasileiros, disponibilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, via pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC e pelos resultados censitários, pela Secretaria do Tesouro Nacional, através da publicação Finanças do Brasil – FINBRA. O tipo de pesquisa é quase-experimental, uma vez que examina relações de causa e efeito, na qual são consideradas situações dadas naturalmente. Adota-se uma abordagem quantitativa, com uso de estatística descritiva e inferencial por meio do software *Statistical Package for the Social Sciences* (SPPS), utilizando os municípios brasileiros como unidade de análise.

A hipótese formulada considera a existência de uma relação direta entre a expansão dos gastos públicos municipais e o desenvolvimento dos eixos analisados. Por isso, são consideradas variáveis que permitam analisar os graus de influência de cada um dos eixos, e que, congregadas permitem um panorama geral dos fatores que influenciam a vinculação de gasto público no nível municipal. Os dados coletados foram divididos a partir dos três eixos de análise do presente estudo, elencados com base nas teorias revisadas, conforme pode ser conferido no quadro abaixo.[1]

[1] Partidos considerados de esquerda na variável: PDT, PSB, PT e PCdoB.

Quadro 1 – Variáveis independentes			
Eixo	Variável	Anos	Fonte
Institucional	% de estatutários com nível superior e pós-graduação em relação ao total de funcionários da administração direta	2005; 2014	MUNIC (IBGE)
Participativo	Existência - CMS	Valores válidos para o período anterior de 2014 (ano de publicação)	MUNIC (IBGE)
	Existência – CME		
	Tempo de atuação – CMS		
	Tempo de atuação – CME		
	Número de reuniões nos últimos 12 meses - CMS		
	Número de reuniões nos últimos 12 meses - CME		
Eleitoral	Partido de esquerda[1] ganhou a eleição	2000; 2004; 2008; 2012	TSE
	% dos votos válidos do prefeito eleito		
	Continuidade partidária (a partir de 2004)		
Controle	População	2010	Censo (IBGE)
	Índice de Gini	2010	Censo (IBGE)
	"Idade" do município	-	MUNIC (IBGE)

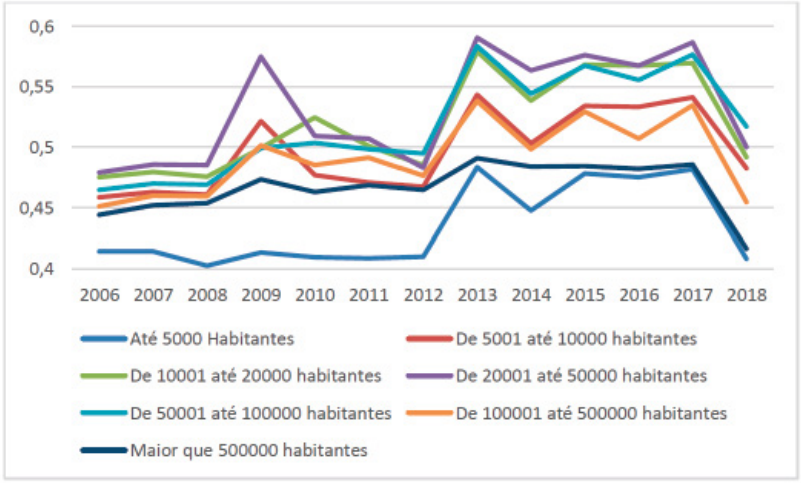
Fonte: elaboração das autoras.

Acerca do período de tempo utilizado no estudo para a variável dependente, são investigados gastos em dois blocos distintos: de 2006 a 2014 (bloco 1), e de 2015 a 2018 (bloco 2) – optou-se por dividir o período temporal em dois em razão da crise econômica vivenciada no país a partir de 2015, dado que um pior desempenho econômico diminui o incremento de arrecadação e, portanto, a disponibilidade de recursos a serem executados como gasto público.

Inicialmente é necessário que se avalie o comportamento dos gastos. Para tanto, o Gráfico 1 apresenta as médias das proporções de gastos nas funções Saúde e Educação no período analisado e desagregado pela escala populacional dos municípios.

Gráfico 1- Médias da proporção de gastos em Saúde e Educação 2006-2018 pela escala populacional dos municípios

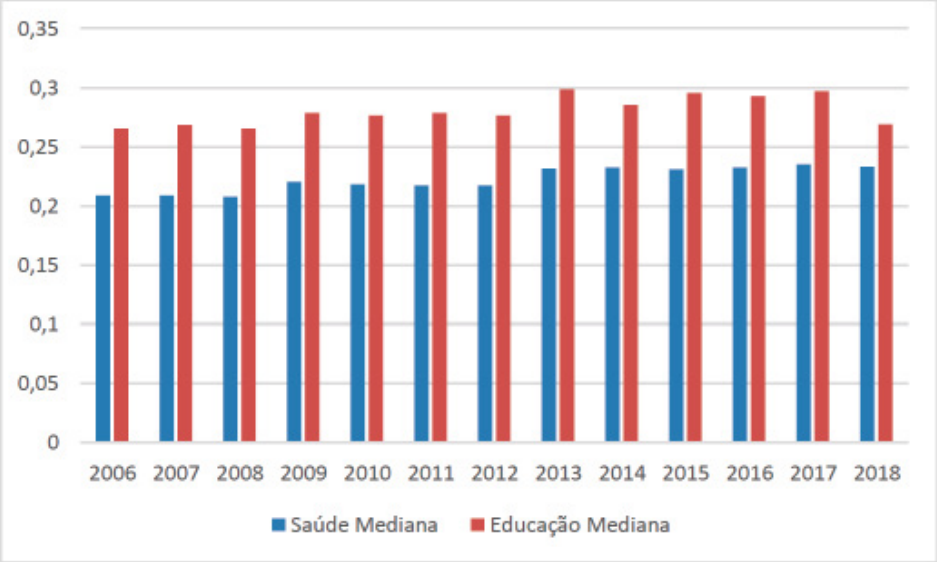
Fonte: elaboração das autoras.



Nele, pode-se verificar que os gastos não apresentam variação fora da faixa de 40% a 60% proporção do orçamento liquidado. Ainda, é possível observar que dentro do intervalo de pequena variação, os municípios com maior proporção de gastos são, em média, aqueles com população entre 10000 e 50000 mil habitantes; já os municípios localizados nos extremos de menor e maior população são aqueles com menores proporções do orçamento empregadas no gasto das funções analisadas. No que se refere aos blocos temporais de 2006 a 2014, o que chama atenção é que, em média, houve aumento em todas as faixas até 2012 onde todas apresentam valores mais baixos, e uma recuperação geral em 2013. Já no segundo bloco, 2015 a 2018, o que chama atenção é uma diminuição em todas as faixas no ano de 2018.

O Gráfico 2 apresenta as medianas de proporções para cada ano e função analisados no escopo do trabalho.

Gráfico 2- Medianas da proporção de Gastos em Saúde e Educação 2006-2018



Fonte: elaboração das autoras.

Fica nítido neste gráfico que a variação não apresenta grandes discrepâncias e se mantêm com pequenas variações. Outro ponto visível é que a proporção de gasto com saúde é consideravelmente maior do que a despendida com educação, o que é contra intuitivo quando pensarmos os percentuais obrigatórios de gasto nessas funções, 25% para Educação e 15% para Saúde[2].

Em conjunto com as análises expostas nos gráficos anteriores foram realizadas medidas descritivas das variáveis. Além de proporcionar maior compreensão dos dados mensurados, essa etapa teve como objetivo demonstrar a distribuição dos gastos ao longo do tempo, de forma a viabilizar o uso das variáveis nos modelos de regressão que serão explicitados na sequência. A partir da metodologia exposta, foram rodados dois testes estatísticos diferentes para cada bloco de tempo analisado, buscando aferir da melhor forma possível a influência dos eixos institucional, participativo e eleitoral no gasto social. A variável dependente[3] da regressão linear foi a proporção dos gastos em Saúde e Educação do total de gastos liquidados, e da regressão logística[4] a mesma proporção recodificada em valores abaixo e acima da mediana. Primeiramente, os resultados serão apresentados comparando cada período temporal com ele mesmo, apontando a diferença da técnica utilizada; após, os blocos são comparados entre si.

O Quadro 2 sistematiza os resultados para o período de 2006 a 2014, apenas com as variáveis que foram significativas no modelo. É possível verificar que ambos os modelos têm um poder explicativo moderado para as Ciências Sociais (entre 15% e 18%), com a maioria das variáveis apresentando comportamento inverso ao aumento dos gastos sociais selecionados.

2 Isso pode ter acontecido dado que as medidas não consideram a folha de pagamento.

3 Método de cálculo da variável dependente da regressão linear: primeiro, efetuou-se a soma de todos os gastos em saúde e educação para o período específico (2006-2014 ou 2015-2018); após, dividiu-se esse valor pela soma dos gastos totais liquidados do mesmo período, para, então, multiplicar por 100 para obter o resultado em termos percentuais.

4 Método de cálculo da variável dependente da regressão logística: a partir da variável dependente da regressão linear explicada na nota acima, foram obtidas as medidas descritivas da variável, dentre elas a mediana. A partir do valor da mediana, recodificou-se a variável, sendo 1 para os valores acima da mediana, isto é, os municípios com proporção de gasto em Saúde e Educação altos, e 0 para os valores abaixo da mediana, representando os entes com menores proporção de gasto em Saúde e Educação. Efetuou-se o mesmo cálculo para os dois períodos temporais.

5 Não significativas na regressão linear (bloco 1): partido de esquerda ganhou a eleição (2000, 2004), % dos votos válidos do prefeito eleito em 2000, tempo de atuação do CMS, existência do CMS, número de reuniões nos últimos 12 meses do CME.

6 Não significativas na regressão logística (bloco 1): partido de esquerda ganhou a eleição (2000, 2004) continuidade partidária em 2004, % dos votos válidos do prefeito eleito em 2000, tempo de atuação do CMS, existência do CMS, número de reuniões nos últimos 12 meses do CMS, existência do CME, população.

Quadro 2 – Resultados das regressões linear e logística para o bloco 1 (2006-2014)					
		Regressão linear[5] ($R^2 = 0,176$)		Regressão logística[6] (Nagelkerke R Square = 0,157)	
Eixo	Variável	Beta	Sig.	Exp (B)	Sig.
Institucional	% de estatutários com nível superior e pós-graduação em relação ao total de funcionários da administração direta	-,152	,000	,777	,000
Participativo	Tempo de atuação – CME	-,170	,000	,955	,000
	Número de reuniões nos últimos 12 meses – CMS	-,088	,000	,974	,002
Eleitoral	% dos votos válidos do prefeito eleito (2004)	-,055	,001	,991	,012
	Continuidade partidária (2004)	-,034	,041	-	-
Controle	População	-,055	,002	-	-
	Índice de Gini	,280	,000	2,937	,000
	"Idade" do município	,134	,000	1,010	,000

Fonte: elaboração das autoras.

Em relação ao eixo institucional, na regressão linear vemos que para cada unidade de desvio padrão que cresce o percentual de estatutário com nível superior, a proporção de gasto social decresce, em média, 0,152 unidades. Já na logística, para cada percentual que cresce a proporção de estatutários com nível superior, a chance de o município apresentar gasto social acima da mediana decresce em média 22,3%.

Para o eixo participativo, a partir da regressão linear vemos que para cada unidade de desvio padrão que cresce o tempo de atuação do CME e o número de reunião do CMS nos últimos 12 meses, a proporção de gasto social decresce, em média e respectivamente, 0,170 e 0,088 unidades. Já na logística, para cada ano de atuação a mais do CME, a chance de o município apresentar gasto social acima da mediana decresce em média 4,5%; e para cada reunião do CME a mais nos últimos 12 meses, a chance de o município apresentar gasto social acima da mediana decresce em média 2,6%.

Acerca do eixo eleitoral, a regressão linear nos mostra que para cada unidade de desvio padrão que cresce o % de votos válidos do prefeito eleito no ano de 2004, a proporção do gasto social decresce, em média, 0,055 unidades; municípios em que houve continuidade partidária em 2004 apresentaram, em média, decréscimo de 0,034 unidades na proporção de gasto social. Com a regressão logística o comportamento se repete na variável dos votos válidos: para cada % de votos válidos do prefeito eleito no ano de 2004 maior, a chance de o município apresentar gasto social acima da mediana decresce, em média, 0,9%.

Todos os resultados foram restritos por variáveis de controle. Para cada unidade de desvio padrão que cresce a população, o gasto social decresce, em média, 0,055 unidades; para cada crescimento de unidade de desvio padrão do Índice de Gini e da "idade" do município, o gasto social cresce, em média e respectivamente, 0,280 e 0,134 unidades. Ainda, o Índice de Gini eleva em 2 vezes a chance de um município ter gasto social acima da mediana e a "idade" eleva em 1 vez - resultado que vai ao encontro da ideia de dependência de trajetória.

O Quadro 3 sistematiza os resultados para o período de 2015 a 2018, apenas com as variáveis que foram significativas no modelo. Novamente os modelos apresentaram poder explicativo moderado, entre 15% e 19%. De maneira geral, o comportamento das variáveis no período temporal de 2006-2014 se repetiu, com a diferença que outras variáveis se tornaram significativas para o modelo, especialmente do eixo eleitoral.

Quadro 3 – Resultados das regressões linear e logística para o bloco 2 (2015-2018)					
		Regressão linear[7]		Regressão logística[8]	
		($R^2 = 0,185$)		(Nagelkerke R Square = 0,158)	
Eixo	Variável	Beta	Sig.	Exp (B)	Sig.
Institucional	% de estatutários com nível superior e pós-graduação em relação ao total de funcionários da administração direta (2005)	-,168	,000	,737	,000
Participativo	Tempo de atuação – CME	-,143	,000	,971	,000
Eleitoral	Partido de esquerda ganhou a eleição (2000)	-,055	,003	-	-
	Partido de esquerda ganhou a eleição (2004)	-,058	,003	-	-
	Partido de esquerda ganhou a eleição (2008)	,042	,033	-	-
	Partido de esquerda ganhou a eleição (2012)	,043	,021	1,308	,006
	% dos votos válidos do prefeito eleito (2004)	-,037	,048	-	-
	% dos votos válidos do prefeito eleito (2012)	-,039	,032	-	-
	Continuidade partidária (2004)	-,050	,006	-	-
	Continuidade partidária (2008)	-,071	,000	,775	,007
	Continuidade partidária (2012)	-,076	,000	,710	,000
Controle	População	-,066	,000	1,000	,003
	Índice de Gini	,243	,000	2,373	,000
	"Idade" do município	,108	,000	1,011	,000

Fonte: elaboração das autoras.

No tocante ao eixo institucional, infere-se a partir da regressão linear que para cada unidade de desvio padrão que cresce o percentual de estatutário com nível superior, a proporção de gasto social decresce, em média, 0,168 unidades. Já na logística, para cada percentual que cresce a proporção de estatutários com nível superior, a chance de o município apresentar gasto social acima da mediana decresce em média 26,3%.

A respeito do eixo participativo, é possível analisar da regressão linear que para cada unidade de desvio padrão que cresce o tempo de atuação do CME, a proporção de gasto social decresce, em média e respectivamente, 0,143 unidades. A interpretação da regressão logística nos mostra um padrão parecido: para cada ano de atuação a mais do CME, a chance de o município apresentar gasto social acima da mediana decresce em média 2,9%.

[7] Não significativas na regressão linear (bloco 2): % de estatuários (2014), % dos votos válidos do prefeito eleito (2000, 2008), número de reuniões nos últimos 12 meses do CMS, tempo de atuação do CMS, número de reuniões nos últimos 12 meses do CME.

[8] Não significativas na regressão logística (bloco 2): % de estatuários (2014), partido de esquerda ganhou a eleição (2000, 2004, 2008), continuidade partidária (2004), % dos votos válidos do prefeito eleito em (2000, 2004, 2008, 2012). As variáveis de existência dos conselhos foram retiradas do modelo pelosoftware.

Quanto à regressão linear no eixo eleitoral, ela mostra que partidos de esquerda em 2000 e 2004 apresentam um decréscimo médio de 0,055 e 0,058 unidades (respectivamente) na proporção de gastos sociais do que municípios em que prefeitos dos demais partidos foram eleitos; para cada unidade de desvio padrão que cresce o % de votos válidos do prefeito em 2004 e 2012, a proporção de gasto social decresce, em média e respectivamente, 0,037 e 0,039 unidades; municípios em que houve continuidade partidária em 2004, 2008 e 2012 apresentaram, em média e respectivamente, decréscimo de 0,050; 0,071; 0,076 unidades. Na regressão logística, partido de esquerda vencer a eleição em 2012 elevou em 1 vez a chance de um município apresentar gasto social acima da mediana; a chance de um município que teve continuidade partidária em 2008 ter gasto social acima da mediana decresce, em média, 22,5% em relação aos municípios que não tiveram; já a chance de um município que teve continuidade partidária em 2012 ter gasto social acima da mediana decresce, em média, 29% em relação aos municípios que não tiveram.

Novamente, todos os resultados foram restritos por variáveis de controle. Para cada unidade de desvio padrão que cresce a população, o gasto social decresce, em média, 0,066 unidades; para cada crescimento de unidade de desvio padrão do Índice de Gini e da "idade" do município, o gasto social cresce, em média e respectivamente, 0,243 e 0,108 unidades. Ainda, o Índice de Gini eleva em 2 vezes a chance de um município ter gasto social acima da mediana e a população e a "idade" do município elevam em 1 vez – com a população apresentando comportamento diferente no gasto social em cada tipo de regressão.

Em suma, o comportamento do eixo institucional foi o que menos sofreu alteração entre os períodos temporais, apresentando relação negativa com o incremento do gasto social. Acerca do eixo participativo, esse sofreu alteração moderada entre os blocos temporais, com alterações específicas na variável de número de reuniões do CMS que perdeu a significância; ademais, a variável de tempo de atuação do CME não exibiu grandes alterações de valores - como visto esse eixo também ostentou padrão diferente do inicialmente previsto. No que se refere ao eixo eleitoral, esse foi o que apresentou mais transformações quando comparado aos outros blocos, e não só pelo fato de que mais variáveis foram incorporadas aos modelos para contemplar as eleições seguintes, mas porque as variáveis de ideologia partidária passaram a ter significância no bloco 2 (2015-2018). Para duas eleições representaram o esperado na hipótese inicial: um partido de esquerda ganhar a eleição, em 2008 e 2012, influenciou a maior execução de gasto social. Considerando que esse fenômeno ocorre somente no bloco de gastos pós-crise econômica, ou seja, em tempos maior escassez de recursos, sugere-se que a ideologia seja determinante na decisão de alocação de recursos para áreas sociais, ainda que se faça necessário analisar conjunturalmente outros fatores que levem essa característica a se tornar significativa no período. Ainda acerca do eixo eleitoral, talvez o menor % de votos válidos e, portanto, maior competição eleitoral possa refletir em uma maior disputa orçamentária entre rubricas que não foram consideradas neste modelo; por fim, no que se refere à continuidade partidária, pode-se apontar para a descontinuidade de políticas oriunda da troca de governos.

À luz da literatura, o último eixo corrobora parcialmente o estudo que analisa gastos com Saúde e Educação em países da América Latina em governos de esquerda, desenvolvido por Sátyro (2019). Neste ínterim, a autora pontua forte heterogeneidade entre os governos, implicando que somente a ideologia não seria fator explicativo suficiente para o comportamento diferenciado, e que nem sempre os governos de esquerda tiveram comportamento de expansão dos gastos em relação a seus antecessores com ideologia distinta. Do mesmo modo, o presente trabalho mostra que a ideologia não é condição suficiente para compreender o desempenho fiscal, considerando o percentual explicativo que os modelos estatísticos apresentaram, entretanto, o que se destacou com efeito positivo no incremento do gasto foi justamente a variável de ideologia partidária, mesmo que em dois anos específicos, ambos pós crise econômica.

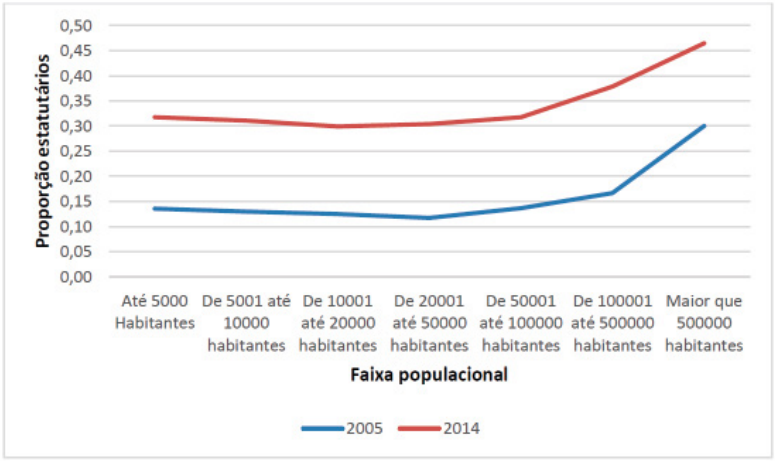
Além dos fatores alocados nos eixos, os controles utilizados apresentam informações relevantes para qualificar as análises. O Índice de Gini, ao apresentar potencial de aumento expressivo no gasto em ambos os blocos temporais, indica que maior desigualdade de renda faz diferença na execução dos gastos; o resultado pode ser interpretado de forma lógica: municípios com maior desigualdade necessitam de maior gasto em Saúde e Educação – áreas que podem ser consideradas redistributivas na Tipologia de Lowi (2009) – para modificar o status quo e buscarem conformidade quanto aos ODS. Outra variável incluída nos controles que mostrou potencial explicativo nos dois períodos foi a idade do município, reforçando a ideia de dependência de trajetória, que municípios com um percurso de incremento do gasto tendem a repetir esse comportamento no tempo. Seria apenas o fato de um município ser mais antigo significativo para que ele possua tendência de incremento de gasto?

Para tanto, a correlação de Spearman entre os gastos em Saúde, Educação e o total liquidado do primeiro (2006) e do último ano analisado (2018) nos mostra se existe padrão temporal prévio de execução do gasto nos municípios brasileiros (gasto incremental) ou se há margem de liberdade de escolha na execução do gasto. Todas as correlações explicitadas foram significativas[9] e são consideradas muito altas (acima de 0,9): o resultado entre os gastos em Saúde de 2006 e de 2018 foi de 0,930; já entre os gastos em Educação de 2006 e de 2018 foi de 0,950; e, por fim, entre o total de gastos liquidados de 2006 e 2018 foi de 0,965. De modo geral, corrobora-se com o que já havia sido indicado de forma indireta pela variável da idade do município, isto é, a ideia de que os gastos aqui analisados possuem comportamento incremental ao longo do tempo.

[9] Ao nível 0.01.

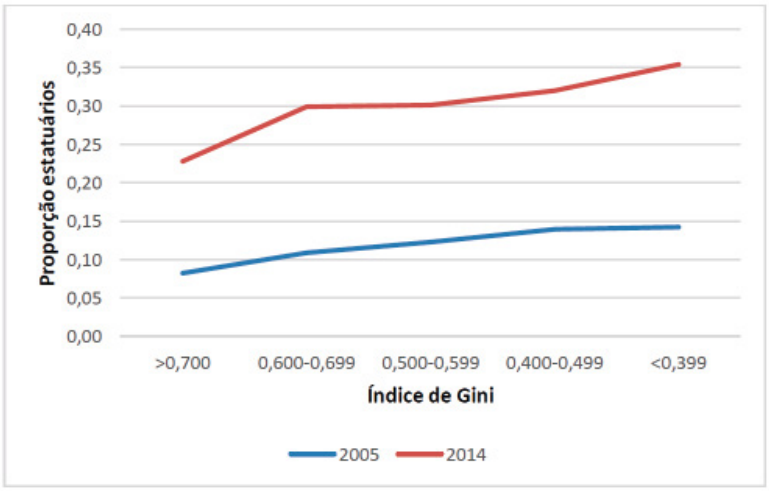
Por fim, a partir dos resultados já apresentados do eixo institucional e na busca por hipóteses mais detalhadas que expliquem a relação negativa entre gasto e % de estatuários com nível superior, foram realizadas análises descritivas para compreender a distribuição dos estatutários com nível superior, desagregando-a por faixa populacional e Índice de Gini. O resultado é apresentado nos Gráficos 3 e 4.

Gráfico 3 - Média da proporção de estatutários na administração direta com formação superior por faixa populacional em 2000



Fonte: elaboração das autoras.

Gráfico 4 - Média da proporção de estatutários na administração direta com formação superior por faixa do Índice de Gini em 2000



Fonte: elaboração das autoras.

Em ambos os gráficos é visível o aumento na proporção comparando-se os dois períodos, indicando a profissionalização da burocracia nos municípios brasileiros. No que se refere à população (Gráfico 3), a proporção é maior em municípios com contingente populacional maior e segue esse tendência em ambos os períodos. Em específico no Gráfico 4, menor proporção de estatutários em municípios com mais desigualdade (maior Índice de Gini), em ambos períodos, e maior proporção de uma burocracia qualificada em municípios com menor Índice de Gini e, portanto, menor desigualdade, em 2005 e 2014.

Nas análises de regressão, em ambos os blocos identificou-se uma relação de diminuição das proporções de gastos com o aumento da proporção de burocracia capacitada, pode- se somar a essa análise os dados trazidos pelos dois gráficos acima, nos quais os municípios que apresentam maiores proporções de estatutário com qualificação superior/pós são aqueles com contingente populacional maior e com índices de Gini mais baixos. Há necessidade de considerar os achados no Gráfico 1 que apontam para menores proporções de gastos, em média, em municípios com contingente populacional superior a quinhentos mil ou inferior a cinco mil habitantes. Dessa forma, os municípios com população pequena mostram baixas proporções de gastos, ainda que apresentem proporções mais baixas de estatutários qualificados em relação ao extremo oposto; sendo assim é preciso avaliar o contexto de inserção dessa burocracia em municípios de pequeno porte populacional, no que se refere a proximidade desses atores com a população e o status de funcionário público (que são maiores em cidades com menos habitantes) e podem levar a comportamentos diferentes do que em municípios identificados em faixas populacionais maiores onde essas questões não são tão relevantes. Portanto, considerando essas diferenças ao conjugar os dados, não se pode inferir que apenas a qualificação da burocracia atua como fator de diminuição na proporção do gasto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho exposto teve como ponto norteador "mesmas regras, resultados diferentes" e, a partir das instituições brasileiras que regem e buscam uniformizar a política orçamentária, buscou-se analisar os fatores com potencial explicativo para a amplitude de realidades que se projetam no conjunto de municípios. Reitera-se que o trabalho teve como escopo apenas duas das vinte e oito rubricas da classificação funcional do gasto público, o que se configura como fator relevante para ponderar os achados expostos, uma vez que podem ser obtidos resultados diferentes em análises com a mesma metodologia empregada, mas utilizando outras funções de gasto. Isso ocorre porque as áreas de gasto possuem dinâmicas próprias, com influência de atores diversos, sensibilidade diferenciada aos eixos analisados e outros aspectos que devem ser considerados ao projetar os resultados na realidade brasileira.

Em resumo, os resultados mostram que o eixo institucional, ao contrário da hipótese sugerida inicialmente, representa diminuição de gasto nas funções analisadas, com uma pequena variação do impacto entre os blocos temporais. No eixo participativo os achados mostram que as variáveis em sua maioria não foram significativas e a que foi não acolhe a hipótese, indicando que uma atividade mais longa do CME diminui o gasto. Por fim, o eixo eleitoral apresenta o comportamento mais discrepante entre os dois blocos, neste âmbito a hipótese foi parcialmente acolhida no que se refere à ideologia partidária nas eleições de 2008 e 2012, tópico em que partidos de esquerda apresentam maior gasto.

A partir do exposto, infere-se que um dos pontos que gera conclusões mais relevantes está localizado no eixo eleitoral. Considerando que a divisão de marcos temporais foi feita para mensurar a diferença entre contexto pré e pós crise econômica de 2015 e que os resultados mostram que neste período as variáveis ideológicas de partidos foram significativas, surgem outras agendas de estudo para aprofundar a conclusão inicial de que em períodos de maior escassez de recursos a ideologia do partido que lidera o executivo municipal tem impacto sobre execução do gasto social. Em futuros modelos poderão ser adicionadas variáveis sobre alinhamento partidário com governos federal e estadual e coalizões governamentais, dentre outras que busquem, de forma mais detalhada, compreender a influência demonstrada no estudo.

Em relação aos demais eixos, no institucional destaca-se a possibilidade de reprodução da metodologia com inclusão de outros níveis de capacitação e arranjos de secretarias/órgãos existentes, além de ser possível o detalhamento do achado considerando desagregar os municípios por PIB per capita e ideologia partidária, a fim de verificar se a distribuição destes fatores afetará o comportamento encontrado. Já no eixo participativo é necessário que se avaliem as variáveis utilizadas e se repense a maneira de mensurar a participação criticamente, uma vez que o número de reuniões realizadas e a idade do conselho não apresentaram grande significância; alternativa possível é incorporar o caráter do conselho (deliberativo, consultivo, etc.) e os instrumentos de gestão e planejamento das políticas que devem ser aprovados pelos conselhos, tais como os planos municipais.

A partir dos resultados apresentados e das possibilidades de incremento de outras variáveis nos modelos, surgem questões para reflexão em trabalhos futuros. Será que o desempenho oposto do esperado no eixo institucional é resultado de uma burocracia mais racional, que diminui o incremento de gastos ineficientes ao longo do tempo, resultando em menores proporções de gasto? Ou, contrariamente, em que medida o resultado apresentado acerca da burocracia pode ser interpretado como reflexo de conflitos redistributivos nos municípios brasileiros, no tocante ao perfil dos burocratas que estariam agindo para maximizar suas preferências? Ou, ainda, poderia configurar como fruto da clareza de responsabilidade predominante em municípios de pequeno porte? Quanto ao eixo participativo, será que o maior tempo de atuação do conselho representa maior fiscalização da utilização dos recursos públicos e, portanto, diminuição no montante final?

Sem a pretensão de esgotar a explicação dos diferentes desempenhos orçamentários nos munícipios brasileiros, o estudo apresentado viabiliza a análise de três principais fatores com potenciais explicativos e, com as ressalvas citadas, poderá auxiliar na análise de outras rubricas do gasto. No âmbito da administração de recursos públicos e formulação de políticas, as análises contribuem não apenas para expor os fatores determinantes do gasto, mas para o desenvolvimento de estratégias que os potencializem e melhorem a execução do gasto público.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOIX, Carles. Political Order and Inequality Their Foundations and their Consequences for Human Welfare. **Cambridge Studies in Comparative Politics**, 2015.

DOWNS, Anthony**. An Economic Theory of Democracy.** New York: Harper, 1957. DYE, Thomas. **Understanding public policy. Englewwod Cliffs**, NJ: Prentice-Hall, 1972.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [s. l.], n. 24, p. 85–116, 1991.

LASWELL, Harold. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland: Meridian Books, 1936. LOWI, Theodore J. **Arenas of power.** United States: Paradigm Publishers, 2009.

PEREIRA, Potyara P. Proteção social. In: FERNANDES, Rosa M. Castilhos; HELLMANN, Aline (Eds.). **Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil**. 1. ed. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2016. p. 320.

PRZEWORSKI, Adam. **Estado e Economia no Capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

REZENDE, Flávio da Cunha. Teorias sobre a expansão dos gastos públicos. In: **Os leviatãs estão fora do lugar: Democracia, Globalização e Transformações no Papel do Estado 1990-2010**. [s.l.]: Editora UFPE, 2016. p. 284.

ROTHSTEIN, Bo. **The Quality of Government.** Corruption, social trust, and inequality in international perspective. The University of Chicago Press, 2011.

SPGG-RS; UERGS. Apostila do 1o Curso de Extensão para Elaboração dos PPAs Municipais, 2017.

SATYRO, Natália G. D.; FREITAS, Rosiene; ZANETTI, Danúbia and BARBOSA, Pedro M. R.. COMPARANDO POLÍTICAS SOCIAIS EM GOVERNOS DE ESQUERDA. Cad. CRH [online]. 2019, vol.32, n.85 [cited 2019-06-21],pp.125-148. Available from: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103- 49792019000100125&lng=en&nrm=iso>. Epub June 03, 2019. ISSN 0103-4979. http://dx.doi.org/10.9771/ccrh.v32i85.24429.

NOMEAÇÕES POLÍTICAS NOS GOVERNOS MUNICIPAIS E PERFORMANCE BUROCRÁTICA: AVALIANDO O DESEMPENHO[1]

André Luis Rabelo Cardoso (UFRGS/IFNMG)
André Marenco (UFRGS)

Resumo: Este artigo aborda a politização das estruturas burocráticas dos municípios brasileiros através do uso de cargos comissionados. Para tanto, foram analisados dados sobre a qualidade instrucional desses servidores e também sobre a quantidade desses cargos nas prefeituras municipais do país, no intuito de desvelar padrões de nomeações políticas que reflitam em desempenho institucional. Os dados foram os disponibilizados pelo Munic/IBGE 2005/14 e IpoC- Instituições Políticas Comparadas/UFRGS. Inicialmente verificou-se o grau de variabilidade da distribuição desses cargos nas estruturas municipais. Em seguida, procedeu-se uma análise de dependência espacial global e local. Além disso, foi testada, estatisticamente, com o uso do teste *t* independente, a diferença de desempenho entre os municípios com maiores capacidades dos comissionados em relação aos com menores e, entre os municípios com maiores quantidades de comissionados em detrimento aos com menores. Como *proxy* de desempenho utilizou-se do PIB-Per-Capita municipal, do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) e do Índice de Governança Municipal (IGM) criado pelo Conselho Federal de Administração. O resultado traz à tona a complexidade que é a administração pública municipal, já que, alguns testes, apontam para a capacitação e a quantidade de servidores como solução e recomendação aos municípios; enquanto outros, para o seu inverso.

Palavras Chave: Nomeação Política; Desempenho Burocrático; Burocracia Municipal; Capacidade Estatal.

1. INTRODUÇÃO

Há muito as organizações privadas, frente à necessidade de adaptação para sobrevivência, foram compelidas a desenvolver sua área de gestão de recursos humanos baseando-se em habilidades, competências, atitudes e experiências profissionais concretas de seus colaboradores. Sempre se guiando pelas estratégias mais pragmáticas, as quais possam melhor prover eficiência e eficácia e, consequentemente, lucro à firma.

No sentido de possibilitar estas ações, ainda no início do século passado, surgiram diversos autores da Ciência da Administração com modelos teóricos capazes de imputar à organização eficiência, eficácia, previsibilidade, enfim, meios que permitissem à organização alcançar os resultados pretendidos.

Entretanto, mesmo após a administração pública brasileira ter incorporado alguns desses princípios, ainda assim, é comum encontrar gestores públicos que não possuem capacidades técnicas e/ou experiências profissionais compatíveis com a responsabilidade que possuem, mantendo-se nos cargos apenas por critérios políticos.

[1] Paper utilizado como capítulo da tese de doutoramento do programa de pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul- UFRGS.

Como consequência imediata desta ação, tem-se, por um lado, pouca ou nenhuma contribuição para o desempenho do aparato estatal, mas, por outro, um maior grau de legitimação popular, na medida em que grande parte destes cargos de livre nomeação é definido por políticos, e, indiretamente, pelo cidadão, por meio do voto.

Se por um lado esse tipo de nomeação tem sido associado a patronagem, clientelismo, fisiologismo; por outro, pode ser interpretado como uma forma de conferir capacidade de comando dos funcionários eleitos sobre a burocracia (SANTOS, 2009), fortalecendo o sentido da existência da própria burocracia.

Ao debruçar-se sobre o tema, nota-se que se trata de um problema com raízes mais profundas, ou seja, a questão perpassa pelo entendimento de até que ponto pode ir a ação pública pautada puramente por motivos políticos, sem que esta possa interferir no desempenho da organização e nos resultados obtidos, sob a forma de bens e serviços entregues à população. E até que ponto esses critérios políticos contribuem para o fortalecimento do Estado democrático brasileiro.

Assim, as perguntas que guiam este trabalho são: Como estão distribuídos os cargos políticos ao longo das burocracias municipais brasileiras? Qual o efeito do quantitativo de cargos de natureza política no desempenho institucional? Qual a influência dos conhecimentos técnicos nos nomeados com natureza política sobre o desempenho de sua instituição?

Questionamentos estes que suscitarão reflexões sobre o modelo de gestão utilizados no serviço público brasileiro e os possíveis contornos que estes precisariam ter.

Do ponto de vista empírico, este trabalho analisou as estruturas burocráticas municipais brasileiras, por ser, atualmente, o *lócus* primordial de produção de política pública ao cidadão.

Ademais, o trabalho se justifica por dois grandes motivos distintos. O primeiro por entender-se que, em épocas de restrição de recurso público, o desempenho de uma estrutura burocrática é algo valioso não só na iniciativa privada, mas principalmente na prestação dos serviços públicos, abrindo a possibilidade de melhoria do desempenho operacional do Estado, e, consequentemente, melhoria econômica e social do país. Segundo, por entender que, tão relevante quanto o desempenho estatal, se faz a legitimação popular da ação pública e o reforço positivo que esta faz a democracia do país.

Acresce-se que, pela própria complexidade do tema em questão, não se pretendeu exauri-lo por completo, mas apenas percorrer os pontos de maior pertinência ao tipo de abordagem que se pretendeu.

2. O MODELO BUROCRÁTICO CLÁSSICO E A DEMOCRACIA

Ainda no fim do século XIX, no auge do Estado Liberal e acompanhando as mudanças provocadas pela Revolução Industrial, como resposta intelectual à essa sociedade, Max Weber analisou as estruturas das igrejas e do exército, e introduziu estudos que mudariam toda a Ciência da Administração pelos séculos seguintes: a burocracia (TRAGTENBERG, 1992).

Os seus modelos básicos, denominados "tipos de dominação pura" foram:

- Modelo Racional Legal: em que a legitimidade das ordens origina das leis e do direito, e são pautadas pela racionalidade;
- Modelo Tradicional: a legitimidade do poder origina da tradição (divino); e,
- Modelo Carismático: o poder origina do heroísmo, do afeto e do caráter exemplar do líder.

Para Weber, a burocracia seria uma forma superior de dominação, um tipo ideal de dominação racional legal, a qual, ao ser implementada, proporcionaria a máxima eficiência à organização (WEBER, 2000; LANE, 1993). Isto porque ela seria calcada na precisão, continuidade, disciplina, rigor, confiabilidade, de forma que levaria a organização a alcançar o máximo de rendimento técnico. O modelo burocrático significaria, ainda, a dominação em virtude do conhecimento e da racionalidade (MEDEIROS, 2006).

Nele, a racionalidade, além de ponto-chave (TRAGTENBERG, 1992), teria um aspecto 'calculista', em razão de prezar pela escolha de uma forma de ação em lugar de outra (GUERREIRO RAMOS, 1989), ou, um sistema em cuja a divisão de trabalho dar-se-ia racionalmente com vista a determinados fins (MEDEIROS, 2006).

Assim, o auge do racionalismo se evidencia com a exclusão total dos valores e emoções humanas das unidades organizacionais, que deveriam ser guiadas pela ciência (REED, 1998).

Com seus atributos, o modelo se propunha a reger os agrupamentos sociais, controlando o poder dentro dele, utilizando-se de regras de funcionamento, estatutos, hierarquia, formalidades, impessoalidade, divisão do trabalho e a seleção de pessoal com base em qualificações técnicas.

Este último, complementado por Oliveira (2007), ao afirmar que, além da adequação racional ao cargo, deveria existir: a) aprendizado profissional ao cargo, com treinamento especializado; b) uma tecnologia particular disponível aos profissionais; c) seleção de pessoal com base em qualificações técnicas; d) funcionários nomeados aos cargos, e não eleitos; e) promoção baseada na antiguidade e merecimento.

Todo este aparato do modelo seriam capazes de garantir a não-influência de interesses políticos e compromissos particulares na estrutura administrativa, protegendo, por fim, a propriedade organizacional dos interesses particulares. A administração, portanto, deixaria de ser pessoal para se tornar estatal (ARAGÂO, 1997).

A partir daí, as organizações de todo mundo passam a utilizar, sobremaneira, desse modelo, no intuito de conter o patrimonialismo cultural vigente, além de permitir maior eficiência administrativa em suas estruturas (FERREIRA, 1996; ARAGÂO, 1997). O que vai ao encontro dos anseios da incipiente burguesia para a condução dos Estados soberanos.

Nessa esteira de disseminação, o modelo de administração pública burocrática teve seu marco de entrada no Estado brasileiro efetivamente em 1938, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), com o propósito de substituir àquele tipo de administração, no qual o patrimônio público e privado eram confundidos, e formas de clientelismo, apadrinhamento, fisiologismo eram disseminados pelo aparato estatal (RABELO, 2011; ABRÚCIO *et al.*, 2010).

Entretanto, uma das consequências direta do modelo proposto por Weber consistia numa distinção mais precisa entre a política e a estrutura administrativa organizacional (MINOGUE *et al*., 1998; WALDO, 1971). O que alinhava seu modelo a alguns dos pressupostos defendidos por Woodrow Wilson (1887) e Frank Goodnow (1900) (fundadores da Administração Pública), os quais defendiam explicitamente uma separação entre a administração pública e a política.

Aragão (1997, p.109) complementa, ao afirmar que "as características típicas do líder político eram opostas às do burocrata, o qual deveria privilegiar seu dever de ofício". Assim, "os burocratas de Weber estavam envolvidos apenas na execução de suas atribuições e na contribuição ao cumprimento das metas do aparelho como um todo" (EVANS, 1993, p. 115). Lane (1993) ainda explicita que os pressupostos da impessoalidade weberiana chegava ao ponto de buscar mascarar até a real motivação do burocrata.

Note-se que este modelo em questão materializava a perspectiva do papel que a Administração Pública possuía naquele momento, a qual derivava da tradicional Teoria Geral das Organizações, e propunha que a Administração Pública buscasse, primordialmente, a obtenção de eficiência em suas estruturas administrativas. Desconsiderando, por vezes, por exemplo, o papel da legitimidade de um político, como fundamental para uma boa condução da coisa pública.

E, para que esse modelo de gestão fosse possível, era necessário que, na Administração Pública, o 'fazer' deveria ser guiado pela ciência e coordenado pelo poder Executivo, distinguindo-se de 'o que fazer' que deveria ser decidido pela esfera da política (HENRY, 1975). Dissociando o executar completamente dos jogos políticos próprios das políticas públicas (FARAH, 2011; WALDO, 2012).

Waldo (2012), em interpretação extensiva, chega a afirmar que, naquela época, a ciência contrapunha a presença da democracia junto a Administração Pública, pois esta era considerada hostil à eficiência.

Retomando o caso Brasileiro, de acordo com Maciel (2007), o movimento que precedeu a Constituição Federal de 1988 (CF/88) foi produto de intensa mobilização de diferentes segmentos sociais, que procuravam, em última análise, se consolidar no processo constituinte com propostas de cunho democrático. Na prática, a implantação desses mecanismos democráticos foi operacionalizada por meio de uma descentralização política do Estado, no intuito de superar as práticas governamentais totalitárias do período anterior e, ao mesmo tempo, construir uma nova cultura política ancorada em uma gestão do tipo participativa (CARDOSO; NUNES, 2015; FRANZECE; ABRUCIO, 2009).

Note-se que o discurso descentralizador estava extremamente associado à democracia (ABRUCIO, 2005; ARRETCHE, 1996). Nesse sentido, a democracia participativa surge como uma nova proposta de aproximar a sociedade civil ao Estado, por meio de representantes que conduziriam as demandas dos cidadãos, além de permitir um maior controle e fiscalização das ações governamentais (CARDOSO; NUNES, 2015; ARRETCHE, 1996).

A consequência de todo esse processo descentralizador operacionalizado pela CF/88 foi uma politização generalizada de diversas áreas da administração pública. Buscando, em último lugar, conferir capacidade de comando da esfera pública aos cidadãos. Nesse sentido, o mesmo aconteceu nas unidades que compõem a administração pública municipal, a qual foi dado o critério de eleição como meio de definição do chefe do poder executivo.

Ressalta-se que uma característica do sistema democrático como mecanismo de definição do gestor máximo da instituição é a possibilidade de dissipação de conflitos internos ao final do processo eleitoral, posto que, a partir da definição do vencedor do pleito, com apoio da maioria dos eleitores, em tese, os rumos políticos daquele município passam a ser definidos de acordo com os planos de trabalhos e posicionamentos políticos apresentados na campanha.

O problema que surge é: como o chefe de uma burocracia pública, que foi recrutado por meio de eleição, e, por isso, com planos de trabalhos e posicionamentos políticos bastantes definidos e partidários, irá conduzir uma estrutura burocrática municipal, que, em tese, deve possuir uma atuação imparcial? E mais, como fazer com que esta burocracia imparcial aceite levar a cabo uma decisão política oriunda de um posicionamento partidário e direcionado, porém respaldado pela maioria da população? E, como os políticos implementarão decisões partidárias em um Estado geral e imparcial?

A resposta mais apropriada é: politizando a burocracia, utilizando de cargos de livre nomeação e exoneração. Dessa forma, ter-se-ia um grupo de diretores, chefes e assessores vinculados a alta gestão por serem de confiança e comprometimento pessoal entre chefe do executivo e o ocupante do cargo.

3. POLITIZAÇÃO DA BUROCRACIA E O TRADE-OFF ENTRE RESPONSIVIDADE E EFICIÊNCIA

Se é verdade que a politização de alguns órgãos governamentais é uma forma encontrada pelos chefes do poder executivo para levar a cabo a implementação de projetos e decisões de natureza partidárias numa burocracia pensada para ser completamente imparcial e, assim, contornar situações em que a burocracia pública manifesta preferências distintas do da população (LEWIS, 2005). Então, haver certo grau de politização nas burocracias estatais seria um mecanismo de condução do aparato estatal em direção aos anseios da população, tornando-as, de alguma forma, mais legítimas.

Além disso, esse fato faria com que as burocracias tenderiam a diminuir sua característica negativa de insulamento, respondendo mais efetivamente às demandas da população.

Por sua vez, Bok (2003) complementa ao afirmar que o aumento dos cargos políticos na administração pública permitiria maior capacidade de o Estado combater a inércia, introduzir novas ideias e manter o governo em contato com uma maior variedade de grupos de interesses.

Sendo assim, efetuar nomeações com natureza política na burocracia pública seria uma maneira de aumentar o grau de responsividade institucional (SANTOS, 2009). Na medida em que conferiria maior capacidade de comando da esfera pública aos próprios cidadãos.

Em sentido diferente, trabalhos como o de Lewis (2005, 2007) apontam que políticas públicas geridas por dirigentes de natureza puramente políticas obtêm normalmente piores índices de eficiência quando comparados aos conduzidos por servidores públicos de carreira. O que foi complementado por Krause *et al.* (2006), os quais demonstraram, ao inserir a variável capacitação nas análises dos dados, que a elevação técnica dos detentores dos cargos políticos proporcionaria melhores resultados em termos de eficiência.

Já para Santos (2009), a politização da Administração Pública normalmente estaria conectada a uma redução da capacidade técnica das agências, afetando sua competência, eficiência, além de reduzir o moral da organização. Para Ayllón e Guerrero (2005) existe uma correlação entre o excesso de politização administrativa e o aumento de práticas ilícitas, de clientelismo e de nepotismo.

Em resumo, ao mesmo tempo em que há trabalhos que evidenciam que politizar uma burocracia pública é uma forma de o executivo aumentar o controle sobre a administração pública, retirá-la da inércia e do insulamento burocrático, enfim, direcionar a máquina aos anseios do eleitorado, e torná-la, por fim, mais responsiva a sociedade. Por outro, também existem àqueles que demonstram que o seu excesso está vinculado a redução da capacidade técnica das agências, a obtenção de piores índices de desempenho, além de correlacioná-la ao aumento de práticas ilícitas, clientelismo e nepotismo.

Tal excesso de politização administrativa leva a autores como Maranto (2001), Lewis (2007) e Ballenstedt (2007) a visualizar a redução dos cargos políticos como um fator contributivo para melhoria da capacidade final da gestão governamental.

No caso Brasileiro, porém, encontra-se outro agravante, o fato de que uma redução dos cargos de natureza política em suas burocracias, iria contra o próprio contexto sócio-histórico vivenciado anteriormente, o qual impôs à população uma carência de representação democrática por um longo período de tempo. E que a presença de um político, fazendo uma ponte entre a sociedade e a burocracia estatal, foi por tempos reclamada para que algumas demandas caladas durante o período autoritário fossem atendidas.

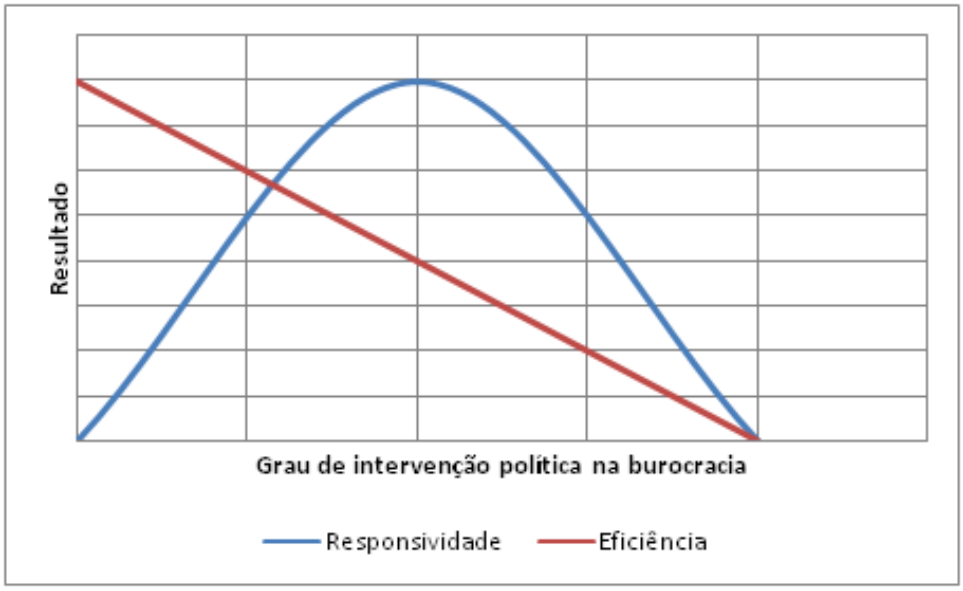
O que faz emergir um desafio ao Estado: até que ponto há a possibilidade de se reduzir os cargos políticos do Governo, a fim de melhorar a eficiência do Estado, sem que possa impactar na qualidade da democracia vigente e no controle social que a população detém sobre o Estado?

Pois, ao fim e ao cabo, tanto a baixa politização da burocracia quanto a baixa qualificação dos dirigentes políticos acabam por enfraquecer, por fim, o próprio Estado Democrático de Direito, já que seu mau cotejamento acaba por resultar em baixo desempenho da burocracia ou pouca responsividade de seus atos, e, consequentemente, em aumento generalizado da desconfiança da população em relação às políticas e as instituições públicas (SANTOS, 2009).

Outro problema decorrente do excesso de politização burocrática e que contribui com o dilema entre politizar ou não à Administração Pública, é o fato de que a partir do momento em que seu excesso compromete em demasia a eficiência institucional, em um certo ponto, a eficiência chegará a níveis abaixo do aceitável pela sociedade. Assim, a ação política passa a contribuir para que a burocracia não mais justifique a sua própria existência (SANTOS, 2009). Surgindo um paradoxo, qual seja, em que o excesso de politização para transformar o aparato estatal mais responsivo, torna-o não responsivo, e ao invés de contribuir para uma configuração estatal de maior democracia, age de forma inversa (ROUKE, 1976; LEWIS, 2005).

A complexidade do problema ascende a um dilema de ação coletiva, entre a opção do gestor entre eficiência ou responsividade, somado-se ao agravante que se refere ao contexto histórico do caso brasileiro. A Figura 1 representa simplificadamente como a responsividade e a eficiência variam em função do grau de politização em uma burocracia qualquer.

FIGURA 1: Eficiência e Responsividade em função do grau de intervenção política numa burocracia.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Nesse sentido, é importante a busca por um grau de intervenção política tal que garanta um nível de eficiência burocrática, minimamente aceitável pela sociedade, ao mesmo tempo em que o interesse público esteja representado em sua atuação, conferindo-lhe características democráticas. Portanto, a pergunta que emerge é: o quanto politizar uma burocracia? Qual seria esse ponto ótimo?

4. MATERIAIS E MÉTODOS

O argumento teórico que se apresenta é que existe um nível ótimo de nomeados políticos em uma estrutura burocrática municipal, caracterizado tanto pela quantidade de cargos comissionados que possui em relação ao total de servidores públicos, quanto pela qualidade, ou seja, pelo grau de capacitação que estes possuem.

Todavia, o grande desafio que o trabalho enfrenta é a operacionalização desses conceitos tão amplos. Agravado pela dificuldade em se conseguir isolar os efeitos específicos dessas variáveis, dado haver uma série de outros fatores que também influenciam as *proxies* que possam ser usadas como mensuradores dos resultados em termos de desempenho municipal.

Ainda assim, através de uma abordagem predominantemente quantitativa em um estudo do tipo exploratório, buscou-se desvelar padrões de nomeações políticas com seus respectivos desempenhos institucionais. Portanto, de forma sucinta, essa pesquisa se propõe estudar as variáveis abaixo:

FIGURA 02: Variáveis da Pesquisa.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Em que, por cargos comissionados (CC´s), entendem-se pelas estruturas funcionais e autônomas que podem ser ocupadas por indivíduo sem vínculo administrativo com o órgão em análise. Normalmente ligados a cargos de direção, chefia e assessoramento. Possuindo, ainda, a característica de serem de confiança e comprometimento pessoal entre o ocupante do cargo e a alta administração.

Razão pela qual acredita-se que quanto maior a quantidade de cargos de confiança numa burocracia, maior também seria o controle do chefe do executivo sobre ela. Entretanto, existiria um limite máximo de quantitativo desses cargos sem que comprometesse consideravelmente os resultados institucionais.

Outro ponto analisado, diz respeito à capacidade instrucional desses servidores, a qual acredita-se potencializar o desempenho institucional obtido.

Quanto à variável desempenho municipal, estas possivelmente são as que possuem maiores fragilidades no trabalho, dado que existem diversos índices divulgados pela mídia, cada qual enfocando perspectivas diferentes. Entretanto, utilizar-se-á mais de um deles, os quais funcionarão como *proxies*, no intuito de tentar captar o resultado institucional através de matizes diferentes, porém complementares.

Assim, utilizaram-se como tal o PIB-Per-Capita municipal, o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) e o Índice de Governança Municipal (IGM) elaborado pelo Conselho Federal de Administração (CFA).

Os dados foram obtidos através do banco de dados do grupo de pesquisa IpoC- Instituições Políticas Comparadas, do IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e dos sítios oficiais do CFA e FIRJAN.

Além disso, para delimitação dos casos e tentativa de melhor isolar o efeito dessas variáveis nos resultados obtidos, por conveniência, optou-se por analisar apenas os municípios categorizados pelo IBGE como 1, 2 e 3 (até 20.000 habitantes). Também foram eliminados do banco de dados os municípios com valores ausentes ou não definidos nas referidas variáveis.

Inicialmente operou-se uma análise exploratórias da distribuição dessas variáveis no território brasileiro. Em seguida, foram realizadas estimações de autocorrelação espacial de Moran Global (índice I de Moran) e Local (Lisa) com dados do ano de 2014.

Para viabilizar a avaliação do efeito do quantitativo e da capacitação dos CC´s nos resultados, foram criados duas amostras distintas.

A primeira em que se selecionou o quartil superior de servidores comissionados mais capacitados, juntamente com àqueles do quartil inferior, sendo os menos capacitados. Assim, numa mesma amostra têm-se casos polares, possibilitando comparar mais facilmente os resultados institucionais em se ter CC´s mais capacitados.

Adicionalmente, a fim de tentar melhor isolar os efeitos gerados pela variável capacitação, mitigando a interferência de uma variável nos resultados da outra. Mantiveram se no grupo amostral apenas aqueles municípios que na variável quantidade tiveram valores que ficaram entre +1-1 desvio padrão da média. O objetivo foi de que os casos extremos de quantitativos de servidores não enviesasse as análises da variável capacitação.

A mesma lógica de seleção foi realizada para definição da segunda amostra, contendo os dados do quantitativo de servidores CC´s. Assim, foram selecionados aqueles municípios que além de pertencerem ao quartil superior e inferior, também tiveram a variável capacitação dentro do limite +1-1 desvio padrão da média.

Note-se que não se pretendeu estudar todas as prefeituras municipais brasileiras, mas apenas àquelas que permitiriam melhor isolar tal efeito nos resultados, evitando vieses interpretativos. Dessa forma, a primeira amostra foi composta por 1.118 burocracias municipais (453 mais capacitados e 665 com menor capacitação) e a segunda com 1.026 (424 com maior quantidade CC´s e 598 com menor quantidade)

Por fim, para analisar os dados foi utilizado o teste *t* para amostras independente, o qual se aplica a planos amostrais em que se deseja comparar médias de dois grupos independentes (amostras que não se relacionam uma com a outra). E também a Regressão Linear Simples, que se aplica em situações em que há razões para supor uma relação causa-efeito entre duas variáveis quantitativas e se deseja expressar matematicamente essa relação (HEAR *et al.*, 2005).

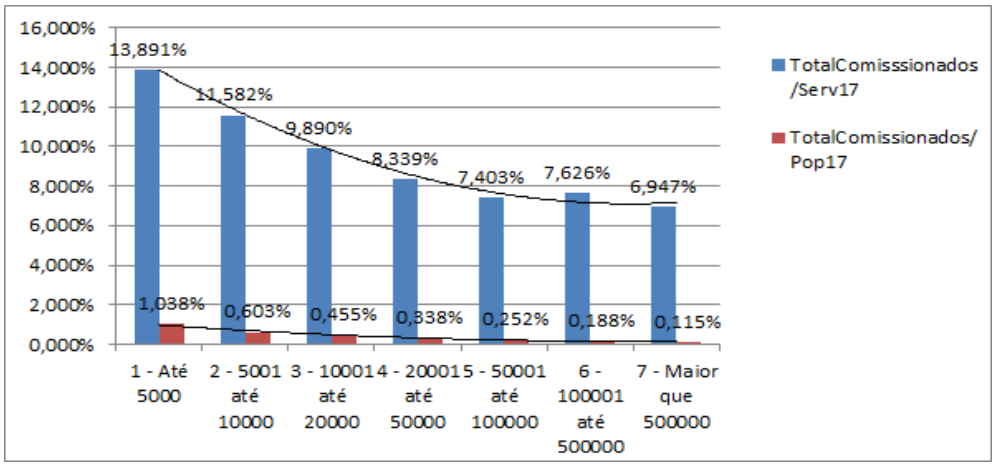
5. RESULTADOS E DISCUSSÕES

O Brasil possui uma estrutura federativa bastante heterogênea. São 5.570 municípios distribuídos em 26 estados e 01 Distrito Federal. Cada município possui em sua estrutura de governo um prefeito, que é responsável pelas ações do poder executivo, e vereadores, eleitos por representação proporcional, que compõe a Câmara Municipal.

Para gerenciar o executivo, o prefeito utiliza-se de secretários, e que, normalmente, são detentores de cargos comissionados. Além destes, os cargos comissionados são utilizados para funções de direção, chefia e assessoramento, possuindo a característica de serem de livre nomeação e exoneração.

Ao se fazer uma análise exploratória sobre estes cargos comissionados em nível municipal, relativizando seu quantitativo tanto pelo total da população daquele município, quanto pelo total de servidores da administração direta das prefeituras, observa se que os quantitativos de comissionados diminui à medida que aumenta o porte do município. Comportamento semelhante ao encontrado por Marenco (2017) ao analisar o quantitativo de servidores por habitante/porte do município.

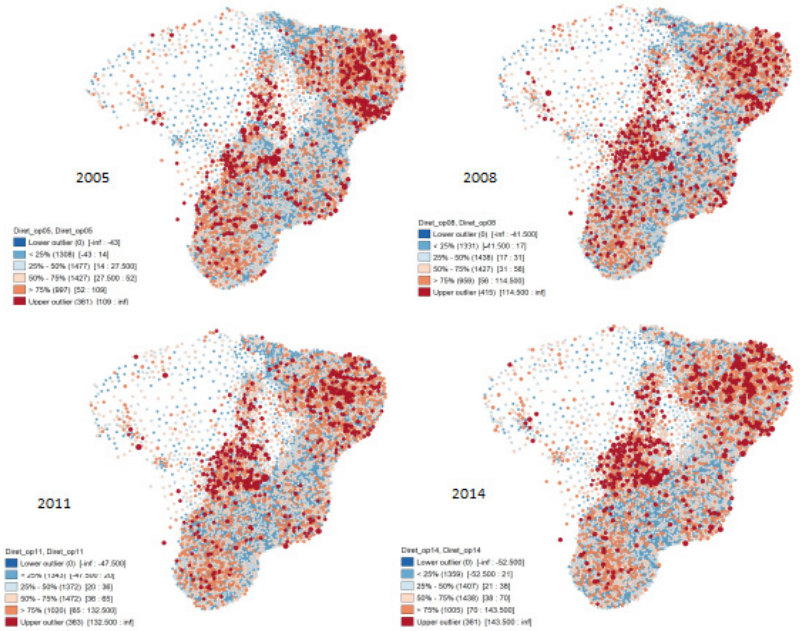
FIGURA 03: Percentual médio CC´s por habitante e por total servidores adm.direta/classe IBGE 2017.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Em seguida, por meio da função cartograma, fez-se uma distribuição do quantitativo de cargos comissionados por habitante, a fim de identificar como estão espalhados estes cargos políticos no território brasileiro.

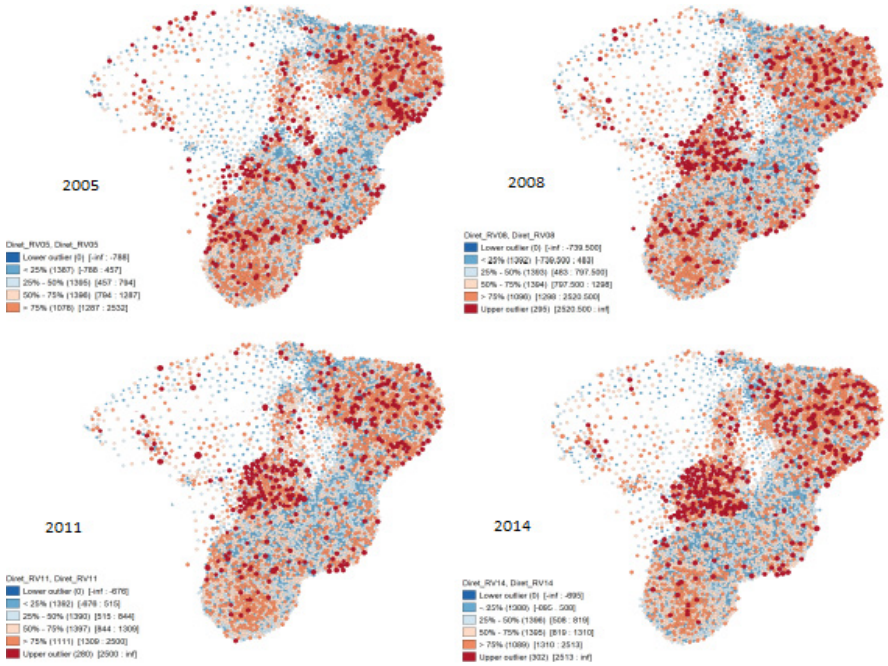
FIGURA 04: Distribuição porcentagem CC´s/população municipal no Brasil, anos 2005/08/11/14.



Fonte: Elaborado pelos autores.

De igual maneira foi operacionalizado os dados relativos a quantidade de cargos comissionados por quantidade total de servidores da administração direta do município. E, como se percebe, aparentemente a distribuição se assemelha bastante à da figura anterior.

FIGURA 05: Distribuição porcentagem CC´s/servidores adm.direta municipal, anos 2005/08/11/14.



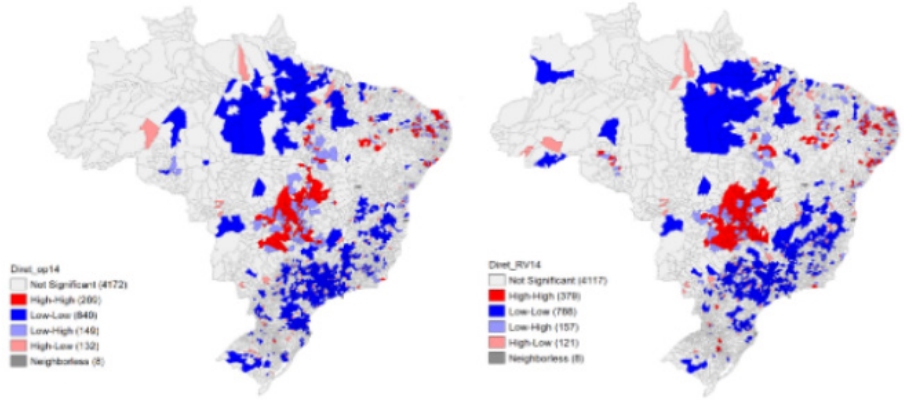
Fonte: Elaborado pelos autores.

Note se que a forma como as distribuições se apresentam sugerem a existência de aglomerações não casuais, ou seja, a existência de dependência espacial entre as unidades municipais. Nesse sentido operou se a estimação da autocorrelação espacial de Moran Global (índice I de Moran) e Local (Lisa) nas distribuições referentes aos dados do ano de 2014.

Quanto às dependências globais, índice I de Moran, embora significativos estatisticamente, os valores encontrados foram de 0,21 e 0,28 respectivamente. Assim, apesar da rejeição das hipóteses nulas de aleatoriedade espacial, após analisada, as autocorrelações espaciais se mostraram bem modestas.

Na análise da dependência local, os mapas retratam aglomerações como indicativo de que os padrões de autocorrelação entre eles possuem significância estatística. Entretanto, demonstram haver pouca predominância dos padrões de dependência espacial, tanto das relações positivas de autocorrelação local (Alto-Alto e Baixo-Baixo), quanto das relações negativas (Alto-Baixo e Baixo-Alto). Todavia, ainda assim é suficiente para se afirmar da possibilidade de detecção de dois ou três grupos de predominâncias, com características mais bem definidas.

FIGURA 06: Autocorrelação espacial local proporção CC´s/habitantes/Adm.Direta 2014.

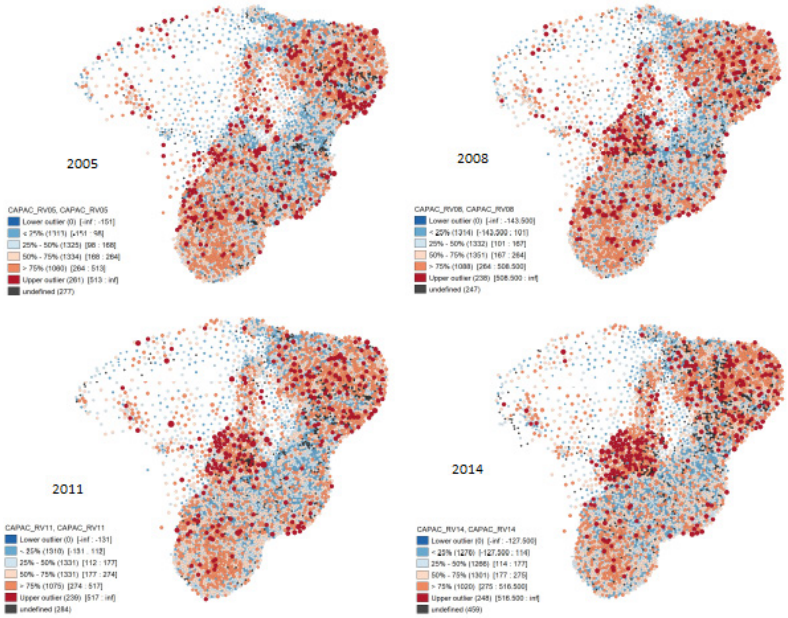


Fonte: Elaborado pelos autores.

E a capacitação desses servidores comissionados, como fica distribuída no território brasileiro? Nesse sentido, para operacionalizar o conceito "profissionalização dos comissionados", criou-se um fator resultante da média aritmética ponderada dos quantitativos de servidores aplicados a pesos, de acordo com a formação. Em seguida, este foi dividido pelo quantitativo total de servidores, a fim de padronizá-los uns aos outros, conforme fórmula a seguir:

$$\frac{\frac{((Serv.SemInst * 1) + (Serv.Fund * 2) + (Serv.Méd * 3) + (Serv.Sup * 4) + (Serv.Pós * 5))}{15}}{Total.Servidores\ Administração\ Direta}$$

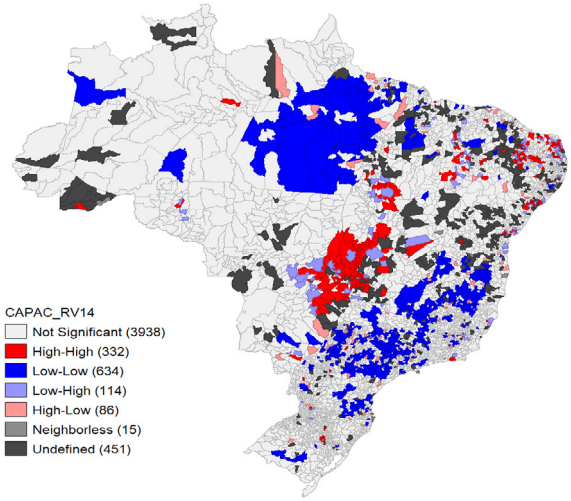
FIGURA 07: Distribuição capacitação CC´s/servidores adm. direta, anos 2005/08/11/14.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Na estimação da autocorrelação espacial de Moran Global o valor encontrado foi de 0,28. Possuindo significância estatística e rejeitando a hipótese nula de aleatoriedade espacial. Também aqui a autocorrelação espacial se mostrou modesta.

FIGURA 08: Autocorrelação espacial local Capacitação CC´s/habitantes/Adm.Direta 2014.



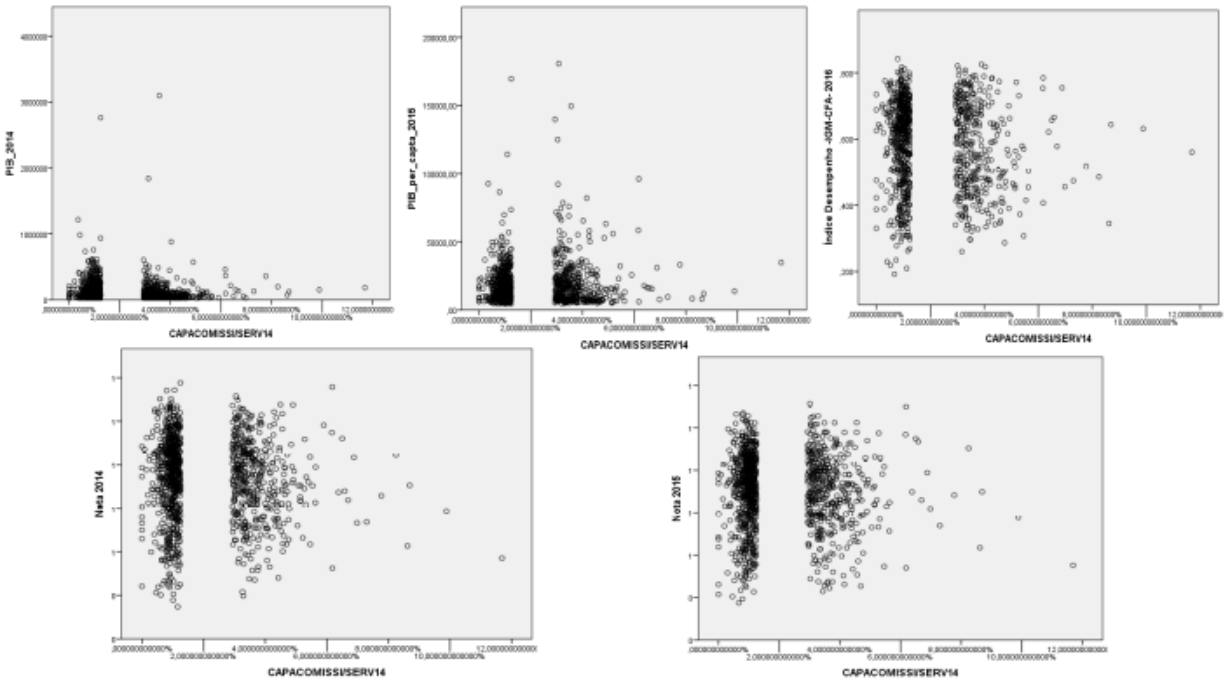
Fonte: Elaborado pelos autores.

Na análise da dependência local, o mapa retrata os municípios como indicativo de que os padrões de autocorrelação entre eles possuem significância estatística. Entretanto, apresentam pouca predominância dos padrões de dependência espacial, tanto das relações positivas de autocorrelação local (Alto-Alto e Baixo-Baixo), quanto das relações negativas (Alto-Baixo e Baixo-Alto). Todavia, ainda assim é possível afirmar pela existência de dois ou três maiores grupos de predominâncias.

Mas qual a influência dos conhecimentos técnicos nos nomeados com natureza política sobre o desempenho de sua instituição?

Para isto foram elaborados gráficos de dispersão no intuito de tentar detectar algum padrão de comportamento de forma visual.

FIGURA 09: Dispersão Capacitação CC´s/PIB-Per-Capita2014-15/IGM2016/IFDM2014-15.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Dando sequência ao proposto, testou se a existência de CC´s mais capacitados era um fator diferencial na explicação da variação dos resultados das *proxies* utilizadas como mensuradores do desempenho institucional entre os municípios. Para isto, utilizou-se do teste *t* para amostras independentes com os dados relativos PIB-Per-Capita 2014/15, IGM 2016, IFDM 2014 e 2015.

O resultado da primeira análise comprova que, em média, o PIB-Per-Capita 2014 foi maior para os municípios que possuíam CC´s mais capacitados que àqueles com CC´s menos instruídos. Mais capacitados média 19.243,07 e EP=896,69; e menos capacitados média 16.581,56 e EP=571,07; com $t(803)=2,50$, $p<0,05$.

O mesmo resultado se repete quando se utiliza os dados do PIB-Per-Capita 2015. Em que o teste mostrou que, em média, o grupo de CC´s mais capacitados (M=20.154,13; EP=909,56) também apresentam PIB-Per-Capita superiores (M=17.267,43; EP=512,61). Dado que o teste é significante, ou seja, rejeita-se a hipótese nula, $t(734,3)=2,76$; $p<0,05$.

Entretanto, quando se utiliza o IGM 2016 do CFA, os resultados, mesmo que de forma sutil e quase não significante, contradizem o que se esperava, dado que, segundo os testes, em média, os municípios com CC´s mais capacitados (M=0,57; EP=0,006) possuem resultados inferiores ao menos capacitados (M=0,59; EP=0,005) em termos de gestão. $t(963)=-2,00$; $p<0,05$.

Tentando desdobrar os resultados obtidos, os quais parecem contraditórios, foi feita complementarmente uma Regressão Linear Simples para verificar se a capacitação dos CC´s são bons preditores do IGM. Assim, a regressão mostrou que a capacitação dos CC´s preveem o resultado obtido no IGM [$F(1,963)=7,36$; $p<0,01$; $R^2=0,007$]. Entretanto a porcentagem de explicação do resultado em desempenho parece extremamente baixo.

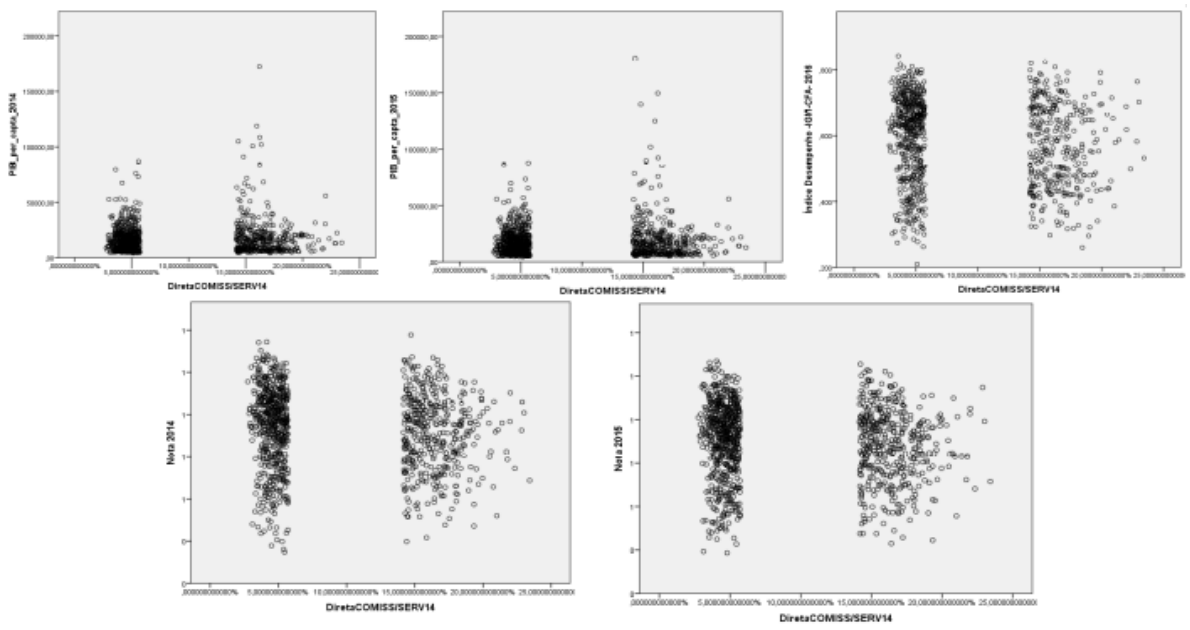
Dessa forma, o valor previsto para o IGM 2016 dos municípios correspondem a fórmula: y=0,59-0,007*capacitação CC´s.

Acresce-se que todos os requisitos para realização da Regressão Linear foram cumpridos, tal quais, N>20, valores de variáveis independentes, relação linear das variáveis, resíduos independentes, ausência de *outliers*, normalidade dos resíduos e homocedasticidade.

Já ao se comparar o desempenho dos municípios com CC´s mais instruídos com os menos instruídos utilizando se dos dados do IFDM 2014 e 2015. Os resultados não se mostraram significantes, ou seja, aceitam se as hipóteses nulas em ambos os testes. Demonstrando não haver diferença de resultado nestas variáveis em razão da capacitação dos CC´s. *t*(1.101)=-0,09, p>0,05; e *t*(1.009)=-0,73, p>0,05.

Mas e o efeito do quantitativo de cargos de natureza política no desempenho institucional?

FIGURA 10: Dispersão Quantidade CC´s/PIB-Per-Capita2014-15/IGM2016/IFDM2014-15.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Em sequência, foi realizado o teste *t* para amostras independentes, a fim de verificar se a média das variáveis consideradas como *proxy* de desempenho são diferentes para municípios com maior quantidade de CC´s em detrimento do com menor quantidade.

Os primeiros resultados mostram que, em média, o PIB-Per-Capita 2014/15 são maiores para aqueles municípios que possuem maior quantidade de CC´s, média 18.177,25 (2014) e 19.311,90 (2015) e de 16.224,30 (2014) e 17.074,56 (2015) para os com menor quantidade. Com *t*(653)=2,01, p<0,05 e *t*(632)=2,13, p<0,05, respectivamente.

Repetindo o teste com a variável desempenho IGM 2016 do CFA, este mostrou que, em média, os que possuem maiores quantidades de CC´s (M=0,56; EP=0,006) possuem menor resultado que aqueles que possuem menor quantidade (M=0,59; EP=0,005). *t*(885)=-3,68, p=0,00. Confirmando a hipótese de que a qualidade da gestão diminui quando se possui muitos cargos comissionados.

Sentido semelhante foi o resultado obtido comparando o desempenho das burocracias que possuem maiores quantidades de CC´s utilizando como indicador de desempenho o IFDM 2014 e 2015 da Firjan, os resultados do teste *t* independente mostram que os municípios com maiores quantidades de CC´s possuem menores resultados (M=0,66, EP=0,004 e M=0,64, EP=0,004) que os com menores quantidades (M=0,67, EP=0,004 e M=0,65, EP=0,004). Dado que os testes são significantes, ou seja, aceitam-se as hipóteses alternativas. *t*(1016)=-2,64; p<0,05 e *t*(1012)=-2,58; p<0,05.

Em resumo, quando se analisa a diferença de desempenho em razão da capacitação e da quantidade de CC´s nos municípios, os dados evidenciam que quando a variável analisada é o PIB-Per-Capita, o desempenho é maior tanto para os municípios com CC´s mais capacitados quanto para os que possuem maiores quantidades destes cargos.

Já quando o desempenho é avaliado pelo IGM, tanto a alta capacitação quanto a alta quantidade de CC´s fazem diminuir o resultado. Embora a alta capacitação tenha se mostrado mais discreta nos resultados e a Regressão Linear demonstrado a importância da capacitação dos CC´s na obtenção dos resultados.

Por fim, quando se avalia a burocracia a partir do IFDM, os resultados mostram que a capacitação dos CC´s não se mostra como um fator decisivo para determinação dos resultados. O mesmo não ocorre com o quantitativo de CC´s, os quais demonstraram que municípios com maiores quantidades de CC´s possuem, em média, menores resultados que os com menores quantidades.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Compreender as formas como se dá a politização da burocracia pública é um elo importante nos estudos sobre implementação e políticas públicas. Principalmente quando se trata sobre burocracia de médio escalão e, mais detidamente neste trabalho, da composição dos cargos comissionados de uma burocracia.

Seu estudo é parte de uma agenda que pretende decifrar alguns mecanismos que estão por trás das decisões bem sucedidas tomadas no interior de alguns governos e que repercutem positivamente na economia e na sociedade. Em última análise, o tema tem o potencial de clarificar um pouco mais sobre o funcionamento, os rumos e os resultados alcançados pelos governos e suas burocracias.

Embora normalmente vinculados a uma visão negativa e estereotipada de patronagem, clientelismo e fisiologismo, esses servidores comissionados são de extrema relevância para o bom funcionamento da máquina pública. Principalmente pela articulação que eles tem o poder de realizar entre a sociedade e a estrutura burocrática.

E, se por um lado, estes cargos comissionados são uma maneira de o chefe do poder executivo conferir comando sobre a máquina pública e, consequentemente, ser responsivo ao eleitorado que o elegeu; por outro, o seu mau uso possui poder deletério nos resultados organizacionais, prejudicando o bom funcionamento da própria burocracia. Nesse sentido, a nomeação desses cargos implica riscos variados e custos, os quais este trabalho buscou desvendar.

Desta feita, este estudo se dedicou a compreender algumas das dimensões que envolvem a composição dos CC´s nas burocracias municipais, tentando conectá-los a determinados desempenho.

Para isso, inicialmente, foi feito um exame de como está a distribuição desses cargos no território brasileiro. Posteriormente, realizaram-se análises de dependência espacial Global e Local, a fim de identificar se a distribuição espacial dessas variáveis eram casuais ou se havia autocorrelação espacial entre elas. Fato que mostrou uma autocorrelação entre elas moderada, tanto no grau de capacitação dos servidores comissionados, quanto na quantidade de CC´s.

Logo em seguida, foi investigada a diferença de desempenho dos municípios em razão do grau de capacitação e da quantidade de CC´s. Quando a variável analisada é o PIB-Per-Capita, os dados evidenciam que o desempenho é maior tanto para os municípios com CC´s mais capacitados quanto para os que possuem maiores quantidades destes cargos.

Quando o desempenho é avaliado pelo IGM, tanto a alta capacitação quanto a alta quantidade de CC´s fazem diminuir os valores obtidos no resultado.

Fato estranho parece ser a alta capacitação dos CC´s ser um diminuidor de resultado. Nesse sentido, foi realizada uma Regressão Linear Simples a fim de avaliar o quanto a capacitação é um bom preditor dos resultados obtidos no IGM. O que se mostrou significativo e demonstrou a importância da capacitação dos CC´s na obtenção desses resultados.

Por outro lado, quando se avalia a burocracia a partir do IFDM, os resultados mostram que a capacitação dos CC´s não é um fator decisivo para determinação dos resultados. O mesmo não ocorre com o quantitativo de CC´s, os quais demonstraram que municípios com maiores quantidades de CC´s possuem, em média, menores resultados que os com menores.

Naturalmente, como se nota, a própria pesquisa demonstra tratar-se de um ambiente de extrema complexidade, já que, alguns testes, apontam para a capacitação e a quantidade de servidores como solução e recomendação aos municípios; enquanto outros, para o seu inverso.

Assim, o desafio é aprofundar as investigações tanto desse tema quanto de outros também relevantes e fundamentais na compreensão do funcionamento do Estado. Obviamente questões como rotatividade dos cargos comissionados, baixa estabilidade dos cargos, capacidade de implementação de políticas públicas desses profissionais, experiências profissionais anteriores, grau de politização, tipo de qualificação, relacionamento destes com a sociedade, enfim, diversas outras variáveis que influem sobremaneira nos resultados e no desempenhos desses servidores e que são campo fértil para uma agenda de pesquisa.

Fato sem o qual deslindar a celeuma existente sobre a relação entre política e burocracia, e entre política e resultados continua longe de ser solucionada.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos Vinícius. A formação da Burocracia Brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. *IN: Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democratica no século XXI.* Org: Loureiro, Maria Rita; Abrúcio, Luis Fernando; Pacheco, Regina Silva. Editora FGV. Rio de Janeiro, 2010.

ARAGÃO, Cecília Vescovi de. *Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio*. Revista do Serviço Público Ano 48 Número 3 Set-Dez 1997.

ARRETCHE, Mart T.S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas". *Revista Brasileira de Ciências Sociais,* 31 (11): 44-66. 1996.

AYLLÓN, B. e GUERRERO, V. G. *Brasil, dos años de gobierno Lula*. Política Exterior, vol.103, enero-feb. 2005.

BALLENSTEDT, Brittany. *Panelists Suggest reducing reliance on Political appointees*. Government Executive, 25 oct. 2007.

BOK, Derek. Government Personnel Policy in Comparative Perspective. *In: For the People: Can We Fix Public Service*? ed. John D. Donahue; Joseph S. Nye Jr.. Washington: Brookings Institution, pp. 255–272. 2003.

CARDOSO, André Luis Rabelo; NUNES, André. A Participação Popular e Os Paradigmas da Administração Pública. *Revista NAU Social* - v.6, n.10, p. 35-43 Maio/Outubro 2015.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. *Lua Nova.* São Paulo, CEDEC, 28/ 29:107-156, 1993.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Administração pública e políticas públicas. *RAP* - Rio de Janeiro 45(3):813-36, Maio/jun. 2011.

FERREIRA, Caio M. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 47, v. 120, n. 3, p. 5-33, set./dez. 1996.

GOODNOW, Frank. *Politics and administration*. New York: Macmillan, 1900.

GUERREIRO RAMOS, Alberto. *A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações.* 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1989.

HEAR, Jr. J. F.; ANDERSON, R.E.; TATHAM, R.L.; BLACK, W. C. *Análise multivariada de dados*. 5. ed., Porto Alegre: Bookman, 2005.

HENRY, Nicholas. Paradigms of public administration. *Public Administration Review*, v. 35, n. 4, p. 378-386, 1975.

KRAUSE, George A.; LEWIS, David E.; DOUGLAS, James W. Political Appointments, Civil Service Systems and Bureaucratic Competence: Organizational Balancing and Executive Branch Revenue Forecats in the American State. *American Journal of political Science*, vol.50. n.3, july. P.770-787. 2006.

LANE, Jan Erik. *The public sector: concepts, models and approaches*. cap. 2. Sage, 1993.

LEWIS, David E. Presidents and politicization of the United States Federal Government 1988 – 2004. *Annual Meeting of the American Political Science Association*. Washington-DC. 2005.

LEWIS, David E. Testing Pendleton´s Premise: do political Appointees Make Worde Bureaucrats? *The journal of Politics*, vol. 69, n 4, p. 1073 – 1088. November 2007.

MACIEL, Carlos Alberto Batista. Políticas Públicas e Controle Social: encontros e desencontros da experiência brasileira. *In: X Congresso Internacional de Humanidades*. 2007.

MARANTO, Robert. *Why the President should Ignore Calls to Reduce the number of political Appointees.* 27 february 2001.

MARENCO, André. Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros. *Dados*, Rio de Janeiro , v. 60, n. 4, p. 1025-1058, Dec. 2017.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. Do Modelo Racional-Legal ao Paradigma Pós-Burocratico: reflexões sobre a Burocracia Estatal. *Revista O & S* - v.13 - n.37 - Abril/Junho – 2006.

MINOGUE, Martin; POLIDANO, Charles; HULME, David (Ed.). *Beyond the new public management: changing ideas and practices in governance*. Cheltenham: Edward Elgar, 1998.

OLIVEIRA, Clarice Gomes de. *A Tipologia de Downs para Agentes Burocráticos: uma análise empírica.* Dissertação de Mestrado. UnB. Brasília- DF. p. 149. 2007.

PEIXOTO, Betânia; PINTO, Cristine Campos de Xavier; LIMA, Lycia; FOGUEL, Miguel Nathan; BARROS, Ricardo Paes. *Avaliação econômica de projetos sociais.* Organizador Naércio Menezes Filho. São Paulo: Dinâmica Gráfica e Editora, 2012.

RABELO, Fernanda Lima. O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945). *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais.* Vol. 3 Nº 6, Dezembro de 2011.

REED, Michael. Teorização Organizacional: um campo historicamente contestado. *In*: CLEGG, Stewart; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. (Org.). *Handbook de Estudos Organizacionais*. v. 1, p. 61-98. São Paulo: Atlas, 1998.

ROURKE, Francis E. *Bureaucracy, Politics and Public Policy*. Litle, Brown and Company: Boston, 2nd edition, 208p. 1976.

SANTOS, Luiz Alberto dos. Burocracia Profissional e a livre nomeação para cargos de confiança no Brasil e nos EUA. *Revista do Serviço Público*. Brasilia-DF. 60 (1): 05-28, jan/mar. 2009.

TRAGTENBERG, Maurício. *Burocracia e Ideologia.* 2. ed. São Paulo: Ática, 1992.

VERGARA, S. C. *Gestão de pessoas*. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2005.

WALDO, Dwight. Desenvolvimento da teoria de administração democrática. Texto publicado na RSP, vol. I, nos 2 e 3, fevereiro/março de 1953. *Revista do Serviço Público Brasília* 63 (3): 381-397 Jul/Set 2012.

WALDO, Dwight. *O Estudo da Administração Pública.* 2°edição. FGV. Rio de Janeiro. 1971.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. 3. ed. v. 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

WILSON, Woodrow. *The study of administration*. Political Science Quarterly, v. 2, June 1887 [reproduzido no v. 56, Dec. 1941].

O DESEMPENHO DOS GASTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DO MUNICÍPIO DE JUAZEIRO DO NORTE

Maykon Oliveira Monte (UFCA)
Maria Mirelly da Costa Silva (UFCA)

1. INTRODUÇÃO

A complexidade em torno da educação básica, principalmente, do ensino fundamental I e II, apresentam inúmeras questões significativas que não integram os resultados observados através dos indicadores. Este desafio de quantificar o desempenho estudantil, bem como as relações entre aluno/escola, é visto pelos gestores públicos como um processo contínuo e complicado que deve abarcar um conjunto de fatores que unidos podem responder a questões como, por exemplo, a evasão e o rendimento dos estudantes.

Dentre os aspectos que estão atrás dos muros das escolas, cabe salientar, a desigualdade social, concentração de renda, o trabalho infantil, o convívio com à família e a comunidade etc, (DOURADO, 2009). Para o autor, estas vertentes macroestruturais correspondem a variáveis indispensáveis em quaisquer análise crítica, diante das dificuldades hoje verificadas.

A dinâmica externa, nesse contexto, coloca-se como elemento de considerável influência, devendo ser encarado como responsabilidade de superação. Desta forma, alinhar fatores externos e internos (escola), a eficiência dos gastos públicos, constitui-se como a tarefa de esquematizar estratégias efetivas a médio e longo prazo.

Neste sentido, analisar os indicadores que facilitam a compreensão do desempenho das escolas, tais como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), instrumento de avaliação bastante útil em espaços de decisões políticas, permite estruturar a percepção de como anda o processo de ensino-aprendizagem no Brasil. Ainda hoje, nota-se a utilização de indicadores educacionais, sociais e econômicos, pelas instituições de ensino em busca de resultados em detrimento da aprendizagem como destino ideal, esta visão é fortemente induzida pelo modelo de gestão para os resultados implementado no Brasil durante a década de 1990, isto é, a Administração Pública Gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1996), contemplando um quadro de delineamento de ações do universo da administração empresarial, quais sejam: planejamento, direção, controle e avaliação de resultados (DE MORAES; POLIZEL; CROZATTI, 2013, p. 25).

O modelo constituído para a melhoria da Administração Pública, ultrapassou os limites de sua fronteira, chegando às salas de aula. Viabilizando uma mudança que podem ser observadas através do comportamento das gestões escolares na busca por aprovações em vestibulares e obtenção de prêmios e títulos.

Além disso, observar como a Administração Pública Municipal se coloca frente a tais problemáticas, sinaliza para a entendimento de sua obrigação constitucional em face da educação.

Tendo em vista, a competência local em subsidiar a educação básica, durante o ensino infantil e o fundamental I e II como definido no Art. 5º, inciso V:

> Art. 11º. Os Municípios incumbir-se-ão de:
> V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino. (LDB, 1996):

Diante de tal obrigação constitucional e levando em consideração os desafios enfrentados pelos municípios brasileiros em desenvolver a educação básica a partir das normas legais, o presente trabalho objetiva, a partir de uma análise contábil, analisar os investimentos públicos em ensino fundamental no município de Juazeiro do Norte entre os anos de 2007 e 2017, levando em consideração às entradas oriundas da arrecadação local, bem como o recebimento de transferências intergovernamentais através do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), observando também, a destinação dos recursos.

Ao sinalizar para descrições analíticas em um contexto local de coleta de dados é significativo, abordar a identificação do município em seus diferentes aspectos, haja vista a compreensão das particularidades únicas de cada lugar. Desta forma, a pesquisa também considera a discriminação do ente pesquisado, além de contrastar a relação de Juazeiro do Norte a outros municípios do Estado no tocante ao desempenho no IDEB, quais sejam: Sobral e Brejo Santos, além do resultado do próprio Ceará.

Com isso, espera-se responder, dentre outras inquietações que possam surgir durante a leitura, qual tem sido a postura do poder público de Juazeiro do Norte frente ao emprego das receitas próprias, assim como dos recursos concernentes as transferências intergovernamentais? Este debate é alimentado pelas representações gráficas utilizadas durantes os resultados do trabalho que exemplifica a situação do município diante dos indicadores educacionais e orçamentários.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. O MUNICÍPIO BRASILEIRO E A EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL

O Brasil se estabeleceu como República Federativa a partir da Carta Magna de 1988, mas o processo de emancipação municipal ainda se constitui uma pauta atual, posto que a desigualdade financeira é uma forte questão tanto para as regiões metropolitanas quanto para os municípios. O processo de municipalização ficou marcado por picos de criação diante uma legislação mais flexível.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que os requisitos e a institucionalização de municípios seria de competência estadual, o mesmo aconteceu com o estabelecimento de regiões metropolitanas, esta mudança foi atribuída ao ideário de democratização que borbulhava no país durante a década de 1980 (FERNANDES e DE ARAÚJO, 2015, p. 6).

O número elevado de municípios, contudo, ficou marcado pela considerável quantidade de entes federativos que apesar da emancipação ainda seriam dependentes de repasses intergovernamentais.

> [...] a descentralização se torna um elemento importante para o federalismo, por permitir uma interlocução entre as instâncias governamentais ao tempo em que essas são dotadas de condições para gerir seus recursos e atender às demandas apresentadas pelas políticas locais. (COSTA, CUNHA, ARAÚJO, 2010, p. 48)

O movimento de descentralização nos moldes ocorridos no Brasil permitiu que o processo de municipalização não fincasse fortes raízes, caminhando em direção a uma crise onde ainda existem cidades que não conseguem se manter com sua própria arrecadação. Este processo alonga-se pelos anos da história nacional tanto no caráter distributivo, por exemplo quanto à competência sob tributos, até às atribuições do poder local.

Enquanto o poder local não conseguia por si só arrecadar receita suficiente sem que ficasse dependente de repasses, acumulou-se, em parte por consequência disso, os respectivos deveres, e diante deste cenário o governo local não conseguiria cumprir suas funções constitucionais.

Tratando-se de educação, a Constituição/88 estabelece a parceria e cooperação entre as esferas do poder federativo, sinalizando por meio da seção resguardada a educação e através da Emenda constitucional nº 14 de 1996, o seguinte: "§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil." (BRASIL, 1988)

Para tanto, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional tratando da organização dessa, estabelece as competências para todos os entes federativos. Citando a educação fundamental em alguns artigos, a LDB ao tempo que prevê a parceria do sistema de ensino estadual junto ao sistema municipal mais uma vez firma ao município a prioridade sobre o ensino infantil e fundamental. Resguardando ao poder local primeiramente a ação diante a estas fases do ensino básico brasileiro para que posteriormente possa voltar-se á, por exemplo, ao ensino superior.

Quanto a prestação de contas por parte do poder público Rezende, Slomski e Corrar (2005, p. 10) em trabalho referente a eficiência dos gastos públicos e ao Índice de Desenvolvimento Humano elucidam sobre a obrigatoriedade da transparência do serviço público.

> Torna-se imprescindível o desenvolvimento de metodologias que possibilitem a mensuração dos investimentos sociais e seus impactos na sociedade, para que se equacione melhor a comunicação entre as instituições públicas e os cidadãos, por meio de uma linguagem acessível independente do nível cultural. (REZENDE; SLOMSKI; CORRAR, 2005, p. 26)

A transparência torna-se efetiva a medida que esta prestação de contas não somente chega ao cidadão, mas também é compreensível. Indicadores utilizados na gestão de políticas públicas, além de traduzirem uma gama de informações, também são importante fator avaliativo, mensurando ao governo um quantitativo de seus esforços e investimento. (JANNUZZI, 2005, p. 4)

2.2. O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

O contexto histórico dos investimentos em educação pública no Brasil perpassou por diferentes situações de avanços, acompanhados de consideráveis retrocessos. Esta característica comum em países subdesenvolvidos é apontado por Castro (2011) como aspecto significativo no que se refere a inclusão da temática educação no âmbito das políticas públicas, posicionando o Estado como cada vez mais responsável pela oferta do ensino público, gratuito e laico.

O conjunto destes elementos, constituem através de uma lente da história da humanidade, influências que nasceram no contexto da Revolução Francesa. Para Monlevade (2014, p. 313, apud SANTOS, 2015, p. 130) à oferta de educação pública e o financiamento da intervenção estatal, já fazia parte das bandeiras levantadas antes da mesmo da Revolução. A premissa era clara, os franceses haviam adotado a ideia de que a educação é um direito do cidadão e dever do estado prover tal obrigação.

No Brasil estes detalhes foram aproveitadas na definição dos textos constitucionais a partir da primeira Constituição em 1824, ainda durante o Império. O art. 179 classificava a educação primária e gratuita para todos os cidadãos, complementado pelo art. 250, no qual, voltava-se a construções de ginásios, escolas e universidades Santos (2015, p. 131). No entanto, a competência para efetivação dos pressupostos legais, ficaram em segundo plano frente às demandas do Governo Central, responsabilizando as Províncias de arcarem com o compromisso de promover a educação primária (SAVIANI, 2014, p. 32 apud SANTOS, 2015, p. 132).

Após dez anos da Constituição é aprovado o Ato Adicional de 1834, nele, o Governo Central estaria responsável pela manutenção do ensino no Município da Corte, e, principalmente, pelo ensino superior Santos (2015). Dentre os objetivos da proposta, estava a tentativa de reduzir as disparidades de competências entre os entes em relação a educação, período este marcado, pela gigantesca parte dos recursos públicos concentrados nas mãos do Poder Central.

Naquele época a ação representou significativo avanço em termos de responsabilidades constitucional, mesmo havendo dificuldades em promover o ensino sob competência da Província.

As tentativas do governo imperial em fortalecer a educação a partir da divisão de competências, caracterizou um dos primeiros passos positivos em direção ao desenvolvimento do ensino. Mesmo que os altos níveis de investimentos, durante o império, tenham sido destinados ao pagamento de despesas militares, representando cerca de 20,86% do orçamento geral, enquanto que a para as instituições de ensino primária e secundária, fixava-se em torno de 1,99% (SAVIANE, 2014, apud SANTOS, 2015, p. 133).

Apesar das ações investidas pelo Governo Central em reduzir o déficit do acesso à educação primária, bem como a melhoria em infraestrutura e expansão do ensino, observou-se que as tentativas da gestão superior em transferir as responsabilidades para o ente menor, gerou problemas de articulação política diante das dificuldades de arrecadação, concentrando e distribuindo os recursos. Os resultados oriundos deste leque de complicações fiscais, acarretou, dentre outras coisas, o total de 12.939.753 brasileiros analfabetos em uma população de 17.388.434 habitantes ao final do século XIX (SANTOS, 2015, p. 132).

Neste contexto, cabe destacar os primeiros encaminhamentos tomados através da primeira Constituição Republicana de 1891. Naquele período, cientes do desgaste deixado pela Coroa Portuguesa, os republicanos abriram portas para mais impactos negativos relevantes para a configuração da situação do país durante os anos subsequentes, o primeiro, e, de grande efeito, foi a retirada do competência do Estado para o provimento da educação, deixando a cargo da família iniciar o processo ensino/aprendizagem (REZENDE, 2006, p. 12).

Somente a partir da década de 1920 a educação passou a ocupar espaço nas pautas políticas como eixo de ação setorial por parte do poder público (SANTOS, 2015). A Associação Brasileira de Educação (ABE) ganhou importante destaque durante a época ao integrar e fortalecer os debates sobre políticas nacionais de educação e fundos de financiamento, além de colaborar na definição de estratégias nos textos da constituinte de 1934 (PINTO E ABRIÃO, 2006, p. 25).

> A CF de 1934, no Título da Família, da Educação e da Cultura, dispôs, em seu art.149, sobre a educação como direito de todos e, nos 150 e 151, sobre a competência da União, dos Estados e do Distrito Federal. No art. 156, aparece a vinculação constitucional de percentuais advindos de tributos para assegurar o ensino e, no 157, também dispõe sobre a criação de fundos públicos para a educação. A defesa constitucional de financiamento 25 destaca-se como elemento fundamental para assegurar o direito à educação. (SANTOS, 2015, p. 134).

Mesmo havendo conquistas legais das competências previstas constitucionalmente, valiosos ganhos sociais em educação perderam-se ao longo do tempo após as administrações de regimes totalitários e ditatoriais, principalmente, no que se refere a vinculação de tributos, como demonstra o quadro abaixo:

Ano	Disposição legal	Esfera da vinculação		
		União	Estados e DF	Municípios
1934	Constituição Federal de 1934	10% (a)	20%	10%
1937	Constituição Federal de 1937	-	-	-
1942	Decreto-Lei 4.958	-	15 a 20% (b)	10 a 15%
1946	Constituição Federal de 1946	10%	20%	20%
1961	Lei Federal 4.024	12%	20%	20%
1967	Constituição Federal de1967	-	-	-
1969	Emenda Constitucional 1	-	-	20% (c)
1971	Lei Federal 5.692	-	-	20%
1983	Emenda Constitucional 14	13%	25%	25%
1988	Constituição Federal 1988 (d)	18%	25% (d)	25% (d)

Quadro 1: Alíquotas da vinculação de recursos para a Educação no Brasil

Fonte: Elaborado por Pinto e Adrião (2006)

Esta descrição revela, resumidamente, a participação dos entes da federação na função educação ao longo do século XX. Constata-se as oscilações em termos percentuais durante o período do Regime Militar, no qual, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, após a Constituição de 1967, estiveram ausentes da vinculação dos recursos para a educação. A situação, no entanto, amenizou-se com a Emenda Constitucional 14 (conhecida como Emenda Calmon) (PINTO E ADRIÃO, 2006, p. 26).

Diante do aumento populacional durante a década de 1980 e o escasso número de escolas de ensino fundamental, além das dificuldades de articulação entre os entes na busca por alternativas viáveis, emerge inúmeros debates em torno das problemáticas mencionadas no berço da sociedade civil organizada (ASSUNÇÃO, 2013). As contribuições da população alertaram os atores ligados diretamente a construção da Constituição Federal de 1988.

No tocante a educação, o art. 205 da CF/88, reforça o dever do Estado em ofertar o ensino, acompanhado da sociedade e da família. Trata-se de um direito de todos que deve ser baseado nos seguintes princípios previstos no art. 206:

I. igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
II. liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
III. pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
IV. gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
V. valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;
VI. gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII–garantia de padrão de qualidade;
VII. piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (BRASIL, 1988)

A Carta Magna ainda descreve, através dos art. 211, a possibilidade de se instituir o Regime de Colaboração entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, onde o Governo Federal exerce ação redistributiva e supletiva (art.211, §1º) (BRASIL, 1988, apud SANTOS, 2015, p. 136).

2.3. A CORRELAÇÃO ENTRE INDICADORES EDUCACIONAIS E FINANÇAS PÚBLICAS

Construir dados quantitativos utilizando variáveis do universo da educação ao lado da ação do Poder Público Municipal, ainda hoje é visto como desafio entre os stakeholders de políticas públicas (DE MORAES; POLIZEL; CROZATTI, 2013, p. 25). Nos últimos anos, inúmeros pesquisadores têm-se dedicado a este trabalho, analisando a escola sob diferentes dimensões que permitam compreender e aproximar através de indicadores, situações e problemas que tenham ligação às finanças municipais (DOURADO, 2009).

Dentre a variedade de obstáculos encontrados tanto pela gestão quanto pelos pesquisadores em relação a mensuração das informações, cabe destacar a subjetividade de determinados aspectos que segundo Delgado (2008), não podem ser facilmente numerados, devido às diferentes influências externas a escola.

Ter em mente tal premissa, significa avançar na percepção de que se pode ir mais a fundo na identificação dos impactos gerados, direta ou indiretamente, em função dos investimentos e custeios das instituições de ensino. A limitação de conhecimentos resultado destas questões, sinalizam para a insegurança de veracidade entre a relação, entradas (inputs) e saídas (Outups) no que se refere a educação fundamental.

Sendo assim, reforça-se a contribuição da ponte que une os indicadores em educação básica e a destinação dos recursos. A verificação das informações, pode viabilizar, inclusive, a mensuração da eficiência dos gastos públicos (DE MORAES; POLIZEL; CROZATTI, 2013, p. 28), para os autores, esta combinação traria análises financeiras e de desempenho escolar, sintetizando os efeitos de se gastar mais pode ocasionar mudanças positivas ou negativas, assim sendo, gastar mais não significa exatamente, resultados satisfatórios.

Neste sentido, pode-se observar a contribuição do trabalho de Jannuzi, Faira e Silva (2008) ao aplicar como metodologia a Análise Envoltória de Dados (DEA). Técnica bastante utilizada por pesquisadores que almejam correlacionar os níveis de aproximação entre os gastos públicos e o desempenho resultante de indicadores sociais em diferentes temáticas (educação, saúde, segurança, moradia e etc).

No tocante a pesquisa dos professores, a análise considerou os municípios fluminenses durante os anos 1999 e 2000. Correlacionando as variáveis em saúde e saneamento: educação e cultura, os autores Jannuzi, Faira e Silva (2008, p. 165), ao lado das finanças públicas municipais a partir do modelo BCC da DEA. Nesta identificação, foi possível caracterizar a partir das quatro temáticas avaliadas, os indicadores de despesa per capita, na medida em que é feita a relação entre as variáveis a seguir:

> [...] taxa de alfabetização de 10 a 14 anos; proporção de domicílios particulares permanentes com esgotamento sanitário adequado; proporção de domicílios particulares permanentes com saneamento adequado; o inverso da taxa de mortalidade por causas hídricas; a proporção de crianças de dois a cinco anos matriculadas em creches ou escolas de educação infantil. (JANNUZZI, FAIRA E SILVA, 2008, p. 163).

Para os autores, a pesquisa demonstrou como a pertinência do uso da DEA pode contribuir para uma observação crítica frente aos dados empregados. Em um primeiro momento, revelando o potencial de avaliação através da ferramenta estatística como alternativa aos modelos econométricos tradicionais e, em segunda instância, reforçando aquela prerrogativa antes ressaltada de que não há, necessariamente, resultados satisfatórios mesmo havendo altos níveis de investimento público, seja em educação ou em qualquer outra área de investigação.

3. METODOLOGIA

Retratar aspectos da realidade social e econômica através de temáticas complexas como a educação fundamental, ao lado de dados que fornecem informações sobre o desempenho da atividade financeira das organizações públicas de ensino, significa aproximar indicadores que possibilitem observar a dinâmica das instituições e dos entes federados em suas complementaridades e competências constitucionais.

Estudos nesta perspectiva, revelam potenciais contribuições para o aprimoramento das políticas públicas educacionais, bem como o desenho de novas formas de intervenção no âmbito da educação. Segundo os autores De Deus, Cunha e Maciel (2010, p. 5) aplicar técnicas que dialoguem com a educação em seus diferentes níveis, é o primeiro passo para se identificar a proposta a ser observada e avaliada.

Desta forma, a proposta da presente pesquisa, volta-se para o objetivo central de a partir do orçamento público municipal de Juazeiro do Norte/CE, analisar os investimentos em educação fundamental entre os anos de 2007 a 2017. Esta verificação, além de explicitar os dados referentes às despesas públicas em relação a função educação e mais especificamente, o que se gastou dentro da subfunção ensino fundamental, considera também, as transferências obtidas pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB.

Para tanto, emprega-se um estudo qualitativo, de caráter exploratório-descritivo dos dados orçamentários utilizados e, congregando tudo em uma abordagem de estudo de caso, apoiando-se fortemente, em pesquisa documental nos portais oficiais sobre informes e indicadores de educação.

No intuito de somar a análise, extraiu-se do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) Anexo II, o detalhamento das despesas liquidadas e, o Anexo VIII, concernente aos gastos em Manutenção e Desenvolvimento da Educação - MDE, ambos os demonstrativos sintetizam objetivamente, onde foi alocado os recursos transferidos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

Ultrapassando o escopo do que tange o orçamento público municipal, utiliza-se para fins de assimilações, dados relativos a educação fundamental extraídos do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE, onde é possível identificar os percentuais distribuídos em taxas de aprovação, reprovação e abandono durante o período de nove anos.

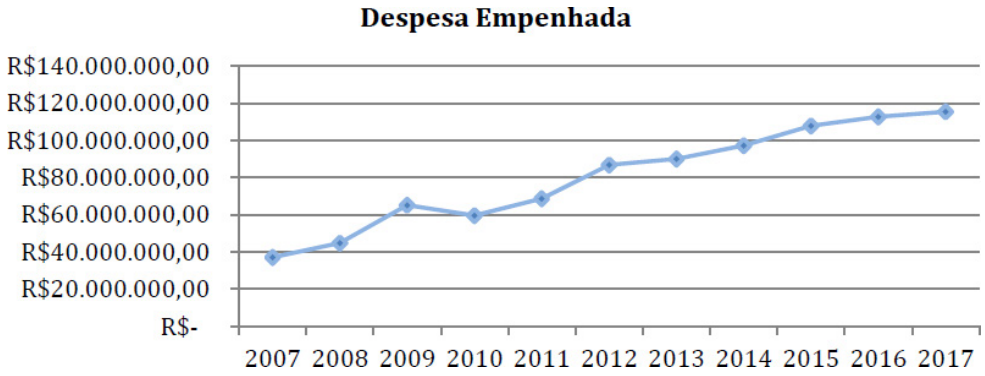
Além disso, voltando-se para uma visão de resultados diretos e a longo prazo em função dos investimentos em educação, a pesquisa considera a relevância dos dados resultantes das avaliações realizadas pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, entre os anos de 2007 a 2017. Segundo De Moraes, Polizel e Crozatti (2013, p. 10) a mensuração e o entendimento dos dados de resultados concretos ao lado das ações que frisam a melhoria do ensino, permite, mesmo que indiretamente, perceber a correlação óbvia da complementaridade dos objetos em análise.

Para finalizar e, ao mesmo tempo, alimentar a dimensão das informações características do município em análise, aproveitou-se os aspectos demográficos e econômicos localizados no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Tais noções permitem compreender a caracterização de Juazeiro do Norte ao longo dos anos, bem como as potencialidades e relevância da cidade no âmbito da Região Metropolitana do Cariri - RMC.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A observação do montante investido em educação fundamental deu-se a partir do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO em seu Anexo II, onde a despesa executada é ilustrada a partir de suas funções e subfunções, por exemplo: saúde, cultura e educação. Sendo assim, aproveitou-se as despesas liquidadas, pois, estas configuram, como traz o Manual de Demonstrativos Fiscais (p. 167, 2017), o estágio que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor.

As despesas empenhadas na subfunção ensino fundamental no período de dez anos é ilustrado no gráfico abaixo:

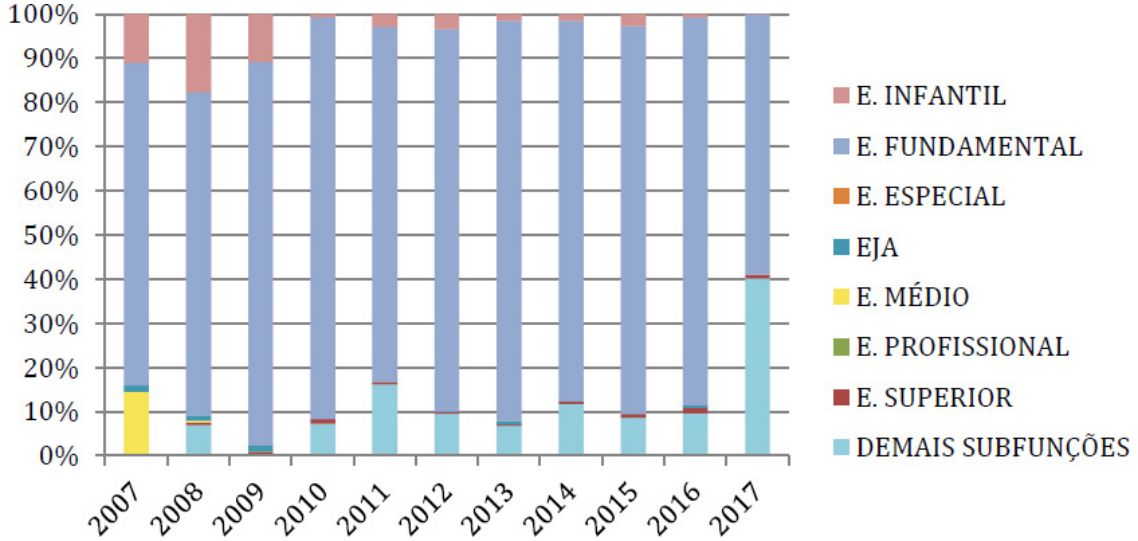


Fonte: Elaborado pelos autores

Analisando os valores investidos nota-se que por diversos anos consecutivos o investimento em ensino fundamental manteve-se crescente, especialmente em 2009 que comparado ao ano anterior, apresentou crescimento superior a vinte milhões de reais em despesas empenhadas na subfunção, porém, em 2010 acontece uma considerável queda, pois, neste ano o município empenhou menos cinco milhões em relação ao ano anterior. Desconsiderando este desempenho de 2010, o ano com menor empenho comparado ao anterior é 2017, apresentando aumento em mais de dois milhões quando comparado a 2016. A média das despesas empenhadas equivale a oitenta milhões e este valor, como pode-se observar no gráfico acima, foi ultrapassado em todos os anos a partir de 2012.

O ensino fundamental, como discutido anteriormente, constitui a educação básica no qual o ente local possui a competência e o dever de priorizar, tratamento este que é compartilhado, também, para a educação infantil e a Educação para Jovens e Adultos (EJA). No gráfico abaixo, demonstra-se a comparação percentual das despesas empenhadas nas subfunções em educação pelo município.

As subfunções de educação apresentadas pela Portaria MOG nº 42, de 14 de abril de 1999 são: Ensino Fundamental; Ensino Médio; Ensino Profissional; Ensino Superior; Educação Infantil; Educação de Jovens e Adultos; Educação Especial e Educação Básica. Apesar de explicitamente trazer as subfunções adequadas é permitido o uso de subfunções encontradas em outras funções, o caso acontece nos relatórios de Juazeiro do Norte já em 2008 com a subfunção Administração Geral (Função Administração) demonstrados no gráfico como Demais Subfunções.



Fonte: Elaborado pelos autores

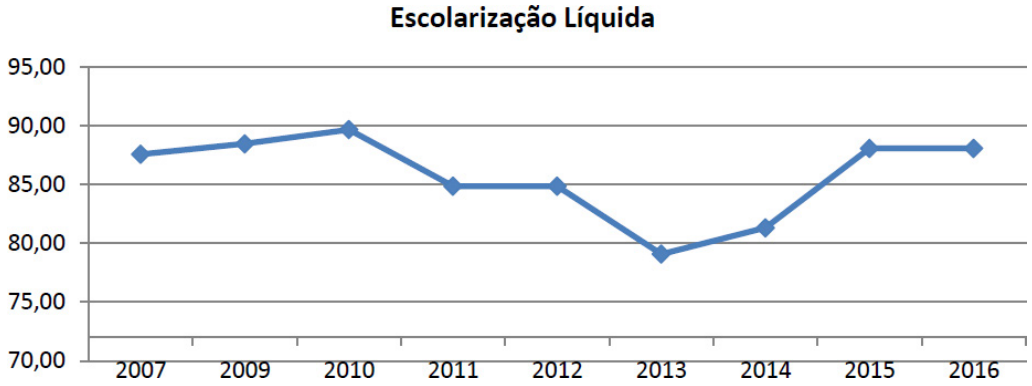
Entre os anos 2014 e 2016 detalhou-se as despesas empenhadas com outras subfunções além da Administração Geral, quais sejam: Formação de Recursos Humanos e Alimentação e Nutrição, todas receberam um percentual entre 0,007% e 2,9% do valor total aplicado em educação. Em 2017, diferentemente dos anos anteriores, não há representação de detalhamento semelhante, constata-se apenas as subfunções típicas observadas na função Educação, juntamente a Demais Subfunções, o montante, nesse caso, equivale a pouco mais de 40% das despesas empenhadas estando atrás apenas da subfunção Ensino Fundamental que quantifica-se em pouco mais de 58% do valor total.

Sendo assim, observa-se que ao longo dos dez anos os investimentos totais em educação em sua grande maioria concentraram-se na fase do ensino fundamental, esse, no entanto, revela resultados negativos, haja vista que em 2010 o percentual em educação fundamental atingiu 91,02 do valor global, enquanto que em 2017 representou apenas 58,9% do total das despesas liquidadas. O mesmo acontece com as demais subfunções, em especial a educação infantil, que decresceu ao longo dos anos representando apenas 0,1% do total de despesas líquidas em 2017, na medida em que as despesas apresentadas como Demais Subfunções, representam 40,2% e, quando comparada a despesa com Administração Geral durante o ano de 2016, verifica-se um crescimento de aproximadamente sessenta e oito milhões.

Juazeiro do Norte é um município de grande importância para a região do Cariri cearense e isso se confirmar em seu status de polo da Região Metropolitana do Cariri – RMC. No censo de 2010 a cidade possuía em população, cerca de 249.939 habitantes distribuídas em seu diminuto território marcado por uma densidade demográfica de 1.004,45 hab/km^2. Devido sua área, seus limites rurais são pequenos, sendo assim a indústria é um forte braço de sua economia. Outros potenciais do município são o turismo religioso, este faz com que a cidade tenha que comporta quase o triplo de pessoas em alta temporada, e a participação dos serviços em sua economia. Segundo dados do IBGE, o PIB da cidade ultrapassou três bilhões (R$ 3.921.628.480,00) em 2015, fixando o PIB per capita no valor R$ 14.741,74.

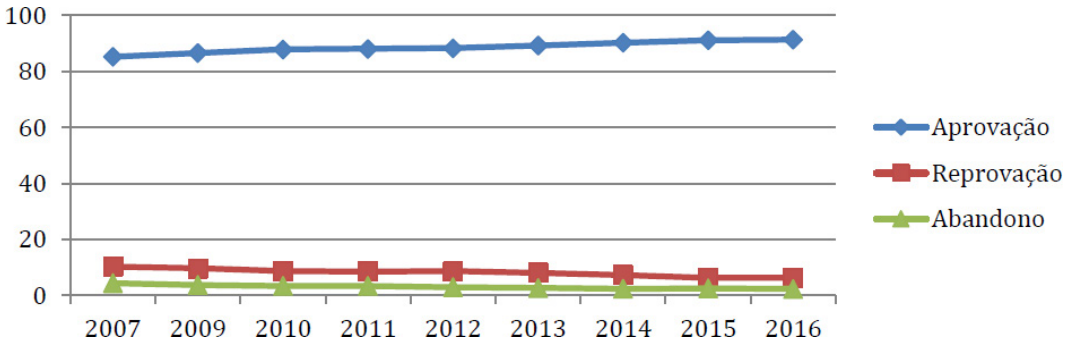
Os indicadores educacionais escolhidos para ilustrar a trajetória da cidade no ensino fundamental foram as seguintes taxas: Escolarização líquida; Aprovação; Reprovação; e Abandono. Todas retiradas do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE, dentro do período de 2007 a 2016, com exceção do ano de 2008 o qual o instituto não possui publicação.

A taxa de Escolarização Líquida nada mais é que a razão entre o número de matrículas de alunos com idade prevista para estar cursando determinada fase do ensino em contraste com a população total na mesma faixa etária. Como ilustra o gráfico abaixo, a maior taxa no período expresso deu-se no ano de 2010 atingindo 89,7% enquanto a menor taxa ocorreu em 2013, no valor de 79,1%, foi também o ano com maior queda em relação a taxa alcançada no ano anterior.



Fonte: Elaborado pelos autores

Seguindo o mesmo raciocínio que a taxa anterior, ilustramos abaixo os valores coletados referentes a aprovação, reprovação e abandono. Quando somados correspondem a cem por cento, permitindo ilustrar a situação geral da educação fundamental quanto a estes indicadores. Os percentuais de aprovação encontram-se extremamente superiores em relação aos outros indicadores, sem apresentar nenhuma queda, sempre se comportando de maneira crescente, logo sua maior taxa alcançada em 2016, correspondendo a 91,4%.



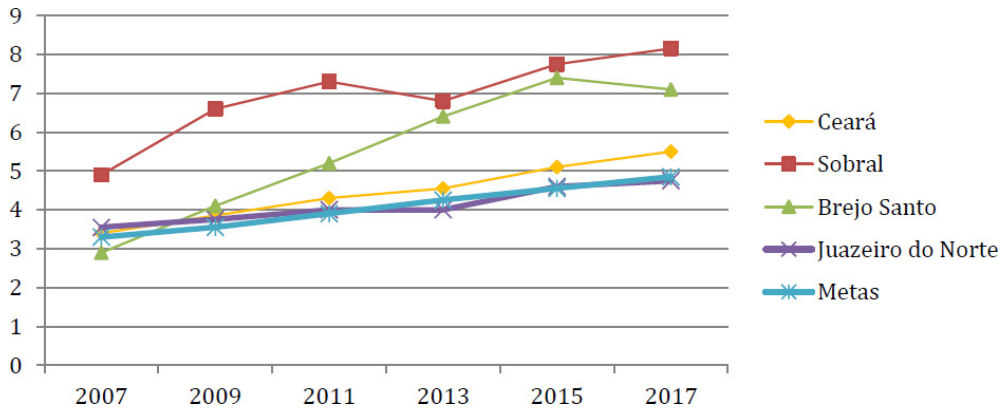
Fonte: Elaborado pelos autores

O comportamento crescente da taxa de aprovação ocasiona no decrescimento das demais variáveis. Sendo assim, a taxa de reprovação manteve-se decrescente com exceção do ano de 2012 que obteve o maior aumento, com 0,2 pontos a mais em relação ao ano anterior, apresentando uma taxa total de 8,07. A menor taxa atingida é em 2015 no valor de 6,3, com 0,1 ponto a menos que o ano seguinte. Já no indicador abandono o único crescimento observado é em relação ao ano de 2015, mas já em 2016 a taxa atinge seu menor valor com 2,3%.

O último indicador selecionado foi o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, este é realizado com intervalo de um ano e configura um importante indicador de qualidade, também é mais complexo, pois combina o desempenho do município em exames padronizados com informações sobre rendimento escolar como, por exemplo, a taxa média de aprovação dos estudantes na etapa de ensino.

No gráfico abaixo, demonstramos a média dos resultados obtidos no IDEB municipal obtida das duas fases do ensino fundamental, a meta estabelecida para os respectivos anos, a média do indicador no estado do Ceará (que em seu cálculo compreende toda rede pública do estado) e por último o município de Sobral que tornou-se destaque ao ter o melhor desempenho no estado e no cenário nacional.

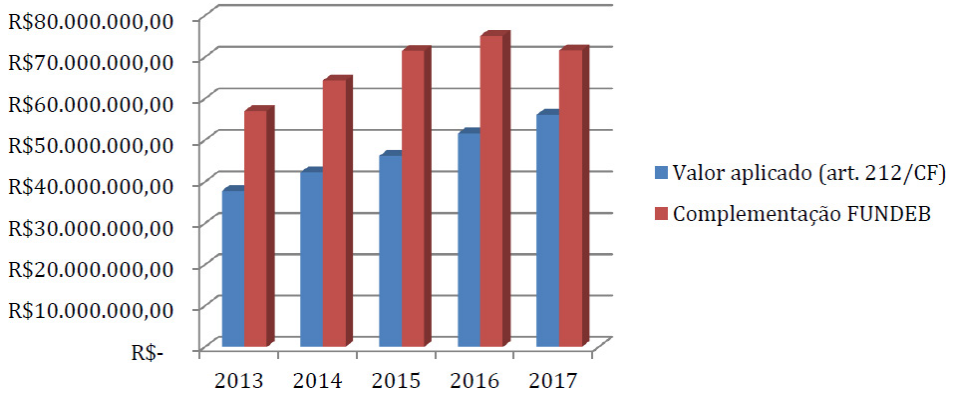
Para todos os anos conseguimos obter uma média do resultados alcançados no IDEB, exceto nos três primeiros anos referentes à cidade de Sobral, a qual só tem resultados no indicador para o Fundamental II a partir de 2013. Ainda assim consegue-se observar como os resultados de Juazeiro do Norte, apesar de em sua grande maioria alcançar e superar a meta, encontra-se ainda distante do desempenho assistido em cidades modelo do estado.



Fonte: Elaborado pelos autores

Em primeiro lugar Sobral que se destaca nacionalmente, supera as médias estaduais e manteve-se crescente, também é uma cidade polo, assim como Juazeiro do Norte. Enquanto Brejo Santo também torna-se destaque, mas a característica que aproxima as duas cidades é que ambas fazem parte do Cariri cearense.

Extraímos do Anexo 8 - Demonstrativo das receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, também do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, o montante referente ao mínimo de 25% estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal. A participação municipal que equivale a este percentual é referente a aplicação feita pelo município a partir da receita resultante de impostos e de transferências. Os valores apresentados no demonstrativo não detalham-se quanto as subfunções, mas auxiliam na compreensão de quanto o município tem usufruído do FUNDEB, e em especial no município de Juazeiro do Norte o ensino fundamental, o maior beneficiário dos recursos destinados a educação, nunca tendo ficado com menos que 50% das despesas empenhadas na função.



Fonte: Elaborado pelos autores

Na composição do percentual mínimo de aplicação do município a receita proveniente da Cota Parte do FPM é o que durante todos os anos observados se constitui a mais robusta entrada municipal, enquanto a mais ínfima contribuição fica a cargo da Cota Parte do ITR.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se propôs, como objetivo geral, analisar os investimentos públicos em ensino fundamental no município de Juazeiro do Norte/CE entre os anos 2007 a 2017 e, para isso, considerando a metodologia, buscou-se caracterizar a cidade a partir de indicadores de gastos públicos em educação fundamental, bem como os níveis de investimentos através do Fundeb, permitindo aproximar com maior concretude da realidade e do cenário em que o município se encontra especificamente, através de uma série de onze anos.

Constatou-se a priorização do ensino fundamental na execução orçamentária da cidade, ao tempo que esta vem sofrendo com diminuição quanto ao percentual total das despesas. Os investimentos crescem e de certo modo acompanham o crescimento econômico da cidade, no entanto, grande parte do que se destina a educação ainda parte de transferências intergovernamentais.

Juazeiro do Norte apresenta um desempenho fundamental satisfatório a medida que cumpri suas metas e consegue aplicar e investir na manutenção do ensino, porém, á consideráveis disparidades quando comparado a outros municípios referências em educação no Ceará, são eles: Sobral e Brejo Santo, além disso, os resultados obtidos em dimensão estadual também ultrapassa a cidade central da Região Metropolitana do Cariri. Esta comparação, amparada por meio do IDEB, permite refletir por meio das lentes da educação, o quanto Juazeiro do Norte ainda precisa progredir em termos de superação das prórpias metas, algo bastante tímido observado entre os anos analisados.

As tentativas de encontrar os dados dispostos de forma complexa e de difícil compreensão a partir das fontes utilizadas, demonstra os números positivos em educação fundamental ao longo dos últimos anos, embora, há de se considerar situações nas quais o município dificilmente, consegue superar com facilidade as metas estipuladas pelo IDEB.

Em suma, nota-se que Juazeio do Norte é uma cidade de elevado potencial econômico e social, o turismo religioso, à cultura local e o posto de "metrópole" da Região Metropolitana do Cariri, reforçam a tamanha responsabilidade que o município assume frente ao desenvolvimento da educação básica em suas diferentes etapas, não somente para o progresso do ente de forma pontual, mas, sobretudo levando em consideração o aspecto regional.

Com isso, este trabalho evidencia as vantagens de conciliar informações dispersas em espaços virtuais e dados do orçamento público local. Podendo contribuir para diversas finalidades analíticas, seja enquanto conteúdo de conhecimento e estudo, seja como componente de aprofundamento para a incidência em políticas públicas.

BIBLIOGRAFIA

ASSUNÇÃO, Malheus Carneiro. Federalismo fiscal em perspectiva comparada. **Revista da AGU**, v. 12, n. 38, p. 394 – 424, 2013.

BRASIL**. Constituição da República Federativa do Brasil**. 1. Ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Brasília, DF, dez. 1996.

BRASIL. IBGE. 2015. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/juazeiro-do- norte/panorama>. Acesso em: 25 dez. 2018.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Demonstrativos Fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. 8ª ed. Brasília, p. 161 – 170. 2017.

DELGADO, V. M. S. Estudo sobre um ranking de Eficiência Escolar em Minas Gerais. **Revista do BNDES**, v. 15, n. 30, p. 347-381. 2008.

DE CASTRO, Jorge Abrahão. Financiamento da educação no Brasil. **Em Aberto**, v. 18, n. 74, p. 11-157. 2008.

DE DEUS, Adélia Meireles; CUNHA, Djanira do Espírito Santo Lopes; MACIEL, Emanoela Moreira. Estudo de caso na pesquisa qualitativa em educação: uma metodologia. **VI. Encontro de Pesquisa em Educação da UFPI**, 2010.

DE MORAES, Vinicius Macedo; POLIZEL, Mayra Francisco; CROZATTI, Jaime. Eficiência dos gastos municipais com a educação fundamental: uma análise dos municípios paulistas no ano de 2013. **Revista Contabilidade e Controladoria**, v. 9, n. 2, p. 24-39, 2017.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cad. Cedes**, Campinas vol. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.

FARIA, Flavia Peixoto; DE MARTINO JANNUZZI, Paulo; DA SILVA, Silvano José. Eficiência dos gastos municipais em saúde e educação: uma investigação através da análise envoltória no estado do Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 42, n. 1, p. 155-177, 2008.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo; DE ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães. A criação de municípios e a formalização de regiões metropolitanas: os desafios da coordenação federativa. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 7, n. 3, p. 295-309, 2017.

FERNANDES, Reynaldo**. Índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB).** MEC-- Ministério da Educação, INEP--Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

MIRANDA, Nilzith de Souza. **Desempenho de universidades públicas: lições da experiência da UnB no uso de indicadores**. 2013. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Economia) – Departamento de Economia, Universidade de Brasília.

PINTO, José Marcelino de Rezende; ADRIÃO, Theresa. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. **EccoS revista científica**, v. 8, n. 1, p. 23 – 46. 2006.

SANTOS, Joedson Brito dos et al. **O financiamento da educação infantil no contexto do FUNDEB: limites e contradições na expansão do atendimento às crianças de 0 a 6 anos de idade em João Pessoa/PB–2007-2013**. 2015. Tese (Doutorado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa.

O DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUDE NO TERRITÓRIO

Mariana Bezerra Lyra (UPE)
José Luiz Alves (UPE)

RESUMO:

Historicamente no Brasil as Políticas Públicas de Juventude (PPJs) iniciaram no território, de acordo com as demandas locais dos jovens. Apenas em 2005 começou a sua institucionalização no âmbito federal e só em 2013 foi sancionado o estatuto da juventude. Com o intuito de compreender como está sendo efetivada a PPJ no território, a pesquisa buscou perceber como se deu e está se dando o processo de desenvolvimento das PPJs, a partir da experiência da cidade de Jaboatão dos Guararapes de Pernambuco. É importante destacar que a PPJ é uma política muito frágil na sua institucionalização. A escolha de estudar um município específico permite-nos debruçar em como localmente esta política vem sendo desenvolvida e quais são os processos gerados para estabelecer sua implementação. A metodologia utilizada foi de abordagem qualitativa, de natureza aplicada e com a finalidade exploratória. Utilizamos o estudo de caso como estratégia de investigação e analisamos os dados através da análise de conteúdo. Algumas conclusões do estudo podem ser destacadas: o desafio de realizar ações intersetoriais na gestão pública; a baixa qualificação dos gestores públicos de juventude; a forma de compreensão da participação juvenil pelo poder público em dissonância com o querer dos jovens.

Palavras - chave: política pública de juventude; desenvolvimento; gestão pública.

INTRODUÇÃO

O mundo hoje vive um processo de globalização intenso onde as barreiras entre os países se tornaram turvas e sensíveis às tomadas de decisões no campo econômico, que continua sendo a dimensão mais ressaltada, ao observar o tripé da sustentabilidade, por vivermos numa sociedade capitalista. Milton Santos retrata bem o entendimento de como é a realidade na atualidade, ao apresentar três tendências da situação contemporânea: 1. Uma produção acelerada e artificial de necessidades; 2. Uma incorporação limitada de modos de vida ditos racionais; 3. Uma produção ilimitada de carência e escassez (SANTOS, 2011).

Essa realidade é percebida no Brasil ao observar a atual descrença da população em relação ao modelo democrático representativo de governo, bem como as estruturas formais de participação social (TEIXEIRA, 2008). Essa imagem nos convida a refletir sobre mudanças dos arranjos institucionais do poder público e da sua relação com a sociedade (SACHS, LOPES e DOWBOR, 2010). Como, também, a accontability exige a responsabilização do governante de acordo com os compromissos públicos junto aos seus governados, (DOIN .et al., 2012), como o bom uso do dinheiro público e políticas públicas de qualidade, através do diálogo intersetorial.

Com o processo de redemocratização do Brasil, tomando como base o seu grande marco a Constituição Federal de 1988 e as duas reformas administrativas que ocorreram no Estado a partir deste período, houve uma expressiva estruturação na administração pública e no desenvolvimento das políticas públicas. Devido a isso, percebe-se um "fortalecimento do gerenciamento público, de instituições de controle e imputação de resultados e estruturas mais flexíveis em que o cidadão pode perceber e ter voz, como usuário de serviços públicos e contribuinte" (COSTIN, 2010, p.33). Além dos estudos da Administração Pública no Brasil ter como paradigma a ampliação do conceito de público, o qual não se restringe mais, apenas, ao aparelho do Estado e à burocracia governamental. Com isso, amplia sua abordagem para uma série de atores envolvidos com a questão pública.

Diante disso, a Administração Pública se encontra em um cenário de muitas mudanças nas esferas política, econômica, social e ambiental, mantendo "uma estrutura pesada, burocrática e centralizada em diversas áreas, notadamente na social, apesar das crescentes pressões da sociedade, não tem sido capaz de responder adequadamente, enquanto organização, às demandas e aos desafios da modernidade" (MATIAS-PEREIRA, 2010). Por esse motivo, percebe-se a necessidade de pensar novos arranjos institucionais para viabilizar a ampliação da representatividade e a participação dos cidadãos na gestão pública. Tendo como objetivo fortalecer a gestão pública democrática alicerçada em 03 dimensões: econômico-financeira; institucional-administrativa e sociopolítica (DE PAULA, 2005).

A partir desta realidade complexa e conflituosa se encontra a necessidade de desenvolver políticas públicas para sanar problemas e desafios postos a partir de conflitos existentes entre Estado e sociedade. Toma-se como base o conceito de Celine Souza sobre políticas públicas: o campo de conhecimento que busca, ao mesmo tempo, "colocar o governo em ação" e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente) (SOUZA, 2006, p.26).

Com isso, o presente artigo tem o intuito de abordar o desenvolvimento de Políticas Públicas de Juventude (PPJs) no território, tomando como estudo de caso o município de Jaboatão dos Guararapes do estado de Pernambuco. As PPJs surgiram na América Latina (AL) em meio ao processo crítico da reforma do Estado, empreendidas na sequência da crise dos anos 80 (ABAD, 2002). No final dos anos 90 começaram a ser desenhadas nos municípios brasileiros de acordo com as demandas e especificidades da juventude local e em seguida passou para a escala estadual e federal. Por isso, reforça a importância da gestão municipal oferecer um cenário relevante para análises, devido à proximidade com o cotidiano das populações e a Constituição Federal abordarem a descentralização da execução das políticas públicas por meio dos municípios (SPOSITO E CARRANO, 2003; ANDRADE, 2006; SPOSITO, 2009; PEREIRA, 2010). No entanto, é sabido que a descentralização, por si só, não configura um processo "mais" democrático (ARRETCHE, 1996).

Consequentemente, a gestão pública precisa perceber a importância da dimensão territorial do desenvolvimento no estímulo às Políticas Públicas de Juventude (PPJs), exigindo uma postura de levar em consideração a história, a cultura local, a diversidade dos habitantes e as suas relações com o poder público, para proporcionar oportunidades aos jovens, tais como: trabalho, educação, cultura e participação. Logo, contribuindo com o desenvolvimento local e a criação de novos territórios de sociabilidade, nos quais os jovens possam assegurar seus direitos (SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE, 2013). De antemão, já se consegue apresentar alguns desafios do desenvolvimento das PPJs no âmbito da AL, a partir de alguns estudos: existem alguns problemas de fundo com as instituições estatais especializadas em juventude que dificultam a implementação efetiva das PPJs e que são frequentemente descritos como falta de recursos e vontade política de governo; entraves para sua implementação: programas setoriais e concorrentes; reinvindicação de universalidade; centralização e concentração de decisões; além da existência de uma relação instrumentalista com jovens e adolescentes; e baixa profissionalização do pessoal técnico do Estado. (ABAD, 2002; LEON, 2009).

A despeito de governos afirmarem que a juventude é uma pauta importante e agenda prioritária nos últimos anos, há ainda muito a ser desenvolvido, sabendo que as políticas de juventudes alcançaram certa capilaridade estadual e municipal no Brasil. No entanto, observa-se uma improvisação e um desconhecimento de problemáticas juvenis, refletindo-se em ações irregulares e sem continuidade (RIBEIRO E MACÊDO, 2017). Esta realidade dialoga com a argumentação de Carvalho: "Colocar a temática da juventude na pauta das agendas governamentais e na representação dos gastos públicos, não subentende uma política pública de juventude que se efetiva no plano da práxis" (CARVALHO, 2006, p.171). Esse cenário clama por avanços mais concretos da Política Pública de Juventude, primordialmente, na realização de um diálogo entre as esferas públicas (federal, estaduais e municipais), bem como a ampliação da sua transversalidade e estratégias articuladas no desenvolvimento de políticas intersetoriais, que têm a oportunidade de serem fortalecidas na construção do Sistema Nacional de Juventude, criado através do decreto nº 9.306/ 2018 (CASTRO 2009; LEON, 2009; SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE 2013; VIZIA, 2012). Sem falar das mudanças na gestão governamental, com o impeachment da Presidente Dilma Rousseff em 2016 e a entrada do atual presidente Jair Bolsonaro que vem de um partido de ultra direita, que segue a linha de políticas universais sem reconhecer a diversidade de pautas e suas especificidades, Por isso, decidimos elaborar este artigo, fruto de estudo de mestrado 2017/2019, no qual trabalhamos com a seguinte questão de pesquisa: como melhorar a qualidade do desenvolvimento das Políticas Públicas de Juventude de um município de grande porte no nordeste brasileiro? Com o objetivo geral de analisar o processo de desenvolvimento das Políticas Públicas de Juventude no território, a partir da experiência da cidade de Jaboatão dos Guararapes de Pernambuco. Na qual, trabalhei como gerente de juventude nos anos de 2013 a 2016 e atuo na discussão sobre juventude e Políticas Públicas de Juventude desde 2003.

Justificando a importância desse estudo, a revisão bibliográfica na área evidencia a pouca produção sobre o tema de Política Pública e Juventude, a partir do estudo de Zanella et. al. (2013), entre os anos de 2002 a 2011 não foi publicado em nenhum periódico específico de administração, mas alguns estudantes de administração publicaram em periódicos de outras áreas. No entanto, tal produção está centralizada no sudeste, centro-oeste e sul. E numa pesquisa mais atual, o estudo evidencia o destaque nas áreas de educação, saúde e psicologia, que discutem PPJs, além da região sudeste abarcar uma ampla parcela destas produções acadêmicas, através de periódicos. Também existe o desafio da produção acadêmica existente fomentar revistas que discutam as PPJs (2018, OLIVEIRA ET. AL.).

O desenvolvimento da política pública contribui para o bem estar da sociedade, a busca pela equidade entre os direitos sociais, políticos, culturais, econômicos dos diversos atores. Destaca-se, a partir dos anos 90, uma mobilização da sociedade civil organizada com o objetivo de exigir políticas públicas para a juventude brasileira, que se encontrava numa situação delicada. De acordo com o Projeto Juventude (2004), as últimas décadas do século XX no Brasil retrataram uma juventude com alto índice de desemprego, déficit educacional expressivo e aumento da taxa de homicídio da população jovem, sendo esse quadro da juventude denominado de risco social (CASTRO, 2009; SPOSITO E CARRANO, 2003). E com a onda jovem nos anos 2000, que proporciona, até os dias atuais, uma população economicamente ativa maior do que as dependentes, gerando, assim, uma força trabalhadora especial para contribuir com o desenvolvimento sócio, político, econômico e cultural do Brasil (SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE, 2013). Ou seja, com esse aumento populacional e a ausência de políticas públicas específicas para a juventude, permitiu que esse quadro problemático venha se mantendo desde então (IPEA, 2016).

Por isso, este artigo busca contribuir com a discussão acadêmica na área de administração com foco na gestão de PPJs, a partir de um estudo de caso do município de Jaboatão dos Guararapes. Com o intuito de fortalecer as possibilidades de desenvolvimento de uma política de juventude mais consistente no âmbito local, em diálogo com as esferas estadual e federal, em prol de melhorar a qualidade de vida da população jovem. Será abordada uma breve discussão história sobre a estruturação das Políticas Públicas de Juventude e o seu desenvolvimento no território, a partir do olhar do gestor e da juventude, refletindo nas considerações finais sobre algumas diretrizes a serem trabalhadas para qualificar as Políticas Públicas de Juventude.

METODOLOGIA

A metodologia de uma pesquisa é o seu eixo de sustentação, o centro que irradia os caminhos a serem perseguidos pelo pesquisador. A abordagem utilizada na produção deste artigo foi qualitativa, sabendo que as pesquisas científicas denominadas qualitativas vêm se fortalecendo nos últimos anos, trazendo mais clareza aos critérios metodológicos (GODOY, 2005; BLUHM et al, 2011). É importante destacar que a PPJ é uma política muito recente e frágil na sua institucionalização no âmbito dos três poderes. A escolha de estudar um município específico permite-nos debruçar no como localmente esta política vem sendo desenvolvida e quais são os processos gerados para estabelecer a sua implementação, se dedicando aos desafios e às intenções da gestão pública e a sua relação com a sociedade civil organizada.

A decisão de estudar o Município de Jaboatão dos Guararapes ocorreu por ter trabalhado um período na estrutura de gestão dois anos e oito meses, ter tomado consciência da importância de perceber cientificamente como estava ocorrendo o desenvolvimento das PPJs. Ou seja, refletir sobre como pode se estruturar um processo de institucionalização das Políticas Públicas de Juventude no âmbito local, de forma mais consistente e qualificada para além dos "documentos legais". Isso ressalta a natureza da pesquisa, ser aplicada, o gerar "conhecimento para aplicação prática" (GERHARDT E SILVEIRA; 2009; p.35). E por ser uma política nova o objetivo é ser uma pesquisa exploratória, que busca "proporcionar maior familiaridade com o problema" (GERHARDT DE ET AL; 2009; p.35).

A estratégia de investigação escolhida foi o estudo de caso, para colaborar na compreensão e aprofundamento do fenômeno estudado (LAVILLE e DIONNE, 1999; CRESWELL, 2010). Segundo Stake estudos de caso são:

> (...) uma estratégia de investigação em que o pesquisador explora profundamente um programa, um evento, uma atividade, um processo ou um ou mais indivíduos. Os casos são relacionados pelo tempo e pela atividade, e os pesquisadores coletam informações detalhadas usando vários procedimentos de coleta de dados durante um período de tempo prolongado (apud CRESWELL, 2010, p. 38).

O universo considerado nesta pesquisa foi os gestores públicos da Prefeitura de Jaboatão dos Guararapes e os jovens residentes no município. Escolheu-se 05 (cinco) gestores públicos que trabalharam na Prefeitura de Jaboatão dos Guararapes na gestão de 2009 a 2016 (02 Secretários de Juventude, 01 Gerente de Juventude, 01 Secretário de Políticas Sociais e 01 Secretário de Planejamento e Avaliação) e 02 (dois) da atual gestão da Prefeitura (01 Secretário de Juventude e 01 Gerente), com o intuito de perceber como seu deu e continua o desenvolvimento das PPJs na cidade e o entendimento dos gestores sobre o tema.

Em relação aos jovens residentes no município de Jaboatão dos Guararapes, decidiu-se escolher 04 (quatro) jovens, dos quais se conseguiu entrevistar 03 até o momento da pesquisa, que participaram como delegados da III Conferência Municipal de Juventude e foram representantes do município nas etapas estadual e federal. A escolha do espaço de participação ser a Conferência de Juventude deu-se por ser um dos principais espaços de participação social dos jovens no controle social de políticas públicas, oferecendo subsídios para a construção da política de juventude (SILVA E BOTELHO, 2016).

A partir do método qualitativo escolhido e dos atores determinados, escolheu-se os seguintes instrumentos para coleta de dados: a pesquisa documental, a pesquisa bibliográfica e a pesquisa de campo. Esta última incorporou as seguintes ferramentas: observação holística com base nos estudos de Allan Kaplan (2005) e entrevistas em profundidade, com o uso de entrevistas semiestruturadas com base no trabalho de Flick (2013). Os dados coletados foram analisados através da análise de conteúdo de Bardin (2011). Além de considerar a experiência prática na gestão pública da autora desta pesquisa e utilizar a triangulação de dados para dar mais robustez as descobertas do estudo (VERGARA, 2010). Por fim, reforço o comprometimento dessa pesquisa com as determinações da Resolução Nº 466, de 12 de dezembro de 2012, o cuidado com os processos da pesquisa científica quando envolve pessoas, respeitando os documentos internacionais e nacionais sobre ética, direitos humanos e desenvolvimento citados na mesma.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUDE: CAMINHOS PERCORRIDOS

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO

Houve um "avanço" na discussão sobre uma Administração pública mais eficiente a partir da Revolução Industrial e do século XIX com os problemas sociais, políticos e econômico que ocorriam na Europa e os questionamentos sobre as práticas democráticas e a eficiência no setor público. Neste período existiu um esforço da ciência da Administração se separar da política, o que a fez se aproximar da gestão privada e a mesma foi tomada como inspiração para a gestão pública, o que gerou o surgimento da abordagem gerencialista. (MOTTA, 2013).

No século XX com a tentativa de desenvolver uma gestão neutra politicamente e a profissionalização da gestão, a administração pública respondeu com ineficiência e ainda não levou em consideração os limites da universalidade dos princípios administrativos. Em 1970 surgiu o movimento da Nova Administração Pública (NAP), com o intuito de assumir a abordagem gerencialista, que já vinha sendo discutida, mas pouco efetivada, desde o século XIX. Esta foi considerada como uma modalidade de gestão pública promissora, com o objetivo de

> "adquirir eficiência, reduzir custos e obter maior eficácia na prestação de serviços (...) recuperou ideais do liberalismo clássico, sobretudo a redução do escopo e do tamanho do Estado e a inserção do espírito e dos mecanismos de mercado no governo" (MOTTA, 2013, p.84).

No Brasil a "Nova Administração pública" foi introduzida com a segunda reforma administrativa, que ocorreu na década de noventa, liderada pelo economista Bresser Pereira, influenciada pelas recomendações do Consenso de Washington (DE PAULA, 2005). O Consenso teve o objetivo de recomendar diretrizes para o desenvolvimento econômico na América Latina com base no neoliberalismo, através "de políticas fiscais e monetárias associadas às reformas institucionais, com base na desregulação, abertura à competição externa, privatização e estabilização monetária" (ESTEVES, 2008, p.186).

Percebeu-se através da opinião de alguns autores que "o desenho institucional trazido pela "nova administração pública" aumentou o isolamento dos decisores, ampliando o incentivo às práticas personalistas e voluntaristas" (DE PAULA, 2005, p.143). Esse movimento da segunda reforma administrativa não conseguiu resolver os problemas socioeconômicos do Brasil (MATIAS-PEREIRA, 2010). O autor Robert Denhardt apresenta duas abordagens mais atuais sobre a discussão da administração pública que reflete os dilemas dos limites e das contradições da relação do capitalismo com a democracia:

> (...) a "Nova Administração", que valoriza os modelos de mercado e de public choice, além de se preocupar com a redução da burocracia e o aumento da eficiência e da produtividade do governo; e a segunda o "Novo Serviço Público", que vem da tradição humanística democrática e se envolve com cidadania e comunidade (DENHARDT, 2012).

O papel do Estado democrático perpassa por ser articulador de agentes e mediar uma forma equilibrada de se viver entre diversas nações, respeitando os direitos universais. No entanto, assume contradições, de ser associado a um organismo de dominação, coesão e repressão, que muitas vezes é percebido na forma como este lida com a desigualdade social. Ou, seja, "As mudanças nas desigualdades sociais, provenientes das mudanças nas relações de dominação entre atores sociais com diferentes níveis de poder, ocasionam, por sua vez, mudanças no aparelho político-institucional do Estado, e não o contrário" (ABAD, 2003, p 13). O plano de governo reflete os direcionamentos políticos de quem estar no poder e isso se torna mais distorcido, quando não existe uma política institucionalizada, diretrizes, princípios e valores estabelecidos, prevalecendo, assim, o clientelismo e a política de trocas de favores.

Essa discussão do papel do Estado e a Administração Pública convoca a refletir sobre as dimensões de público e privado, compreendendo que: "A construção do conceito de "público" emerge historicamente no contexto resultante: a) do entrelaçamento Estado-Sociedade, como espaço de mediação; b) e do modelo de gestão pública, como espaço de organização e distribuição dos recursos públicos" (KEINERT, 2007, p.73). Ou, seja "o termo "público", que pode ser entendido como relativo àquilo que é "de todos e para todos", à "coisa pública" (res publica) e ao "interesse público". Ainda, concerne as relações econômicas, políticas e sociais que interferem na produção do espaço público. Sendo assim, os diferentes conceitos de "público" envolvem questões de poder, de legitimidade, de valores" (KEINERT, 2007). Em contraponto a essa discussão, a dimensão econômica se destaca na política neoliberal e vem trazendo consigo na última reforma da Administração Pública essa dimensão do privado, que se reflete no modelo gerencialista.

O autor Cavalcante apresenta alguns limites dos modelos gerencialistas na Administração Públicas:

> Modelos gerencialistas, supostamente mais dinâmicos e capilarizados, também estão muitas vezes limitados em seus mecanismos de indução de comportamento e difusão de informação, os quais também não dialogam com a necessidade de colaboração e experimentalismo, além de não convergirem para uma visão mais pró-ativa do Estado no enfrentamento de missões contemporâneas. (CAVALCANTE ET AL, 2017, p.11).

E podem-se sistematizar as principais críticas realizadas à Nova Administração Pública: 1.Não extinguiu controles tradicionais e com a flexibilização viabilizou aumento de burocracia; 2.Práticas privadas resultaram em ganhos moderados para gestão pública, pois está sujeita a normas fixadas em leis e decretos, que dependem de consensos políticos para introduzir mudanças, diferente da empresa privada; 3.Reativou descrença dos cidadãos, o que gerou poucas mudanças no dia a dia da população, em relação a acesso e a qualidade dos serviços; 4.Carrega valores culturais dos países de criação, países desenvolvidos, diferente de países em desenvolvimento que tem o desafio de lidar no dia a dia com valores "modernos" e "tradicionais"; 5.Foco no gestor mostrou-se demasiadamente simplista, pois desconsideraram as dimensões políticas e as condições de trabalho nas organizações públicas. Não adianta oferecer treinamento e autonomia, sem distribuir poder. (MOTTA, 2013).

Ademais, a excessiva atenção ao modelo gerencialista, não deu devida atenção as dimensões democráticas do serviço público, sem buscar o equilíbrio entre a atuação dos atores envolvidos na arena pública. Isso exige um ajuste de postura de atuação de que "modelo" de gestão a Administração Pública precisa adotar, ou melhor: conciliar as lições aprendidas da gestão do modelo gerencialista, levando em consideração características inerentes à Administração Pública. "Na verdade, essas propostas implicam um novo papel ao Estado na sociedade, talvez mais direcionador e fiscalizador, com repercussões significativas sobre a gestão pública". (MOTTA, 2013, p.88)

POLÍTICAS PÚBLICAS E O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A pesquisa da área de Política Pública é um campo ainda recente de literatura específica no Brasil e possui lacunas a serem exploradas e superadas (MELO 1999; SOUZA, 2003; ARRETCHE, 2003; HOCHMAN, 2007). O desenvolvimento da política pública contribui para o bem estar da sociedade, a busca pela equidade dos direitos dos diversos atores. Essa visão é fortalecida por Alessandro De Leon quando fala da importância do estudo da política pública: "propõe a ampliação da capacidade do Estado tornando-o apto a dar conta dos desafios e exigências da modernidade, de sintonizar-se com os anseios da população e, ao mesmo tempo, exercer seu papel de indutor de consensos em torno de direitos e deveres dos cidadãos" (LEON, 2009, p.41).

Este estudo compreende Política Pública (PP) como:

> Um fenômeno complexo que consiste em inúmeras decisões tomadas por muitos indivíduos e organizações no interior do próprio governo e que essas decisões são influenciadas por outros atores que operam interna e externamente no Estado. Observa-se que os efeitos das políticas públicas são moldados no cerne das estruturas nas quais esses atores operam e de acordo com as ideias que eles sustentam; essas forças também afetaram as políticas e as decisões relacionadas nas interações anteriores dos processos de policy-making (HOWLET 2013, p.12).

Ainda é importante destacar que as Políticas Públicas têm uma dimensão política e uma dimensão técnica e programática (ABAD, 2002), que é apresentada por Sposito e Carrano:

> a ideia de políticas públicas está associada a um conjunto de ações articuladas com recursos próprios (financeiros e humanos), envolve uma dimensão temporal (duração) e alguma capacidade de impacto. Ela não se reduz à implantação de serviços, pois engloba projetos de natureza ético-política e compreende níveis diversos de relações entre o Estado e a sociedade civil na sua constituição. (SPOSITO E CARRANO, 2003, p. 17).

Segundo Michael Howlett o ciclo de Política Pública possui cinco estágios: montagem da agenda, formulação da política, tomada de decisão política, implementação da política e avaliação da política (HOWLETT, 2013). A autora Rua apresenta uma discussão simples sobre a compreensão do ciclo de Políticas Públicas, entendendo as políticas públicas como conjuntos de informações que contribuem para tomada de decisões e ações destinada a solucionar problemas políticos. Demandas que são incluídas na agenda governamental, deixando de ser "estados de coisas", sendo influenciadas pelas relações de poder existente entre os atores políticos, de forma indireta ou indireta, que se encontram no ambiente e no sistema político. Depois do problema entrar na agenda, se estrutura a sua formulação, como será resolvido/ solucionado este problema, que sofre influência direta do poder político. Após estarem escritas suas diretrizes e ideias e tomada algumas decisões, essa política só se concretiza quando é implementada, que dialoga com a fase da avaliação, onde se estrutura os indicadores para poder mensurar os resultados e impactos da ação (RUA, 1998).

Deve-se entender a criação de uma política pública como uma contribuição para o desenvolvimento do sistema institucional, que corrobora para o controle cidadão e a responsabilidade dos governos. Sendo considerado como um instrumento de governabilidade democrática, de convivência cidadã (ABAD, 2003, p.16).

POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUDE NO BRASIL ENQUANTO DIREITO

AS JUVENTUDES: ABORDAGENS E DISCUSSÕES NAS PPJS

A discussão sobre políticas públicas de juventude nos convida, inicialmente, a observar como vem se dando o debate sobre juventude, a sua compreensão no campo teórico da academia e na institucionalização das Políticas Públicas de Juventude. O entendimento de como uma gestão pública compreende juventude, reflete na forma de expressão do desenvolvimento das PPJs, quais são as estratégias de ações e áreas a destacar.

No final da década de 90 surgem movimentos e organizações juvenis que começam a pautar a juventude pela sua diversidade - juventude rural, juventude LGBT, juventude negra - indo além da juventude partidária e estudantil, dando visibilidade à condição da juventude brasileira.

> Essa nova condição juvenil se caracteriza por uma forte autonomia individual (especialmente no uso do tempo livre e do ócio), pela avidez em multiplicar experiências vitais, pela ausência de grandes responsabilidades de terceiros, por uma rápida maturidade mental e física e por uma emancipação mais precoce nos aspectos emocionais e afetivos, ainda que atrasada no econômico, com o exercício mais precoce da sexualidade (ABAD, 2003, p.25).

No término da década de 90 e na primeira década de 2000, teve um destaque na discussão sobre a importância da juventude ser considerada como sujeito de direitos, ao invés do entendimento do jovem enquanto problema social (NOVAES, 2007). É importante observar o jovem como potencialidade e não como "problema" a ser enfrentado, fortalecer o seu papel estratégico no desenvolvimento da sociedade, proporcionando oportunidades, direitos e deveres a partir da valorização da sua diversidade. Abramo expressa muito bem à forma como o jovem é visto como problema: "Quando os jovens são assunto dos cadernos destinados aos "adultos", no noticiário, em matérias analíticas e editoriais, os temas mais comuns são aqueles relacionados aos "problemas sociais", como violência, crime, exploração sexual, drogadição, ou as medidas para dirimir ou combater tais problemas" (ABRAMO, 1997, p. 25).

As autoras Lobato e Labrea, falam sobre como a conformação social e econômica influencia no ser jovem: "Pode-se dizer que a juventude se dá por tempos e modos distintos, na medida em que essa transição pode ser mais curta ou mais prolongada, dada a conformação social e econômica na qual o jovem está inserido" (LOBATO E LABREA, 2013, p. 34).

Com a sanção do Estatuto da Juventude em 2013, passou-se a determinar que jovem compreende a faixa etária de 15 a 29 anos no Brasil. Com isso, fortalece uma reflexão que ser jovem não depende somente da idade como característica biológica, como somente da condição social que pertence, podendo ser associado a uma moratória, sendo um privilégio. É importante considerar a dimensão geracional, cada geração traz suas peculiaridades, na dimensão cultura, social e novas percepções de se sentir no mundo (MARGULIS e URRESTI, 1996).

Para colaborar com a sustentação das análises deste trabalho de mestrado, tomou-se como base o conceito de juventude de Regina Novaes:

> (...) ser jovem no Brasil contemporâneo é estar imerso – por opção ou por origem – em uma multiplicidade de identidades, posições e vivências. Daí a importância do reconhecimento da existência de diversas juventudes no país, compondo um complexo mosaico de experiências que precisam ser valorizadas no sentido de se promover os direitos dos/das jovens (NOVAES, 2006, p.5).

Alguns autores estudados desenvolveram uma leitura mais crítica sobre juventude ou o ser jovem. Carraro, cita algumas formas estigmatizadas, duas dicotomias, o jovem como problema e como solução, raramente é abordado numa perspectiva de ações coletivas e estimuladoras do conflito público (2013). O mesmo compreende a juventude como parte do ciclo de vida e não uma fase de transição. "Isso para concebê-la como momento do ciclo de vida, com uma finalidade intrínseca, lugar e tempo social, onde os jovens são "autoridades" diretoras de seus próprios destinos e escolhas biográficas" (CARRARO, 2013, p. 25). Outro ponto relevante que Carraro traz em seu texto: "as sociedades estabelecem acordos intersubjetivos e normas culturais que definem o modo como o juvenil é conceituado ou representado (condição juvenil)" (CARRARO, 2013, p. 29).

Groppo convida em seu artigo a:

perceber os contornos da condição juvenil como dialética, ou seja, as juventudes se movem, contraditoriamente, entre processos de institucionalização e autonomia dos jovens. A dialética da juventude se dá pela presença de elementos contraditórios no interior das instituições criadas para a suposta socialização dos jovens, como as escolas (GROPPO, 2016, p. 399).

O OLHAR PARA A AMÉRICA LATINA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUDE

Não dá para trazer a discussão das Políticas Públicas de Juventude no Brasil sem previamente abordar a discussão e construção das Políticas de Juventude no âmbito internacional em especial na América Latina (AL). Internacionalmente, a discussão sobre políticas públicas de juventude nos organismos internacionais, iniciou num compromisso firmado pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1965, na Declaração sobre a Promoção entre a Juventude dos Ideais da Paz, Respeito Mútuo e Compreensão entre os povos. Essa discussão só voltou a ganhar visibilidade em 1985, com a instituição pela ONU do primeiro Ano Internacional da Juventude: Participação, Desenvolvimento e Paz. E precisou-se de mais dez anos, em 1995, para construir as estratégias internacionais de enfrentamento dos desafios da juventude, por meio do Programa Mundial de Ação para a Juventude (PMAJ), aprovado na Assembleia Geral das Nações Unidas (SILVA E SILVA, 2011).

As Politicas de Juventude da América Latina surgiram nos anos 80, período de transição democrática para os países, implantação de uma política neoliberal econômica e socialmente desagregadora, juntamente com uma realidade de precariedades e desigualdades sociais. Além do quadro de baixos níveis de crescimento e aumento da pobreza, esta foi nomeada a "década perdida para o desenvolvimento da América Latina" (ABAD, 2002; KLIKSBERG, 2006; IBASE, 2010). Na década de 90 foi quando os governos da AL instituíram organismos direcionados para políticas de juventude, menos Honduras e o Brasil não instalaram. A Organização Ibero-americana da Juventude (OIJ), criado em 1992, foi uma grande impulsionadora para fortalecer a política de juventude na região, contribuindo com a qualificação de recursos humanos, desenvolvimento de massa crítica na academia, apoiou estudos sobre a condição juvenil e política, além de contribuir com a criação de um marco estratégico nos planos conceitual e político com o objetivo da implementação dessas políticas (BANGO, 2003, p.46).

A dificuldade no processo de desenvolvimento dessas políticas se estendeu da década de 90 e continuam no século XXI, não houve muitos avanços e os países da América Latina continuam, em sua maioria, com indicadores sociais baixos (KLIKSBERG, 2006). A fraca progressão dos indicadores sociais impactou negativamente na sociedade. Ao focar a população juvenil, nos deparamos com vários paradoxos e desafios para esse segmento, como: mais acesso à educação e menos acesso ao trabalho decente; muito acesso à informação e pouco acesso ao poder; mais expectativas de autonomia e menos opções para materializá-la; maior acesso aos equipamentos de saúde; maior mobilidade e mais possibilidade de circulação, mas afetadas por trajetórias incertas e migrações (RODRIGUEZ, 2011).

Ernesto Rodriguez complementa, com base no seu estudo sobre PPJs e Desenvolvimento Social na América Latina, a possibilidade de trabalhar as Políticas Públicas através da perspectiva geracional, acompanhando as pessoas ao longo de todo o ciclo de vida. E relata que o governo do Uruguai, desde 2005, esforça-se para equilibrar o uso dos recursos públicos neste sentido (RODRIGUEZ, 2011). Sendo em 2005, também, finalizado o texto da "Convenção Íbero-americana dos Direitos da Juventude" pela OIJ, na qual destaca a relação entre direitos de cidadania e direitos humanos . (IBASE, 2010). De acordo com a Pesquisa Juventudes Sul-americanas, publicada em 2010, estudou 06 países da América do Sul que destacaram 03 prioridades básicas da cidadania: educação, com destaque à discussão sobre a evasão escolar, trabalho, sendo o principal ponto o apoio à inclusão de jovens no mundo do trabalho e saúde, com olhar especial para a gravidez na adolescência e programas de doenças sexualmente transmissíveis.

Com este panorama geral da situação da juventude da AL, consegue-se perceber a evolução das Políticas Públicas de Juventude sistematizada em quatro diferentes modelos, a partir de problemas políticos específicos: 1.Ampliação da educação como preparação para vida adulta e do tempo livre (1950 a 1980); 2.Controle social dos setores juvenis mobilizados (1970 a 1985); 3.Enfrentamento da pobreza e a prevenção de delitos. (1985 a 2000); 4.Inserção de jovens excluídos no trabalho, limitando a compreensão do jovem como capital humano (1990 a 2000) (ABAD, 2002; SPOSITO, 2003). As autoras Ribeiro e Macêdo afirmam que no Brasil desenvolveu um ciclo de PPJs do período de 2005 a 2015 com o foco no jovem como sujeito de direitos (2017).

Por fim, Ernesto Rodriguez faz reflexões a respeito de como estão sendo desenvolvidas as PPJs: políticas setoriais versus enfoque integrados, como os países latino-americanos estão privilegiando as políticas setoriais destinadas à juventude; construção de espaços específicos e perspectiva geracional, utilizadas como estratégias de desenvolvimento de PPJs; enfoque de risco e enfoque de direitos, no qual inicialmente a juventude foi relacionada a risco e com os anos e amadurecimento da política passou a ser direcionada à garantia de direitos; políticas públicas versus inversão de recursos, muitas vezes o dinheiro investido em juventude não é de acordo com as demandas do público jovem (RODRIGUEZ, 2011).

O DESENVOLVIMENTO DAS PPJS NO BRASIL

O Brasil foi tardio na sua institucionalização das políticas de juventude e compartilha com outros países da América Latina o desafio de enfrentar uma desigualdade social tênue e uma instável experiência democrática. Além disso, tem uma história de muitas contradições de viver mudanças modernizadoras, mas mantém padrões de práticas de estruturas oligárquicas ainda não superadas. Em relação às Políticas Públicas, não se vive numa sociedade de garantia dos direitos universais e tem o desafio de sofrer os impactos gerados pelo processo da globalização (SPOSITO e CARRANO, 2003, BANGO, 2003).

Antes da promulgação da constituição federal de 1988, têm alguns registros importantes a serem relatados, que proporcionaram discussões e críticas para avançar na construção da política de juventude: a criação do código de menores em 1927; em 1964 foi criada a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), responsável pela Política Nacional de Bem-Estar do Menor (PNBEM), com o foco na garantia da ordem social e não na garantia de direitos desse segmento social; em 1979 criou-se o segundo código de menores, que incorpora a dimensão assistencialista à população infanto-juvenil; em 1985 foi criado o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua para garantir a luta pelos direitos das crianças e adolescentes, que se concretizou institucionalmente com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 1990.

Apesar do Brasil não institucionalizar uma política pública de juventude[1] na década de 90, criando o seu marco legal, a sociedade civil desenvolveu uma prática muito consistente na construção de programas focados na população jovem, que serviram de inspiração para o desenvolvimento de vários programas e ações governamentais. (SPOSITO, 2003). O país passava por uma grande crise econômica e falta de investimento de forma contínua em políticas sociais. Foi diagnosticado que a parcela da juventude estava vivenciando grandes desafios, por não ter uma política específica para esse segmento. Depois do ECA, os jovens a partir de 18 anos ficavam num vácuo de políticas sociais, ou seja, uma ausência muitas vezes se torna um movimento de exclusão. Com isso, o retrato da realidade juvenil era o aumento do índice de desemprego, das taxas de evasão escolar e da violência (SPOSITO e CARRANO, 2003, SPOSITO e 2003).

Sabe-se que o investimento do governo federal faz diferença em aporte financeiro e de conhecimento para desenvolver políticas públicas com qualidade e além do poder executivo o poder legislativo e o judiciário podem propor desenhos de Políticas Públicas. Nos anos 90 foi identificada a criação de alguns órgãos voltados para a juventude em governos estaduais e municipais e no ano de 2001, com a mudança das gestões municipais, identificou-se que os novos organismos de juventude tinham as características de assessorias, mas em alguns casos são criadas secretarias ou coordenadorias e juntamente com esses organismos foram criados Conselhos de Juventude, municipais e estaduais, com diferentes formatos e funções. Esses novos órgãos, normalmente, foram vinculados ao chefe do executivo local, com o intuito de corroborar com mais força política e institucional para o fortalecimento da PPJ, que normalmente não possui orçamento próprio. (SPOSITO e CARRANO, 2003).

Nesse caminho da institucionalização das PPJs no Brasil, deve-se entender que:

> A institucionalidade pública de juventude é aquele componente da política de juventude que define o suporte organizacional, seja um organismo ou rede de organismos operado entre setores, organizados ou coordenados em função de uma missão derivada de um mandato legal e dotados de recursos materiais, humanos e financeiros provenientes do erário. (IBASE, 2010, p.82).

[1] Entendimento sobre Políticas Públicas de Juventude que o presente artigo adota: (...) o conjunto de princípios, estratégias e ações que contempla as distintas realidades dos (as) jovens, estabelece seus direitos e responsabilidades e afirma suas identidades e potencialidades. A política é pública quando pertence a todos (as) e é construída por toda a sociedade. Assim, as políticas devem criar condições para que os (as) jovens participem da vida social, econômica, cultural e democrática do país, (IBASE e POLIS, 2006, p.8).

Já em relação ao governo federal, identificou-se em estudo de avaliação das políticas federais para juventude do período de 1995 a 2002, que muitas ações eram realizadas para toda a população, sem um olhar específico para a juventude, e foram identificados alguns padrões de desenvolvimento de políticas de juventude para: controle social do tempo juvenil, formação de mão-de-obra e algumas com a semente do entendimento dos jovens como sujeitos de direitos. Mas que na sua grande maioria compreendem a juventude como problema e risco social, sendo o grande entendimento orientador das políticas neste período, que focaram as seguintes áreas: saúde, segurança pública, trabalho e emprego Além, também, de constatar a ausência da gestão pública publicizar registros de diagnósticos, monitoramento e avaliação das políticas desenvolvidas nos dois mandatos da gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o que proporciona uma baixa capacidade de refletir sobre a prática e pensar nos desafio, avanços e novas estratégicas de ação tanto no âmbito governamental, como da sociedade civil e da academia, não contribuindo com o fortalecimento das redes de diálogo e produção de conhecimento. Com isso, esse período se destaca pela fragmentação setorial e insuficiente consistência conceitual (SPOSITO e CARRANO, 2003).

Ao se referir ao desenvolvimento das Políticas Públicas de Juventude deve-se observar que a dimensão da igualdade individual de condições precisa estar associada à diversidade, sendo os segmentos da juventude mais pobres e que são estigmatizados por sua origem social, relações de gênero, etnia, raça e local de moradia possuem maior desafio de vivenciar a condição juvenil. Outro entendimento importante é que os direitos universais contemplam a juventude, mas é preciso perceber que existem peculiaridades para serem efetivados, por vivenciarem nessa geração alguns desafios postos de acordo com a realidade econômica, social e cultura expressa no dia a dia, como também a relação especial da juventude com certos diretos, exige um tratamento específico. (SPOSITO, 2003; CONSELHO NACIONAL DE JUVENTUDE, 2006; IBASE, 2010).

Sobre os diretos, entende-se a existência de gerações de direitos, que foram conquistados através de lutas sociais e criações de acordos internacionais e leis, numa perspectiva de abordagem individual, social e coletiva: 1ª geração: direitos civis e políticos, como à participação em tomadas de decisões, liberdades individuais, propriedade e segurança; 2ª geração: direitos econômicos, sociais e culturais, como à seguridade social, ao trabalho ao salário justo, ao descanso, à educação e às garantias sociais; e 3ª geração: direitos difusos, como à paz, ao desenvolvimento, ao meio ambiente e ao patrimônio comum da humanidade. (CONSELHO NACIONAL DE JUVENTUDE, 2006; IBASE, 2010).

No campo da história se observa uma tendência a compreender a juventude em alguns momentos como problema e em outros como solução em prol de uma mudança social. No entanto, a tendência de visualizar jovem apenas como problema, provoca discussões a cerca de "soluções", que na sua tendência são de repressão, sem ter um olhar sobre a complexidade da realidade na qual vivem a juventude. E assim, impossibilitando de estruturar soluções emancipatórias para a população jovem intitulada como risco social, com isso, mantem-se a desigualdade social existente. Outro ponto observado foi a falta de diálogo para a construção das PPJs com os próprios jovens, o que impossibilita a constituição de uma política que seja de fato demandada e percebida por eles e muitas vezes os adultos através de grupos sociais se colocam em nome deles, o que fortalece imagens estereotipadas deste segmento populacional (SPOSITO e CARRANO, 2003; SPOSITO,2003).

Em 2002, com a mudança de governo federal e abertura para se institucionalizar as PPJs no Brasil, viu-se uma possibilidade de priorizar políticas sociais para juventude, numa perspectiva emancipatória, com isso estruturou-se parâmetros para elaborar o desenho estratégico das políticas de juventude (BANGO, 2003) Com isso, houve um movimento significativo da sociedade civil com a contribuição da realização, em 2003/2004, do primeiro diagnóstico da juventude brasileira, o Projeto Juventude do Instituto Cidadania, para contribuir com diretrizes para estruturar uma política nacional de juventude e políticas públicas.

Os especialistas tinham a compreensão da importância de: Identificar de qual enfoque estratégico de política de juventude se quer partir; Realizar um exame dos requisitos em matéria de recursos técnicos e humanos minimamente imprescindíveis; Definir orientações sobre como acontecerão as relações com a sociedade civil organizada e, dentro dela, com os jovens organizados e não organizados; Definir quais são as alianças estratégicas a serem feitas para tornar o empreendimento sustentável; Delinear políticas em relação aos meios de comunicação, no sentido de romper com a visão fortemente arraigada de que os jovens são um problema (BANGO, 2003).

Em 2003 foi criada a Comissão de Políticas Públicas de Juventude da Câmara dos Deputados a qual realizou encontros com especialistas e jovens em vários lugares do Brasil que gerou as seguintes proposições: 1) criação dos seguintes órgãos: Secretaria Especial de Políticas de Juventude, no âmbito do executivo federal, Instituto Brasileiro de Juventude e Conselho Nacional de Juventude; 2) projetos de lei instituindo Plano Nacional de Juventude e Estatuto da Juventude; 3) propôs realização bienal de Conferência Nacional de Juventude; 4) instituição do ano de 2005 como o ano da juventude; 5) transformação da Comissão Especial em Permanente; e 6) emenda à Constituição modificando a redação do artigo 227 incluindo a expressão jovem.

Por isso, em 2005 foi criada a Secretaria Nacional de Juventude, o Conselho Nacional de Juventude e o Programa ProJovem. Só em 2010 foi modificada a redação do artigo 227, para incluir a expressão jovem. E em 2013 foi sancionado o Estatuto da Juventude, 12.852/2013, depois de 10 anos, fruto das mobilizações de julho de 2013, quando os jovens foram à rua questionar a sua indignação da forma como estavam sendo direcionadas as políticas de desenvolvimento e as suas prioridades. Esses foram os avanços em marcos legais e no campo programático houve alguns avanços, entendendo que nos últimos anos as discussões sobre a implementação das PPJs vêm atuando no desenvolvimento de duas dimensões: a transição para o mundo adulto (como educação e trabalho e renda) e as especificidades do experimentar esta etapa da vida (como incentivos à participação social, o estímulo aos esportes radicais e a liberdade de expressão), buscando a melhoria da qualidade de vida[2] da população jovem.

Carrano faz uma análise a respeito das políticas públicas de juventude no debate mais amplo dos direitos sociais e do combate às desigualdades; a sua compreensão sobre "a nova condição juvenil", contexto societário que embaralha os termos tradicionalmente aceitos e reconhecidos como organizadores da compreensão do que venha a ser um jovem ou um adulto e que também compromete a própria capacidade explicativa da categoria "transição para a vida adulta"; e por fim, como a política nacional de juventude se expressa, trazendo a necessidade de políticas integradas com outros ministérios (CARRARO, 2013). Pode-se destacar esse trecho reflexivo sobre as PPJs:

> Considero que as políticas públicas são também, em última instância, espaço-tempo de mediação da luta dos grupos sociais e políticos pelos recursos escassos do Estado. Recursos esses que tendem a ser apropriados privadamente pelos grupos políticos, culturais e econômicos que detêm a hegemonia no interior da máquina pública. Neste sentido, pensar em políticas de juventude diz respeito também à necessidade de não se perder de vista os vínculos entre o Estado, a Política, a Economia, a Cultura e a Sociedade. Perder de vista as referidas dimensões pode significar conceber a política pública apenas em sua instrumentalidade de gestão de problemas sociais (CARRARO, 2013, p. 23).

Groppo discute sobre as concepções e noções de agentes que integram as Políticas Públicas de Juventude no Brasil. Analisa a inserção da questão juvenil na agenda política brasileira, a disputa entre diferentes proposições na consideração do segmento juvenil e seus desdobramentos no plano das ações. Ou seja, qual proposta o Estado tem apresentado à juventude brasileira (GROPPO, 2016). Dois pontos interessantes que o autor aborda é a discussão das políticas públicas em relação ao "tema da inclusão/exclusão, no lugar do tema das desigualdades sociais oriundas da estrutura de classes e da exploração pelo capital" (GROPPO, 2016, p. 389). E faz uma reflexão como organismos internacionais influenciaram nas diretrizes do desenvolvimento das políticas públicas de juventude no Brasil.

Sobre a participação social, discutem-se as estratégias de articulação de atores sociais adotadas, para inserir na agenda do Estado discussões necessárias, quando se tem a intenção de enfrentar as desigualdades existentes no país. Neste caso, uma das estratégias a priorizar nas políticas públicas deve ser os jovens negros, porque "são as principais vítimas da violência e estão sujeitos a situações de alta vulnerabilidade social – isto é, ausência de direitos – assim como a uma cultura que banaliza a violência" (MOURA et. al, 2017, p. 76). Como, também, é importante compreender o interesse dos jovens sobre política: 67% dos jovens brasileiros afirmam que o problema do país que mais incomoda é a corrupção e 88% nunca participaram e nem gostariam de participar de um partido político. Mas a juventude tem consciência que o fator mais importante para a garantia dos direitos dos jovens é as políticas do governo e 83% destes compreendem que a política é muito, ou mais ou menos, importante (SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE, 2013).

O olhar para o território e a importância do desenvolvimento local sustentável está interligado com a melhoria da qualidade da população jovem, que parte do bom desenvolvimento das Políticas Públicas e de uma eficiente gestão pública. Compreende-se por território: "O território não é menos indispensável, uma vez que é a cena do poder e o lugar de todas as relações, mas sem a população ele se resume a apenas uma potencialidade, um dado estático a organizar e a integrar numa estratégia". (RAFFESTIN, 2011, p.52).

Outra dimensão a ser destacada para se estruturar uma Política Pública de Juventude, é a Intersetoriedade, determinada no Estatuto Nacional da Juventude, no seu artigo 3º, como uma das diretrizes para o trabalho com qualidade dos agentes públicos ou privados envolvidos com políticas públicas de juventude, ao: "desenvolver a intersetorialidade das políticas estruturais, programas e ações" (BRASIL, 2013). E a compreensão sobre transversalidade está associada: à ideia da gestão transversal e se desenvolve principalmente no campo dos estudos organizacionais, aproximando o termo com a perspectiva de coordenação governamental horizontal e de inovação nos modelos de gestão, em resposta a limites das estruturas hierárquicas verticais tradicionais (SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE, 2014, p.60). Sabendo que os principais desafios para os gestores públicos de juventude no âmbito estadual e federal, "é articular os entes federados para implementar políticas de distribuição, reconhecimento e participação da juventude" (SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE, 2014, p.124).

[2] Compreende-se qualidade de vida, conforme a abordagem de Novaes: (...) qualidade de vida é um conceito em permanente construção/reconstrução. Portanto, dinâmico e inconcluso. Assim sendo, podemos pensá-la como uma aspiração coletiva e individual a ser concretizada por meio de equidade de acessos e da ampliação de oportunidades em diferentes dimensões coletivas e individuais (NOVAES, 2006).

Por fim, Identificou-se que o ciclo da Política Pública de Juventude: "nem sempre conta com uma interação, uma vez que via de regra os formuladores não são os implementadores dessas políticas, ficando o feedback da sua concretização, comprometido". E outros autores ainda afirmam a: "falta de consenso quanto à conceituação de implementação que, para uns, é iniciada com o estabelecimento da política até o seu impacto" (QUEIROZ, 2013, p.42). E as autoras Ribeiro e Macêdo trazem uma discussão do quanto a conjuntura política atual vem prejudicando os avanços das PPJs no Brasil, pois afirmam que o ciclo de política pública iniciado em 2005 foi interrompido em 2015, devido ao processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff, devido as contrarreformas em curso no Congresso Nacional (2017).

A atual gestão governamental, de acordo com leituras realizadas nas matérias e documentos encontrados no site institucional do governo federal, que a PPJ deve ter o foco na empregabilidade, capacitação profissional, empreendedorismo e combate ao suicídio e automutilação. No entanto, assinou a Declaração da Conferência Ibero-Americana de Ministras e Ministros e Responsáveis de Juventude, realizada no dia 24 de junho de 2019, na qual se compromete com o desenvolvimento do Pacto Juventude 2030, que tem consonância com o cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas. Os ODS são um instrumento necessário para a garantia dos diretos das juventudes.

O DESENVOLVIMENTO DAS PPJS NO TERRITÓRIO: O CASO DO MUNICÍPIO DE JABOATÃO DOS GUARARAPES DE PERNAMBUCO

A cidade de Jaboatão dos Guararapes está localizada na Região Metropolitana do Recife, do estado de Pernambuco. Possui, atualmente, o segundo Produto Interno Bruto (PIB) do estado (IBGE, 2016), sendo um município de grande importância para o desenvolvimento econômico. Além disso, possui Secretaria de Juventude, na sua estrutura organizacional, desde 2009. Um reflexo do estímulo na criação de órgãos de juventude, instituído no Plano Estadual de Juventude, Lei nº 13.608/ 2008. Realizaram as 03 Conferências Municipais de Juventude, criou a Lei do Conselho Municipal de Juventude em 2010 e o Decreto do Comitê Intersetorial de Juventude. Além de ter conquistado projetos importantes, Casa das Juventudes no âmbito estadual, como também o Cidadania Digital e o Estação Juventude no âmbito federal. Vale destacar que o Estação Juventude foi o primeiro município de Pernambuco a receber.

O município possui vários desafios quando observamos o diagnóstico da juventude local, com cerca de 644.620 habitantes, sendo 173.311 jovens, 28%, segundo censo demográfico de 2010. Ao se defrontar com os dados sócios econômicos, do total dos jovens, cerca de 60% estão fora das escolas, 28%, 47.136 jovens jaboatanenses, nem estudam e nem trabalham, e 73% dos jovens vivem em famílias com renda per capita de até 01 salário mínimo mensal (IBGE, 2010). A política de juventude foi institucionalizada no município em 2009, através da criação da Secretaria Especial de Juventude. Depois houve duas grandes reformas administrativas, em 2012, que passou a ser denominada Secretaria Executiva de Direitos Humanos, Juventude e Políticas Sobre Drogas. Atualmente, desde 2017, é Secretaria Executiva de Juventude.

O OLHAR DOS GESTORES DE JUVENTUDE: AVANÇOS E DESAFIOS

O perfil dos gestores[3] entrevistados[4], no total 07, encontravam-se no momento do desenvolvimento do seu trabalho, 01 com 29 anos; 05 com 40 a 42 anos e 01 com 61 anos. Com as seguintes formações no nível superior: 03 em direito, 02 em administração, 01 em psicologia; em serviço social e 01em publicidade. Dentre os sete, 03 possuem especialização na área de gestão pública, 01 em direito público, 01 em especialização em saúde pública e gerontologia. E um está fazendo especialização em gestão pública. Ao focar nos quatro gestores que trabalharam e trabalha diretamente com juventude, estes possuem formações curtas na área de gestão pública de no máximo 02 meses e fizeram cursos rápidos na área de PPJ.

Quando olhamos para a experiência na área de juventude, ou contato com a temática, muitos relataram a sua história de vida em interface com movimentos sociais: estudantil, de juventude partidária, de mulheres e religioso. No campo profissional, o gestor que possui uma longa experiência na área de consultoria em projetos com juventude no terceiro setor, não estava atuando diretamente nesta área na prefeitura. Ao se restringir aos gestores que atuaram e atua na área de juventude, um relatou experiência prévia com juventude ao trabalhar com projeto profissionalizante em uma Organização da Sociedade Civil e outro apoiou com ementas projetos de juventude durante o seu mandato de vereador. No mais, os outros só tiveram a experiência que estavam exercendo na prefeitura no a política de juventude. E sobre a motivação de assumir um cargo como gestor de juventude, dois trouxeram a sua trajetória política; um o desafio de trabalhar políticas de juventude no município como Jaboatão; e um ser jovem.

[3] Os gestores denominados de 01 a 05 são da gestão de 2009 a 2016 e os gestores 06 e 07 são da atual gestão, 2017 a 2020.

[4] A pesquisa do mestrado é continuidade do estudo iniciado na Especialização de Planejamento em Gestão Pública, realizada na Universidade de Pernambuco. A monografia da especialização teve o foco na atuação dos gestores da gestão de 2009 – 2016, na qual entrevistou 05 gestores no período de 2015/2016. E os outros gestores foram entrevistados em 2019.

Com isso, pode-se observar o desafio de pessoas capacitadas na área trabalharem com Políticas Públicas de Juventude, ou mesmo na área de gestão pública, desafio relatado por alguns autores como: Abad, Sposito, Rodriguez e Carrano. Mas ao mesmo tempo, identificou-se que a minoria possui experiência de em movimento sociais na sua juventude. O desafio é buscar equilibrar a experiência política e a técnica.

Ao se debruçar sobre a discussão da gestão das PPJs no município, os gestores trouxeram reflexões importantes, apontaram alguns desafios no pensar o desenho de como gerenciar uma Política Pública de Juventude, que vai além do aspecto setorial, pois estamos falando de uma parte da população do município, que busca a garantia de seus direitos, políticos, civis e sociais. Para desenvolver bem as PPJs um dos gestores salientou duas características: *"trazer a juventude pra construir com a gestão as políticas para a juventude. Depois, trabalhar isso como uma questão intersetorial, entender que o tema da juventude ele precisa perpassar o conjunto das políticas do nosso município" (Gestor 02)*. Além de ressaltar o grande dilema de ocupar cargos de gestão é ser um articulador constante, não só de fomentar a política, mas planejar, executar e consolidar: *tem todo um trabalho de articulação que é feito pra que a juventude ela esteja inserida, por exemplo, a educação é o grande tema da gestão e os jovens estão inseridos na nossa educação" (Gestor 02)*.

Todos os gestores salientaram a importância de se ouvir a juventude, seus anseios e desejos a partir da sua realidade, através de espaços que garantam a participação juvenil (conselho, conferências), para se alcançar um bom desenvolvimento humano. No entanto, o gestor da atual gestão não trouxe na sua entrevista os canais de participação institucionalizados, o conselho e a conferência, só se referiu a rodas de diálogo no território e conversas presenciais. No entanto, ao perguntar como a juventude enxerga a gestão pública, tem se um descrédito, uma aversão. Não acham interessante a política. Mas, existe uma juventude organizada que luta pelos seus direitos, contudo, adota uma postura de afastamento do poder público, desse espaço tradicional, e muitos jovens se envolvem em processos políticos alternativos. Além de, com o avanço tecnológico, a juventude está conectada com as redes sociais e internet, vivenciam a comunicação instantâneas e praticam novas formas de se mobilizar e articular para ações e pautas políticas.

Nesta perspectiva, o Gestor 4 relata, que a juventude com mais dificuldades sociais é a mais presente no diálogo:

> na realidade no dia a dia a gente sabe que só quem necessita mesmo do poder público são aqueles jovens que têm necessidade, digamos, mais alarmantes do ponto de vista da realidade social que vivem. É, muitas vezes os jovens dialogam com o poder público, de forma muito, muito distante no que se refere, principalmente, em relação a interferência do ponto de vista de decisão. Então, nós, enquanto gestor a gente também tem essa capacidade de um diálogo permanente e heterogêneo com todas essas juventudes (Gestor 4).

E o Gestor 6 respondeu: *Como inimigo. (...) tem essa visão de que, é, nós somos sempre do contra, que não apoiam. Eu acho que é muito parecido relativo dentro de casa. Então, tem limites, ensinando as regras, né, de casa e da sociedade, né, os pais faz muito isso. Então, a gestão, é, tem regras, tem leis e precisa ser seguida.*

Quando conversou sobre as estratégias utilizadas pelos gestores para se aproximar da juventude, falou-se de ir até os jovens dialogar em seu território, por meio de fóruns de discussões sobre suas demandas/ necessidades, a realização de conferências, a existência e o funcionamento do conselho, os espaços das regionais e as consultas popular. O Gestor 4 apresentou a estratégia em Tecnologias de Informação e Comunicação – TICs e políticas para garantir o protagonismo da juventude: *"Bem, inevitavelmente as estratégias foram acima de tudo criar um espaço de diálogo permanente através das redes sociais, né, temos aí o Conectude que é uma fanpage no facebook pra ter um espaço direto, dialogando com a juventude. E acima de tudo garantir políticas, que pudessem promover um pouco o protagonismo da juventude"* (Gestor 4). Enquanto outro respondeu: *"roda de diálogo, cine jovem. A gente faz cine jovem, a gente leva um tema, debate com eles, escutar eles, essa é a estratégia maior" (Gestor 6)*.

Houve avanços no desenvolvimento dos marcos legais com a criação de uma secretaria para juventude, conselho, a realização das conferências, do mapeamento dos grupos juvenis e trabalho com grupos culturais. Além de estabelecer diálogos com outros municípios e Estados sobre a institucionalização das PPJs, realizar o festival da juventude e a garantia de equipamentos públicos: Programa Casa das Juventudes, Estação Jovem. Como também, mobilizar recurso do governo federal para a implementação dos Programas Estação Juventude e Cidadania Digital, relatado no período de 2009 a 2016. Sobre a continuidade e a transição para atual gestão, teve o repasse de conteúdo, através de relatório de gestão, documentação dos programas e ações desenvolvidas pela antiga gestão e reuniões para tirar dúvidas e passar as informações. No entanto, o atual gestor direito da área de juventude, informou que os Programas Federais, Estação Juventude e Cidadania Digital venceram o convênio em 2017, tendo como prioridade atual o empreendedorismo.

Mas ainda é uma política insipiente, não é compreendida pela gestão municipal como um todo, porque existe uma dificuldade de entendimento, como relatou o Gestor 5:

> eu acho que tem uma certa dificuldade de se entender, que as demandas das juventudes elas são demandas bem específicas e que você só consegue entender um pouco ao se aproximar um pouco dessas demandas, se você realmente tiver construído uma política. E aqui no município eu acho que a política ainda está em construção na verdade. Eu acho que a gente está no caminho certo, eu acho que nesse segundo mandato o salto qualitativo foi enorme, em relação à política. Eu acho que a aproximação dos jovens, com a própria gerência e tudo está sendo construído um caminho, mas aí eu acho que ainda é incipiente, poderia estar melhor. Mas o reconhecimento da necessidade da Política Pública, da gestão como um todo, ainda ele é incipiente nesse sentido (Gestor 5).

Ao analisar as informações acima, podemos fazer os seguintes destaques: 1.a relação e entre públicas setorial e intersetoriais, entendendo que a PPJ necessita de uma relação além da setorial; 2.o cargo de gestor de juventude exige a habilidade de articulador e fomentador da política de juventude; 3.a importância de se planejar a política para executar; 4.a contradição da atenção dada à participação juvenil, entre destacar como relevante e o desafio de dialogar com a juventude; 5.e a constatação de quem vai dialogar mais com a gestão pública são os jovens em situação de maior vulnerabilidade social. Outro pilar para conseguir se efetivar as PPJs são os recursos para fazer acontecer a política pública, além dos recursos humanos, o recurso financeiro, que em fala geral dos gestores é insuficiente o investimento em PPJ, como bem retratada na fala do Gestor 2:

No geral as estruturas dos organismos para a juventude são pequenas, porque os governos municipais têm arrecadações muito baixas, condições muito precárias. Por isso, os gestores da pasta precisa desenvolver estratégias: de convencimento, de solidariedade, para que os gestores das outras pastas entendam suas necessidade e acolha, também, aquela reinvindicação. (Gestor 2)

O Gestor 4 fez uma boa analogia entre políticas da criança e do adolescente com a dejuventude:

> Eu costumo dizer que, da mesma forma quem militou na política da criança e do adolescente, que faz analogia que lugar da criança é na escola e também no orçamento, para garantir recursos mínimos, para que a gente possa executar políticas eficazes e com uma certa visibilidade. Eu faço essa mesma analogia com a Política de Juventude (Gestor 4).

Fez-se, também uma reflexão sobre o enxugamento realizado na segunda gestão do governo de Elias, deixando de ter uma secretaria exclusiva para juventude e passou a ser uma parte de uma secretaria com várias pautas, sendo uma gerência, dentro de uma discussão de direitos humanos e políticas sobre drogas, que influenciou também no recurso financeiro, como relata o Gestor 4:

> Talvez, nos quatro primeiros anos do governo do Prefeito Elias, por ser uma Secretaria única, talvez tivesse tido mais recursos pra juventude, do ponto de vista do orçamento. Agora, quando você dilui uma Secretaria de Juventude, com Direitos Humanos e Políticas Sobre Drogas, aí a leitura que você tem que fazer é o seguinte, ou você faz de forma, com um olhar pra toda a Secretaria do ponto de vista do orçamento. Porque se você for olhar apenas do ponto de vista de forma individualizada pra Política de Juventude diluída na Secretaria, que passou por um processo de fusão, é claro que deve ter tido diminuição de recursos (Gestor 4)

Essa questão de quando se estrutura uma secretaria exclusiva para juventude, observou-se que no PPA da última gestão do Governo Elias Gomes e da atual do Governo de Anderson Ferreira há uma diferença no montante de investimento, na atual gestão possui um valor maior previsto para a gestão das PPJs e quando se observa outras políticas que dialogam diretamente com Juventude, como desporte e lazer, cultura, educação e assistência social, também tem um aporte maior de previsão de investimento financeiro. Mas que precisa avaliar a sua execução.

A JUVENTUDE E A GARANTIA DOS SEUS DIREITOS

Buscando promover um diálogo entre o olhar do gestor e do jovem, entrevistaram-se 03 jovens do município de Jaboatão dos Guararapes, não com o intuito de trazer o perfil do jovem jaboatonense, mas para buscar pistas de entendimento dos jovens que estão participando de espaços de discussão e formulação de políticas públicas de juventude. Com isso, dentre esses dois jovens do sexo feminino e uma do feminino; todos se consideram negros e homossexuais; dois com 24 anos e um com 27 anos; e 01 terminou o ensino médio completo, um tem ensino superior incompleto e um está fazendo mestrado na Universidade Federal de Pernambuco. E todos possuem formação na área de Políticas Públicas de Juventude através de cursos livres.

Os três jovens possuem experiência de movimentos sociais, desde estudantil a de bairro e dois foram conselheiros municipais de juventude no período de 2014/ 2016. O participar de movimentos juvenis e espaços de diálogos proporcionou para um dos jovens:

> "entender o quanto a juventude é plural. O quanto também ela é vulnerável na sociedade, os riscos que elas correm. É, o desemprego que principalmente atinge a juventude. E a fragilidade mesmo das Políticas Públicas. São muito frágeis. Por exemplo, educação, tem um fundo, saúde tem um fundo. Juventude não tem um fundo. Então fica muito solto ainda. Consegui perceber isso nesses espaços (Jovem 2)."

E para outro jovem: *Foi compreender o sentido de participar de grupos/ movimentos juvenis: Discutir a cidade; ter formação política, a importância de se envolver numa ação prática, além dos estudos; e ter o contato com o estatuto impulsionou entender sobre os direitos (Jovem 3).*

Dois dos jovens assumiram que decidiram participar de espaços que discutem juventude, por necessidade e por questão de existência. *"A partir dessa vivência do cotidiano, eu fui percebendo essa coisa que o meu corpo é demarcado, enfim, toda essa coisa. No sentido que essa discussão de juventude, enquanto mulher negra tem haver com a minha vida, é uma questão de existência".* O outro jovem respondeu por acreditar em resolver os problemas através do diálogo e querer contribuir com a solução destes. Isso está intrinsecamente conectado com o sentimento de ser jovem em Jaboatão, que para os três é muito difícil, como eles retratam nas suas falas: *"O viver Jaboatão enquanto jovem não existe"* (Jovem 1); *"Ser jovem no município é um ato de resistência. Ainda mais quando você é jovem e negro da periferia. É uma cidade que não oferece emprego. É uma cidade que não dialoga com os corpos, que de alguma forma manifesta sua arte, sua cultura, suas expressões"* (Jovem 2); *"Então, os espaços que tinham da última gestão de equipamentos para juventude já não tem mais. (...)não há espaço no município pra você poder se encontrar com outros jovens, se mobilizar politicamente"* (Jovem 3).

Quando se discute a percepção sobre o desenvolvimento das PPJs em Jaboatão, todos falaram que não houve continuidade de trabalho da gestão anterior com a atual, bem retratada na fala de um: *"Não houve continuidade, houve desmonte. Hoje o Conselho ele não funciona, hoje o Cidadania Digital não funciona. Hoje não se tem nenhuma política que funciona na cidade. Não se tem. O que a gente tem é uma Secretaria Executiva, mas que não dialoga com a juventude, não dialoga com os grupos culturais. E não promove ação"* (Jovem 2). E outro jovem relata a sua compreensão de como a atual gestão trabalha:

> Em 2015 teve um trabalho de construção, para que o jovem entendesse o que era política. Pra que o jovem conseguisse discutir sobre políticas públicas, sobre o que ele achava o que tinha que ser melhor. Só que a partir daquele momento lá pra cá teve esse déficit, teve esse afastamento. Que teve até uma nova eleição do COMJUV e foi, tipo, uma eleição fechada com um pessoal, que elegeu um pessoal aí, que quase ninguém sabia e tal (Jovem 1).

E existe a preocupação da juventude com a continuidade dessa política, que pode perceber pela fala de um dos jovens que é uma política mais de governo do que de Estado: *"Havia um governo, não tinha nada, antes de Elias não tinha muita coisa. Aí vem Elias, a gestão e um grupo bem específico, vocês do comitê, das casas, que fazia, digamos acontecer, essa tentativa. Aí vem um governo, aí tenta implantar, mas depois vem outro e acaba desmanchando tudo."* (Jovem 3). Sobre o foco e as ações desenvolvidas na atual gestão, dois jovens não conseguem identificar e um respondeu: *"Eu acho que está mais voltado para educação, sobre o déficit da falta do aluno não ir à escola. Que estão fazendo vários, que eu vejo por aí em vários outdoors e que o pessoal daqui comenta é que a chamada agora é via facial e que o aluno tem que ir para escola"* (Jovem 1).E um jovem trouxe em sua fala um dos princípios da administração: *"No princípio da administração pública tem a questão da transparência. Não há transparência"* (Jovem 3).

Já sobre a percepção que a gestão pública tem da juventude, como problema, não compreendida, de forma marginalizada. E um dos jovens afirmou que a relação com a gestão anterior era diferente: *"Na anterior a gente conseguia dialogar com o pessoal"* (Jovem 1). Já outro jovem afirmou: *"Quem é politizado eles não querem por perto, porque sabe que vai questionar. Enfim, não há um diálogo" (Jovem 3). E todos responderam que não existe estratégia de dialogo da gestão junto a juventude. Ou seja, o governo: "Não promove nenhum espaço de diálogo, nem de escuta. É porque o negócio é meio louco atualmente aqui. É de uma tamanha imaturidade, que acha que oposição precisa deixar de existir. Enquanto na verdade, a gente precisa tentar contribuir"* (Jovem 2).

Analisando as informações pode-se destacar a forma como o jovem percebe a gestão pública e o desafio desta dialogar com o mesmo, reconhecer o seu papel na construção das PPJs, a importância do controle social para qualificar as PPJs e conseguir construir políticas mais consistentes. Além do impacto da capacidade técnica da equipe de juventude da gestão pública para construir essa política e como isso perpassa o direcionamento das políticas e a compreensão do que é juventude.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer da produção deste artigo, ao discorrer sobre o desenvolvimento das Políticas Públicas de Juventude, na América Latina e no Brasil e em especial poder observar no território a experiência do município de Jaboatão dos Guararapes, percebemos o quanto a PPJ brasileira ainda está num processo embrionário, ao constatamos a fragilidade da continuidade das políticas públicas de juventude, tanto no âmbito federal, como no municipal. Podemos fazer uma relação com a abordagem dos 04 planos de Julio Bango sobre os desafios das Políticas de Juventude, para destacar os desafios atuais das PPJs no território, a partir da experiência de Jaboatão dos Guararapes.

No Plano político normativo: observamos pelas entrevistas com os gestores que ainda a Política de Juventude não é vista como estratégica pela gestão pública, ao escolher as suas prioridades de ação e na construção de seu plano de governo. Não existe uma compreensão do lugar das PPJs no planejamento da gestão municipal, isso impacta na sua efetivação, que assume uma abordagem de compensação social, do que reconhecer o jovem enquanto sujeitos de direitos, desenvolvendo políticas que garantam os seus direitos conforme o estatuto.

No Plano Institucional: visto que "a institucionalidade é fundamental para dar sustentabilidade ao desenvolvimento das políticas" (BANGO, 2003, p.52). Percebemos, que através do estudo de caso a institucionalidade da política está inconstante, não houve continuidade: o conselho está parado; o comitê intersetorial não teve seguimento com o seu trabalho para fortalecer o diálogo intersetorial entre os órgãos governamentais. É importante registrar que na gestão anterior houve a produção de um Guia de PPJs do município, um levantamento das políticas que tinham atuação significativa para a população jovem, que não houve continuidade. E não existe nenhuma discussão sobre a criação de um plano municipal de juventude e da lei um fundo específico. A respeito dos recursos humanos, existe uma deficiência atualmente na capacidade técnica, pois existe a necessidade de buscar um equilíbrio com a dimensão política: É preciso dar atenção a essa relação "superar os riscos do clientelismo político requer a consolidação de equipes técnicas capacitadas. Superar o risco do manejo tecnocrático das políticas requer a existência de uma direcionalidade explícita da política" (BANGO, 2003, pautap.52).

Em relação ao Plano programático: ao refletir sobre o ciclo da PPJ, existe a precariedade de entrar na agenda política, por causa da pouca compreensão do que é juventude e PPJs pela gestão pública, principalmente no plano estratégico da gestão. Pois não existe um cuidado em estabelecer um diagnóstico qualificado sobre a população jovem, que vai corroborar no planejamento estratégico e no seu plano de ação. Além da necessidade de pensar a política a partir do olhar do jovem, observando as questões emergenciais, mas contemplando uma política de olhar integral.

- E por fim, o Plano de geração de conhecimento: os movimentos sociais do município de Jaboatão ainda são modestos, a gestão pública tem uma abordagem com tendência mais assistencialista, tendo ações pontuais no segundo mandato da gestão do Prefeito Elias Gomes. Um controle social forte, ajuda na ampliação de massa crítica e na continuação do desenvolvimento das políticas públicas, sendo uma parcela da população que passa a acumular conhecimento e exigir o cumprimento dos acordos selados. Além da Universidade ter muito a contribuir com a produção de pesquisas e cursos de formação, por exemplo.

REFERÊNCIAS

ABAD, Miguel. Crítica política das políticas de juventude.In: Políticas Públicas: juventude em pauta. Orgs: Freitas, Maria Virginia de; Papa, Fernanda de Carvalho,São Paulo,Cortez,Ação Educativa Assessoria-Pesquisa e Informação, Fundação Friedrich Ebert, 2003.

ABAD, M. Las politicas de juventud desde la perspectiva de la relacion entre convivencia, ciudadania y nueva condicion juvenil. Última Década, Viña del Mar, CIDPA, nº16, p. 119-155, mar. 2002.

ABRAMO, H. W. Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil. Revista Brasileira de Educação, n. 5 e 6, p. 25-36, mai.-dez, 1997.

ANDRADE, J. A. Redes de atores: uma nova forma de gestão de políticas públicas no Brasil?

Revista Gestão & Regionalidade, São Paulo, No 64, mai-ago, 2006.

ARRETCHE, M. Mitos da Descentralização: Maior Democracia e eficiência nas Políticas Públicas? Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 11, n.31, p. 44-66, 1996.

ARRETCHE, M. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 18, nº 51, fevereiro, 2003.

BANGO, Júlio. Políticas de juventude na América Latina: identificação de desafios. In: Políticas Públicas: juventude em pauta. Orgs: Freitas, Maria Virginia de; Papa, Fernanda de Carvalho, São Paulo,Cortez,Ação Educativa Assessoria -Pesquisa e Informação, Fundação Friedrich Ebert, 2003.

BARDIN, L. Análise de Conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2011.

BLUHM, D.; HARMAN, W.; LEE, T.; MITCHELL, T. Qualitative research in management: a decade of progress. In: Journal of Management Studies, N. 48, 2011, p. 1866-1891.

BRASIL. Lei n. 12.852, de 05 de ago. de 2013. Estatuto da juventude, Brasília, DF, ago, 2013. CARRANO. P. C. R. Políticas Públicas de Juventude: desafios da prática. In: Elionaldo Fernandes Julião, Soraya Sampaio Vergílio. (Org.). Juventudes, políticas públicas e medidas socioeducativas. Rio de Janeiro/ RJ. DEGASE, 2013.

CARVALHO, G.C. A. Juventude e Políticas Públicas: Mero destaque na agenda pública ou garantia de direitos? Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC. Vol. 2, nº 2 (4), 2006.

CASTRO, Jorge de et al. Juventude e políticas sociais no Brasil. Brasília: Ipea, 2009. CAVALCANTE, Pedro et al. Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil – Brasília: Enap: Ipea, 2017.

CIDADANIA, Instituto. Projeto Juventude. Documento de Conclusão – Versão Final. São Paulo, 2004.

COSTIN, C. Administração pública. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CRESWELL, J. W. Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DE PAULA, A. P. P. Por uma Nova Gestão Pública. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005. DENHARDT. R. B. Teorias da administração públicas. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DOIN, G. A.; DAHMER, J.; CHIES SCHOMMER, P.; SPANIOL, E. L. Mobilização Social e Coprodução do Controle: o que Sinalizam os Processos de Construção da Lei da Ficha Limpa e da Rede Observatório Social do Brasil de Controle Social. Revista Pensamento&Realidade, São Paulo, v. 27, n. 2, 2012.

ESTEVES, T. J. Integração regional na América Latina: da CEPAL ao Consenso de Washington. Revista IDeAS, v. 2, n. 2, p. 172-202, jul.-dez, 2008.

FLICK, U. (2013). Introdução à metodologia de pesquisa: um guia para iniciantes. Porto Alegre: Penso.
GERHARDT, de et al. (organizadoras). Métodos de pesquisa. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GODOY, A. Refletindo sobre critérios de qualidade da pesquisa qualitativa. In: Gestão.Org – Revista Eletrônica de Gestão Organizacional, Vol. 3, N. 2, mai/ago 2005, p. 81-89.

GROPPO, L. A. Sentidos de juventude na sociologia e nas políticas públicas do Brasil contemporâneo. Revista de Políticas Públicas, São Luís, v. 20, n. 1, p. 383-402, 2016.

HOCHMAN, G. de et al. (Org.). Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

HOWLETT, M. de et al. Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IBASE. Livro das Juventudes Sul-americanas. Organização Eliane Ribeiro e Regina Reyes Novaes. Rio de Janeiro: Ibase, 2010.

IBASE E PÓLIS. Diálogo nacional para uma política pública de juventude. [elaboração Eliane Ribeiro e Patrícia Lânes; ilustrações Beto Vieira]. - Rio de Janeiro: Ibase;São Paulo, SP: Pólis, 2006. IBGE. Resultados do Censo 2010.

IPEA. Dimensões da experiência juvenil brasileira e novos desafios às políticas públicas / organizadoras: Enid Rocha Andrade da Silva, Rosana Ulhôa Botelho. – Brasília: Ipea, 2016.

KAPLAN, Allan. O processo social e o profissional de desenvolvimento. Artista do Invisível; tradução de Ana Paula Pacheco Chaves Giorgi. – São Paulo: Instituto Fonte para o Desenvolvimento Social e Editora Fundação Peirópolis, 2005.

KEINERT, T. M. M. Administração Pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas. 2ª edição – São Paulo: Annblume: Fapesp, 2007.

KLIKSBERG, B. O contexto da juventude na América Latina e no Caribe: as grandes interrogações. Revista de Administração Pública, v. 40, n. 5, p. 909-942, 2006.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LEON, A. de et al. Políticas Públicas de Juventude. Curso de formação, capacitação e atualização política – Escola de Formação Política Miguel Arraes – Fundação João Mangabeira : Brasília, DF, 2009.

MARGULIS, M. e URRESTI, M.. Juventud es más que uma palabra: ensaios sobre cultura e juventud, Buenos Aires : Biblos, 1996.

MATIAS-PEREIRA, J. Manual de gestão pública contemporânea. Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MELO, M. A. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, Sérgio (org.). O que ler na ciência social brasileira 1970-1995. São Paulo/Brasília: Sumaré/Anpocs/Capes, p.59-100. (v.3: Ciência Política), 1999.

MOTTA, P. R. M. O estado da arte da gestão pública. ERA, São Paulo, v.53, n.1, 2013.

MOURA, J. T. et.al. As articulações do movimento negro na I Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude: estratégias de atuação da sociedade civil em arenas participativas. Revista Brasileira de Políticas Públicas Internacionais, João Pessoa, v. 2, n. 1, p. 62-81, julho, 2017.

NOVAES, R. Juventude e Sociedade: jogos de espelhos. Sentimentos, percepções e demandas por direitos e políticas públicas. Revista Sociologia Especial – Ciência e Vida. São Paulo, outubro de 2007.

NOVAES, R. de et al. Política nacional de juventude: diretrizes e perspectivas. São Paulo: Conselho Nacional de Juventude, Fundação Friedrich Ebert, 2006.

OLIVEIRA, F.R. et.al Democracia Participativa e Juventude Politizada: estudo bibliométrico sobre os periódicos brasileiros de políticas públicas de juventude. Ciência da Informação em Revista , v. 5, p. 13-24, 2018.

PATEMAN, C. Participação e Teoria Democrática. Rio de. Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, M. Rede Cidades. Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis, São Paulo: São Paulo, 2010.

QUEIROZ, L. B. Explorando os limites e potencialidades da participação de jovens na política pública em nível estadual e municipal: um estudo no estado do Acre, Brasil. Tese Doutorado em Ciências da Educação. Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação. Universidade do Porto. Orientação: Professora Doutora Isabel Menezes. Julho, 2013.

RAFFESTIN, C. Por uma geografia do poder. São Paulo, São Paulo: Ática, 2011.

RIBEIRO, E.; MACEDO, S. Notas sobre políticas públicas de juventude no Brasil: conquistas e desafios. Revista de Ciencias Sociales, vol. 31, núm. 42, 2018, pp. 107-126. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, México, 2017.

RODRIGUEZ, Ernesto. Políticas Públicas de Juventud y Desarrollo Social en América Latina: Bases para la Construcción de Respuestas Integradas. Foro de Ministros de Desarrollo Social de América Latina y el Caribe (San Salvador, 11 y 12 de Julio) organizado por la UNESCO, 2011.

RUA, M. das G. As políticas públicas e a juventude dos anos 90. Brasília: CNPD, 1998. 2v. SACHS, Ignacy, LOPES, Carlos e DOWBOR, Ladislau. Crises e oportunidades em tempos de mudança. Economia Global e Gestão. abr. vol.15, no.1, p.133-154, 2010.

SANTOS, M. Introdução Geral. In: Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal. São Paulo: Record, 2011.

SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE. Estação juventude: conceitos fundamentais – ponto de partida para uma reflexão sobre políticas públicas de juventude / organizado por Helena Abramo. – Brasília: SNJ, 2014.

_____. Agenda Juventude Brasil: Pesquisa Nacional sobre Perfil e Opinião dos Jovens Brasileiros. Brasília - DF, 2013.

_____. Cartilha Políticas Públicas de Juventude, Brasília – DF, 2013.

SILVA, E. R. A.; BOTELHO, R. U. Dimensões da experiência juvenil brasileira e novos desafios às políticas públicas. Brasília: Ipea, 2016.

SILVA, R. S.; SILVA, V. R. Política Nacional de Juventude: trajetória e desafios. Cad. CRH [online]. 2011, vol.24, n.63, pp.663-678.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias. 2006, n.16, pp.20-45. SOUZA, C. "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 18, nº 51, 2003.

SPOSITO, M. P. Estado da arte sobre juventude na pós-graduação brasileira: Educação, ciências sociais e serviço social (1999- 2006). Belo Horizonte: Argvmentvm, 2009.

SPOSITO, Marilia. Trajetórias na constituição de políticas públicas de juventude no Brasil. In: Políticas Públicas: juventude em pauta. Orgs: Freitas, Maria Virginia de; Papa, Fernanda de Carvalho, São Paulo,Cortez, Ação Educativa Assessoria-Pesquisa e Informação, Fundação Friedrich Ebert, 2003. SPOSITO, M.; Carrano P. C. R. Juventude e políticas públicas no Brasil. Revista Brasileira de Educação. Nº. 24, 2003.

TEIXEIRA,A. C. Até onde vai a participação cidadã? São Paulo: Le Monde Diplomatique Brasil, 2008.

VERGARA, S. C. Projetos e relatórios de pesquisa em administração. 12 ed. São Paulo: Altas, 2010.

VIZIA, B. Como nossos pais? - Mudança do perfil etário da população brasileira coloca em destaque políticas públicas voltadas para o jovem. Revista Desafios do Desenvolvimento. Nº 60, 2012.

ZANELLA, A. V. et al. Jovens, juventude e políticas públicas: produção acadêmica em periódicos científicos brasileiros (2002 a 2011). Estudos de Psicologia, 18(2), 327-333, 2013.

O PAPEL DAS IDEIAS NA DEFINIÇÃO DA AGENDA DA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NA PERSPECTIVA DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA (2008)

Júlia Gabriele Lima da Rosa (UFRGS)
Letícia Maria Schabbach (UFRGS)

INTRODUÇÃO

O texto apresentado é fragmento da análise realizada num Trabalho de Conclusão do Curso de Políticas Públicas e objetiva contribuir para os estudos que consideram o papel das ideias na formulação e decisão sobre políticas públicas. Dessa forma, analisamos a definição de agenda da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (2008), com base nos discursos do Ministério de Educação, das instituições especializadas e do movimento de pessoas com deficiência. Para isso, iniciamos apresentando o contexto e os principais eventos que antecederam a formulação da supracitada Política. A seção subsequente concerne ao percurso metodológico adotado e evidencia a seleção dos eventos escolhidos para a análise, além da organização das categorias de discurso e o emprego do software de análise de dados qualitativos NVIVO 11 na sistematização dos dados.

Em seguida, é explicitado o quadro teórico conceitual composto pelos estudos que consideram o papel das ideias na elaboração de políticas públicas, a fim de responder o problema dessa pesquisa: Qual foi o contexto político no qual ocorreu a definição da agenda que serviu de base para a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (BRASIL, 2008) e, mais do que isso, qual o papel das ideias e dos atores envolvidos nesse processo?

Por fim, além das considerações finais, analisamos o papel que ideias do Ministério da Educação, das instituições especializadas e do movimento de pessoas com deficiência tiveram na definição da agenda da política de educação especial.

CONTEXTO DE DEFINIÇÃO DE AGENDA E OS PRINCIPAIS EVENTOS RELATIVOS À EDUCAÇÃO ESPECIAL

A primeira Política Nacional de Educação Especial foi implementada no Brasil em 1994, a vista disso, anteriormente, a responsabilidade sobre a escolarização das pessoas com deficiência estava a cargo das instituições privadas filantrópicas e especializadas, num sistema paralelo ao da escolarização regular. Mesmo com a intervenção do Estado nesse ano, por meio do lançamento da política, o documento normativo indica que a concepção de deficiência seguia a tendência médica clínica, profundamente atrelada às instituições clínicas, o que culminou em diretrizes de integração educacional. O paradigma da integração educacional de 1994 delimitou um paradigma conceitual que seria superado com o lançamento da política subsequente, implementada a partir de 2008. Na mesma década de lançamento da Política de 1994, outros movimentos de responsabilização dos estados para a escolarização das pessoas com deficiência eclodiram em âmbito nacional e internacional, tais como: a Declaração Mundial de Educação para Todos (ONU, 1990) e a Declaração de Salamanca (ONU, 1994) e; em âmbito nacional, houve a incorporação da responsabilidade pela educação especial por meio do lançamento do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990) e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996). Além disso, houve a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (CONADE, 1999) e a promulgação do Decreto Lei nº 3298/1999, que regulamenta a Lei nº 7.853/1989 da Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (BRASIL, 1999).

Na década seguinte, a resposta do Estado brasileiro aos acordos internacionais e demandas do Movimento de Pessoas com Deficiência prosseguiu seu desenvolvimento. Dentre os movimentos que datam o início dos anos 2000, destacamos a promulgação por meio do Decerto nº 3956/2001, da Convenção da Guatemala – Convenção Interamericana para Eliminação de todas as formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência (ONU, 1999); e, particularmente, o papel fundamental da implementação do Programa Educação Inclusiva: Direito à Diversidade (MEC, 2003). O referido Programa foi responsável por formar os burocratas (gestores municipais e estaduais e professores) ocupados com a educação especial, prevendo, também, sua formação continuada em algum dos 106 pólos de formação distribuídos pelo País.

A formulação e implementação de uma gama de legislações[1], programas e projetos que incorporaram o novo paradigma conceitual relativo à deficiência (o Modelo Social de Deficiência[2]), viabilizaram a superação das práticas de "integração" e deram lugar à "inclusão" de pessoas com deficiência. Em virtude disso e da mobilização de *policy makers, policy entrepeneurs,* coalizações de defesa e das redes em torno da temática da educação especial, a Política Nacional de Educação Especial passa a ascender na agenda do Ministério da Educação.

Em cinco de junho de 2007, foi lançada a Portaria Ministerial nº 555 - prorrogada pela Portaria Ministerial nº 948 de 09 de outubro de 2007 (BRASIL, 2007) - que criou o Grupo de Trabalho responsável por apresentar a proposta que viria a ser a base da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (BRASIL, 2008), lançada pelo governo federal em 2008 (ROSA, 2018). As responsáveis pela elaboração do documento foram quatro gestoras da Educação Especial (Secretaria de Educação Especial do Ministério da Educação) e nove acadêmicas/os.

Desde o lançamento do documento que lhe serviu de base, a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (BRASIL, 2008) foi alvo de questionamentos e de intensos debates entre os atores envolvidos com a temática da educação especial, pois, indicava uma mudança profunda nas diretrizes para o *acesso* de pessoas com deficiência à escolarização, para os *serviços* de atendimento educacional especializado e, principalmente, uma mudança na própria *concepção* de deficiência, ao adotar o modelo social como sustentação das diretrizes da educação especial (ROSA, 2018). A ainda vigente Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (BRASIL, 2008) incorpora o conceito de "inclusão", torna a educação especial uma modalidade transversal a todas as etapas de ensino e garante o acesso de estudantes com deficiência às escolas regulares. Essas diretrizes são opostas àquelas contidas na Política Nacional de Educação Especial de 1994 (BRASIL, 1994), que indicava a instituição especializada como lócus da escolarização e dos serviços voltados às pessoas com deficiência, além de não incorporar o conceito de inclusão.

Ao lançar a Política de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (MEC/SEEP, 2008), o Ministério da Educação firmou a obrigatoriedade, em âmbito nacional, do acesso à matrícula das pessoas com deficiência nas escolas regulares de ensino. Essa diretriz ocasionou uma significativa elevação do número de matrículas e, consequentemente, aumentou a demanda por formação de professores e de qualificação dos serviços de atendimento educacional especializado (ROSA, 2018). Com base nos índices de matrículas disponibilizados pelo Censo Escolar INEP, de 2007, isto é, um ano antes do lançamento do documento oficial da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (PNEEPEI), o número total de matrículas de estudantes com deficiência nas instituições especializadas e nas classes especiais era superior (341 mil) ao número de matrículas nas instituições de ensino regular (304 mil).

[1] O Decreto Nº 6949/2009 que torna a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (ONU, 2006) uma emenda constitucional. A Convenção flexiona a associação clínica (médico e organicista) com o fenômeno da deficiência e inaugura a utilização do Modelo Social da Deficiência.

[2] O Modelo Social de Deficiência afasta a deficiência como causa restrita ao corpo em pro de sua inserção social, isto é, considera que a deficiência é produzida pela dinâmica social na qual a pessoa está inserida.

Em 2008, o índice modificou-se significativamente: o número de matrículas nas instituições especializadas e/ou classes especiais de ensino diminuiu para 315 mil, enquanto as matrículas nas escolas regulares aumentaram para 374 mil. Quando consideramos os dados disponibilizados pelo Censo Escolar INEP, relativos ao ano de 2017, percebemos uma grande mudança no território da escolarização das pessoas com deficiência: do total de 1.066.446 matrículas, 896 mil estão nas escolas regulares de ensino, enquanto apenas 169 mil matrículas correspondem às instituições de ensino especializado e/ou classes exclusivas[3].

A mudança ocasionada não só no território da escola regular, mas também no das instituições privadas e especializadas, corroborou para a manutenção do tensionamento das diretrizes de implementação da Política Nacional de 2008. O contexto exposto nos levou a escolher os principais eventos ocorridos entre 1973 e 2008, por meio deles identificamos os atores envolvidos na definição da agenda da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (2008) e analisamos os seus discursos.

PERCURSO METODOLÓGICO

Com vistas a identificar os atores envolvidos no processo de *agenda-setting* da Política de Educação Especial no Brasil em um espaço de tempo que inicia em 1973 e vai até o lançamento da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva em 2008, adotou-se um enfoque qualitativo com base na análise de documentos. O período escolhido para a análise se justifica por dois motivos: primeiro, foi no ano de 1973 que foi criado o primeiro órgão gestor da educação especial em nível federal, o Conselho Nacional de Educação Especial (CENESP), ou seja, entende-se que foi o momento em a questão da educação especial passa a ser, também, um objeto da intervenção estatal. Por sua vez, o último ano da análise (2008) é justificado pelo lançamento da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (BRASIL, 2008) a qual, conforme já relatado, determina diretrizes específicas para que todo o sistema de ensino – desde o acesso até a avaliação – seja baseado na perspectiva inclusiva.

Num primeiro momento, as fontes utilizadas para a sistematização dos eventos foram: a) documentos oficiais que versam tanto sobre a educação como um todo quanto, especificamente, sobre a educação especial (leis, decretos e portarias); b) os registros da história do Movimento de pessoas com deficiência e das instituições especializadas presentes no livro "História do Movimento Político das Pessoas com Deficiência no Brasil (2010)", lançado em 2010, pela Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos das Pessoas com Deficiência da Secretaria de Direitos Humanos e; 3) todas as edições, lançadas até 2008, da Revista Inclusão – Revista da Educação Especial (SEESP/MEC).

Para a sistematização dos eventos políticos relativos à temática, ocorridos entre o período de 1973 e 2008, foi utilizada a ferramenta de análise de dados qualitativos NVIVO 11. Cada evento encontrado e considerado relevante na trajetória da educação especial no Brasil foi classificado como um "caso". Para cada um dos casos foram atribuídas as seguintes características: em que ano ocorreu, se foi um caso de âmbito nacional ou com relevância internacional e, por fim, quais foram os atores participantes. Em seguida, as ideias dos atores foram analisadas com base em sua participação em três eventos selecionados no Quadro de Eventos Selecionados e Documentos Fonte para a Análise (Ver Quadro 1, a seguir). O principal critério de escolha dos eventos foi a disponibilidade de fontes que registrassem a participação dos atores. Em seguida, delimitamos três categorias para a análise dos discursos, quais sejam: i) definição sobre deficiência (Eixo 1. "Concepção"); ii) o acesso à escola de ensino regular (Eixo 2. "Acesso"); e c) os serviços que consideram pertinentes para o Atendimento Educacional Especializado (Eixo 3. "Serviços).

[3] Diferente da classe especial onde existem estudantes sem deficiência, a classe exclusiva é destinada apenas a estudantes com deficiência.

Quadro 1 – Eventos Selecionados e Documentos Fonte para Análise

ANO	EVENTO	DOCUMENTO	ATORES	Tipo de ator
1987	Assembleia Nacional Constituinte	Atas das Reuniões da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias e o Anteprojeto encaminhado à Comissão de Ordem Social.	Representantes das Federações Nacionais da APAE e Pestalozzi..	Não- governamental e privado.
2006	I Conferência Nacional Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência	Anais – transcrições – da mesa redonda que versa sobre a Educação Inclusiva.	Secretaria de Educação Especial – SEESP/MEC); Representantes Estaduais da Educação Especial e representantes das APAE's.	Governamental, Não-governamental e privado.
2008	Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva	Revista Inclusão: Revista da Educação Especial (MEC/SEESP, 2008)	Integrantes do Grupo de Trabalho que produziu o documento que serviu de base para a Política Nacional de Educação Especial Na Perspectiva da Educação Inclusiva (2008)	Governamental

Fonte: Elaboração própria.

QUADRO CONCEITUAL: ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E ANÁLISE DE DISCURSO

De acordo com Barcellos (2015), foram os trabalhos de Bachrach e Baratz (1962) e Cobb e Elder (1971) que, em diálogo com Schattschneider (1960), apresentaram outros caminhos além das abordagens que até aquele momento eram influentes no campo de Análise de Políticas Públicas, ao sugerirem que as políticas públicas não são apenas produtos dos *experts* em resposta às demandas da sociedade e, muito menos, resultado de um conflito de interesses entre grupos que se aglutinam pelo compartilhamento de concepções de mundo. Ao invés disso, as políticas públicas também devem considerar o papel fundamental que os discursos e argumentos possuem, na medida em que eles constroem os significados que influenciam na maneira como os atores percebem as questões políticas e exercem influência nas políticas públicas. Essa ideia aproximou o campo de análise das políticas públicas à sociologia, caracterizando as políticas públicas como o resultado de processos construídos socialmente (BARCELOS, 2015).

Baseamo-nos no conceito de *agenda setting* ou "estabelecimento de agenda" para entender o motivo pelo qual alguns problemas são escolhidos, em detrimento de outros, para fazerem parte da agenda. Principalmente, quando se trata de uma temática onde atores oriundos de diferentes campos do conhecimento estão participando das arenas decisórias. A definição de agenda adotada é baseada em Wu, Ramesh e Fritzen (2014, p. 30) ao referirem que a "agenda é uma lista de questões ou problemas aos quais agentes governamentais e outros membros na comunidade de política pública estão atentando em certo momento".

Outro conceito fundamental para a análise tanto do processo de a*genda setting* quanto da própria formulação da política é o "*policy windows*" ou "janelas de oportunidades" para mudanças (KINGDON, 1995). Mais recentemente Kingdon (2003) caracterizou a janela de oportunidade política como o momento em que os três fluxos (dos problemas, da política e dos atores visíveis e invisíveis) convergem (*coupling*). Uma janela de oportunidades ocorre principalmente na convergência entre o fluxo político e o dos problemas, estando estes identificados e sendo objeto de atenção de atores governamentais. Consideramos, ainda, o envolvimento de diferentes atores com a temática, entende-se que o próprio problema possa vir a ser qualificado conforme as "visões de mundo" e ideias dos envolvidos (MULLER; SUREL, 2002, p.57).

Estes elementos cognitivos podem ser apreendidos a partir da análise do discurso dos atores, entendido como uma prática dotada de sentido, que não ocorre em vácuo social, inserindo-se em um contexto histórico e interpretativo onde "encontramos e construímos nosso discurso para nos ajustarmos" (GILL, 2005, p. 248).

O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES ESPECIALIZADAS

O grupo de atores classificados como "instituições especializadas" é composto por atores oriundos não apenas de uma instituição de educação especializada específica, mas de associações, federações e entidades que representam as tipologias de deficiência e que prezam pela institucionalização das pessoas com deficiência. A primeira instituição especializada criada no Brasil foi o Imperial Instituto dos Meninos Cegos, em 1854, onde o trabalho era baseado na lógica de acolhimento daqueles que não poderiam ser inseridos na sociedade. Com o passar dos anos, muitas foram as instituições e associações oriundas não só desse Instituto, mas de outros organizados também por tipos de deficiência, como é o caso do Instituto Nacional de Educação de Surdos (1957) e das diversas organizações que tratavam exclusivamente de pessoas com deficiência mental, a partir de 1874. Mas, em qual medida podemos diferenciar essas associações e federações do Movimento de pessoas com deficiência? De acordo com o livro "História do Movimento Político das Pessoas com Deficiência no Brasil" (LANNA; MARTINS, 2010), o movimento de pessoas com deficiência surgiu justamente para fazer oposição a essas instituições consideradas *para* pessoas com deficiência.

> Recebiam a denominação de organização para pessoas com deficiência as entidades cujas ações se voltavam para as pessoas com deficiência que não participavam da tomada de decisão. A dicotomia de [*versus*] para corresponde à relação conflituosa estabelecida, por um lado, entre o protagonismo e a autonomia que as pessoas com deficiência buscavam e, por outro, a tutela que as entidades assistencialistas ofereciam. (LANNA; MARTINS, 2010, p. 37)

Assim, sempre que estivermos nos referindo às instituições especializadas estaremos falando das organizações que são *para* pessoas com deficiência, e que possuem uma lógica de trabalho semelhante a do primeiro Instituto.

Essas instituições, conforme relatam os seus representantes durante a Assembleia Nacional Constituinte (1987), foram os primeiros "atores" a intervir na escolarização de pessoas com deficiência no Brasil. Todavia, a sua intenção primordial era a reabilitação e, consequentemente, acabavam por deixar a escolarização em segundo plano.

> Se olharmos a história deste País, constataremos que o enfoque dado pelos organismos e instituições particulares ou governamentais têm focalizado a questão do cego de maneira discriminatória, segregacionista, assistencialista e paternalista, e têm feito isto como uma opção mais cômoda para os próprios governos; governos esses que, ao invés de encarar o cidadão cego, como dizia Constituição hoje vigente, como cidadão brasileiro que tem direito à educação, à profissionalização, não faz essa mesma Constituição qualquer menção que elimine os cegos dessa participação. Mas é mais cômodo colocar a questão do cego de maneira isolacionista, porque atende às necessidades filantrópicas e paternalistas. (Presidente da Associação Pernambucana dos Cegos – Fonte: Ata da 10ª Reunião da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias da Assembleia Constituinte de 1987)

Mesmo com a criação do Centro Nacional de Educação Especial (CENESP), em 1973, o papel das instituições especializadas manteve-se de grande importância, tendo em vista sua afinca participação nos eventos que tratavam do tema e também pelo fato de que o Estado não possuía um serviço articulado para atender a demanda. O primeiro evento no qual a participação delas será analisada é a Assembleia Nacional Constituinte de 1987, que resultou na promulgação da Constituição Federal de 1988.

Durante a Assembleia Constituinte, representantes das instituições especializadas, incluindo as federações e associações, participaram ativamente das reuniões, seminários e painéis como parte da subcomissão "VII-c", a "Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias", integrada à "Comissão de Ordem Social". Das quinze atas das reuniões da subcomissão que foram analisadas, tais instituições estiveram presentes em todas. Grande parte dos participantes, além de representantes dessas instituições, eram familiares de primeiro grau de pessoas com deficiência.

No que tange às suas propostas relativas aos *serviços*, a sua manifestação parte do princípio de que alguns não podem estudar em condições de aprendizado normal.

> [...] Como fica, então, o atendimento das crianças profundas? E dos excepcionais depois dos 14 anos? Eu gostaria que V. Exª dessem muito carinho a essa faixa, de um atendimento permanente porque isso é essencial para o excepcional. (Membro da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais e Deficientes (AOAD) da Ceilândia - Fonte: Ata da 10ª Reunião da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias da Assembleia Constituinte de 1987)

Este princípio (de que alguns não podem aprender) indica a instituição especializada como lócus dos serviços prestados aos alunos com deficiência. Os representantes das instituições especializadas compreendem que essas instituições têm sido as maiores responsáveis pela escolarização e que o Estado, em linhas gerais, tem abdicado desse compromisso. A ideia de que o Estado deve garantir às instituições especializadas melhores condições para os serviços prestados, como uma forma de incentivo, é perceptível nos seguintes pronunciamentos dos dirigentes das Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) de Sergipe e do Rio Grande do Sul,

> Felizmente, a APAE que cuida dos problemas de todos nós, porque os deficientes são problemas de todos nós, que procura reatar à sociedade pessoas que infelizmente tiveram problemas, a APAE, que desenvolve esse trabalho heroico, é castrada seja pela falta de verbas e pela falta, inclusive, do apoio comunitário e governamental. (Dirigente da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) de Sergipe. Fonte: Ata da 10ª Reunião da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias da Assembleia Constituinte de 1987)

> Eu, por exemplo, na APAE que presido, mantenho quatro instituições: um centro de atendimento, um instituto, uma escola de 1º grau e uma creche. Seis escolas especiais e quase todas em Porto Alegre, só que o Estado está dando muita ênfase para as classes especiais que o Estado detém, em torno de 600. E nesse número de 800 mil, o número de atendidos até o ano passado foi de apenas 25 mil. Desses 25 mil, 80% foram atendidos em escolas especiais e pelas APAE. Portanto, fica evidente que a educação especial, no estado do Rio Grande do Sul, está sendo praticamente feita pelas escolas APAE. (Presidente da APAE de Porto Alegre/RS e Vice-Presidente da Federação Nacional das APAE no Rio Grande do Sul. Fonte: Ata da 10ª Reunião da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias da Assembleia Constituinte de 1987)

Ainda no tema "*serviços*", percebe-se ênfase no argumento de que a instituição especializada deve prestar serviços de intermediação da pessoa com deficiência para o mercado de trabalho. E, para aquelas que "não podem trabalhar", recomendava-se que fossem de alguma forma atendidas pelo Estado.

> Deve haver uma preocupação maior de preparo da mão de obra existente da pessoa portadora de deficiência, para que a comunidade, realmente, o absorva e não a absorva com paternalismo de simplesmente aceitar um deficiente na sua empresa, no seu trabalho. (Presidente da Federação Nacional da Sociedade Pestalozzi, Fonte: Ata da 5ª Reunião da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias da Assembleia Constituinte de 1987)

> E é baseado na necessidade deles que nós, das diretorias, faremos um trabalho honesto e digno, para dar o que é deles, direito deles, torna-los pessoas felizes, quando conseguirem arranjarem um emprego, ser feliz, porque arranjou um emprego, tornar feliz, porque conseguiu, através de uma escola, de uma APAE, seja lá onde for [...] Nas poucas instituições que existem no Brasil para um atendimento amplo das pessoas que necessitam, ainda está muito dividido em atendimento inicial, atendimento intermediário e o atendimento final, que seria já o deficiente preparado, treinado para o trabalho, quando ele não está tendo essa terminalidade, nem dentro das instituições, por problemas, principalmente, materiais. As instituições estão ainda com um atendimento quase que irrisório ou quase que nenhum, nessa fase final, é a da colocação dele no mercado de trabalho. (Representante da APAE de São Joao do Meriti/RS, Fonte: Ata da 5ª Reunião da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias da Assembleia Constituinte de 1987)

É frequente a narrativa sobre a necessidade de profissionalização de educadoras especiais para a melhoria dos serviços. Alertam, também, para os serviços básicos aos estudantes, afirmando que cada tipologia de deficiência exige alguns materiais básicos e que estes estão sendo oferecidos primordialmente pelas instituições, conforme indicam os representantes da Associação Brasileira dos Cegos e da Federação Nacional das APAES.

> Nossa criança cega vai à escola e não tem direito ao material mínimo, que é o mais barato que nós podemos ter, que se chama "réglette" e função. Mais uma vez, por amor à arte, compramos o material. Fazemos campanhas junto a clubes de serviço e pedimos material para os nossos alunos. É uma vergonha. Muita criança nossa na escola às vezes tem o material porque um Instituto daquela cidade tem condições de fornecer o material para o período de aula. Ela sai da escola, vai para sua casa ou para o asilo, onde ela reside, e não tem condições de fazer uma tarefa de casa, porque ela não tem, de novo a "réglette" e nem a função. Então, esse aluno é marginalizado, ele não tem condições para nada. (Representante da Associação Brasileira dos Cegos. Fonte: Ata da 5ª Reunião da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias da Assembleia Constituinte de 1987)

> A cidade de São Paulo, talvez, tenha hoje um centro muito grande, que é a fundação do livro para o cego do Brasil, que é dirigida por uma deficiente visual, de nome nacional, Dorína Gouvêa Novel, e lá está se fabricando, a duras penas, máquinas Braille e outros aparelhos de que os deficientes visuais tanto carecem.[...] (Diretor da Federação Nacional das APAEs (FENAPAES). Fonte: Ata da 5ª Reunião da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias da Assembleia Constituinte de 1987)

Os participantes da Subcomissão recomendam, ainda, a implantação de secretarias municipais e estaduais como medida necessária para modificar toda a estrutura social que, segundo o Presidente da Associação Luís Braille, prevalecia na época e era extremamente paternalista. Essa implantação acarretaria na reorganização dos serviços e seria uma condição para os serviços de intervenção precoce.

> O atendimento na rede oficial de ensino, quando existe, é precário. Consiste, na sua maioria, de salas especiais, sem recursos físicos e materiais, e com profissionais sem formação específica, cujo objetivo não declarado, evidentemente, é muito mais retirar as crianças-problemas das classes comuns do que preocupar-se, verdadeira e concretamente, com a sua reabilitação. Além disso, quando existe esse mínimo atendimento, ele ocorre a partir do primeiro grau, ou seja, após os 7 anos; época em que, se não foi trabalhada anteriormente, a criança já está com o seu aparelho fonoarticulatório no mínimo parcialmente danificado. É imperativo, portanto, não só o ensino pré-escolar, mas, também, a estimulação precoce. (Representante da Associação de Pais e Amigos dos Deficientes Auditivos do Paraná. Fonte: Ata da 5ª Reunião da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias da Assembleia Constituinte de 1987).

O substitutivo do anteprojeto apresentado à Comissão da Ordem Social, por parte dos constituintes, reafirma o serviço de institucionalização: "os deficientes abandonados serão internados em instituições apropriadas, com o objetivo de lhes serem proporcionadas as condições necessários para viverem com dignidade" (BRASIL, 1987, p. 9). Além disso, ele indica que as entidades filantrópicas destinadas ao ensino, habilitação, reabilitação e tratamento de pessoas portadoras de deficiência terão a isenção de tributos concedidos, pois, seria a "forma mais do que justa de reconhecimento e de incentivo a instituições que desempenham ou venham a propor-se desempenhar função de tamanho interesse social" (BRASIL, 1987, p. 10). No inciso IIº, Art. 18º do anteprojeto encaminhado à Comissão de Ordem Social consta que: "em seus respectivos orçamentos, a União, os estados e os municípios destinarão à educação das pessoas portadores de deficiência 10% dos recursos carreados para a educação".

À medida que alguns serviços eram citados, também eram anunciadas propostas pertinentes ao *acesso* à escolarização. Os representantes preocuparam-se em destacar o papel do Estado nesse quesito e expuseram as suas experiências relacionadas com o Poder Público. Em Belo Horizonte/MG, por exemplo, existia o apoio da Câmara Municipal no provimento do acesso à escola, segundo o representante do Movimento de Reintegração do Hanseniano, o projeto da câmara beneficia 15 mil excepcionais com passe escolar, "se não fosse essa medida 10 mil dessas 15 mil não frequentariam escola". E reforça, "então, o ensino deve ser gratuito e a saúde, também. Garantidos pelo Estado, que é pago por nós.". Este tema também integrou o Anteprojeto realizado pela Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias da Assembleia Constituinte de 1987, no artigo 20: "o poder publico garante tratamento em instituições apropriadas às pessoas portadoras de deficiência incapazes de suprirem sua própria subsistência ou de se regerem" (BRASIL, 1987, p. 9).

O acesso à escolarização está, segundo os representantes desse grupo de atores, atrelado à promoção de condições "que vão desde elementares medidas que tornem viável, por exemplo, seu deslocamento – adaptação de prédios e calçadas [...] até a obrigatoriedade de que o Estado lhes forneça tratamento especial, em termos de educação, oportunidades de emprego, etc." (Presidente da Associação de Pais e Amigos dos Deficientes Auditivos, APADA, Depoimento retirado da Ata da 6ª Reunião da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias da Assembleia Constituinte de 1987).

As narrativas também destacavam que o acesso do aluno à escola depende do entendimento que o próprio contexto escolar possui sobre a escolarização de pessoas com deficiência. Neste sentido, "[...] quando nós chegamos, para matricular uma criança, a diretora recusa a matrícula, alegando mil desculpas e, uma delas, que a professora de turma não está preparada para recebê-la" (APADA, depoimento retirado da Ata da 10ª Reunião da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias da Assembleia Constituinte de 1987).

Assim, mesmo que o aluno seja matriculado na rede regular de ensino por força da lei, isso não garante que ele será, de fato, incluído,

> [...] nós dizemos que estamos trabalhando em prol da educação integrada e essa educação é utópica. Eu estou me referindo à educação integrada nas cidades grandes. Porque, como os companheiros que me antecederam já disseram, a educação às vezes nem chega a determinados lugares, a educação especial a que me estou referindo (Representante da Associação Brasileira de Emancipação do Deficiente Visual. Fonte: Ata da 10ª Reunião da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias da Assembleia Constituinte de 1987)

A garantia de acesso e permanência está inscrita na Carta Magna, como refere o Presidente da Associação Pernambucana de Cegos,

> [...] não fiquem apenas colocadas premissas e parâmetros maiores que permitam ao cidadão brasileiro ter acesso ao trabalho, à educação, à reabilitação, a um convívio social digno, mas que ela crie também mecanismos para que isto se transforme em realidade, para que nós, principalmente os srs. constituintes, não é só fundamental ter as grandes premissas, mas também os mecanismos que tornem isso realidade para nós, pessoas cegas e portadoras de deficiências. Muito obrigado. (Presidente da Associação Pernambucana de Cegos. Fonte: Ata da 10ª Reunião da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias da Assembleia Constituinte de 1987)

Uma das medidas ao acesso universal seria a distribuição de renda, conforme indica o representante da Associação dos Deficientes Visuais de Goiás:

> Estamos num ano em que se pretende colocar no papel aquilo que toda a Nação espera, que é a igualdade, uma igualdade que venha com distribuição de renda, que venha com direito ao acesso à educação, saúde, trabalho. O que nós deficientes podemos esperar disso? (Representante da Associação dos Deficientes Visuais/Goiás. Fonte: Ata da 10ª Reunião da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias da Assembleia Constituinte de 1987)

Subjacentes às ações propostas quanto aos *serviços* e ao *acesso*, existem diferentes *concepções* acerca da deficiência. Embora na segunda Reunião da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias da Assembleia Constituinte (1987) tenha havido uma breve discussão sobre a melhor terminologia para designar as pessoas com deficiência, nas reuniões subsequentes os termos "excepcionais", "inválidos", "incapazes", "retardados", "mongoloides", entre outros, continuavam a ser utilizados.

> E quando nós falamos, às vezes, em terminologia parece que seja mais viável uma definição para nós, e aí o termo sempre à baila do excepcional, do deficiente e outros tantos que existem por aí, na verdade o que nós estamos querendo é que todos sejam considerados como seres humanos simplesmente, sem precisar de serem identificados por serem cegos, porque é surdo, ou porque é paraplégico, mas que são, sobretudo, em termos de sociedade, seres humanos, como todos os seres humanos, e mais nada.(Presidente da Associação Luiz Braz,de Belo Horizonte. Fonte: Ata da 10ª Reunião da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias da Assembleia Constituinte de 1987)

Houve, também, referência aos episódios passados da história da concepção da deficiência em paralelo com a institucionalização das pessoas.

> A questão do critério da normalidade é muito importante, lembrado por um companheiro, que não me lembro o nome. De fato, o que é normal e o que não é normal? Então, ao invés de apresentarmos como defeitos, se apresentarmos como condições do indivíduo: o indivíduo é branco, o indivíduo é mais inteligente ou menos inteligente, se ele tem uma certa habilitação ou não, nós diminuiríamos ou quebraríamos muito o preconceito, porque é muito cercada de preconceito a pessoa deficiente, principalmente a deficiência mental que todo mundo tem vergonha [...]; Eu gostaria de que isto realmente não acontecesse. Então, é muito encarado como doença e não como condição do indivíduo [...].Quero sempre destacar a minha condição, não de médico, mas de pai de dois retardados. *(*Presidente da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias da Assembleia Constituinte de 1987. Fonte: Ata da 9ª Reunião da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias da Assembleia Constituinte de 1987)

O segundo evento no qual a participação das instituições especializadas foi investigado foi a I Conferência Nacional Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, ocorrida em 2006, organizada pelo Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência (CONADE) e pela Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa com Deficiência (CORDE). Nessa ocasião, o Brasil ainda estava participando do processo de elaboração do tratado da Convenção Internacional Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (ONU) e havia o indicativo de que o texto para debate com a sociedade civil deveria estar pronto em janeiro de 2007. Assim, a promoção da Conferência esteve em consonância com esse movimento internacional.

Ocupamo-nos da participação das instituições especializadas no painel destinado à temática da Educação Inclusiva. A expositora foi a Secretária da Educação Especial do Ministério da Educação, que destinou grande parte do seu tempo para relembrar os *serviços* implementados pelo Ministério da Educação sob a perspectiva da educação inclusiva.

Após a exposição da painelista, a primeira manifestação de membros oriundos das instituições foi da representante da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Roraima (APAE/RO), afirmando que o movimento "apaeano", existente há 52 anos, não acredita na inclusão. Os serviços listados por ela - "levar no banheiro, trocar a fralda dele, dar banho, dar comida na boca e tudo" - eram inviáveis dentro do contexto da escola regular, pois, "ele [não] precisa só da parte pedagógica, ele também precisa da fonoaudióloga, da fisioterapeuta, da terapeuta ocupacional, do clínico, do médico, do dentista, de todas essas pessoas".

Já para a representante da Federação Nacional das APAE's (FENAPAES) e da APAE do Distrito Federal, a atuação da própria Federação e de outras entidades congêneres seria de institucionalizar o atendimento e fazer com que a rede regular de ensino incorporasse o trabalho que vem sendo desenvolvido por essas instituições.

Concernente ao *acesso*, a representante da APAE do Distrito Federal recomenda que o Ministério da Educação faça o lançamento de um documento escrito junto com as entidades presentes. Este documento seria responsável por dar visibilidade ao possível acesso ao trabalho da Federação como apoio às escolas regulares. Além disso, a representante da Organização Nacional de Entidades de Deficientes Físicos (ONEDEF) relatou que o próprio painel no qual a secretária fez a explanação sobre a Educação Inclusiva, estaria ocorrendo por conta da pressão da ONEDEF, já que o assunto não havia entrado na agenda da Conferência.

A *concepção* de deficiência por parte da representação da APAE apresentou grande proximidade com a perspectiva médica, pois ao indicar os serviços necessários aos alunos com deficiência mencionou apenas profissionais da área clínica. Outro participante que questionou a perspectiva inclusiva adotada pela painelista representante do Ministério da Educação foi um conferencista do Pará, Diretor do Centro de Reabilitação de Deficientes (CAD):

> [...] Como é que eu vou incluir uma criança que tem paralisia cerebral ou deficiência múltipla no interior, onde eles vão de casquinho e têm que subir numa ponte, chegam lá e não tem escola, é um barraquinho? Como é que eu vou fazer isso? E na cidade, como é que eu vou incluir, se a inclusão, hoje, está atrelada à acessibilidade, escolas não adaptadas, professores não capacitados, toda essa problemática? Então eu acho que hoje a Educação Especial ainda é uma coisa diferente de realidade. [..] (Fonte: Relatório da 1ª Conferência Nacional Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, 2006)

O último documento investigado foi a Revista Inclusão: Revista da Educação Especial (MEC/SEESP, 2008), onde há um colóquio transcrito com os integrantes do Grupo de Trabalho que escreveu o texto base da Política Nacional da Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (2008). Tanto no Grupo de Trabalho quanto no colóquio a respeito do lançamento da Política de 2008, não houve a participação das pessoas ligadas às instituições especializadas. De acordo com o pronunciamento dos membros do Grupo de Trabalho, a Política prevê que os *serviços* não são tarefa da educação especial e sim das redes públicas de ensino. Assim, segundo a Secretária da Educação Especial do Ministério da Educação, o papel das instituições especializadas seria modificado com o lançamento da Política, justamente por ela "ter a ênfase no desenvolvimento dos sistemas educacionais inclusivos, onde a educação especial deve integrar a proposta pedagógica da escola, não mais organizada como modalidade substitutiva à escolarização".

Segundo os atores, o *acesso* dar-se-á pela garantia de seu direito à escolarização e não apenas pelos serviços prestados pelas instituições especializadas.

> O alunado da educação especial terá garantido seu direito à escolarização e à convivência e aprendizagem em ambientes heterogêneos e em contraturno, quando necessário, podem lançar mão dos recursos e serviços especializados que, dinamizados por professor especializado, potencializam as condições do aluno acompanhar o currículo escolar. (Fonte: Revista Inclusão: Revista da Educação Especial do Ministério da Educação/SEESP, 2008, p. 30)

O PAPEL DO MOVIMENTO DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

Diferentemente das instituições especializadas, os representantes do Movimento de pessoas com deficiência tiveram espaço de fala na Assembleia Nacional Constituinte apenas no quarto encontro da Subcomissão de Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias.

A primeira designação para os *serviços* educacionais foi feita por um ativista do Movimento das Pessoas Deficientes do Estado de São Paulo e Membro do Conselho das Pessoas Deficientes deste estado.

> Para grande parte das pessoas deficientes aquelas que não têm possibilidade de estudar em condições de aprendizado normal, é necessário haver escolas especiais. Vou citar um exemplo para as pessoas que não estão muito à frente disto. Vou dar o exemplo de um deficiente auditivo. A educação básica é fundamentalmente oralista. Uma criança, que tem deficiência auditiva, precisa de uma escola especial, onde o professor e toda a parte de educação esteja voltada para utilizar os seus recursos e as suas potencialidades. Para os deficientes físicos graves e outros deficientes fundamentalmente deficientes mentais, é necessário haver educação especial, é um direito diferencial da educação. (Representante do Movimento de pessoas com deficiência. Fonte: Ata da 4ª Reunião da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias da Assembleia Constituinte de 1987)

Pode-se afirmar a partir do posicionamento defendido pelo representante do movimento de que a instituição especializada/escola especial é/deve ser a responsável por conferir o serviço diferencial da pessoa com deficiência, fica nítido que essa instituição é a maior responsável, segundo o seu raciocínio, pelos serviços prestados a este público. Outro representante do Movimento dos Deficientes de São Paulo e do Conselho das Pessoas Portadoras de Deficiência enfatiza os serviços de reabilitação e se contrapõe ao posicionamento das instituições especializadas.

> O que tem acontecido hoje em dia? Tem acontecido que, como as pessoas deficientes acabam sendo consideradas realmente improdutivas, a reabilitação acabou ficando a cargo das instituições particulares e de caráter filantrópico e benemerente, que acabam vendo a questão da deficiência como uma questão de ajuda social, ou até uma questão de caridade. Portanto, acaba havendo um jogo muito complicado, em que as instituições particulares e com fundo filantrópico, acabam solicitando cada vez mais verbas do Estado, que realmente elas não têm. Para concluir, o que eu penso é que o Estado deveria estar realmente assumindo a questão de reabilitação primeiro como um direito, coisa que realmente não tem assumido. Segundo, uma reabilitação que seja um direito da pessoa se reabilitar, para que ela possa viver uma vida plena, e não necessariamente uma reabilitação exclusiva, voltada para o trabalho, uma vez que sabe-se que critérios do próprio Estado acabam jogando os deficientes como pessoas irreabilitáveis, ou como pessoas improdutivas. É preciso portanto que se repense a reabilitação neste País. Repense, fundamentalmente a sua política, a sua prática, e a sua futura reabilitação. (Palmas.) (Representante do Movimento de Deficientes e do Conselho das Pessoas Portadoras de Deficiência de São Paulo. Fonte: Ata da 9ª Reunião da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias da Assembleia Constituinte de 1987)

O posicionamento dos representantes do Movimento de pessoas com deficiência no que tange ao *acesso* vai ao encontro daquilo que também fora defendido pelas instituições especializadas. Ele é expressado no documento proveniente do II Encontro Nacional de Coordenadorias, Conselhos Estaduais e Municipais e Entidades de Pessoas com Deficiência (1981) que, apresentado por ocasião da Assembleia Constituinte, indicou algumas diretrizes:

> Quarto: Assegurar às pessoas portadoras de deficiência o direito à educação básica e profissionalizante, obrigatória e gratuita, sem limite de idade, desde o nascimento. Quinto: A União, os Estados e os Municípios devem garantir para a educação das pessoas portadoras de deficiência, em seus respectivos orçamentos, o mínimo de 10% do valor que constitucionalmente for destinado à educação. (Coordenador Nacional dos Deficientes Físicos. Fonte: Ata da 9ª Reunião da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias da Assembleia Constituinte de 1987)

Ainda, na décima reunião da Subcomissão de Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias da Assembleia Constituinte, o Coordenador Nacional dos Deficientes Físicos ressaltou que nem mesmo o acesso a materiais necessários para as práticas cotidianas no ambiente escolar está sendo efetivo. Segundo ele, existe uma dependência do mercado, o que faz com que o acesso a esses materiais seja muito restrito.

> Agora, estamos ao sabor do mercado, com o ônus de não termos as nossas coisas, e aquelas coisas que todos podem usar e que nós nos aventuramos a adaptar para nós são caríssimas. Isso é um mecanismo da discriminação. A discriminação não é abstrata, ela funciona assim. Aí, pode-se alegar: „mas vocês não têm, vocês não conseguem se educar corretamente, não conseguem melhor aprendizado, porque não têm esse material (Coordenador Nacional dos Deficientes Físicos. Fonte: Ata da 10ª Reunião da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias da Assembleia Constituinte de 1987).

O eixo analítico que mais distanciou o Movimento das pessoas com deficiência da perspectiva das instituições especializadas foi justamente o de *concepção de deficiência*. O primeiro apontamento advém da fala de um dos representantes do Movimento, na ata da nona reunião da Subcomissão de Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, ele referiu que as pessoas com deficiência "nunca foram ouvidas como minorias pensantes, como minorias que têm propostas e organizações e discussões atrás disso" pelo contrário "sempre foram tratados como casos do fantástico, casos de escândalos, casos de grandes curas medicinais e grandes milagres" *(*Fonte: Ata da 9ª Reunião da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias da Assembleia Constituinte de 1987). O representante opôs-se nitidamente às perspectivas de tratamento que eram consensuais até, pelo menos, as primeiras organizações de pessoas com deficiência e que estigmatizaram essa população. Segundo os outros representantes, essa concepção extremamente estereotipada é uma característica cultural da sociedade.

> A cultura que nos é passada, até pela religião, diz que Cristo fazia milagres sobre os aleijados, sobre os cegos, sobre os hansenianos, porque eram tão ruins que precisavam de milagre. Esta é uma cultura que nos é passada, esta é a cultura que temos, que nos faz sentir inúteis. (Representante do Movimento das Pessoas Deficientes do Estado de São Paulo e Membro do Conselho das Pessoas Deficientes deste Estado. Fonte: Ata da 9ª Reunião da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias da Assembleia Constituinte de 1987)

No decorrer da Assembleia Constituinte, representantes do Movimento de pessoas com deficiência também se referiram às terminologias utilizadas para designar estes sujeitos e demonstraram a dificuldade em lidar com a visão que reduz a sua personalidade à deficiência.

> Outra coisa que temos que carregar, por enquanto, é dizer que nós somos deficientes. Questionamos o porquê de sermos deficientes. Infelizmente, a discriminação que sofremos é tanta que nem conseguimos ainda cunhar um termo melhor do que esse. Estamos tentando usar "portador de deficiência", que achamos que é até melhor que excepcional, mas ainda não conseguimos cunhar um termo que realmente nos defina. [...] Acho que a gente encara mesmo o termo "excepcional" de frente e o que nós não queremos é sermos rotulados por um termo que nos coloque sempre numa determinada situação; ou seja, nós somos excepcionais e o que é ser excepcional? Até onde nós somos excepcionais? Temos que tomar cuidado com as consequências dos termos que nós usamos. E quando nós não queremos o termo "excepcional", nós não estamos querendo rejeitar aquelas pessoas que basicamente são chamadas e até tratadas como excepcionais. Nós realmente estamos encarando esse termo de frente e a nossa esperança é que o termo "deficiente" também saia do nosso dicionário. Infelizmente, como eu disse, nós não cunhamos um termo melhor, mas consideramos que o termo "excepcional" nos rotula como à margem. (Fonte: Ata da 10ª Reunião da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias da Assembleia Constituinte de 1987)

O representante do Movimento de pessoas com deficiência classificou a Assembleia Constituinte como um momento importante para o rompimento dos paradigmas em torno das pessoas com deficiência. Ele acreditava que o fato de haver a participação dessa população durante a Constituinte demonstra uma abertura para a prática de cidadania.

> Agora acredito que vamos começar a mudar e vamos participar diretamente daquilo que nos interessa diretamente, porque estamos sendo convidados e por que estamos tendo a coragem de nos deslocar e de nos dispor a mostrar o que existe, e mostrar que não são as deficiências, evidentemente, que limitam a possibilidade, a capacidade do indivíduo de se inserir dentro do contexto social. (Representante do movimento de pessoas com deficiência. Fonte: Ata da 10ª Reunião da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias da Assembleia Constituinte de 1987).

Já na I Conferência Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência (2006) a manifestação dos representantes do Movimento durante o painel a respeito da Educação Inclusiva foi muito incipiente. Os seus representantes estavam incumbidos de alguma atividade de gestão escolar dentro do seu município de origem. Nas vezes em que se pronunciaram a respeito dos *serviços* foi mais no sentido de relatar a sua experiência e indicar a necessidade de uma parceria mais sólida entre o Estado e as instituições especializadas diante da nova proposta da educação especial.

Quanto ao *acesso*, os discursos voltaram-se à necessidade de acesso à informação para os responsáveis das pessoas com deficiência, pois assim saberiam como reagir à falta de acesso ao ambiente escolar. Um relato de experiência extraído da I Conferência Nacional Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência exemplifica a importância de que não apenas quem é beneficiário (mas também a instituição familiar) tenha acesso ao conhecimento sobre os direitos firmados nas legislações voltadas às pessoas com deficiência. Entende-se que conhecer os direitos firmados em lei repercute diretamente na vida escolar da pessoa com deficiência.

> Nós somos um grupo de mães que acredita no Estatuto da Criança e do Adolescente, quando defende que toda a criança tem direito à escola perto de casa, mais ainda a criança com deficiência, porque a mãe não tem condições de estar carregando essa criança para o outro lado da cidade, uma vez que, geralmente, os bairros mais ricos é que têm instituições que atendem essas crianças [...] Eu recebi negação do meu filho em escola especial, nem escola especial paga recebia o meu filho. Quando eu tive acesso à Declaração de Salamanca, quem não quis mais a escola especial fui eu. Então eu queria a escola perto de casa, porque era um direito dele. (Representante do Estado do Ceará. Fonte: Relatório da 1ª Conferência Nacional Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, 2006).

Foi mencionada a ausência do tema da educação especial entre as prioridades de discussão daquele encontro. Diante da proposta de tornar a educação especial de fato "para todos", apresentada pela Secretaria de Educação Especial do Ministério da Educação, seriam necessários mais espaços de discussão sobre a temática.

> Então hoje a gente vê mudanças efetivas e eu quero parabenizar vocês pela coragem de mudar uma política que vinha, ao longo dos anos, trazendo uma completa segregação. Você falou: Ah, que bom que a Conferência está trazendo esse assunto, eu quero manifestar aqui que a nossa Conferência não discutiu educação. Nós passamos dois dias aqui discutindo propostas que já vieram prontas. [...] Na minha avaliação, educação tinha que ser tema de grupo, para que saíssem propostas. Agora estão todos desesperados aqui para fazer moções e tentar colocar ali. Isso foi um desrespeito, espero que a moção passe amanhã e eu gostaria muito que você, enquanto representante do MEC no CONADE, possa levar essa manifestação da Plenária. [...] Então eu não me sinto contemplada nessa Conferência, mas eu entendo o trabalho que vocês vêm fazendo dentro do MEC, da mudança que ele tem trazido. Não está bom, existem várias reivindicações do meu estado e de todos os outros aqui que você precisava ouvir, porque você pode implementar aquilo que passa pelos nossos anseios, mas, infelizmente, estamos voltando para o nosso estado sem poder discutir a Educação Inclusiva. (Representante do Rio de Janeiro. Fonte: Relatório da 1ª Conferência Nacional Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, 2006, 2006, 2006)

O papel que o Movimento de pessoas com deficiência teve na formulação da agenda que serviu de base para a formulação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva ficou nítido na edição Nº5 da Revista Inclusão: Revista da Educação Especial (MEC/SEESP, 2008). Segundo os componentes do Grupo de Trabalho, a realização dos seminários que contaram com a participação das pessoas com deficiência, antes da formulação da política, foi fundamental para o entendimento dos *serviços e do acesso* necessários a essa população.

O PAPEL DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC)

O primeiro órgão gestor da educação especial no Brasil foi o Centro Nacional de Educação Especial (CENESP), criado em 1973. Antes dele as políticas voltadas à escolarização de pessoas com deficiência eram desarticuladas, conforme já identificado nos relatos dos constituintes na Assembleia Constituinte. Tanto os representantes do Movimento de pessoas com deficiência quanto das instituições especializadas reconheceram que, até o final do século XX, a maioria dos serviços era realizada pelas instituições especializadas. Na Assembleia Constituinte a participação do Ministério da Educação (MEC) foi praticamente desconsiderada, conforme podemos observar nos seguintes relatos:

> Algumas pessoas têm estranhado que esta Subcomissão não ouve órgãos governamentais. Entendemos e elogiamos o comportamento de homens ligados a órgãos governamentais, que vêm nos ouvir e ficam a nos assistir, recolhendo daqui os mais notáveis e sérios ensinamentos. Fizemos a nossa mais respeitosa homenagem ao assessor da LBA, que se encontra, até este momento, desde o início dos nossos trabalhos, acompanhando a reunião de audição. Outros órgãos ausentaram-se, não estão aqui, como os srs., como os nossos parlamentares, dando a importância a esses assuntos das minorias. Não se quer e não se vai chamar alguém para falar aqui e ir embora. A sociedade civil tem que ter, e nós vamos respeitar, o momento de falar. (Relator da Subcomissão de Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias. Fonte: Ata da 9ª Reunião da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias da Assembleia Constituinte de 1987). Desde o primeiro momento, tornou a iniciativa, tomou a deliberação de ouvir aqui apenas e tão-somente a sociedade civil. Declinamos da oportunidade e do direito de ouvirmos ministérios, de ouvirmos fundações, de ouvirmos órgãos e autarquias governamentais, até pelo fato de que os órgãos de Governo têm as suas assessorias de imprensa, tem, enfim, urna estrutura que pode, a qualquer momento, falar com a sociedade. (Relator da Subcomissão de Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias. Fonte: Ata da 9ª Reunião da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias da Assembleia Constituinte de 1987).

De fato, embora muitas vezes os membros do Movimento de pessoas com deficiência e das instituições especializadas fizessem menção ao MEC e citassem suas propostas, este Ministério não possuiu espaço de fala durante a Assembleia Constituinte.

Já na I Conferência Nacional Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006), o MEC possuiu um papel muito expressivo. Desde a Declaração Mundial de Educação para Todos (ONU, 1990) e da Declaração de Salamanca (ONU, 1990) os países assumiram o compromisso de organizar os seus sistemas de ensino de maneira a proporcionar acesso a todos os alunos (ONU, 1994). Além disso, no mesmo ano em que ocorreu a citada I Conferência, já havia ocorrido três reuniões da Convenção Internacional Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (ONU, 2006). A educação especial foi tema de apenas um dos painéis da Conferência, que contou com a participação da painelista Cláudia Gribóski, representante da Secretaria de Educação Especial do Ministério da Educação (SEESP/MEC).

Naquele momento a Secretaria já possuía uma bagagem de ações que o MEC vinha desenvolvendo nos últimos anos e se utilizou do seu espaço na Conferência para apresentar a concepção do Ministério sobre educação inclusiva, indicando os serviços já implementados e as suas projeções. Para a representante ministerial, a temática exposta era necessária pois se pretendia ultrapassar os serviços que vinham sendo prestados pelas instituições especializadas ou pelas escolas regulares com classes especiais:

> Por muito tempo se presenciou algumas crianças que estavam em espaços educacionais, mas com limitação do direito à educação, tendo inclusão nas áreas de lazer, tendo a inclusão trabalhando com a área artística, mas não tendo o direito à escolarização. (Fonte: Relatório da 1ª Conferência Nacional Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, 2006).

Mais do que isso, a representante relembrou o argumento de que "escolas não são preparadas" que vinha sendo utilizado desde a Assembleia Constituinte pelas instituições especializadas, e fez o contraponto:

> [...] esse debate da qualidade para todos, da qualidade da educação, se faz presente para todas as crianças. E quando nós falamos em educação das pessoas com necessidades educacionais especiais, esse contexto vem para a nossa discussão. E aí é sempre dito: as escolas não estão preparadas. E elas não estão preparadas, também, para quem não tem deficiência [...] E não é justificando a existência de escolas que ainda não apresentam essa qualidade, que nós vamos enfrentar o desafio da exclusão. Nós precisamos nos organizar, enquanto movimento, lá no município, lá no estado e exigir essa organização do sistema educacional, exigir essa rede de apoio para, realmente, efetivar a inclusão de todos (Fonte: Relatório da 1ª Conferência Nacional Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, 2006).

O indicativo era de que os serviços, dali em diante, fossem articulados em todos os níveis de governo e de maneira intersetorial, passando "[...] a trabalhar esse desenvolvimento de sistemas educacionais inclusivos, [nos] sistemas municipais de educação, os sistemas estaduais de educação e o sistema federal". A manifestação por parte do MEC preconizou que os serviços da educação especial não fossem pensados isoladamente, mas "outros serviços que precisam estar presentes para que essa Educação Inclusiva aconteça: serviços de saúde, serviços de assistência social, serviços na área do trabalho, do lazer, esporte, cultura".

Percebeu-se que o posicionamento da Secretaria da Educação Especial do Ministério da Educação relativo aos serviços e ao papel e formação dos profissionais envolvidos na educação especial diferiu muito quando comparado aos discursos proferidos pelos representantes das instituições especializadas, em eventos anteriores. A julgar pelos seguintes trechos de seus discursos:

> O que nós entendemos, é que essas atividades são complementares, elas são necessárias e são complementares. Inclusive, quando falamos em ampliação da oferta, é porque sabemos que o que temos hoje não é suficiente. São atividades necessárias, mas elas não podem ser substitutivas. Eu não posso entender que essas atividades substituam a escolarização, o direito à educação. O que não se justifica é a gente dizer que a instituição especializada tem que se manter porque ela dá atendimento fonoaudiológico; ela dá e tem que continuar dando, para apoiar, para que os alunos tenham educação, para que eles possam avançar nesse processo educacional. (Secretaria da Educação Especial do Ministério de Educação. Fonte: Relatório da 1ª Conferência Nacional Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, 2006)

O papel dos profissionais da área da saúde, do ponto de vista da representante da Secretaria de Educação Especial (SEESP/MEC), seria o *"apoio suporte"* ao atendimento educacional, portanto, eles não seriam mais os responsáveis exclusivos desse serviço. Serviços estes que "em vez de procurar no aluno a origem do problema define-se pelo tipo de resposta educativa e de recursos e apoios que a escola lhe deve proporcionar [...]". A lógica de organização do contexto escolar também se altera, pois: "em vez de pressupor que o aluno deve ajustar-se aos padrões de normalidade para aprender, aponta para a escola o desafio de ajustar-se para atender à diversidade" (Secretária da Educação Especial do Ministério a Educação, Fonte: Relatório da 1ª Conferência Nacional Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, 2006).

Em linhas gerais, o rol de serviços que integraria a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (BRASIL, 2008) e que foi recomendado pelo Ministério da Educação, durante a I Conferência Nacional Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006), era o seguinte:

> "1. Formar as redes de apoio à inclusão; 2.Alterar a formação inicial dos professores para contemplar os conhecimentos sobre as necessidades educacionais especiais. Então todos os cursos de educação superior devem prever a organização da reorganização do currículo, para contemplar a Diretriz da formação de professores; 3.Dentro do Programa Educação Inclusiva: Direito à Diversidade nós desenvolvemos o Projeto Educar na Diversidade, que hoje já atendeu 300 escolas e vai atender a mais 300 no ano de 2006; 4.Implementação de salas de recursos multifuncionais; 5.Além da proposta de transformação das classes especiais em salas de recursos multifuncionais, atendendo a todas as necessidades dos alunos, nós implementamos, no ano de 2005, 250 salas de recursos e, no ano de 2006, serão entregues mais 300 salas de recursos em escolas que têm matrículas de alunos com necessidades educacionais especiais; 6.O atendimento educacional especializado, indiscutivelmente, tem que ter a função complementar ou suplementar, assim como as instituições especializadas ou as escolas especiais. (Secretária de Educação Especial do Ministério da Educação". Fonte: Relatório da 1ª Conferência Nacional Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, 2006)

Com relação ao *acesso*, as propostas lançadas pela Secretaria de Educação Especial do Ministério da Educação (SEESP/MEC) também coincidiam com a mudança de concepção acerca da escolarização, tratava-se da mudança de um tipo de educação puramente "especializada" para, também, "inclusiva". Essa lógica indica que as medidas para a eliminação de barreiras existentes - que antes eram apenas as barreiras arquitetônicas – seriam "discutir a eliminação das barreiras para o acesso ao currículo, o currículo escolar. Nós precisamos eliminar as barreiras que impedem essa participação e aprendizagem". Ou seja, pela primeira vez o acesso ao currículo é trazido à tona indicando "uma aprendizagem cooperativa, a temporalidade flexível do ano letivo [...] e aprofundamento ou enriquecimento curricular [...]" (Secretária de Educação Especial do Ministério da Educação. Fonte: Relatório da 1ª Conferência Nacional Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, 2006).

A Secretária de Educação Especial do MEC recomendou, ainda, a existência de acesso ao atendimento educacional especializado na comunidade de origem do aluno. Para tanto, a escola deveria organizar-se para contemplar a diversidade de seu alunado, "não podemos mais [ter] uma discriminação aonde a criança esteja segregada dentro do mesmo espaço onde estão outras crianças da sua idade, da sua faixa etária e que é um ambiente de convivência e de aprendizagem" (Secretária de Educação Especial do Ministério da Educação. Fonte: Relatório da 1ª Conferência Nacional Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, 2006).

De acordo com a secretária, essa organização só seria possível se houvesse, também, a mudança na *concepção* da deficiência. Na visão do Ministério da Educação a nova concepção deveria partir do princípio de que todos têm direito à educação. E, para garantir que esta prerrogativa resulte na inclusão dos alunos com deficiência, "o paradigma que se coloca inverte completamente a lógica que era trabalhada antes; as pessoas se adaptavam àquele espaço educacional e hoje é o espaço que se organiza para receber os alunos com deficiência" (Secretaria de Educação Especial do Ministério da Educação. Fonte: Relatório da 1ª Conferência Nacional Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, 2006).

Sendo a nova concepção baseada no Modelo Social de deficiência (aquele que incorpora o contexto social para a compreensão do fenômeno da deficiência), ela se aproxima muito da discussão sobre direitos e cidadania; reforçando que "a pessoa tem o direito de não ser discriminada, [trata-se de] o direito à não-discriminação".

> A inclusão, então, é trabalhada nesse sentido, como um princípio. É um princípio que está previsto na Constituição, é um princípio que traz claramente, na LDB, a necessidade dessa organização no sistema e é, então, uma concepção de Educação Inclusiva como parte de uma política mais ampla. (Secretária de Educação Especial do Ministério da Educação. Fonte: Relatório da 1ª Conferência Nacional Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, 2006).

Outra parte importante da nova concepção adotada pelo Ministério da Educação refere-se não apenas à concepção de deficiência, mas da própria educação especial: "A concepção da Educação Especial não como um nível de ensino, mas como modalidade transversal em todos os níveis de ensino".

Após o lançamento da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (BRASIL, 2008), o Grupo de Trabalho que produziu o texto base para o documento da política participou de um colóquio que foi documentado na Revista Inclusão: Revista da Educação Especial Nº5 (SEESP/MEC, 2008). Nessa ocasião o grupo reafirmou o posicionamento já anunciado pela Secretária da Educação Especial durante a I Conferência ocorrida em 2006.

Todavia, destacamos dois principais argumentos referentes aos serviços, pois foram incisivos e modificaram substancialmente aquele apresentado em 2006 durante a I Conferência Nacional Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência pela Secretaria da Educação Especial do MEC: o primeiro foi a respeito da total desvinculação da responsabilidade das instituições especializadas; "É importante compreender que a inclusão não é tarefa da educação especial, mas das redes públicas de ensino" afirmou a integrante do Grupo de Trabalho convocado pela Portaria Ministerial Nº 555/07. O outro argumento foi sobre a formação de professores: além da formação inicial a política previa a formação continuada, principalmente através dos cursos que a Secretaria de Educação Especial (SEESP/MEC) já havia começado a implementar, a fim de suprir a demanda de atendimento educacional especializado que tenderia a se aguçar ainda mais após o lançamento da política. Mais do que isso, essa formação foi considerada:

> [...] um desafio constante. Não se trata do professor ter conhecimento das especificidades e características das deficiências ou dos indicadores de altas habilidades/superdotação dos alunos, mas, sobretudo, do professor ressignificar a base da sua prática educativa, ou seja, pensar o currículo, o planejamento [...] (Fonte: Revista Inclusão: Revista da Educação Especial do Ministério da Educação, 2008, p.27)

No que tange ao assunto "*acesso*" a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (BRASIL, 2008) previa a proibição da recusa de matrícula, por parte das escolas regulares, aos alunos com deficiência. Além disso, embora tenha delimitado um público-alvo específico - alunos com deficiências, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação -, a referida política também pretendia "demonstrar que não são apenas as crianças com deficiência que apresentam dificuldades para se apropriarem dos conteúdos escolares, mas também uma grande parte daquelas consideradas normais" (Fonte: Revista Inclusão: Revista da Educação Especial do Ministério da Educação, 2008, p.27). Deste modo,

> O aluno com deficiência terá garantido seu direito à escolarização e à convivência e aprendizagem em ambientes heterogêneos e em contraturno, quando necessário, podem lançar mão dos recursos e serviços especializados que, dinamizados por professor especializado, potencializam as condições do aluno acompanhar o currículo escolar[...](Fonte: Revista Inclusão: Revista da Educação Especial do Ministério da Educação, 2008, p.30)

Com base nos trechos analisados, pode-se afirmar que houve incorporação na agenda daquilo que vinha sendo proposto pelo Movimento de pessoas com deficiência desde a Assembleia Constituinte (1987), bem como das recomendações da Secretaria da Educação Especial do Ministério da Educação, em 2006, no que concerne à concepção de deficiência. Lembrando que em 2008 a Convenção Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (ONU, 2006) já havia sido ratificada e, portanto, tratava-se de uma emenda constitucional no Brasil. Nessa Convenção, o modelo social de deficiência foi inserido como um parâmetro que todos os países signatários deveriam adotar. A nova concepção reconhecia os estigmas vivenciados pelas pessoas com deficiência durante toda a sua trajetória de vida e, por isso, propunha a dilaceração das concepções de normalidade e anormalidade.

> [...] Ainda é necessário pensar numa outra escola, sem discriminação e que não reforce os diferentes conflitos históricos da sociedade, que não personifique o aluno como marca ou estigma, diferenciando ou categorizando, como se fosse recuperável ou não, normal ou "anormal", mas como sujeito de suas próprias construções históricas a partir de suas condições pessoais (Fonte: Revista Inclusão: Revista da Educação Especial do Ministério da Educação, 2008, p.30).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É correto afirmar que a Assembleia Nacional Constituinte ocorrida em 1987 foi um marco histórico para a celebração dos direitos de participação social das pessoas com deficiência. O grupo de atores que mais teve influência sobre a resolução final que serviu de base para a Constituição de 1988 foram as instituições especializadas. Naquele momento as recomendações de serviços e de acesso eram condizentes com o Modelo Médico de deficiência, fator percebido através das terminologias adotadas para designar as pessoas com deficiência e no princípio segregacionista de sua inserção nas instituições especializadas. Mais do que isso, verificou-se uma perspectiva capacitista (que desconsidera a capacidade da pessoa por conta de sua deficiência) que se modificou de maneira muito incipiente apenas na I Conferência de Direitos das Pessoas com Deficiência, em 2006, na medida em que os sujeitos passaram a não ser mais considerados incapazes, mas deveriam ser alvo de ações compensatórias.

Já o discurso dos representantes do Movimento de pessoas com deficiência esteve muito próximo do primeiro grupo de atores (instituições especializadas) nos eixos "*acesso*" e "*serviços*", mas se distanciou significativamente no eixo "*concepção*". Desde a Assembleia Nacional Constituinte os seus posicionamentos apontavam para a necessidade do rompimento da lógica paternalista que estava presente nas políticas para pessoas com deficiência e nas instituições que prestavam atendimento. Pareceu-nos um discurso dinâmico, frágil e eivado de argumentos provisórios (PINTO, 2005, p. 89), ainda mais quando comparado aos discursos dos representantes das instituições especializadas.

A influência do Ministério da Educação na Assembleia Nacional Constituinte não foi significativa, considerando que a subcomissão optou por ouvir apenas os segmentos da sociedade civil e das instituições especializadas. No entanto, mesmo que na I Conferência Nacional Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006) o espaço de discussão para a Educação Inclusiva tenha sido ínfimo e a participação de representantes governamentais da educação especial tenha sido inferior à das instituições especializadas, o seu posicionamento foi contundente e serviu como alvo de questionamentos. Naquele momento, o Ministério já anunciava as diretrizes que a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (2008) iria adotar e apresentava as questões prioritárias da agenda, pois esta já estava sendo debatida desde 2003 através dos serviços implementados pelo Programa Educação Inclusiva: Direito à Diversidade (MEC, 2003).

Há indícios de que a agenda que serviu de base para a formulação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva teria sido muito diferente em termos de concepção de deficiência caso não tivesse ocorrido a intervenção do governo federal brasileiro através do Ministério da Educação, ou seja, teria prevalecido a mesma lógica e fundamentos da Política de Educação Especial (1994). Porém, ao invés disso, foi proposta uma mudança de paradigma: da segregação em instituições especializadas para a inclusão em escolas regulares de ensino. Ademais, foi ressaltada a intersetorialidade como um fator importante para as políticas públicas da área estudada, destacando-se, ainda, o processo participativo e democrático que repercutiu na versão recente da política pública.

Ao concluir que os atores envolvidos com a educação especial possuem concepções distintas a respeito do fenômeno da deficiência, o presente trabalho incentiva futuras análises que considerem que a citada mudança de paradigma da segregação das pessoas com deficiência nas instituições especializas à inclusão nas escolas regulares proposta pela Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (BRASIL, 2008) não garante que o modelo médico de olhar para o fenômeno da deficiência não seja mais influente na escolarização das pessoas com deficiência, devido ao influente papel que as instituições de ensino especializado (que defendem essa perspectiva) exercem sobre a agenda das políticas públicas voltadas às pessoas com deficiência. Ademais, salienta- se que as análises acerca da implementação e avaliação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (BRASIL, 2008) devem considerar a influência das ideias dos atores envolvidos com a temática.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Educação. Política Nacional de Educação Especial. Brasília, DF, MEC/SEESP, 1994.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. **Brasília: Imprensa Oficial**. Brasília, DF, 1988.

_____. Decreto nº 3956, de 8 de outubro de 2001. Promulga a Convenção Interamericana para a Eliminação de todas as formas de discriminação contra as Pessoas com Deficiência. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 out. 2001.

_____. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional da Educação. MEC, Brasília, DF, 2001.

_____. Portaria Ministerial nº 948, de outubro de 2007. Prorroga a Portaria Ministerial de nº 555 de junho de 2007. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2007.

_____. Portaria Ministerial nº 555, de 5 de junho de 2007. Que estabelece Grupo de Trabalho constituído por professores/as e pesquisadores/as da área da educação especial, sob coordenação da Secretaria da Educação Especial (SEESP/MEC) **Diário Oficial da União,** Poder Executivo, Brasília, DF, 5 jun. 2007.

_____. INEP/MEC/DEED. **Censo Escolar da Educação Básica**, Brasília, DF, 2007.

_____. Ministério da Educação. Aprender e conviver na diversidade. Inclusão: Revista da Educação Especial, [s. l.], MEC, Brasília, DF, 2007.

_____. Ministério da Educação. Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva. MEC/SEESP, Brasília, 2008.

_____.INEP/MEC/DEED. **Censo Escolar da Educação Básica**. Brasília, DF, 2008.

_____. Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, Nova York, 2007. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 2009.

BARCELOS, Márcio. **O Papel das Ideias nos Processos de Construção de Políticas Públicas: Abordagens Sintéticas versus Abordagens Pós-empiricistas.** UFRGS. Porto Alegre, RS. 2014.

CAPELLA, Ana Claudia. **Formação da Agenda Governamental:** Perspectivas Teóricas**.** Universidade Estadual Paulista, 2009.

DECLARAÇÃO de Salamanca e Linhas de Ação sobre Necessidades Educativas Especiais. Brasília, CORDE, 1994.

DECLARAÇÃO MUNDIAL sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Jomtien, Tailândia, 1990.

GILL, Rosalind. Análise de Discurso. In: BAUER, Martin; GASKELL, George (Orgs.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som.** Petrópolis: Vozes, 2008. p. 244-270.

KINDONG, John W. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elizabete. (Org.) **Políticas públicas: Coletânea**. Brasília, DF, ENAP, 2006.p.219-224.

LANNA; MARTINS, Mário Cléber. **História do Movimento Político das Pessoas com Deficiência no Brasil**. [s. l.], 2010. p. 443.

MULLER, Pierre; SUREL, Ives. **Análise das políticas públicas**. Pelotas, RS, EDUCAT, 2002.

PINTO, Céli Regina Jardim. **Elementos para uma Análise de discurso político**. In. Revista do Departamento de Ciências Humanas da Universidade de Santa Cruz do Sul, 2005. P.78-108.

ROSA, Júlia Gabriele Lima da. O papel das ideias na definição da agenda da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (2008). 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

UNESCO. Declaração mundial sobre educação para todos: Plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem. Jomtien, Tailândia, 1990.

WU, Xun; RAMESH, M; FRITEZEN, Scott; HOWLETT, Michael. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Brasília, DF, ENAP, 2014

O PAPEL DO ESTADO E NA IMPLEMENTAÇÃO E EXECUÇÃO DE POLÍTICAS URBANAS NA REGIÃO NORTE DE TERESINA-PI

Francisco Wesley Marques Brandão Graduando em geografia pela Universidade Estadual do Piauí
Email: Wesley131@outlook.com.br Carlos Rerrison Rocha da Costa
Professor (dr) Universidade Estadual do Piauí
rerrisoncosta@yahoo.com.br

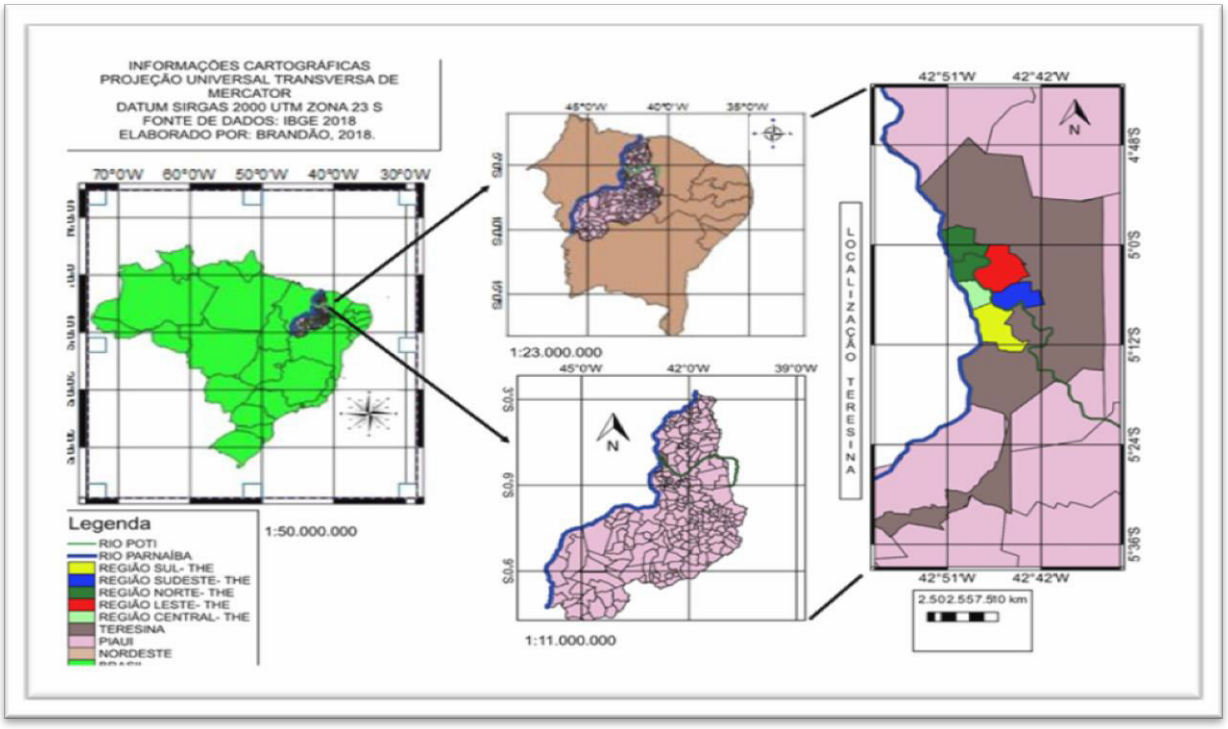
Resumo: Teresina, capital do Piauí foi uma das primeiras cidades planejadas do Brasil, fundada em 1852 já trazendo consigo desde os primeiros traçados o planejamento do Estado na construção de uma cidade moderna. Algumas áreas da cidade no entanto sofreram com o abandono e falta de políticas públicas eficientes. Diante disso surgiu este trabalho com as seguintes perguntas norteadoras: Como o Estado em âmbito Municipal, Estadual e Federal realizam políticas públicas na região norte de Teresina-PI? Quais principais impactos socioambientais resultantes das políticas públicas na região norte de Teresina-PI?. Objetivando a resolução dessas perguntas pensou-se no seguinte objetivo geral: Analisar as principais intervenções urbanas e seus impactos realizadas pelo Estado região norte da Teresina-PI. As metodologias escolhidas para a pesquisa foram: bibliográfica, documental e de campo. No período dos primeiros 100 anos de fundação da cidade os principais vetores de crescimento foram sentido Sul e Norte haja vista que o rio Poti localizado a leste da capital ainda era um fator limitante do crescimento (LEAL JÚNIOR, 2014). Isso mudou quando em 1950 foi construído uma ponte ligando a parte Leste com o restante da cidade essa região a partir disso a população mais rica direcionasse para essa área principalmente devido a atuação dos promotores imobiliários (LIMA, 2002). Conclui-se portanto que embora a construção de Teresina baseava- se principalmente em modernizar o Piauí, construir uma cidade que fosse moderna e planejada muitos locais da cidade carecem de políticas urbanas eficientes.

Palavras chave: Teresina. Zona Norte. Estado. Planejamento Urbano.

INTRODUÇÃO

Teresina (V. mapa 1), capital do Piauí localizada na região centro norte do Estado. Fundada em 1852 pelo governador da província piauiense Conselheiro Saraiva notabilizou-se por ser uma das primeiras cidades planejadas desde sua fundação, nascendo na margem direita do rio Parnaíba tornou-se rapidamente a principal do estado, no entanto suas origens de ocupação remontam de bem antes.

Mapa 01: Localização de Teresina, Piauí.



Fonte: Brandão, 2019.

Tendo como início de povoamento a região norte da cidade na confluência dos rios Parnaíba e Poti incialmente ocupado pelos indígenas da tribo Potis e nação Tremembé que vieram do Rio Grande do Norte (GONÇALVES, 1991) o local passa a ser fazenda de gado do bandeirante Domingos Jorge Velho sendo conhecida como barra do Poti em 1660 (SECRETÁRIA DE PLANEJAMENTO, 2018). Com a grande quantidade de enchentes e febres que ocorriam na região esse local passa a ser descartado como futura capital devido esses motivos.

A capital passa a ser construída em outro local mais salubre e com traçado em formato de xadrex (LEAL JÚNIOR, 2014) distante cerca de 6 km sentido sul da barra do Poti em uma região conhecida como Chapada do Corisco devido a grande incidência de descargas elétricas.

Tem-se então duas ocupações diferentes: na região norte em um local insalubre, acometido por enchentes e com mais de 30 lagoas artificiais e naturais resultado do próprio regime fluvial do rios Parnaíba e Poti (CAMPELO, 2005) e na atual região central da cidade, criada rigorosamente e planejada para ser moderna e centro de desenvolvimento da província do Piauí.

Com o tempo o espaço entre a região central e a região norte passa a ser ocupadas principalmente por população de baixa renda que passa a utilizar os recursos naturais da área como forma de geração de renda sendo a cultura das vazantes e das olarias principais formas de ocupação na região do encontro dos rios.

Através desse processo de ocupação em uma região considerada insalubre cabe então ao Estado realizar Políticas Urbanas que possam auxiliar os moradores da região norte na convivência com os rios, lagoas que fazem parte da paisagem urbana na região.

Tendo como base o que foi exposto essa pesquisa foi elaborada com foco nas respostas para as seguintes questões: Como o Estado em âmbito Municipal, Estadual e Federal realizam políticas públicas na região norte de Teresina-PI? Quais principais impactos socioambientais resultantes das políticas públicas na região norte de Teresina-PI?

Essas questões serviram para a construção dos objetivos da pesquisa que tem como objetivo principal: Analisar as principais intervenções urbanas realizadas pelo Estado região norte da Teresina-PI. Como objetivos específicos foram elaborados os seguintes: Identificar os principais projetos executados pelo Estado na região norte de Teresina-PI, identificar os impactos socioambientais decorrentes da implantação das políticas públicas na região norte de Teresina-PI, Caracterizar a região norte de Teresina e seus aspectos culturais, sociais e econômicos.

As metodologias adotadas foram: Bibliográfica, Documental e de Campo. A pesquisa bibliográfica baseou-se na leitura principalmente de trabalhos acadêmicos em nível artigos, monografias, dissertações e teses já elaborados sobre a região em epígrafe. A pesquisa documental baseou-se em leituras de documentos elaborados principalmente pela Secretária Municipal de Planejamento e Prefeitura de Teresina sobre a região norte da cidade.

A pesquisa de campo realizou-se na região norte fazendo registros fotográficos e anotações sobre aspectos físicos e sociais encontrados na região além de relatos de moradores mais antigos da área sobre o processo de urbanização que ocorreu na área.

PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO

Corrêa (2000) explica que em um primeiro momento o espaço de uma cidade capitalista é um grande conjunto de diferentes usos de terra. Corrêa (2000, p. 9) ainda afirma que o espaço urbano é

> Fragmentado, articulado, reflexo e condicionante social um conjunto de símbolos e campos de lutas. É assim a própria sociedade em uma de suas dimensões, aquela mais aparente materializada nas formas espaciais. É este nosso objeto de estudo.

É o Espaço Urbano(Cidade) um produto da sociedade e por ser um produto social e suas contradições a própria cidade possui desigualdades materializadas em formas espaciais na paisagem urbana. Corrêa (2000, p.12) ainda nos dá a contribuição de sistematizar quem são os agentes produtores do espaço urbano:

1. Os proprietários dos meios de produção
2. Os proprietários fundiários
3. Os promotores imobiliários
4. O estado
5. Os grupos sociais excluídos

Cabe salientar que notoriamente a ação desses agentes ocorre seguindo a legislação que no entanto atende quase sempre os interesses dominantes (capital) sendo o próprio Estado classista atuando segundo as diretrizes do capital. Outros autores a exemplo de Form (1954), Castells (1983), Harvey (1973) Durant-Lasserve (1986) também sistematizaram a produção do espaço em agentes/atores produtores, mas este estudo toma como base principalmente a produção do espaço seguindo os agente propostos por Carlos (2016, p.64) sendo estes:

> O Estado como aquele de dominação política; O capital com suas estratégias objetivando sua reprodução continuada (e aqui nos referimos ás frações do capital, o industrial, o comercial e o financeiro e suas articulações com os demais setores da economia, como o mercado imobiliário) e os sujeitos sociais que em suas necessidades e seus desejos vinculados à realização da vida humana, têm o espaço como condição, meio e produto da sua ação.

Outro detalhe importante é que os sujeitos sociais abordados por Carlos (2016) foram sub divididos para a pesquisa em dois grupos os atores sociais (moradores, sociedade não organizada) e movimentos sociais (grupos organizados para lutar pelos seus direitos).

O autor francês Henry Lefbrve (2001), conceitua cidade como um espaço contínuo sempre possuindo uma centralidade e organização social, seja ela no âmbito político ou econômico. A própria raiz da palavra cidade e urbano possuem dimensão política como afirma Bernardi (2009) o termo cidade vem do Latim que significa civitas que além de cidade origina palavras como: cidadão e cidadania. Já o termo urbe (origem da palavra urbano) segundo o autor teria gerado noções de coletivismo e coletividade entre os cidadãos.

É importante a compreensão da relação entre cidade e cidadania, nas palavras de Aristóteles (1991) a noção de animal cívico e suas relações sociais estavam demarcadas no contorno da Pólis (cidade grega) onde o homem exercia sua cidadania nesse espaço.

Após essa análise tanto conceitual como da própria produção do espaço na cidade feita nos parágrafos anteriores nota-se que a cidade possui características fundamentais: 1) Extremamente ligada a noções de centralidade tanto comercial como política, sendo portanto um imã. 2) O espaço das cidades possui múltiplos atores que o produzem, no entanto muitos se aliam na produção do espaço (Como é o caso do estado e do Capital) em detrimento dos atores sociais, deixando-os a margem dessa produção. 3) A negação da participação das decisões e das melhorias na vida urbana é uma negação da cidadania e da vida coletiva dos cidadãos urbanos.

A cidade torna-se então para Lefbvre (2001) palco de relações conflitantes, entre desejo e realização, satisfação e insatisfação sendo principal campo de conflito e tensões

CIDADE DE TERESINA

Teresina , Capital do Piauí localizasse na Latitude 5º 05' 20" S e Longitude 42º 48' 07" W e tem uma população estimada de acordo com o IBGE (2018) em mais de 861 mil pessoas.

Mesmo sendo uma cidade que desde sua fundação contou com planos urbanísticos e intervenções estatais existem muitos problemas socioambientais, ocasionadas em muitos casos pelo uso e ocupação do solo que por ser próximo a dois rios de grande portes, Parnaíba e Poti definidos como rios federais[1] possuíam lagoas as suas margens que com o processo de urbanização e as intervenções antrópicas foram sendo soterradas ou cavadas ainda mais para extração de argila e seixos.

Esse amplo recurso hídricos foi um dos principais motivos da transferência da capital de Oeiras para Teresina como será melhor exposto na seção seguinte, outros motivos foram a possibilidade de resolver o problema crônico do território piauiense, a chance de retirar o poder comercial de Caxias.

O início da segunda metade do século XIX marcou uma importante mudança no quadro político administrativo do Estado do Piauí, a mudança da capital do Estado que antes se localizava em Oeiras para a recém promovida e criada cidade de Teresina. Oeiras que foi a primeira capital da província não correspondia mais as necessidades de crescimento do Piauí, como justifica Abreu (1983, p. 05)

> Situada em terras pouco férteis e distante do principal escoadouro natural do território piauiense – o rio Parnaíba – não correspondia mais as necessidades exigidas para uma cidade – capital, cuja administração tinha expectativas diferentes com relação ao papel que um centro urbano de tal porte deveria desempenhar no contexto considerado. Com população pobre, sem maiores perspectivas do que gravitar em torno do decadente comércio do gado – reflexo da situação econômica porque passava a província – Oeiras encontrava-se em franco processo de estagnação, processo que se reproduzia igualmente na maioria dos pequenos núcleos urbanos piauienses.

Diante do quadro exposto anteriormente nota-se que estrategicamente Oeiras precisava ser substituída no comando da hierarquia piauiense. A partir do momento que notou-se a necessidade de uma substituição da capital iniciou-se a procura de um novo local para realizar- se a transferência, fato que foi consumado em 1852 na região central da atual cidade de Teresina.

Saraiva presidiu a província do Piauí entre 1850 e 1853 e teve como principal marco de seu governo a transferência da capital Oeiras para Teresina.

A escolha do novo local não foi fácil, era necessário como apontado em parágrafos anteriores aproveitar a potencialidade do rio Parnaíba tanto para navegação de pessoas, mercadorias e a um local que fosse central para melhorar a comunicação no território piauiense. Além de aproveitar o Potencial do rio outro problema era importante ser resolvido, o território piauiense era muito extenso, preciso de uma nova capital na região central para facilitar as comunicações.

Assim que Saraiva assumiu o comando do Piauí, fez viagens em direção a Vila do Poti localizada na confluência dos rios Poti e Parnaíba como afirma Pe. Melo (1995, p.124) "o comportamento do presidente faz pensar que a Corte já tinha conhecimento de seus propósitos, pois já em fins do mês seguinte ao da posse estava viajando para a Barra do Poti, com vistas a um exame 'in loco' das condições da vila, pois tinha conhecimento de que era insalubre e sujeita a enchentes".

Chaves (1987) explica que as constantes enchentes eram preocupações tanto dos moradores do Poti como dos governantes, inclusive estes autorizaram em ofícios a troca da vila para uma região localizada no local conhecido como chapado do Corisco, a salvo das enchentes.

Uma vez que a Barra do Poti fora considerada impropria para a construção da nova capital devido as doenças, pobrezas e enchentes iniciou-se a procura de um novo local na região a salvo disso, Saraiva comenta que

[1] A Constituição define como rio Federal rios que banham mais de um estado ou atravessam a fronteira do País.

> Profundamente convencido da necessidade da mudança da vila comecei uma subscrição para uma matriz no novo local e no dia em que a abri excedeu de três contos de réis e continua sob a direção de uma comissão que para a promover nomeei. Imediatamente que isto fiz as pessoas más gradas do Município começaram a tomar terreno para edificar suas moradias e me afirmaram que em menos de ano teriam no novo local suas casas, que serão regularizadas de modo que a Vila, cuja planta remeto a V. Excia ofereça um aspecto agradável a todas a comodidades que sua bela e conveniente situação permite. (Oficio de 20.12.1851).

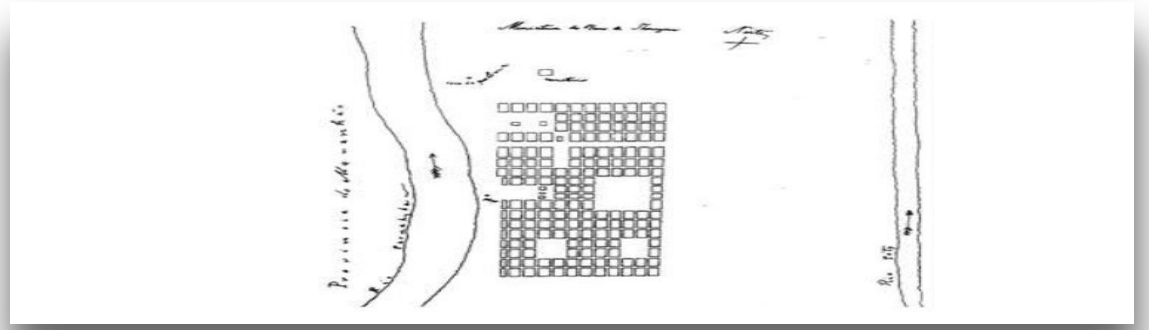
A construção da nova capital foi realizada na atual região central de Teresina, através do plano Saraiva como relata Leal Júnior (2014) traçando a cidade em formato de xadrez. Leal Júnior(2014) ainda afirma que a escolha da região deve-se também a topografia plana da área.

Saraiva ainda enumera mais alguns motivos da transferência da capital para Teresina:

1. 1º porque é ela bem situada e a mais salubre que é possível;
2. 2º porque fica na posição de tirar a Caxias todo o seu comercio com o Piauí, conseguindo-se assim a maior vantagem da mudança;
3. 3º porque fica no município mais agrícola da Província e é preciso que o governo cuide seriamente de promover o aumento de sua agricultura, o melhoramento dos processos de que ela usa e dar a conveniente direção a seus produtos;
4. 4º porque é aquela localidade a única que promete florescer a margem do Parnaíba e habilitar-se em menos tempo para possuir a Capital da Província. São estas as razões que tenho para recomendar-vos a nova Vila do Poti as honras de sede do Governo da Província (Relatório da Sessão Ordinária de 03.07.1851).

Percebe-se que por vários motivos a escolha da capital ser na região do atual era necessária visando uma mudança de patamar para o estado como um todo, buscando trazer o desenvolvimento que Oeiras não era capaz de realizar devido as condições socioespacias e ambientais que norteavam a cidade. A seguir (figura 1) temos o mapa do primeiro traço da construção de como viria a ser a cidade de Teresina, proposto por João Isidoro França e aceito por saraiva.

Figura 1: Mapa do primeiro plano urbanístico da cidade de Teresina.



Fonte: Fundação Monsenhor Chaves (1987, p. 5 *apud* BRAZ E SILVA, 2012, p. 221).

A respeito desse plano Lima (1996) explica que foi um rígido formato de xadrez com ruas paralelas partindo do Parnaíba, a Oeste, em direção ao Poti contendo um espaço incialmente delimitado por 18 quadras no sentido norte-sul e 12 no sentido leste-oeste. A cidade já nasce com planos urbanísticos e planejamento urbano buscando disciplina a construção dos espaços.

A escolha do nome Teresina deve-se ao nome da Imperatriz Teresina Cristina que segundo a Secretária Municipal de Planejamento (SEMPLAN) teria sido importante interlocutora da mudança da capital para o Imperador, Dom Pedro II.

Antes da sua fundação como capital a região da Vila Nova do Poti possuía como ilustra Chaves (1994) 49 habitantes, nos primeiros anos do século XX já contava com mais de 40 mil habitantes (IBGE, 2010) possuindo um grande crescimento em pouco menos de 50 anos, esse crescimento durante o período que o Brasil teve seu maior aumento de urbanização(1950- atual).

O Estado foi o maior agente de urbanização em Teresina, partindo dessa afirmação Neres e Araújo (2010) elencam as principais atuações do estado no tecido urbano da cidade: Investimento em políticas públicas de saúde, educação, energia elétrica, habitações populares, melhorando a estética pública, habitações populares, criação de malha viária, melhorando a estética pública e infraestrutura.

Façanha (1998) diz que até os primeiros 100 anos os principais interventores na gestão urbana eram o Estado e o Governo Federal, o Município era inexistente na produção e disciplina do espaço urbano em Teresina, só em 1975 que o Município começa a atuar de modo mais decisivo. A respeito disso ao comentar a necessidade da intervenção municipal Silva (1989, p. 58-59)

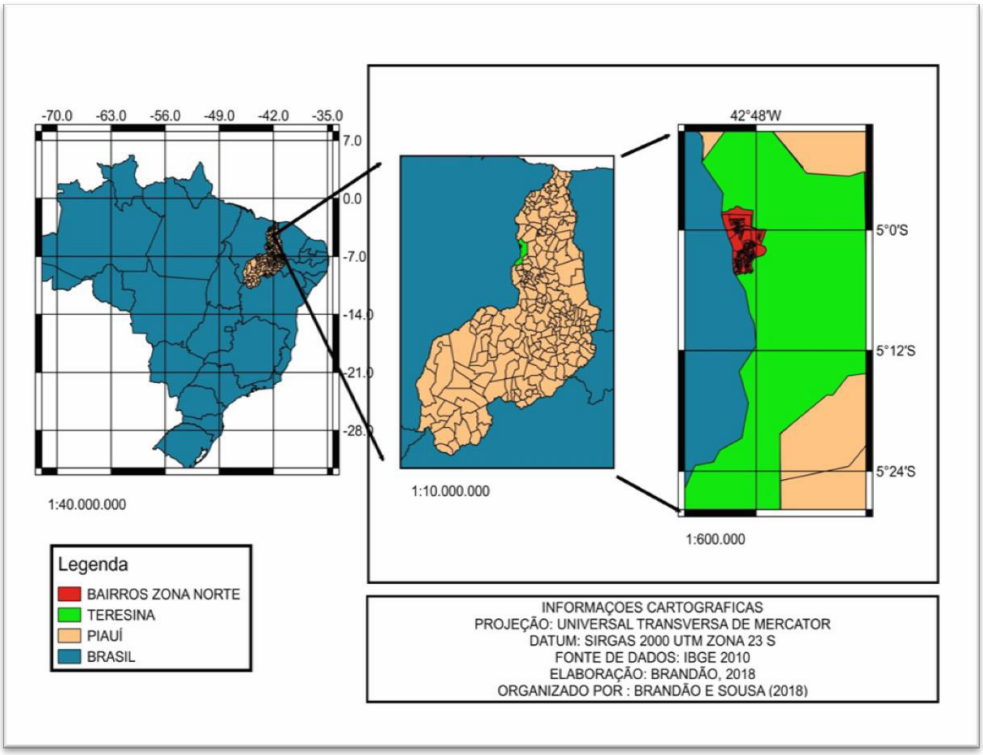
> É quando o processo de formação de favelas e aglomerados de pobreza adquire visibilidade no contexto da cidade. E as demandas colocadas pelos setores empobrecidos da população começam a convergir para a esfera pública, exigindo do poder municipal, medidas mais efetivas quanto à precariedade dos serviços públicos oferecidos, à ausência de infra- estrutura básica, sobretudo, a inexistência de uma rede de drenagem, saneamento e infra-estrutura nos conjuntos habitacionais, assim como a questão da moradia.

Dessa forma nota-se a presença de uma grande desigualdade presente no tecido urbano de Teresina, enquanto o poder público elabora planos urbanos ineficientes para combater os problemas urbanos a população em vulnerabilidade socioambiental continua a crescer e ocupar espaços próximo as lagoas na região norte e demais vazios urbanos entre os conjuntos habitacionais e o centro da cidade.

PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO NA ZONA NORTE DE TERESINA: ATORES, ESCALA, CONFLITOS

Como dito anteriormente a região norte de Teresina(V. Mapa 2) caracteriza-se por apresentar núcleos povoamento mais antigo que o núcleo central da cidade, presença de lagoas artificiais e naturais, baixos indicadores sociais e um sítio ambientalmente frágil (TERESINA, 2014). Nessa perspectiva cabe ao Poder Público através da gestão urbana e projetos urbanísticos implementar e executar modificações na região norte de Teresina.

Mapa 01: Localização zona Norte de Teresina, Piauí.



Fonte: Brandão, 2019.

Com a construção da capital em uma área de topografia plana, salubre e distante cerca de 6 km da área de povoamento mais antigo, bairro Poty Velho o vazio urbano gerado por esses dois grupos de povoamento passa a ser ocupado gradativamente.

Já em 1950, as vésperas do centenário de fundação da cidade o espraiamento urbano e intervenções estatais na área central começam a expulsar os moradores mais pobres dessa região, deslocando-os para regiões mais pobres da cidade (ARAÚJO, 2009) entre essas regiões a zona Norte passa a receber mais moradores devido o terreno acidentado, insalubre e a grande quantidade de lagoas tornando esse espaço mais "barato".

Como forma de absorver o contingente populacional que se dirigia para Teresina oriundos de outros locais e a própria mobilidade interna o Poder Público construiu mais de 44 mil imóveis entre as décadas de 1960 e 2000 através da Banco Nacional de Habitação primeiramente e posteriormente o Instituto de Aposentadoria e Pensões do Estado do Piauí (IAPEP) sendo que apenas na região norte foram construídas mais de 6 mil imóveis (FAÇANHA, 1998).

No âmbito da escala Política as principais atuações até 1975 como comenta Façanha (1998) são de caráter federal, posteriormente a essa década que o município e o estado começam a atuar de modo mais determinante na produção do espaço na região Norte e na cidade de modo geral.

Essas intervenções se tornam necessárias pois como elenca Silva (1989) o processo de favelização se torna mais visível e as demandas desses setores começam a exigir medidas efetivas do poder público.

Como analisado anteriormente o papel do Estado foi de suma importância em todo o processo de urbanização de Teresina aliado principalmente com os Promotores Imobiliários em detrimento dos Sujeitos Sociais (Carlos, 2016) ou como Corrêa (2000) os denomina Grupos Sociais Excluídos.

A zona Norte da cidade sofreu uma outra ótica de povoamento e urbanização principalmente em função de duas principais características: um núcleo de povoamento mais antigo que as demais regiões da cidade e vulnerabilidade ambiental decorrente da grande quantidade de lagoas presentes na área e de enchentes que ocorrem durante o período chuvoso na cidade (Fevereiro- Abril).

Diante disso surgiu a necessidade de analisar como os três principais atores do processo de urbanização de acordo com Carlos (2016): Capital, Estado e Sujeitos Sociais atuaram na produção do espaço na região, principalmente o Estado que notoriamente alia-se ao capital dentro do processo de urbanização (CARLOS, 2016).

Os dados como ilustrado foram levantados principalmente em documentos e literaturas acerca do processo de urbanização da área de estudo, acrescentando o relato de alguns sujeitos sociais que participaram do processo de urbanização da região.

Após a construção da recém capital do estado na região conhecida como chapada do Corisco inicia-se uma tensão, sobre a imagem de Nossa Senhora do Amparo que localizava-se na igreja da Vila do Poti (PEREIRA, 2017). Essa Santa passa então ser padroeira de Teresina no entanto os Potienses ao terem sua padroeira removida do local originário passam a sentir-se excluídos da cidade, urbanizando a zona Norte com pouca intervenção do Estado na disciplina do uso do solo.

No período dos primeiros 100 anos de fundação da cidade os principais vetores de crescimento foram sentido Sul e Norte haja vista que o rio Poti localizado a leste da capital ainda era um fator limitante do crescimento (LEAL JÚNIOR, 2014). Isso mudou quando em 1950 foi construído uma ponte ligando a parte Leste com o restante da cidade essa região a partir disso a população mais rica direcionasse para essa área principalmente devido a atuação dos promotores imobiliários (LIMA, 2002).

Nesse mesmo período de acordo com Araújo (2009) inicia-se a construção de conjuntos habitacionais na cidade. Um dos principais Conjuntos construídos foi o Mocambinho que foi dividido em três etapas inciando em 1982 e sendo concluído em 1985 totalizando mais de 5000 imóveis construídos nesse período. Outro conjunto construído na área foi o conjunto São Joaquim nas proximidades do Matadouro municipal (FAÇANHA, 1998). Esses conjuntos no entanto foram construídos distantes da área central, excluindo moradores pra locais sem infraesturura e mercado de trabalho excasso para atender a demanda (TERESINA, 1969).

Já nesse período a Prefeitura Municipal de Teresina passa a intervir de modo mais direto no processo de urbanização na cidade elaborando planos que embora ainda não fossem denominados de planos diretores serviam para diagnosticar o processo de urbanização da cidade e quais as necessidades de intervenções.

Já na década de 1980 um novo grupo de atores passa a participar de modo mais direto da urbanização da zona Norte, os sujeitos sociais. Através de conversas do cotidiado descobriu- se que a atuação desses atores foi principalmente na ocupação de terras vazias e fazendas que estavam abandonadas na área. Uma dessas ocupações resultou no bairro Mafrense (V. Figura 3) localizado em uma região de lagoas anteriormente utilizadas como Olarias de extração de argila e seixos.

Figura 2: Localização Bairro Mafrense, Teresina-PI.



Fonte: Google Earth, 2019 adaptado pelos autores.

As demandas desses grupos eram principalmente objetivando melhorias de saneamento, infraestrutura básica, rede de drenagem, moradia (SILVA, 1989). De acordo com Silva (1989) a atuação desses grupos passam então a adquirirem uma maior visibilidade no contexto municipal exigindo do poder público uma maior resolução dos problemas da área.

Especificamente na zona Norte Façanha (1998) calcula que em 1991 a existência de 15 favelas na área em 1993 existiam 17 e em 1996 20 favelas números que aumentaram ao longo dos anos exigindo um maior planejamento do Estado.

Em 1996 é lançado o Censo de Vilas e Favelas onde são identificados mais de 3000 mil famílias localizadas em regiões de risco. O poder municipal para Façanha (1998) passa então a realizar políticas de reassentamento e regularização fundiária como forma de melhorar a infraesturura habitacional da cidade.

Esses grupos passam principalmente a ocupar terrenos na zona Norte da Cidade, onde a vulnerabilidade socioambiental tornava o terreno mais barato e mais fácil para ser ocupado por esses contigentes populacionais.

A região que possuía grandes espaços vazios e fazendas passa então a rapidamente ser ocupada por esses grupos gerando preocupação principalmente da PMT. Já na década de 1990 a PMT constrói conjuntos habitacionais após o rio Poti, principalmente após a construção da ponte Manoel Gayoso, conhecida como Ponte dos 100 dias (FAÇANHA, 1998).

A região da Santa Maria (V. Figura 3) torna-se um dos principais pontos de reassentamento e exlusão da cidade onde foram construídos entre 1994 e 2019 mais de 10 mil unidades habitacionais.

Figura 3: Localização da Santa Maria, Teresina-PI.



Fonte: Google Earth, 2019 adaptado pelos autores.

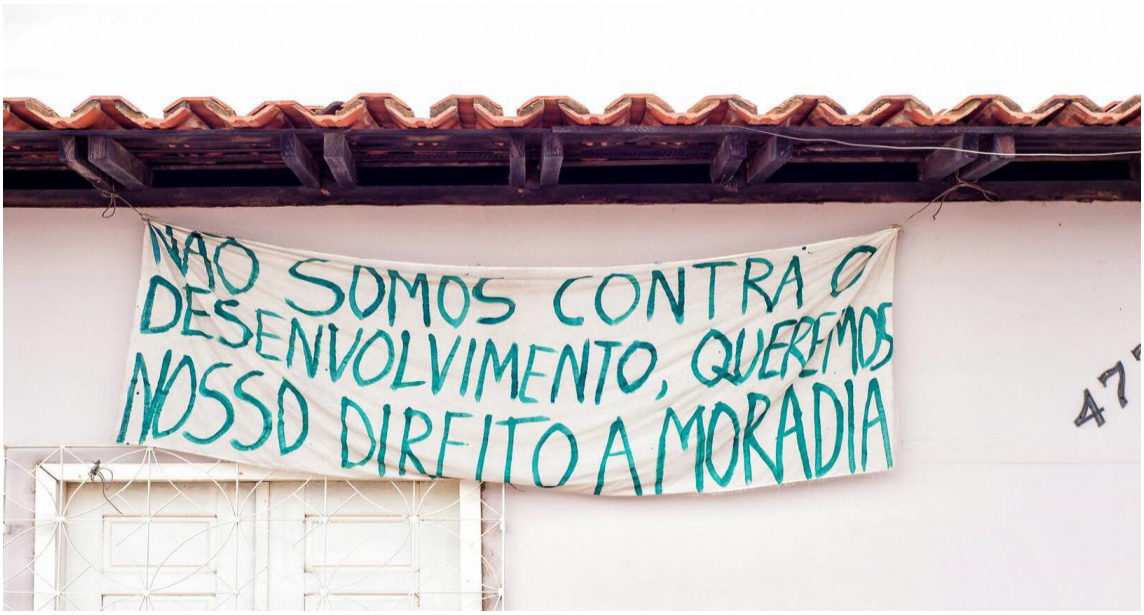
Já no inicio do século XXI a PMT aliada ao Banco Mundial inicia um dos maiores projetos de urbanização para a região, o Programa Lagoas do Norte (PLN) que previa melhorias sociais e ambientais para uma região sociambientalmente vulnerável (TERESINA, 2014).

Esse Programa tornou-se no entanto um dos principais focos de tensão entre a PMT e os Sujeitos Sociais principalmente a política de reassentamento involuntário emprega pela Estado. Na primeira etapa mais de 500 famílias foram reassentadas e teve duração entre os anos de 2008 e 2016 (TERESINA, 2014). Para a construção da segunda etapa eram estimados que mais de 2000 mil famílias seriam reassentadas para a duplicação da avenida Boa Esperança, melhorias estruturais no dique, obras de drenagem e viárias além da construção de uma nova ponte no ligando o bairro Poti Velho e a região da Santa Maria (TERESINA, 2014).

Essa etapa ainda não foi inciada principalmente pela atuação dos sujeitos sociais através do movimento "Lagoas do Norte Para Quem?" que se articularam e buscaram apoio do Ministério Público e demais entidades em busca de uma maior participação na construção do Programa Lagoas do Norte, não sendo apenas passivos e sim atuando de modo mais efetivo na construção do PLN. A gestão democrática na construção de programas urbanos é recomendado inclusive pelo Estatuto das Cidades (2001).

Ressalta-se que os moradores não são contra o PLN, o que eles querem é seu direito a moradia e receber as melhorias urbanas e sociais que estão previstas para a área (V. Figura 4).

Figura 4: Faixas encontradas na Avenida Boa Esperança, Teresina-PI.



Fonte: Brandão, 2019.

CONCLUSÃO

O Estado foi um dos principais atores dentro do processo de urbanização da cidade de Teresina-PI. Desde o início a intervenção estatal pelo menos em seu discurso buscava realizar planejamentos que objetivam modernizar a capital do Piauí.

No entanto, como demonstrado essa interferência não conseguiu atingir os seus objetivos a cidade apresenta problemas de drenagem e mobilidade urbana onde grande parte da população reclama das constantes enchentes no período chuvoso e da nova integração do transporte público.

Não obstante a isso a zona Norte da cidade também sofreu com a ausência de planejamento estatal onde muitas áreas insalubres e impróprias para moradia passaram a ser ocupadas por população de baixa renda. Outro ator do processo de urbanização que surge nesse período são os grandes latifundiários que possuíam grandes fazendas no local mas, com o tempo e o processo de espraiamento urbano de Teresina passaram a também ser ocupadas.

Diante desse contexto que contribuiu para que a zona Norte da cidade se torna-se um locús de pobreza e degradação e que isso tornasse a população do local com baixa auto estima (TERESINA, 2014) pouco observou-se medidas de fato do poder público que buscassem a resolução de grande parte desse conflitos.

As medidas que houveram acabam por segregar e excluir grande parte dessa população para áreas mais carentes e distantes das zonas centrais da cidade, piorando o problema já existente.

Dessa forma desponta a necessidade de melhores intervenções urbanas do Estado, representado principalmente pela prefeitura Municipal de Teresina e maior participação popular na elaboração e realização desses projetos urbanísticos.

A participação popular é respaldada principalmente no Estatuto das Cidades (2001) onde fica claro a necessidade de uma chamada "democracia urbana" onde os atingidos pelos projetos tem direito a participar desde sua elaboração até sua execução sendo este um fator determinante para que as obras cumpram sua função tanto social como urbana.

Conclui-se portanto que embora a construção de Teresina baseava-se principalmente em modernizar o Piauí, construir uma cidade que fosse moderna e planejada muitos locais da cidade carecem de políticas urbanas eficientes, um deles a zona norte possui também o agravante ambiental por ser uma região cercada por lagoas e que desde seu processo de urbanização inicial teve poucas políticas públicas voltadas para o bem estar da população.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Irlane G. O Crescimento da Zona Leste de Teresina: um caso de segregação? Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: UFRJ, 1983.

ARAÚJO, C. C. Trilhas e Estradas: a formação dos bairros Fátima e Jóckey Clube (1960-1980).Dissertação de Mestrado – Curso de Mestrado em História do Brasil, Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2009.

BERNARDI, J. Organização Municipal e Política Urbana. Curitiba: Ibpex: 2009.

BRASIL. Estatuto da Cidade: Lei 10.257/2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara do deputados, 2001.

CARLOS, A. F. A. A prática Espacial Urbana Como Segregação E O Direito A Cidade Como Horizonte Utópico. In Vasconcelos, P. D. A. Et al. A Cidade Contemporânea: Segregação Espacial. São Paulo. Contexto, 2016.

CAMPELO, C. Estudo urbanístico e paisagístico para a região das Lagoas do Norte: estudo para a Prefeitura Municipal de Teresina, Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação. Teresina, 2005.

CHAVES, J. R. F. Teresina: subsídios para a história do Piauí. Teresina: Fundação Monsenhor Chaves, 1994.

CHAVES. M. S. Como nasceu Teresina. Teresina: Fundação Monsenhor Chaves, 1987.

CORRÊA, Roberto Lobato. O espaço urbano. 4. ed. São Paulo: Ática, 2000.

FAÇANHA, A.C. A evolução urbana de Teresina: agentes, processos e formas. Dissertação (Mestrado). Curso de Mestrado em Geografia da Universidade Federal de Pernambuco, UFPE, Recife, 1998.

GONÇALVES, W. C. Teresina, pesquisas históricas. Teresina: Gráfica e Editora Júnior Ltda, p.13-21, 1991.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2010d. 1872-2010_Estatisticas. Disponível em: <http:// www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/sinopse/sinopse_tab_brasil_zip .shtm> Acesso em: 28 jan. 2017.

LEAL JUNIOR, José Hamilton. Expansão Urbana, planos urbanísticos e segregação urbana: o caso de Teresina-PI. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

LEFEBVRE, Henry. Direito a cidade . São Paulo: Centauro, 2001.

LIMA, Antônia Jesuíta de. Favela COHEBE: uma história de luta por habitação popular. Teresina: EDUFPI. 1996.

LIMA, I. M. M. F. Teresina: Urbanização e Meio Ambiente. Scientia et Spes, 1(2):181- 206. 2002.

NERES, Christiane Carvalho; ARAÚJO, Raimundo Lenilde. Um olhar sobre Teresina a partir da Cartografia Urbana e Evolução dos Mapas. In: Simpósio Iberoamericano de História da Cartografia, 3, São Paulo. 2010. Anais Eletrônicos... São Paulo: USP, 2010.

SILVA FILHO, O. P. S. F. Carnaúba , pedra e barro na Capitania de São José do Piauhy. Belo Horizonte: Ed. Do Autor, 2007.

SILVA, M. D. Em busca da prevalência: padrões de relacionamento entre movimentos sociais urbanos e Estados, em Teresina. João Pessoa: UFPB. (Dissertação de Mestrado). 1989.

TERESINA. Prefeitura Municipal de Teresina. Secretaria Municipal de Planejamento(SEMPLAN). Marco de Reassentamento Involuntário. Org: Prefeitura Municipal de Teresina. Teresina, 2014.

TERESINA. Plano de Desenvolvimento Local Integrado de Teresina. Teresina: COPLAN, 1969.

OS CAMINHOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL EM SOBRAL

Lilia Asuca Sumiya (UFRN)

RESUMO

O artigo tem como objetivo analisar as políticas educacionais do município de Sobral, no Ceará. Apoiando-se na literatura de implementação de políticas, e as abordagens *top-down, botton-up* e híbrida, discutem-se as várias estratégias adotadas pela Secretaria Municipal de Educação, seus resultados e efeitos que levaram à melhoria no desempenho da rede municipal. Pretende-se discutir de que forma o município se tornou referência nacional nos resultados da aprendizagem de crianças das séries iniciais do ensino fundamental, destacando as ações, dificuldades e resistências no processo de implementação da reforma. A análise se concentrou nos dois primeiros governos que iniciaram as reformas (1997-2000; 2001-2004) período de inflexão da trajetória educacional local e cujos efeitos tem desdobramento até os dias de hoje. É possível argumentar que, no caso de Sobral, não se identifica uma única abordagem de implementação, mas um contínuo movimento entre formuladores e implementadores para a melhoria dos resultados das aprendizagens, incidindo inclusive na diminuição das desigualdades educacionais dos seus alunos. Há uma clareza dos atores centrais em relação às diretrizes estratégicas na educação, ou seja, dos resultados esperados, mas ao mesmo tempo foi proporcionado flexibilidade para que os desafios e dificuldades identificados no processo de implementação pudessem levar a adaptações e reformulações dos programas, mas sempre com o foco muito claro nos objetivos a serem alcançados.

INTRODUÇÃO

Este artigo tem como foco central a política municipal de educação em Sobral, no Ceará, pois se trata de um município que tem apresentado melhorias nos resultados de aprendizagem de forma consistente e sistêmica, desde o início da reforma educacional iniciada em 2001. No período, o IDEB dos anos iniciais do ensino fundamental passou de 4,0, em 2005, para 9,1, em 2017, tendo superado a meta nacional em 2009, quando alcançou 6,6.

Esse desempenho é resultado das políticas públicas implementadas pelo município que está sob a gestão de um mesmo grupo político – embora partidos políticos distintos tenham ocupado a prefeitura, os gestores eleitos defendem os mesmos ideais. A trajetória das políticas educacionais é fruto também de um processo de aprendizado na primeira gestão, de 2001 a 2004, quando as políticas implementadas não trouxeram os resultados esperados, levando a uma revisão das ações, mas com a sua manutenção. A segunda gestão, de 2005 a 2008, é, então, fundamental para se compreender o caminho trilhado pelo município.

O problema de pesquisa é apresentado da seguinte forma: qual o papel dos atores no processo de implementação de políticas públicas? De forma específica, o objetivo geral é o de compreender o papel dos atores no processo de implementação da política educacional. Como atores principais, considera-se o prefeito, o secretário municipal, os gestores da secretaria e da escola (professores, diretores e coordenadores). Os objetivos específicos são: (a) analisar a política educacional e suas mudanças ao longo do tempo; (b) analisar o papel desempenhado pelos gestores políticos: prefeito e secretário municipal de educação; (c) analisar o papel desempenhado pela burocracia, considerando tanto a de médio escalão atuante na secretaria como a de nível de rua: professores, diretores e coordenadores.

O foco dos estudos sobre implementação está em se compreender as falhas nesse processo e há três vertentes principais de análise. A primeira delas, denominada de *top-down*, corresponde a uma visão na qual a implementação corresponde ao cumprimento das diretrizes estabelecidas no nível da política. Assim, as diretrizes definidas pelos políticos ou dirigentes de alto escalão na etapa da formulação seriam executadas pelos demais atores do sistema político, numa ação hierárquica, racional e técnica (DATNOW; PARK, 2009; HILL, HUPE, 2002). Os problemas na implementação seriam, desse modo, decorrentes de falhas na prática administrativa e demandariam controle mais próximo, fortalecendo o monitoramento e adoção de práticas gerenciais, processo que foi denominado de implementação como controle (MAJONE; WILDAVSKY 1995).

A segunda vertente, *bottom-up*, é centrada na interação entre os atores de toda a cadeia de implementação, ou seja, é um processo interativo e no qual os implementadores influenciam nos resultados da política (LINDERS; PETERS, 1987). Esta concepção derivou de estudos que identificaram um intenso processo de negociação e barganha em relação aos objetivos, na resolução de problemas e na própria estratégia de implementação, levando a um processo dialógico e no qual a coordenação desponta como um elemento central (BARRET; HILL, 1984). Trata-se, portanto, de considerar os diferentes atores e distintas organizações, cada qual com sua lógica e que defendem interesses próprios, e que se reúnem para concretizar uma política (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984). É preciso, ainda, considerar que pode haver diferenças de interpretações e significados entre os atores e, além disso, estes podem mudar ao longo do processo, levando a mudanças na sua interação.

Os atores responsáveis pela implementação são os chamados burocratas do nível de rua (LIPSKY, 1980), ou seja, aqueles que atuam na ponta do sistema em interação direta com os cidadãos e que sofrem pressões ambientais e possuem alto grau de discricionariedade e autonomia em relação ao topo da organização. As falhas de implementação não seriam, portanto, decorrentes de falhas nas políticas, mas do processo de sua execução que envolve a interação dos atores.

Contudo, há críticas também às duas perspectivas. A visão *top-down* teria como limite o fato de superestimar a importância das normas, desconsiderando a ação dos burocratas de nível de rua que podem influenciar o resultado das políticas. Por outro lado, a versão *bottom-up* também aloca demasiado poder à autonomia e discricionariedade dos implementadores, desconsiderando o impacto das normas e dos planos no processo de implementação (LIMA; D´ASCENZI, 2013; MAJONE; WILDAVSKY, 1995).

Como forma de superar essas críticas, outra vertente propõe a análise combinada dessas duas abordagens. Da perspectiva *top-down* seria contemplada a política propriamente dita, que estabelece os objetivos e metas, define os atores envolvidos e a arena de implementação, aloca os recursos e as ferramentas. Da visão *bottom-up* advém a análise quanto às modificações na política original, os processos de negociação e barganha, considerando as condições de trabalho e as dinâmicas de funcionamento e rotinas organizacionais (BARRET; FUDGE, 1981; LIPSKY, 1980, LOTTA, 2010). Trata-se, portanto, de considerar o grau de controle que os formuladores de políticas detêm sobre o processo de implementação e o nível de discricionariedade e autonomia por parte da burocracia implementadora. Essa perspectiva híbrida recebeu uma contribuição adicional com a formulação de um modelo analítico que considera o papel das diretrizes estratégicas estabelecidas pela alta direção e que se refletem nas regras institucionais, influenciando o jogo político no processo de implementação (OLIVEIRA, COUTO, 2019).

Os estudos da área também revelaram ainda uma variação no processo de implementação a depender do tipo da política, tornado relevante, então, considerar as características de área. A política de educação pública merece destaque não somente pela relevância na formação do cidadão, mas também porque se tornou, no campo político, uma arena com grandes interesses, por vezes divergentes, e orçamento vultoso, trazendo questões sobre sua viabilidade e o valor adicionado, com impactos em múltiplas dimensões do bem estar social (HONIG, 2006).

A metodologia adotada para o desenvolvimento deste presente trabalho é de natureza qualitativa, com o uso da estratégia de estudo de caso único por ser este uma experiência inovadora e, embora conhecido na mídia e em fóruns de educação, não se identificaram estudos que o discutissem a partir da abordagem de implementação de políticas públicas. Serão analisadas diversas publicações, documentos institucionais, entrevistas com os gestores municipais da época, incluindo materiais já veiculados em diversos canais de comunicação. Pretende-se destacar as ações, dificuldades e resistências no processo da reforma e que levaram o município a se tornar referência nacional nos resultados da aprendizagem de crianças das séries iniciais do ensino fundamental. A análise possibilita argumentar que, no caso de Sobral, as diretrizes estratégicas foram essenciais para se definir o objetivo a ser alcançado, mas não se identifica uma única abordagem de implementação, seja *top-down* ou *botton-up*, mas um contínuo movimento entre formuladores e implementadores que levou à melhoria dos resultados das aprendizagens, incidindo inclusive na diminuição das desigualdades educacionais dos seus alunos.

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A análise da implementação é comumente considerada uma parte do ciclo de políticas públicas, composta por diferentes etapas sequenciais: formação da agenda, formulação da política, implementação, monitoramento e avaliação, cada qual com sua lógica própria (MULLER; SUREL, 2002; SOUZA, 2007; VANMETER; VANHORN, 1975). Nesse modelo, a implementação corresponde à fase na qual ocorre a "execução das decisões adotadas na etapa prévia" (LIMA, D'ASCENZI, 2013) e que envolve a elaboração de programas com definição de objetivos, metas, alocação de recursos, bem como a estratégia de ação. A implementação passou a ser estudada a partir da identificação de falhas nas políticas públicas, ou seja, da observação de que os resultados alcançados não eram aquilo que havia sido planejado. A seguir, serão analisadas três vertentes de análise: *top-down*, *bottom-up* e híbrida.

A primeira perspectiva de análise da implementação é oriunda da tradição de estudos norte- americanos e adota um viés positivista, na medida em que a política é vista como um processo exógeno aos atores responsáveis pela implementação. Dito de outro modo, a implementação corresponderia a um mero cumprimento das diretrizes estabelecidas no nível da política, uma concepção segunda a qual as decisões são automaticamente cumpridas, considerando uma separação entre política e administração, sendo denominada de *top-down* ou forward mapping (ELMORE, 1979; LINDER; PETERS, 1987).

Na perspectiva *top-down*, as diretrizes definidas pelos políticos ou dirigentes de alto escalão – na etapa da formulação – seriam executadas pelos demais atores do sistema político, numa ação hierárquica, racional e técnica, em contraposição a uma ação política e que envolve negociação e barganha (DATNOW; PARK, 2009; HILL; HUPE, 2002). Nesta perspectiva, as falhas na implementação, decorrentes de falhas na prática administrativa, demandariam controle mais próximo, fortalecendo o monitoramento e adoção de práticas gerenciais, processo que foi denominado de implementação como controle (MAJONE; WILDAVSKY, 1995). Esta abordagem puramente técnica e racional da implementação e na qual os resultados dependem de uma ampliação da gestão direta e dos controles levantaram sérias críticas, principalmente por desconsiderar o papel dos implementadores.

A segunda vertente, *bottom-up* ou backward mapping, é fenomenológica e está enraizada na tradição europeia, estando centrada na interação entre os atores de toda a cadeia de implementação, ou seja, é um processo interativo e no qual os implementadores influenciam nos resultados da política (ELMORE, 1979; LINDER; PETERS, 1987). Essa concepção derivou de estudos que identificaram um intenso processo de negociação e barganha em relação aos objetivos, na resolução de problemas e à própria estratégia de implementação, levando a um processo dialógico e no qual a coordenação desponta como um elemento central. Trata-se, portanto, de considerar os diferentes atores e distintas organizações, cada qual com sua lógica e que defendem interesses próprios, e que se reúnem para concretizar uma política (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984). É preciso, ainda, considerar que pode haver diferenças de interpretações e significados entre os diferentes atores e, além disso, os atores podem mudar ao longo do processo, levando a mudanças no processo interativo (idem; YANOW, 1990). Esta abordagem também é conhecida como perspectiva da implementação como negociação (BARRET; HILL, 1984).

Os atores centrais na implementação são os chamados burocratas do nível de rua (LIPSKY, 1980), ou seja, aqueles que atuam na ponta do sistema em interação direta com os cidadãos e que sofrem pressões ambientais e possuem alto grau de discricionariedade e autonomia em relação ao topo da organização. As falhas de implementação não seriam, portanto, decorrentes de falhas nas políticas, mas do processo de sua execução que envolve a interação dos atores.

Seria preciso, portanto, identificar os diferentes stakeholders presentes no processo de implementação (GOMES, LIDDLE, GOMES, 2010) bem como compreender suas conexões, interesses, objetivos e estratégias adotadas, analisando sua influencia no processo de implementação de uma política, ou seja, como moldam os objetivos previamente definidos no programa em função de características locais e pressões ambientais (SABATIER, 1986; HJERN, PORTER, 1981).

Contudo, há críticas também às duas perspectivas. A visão *top-down* teria como limite o fato de superestimar a importância das normas, desconsiderando a ação dos burocratas de nível de rua que podem influenciar o resultado das políticas. Por outro lado, a versão *bottom-up* também aloca demasiado poder à autonomia e discricionariedade aos implementadores, desconsiderando o impacto das normas e dos planos no processo de implementação (LIMA, D´ASCENZI, 2013; MAJONE; WILDAVSKY, 1995; MATLAND, 1995).

Para superar essas críticas, outra vertente propõe a análise combinada dessas duas abordagens, que ficou conhecida como perspectiva híbrida e no qual se fundem a características macro da *top-down* e micro da *bottom-up*, superando, dessa forma, as limitações individuais (MATLAND, 1995; HILL; HUPE, 2002). Da perspectiva *top-down* seria contemplada a política propriamente dita, que estabelece os objetivos e metas, define os atores envolvidos e a arena de implementação, aloca os recursos e as ferramentas ou, dito de outro modo, estabelece as regras do jogo político. Da visão *bottom-up* advém a análise quanto às modificações na política original, os processos de negociação e barganha, considerando as condições de trabalho e as dinâmicas de funcionamento e rotinas organizacionais (BARRET; FUDGE, 1981; LIMA; D´ASCENZI, 2013; LIPSKY, 1980; LOTTA,

2010; MAJONE; WILDAVSKY, 1978). Trata-se, portanto, de considerar o grau de controle que os formuladores de políticas detêm sobre o processo de implementação e o nível de discricionariedade e autonomia por parte da burocracia implementadora (NAKAMURA; SMALLWOOD, 1980).

A análise da implementação, nesse contexto, poderia se valer de um modelo de redes de atores e de uma estrutura de implementação (HJERN; PORTER, 1981), da governança (SALAMON, 2002) ou da coordenação (HOOD, 1986), e mesmo uma combinação de diferentes lentes analíticas (YANOW, 1990).

Entretanto, a vertente híbrida não explicita a clássica abordagem de Lowi (1972), segundo o qual "policies determine politics", ou seja, embora as regras do jogo sejam consideradas de forma prioritária na explicação dos resultados de uma política pública, acaba também por configurar ou reordenar a relação de forças entre os grupos de interesse no entorno da política e que, portanto, podem influenciar o próprio jogo político. Oliveria e Couto (2019, p. 67-68) apresentam uma proposta para analisar esse processo:

> Esquematicamente, pode-se afirmar que os problemas enfrentados durante a implementação de determinada política pública num dado momento (t1) ensejam mudanças nas regras institucionais (t2), produzindo um jogo político distinto do anteriormente vigente (t3) e, finalizada a implementação (bem ou malsucedida), abrirão espaço para a formulação de novas diretrizes (t4), que levarão a uma nova fase da política pública, com suas próprias diretrizes prioritárias (t0). Daí novos problemas de implementação surgirão, num ciclo que se renova continuamente.

Nessa proposta analítica, os autores defendem a importância da identificação dos atores centrais do processo decisório: "políticos, alto escalão da burocracia pública e atores das comunidades de políticas públicas" (idem, p. 68), ou jogadores sêniores que acabam por ter preponderância no processo decisório (ALLISON; HALPERIN, 1972). Esse mapeamento é fundamental, pois são eles que definem as ideias centrais da política a partir do conhecimento que tem dos problemas e estabelecem as prioridades, as regras institucionais para a sua solução e o processo de implementação.

Em processos que demandam mudanças estruturais em determinada política, requer-se dos atores centrais a definição das diretrizes prioritárias que indicarão os caminhos das mudanças substantivas a serem perseguidas ou, em outros termos, dos objetivos finais de uma política pública (OLIVEIRA; COUTO, 2019, p. 69). Em relação à escala de análise, os autores propõem: "As políticas públicas são guiadas por diretrizes prioritárias que, por sua vez, norteiam as subpolíticas, programas e mudanças incrementais dela decorrentes. A escala da política analisada depende do interesse do pesquisador." (idem).

Embora os autores utilizem o modelo para analisar políticas de saúde (SUS) e descentralização da educação, que envolvem desafios de ordem federativa, pois afetam relações intergovernamentais, a perspectiva analítica se mostra favorável para analisar o processo de implementação de uma política municipal.

Os estudos sobre implementação também revelaram ainda uma variação nesse processo a depender do tipo da política, tornado relevante, como já colocado, considerar as características de cada área. Perez (2010, p.2) aponta que, no caso da educação, "é importante dedicar-se a examinar a implementação das políticas, assim como reexaminar o que foi implementado e deu certo e o que de fato funciona. Também é importante investigar sob que condições as diversas políticas educacionais são implementadas e como elas funcionam e se são exitosas".

É, portanto, fundamental conhecer não somente os stakeholders e sua influência (GOMES, 2006), mas também os fatores que afetam o processo de implementação de políticas educacionais, tornando-os mais transparentes de modo a permitir melhor atuação sobre os mesmos (VIENNET, PONT, 2017).

Uma das abordagens específicas para o setor é a Teoria da Implementação de Política Educacional (MCLAUGHLIN, 1975) baseado em quatro pilares: (1) planejamento adaptativo, (2) capacitação contínua, (3) desenvolvimento de material local e (4) estabelecimento de uma massa crítica, considerando também a conexão entre o macrouniverso, no qual se localiza o órgão central da educação, e o microuniverso, lócus das escolas; ou seja, são universos distintos, mas que estão interligados e no qual ocorre um fluxo de informações.

O planejamento adaptativo considera a interlocução entre o universo micro e o macro, no qual as experiências e os novos conhecimentos gerados nas escolas são levadas para o órgão central, num processo de feedback, podendo levar a uma adaptação dos parâmetros iniciais do programa. Trata-se, portanto, do processo de interação proposta pela perspectiva híbrida. A capacitação contínua compreende que cada nova política ou programa a ser implementado nas escolas pode demandar a aquisição de novos conhecimentos e a absorção de novas ferramentas, tornando necessária a oferta de apoio aos implementadores. O desenvolvimento de material local refere-se à produção de material adaptado às especificidades da realidade local, bem como a elaboração de relatórios com participantes de ambos os universos, promovendo o envolvimento dos stakeholders. Por fim, os três pilares anteriores permitem que os participantes do processo adquiram conhecimento para avaliar de forma crítica o projeto, formando uma massa crítica para dar suporte à implementação (MCLAUGHLIN, 1975, 2005; BRAGA; PLANK; SOARES NETO, 2018).

A abordagem proposta por HONIG (2006), baseada em três dimensões: política pública, pessoas e lugares, também destaca algumas variáveis de análise que afetam a implementação. Em termos de políticas públicas de educação, é preciso considerar três elementos fundamentais: objetivos, público alvo e ferramentas. Os objetivos afetam a implementação na medida em que tem propostas mais específicas ou mais abrangentes, que buscam mudanças no curto ou longo prazo. O público alvo da política também pode mobilizar apoio à execução, bem como mobilizar grupos que se sentirem afetados. As ferramentas dizem respeito às estratégias previstas na política para a implementação, como a persuasão, incentivos e supervisão – sermons, carrots, supervision (SALAZAR-MORALES, 2017).

Na dimensão das pessoas, a autora faz referência aos stakeholders, destacando que devem ser considerados os atores dentro e fora do sistema escolar e que, mesmo não sendo o público alvo, tem potencial para influenciar o processo de implementação. Outro aspecto destacado é a identificação de subgrupos dentro de uma categoria profissional como a dos professores, pois não se constituem como uma categoria monolítica.

Por fim, a dimensão dos lugares diz respeito à estrutura organizacional e o papel de cada um no processo: órgão central, unidades intermediárias e escolas. Além disso, é importante caracterizar fatores históricos que podem estar enraizados na local e que podem afetar a implementação, como aspectos culturais, étnicos, religiosos etc.

Enfim, essas duas últimas abordagens levam em conta tanto os aspectos normativos da política pública, expresso em seu desenho e estratégias de implementação, bem como a influência que atores responsáveis pela implementação – e outros atores, como a comunidade escolar, pais etc. – podem ter no processo, revelando que a compreensão do processo de implementação é complexa e envolve múltiplos aspectos.

CAMINHOS DA POLÍTICA EDUCACIONAL EM SOBRAL

Esta seção é composta incialmente pela apresentação do contexto municipal, principalmente na educação. Em seguida, são analisadas as características principais das políticas educacionais nas duas gestões – 2001 a 2004 e 2005 a 2008 – com foco no processo de implementação e no papel dos atores e sua interação.

CONTEXTO MUNICIPAL

Segundo dados do IBGE, em 2018, a população do município era de 206.644 pessoas e sua rede de ensino fundamental era composta por 66 escolas, com 26.982 matrículas e 1.050 docentes distribuídos, tendo alcançado taxa de escolarização de 97,9% na faixa entre 6 a 14 anos de idade (IBGE, s.d.). Considerando toda a educação pública, a Tabela 1 apresenta os números para o município.

Tabela 1 – Número de matrículas no ensino regular básico, por nível e dependência administrativa em Sobral, CE - 2018

Educação Básica		**Municipal**	**Estadual**	**Privada**
Educação Infantil	Creche	4.663	0	1.171
	Pré-escola	4.521	0	1.230
Ensino Fundamental	Anos Iniciais	10.585	0	2.949
	Anos Finais	9.346	0	2.589
Ensino Médio		0	6.269	1.703
Total de alunos		**29.115**	**6.269**	9.642

Fonte: Deed/Inep/MEC, Censo Escolar (2018)

O quantitativo e a formação dos professores são apresentados na Tabela a seguir.

Tabela 2 – Número de professores por nível de ensino e formação

	Formação			
Ensino Fundamental	**Graduação**	**Ensino médio**	**Ensino fundamental**	**Total**
Anos iniciais do EF	403 (77,8%)	114 (22%)	1	**518**
Anos finais do EF	421 (76%)	132 (24%)		**553**

Fonte: INEP (2018)

Observa-se, portanto, que mais de dois terços dos professores possuem no mínimo a graduação, tanto nos anos iniciais como nos finais, evidenciando o resultado de um esforço do município na qualificação docente.

MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E BAIXO DESEMPENHO: PROBLEMAS DE IMPLEMENTAÇÃO? O PERÍODO 1997-2000

O início da trajetória da educação pública em Sobral remonta a 1997, quando importantes transformações ocorreram no Brasil e no município. No contexto nacional, no ano anterior, haviam sido aprovados a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996) e o Fundef (com vigência a partir de 1998) que buscava reordenar a distribuição das matrículas do ensino fundamental a partir da indução de um processo de municipalização das matrículas (SUMIYA; FRANZESE, 2007). No município, a eleição para a prefeitura foi vencida pelo grupo de oposição que encontrou, nas escolas, um cenário tipicamente patrimonialista e coronelista, com indicação de diretores, professores e funcionários por políticos locais (vereadores, deputados), fragmentação da rede escolar, com a existência de muitas escolas rurais isoladas e multiseriadas, com poucos alunos e infraestrutura precária, sendo possível encontrar diretores escolares não alfabetizados (BECSKÉHAZY, 2018a, b; MAIA, 2006). Segundo o prefeito eleito: "Educação sempre foi a prioridade, o problema era estar no poder. Quando chegamos à prefeitura, a educação em Sobral era um simulacro. A matrícula era mínima, os prédios [estavam] caindo aos pedaços, nós sabíamos como eram contratados os profissionais" (BECSKÉHAZY, 2018b, p. 6).

O descrédito na rede municipal entre os moradores locais era tão grande que era considerada a última opção de matrícula, pois, segundo o prefeito eleito:

> As escolas estaduais eram mais bem-vistas pelas famílias com nível educacional mais alto, mas sem renda suficiente para matricular seus filhos na escola privada, considerada por todos como a melhor opção. Quem sobrava para as escolas municipais eram os alunos mais pobres, que não tinham outra sorte a não ser frequentar um 'merendório', pois, com estrutura precária e ensino quase nenhum, só mesmo a merenda valia a pena (BECSKÉHAZY, 2018b, p. 9).

A educação, então, era prioridade do novo governo e uma das primeiras medidas foi uma reestruturação administrativa, incluindo demissões de servidores contratados sem concurso público em toda a gestão municipal, mas que afetava principalmente a educação (BECSKÉHAZY, 2018b). As novas contratações de professores, por seu turno, foram por meio de concurso público – Lei n. 123/1996 – o que estabeleceu uma mudança institucional nas regras do jogo com a incorporação de critérios até então estranhos à cultura local:

> ...a seleção por provas e títulos, quatro horas-atividade semanais remuneradas para atividades fora de classe (destinadas a programação e preparação do trabalho didático, colaboração com atividades de direção e administração da escola, aperfeiçoamento profissional e articulação com a comunidade) e também o estágio probatório, que previa a exoneração do profissional que não atendesse às condições impostas (BECSKÉHAZY, 2018b, p. 8).

No que se refere aos professores, houve um concurso público com 140 vagas para professor efetivo de nível superior, além de um programa de habilitação em nível médio e superior para professores leigos e diversos outros programas de formação continuada (MAIA, 2006, p. 89). Do ponto de vista da infraestrutura, o município investiu na construção de cinco novas escolas, reforma de outras 31, incluindo a implantação de 8 bibliotecas e 6 quadras esportivas, aproveitando, inclusive, os recursos adicionais do Fundef (BECSKÉHAZY, 2018b, p. 10). Além disso, houve a preocupação em ampliar o atendimento na rede municipal, conforme os dados a seguir.

Tabela 3 - Ensino Fundamental Regular – Evolução da Distribuição de Matrícula entre as Redes de Ensino – Sobral (1996-2000)

1996	Total	Municipal	Estadual	Particular
Ensino Fundamental	29.196	9.070	13.362	6,764
Distribuição (%)	100,0	31,1	45,8	23,2
2000				
Ensino Fundamental	39.327	19.917	14.517	4,893
Distribuição (%)	100,0	50,6	36,9	12,4
Variação absoluta 1996-2000	10.131	10.847	1.155	-1.871
Variação percentual 1996-2000	34,7	119,6	8,6	-27,7

Fonte: Maia (2006, p. 91)

Do ponto de vista institucional, outra mudança foi a instituição do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef (Cadef) como requisito para receber recursos do Fundef e que também criaria um espaço para a participação e controle social.

Como forma de minimizar as tensões geradas com as mudanças, o governo municipal também investiu "nos aspectos cotidianos mais visíveis, como uniforme e merenda. Segundo o prefeito, essa poderia ser uma forma de compensar o desgaste com as mudanças administrativas e demissões. A rede então cresceu e ficou mais 'bonita', mais atraente para a população." (BECSKÉHAZY, 2018b, p. 10). O transporte escolar foi fortalecido com a doação de 30 ônibus escolares norte-americanos – ficando o município responsável pelo frete – em substituição aos caminhões adaptados para transporte de alunos (idem).

As alterações relatadas correspondem à implementação das diretrizes estratégicas na área da educação com foco na melhoria da educação: ampliação do acesso, redução das taxas de abandono e distorção idade-série, melhoria da infraestrutura escolar (reformas), melhoria do transporte escolar, contratação de professores (meritocracia) e instituição de plano de carreira. Constata-se uma perspectiva *top-down* com pouca interação com a burocracia implementadora. O principal investimento no aspecto pedagógico foi o estabelecimento de nível superior, a habilitação para professores leigos e programas de formação continuada, o que poderia contribuir para a formação de uma massa crítica, embora sem a preocupação com o desenvolvimento de material local, como proposto por McLaughlin (1975).

Com a implementação dessas medidas em diversas frentes, os gestores municipais esperavam que as crianças da rede estivessem aprendendo. Entretanto, segundo uma avaliação aplicada pela Secretaria Municipal de Educação de Sobral, em parceria com a Universidade Federal do Ceará, em 2000, ou seja, ao término da gestão, 48% das crianças ao final da 2ª série não sabiam ler e a taxa de distorção idade-série nos anos iniciais foi de 47,70% (INEP, 2005). Tal resultado contrariou as expectativas da prefeitura, pois, "Com todas essas mudanças, a equipe municipal acreditava que a educação estava bem encaminhada." (SUMIYA, 2019). Reforçando o diagnóstico acima, o município ainda recebeu, no mesmo ano, o resultado da avaliação amostral de alunos de 1ª e 4ª séries realizada pela Fundação Carlos Chagas, no âmbito do Programa Acelera Brasil do Instituto Ayrton Senna. Sobral ficou em penúltimo lugar entre os 52 municípios brasileiros participantes do Programa. Esses resultados deixaram perplexos os responsáveis pela gestão municipal.

Em suma, apesar de a gestão municipal acreditar ter feito os melhores esforços para melhorar a educação municipal, os investimentos realizados não se refletiram nos indicadores de aprendizagem dos alunos ao final dos quatro anos de governo, levando a um questionamento das diretrizes estratégicas e que pode ser sintetizado nas palavras de um assessor do prefeito: "Rapaz, como é que pode? Tudo arrumadinho, o povo trabalha de sol a sol com esses meninos e eles não sabem nem ler?" (BECSKÉHAZY, 2018b, p. 11).

A reeleição do prefeito levou a uma revisão nas diretrizes estratégicas, que será analisada na próxima seção.

CONTINUIDADE POLÍTICA E A PRIORIDADE NA ALFABETIZAÇÃO DE CRIANÇAS. PERÍODO 2001-2004

Na nova gestão municipal, os jogadores sêniores continuaram praticamente os mesmos, com a alteração do Secretário Municipal de Educação que, entretanto, já fazia parte da equipe anterior e, portanto, estava alinhado com a visão do Prefeito. A mudança do secretário já fazia parte da revisão das diretrizes estratégicas, pois uma consultoria havia recomendado que o cargo fosse ocupado por um gestor e não um professor (SUMIYA, 2015).

A equipe manteve a educação como prioridade, porém houve uma mudança nos objetivos e na forma de se alcançá-los, consubstanciados no planejamento estratégico que apresentou as metas para o período, conforme Quadro 1.

Quadro 1 – Diretrizes estratégicas – Metas da educação municipal

N.	Meta
1	Alfabetizar 100% das crianças em processo inicial de escolarização até os 7 anos de idade
2	Alfabetizar 100% das crianças de 8 anos ou mais, que já frequentavam as séries seguintes (2ª a 6ª séries) e que ainda não sabiam ler e escrever
3	Regularizar o fluxo escolar no Ensino Fundamental por meio de ações que garantam as condições necessárias à aprendizagem
4	Reduzir o abandono para percentual inferior a 5%
5	Universalizar e qualificar o atendimento da Educação Infantil, de forma progressiva
6	Reestruturar o sistema de ensino das séries finais do Ensino Fundamental.
7	Promover de modo progressivo a alfabetização de todos os jovens e adultos que ainda não sabiam ler e escrever.

Fonte: INEP (2005).

As metas 1 e 2 foram definidas como prioritárias e podem ser consideradas como as diretrizes estratégicas principais. Para seu cumprimento, foram definidos quatro eixos de ação: 1) Gestão institucional, 2) Fortalecimento da gestão escolar, 3) Fortalecimento da ação pedagógica, 4) Incentivos profissionais e valorização do magistério. Cada um desses eixos envolveu mudanças nas regras do jogo, mas alinhado com a visão política que vinha do governo anterior, sendo possível identificar as iniciativas prioritárias de cada eixo.

Quadro 2 – Gestão institucional

N.	Iniciativa implementada	Características principais	Resultados
1	Municipalização dos anos iniciais do ensino fundamental	Continuidade da política anterior. Acordo com a Secretaria Estadual de Educação.	Em 2005, 100% dos anos iniciais estavam municipalizados.
2	Ensino fundamental de nove anos	1ª série subdividida em básica (6 anos) e regular (7 anos).	2.850 novas crianças matriculadas na rede municipal somente em 2001.
3	Nucleação das escolas	Eliminar escolas rurais precárias	Redução de 96 para 38 escolas.
4	Superintendência Escolar	Unidade que representa o principal elo da Secretaria com as escolas.	Mudou a forma de relacionamento com as escolas e suas equipes. Superou o paradigma vertical e hierárquico e a visão de "fiscalizador".
5	Avaliação externa	Avaliação dos alunos (capacidades de codificação e de decodificação, compreensão de texto) por uma equipe externa à escola e à Secretaria.	Equipe de gestão escolar passou a conhecer a situação dos alunos. Estabelecimento de parâmetro objetivo para avaliar o trabalho da sala de aula (conteúdos e métodos).

Fonte: BECSKEHÁZY (2018a); MAIA (2006); SUMIYA (2019).

A municipalização correspondeu a uma continuidade da política anterior, mas que envolveu uma articulação com a Secretaria Estadual de Educação na operacionalização do processo e que envolveu compartilhamento no uso das escolas e cessão de pessoal (professores e técnicos), culminando com 100% municipalização ao final do mandato. O objetivo dessa iniciativa era a de formar uma rede única que permitiria focar e direcionar as ações junto aos professores e alunos. (INEP, 2005).

A implantação do ensino fundamental de nove anos permitiu aumentar os recursos recebidos por meio do Fundef, além de levar a um aumento no número de alunos atendidos pela rede. Esse processo ocorreu antes da promulgação da Lei nacional n. 11.274/2006 que estabeleceu o ano de 2010 como prazo limite para a implantação do ensino de nove anos nos municípios.

A nucleação das escolas visava reduzir escolas rurais com pouca demanda e localizadas em áreas remotas, transferindo os alunos para unidades maiores. Apesar do êxito desta iniciativa, houve resistências, principalmente das famílias, pois aumentaria o trajeto até a escola, podendo chegar a até 30 km. As resistências foram superadas com muito diálogo e que envolveu a participação do secretário municipal nas reuniões com pais, alunos, professores e gestores escolares, durante os quais eram apresentadas as vantagens do novo modelo para as crianças, bem como era apresentada a solução por meio do transporte escolar (MAIA, 2006). À medida que os resultados se apresentavam, as resistências iniciais foram diminuindo (BECSKEHÁZY, 2018b).

A avaliação externa havia sido estabelecida inicialmente para ser realizada uma vez ao ano, porém, houve uma mudança na estratégia e passou a ser realizada duas vezes ao ano: "uma ao final do primeiro semestre, para possibilitar correção de rumo ainda no ano escolar, e outra ao final do segundo semestre, para aferição dos resultados e planejamento do ano seguinte" (SUMIYA, 2019). Além disso, houve também um aumento no nível de cobrança:

> Com o passar dos anos, o nível de exigência da avaliação também evoluiu conforme os resultados de melhoria apresentados pelos alunos. Se no início avaliava-se a capacidade leitora de palavras, passou-se a avaliar a capacidade leitora e a fluência na leitura de textos, bem como sua compreensão e interpretação. Esse aspecto evolucional é um demonstrativo da capacidade da gestão municipal de responder aos desafios do monitoramento do processo de alfabetização (SUMIYA, 2019).

Observa-se, então, que apesar de as diretrizes estratégicas terem sido estabelecidas pelos atores sêniores, a flexibilização e correção de rumos revelam um processo de aprimoramento da política pública inicial a partir da influência de atores mais distantes das esferas decisórias, indicando um processo de interação entre atores de níveis distintos, tal como proposto pela abordagem híbrida.

Quadro 3 - Fortalecimento da gestão escolar

N.	Iniciativa implementada	Características principais	Resultados
1	Processo seletivo para gestores escolares (diretor, vice-diretor e coordenador pedagógico)	a) definição do perfil do diretor escolar; b) encontros preparatórios com os candidatos; c) prova escrita; d) curso de três dias; e) provas situacionais; f) entrevista; g) feedback	A primeira seleção de diretores renovou dois terços do quadro de gestores educacionais. Maior legitimação perante a equipe escolar e a comunidade.
2	Autonomia do diretor escolar	Seleção da equipe: vice-diretor, secretário e coordenador pedagógico. Cada escola tem seu próprio coordenador Autonomia financeira com o Fundo para o Desenvolvimento e Autonomia da Escola (Fundae)	Cultura de gestão por resultados passou a permear toda a rede
3	Participação das famílias	Estabelecer um circuito de responsabilidade entre as famílias e a escola	Diminuiu o número de faltas e a taxa de abandono

Fonte: BECSKEHÁZY (2018a); INEP (2005); MAIA (2006); SUMIYA (2019).

As três principais iniciativas correspondem a uma forte mudança institucional na gestão escolar. A implantação de um processo seletivo para os cargos de gestão escolar, que havia ficado de fora no primeiro governo, levou a um clima de tensão com políticos locais, principalmente vereadores que, até então, indicavam os ocupantes a desses cargos. O apoio do prefeito para a mudança empreendida pela Secretaria Municipal de Educação foi essencial para a garantia dessa mudança (BECSKEHÁZY, 2018b).

Os novos gestores aprovados no concurso teriam que atuar em um cenário de maior autonomia administrativa, pois haveria recursos financeiros para resolver questões mais simples, como pagamento de contas, manutenção e reformas. Entretanto, durante o processo seletivo foi identificado que muitos não possuíam os conhecimentos necessários para atuar nesse ambiente, levando à incorporação de um curso de formação em serviço.

Para garantir a autonomia da equipe gestora escolar, viabilizou-se um fundo repassado pela Secretaria às escolas. O cálculo do valor disponibilizado também sofreu alterações ao longo do tempo. Se inicialmente era baseado apenas no número de alunos, a realidade mostrou que as necessidades entre as escolas variavam. Dessa forma, o repasse passou a ter uma parte fixa (70%) e outra variável (30%), esta calculada em função do alcance de metas de gestão e educação (BECSKEHÁZY, 2018a, b).

A análise das mudanças empreendidas indica que houve uma intensa relação de comunicação e discussão entre as burocracias da educação: as equipes que estão alocadas na Secretaria se reúnem semanalmente com os diretores escolares, indicando uma interação constante entre os formuladores e os burocratas de nível de rua.

Quadro 4 - Fortalecimento da ação pedagógica

N.	Iniciativa implementada	Características principais	Resultados
1	Reorganização das turmas	Recuperação e desenvolvimento da capacidade de leitura e escrita de crianças	Em 2004: 97,3% de alunos leitores na 1ª série regular e 92,3% entre os alunos de 6 anos
2	Mudança da prática pedagógica do professor	Elaborar material didático específico e estruturado de alfabetização. Formação em serviço dos professores.	Aumento da capacidade de gerenciamento do tempo e domínio da metodologia

Fonte: BECSKEHÁZY (2018a); MAIA (2006); SUMIYA (2019).

Ao final de 2004, a reorganização das turmas permitiu chegar muito próximo à meta de 100% de crianças alfabetizadas, fato que também está associado à elaboração de um material didático voltado para auxiliar os professores alfabetizadores e à oferta de um curso de formação.

Este curso também passou por mudanças ao longo do tempo, pois a formação que inicialmente era realizada aos finais de semana, passou a ser realizado durante o turno de trabalho, com a incorporação de um professor substituto para o período de capacitação.

Quadro 5 - Valorização do magistério e incentivos profissionais

N.	Iniciativa a implementar	Características principais	Resultados
1	Gratificação para o professor alfabetizador	Remuneração extra de 30%	Atrair os melhores professores da rede
2	Prêmio Escola Alfabetizadora	Premiar escolas pelos desempenho	Aumento da equidade na rede (redução da diferença entre as escolas com maior e menor média)
3	Aprimoramento profissional	Formação continuada	

Fonte: BECSKEHÁZY (2018a); MAIA (2006); SUMIYA (2019).

Este eixo também passou por mudanças ao longo do tempo, principalmente na premiação às escolas e decorreram de:

> ...seguidas rodadas de debate e negociação da Secretaria com os diretores. Nesses momentos também eram discutidas as regras para garantir a presença de alunos com necessidades especiais e para coibir transferências de alunos que não apresentavam bom desempenho. Ainda, os objetivos de aprendizagem de leitura e escrita tornaram-se mais complexos, conforme os resultados se mostravam em evolução (SUMIYA, 2019).

Apesar das resistências no início da política, principalmente por parte dos professores que não queriam se sujeitar a um processo avaliativo e estavam receosos da exposição de seu trabalho, o cenário foi se alterando a partir da percepção de que eles são parte do processo de aprendizagem e que o monitoramento de sua atuação tinha como propósito reforçar sua atuação em sala de aula e não prejudicar sua carreira (INEP, 2005) e, "Com o decorrer dos anos, a prática do monitoramento da aprendizagem passou a fazer parte do universo cultural da escola." (SUMIYA, 2019).

Numa perspectiva mais ampla, a implementação das diretrizes estratégicas promoveu outras alterações:

> ...os resultados também podem ser percebidos na mudança cultural e organizacional das escolas sobralenses. Houve a profissionalização do ofício de alfabetizar, diminuição do absenteísmo dos profissionais, maior participação das famílias, uso sistemático da avaliação e monitoramento. Trata-se de uma aprendizagem organizacional, tanto na Secretaria quanto nas escolas, experiência que se constituiu gradativamente como uma ação sistêmica que permeia todo o sistema educacional (SUMIYA, 2019).

O então secretário municipal de educação apontou: "A criança não abandona a escola principalmente quando a família é pobre. A criança abandona a escola quando a escola é pobre, principalmente de aprendizagens significativas, portanto, de futuro" (MAIA, 2006, p. 173). Além de tirar das crianças e de suas famílias a responsabilidade pelas dificuldades na aprendizagem, esta diretriz estratégica indica que o governo assumiu para si a responsabilidade pela oferta de uma educação capaz de prover aos alunos as condições necessárias para a aprendizagem.

A análise do segundo governo indica, portanto, uma clara visão quanto às diretrizes estratégicas mas que, ao mesmo tempo, havia espaço para o diálogo de forma a adaptar e aprimorar os programas governamentais em função das falhas ou dificuldades encontradas ao longo do processo de implementação. A mudança cultural observada também é resultado de um processo de seleção de professores e gestores escolares aliado a um intenso processo de formação continuada, com o desenvolvimento de material próprio que atenda às características da realidade local, levando à formação de uma massa crítica capaz de gerar feedback para o próprio processo de construção e implementação de políticas educacionais.

Honig (2006) destaca o papel da persuasão como estratégia para a implementação que, no caso em análise, pode ser considerada como todo o processo de comunicação das ideias dos gestores centrais para toda a rede e que envolveu desde a promulgação de leis que alteraram o processo seletivo para o magistério, até aspectos mais instrumentais, como os cursos de formação continuada para professores, diretores e coordenadores escolares. Além disso, as mudanças envolveram os incentivos – plano de carreiras e premiação das escolas alfabetizadoras – e a supervisão, com o aumento do papel e da relevância dos coordenadores pedagógicos. Ainda, especificamente na área educacional, o ponto central recai nos esforços empreendidos nos aspectos pedagógicos, com a realização rotineira de formação continuada, aliada ao desenvolvimento de um material próprio de alfabetização, como o recomendado pelo estudo clássico de McLaughlin (1975).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como objetivo central compreender o processo de implementação da política educacional em Sobral no período 1997-2004, cobrindo duas gestões. Tal período foi selecionado em virtude de representar duas etapas importantes da política local: a primeira representou uma mudança em relação às práticas de governos anteriores, com a implantação de processos administrativos e seletivos para o magistério municipal; a segunda por simbolizar uma mudança de rumo em relação à primeira gestão – embora a educação permanecesse como prioridade –, com foco em diferentes áreas que dessem suporte ao processo de alfabetização das crianças e que conferiu as principais características da política educacional do município de Sobral.

A análise desse processo foi baseado nas teorias de implementação e na perspectiva híbrida, ou seja, leva em consideração que na fase da implementação há influências das perspectivas top down e bottom up. De forma mais específica, adotou a proposta analítica de Oliveira e Couto (2019) que enfatiza a importância das diretrizes estratégicas elaboradas pelos atores centrais do jogo político. Além disso, considera a influência das políticas públicas sobre o processo político, ou seja, a possibilidade de os atores influenciarem a própria política. Os autores analisaram o modelo em políticas que envolvem relações intergovernamentais e este artigo, por seu turno, analisa uma política municipal em um pequeno município e enfocou, então, o papel dos atores centrais e a influência que os demais atores tiveram sobre a implementação da política pública.

A principal característica, nas duas gestões, refere-se ao papel decisivo dos atores centrais – ou seniores – na definição das diretrizes estratégicas e, portanto, dos objetivos da política. No primeiro governo houve mudanças institucionais significativas em relação às práticas anteriores, notadamente marcadas por aspectos patrimonialistas e clientelísticos. As principais resistências relatadas no período são de políticos, que perderam a possibilidade de indicar professores para as escolas. Apesar de vencer essas resistências e ter conseguido implementar suas diretrizes, os resultados na aprendizagem das crianças foi aquém do esperado, levando a uma reflexão e mudanças nas estratégias de atuação, mas com a manutenção do foco na educação.

Com a reeleição, novas diretrizes estratégicas foram elaboradas, tendo como foco a alfabetização de crianças. Para tanto, alguns eixos de ação foram estabelecidos, com foco na gestão da rede, formação e seleção de professores e gestores escolares, na ação pedagógica, valorização dos professores e monitoramento do desempenho dos alunos. Diferentemente da gestão anterior, a maior parte dos programas previstos nos eixos sofreu modificações ao longo dos anos, mas a sua essência está presente até os dias de hoje, refletindo um processo de adequação dos instrumentos à realidade que se encontrava. Ou seja, embora o foco continuasse nas diretrizes estratégicas, havia flexibilidade nos programas, e também na alta cúpula, para incorporar as sugestões que vinham dos atores responsáveis pelo processo de implementação. As mudanças ocorreram de forma a fortalecer as ações, sem alterar os objetivos iniciais.

Este caso revela a importância dos atores centrais na definição das diretrizes estratégicas e que, portanto, definiram o norte da política educacional. Havia clareza quanto aos problemas principais e dos objetivos a se alcançar, levando à elaboração de instrumentos normativos capazes de alterar as regras do jogo anterior e indicar o caminho a seguir. Também é relevante destacar o papel dos implementadores, que influenciaram aspectos importantes dos programas, mas sem alterar o objetivo central da política pública, o de apresentar excelência nos resultados da alfabetização das crianças nos anos iniciais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLISON, G.; HALPERIN, M.. Bureaucratic politics: a paradigm and some policy implications. World Politics, v. 24, 1972. Supplement.

BARRETT, S.; FUDGE, C. Policy and action. London: Methuen, 1981

BARRET, S.; HILL, M. Policy, bargaining and structure in implementation theory: towards an integrated perspective. Policy and Politics, v. 12, n. 3, pp. 219-40, 1984.

BECSKEHÁZY, I. Institucionalização do direito à educação de qualidade: o caso de Sobral, CE. 2018. 442 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018a.

BECSKEHÁZY, I. Sobressaltos ou fortuna. In: DALMON, D. L.; SIQUEIRA, C. (org.). Políticas educacionais no Brasil. O que podemos aprender com casos reais de implementação? 1. ed. São Paulo: Edições SM, 2018b. p. 204-228.

BRAGA, F. M.; PLANK, D. N.; SOARES NETO, J. J. S. Lições de um estudo de caso de implementação de políticas educacionais – o desafio de reformar o ensino médio. In: XIMENES, D. A. (org.), Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais. Brasília: Enap, 2018

DATNOW, A. and PARK, V. Conceptualizing policy implementation. In G. SYKES et al. (eds.), Handbook of education policy research. Routledge: Abingdon, 2009.

ELMORE, R. F. Backward Mapping: Implementation research and policy decisions. Political Science Quarterly, v. 94, n. 4, pp. 601–616, 1979.

GOMES, R. C. Stakeholder management in the local government decision-making area: evidences from a triangulation study with the English local government. RAC, Edição Especial, p. 77-98, 2006.

GOMES, R C.; LIDDLE, L.; GOMES, L. O. M. A five-sided model of stakeholder influence: a cross- national analysis of decision making in local government. Public Management Review, v. 12, n. 5, 2010.

HILL, M.; HUPE, P. Implementing public policy. London: Sage, 2002.

HJERN, B.; PORTER, D. O. Implementation structures: a new unit of administrative analysis. Organization Studies, v. 2, n. 3, p. 211-227, 1981.

HONIG, M. I. Complexity and policy implementation: challenges and opportunities for the field. In M. Honig, Education policy implementation as a field of research and practice, chapter 1, New York: State University of New York Press, 2006.

HOOD, C. The tools of government. Chatham, NJ: Chatham House Pblrs., 1986.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2018. Brasília: Inep, 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Vencendo o desafio da aprendizagem nas séries iniciais: a experiência de Sobral-CE. Brasília: Inep, 2005. 171 p. (Série Projeto Boas Práticas na Educação, n. 1).

LIMA, L.L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. Revista de Sociologia e Política, v. 21, n. 48, pp. 101-111, 2013.

LINDER, S. H.; PETERS, B. G. Relativism, contingency and the definition of success in implementation research. Policy Studies Review, v. 7, n. 1, p. 116-127, 1987.

LIPSKY, M. Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services. New York: Russel Sage, 1980.

LOTTA, G. S. Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. Tese (Departamento de Ciência Política), USP, 2010

LOWI, T. J. Four systems of policy, politics and choice. Public Administration Review, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.

MCLAUGHLIN, M. W. Macro and micro implementation. Santa Monica, California: The Rand Corporation, 1975

MAIA, M. H. Aprendendo a marchar: os desafios da gestão municipal do ensino fundamental e da superação do "analfabetismo escolar". 2006. 187 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006.

MAJONE, G.; WILDAVSKY, A. Implementation as evolution. In: S. THEODOULOU; M. CAHN, Public policy: the essential readings. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

MATLAND, R. E. Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. Journal of Public Administration Research and Theory, v. 5, n. 2, pp. 145–174, 1995.

MULLER, P.; SUREL, Y. A análise das políticas públicas. Pelotas: Educat, 2002

NAKAMURA, R. T.; SMALLWOOD, F. The politics of policy implementation. New York: St. Martin's, 1980.

OLIVEIRA, V. E.; COUTO, C. Diretrizes prioritárias e fases da implementação: como mudam as políticas públicas. In:. G. LOTTA (Org.), Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil. Brasília: ENAP, 2019.

PEREZ, J. R. R. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente? Educ. Soc., v. 31, n. 113, p. 1179-1193, Dez. 2010.

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. Implementation. 3ª ed. Berkeley: University of California, 1984.

SABATIER, P. A. Top-down and *bottom-up* approaches to implementation research: A critical analysis and suggested synthesis. Journal of Public Policy, v. 6, n. 1, p. 21–48, 1986.

SALAMON, L. The tools of government: a guide to the new governance. Oxford University Press, 2002.

SALAZAR-MORALES, D A. Sermons, carrots or sticks? Explaining successful policy implementation in a low performance institution. Journal of Education Policy, v. 33, n. 4, 2018.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In G. HOCHMAN; M. ARRETCHE; E. MARQUES (orgs.), Políticas Públicas no Brasil (pp. 65-86). Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

SUMIYA, L. Sobral e a garantia da aprendizagem de todas as crianças. São Paulo: Fundação Tide Setubal. 2019. Disponível em: https://portalidea.org.br/uploads/lilia_sobral.pdf. Acesso: 10 jul. 2019.

SUMIYA, L. A. A hora da alfabetização: atores, ideias e instituições na construção do PAIC-CE. 2015. 247f. Tese (Doutorado em Administração) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015.

SUMIYA, L. A.; FRANZESE, C. Relações intergovernamentais: O Fundef e a municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo. In: C. G. VIEITEZ; R. E. M. BARONE. (Org.). Educação e Políticas Públicas - Tópicos para o Debate. São Paulo: Junqueira & Marin Editores, 2007.

VANMETER, D. S.; VANHORN, C. E. The policy implementation process: a conceptual framework.
Administration and Society, v. 6, n. 4, 445-88, 1975.

VIENNET, R.; PONT, B.. Education policy implementation: a literature review and proposed framework. OECD Education Working Papers, n. 162. Paris: OECD Publishing, 2017.

YANOW, D. Tackling the implementation problem: epistemological issues in implementation research. In: PALUMBO, D. J.; CALISTA, D. J. Implementation and the policy process. Connecticut: Greenwood Press, 1990. p. 213-227.

OS MINISTÉRIOS DO PRESIDENCIALISMO: MUDANÇA MINISTERIAL, ROTATIVIDADE DOS CARGOS DE CONFIANÇA E ORÇAMENTO FEDERAL

Maria Paula Escobar Bins (UFRGS – Bolsista CAPES/BRASIL)

INTRODUÇÃO

A relação entre política e burocracia em sistemas presidencialistas tem sido objeto de diversos estudos nas últimas décadas, tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos. Os trabalhos ora analisam estratégias de recrutamento e o perfil dos burocratas, ora as nomeações políticas para os cargos, sua utilização como fonte de patronagem e as consequências para o sistema político.

No Brasil predominam análises sobre o presidencialismo de coalizão e as relações Executivo- Legislativo e, mais recentemente, sobre a dinâmica interna do Poder Executivo. Este arranjo institucional pressupõe a distribuição de pastas ministeriais entre os partidos aliados, que passam a fazer parte do governo. O sucesso na implementação da agenda presidencial deriva do processo de organização do governo em bases partidárias e do poder com que conta o Executivo sobre o comportamento do Legislativo, principalmente na distribuição de recursos públicos, dada suas prerrogativas na arena orçamentária (Inácio, 2006). Dependendo de como o governo é montado e quantos partidos fazem parte desta coalizão, teremos o poder e os recursos mais ou menos compartilhados. O poder de agenda, a prerrogativa de elaboração da peça orçamentária, o poder de distribuir e alocar recursos e nomear para os postos executivos são mecanismos centrais à presidência na coordenação da coalizão.

Diferentemente do que ocorre nos sistemas bipartidários, o presidencialismo multipartidário, associado aos incentivos institucionais, torna a convergência de interesses entre o Presidente e seus agentes uma equação mais complexa, pois a concorrência é endógena à dinâmica de governo (Inácio, 2006). A formação da coalizão, portanto, está relacionada tanto com a estratégia presidencial de centralização ou descentralização decisória e os custos decorrentes, quanto com o cálculo dos partidos relativamente aos ganhos imediatos e futuros – apesar dos ganhos obtidos com a ocupação do cargo de ministro, ela pressupõe a identificação com os programas e políticas do governo e a responsabilidade de implementá-las. A atribuição de pastas a partidos específicos baseia-se no pressuposto de construção de uma agenda comum, gerando a necessidade de unir partidos com preferências diversas em torno dessa agenda (Freitas, 2011), sendo a coordenação no interior do Executivo um ponto essencial.

Segundo Inácio (2006), as questões centrais deste tipo de arranjo institucional são o grau de coalescência em torno da agenda governamental e a delegação de poder nos termos da teoria principal- agente, ou seja, do governo para os partidos que compõem a coalizão. Os partidos, em geral, têm agendas e prioridades diferentes e o êxito na formulação e implementação de políticas públicas depende da capacidade de articulação e coordenação entre as diferentes agremiações. Além disso, a delegação de poderes pressupõe níveis de discricionariedade aos agentes (ministros). Portanto, maiores ou menores taxas de coalescência estão diretamente relacionadas coma necessidade de maior ou menor controle do presidente sobre estes atores e com os custos da gerência da coalizão.

Os ministros, para além da responsabilidade pela execução das políticas previamente acordadas, também têm a prerrogativa de formular políticas e influenciar de maneira decisiva os rumos do governo. "A discricionariedade dos ministros na implementação das políticas é percebida como aspectodecisivo desse poder de agenda e das oportunidades abertas a esses agentes no redesenho das políticas adscritas ao seu ministério" (Inácio, 2006, p. 7). Portanto, em governos de coalizão, deter uma pasta ministerial, além do cargo ser um fim em si mesmo, pode significar também uma estratégia de *policy-seeking*.

Segundo Batista (2013), a barganha entre o presidente e os ministros se dá nos termos de apoio legislativo por influência no governo. Como a maioria dos ministros é filiado a alguma legenda partidária, preferências políticas e projetos eleitorais estariam representados na agenda ministerial. Portanto, derivada da competitividade inter e intraministerial, os ministros tenderiam a formular a agenda da pasta sob sua responsabilidade o mais próximo possível de suas preferências, as quais podem ser diferentes das preferências da Presidência.

A delegação de autoridade em sistemas democráticos configura-se em uma cadeia (Strom, 2000), iniciando-se com a eleição dos representantes, a nomeação pelo presidente de ministros de Estado e a nomeação pelos ministros dos burocratas. Portanto, para que se torne realmente um *policymaker* e influencie nas decisões governamentais, o burocrata depende do suporte de algum ator político relevante, pois apenas seu conhecimento técnico não o habilita a exercer tal papel, havendo uma dependência institucional.

Dado que os burocratas de alto escalão[1] são os agentes do ministro e a burocracia é essencial ao sucesso das políticas, seria razoável supor que, ao haver mudança no cargo ministerial, haveria maior rotatividade da burocracia. Outros aspectos a compreender são o papel da burocracia de alto escalão na formulação de políticas e se o presidencialismo de coalizão e o seu perfil ao longo dos mandatos presidenciais torna o processo orçamentário mais estável. Muito se produziu sobre as relações entre políticos e burocratas, mas ainda hoje o entendimento sobre as implicações para o processo orçamentário são escassas.

A mudança de ministro significa alterações em prioridades? Qual a influência dos ministros no orçamento de cada pasta? A mudança de ministro e a consequente (ou não) rotatividade da burocracia geram uma maior volatilidade orçamentária? Em ministérios com burocracias mais estáveis a volatilidade orçamentária é menor? Uma burocracia menos politizada está menos sujeita a mudança de ministro e leva a uma volatilidade menor? A dinâmica de mudanças na burocracia afeta as *policies preferences*?

OBJETIVO

O objetivo do trabalho é analisar a relação entre mudanças no cargo de ministro, a rotatividade nos cargos de confiança e a volatilidade orçamentária em Ministérios no Brasil. Para tanto, investigaremos [a] as mudanças de ministro nos Ministérios, entre 1999 e 2014, compreendendo o segundo governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB), os dois governos Lula (PT) e o primeiro mandato de Dilma Rousseff (PT); [b] a rotatividade de cargos de comissão nestes ministérios (cargos de Direção e Assessoramento Superior níveis 5 e 6); e, [c] a influência desta dinâmica no orçamento, através da construção de um índice de volatilidade orçamentária nas pastas ministeriais. Dessa forma, verificaremos se padrões de mudança de ministro – intrapartidária ou interpartidária ou ainda quando o ministro não possua filiação partidária – influem na rotatividade do alto escalão burocrático e estes no orçamento de cada ministério.

Os ministérios serão estudados nos seus planos externo e interno. Em relação ao primeiro, as referências serão os perfis da coalizão ao longo dos mandatos. No plano interno serão analisadas sua estrutura de poder, as características da burocracia e o orçamento de cada pasta.

A escolha do período temporal (1999-2014) baseia-se no caráter distinto dos três governos que ocuparam a presidência no período, tanto no que diz respeito ao contexto político – governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e a transição para os governos de Lula e Dilma (PT) – quanto ao contexto econômico – crise no governo FHC, crescimento econômico nos dois governos Lula e a volta da retração no governo Dilma Rousseff. Essas diferenças são importantes pois a conjuntura econômica e política acaba por influenciar a alocação dos cargos e dos recursos entre os ministérios.

[1] Utilizaremos os termos "burocratas de alto escalão", "cargos de alto escalão", "cargos de confiança" e "cargos de livre provimento" como sinônimos.

POLÍTICA E BUROCRACIA

A análise do papel do Estado e da burocracia pública é essencial para o entendimento de sua capacidade de formulação e implementação de políticas públicas, dado seu papel central no *enforcement* de normas e regras que estruturam as relações sociais, na normatização de políticas regulatórias, na provisão de bens coletivos, como um instrumento de justiça distributiva e promotor do desenvolvimento econômico e do bem-estar social. Estudos sobre capacidade estatal floresceram nas últimas décadas em diversas disciplinas, porém o estudo sobre o funcionamento e dinâmica interna do Poder Executivo e da alta cúpula governamental no Brasil ainda são poucos se comparados aos estudos norte-americanos, por exemplo.

O tipo ideal weberiano - burocracia meritocrática, hierárquica e impessoal – foi sempre visto como uma condição necessária para o aprimoramento da capacidade estatal dos países. Porém, nos últimos anos a suficiência do modelo weberiano para o entendimento da capacidade estatal vem sendo questionada, afirmando-se a necessidade da utilização de outras dimensões que vão além de uma burocracia profissional. Não obstante, a relação entre política e burocracia continua sendo um aspecto essencial ao funcionamento dos governos (Lopez, 2015).

> Os burocratas [...], sobretudo quando ocupam funções do alto escalão, precisam atuar politicamente no sentido de escolher prioridades e levar em conta interesses e valores, sejam eles referentes à lógica interna do sistema político, sejam vinculados a determinadas orientações técnicas com maior aceitação na sociedade (Abrucio, Loureiro, 1999, p. 70).

Em sua análise sobre as relações entre Estado e sociedade, Nunes (1997) parte de um modelo em que existiriam 4 formas estruturantes dessa relação: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos. O argumento do autor é que foram criadas "ilhas de racionalidade", a partir da articulação entre as duas últimas formas – sempre dinâmicas e mutáveis -, porém as duas primeiras continuaram existindo no seio do Poder Executivo centralizado. O problema é como a sociedade se articula, e tem seus interesses representados, com uma estrutura política em que convivem essas 4 formas contraditórias dentro de um sistema federativo complexo.

É necessário evitar, de um lado, o isolamento excessivo em nome da atuação puramente técnica que poderia reduzir a influência de atores importantes na formulação de políticas como partidos e o Congresso e haver o favorecimento de grupos de interesse (anéis burocráticos FHC, 1975), e de outro lado, manter abertas essas agências a demandas da sociedade.

Em E*mbedded autonomy* (1995), Peter Evans reconhece a importância das relações estabelecidas entre Estado e sociedade e as define como potencializadoras da capacidade estatal, a partir da combinação de coerência burocrática e conexão externa com os setores sociais. "Redes de conexão densas sem uma estrutura interna robusta deixariam o Estado incapaz de resolver problemas de 'ação coletiva', de transcender os interesses individuais de suas contrapartes privadas. Somente quando o enraizamento e a autonomia estão unidos, um estadopode ser chamado de desenvolvimentista" (Evans, 1995, p. 12 – tradução nossa)[2]. O Estado necessita de uma estrutura coerente para que a entrega de serviços públicos seja efetiva e é a partir da autonomia inserida da burocracia que o seu papel de decisão e formulação de políticas seria assegurado.

O Estado brasileiro apresentava, em relação a sua organização interna, características duais relativamente à chamada autonomia inserida de Evans. Enquanto o país era visto como um cabide de empregos e o número de indicações políticas para cargos governamentais considerado alto demais, houve a tentativa de criação de "bolsões de eficiência" dentro do aparato burocrático na tentativa de modernização deste e de recrutamento meritocrático, assim como a criação de um *esprit de corps* no seu interior. Essas agências seriam autônomas e mais efetivas do que as capturadas por interesses políticos e grupos sociais específicos que as circundavam. O resultado seria a fragmentação estrutural, a falta de cooperação e coerência do aparato burocrático como um todo, dificultando a coordenação das políticas públicas.

Outra característica deletéria ao sistema seria o formato das carreiras públicas no país. Além da falta de um plano de carreira a longo prazo, baseado na promoção meritocrática, portanto na performance dos servidores públicos, e nos baixos salários, a contratação de *outsiders* e o ritmo de mudança das lideranças políticas restringiriam a capacidade de desenvolvimento do Estado brasileiro. "Construir (ou, em alguns casos, reconstruir) burocracias robustas e coerentes é uma tarefa difícil, mas essencial para estados intermediários" (Evans, 1995, p. 244 – tradução nossa)[3].

[2] No original: "Dense connecting networks without a robust internal structure would leave the state incapable of resolving 'collective action' problems, of transcending the individual interests of its private counterparts. Only when embeddedness and autonomy are joined together can a state be called developmental".

[3] No original: "Building (or in some cases rebuilding) robust, coherent bureaucracies is a daunting task but an essential one for intermediate states".

Um modelo alternativo para se pensar as transformações institucionais pelas quais passou o Estado brasileiro, e consequentemente o modo de atuação da administração pública, é baseado na ideia de governança democrática (Cavalcante, Lotta e Oliveira, 2018). Esse modelo reconhece as mudanças institucionais e seus efeitos sobre a atuação da burocracia e o *policymaking* sob uma perspectiva dinâmica, pluralista e complexa, combinando o desenvolvimento tanto de capacidades técnicas quanto de capacidades políticas – gerando legitimidade estatal. Com o desenvolvimento de mecanismo de controle mais aprimorados, ao contrário do que ocorria no contexto de insulamento burocrático, há maior integração horizontal (intersetorialidade), coordenação federativa (integração vertical) e participação social.

A atuação híbrida da burocracia nas democracias contemporâneas - "políticos baseando sua atuação cada vez mais no discurso técnico e burocratas reforçando o aspecto político em seu cálculo de atuação" (Loureiro e Abrucio, 1999, p. 70) - resultou em diversos estudos sobre o papel desses atores no processo governamental, no desenvolvimento de capacidades estatais, no ciclo de políticas públicas. No Brasil, por questões históricas e institucionais, a burocracia é um dos atores mais importantes do processo decisório, exercendo papel central na formulação e condução das políticas públicas (Loureiro, Olivieri e Martes, 2010).

A alta burocracia governamental, para além do seu papel de formulador de políticas públicas, exerce uma função central na definição do desenho institucional do Estado - por ser a base material da função governativa e por seus cargos servirem como moeda de troca para assegurar apoio congressual (idem). Segundo Loureiro e Abrucio (1999), o problema no controle da delegação de poder do político ao burocrata seria maior quanto maior for a politização da burocracia. Portanto, entender como se dá a lógica de nomeação para o alto escalão burocrático, qual o escopo do uso político da burocracia e os efeitos sobre o orçamento se torna fundamental no contexto da disputa de poder, recursos e interesses endógena ao Estado. Como afirma Geddes "se alguém quiser entender os Estados como atores, é preciso olhar para suas entranhas burocráticas" (1994, p. 14 - tradução nossa)[4].

As estratégias de nomeação para a alta burocracia dependem do desenho institucional do país e das regras que definem e conformam o jogo político. Considerando os políticos atores racionais auto- interessados e seu objetivo o avanço na carreira, a nomeação serviria como um meio de maximização das chances de reeleição ou recondução ao cargo de ministro. Como os burocratas também seriam atores racionais auto-interessados, e a relação principal-agente os reveste de autonomia na formulação e implementação de *policies*, surge o dilema político - criação de um governo efetivo ou de uma máquina fiel (Geddes, 1994).

Segundo a autora, a burocracia pode ser usada na barganha de benefícios por apoio em pelo menos quatro formas: [a] como fonte de benefícios particulares para os constituintes - "muitos programas inicialmente aprovados como direitos ou elementos de planos de desenvolvimento acabam sendo transformados em benefícios particularistas à medida que são implementados por uma burocracia partidária" (Geddes, 1994, p. 136 - tradução nossa)[5]; [b] como fonte de patronagem e outros benefícios para políticos cujo apoio o presidente precisa para se manter no cargo e iniciar novos programas - depende da taxa de coalescência da coalizão; [c] como fonte de benefícios a partidos fiéis ao presidente; e [d] como instrumento para a efetiva implementação de políticas públicas que beneficiem a população. O debate está centrado na clássica dicotomia entre a distribuição de cargos para implementar políticas e para recompensar aliados - patronagem de políticas públicas e patronagem de cargos, nos termos de Lewis (2008). "É como se o presidente, por um lado, distribuísse poder para obter apoio político e, por outro, tivesse também que reconcentrar outra parcela de poder para conseguir de fato reduzir ao máximo a dispersão causada pela barganha de cargos e, assim, 'controlar' os aliados e realizar as suas políticas prioritárias" (Loureiro e Abrucio, 1999, p. 73), gerando o dilema político já apontado por Geddes (1994).

No presidencialismo de coalizão brasileiro a estratégia (ou estratégias) adotada pelo Executivo está diretamente relacionada com a alocação de recursos aos programas governamentais e com a execução orçamentária, ferramentas poderosas nas mãos do presidente e dos ministros. O uso dos recursos discricionários disponíveis a estes atores e a nomeação discricionária para os postos de alto escalão na arena federal - na busca por competência e/ou patronagem - podem ser vistos como meios para o alcance dos objetivos de *policy-seeking* e manutenção de lealdades políticas.

A nomeação para os cargos de alto escalão burocrático seria um *tradeoff* complexo entre competência técnica e lealdade política, pois o interesse seria atingir os objetivos de entrega de bens e serviços à população a partir de políticas públicas e, ao mesmo tempo, nomear aliados em troca de aprovação da agenda do governo no legislativo. A prerrogativa de composição do seu gabinete dá ao presidente o poder de estruturar a administração pública de acordo com o seu projeto político, nomeando aliados para postos-chave, a despeito da existência de arranjos burocráticos mais perenes (Loureiro e Abrucio, 1999).

[4] No original: "If one wants to understand states as actors, one needs to look at their bureaucratic innards".

[5] No original: "Many programs initially passed as entitlements or elements of development plans end up transformed into particularistic benefits as they are implemented by a partisan bureaucracy".

As estratégias de recrutamento do alto escalão estariam baseadas em um cálculo político racional e poderiam assumir a tipologia de Geddes (1994):

a. Reforma da Administração Pública: baseada em competência e lealdade; recrutamento meritocrático a partir de concurso público e promoção com base na performance dos burocratas; recrutamento partidário para a implementação de políticas consideradas prioritárias;
b. Compartimentalização: baseada em competência e lealdade; recrutamento meritocrático informal em ministérios centrais ao governo e promoção baseada na performance; recrutamento para os demais cargos a partir da patronagem;
c. Partidária: seleção política de filiados ao partido do presidente ou aos demais partidos que compõem a coalizão; recrutamento informal nos quadros dessas legendas em ministérios centrais; recrutamento para os demais cargos a partir da patronagem também monopolizado pelos partidos governistas.

O caminho escolhido dependerá do contexto político e econômico. Reformas administrativas desenhadas para facilitar a implementação de novas políticas normalmente são mais difíceis de serem realizadas do que as políticas em si, pois implicam mudanças no *status quo*, custos políticos e podem gerar efeitos perversos não desejados. Se mudanças ocorrem, é esperado que sejam mudanças incrementais ou graduais. Ministérios no Brasil possuem graus variados de autonomia e capacidade, portanto estratégias de compartimentalização e estratégias partidárias coexistem dentro das pastas - derivadas também das características institucionais do presidencialismo de coalizão.

A relevância da burocracia brasileira reside na centralidade que desempenha no processo decisório, sendo um dos atores mais importantes.

> Ela tem exercido papel de destaque na definição e na condução de políticas públicas, não apenas nos períodos autoritários, mas igualmente em períodos democráticos quando, supostamente, tanto os partidos quanto os grupos organizados na sociedade recuperariam sua capacidade de influenciar ou participar das decisões governamentais de forma plena (Loureiro, Olivieri e Martes, 2010, p. 74).

Portanto, dado o grau de influência que têm nas políticas públicas, consideramos importante analisar a relação entre a lógica do presidencialismo de coalizão e a alternância da alta burocracia e se essa dinâmica causa maior ou menor volatilidade orçamentária nas pastas ministeriais.

CARGOS DE DIREÇÃO E ASSESSORAMENTO SUPERIOR (DAS)

A esfera político-partidária e a burocracia, como salientado anteriormente, estão diretamente relacionadas - especialmente nos cargos de livre provimento. Os arranjos institucionais e as prioridades de políticas públicas são definidos no campo político, sendo a burocracia responsável por gerir estas políticas (Lopez, 2015). Segundo o autor, há três aspectos recorrentes nos debates públicos sobre as nomeações para os cargos de confiança: [a] a extensão das nomeações políticas - até onde a discricionariedade dessa escolha vai, deve ir e por quê?; [b] a associação entre o volume das mudanças nestes cargos e a dinâmica da política, incluindo os debates sobre clientelismo e patronagem; e [c] as implicações para as políticas públicas de um sistema permissivo ao ingresso de não servidores, pessoas que não possuem vínculo com as carreiras burocráticas (p. 142).

Os cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS), objeto do estudo, foram criados no âmbito da reforma administrativa de 1967 a partir do Decreto-Lei nº 200, com sua redação passando por modificações em 1969 com o Decreto-Lei 900 e em 1970 no governo Médici com a Lei nº 5.645, mas foi a partir do Decreto nº 71.235 de 1972 que houve a regulamentação destes cargos (D'Araújo, 2009) que até o momento eram estruturados em quatro níveis hierárquicos. A distribuição dos cargos em seis níveis originou-se na reestruturação ocorrida em 1976 com o Decreto nº 77.336.

Do governo de João Figueiredo (1979-1985) até o governo Fernando Henrique Cardoso (1994- 2002), a nomeação para os níveis 1 a 4 foram delegadas aos ministros de Estado, enquanto os níveis 5 e 6 eram nomeados pelo presidente da República. Somente no governo Lula, em 2003, houve alterações neste modelo - com o Decreto nº 1.056 coube ao ministro chefe da Casa Civil a competência de prover os cargos 5 e 6 e aos ministros de Estado os cargos 1 a 4. "Essa concentração de poderes na Casa Civil podia sugerir uma medida preventiva da presidência de Lula visando a controlar, supervisionar ou talvez restringir indicações políticas feitas pelos integrantes da coalizão de governo" (D'Araújo, 2009, p. 22), centralizando no partido do presidente as nomeações, provavelmente almejando maior coordenação e controle para que as políticas ministeriais fossem mais próximas das preferências daquele.

Além disso, em 2005 foi editado o Decreto nº 5.497 determinando que 75% dos cargos em comissão níveis 1 a 3 e 50% dos cargos nível 4 deveriam ser ocupados exclusivamente por servidores de carreira. Interessante destacar que para a alta burocracia (níveis 5 e 6) não há limites quanto ao preenchimento dos cargos por não servidores de carreira.

A função dos DAS seria a de planejamento, coordenação e controle visando à formulação de programas e normas. Por serem cargos de livre provimento, "representam um recurso importante para incorporar pessoas de notório saber aos quadros públicos, formar equipes, prestigiar aliados, cooptar opositores e controlar recursos de poder do ponto de vista político e econômico" (D'Araújo, 2009, p. 18).

A noção de dirigente público com competências específicas de direção que surge com a Reforma Gerencial visa a superar a velha dicotomia entre política e burocracia e o dualismo político-burocrata.

> Diferentemente do burocrata prescrito pelo modelo weberiano, caracterizado pela impessoalidade, a observância estrita às normas e um sistema de ação hierarquizado, a figura do dirigente tem um caráter específico. Não existe exercício de direção sem a capacidade de tomar decisões e fazer escolhas autônomas. Não há gerência onde a atividade é, fundamentalmente, mera aplicação de normas ou execução de instruções originárias de outros (D'Araújo, 2009, p. 16).

Se reconhece, portanto, a este grupo de funcionários públicos uma esfera própria de decisão. Apesar de estarem subordinados a um mandatário político, são um grupo de atores específicos com um *ethos* próprio: o da racionalidade econômica, baseados no "princípio de criar o máximo de valor público a partir de insumos pelos quais são responsáveis" (Pacheco, 2002, p. 18) numa lógica de responsabilização por resultados. Assim como os ministros de Estado, os dirigentes públicos são parte da equipe do governo, tendo responsabilidades sobre a implementação das políticas públicas e seus resultados, ou seja, pela performance do governo.

Um aspecto central do debate sobre os dirigentes é a politização e partidarização do serviço público e suas consequências para a gestão governamental. Tradicionalmente, a visão que se tem sobre as nomeações discricionárias é que estas seriam marcadas por práticas clientelistas, decorrência da admissão de entrada de não servidores, refletindo a disputa político-partidária a partir da recompensa a aliados, especialmente no presidencialismo de coalizão brasileiro, em que há a distribuição de ministérios em troca de apoio legislativo. A politização pode ser utilizada como meio de controle político sobre a implementação de políticas públicas (Lopez, 2015), refletindo preferências e prioridades, ocorrendo independentemente da forma de recrutamento e de critérios partidários. A partidarização, por seu turno, diz respeito à filiação partidária dos ocupantes dos cargos em comissão (e dos ministros de Estado).

A instrumentalização político-eleitoral da burocracia seria um importante meio para influenciar na formulação da agenda do governo, pois os acordos e as negociações acerca dessa agenda não são necessariamente o resultado de um compromisso prévio, mas ocorreriam após a ocupação do ministério pelos partidos. Ademais, o desempenho dos parlamentares em eleições nacionais depende muitas vezes da sua capacidade de transferir recursos para suas bases eleitorais (*pork barrel*) através da patronagem (Borges e Côelho, 2015).

Os autores afirmam também que a competição político-partidária pelos cargos em comissão deve ser mais ou menos intensa a depender da institucionalização da política setorial. Quanto maior a discricionariedade sobre a alocação de recursos e a capacidade do ministro em alterar rubricas orçamentárias, maior seria o interesse em utilizar os postos como moeda de troca e maiores as oportunidades para direcionar as *policies* aos interesses político-eleitorais.

Uma das implicações centrais dos dois processos para a capacidade de formular e efetivar políticas é a rotatividade da burocracia. Segundo Lopez (2015), a taxa média de rotatividade anual dos DAS (1 a 6) é de aproximadamente 30% e a mudança partidária no comando político dos ministérios gera uma taxa média de rotatividade anual, nos níveis mais altos da hierarquia (4, 5 e 6), em cerca de 20 pontos percentuais.

A importância da compreensão da dinâmica mudanças políticas e nomeações discricionárias para os cargos de alto escalão dos ministérios, ferramenta central ao Executivo no processo de construção e gerência da coalizão, reside no fato de estes atores serem responsáveis pelo desenho e execução de parcela expressiva das políticas públicas no país (Lopez, Bugarin e Bugarin, 2014). A disputa por estes cargos é intensa pois "representam um dos principais meios para os agentes políticos levarem adiante suas preferências [...] (e) conseguir emplacar indicações é uma estratégia política crucial" (Lopez, 2015, p. 36). Como essas políticas são materializadas através do orçamento destinado às pastas ministeriais, espera-se que alternâncias partidárias e ideológicas impliquem, em certa medida, mudança nas preferências por *policies* e, portanto, maior volatilidade orçamentária.

A maior parte da literatura aponta aspectos negativos da rotatividade da burocracia, porém alguns autores não a consideram nociva às políticas públicas. Para os primeiros, altos níveis de rotatividade estariam associados à redução no desempenho das agências, na capacidade de implementar políticas e na eficiência da gestão (Lopez, 2015) portanto, afetando a performance da administração pública. Ademais, alta rotatividade significaria perda de conhecimento especializado e experiência sobre procedimentos internos dos órgãos, causando disrupção no processo de provisão de serviços (Akhtari, Moreira e Trucco, 2017) e acréscimo nos custos de controle por parte do Executivo.

O artigo de Akhtari, Moreira e Trucco (2017) é um dos poucos trabalhos que analisa como a rotatividade da burocracia afeta a qualidade dos serviços públicos no Brasil. As autoras investigam qual o efeito que a mudança de partido no poder nas prefeituras municipais nas eleições de 2008 e 2012, e a consequente rotatividade do corpo burocrático, mais especificamente de diretores e professores, têm sobre a provisão da educação pública no país - a qualidade no provimento da educação é medida através das notas obtidas pelos alunos no Censo Escolar e na Prova Brasil. Os resultados apontam que

> a rotatividade dos partidos políticos afeta negativamente os resultados dos alunos devido à discrição política sobre a burocracia municipal da educação. A análise dos mecanismos sugere que a rotatividade política se traduz em menor aproveitamento dos alunos devido à ruptura politicamente causada na atribuição de pessoal. Concluímos que, em um ambiente em que a burocracia educacional não está protegida do processo político, a rotatividade dos partidos políticos pode afetar negativamente a qualidade de um resultado relevante para o bem-estar social: os resultados dos testes dos alunos (Akhtari, Moreira e Trucco, 2017, p. 25 - tradução nossa)[6].

As autoras não encontraram relação entre a ideologia do partido do prefeito e do partido que detém o Executivo federal e o aumento ou diminuição nas transferências federais aos municípios. Estudos avaliando as consequências dessa dinâmica para outros serviços públicos são um campo fértil de pesquisas.

No artigo *O poder no Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010)*, Batista (2013) analisa a influência da coalizão no processo de produção legislativa no Poder Executivo, com foco no papel que os ministros desempenham, a partir de uma abordagem transacional inerente à relação entre o presidente e o gabinete multipartidário. A autora utiliza-se da abordagem econômica sobre custos de transação para identificar quais as condições que levam o presidente a escolher entre centralizar as decisões na Presidência ou delegá-las aos ministros de Estado, numa lógica "*make or buy*" - "ele pode comprar esta informação livremente dos ministros setoriais, beneficiando-se da especialização e divisão do trabalho, ou ele pode integrar o processo de produção e construir as iniciativas legislativas na Presidência" (Batista, 2013, p. 454).

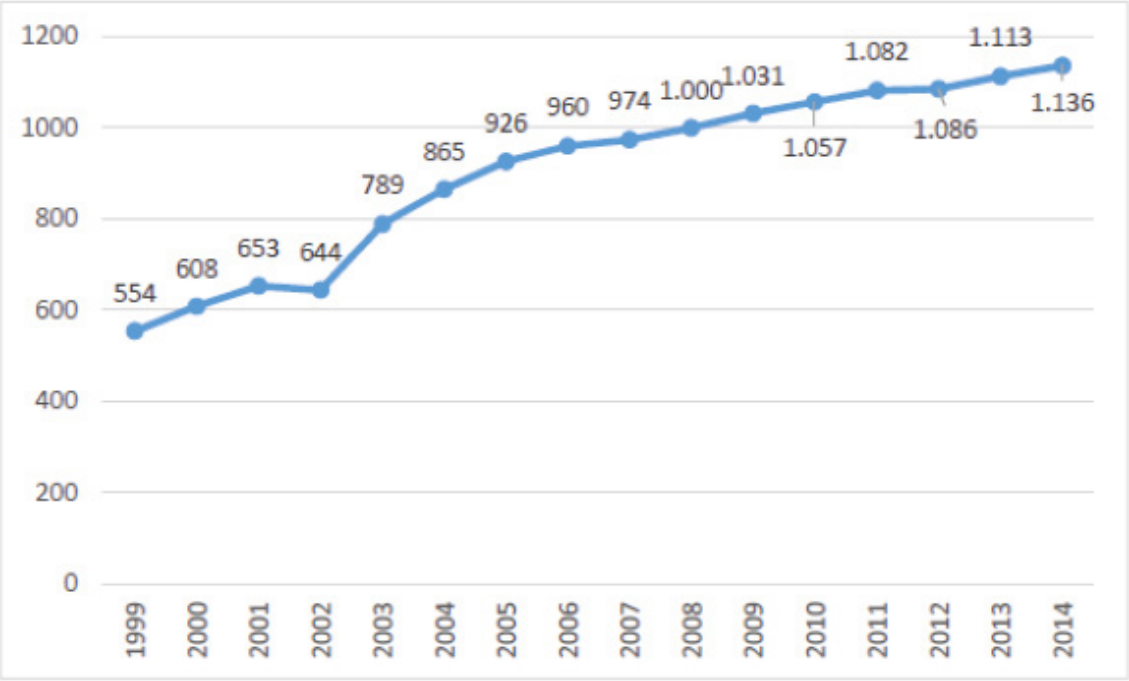
A mesma lógica poderia ser utilizada para pensarmos a relação entre os ministros e a burocracia discricionária nas pastas ministeriais. Baseando-se na premissa da delegação de poder, ao assumir o ministério aquele teria de escolher entre dois cursos de ação: manter a estrutura dos cargos em comissão, "comprando" as informações dessa burocracia, centralizando os processos para ter maior controle ou nomear pessoas de sua confiança para ter mais influência sobre as decisões e delegando poder sobre a formulação e implementação de políticas públicas.

Os cargos DAS nível 5 e 6, aqui analisados, somavam, em 2014, 1.136 cargos no Executivo Federal representando 6,96% do total de aproximadamente 16.325 mil DAS. Apesar de parecer um número pouco significativo em relação ao número total de cargos DAS, a importância do estudo dos mesmos reside no fato de que, segundo Lopez e Praça (2018), "sobre esses 6% é que efetivamente há cobiça político-partidária, porque é nestes que se concentram os poderes políticos e administrativos na gestão [...] (e) nesses níveis, ao contrário dos demais, a ocupação por nomeados de fora do serviço público é mais ampla" (p. 146). Além disso, os autores demonstram que o número de filiados a partidos políticos dos DAS 5 e 6 é maior do que nos níveis 1 a 4.

O gráfico a seguir apresenta a evolução do número de cargos em comissão 5 e 6 no Executivo federal entre 1999 e 2014.

[6] No original: "political party turnover negatively impacts student outcomes due to political discretion over the municipal education bureaucracy. The analysis of the mechanisms suggests that political turnover translates into lower student achievement due to the politically caused disruption in the assignment of personnel. We conclude that in an environment where the education bureaucracy is not shielded from the political process, political party turnover can adversely affect the quality of a welfare relevant outcome: student test scores".

Gráfico 1 – Número de DAS 5 e 6 no Executivo federal, 1999-2014



Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponíves no Painel Estatístico de Pessoal.

O número de DAS, no período analisado, teve um aumento de aproximadamente 100%. Esse crescimento pode ser resultado tanto da criação de novas agências na administração federal quanto da criação de novos cargos ao longo dos mandatos presidenciais.

Novos presidentes, assim como novos ministros, "têm motivos para sentirem-se inseguros quanto à competência dos funcionários atuais e esperar que muitos deles tenham pouco entusiasmo pelo sucesso de novos programas" (Geddes, 1994, p. 178 – tradução nossa)[7], podendo levar à recomposição da burocracia, consequentemente a uma maior rotatividade nos cargos de confiança.

PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO BRASIL

O orçamento público brasileiro é o instrumento através do qual a agenda do governo é materializada e seus resultados – as políticas públicas – são implementados, como resultado de um processo decisório técnico-político que envolve diversos atores, conflitos e cooperação, hierarquia e autonomia, controle e delegação e recursos escassos. Regras formais e informais estão presentes ao longo de todo o processo.

O decurso da elaboração e da execução orçamentária no Brasil tem como ator central o Poder Executivo, o qual é capaz de estabelecer e manter suas prioridades de políticas públicas a partir das prerrogativas que possui tanto para influir nesse processo quanto de direcionar a fase de execução orçamentária (Figueiredo e Limongi, 2008). Consideramos importante analisar o orçamento a partir do Poder Executivo, pois é este que elabora o projeto e executa os gastos, ou seja, tem um papel central no processo orçamentário do país. Ademais, "durante a implementação do orçamento o Executivo tem amplas oportunidades de afetar a distribuição de recursos de acordo com suas preferências políticas" (Batista, 2015, p. 6).

As clivagens político-partidárias seriam, segundo Figueiredo e Limongi (2008), a principal fonte de conflito do sistema político brasileiro e essas clivagens estariam presentes também no processo orçamentário. Portanto, atenuar os conflitos horizontais entre os partidos que compõem o governo está diretamente relacionado com a capacidade operacional da coalizão de conciliar agendas, ora complementares, ora divergentes, em programas coordenados de ação governamental (Inácio, 2010). O processo orçamentário está inserido na dinâmica política da coalizão.

[7] No original: "have reason to feel uncertain about current employees' competence and to expect many of them to have little enthusiasm for the success of new programs".

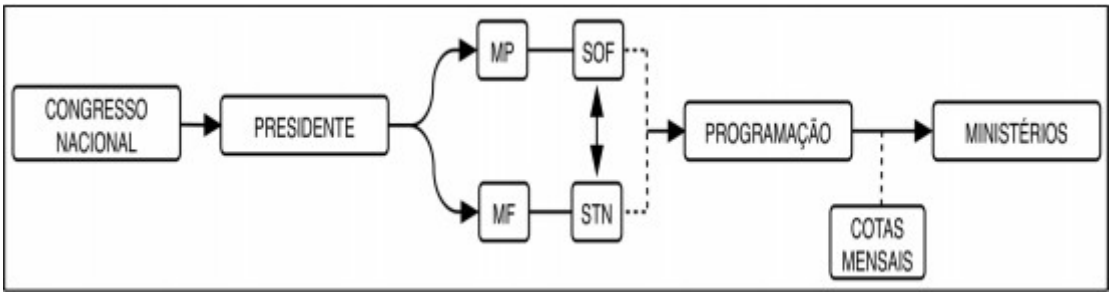
Apesar de a agenda do Executivo ser resultado da barganha existente entre partidos que ocupam pastas ministeriais e o presidente da República, e de os mecanismos institucionais presentes no processo orçamentário propiciarem algum grau de discricionariedade àqueles, moldando sua participação no governo, o fato é que o presidente foi "capaz de alocar recursos para políticas e programas considerados prioritários e também para pastas ministeriais de interesse político-eleitoral" (Batista, 2015, p. 16). Nesse sentido, qual a influência que a dinâmica do presidencialismo de coalizão e as nomeações discricionárias para os cargos de ministro e para os cargos de confiança tem sobre o orçamento das pastas ministeriais? Assumindo que os ministérios são um meio privilegiado de acesso a recursos de poder, como a nomeação para a burocracia, a formulação de políticas e a execução das mesmas, deter uma pasta ministerial vai além do cargo em si, influenciando na gestão governamental. Portanto, espera-se que a mudança de ministro tenha efeitos tanto sobre a rotatividade dos cargos de confiança quanto sobre a volatilidade orçamentária dos ministérios.

A Constituição de 1988 determina que o Executivo detém a prerrogativa exclusiva de iniciar toda a legislação referente à matéria orçamentária, estabelecendo o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) além das leis de crédito (Figueiredo e Limongi, 2002). O Plano Plurianual é o projeto que define as diretrizes e metas do governo por um período de 4 anos, sendo elaborado no primeiro ano de mandato do presidente da República e vigorando até o primeiro ano do mandato seguinte, a fim de manter uma continuidade nas políticas governamentais de um governo a outro. O PPA é elaborado pelos ministérios e órgãos setoriais e consolidado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Após sua aprovação pelo Congresso Nacional, o documento passa a ser a referência para a elaboração tanto da LDO quanto da LOA.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias define as prioridades do governo para o ano seguinte e estabelece as regras que devem ser seguidas na elaboração da LOA pelo Executivo e na votação e aprovação pelo Legislativo. A Lei Orçamentária Anual é elaborada pelo Executivo, mais especificamente pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), e deve pautar-se pelas diretrizes definidas tanto pelo Plano Plurianual quanto pela Lei de Diretrizes Orçamentárias. Nesta etapa, o Governo reúne as propostas de cada Ministério e dos outros Poderes, elabora o documento e o encaminha para o Poder Legislativo. É nesta lei que o governo apresenta todas as receitas e despesas para o ano seguinte. Após a apreciação pela Comissão Mista de Orçamento (CMO) e as alterações feitas no Congresso Nacional, o orçamento é aprovado por este órgão e encaminhado para sanção do Presidente da República, com ou sem vetos.

> Uma vez que os desembolsos dependem do comportamento efetivo da receita, a legislação vigente prevê a promulgação, por parte do Executivo, de um decreto estabelecendo a programação financeira e o organograma de execução mensal de desembolsos. Para muitos analistas e gestores públicos, esse decreto define o 'orçamento real', posto que fixa o percentual das dotações contingenciadas por órgãos (ministérios). Por essa prática (...) a decisão final quanto à execução do orçamento, respeitados os limites estabelecidos, é transferida para os ministérios (Figueiredo e Limongi, 2002, p. 315).

O Ministério do Planejamento, através da SOF, é o órgão responsável pela coordenação do orçamento. Apesar de a legislação outorgar aos ministérios poder de agenda na formulação da proposta orçamentária da pasta, sua autonomia é restrita, visto que a SOF centraliza a programação geral e o limite para despesa. "Dessa forma, o desenho institucional limita consideravelmente a autonomia dos ministérios no que concerne ao limite dos gastos, mas não necessariamente na alocação específica de tais recursos" (Batista, 2014, p. 149-150). Ou seja, os ministros teriam liberdade para alocar recursos de acordo com suas preferências ou prioridades políticas, com o Poder Executivo mantendo assim a capacidade de estabelecer e manter suas prioridades de políticas públicas (Figueiredo e Limongi, 2008).



Fonte: Batista, 2014, p. 152

Apesar da centralidade do SOF e da STN no montante e fluxo das despesas e dos constrangimentos institucionais sobre os gastos ministeriais, reduzindo o chamado *common pool problem* derivado dos governos de coalizão (Martin e Vanberg, 2012), os ministros têm a possibilidade de alocação da parte do orçamento vinculada a despesas não obrigatórias, ou seja, gastos discricionários que podem ser politicamente relevantes.

Como o orçamento brasileiro é autorizativo e não impositivo, mesmo após a aprovação do projeto, a decisão sobre quais gastos serão de fato efetuados é prerrogativa do Executivo, podendo o presidente fazer realocações significativas sem necessidade de aprovação pelo Legislativo. Porém, como estamos tratando de um governo formado por uma coalizão de partidos, é preciso analisar qual o papel que os outros atores têm sobre o processo decisório e como influenciam na definição de gastos do governo. Baseados na racionalidade limitada e na relação entre delegação e controle que envolve o presidente e os ministros, espera-se que quanto maior a distância ideológica entre o partido do presidente e o partido do ministro, maior controle daquele sobre a pasta, resultando em menor rotatividade da burocracia e menor volatilidade orçamentária. Quando a distância ideológica diminui, espera-se maior delegação de poder, portanto maior rotatividade da burocracia e maior volatilidade orçamentária.

Analisaremos as despesas correntes e as despesas com investimentos, pois são os únicos componentes do gasto público que podem ser utilizados como indicador das prioridades políticas do Executivo (Figueiredo e Limongi, 2008). Os demais gastos, como com pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida, amortização da dívida e despesas correntes são compulsórios, não sendo decididos no ciclo orçamentário, portanto não podendo sofrer alterações, seja do Executivo seja do Legislativo. Ademais, os gastos com investimentos "são financiados por recursos cuja movimentação é livre e cuja execução é decidida inteiramente no âmbito do ciclo orçamentário" (p. 43).

TEORIA DO EQUILÍBRIO PONTUADO E ORÇAMENTO

As análises e teorias sobre os processos políticos buscaram desenvolver mecanismos para compreender dois processos importantes na elaboração de políticas públicas: a estabilidade e a mudança. Entre elas podemos citar o Modelo Incremental, o modelo de Múltiplos Fluxos e a Teoria da Escolha Racional.

A Teoria do Equilíbrio Pontuado, por sua vez, surge como uma resposta a esses modelos ao explicar tanto a estabilidade e o incrementalismo quanto as mudanças em larga escala que ocasionalmente ocorrem nas políticas. O processo se daria em bases menos previsíveis do que as teorias incrementalistas afirmam, havendo largos períodos de mudanças graduais e períodos em que ocorrem mudanças abruptas. As bases da teoria e seus principais argumentos estão em *Agenda and Instability in American Politics* (1993), de Baumgartner e Jones. Apesar de sua origem estar calcada na análise da formação e nas mudanças na agenda governamental norte-americana, o *framework* passou a ser utilizado por outras disciplinas interessadas no estudo do *policy process* em diferentes instituições. O modelo é baseado em uma teoria dinâmica das políticas públicas, com enfoque nos mecanismos institucionais que definem as regras do jogo e na racionalidade limitada dos atores, determinantes das mudanças nas políticas.

O Equilíbrio Pontuado é "uma teoria de como os atores da elite, orientados para manter os benefícios e resultados políticos estáveis, podem ocasionalmente sentir um intenso senso de urgência para redirecionar a atenção para novas questões ou novas dimensões políticas" (Eissler; Russel; Jones, 2016, p. 98 – tradução nossa). O mecanismo fundamental subjacente ao modelo é o processamento desigual de informação, resultante da racionalidade limitada dos *policymakers*.

A análise do orçamento federal norte-americano, por Baumgartner e Jones (1993; 2009), foi uma das primeiras aplicações da teoria. A partir deste estudo, os autores demonstraram que as decisões políticas relativas ao processo orçamentário, assim como em outras áreas, são uma resposta ao tipo de informação recebida pelos *policymakers*, às preferências destes atores e à estrutura institucional vigente. O orçamento representaria a quantificação destas decisões (Eissler; Russel; Jones, 2016). Pontuações no orçamento ocorreriam como decorrência de choques exógenos ou por eventos como mudanças de governo e de ministro, nos quais membros do Executivo federal são substituídos, provocando alterações nas prioridades e preferências políticas e consequentemente na alocação de recursos, levando a possíveis "terremotos".

> Uma oportunidade para os empreendedores políticos alterarem a agenda política ou introduzir novas incertezas é mudando a maneira como conceitualizamos ou definimos um problema, conhecido como enquadramento. Jones (1994) mostrou que o enquadramento era equivalente a mudar os pesos em um modelo multidimensional de decisões, e que uma mudança na atenção em um debate geral poderia ser modelada por uma mudança nos pesos relativos das dimensões. A atenção a um problema é mantida, mas a questão é redefinida para corresponder aos objetivos e preferências de outros atores (Eissler; Russel; Jones, 2016, p. 101 – tradução nossa)[8].

[8] No original: "One opportunity for policy entrepreneurs to alter the policy agenda or to introduce new uncertainty is through shifting the way we conceptualize or define a problem, known as framing. Jones (1994) showed that framing was equivalent to changing the weights in a multi-dimensional model of decisions, and that a shift in attention in a general debate could be modeled by a change in the relative weights of the dimensions. Attention to an issue is maintained, but the issue is redefined to match the goals and preferences of additional actors".

Dada a racionalidade limitada e a incapacidade dos indivíduos de processar ou atentar a diversas informações paralelamente, prioridades são estabelecidas pelos atores políticos. Devido a fatores exógenos e/ou endógenos, as prioridades ou atenção às políticas se modificam, podendo levar a alterações na alocação orçamentária e consequentemente no volume de recursos disponíveis para a implementação de políticas públicas.

HIPÓTESES

H1: Quanto maior a distância ideológica entre o partido do presidente e o partido do ministro que assume a pasta, menor a rotatividade dos cargos de confiança e menor a volatilidade orçamentária nos ministérios (maior controle)
H2: Quanto menor a distância ideológica entre o partido do presidente e o partido do ministro que assume a pasta, maior a rotatividade dos cargos de confiança e maior volatilidade orçamentária nos ministérios (maior delegação)

METODOLOGIA

Serão utilizados estudos econométricos para testar as hipóteses formuladas a respeito dos efeitos da mudança de ministro sobre a rotatividade dos cargos de confiança na administração federal e destas sobre o orçamento dos ministérios de 1999 a 2014. A inclusão ou exclusão de variáveis de controlenão está descartada.

Modelo 1:

- Variável independente: mudança de ministro - intrapartidária, interpartidário, apartidária
- Variáveis de controle: mudança de governo; ciclo eleitoral; tamanho da coalizão
- Variável dependente: rotatividade dos cargos de confiança (%)

Modelo 2:

- Variáveis independentes: mudança de ministro - intrapartidária, interpartidário, apartidária e mudança ideológica; rotatividade da burocracia (%)
- Variáveis de controle: mudança de governo; ciclo eleitoral; tamanho da coalizão
- Variável dependente: orçamento ministerial

A rotatividade da burocracia será calculada a partir da fórmula a seguir. Utilizamos o mesmo procedimento adotado pela literatura (Lopez, 2015).

$$Rotatividade_{it} = 1 - \frac{Inalterados_{it}}{Total_{it-1}}$$

O índice de volatilidade orçamentária será baseado no índice de volatilidade eleitoral construído por Pedersen (1979), representado na equação a seguir:

$$VT = \Sigma\,(V_{it} - V_{it-1})$$

em que *VT* representa a volatilidade total, V_{it} o resultado da execução orçamentária no ministério *i* no ano *t*, e V_{it-1} o resultado da execução orçamentária no ministério *i* no ano *t – 1*. Consideramos as despesas aprovadas na Lei Orçamentária Anual (LOA) e executadas ao término da execução anual do orçamento.

Os dados utilizados serão coletados a partir de informações disponibilizadas no site do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Portal da Transparência, Secretaria de Orçamento Federal, Siga Brasil, Painel Estatístico de Pessoal e em dados secundários já levantados por outros autores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A compreensão mais profunda sobre a administração pública federal é importante na medida em que auxilia na compreensão das relações contemporâneas entre burocracia e política e de seus efeitos sobre a democracia. Para que o governo e os representantes eleitos sejam responsivos aos cidadãos é fundamental que o aparato burocrático seja eficiente. Na medida em que estes atores regulam, promovem e (re)distribuem recursos, bens e serviços, as suas escolhas podem ter impacto direto sobre as políticas públicas. Ao longo dos anos a burocracia tornou-se um ator central ao Estado brasileiro. Desde a ditadura militar, em que foi fundamental para o processo de desenvolvimento do país, até os dias atuais, desempenha importante papel na formulação e implementação das políticas governamentais.

No presidencialismo multipartidário brasileiro o presidente distribui pastas ministeriais aos partidos aliados em troca de apoio legislativo. O Executivo, portanto, não pode ser visto como um ator unitário. Os partidos que detêm ministérios têm agendas e prioridades próprias, tendo interesses eleitorais e programas por vezes diferentes dos demais. Dessa maneira, as disputas político-partidárias em torno da agenda do governo são endógenas ao poder Executivo. Ao nomear ministros de Estado o presidente está concedendo poder a estes atores, os quais tornam-se seus agentes. Ocupar um ministério, além do valor do cargo em si, significa ser responsável pela elaboração e execução de políticas públicas.

A nomeação discricionária para os cargos de confiança, assim como a elaboração e o controle orçamentário, são prerrogativas deste poder. Nesse sentido, nos perguntamos quais efeitos a dinâmica do presidencialismo de coalizão e as nomeações discricionárias para os cargos de ministro e cargos de confiança têm sobre o orçamento das pastas ministeriais. Assumindo que os ministérios são um meio privilegiado de acesso a recursos de poder, como a nomeação para a burocracia, a formulação de políticas e a execução das destas, deter uma pasta ministerial vai além do cargo em si, influenciando na gestão governamental. Portanto, espera-se que a mudança de ministro tenha efeitos sobre a rotatividade dos cargos de confiança e estas sobre a volatilidade orçamentária dos ministérios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AkHTARI, Mitra; MOREIRA, Diana; TRUCCO, Laura. Political turnover, bureaucratic turnover, and the quality of public services. SSRN, 2017.

BATISTA, Mariana. *O mistério dos Ministérios*: a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal de Pernambuco, 2014.

_____. O poder no Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). *Opinião Pública,* Campinas, vol. 19, nº 2, p. 449- 473, 2013.

_____. A conexão ministerial: governo de coalizão e viés partidário na alocação de emendas parlamentares ao orçamento (2004-2010). *Riel – Revista Ibero-americana de Estudos Legislativos*, n. 4, maio, Rio de Janeiro, FGV, 2015.

BORGES, André; COÊLHO, Denilson. O preenchimento de cargos da burocracia pública federal no presidencialismo de coalizão brasileiro: análise comparada de dois ministérios – Ciência e Tecnologia e Integração Nacional. In: LOPEZ, Felix (Org). *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: IPEA, 2015.

CAVALCANTE, Pedro. LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa. Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V (Orgs.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil:* interseções analíticas. Brasília: IPEA, ENAP, 2018.

D'ARAÚJO, Maria Celina. *A elite dirigente do governo Lula*. Rio de Janeiro: Cpdoc, 2009.

EVANS, Peter. *Embedded Autonomy: states and industrial transformation*. Princeton, N.J : Princeton University Press, 1995.

FIGUEIREDO, Fernando; LIMONGI, Argelina. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional.* Rio de Janeiro: FGV, 2001.

_____. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 48, nº 4, pp. 737 a 776, 2005.

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

FREITAS, Andréa M. *Governmental coalitions in multiparty presidentialism*: the Brazilian case (1988- 2011). São Paulo: USP/Cebrap. Projeto de pesquisa, 2011.

GEDDES, Barbara. *Politician's dilema:* building state capacity in Latin America. Los Angeles: University of California Press, 1994.

INÁCIO, Magna. Entre presidir e coordenar: presidência e gabinetes multipartidários no Brasil. 3º Congresso Latino-Americano de Ciência Política, Campinas, 2006.

LEWIS, David. *The politics of presidential appointments:* political control and bureaucratic performance. Princeton University Press, 2008.

LOPEZ, Felix Garcia (org.) *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: IPEA, 2015.

LOPEZ, Felix; BUGARIN, Maurício; BUGARIN, Karina. Mudanças político-partidárias e rotatividade dos cargos de confiança (1999-2013). In: LOPEZ, Felix (Org.). *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: IPEA, 2015.

LOPEZ, Felix; PRAÇA, Sérgio. Cargos de confiança, partidos políticos e burocracia federal. Rio de Janeiro: FGV, *Revista ibero-americana de estudos legislativos*, n. 4, maio 2015.

LOUREIRO, Maria Rita; OLIVIERI, Cecília; MARTES, Ana Cristina Braga. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando; PACHECO, Regina (Orgs.). *Burocracia e política no Brasil* – desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil:* clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Garamond, 1997.

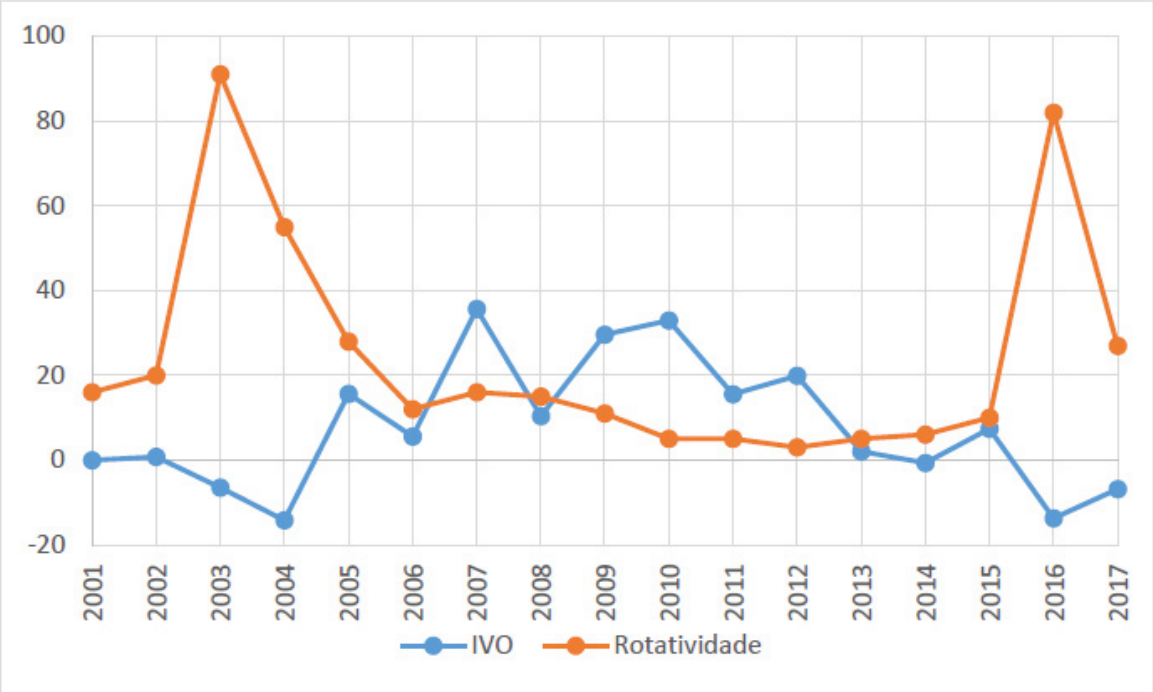
PACHECO, Regina. Mudanças no perfil dos dirigentes públicos no Brasil e desenvolvimento de competências de direção. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

PEDERSEN, Mogens. The dynamics of European parliamentary systems: changing patterns of electoral volatility. *European Journal of Political Research*, 7: 1-26, 1979.

STROM, Kaare. Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, 37: 261-289, 2000.

ANEXOS

Gráfico 2 – Rotatividade DAS x Índice de Volatilidade Orçamentária, 2001-2017, Ministério da Educação[9]



Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponíveis no site SigaBrasil.

Tabela 1 – Ministros que ocuparam a pasta entre 1999 e 2014

MINISTRO	PARTIDO	ANO
Paulo Renato Souza	PSDB	1995-2003
Cristóvam Buarque	PT	2003-2004
Tarso Genro	PT	2004-2005
Fernando Haddad	PT	2005-2012
Aloizio Mercadante	PT	2012-2014
Henrique Paim	PT	2014-2015

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponíveis no portal do Ministério da Educação.

[9] O período apresentado no gráfico inicia em 2001 e termina em 2017 pois não há dados disponíveis no Siga Brasil para os anos de 1999 e 2000. Por isso optamos por incluir os anos de 2015, 2016 e 2017.

POLÍTICAS PÚBLICAS Á LUZ DA TEORIA DE THOMAS DYE: UM ESTUDO DE CASO DA EXPANSÃO DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA E SEUS DESAFIOS

KARINE RODRIGUES ALVAREZ (UFOP)
RAFAELLE STEFANE ELIAS ALVES (IFMG)
MARIA DAS GRAÇAS OLIVEIRA (IFMG)

RESUMO

O presente artigo teve por objetivo investigar segundo os modelos conceituais de análise de políticas públicas de Thomas Dye como se deu a expansão da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica no Brasil e seus atuais desafios a partir de uma análise qualitativa. Dessa forma, a pesquisa se divide em dois aspectos; como ocorreu a expansão da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica (RFEPCT) e seus atuais desafios frente aos modelos de políticas públicas. Os fatores que norteiam a presente pesquisa foram os resultados ocorridos nas últimas eleições, nas diferentes esferas do Estado, no qual a população apresentou-se dividida nas concepções da condução das políticas educacionais, sendo assim, torna-se relevante investigar se tais fatores interferem diretamente no modo de se fazer política, assim como nos direcionamentos da agenda pública.

Palavras-chave: Políticas públicas. Modelos conceituais de Thomas Dye. Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica.

INTRODUÇÃO

Análise das políticas públicas em geral é um campo de estudos recente e que apresenta complexas divergências conceituais. Quando se abordam as políticas educacionais as dificuldades tendem a se exacerbar, isso porque, apesar de ser um direito, previsto constitucionalmente, este, por vezes é negado ou relativizado. Associa-se ainda o fato de a Educação se caracterizar como promotora e alicerce de outros direitos, considerando-se que a promoção da Cidadania se dá por meio da escolarização, acesso à informação e promoção igualitária de oportunidades.

Tendo em vista a importância destacada, sobretudo nas políticas educacionais, buscou-se, nessa pesquisa, analisar segundo a teoria de Thomas Dye, quais modelos conceituais estão representados no processo de expansão da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica, assim como, as interferências advindas das tendências governamentais, ênfase nas políticas econômicas e educacionais, que impactaram e podem impactar a Rede Federal.

Para tanto, utilizou-se como metodologia a pesquisa documental e bibliográfica com abordagem qualitativa e análise interpretativa. Dessa forma, realizou-se a revisão bibliográfica do tema, análise documental das leis, resoluções e relatórios que regulamentam o funcionamento da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica, dentre outros. Por fim, analisou-se, conforme os modelos conceituais de Thomas Dye, quais aspectos caracterizam a expansão da Rede Federal, bem como aqueles que permeiam seus atuais desafios.

A estrutura deste artigo se constitui nos seguintes aspectos; apresentação da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica, destacando as fases de expansão; descrição dos modelos conceituais de políticas públicas segundo Thomas Dye; exposição dos fatores que interferem diretamente no modo de se fazer política, assim como nos direcionamentos da agenda pública e políticas educacionais; análise interpretativa sobre os desafios da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica frente aos modelos de políticas públicas e considerações finais destacando aspectos relevantes do estudo.

Posto isto, presume-se que a realização do trabalho permite a percepção das causas da expansão da Rede de Ensino Profissional Tecnológico, segundo os modelos conceituais de Thomas Dye, na perspectiva da política setorial da educação e apresenta resultados relevantes ao campo teórico.

A EXPANSÃO DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA

A Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica (RFEPCT) teve sua origem no Governo de Nilo Peçanha, no ano de 1909, com a finalidade de atender as "classes desprovidas", ofertando educação e preparando a população para o mercado de trabalho, era composta por 19 escolas de Aprendizes e Artífices. Atualmente, mais de cem anos após sua criação, a RFEPCT totaliza 644 campus, espalhados pelo Brasil. "O aumento de campi permitiu expandir a oferta de educação profissional e interiorizá-la em todo o país, oportunizando o desenvolvimento tecnológico, econômico e social às diversas comunidades" (MEC, 2016, p.7).

O crescimento e expansão da Rede Federal divide-se em dois momentos; de 1909 a 2002, período em que foram construídas 140 escolas técnicas no país e entre 2003 e 2016, no qual o Ministério da Educação concretizou a construção de mais de 500 novas unidades referentes ao plano de expansão da educação profissional.

A expansão da Rede Federal foi concluída por meio de 3 fases, no período de 2005 a 2014, conforme dados publicados no relatório de Gestão do Exercício de 2011, da SETEC, a saber;

> "Em 2009, a Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica completou 100 anos de existência. De 1909 a 2002 foram constituídas 140 unidades de ensino. As Fases I e II do Plano de Expansão da Rede Federal, implementadas de 2005 a 2010 permitiram que esse quantitativo fosse duplicado em apenas cinco anos, levando a Rede Federal a uma composição atual de 354 unidades, às quais serão acrescidas outras 208 unidades no período de 2011-2014." (SETEC, 2012, p.12)

Segundo informações do Ministério da Educação (2016), o marco desta expansão ocorreu em 2008, por meio da Lei Nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e prevê a missão destas Instituições alinhando ensino, pesquisa e extensão; intervindo no processo de desenvolvimento local e regional, em uma estrutura pluricurricular e multicampi, especializadas na oferta de educação profissional e tecnológica nas distintas modalidades de ensino e configurando-se como importante estrutura de acesso às conquistas científicas e tecnológicas.

Soma-se a estas particularidades, a formação completa e verticalizada, na qual se ofertam cursos em diferentes níveis de etapas da Educação Brasileira; caracterizando-se assim, de acordo com o Tribunal de Contas da União (2013), como uma "política de grande relevância para o país, uma vez que prepara alunos com conhecimentos diferenciados, de forma que sejam capazes de atuar em setores de ponta da economia" e tornando se "estratégica para que os cidadãos tenham efetivo acesso às oportunidades de empregos qualificados e às conquistas científicas e tecnológicas da sociedade" (TCU, 2012, *apud* FRIGOTTO, 2018, p. 296).

OS MODELOS CONCEITUAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS SEGUNDO THOMAS DYE

De acordo com Thomas Dye (2009), o modelo é uma representação simplificada de algum aspecto do real, sendo assim, para analisar as políticas públicas o autor sugere 9 modelos conceituais:

1. Modelo de Institucionalismo, política como produto institucional: A relação entre políticas públicas e instituições governamentais é muito íntima, ou seja, uma política não se transforma em política pública antes que seja adotada, implementada e feita cumprir por alguma instituição governamental. Sendo assim, este modelo analisa o impacto das características institucionais nos resultados das políticas.
2. Modelo de processo, política como atividade política: Podemos visualizar o processo político como uma série de atividades políticas: identificação de problemas, organização de agenda, formulação, legitimação, implementação e avaliação. Este modelo permite estudar como as decisões são tomadas e até mesmo como deveriam ser tomadas; mas não permite que eles comentem a substância das políticas públicas — quem ganha o quê.
3. Modelo de grupo, política como equilíbrio entre os grupos: A teoria dos grupos começa com a proposição de que a interação entre os grupos é o fato mais importante da política. Os indivíduos com interesses comuns unem-se, formal ou informalmente, para apresentar suas demandas ao governo. A política é a luta entre os grupos para influenciar as políticas públicas e por isso, a política pública é, em qualquer momento no tempo, o equilíbrio alcançado na luta entre os grupos.
4. Modelo de elite, políticas como preferência das elites: A sociedade está dividida entre poucos que têm poder e os muitos que não têm. Somente um pequeno número de pessoas aloca valores para a sociedade; as massas não decidem políticas públicas. Dessa forma, o elitismo implica que as políticas públicas não refletem as demandas do "povo" na mesma intensidade em que elas refletem os interesses e os valores das elites. Assim, as mudanças e as inovações nas políticas públicas decorrem das redefinições que as elites fazem de seus valores.
5. Modelo racional, política como máximo ganho social: A política racional é a que produz "ganho social máximo", isto é, os governos devem optar por políticas cujos ganhos sociais superem os custos pelo maior valor e devem evitar políticas cujos custos não sejam excedidos pelos ganhos. Entretanto, há tantos empecilhos à decisão racional que ela praticamente nunca acontece no governo, todavia este modelo ajuda a pensar na questão: Porque a formulação de políticas não é um processo mais racional.
6. Modelo incremental, política como variações sobre o passado: A política pública é uma continuação das atividades de governos anteriores, com apenas algumas modificações incrementais. Esse modelo é conservador no sentido de que os atuais programas, políticas e despesas são consideradas como pontos de partida, a atenção é concentrada sobre novos programas e políticas e sobre seus acréscimos, decréscimos ou modificações nos programas em vigor.
7. Modelo da teoria de jogos, política como escolha racional em situações competitivas: A teoria dos jogos é o estudo de decisões racionais em situações que dois ou mais participantes têm opções a fazer, e o resultado depende das escolhas que cada um faça. Aplica-se a situações na formulação de políticas em que não existe uma escolha a fazer que seja independentemente "melhor" que outras, em que os melhores resultados dependem daquilo que os outros façam. Sendo assim a teoria dos jogos oferece uma maneira interessante de se pensar claramente sobre as opções de políticas em situações de conflito.
8. Modelo da opção pública, política como deliberação coletiva de indivíduos movidos pelo auto interesse: A teoria da opção pública reconhece que o governo deve exercer certas funções que o mercado não consegue desempenhar, isto é, ele deve remediar certas "falhas do mercado". Dessa forma, ajuda a explicar por que os partidos políticos e os candidatos em geral não conseguem apresentar propostas claras sobre políticas nas campanhas eleitorais; pois os partidos e os candidatos não estão interessados em promover princípios, mas em ganhar eleições. Eles articulam seus posicionamentos quanto às políticas com o fim de ganhar eleições; não vencem eleições para formular políticas.
9. Modelo sistêmico, política como produto do sistema: As forças geradas no meio ambiente e que afetam o sistema político são consideradas inputs, ou entradas. O ambiente é qualquer condição ou circunstância definida como externa às fronteiras do sistema político. O sistema político é o conjunto de estruturas e processos inter-relacionados, que exerce as funções oficiais de alocar valores para a sociedade. Os outputs, ou saídas, do sistema político são as alocações oficiais de valores do sistema; essas alocações, por sua vez, constituem a política pública. Sendo assim, a noção de sistema implica também que os elementos do sistema são inter-relacionados, que o sistema pode responder às forças em seu ambiente, e que ele o fará para se preservar.

Importante enfatizar, que cada um desses termos identifica um modelo conceitual básico que pode ser encontrado na literatura de ciência política; cada modelo oferece uma maneira diferente de pensar sobre política sem competir entre si, em síntese, sugerem algumas causas e consequências gerais de políticas públicas.

E conforme destaca o autor; "embora algumas políticas pareçam, à primeira vista, deixar-se explicar por um dos modelos em particular, a maioria delas são uma composição de planejamento racional, incrementalismo, atividade de grupos de interesse, preferências de elites, forças sistêmicas, partida de jogo, opção pública, processos políticos e influências institucionais." (DYE,2009, p.100)

OS FATORES QUE INTERFEREM DIRETAMENTE NO MODO DE SE FAZER POLÍTICA, ASSIM COMO NOS DIRECIONAMENTOS DA AGENDA PÚBLICA

A Constituição Federal de 1988 determina, no artigo nº 205, que a educação é um direito de todos e dever do Estado e, por isso, deve ser promovida e incentivada com o intuito de desenvolver as pessoas para o exercício da cidadania. Garantir e promover esse direito, diante das inúmeras características que compõem e tornam o nosso País tão diversificado, é bastante complexo, contudo, as políticas públicas e a responsabilização conjunta dos entes federativos têm possibilitado a efetivação e democratização do acesso à Educação. Esse direito se estende na igualdade de condições de acesso, permanência e êxito escolar. Mesmo assim, para alguns, esse direito é relativizado e, por vezes, negado. Isso se deve ao projeto de sociedade para o qual se pretende construir, sobretudo, quando se analisam os aspectos educacionais.

Dermeval Saviani (1944) em seu livro "Escola e Democracia", ainda naquela época, nos alertava a despeito de alguns destes aspectos; a "marginalidade relativamente ao fenômeno de escolarização", assim como, as "teorias educacionais" que, de acordo com o autor, dividem-se em dois grupos, a saber;

> "Num primeiro grupo, temos aquelas teorias que entendem ser a educação um instrumento de equalização social, portanto, de superação da marginalidade. Num segundo grupo, estão as teorias que entendem ser a educação um instrumento de discriminação social, logo, um fator de marginalização." SAVIANI (1944, p. 15)

Corroborando com essa ideia, os autores Gabriel Grabowski e Acácia Kuenzer (2016) afirmam que o processo e as políticas educacionais são dependentes deste projeto de sociedade, pois;

> "cada sociedade, em cada momento de desenvolvimento das forças produtivas, fórmula projetos pedagógicos que atendam às demandas de formação de subjetividades para atender às necessidades da divisão social e técnica que caracterizam o modo de produção dominante (GRAMSCI,1978 *apud* GRABOWSKI e KUENZER 2016). Esses projetos pedagógicos orientam as relações educativas em seu conjunto, sejam as amplamente pedagógicas, que ocorrem no bojo das relações sociais, sejam as especificamente pedagógicas, que ocorrem nos processos escolares, intencionais e sistematizados." GRABOWSKI e KUENZER, 2016, p. 3)

Dessa forma, presume-se que, embora a Educação seja um direito social, defendido e promovido constitucionalmente, este, ainda não é garantido, pois existem fatores que interferem diretamente na condução das políticas públicas educacionais, no modo de se fazer política, assim como, nos direcionamentos da agenda pública, que interferem diretamente no acesso a uma educação, pública, gratuita e de qualidade.

OS DESAFIOS DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA FRENTE AOS MODELOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Por meio de informações contidas nos sites de Instituições (SINASEFE e CONIF) ligadas a Rede Federal e no documento "Linha do Tempo da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica", disponibilizado pelo MEC, foi possível realizar um recorte dos principais acontecimentos ocorridos na RFEPCT, bem como sincronizar, de forma cronológica, estas ações para analisá-las à luz da Teoria de modelos de Thomas Dye. A Tabela 1 foi elaborada com o intuito de facilitar a compreensão destas informações.

Tabela 1: Análise cronológica e conceitual dos impactos na Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica RFEPCT.

Item	Período Presidente	Impactos na RFEPCT conforme "Linha do Tempo"	Modelos conceituais de Thomas Dye
A	1995 – 1998 FHC	Lei 8.948: Institui o Sistema Nacional de Educação Tecnológica. Lei 9.394 Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Decreto 2.208: regulamenta a educação profissional e cria o Programa de Expansão da Educação Profissional (Proep).	Institucional Grupos Processo
B	1999 – 2002 FHC	Retoma-se o processo de transformação das Escolas Técnicas Federais em Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETS).	Incremental
C	2003 – 2006 Lula	Decreto 5.154 permite a integração do ensino técnico de nível médio ao ensino médio. Lei 11.195: expansão da oferta, preferencialmente, ocorrerá em parceria com Estados, Municípios e Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não governamentais. Decreto 5.773 trata sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. É instituído o Programa Nacional de Integração de da Educação Profissional com a Educação de Jovens e Adultos. Lançado o Catálogo Nacional dos Cursos Superiores de Tecnologia.	Institucional Grupo Sistêmico Incremental

Fonte: Elaborado pelas autoras por meio das pesquisas (2019)

Observa-se na Tabela 1 que os aspectos foram divididos em 9 itens elencados de A à H, no qual aborda o Governo atuante e o período de atuação, os impactos na RFEPCT e por fim os modelos conceituais de políticas públicas identificados. Além disso, acrescenta-se os itens analisados, a saber;

A. GOVERNO DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995 – 1998)

Sancionou a Lei 8.948, de 8 de dezembro de 1994: que instituiu o Sistema Nacional de Educação Tecnológica, transformando, gradativamente, as Escolas Técnicas Federais e as Escolas Agropecuárias Federais em Centros Federais de Escolas Técnicas. Essa política permitiu o fortalecimento das Instituições possibilitando a abertura de novos cursos e aumento no número de vagas. Conforme destacado pelo MEC (2016) essa expansão "somente ocorrerá em parceria com Estados, Municípios e Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não governamentais, que serão responsáveis pela manutenção e gestão dos novos estabelecimentos de ensino".

Sancionou em 20 de novembro de 1996, a Lei 9.394 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional/LDB) a qual dispõe sobre a Educação Profissional em um capítulo próprio. A citada lei representou um marco histórico na área da educação por meio de sistemas de financiamento específicos para área, além de regulamentar regime de colaboração entre mantenedoras de atuação de cada ente federado.

Merece destaque o fato de que no período o governo apresentou o decreto 2.406/1997 (que sofreria modificações), e que apesar de definido como instrumento regulamentador da lei 8.948/1994, ignorou o artigo 3º dessa lei que – ao determinar a transformação das Escolas Técnicas Federais em CEFETs com base na legislação dos antigos CEFETs – garantia, também para os novos, a autonomia para ministrar, em grau superior, "graduação e pós graduação *lato sensu* e *stricto sensu*, visando a formação de profissionais e especialistas na área tecnológica.

Estabeleceu o Decreto 2.208, de 1997, que regulamenta a educação profissional e cria o Programa de Expansão da Educação Profissional (Proep). Revogado pelo Decreto nº 5.154, de 2004.

Depreende-se que há indícios dos seguintes modelos; Institucional pois há articulações dos entes federados para realização das políticas de educação; verifica-se também o modelo de Grupos tendo em vista a publicação da LDB.

B. GOVERNO DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1999 – 2002)

Permitiu a manutenção dos campi e da Rede Federal com a retomada do processo de transformação das Escolas Técnicas Federais em Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETS).

Percebe-se que a utilização do modelo Incremental, manteve-se os direcionamentos apontados no Governo anterior.

C. GOVERNO DE LUÍS INÁCIO LULA DA SILVA (2003 – 2006)

Publicou o Decreto 5.154, de 2004, permite a integração do ensino técnico de nível médio ao ensino médio. Inicia-se a primeira fase do Plano de Expansão da Rede Federal, com a construção de 60 novas unidades de ensino pelo Governo Federal, além disso, permite que o CEFET Paraná passe a ser Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

Institui pela Lei 11.195, de 2005, que a expansão da oferta da preferencialmente ocorrerá em parceria com Estados, Municípios e Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não governamentais.

Determinou por meio do Decreto 5.773, de 2006, (revogado Decreto nº 9.235, de 2017) o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino.

Institui, no âmbito federal, o Programa Nacional de Integração de da Educação Profissional com a Educação de Jovens e Adultos. Lança o Catálogo Nacional dos Cursos Superiores de Tecnologia.

Observa-se que houve a articulação dos entes Federados e das esferas de Poder, caracterizando-se assim o modelo Institucional. Além disso, houve intensa participação e atuação de diferentes grupos e interesses, caracterizando-se no modelo de Grupo, que resultou no modelo Sistêmico, pois diferentes condições e ambientes foram processados para resultar na política de Expansão da Rede Federal. Por fim, destaca-se o modelo Incremental, tendo em vista que a expansão teve início no Governo passado.

D. GOVERNO DE LUÍS INÁCIO LULA DA SILVA (2007 – 2010)

Institui o Programa Brasil Profissionalizado por meio do Decreto 6.302, de 2007.

Lança o Catálogo Nacional dos Cursos Técnicos.

Criou os Institutos Federais por meio da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, na forma de autarquias e dá outras providências.

Entregou 214 novas unidades da Rede Federal.

Constituiu o Decreto nº 7.022, de 2 de dezembro de 2009, que estabelece medidas organizacionais de caráter excepcional para dar suporte ao processo de implantação da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, criada pela Lei no 11.892, de 29 de dezembro de 2008, e dá outras providências.

A segunda fase da expansão da Rede Federal é lançada com a promessa de até 2010 entregar 354 unidades.

Infere-se que há indicativos do modelo Incremental, pois as políticas impostas no Governo passado foram ampliadas, todavia, percebe-se influência do modelo Sistêmico no qual os interesses diversos necessitavam ser conciliados para a manutenção do status quo. Além disso ressalta-se a articulação política para que a expansão da Rede se concretiza-se.

E. GOVERNO DE DILMA ROUSSEFF (2011 – 2014)

Por meio da Lei 12.513, em 2011, criou o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec).

Lançou o Guia Pronatec de cursos FIC (Formação Inicial Continuada). 11

Concretizou as propostas de expansão da Rede Federal com a entrega de 208 novas unidades, dessa forma, a Rede atingiu a marca de 562 unidades em atividade no País.

Depreende-se que o modelo predominante é o Incremental, pois manteve-se as políticas e realizou-se pequenas inovações e/ou fortalecimentos.

F. GOVERNO DE DILMA ROUSSEFF (2015 – 2016)

Segundo dados extraídos do Plano Plurianual (2012-2015) objetiva-se a expansão da oferta de vagas na Rede Federal, a elevação da relação aluno-professor, além da ampliação do programa de reconhecimento de saberes e competências, do qual as Instituições são certificadoras.

Nota-se que houve a manutenção das políticas, caracterizando como modelo Incremental.

G. GOVERNO DE MICHEL TEMER (2016 – 2018)

Promoveu a consolidação da Rede Federal, com a entrega e inauguração de novas instalações, totalizando 644 campi no ano de 2017.

Promulgou, por meio das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, a emenda constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.

Sancionou a Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017 que altera as Leis nºs 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral.

Apresentou proposta de reordenamento de campi dos IFs: Simulações para Reordenamento das Unidades da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica sem diálogo com as partes envolvidas. Essa proposta foi interditada, após intervenção das partes envolvidas e publicação de notas de repúdio, conforme publicação do CONIF, em abril de 2018;

> "...o Conif se posiciona contrário a interferências na atual distribuição dos campi, o que impactaria principalmente nas comunidades locais, e reivindica participação na construção de futuras propostas de crescimento da Rede Federal, desde que isso ocorra democraticamente e em momento propício, após a plena consolidação das instituições já implantadas, o que significa adequações de orçamento, infraestrutura e quadro de pessoal." CONIF (2018)

Verifica-se que houve no primeiro momento um modelo Incremental no qual se manteve a expansão e concretização das ações do Governo passado, todavia predominam indicativos dos modelos de Elite que justificando valores divergentes dos governos passados promovem interferências, caracterizando assim o modelo Sistêmico, para que tais pressões resultem em alocações oficiais de valores.

H. GOVERNO DE JAIR MESSIAS BOLSONARO (2019- 2022)

Estabeleceu o Decreto nº 9.741 que altera o Decreto n o 9.711, de 15 de fevereiro de 2019, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2019 e dá outras providências.

Destaca-se a publicação da minuta de lei do programa intitulado "Futura-se" ainda no primeiro ano do mandato, se aprovada, o objetivo principal consiste em alterar a autonomia financeira das Instituições federais, baseado em contratos de gestão, firmados pela União e pela IFES, com organização social, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa, ao desenvolvimento, à inovação, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura, à saúde e estejam relacionadas às finalidades do Programa.

O projeto criado pelo MEC pretende modificar a redação de cerca de 17 leis hoje em vigor incluindo a LDB, o que promoveria uma alteração substancial na condução das políticas públicas voltadas para a rede.

Em síntese é possível presumir de forma preliminar que há indícios de um modelo de Elite, no qual se afirmam novos valores para a sociedade, dos quais as políticas atendem a uma minoria que, devido ao seu poder consegue manipular as massas para que apoiem tais preceitos. Há também tendências de um modelo Sistêmico tendo em vista que diferentes forças atuam sobre as escolhas do Governo resultando em diferentes resultados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo compreender a relação estabelecida entre educação profissional e tecnológica e desenvolvimento, tomando como referência a territorialidade dos recentemente constituídos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, cuja origem remonta aos antigos CEFET"s e agrotécnicas federais á luz de conceitos obtidos da teoria de Thomas Dye.

Essa breve análise do percurso histórico da EPT serviu para identificar elementos que nortearam a relação entre EPT e desenvolvimento entre diferentes gestões políticas.

Quando se cruzam as informações das políticas educacionais para o ensino superior e para a chamada educação profissional e tecnológica se pode compreender o todo, que, entre outros aspectos, significou o início da consolidação de cursos – e instituições – de nível superior diferenciados.

Analisando-se a legislação do período analisado e os documentos verifica-se que se por um lado, atende às diferentes pressões sobre o ensino superior no país; seja pelos trabalhadores que concluem o ensino médio, seja pela parcela da elite que demanda trabalhadores com conhecimentos mais elevados, porém limitados para ocupar determinados postos de trabalho. Por outro, atende aos interesses privatistas dos novos proprietários de serviços educacionais, passando estes a poder oferecer cursos superiores mais rápidos e com preços mais em conta – sem ter de se preocupar com a produção do conhecimento. Observa-se, portanto, que dá se continuidade à dualidade presente na história da educação das sociedades de classe e, como em outros momentos do capitalismo, eleva se um pouco mais o nível da educação, em especial da educação profissional.

Em consequência, temos de um lado, uma formação ampla e de qualidade, para poucos e, de outro, para a grande maioria (dos que conseguem ir além do Ensino Médio), uma formação de nível superior reduzida, específica, pontual, que sequer podemos afirmar estar voltada para o mercado capitalista onde o trabalhador necessita vender sua força de trabalho para sobreviver. Concluindo, para a classe gestora, gerencial, a educação pressupõe uma ampla base científica e tecnológica, garantindo o desenvolvimento de sua capacidade diretiva, isto é, de dirigir. Opostamente, garante se uma educação para a classe trabalhadora que não ultrapasse os limites de uma classe social de subordinados, contribuindo para a (con)formação destes à realidade capitalista.

É consenso entre os analistas das políticas públicas com visão progressista que essas devem ocorrer em função de atender melhorias de vida da população e sua avaliação deve ser vista como um facilitador para a compreensão da gestão do Estado, em busca de oferecer ações eficientes e eficazes que correspondam expectativas da sociedade.

As propostas de políticas públicas para a educação profissional articulada à educação básica devem ser elaboradas a partir de uma concepção de homem, mundo, trabalho e educação que não vise apenas atender a lógica social do capitalismo, nem aos organismos internacionais atrelados aos interesses hegemônicos. Tais políticas ao serem definidas devem ser monitoradas e avaliadas, bem como sua implantação deve passar por processos de avaliação e redefinição.

No entanto, percebe-se que as políticas educacionais voltadas para a educação profissional apontam para a continuidade da lógica de conformação à ordem social capitalista, servindo como forma de apaziguamento social e resposta ao processo de acumulação flexível, diante dos perigos do desemprego estrutural. Na tentativa não só de diagnosticar, como também de criar mecanismos de controle, surgem as ações do Banco Mundial e da Unesco, naturalizando as causas da pobreza e incentivando políticas focalizadas em caráter educacional.

Tendo em vista á análise realizada por esse artigo nas três fases de expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, observou-se que houve a incidência dos modelos; Institucional, Processo, Incremental, Sistêmico e mais recentemente indícios do modelo elitista. Institucional devido a relação entre os Poderes, bem como a dependência dos entes federados para a concretização. Incremental devido principalmente a duração da expansão que teve início em 2002, atingiu o ápice me 2014 e finalizou-se em 2017. Por fim, Sistêmico considerando-se que a Educação é composta por elementos de intensas disputas.

Destaca-se que, na perspectiva do modelo sistêmico, discutido pelo autor Thomas Dye, a Rede Federal tem na sua expansão uma forma de resposta às demandas apresentadas pela sociedade no anseio de uma formação humana integral, pública e de qualidade, os inputs também partem da exigência contínua de mão de obra qualificada a atuar no mercado de trabalho dentro também da subsunção a lógica dos interesses do capital.

Posto isso, supõem-se que os desafios da Rede Federal tiveram início logo após o ápice de sua expansão e tornaram-se mais intensos no período de 2016 a 2018, com predominância dos modelos de Elite, assim como, do modelo Sistêmico e, por isso, dentro da dinâmica apresentada, observa-se que os objetivos centrais da política de expansão do ensino integrado, pactuados aos preceitos da politecnia e omnilateralidade da educação, encontram alguns percalços, especialmente na sociedade brasileira com o desenvolvimento tardio para universalização do acesso à educação, nesse contexto muitas vezes a educação das massas é deixada em segundo plano e a exclusão se transforma em um aspecto recorrente.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em março de 2019.

_____Lei n. 8.948, de 8 de dezembro de 1994. Dispõe sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica e dá outras providências. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8948.htm > Acesso em 12 de janeiro de 2019.

_____Lei nº 11.195, de 18 de novembro de 2005. Dá nova redação ao § 5º do art. 3º da Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11195.htm> Acesso em 12 de janeiro de 2019.

_____Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm> Acesso em 12 de janeiro de 2019.

_____Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997. (Revogado pelo Decreto nº 5.154, de 2004) Regulamenta o § 2 º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2208.htm> Acesso em 12 de janeiro de 2019.

_____Decreto nº 5.154 de 23 de julho de 2004. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5154.htm#art9 > Acesso em 12 de janeiro de 2019.

_____Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006. (Revogado pelo Decreto nº 9.235, de 2017) Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5773.htm> Acesso em 12 de janeiro de 2019.

_____Decreto nº 6.302, de 12 de dezembro de 2007. Institui o Programa Brasil Profissionalizado. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6302.htm> Acesso em 12 de janeiro de 2019.

_____Decreto nº 7.022, de 2 de dezembro de 2009. Estabelece medidas organizacionais de caráter excepcional para dar suporte ao processo de implantação da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, criada pela Lei no 11.892, de 29 de dezembro de 2008, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Decreto/D7022.htm> Acesso em 12 de janeiro de 2019.

_____Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9235.htm#art107> Acesso em 12 de janeiro de 2019.

_____Emenda constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para

instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm> Acesso em 12 de janeiro de 2019.

_____Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e nº 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12513.htm> Acesso em 12 de janeiro de 2019.

_____Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Altera as Leis nºs 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13415-16-fevereiro-2017-784336-publicacaooriginal-152003-pl.html>. Acesso em 12 de janeiro de 2019.

_____ Ministério da Educação - MEC. Manual para cálculo dos indicadores de gestão das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica – 2.0: Indicadores, definições, fórmulas de cálculo e critérios de agregação. Abril de 2016.

_____Ministério da Educação. Linha do Tempo da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica. Brasília: abr. 2016. Disponível em: < http://redefederal.mec.gov.br/images/pdf/linha_tempo_11042016.pdf >. Acesso em março de 2019.

_____Ministério da Educação. MEC lança programa para aumentar a autonomia financeira de universidades e institutos. Brasília: jul. 2019. Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=78211>. Acesso em julho de 2019.

_____Ministério da Educação. Principais Ações e Programas de responsabilidade do Ministério da Educação no PPA 2012-2015. Brasília, 2016. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=36831> Acesso em 17 de janeiro de 2019.

_____Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Relatório de Gestão do Exercício de 2011. Brasília: jan. 2012.

_____Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica - Diretoria de Desenvolvimento da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Simulações para Reordenamento das Unidades da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Brasília: 2018. Disponível em < http://www.sinasefe-sc.org.br/files/1070/180417_reordenamento_rede_federal_MEC.pdf> Acesso em 12 de janeiro de 2019.

CIAVATTA, Maria. Ensino Integrado, a Politecnia e a Educação Omnilateral: por que lutamos? Revista Trabalho & Educação, v. 23, n. 1, p. 187–205, 2014. Disponível em: <https://seer.ufmg.br/index.php/trabedu/article/view/7693/5935>. Acesso em março de 2019.

CONIF. Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Nota pública. Brasília, 17 de abril de 2018. Disponível em < http://portal.conif.org.br/images/17_4_2018_nota_p%C3%BAblica_reordenamento.pdf> Acesso em 15 de janeiro de 2019.

DOU: Diário Oficial da União. Órgão: Atos do Poder Executivo. Decreto nº 9.741, de 29 de março de 2019. Edição: 61-A. Seção: 1-Extra. Página: 1. Disponível em <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/69237336> Acesso em 09 de abril de 2019.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas, capítulo 3 do livro Políticas Públicas e Desenvolvimento – Bases Epistemológicas e modelos de análise. Francisco G. Heidemann e José Francisco Salm, organizadores, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

FOGAÇA Marcus. Assessoria de Comunicação do Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Conif finaliza proposta da Matriz Orçamentária para a Rede Federal em 2020. Publicado em 05 de julho de 2019. Disponível em <http://portal.conif.org.br/br/component/content/article/84-ultimas-noticias/2810-conif-finaliza-proposta-da-matriz-orcamentaria-para-a-rede-federal-em-2020?Itemid=609> Acesso em 07 de julho de 2019.

GRABOWSKI, Gabriel; KUENZER, Acácia Zeneida. A produção do conhecimento no campo da Educação Profissional no regime de acumulação flexível. Holos, v. 6, p. 22–32, 2016. Disponível em: <http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/4983>. Acesso em março de 2019.

SAVIANI, Dermeval. Escola e democracia: teoria da educação, curvatura da vara, onze teses sobre educação e política. 32ª Edição: Editora Autores Associados, Campinas, SP:1999.

SILVA Alex dos Santos. POLITIZE! Organização da Sociedade Civil sem fins lucrativos. Os presidentes do brasil de 1889 a 2017. Publicado em 22 de maio de 2017. Disponível em < https://d335luupugsy2.cloudfront.net/cms/files/16076/1495497898presidentes-historico.pdf> Acesso em 20 de fevereiro de 2019.

SINASEFE: Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica. Direção Nacional 2018-2020. Cartilha em Defesa da Rede Federal: Educação não é mercadoria, é direito!. Brasília: 28 de novembro de 2018. Disponível em <http://defesadarede.org.br/downloads/ > Acesso em 10 de março de 2019.

TCU - Tribunal de Contas da União. Auditoria operacional Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Brasília, 2013. Disponível em < https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A14D92792C014D92847B703AE5 > Acesso em 07 de janeiro de 2019.

RASTROS DE UMA POLÍTICA ANTIMANICOMIAL?

Traces of an anti-menthal asylum policy

Felipe Chaves (UERJ)[1]

RESUMO: Por meio de uma etnografia, a história de Mário, personagem recriado a partir de documentos jurídicos; códigos jurídicos são recriados, intervenções e acolhimentos institucionais são passados em (re)visão e se busca olhar linhas que constroem breves emaranhados - políticas públicas de saúde mental. Refletir sobre a loucura na contemporaneidade tem uma pista na história sendo contada desde Mário. Um (in)fluxo de forças e saberes será ali agenciado; e, então, um desenho estatal da atenção a doentes mentais se delineia. Crítica à modernidade, adoecimento e subjetividades assujeitadas cruamente: (re)conhecer problemas há tempos instalados, fazer gaguejar instituições que conhecem a loucura, buscar linhas de fuga e não nos centrar em nós, isso parece ser algum potencial resultado desta pesquisa.

Palavras-chave: Saúde mental; política pública;judicialização.

ABSTRACT: Through recreated legal codes, interventions and institutional support, this will be put in (re) vision in the search to look through lines that construct brief tangles, updated as public policies of mental health. A clue of reflections on madness in the contemporary world seems to come with the story about Mario, our character. A flow of forces and knowledge will be brokered there; a public policy will be delineated. To know problems that have long been installed, to stutter institutions that know madness, to seek escape routes and bend realities, this seems to be some potential results of this research.

Keywords: Mental health; public policy; judicialization.

OS LUGARES, OS VERSOS... A ERRÂNCIA!

A pretensão deslavada aqui é produzir uma etnografia embalada por corpos e sons. Conhecer corpos. Conhecer sons. Ignorar um e outro. Sentir. Bumbos. Atabaques. Batuques. Caxambus. Viver. Eis um dos passos da primeira umbigada.

Iniciado nas vozes acadêmicas através do campo do direito, logo a aridez jurídica me fez buscar raízes menores, rizomas, que me pudessem levar a outras maneiras de conhecer. E então, entre uma caipirinha e horas na biblioteca, a "iniciação científica" acabou por me fazer flertar com a sociologia, antropologia e filosofia. Estas disciplinas me auxiliaram - e ainda o fazem - a procurar lugares que me deixassem de fora, estando dentro. Um certo desapego me permitia fazer do direito algo a olhar, não apenas manejá-lo.

[1] Doutorando em Políticas Públicas e Formação Humana pelo PPFH-UERJ, Bolsista CAPES-DS. Correspondência: chaves.pereira@gmail.com.

Por fluxos e cortes, cheguei ao mestrado, igualmente no direito, mas trabalhando com teorias jurídicas "contemporâneas", o que me permitiu acessar o código judiciário multiplicando sua complexidade, articulando cinema e infância e juventude infratora. A sociologia jurídica auxiliava a operar com teorias servíveis, assim me debruçava sobre N. Luhmann.

O desentulhamento do humano na humanidade que este autor me sinaliza parecia tão intrigante quanto produtor de inquietações. Esbarrava em G. Deleuze, sobre quem meu desconhecimento me causava palpitações. Igualmente, uns encontrões com M. Foucault me deixavam suando.

Relações sociais e acadêmicas eram travadas, lentamente libertadas. Litros de vinho foram consumidos, chocolates amargos intensamente apreciados, quilos de conhecimento se amontoavam num frequente lembrar-esquecer que é memória.

A aproximação gentil, por assim dizer, da psicologia social através de uma breve experiência de extensão acadêmica - junto ao departamento que coordena o cumprimento de medidas socioeducativas de adolescentes em conflito com a lei - trouxe novas aberturas ao caos que é conhecer. Ação. Pouco importa o agente. Agenciaram-se forças; fluxos; cortes.

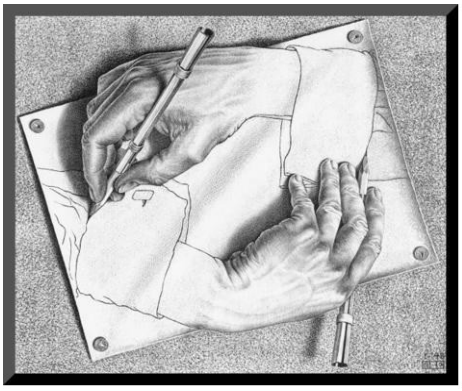
No mapa em que se apontam riscos, a presença e a localização parece ser frequente do que chamarei de *código judiciário*. Quem se arroga por desenhista, pertencia aos quadros do Judiciário. Analista na especialidade Comissário de Justiça da Infância, Juventude e Idoso: eis o nome da função ocupada. Levado a ela por concurso público, aprovado, inicialmente, para uma região praieira do estado. Removido, meio a contragosto, para um buraco serrano do mesmo estado.

Cortes e fluxos, novamente. Apresentou-se a oportunidade de uma especialização em direito e saúde na FIOCRUZ. Ah, os lugares… As tentativas de enraizamento pareciam, constantemente, inúteis. E, no entanto, as terras se viam emaranhadas de fascículos de mim, pulverizando-me.

As questões vivenciadas sob o código judiciário me inquietavam, fazendo com que refletisse sobre articulações, acoplamentos, rizomas. Não mais somente o adolescente em conflito com a lei me chamava a atenção, mas sua versão *light* - o acolhimento institucional.

Marcado pela tentativa de outro lugar, diferente do direito sanitário, com todas as suas implicações higienistas e normativas - pretensão da especialização cursada -, a reflexão a que me propus sofreu um desvio, tornando-me para pensar sobre o chamado "Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente", acolhimento institucional e saúde mental.

Parecia estranho pensar a relação direito e saúde sem conseguir qualquer demarcação epistemológica, mesmo sendo esta "inovação" parte do discurso daquela instituição formadora. Esta *irritação* será manejada durante a atual pesquisa, com lentes diversas que permitam o trânsito e a visualização daquilo que for visível.



Situar a mão do desenhista, no entanto, não quer dizer fixá-lo: neste momento, faço remissão a M. C. Escher e sua visualidade artística. A linearidade que se apresenta num documento textual parece, no mínimo, reduzir a potência do múltiplo, do desterritorializado, do devir. No entanto, é o que cabe à pesquisa apresentada em sua forma escrita.

UM COMISSÁRIO ENTRE NÓS?

Há pelo menos 10 sentidos registrados quando se faz uma busca pela palavra "comissário".

1. Pessoa que está exercendo uma comissão.
2. Aquele que representa o Governo ou outra entidade, junto de uma companhia ou em funções de administração.
3. Agente que tem objectos à venda por comissão.
4. O que compra por conta de comitentes.
5. Expedidor de mercadorias.
6. O que tem a seu cargo velar pela segurança pública nas cidades.
7. Oficial da polícia portuguesa com graduação imediatamente inferiora subintendente.
8. [Militar] Oficial de fazenda da armada.
9. [Marinha] O encarregado da economia de um navio mercante.
10. [Artes] Pessoa que gere ou supervisiona uma exposição ou um evento artístico ou cultural. = CURADOR (Fonte: "comissário", in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2013,https://dicionario.priberam.org comiss%C3%A1rio [consultado em 10-05-2019].

Algumas indicações acima parecem fazer pouco ou nenhum sentido para boa parte dos leitores. Agora, é um pouco sobre este lugar que quero narrar. Falarei de práticas que, por uma ou outra maneira, estão, em geral, respaldadas em normas legais. Umas, já não são mais vigentes, outras, apesar de não terem fundamento em lei, são largamente utilizadas.

Num primeiro momento, para leitores de línguas de radical francolatino, a ideia de comissário nos encaminha para um quê de policialesco. Vendo as sinonímias que se encontram num simples dicionário virtual, no entanto, algumas questões parecem construir ainda mais estranhamento sobre o termo.

Desde a refazenda legislativa que substituiu o Código de Menores (1979) pelo atual Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), o nome Comissário de Menores entrou em decadência.

Quando da *situação irregular do menor* se via a atuação objetificante sobre a criança e adolescente, a figura de tom bastante policial e pitoresco, aproximava-se de uma extensão de controle sobre a infância e juventude. Conhecidos no meio judiciário por *longa manus*[2] dos juízes, os Comissários de Menores prestavam-se a papéis de parceria com policiais fazendo "rondas" noturnas conhecidas por "Patrulhinhas".

Essas práticas eram uma espécie de varredura em ruas para evitar que crianças e adolescentes realizassem condutas de risco ou contra a segurança pública. Esses menores (nome utilizado à época do Código de 1979) eram, por vezes, recolhidos a instituições do Estado que deles seriam responsáveis, ou, então, eram recolocados em suas famílias. Muitas vezes, isso ocorria após algum "susto".

A noção do "susto" é algo que perdura, frequentemente, no imaginário e atuação dos serviços públicos que tratam da infância e juventude. Diversas vezes sugestões similares foram veiculadas pelos usuários do serviço enquanto eu atuava numa comarca. Noutros momentos, pasmem, tais pistas eram deixadas pelos próprios servidores públicos participantes da Justiça Infantojuvenil.

Não apenas essa ostensiva prática de recolhimento coercitivo era função dos ditos Comissários de Menores, como uma certa polícia administrativa, cabendo a eles também lavrar autos de infração em caso de atentados contra ordens do Juiz de Menores[3] ou contra a lei.

Essa função era preenchida por voluntários que se candidatavam ao Juízo de Menores, sendo então nomeados burocraticamente. O voluntariado acabava por criar pequenos favorecimentos e, noutras vezes, formas de exercícios arbitrários daquele poder delegado. Sinalizo que apenas após a Constituição Federal, de 1988, tornou-se obrigatório o preenchimento de cargos públicos por meio de concursos, fazendo, no entanto, incorporações de quem já estava no serviço de modo facilitado.

[2] A tradição do léxico jurídico em inserir termos latinos ou latinizados para dizer coisas banais traz um tomde importância razoável: faz soar a ideia de "longa mão", extensão do corpo do Juiz de Menores, como algo que seria pomposo e de função relevante.

[3] Estas ordens eram nominadas por "Portarias" ou "Atos" dos Juízes de Menores e poderiam fixar até mesmo horário para livre locomoção de menores nas ruas. Vale lembrar o contexto sociopolítico que vivíamos entre 1979-1990 de longa restrição de direitos e dureza política.

Após muitas lutas sociais, a forma de governo do Estado passou por remodelamento, lento, gradual. No mundo, já havia indicações para que se refizessem normas atinentes à infância e juventude, buscando a desobjetificação dos que por ela eram atingidos. Desde 1952, organizações políticas de múltiplos países - Organização das Nações Unidas - ONU, por exemplo - pressionavam para revisões políticojurídicas para o grupo infantojuvenil.

Com a aprovação da nova Assembléia Constituinte e, posteriormente, promulgação da Constituição em 1988, houve alteração que permitiu a substituição da *situação irregular do menor* pela *atenção integral à infância e juventude*. Lançava-se o gérmen de significativas alterações da prática?!

Em termos normativos, fixou-se no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069 de 1990) o maior corte/ruptura, obrigando refazendas teórico-práticas nos Juizados de Menores. Além de mudanças nominais, como a substituição de placas à Machado de Assis (Justiça da Infância e Juventude, por exemplo), algumas práticas precisaram se tornar um tanto mais democráticas.

Nesse contexto, assume importância cabal o Conselho Tutelar, grupo de pessoas eleitas que terá a função colegiada de, "sob as inspirações do bom senso", atuar na proteção de crianças e adolescentes, provocando o Judiciário ou o Ministério Público, sempre que necessário. Com essa prática grupal, a figura do Comissariado de Justiça da Infância e Juventude passa a ter de encontrar novos (?) caminhos. No meio dessas rupturas, algumas práticas são construídas por novos atores, como eu, à época.

Com função pouco definida normativamente, os usos do serviço se tornam relevantes, bem como o perfil individual (?) de cada Comissário. Tomado por agenciamentos diversos, escolho uma atuação que me aproxima da Rede de Atendimento à infância e juventude, tornando-me um articulador/tradutor no (do) sistema judiciário.

A infância judicializada já era vista como um recorte relevante para a construção do que se convencionou chamar "setor social" faz tempo: o Estado intervindo sobre realidades individuais ou familiares de modo a reordenar as forças em jogo já era problematizado, pelo menos desde 1960 (DONZELOT, 1980).

No lugar em que atuava outrora, "o social" passou a convidar o Comissariado para partilhar visitas domiciliares, intervir (?) em momentos de cumprimento de medidas socioeducativas; os "abrigos" começam a observar alguma parceria na atuação e contam com novos códigos de penetração no Judiciário. Os Conselhos Tutelares passam a "tirar dúvidas" com o Comissariado, ainda que ressabiados de eventual postura de *lei e ordem*.

A codificação que atinge a infância governada passa a ocorrer numa modalidade menos virulenta através do discurso da coletivização decisional dos Conselhos Tutelares (conforme preconizado por lei). Os corpos rebeldes agora eram apascentados por normalizações sociais construídas por grupos próximos, eleitos para remarcar sentidos.

A noção de poder pastoral que Foucault (2008) apresenta parece ser útil na observação de um reencantamento com a figura do líder. Concomitantemente, as "ordenações para o bem do rebanho" se pulverizaram em diversos seguimentos e instituições, tendo desdobramentos variados. Esse líder- pastor é quem conduz suas ovelhas à verdade e à salvação, fazendo por elas o bem, abnegado que é em sua função. É em tal lugar que se auto-observa o Conselho Tutelar da região em que trabalhei.

Apesar de grandes diferenças entre o governamento infantojuvenil praticado pelo judiciário e aquele realizado sobre os condenados do direito penal, há um prato cheio comum: a moralidade judicializada percute de modo ainda mais retumbante quando se trata de infância governada. A intimidade de crianças e adolescentes, e seus familiares, pode ser devassada sem maiores pudores em razão do benfeitor, do conselheiro, do juiz-pastor. Diluem-se algumas fronteiras de poder. Reconstroem-se sentidos no poder de dizer a melhor verdade.

Essa aproximação com o poder de normalização produz alguns sentidos: o receio de estar frente ao Juiz é substituído por uma espécie de razão última. Os Conselhos (instituições) passam a se esforçar para campear com seus pequenos poderes. Distorções ocorrem com os famigerados "termos de responsabilidade"[4], mas após algumas sacudidas judiciárias, tais órgãos vão se realinhando e redesenhando, submetendo-se, muitas vezes.

A infância pobre continuava a ser a grande vitrine. O moralismo explícito no Código de Menores passa ao silêncio tonitruante da dispersão pastoral no Estatuto da Criança e do Adolescente, germe de uma governamentalidade canarinha.

[4] A prática colegiada construiu por analogia este documento que, imediatamente, *viralizou*. Trata-se de um texto que entrega uma criança ou adolescente aos cuidados de outrem que não seus pais e/ou responsáveis legais. Isso se dá quando há uma situação de risco a que o infante é exposto de modo presente e inegável. Foi uma maneira de não levar qualquer sujeito do ECA diretamente a um acolhimento institucional (amplamente chamado de "abrigo"). Normativamente, tal documento não é mencionado dentro das atribuições do Conselho Tutelar.

TAMBORES RUFAM: HISTÓRIAS DA LOUCURA?

E aí eu comecei a cometer loucura
Era um verdadeiro inferno, uma tortura
O que eu sofria por aquele amor
Milhões de diabinhos me martelando
Meu pobre coração que agonizando
Já não podia mais de tanta dor
E aí eu comecei a cantar verso triste
O mesmo verso que até hoje existe
Na boca triste de algum sofredor
Como é que existe alguém
Que ainda tem coragem de dizer
Que os meus versos não contêm mensagem
São palavras frias, sem nenhum valor
Oh! Deus, será que o senhor não está vendo isto
Então por que é que o senhor mandou Cristo
Aqui na Terra semear amor
Quando se tem alguém que ama de verdade Serve de riso pra humanidade
É um covarde, um fraco, um sonhador
Se é que hoje tudo está tão diferente
Por que não deixa eu mostrar a essa gente
Que ainda existe o verdadeiro amor
Faça ela voltar de novo pra o meu lado
Eu me sujeito a ser sacrificado
Salve seu mundo com a minha dor.
(LOUCURA, de Lupicínio Rodrigues)

Retomo a narrativa com Mário. Ali, as batidas dos tambores e chocalhos assombram desde a alvorada até o entardecer.

Alguns registros dão conta de que a vida com Mário sob vigilância começou quando ele tinha cerca de 1 ano de idade, através do acompanhamento por um órgão que deveria exercer a defesa de direitos de crianças e adolescentes, o Conselho Tutelar local.

De todo o período de 10 anos de acompanhamento, restou apenas um traço que coube em um parágrafo. Por ora, seguem-se os rastros que virão por meio dos textos reconstruídos no código jurídico-formal de um processo judicial de um "pedido de providências"[5].

Em sua primeira vivência institucionalizada da qual se tem registro escrito, Mário passou quase três anos, entre idas e vindas, na tentativa de retorno à família. Fernando (seu irmão mais velho) foi acolhido como condição de permanência de Mário (e isso não foi posto em questão pelo judiciário ou qualquer outra instituição). A mãe, por Mário muito amada, dava poucos sinais de retribuição do afeto que ele nutria. A dupla de irmãos passou por violências quase inomináveis em casa (e também no abrigo). Espancamentos, desmoralizações sequenciais, estupros, trabalhos forçados.

A motivação inicial do Conselho Tutelar para o pedido de inserção em abrigo, acolhimento institucional, apontava para "negligências com os filhos e de que nem alimentações estavam tendo em horários certos".

No entanto, no mesmo acervo documental, consta um "relatório" de um terceiro irmão de Mário que aponta para "problemas com a vizinhança", inserindo o nome de Mário e Fernando (que não apresentavam tais questões).

Os corpos vividos e o corpo procedimental reconstruído nas narrativas juridificadas são bastante distantes um do outro. Estar na presença de Mário levava a perceber sua fragilidade e docilidade. Já o discurso codificado, marcava ausências maternas (como se o pai simplesmente não existisse) e movimentos de supostas agressividade e violência, guardando forte espaço para vigilância.

[5] Este tipo de documento é normalmente manejado em órgãos judiciários de defesa de crianças e adolescentes, as chamadas varas de infância e juventude, e podem ser iniciados de diversas maneiras: provocação do Ministério Público Estadual, Comissariado de Justiça (servidor do Judiciário), Conselho Tutelar ou outras instituições da rede de proteção à infância e juventude do município. No caso de Mário, iniciou-se a judicialização através de requerimento do Comissariado de Justiça.

Operando a genealogia da "criança masturbadora", pode-se situar historicamente o nascimento da noção de núcleo familiar, em que se exclui, numa primeira vista, outros que não sejam diretamente os convivas do infante. Através dessa erupção é que se tem a onda de "preservação do corpo da criança", restando a vigilância social sobre a família direta quando algo sai do normal (RAGO *in* RESENDE, 2015, pp. 241-258).

Com formas de abordagem um pouco distintas, o "familismo", maneira de tornar central o núcleo familiar no caso de uma análise (ou intervenção) sobre políticas públicas para infância, apresenta-se no estreito vínculo da mesma genealogia de corpos e sexualidade da criança (DONZELOT, 1980).

Mais um pouco do governo sobre a vida de Mário se exercia, execrando-se a figura materna "ausente", ignorando-se a existência de um pai idoso e violentado pelo Estado, abstraindo o fato de que tinha mais um sem número de irmãos (alguns adultos). Até eventuais desejos sexuais eram perscrutados e diuturnamente combatidos. Esses apontamentos eram traçados e retraçados através dos códigos judiciários que eram produzidos e documentados.

Muitos encaminhamentos para o sistema de saúde local, pouca (ou nenhuma) efetividade para um desenvolvimento saudável de Mário; construção de uma subjetividade assujeitada. A qualquer sinal de rebelião contra tantas violências institucionais, documentos eram produzidos para "chamar a atenção" do adolescente. Mário criança, mantinha-se sempre dócil, Mário adolescente, escapava em raros momentos seguindo suas linhas de ira.

No rastro da fragilidade calma e da bestialidade raivosa, tais linhas apresentam um pequeno ponto do paradoxo que é a tentativa de conhecer alguém e, principalmente, sobrecodificar um sujeito no âmbito do judiciário.

Num dos muitos documentos que se produziram na tentativa de *normalizar* Mário, ele é apresentado como de

> "temperamento tímido e introspectivo[...], demonstra grande carência afetiva e não fez vínculo com a terapeuta a princípio, mostrando-se desconfiado e distante. [...] Tem dificuldade em expressar seus sentimentos de forma tranquila e a controlar a agressividade que é um comportamento herdado das experiências familiares passadas, onde o diálogo não era uma ferramenta de entendimento familiar."

Noutros momentos, é reportado como um adolescente apático, que nada deseja, não se inserindo nos "instigantes" cursos extracurriculares que o município a ele propunha.

Ah, os racionalismos sobre a subjetividade! Tantas e quantas vezes já foi possível se sentir exausto? Quantas vezes já não se percebe, o leitor, cansado de ser, só de ser. . . Mas de Mário era exigida conduta constante, perfil sempre dócil e obediente, além de ânimo permanente. Será possível fazer com que um adolescente com uma vida institucionalizada participe da produção de um saber sobre ele?

Quando se pensa que parte do processo judicial sobre o qual se reconstrói essa pesquisa versa, inclusive, sobre um abaixoassinado porque Mário e seu irmão Fernando estavam se masturbando em público, parece se reatualizar a ideia de que a libido toma lugar central na observação da vontade individual (RAGO *in* RESENDE, 2015). Isso serviu de motivo para uma grande discussão de rede de atendimento sobre "impasses e atitudes" em relação à família, no modo mais cru de governo de corpos e desejos.

As poucas linhas que parecem ser relevadas por aqui não apontam para asas libertárias, mas para uma participação condicionada e contida, apenas conforme o desejo daqueles que sabem o que é melhor para Mário. "Não há nada na ciência ou em qualquer outra ideologia que as faça *inerentemente* libertadoras." (FEYERABEND, 2016). E se ele, então, tomasse parte do que as *formas de saber*[6] a ele impunham e também pudesse levá-las a outros lugares através de uma mútua interse(c)ção? Se as disputas de "dizer a verdade" fossem atualizadas de outro modo?

Refletir sobre "a ciência" é poder observar um pastiche, uma colagem que tenta abafar a polifonia e a conflituosidade que se costuma encerrar em formas de saber (FEYERABEND, 2016). Os *saberes psicossociais* buscavam enquadrar o adolescente num comportamento sempre cordial, objetificado. A sobrecodificação judiciária e a observação pontual (em ato de audiência concentrada[7]) transformavam em documento um retrato 3x4 tirado em algum "*photomaton*"[8] de estação de trem.

---

6 Por ora, vai se textualizar "formas de saber" como equivalentes a "a ciência", sem maiores preocupações em diferenciações que possam ser consideradas o que, quiçá, poderá ser realizado noutros espaços.

7 Audiência concentrada é o modelo que foi instaurado de maneira nacional através do Conselho Nacional de Justiça - CNJ - onde, a cada 6 meses (à época da narrativa de Mário), as crianças e adolescentes de abrigos passavam por reavaliação judicial obrigatória. Atualmente, com as alterações do Estatuto da Criança e do Adolescente, tais reavaliações são trimestrais (art. 19, § 1º, Lei n. 8.069 de 1990).

8 Palavra de origem francesa para remeter a cabinas de fotografia de impressão instantânea. O uso foi proposital para remeter ao delicado filme *O Fabuloso destino de Amelie Poulain (2001)*, por parecer ser um paralelo interessante entre loucura e (re)ajustes sociais.

De Mário era, frequentemente, exigida constância, docilidade e habilidade social para estar "sempre disposto". Estranhamente, ninguém pensava que um dia, mesmo um grande cientista, poderia acordar de mau humor... Ah, as determinações sobre os outros: a empatia parece desaparecer de qualquer conhecimento.

REBUMBA O CAXAMBU: POLÍTICAS E O PÚBLICO

Um pouco mais de sol - eu era brasa,
Um pouco mais de azul - eu era além.
Para atingir, faltou-me um golpe de asa....
Se ao menos eu permanecesse aquém... [...]
(Mário de Sá Carneiro, Quase in Antologia, p. 49)

Sigamos pensando em Mário, não mais o poeta português, contemporâneo de Fernando Pessoa, mas, agora, presente, deslocado no tempo e no espaço. Nem sempre será seguida uma linearidade temporal no relato de sua vida, mas marcaremos, sempre que possível, os momentos etários para melhor situar o leitor.

Para este espaço, buscaremos refletir sobre "a abstração pensada em equilíbrio com a prática" (FEYERABEND, 2016), seguindo algumas das pistas que a focalização de Mário pode sinalizar no meio de tantos governos e tantas loucuras. A política pública de saúde mental será observada com maior detenção, apresentando-se e vislumbrando o que dela pode se desdobrar no atual contexto sociojurídico.

Com a vida governada desde a mais tenra infância pelo Judiciário da cidade onde nascera, filho de uma família de outros 9 (entre irmãos e meio-irmãos), mãe com perceptíveis problemas de compreensão, pai idoso com claras questões de saúde mental, Mário teve um crescimento perturbado. Visível era o comprometimento das *racionalidades* que lhe eram exigidas pela sociedade.

Uma vida governada por normas e racionalidades burocráticas difíceis de serem conhecidas, complicadas de serem manejadas; uma vida experimentada desde fora dela mesma, vida no improvável.

Instituições como Abrigos, Centros de Atenção Psicossocial - CAPS, Escola e Judiciário deixam traços de processos de produção de uma marca constante, principalmente, naqueles que têm sua vida atravessada pela sobrecodificação jurídica. Igualmente ocorria com nosso personagem.

Como Mário tem sua saúde governada? Quais pontos de sua percepção serão capturados para que sua poética se torne seca, ríspida, enquadrada e conhecida?

Essa história começa muito antes daquela de Mário: nos idos de 1990, com a normatização do Sistema Único de Saúde (SUS). A saúde, cujo resguardo era reservado apenas para alguns trabalhadores que conseguiram se aglomerar em Caixas de Aposentadoria e Institutos de Aposentadoria e Pensão, através de lutas políticas travadas pela sociedade e por movimentos sociais, aos poucos, foi se modificando. Ampliou-se o acesso à saúde para muitos com o SUS (AMARANTE, 1998).

Na tentativa de escapar ao governo da saúde mental por grandes hospitais psiquiátricos, algumas iniciativas durante a década de 1980 apontam para novas instituições (CAPS, NAPS) que indicavam a manutenção dos loucos em suas casas e o acompanhamento (medicamentoso, inclusive, sempre que necessário) no âmbito das novas instituições buscavam substituir os manicômios por unidades institucionais menores, com outro discurso de tratamento. O acompanhamento da família do louco também se levanta como parte do apoio que estes novos modelos pretendem alcançar.

Inseridos na política pública de saúde, os CAPS e NAPS passam a responder pela normatização dada na Portaria GM-MS 336/2002. Neste formato jurídico institucional, os NAPS passam a ser enquadrados em modelos de CAPS. As formas de Centros de Atenção Psicossocial variam em complexidade e especificidade.

Na vida de Mário, o governo de seu corpo era realizado, em parte, por um CAPS I, estabelecimento da saúde mental de menor complexidade, devido ao fato de a residência de Mário ser numa área rural do estado.

Toda a pobreza que circulava Mário, no entanto, não era trabalhada no "equipamento" de saúde. O discurso da atenção psicossocial era anulado nas práticas sanitaristas clássicas. O manicômio que há em nós vive!

A política pública substitutiva era efetivada de maneira capenga e, enquanto Mário esteve residindo com sua família, fazia pouco ou nenhum sentido para ele e todos os seus. Apenas com a inserção em sistema de proteção à infância e adolescência, num abrigo municipal, a frequência de Mário se torna regular no "equipamento" e algumas oficinas começam a trazê-lo com prazer ao CAPS (das quais se tem pouco ou nenhum registro).

Tudo o que se vem narrando já parece uma novela um tanto pitoresca, mas um novo documento editado no início de 2019[9] aponta para uma possível dificuldade extra: modifica-se a Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) incluindo-se hospitais psiquiátricos, hospitais-dia, unidades ambulatoriais especializadas e - as outrora já constantes - comunidades terapêuticas.

Com essa modificação, aparentemente, pontual, uma reconstrução de sentidos tenta se fazer através do reforço do saber psiquiátrico no castelo hospitalar. Deixa-se de incentivar a redução de internações de longa permanência (e dos grandes *hospícios*), por exemplo. A política substitutiva sofre forte golpe em sua caminhada incipiente.

4 EIS A UMBIGADA DO MOMENTO: CONSIDERAÇÕES (PARA OS) FINAIS

Por meio da narrativa sobre Mário, por enquanto, o que se pôde olhar foram relances de uma política pública de saúde mental que se chacoalha e, por vezes, oferta pequenas, porém sensíveis, diferenças no tratamento respeitoso a sujeitos loucos. Desde a Reforma Psiquiátrica (materializada na Lei n. 10.216/2001), com alguns avanços e novos retrocessos, a sanidade mental de Mário vem passando por (des)governos e ritmos distintos, mas ainda assim a docilidade permanece uma tônica de seu temperamento.

Com o discurso sobre um jovem e as instituições que tentam atender as necessidades dele (e de sua família), parece ser possível construir questões que extrapolam a realidade singular, permitindo algumas reflexões sobre as formas de conhecer a loucura e o manejo de tais problemas na contemporaneidade brasileira. Também se lança o foco, de modo diferenciado, sobre práticas e políticas que visam promover saúde.

Por ora, a pesquisa se apresenta em desenvolvimento e construção, experimentando cortes e fluxos variados para que Mário, no futuro, além de um analisador, seja protagonista de sua própria umbigada no jongo de sua vida.

[9] Trata-se da Nota Técnica n. 11/2019-CGMAD/DAPES/SAS/MS, que esclarece sobre mudanças na Política Nacional de Saúde Mental e nas Diretrizes da Política Nacional sobre Drogas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARANTE, P. (coord.) Loucos pela vida: a trajetória da reforma psiquiátrica no Brasil [on line]. 2nd ed. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1998.

_____, Ensaios: subjetividade, saúde mental, sociedade [on line]. Rio de Janeiro: Ed.FIOCRUZ, 2000.

BRASIL, Lei n. 6.697, de 10 de outubro de 1979.

_____, Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990.

_____, Portaria n. 3.088, de 23 de dezembro de 2011

_____, Portaria n. 336, de 19 de fevereiro de 2002

_____, Portaria n. 148, de 31 de janeiro de 2012

_____, Portaria n. 3.090, de 23 de dezembro de 2011

DONZELOT, J. **A polícia das famílias**. Rio de Janeiro, editora Graal, 1980.

FEYERABEND, P., Ciência, um monstro: lições trentinas [on line]. 1a ed, Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2016.

FOUCAULT, M. Vigiar e punir: nascimento da prisão. 27a ed. Petrópolis: Vozes, 1987.

_____. Do governo dos vivos, São Paulo: Centro de Cultura Social, 2009.

JACÓ-VILELA, AM., CEREZZO, AC, & RODRIGUES, HBC (orgs.). Clio-psyché: fazeres e dizeres psi na história do Brasil [on line]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2012.

LANCETTI, A. A casa de inverno *in* Saúde e Loucura, vol. 4, São Paulo: Hucitec, 1994.

RAGO, M. Foucault, o onanismo e a criança. *In* RESENDE, Haroldo de (Org.) **Michel Foucault: O governo da infância**. Belo Horizonte: Autêntica, 2015, pp .241-258.

SISTEMAS NACIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS EFEITOS NA IMPLEMENTAÇÃO: O CASO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)[1]

Renata Bichir (CEM/USP)
Sérgio Simoni Jr (CEM/UFRGS)
Guilherme Nunes Pereira (CEM)

RESUMO

Sistemas nacionais de políticas públicas definem macro parâmetros para a implementação, com potencial para induzir agendas, disseminar capacidades institucionais e gerar certa convergência nos padrões de provisão no nível subnacional. Nesse artigo visamos testar se esses efeitos de coordenação ocorrem mesmo em uma área de estruturação recente como política pública e tradicionalmente fragmentada, a assistência social. À luz dos instrumentos de coordenação definidos pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), esse artigo tem um duplo objetivo: analisar os níveis gerais de implementação dos serviços da proteção básica ofertados pelos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), unidades mais capilares para prestação dos serviços, verificando se os parâmetros nacionais lograram incrementar o nível geral de implementação e reduzir desigualdades; e verificar se capacidades institucionais locais estão relacionadas com a implementação. Avançamos empiricamente em relação à literatura disponível ao construir indicadores originais para mensurar a implementação dos serviços: a partir dos dados do Censo SUAS para o período 2011-2016, elaboramos indicadores para caracterizar a provisão de serviços e benefícios e também os recursos humanos e estrutura física no nível dos CRAS. Os resultados indicam que, de fato, há incremento nos níveis de implementação ao longo do tempo, com uma tendência à convergência entre CRAS de todo o Brasil, e entre regiões e porte de municípios. Uma parte dessa variação é explicada pelas capacidades locais, associação que, embora positiva, é fraca, ressaltando a importância de estudos sobre contextos de implementação e governança multinível.

INTRODUÇÃO

Em uma federação heterogênea e complexa como a brasileira, na qual os municípios também gozam de autonomia política e administrativa, é um tema já consolidado analisar as consequências desse macro arranjo institucional para as políticas sociais. Esse debate, que abarca diferentes posições (Almeida, 1995 e 2005; Souza, 2013; Abrucio, 2005; Melo, 2005, Arretche, 2012), aprimorou-se a partir do estudo sistemático e comparativo do funcionamento de diferentes políticas sociais, indo além de expectativas generalizantes derivadas da categoria "federalismo" e em direção a estudos mais detidos sobre relações intergovernamentais em diferentes políticas (Arretche, 2012; Almeida, 2005; Abrucio, 2005). Cada vez mais se consolida a percepção de que boa parte do *policy decision-making* em muitas políticas sociais está concentrado na União, ao passo que os governos subnacionais ficariam a cargo do *policy-making*, conforme argumentado por Arretche (2012). Essa centralização decisória se justificaria, principalmente, devido a seus efeitos importantes tanto para manutenção da própria unidade nacional, como por suas consequências do ponto de vista da redução de desigualdades entre as unidades subnacionais (Arretche, 2012).

[1] Este artigo é um dos resultados produzidos no âmbito do projeto de pesquisa "Governança subnacional de políticas sociais: o caso da assistência social", o qual coordeno no âmbito do Centro de Estudos da Metrópole (CEM/Cepid/Fapesp), e que conta com recursos da Fapesp (Processo 2013/07616-7).

A concentração de poder decisório no nível federal muitas vezes ocorre no bojo de arranjos institucionais particulares, denominados pela literatura de sistemas nacionais de políticas. Construções institucionais que remontam às reformas de políticas sociais ocorridas a partir dos anos 1990 no Brasil, as quais aumentaram o poder de coordenação federativa da União, os sistemas de políticas públicas definem macro parâmetros nacionais para a implementação de políticas, baseando-se em repasses de recursos federais condicionados à execução de agendas federais, financiamento fundo a fundo, espaços institucionalizado para participação social, negociação federativa e controle social (Arretche, 2012; Franzese e Abrucio, 2013).

Esses arranjos têm potencial para induzir localmente agendas consideradas prioritárias e para definir parâmetros mínimos para a provisão subnacional de políticas sociais, reduzindo desigualdades regionais. Entretanto, os sistemas nacionais variam em termos de formatos institucionais e instrumentos disponíveis para constranger a implementação a cargo dos níveis subnacionais, destacadamente os municípios. No caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), há desafios típicos de uma área de constituição recente como política pública rotineira e nacionalmente regulada, frente a um legado de provisão privada, filantrópica, descontínua, no registro da caridade e da benemerência. Nesse caso específico, a construção de instrumentos de coordenação federativa surge justamente para definir parâmetros nacionais mínimos e induzir agendas que, localmente, dificilmente surgiriam ou teriam a mesma relevância, dada a histórica fragilidade da assistência social como política. Importante notar, ainda, que os desafios nessa área de política pública são observados também do ponto de vista de definição de métricas e indicadores para acompanhar os esforços da política, seja por meio de indicadores de processo – foco desse artigo – seja por meio de indicadores de resultado. Se outras áreas de políticas sociais possuem indicadores consagrados, como a saúde (Menicuci, Marques e Silveira, 2017), a política de assistência social vem estruturando recentemente seus processos de monitoramento e avaliação (Vaistman, Paes-Sousa, 2011).

Essa centralização decisória e regulatória no nível federal não implica que não haja espaço para decisões, acréscimos e adaptações no nível subnacional, mesmo que esses se restrinjam à implementação de programas nacionais (Arretche, 2012; Autor, XX e XX, 2017). A própria construção regulatória central implica processos de disseminação de capacidades para o nível local. Nos termos de Arretche (2012, p.24):

> "Esse não é um 'jogo de soma-zero', em que a expansão da autoridade da União significaria necessariamente supressão da autoridade dos governos subnacionais. Diferentemente, a União é forte em sua capacidade de regular programas nacionais que são executados de modo descentralizado, ao passo que os governos municipais têm progressivamente fortalecida sua capacidade institucional de executar políticas."

A construção de um sistema como o SUAS implica um processo de *institucionalização de regras ao longo do tempo*, a partir de diferentes tipos de normas, em especial aquelas que procuram especificar o papel de cada ente subnacional na provisão de serviços, normas que estipulam formas de repasse de recursos e aquelas que especificam o que são os serviços socioassistenciais. Diante de um legado de fragmentação institucional e sobreposição de ações (Almeida, 1995), não se espera que as regras tenham qualquer efeito imediato, ou que as capacidades institucionais sejam desenvolvidas rapidamente. Desde as contribuições seminais do institucionalismo histórico, sabe-se da importância de levar em consideração efeitos das regras ao longo do tempo (Pierson, 2004).

Entretanto, diversos estudos já apontam o quanto o SUAS avançou em período relativamente curto, desde o reconhecimento da assistência social como política pública pela Constituição de 1988 até o aproveitamento de janela de oportunidade política nos anos 2000, com desenvolvimento de estruturas burocráticas e normativas nos três níveis de governo, definição de parâmetros mínimos para provisão e expressiva expansão da rede de equipamentos públicos voltados para a proteção básica e especial (Lício, 2012, Franzese e Abrucio, 2013; XX, Autor e XX, 2017, entre outros). Assim, nosso foco nesse artigo não recai diretamente sobre a institucionalização do SUAS, mas sim sobre os possíveis efeitos das normas federais sobre a implementação dos serviços socioassistenciais básicos no nível municipal, verificando se houve incremento da implementação e redução de desigualdades. Adicionalmente, procuramos verificar se há associação entre os níveis de provisão de serviços da proteção básica e o grau de estruturação dos recursos humanos e a infraestrutura física nos municípios.

Em um campo dominado por estudos de caso e por poucos trabalhos que tentam identificar padrões gerais nacionais, nossos resultados avançam no conhecimento sobre efeitos de indução de sistemas nacionais. Mostramos que, de fato, existe tanto um incremento no indicador de implementação, seja analisado do ponto de vista nacional, seja regional ou por porte de municípios, quanto uma maior convergência entre as unidades.

Além disso, mostramos que, diferentemente do que afirma parte da literatura, implementação está positivamente correlacionada com capacidades institucionais locais, ainda que essa associação seja fraca. Ou seja, de fato nem tudo começa e termina em Brasília. Ainda que seja possível observar a importância da indução federal em termos de definição da proteção social básica como uma prioridade para todos os municípios que aderiram ao SUAS (mais de 99% dos municípios brasileiros), estimulando a estruturação de capacidades institucionais locais, grande parte dos resultados observados deve-se a outros fatores locais não considerados nesse estudo. Esses resultados apontam para a relevância da agenda de pesquisa da governança multinível, a qual considera não somente o efeito das diretrizes centrais, mas também analisa sistematicamente qual é o espaço para adaptações, inovações e decisões nos níveis subnacionais.

O texto está estruturado em quatro seções, além da introdução e das considerações finais. A primeira seção sintetiza, em linhas gerais, o debate sobre sistemas nacionais de políticas e coordenação federativa no Brasil, com foco na política de assistência social. Na segunda seção dialogamos com os estudos sobre a implementação da política de assistência social e sobre o desenvolvimento de capacidades institucionais na área. Na terceira seção apresentamos nossa contribuição metodológica para os estudos sobre implementação de serviços socioassistenciais. Partimos do principal indicador utilizado pela gestão do SUAS para analisar a qualidade da gestão municipal dos serviços socioassistenciais, o Indicador de Desenvolvimento dos Centros de Referência da Assistência Social (IDCRAS). Entretanto, propomos uma inovação: desagregamos esse indicador de modo a separar a dimensão propriamente ligada à implementação da política pública daquelas que, argumentamos, estão mais apropriadamente relacionadas às capacidades institucionais necessárias para essa provisão. Além disso, adotamos uma métrica única que permite comparar os dados para todo o período de 2011 a 2016[2]. Na quarta seção são analisados dados sobre serviços e benefícios socioassistenciais presentes no Censo SUAS para o período 2011-2016, considerando variações por porte dos municípios (metrópoles, municípios grandes, médios, pequeno I e pequeno II)[3], e por grandes regiões, bem como analisamos a existência de associação entre implementação e capacidades. Apresentamos nas considerações finais uma síntese dos resultados e das nossas contribuições.

SISTEMAS NACIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS EFEITOS SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO

A Constituição de 1988 elevou os municípios ao patamar de ente federado. Entretanto, no âmbito das políticas sociais, não foi definida com clareza uma hierarquia de competências entre os níveis da federação, e foram multiplicadas as funções concorrentes entre União, estados e municípios (Almeida, 1995; Mello, 2005; Abrucio, 2005; Souza, 2013). Somente a partir da metade da década de 1990, as chamadas reformas de segunda geração, referentes às políticas sociais, começaram a conferir nova característica ao nosso federalismo. A despeito de divergências sobre os fatores explicativos dessas reformas, é consenso que a União voltou a ter um papel de coordenação, indução e regulação dos desenhos e diretrizes das políticas sociais no país, enquanto estados e mais especificamente os municípios passaram a ser responsáveis pela gestão e implementação das políticas públicas. (Almeida, 2005; Arretche, 2002, 2012; Abrucio, 2005; Melo, 2005).

As mudanças nas relações governamentais ocorreram por meio de diferentes estratégias do governo federal para garantir a eficácia das reformas e adesão dos níveis subnacionais, a depender do legado e das características de cada setor (Arretche, 2009). De um lado, foram criados mecanismos de regulação e normas que definiram padrões nacionais para execução local dos programas, além da exigência de contrapartida de recursos municipais. De outro, foram desenvolvidos mecanismos para garantir a adesão dos governos subnacionais, como a vinculação de receitas, transferências condicionadas à oferta de programas e constituição de fundos específicos para o financiamento de políticas. Essas ações permitiram direcionar mais recursos para as políticas reguladas, ampliar a oferta municipal e diminuir desigualdades existentes nos níveis subnacionais (Gomes, 2009; Vasquez, 2014).

O cenário após as reformas dos anos 1990 implicou um processo de "descentralização nacionalmente regulada" (Gomes, 2009; Vazquez, 2010; Arretche, 2007 e 2009), associado a um padrão nacional de execução local das políticas reguladas, tais como educação e saúde (Vazquez, 2010, p.28). Se isso certamente é verdade para o caso do Bolsa Família, conforme argumentado por AUTOR (2011), no caso dos serviços socioassistenciais que compõem um dos pilares centrais do SUAS essa história é mais complexa, tanto devido à própria natureza dessa política – serviços pouco padronizáveis, altamente dependentes de recursos humanos e condições locais de implementação e adaptação – quanto ao arranjo institucional da assistência social.

Tal arranjo começa a ganhar corpo com o reconhecimento da assistência social como política pública de responsabilidade estatal, na Constituição Federal de 1988, no tripé da seguridade social, e avança posteriormente com a LOAS, em 1993, e a primeira Norma Operacional Básica (NOB) em 1997 (Sátyro e Cunha, 2014; XX, AUTOR e XX, 2017).

[2] A gestão do SUAS alterou os critérios de mensuração do IDCRAS em 2014, sem, no entanto, atualizar os indicadores divulgados para o período anterior. Abordaremos esse aspecto mais adiante.

[3] A divisão populacional em cada porte de município, segundo o Censo SUAS, é organizada da seguinte forma: até 20.000 – Pequeno Porte I; de 20.001 a 50.000 – Pequeno Porte II; entre 50.001 a 100.000 – Médio Porte; entre 101.000 e 900.000 Grande Porte; e com mais de 900.000 Metrópoles.

A partir dos anos 2000, há avanços na construção de um sistema nacional de assistência social. Em 2004, a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) constitui um passo importante para a construção de capacidades estatais em nível federal. Também em 2004 é lançada uma nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e, em 2005, a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS), concretizando demandas levantadas na IV Conferência Nacional de Assistência Social (Gutierres, 2015). O financiamento da política deixou de ser realizado por meio de convênios e passou para repasses fundo a fundo entre entes federados. Esse novo sistema de financiamento aumentou a alocação de valores federais no âmbito municipal, mesmo que restringindo sua autonomia para alocação desses recursos. Por outro lado, a previsibilidade e continuidade de recursos para provisão de serviços estimulou a convergência entre as diretrizes nacionais e a realização de diagnósticos de necessidades locais (Autor1, 2016; XX, Autor, XX, 2017).

A PNAS avançou ainda na definição de dois níveis de proteção, a básica e a especial[4], vinculadas a equipamentos públicos específicos. A proteção básica, foco deste artigo, é destinada à população em situação de vulnerabilidade social e fragilização de vínculos sociais, sendo o CRAS o órgão responsável pelos atendimentos nesse nível. Houve importante disseminação desses equipamentos nos últimos anos: se em 2007 havia 4.195 CRAS, em 2016 havia 8.240 unidades desse tipo, presentes em quase todo território nacional, segundo dados do Censo SUAS. Também no âmbito da proteção especial houve expressiva expansão dos CREAS, mas sem perspectiva de universalização (XX, AUTOR e XX, 2017). Contudo, como será discutido, a disseminação de capacidades para provisão de serviços socioassistenciais vai além da disponibilidade ou não desses equipamentos.

Por sua vez, a NOB-SUAS 2005 institucionalizou os princípios do SUAS, reiterando a universalidade da política e a responsabilidade do Estado. A NOB também hierarquizou e padronizou os serviços socioassistenciais, definiu mais claramente os papéis de cada esfera de governo, determinando que cabe aos municípios a responsabilidade por implantar e gerir os CRAS. Também foi criada nova sistemática de financiamento, a partir dos pisos de proteção (básica e especial), com critérios de partilha baseado em indicadores municipais. Segundo Palotti e Costa (2011), somente com a NOB-SUAS foram definidos claros incentivos para a habilitação dos municípios ao SUAS.

Merecem destaque ainda a NOB-RH, de 2006, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, de 2009 (Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS Nº 109, de 11 de novembro de 2009), e os cadernos de orientação técnica para os CRAS e para a provisão do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), lançados, respectivamente, em 2009 (Brasil, 2009) e 2012 (Brasil, 2012a). A NOB-RH estabelece parâmetros gerais para a gestão do trabalho na área da assistência social, incluindo todos os trabalhadores do SUAS, órgãos gestores e executores de ações, serviços, programas, projetos e benefícios. A Tipificação, por sua vez, padroniza em nível nacional os serviços de proteção básica e especial de média e alta complexidade, e os cadernos especificam formas de estruturação desse serviço essencial dos CRAS, o PAIF.

Essa trajetória de construção normativa ilustra argumentos apresentados por Gomes (2009) para o caso da educação e de AUTOR (2011) para o caso da assistência social: há um lento processo de divisão de competências e responsabilidades entre entes federativos, e a simples definição de normas gerais não é suficiente para garantir adesão e comportamentos coordenados. Nos termos de Gomes (2009, p.665): *"o aprendizado histórico desse tipo de instrumento é que a simples definição desses marcos legais não é suficiente para garantir a provisão dos serviços* pelos governos subnacionais*".*

Outras regras visam estimular comportamentos subnacionais coordenados: aquelas que condicionam repasses de recursos federais vinculados ao cumprimento de certas contrapartidas, e que são vistas pela literatura como fortes instrumentos de indução (Gomes, 2009; Menicucci et al, 2017). No caso da assistência, o Indicador de Gestão Descentralizada do SUAS (IGD-SUAS), criado em 2014, surge a partir do aprendizado e da emulação da lógica presente no IGD do PBF (Autor, 2011, 2016). Esse instrumento de repasse de recursos condicionado a indicadores de qualidade da gestão municipal funciona como um mecanismo indutor de patamares mínimos de uniformidade na implementação das políticas de assistência social e transferência de renda (AUTOR, 2011; 2016). Importante notar que esse indicador depende centralmente de dados coletados por meio do Censo SUAS (Brasil, 2012b)

Também merecem atenção instrumentos de pactuação federativa desenvolvidos para o aprimoramento da implementação e gestão dos serviços, tanto no âmbito estadual como municipal. Consolidados como resoluções do CNAS, os pactos de aprimoramento da gestão são oriundos de discussões na Comissão Intergestores Tripartite (CIT), na qual representantes das gestões municipal, estadual e municipal deliberam indicadores para mensuração da evolução das gestões por um período de quatro anos, conforme previsto pela NOB-SUAS. No âmbito municipal, a Resolução CNAS no. 18 de 15 de julho de 2013 definiu o primeiro pacto para o período 2014/2017. Por sua vez, a Resolução CNAS no. 32 de 31 de outubro de 2013 estabeleceu os parâmetros para o aprimoramento das gestões estaduais e do DF.

[4] A proteção especial, ofertada no Centro de Referência Especial de Assistência Social (CREAS) é voltada para famílias com situações de violação de direitos. Caracteriza-se por equipamentos e atendimentos mais complexos e especializados, e não precisa estar presente nos municípios com menos de 20 mil habitantes, sendo provida, por vezes, de modo regionalizado.

A partir desse arranjo institucional, a expectativa do governo federal é orientar os entes subnacionais, em particular os municípios, sobre as direções prioritárias para a política nacional de assistência social. De modo mais específico, são definidos parâmetros mínimos para a implementação local dos serviços, dimensão que será justamente investigada nesse trabalho, a partir do foco na proteção social básica. Essa escolha se justifica porque este é o nível mais básico de adesão ao SUAS e porque é nesse nível que operam os CRAS, presentes em todos os municípios brasileiros, diferentemente do que ocorre no caso da proteção especial. Podemos, assim, testar as hipóteses desse trabalho, derivadas da literatura sobre coordenação federativa em sistemas nacionais: 1)expectativa de melhoria nos níveis de implementação; 2)certa convergência/ redução de desigualdades entre as unidades e 3)associação positiva entre capacidades institucionais locais e níveis de implementação. Antes de analisarmos os dados, apresentamos um breve balanço dos estudos que se debruçam sobre a implementação do SUAS, de modo a justificar as escolhas metodológicas realizadas.

OS ESTUDOS SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS

Estudos recentes sobre implementação abordam os efeitos de regras institucionais definidas em diferentes estruturas administrativas para os processos de produção de políticas (Hill, 2005). Contribuímos para esse debate ao tomar como ponto de partida o arcabouço normativo definido nacionalmente pelo SUAS para entender os padrões gerais de provisão de serviços no nível municipal. Nesse sentido, não se trata de entender em detalhes a implementação local de serviços em municípios selecionados – como faz boa parte da literatura, seja abordando diferentes dimensões da política de assistência social (Couto et al, 2012), seja abordando programas específicos, em especial da proteção básica (Ribeiro, 2011; Borges, 2014; Jaccoud, 2015; Vieira, 2017; Serapião, 2018). Antes, procuramos entender os padrões gerais de implementação, com foco específico na provisão dos serviços e benefícios, verificando tendências temporais em diferentes tipos de município.

Para além das normas e instrumentos de coordenação, dialogamos também com a literatura que busca associar a implementação com processos de desenvolvimento de capacidades estatais. Este é um conceito polissêmico e disputado na literatura, seja nacional, seja internacional (Gomide, 2016; Cingolani, 2013). De forma ampla, é entendido como "a capacidade de um estado realizar objetivos de transformação em múltiplas esferas" (Skocpol, 1985, p. 17, tradução própria), abarcando não somente a formulação de políticas, mas também a efetivação dos objetivos definidos – ou seja, incluindo o nível da implementação. Uma vez que as capacidades estatais variam no tempo, no espaço e conforme a área de política pública (Gomide, 2016; Autor 1, 2016), diferentes dimensões são mobilizadas na literatura a depender da política e de seu momento histórico, empregando desde dimensões weberianas clássicas (leis, regras, normas, perfil e qualidade da burocracia, infraestrutura), até a habilidade política e relacional dos atores estatais na interação com outros atores. Portanto, as formas de mensurar capacidades são diversas e estão associadas aos elementos relevantes em cada área de política pública (Cingolani, 2013).

Nesse sentido, procuramos avançar em relação a estudos que procuram testar o efeito indutor do poder federal. Palotti e Costa (2011), por exemplo, estão centrados em entender o grau de adesão ao SUAS, com foco nos municípios de Minas Gerais, e destacam, além dos incentivos gerados pelo governo federal, o papel indutor do governo estadual. Cavalcante e Ribeiro (2012) procuram testar os efeitos do SUAS tanto do ponto de vista do incremento da provisão dos serviços quanto da maior equidade entre os municípios considerando, também, suas capacidades administrativas. Para tanto, contrastam dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC, do IBGE) de 2005 e 2009, para abarcar o contexto pré-SUAS e pós SUAS. Como indicador de provisão de serviços assistenciais, utilizam um somatório de atividades para execução de serviços socioassistenciais. Em linha com uma primeira geração de estudos sobre a estruturação da assistência social como política pública[5], são utilizados indicadores abrangentes de capacidades, como a consolidação dos órgãos gestores, estrutura administrativa, legislação e instrumentos de gestão, existência de conselho de assistência social, convênios e parcerias e os modos de estruturação de sistemas de informação. Os resultados apontam para uma clara redução das disparidades entre os municípios no que concerne à oferta de serviços e uma diminuição mais discreta dessas diferenças no que se refere à construção de capacidades administrativas. Os autores identificam que municípios com piores resultados no momento pré-SUAS (geralmente localizadas no Nordeste e no Centro-Oeste) melhoraram de modo significativo nesse período.

Em certo sentido, o presente trabalho atualiza esse estudo, uma vez que considera o período 2011-2016, quando vários outros normativos procuraram potencializar o poder indutor do governo federal. Adicionalmente, utilizamos dados mais detalhados e apropriados para entender a provisão de serviços socioassistenciais, ao nível dos CRAS (e não dos municípios, como os autores) oriundos do Censo SUAS, conforme será explicado na próxima seção.

[5] Yasbek et al. (2012) também são representantes dessa fase inicial, e utilizam indicadores similares de capacidades.

Dialogamos ainda com estudos recentes que também assumem o processo de consolidação dos pilares básicos do SUAS e voltam-se para a análise da implementação de serviços socioassistenciais. Albuquerque (2017), Sátyro, Cunha e Campos (2016) e Sátyro e Cunha (2017), por exemplo, analisam se a oferta de serviços socioassistenciais de proteção básica nos municípios depende mais da demanda potencial existente ou da capacidade das burocracias. Esses trabalhos consideram como indicador de implementação a taxa de execução municipal dos recursos federais recebidos para a assistência social. Os indicadores de capacidades mobilizados são perfil e qualidade das burocracias implementadoras da política – para D'Albuquerque (2017) essas dimensões são traduzidas por escolaridade, formalização e estabilidade dos vínculos de trabalho da burocracia; por sua vez, Sátyro, Cunha e Campos (2016) e Sátyro e Cunha (2017) utilizam a formalidade dos vínculos empregatícios. Os resultados desses estudos indicam que a demanda potencial pelos serviços determina mais a taxa de execução dos recursos federais do que a qualidade das burocracias municipais. Assim, municípios do Norte e Nordeste, a despeito de terem piores indicadores de "burocracia weberiana", teriam os melhores indicadores de implementação.

A surpresa com esses resultados é dissipada quando esses dados são comparados com aqueles presentes em Cavalcante e Ribeiro (2012): mesmo apresentando piores indicadores "weberianos" de qualidade da burocracia, foram os municípios do Nordeste aqueles que mais evoluíram em termos de existência de capacidades específicas para estruturação da política de assistência social – instrumentos jurídicos, conselho, plano e fundo municipal da assistência, etc.

Há limitações no uso da taxa de execução dos recursos federais para a assistência como indicador de implementação. Primeiro, há grande variação no peso dos recursos federais na composição do orçamento da assistência social, sendo que em grandes municípios e metrópoles, por exemplo, o peso dos recursos federais é menor do que os recursos próprios (AUTOR, XX e XX, 2017). Pequenos municípios, municípios do Norte e do Nordeste, são mais dependentes dos recursos federais, possuindo maiores incentivos à execução desses recursos. Adicionalmente, com as mesmas taxas de execução de recursos podemos ter municípios implementando diferentes tipos de serviços socioassistenciais.

Em síntese, destacamos que os modos de operacionalização dos conceitos centrais – seja implementação, seja capacidades institucionais – fazem muita diferença para os resultados obtidos. Se, no início da estruturação do SUAS, fazia sentido, por exemplo, discutir condicionantes da habilitação ao SUAS, ou mesmo a disseminação de instrumentos basilares do sistema, como a existência de conselhos, planos e fundos municipais de assistência, com a virtual universalização dessas dimensões, outros indicadores tornam-se mais interessantes para analisar os desafios da implementação da assistência social no Brasil. Na próxima seção apresentamos e justificamos as escolhas feitas nesse trabalho.

METODOLOGIA

Optamos por usar como indicadores de implementação e de capacidades dimensões contidas no próprio desenho da política de assistência social – o IDCRAS, discutido em detalhes a seguir –, mas com algumas adaptações analíticas e metodológicas. A análise empírica se baseia em dados do Censo SUAS, regulamentado pelo Decreto nº 7.334 de 19 de outubro de 2010. Essa base é um instrumento de monitoramento anual da gestão do SUAS e da rede socioassistencial, que tem por objetivo produzir informações sobre as estruturas física e de gestão, os recursos humanos e a oferta de serviços e benefícios implementados no nível municipal por meio de diferentes equipamentos. A partir de 2010, começam a ser coletadas informações não só sobre os principais equipamentos da assistência social – CRAS e CREAS –, mas também sobre outras dimensões da rede socioassitencial.

As informações geradas por esse instrumento são declarações dos gestores e dos conselheiros (estaduais e municipais) da política[6]. Os dados do Censo SUAS são uma das principais fontes de dados sistemáticos e em série histórica sobre a implementação do sistema, e sobre os CRAS em particular. Em primeiro lugar, trata-se de uma radiografia geral desses equipamentos, com várias informações que podem ser comparadas no tempo e entre CRAS; em segundo lugar, trata-se de um levantamento da gestão da assistência social que influencia a própria elaboração de diretrizes para a política.

[6] Nesse sentido, poderia haver incentivos à sobre estimação dos indicadores. Entretanto, há estratégias administrativas de verificação da qualidade desses dados, seja por meio do cruzamento de informações com outras bases de dados – como o Cadastro Único e outros sistemas de informação geridos pelo MDS –, seja por meio de visitas e fiscalizações realizadas por órgãos de controle.

A partir dos dados do Censo SUAS é criado o Índice de Desenvolvimento dos CRAS (ID CRAS), um indicador que baliza os repasses de recursos federais para os municípios. Desde 2014, esse indicador é composto por três dimensões centrais: recursos humanos, estrutura física e serviços e benefícios (MDS, 2015). A dimensão de serviços e benefícios mensura aspectos basilares para os serviços da proteção social básica, como o cadastramento e atualização do Cadastro Único, a articulação com serviços de saúde, educação e o CREAS, e os horários e dias de funcionamento de cada unidade. A dimensão de recursos humanos inclui a presença de coordenadores, profissionais e técnicos atuantes no CRAS, e seus vínculos empregatícios. A dimensão de estrutura física, por sua vez, diz respeito à infraestrutura dos CRAS e aos seus equipamentos. A partir de 2014, cada uma das dimensões do ID CRAS passa a ser calculada em uma escala de cinco níveis, onde o nível 5 representa a situação que mais se aproxima dos padrões de qualidade definidos, enquanto o nível 1 significa que a unidade está mais distante dos resultados almejados[7]. O ID CRAS, por sua vez, é calculado por meio da média aritmética dos níveis atingidos nas três dimensões (MDS, 2015).

Para realização das análises, optamos por não utilizar esse indicador sintético de maneira agregada. A razão para essa escolha é teórica, pois entendemos que a composição do ID CRAS mistura variáveis associadas a capacidades estatais para provisão dos serviços (como recursos humanos e estrutura física) com dimensões mais diretamente relacionadas à implementação (oferta de serviços e benefícios). Utilizamos a metodologia de cálculo estabelecida a partir de 2014 (MDS, 2015) para todo o período de análise, de 2011 a 2016, de modo a produzir uma série histórica efetivamente comparável.

Com essa metodologia nos diferenciamos e avançamos em relação à literatura existente em dois sentidos: nossa unidade de análise é o CRAS, e não os municípios, o que permite captar maior variação do funcionamento dos equipamentos da assistência social. Além disso, utilizamos como medida de implementação os serviços e benefícios ofertados pelo CRAS, bem como os esforços de articulação intersetorial dessa política, e não *proxies* que se relacionam mais com a estruturação básica da política (como o fazem Cavalcante e Ribeiro, 2012) ou com o grau de dependência em relação aos recursos federais (D'Albuquerque, 2017; Sátyro, Cunha e Campos, 2016; Sátyro e Cunha, 2017). Especificamente, as variáveis que compõem nossos indicadores são as seguintes:

Tabela 1. Variáveis componentes da dimensão Serviços e Benefícios no ID CRAS (proxy de implementação).

Variáveis gerais
Quantidade média mensal de famílias em acompanhamento
Execução de serviços específicos do PAIF
Oferta Serviço de Convivência
Realiza o cadastramento/atualização do Cadastro Único
Possui articulação com os Serviços de Educação e Saúde e CREAS
Horário e dia de funcionamento

Fonte: elaboração própria a partir de MDS (2015)

Tabela 2. Variáveis componentes da dimensão Recursos Humanos no ID CRAS (proxy de capacidade estatal)

Variáveis gerais
Possui número mínimo de profissionais, sendo alguns com nível superior
Possui profissionais de Serviço Social e/ou de Psicologia
Possui profissionais com vínculo estatutário ou celetista
Possui coordenador com nível superior

Fonte: elaboração própria a partir de MDS (2015)

[7] Do ponto de vista da lógica do indicador, para que um CRAS seja considerado Nível 5, ele precisa cumprir todos os requisitos dos Níveis 2, 3 e 4 e ainda cumprir os requisitos estabelecidos pelo Nível 5. Já o enquadramento de um CRAS no Nível 1 se dá quando a unidade está abaixo dos parâmetros estabelecidos para considera-la de Nível 2. Adiante explicaremos algumas modificações que tivemos que elaborar nos parâmetros estabelecidos pelo MDS para cumprir esse requisito.

Tabela 3. Variáveis componentes da dimensão Estrutura Física no ID CRAS (proxy de capacidade estatal)

Variáveis gerais
Possui recepção, sala administrativa, banheiros
Possui salas de atendimento, algumas com capacidade mínima determinada
Possui acessibilidade na entrada principal, nos espaços internos e banheiros
Possui computadores com acesso à internet, impressora, telefone e veículo

Fonte: elaboração própria a partir de MDS (2015)

Conforme se avança no nível de 1 a 5, aumentam-se as exigências em algumas dessas variáveis. Os CRAS são avaliados de forma diferente conforme o tamanho do município a que pertencem ou o número de famílias a ele referenciadas, visando respeitar as diferenças de contexto de implementação entre um município de 20 mil habitantes e uma metrópole, por exemplo. Detalhes das medidas estão no anexo do artigo. Nossos dados diferem daqueles divulgados pela gestão do SUAS pois, além de recalcularmos os dados para o período pré-2014 com o parâmetro estabelecido naquele ano, aplicamos algumas adaptações lógicas ao indicador, conforme também explicado no anexo.

A análise empírica efetuada é de ordem descritiva e bivariada. Mesmo no âmbito da análise bivariada há avanço analítico, em particular porque estamos construindo indicadores e testando argumentos gerais em uma área de políticas públicas dominada por estudos de caso e pouquíssimos estudos de N grande. Dentre essas exceções, Sátyro, Cunha e Campos (2016) e Albuquerque (2017) também se baseiam na descrição e correlação simples, indicando que esse é o estado atual de desenvolvimento desse campo.

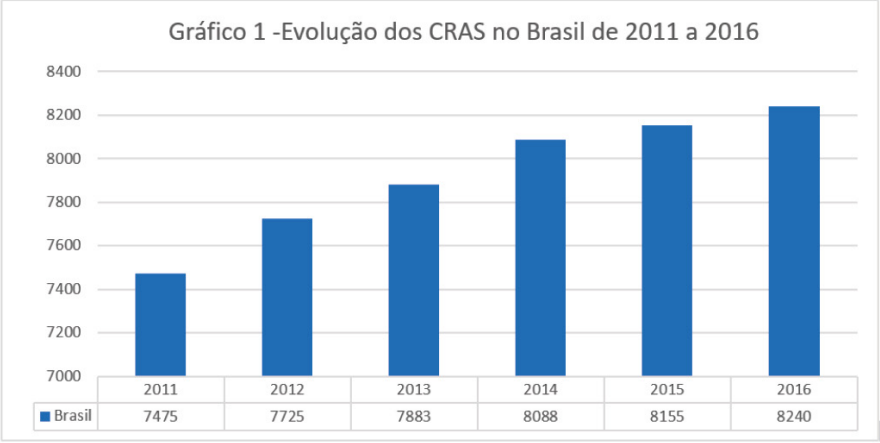
Elaboramos dois exercícios empíricos. No primeiro, analisamos o nível de implementação e de capacidades, bem como as desigualdades entre os CRAS no período 2011-2016, tanto nacionalmente, quanto estratificados por porte do município e por região. As desigualdades serão analisadas por meio de dois indicadores que mensuram esse fenômeno de forma diferente: o coeficiente de variação, que permite comparar dispersão das observações em distribuições com médias diferentes, e o GINI, que sintetiza as diferenças entre cada par das observações. Utilizamos ambos indicadores de forma a dar robustez para os resultados[8]. Além disso, ANOVA foi calculada para verificar se as médias entre os grupos (portes e regiões) são estatisticamente diferentes.

No segundo exercício, realizamos uma análise de associação, por meio de testes de *qui-quadrado*, entre os indicadores de implementação e de capacidade. Dialogamos criticamente com os achados de Albuquerque (2017) e Sátyro, Cunha e Campos (2016), que argumentam que a relação entre esses fenômenos é ou inexistente, ou até negativa, contrariando as expectativas usuais. Devido à parcimônia de exposição, aplicamos a análise para os anos de 2012 e 2016, para todo o Brasil. Nos demais anos, no entanto, os resultados são semelhantes.

[8] O GINI é a medida mais tradicional de desigualdade, mas como este indicador pode cair se as unidades com maiores valores diminuem, e as demais permanecem iguais, o que não é objetivo dos sistemas nacionais, apresentamos também o coeficiente de variação.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

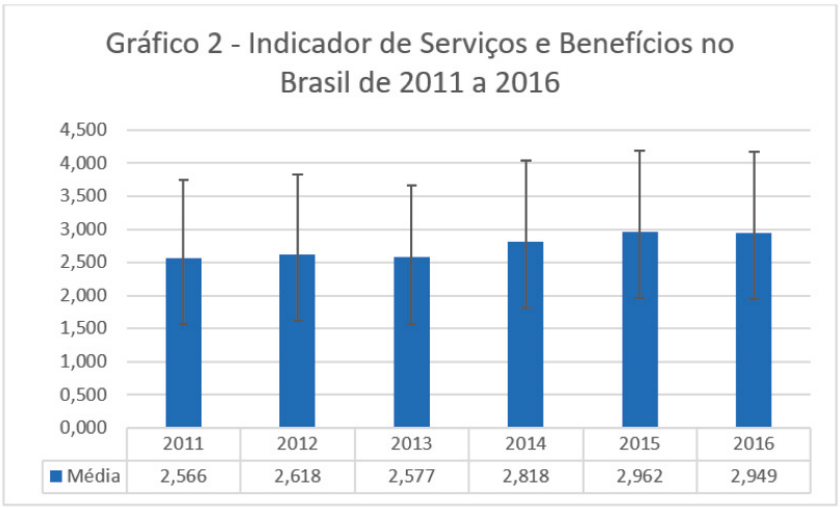
Apresentamos inicialmente a distribuição dos dados para todo Brasil, em cada ano. Conforme os dados disponibilizados no Censo SUAS, foram observados 8.240 CRAS distribuídos por todos os portes municipais pelo Brasil em 2016, último ano de análise. Dentre eles, 4.016 unidades estão presentes nos municípios de pequeno porte I, 1142 nos municípios de pequeno porte II, 795 nos municípios de médio porte, 1519 nos municípios de grande porte e 418 CRAS localizados em metrópoles. O Gráfico 1 a seguir ilustra a evolução desses equipamentos no período.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo SUAS.

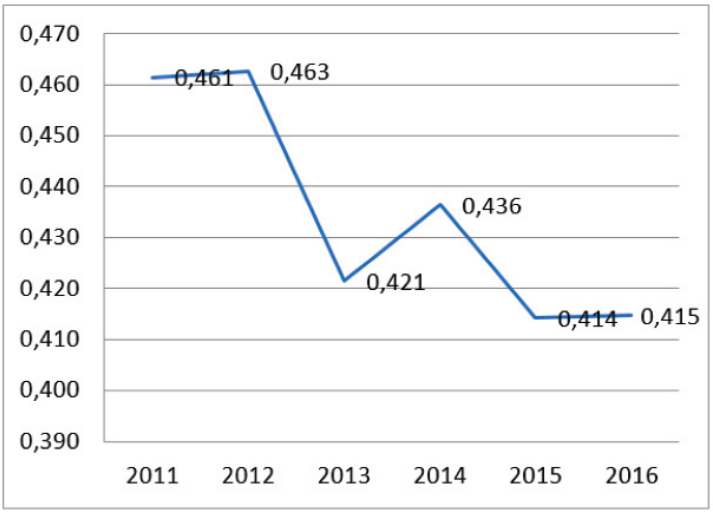
Primeiro, nota-se um crescimento de cerca de 10% no número de CRAS analisados no período na média nacional. O aumento foi mais notável nos municípios de médio e grande porte, em 18%, com uma evolução significativa entre os anos de 2011 e 2012. Os municípios de pequeno porte I e II, por sua vez, tiveram menor evolução. No entanto, nas cidades de pequeno porte muitas vezes é necessário apenas um ou dois CRAS para atingir os parâmetros de famílias referenciadas de acordo com diretrizes do próprio SUAS, ao contrário do que ocorre em municípios maiores. As metrópoles cresceram 10% o número de equipamentos no período. Conforme discutido em outros estudos (AUTOR, XX e XX, 2017), é muito comum metrópoles continuarem abaixo das metas nacionais de números de famílias referenciadas por equipamentos, considerando não só o grande volume de famílias vulneráveis como outros desafios nesses contextos – disponibilidade e custo de terrenos para construção de equipamentos, custos de contratação de pessoal, disputas orçamentárias acirradas com outras pastas, dinâmicas de violência urbana, etc.

O Gráfico 2 ilustra a evolução da média do indicador de serviços e benefícios, utilizado como proxy de implementação nesse estudo. Observa-se uma evolução nacional de quase 15% na média do indicador considerando todo o período, mesmo que com uma pequena queda no último ano analisado e em 2013. O par de anos com maior aumento na média foi entre 2014 e 2013: 9,35%. Os indicadores de desigualdade e variação, expostos nos Gráficos 3 e 4, mostram que este aumento ocorreu conjuntamente com maior convergência entre os CRAS: o coeficiente de variação e o GINI diminuíram cerca de 11% entre 2011 e 2016, ainda que também a tendência não tenha sido linear.



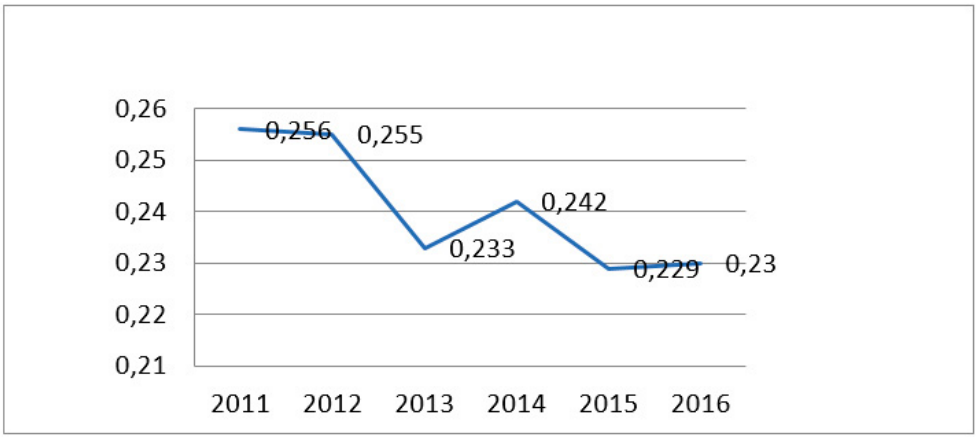
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo Suas

Gráfico 3. Coeficiente de variação do Indicador de Serviços e Benefícios. Brasil, 2011-2016.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo Suas.

Gráfico 4. Índice de Gini do Indicador de Serviços e Benefícios. Brasil, 2011-2016.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo Suas.

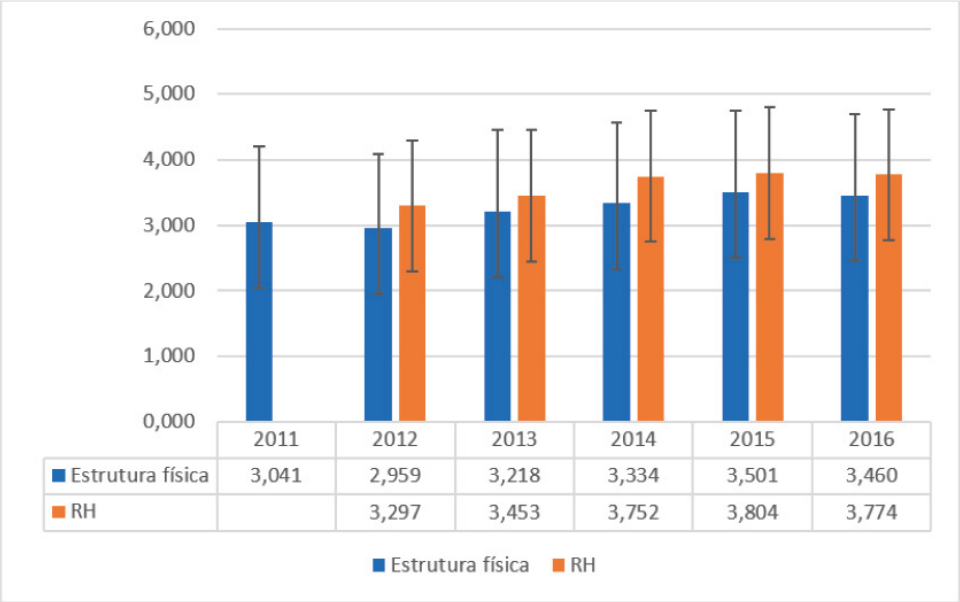
No caso dos indicadores de capacidades, recursos humanos[9] e estrutura física, observamos no Gráfico 5 que a evolução geral foi de mais de 14% (com destaque para 2014 e 2013). No caso da estrutura física, a evolução foi de mais de 13% entre 2011 e 2016. Em ambos os casos, as médias caem no último ano, sendo que o indicador de estrutura física também apresenta uma queda em 2012.

No que tange às desigualdades e variações entre os CRAS, em ambos indicadores de capacidades há evidências de maior convergência, mas com graus variados, conforme exposto nos gráficos 6 e 7. Recursos humanos apresentou queda de cerca de 20% tanto no coeficiente de variação quanto no GINI entre o primeiro e último ano de análise. Já no indicador de estrutura física, a queda foi menor, de cerca de 7%.

Ou seja, a separação do indicador sintético IDCRAS entre dimensões de implementação e de capacidades, além de fazer sentido teoricamente, mostra-se interessante também empiricamente, por revelar graus de convergência diferentes. Esses resultados parecem indicar maior sucesso dos normativos federais – em particular da NOB-RH, de 2006 – na produção de certa convergência em matéria de estruturação das equipes básicas atuantes nos CRAS do que na produção de uma maior padronização da infraestrutura física desses equipamentos.

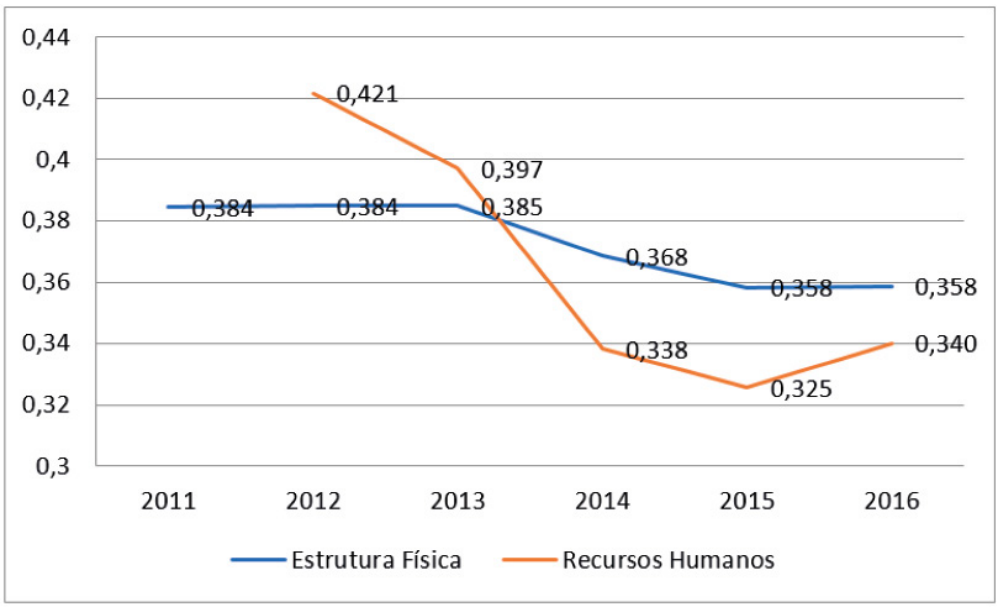
[9] Algumas informações para cálculo do indicador de recursos humanos apenas estão disponíveis a partir do Censo SUAS de 2012

Gráfico 5. Indicador de Capacidades. Brasil, 2011-2016.



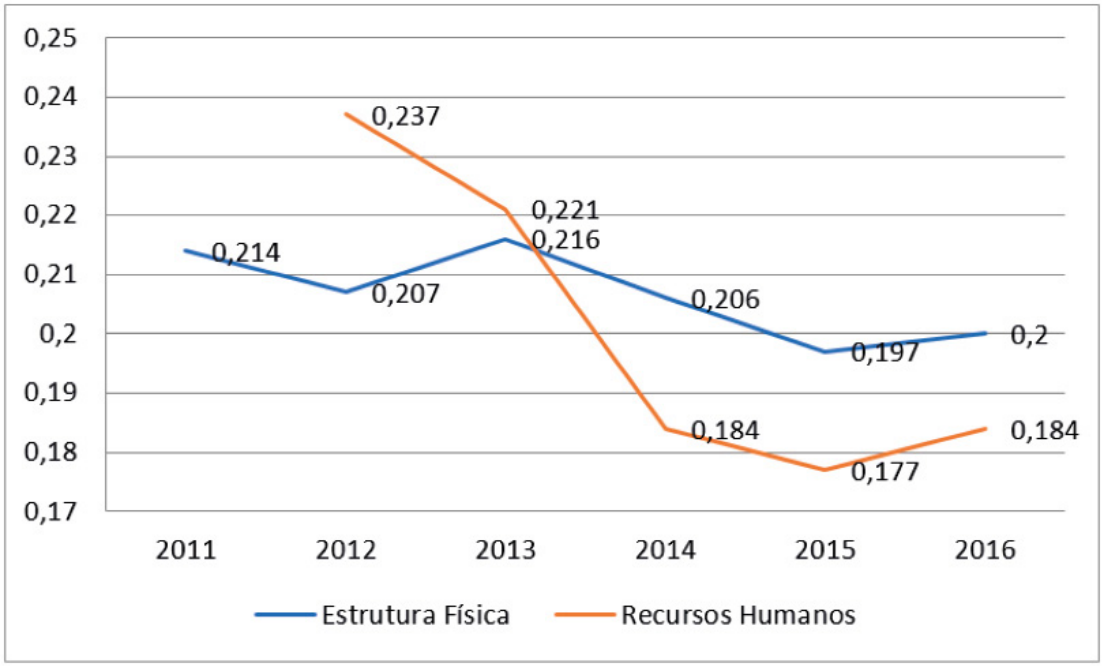
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo Suas.

Gráfico 6. Coeficiente de variação do Indicador de Capacidades. Brasil, 2011-2016.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo Suas.

Gráfico 7. Índice de Gini do Indicador de Capacidades. Brasil, 2011-2016.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo Suas.

Como o indicador de implementação se distribui entre diferentes portes de município e região? As tabelas a seguir mostram as médias dos CRAS pelas diferentes agregações (em negrito), bem como seu desvio-padrão (em parênteses). A análise referente à convergência ou divergência entre os casos é feita com base no teste ANOVA e se encontram no anexo:

Tabela 4 - Indicador de Serviços e Benefícios por porte de município de 2011 a 2016.

Porte municípios	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Pequeno Porte I	**2,636**	**2,694**	**2,656**	**2,916**	**3,060**	**2,999**
	(1,263)	(1,231)	(1,082)	(1,266)	(1,249)	(1,261)
N	3771	3832	3915	3998	4008	4016
Pequeno porte II	**2,489**	**2,532**	**2,528**	**2,717**	**2,884**	**2,883**
	(1,092)	(1,180)	(1,093)	(1,144)	(1,176)	(1,169)
N	1326	1365	1396	1426	1428	1442
Médio	**2,490**	**2,542**	**2,518**	**2,733**	**2,930**	**2,919**
	(1,062)	(1,201)	(1,088)	(1,153)	(1,184)	(1,181)
N	673	716	742	763	781	795
Grande	**2,457**	**2,523**	**2,414**	**2,717**	**2,838**	**2,905**
	(1,110)	(1,172)	(1,011)	(1,217)	(1,237)	(1,213)
N	1325	1420	1438	1496	1527	1569
Metrópole	**2,658**	**2,658**	**2,658**	**2,736**	**2,796**	**2,923**
	(1,089)	(1,222)	(1,270)	(1,273)	(1,159)	(1,133)
N	380	392	392	405	411	418

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo Suas. Média em negrito, desvio-padrão em parênteses e número de CRAS na terceira linha.

Tabela 5 - Indicador de Serviços e Benefícios por macro-região de 2011 a 2016.

Macro regiões	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Sudeste	**2,517**	**2,523**	**2,517**	**2,762**	**2,904**	**2,891**
	(1,167)	(1,212)	(1,080)	(1,243)	(1,233)	(1,209)
N	2466	2577	2643	2765	2805	2841
Nordeste	**2,657**	**2,690**	**2,652**	**2,867**	**3,068**	**3,011**
	(1,184)	(1,171)	(1,075)	(1,149)	(1,153)	(1,171)
N	2444	2507	2557	2611	2615	2643
Sul	**2,567**	**2,719**	**2,612**	**2,858**	**3,001**	**2,999**
	(1,172)	(1,229)	(1,122)	(1,276)	(1,261)	(1,261)
N	1394	1444	1459	1485	1500	1517
Norte	**2,391**	**2,499**	**2,420**	**2,627**	**2,828**	**2,887**
	(1,235)	(1,286)	(1,068)	(1,248)	(1,217)	(1,225)
	573	597	614	616	617	622
Centro-Oeste	**2,565**	**2,603**	**2,592**	**2,956**	**2,812**	**2,896**
	(1,206)	(1,208)	(1,059)	(1,335)	(1,387)	(1,382)
N	598	600	610	611	618	617

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo Suas. Média em negrito, desvio-padrão em parênteses e número de CRAS na terceira linha.

De modo geral, observamos na Tabela 4 que, mesmo com oscilações anuais, todos os portes de município apresentam médias de implementação melhores em 2016 do que no início da série. Os CRAS localizados em municípios de pequeno porte I são os que mantém as melhores médias em quase todo o período analisado, chegando a estabelecer diferenças estatisticamente significativas na comparação com todos os portes nos anos de 2014 e 2015. No ano de 2016 há uma pequena queda no indicador, fazendo inclusive cair a média nacional de desempenho dos CRAS na oferta de serviços, devido ao grande número de CRAS situados em pequenos municípios no conjunto do país. Todos os portes de município com a exceção das metrópoles sofrem queda na média do indicador de implementação entre 2013 e 2012. Os piores indicadores são observados em municípios de pequeno porte II e grandes. As metrópoles se destacam por sua trajetória: se nos primeiros anos os CRAS das metrópoles brasileiras apresentavam médias elevadas em comparação com demais portes de município, em 2015 esses equipamentos apresentaram os piores indicadores, crescendo novamente no último ano.

Por sua vez, a análise por região (Tabela 5) também indica melhoria nos níveis gerais entre 2011 e 2016 para todas regiões, com variações dignas de nota. Os CRAS localizados no Nordeste e no Sul possuem os melhores desempenhos de execução dos serviços, sendo a região Nordeste a única a atingir média maior que 3 no ano de 2016. Por outro lado, equipamentos situados nas regiões Norte e Sudeste, tendem a apresentar as piores médias. As regiões do Norte e do Centro-Oeste são as únicas cujo indicador aumenta em 2016.

De forma congruente com a menor heterogeneidade nacional no indicador de implementação no final da série histórica, os testes de ANOVA, expostos no anexo II, indicam que as médias entre os diferentes portes e regiões se tornam cada vez mais semelhantes com o correr dos anos[10]. Além disso, com dados constantes no anexo IV, a desigualdade e a variação também diminuem dentro dessas estratificações.

A diminuição das desigualdades em um nível maior de agregação (por porte ou por região) reforça a expectativa de literatura de coordenação federativa de reduzir distâncias regionais (Arretche, 2012). Além disso, existem evidências de que o governo federal foi bem-sucedido na inserção da assistência social como uma das prioridades nos níveis subnacionais, conforme pode ser observado por meio da elevação geral dos patamares de implementação por porte de municípios e grandes regiões.

Uma expectativa teórica da literatura sobre sistemas nacionais é que o nível de implementação está positivamente relacionado com o nível de capacidades. Com foco na área da saúde, Menicucci, Marques e Silveira (2017) observaram que, dentre outros fatores, disponibilidade de recursos financeiros e humanos locais explicam diferenças entre os municípios. No âmbito específico da assistência social, no entanto, um dos argumentos recentes da literatura consiste em sublinhar que a qualidade da implementação da política não está correlacionada com estruturas burocráticas desenvolvidas. Na verdade, quando se encontram associações, elas tendem a ser negativas, ou seja, a implementação – mensurada como execução de recursos federais – é maior em contextos de precária capacidade institucional e maior demanda pelos serviços socioassistenciais (Albuquerque, 2017; Sátyro, Cunha e Campos, 2016).

[10] Por questões de espaço e para facilitar a exposição, não apresentamos a distribuição por porte e região dos indicadores de RH e de estrutura física. Mas, como síntese dos dados, pode-se dizer que a heterogeneidade entre essas estratificações é muito maior que no caso da implementação, e não existe tendência de diminuição com o passar do tempo.

No entanto, como argumentamos acima, os indicadores utilizados pela literatura apresentam alguns problemas. Será que esse resultado se mantém com a utilização dos indicadores apresentados neste artigo? Para verificar esse ponto, elaboramos uma análise de associação entre o indicador de implementação com os de estrutura física e de recursos humanos.

Dado que a estrutura dos indicadores é nominal, o teste de associação qui-quadrado é o mais adequado. Aplicamos a análise para o primeiro e último ano da série temporal, ou seja, 2012 e 2016[11]. Escolhemos esses anos por simplicidade de exposição, e por buscar captar as possíveis variações temporais em todo o período, mas resultados semelhantes são encontrados nos demais anos[12]. Os resultados encontram-se nas tabelas 6 e 7 abaixo.

Tabela 6 – Associação entre Estrutura Física/Implementação

	2012					2016				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
1	**176**	**137**	**177**	**89**	**31**	**107**	**119**	**184**	**54**	**57**
	2,114	4,179	-4,155	0,345	-2,239	3,881	2,353	-1,040	-2,786	-2,312
2	**624**	**378**	**718**	**261**	**126**	**325**	**384**	**586**	**219**	**187**
	5,367	2,178	-3,042	-2,683	-2,831	5,748	4,305	-2,871	-2,170	-4,470
3	**784**	**486**	**1242**	**467**	**258**	**225**	**290**	**583**	**244**	**200**
	-1,823	-2,872	2,424	0,651	1,766	-0,144	-0,139	0,321	1,603	-1,751
4	**133**	**58**	**225**	**75**	**42**	**316**	**419**	**943**	**390**	**354**
	-0,181	-3,588	2,685	-0,036	0,483	-2,748	-2,440	1,795	2,619	0,392
5	**236**	**211**	**481**	**199**	**111**	**239**	**348**	**790**	**290**	**387**
	-5,494	0,625	1,632	2,151	2,373	-4,538	-2,656	1,092	-0,606	6,649
	Pearson chi2(16) = 115.9494 Pr = 0.000 Likelihood-ratio chi2(16) = 118.0585 Pr = 0.000 Cramér's V = 0.0613					Pearson chi2(16) = 146.8200 Pr = 0.000 Likelihood-ratio chi2(16) = 143.9098 Pr = 0.000 Cramér's V = 0.0667				

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo Suas. Na primeira linha, tem-se o valor observado, e na segunda linha, o resíduo ajustado do teste qui-quadrado.

Tabela 7 – Associação entre Recursos Humanos/Implementação

	2012					2016				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
1	**364**	**154**	**292**	**97**	**33**	**152**	**96**	**125**	**49**	**35**
	10,118	-0,050	-3,893	-3,573	-4,816	11,521	1,165	-4,590	-2,375	-4,214
2	**447**	**264**	**711**	**209**	**91**	**188**	**299**	**523**	**163**	**149**
	0,733	-1,409	4,379	-2,684	-3,730	-0,547	3.733	1.730	-2.474	-3.517
3	**326**	**240**	**466**	**159**	**83**	**183**	**236**	**485**	**175**	**148**
	0,276	2,527	-0,182	-1,842	-1,254	0,220	0,293	1,628	-0,285	-2,509
4	**386**	**237**	**625**	**277**	**156**	**226**	**343**	**696**	**314**	**274**
	-2,473	-2,928	0,363	3,135	3,423	-3,468	-0,526	0,110	3,356	0,565
5	**430**	**375**	**749**	**349**	**205**	**463**	**586**	**1257**	**496**	**579**
	-6,049	1,960	-1,419	3,762	4,894	-2,169	-3,092	-0,427	0,308	5,921
	Pearson chi2(16) = 210.5657 Pr = 0.000 likelihood-ratio chi2(16) = 206.8829 Pr = 0.000 Cramér's V = 0.0825					Pearson chi2(16) = 210.5993 Pr = 0.000 likelihood-ratio chi2(16) = 186.7365 Pr = 0.000 Cramér's V = 0.0799				

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo Suas. Na primeira linha, tem-se o valor observado, e na segunda linha, o resíduo ajustado do teste qui-quadrado.

[11] O marco inicial é 2012, e não 2011, pois, como dito, dados de recursos humanos só estão disponíveis a partir de 2012.

[12] Esses dados podem ser obtidos se solicitados aos autores.

Os testes de *Pearson* e de verossimilhança demostram que existe uma associação significativa entre os dois indicadores de capacidades e o indicador de implementação, nos dois anos. Ou seja, a relação entre os fenômenos não é nula ou inexistente. Mais do que isso, observando os resíduos ajustados de cada célula[13], nota-se que essa associação é positiva. Ou seja, quanto maior o nível de recursos humanos ou de estrutura física, maior tende a ser o nível de implementação. Por exemplo, um CRAS que em 2016 apresentava o maior valor de estrutura física tinha chance significativa de possuir também valor máximo (5) para serviços e benefícios, assim como chance significativa de não estar entre os equipamentos com nota 1 e 2. Da mesma forma, um CRAS com nota 1 de recursos humanos em 2012 tende a ter o mesmo valor de implementação, e tende a não possuir nota 3, 4 ou 5.

No entanto, significância estatística não diz nada a respeito da força da associação. Dessa forma cabe ressaltar que, ainda que exista essa associação positiva e significativa, observando-se a estatística V de Cramer verifica-se que a força da associação é muito pequena, em ambos os anos. Ou seja, as tendências da relação entre capacidades e implementação são muito tênues.

Em suma, a utilização de novos indicadores de implementação e de capacidades levou a resultados diferentes daqueles encontrados por parte da literatura. Capacidades e implementação estão positivamente associadas. No entanto, a relação é muito fraca, de tal modo que outros fatores devem ser incorporados para melhor compreensão da implementação local da política de assistência social. Dentre eles, alguns estudos qualitativos já deixaram algumas hipóteses: legado da área no nível municipal, centralidade da política na agenda, perfil dos gestores municipais (vinculados ou não à essa comunidade de política) e perfil socioeconômico dos municípios (Autor et al, 2017).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou contribuir para a agenda de pesquisa sobre os efeitos dos mecanismos de coordenação desenvolvidos no bojo de sistemas nacionais sobre processos de implementação no nível municipal. Foram analisadas três hipóteses principais: 1) efeitos dos instrumentos de coordenação federativa sobre os níveis gerais de implementação dos serviços e benefícios da proteção básica; 2) tendência à convergência em termos de provisão dos serviços, seja ao nível nacional, seja por porte municipal e região; 3) associação entre níveis de implementação e capacidades institucionais locais. De modo a verificar essas hipóteses, foram utilizados dados do Censo SUAS e indicadores de implementação e capacidades institucionais que derivam, com adaptações lógicas, metodológicas e analíticas, do próprio indicador de gestão da proteção básica utilizado pela política, o IDCRAS.

Em linha com o debate sobre a institucionalização da política de assistência social no Brasil, nossos resultados indicam que, de fato, há incremento nos padrões de implementação de serviços e benefícios ao longo do tempo: as médias do indicador de implementação se elevam entre 2011 e 2016 em todos os tamanhos de município e em todas as regiões. Também se observa uma tendência à convergência entre os CRAS, seja analisados nacionalmente, seja agregados por regiões e porte de municípios

Por sua vez, os dados sobre capacidades institucionais – recursos humanos e estrutura física – também indicam melhoria no período analisado, com também queda das desigualdades, principalmente no caso de recursos humanos Ao contrário do observado em outros estudos, que utilizam outras métricas, encontramos associação positiva entre os indicadores de implementação de benefícios e serviços e os indicadores de capacidades, ainda que essa associação seja fraca.

Nesse sentido, nem tudo começa e termina em Brasília: os instrumentos de coordenação desenvolvidos pelo governo federal foram essenciais para consolidar a agenda da assistência social no nível municipal e disseminar melhores padrões de implementação de serviços básicos da assistência social; por outro lado, capacidades e dinâmicas locais também afetam os resultados pretendidos.

Em outras palavras, nossas análises apontam para a relevância de um olhar matizado para o poder de indução dos sistemas nacionais de políticas. Se de fato é importante definir padrões nacionais gerais para a estruturação de serviços e benefícios, visando indicar horizontes normativos e reduzir desigualdades diversas, os dados apontam também para a importância da análise dos contextos de implementação. Compreender a produção da política de assistência social implica considerar não somente o efeito das regras federais, mas também analisar sistematicamente qual é o espaço de autonomia decisória para os entes subnacionais, mesmo quando esse se restringe, principalmente, à implementação. Reforça-se, assim, a agenda de estudos sobre a governança multinível, com foco nos modos de tradução, adaptação e escolha dos entes subnacionais a partir das regras e incentivos recebidos do plano federal.

[13] Resíduos ajustados acima de 1,96 ou abaixo de -1,96 indicam associação significativa a 0,05.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. (2005), "A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula". *Revista Sociologia Política*, 24: 41-67.

ALBUQUERQUE, Raquel. (2017), "*A demanda por serviços socioassistenciais e a burocracia da assistência social dos municípios brasileiros*". Dissertação de mestrado, Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. (1995), "Federalismo e políticas sociais". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 28, 10: 88-108.

_____. (2005), "Recentralizando a federação?". *Revista Sociologia e Política*, 24: 29-40.

ARRETCHE, Marta. (2012), *Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil.* Rio de Janeiro: Editora FGV/Editora Fiocruz.

_____. (2002), "Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais". *Dados*, 45, 3: 431-57.

_____. (2007), "Federalismo, políticas e instituições: o Brasil em perspectiva comparada", in Diniz, Eli (org), *Globalização, Estado e Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, Editora FGV.

_____. (2009), "Continuidades e descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995". *Dados* (Rio de Janeiro. Impresso), 52: 377-423.

Autor 1. (2016)

Autor 1. (2011)

Autor 1; Autor 2; Autor 3. (2017).

BORGES, Karla. (2014), *Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS): limites e possibilidades da experiência do município de Criciúma*. Dissertação de Mestrado, Departamento de Serviço Social, Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul.

BRASIL. (2009), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Sistema Único de Assistência. Orientações Técnicas, Centro de Referência da Assistência Social – CRAS, Brasília.

BRASIL. (2012a), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Orientações Técnicas sobre o PAIF, Brasília.

BRASIL. (2012b), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Caderno de Orientações sobre o Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social – IGDSUAS, Brasília.

CAVALCANTE, Pedro; RIBEIRO, Beatriz. (2012), "O Sistema Único de Assistência Social: resultados da implementação da política nos municípios brasileiros". *Revista de Administração Pública,* 46, 6:1459-77.

Cingolani, Luciana. "The State of State Capacity: A Review of Concepts, Evidence and Measures". *ONU-Merit Working Paper Series*, n. 53, out. 2013.

COSTA, Bruno, L. D.; BRONZO, Carla. (2012), "Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão" in FARIA, Carlos, A. P. (org) *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas.

COUTO, Berenice; RAICHELIS, Raquel; SILVA, Maria; YAZBEK, Marta. (2012), "Implantação, implementação e condições de funcionamento do Suas nos municípios", in COUTO, Berenice.; YAZBEK, Marta; SILVA; Maria; RAICHELIS, Raquel. (orgs.) *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento.* Cortez, São Paulo.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando, L. (2013), "Efeitos Recíprocos entre Federalismo e Politicas Publicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação" in HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos A. P. (org) *Federalismo e Políticas* Públicas no Brasil. 1ed.Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.

GOMES, Sandra. (2009), "Políticas Nacionais e Implementação Subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef". *Dados* (Rio de Janeiro. Impresso) 52: 659-690.

GUTIERRES, Kellen. (2015), *Projetos políticos, trajetórias e estratégias: a política de assistência social entre o partido e o Estado*. Tese de Doutorado, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas.

HILL, Michael (2005). *The public policy process*. New York: Routledge. 368 pp.

XX; AUTOR; XX (2017)_____. *Novos Estudos. CEBRAP*, 108.

JACCOUD, Luciana. (2015). "Família e assistência social no Brasil: uma análise do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família". Texto apresentado no ST 24 – Políticas Públicas: reconfiguração dos modelos de desenvolvimento e bem-estar no Brasil e na América Latina, *40º Encontro Anual da Anpocs*, Caxambu.

MELO, Marcus André. (2005), "O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social". *Dados*, 48, 4: 845–889.

MENICUCCI, Telma; MARQUES, Alisson; SILVEIRA, Guilherme. The performance of the cities in the Health Pact in the scope of the federative relations of the Brazilian National Health System (SUS). *Saúde Soc*. São Paulo, v.26, n.2, p.348-366, 2017PALOTTI, Pedro; COSTA, Bruno. (2011), "Relações Intergovernamentais e Descentralização: uma Análise da Implementação do SUAS em Minas Gerais". *Revista de Sociologia e Política*, 19, 39: 211-235.

PIERSON, Paul. (2004), *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton, Princeton University Press.

RIBEIRO, Rosilaine. (2011), *Avaliação do serviço de proteção e atendimento integral à família (PAIF) em município da região metropolitana de Fortaleza*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Ceará, Ceará.

SÁTYRO, Natália; CUNHA, Eleonora. (2014), "The path of Brazilian social assistance policy post-1988: the significance of institutions and ideas", *Brasilian Political Science Review*, 8, 1: 80-108.

SÁTYRO, Natália; CUNHA, Eleonora; CAMPOS, Jarvis. (2016), "Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política". *Opinião Pública*, 22,2: 286-317.

SERAPIÃO, Mariel. D. (2018), *O Bolsa Família no cotidiano: conexões e desconexões em um território vulnerável*. Dissertação de Mestrado, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

SOUZA, Celina. (2013), "Instituições e mudanças: reformas da Constituição de 1988, federalismo e políticas públicas" in HOCHMAN, Gilberto; FARIA, C.A.P. (org) *Federalismo e políticas públicas no Brasil*, Editora Fiocruz.

VAITSMAN, Jeni; PAES-SOUSA, Rômulo. Avaliação de programas e profissionalização da gestão pública. Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação, Número 1, Janeiro-Junho de 2011.

VAZQUEZ, Daniel Arias. (2010), "Mecanismos institucionais de regulação federal e seus resultados nas políticas de educação e saúde". *XXXIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais - ANPOCS*, Caxambu.

_____. (2014), "Mecanismos Institucionais de Regulação Federal e seus Resultados nas Políticas de Educação e Saúde". *Revista de Ciências Sociais,* 57: 969–1005.

Vieira, Priscila. P. F. (2017), *Trabalho e pobreza no Brasil entre narrativas governamentais e experiências individuais*. Tese de Doutorado em Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Anexo I: Variáveis utilizadas para cálculo dos indicadores de acordo com a Nota Técnica nº27/2015/DGSUAS/SNAS/MDS

Dimensão Serviços e Benefícios

	VARIÁVEIS PARA O INDICADOR DE SERVIÇOS E BENEFÍCIOS		
	Variáveis	Porte dos municípios	
		Pequeno Porte I	Pequeno Porte II, Médio, Grande e Metrópole
NÍVEL 5	Quantidade média de famílias em acompanhamento no mês/equipe técnica (Assistentes sociais e psicólogos)	Não deve ser inferior a 20, nem superior a 100	Não deve ser inferior a 20, nem superior a 100
	Executa o PAIF, realizando Mínimo as seguintes atividades	Acompanhamento de famílias; grupo/oficina com as famílias; visitas domiciliares; palestras; campanhas ou eventos comunitários; orientação/acompanhamento do BPC; acompanhamento dos encaminhamentos realizados	Acompanhamento de famílias; grupo/oficina com as famílias; visitas domiciliares; palestras; campanhas ou eventos comunitários; orientação/acompanhamento do BPC; acompanhamento dos encaminhamentos realizados
	Possui oferta de Serviço de convivência (direta no CRAS ou unidade referenciada)	Mínimo 3ciclos de vida	Mínimo 3 ciclos de vida
	Realiza no CRAS cadastramento/atualização cadastral do CadÚnico (sem utilizar profissionais de nível superior	Necessário	Necessário
	Articulação com serviços no território	Forte, com educação e saúde	Forte, com CREAS, educação e saúde
	Horário de funcionamento	Mínimo 5 dias por semana, 40hrs semanais	Mínimo 5 dias por semana, 40hrs semanais
NÍVEL 4	Quantidade média de famílias em acompanhamento no mês/equipe técnica (Assistentes sociais e psicólogos)	Não deve ser inferior a 20, nem superior a 100	Não deve ser inferior a 20, nem superior a 100
	Executa o PAIF, realizando Mínimo as seguintes atividades	Acompanhamento de famílias; grupo/oficina com as famílias; visitas domiciliares; palestras; campanhas ou eventos comunitários; orientação/acompanhamento do BPC; acompanhamento dos encaminhamentos realizados	Acompanhamento de famílias; grupo/oficina com as famílias; visitas domiciliares; palestras; campanhas ou eventos comunitários; orientação/acompanhamento do BPC; acompanhamento dos encaminhamentos realizados
	Possui oferta de Serviço de convivência (direta no CRAS ou unidade referenciada)	Mínimo 2 ciclos de vida	Mínimo 2 ciclos de vida
	Articulação com serviços no território	Forte, com educação e saúde	Forte, com CREAS, educação e saúde
	Horário de funcionamento	Mínimo 5 dias por semana, 40hrs semanais	Mínimo 5 dias por semana, 40hrs semanais
NÍVEL 3	Executa o PAIF, realizando Mínimo as seguintes atividades	acompanhamento de famílias; grupo/oficina com as famílias; visitas domiciliares; palestras; orientação/ acompanhamento do BPC	acompanhamento de famílias; grupo/oficina com as famílias; visitas domiciliares; palestras; orientação/ acompanhamento do BPC
	Possui oferta de Serviço de convivência (direta no CRAS ou unidade referenciada)	Mínimo um ciclo de vida	Mínimo um ciclo de vida
	Articulação com serviços no território	Forte, com educação e saúde	Forte, com CREAS, educação e saúde
NÍVEL 2	Executa o PAIF, realizando Mínimo as seguintes atividades	acompanhamento de famílias; grupo/oficina com as famílias; visitas domiciliares; orientação	acompanhamento de famílias; grupo/oficina com as famílias; visitas domiciliares; orientação
	Articulação com serviços no território	Forte, com educação e saúde	Forte, com CREAS, educação e saúde
NÍVEL 1	Não realiza algumas das seguintes atividades	acompanhamento de famílias; e/ou grupo/oficina com famílias; e/ou visitas domiciliares; e/ou orientação	acompanhamento de famílias; e/ou grupo/oficina com famílias; e/ou visitas domiciliares; e/ou orientação
	Articulação com serviços no território	OU Frágil ou inexistente com educação e saúde	Ou Frágil ou inexistente com CREAS, educação e saúde

Adaptações realizadas: A variável "Possui profissionais de Serviço Social e/ou de Psicologia" foi excluída do indicador de implementação, pois a mesma encontra-se na composição do indicador de Recursos Humanos e forçaria resultados positivos nos testes de associação.

Dimensão Recursos Humanos

	VARIÁVEIS PARA O INDICADOR DE RECURSOS HUMANOS			
	Variáveis	**Famílias Referenciadas**		
		2.5 famílias	**3.5 famílias**	**5.0 famílias**
NÍVEL 5	Possuir profissionais	Mínimo 5 (9, se EV*), pelo menos 3 com nível superior (5, se EV)	Mínimo 7 (11, se EV), pelo menos 4 com nível superior (6, se EV)	Mínimo 9 (13, se EV), pelo menos 5 com nível superior (7, se EV)
	Possuir assistente social e psicólogo	Mínimo 1 assistente social (2, se EV) e 1 psicólogo	Mínimo 2 assistentes sociais (3, se EV) e 1 psicólogo	Mínimo 2 assistentes sociais (3, se EV) e 1 psicólogo
	Possuir profissional de nível superior com vínculo estatutário ou celetista	Mínimo 1	Mínimo 1	Mínimo 1
	Possuir coordenador	Necessário	Necessário	Necessário
NÍVEL 4	Possuir profissionais	Mínimo 4 (7, se EV), pelo menos 3 com nível superior (5, se EV)	Mínimo 6 (9, se EV), pelo menos 4 com nível superior (6, se EV)	Mínimo 7 (10, se EV), pelo menos 5 com nível superior (7, se EV)
	Possuir assistente social e psicólogo	Mínimo 1 assistente social (2, se EV)	Mínimo 2 assistentes sociais (3, se EV)	Mínimo 2 assistentes sociais (3, se EV) e 1 psicólogo
	Possuir coordenador	Necessário	Necessário	Necessário
NÍVEL 3	Possuir profissionais	Mínimo 4 (6, se EV), pelo menos 2 com nível superior (4, se EV)	Mínimo 6 (8, se EV), pelo menos 3 com nível superior (4, se EV)	Mínimo 7 (9, se EV), pelo menos 4 com nível superior (6, se EV)
	Possuir assistente Social e psicólogo	Mínimo 1 assistente social (2, se EV)	Mínimo 2 assistentes sociais (3, se EV)	Mínimo 2 assistentes sociais (3, se EV)
NÍVEL 2	Possuir profissionais	Mínimo 3, pelo menos 2 com nível superior	Mínimo 5, pelo menos 2 com nível superior	Mínimo 6, pelo menos 3 com nível superior
	Possuir assistente social e psicólogo	Mínimo 1 assistente social ou 1 psicólogo	Mínimo 1 assistente social ou 1 psicólogo	Mínimo 1 assistente social ou 1 psicólogo
NÍVEL 1	Possuir profissionais	Possui menos de 3	Possui menos de 5	Possui menos de 6 ao todo, ou menos 3 com nível superior
	Possuir profissionais de nível superior	Ou possuir menos de 2 profissionais com nível superior	Ou possuir menos de 2 profissionais com nível superior	Ou possuir menos de 3 profissionais com nível superior
	Possuir assistente social e psicólogo	Ou Nenhum dos dois	Ou Nenhum dos dois	Ou Nenhum dos dois

*Existência de equipe volante.

Adaptações realizadas: foi inserida a possibilidade no Nível 1 "Possuir menos de 2 profissionais com nível superior".

Dimensão Estrutura Física

	VARÍAVEIS PARA O INDICADOR DE ESTRUTURA FÍSICA		
	Variáveis	**Famílias referencias**	
		2.500 ou 3.000 famílias	**5.000 famílias**
NÍVEL 5	Possuir Recepção	Necessário	Necessário
	Possuir salas de atendimento	Mínimo de 2, pelo 1 com capacidade para 15 ou mais pessoas	Mínimo de 4, pelo 1 com capacidade para 15 ou mais pessoas
	Salas de atendimento	Não compartilhar todas as salas de atendimento	Não compartilhar todas as salas de atendimento
	Possuir sala administrativa	Mínimo 1	Mínimo 1
	Possuir banheiros	Mínimo 2	Mínimo 2
	Possuir acessibilidade*	Necessário	Necessário
	Possuir computadores com internet	Mínimo 2	Mínimo 3
	Impressora	Necessário	Necessário
	Telefone	Necessário	Necessário
	Veículo exclusivo ou compartilhado	Necessário	Necessário
NÍVEL 4	Possuir Recepção	Necessário	Necessário
	Possuir salas de atendimento	Mínimo de 2, pelo 1 com capacidade para 15 ou mais pessoas	Mínimo de 4, pelo 1 com capacidade para 15 ou mais pessoas
	Salas de atendimento	Não compartilhar todas as salas de atendimento	Não compartilhar todas as salas de atendimento
	Possuir banheiros	Mínimo 2	Mínimo 2
	Possuir acessibilidade	Ao menos parcial	Ao menos parcial
	Possuir computadores com internet	Mínimo 1	Mínimo 2
NÍVEL 3	Possuir Recepção	Necessário	Necessário
	Possuir salas de atendimento	Mínimo 2	Mínimo de 3, pelo 1 com capacidade para 15 ou mais pessoas
	Salas de atendimento	Não compartilhar todas as salas de atendimento	Não compartilhar todas as salas de atendimento
	Possuir banheiros	Mínimo 1	Mínimo 1
	Possuir acessibilidade	Ao menos parcial	Ao menos parcial
NÍVEL 2	Possuir salas de atendimento	Mínimo 2	Mínimo 3
	Salas de atendimento	Não compartilhar todas as salas de atendimento	Não compartilhar todas as salas de atendimento
	Possuir banheiros	Mínimo 1	Mínimo 1
NÍVEL 1	Possuir salas de atendimento	Menos de 2	Menos de 3
	Possuir banheiros	Ou Não possuir	Ou Não possuir
	Compartilhamento de espaço	Ou Compartilhamento de todas as salas de atendimento	Ou Compartilhamento de todas as salas de atendimento

*Acessibilidade total: acesso principal adaptado com rampa, rota acessível aos espaços internos do CRAS, inclusive ao banheiro e banheiro adaptado. A acessibilidade parcial: rota acessível aos espaços internos do CRAS, inclusive ao banheiro.

Adaptações realizadas: exigência de que não haja compartilhamento de todas as salas de atendimento para atingir os níveis de 2 a 5.

Anexo II – Testes Anova de diferenças significativas no Indicador de Serviços e Benefícios

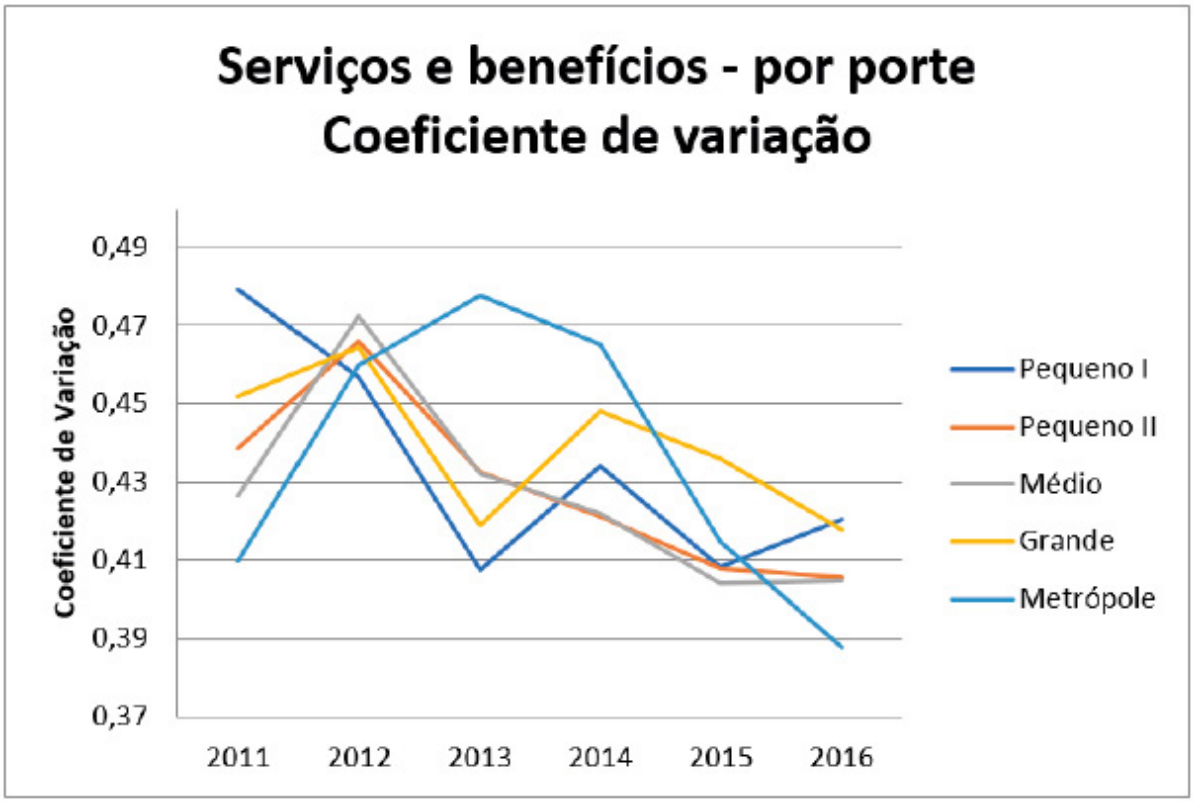
Testes ANOVA - Diferenças significativas por porte					
2011	2012	2013	2014	2015	2016
Pequeno I e Grande	Pequeno I e Grande	Pequeno I e Grande	Pequeno I e todos	Pequeno I e todos	Pequeno I e todos
Pequeno I e Médio	Pequeno I e Médio	Pequeno I e Médio			
Pequeno I e Pequeno II	Pequeno I e Pequeno II	Pequeno I e Pequeno II			
Metrópole e Grande		Metrópole e Grande			
		Metrópole e Pequeno II			

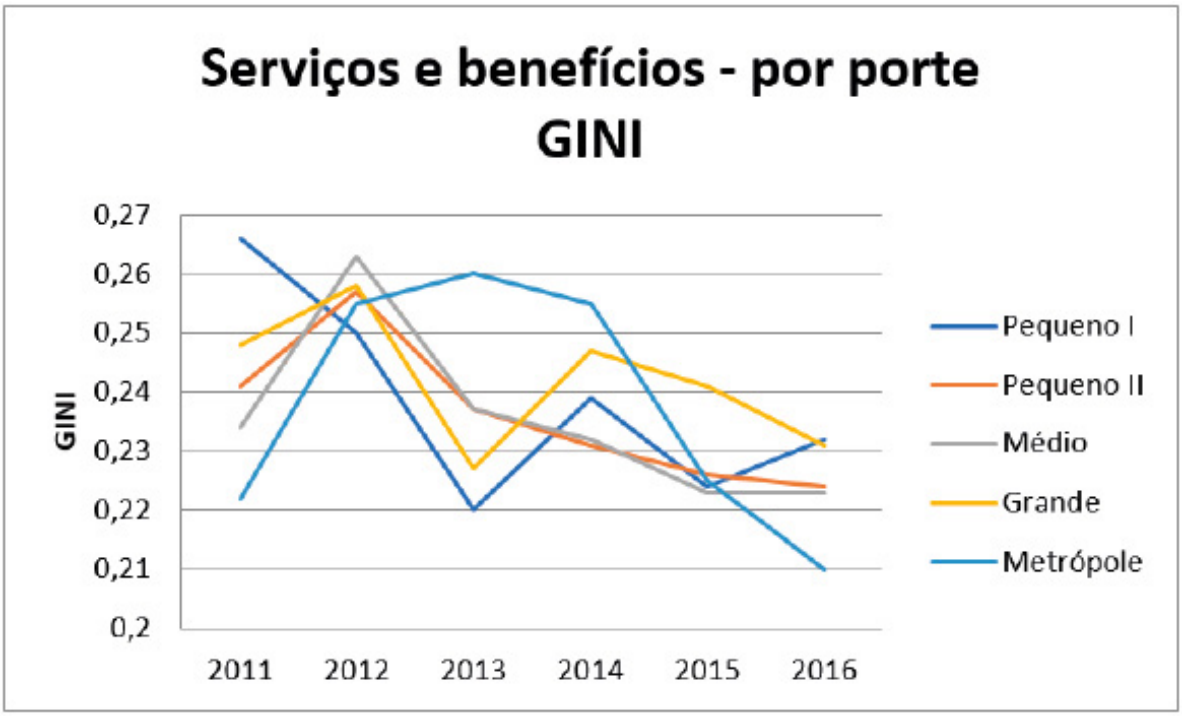
Testes ANOVA - Diferenças significativas por região					
2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nordeste e Norte	Nordeste e Norte	Nordeste e Norte	Nordeste e Norte	Nordeste e Norte	Nordeste e Sudeste
Nordeste e Sudeste	Nordeste e Sudeste	Nordeste e Sudeste	Nordeste e Sudeste	Nordeste e Sudeste	Sul e Sudeste
Sul e Norte	Sul e Norte	Sul e Norte	Sul e Norte	Nordeste e Centro-Oeste	
	Sul e Sudeste	Centro-Oeste e Norte	Centro-Oeste e Norte	Sul e Norte	
			Centro-Oeste e Sudeste	Sul e Centro-Oeste	

Anexo III – Desvio Padrão dos Indicadores Calculados

Desvio Padrão dos Indicadores calculados			
Ano	**Serviços e Benefícios**	**Recursos Humanos**	**Estrutura Física**
2011	1,184		1,169
2012	1,211	1,390	1,139
2013	1,086	1,371	1,239
2014	1,23	1,269	1,229
2015	1,227	1,239	1,254
2016	1,223	1,284	1,241

Anexo IV


Serviços e benefícios - por porte
Coeficiente de variação
Coeficiente de Variação
0,49
0,47
0,45
0,43
0,41
0,39
0,37
2011
2012
2013
2014
2015
2016
Pequeno I
Pequeno II
Médio
Grande
Metrópole


Serviços e benefícios - por porte
GINI
GINI
0,27
0,26
0,25
0,24
0,23
0,22
0,21
0,2
2011
2012
2013
2014
2015
2016
Pequeno I
Pequeno II
Médio
Grande
Metrópole

UM ESTUDO EXPLORATÓRIO SOBRE A ESCOLA DE GESTÃO PENITENCIÁRIA E FORMAÇÃO PARA RESSOCIALIZAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA DE JUSTIÇA E CIDADANIA NO CEARÁ.

Eduarda de Paula Mendonça Amaro (UFC)[1]
Isaque Moreira de Paula (UFC)[2]
Julio Alfredo Racchumi Romero (UFC)[3]
Léya Lima Fontenele (UFC)[4]

RESUMO:

O presente artigo tem como escopo, uma análise do funcionamento da Escola de Gestão Penitenciária e Formação para a Ressocialização (EGPR) situada no Ceará e sua importância como política pública de Justiça que faz parte do Sistema Penitenciário. Dessa forma, utilizamos a pesquisas bibliográficas e a pesquisa de campo como método de investigação. É válido ressaltar que apesar de existir essa política que busca a qualificação do profissional, contamos com uma falta de interesse e de financiamento público para uma maior efetivação dos objetivos da EGPR, além da própria resistência no que tange a formação para a ressocialização dos detentos e da falta de pertencimento por parte dos profissionais que trabalham nas penitenciárias.

PALAVRAS-CHAVE: Penitenciária. Justiça. Ressocialização. Política Pública.

INTRODUÇÃO

O Ministério da Justiça, ao longo dos anos, vem repassando aos Governos Estaduais milhões para a construção de unidades prisionais, entretanto, não há uma mudança na constituição do sistema penitenciário. (Dullius & Hartmann, 2011). Não é o objetivo da discussão em questão negar que as construções de penitenciárias não são necessárias, mas precisamos pensar além disso. A quantidade de homens e mulheres que entram no sistema penitenciário diariamente exige mais do que uma estrutura física e normas para assegurar a custódia.

[1] Graduanda em Gestão de Políticas Públicas, UFC, Fortaleza, Ceará, eduardaamaro9@gmail.com.
[2] Graduando em Gestão de Políticas Públicas, UFC, Fortaleza, Ceará, isaquemoreira@alu.ufc.br.
[3] Pós-doutor e doutor em demografia pela UFMG. Atualmente professor efetivo, UFC, Fortaleza, Ceará, jarrest@gmail.com.
[4] Graduanda em Gestão de Políticas Públicas, UFC, Fortaleza, Ceará, leyafontenele@alu.ufc.br.

É necessário o aperfeiçoamento da gestão do próprio sistema, com a qualificação e a capacitação do servidor público, assim como a execução de políticas de educação, profissionalização e assistência médica para se contrapor ao fenômeno que está acontecendo em nossas penitenciárias, que são usadas como local de educação do crime organizado, onde o sujeito obedece às regras e códigos ditados pelos chefes dos tráficos e organizações criminosas. Ou seja, o indivíduo sai do cárcere, na teoria, pronto para ressocialização, mas na prática isso não ocorre por conta do fenômeno citado.

Atualmente, o Ministério da Justiça está se empenhando para integrar os presos nas políticas públicas do governo, através de medidas alternativas e incentivando as aplicações de penas. Dessa maneira, pode-se enxergar uma esperança na ressocialização do preso. Em suma, para vencer as dificuldades, como o crime organizado e a reincidência dos presos, sabe-se que a efetivação de Políticas Públicas é o caminho. Nossa discussão se restringirá, nesse cenário de Políticas Públicas de Justiça, na importância da qualificação do profissional de Segurança na promoção de Justiça e Cidadania.

Apresentamos assim, a Escola de Gestão Penitenciária e Formação para Ressocialização (EGPR), uma política pública, onde os atores sociais unem forças para promover a justiça através da formação qualificada dos servidores públicos para atuar nos ambientes prisionais. A Instituição nasceu para executar o artigo 1° da Lei de Execução Penal (LEP) "A execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado." E para que tal artigo seja cumprido, é necessário, o cumprimento do artigo 77° que diz "o pessoal da execução penal, seja o administrativo especializado, o de instrução técnica e o de vigilância atenderá a vocação, preparação profissional e antecedentes pessoais." Sendo assim, a Escola é fundamentada nesses princípios, e a partir da melhoria na qualificação dos profissionais de Segurança, o processo de ressocialização e a promoção da dignidade para os presos e egressos serão melhorados.

O presente estudo é justificado e motivado pelo contexto em que o Ceará está inserido atualmente, no âmbito da Justiça e principalmente, pelo sentimento de desvalorização que os Agentes de Segurança possuem e, por consequência, isso se reflete nos seus desempenhos profissionais e nas relações intersociais, contribuindo para conflitos dentro dos ambientes prisionais e na sociedade. (Greco, 2012). Dentro da temática em que o agente penitenciário vive, podemos relatar o caso ocorrido em Fevereiro de 2018 num presídio de Fortaleza, noticiado pelo Jornal O Povo, onde membros de facções criminosas limitaram o trabalho dos agentes, impedindo-os de circular dentro da própria prisão. A outra motivação acerca da pesquisa surgiu pelo diagnóstico, por meio de uma Matriz SWOT – ferramenta de planejamento estratégico –, de que quatro das seis fraquezas na Agenda de Segurança Pública do Estado do Ceará[5] estavam relacionadas ao profissional de segurança, seja o policial militar, civil, federal ou penitenciário.

Dessa forma, viu-se que era interessante o aprofundamento na temática de qualificação do agente de Segurança, como forma de contribuir para a discussão da Segurança e Justiça em nosso estado. Além disso, nossa motivação pessoal como alunos de um curso do Campo de Públicas, se encaixa na problemática da fomentação de trabalhos acadêmicos e científicos para área, que é de suma importância, pois de acordo com Celina Souza (2003), um dos principais problemas dos estudos de campo dentro de nossa área é a escassez de conhecimento, logo, é dever nosso como futuros gestores e alunos do Campo de Públicas, fomentar e abastecer os periódicos com temas dessa área de atuação.

O objetivo do presente artigo é analisar a Escola de Gestão Penitenciária e Formação para a Ressocialização (EGPR) do Ceará como Política Pública de Justiça e Cidadania sob a ótica da importância da qualificação dos servidores públicos que atuam nos ambientes prisionais. A pesquisa foi realizada no segundo semestre de 2018, na Escola de Gestão Penitenciária e Formação para Ressocialização do Estado do Ceará (EGPR), através de uma entrevista semiestruturada e observação não participante. A Instituição é localizada na Capital do Estado, no bairro Aldeota, na sede da Secretaria de Administração Penitenciária, antiga Secretaria de Justiça e da Cidadania (SEJUS)[6], que conta com um espaço amplo e organizado para a realização de suas atividades.

Nas próximas sessões, visando os objetivos propostos inicialmente e a compreensão da pesquisa decidiu-se, a partir do detalhamento da metodologia utilizada em nosso trabalho, trazer os conceitos ao longo da análise, passando pelo breve debate sobre a relação da qualificação dos profissionais do Sistema Penitenciário e a promoção de Justiça; assim como os desafios enfrentados por tais profissionais, e o papel da EGPR como Política Pública de Justiça através da análise com base na Matriz SWOT e a situando dentro do cenário governamental no que diz respeito à promoção de Justiça e Cidadania, e por fim, as considerações finais.

[5] Agenda Pública denominada como "Pacto por um Ceará Pacífico" criada em 2015 pelo Governador Camilo Santana (PT).

[6] A Secretaria de Administração Penitenciária foi criada através da lei Nº 16.710 sancionada em 21 de dezembro de 2018 pelo Governador Camilo Santana (PT). A Lei alterou a estrutura da administração estadual, dando autonomia à pasta que, até então, tinha atividades vinculadas à Secretaria da Justiça e Cidadania.

METODOLOGIA

A importância de determinar a natureza científica dentro de uma pesquisa é pelo teor ideológico que todas as pesquisas implicam um posicionamento, de acordo com Demo (2002). Dentro dessa perspectiva, essa pesquisa tem natureza exploratória, além de seguir uma finalidade básica estratégica, pois, através dessa pesquisa, buscamos propor algumas recomendações que podem ser úteis no debate da profissionalização e qualificação dos profissionais que atuam no sistema prisional.

Seguimos uma abordagem qualitativa, que segundo Minayo (2002), trabalha com um universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes. Partindo do pressuposto dos procedimentos utilizados na pesquisa, sua investigação foi obtida através de uma relação entre a pesquisa bibliográfica e a pesquisa de campo, que tem uma importância significativa pois há uma relação mútua de complemento entre ambas as pesquisas.

A metodologia de pesquisa proposta passa por quatro momentos: pelo levantamento bibliográfico (Minayo, 2001) sobre o conceito de Políticas Públicas e de Justiça, e seu histórico de implantação nas entidades públicas brasileiras; pela pesquisa de documentos (relatórios, formulários, guias etc); pela realização de entrevista semi-estruturada com o gestor responsável pela EGPR, de modo a entender os aspectos concernentes ao funcionamento deste órgão e, por último, a realização de uma análise baseada na Matriz SWOT como forma de ampliar as percepções sobre a política pública estudada e a situar dentro do Plano de Governo do Ceará.

A CONCEITUAÇÃO E UM BREVE HISTÓRICO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUSTIÇA

As Políticas Públicas são um conjunto de decisões tomadas por um grupo de atores políticos e no que se refere à escolha de objetivos e dos recursos necessários para solucionar problemas que surgem a partir de demandas advindas da sociedade. (Howlett & Ramesh, 2013) O surgimento do conceito nasceu dentro da disciplina de Ciência Política entre os anos 1960 e 1970 e que tem como pioneiros nos estudos os pesquisadores Daniel Lerne, Harold Laswell, Herbert Alexander Simon, Charles E. Lindblom e David Easton, como bem certifica Sabatier (1995). A Política Pública enquanto área de decisões do governo surge a partir da Guerra Fria e do reconhecimento da tecnocracia como forma de encarar suas implicações. E como uma área de conhecimento e disciplina acadêmica, nasce no Estados Unidos da América (EUA) sem estabelecer relações com o papel do Estado na teoria, tendo uma ênfase maior em estudar as ações do governo, como menciona Souza (2003).

Por conta da sua especificidade multidisciplinar e com muitas visões, de diferentes autores a serem consideradas, existem modelos explicativos que mostram como o governo pode realizar a política pública que influenciará de uma forma significativa a vida do cidadão. Um dos modelos mais conhecidos, é o chamado Ciclo de Políticas Públicas (Howlett & Ramesh, 2013) que caracteriza um processo dinâmico e decisivo para a formação das políticas públicas. Este modelo contém algumas vertentes para que a política pública seja formulada e posteriormente implementada, tais vertentes são: a Identificação de um Problema Público, a Definição de uma Agenda Governamental, que possui a identificação de opções para a solução do problema; Avaliação das opções; Seleção das opções; Implementação das opções escolhidas e por fim, a Avaliação da Política Pública quando já implementada.

Com base nisso, na perspectiva das Políticas Públicas, o território da Justiça brasileira possui diversos problemas, em que cada um desses exige uma ação do Estado, ou melhor, uma política pública. Uma das problemáticas do Sistema Penitenciário, que é parte do território de Justiça, é a má condição em que os detentos vivem no momento em que estão cumprimento a pena e falha na ressocialização dos mesmos. (ROLIM, 2003)

> O Brasil como a maioria dos países latino-americanos, assiste imobilizado ao desenvolvimento de uma crise crônica em seu sistema penitenciário. Especialmente nesta última década, os indicadores disponíveis a respeito da vida nas prisões brasileiras demonstram de maneira inconteste um agravamento extraordinário de problemas já muito antigos como a superlotação carcerária, a escalada de violência entre os internos, as práticas de abusos, maus-tratos e torturas sobre eles, a inexistência de garantias mínimas aos condenados e o desrespeito sistemático e institucional à legislação ordinária e aos princípios dos direitos humanos. (ROLIM, 2003, p.121)

A realidade descrita por Marcos Rolim vai de encontro com o que está previsto no Artigo 1° da LEP, que diz "A execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado." Ao tratar da harmônica integração social do condenado, não seria nem de longe possível a execução desse objetivo mais macro da Lei, pois como dito por Rolim (2003) sobre o sistema carcerário a realidade é destoante. Portanto, temos um cenário com detentos em más condições de sobrevivência, contrapondo-se na verdade, ao processo de ressocialização proposto pelo Estado.

Além dos detentos, existe outro subgrupo dentro do Sistema Penitenciário que vivencia os problemas da não aplicação da LEP em todos os seus âmbitos, são os servidores públicos que atuam no Sistema, estes sofrem ameaças de detentos, pressão psicológica, más condições de trabalho e a preocupação de estar inserido em um Sistema que por muitas vezes tem sua agenda postergada pelo Estado.

Constatou-se então a necessidade da criação de Políticas Públicas que tenham como objetivo a melhoria da situação descrita anteriormente e em consonância com o artigo 1° da Lei de Execução Penal. Dessa forma, a partir da demanda estabelecida pela LEP em 1984, começou- se a pensar em Políticas Públicas na área de Justiça focadas no Sistema Penitenciário, principalmente no que tange a ressocialização dos detentos e a necessidade de uma melhoria na profissionalização e cuidado com os servidores públicos da área penitenciária.

Assim, criou-se a política pública que este artigo busca analisar, a Escola de Gestão Penitenciária e Formação para Ressocialização mais especificamente a que está situada no Estado do Ceará, que será apresentada à posteriori.

A RELAÇÃO DA QUALIFICAÇÃO DO AGENTE PRISIONAL E À PROMOÇÃO DA JUSTIÇA

De acordo com Sá (2009), o agente de segurança prisional é o responsável por manter em ordem o presídio, com um bom funcionamento. Sendo também encarregado, de acordo com o Sistema Penal, em garantir a plena execução da pena de privação de liberdade do sujeito até o limite proposto, mas garantindo que o equilíbrio entre a punição e a humanização seja respeitado. Dentro dos ambientes prisionais, o agente é um auxiliador do Estado, olheiro da Sociedade e a figura de mais rápido acesso do presidiário.

No Ceará, a Lei n° 14.582, de 21 de dezembro de 2009, alterada pela Lei n° 14.966 de 13 de julho de 2011, instituiu a Carreira de Segurança Penitenciária, constituiu como suas atribuições o atendimento, a vigilância, a custódia, a guarda, a escolta, a assistência e a orientação de pessoas recolhidas aos estabelecimentos prisionais do Estado do Ceará (CEARÁ, 2011).

A origem do profissional de segurança encarregado por zelar pelo ambiente prisional, garantindo a permanência dos presos dentro daquele território é bem antiga. Infelizmente, sua origem é pouco documentada, para objetivos de pesquisa, entende-se que a história da profissão evoluiu com o Sistema Penal. O profissional ao longo dos séculos ganhou vários nomes, como carcereiros - sujeitos que eram obrigados a vigiar aqueles que cometeram algum delito, e caso não vigiassem, seriam punidos -, ou de carrascos, remontando a ideia que as penas durante vários séculos não tinha o compromisso de ressocializar o preso, o grande objetivo era a punição e cabia ao agente penitenciário cumprir o objetivo do sistema em si, por isso, que a imagem dos agentes está intrinsicamente ligada aos sinônimos de violência e abusos.

Através da evolução do sistema penal brasileiro, com a Lei de Execução Penal (LEP), que visa à plena execução da pena do preso com alternativas para sua ressocialização, surgiu um novo perfil do profissional, saindo da ideia de sujeitos detentores da Força e Poder dentro de presídios, que usavam a violência como arma, para o ideal de sujeitos tido como promotores e incentivadores da ressocialização do preso. Assim, por meio da modificação do perfil profissional e social do agente de segurança, demandado pela remodelação dos conceitos penais, surge a necessidade de qualificar os sujeitos para as mudanças.

Ao nos aprofundar nos estudos sobre o conceito de qualificação, viu-se que a análise perpassa por vários campos teóricos e é uma discussão para outros projetos vindouros. Dessa forma, adotou-se no artigo em questão, o conceito de qualificação da Marise Nogueira Ramos (2011), que entende qualificação como uma construção e relação social. A autora assume a qualificação como um conceito focado na relação trabalho-educação e apropria-se das dimensões deste conceito, que percorre desde a ideia de qualificação para o trabalho até a de se estar socialmente qualificado para tal. Dessa maneira, define três dimensões para o conceito de qualificação, a dimensão conceitual, conhecido pela existência de uma certificação; a dimensão instrumental, que se realiza no ato do trabalho em que a subjetividade do trabalhador é mencionada; e a dimensão social, sendo o conjunto de direitos oriundos do modo de certificação.

É a partir do misto dessas três dimensões, que podemos inferir o conceito de qualificação educacional, adotado para o Agente Penitenciário, sendo subproduto de uma construção social que são determinados por fatores múltiplos, como nível educacional, contexto familiar, habilidades adquiridas, noções de ética, desejos pessoais, incentivos governamentais, e políticas públicas direcionadas à área de Justiça. Tais fatores corroboram para um nível de preparação do profissional para executar suas atribuições. De acordo com o Departamento Nacional Penitenciário (DEPEN), através do Manual do Agente Penitenciário (2010), as qualificações perpassam pelo ideal ético e as táticas de Segurança.

1. O Agente Penitenciário é, antes de tudo, um cidadão e na cidadania deve permear sua razão de ser. Em suas relações sociais deverá também, igualar-se a todos os cidadãos da comunidade em direitos e deveres;

2. O Agente Penitenciário deve ser um profissional qualificado, simbolicamente um referencial para o bem-estar da sociedade;

3. Reconhecer a importância de seu papel social, com a consequente consciência da nobreza e da dignidade da sua função;

4. Qualquer que seja a forma de vigilância fixa ou móvel, o Agente não pode esquecer-se de que, para garantir, tem que se garantir. É seu dever estar atento durante todo o horário de serviço; estar sempre em lugar que lhe permita proteger-se contra surpresas; ter ângulo de visão e domínio em todo o setor sob sua responsabilidade. (DEPEN, 2010, pág. 6)

Ideal ressaltar que as exigências de qualificações e atributos são expostas para os profissionais, mas o que deve ser analisado, principalmente, no Ceará, é até onde se oferece subsídios para tais exigências.

Pode-se partir de diferentes perspectivas em relação a importância da qualificação dos Agentes de Segurança, pois a discussão e ampla. Os ambientes prisionais durante séculos tinham uma característica única, o ambiente que o sujeito deve pagar por seus crimes e da forma mais cruel, mas como visto nos tópicos anteriores, essa característica veio mudando, felizmente. Entretanto, como toda mudança, ela precisa mexer com todas as estruturas envolvidas do ambiente para que tenha algo concreto. A mudança de pensamento dos agentes de segurança, que criaram uma representação social de sua profissão com o ideal de violência e abuso da força e poder, só podeacontecer da própria educação, da qualificação. Pensamentos como o relatado por Góes (2004) não devem ser a maioria dentro dos ambientes prisionais.

> Alguns agentes declaram abertamente que não deveria haver escola nos presídios, sugerindo que o ensino seja visto como uma regalia e não como um direito, numa inversão típica da prisão, na qual até mesmo o trabalho – externamente visto como obrigação – pode tornar-se regalia, sobretudo quando se trata de proibir o acesso do preso à oficina. (Góes, 2004, pág. 230)

De acordo com Soares (2007), problemas como a corrupção instaurada dentro de presídios, casos de tráfico de drogas, e migrações de quadrilhas podem ser combatidos através do melhoramento da qualidade da formação e da capacitação dos policiais e demais profissionais que atuam no campo penitenciário. Sendo isso, estes problemas são argumentos importantes para uma qualificação específica para tais profissionais, é a através de uma política pública de qualificação que podemos ter tais problemas contemporâneos minimizados ou até erradicados. O conceito de qualificação empregado aos agentes de segurança é tão importante dentro do Campo Social, que durante o segundo governo do Ex-Presidente Lula foi criado um Plano Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) tendo a visão, pela ótica de Soares (2007), de que a eficiência policial pode atuar de forma mútua com a Justiça, reconhecendo na educação do profissional uma forma de combate à violência e a promoção da Justiça.

Uma das grandes conotações que a palavra Justiça pode receber é a de ser o poder de fazer valer o direito de alguém ou de cada um. Então quando se fala do preso ou egresso, que possuem direitos dentro do cárcere, e estes precisam ser cumpridos, fala-se de uma promoção da Justiça naquele ambiente. O que em prática não conseguimos enxergar, a injustiça é vista através do isolamento em que os presidiários sofrem de medidas que contribuam para manter sua saúde física, mental e espiritual, e quando o direito de medidas ressocializadoras é negado. Dessa forma, o agente de segurança, figura do Estado e da Sociedade, tem o papel de contribuir para que a justiça seja efetiva.

Mas como promover à Justiça dentro daquele ambiente? É por meio do cumprimento dos Direitos Fundamentais Humanos e com a Lei específica para os ambientes prisionais. Ou seja, a promoção de Justiça é a validação dessas leis e tratados. A partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948) com os artigos V, VI, VII, VIII e X, que são os específicos da área de Justiça, há as orientações para ser seguidas pelos profissionais de Segurança. Da mesma forma, a Lei de Execução Penal (Brasil, 1984) impõe diretrizes de promoção da Justiça com os artigos e especialmente com os III, X, XI. Tais legislações, não se limitam em apenas punir o indivíduo, entendendo que a privação da liberdade não é um ciclo prazeroso na vida do mesmo, e por isso deve apresentar ferramentas que o façam desenvolver-se em sociedade.

A promoção da Justiça é objetivo de todas as políticas públicas que envolvem a Escola de Gestão Penitenciária e Formação para Ressocialização e o próprio Ministério da Justiça, é possível também compreendemos como a qualificação para os profissionais do sistema penitenciário é necessária, para que haja uma relação humanitária e justa dentro de um ambiente à margem da sociedade e que possui suas próprias regras.

PROBLEMÁTICAS ENFRENTADAS PELO PROFISSIONAL DO SISTEMA PENITENCIÁRIO

Quando se fala de Justiça sempre há uma associação direta com a Segurança Pública, ligação essa justificada pelo próprio campo de atuação similar dessas áreas. A Segurança Pública atua na prevenção e na ação imediata de um delito, o passo seguinte é através da Justiça. Por isso, não podemos falar do cenário atual do Ceará em relação aos profissionais de Segurança Prisional sem nos desvencilhar das falhas das políticas públicas em Segurança Pública.

O contexto em que o Ceará está inserido atualmente, no âmbito da Segurança reflete de forma direta para os conflitos que passam dentro do território penitenciário. Pode ser relatado o caso ocorrido em Fevereiro de 2018 num presídio de Fortaleza, veiculado pelo Jornal O Povo, onde membros de facções criminosas limitavam o trabalho dos agentes, impedindo-os de circular dentro da própria prisão. O agente penitenciário José, nome fictício para preservação da identidade do profissional, relata "Nós podemos ir somente até o portão. Grande parte das câmeras internas estão danificadas. Não tem como a gente visualizar o que acontece lá dentro com os internos". É nesse cenário que o Ceará viveu em 2018, uma crise na Segurança Pública e os agentes de segurança no meio de uma guerra entre o tráfico de drogas e o Estado.

De acordo com Luiz Cláudio Lourenço (2010), o agente de segurança passa por um processo psicológico muito semelhante a um de prisioneiro, a grande diferença é que para o profissional as suas dores vão além-muro. Ocasionando questões que dificultam sua relação com a sociedade. Dessa forma, pode-se concluir que as dificuldades dessa profissão são muitas, e por isso, exige cuidados especiais. Uma das falhas do Sistema Prisional é essa, não cuida do profissional que lida diretamente com a massa carcerária.

> Nesse processo, sofrem, no interior dos muros, privações de: liberdade, autonomia, bens e serviços, expressão de emoções, voz na gestão da prisão. Diante dessas restrições, os agentes lançam mão de alguns subterfúgios possíveis para transcendê-los, flexibilizando as regras, demandando e concedendo "jeitinhos". As "dores do aprisionamento" não se restringem à dimensão ocupacional. Há várias implicações do exercício dessa ocupação, tanto nas atividades intramuros como no cotidiano extramuros. As principais dizem respeito ao medo da violência, à sensação de insegurança, à vitimização, às restrições de lazer e, sobretudo, ao preconceito oriundo do estigma do trabalho carcerário. Assim, a influência da prisão na vida de quem nela trabalha não se esgota quando terminam os turnos de trabalho. As estratégias de superação também transcendem os muros e são incorporadas ao estilo de vida dos agentes. (Lourenço, 2010, pág.29)

Outra consequência do despreparo e da desqualificação dos profissionais é o uso da violência como única ferramenta de controle de rebeliões carcerárias, o que acarreta vários abusos e imposições aos presos que não estão previstos em lei. Conforme Assis (2007) relata em sua obra "A realidade atual do Sistema Penitenciário Brasileiro".

> Os abusos e as agressões cometidas por agentes penitenciários e por policiais ocorrem de forma acentuada, principalmente depois de rebeliões ou tentativas de fuga. Após serem dominados, os amotinados sofrem a chamada "correição", que nada mais é do que o espancamento que se segue à contenção dessas insurreições, que tem a natureza de castigo. Muitas vezes há excessos, e o espancamento termina em execução, como no caso, que não poderia deixar de ser citado, do "massacre" do Carandiru em São Paulo, no ano 1992, no qual oficialmente foram executados 111 presos. (Assis, 2007, pág.76)

O sucateamento do profissional nos leva a outra questão atual do Brasil, a corrupção, desencadeada por territórios inapropriados para a execução da pena do preso, que é o caso dos distritos policiais que abrigam uma parte da população carcerária, ou seja, estabelecimentos que não possuem estrutura para abrigar políticas públicas de educação aos detentos, ocasionando o ócio, a superlotação de celas, que de acordo com dados do DEPEN, a média chega a ser cinco presos para cada vaga. A corrupção entra desse território por conta de os agentes não possuírem preparo para função, ou seja, policiais exercendo funções de agentes penitenciários ou até mesmo os próprios agentes penitenciários, por não possuírem sua função social bem esclarecida acaba se corrompendo.

Na falta de preparo no processo de formação, os novos agentes penitenciários encaminham-se ao ambiente carcerário e se esbarram com uma realidade diferente daquela que fora dada como possível, aproveitam-se as informações dadas por agentes penitenciários que fazem parte do corpo docente, que mostram a prática intramuros.

Dentro dessa discussão, a qualificação do Agente de Segurança para atuar nos ambientes prisionais é um fator a mais dentro de um cenário. De acordo com Coelho (2005), dentro dessa ideia de qualificação, a prática e a convivência dentro daquele ambiente ao longo do tempo, ainda é o principal meio de aprendizagem.

Isso requer o domínio de um saber que é essencialmente prático em sua origem: não está codificado, é intransmissível por métodos formais e de difícil reprodução em curto prazo (COELHO, 2005, p.97).

Corrobora-se sim com esta ideia, em qualquer profissão a experiência e pratica leva a uma maior eficiência, entretanto, essa linha de pensamento sendo difundida para gestores que lidam com os ambientes prisionais é perigosa. Porque, como é sabido, há o sucateamento de profissionalização desses profissionais e com a expansão desse pensamento, seria ainda mais minimizado o espaço para uma qualificação de cunho formal.

Sabe-se que o encarceramento e o regime de observação em que o preso está subordinado, influencia-o a pensar em formas de burlar as normas da prisão e angustiar o guarda. Como afirma Coelho, cabe ao guarda interferir na "produção" dessa oficina, espionar sua "tecnologia", desmontá-la para conhecê-la e neutralizá-la. Consegui-lo constitui para o guarda fator de honra e orgulho profissional (COELHO, 2005.)

A partir dessa premissa, a necessidade de qualificação - discutida no tópico anterior - do Agente de Segurança fica mais evidenciada, pois o mesmo precisa de um desdobramento diário para se pensar em mecanismo de quebra de artimanhas feitas pelos próprios encarcerados.

Como visto em tópicos anteriores, o Ministério de Justiça propôs aos seus órgãos a ideia de ressocialização dos presos há algumas décadas, mas é visto de forma empírica, que a função contraditória de vigiar e recuperar incide na categoria dos agentes penitenciários de forma maior por estes estarem em contato direito com os presos como representantes da Sociedade e Estado. E isso, de manter a segurança e ordem dentro do ambiente somado com os atos de ressocialização da massa, já é uma atividade contraditória por si só e complexa, e quando associada à realidade vigente, torna-se uma experiência ruim para o profissional. O que demonstra mais uma vez a necessidade de uma preparação, no âmbito psicológico, físico e técnico, e uma unificação de pensamento de acordo com a realidade vivida nas prisões. Não há como os agentes possuírem a responsabilidade total de ressignificação do perfil do recluso, é necessário um trabalho em conjunto.

6. APRESENTANDO A ESCOLA DE GESTÃO PENITENCIÁRIA DO CEARÁ COMO UMA POLÍTICA PÚBLICA DE JUSTIÇA E CIDADANIA

Antes de apresentar a Escola de Gestão Penitenciária do Ceará é importante entender o conceito de Gestão usado para a criação das Escolas de Governo, que de acordo com Oliveira (2011), nasceu com o modelo de Administração Pública Gerencial, no momento de crise do modelo burocrático, com novas demandas de mercado e o distanciamento entre a Administração Estatal e os cidadãos, surge a necessidade algo mais dinâmico, eficiente e eficaz que os modelos anteriores, foi a Administração Privada que lançou o molde de gestão rápida, que o Estado iniciou seus esforços para encaixar isso dentro do aparato público. Dessa forma, as Escolas de Gestão nasceram da necessidade do Servidor Público de se capacitar para um novo modelo de administração, que tinha como foco um melhor atendimento ao cidadão e rapidez comofontes.

Após o surgimento do modelo administrativo gerencial, alguns passos foram dados dentro da Administração Pública para a capacitação e profissionalização do Servidor, como por exemplo o Departamento Administrativo do Servidor Público (DASP), que visava a melhoria do profissional como gestor público, entretanto, o contexto político brasileiro influenciou negativamente no desenvolvimento de tais passos. Apenas na Reforma Administrativa de 1998, apresentou-se o conceito das Escolas de Gestão ou de Governo, a partir da Emenda n. 19. A partir disso, na Constituição no § 2o do art. 39, indica que essas escolas sejam presentes nos níveis federal e estadual e que operem, de forma sistemática, na formação e qualificação dos servidores públicos.

De acordo com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), as Escolas de Governo ou de Gestão são instituições públicas criadas com o objetivo de propiciar a formação, a qualificação e a profissionalização dos servidores públicos, focando o fortalecimento e à ampliação da capacidade de ação do Estado, tendo como alvo a formulação, a implantação, a execução e a avaliação das políticas públicas. Entende-se as Escolas como importante ferramenta no desenvolvimento do setor público.

Apresentado o conceito de Escolas de Gestão, pode-se partir para a especificação da Escola de Gestão Penitenciária que "visa formar profissionais com alta qualificação para atuar no complexo ambiente das prisões.", de acordo com o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN).

É importante situar a Escola de Gestão Penitenciária dentro um cenário governamental, dessa forma, apresentamos o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), como órgão executivo, ligado ao Ministério da Justiça, responsável por acompanhar e controlar a aplicação da Lei de Execução Penal (LEP) – lei esta que fundamenta a criação da Escola de Gestão Penitenciária – e o rumo da Política Penitenciária Nacional. Assim, dentro desse Departamento, criou-se a Escola Nacional de Serviços Penais (ESPEN) em 2012 para fomentar e executar políticas públicas ligadas a qualificação dos servidores públicos de ambientes prisionais. E através dessa Escola Nacional e com a parceria da Secretaria de Justiça e Cidadania (SEJUS), que tem por objetivo executar a manutenção, supervisão, coordenação, controle, segurança e administração do sistema penitenciário do Ceará, é gerenciada a Escola de Gestão Penitenciária do Estado do Ceará (EGPR). A priori, os dados do funcionamento da EGPR foram colhidos através de entrevistas semi estruturadas com o então Gestor Antônio Rodrigues, fazendo assim uma crítica ao descumprimento de um dos princípios da Administração Pública que é a publicidade de dados e informações atuais do funcionamento, pois por meio da internet ou e-mail não é possível ter conhecimento sobre as atividades da própria Escola.

Precisamos compreender o cenário nacional em que se encontrava a Segurança Pública brasileira para iniciar o histórico da instituição. Nos anos 2000, nascia uma forte necessidade do rearranjo da polícia como um todo, através da Polícia Comunitária que tinha por objetivo aproximar os agentes de segurança da comunidade, e dentro desta mesma década foi criado o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, grupo de estudos e pesquisas no âmbito da segurança, e em 2005, o Ministério da Justiça cria uma Coordenadoria de Ensino para a Segurança Pública, em âmbito federal. Esses marcos institucionais mostravam o anseio da Gestão Federal em reformular nossa Segurança através de qualificação, pesquisa e aproximação com o cidadão. No Ceará, em 22 de maio de 2009 foi inaugurada a Escola de Gestão Penitenciária, a partir de um Decreto-Lei n° 29.202/2008 sancionado na gestão do então Governador Cid Ferreira Gomes.

A partir da entrevista, o gestor revelou que a criação da EGPR não foi tão simples como é divulgado. Inicialmente, o projeto da criação da Escola era algo pessoal, um agente penitenciário decidiu estudar mais sobre as condições de sua profissão e sua atividade desempenhada para a sociedade, após o Mestrado e já numa função como gestor lançou a proposta de um território de aprendizado humanitário e que capacitaria os agentes de segurança nas mais variadas área de ensino, mas principalmente na área das ciências humanas, depois de muita luta conseguiu o apoio de lideranças políticas federais que impulsionaram o Ministério da Justiça a criar coordenadorias responsáveis para desempenhar a proposta, e esse agente penitenciário era o próprio gestor responsável pela Escola. Pela sua fala, foi possível identificar um sentimento de orgulho pela sua façanha e conquista para os agentes de Segurança.

A Instituição é nova, são 10 anos de história, de revolução na forma de ensino e pensamento dos profissionais de Segurança e Justiça. O gestor deixou claro que ainda falta muito para mudar a mentalidade dos próprios profissionais da importância da Escola em relação aoque ele chama de Polícia Humanizada, em que busca a ressocialização do detento.

A EGPR tem como objetivo principal a formação de profissionais com alta qualificação para atuar no complexo ambiente das prisões. Em harmonia com o artigo 1° da Lei de Execução Penal (LEP) que esclarece que a execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e adequar condições para a harmônica ressocialização do condenado e do internado. Baseado também no artigo 77 que diz que os profissionais da execução penal, seja o administrativo especializado, o de instrução técnica e o de vigilância atenderá a vocação, preparação profissional e antecedentes pessoais. Ou seja, precisam estar devidamente treinados, especializados e conscientizados sobre seu papel dentro da sociedade.

A instituição tem como pilar o alcance desses três objetivos dentro do principal, o primeiro é educar para a ressocialização, ou seja, proporcionar formação integral ao servidor penitenciário, transformando conceitos, cultura, atitudes pessoais, as relações de trabalho e o trata com os presos; o segundo é fomentar a excelência profissional desenvolvendo competências técnicas, intelectuais e humanas, como uma atuação humanitária e proativa na relação com o recluso penal; o terceiro é dialogar com forças sociais proativas, dessa forma, levar a reflexão sobre a gestão e o funcionamento das prisões. Assim para alcançar tais objetivos, as estrutura organizacional é definida pela Coordenação Geral, Célula de Orientação Pedagógica com três núcleos, ensino-didática; logística-apoio; pesquisa-memória.

As atividades que acontecem dentro da Escola são em forma de cursos, seminários ou palestras dentro da unidade que fica situada na sede da SEJUS ou em ambientes desenvolvidos para a execução dos cursos, na questão de programação, normalmente os profissionais são liberados de suas funções para participar dessas atividades e recebem certificado, bem como bônus salarial, sendo uma forma de incentivo para os profissionais. Uma questão esclarecida pelo gestor quando indagado sobre as atividades foi que orçamento da Escola deveria ser repassado pelo Governo do Estado mas na prática não acontece, a instituição está sendo sustentada comum mínimo de repasse da verba pública e os cursos que acontecem são parcerias com instituições privadas ou os próprios funcionários da SEJUS ou da Secretaria de Educação do Estado que se voluntariam para executar tais cursos.

As ações estão divididas em Áreas de Demanda e com o público alvo definido. A metodologia usada para a escolha das atividades desenvolvidas é por demanda dos próprios profissionais e da Coordenação da Escola. Ao analisar uma tabela mostrada na entrevista com o gestor, viu-se que a forma como as ações foram definidas demonstram que ainda há muito o que caminhar em relação às ações de Relações Humanas e Reinserção Social, pois são os temas com menores índices de execução e treinamento. Já os temas de Segurança no Trabalho, Disciplina Carcerária e Controle possuem o maior índice, e de certa forma, são apoiados pelos próprios profissionais, justamente pelo modo de pensar de tais, que pensam no operacional, apenas, argumenta o gestor.

Os desafios a serem enfrentados pela Escola de Gestão perpassam pela forma de pensar dos profissionais de segurança, que estão concentrados na parte operacional do seu trabalho, ocasionando uma relutância para desenvolver algumas atividades, bem como a falta de pertencimento por parte dos agentes penitenciários dentro do território prisional e a paixão por sua profissão, crítica citada pelo entrevistado, o qual relatou o caso de agentes que se inscreviam nos concursos sem ao menos compreender sua função social. Destaca-se como a maior dificuldade para a continuação da EGPR, na opinião do entrevistado, é a falta repasse de verbas suficientes, pois o que é repassado ainda não é capaz de cobrir as despesas com as atividades desenvolvidas pela instituição, comprometendo os objetivos que a Instituição pretende desenvolver.

6.1 ANÁLISE DA ESCOLA DE GESTÃO PENITENCIÁRIA E FORMAÇÃO PARA RESSOCIALIZAÇÃO COM BASE NA MATRIZ SWOT COMO UMA POLÍTICA PÚBLICA DE JUSTIÇA E CIDADANIA

Relaciona-se a seguir as proposições de governança no âmbito das Políticas Públicas de Justiça e Cidadania do Governo do Estado do Ceará (2015-2018), com a apresentação do diagnóstico da gestão da política pública no Ceará, no setor Justiça e Cidadania, com base na Matriz FOFA. A administração pública vigente em terras alencarinas busca, em todo o plano de governo, relacionar a importância da promoção da justiça com a ética e a consolidação de uma cidadania que efetivamente seja digna para todos os atores sociais. Isto é, em sua própria apresentação, o plano ratifica que para sua efetiva atuação o governo de Camilo Santana se propõe a desenvolver uma gestão eficiente e mais humanística no tocante a estar sensível àquelas políticas públicas que são, de sobremaneira, mais impactantes para a promoção do bem-estar social.

Vale ressaltar que a Agenda da Política de Justiça e Cidadania proposta pelo governo vigente, buscou, ao menos em teoria, a execução de uma justiça restaurativa que, desse modo, não se concentra em ações que visem o embate direto entre o poder público e a marginalidade e sim a promoção de resoluções que mediem, até findar as alternativas, os diversos conflitos que surgirão entre os mais variados segmentos sociais usufruindo do elo restaurativo do poder público, família e escola.

Desse modo, podemos concluir que o cerne da agenda se trata na promoção, em primazia, de políticas públicas restaurativas com o uso de uma gestão especializada e que preze pelo gerenciamento de teor técnico, mas também humano. Analisou-se em quatro momentos, tomando por base a Matriz SWOT, a política pública administrada pela Secretaria de Justiça e Cidadania do Estado do Ceará que tem como nome Escola de Gestão Penitenciária e Formação para Ressocialização.

Como podemos observar, dentro do modelo caracterizado anteriormente - Ciclo de Políticas Públicas - o primeiro passo é a Identificação do Problema Público, em seguida da definição da Agenda Política norteadora das ações, essa é feita a partir de uma análise do território e do problema em específico. Tal análise é constatada através da análise sob a ótica da Matriz SWOT, que foi desenvolvida por Albert Humphrey com o objetivo de ser uma ferramenta de planejamento estratégico, sendo mais conhecida no Brasil, como Matriz FOFA, que é o acrônimo de quatro termos: Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças, em que as Forças e as Fraquezas podem ser vistas internamente dentro do território estudado, já as Oportunidades e Ameaças no âmbito externo ao território mas que possui uma influência nesse.

• **FORÇAS***:*

Aperfeiçoamento da gestão penitenciária envolvendo todos os níveis de operacionalização das unidades prisionais: A própria criação da Escola de Gestão Penitenciária como Política Pública de estado traz, para a administração pública como um todo, a consolidação do gerencialismo em todas as áreas de atuação, inclusive nas questões que envolvem a segurança pública e justiça.

Frequência e diversificação das ofertas de cursos: A Escola de Gestão Penitenciária e Formação para Ressocialização oferta mais de 35 atividades para aperfeiçoamento daqueles(as) que atuam nas penitenciárias.

Organização interna e Planejamento Estratégico: A organização dentro da Escola de Gestão Penitenciária, seja em questões de cargos e (ou) funções.

• OPORTUNIDADES:

Ferramenta de redução dos distúrbios nas unidades prisionais: As atividades e cursos implementados pela Escola de Gestão Penitenciária a todo o sistema prisional do Estado do Ceará refletem diretamente nos indicadores pertinentes a gestão penitenciária.

Metodologias que propiciam uma Justiça Humanística: Todos os recursos metodológicos usados dentro da Escola, inclusive a interdisciplinaridade, com a promoção de uma Justiça Humanística e Restaurativa, tem o intuito de somar no sentido de criar uma cultura de Gestão Penitenciária bem próxima de padrões estabelecidos pelos acordos internacionais.

Consolidação de Políticas Públicas no campo da Justiça Restaurativa: De certo modo a implementação, há mais de 10 anos, dessa escola em todo território cearense cria, guardando seu alcance, uma diminuição considerável das diversas calamidades que possam atingir o sistema penitenciário, de modo que relativizando os diversos conceitos de detenção e detendo, mudam o patamar e a qualidade dessas discussões.

• FRAQUEZAS:

Falta de avaliação constante dos cursos ofertados: Durante as visitas, constatou-se que a Escola de Gestão Penitenciária não passa por periódicos serviços de avaliação de seus cursos e de seus impactos na gestão penitenciária.

Dificuldade de comunicação com serviços que refletem na Gestão Penitenciária: Não é perceptível um esforço das secretarias (SSPDS e SEJUS) que gerenciam e de certo modo contribuem para o sistema penitenciário, no intuito de impulsionar ações que se complementam no sentido de melhorar e criar uma intercessão entre o serviço oferecido pela Escola de Gestão Penitenciária.

• **AMEAÇAS***:*

Investimentos insuficientes: Apesar dos avanços, os investimentos alocados para a implementação e manutenção dessa política pública em questão ainda se mostram insuficientes para gerar um impacto mais significativo para toda a sociedade cearense.

Falta de interesse público: Levando em consideração os avanços governamentais em políticas públicas educacionais, se espera que a capacitação de entes que participam da administração pública seja também um dos enfoques do atual governo e de certo modo, não é seguro afirmar tal proposição devido a percepção de um distanciamento de resultados significativos para todo o território cearense.

Falta de estruturação do espaço físico da Escola de Gestão Penitenciária: Observou- se nas visitas técnicas que existem várias avarias no em toda a estrutura usada pela Escola de Gestão Penitenciária, essa alocada nas dependências da Secretaria de Justiça e Cidadania do Estado do Ceará. Além do que, o número de salas não atende, de certo modo, a demanda exigida por aqueles que podem ter acesso aos cursos e(ou) palestras ofertadas.

Deficiência orçamentária: Apesar da dificuldade, constatamos, juntamente com o coordenador técnico responsável, que o aporte financeiro advindo da SEJUS não contempla a promoção de um serviço de maior qualidade, nesse sentido, áreas como a publicidade das ações oferecidas pela Escola ficam renegadas a segundo plano no planejamento de custos, refletindo, diretamente, em uma menor procura dos que trabalham no ambiente penitenciário.

A exigência pela criação da política pública estudada foi formulada devido ao aumento significativo de colapsos do Sistema Penitenciário brasileiro. Nesse sentido, o Governo Estadual do Ceará demonstra em seu plano de governo uma preocupação com essa problemática que aparece como realidade na unidade federativa. O enfoque no Plano de Governo tem como base políticas públicas restaurativas e de cunho de desenvolvimento social nas mais variadas categorias de atuação do poder público. Nesse sentido, as Políticas Públicas implementadas pela Secretaria de Justiça e Cidadania não destoam do planejamento de gestão do atual governo. Desse modo, é possível diagnosticar que apesar da aparente e significativa atenção as questões que envolvem o Sistema Penitenciário, a Agenda se baseia, basicamente, da expansão e redistribuição das unidades penitenciárias. Não há, explicitamente, políticas públicas que contemplem a Escola de Gestão Penitenciária e Formação para Ressocialização.

Devido ao organograma orçamentário e de modelo de gestão das Escolas de Gestão Penitenciária ao redor de todo o país a definição da agenda da Escola de Gestão residida no Ceará segue aquilo que é implementado nos demais estados, salvando o enfoque na Ressocialização. As políticas públicas formuladas dentro da Secretaria de Justiça e Cidadania – especificamente na Escola de Gestão Penitenciária e Formação para Ressocialização - são tomadas com o intuito de refinar os processos e procedimentos que acarretam em uma melhoria de todo o sistema penitenciário.

Nesse sentido, o atual governo optou por políticas de capacitação profissional daqueles que atuam direta ou indiretamente na administração penitenciária, por meio de cursos preparatórios e de formação tanto para agentes penitenciários como também para aqueles que lidam diretamente com o gerenciamento das unidades prisionais. É bem certo afirmar que a implementação se deu em consonância com aquilo que o Ministério da Justiça, especialmente com o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) buscou difundir dentro da conjuntura nacional, inclusive com as primícias de melhoria da gestão dentre os mais variados níveis dentro das unidades prisionais.

A tomada de decisão das Políticas Públicas as quais a Escola de Gestão Penitenciária implementa se baseia no modelo racional no qual, para Howlett (2013),

> As *escolhas das políticas públicas incorporaram características da teoria econômica, considerando que a escolha do tomador de decisão deve buscar maximizar os benefícios (gerados pela política pública) e minimizar os custos da ação.* (Howlett, 2013).

Após um rigoroso diagnóstico, perpassando por diversos níveis organizacionais da Secretaria de Justiça e Cidadania, o coordenador da Escola de Gestão Penitenciária define a organização e implementação de todos os cursos de formação e preparatórios, com enfoque na capacitação de instrumentação técnica de todo o serviço operacionalizado dentro das unidades penitenciárias, oferecidos para servidores que participem da gestão penitenciária em todos o território cearense.

Compreendemos que a melhor e mais eficaz forma de implementação de todos os cursos e propostas realizadas pela Escola de Gestão Penitenciária se dará pelo monitoramento contínuo da qualidade das formações oferecidas pelo órgão citado. Diagnosticamos também que a alocação e remanejamento de verbas serão cada vez mais necessárias para a expansão e um maior alcance dos cursos e materiais ofertados.

Deste modo, a atual conjuntura de governo descaracteriza tudo isso quando, em sua agenda, não contempla a Escola de Gestão Penitenciária, atendo-se somente a estruturação de um complexo penitenciário sem consolidar uma formação que traga uma melhoria em toda a gestão desses equipamentos. A avaliação dessas ações tem de se dar de forma criteriosa e empírica, aliás a própria formulação da Política Pública em questão eleva o valor humano princípio fundamental, sendo assim, analisar de forma superficial sua implementação e avaliar de forma rasa e objetiva não findará em uma contrapartida social evidente à sociedade, como é a proposição governamental.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Realizar o presente estudo foi importante para compreender a Escola de Gestão Penitenciária e Formação para Ressocialização como uma Política Pública de Justiça e Cidadania será útil para uma reforma significativa no Sistema Penitenciário, que não considere só as prisões e uso de força como forma de gerenciar a massa carcerária, mas sim, ações concretas de ressocialização. Sendo assim, a importância da discussão não se restringe aos profissionais da área, mas também para a sociedade civil em geral, pois a crise do sistema penitenciário nos atinge de formas direta e indireta.

Baseado no objetivo do trabalho, pode-se analisar que a EGPR do Ceará possui ferramentas para proporcionar aos profissionais um embasamento técnico para lidarem com os ambientes prisionais, porém, ao analisar os indicadores de ofertas de curso, inferiu-se que no âmbito psicológico do profissional há pouco cursos ofertados. Observou-se ainda que há um anseio grande por parte dos gestores da EGPR em proporcionar uma identidade aos agentes penitenciários e os conscientizar de sua função social, através do aperfeiçoamento da gestão penitenciária envolvendo todos os níveis de operacionalização das unidades prisionais, pois todos os recursos metodológicos usados dentro da Escola, inclusive a interdisciplinaridade com a oferta de 35 atividades para o aperfeiçoamento daqueles (as) que atuam nas penitenciárias aliado a promoção de uma Justiça Humanística e Restaurativa, tem o intuito de somar no sentido de criar uma cultura de Gestão Penitenciária bem próxima de padrões estabelecidos pelos acordos internacionais.

Compreendeu-se que a melhor e mais eficaz forma de implementação de todos os cursos e propostas realizadas pela Escola de Gestão Penitenciária se dará pelo monitoramento contínuo da qualidade das formações oferecidas pelo órgão citado. Diagnosticamos também que a realocação e remanejamento de verbas serão cada vez mais necessários para a expansão e um maior alcance dos cursos e materiais ofertados, pois a instituição está sendo sustentada com um mínimo de repasse da verba pública e os cursos que acontecem são parcerias com instituições privadas ou os próprios funcionários da Secretaria de Justiça e Cidadania ou da Secretaria de Educação do Ceará que se voluntariam para executá-los.

Dessa forma, os dois principais desafios a serem enfrentados pela Escola de Gestão Penitenciária e Formação para Ressocialização envolve a resistência no desenvolvimento de algumas atividades, como por exemplo, as oficinas que são de cunho mais humanístico, aliado a falta de pertencimento por parte do público alvo da política pública, no caso os profissionais de segurança, dentro do próprio território prisional. Assim, mudar uma cultura exige um trabalho árduo e em conjunto com outras políticas públicas, bem como o apoio governamental na manutenção da política pública.

Ademais, entende-se que fomentar discussões relacionadas ao Sistema Penitenciário brasileiro, no cenário atual, é não se omitir diante de uma crise que acontece e gera consequências para toda a sociedade. As marcas geradas por uma desqualificação do profissional penitenciário são refletidas não só sobre o próprio, mas também sobre os presos e aqueles que com tal convivem. Sugere-se para os próximos trabalhos, um aprofundamento na questão da saúde mental do Agente de Segurança e um debate sobre a Escola de Gestão pelo olhar da Administração Pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSIS, R. D. **A realidade atual do sistema penitenciário brasileiro.** Revista CEJ, Brasília, DF, v. 11, n. 39, p. 74-78, 2007.

BRASIL, Código Penal, Constituição Federal. **Lei de Execução Penal** (LEP): Lei 7.210 de 11 de Julho de 1984. Do Objeto e da Aplicação da Lei de Execução Penal, Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7210.htm>. Acesso em: 04 maio 2018

BRASIL, Departamento Penitenciário Nacional. **Manual do Agente Penitenciário.** [Brasília] 2008. Disponível em: <http://www.depen.pr.gov.br/arquivos/File/manual_agente_pen.pdf>. Acesso em 04 maio 2018.

BRASIL**. Lei no 14.966,** de 13 de julho de 2011. Disponível em: <http://sindaspce.org.br/downloads/lei-14966.pdf>. Acesso em: 07 maio 2018.

COELHO, Edmundo campos. **A oficina do diabo e outros estudos sobre a criminalidade.** Rio de Janeiro: Record, 2005.

DEMO, P. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2000.

DULLIUS, Aladio Anastacio; HARTMANN, Jackson André Müller. **Análise do sistema prisional brasileiro.** Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-penal/analise-do-sistema-prisional-brasileiro/>. Acesso em: 24 maio 2019.

GÓES, Eda Maria. **Transição política e cotidiano penitenciário.** São Paulo: História, 2004.

GRECO, Rogério – em entrevista para a repórter Anna Ruth Dantas da Tribuna do Norte, no artigo: "Ser policial não é para qualquer um". Disponível em: < http://amaempc.com.br/wordpress/?p=2109> Acesso em: 08 maio 2019.

HOWLETT, Ramesh; PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LOURENÇO, Luiz Claudio. **Batendo a tranca: Impactos do encarceramento em agentes penitenciários da Região Metropolitana de Belo Horizonte.** Dilemas: Revistas de Estudos de Conflito e Controle Social, Belo Horizonte, v. 3, n. 10, p.11-31, 2010. Mensal. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/viewFile/7181/5760>. Acesso em: 08 maio 2018.

MINAYO, M. C. de S. (Org.); DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa Social:** Teoria, método e criatividade. 28. ed. Petropólis: Vozes, 2009. 54 p. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/franciscovargas/files/2012/11/pesquisa-social.pdf>. Acesso em 05 maio 2018.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Modelos Teóricos de Administração Pública**. Disponível em: <https://moodle.unipampa.edu.br/pluginfile.php/140775/mod_resource/content/1/Modelos de Administração Pública.pdf>. Acesso em: 05 maio 2018.

(ONU), Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** 1948. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>. Acesso em: 08 maio 2018.

RAMOS, Marise Nogueira. **A pedagogia das competências: autonomia ou adaptação?** São Paulo: Cortez, 2011.

ROLIM. Marcos. **Prisão e ideologia limites e possibilidades para a reforma prisional do Brasil.** Revista de Estudos Criminais n° 12, Rio Grande do Sul, 2003

Sá e Silva, F. (2009). **A cidadania encarcerada: problemas e desafios para a efetivação do direito à saúde nas prisões.** In Costa, A.B. et al (Orgs.), O Direito achado na rua: Introdução crítica ao direito à saúde. Brasília: CEAD/ UnB.

SABATIER, Paul e JENKINS-SMITH, Hank. **Policy Change and Learning: The Advocacy Coalition Approach.** Boulder: Westview Press. 1993.

SOARES, Luiz Eduardo. **A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas**. Estudos Avançados, vol. 21, n. 61, São Paulo, set./dez. 2007.

SOUZA, Celina. **"Estado do campo" da pesquisa em Politicas Publicas no Brasil.** Revista Brasileira de Ciências Sociais. n. 51. v. 18, fev. 2003.

_____, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p.20-45, jul/dez 2006

004

POLÍTICAS DE GOVERNANÇA DIGITAL E AÇÃO PÚBLICA



‘IDEOLOGIA DE GÊNERO’ E ATIVISMO NA REDE: VELHAS DENOMINAÇÕES, NOVAS COMUNICAÇÕES.

Velhas denominações, novas comunicações.
Autor Thiago Guain Teixeira (UFRJ)

RESUMO: O presente trabalho busca analisar a relação do discurso produzido nas redes sociais sobre a suposta ‘ideologia de gênero’ e a opinião pública, formadora do senso comum acerca das políticas públicas, buscando compreender como tais manifestações influenciaram as políticas públicas que abordavam gênero e sexualidade no atual contexto. A etnografia digital será utilizada como metodologia de pesquisa, possibilitando uma análise acerca do discurso produzido por esses grupos. Juntamente com esse método, foi realizado um levantamento bibliográfico que possibilitou o mapeamento de alguns atores e instituições que contribuíram com a propagação de tais discursos em meio digital, como movimento ‘Escola sem Partido’, deputados da bancada evangélica, senadores, governadores e até o atual presidente da república, segundo pesquisas realizadas.

PALAVRAS CHAVE: Gênero; sexualidade; discurso; comunicação; redes sociais.

INTRODUÇÃO E OBJETIVOS

O presente trabalho elucida a contemporaneidade das questões políticas, sociais e digitais que tencionam o debate de gênero e sexualidade no país, entendendo, através de dinâmicas temporais e oportunidades históricas, a configuração de um cenário moralmente conservador. Busco assimilar o conjunto de eventos que possibilitaram o atual território discursivo no que tange às políticas de gênero e sexualidade na atualidade das ações engajadas publicamente.

O discurso produzido ao redor do sintagma “ideologia de gênero” é o objeto central deste artigo, levando em consideração a importância do meio digital para a produção e influência de tal narrativa. Documentos, fotos, artigos, vídeos, postagens, reportagens e até memes difundidos no meio digital e nas redes sociais são objetos de estudo, que ajudam na conexão e difusão de discursos conservadores, possibilitando uma hegemonia social na sociedade brasileira de base retórica fundamentalista.

Entre 2014 e 2017, o Sinan (Sistema de Informação de Agravos de Notificação) recebeu 12.112 registros de violência contra pessoas trans., cuja identidade de gênero foi classificada como transexual mulher, transexual homem ou travesti. Em relação a pessoas cuja orientação sexual consta como homossexual ou bissexual e cuja identidade de gênero não foi identificada, foram 257.764 casos de violência no período. Em 2017, ano mais recente com dados disponíveis, 76% dos registros tratavam de violência física, tanto para pessoas homossexuais quanto para pessoas trans. Em média, chegaram ao sistema 11 casos de violência contra pessoas trans e 214 casos de violência contra pessoas homossexuais no país a cada dia de 2017 (GÊNERO E NÚMERO, 2019).

O Brasil há consecutivos anos ocupa as primeiras posições nos índices de violências contra mulheres e a população LGBT. Analisar e compreender os discursos que motivam tal violência contra minorias no país foi inicialmente a maior motivação e gerador de engajamento no assunto. Segundo Foucault (1985), os discursos sobre o sexo e as sexualidades são mobilizados para afastar da sociabilidade as relações que se distanciam da economia de reprodução, mais uma vez se encarnando o discurso da família tradicional, do núcleo reprodutor como único caminho possível na vida.

Identificar os discursos que constroem o consenso acerca das questões de gênero e sexualidade no Brasil são fundamentais, encaixar as peças de um difícil quebra-cabeça discursivo e complexo, na intenção de rastrear as raízes da problemática do 'gênero' na sociedade brasileira. Compreender as relações de poder que perpassam o gênero, a sexualidade e a performatividade dos corpos, focando nas narrativas construídas pelos grupos motivados pela questão. Os discursos preexistem ao sujeito, nas narrativas de ódio; as relações de poder estruturadas na sociedade são faladas por meio do enunciado do sujeito, resultado de representações socialmente compartilhadas (SALIH, 2013).

A dimensão discursiva da sexualidade e das novas identidades políticas, que entraram em cena a partir do advento das redes sociais, configuram um novo terreno de disputas significativas. Debruçar-se sobre os estudos das mídias digitais, do comportamento humano durante seus momentos de conexão com a internet, e identificar os fatores contribuintes para a discussão, de forma negativa ou propositiva, é essencial. Busca-se elucidar a dimensão da rede política discursiva que, se utilizando dos meios digitais para influência da opinião pública, impôs uma agenda moralmente conservadora, impedindo o avanço de pautas e políticas públicas voltadas às questões de gênero e sexualidade no Brasil.

DISCURSIVIDADES POLÍTICAS DE GÊNERO E SEXUALIDADE: UM BREVE HISTÓRICO

As diferenças entre homens e mulheres na vida social foram até um momento histórico descritas e estabelecidas a partir do viés biológico e da compreensão que existe uma simples relação de causa e efeito entre biologia e comportamento social (MOORE, 1997).

Os estudos acerca de 'gênero' têm seu início nas teorias feministas do início do século XX, onde começam a se formular teorias para explicar as diferenças empíricas que eram observadas entre homens e mulheres na sociedade. Inicialmente 'gênero' como categoria metodológica foi utilizado pelas teóricas feministas dos anos 80, que buscavam estudar "os mecanismos legais e culturais da subordinação das mulheres" (GIRARD, 2007).

Durante parte da década de 80, a pesquisa e produção científica em torno de 'gênero' desenvolveu-se na duplicidade sexo e gênero, natureza e cultura. Quem propõe uma nova forma de compreender o gênero é Joan Scott que, em 1996, publica seu mais importante artigo: *"Gênero: uma categoria útil de análise histórica",* que traz novas perspectivas para os estudos de gênero, destacando-o enquanto uma categoria de análise, passível de aplicação metodológica.

Antes de teorizar sobre os fatos, é importante pontuar que os estudos de gênero e sexualidade constituem um terreno discursivo movediço, composto por diversas frentes e áreas. As teorias de gênero compõem um campo maior, que é moldado por diversos atores que transitam e constroem entre outros movimentos, ou seja, não há consenso sobre os 'usos e abusos' do conceito de gênero (SCOTT, 2012), a reprodução das formas binárias de classificação: natureza/cultura; heterossexualidade/homossexualidade (BUTLER, 2004) e a "dessexualização do conceito" na maioria dos estudos dos anos 80 e 90 (CORRÊA, 2011).

Tais teorias são respostas a anos de controle do sexo pela medicina, psiquiatria e psicologia, que se esforçaram para reproduzir esses essencialismos, provenientes da biologia, e para classificar o sexo como propriedade dos indivíduos, sem história e determinantes sociais (RUBIN, 1994).

A organização de gênero e sexualidade, a autonomia e o controle dos corpos, as identidades produzidas sempre tiveram forte conexão com a produção estruturante de diversas sociedades, também conhecida por economia de reprodução. Alguns discursos são mobilizados intencionalmente, criminalizando as atividades não reprodutivas, os prazeres paralelos, e reduzindo as práticas sexuais a finalidades matrimoniais e reprodutivas, multiplicando as condenações jurídicas das perversões, equiparando a irregularidade sexual à doença mental. (FOUCAULT, 1985).

Gênero é, portanto, antes de tudo, uma área de estudo, como qualquer objeto, aberto a críticas, argumentos, e a novas pesquisas e contribuições. O termo 'ideologia de gênero' não nos diz muita coisa, visto que os Estudos de Gênero são compostos por diversas áreas como: a história, a antropologia, a sociologia, a pedagogia, a filosofia, a política, a linguística, a biologia, a mídia, entre outros que também colaboram para o desenvolvimento do debate (FURLANI, 2017).

Entretanto, há evidências materiais, como documentos, livros e alguns escritos, que localizam a gênese das teorias anti-gênero na Igreja Católica, mais precisamente no discurso produzido por membros de influência no Vaticano, como Michel Schooyans e Joseph Ratzinger (Papa Bento XVI). Referencialmente, gênero como uma 'ideologia' é observado nestes documentos após as discussões nas conferências da Organização das Nações Unidas (ONU) em Cairo e Pequim, e se intensifica no século XXI com uma nova roupagem e novas redes de influência, perpetuadas pelo atual Papa Francisco (STABILE, 2018).

A conferência no Cairo (Egito), que ocorreu de 5 a 13 de setembro de 1994, teve como uma das principais pautas os direitos reprodutivos das mulheres. No Cairo, um grupo de Estados se uniu para apresentar um contra discurso homogêneo, que influenciou o rumo dos debates no evento. Surgiu uma identidade discursiva entre Estados muçulmanos, o Vaticano e os Estados católicos da América Latina contra os direitos reprodutivos da mulher. Mesmo com tal investida, ao final da conferência, o documento produzido avançou no debate dos direitos reprodutivos, articulados pelas Organizações Não Governamentais e outros grupos civis feministas, acompanhados por Países Europeus, América do Norte, Ásia e parte da África Ocidental. Desde o Rio de Janeiro (1992), as organizações feministas vinham se mobilizando para fazer aprovar a sua agenda no espaço político da ONU, e isso pôde ser sentido como uma ameaça ideológica para os grupos fundamentalistas. Em 1995, na conferência de Pequim, os mesmos grupos do Cairo se articularam para disputar a agenda de gênero, conseguindo diminuir o efeito das discussões que visavam debater a questão.

Em 2019, em nova conferência realizada pela ONU, novas discussões tratavam de temas de gênero, como educação sexual e família, e o Brasil votou a favor de uma proposta do governo do Paquistão e de outros Estados islâmicos sugerindo retirar de uma resolução na ONU o termo "educação sexual" em projetos de combate à violência contra a mulher. A retórica anti-gênero, apesar de ter sido formulada há tempos, mostra-se extremamente eficiente na construção das narrativas que motivam o medo e mobilizam as pessoas.

Rogério Junqueira (2017), em sua longa investigação pelos discursos e influências que rondam o debate de gênero, afirma que, desde 1990 e atualmente, é perceptível tal influência na construção de hegemonia, através de numerosos esforços criativos. O Vaticano e seus documentos episcopais se concentraram em encontrar expressões que melhor identificassem suas teorias sobre gênero e que também funcionassem na mídia e na política para mobilizar as pessoas e agentes públicos contra os estudos de gênero e os direitos das mulheres e LGBTs, que sempre incomodaram os setores conservadores que compõem parte generosa da Igreja Católica e suas adjacentes. Junqueira explica em sua pesquisa as consequências dessa disputa na criação de um pânico coletivo:

"Notadamente, nessas ofensivas engajam-se setores e grupos interessados em promover uma agenda política moralmente regressiva, especialmente (mas não apenas) orientada a conter ou anular avanços e transformações em relação a gênero, sexo e sexualidade, além de reafirmar disposições tradicionalistas, pontos doutrinais dogmáticos e princípios religiosos "não negociáveis". Na esteira dessas investidas, constroem-se discursos inflamados com vistas a produzir ou a alimentar pânico moral (COHEN, 1972, 2011), por meio de estratégias político-discursivas voltadas a arregimentar a sociedade em uma batalha em defesa da "família tradicional"." (JUNQUEIRA, 2017).

O discurso da suposta 'ideologia de gênero' viralizou no Brasil entre os setores conservadores, especialmente entre cristãos e protestantes, parlamentares das bancadas do Boi, Bala e Bíblia. Não somente entre esses, mas de modo geral a todos os grupos que essas poderosas redes podem influenciar. Para esses grupos, a construção moral e social de homens e mulheres não devem ser reinventadas, desconstruídas, muito menos devem ser objeto de discussão na escola, já que a organização daquilo que é específico de homem e de mulher deve ser orientada pela família a partir de suas convicções morais, políticas, religiosas e ideológicas.

De acordo com Reich (1988), a concepção de família é como objeto de honra, sendo um dos elementos fundamentais para o fortalecimento de uma sociedade reacionária e conservadora. As bandeiras levantadas em nome da 'família tradicional' são diversas, transbordando a individualidade da fé e constituindo um marco regulamentador da opinião pública na atualidade.

Veremos, a seguir, qual foi a retórica utilizada pelos novos movimentos que se dizem contrários a uma suposta doutrinação de gênero, e como as redes sociais, e uma sociedade onde a comunicação de massas tem um papel central na organização de poder do capital, transformaram a luta anti-gênero num forte agente formulador da agenda de políticas públicas promovidas pelo estado.

OPINIÃO PÚBLICA E POLÍTICAS PÚBLICAS

Entende-se por comunicação, em sua forma mais pura, como sendo a transmissão de ideias de uma pessoa a um receptor por meio de um canal. Os fluxos comunicacionais, como um meio contínuo, complexo e que não pode ser isolado arbitrariamente, são pano de fundo para identificar o tráfico de influências embrenhado nos discursos. Inicialmente, os estudos em comunicação expressaram a preocupação com o processo linear, o qual inclui fonte, mensagem, canal e receptor.

Partimos do conceito de comunicação como ferramenta transacional, como ação, como interação e como transação, sendo fundamental a leitura das narrativas estudadas dentro de seu contexto histórico (MILLER, 2005). Signo, significado e significante serão levados em conta na construção da análise, compreendendo a subjetividade dos símbolos mobilizados. Fairhurst (2008) complementa o pensamento de Miller ao trazer novos significados para o debate, dando novos sentidos a comunicação: i) comunicação como transmissão de informação e intenções; ii) comunicação como construção de significado e gerenciamento; e iii) comunicação como interação.

Diferenciar comunicação e discurso é necessário para entender a complexidade dos conceitos. O texto, escrito ou enunciado em sua forma concreta e analisado como objeto empírico, tem começo, meio e fim. Já o discurso tem como característica a sua incompletude, pois está aberto às análises e às interpretações. Orlandi (1996) em seus escritos diz:"Na perspectiva do discurso, o texto é lugar de jogo de sentidos, de trabalho da linguagem, de funcionamento da discursividade". É na enunciação do discurso que são vistas as interações. A concepção de língua como lugar de interação corresponde à noção de sujeito como "entidade psicossocial" (KOCH, 2002). Em uma tentativa de conceituar o discurso, Orlandi (2003) explica:

> "O discurso é definido não como um transmissor de informação, mas como efeito de sentido entre locutores. Assim, se considera que o que se diz não resulta só da intenção de um indivíduo em informar outro, mas da relação de sentidos estabelecida por eles num contexto social histórico (ORLANDI, 2003, p. 63).

Os cruzamentos entre o discurso e a norma são estruturantes nas sociedades modernas, visto que foram desenvolvidas normas sexuais regulatórias, controles pedagógicos da sexualidade, caracterizando e horrorizando os desvios possíveis da norma. Através de discursos e outros mecanismos, nos últimos séculos houve uma centralização da sexualidade e do sexo na genitália, visando garantir o povoamento e a reprodução humana. Perpetuando as relações sociais e as formas de trabalho de maneira hierarquizada, que possibilitem uma vivência sexual útil economicamente e politicamente conservadora (FOUCAULT, 1985).

No Brasil, a relação estabelecida entre a criação de normativas sexuais e de gênero no âmbito social, jurídico e político não ficou dissociada das relações de poder já existentes e da economia reprodutiva como modelo hierarquizado de classificação das sociabilidades. É perceptível durante a história brasileira a constituição de uma normativa diferenciada para gêneros e sexualidades dissidentes, que tem, por fim, a valorização de uma única forma de viabilidade da organização das relações sociais e, consequentemente, de toda a lógica que estrutura os comportamentos coletivos. O papel dos discursos identitários e das narrativas sociais, que reivindicam direitos ou a retirada deles, é fundamental na construção da cultura de uma sociedade. A construção da agenda de prioridades de um governo leva em conta as pautas do próprio, mas também considera os debates em voga nas arenas públicas que, dentro de uma sociedade democrática, garantem a participação da sociedade nos processos políticos e tomadas de decisão. Dentro desta perspectiva, a participação política dos sujeitos de direito nos debates e a discussão pública fermentada no interior da sociedade civil são condensados na forma de opiniões públicas que exercem diferentes formas de influência ou direcionamento da conduta estatal. O papel ativo desempenhado pelos diversos atores sociais da sociedade civil é fundamental para a garantia e permanência da legitimidade democrática nos Estados democráticos de Direito. O desenvolvimento e formação da opinião pública são influenciados por um conjunto bem vasto de elementos, tais como: a formatação da esfera pública, o desenho institucional do Estado, o grau de consolidação dos direitos políticos, o papel dos meios de comunicação de massa, a forma e profundidade da cultura política e os discursos mobilizados.

Monique Wittig (2016) defende que estamos inseridos em uma cultura heterossexual, onde toda maneira de viver em sociedade se refere a este modo particular de vivência. Há um contrato heterossexual que regula as relações e as práticas sociais através dos discursos, ancorando um regime hierarquizado entre os gêneros, baseado na submissão ou apropriação de tudo aquilo que é considerado não masculino. Warner (1994) formula o conceito de heteronormatividade, que marginaliza as orientações sexuais e identidades de gêneros que não são heterossexuais ou cisgêneros. O desenvolvimento de uma sociedade estruturada sobre princípios violentos, em decorrência do contrato heterossexual e da heteronormatividade, fez com que as pessoas LGBTs sejam vistas enquanto desviantes e historicamente adjetivadas como pecadoras, criminosas e doentes. Isso gerou um efeito cumulativo de características estereotipadas que, apesar de certos avanços no combate à LGBTfobia, ainda se preservam na contemporaneidade.

A construção da heteronormatividade como padrão de família e de relacionamento sexual como única via acaba por criar uma normatividade, atribuindo um significado negativo a toda relação que se desviar da norma. Desta forma, os gêneros e sexualidades desviantes são hierarquizados e posicionados como um perigo à sociedade, uma ameaça à família e à religião cristã e, por isso, devem ser combatidos e eliminados.

O pânico moral gerado a partir da construção dessa narrativa é extremamente perigoso, como aponta Richard Miskolci (2016): não há espontaneidade na geração de um pânico coletivo. As mídias, os think tanks, as associações profissionais, os partidos políticos, os grupos religiosos e, mais recentemente, os ditos 'youtubers' podem contribuir para uma eclosão de um temor social. Os benefícios dos grupos sociais que proporcionam essa explosão podem ser morais ou materiais, como observamos posteriormente, refletindo no resultado das eleições de 2018 e no surgimentos dos ditos empreendedores morais (MISKOLCI; CAMPANA, 2016).

A veiculação em diferentes meios de comunicação tem papel importante no processo de consolidação do pânico moral na opinião pública, pois o sensacionalismo midiático tende a contribuir para produzir a extensão da preocupação, desproporcionalmente ao perigo real que o problema possa acarretar, gerando, consequentemente, reações coletivas também desproporcionais (COHEN, 2002).

Manuel Castells (XXXX) já dizia que o poder na sociedade em rede é o 'poder da comunicação', isto é, usar eficientemente os novos mecanismos de comunicação, produzindo sentidos e significados capazes de influenciar na formação da opinião pública.

A internet tem possibilitado o surgimento de novos tipos de poder, liberdade, e controle. Possibilidades de vazamentos, rápida disseminação de informação, fuga do controle de informações pelas grandes corporações da mídia (em um primeiro momento) e novas formas de mobilização da opinião pública dos medos coletivos. A atual configuração da sociedade reflete um momento histórico específico, no qual as redes de informação e comunicação desempenham um papel central na reconfiguração da organização da produção, poder e do significado (BENKLER, 2011).

O terreno fértil, que possibilitou uma estrutura de oportunidades históricas para que o movimento anti-gênero ganhasse força no Brasil e construísse significados políticos para suas ações, é composto de um universo muito particular de atores e fatos, tornando a tarefa de conectá-los uma difícil missão. Esse terreno se torna ainda mais complexo quando analisado em seu contexto digital, levando em consideração o aumento de usuários das redes sociais como Facebook, Twitter e Youtube. Inicialmente, observei um alto crescimento em buscas relacionadas a 'ideologia de gênero' na internet em 2014, via Google Trends, mecanismo da própria plataforma Google, que permite buscar os fluxos de pesquisas de termos específicos e em datas específicas. No início das discussões do novo Plano Nacional de Educação, a discussão ganha espaço nas redes conforme novos atores entram em cena. A pauta de todos jornais durante uma semana era a polêmica ao redor da palavra 'gênero', encontrada no texto do novo plano.

METODOLOGIA: A ETNOGRAFIA DIGITAL

Presenciamos, na última década, uma revolução provocada pelas 'novas tecnologias', que alteraram algumas dinâmicas de informação. O 'gênero' e a 'sexualidade', que antes tinham contornos sociais diferentes na materialidade rotineira, atingem novos sentidos no "ciberespaço", possibilitando a fermentação de uma cultura digital, com novas possibilidades conectivas e importantes transformações nas discussões de gênero e sexualidade. A cibercultura expressa o surgimento de um novo universo, diferente das formas culturais que vieram antes dele no sentido de que ele se constrói sobre a indeterminação de um sentido global qualquer. O conjunto de técnicas (materiais e intelectuais), de práticas, de atitudes, de modos de pensamento e de valores que se desenvolveram juntamente com o crescimento do ciberespaço constituem esse novo território digital (LÉVY, 1999).

Observar os meios digitais, como forma de reconstruir alguns momentos da nossa recente história, coletando o máximo de informações possíveis sobre o termo "ideologia de gênero", foi inicialmente a metodologia utilizada, também conhecida como Etnografia Digital. Um dos grandes desafios no estudo da mídia social como esfera pública (BASTOS, 2011; SOARES; RECUERO, 2017) é compreender este espaço como disputa de sentidos. A mídia social, conceitualmente compreende o uso dos sites de rede social para conversação e espalhamento de informações, onde a estrutura dos grupos observados e das conexões online é capaz de filtrar, dar visibilidade, ou seja hierarquizar determinadas informações em detrimento de outras (RECUERO; BASTOS; ZAGO, 2015).

A Etnografia é uma metodologia que nos permite entender o outro por meio de sua cultura, de seus hábitos, de sua comunicação e de seu comportamento. Nesta fase inicial, de nada importou o posicionamento da mídia acerca dos estudos de gênero. A expectativa era acumular o máximo de referenciais possíveis, algo parecido com a metodologia bola-de-neve, compilando as principais notícias, reportagens, artigos, vídeos, imagens, livros e qualquer outra mídia que contivesse os termos "ideologia de gênero" ou fizesse alusão aos estudos de gênero e as discussões na opinião pública. Dessa forma, foi possível agrupar uma pequena base de dados que, analisados e extraindo referências, permitia a construção de uma rede mais completa de algumas dinâmicas que contribuíram para o fortalecimento do movimento anti-gênero.

A análise de conteúdo é uma metodologia muito utilizada para analisar conjuntos de dados textuais. Consiste em um conjunto de abordagens próprias para se estudar textos, imagens e outros conteúdos, de modo que seja feita sistematicamente a extração de algum sentido dessa base textual. Trata-se de uma abordagem constituída de várias técnicas diferentes, tanto qualitativas como quantitativas (BARDIN, 2004).

No debate em torno da suposta 'ideologia de gênero', mais importante do que identificar todos os atores envolvidos na criação de um pânico coletivo, busquei analisar os discursos e as formas de associação que permitem o surgimento de campo discursivo de ação. Sonia Alvarez (2014) denomina os campos discursivos de ação como preocupações políticas e culturais que são compartilhadas, mesmo que os atores nesses campos tenham diagnósticos divergentes. Portanto, não classificaremos esses grupos como uma espécie de movimento sociais supostamente alocados na sociedade civil, compreendemos aqueles que combatem a "ideologia de gênero" como empreendedores morais que agem dentro de um campo discursivo de ação

RESULTADOS: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

A ampla e penetrante premissa da "ideologia de gênero", vista como a desconstrução dos papéis de gênero tradicionais, por consequência, da família, dentro dos ambientes educacionais, despertou o pânico moral necessário para o início de uma enorme batalha, que mobilizou parte da sociedade, da mídia, dos grupos religiosos e da classe política brasileira, que se unificaram para criar e combater um inimigo comum, o gênero.

A internet passou a ser a nova estratégia universal de dominação da população por parte das grandes empresas e figuras políticas. A novidade comunicacional possibilitada pelas novas tecnologias reafirma a teoria do papel da comunicação como um processo intrínseco aos novos acontecimentos e mudanças comportamentais. A possibilidade de criação de significados e signos às ações possibilitaram o uso de redes sociais como um espaço influente na construção de sentidos para a opinião pública, de massas. Castells entende os processos que derivam da sociedade da informação:

> "O termo sociedade da informação enfatiza o papel da informação na sociedade. Mas afirmo que informação, em seu sentido mais amplo, por exemplo, como comunicação de conhecimentos, foi crucial a todas as sociedades, inclusive à Europa medieval que era culturalmente estruturada e, até certo ponto, unificada pelo escolasticismo, ou seja, no geral uma infra-estrutura intelectual. Ao contrário, o termo informacional indica o atributo de uma forma específica de organização social em que a geração, o processamento e a transmissão da informação tornam-se as fontes fundamentais de produtividade e poder devido às novas condições tecnológicas surgidas nesse período histórico." (CASTELLS, 1999, p.64-65).

A alteração da dinâmica comunicativa nestes novos tempos certamente afetaram as relações de gênero, baseadas nas construções coletivas dos significados (através da performance de gênero) (BUTLER, 2001). As novidades tecnológicas evidenciam que a cibercultura, fundamentalmente sendo fluida de significados e indefinida na produção de consensos, deve afetar de alguma forma os sentidos que constroem acerca do sexo e do gênero, como efeito de um discurso decididamente social, público e político. O ciberespaço não tem capacidade de anular o sistema de gênero e as formas que este tem de se reproduzir, nem é capaz de vencer os mecanismos que possibilitam que esse sistema garanta sua própria sobrevivência, mas de certa forma tem alterado os limites e inserido novas questões aos estudos de gênero.

Assim, o discurso é visto como uma forma de prática social que se realiza total ou parcialmente por intermédio de gêneros textuais específicos. A internet aparece como uma nova ferramenta de mediação comunicativa, possibilitando inúmeras formas de conexão e de interação, e aumentando exponencialmente o fluxo de discursos e informações.

O discurso tem efeitos constitutivos porque, por meio dele, os indivíduos constroem e criam realidades sociais. Neste momento, a sexualidade e o gênero passaram a constituir novos contornos em meio às comunidades virtuais. A chegada de movimentos sociais às redes sociais criam um novo elemento que influenciava a opinião pública de forma intensificada e começava a ganhar espaço nas novas discussões levadas para a política institucional.

PROCESSOS POLÍTICOS EM ANDAMENTO

Através do levantamento documental realizado, foi constatado que as mobilizações anti-gênero no Brasil, mais especificamente contra a suposta 'ideologia de gênero', se iniciaram em 2011 com a notícia de que o Ministério da Educação, chefiado por Fernando Haddad na época, lançaria uma cartilha parte do programa "Escola sem Homofobia". O projeto causou polêmica, e não foi bem recebido pelos setores conservadores, inclusive pela Igreja Católica, que desde o início demonstrou seu descontentamento com os rumos políticos da questão. O "kit gay" (nome dado à cartilha que fazia parte do projeto "Escola sem Homofobia") foi um sintagma criado na intenção de confundir os desinformados sobre as reais intenções do projeto e foi a faísca inicial para que uma narrativa reacionária anti-gênero se instaurasse na opinião pública. Tamanha foi a reação contrária ao projeto de lei, que a presidente Dilma Rousseff vetou a distribuição da cartilha. A seguir, um depoimento do então deputado federal Jair Messias Bolsonaro (2011):

> "Atenção, pais: os seus filhos vão receber um kit que diz que é para combater a homofobia, mas que, na verdade, estimula o homossexualismo, Com a mentira de estar combatendo a homofobia, eles estão estimulando o homossexualismo e abrindo as portas para a pedofilia". (BOLSONARO, 2011)

Em torno da valorização da família, no atual cenário político brasileiro têm se estruturado estratégias políticas que reivindicam na infância, manobras ideológicas que se valem da ameaça à criança quando, em realidade, intenciona reprimir a agenda de direitos humanos. A crescente visibilidade dada as pautas de diversidade sexual e de gênero no país significou uma ameaça aos interesses de grupos religiosos, fundamentalistas e conservadores

Nos discursos contra a "ideologia de gênero" nas escolas, a preocupação ativada pelos grupos que se diziam contra a suposta doutrinação evidenciaram uma falsa preocupação com a orientação sexual das crianças e adolescentes, como se pudesse, através de espaços de educação sexual nas escolas, doutrinar adolescentes a 'decidirem' suas sexualidades. A disputa ao redor da sexualidade na educação infantil revela que há uma guerra pela manutenção de um modelo hegemônico de sociedade construído a partir de noções da heterossexualidade compulsória e de valores morais cristãos, nos quais o padrão de família, constituída exclusivamente por um homem, uma mulher e sua prole, está em pauta (BALIERO, 2018).

Uma enxurrada de conteúdo foi publicada digitalmente e, entre vídeos, visualizações, compartilhamentos, comentários, o assunto era único e a polêmica 'ideologia de gênero' começa a ganhar espaço nas redes sociais, tanto para quem defende uma suposta doutrinação sexual nas escolas quanto para os grupos que acreditam não existir nada disso, são atribuídas as responsabilidades de disseminação de tal pânico. O debate impulsionou discussões virtuais, por vezes longas, entre usuários da rede, e acabaram se estendendo até o momento.

O impacto das transformações pelas quais o Brasil tem passado ainda não é totalmente compreendido. Entre 2013 e 2017, o país entrou em colapso. Apenas dois meses depois da eleição de Marco Feliciano, um pastor evangélico assumidamente conservador que em seus discursos mobilizou significados negativos para exemplificar LGBTs, para a presidência da CDHM, protestos populares irromperam e provocaram um ciclo de instabilidade política que não foi superado até agora. Eram as jornadas de junho de 2013.

A importância da participação de grupos neopentecostais no cenário político não é nenhuma novidade. Dados do Censo 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), confirmam o crescimento dos adeptos da religião evangélica no Brasil, ao mesmo tempo em que apontam a redução do catolicismo. Naquele ano, havia 42,2 milhões de evangélicos no país. O ritmo de crescimento é acentuado. A retórica ultra conservadora impregnada na política brasileira é resultado de esforços coletivos de grupos religiosos, que transbordam as fronteiras e alinham-se à influência internacional de outros movimentos anti-gênero, que encontraram na expressão 'ideologia de gênero' a força necessária para unir outros setores da luta fundamentalista.

Em 2012, as Comissões de Direitos Humanos e de Educação da Câmara dos Deputados realizaram um evento chamado: "Seminário LGBT no Congresso Nacional - Respeito à Diversidade se Aprende na Infância: Sexualidade, Papéis de Gênero e Educação na Infância e na Adolescência". Na época, Jair Bolsonaro repetiu em diversas mídias que o evento era denominado como "Seminário LGBT Infantil", o que não era verdade.

Recentemente, na política brasileira, têm se estruturado estratégias que reivindicam os direitos infantis, como se a ideologia de gênero fosse uma verdadeira ameaça a infância. Essa manobra ideológica se vale da ameaça a criança, mas na realidade visa reprimir a agenda de direitos humanos e a crescente valorização as temáticas de diversidade sexual e de gênero. O pânico moral é sustentado pela inexistente conexão entre uma pseudo ameaça a infância e os movimentos que lutam pelos debates de gênero e sexualidade. Nesta lógica, a discussão sobre gênero e sexualidade em espaços como escolas, faculdades e mídias é vista como uma real ameaça ao futuro do país.

Em 2014, a meta que buscava superar desigualdades educacionais, "com ênfase na promoção da igualdade racial, regional, de gênero e de orientação sexual", é suprimida da versão final do PNE (Plano Nacional de Educação). Após longos e acalorados debates que estremeceram a opinião pública, foi retirado do PNE e de alguns planos estaduais e municipais qualquer menção à palavra 'gênero'. A polêmica foi observada pela grande mobilização de discursos por ambos os lados. A internet como mecanismo de disputa de sentidos já havia se consolidado, portanto, é neste momento que observo um grande aumento dos fluxos discursivos que relacionavam os estudos de gênero a algo terrivelmente abominável.

O lobby anti-gênero mobilizado para barrar as discussões de gênero na educação ganhou poderosos aliados, que surgem em um contexto específico, após as jornadas de junho de 2013. Impulsionados pela pressão nas redes sociais e pela força da opinião pública, o movimento 'Escola sem Partido', em coligação com grupos católicos e neopentecostais, conseguiram a retirada da menção da palavra 'gênero' dos novos documentos educacionais. Inclusive em partes do texto que não eram referenciadas a homens ou mulheres, mas a gêneros alimentícios.

Em 2016, o ex-senador Magno Malta (PR-ES) apresenta um projeto para criar o programa Escola Sem Partido e vetar a abordagem sobre as questões de gênero na escola. A Assembleia Legislativa de Alagoas aprovou, em 2016, um projeto de Escola sem Partido, sob o nome de Escola Livre. O STF suspendeu a lei por meio de liminar, garantindo a constitucionalidade da educação verdadeiramente livre.

Após pressão da bancada evangélica do Congresso em 2017, o governo Michel Temer retira ao menos dez menções a gênero da versão final da Base Nacional Comum Curricular (que prevê o que os alunos devem aprender na educação básica e no ensino médio). No mesmo ano, a filósofa Judith Butler, convidada para o lançamento de um livro no Brasil, teve sua presença questionada por uma petição online, assinada por, pelo menos, 300 mil internautas.

Segundo a revista Gênero e Número, até abril de 2018, 91 projetos relacionados ao "Escola sem Partido" foram apresentados em Câmaras Municipais e Assembleias do país. Apesar da atuação de deputados religiosos e conservadores (avessos aos direitos das mulheres e da população LGBT) parecer recente, o avanço dessas articulações relembra a constituinte de 1988. Parte significativa desta oposição aos direitos LGBTs no texto da nova constituição é creditada ao que Cristina Câmara identificou como uma bancada evangélica. Essa articulação assegurou a retirada da expressão "orientação sexual" do rol de direitos fundamentais do texto constitucional. A promulgação de uma Constituição democrática que não faz referência à vedação de discriminação por motivos de orientação sexual e identidade de gênero é um dos referenciais que marcam uma oposição à conquista de políticas públicas de prevenção à violência.

A ausência de políticas públicas específicas, que levem em consideração as atuais estatísticas a qual está acometida a população LGBT, especialmente a população trans. (travestis, transexuais e transgêneros), que têm expectativa de vida de 36 anos, segundo relatório da Transgender Europe Association (2016), nos alerta para uma preocupante realidade: o aumento da violência, ou pior, a naturalização da mesma via discurso.

As proporções que o debate de gênero tomaram no país nunca antes foram observadas. Uma suposta doutrinação alçada pela 'ideologia de gênero' está sendo utilizada como ferramenta para criação de pânico moral, na tentativa de fomentar uma retórica fundamentalista na sociedade. O nível absurdo que o discurso da 'ideologia de gênero' tomou, significou uma desgastante luta no campo discursivo, em seu discurso de posse como presidente da República, Jair Bolsonaro falou:

> "É com humildade e honra que me dirijo a todos vocês como Presidente do Brasil. E me coloco diante de toda a nação, neste dia, como o dia em que o povo começou a se libertar do socialismo, se libertar da inversão de valores, do gigantismo estatal e do politicamente correto. Não podemos deixar que ideologias nefastas venham a dividir os brasileiros. Ideologias que destroem nossos valores e tradições, destroem nossas famílias, alicerce da nossa sociedade. Temos o grande desafio de enfrentar os efeitos da crise econômica, do desemprego recorde, da ideologização de nossas crianças, do desvirtuamento dos direitos humanos e da desconstrução da família." (BOLSONARO, 2018)

A proteção da 'família tradicional' e por seguinte seu valores, a naturalização da ordem se articulam em processos que configuram o gênero, a sexualidade, o corpo objetos distantes da nossa realidade Ao proibirmos os uso no vocabulário escolar os termos "gênero" e "orientação sexual", impedimos que vastos setores do conhecimento produzidos ao ensino. A meta é evitar qualquer questionamento da percepção naturalizada dos papéis sexuais, impossibilitando o combate a formas recorrentes de violência ocasionada por gênero, dentro e fora das instituições escolares, culminando no feminicídio e no assassinato de LGBTs devido à ausência de políticas públicas que garanta direitos a esses grupos historicamente marginalizados. A defesa da 'família tradicional', a necessidade de reafirmação da família heterossexual como modelo único é um objetivo que parece compensar tais violências, que ficam completamente invisíveis.

Neste sentido, a recusa dos conservadores ao conceito de gênero e a tentativa falaciosa de enquadrá-la como "ideologia" é também um ataque aos avanços dos direitos sociais, civis e políticos das mulheres e LGBTs. É, sobretudo, uma forma de questionar a liberdade de orientação sexual, de identidade de gênero e a autonomia da mulher sobre seu próprio corpo e sua própria vida. No entanto, essa não é uma batalha apenas das mulheres e da população LGBT. É umas das trincheiras que envolverá a resistência de todo o povo brasileiro contra as estranhas do nosso passado-presente profundamente conservador, autoritário e patriarcal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALIEIRO, F. "Não se meta com meus filhos": a construção do pânico moral da criança sob ameaça. Cadernos pagu, no 53, 2018, n.p.

BENKLER, Y. Network Theory| Networks of Power, Degrees of Freedom. International Journal of Communication, 5, 39, 2011

BUTLER, Judith. Corpos que pesam: sobre os limites discursivos do sexo. In: LOURO, G. L. (org.). O Corpo Educado: Pedagogias da sexualidade. Belo Horizonte: Autêntica, 2001, p. 151-172.

BUTLER, Judith. Problemas de Gênero: feminismo e subversão da identidade. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2008.

CASTELLS, M. A era da informação: economia, sociedade e cultura. São Paulo: Paz e Terra, 1999

CORRÊA, Sônia. 05 nov. 2017. Ideologia de gênero: rastros e significados. Disponível em: . Acesso em 24 ago 2018.

FOUCAULT, Michel. História da sexualidade. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

FURLANI, Jimena. "Ideologia de Gênero"? Explicando as confusões teóricas presentes na cartilha. Versão Revisada 2016. Florianópolis: FAED, UDESC. Laboratório de Estudos de Gênero e Família, 09pp, 2016.

GARBAGNOLI, Sara (2014). "Le Vatican contre la dénaturalisation de l'ordre sexuel: structure et enjeux d'un discours institutionnel réactionnaire". Synergies Italie, nº 10, pp. 145-67

GÊNERO E NÚMERO. **Mapa da Violência de Gênero.** 2019. Disponível em: <https://mapadaviolenciadegenero.com.br/>. Acesso em: 17 jul. 2019.

JUNQUEIRA, Rogério Diniz. A invenção da "ideologia de gênero": a emergência de um cenário político-discursivo e a elaboração de uma retórica reacionária antigênero. Psicologia Política. vol. 18. no 43. pp. 449-502. 2018

LÉVY, Pierre. Cibercultura. 1a edição. São Paulo: Editora 34, 1999. p. 14.

MISKOLCI, Richard; CAMPANA, Maximiliano. "Ideologia de gênero": notas para a genealogia de um pânico moral contemporâneo. Sociedade e Estado, v. 32, n. 3, p. 725-747, 2017.

MOORE, Henrietta et al. Understanding sex and gender. Companion encyclopedia of anthropology. London: Routledge, p. 813-30, 1994.

RUBIN, Gayle. Pensando o Sexo: Notas para uma Teoria Radical das Políticas da Sexualidade. Tradução de Felipe Bruno Martins Fernandes e revisão de Miriam Pillar Grossi. The Lesbian and Gay Studies Reader. Nova York: Routledge, 1994.

SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. Educação & Realidade, 20 (2), 71-99, 1995.

WARNER, M. Fear of a Queer Planet: queer politics and social theory. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1994.

WITTIG, M. El pensamiento heterossexual y otros ensayos. Barcelona: Editorial Egales, 2016.

A CENTRAL 156 E O FISCALIZE FORTALEZA COMO POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONTROLE SOCIAL

Cibele Mayra Viana Lourenço (UFC)[1]
Gerardo Aguiar Vale Neto (UFC)[2]
José Lenho Silva Diógenes (UFC)[3]

RESUMO

O artigo analisa a Central 156 e o Fiscalize Fortaleza, dois canais de denúncia e de fiscalização dos serviços públicos municipais da capital do Estado do Ceará. O objetivo do trabalho é compreender como esses instrumentos de interação entre a sociedade civil e o Estado coletam informações sobre os serviços públicos e os fluxos que as denúncias seguem na rede de atores encarregados da implementação das políticas públicas. Para atingir o objetivo faremos um levantamento na Agência de Fiscalização de Fortaleza (AGEFIS), de modo a colher informações sobre o objeto de estudo, por meio de conversas em profundidade com fiscais da agência. Trata-se de uma pesquisa exploratória que pretende contribuir, a longo prazo, para a construção de indicadores sobre o monitoramento da fiscalização pela sociedade civil dos serviços públicos no município de Fortaleza. O estudo revela que o controle social, realizado através de canais de comunicação como os observados na pesquisa, dado o potencial de atendimento rápido e eficaz, é uma fonte fecunda para modificar a relação entre sociedade e Estado, no sentido do desenvolvimento de uma cultura de participação social no controle das políticas públicas.

Palavras-chave: Central 156; Fiscalize Fortaleza; Políticas públicas de controle social

ABSTRACT

The article analyzes Central 156 and Fiscalize Fortaleza, two channels of denunciation and inspection of the municipal public services of the capital of the State of Ceará. The objective of this work is to understand how these instruments of interaction between civil society and the State gather information about public services and the flows that the denunciations follow in the network of actors in charge of the implementation of public policies. In order to reach the objective we will make a survey in the Fortaleza Fiscalization Agency (AGEFIS), in order to gather information about the object of study through in-depth conversations with the agency's inspectors. It is an exploratory research that intends to contribute, in the long term, to the construction of indicators on the monitoring of civil society monitoring of public services in the city of Fortaleza. The study reveals that the social control performed through communication channels such as those observed in the research, given the potential for rapid and effective service, is a fruitful source to modify the relationship between society and the State, in the sense of developing a culture of participation in the control of public policies.

KEYWORDS: Central 156. Fiscalize Fortaleza. Public policies of social control.

[1] Graduanda em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará.
[2] Graduando em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará.
[3] Professor Adjunto do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará.

INTRODUÇÃO

A escassa utilização de plataformas tecnológicas compatíveis com a dinâmica da sociedade moderna impacta negativamente nos esforços para implantar a boa governança e o controle social da gestão pública. Por isso, é necessário diagnosticar as realidades nas quais o governo municipal de Fortaleza se encontra inserido de modo a, posteriormente, aprofundar as temáticas da governança e do controle social no âmbito local, algo que escapa ao escopo do presente trabalho. Aqui, propomos, tão somente, investigar e descrever dois recursos municipais com grande potencial para viabilizar o monitoramento das políticas públicas municipais pelos cidadãos de Fortaleza: a Central 156 e o Fiscalize Fortaleza.

Convém recordar que governança indica tanto uma necessidade de coordenação, a partir do centro de governo como uma valorização das redes de produção de políticas públicas que envolvem o maior número de atores sociais possíveis. Controle, por sua vez, é uma das dimensões da governança e, no Brasil, é um tema que se centralizou em torno da discussão sobre o combate à corrupção. Contudo, a boa governança não pode ser alcançada a partir da simples prescrição de medidas de controle por órgãos estatais, quando a sociedade não dispõe de mecanismos de fiscalização e de denúncia sobre a qualidade dos serviços prestados pelo poder público.

Com base nessa compreensão, a presente pesquisa exploratória pretende contribuir, a longo prazo, para a construção de indicadores sobre o monitoramento da fiscalização pela sociedade civil dos serviços públicos no município de Fortaleza. Com isso, esperamos promover um deslocamento no debate de viés anticorrupção para abordagem centrada no fortalecimento da capacidade de coordenação do centro de governo, na modernização da administração pública e na entrega de resultados das políticas públicas ao cidadão (NOGUEIRA, GAETANI, 2018).

A Central 156 e o Fiscalize Fortaleza são duas plataformas digitais que funcionam como canais de denúncia e de fiscalização dos serviços públicos municipais de Fortaleza, capital do Estado do Ceará. O objetivo do trabalho é compreender como esses instrumentos de interação entre a sociedade civil e o Estado coletam informações sobre os serviços públicos e os fluxos que as denúncias seguem na rede de atores encarregados da formulação e da implementação das políticas públicas. Para tanto, realizamos uma pesquisa de campo na Agência de Fiscalização de Fortaleza (AGEFIS), que recebe as denúncias e faz a triagem, acionando diretamente a fiscalização ou encaminhando para os órgãos competentes.

A pesquisa de campo junto a AGEFIS serviu para sondar o engajamento da sociedade fortalezense, por meio dessas ferramentas de fiscalização digital dos serviços públicos. A partir disso, procuramos refletir sobre a forma como esses mecanismos digitais proporcionam a desburocratização e a interação entre Estado e sociedade. Isso favorece a compreensão das mudanças na relação entre sociedade e Estado no processo de transformação urbanística dialógica e como isso se relaciona com demandas de reestruturação administrativa do município de Fortaleza, rumo a um modelo de governo digital.

Partimos da hipótese de que o sistema de fiscalização provavelmente possui pouca divulgação, visto que, como moradores do município, não percebemos um *marketing*[4] específico pela cidade sobre esses dispositivos. Acreditamos que a pesquisa pode contribuir para a compreensão da participação e do controle social na gestãopública local, a partir da inserção dos graduandos em Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará na Agência de Fiscalização de Fortaleza. O estudo tem potencial para a identificação de lacunas e compreensão da estruturação dos dispositivos estudados no contexto da governança municipal.

Tentamos descrever e compreender como ocorre o recebimento das denúncias pelos aplicativos Central 156 e Fiscalize Fortaleza e de que maneira ocorre o fluxo do processo, desde o recebimento das denúncias até seu desfecho. Para obter as informações sobre o objeto de estudo, recorremos a conversas em profundidade com fiscais da AGEFIS. Os resultados preliminares apontam que, embora essas plataformas digitais tenham grande potencial para modernizar e tornar mais eficientes a implementação de políticas públicas, por meio de *feedbacks* da população, na forma de reclamações públicas, eles ainda são subutilizados.

Apesar de uma política pública ser um processo altamente difuso e desconexo que varia de caso a caso, ela pode ser subdividida em fases não plenamente nítidas, mas que, ainda assim, facilitam a abordagem analítica (HOWLET, 2013; SECCHI, 2010). A partir dessa compreensão, adotamos o esquema de interpretação que se tornou corrente na literatura das políticas públicas – isto é, aquele que observa uma política pública em fases sequenciais e interdependentes – para focar no potencial das tecnologias analisadas para o monitoramento e aperfeiçoamento das políticas públicas municipais de Fortaleza.

[4] No sentido de "conjunto de ações, estrategicamente formuladas, que visam influenciar o público quanto a determinada ideia, instituição, marca, pessoa, produto, serviço etc" (HOUAISS, 2001).

CONTROLE SOCIAL DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS COMO GOVERNANÇA PÚBLICA

Controle é um termo que induz à ideia de verificar se a realização de uma determinada atividade não se desvia dos objetivos ou das normas e princípios que a regem. Quando o controle das atividades da Administração Pública é exercido pela própria Administração, fala-se em controle institucional. Quando é exercido pela sociedade, chama-se controle social, no sentido destacado por Carvalho (1995), como formas de práticas de vigilância e de controle do Estado pela sociedade. Seja como for, o adequado funcionamento das atividades de controle depende do acesso à informação e da transparência.

Por isso, a temática do controle social é perpassada por temas como governança pública, governo aberto e governo digital. Pode-se dizer que o objeto de estudo deste trabalho se insere no âmbito das discussões sobre governança, que são influenciadas por diversas concepções teóricas e que, no Brasil, conduziu a uma farta produção legislativa (NOGUEIRA, GAETANI, 2018). Governança é um tema com um forte componente histórico, passando de resposta a dilemas de governabilidade à construção de uma matriz societal de poder e, finalmente, de uma nova racionalidade mediadora entre Estado e sociedade (IVO, 2001).

Convém esclarecer que não pretendemos avançar nessa discussão, mas, tão somente, pontuar a conexão entre as temáticas governança e controle social com nosso objeto de estudo, isto é, com a fiscalização do provimento de bens e serviços pelo município. A análise da relação entre a participação social e boa governança é um primeiro movimento para contextualizar nosso objeto de estudo (FONSECA, AVELINO, 2018). Como o presente trabalho foca a atenção no chamado controle social das políticas públicas, procuraremos revisar o tema tentando conectá-lo com as discussões sobre governança, governo aberto e governo digital, colocando em destaque a dimensão institucional da questão.

Importa contextualizar o papel das tecnologias de informação e de comunicação para a participação e controle social da implementação das políticas públicas municipais. Como se sabe, esse tema recebeu atenção especial na Constituição Federal de 1988, que institucionalizou vários direitos de participação ativa da sociedade na gestão pública, tornando o Estado mais permeável às suas demandas. Nesse contexto, o povo é compreendido como um cliente-usuário e titular da coisa pública, fomentando-se, ao menos em tese, um papel da população como fiscalizadora das ações do Estado e da implementação das políticas públicas.

O artigo 1º da Constituição Federal de 1988 estabelece que "todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente" (BRASIL, 1988). Nesse sentido, procuramos atentar para o papel das tecnologias de informação e comunicação para a participação social e para a melhoria da qualidade de serviços públicos. As plataformas digitais observadas funcionam como canais de denúncia e de fiscalização dos serviços públicos e as observaremos com o intuito de compreender como esses instrumentos de interação entre a sociedade civil e o Estado funcionam e contribuem para promover ajustes na implementação das políticas públicas.

A ideia de governo aberto se relaciona com o direito de saber e está intimamente associado à ideia de acesso público a documentos governamentais. Nesse sentido, é um conceito que, indiretamente, relaciona-se com a noção de controle social, induzindo à compreensão de que é necessário inserir e intensificar tecnologias para ressignificar o escopo da gestão pública (REIS, 2018). No contexto da sociedade da informação, o uso da tecnologia, da inovação e do emprego da internet para viabilizar a participação social no controle dos serviços públicos ofertados pelos governos é uma realidade (REIS, 2018).

Pesquisas sobre participação social no âmbito da governança revelam que o grande número e as formas de implementação de experiências participativas reclamam tecnologias capazes de canalizar e participação social. O desafio que se coloca é criar formas de incentivo de participação social na gestão pública (FONSECA, AVELINO, 2018). É nesse contexto que se insere a necessidade de desenvolver mecanismos que fomentem uma participação efetiva da sociedade civil na fiscalização e no controle dos serviços públicos. Por isso, a ideia de governo aberto conduziu à emergência da noção de governo digital, um modelo de governo no qual, a legitimação, eficiência e eficácia da política no contexto local depende da implementação e acesso às plataformas digitais.

Contudo, o governo digital ainda não é uma realidade na maioria das metrópoles brasileiras. Conforme relata Reis (2018), ao analisar as diretrizes da Organização das Nações Unidas para o tema do governo digital, os resultados apresentados no relatório de *e-government* da ONU, o Brasilapresenta o 24º melhor resultado entre os 193 países integrantes da pesquisa no quesito e-participação[5]. O país obteve os piores resultados em infraestrutura de telecomunicações, aparecendo em 57º lugar entre 193 países e em 8º entre as 35 nações do continente americano. O autor esclarece o desempenho brasileiro nesse relatório da seguinte forma:

[5] A partir da análise do *survey* de *e-government* desenvolvido pelas Nações Unidas e publicado em junho de 2014, o autor informa que o índice é dividido em três indicadores, também expressos em estágios, que podem ser percebidos a partir de uma escala de engajamento que vai de um nível mais passivo até outro, mais ativo: *i)* a "e- informação", que significa a disponibilização das informações que viabilizam a participação social na gestão pública; *ii)* a "e-consulta", que expressa a existência de mecanismos que permitem aos cidadãos apresentarem contribuições para a melhoria das políticas públicas e serviços; e *iii)* a "e-deliberação", que diz respeito ao efetivo empoderamento popular para que este venha a desenhar as ações de governo, colaborando, inclusive, para produção de formas de atuação (REIS, 2018, p. 423).

> *i)* na dimensão "serviços *on-line*", o país teve nota 100 com relação ao estágio 1, nota 68 com relação ao estágio 2, nota 28 com relação ao estágio 3 e nota 26 com relação ao estágio 4; *ii)* na dimensão "infraestrutura de telecomunicações ", foi indicado que o Brasil tem 49,85% da sua população com acesso à internet, 22,3 telefones fixos e 125 telefones celulares por cem habitantes, e 9,15 assinaturas de internet a cabo (banda larga) e 37,32 assinaturas de internet *wi-fi* por cem habitantes; *iii)* na dimensão "capital humano", o índice de alfabetização adulta registrado foi de 90,38%, enquanto o índice agregado de matrículas é de 87,47%, a expectativa de anos de estudo é de 14,23 anos e a média de anos de estudo da população adulta é de 7,2 an os (REIS, 2018, p. 422).

Na ordem jurídico-constitucional atual, o desenvolvimento do governo digital se tornou necessária para o bom funcionamento dos serviços públicos, impondo-se aos entes públicos a necessidade abrirem canais de participação para a sociedade. Exemplos desse tipo de iniciativa, são a criação de conselhos gestores de políticas públicas e a realização de audiências públicas e de conferências que promovem a participação cidadã. Pode-se colocar sob o mesmo título, iniciativas que facilitam o acesso às informações sobre as realidades estatais, como a criação de Portais de Transparência[6] e da Lei de Acesso à Informação[7]. A realização dessas iniciativas é fundamental para o efetivo controle das políticas públicas e para a aplicação eficiente dos recursos públicos.

Nessa perspectiva, importa destacar que não há controle social sem participação e isso depende da observação das políticas pública por seus usuários. Na fase de planejamento e formulação das políticas, é importante que ele ocorra, através de audiências abertas e de reuniões. Durante a implementação, por meio de acompanhamento, de fiscalização e de denúncia; e, por fim, no momento da avaliação, através da reflexão sobre os resultados da política. Acredita-se que isso pode favorecer a orientação do Estado pela sociedade e o aumento da qualidade dos serviços públicos, além de fomentar a disseminação da cultura de participação na gestão pública.

A despeito da iniciativa do poder público em criar espaços de controle social – como audiência pública, conferência de política pública, conselhos gestores de políticas públicas, ouvidoria, lei de acesso à informação e portais de transparência –, o cidadão, individualmente, continua sendo o importante ator do controle social. A Constituição Federal, no seu art. 5º, em seus incisos IV e XIV, confere-lhe o direito à livre manifestação do pensamento e assegura a todos o acesso à informação.

No contexto da sociedade da informação, as redes sociais e portais de abaixo-assinado – como a AVAAZ – são formas de facilitar a manifestação dos cidadãos e a associação de inúmeras pessoas para o controle das políticas públicas. Cada cidadão é, em potencial, um fiscal das políticas públicas e, com base nessa compreensão, tentaremos abordar o papel dos aplicativos Central 156 e Fiscalize Fortaleza, tentando conectar as relações entre governança e de capacidades estatais.

A literatura especializada aponta caminhos para que a governança pública possa repercutir em processos de desenvolvimento de capacidades que os Estados possuem (ou não) para atingir, de forma efetiva, os objetivos que pretendem por meio de suas políticas públicas. Governança pressupõe uma mudança no sentido da atividade governamental relativa à semântica de processos de governo e se refere às relações entre governo, setor privado e organizações civis, a partir de três matrizes gerais: hierarquia, mercado e rede. A noção de rede, especificamente, sugere que as relações entre os atores envolvam confiança, reciprocidade e compartilhamento de valores ou objetivos (PIRES, GOMIDE, 2018).

Nesse contexto, destaca-se a utilização de tecnologias capazes de captar e processar múltiplas demandas da sociedade em curto lapso temporal e com baixo custo de pessoal e de materiais. Desse ponto de vista, a análise de arranjos institucionais, implica dizer que a governança municipal das políticas públicas é uma via para identificar e analisar as capacidades técnico-administrativas e capacidades político-relacionais do município. Assim, é importante pontuar que vivemos em um contexto de municipalização do serviço público brasileiro e que as análises da evolução no total de servidores públicos no Brasil, revelam uma concentração de aumento do número de servidores públicos nos municípios[8] (LOPEZ, GUEDES, 2016).

[6] O Portal da Transparência é um sítio da internet onde são apresentados dados sobre as receitas e despesas, implantado em razão de determinação contida na Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 48, parágrafo único, inciso II: "a transparência será assegurada também mediante: II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamen tária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público".

[7] Lei de Acesso à Informação a lei nº 12.527/2011. Ela regulamentou o mandamento constitucional de acesso pelos cidadãos às informações públicas e institui mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades.

[8] Segundo Lopez e Guedes (2016), o crescimento mais vigoroso dos vínculos de trabalho no setor público municipal elevou a participação deste nível administrativo de 38%, em 1995, para 57%, em 2016.

A AGÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DE FORTALEZA (AGEFIS)

Fortaleza é a Região Metropolitana mais populosa do Nordeste e a 6ª mais populosa do Brasil (IBGE, 2018). Trata-se de uma grande metrópole perpassada por complexos problemas sociais, mas com grande potencial para servir de laboratório para aprendizagem de políticas públicas inovadoras. Pode-se dizer que o âmbito local dessa cidade é um espaço privilegiado para pensar dinâmicas de governança de políticas públicas, na perspectiva da governança multinível, como associação entre democratização, participação social e eficiência do Estado (BICHIR, 2018).

A complexidade de Fortaleza demanda a utilização de tecnologias para a racionalização da oferta estatal de serviços públicos e para o monitoramento destes. Disso depende a intensificação do relacionamento entre os fortalezenses e o município, de modo a aproveitar a janela de oportunidade da fiscalização da prestação dos serviços públicos municipais pela população. Contudo, a perspectiva de um governo eletrônico e aberto na cidade, como forma de operacionalização das intervenções sociais na gestão dos serviços públicos ainda é algo que deixa a desejar.

A existência e divulgação de canais de comunicação que viabilizem a participação voluntária dos cidadãos na gestão pública ainda é tímida e isso reverbera no desenvolvimento de uma cultura de participação ativa da sociedade fortalezense. Ainda assim, pode-se dizer que a implantação de dispositivos como os que são abordados no presente trabalho remetem às discussões sobre governo aberto, governo eletrônico e governo digital. Vale a pena, portanto, esclarecer o contexto administrativo no qual eles se inserem.

Para melhor compreender o cenário de fiscalização da implementação das políticas municipais em Fortaleza, convém tentar reconstruir o processo histórico que afetou a sua formação e que, até hoje, provoca consequências em seu funcionamento. Com relação a isso, constatamos que a iniciativa municipal em fornecer mecanismos de participação social da população fortalezense em práticas de fiscalização é reduzida.

O primeiro concurso público para a inclusão de fiscais dos serviços públicos na cidade de Fortaleza ocorreu em 1981, com a chamada de 200 fiscais para atender toda a cidade, que, à época, tinha uma população de 1.308.919 pessoas. Segundo nossos interlocutores na AGEFIS, esse número era relativamente baixo para a época, quando é considerada a dimensão que a cidade já estava tomando naqueles tempos, ainda mais porque os fiscais atuam em pares, ou seja, tratava-se de 100 duplas de fiscais que iriam de fato atuar em campo.

Em 2010, foi realizado um novo concurso público para novos fiscais, que trouxe um incremento do número de 500 novos funcionários para auxiliar no cenário fiscal do município de Fortaleza. Com isso, algumas mudanças ocorreram, sendo uma delas, a criação em 2014 da Agência de Fiscalização de Fortaleza (AGEFIS), regulada pela Lei Complementar nº 190/2014, que trouxe diversas mudanças não só na estrutura de fiscalização da cidade, mas principalmente na parte administrativa e participativa da sociedade (FORTALEZA, 2014).

Até 2013, os fiscais da cidade eram regidos e subordinados pela Prefeitura de Fortaleza que distribuíam seus fiscais conforme pedidos dos secretários responsáveis pelas Secretárias Executivas Regionais (SER) e alguns outros órgãos que entãodirecionavam tais fiscais. De acordo com as conversas em profundidade que realizamos com os funcionários da AGEFIS, essa estrutura acabava deixando os fiscais subordinados aos secretários responsáveis pelo órgão em si, o que, em alguns casos, poderia causar certos problemas como o excesso de poder ou o vício de finalidade ao administrar o órgão, com benefícios pessoais em algumas ocasiões.

Na opinião deles, o marco regulatório da AGEFIS, em 2014, rendeu mais autonomia as atividades de fiscalização no município. De fato, com a Lei Complementar nº 190/2014, a atividade fiscalizatória adquiriu novo *status* institucional. A AGEFIS foi reconhecida como autarquia dotada de personalidade jurídica de direito público[9], com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Gabinete do Prefeito. Nos termos dessa lei, a Agência de Fiscalização de Fortaleza adquiriu a qualidade de entidade de fiscalização e passou a compor o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) e o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS) (FORTALEZA, 2014). A estrutura organizacional adotada foi a seguinte:

[9] De acordo com o artigo 5º, § 1º, da Lei Complementar nº 190/2014: O Conselho Superior da AGEFIS terá a seguinte composição: I — 01 (um) representante do Gabinete do Prefeito, que o presidirá; II — 01 (um) representante do Instituto de Planejamento de Fortaleza; III — 01 (um) representante da Procuradoria Geral do Município; IV — 01 (um) representante da Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente; V — 01 (um) representante da Secretaria da Conservação e Serviços Públicos; VI — 01 (um) representante da Secretaria Municipal da Saúde; VII — 01 (um) representante do Departamento Municipal de Proteção e Defesa dos Direitos.

> I. Órgãos de Direção Colegiada: 1. Conselho Superior. II. Direção Superior: 1. Superintendência; 2. Superintendência-Adjunta. III. Órgãos de Assessoramento: 1. Assessoria de Comunicação; 2. Assessoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional; 3. Corregedoria e Ouvidoria; 4. Procuradoria Jurídica. IV.Órgãos de Execução Programática: 1. Diretoria de Planejamento, Normatização e Capacitação. 1.1. Gerência de Elaboração de Planos de Fiscalização; 1.2. Gerência de Normatização e Padronização; 1.3. Gerência de Monitoramento e Avaliação; 1.4. Gerência de Capacitação. 2. Diretoria de Operações. 2.1. Gerência Regional de Fiscalização Integrada I; 2.2. Gerência Regional de Fiscalização Integrada II; 2.3. Gerência Regional de Fiscalização Integrada III; 2.4. Gerência Regional de Fiscalização Integrada IV; 2.5. Gerência Regional de Fiscalização Integrada V; 2.6. Gerência Regional de Fiscalização Integrada VI; 2.7. Gerência Regional de Fiscalização Integrada VII; 2.8. Gerência de Plantões e Atividades Especiais. 3. Diretoria de Apoio Logístico. 3.1. Gerência de Tecnologia da Informação; 3.2. Gerência de Intervenções Urbanas. V.Órgãos de Execução Instrumental: 1. Diretoria Administrativo-financeira: 1.1. Gerência Administrativa; 1.2. Gerência Financeira; 1.3. Gerência de Gestão de Pessoas (FORTALEZA, 2014).

De acordo com as informações colhidas, somente no ano de 2015, a AGEFIS passou a atuar em sua sede e em toda a cidade de Fortaleza. Com isso, algumas mudanças ocorreram. A primeira delas foi que os fiscais que, antes eram direcionados para as Secretarias Executivas Regionais, sob as ordens dos secretários responsáveis e outros órgãos de fiscalização, agora passariam todos eles a serem subordinados à AGEFIS[10]. Com isso, alterou-se o cenário administrativo e, segundo nossos informantes, ocorreu um maior rigor dos fiscais para com sua responsabilidade com a cidade e com os cidadãos fortalezenses.

Atualmente, a AGEFIS é situada na rua Francisco José Albuquerque Pereira, número 1.020, no bairro Cajazeiras, na capital do Estado do Ceará e, por fim, em 23 de agosto de 2016, o Decreto nº 13.867, regulamentou a AGEFIS como órgão da Administração Indireta Municipal, vinculada ao Gabinete do Prefeito, com a seguinte finalidade e competências:

> implementar a política de fiscalização urbana municipal, em consonância com a política governamental e em estrita obediência a legislação aplicável, competindo-lhe: I - planejar, coordenar, monitorar, avaliar e executar a fiscalização urbana municipal, compreendendo as áreas de: obras e posturas urbanas; uso e conservação das vias públicas, passeios e logradouros; funcionamento de atividades; licenças, alvarás, concessões, autorizações e permissões; eventos; ocupação de propriedades e espaços públicos, meio ambiente; limpeza pública; vigilância sanitária; defesa do consumidor e transporte; II - padronizar e supervisionar as ações de fiscalização desenvolvidas pelos integrantes da Carreira de Fiscal Municipal; III - promover a capacitação do seu quadro funcional; IV - expedir normas internas e padrões a serem cumpridos no âmbito de suas atribuições; V - deliberar na esfera administrativa quanto à interpretação da legislação dentro da área de sua competência; VI - instaurar, instruir e julgar os processos oriundos do exercício da fiscalização urbana municipal, como também reclamações, denúncias, representações, defesas, impugnações e recursos, na forma do seu regimento interno. VII - administrar suas receitas e elaborar proposta orçamentária; VIII - firmar convênios, contratos e parcerias na forma da lei; IX - desempenhar outras atividades necessárias ao cumprimento de suas finalidades, bem como outras que lhe forem delegadas (FORTALEZA, 2016).

Com isso, tem-se, portanto, uma nova plataforma que se estabelece para auxiliar os cidadãos fortalezenses no cenário da fiscalização. A AGEFIS traz consigo diversas maneiras de processar as solicitações de fiscalização através de meios como seu *site* na internet, denúncias presenciais, operações de fiscalização, ouvidoria e ainda por intermédio de atendimento telefônico e dos aplicativos *Central 156* e *Fiscalize Fortaleza*. O sistema próprio utilizado pela agência é o *Fiscalize Fortaleza*, que funciona de segunda a domingo 24 horas.

Com base nesse contexto, supomos que a evolução histórica do órgão de fiscalização e monitoramento das políticas públicas municipais pode ter contribuído para a baixa participação do cidadão na fiscalização da gestão pública. Nossa hipótese nasceu da verificação da existência de poucos canais de denúncias e por não haver um órgão específico que proporcionasse a integração dos cidadãos. Imaginamos que a recente regulação do órgão de fiscalização refletiu na cultura de controle social sobre a gestão pública fortalezense.

Segundo a ouvidora Vivyanne Ribeiro da AGEFIS, que conversou conosco, há audiências na Câmara Municipal para resolução de problemas públicos denunciados pelo cidadão à AGEFIS. O resultado final do fluxo dessas denúncias são essas audiências, mas segundo a interlocutora, é comum não haver o comparecimento de cidadãos a elas. Isso é um indício da baixa cultura de participação popular no aperfeiçoamento das políticas públicas destinadas à resolver o problema reclamado.

10 É importante ressaltar que, embora os fiscais tenham sido realocados e subordinados à AGEFIS, eles continuaram a atuar nas secretárias apenas para fins de mobilidade e facilidade no atendimento do cidadão, que não precisaria deslocar-se até a sede oficial para tratar de assuntos, podendo continuar indo aos núcleos da AGEFIS nessas secretarias.

Ainda de acordo com os relatos que obtivemos, os canais que promovem a participação social na fiscalização da implementação das políticas públicas municipais – como a Ouvidoria, a linha telefônica, o e-mail da AGEFIS, o atendimento presencial nas Secretarias Regionais, o Fiscalize Fortaleza e a Central 156 por aplicativo e por atendimento telefônico – a população, enquanto agente fiscalizadora, parece desconhecer tais ferramentas que abrem oportunidades de acompanhar e de cobrar do poder público o uso adequado do dinheiro público, o bem-estar social e a transparência, em geral.

Com relação ao objeto de estudo deste artigo – a Central 156 e o Fiscalize Fortaleza, pode-se dizer que são plataformas digitais, que ajudam na desburocratização das denúncias de serviços públicos municipais que não estão funcionando satisfatoriamente. Além disso, esses canais funcionam como vias de solicitação de fiscalização de estabelecimentos privados que dependem da regulação municipal, como bares e restaurantes. Os aplicativos funcionam como áreas específicas para denúncias, solicitação de fiscalização e sugestões abertas à participação da sociedade. Eles dão início ao fluxo das denúncias, que se inicia com o cadastro da demanda das solicitações de fiscalização.

Após a realização da solicitação de atuação da AGEFIS, é realizado uma espécie de filtro por um departamentoresponsável, que analisa as demandas para poder validá-las e categorizar corretamente. Ao realizar sua solicitação, o usuário escolhe dentre uma série de categorias que, posteriormente, desdobraram-se em outras subcategorias com diversos tópicos mais específicos e técnicos os quais apenas os fiscais têm acesso para melhor controle e divisão no momento desse processo, gerando portanto uma Ordem de Serviço (OS).

Dessa maneira, a OS segue para o departamento de rotas, responsável por agrupar e formular as melhores rotas das denúncias para que os fiscais possam ter uma maior eficiência e eficácia, evitando desperdício de tempo e dinheiro ao colocar bairros muito opostos, por exemplo. Sendo assim, o departamento de rotas procura incluir em localizações próximas o número de até 3 denúncias ou solicitações, que são repassadas aos fiscais para irem posteriormente a campo. Assim, após a emissão da OS, ela é incluída nas rotas que depois seguem para a equipe de fiscais.

O próximo passo é ir a campo realizar a fiscalização, conferindo se as denúncias recebidas procedem de fato. Ao chegar nos locais indicados nas Ordens de Serviços, verifica-se de fato se está ocorrendo irregularidade na prestação do serviço público respectivo ou na atividade privada dependente de regulamentação do município. Constatando-se alguma irregularidade, existem algumas sanções que os fiscais podem aplicar como advertência, multa, apreensão de equipamentos, de acordo com as prescrições legais. Conforme os relatos, geralmente é aplicado uma multa inicial no valor de R$ 86,57 como decisão primária, podendo chegar apenas a uma advertência a princípio, dependendo do grau da infração. De acordo com os relatos, os fiscais atuam com certa discricionariedade e, alguns casos, orientam a população em detrimento da aplicação das sanções legais.

Conforme foi relatado, em alguns casos, a ida dos fiscais ao local e a aplicação de alguma sanção não resolve o problema. Algum estabelecimento, embora autuado com uma multa, embargo ou advertência, por exemplo, pode continuar a realizar práticas ilegais, sendo necessário notificar à AGEFIS mais uma vez para realizar um novo procedimento. Além disso, de acordo com os graus das sanções, pode-se ainda chegar em casos que sejam mais extremos e acabem necessitando, portanto, de uma intervenção da Procuradoria e da Polícia.

De qualquer forma, após concluir a fiscalização em campo, os fiscais retornam para a AGEFIS onde inserem suas respostas da demanda no sistema, que posteriormente é repassada para o gerente finalizar de fato e concluir pôr fim a demanda solicitada. Casoa pessoa que solicitou a fiscalização tenha inserido seu nome, ela pode acompanhar por meio do aplicativo e de outras plataformas a situação do andamento da denúncia e sua resposta final de como foi concluída.

A CENTRAL 156 E O FISCALIZE FORTALEZA COMO INSTRUMENTOS DE CONTROLE SOCIAL

A Central 156 foi criada em 1984, mas ainda é um recursorelativamente desconhecido e pouco utilizado pela população da cidade, provavelmente, por falta de uma política de *marketing* que a divulgue mais intensamente. Até onde pudemos verificar, esse recurso é divulgado apenas por meio de adesivos colados nos ônibus coletivos de Fortaleza. Algo parecido ocorre com o Fiscalize Fortaleza, que só foi implantado em 2018 e, dada sua curta existência, registra somente um pouco mais 1000 *downloads* na *Play Store*, contra mais de 10000 *downloads* do aplicativo Central 156.

Conforme o *site* onde essas plataformas estão hospedadas, a Central 156 é um meio de comunicação criada pela Prefeitura de Fortaleza para a colaboração da população quanto à denúncia de casos de descarte irregular de lixo em locais inapropriados, quanto à solicitação no que se refere à manutenção da iluminação pública e quanto à recuperação e pavimentação de vias. Verificada alguma descontinuidade relativa a esses serviços públicos, qualquer pessoa pode ligar gratuitamente para o número 156 e realizar a denúncia.

O Fiscalize Fortaleza é uma ferramenta digital desenvolvida pela Agência de Fiscalização de Fortaleza (AGEFIS), que disponibiliza novos canais de denúncia para a população, controlando, inclusive, a própria Central 156. Uma das principais vantagens desse dispositivo é que o seu funcionamento estende-se não só ao sistema operacional de Android, mas também de IOS, facilitando e ampliando o processo quanto ao seu uso, o que, consequentemente, amplia potencialmente a captação de denúncias, proporcionando maior agilidade e dinâmica ao desenvolvimento dessa plataforma.

Ambos os canais são utilizados pela AGEFIS, que também é responsável pelo gerenciamento do site *denuncia.agefis.fortaleza.ce.gov.br*, um ambiente virtual que tem a função de auxiliar o Fiscalize Fortaleza quanto à ocorrência de casos de práticas nocivas ao meio ambiente e ao ordenamento da cidade. Conforme verificamos durante a pesquisa, esse site apresenta inconstância e lentidão no acesso, sendo que não conseguimos utilizá-lo durante a pesquisa. É importante destacar que, a despeito do potencial emancipador das tecnologias aqui abordadas, elas não oportunizam igualitariamente o acesso da população aos serviços de fiscalização municipal.

O potencial dinamizador e emancipador da *internet* não produz, por si só uma realidade igualitária e democrática. Seu uso, em diversos contextos, pode refletir exclusões e desigualdades decorrentes do uso das tecnologias de informação, em razão das características socioeconômica das pessoas. A economia política da internet revela que ela não está livre de reproduzir exclusões e desigualdades (SILVA, ZIVIANI, GHEZZI, 1990).

Como está consolidado na literatura pertinente, a capacidade da *internet* para funcionar como plataforma de comunicação não é soberana e ilimitada. Na verdade, ela manifesta paradoxos e contradições típicos do sistema capitalista, produzindo exclusões e assimetrias, especialmente quando se considera a falta de acesso de grandes contingentes populacionais ao letramento digital. Nesse sentido, as tecnologias aqui discutidas precisam ser associadas a outras políticas públicas para que elas possam produzir o efeito delas esperado. Além disso, elas dependem da conscientização sobre sua importância e da participação social na fiscalização da prestação dos serviços públicos (SILVA, ZIVIANI, GHEZZI, 1990).

Isso, contudo, não significa que a análise desses instrumentos não possa ser um passo fundamental para a compreensão da gestão das públicas do município de Fortaleza, tendo em vista seu potencial para auxiliar na execução das políticas. Conforme destaca a literatura sobre a temática, "a depender da qualidade dessa configuração (atores e instrumentos), o arranjo produzirá as capacidades técnico-administrativas e político-relacionais necessárias à produção dos resultados esperados" (GOMIDE; PIRES, 2018, p. 30).

Pelo que observamos *in loco,* os instrumentos analisados têm potencial diferenciado para processar múltiplas informações em curto lapso temporal e com baixo custo de pessoal e de materiais. Tanto a Central 156 quanto o Fiscalize Fortaleza permitem o cadastro de ocorrências relacionadas a diversos temas referentes ao controle urbano e vigilância sanitária. Entre eles, obras, edificações e ocupações irregulares; posturas e práticas inadequadas; poluição sonora, hídrica, atmosférica, visual e do solo; comércio ambulante, feiras e permissionários; defesa do consumidor; grandes geradores de resíduos sólidos; patrimônio histórico e cultural.

De acordo com nossas observações, durante a pesquisa de campo, as denúncias realizadas pelos cidadãos são cadastradas, após a conclusão das etapas requeridas pelo sistema, isto é, a identificação do denunciante e o fornecimento de detalhes sobre a ocorrência. Contudo, o sistema permite ao cidadão manter seus dados em sigilo, assim como, acompanhar a demanda gerada pelo número do protocolo e pela verificação do *status* da denúncia.

Embora a pessoa que não disponha do meio virtual e telefônico possa formalizar denúncias presencialmente na sede da AGEFIS, nossos interlocutores reconhecem e destacam a vantagem da utilização dos dispositivos analisados. Para o superintendente da AGEFIS, Júlio Santos, "a oferta dos canais online de atendimento facilita a interação entre a fiscalização e a sociedade. A denúncia será analisada e enviada ao fluxo de operação. E, com isso, esperamos dar mais celeridade ao processo"[11].

Uma abordagem analítico-operacional desses instrumentos de monitoramento das políticas públicas fortalezense é uma fonte para a compreensão das relações e vínculos que se estabelecem entre os cidadãos e o poder público municipal na condução de ações governamentais. Convém recordar que a compreensão do sucesso e a efetividade de toda política, pelo menos em parte, passa pela abordagem dos arranjos e dos instrumentos de implementação, especialmente no caso dos dispositivos em tela, que podem viabilizar a interação dos cidadãos com os implementadores das políticas públicas municipais. No contexto de sociedades complexas como Fortaleza, isso depende essencialmente de instrumentos técnicos capazes de organizar as relações entre governo e governados.

[11] Disponível em: https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/agefis -lanca-canais-de-denuncia-online Acesso em: 19/07/2019.

Conforme tem se discutido, no âmbito das políticas públicas, arranjos e instrumentos técnicos "definem uma configuração específica para a articulação dos atores envolvidos, contribuindo (ou não) para a produção e a manutenção da ação coletiva necessária à realização de políticas governamentais" (GOMIDE; PIRES,2018, p. 29). Pode-se dizer que o monitoramento das políticas públicas fortalezenses depende de tecnologias complexas, como esses aplicativos que podem ser distribuídas ou compartilhadas entre atores governamentais e atores não governamentais.

Eles são capazes de reduzir a complexidade que envolve a interação entre o Estado e a participação social na formulação, implementação e avaliação de suas políticas públicas, permitindo catalisar diferentes complementariedades e sinergias. De fato, se bem utilizados, esses aplicativos podem permitir identificar falhas e otimizar os recursos estatais, favorecendo a eficiência dos serviços públicos. Nesse sentido, são instrumentos caros à participação inclusiva da sociedade, bem como, à consolidação do princípio democrático tão prestigiado pela Constituição Federal de 1988.

Nesse viés, discute-se a importância de existir uma apropriação da sociedade com relação aos canais de denúncias das plataformas digitais, a fim de melhorar os serviços ofertados, aperfeiçoando a gestão pública local, e obtendo também a consciência cidadã de participar, fiscalizar e monitorar ações e serviços governamentais. Contudo, conforme fomos informados, ainda é pouca a utilização dos cidadãos de Fortaleza desses dispositivos de integração entre sociedade e governo da cidade. De certa forma, isso pode revelar certa descrença da população no sistema de fiscalização.

Além disso, obtivemos a informação de que há alguns exageros nos usos dos aplicativos. Algumas pessoas,acreditando que têmmaiores chances de serematendidas, realizam um grande número de denúncias repetidas de um mesmo caso, na esperança de conseguir algum tipo de prioridade no atendimento. Conforme enfatizaram os servidores da AGEFIS, esse é um procedimento inócuo, uma vez que, todas as denúncias são filtradas e analisadas. Infelizmente, casos como esse ocorrem e tornam um empecilho, pois o usuário do serviço acaba dificultando o serviço do fiscais, fazendo-os perder tempo com a triagem da fiscalização.

Com isso, não é muito difícil acontecer casos de que as denúncias sejam realizadas descrevendoque tal infração ocorre, por exemplo, todos os dias, em todos os horários, almejando, assim, criar um teor maior, mais sério e profundo da denúncia em questão. Entretanto, o efeito contrário pode acontecer uma vez que, nesses casos, os fiscais chegam para apurar a denúncia e não encontram nenhuma irregularidade, pois o horário que o problema, de fato, ocorre não foi especificado, sendo assim, os fiscais retornam e completam a sua análise de que demanda sem se quer de fato ter sido resolvida.

Logo, procuramos entender o nível de participação da população fortalezense e quais as principais demandas da população, por meio de um questionário respondido pela AGEFIS. Nesse sentido, até o dia 18/07/2019, o aplicativo Fiscalize Fortaleza obtinha 3.058 usuários, enquanto o site da AGEFIS obtinha 2.138 usuários, não obtivemos resposta relacionada à quantidade de usuários cadastrados no aplicativo Central 156. Sobre o número de denúncias ou ocorrências totalizadas no período de um ano (18/07/2018 a 18/07/2019), obtivemos os seguintes dados: Fiscalize Fortaleza possuía um total de 1.632 registros, Central 156 registrava 11.633 casos e o *site* da AGEFIS obtinha 1.261 registros ou ocorrências, sendo a maioria desses registros realizados entre janeiro a julho de 2019 respectivamente, 1.125, 7.639 e 912 registros.

A explicação da AGEFIS sobre a quantidade de ocorrências dobrarem, em quase todas as plataformas digitais, está pautada na divulgação mais efetiva desses canais em 2019. Ainda sobre os dados coletados relacionados ao uso das plataformas digitais, obtivemos as cinco principais demandas sociais dos três canais virtuais. As denúncias ou ocorrências, no período apresentado, estão ligadas às seguintes áreas: Poluição sonora, Posturas e práticas inadequadas, Obras, edificações, intervenções e ocupações, Vigilância sanitária, Resíduos sólidos e Poluição atmosférica.

No aplicativo Fiscalize Fortaleza, as ocorrências registradas, no período disponibilizado, estão relacionadas à Poluição sonora somam 33,9% dos casos, Posturas e práticas inadequadas surge em segundo com 18,3%, na sequência, Vigilância sanitária com 11,3%, Obras, edificações, intervenções e ocupações com 9,7% e Resíduos sólidos com 8,9% das ocorrências.

No site da AGEFIS, as ocorrências registradas, no mesmo período disponibilizado, estão relacionadas à Poluição sonora somam 27% dos casos, Posturas e práticas inadequadas surge em segundo com 24%, na sequência, Obras, edificações, intervenções e ocupações com 21%, Resíduos sólidos com 7% e Vigilância sanitária com 6% das ocorrências.

No aplicativo Central 156, as ocorrências registradas, no mesmo período, estão relacionadas às Posturas e práticas inadequadas somam 37,86% dos casos, em segundo lugar surge Obras, edificações, intervenções e ocupações com 21,40%, na sequência, Poluição sonora com 15,16%, Resíduos sólidos com 6,77% e Poluição atmosférica com 4,33% das ocorrências.

Tais dados mostram que ainda há subutilização desses canais por parte da população fortalezense e, simultaneamente, mostram como tais canais podem ser ferramentas que auxiliam aos cidadãos na busca por uma melhor qualidade de vida, ao denunciarem ou buscarem, por meio do cadastramento de ocorrências a regularidade, o bem-estar social, cobrando dos órgão públicos, por meio desses mediadores tecnológicos, soluções aos problemas sociais enfrentados pela população diariamente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou trazer para debate acadêmico e coletivo a importância de entender o controle social, por meio das plataformas digitais Central 156 e Fiscalize Fortaleza, como potenciais ferramentas de democratização da participação social, de desburocratização da relação entre população municipal e governo, e assim, para a boa governança da cidade de Fortaleza.

Importa destacar o potencial do uso das ferramentas em análise para o desenho de processos customizados de monitoramento e de avaliação, em parceria com a sociedade civil. Nesse sentido, é possível vislumbrar, embora de modo muito sutil, que a Central 156 e o Fiscalize Fortaleza remetem as discussões sobre governo eletrônico e digital, como proposto pelas Nações Unidas.

De fato, os dispositivos por nós analisadas são exemplos de uso e aplicação de tecnologias de informação na administração pública para simplificar e integrar fluxos de trabalho e processos, para efetivamente gerenciar dados e informações, melhorar a entrega de serviços públicos e para promover o engajamento e empoderamento da população. Contudo, os resultados da pesquisa apontam que elas ainda são subutilizadas.

O estudo revela que o controle social, realizado através de canais de comunicação como os observados na pesquisa, dado o potencial de atendimento rápido e eficaz, é uma fonte fecunda para modificar a relação entre a população e o município de Fortaleza. Essas ferramentas digitais proporcionam a inclusão e a participação social no monitoramento da implementação das políticas públicas municipais. Se devidamente divulgados, esses instrumentos são formas de fomento da cultura cidadã de participação na fiscalização do Estado, como recurso para o aperfeiçoamento das políticas públicas.

6. REFERÊNCIAS

BICHIR, Renata. Governança Multinível. **Boletim de Análise Político-Institucional**, nº 19, dezembro 2018, p. 49-55.

CARVALHO, A. I. de. Conselhos de Saúde no Brasil: participação cidadã e controle social. Rio de Janeiro: Fase/Iban, 1995.

FONSECA, Igor Ferraz da. AVELINO, Daniel Pitangueira de. Governança participativa: a necessidade de ir além do discurso. **Boletim de Análise Político-Institucional, nº 19 | dezembro 2018, p. 43-48.**

FORTALEZA. Lei Complementar nº 190, de 22 de dezembro de 2014. **Dispõe sobre a criação da Agência de Fiscalização de Fortaleza e dá outras providências.** Disponível em: https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/agefis/PDFs/SOBREAGEFIS/Lei-n-190.pdf Acesso em: 1709/2019.

_____. Decreto nº 13.867, de 23 de agosto de 2016. **Aprova o Regulamento da Agência de Fiscalização de Fortaleza (AGEFIS)**. Disponível em: https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/images/Gestao/Regulamentos/DC-N-13867_2016.pdf Acesso em: 1709/2019.

HOUAISS,Antônio. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa.** Rio de Janeiro: Ed. Objetiva, 2001.

HOWLETT, M. RAMESH, M; PERL, A. **Política Pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IVO, A. B. L. **Metamorfoses da questão democrática**: governabilidade e pobreza. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

LOPEZ, Felix. GUEDES, Erivelton. **Atlas do estado brasileiro: uma análise multidimensional da burocracia pública brasileira em duas décadas** (1995-2016). Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Ipea.

NOGUEIRA, Ronaldo Alves; GAETANI, Francisco. A questão do controle no debate de governança pública. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 19, dezembro 2018.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. **Boletim de Análise Político- Institucional,** nº 19, dezembro 2018, p. 25-32.

REIS, Sérgio Roberto Guedes. Desenho de uma política de governo digital com base no paradigma de governo aberto: uma proposta a partir do modelo de integração de agendas. **Planejamento e políticas públicas, PPP,** n. 51, jul./dez. 2018, p. 396-440.

RONCARATTI, Luanna; HARTZ, Manoela; VELLOZO JÚNIOR, Joelson; JUDICE, Andrea. Redesenho de serviços públicos e transformação digital: combinando abordagens e metodologias ágeis com foco no cidadão. In: CAVALCANTE, Pedro (Org.). **Inovação e políticas: superando o mito da ideia**. Brasília: IPEA, 2019, p. 115-135.

SECCHI, L. **Políticas Públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, Frederico Augusto Barbosa da; ZIVIANI, Paula; GHEZZI, Daniela Ribas. **As Tecnologias Digitais e Seus Usos** . Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 1990.

A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA: TRANSPARÊNCIA PASSIVA, ATIVA E PERCEPÇÃO DOS SERVIDORES

Rodrigo Diego Ferreira Saraceno

INTRODUÇÃO

O presente estudo buscou analisar os resultados dos esforços de implementação da Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI) na Universidade Federal da Bahia – UFBA. Tratou do caso concreto UFBA, com o exame dos indicadores de atendimento a pedidos de informação (transparência passiva) e das informações disponíveis em seus sítios eletrônicos (transparência ativa). Foi apurada, ainda, a percepção dos servidores em relação às condições de treinamento e rotina de atendimento a pedidos de informação. A partir dessa apuração a pesquisa examinou os resultados encontrados e as possibilidades de aumento da transparência da instituição, de forma a permitir a disseminação de informação e a criação de um ciclo virtuoso de transparência pública, participação popular e integração da universidade com a sociedade da qual é parte.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa caracteriza-se como descritiva de natureza quantitativa e qualitativa: expõe a temática da implementação da Lei de Acesso à Informação na UFBA e suas características, especificamente a transparência ativa, passiva e a percepção dos servidores a respeito das principais exigências da LAI, a postura dos mesmos ao responder aos pedidos de informações formulados e na disponibilização ativa de informações. A característica quantitativa refere-se ao estudo dos dados mensuráveis disponíveis nos relatórios da CGU e das assertivas analisadas a partir do questionário. A qualitativa refere-se aos dados resultantes da aplicação dos questionários, com o retorno dos técnicos administrativos da UFBA, bem como a visita aos sítios eletrônicos do domínio UFBA.

Foram utilizadas informações oriundas de relatórios oficiais produzidos pelo Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União sobre o número de pedidos de informação formulados pelos cidadãos, tempo das respostas, de maneira a analisar a presteza e efetividade da UFBA no tocante ao atendimento de pedidos de informação, ou seja, com relação à transparência passiva.

Em relação à dimensão transparência ativa, foi visitado o sítio eletrônico principal da UFBA. Quanto aos critérios de análise, o art. 8º da Acesso à informaçãoLei de Acesso à Informação estabelece os elementos mínimos que devem constar dos sítios eletrônicos das instituições públicas, no âmbito de suas competências: a) registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; b) registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; c) registros das despesas; d) informações concernentes a procedimentos licitatórios, respectivos editais e resultados e contratos celebrados; d) dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e) respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Por fim, foi aplicado questionário *(survey)* aos técnicos administrativos da UFBA, com o objetivo de verificar o conhecimento deste a respeito das principais exigências da LAI, a sua poperepção em relação à sua postura ao responder aos pedidos de informações e na disponibilização ativa de informações. O questionário foi aplicado com o uso da ferramenta *Google Forms,* e enviado aos servidores da instituição por meio de lista de *emails* institucional.As respostas ao questionário foram fornecidas entre o período de 18/10/2018 a 05/12/2018, contando com 212 respostas, sendo 183 técnicos-administrativos, 17 docentes e 12 agrupados como estagiários ou terceirizados. Proporcionalmente, a taxa resposta equivaleu a 6,17% dos técnicos-administrativos e 0,6% dos docentes.

O questionário foi composto por três questões relacionadas ao perfil dos servidores na instituição (qualificação do cargo, tipo de local de lotação e tempo de exercício na UFBA), um campo aberto para informações complementares e quinze utilizando a escala Likert, sobre a percepção dos servidores observando as atividades de atendimento ao público, gestão de documentos e atendimento a pedidos de informação.As atividades foram analisadas nas dimensões natureza da atividade exercida, conforto no exercício da atividade e treinamento. Foi utilizada uma escala Likert de 5 pontos variando de 1 Discordo Totalmente a 5 - Concordo Totalmente, para respaldar cada assertiva. A análise dos dados se deu com a observação das médias e medianas das respostas, à luz dos comentários dos servidores constantes do campo aberto da pesquisa, quando presentes.

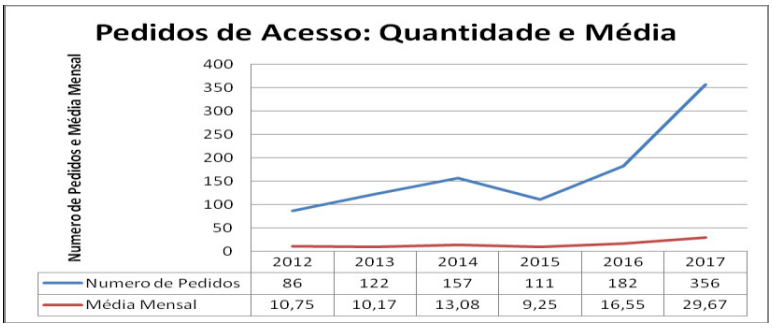
RESULTADOS

TRANSPARÊNCIA PASSIVA – O ATENDIMENTO DOS PEDIDOS DE INFORMAÇÃO PELA UFBA

A partir dos dados extraídos dos relatórios da CGU, analisou-se o desempenho da instituição no tocante à transparência passiva, bem como se há indicativos dos fenômenos constatados em países que antecederam o Brasil na implementação de leis de acesso.

A figura 1 mostra a evolução do número de pedidos no período 2012 (ano da implementação da LAI) a 2017 na UFBA. Este dado foi escolhido pois o indicador "evolução do número de pedidos de informação" pode revelar problemas no atendimento: aceitando-se que um instrumento ineficaz não gera estímulo ao seu uso, espera-se que um sistema de acesso à informação hostil a pedidos leve a uma diminuição das solicitações. Em sentido contrário, espera-se que um sistema que entregue informações gere um ciclo virtuoso de resposta, levando ao aumento dos pedidos de informação.

Figura 1 – número de pedidos de acesso



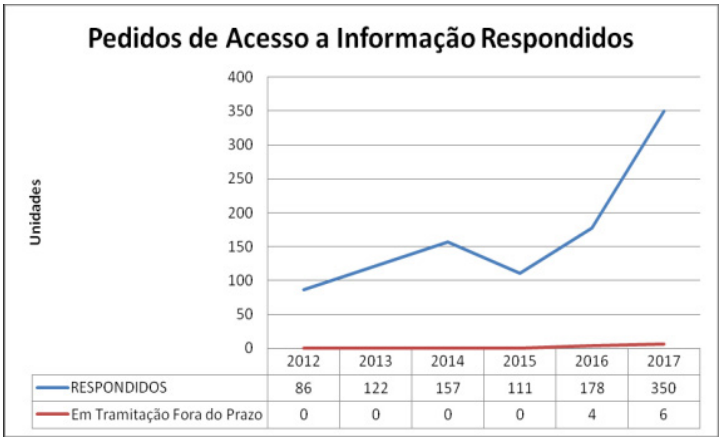
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Numero de Pedidos	86	122	157	111	182	356
Média Mensal	10,75	10,17	13,08	9,25	16,55	29,67

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Portal da Transparência (2018).

De exame dos dados referentes ao número de pedidos de informação, vê-se que a formulação de pedidos de informação na UFBA apresenta curva crescente: após os primeiros anos de implementação da lei, aqueles partiram de um número de 86 pedidos anuais em 2012 para 356 pedidos formulados em 2017. A figura apresenta também a média mensal variando de 10,75 em 2012 a 29,67 em 2017.

A figura 2 apresenta o número de pedidos de acesso à informação respondidos. A coleta de dados dessa natureza se justifica na medida em que o número de respostas a pedidos de informação é um indicativo de demanda, de atendimento e da qualidade da transparência passiva na dimensão existência de resposta. Da análise dos dados observa-se que, mesmo com o aumento de pedidos de informação, houve um aumento equivalente no número de respostas, sem que o número de pedidos trâmitados fora do prazo tenha aumentado de forma significativa. O resultado sugere que a UFBA apresenta capacidade de resposta compatível com a demanda por informações.

Figura 2 – Pedidos de acesso à informação respondidos.



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Portal da Transparência (2018).

Cabe ressalvar que a capacidade de resposta compatível não permite visualizar informações críticas sobre o atendimento a pedidos de informação. Por exemplo, a qualidade da informação entregue não foi captada no estudo, sendo futuros trabalhos neste sentido um campo relevante. Outro ponto é que a valoração de um sistema de transparência não se encerra no exame da transparência passiva, posto que esta tem natureza residual: no cenário ideal, as informações, num cenário final, devem ser disponibilizadas independentemente de requerimentos. A existência da transparência passiva serve como válvula de escape de um sistema imperfeito de transparência ativa.

Inobstante, os resultados dialogam com os achados de Santos (2016), no sentido de que, apesar das dificuldades na cultura organizaçional, que se refletem em gestão documental precária, desconhecimento dos institutos da LAI, falta de atualização dos dados e precária memória dos SICs, os dados sugerem que a sociedade está adotando a LAI como um instrumento de acesso à informação.

Além dos números de pedidos e de respostas, observar quais tipos de respostas aos pedidos permite uma análisemais aprofundada da transparência passiva na dimensão resposta. Buscou-se com a coleta dos dados reunidos tabela 1tabela abaixo analisar se a UFBA apresentava respostas aos pedidos de informação, mas de natureza negativa, ou seja, respondendo mas negando acesso. 4

Tabela 1 – Pedidos por tipo de resposta

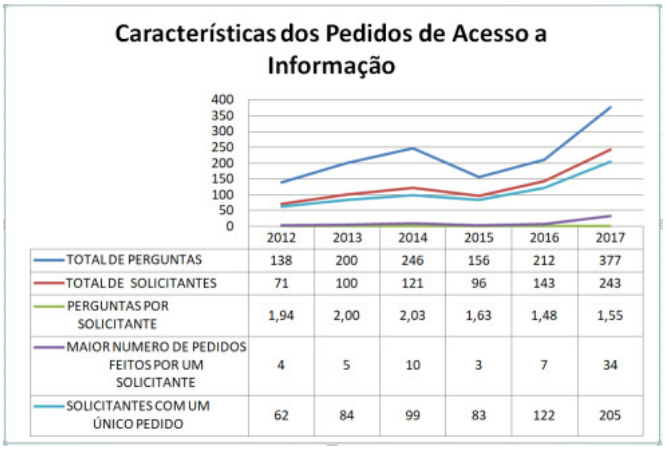
PEDIDOS POR TIPO DE RESPOSTA						
Ano	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Acesso Concedido	58	101	131	97	166	315
Pergunta Repetida	8	0	0	2	3	8
Acesso Negado	3	3	10	4	2	8
Não se Trata de Pedido de Informação	0	3	1	1	3	6
Órgão sem Competência para Responder sobre o Assunto	2	4	6	6	3	4
Informação Inexistente	7	5	6	0	0	2
Acesso Parcialmente Concedido	8	6	3	1	1	2

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Portal da Transparência (2018).

Do exame dos dados contidos na tabela 1 observa-se que o número de respostas "Acesso Concedido" tem variação positiva no período 2012-2017, mantendo uma relação proporcional com o número de pedidos e de respostas, enquanto o número de respostas "Acesso Negado" diminui em proporção no mesmo período. Sugere-se, portanto, que a UFBA apresenta respostas majoritariamente positivas aos pedidos de informação, tendo negado apenas 8 pedidos em 2017, o que equivale a 2,2% dos pedidos formulados naquele ano.

A figura 3 reúne dados relativos a características objetivas dos pedidos de informação, na dimensão pedidos por solicitante. Tal dimensão merece exame, na medida em que permite observar a ocorrência de captura dos instrumentos da LAI por grupos organizados. Os estudos sobre implementação de leis de acesso à informação alertam sobre o risco de captura do instrumento por grupos específicos, dotados da capacidade de formular os pedidos e processar as respostas.

Figura 3 – Características dos pedidos de informação.



	2012	2013	2014	2015	2016	2017
TOTAL DE PERGUNTAS	138	200	246	156	212	377
TOTAL DE SOLICITANTES	71	100	121	96	143	243
PERGUNTAS POR SOLICITANTE	1,94	2,00	2,03	1,63	1,48	1,55
MAIOR NUMERO DE PEDIDOS FEITOS POR UM SOLICITANTE	4	5	10	3	7	34
SOLICITANTES COM UM ÚNICO PEDIDO	62	84	99	83	122	205

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Portal da Transparência (2018).

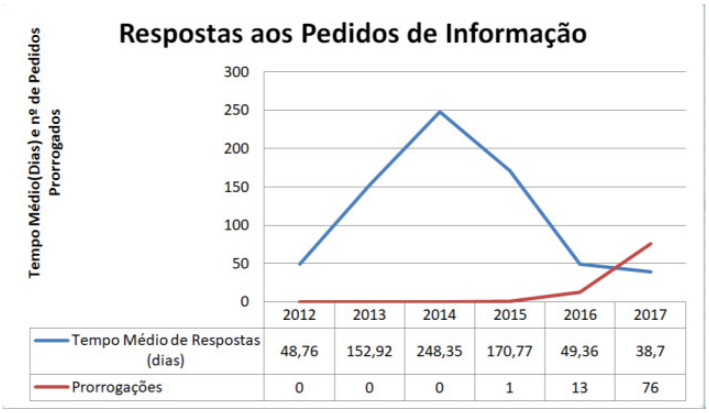
No exame dos dados buscou-se extrair os seguintes fenômenos: primeiro, a concentração de pedidos em poucos requerentes, de forma a indicar um uso primordial por grupos capazes de requerer e processar grande volume de dados; segundo, se há uma pulverização dos pedidos em muitos solicitantes, o que sugeriria uma tendência contrária, qual seja, de uso da LAI como instrumento pontual de acesso à informação.

No caso da UFBA, observa-se uma pulverização dos pedidos em pequenos requerimentos de informação, com média de 1,55 perguntas por solicitante em 2017 e 205 solicitantes com um único pedido (representando 54% das perguntas feitas) no mesmo ano. Observa-se também, que o maior número de pedidos feito por um único solicitante teve seu maior número em 2017, representando 11% dos pedidos de informação no ano.

Os dados coletados sugerem existir solicitantes capazes de realizar pedidos com múltiplas perguntas convivendo com grande número de requerentes com pedidos contendo apenas uma pergunta, o que não corrobora a ocorrência do fenômeno de captura dos instrumentos da LAI por grupos organizados, apontado como preocupação por PUDDEPATH 2009 e NEUMANN 2002.

Passando ao exame da dimensão tempo de resposta, buscou-se observar se a UFBA atende aos pedidos de informação de forma tempestiva. Observa-se que nos termos da LAI, as informações devem ser prestadas imediatamente e, se não for possível, no prazo de 20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias, perfazendo um total de 30 dias. Os dados abaixo permitem analisar se há obediência aos prazos legais e se há uma tendência de submissão a este prazo, o que sugeriria uma adaptação dos procedimentos da UFBA ao trâmite determinado em lei.

Figura 4 - Tempo médio de respostas



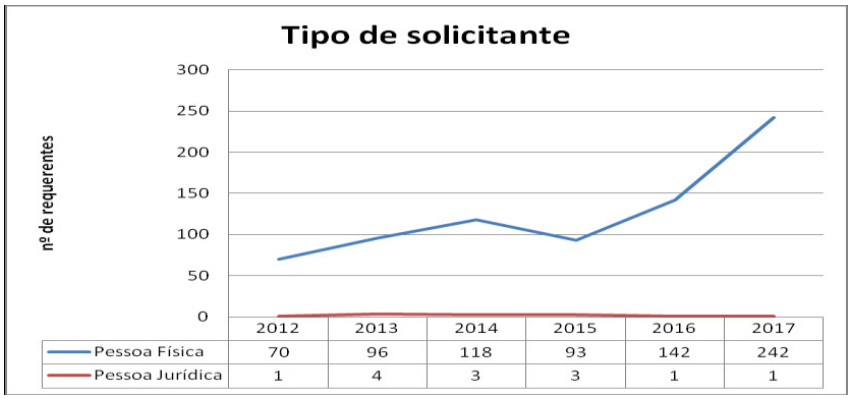
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Tempo Médio de Respostas (dias)	48,76	152,92	248,35	170,77	49,36	38,7
Prorrogações	0	0	0	1	13	76

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Portal da Transparência (2018).

Observa-se que, após um significativo aumento do tempo médio de respostas a pedidos de uma informação no período 2012-2014, houve uma convergência da UFBA no cumprimento do prazo legal de atendimento dos pedidos de acesso à informação, em que pese os atendimentos ainda estivessem, em 2017, acima do prazo legal.

O aumento das prorrogações sugere, por sua vez, que os setores da UFBA responsáveis pelo controle do fluxo dos pedidos de informação passaram a melhor dominar os procedimentos legais, tendo em vista que a prorrogação do prazo para resposta depende de formalização por parte da administração. Contudo, em que pese tenha a administração pública passado a observar os procedimentos de prorrogação, deve-se considerar que o prazo médio de 38,7 dias sugere fortemente que muitos pedidos de informação ainda extrapolam o teto do prazo legal. A tendência é, contudo, de convergência.

Figura 5 – Tipo de solicitante



	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Pessoa Física	70	96	118	93	142	242
Pessoa Jurídica	1	4	3	3	1	1

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Portal da Transparência (2018).

Um receio de Darch e Underwood (2010) é de que leis de acesso podem acabar gerando a apropriação dos recursos públicos nas mãos dos grupos organizados, agravando a assimetria de informação e a concentração de recursos nas mãos de poucos.

A identificação dos solicitantes como pessoas físicas ou jurídicas é o mais direto critério para aferir se grupos organizados utilizam a LAI. Do exame dos dados, praticamente não se verifica a existência de pedidos de informação formulados por pessoas jurídicas, o que sugere ausência de captura das ferramentas da LAI por grupos organizados. Contudo, não se pode descartar que os pedidos de pessoas jurídicas sejam formulados por prepostos de organizações, se identificando como pessoas físicas.

DA TRANSPARÊNCIA ATIVA

Foram visitados os seguintes sítios eletrônicos: https://ufba.br/ (site central da UFBA); https://prograd.ufba.br/ (Pró-reitoria de Ensino de Graduação); https://prodep.ufba.br/ (Pró-reitoria de Desenvolvimento de Pessoas); https://proplan.ufba.br/ (Pró-reitoria de Planejamento e Orçamento); http://www.adm.ufba.br/ (Escola de Administração da UFBA); https://direito.ufba.br/ (Faculdade de Direito da UFBA); https://blog.ufba.br/ici/ (Instituto de Ciência da Informação), entre 08/02/2019 a 11/03/2019. A partir da visita e análise aos sítios eletrônicos selecionados da UFBA foi possível perceber alguns aspectos.

O acesso ao domínio UFBA leva à sua página principal. Na mesma pode-se observar, em seu canto superior direito, a aba "Acesso à informação". Na mesma se é encaminhado para o portal de acesso à informação do governo federal (http://www.acessoainformacao.gov.br/), onde os pedidos de informação podem ser protocolados. Não há nessa página informações disponibilizadas pela UFBA, apenas o instrumento de acionamento da transparência passiva.

Figura 6 – página inicial ufba.br, ícone transparência passiva LAI



Fonte: www.ufba.br, acesso em 11 mar. 2019.

Figura 7 – página http://www.acessoainformacao.gov.br/



Fonte: http://www.acessoainformacao.gov.br/, acesso em 11 mar. 2019.

A página da UFBA relacionada à LAI, (figura 8), encontra-se oculta em barra de ícones na parte inferior da página. A barra não é visível quando do acesso ao site, sendo encontrada apenas após o uso da barra de rolagem do navegador por duas vezes em sua seta direita para dar acesso ao ícone "ACESSO À INFORMAÇÃO". Clicando neste, acessa-se o sítio https://ufba.br/acessoaInformacao

Figura 8 – página inicial ufba.br, ícone transparência ativa LAI



Fonte: www.ufba.br, acesso em 11 mar. 2019.

Clicando no ícone Acesso à informação, acessa-se a página de transparência ativa na UFBA.

Figura 9 – página https://ufba.br/acessoaInformacao



Fonte: https://ufba.br/acessoaInformacao, acesso em 11 mar. 2019.

A página https://ufba.br/acessoaInformacao contém em sua coluna à esquerda as seguintes informações: Página Principal; Auditoria; Ações e Programas; Carta de Serviços ao Cidadão; Contratos e Convênios Acadêmicos; Dados Abertos; Informações Classificadas; Institucional; Licitações e Contratos; Orçamento; Ouvidoria da UFBA; Perguntas Frequentes; Servidores; Serviço de Informação ao Cidadão.

Examinando cada um dos links da coluna, observou-se o seguinte: No link "Auditoria", encontra-se informado que o mesmo contém *"as informações referentes ao resultado de inspeções, auditorias, prestações, Relatórios e tomada de contas realizadas na Universidade Federal da BAHIA. Auditorias (Acórdão, Relatório de Auditoria, Nota Técnica etc, do TCU, da CGU e da CCI.)"* em https://cci.ufba.br e *"Processos de Contas Anuais (Relatórios de Gestão, Pareceres, Balanços, Demonstrativos, etc)"* em https://proplan.ufba.br/documentacao-legislacao/relatorios-gestao . Visitando o primeiro link (Coordenadoria de Controle Interno), se observa a aba *"documentos"*, na qual ficam as subpastas *"Pareceres" e "Relatórios"*. A primeira encontra-se vazia; a segunda, com os dizeres *"2012"*, mas sem o link correspondente.

O link seguinte leva à página da PROPLAN – Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento. Na mesma consta os Relatórios de Gestão consolidado e por unidade de ensino, atualizado até o ano de 2017; Orçamentos iniciais (atualizado); esclarecimentos sobre o orçamento da UFBA; Projeto de Lei Orçamentária Anual (apenas 2015); Execução Orçamentária ("em construção"); liberação orçamentária anual (até 2016); estatísticas ("em construção"; relação UFBA com fundações de apoio (atualizado); outra página de estatísticas, esta com dados sobre a UFBA, atualizados até 2018; Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI, atualizado; processos de contas anuais atualizado; ementários do Diário Oficial da União com atos de interesse da UFBA (atualizado).

Conclui-se que a página Auditoria/PROPLAN consta com dados atualizados, informações importantes e mencionadas na LAI, mas sua navegação é confusa, com links diversos com os mesmos nomes, podendo dificultar a busca e o entendimento do usuário.

Ações e Programas – o link faz remissão ao link https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/#/, o qual demanda login e senha para ser acessado em parte, com sub-menus diversos, sem haver uma orientação, no sítio da UFBA, de como realizar a navegação no portal indicado.

Carta de Serviços ao Cidadão – o link https://cartadeservicos.ufba.br/comunidade-ufba apresenta a relação de serviços que a UFBA oferece à comunidade, na área de saúde humana, animal, laboratórios, serviços de assistência jurídica e contábil, estrutura de bibliotecas e museus, cursos livres, entre outros.

Os links funcionam e levam aos setores e órgãos responsáveis pelos serviços.

Dados Abertos – o link https://ufba.br/acesso-informacao/dados-abertos contém apenas os dizeres *"O Plano de Dados Abertos – PDA tem o intuito de orientar as ações de implementação e de promoção da iniciativa de abertura de dados desta instituição. Plano de Dados Abertos – PDA para o biênio 2018-2019. Base de Dados - Acesso ao Portal de Dados Abertos da UFBA"*

Informações Classificadas – no link https://ufba.br/acesso-informacao/informacoes-classificadas consta a informação que "Desde a entrada em vigência da Lei de Acesso à Informação, de 16 de maio de 2012, nenhum documento foi classificado/desclassificado com base na Lei de Acesso à Informação".

Institucional – no link https://ufba.br/acesso-informacao/institucional constam hiperlinks para o organograma da instituição, estatuto e regimento, legislação pertinente, PDI, Plano Diretor de Tecnologia de Informação, Plano de Logística Sustentável, Projeto Pedagógico Institucional, estatísticas e repositório institucional. Os links levam às informações indicadas. O Link estatísticas é acessível por outras abas já visitadas.

Licitações e Contratos – a página https://ufba.br/acesso-informacao/licitacoes-e-contratos leva aos hiperlinks relativos a licitações e contratos administrativos celebrados com a UFBA. Os links estão ativos.

Orçamento – a página https://ufba.br/acesso-informacao/orcamento leva a links para a PROPLAN e Portal da Transparência. As informações constantes no link para a PROPLAN já eram acessíveis pela página Auditoria. O Link http://www.portaltransparencia.gov.br/despesas/orgao?ordenarPor=orgaoSuperior&direcao=asc leva ao Portal da Transparência, onde é possível pesquisar a execução de despesa das unidades da UFBA.

Ouvidoria – o link https://ufba.br/acesso-informacao/ouvidoria-da-ufba contém o hiperlink https://www.ufba.br/ouvidoria onde consta o email da ouvidoria e suas atribuições.

No Link Perguntas Frequentes, https://ufba.br/acesso-informacao/perguntas-frequentes constam as respostas que a UFBA entendeu relevantes de serem já disponibilizadas, tais como organograma, dados históricos da UFBA, acesso a trabalhos acadêmicos de temas específicos.

O acesso é feito indicando a página onde a informação esta armazenada. Os links levam à informação indicada ou ao site de busca respectivo.

Figura 10 – página https://ufba.br/acesso-informacao/perguntas-frequentes



Fonte: https://ufba.br/acesso-informacao/perguntas-frequentes, acesso em 11 mar. 2019.

Servidores – a aba dá acesso ao link https://ufba.br/acesso-informacao/servidores , que faz remissão às páginas http://www.concursos.ufba.br/ , para editais e atos gerais de concursos; http://www.portaldatransparencia.gov.br/ , para relação dos servidores públicos na UFBA e salários.

Serviço de Informação ao Cidadão – informa a localização, horário de atendimento, autoridade de monitoramento da LAI na UFBA, gestora do SIC, meios de contato, bem como o link para acesso ao sistema e-SIC e acesso aos links de pesquisa dos relatórios de pedidos de informação compilados pelo Portal da Acesso à informaçãoLei de Acesso à Informação.

Fora da parcela do sítio que se identifica como de acesso à informação, constam a estrutura administrativa da UFBA (https://ufba.br/estrutura), com os endereços, telefones de contato e correio eletrônico e sítios eletrônicos das unidades; PDI UFBA; relatórios de gestão, carta de serviços; informações sobre cursos de graduação e pós-graduação, pesquisa científica e extensão, com endereços e dados de contato das unidades respectivas.

Os resultados guardam relação com os achados de Rodrigues (2016) que, em entrevistas a grupos focais, identificou a percepção de servidores de universidades públicas federais no sentido de que a arquitetura de informação dos *sites* institucionais peca pela falta de um design mais intuitivo para o cidadão de forma que o excesso de informações e sua pulverização resultava em um ambiente confuso ao cidadão. Os servidores, a partir dessa percepção, se ressentiam da falta de um padrão comum e simples de navegação nos sítios eletrônicos, bem como demandavam que os órgãos devessem ter a preocupação de produzir informações de interesse público e em linguagem acessível.

A transparência ativa na UFBA é confusa. Os sites são complexos, o que não é facilitado pela estruturação horizontalizada da universidade. A transversalidade da informação vinda de vários órgãos é um desafio, tanto na reunião de informações para atendimento de pedidos de informação, quanto na atualização das informações disponibilizadas de forma ativa. Foi comum observar uma mesma informação espalhada por diversas páginas eletrônicas, ou presente de forma repetida, bem como houve caso de dados protegidos por login e senha.

Em que pese haja um local específico que sirva de ponto de partida para a disponibilização da informação, não há uma seleção de informações em destaque. O excesso de informações, as falhas de organização e sua pulverização resultam em um ambiente confuso.

O sistema não deveria depender da atualização das informações por órgãos diferentes, tampouco de alimentação manual, o que se reflete na percepção de que os sítios demandam uma quantidade elevada de atenção para não entraem em situação de entropia.

A página da UFBA referente às perguntas frequentes tem conteúdo reduzido, contendo apenas 7 (sete) perguntas com as respectivas respostas, o que contrasta com a realização de cerca de 1014 pedidos de informação no período 2012/2017.

DA PERCEPÇÃO DOS SERVIDORES SOBRE HABILIDADES ASSOCIADAS A UMA BOA CULTURA DE ACESSO À INFORMAÇÃO: CONTEXTUALIZAÇÃO

É importante lançar um olhar sobre os servidores da instituição que devem implementar uma lei de acesso, na medida em que são estes que executarão a norma. Identificar a percepção destes em relação a aspectos críticos de uma lei de acesso, tais como gestão de documentos, conhecimento da norma e atendimento ao público se torna, portanto, relevante.

Deve-se ter em mente, ainda, que o atendimento a pedidos de informação não é uma atividade que se reduz ao sistema e-SIC ou ao seu correspondente espaço físico. Pelo contrário, a atividade de prestar informações ao público prescinde de ativação das vias formais: considerando que as informações são do público, não há qualquer impedimento em prestá-las mediante simples pedido oral, em atividades corriqueiras de contato com os interessados, tendo em vista que, nos dizeres da LAI e da doutrina sobre o tema, a transparência é a regra.

Por esses motivos, é importante observar como os servidores em geral lidam com esses aspectos mais corriqueiros e difusos do acesso à informação: o atendimento ao público, no cotidiano, solicitando informações, e quais as dificuldades percebidas dos servidores ao responder a tais pedidos, do ponto de vista do atendimento ao público, conhecimento da LAI e gestão de documentos.

Foram aplicados questionários no período de 18/10/2018 a 05/12/2018, contando com 212 respostas, sendo 183 técnicos-administrativos, 17 docentes e 12 agrupados como estagiários ou terceirizados. Proporcionalmente, a taxa resposta equivaleu a 6,17% dos técnicos-administrativos e 0,6% dos docentes.

O questionário foi composto por três questões relacionadas ao perfil dos servidores na instituição (qualificação do cargo, tipo de local de lotação e tempo de exercício na UFBA), quinze utilizando a escala Likert, sobre a percepção dos servidores em relação às atividades de atendimento ao público, gestão de documentos e atendimento a pedidos de informação e um campo aberto para informações complementares.

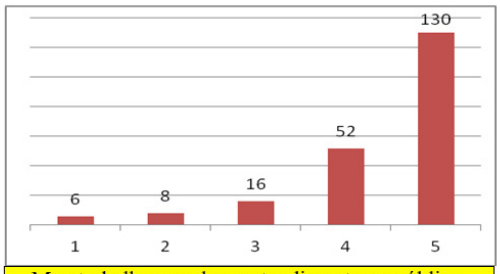
As atividades foram avaliadas nas dimensões natureza da atividade exercida, conforto no exercício da atividade e treinamento. Foi utilizada uma escala Likert de 1 a 5 (1 - Discordo Totalmente; 2 - Discordo Parcialmente; 3 – Indiferente; 4 - Concordo Parcialmente; 5 - Concordo Totalmente) para respaldar cada assertiva.

Contextualizando as particularidades do universo de servidores observado, conforme o UFBA em Números (UFBA, 2018), em 2017 a instituição era composta por 2.968 servidores técnicos administrativos de nível médio (assistente em administração) e superior (em formações variadas), sendo estes os principais executores e implementadores de políticas institucionais. Os respondentes técnico-administrativos corresponderam a 6% do corpo de servidores dessa categoria.

DA PERCEPÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS EM RELAÇÃO À COMPETÊNCIA "ATENDIMENTO AO PÚBLICO"

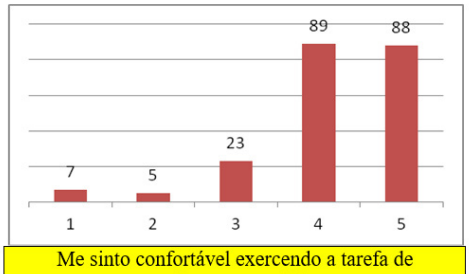
Foram apresentadas aos servidores as afirmações "Meu trabalho envolve o atendimento ao público", "Me sinto confortável exercendo a tarefa de atendimento ao público" e "A UFBA oferece treinamento que me capacita ao atendimento ao público".

Figuras 11, 12 e 13 – Respostas às assertiva relacionadas à competência "atendimento ao público".



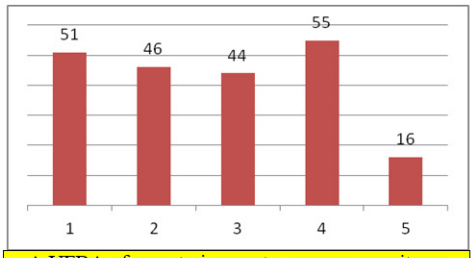
Meu trabalho envolve o atendimento ao público.	
1 ou 2	6,60%
3	8%
4 ou 5	86%

Fonte: elaboração própria (2018).



Me sinto confortável exercendo a tarefa de atendimento ao público.	
1 ou 2	6%
3	11%
4 ou 5	83%

Fonte: elaboração própria (2018).



A UFBA oferece treinamento que me capacita ao atendimento ao público.	
1 ou 2	46%
3	21%
4 ou 5	33%

Fonte: elaboração própria (2018).

Os valores médios das respostas foram de 4,37 (mediana 5), 16(mediana 4) e 2,76 (mediana 3). Infere-se das respostas que:

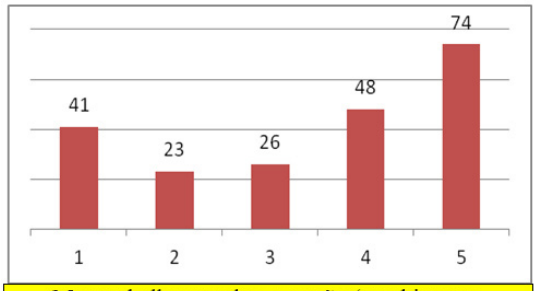
1. a percepção dos servidores é de forte identificação com a afirmativa de que suas atividades cotidianas envolvem atendimento ao público. É corrente na doutrina sobre a implementação da LAI que um corpo de servidores capacitado é essencial para o sucesso de uma lei dessa natureza.
2. a percepção dos servidores é de conforto no exercício dessa atividade recorrente de atendimento ao público. É corrente na doutrina sobre a implementação da LAI a existência de dificuldades operacionais no atendimento a pedidos de informação, de forma que tal fenômeno poderia influir na percepção de conforto no exercício de uma atividade correlata ao atendimento de pedidos de informação, que é o atendimento ao público. Vale ressaltar que a percepção não variou significativamente, mesmo quando feito o controle sobre a natureza da unidade de lotação dos servidores.
3. a percepção dos servidores é negativa em relação à existência de treinamentos oferecidos pela UFBA para a atividade de atendimento ao público. Considerando ser o atendimento ao público uma atividade exercida de forma generalizada na instituição e a percepção de conforto dos servidores, os dados sugerem a ocorrência de treinamento informal dos servidores mediante observação de colegas e tentativa e erro.

Corroborando os dados da figura 13, a percepção quanto à ausência de treinamento é uma constante, com o aprendizado acontecendo de forma assistemática e dependente de iniciativa individual dos servidores, de forma autodidata. Nesse sentido, informação complementar de servidor fornecida no campo de livre resposta da survey.

> *"(...)fiz alguns cursos sobre acesso à informação, mas não me recordo de treinamentos por iniciativa da UFBA. No geral, o aprendizado nos setores é passado de forma mais informal e cotidiana. Posso estar enganado, mas, na minha visão, a UFBA não tem a prática de treinar/capacitar os novos servidores antes da lotação nem após. (...) tive a sorte de ter colegas de trabalho que se dedicaram a me ensinar o que eu iria fazer"* - Servidor Técnico-Administrativo, 8 anos de vínculo UFBA.

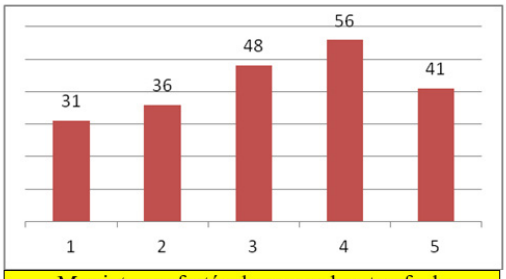
Foram apresentadas aos servidores as afirmações "Meu trabalho envolve a gestão (recebimento, arquivamento e resgate) de documentos recebidos e produzidos na minha unidade", "Me sinto confortável exercendo a tarefa de gerenciamento (recebimento, arquivamento e resgate) de documentos recebidos e produzidos na minha unidade" e "A UFBA oferece treinamento que me capacita para o gerenciamento de documentos produzidos e recebidos em minha unidade.

Figuras 14, 15 e 16 – Respostas às assertiva relacionadas à competência "gestão de documentos".



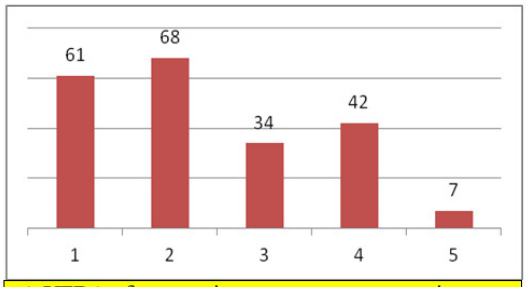
Meu trabalho envolve a gestão (recebimento, arquivamento e resgate) de documentos recebidos e produzidos na minha unidade	
1 ou 2	30%
3	12%
4 ou 5	58%

Fonte: elaboração própria (2018).



Me sinto confortável exercendo a tarefa de gerenciamento (recebimento, arquivamento e resgate) de documentos recebidos e produzidos na minha unidade	
1 ou 2	32%
3	23%
4 ou 5	46%

Fonte: elaboração própria (2018).



A UFBA oferece treinamento que me capacita para o gerenciamento de documentos produzidos e recebidos em minha unidade.	
1 ou 2	61%
3	16%
4 ou 5	23%

Fonte: elaboração própria (2018).

Os valores médios das respostas foram de 3,43 (mediana 4), 3,19 (mediana 3) e 2,37 (mediana 2). Infere-se das respostas que:

1. a percepção dos servidores é de que a atividade de gestão de documentos é comum nas unidades, em que pese a quantidade de respostas 1 e 2 sugira uma divisão de tarefas. Considerando a necessidade de observância de regras normatizadas de gestão de documentos (regras de temporalidade, arquivamento e descarte), se mostra crítico saber a percepção destes com respeito ao conforto com essa função e ao treinamento recebido.
2. Há identificação neutra com a dimensão conforto na tarefa de gerenciamento de documentos, bem como uma ausência de treinamento e normatização externa, conforme relato de servidor, o que corrobora os achados de Terra (2014), que constatou que a UFBA não apresentava uma gestão de documentos adequada como o relato abaixo:

> *"O que faço no meu setor relacionado a gestão de documentos é de iniciativa da equipe que trabalho, por entender que a informação é importante para o setor/UFBA e deve estar organizada e disponível. Existe um movimento no sentido de disponibilizar informações úteis para a comunidade em meio eletrônico, mas ainda há resistências".* - Servidor Técnico-Administrativo – Assistente em Administração, 2 anos de vínculo UFBA

3. Há identificação negativa com a dimensão treinamento para a tarefa de gerenciamento de documentos. O relato abaixo reforça a percepção encontrada:

> *"Entendo que existe necessidade de capacitação para os Servidores da Universidade relativos ao atendimento ao público, administração de documentos e meios de publicação".* - Servidor Técnico-Administrativo – Assistente em Administração, 9 anos de vínculo UFBA.

Indolfo (2013) aponta que na maior parte das vezes as dificuldades de acesso resultam da falta de tratamento técnico dos documentos que foram produzidos e acumulados de forma indevida e adverte que a garantia do pleno acesso à informação pública sob a guarda do Estado só poderá se viabilizar com a adoção de ações de gestão de documentos implementadas por meio da elaboração, aprimoramento ou atualização de programas de gestão de documentos junto aos serviços arquivísticos federais.

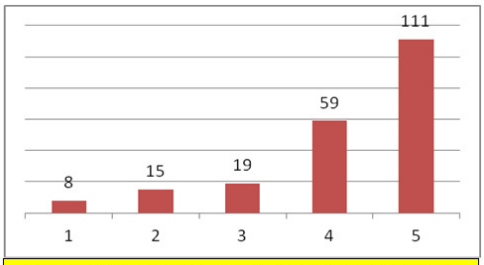
Vale ressaltar que a UFBA é instituição que forma profissionais na área de arquivologia e gestão da informação, o que deveria permitir melhor organização na área.

> *"A UFBA precisa treinar urgentemente seus professores e corpo administrativo para lidar com essas questões. Sinto completo despreparo dos envolvidos tanto na questão da gestão documental quanto da disponibilização das informações para o público. Fico triste que uma Universidade que lida com conhecimento de alto nível, não tenha preparo para arrumar a própria casa. Formamos profissionais em arquivologia e não aproveitamos o conhecimento para uso interno. É no mínimo incoerente".* - Servidor Técnico-Administrativo – Assistente em Administração, menos de 1 ano de vínculo UFBA.

A PERCEPÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS EM RELAÇÃO À LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E AS COMPETÊNCIAS ASSOCIADAS À NORMA: ATENDIMENTO A PEDIDOS DE INFORMAÇÃO.

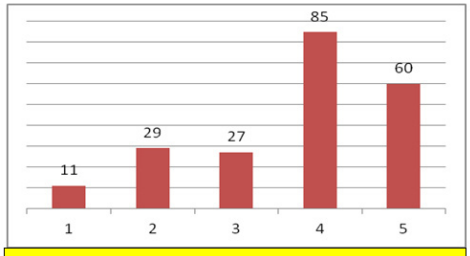
Foram apresentados aos servidores assertivas referentes a atendimento a pedidos de informação – conforto, familiaridade, conhecimento e treinamento da norma, bem como a percepção de influência desta no dia a dia do trabalho do servidor. Ainda, questionou-se, por meio de assertivas, qual a percepção dos servidores no tocante ao atendimento a pedidos de informação diretamente na unidade ou remotamente, bem como se há disponibilização das informações em meio eletrônico, em transparência ativa. Por fim, buscou-se saber a percepção dos servidores quanto à receptividade dos servidores em relação à disponibilização das informações de forma automatizada, em transparência ativa.

Figuras 17, 18, 19 e 20 - Respostas às assertiva relacionadas à competência "atendimento a pedidos de acesso a informação".



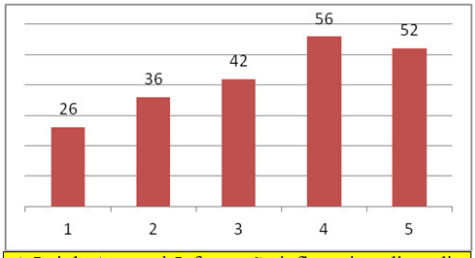
Meu trabalho envolve o atendimento a pedidos de informação.	
1 ou 2	11%
3	9%
4 ou 5	80%

Fonte: elaboração própria (2018).



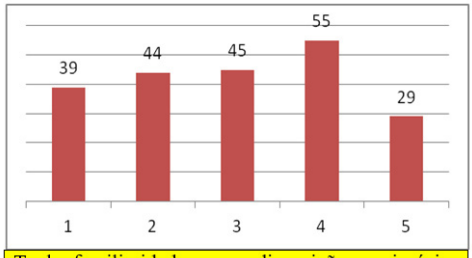
Meu trabalho envolve o atendimento a pedidos de informação.	
1 ou 2	11%
3	9%
4 ou 5	80%

Fonte: elaboração própria (2018).



A Lei de Acesso à Informação influencia o dia-a-dia da minha unidade.	
1 ou 2	29%
3	20%
4 ou 5	51%

Fonte: elaboração própria (2018).



Tenho familiaridade com as disposições e princípios da Lei de Acesso à Informação.	
1 ou 2	39%
3	21%
4 ou 5	40%

Fonte: elaboração própria (2018).

O valor médio das respostas foram, respectivamente, de de 4,17(mediana 5), 3,72 (mediana 4), 3,34(mediana 4) e 2,95 (mediana 3). Os dados sugerem:

1. identificação positiva com a percepção de atendimento a pedidos de informação. Este dado, associado ao quanto constatado em relação à percepção dos servidores em relação ao atendimento ao público, sugere que o atendimento a pedidos de informação é um ato associado ao atendimento ao público. Tal dado é interessante na medida em que permite vislumbrar que o acesso à informação não é uma atividade restrita aos setores especializados nesta função.
2. identificação positiva com a dimensão conforto no exercício da tarefa de atendimento a pedidos de informação e não corroboram fenômenos registrados nos estudos sobre o tema implementação, tal qual a constatação de manifestações de desconfiança dos servidores em relação à LAI, como manifestação da chamada cultura de segredo, normalmente descrita de uma perspectiva subjetiva – ou seja, partindo dos servidores e do receio de perder poder. Não se verifica, na percepção dos servidores, sinais de imposição de dificuldade no acesso aos dados, pelo público, independentemente de requerimentos pelo sistema e-SIC.
3. Uma relação positiva na percepção da presença da LAI no dia das unidades. É de observar, contudo, que há a percepção de que a LAI esbarra na falta de comunicação e integração entre os órgãos e unidades da UFBA:

> "Sinto que falta integração entre os setores e suas funções. Faltam ações de integração tanto dos recursos humanos quanto dos informacionais, visando ao trabalho integrativo e de complementação". Servidor Técnico-Administrativo – Outro Cargo de Nível Superior, 4 anos de vínculo UFBA.

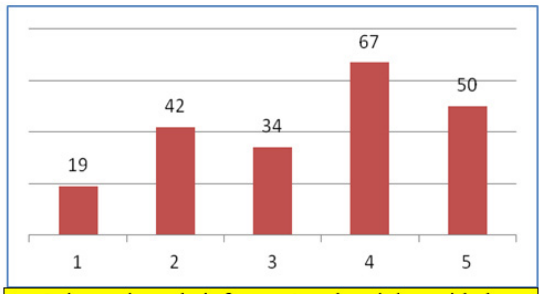
4. Parcela significativa dos servidores não se vê familiarizada com as disposições e princípios da LAI, indicando um acesso desigual a eventuais treinamentos.

> "O conhecimento que tenho sobre a lei de acesso à informação adquiri antes de ingressar na universidade, o qual obtive estudando para concursos. Acredito que a Universidade deveria oferecer capacitação quanto a lei de acesso à informação para os novos servidores, devido à grande relevância desse assunto para um atendimento de excelência ao público". Servidor Técnico-Administrativo – Outro Cargo de Nível Superior, menos de 1 ano de vínculo UFBA.

Entre os pontos que Neuman e Calland (2007) listam como importantes para a exitosa implementação de uma Lei de Acesso, destaca-se a necessidade de treinamento adequado do corpo de servidores, devendo os servidores públicos ao menos conhecer a Lei de Acesso. A ocorrência de 39% de respostas 1 e 2 indica pouca familiaridade, contudo.

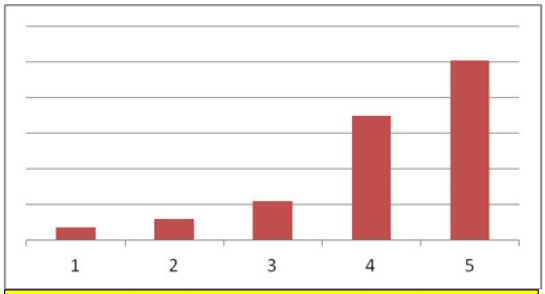
O treinamento desigual ou a falta deste leva ao receio dos servidores em disponibilizar informações, em razão da possibilidade de sanção. É dizer: a norma que deveria incentivar a transparência, se mal implementada, gera a insegurança em sua aplicação.

Figuras 21, 22, 23 e 24 – Respostas às assertivas "Sei que tipos de informações da minha unidade podem ser disponibilizadas ao público que as solicite", "Minha unidade ou setor responde a pedidos de informação formulados por e-mail ou diretamente na unidade, entregando a informação solicitada", "Na minha unidade ou setor as informações solicitadas com maior frequência já são disponibilizadas em meio eletrônico, sendo alimentadas manualmente por servidores da unidade" e "A UFBA oferece treinamento que me capacita para o atendimento a pedidos de informações que estejam disponíveis em meu setor ou unidade"



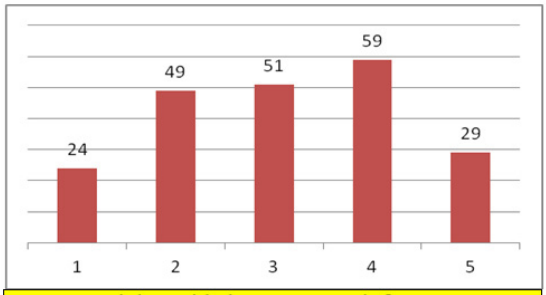
Sei que tipos de informações da minha unidade podem ser disponibilizadas ao público que as solicite	
1 ou 2	29%
3	16%
4 ou 5	55%

Fonte: elaboração própria (2018).



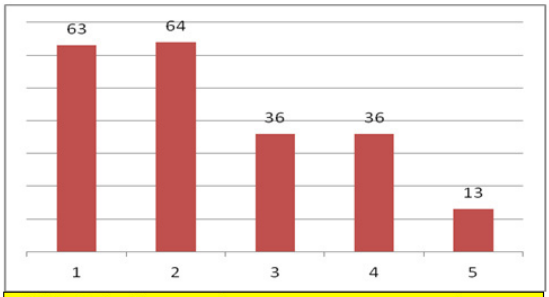
Minha unidade ou setor responde a pedidos de informação formulados por e-mail ou diretamente na unidade, entregando a informação solicitada.	
1 ou 2	9%
3	10%
4 ou 5	81%

Fonte: elaboração própria (2018).



Na minha unidade ou setor as informações solicitadas com maior frequência já são disponibilizadas em meio eletrônico, sendo alimentadas manualmente por servidores da unidade.	
1 ou 2	34%
3	24%
4 ou 5	41%

Fonte: elaboração própria (2018).



A UFBA oferece treinamento que me capacita para o atendimento a pedidos de informações que estejam disponíveis em meu setor ou unidade.	
1 ou 2	59,90%
3	17%
4 ou 5	23%

Fonte: elaboração própria (2018).

Os valores médios das respostas foram de 3,41(mediana 4), 4,16 (mediana 4), 3,09 (mediana 3) e 2,39 (mediana 2).

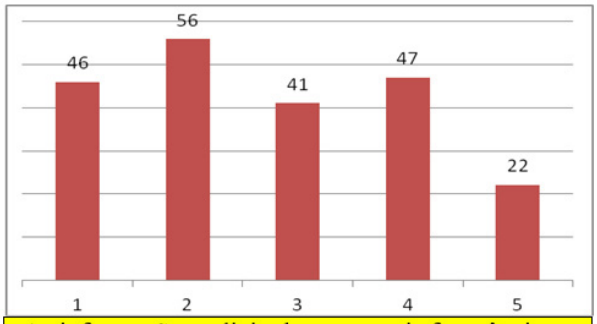
Os dados sugerem que:

1. 1. parcela significativa dos servidores não sabe os tipos de informação que podem ser disponibilizadas ao público. Tal percepção pode estar relacionada à divisão de tarefas e competências na unidade, falta de treinamento ou ausência de padronização dos procedimentos de acesso à informação na UFBA. O cenário acima descrito é harmônico com os achados de Santos (2016), em que os atendentes dos SICs de Instituições federais de ensino no nordeste declararam como dificuldade no atendimento a pedidos de informação a falta de prioridade na liberação das informações necessárias por parte dos servidores de outras unidade/áreas. Converge, ainda, que o desconhecimento, dos mesmos servidores acerca da existência de uma Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Sigilosos (CPADS), o que sinaliza que os servidores não sabem realmente que informações eles devem ou não disponibilizar.
2. 2. parcela significativa dos servidores percebe que as informações solicitadas tendem a ser disponibilizadas. A percepção de entrega de informações demanda um esforço de harmonização com a insegurança manifestada pelos servidores quanto às informações a serem disponibilizadas. Uma hipótese é a de que há um filtro, consciente ou não, na postura dos servidores ou do público, que limita as expectativas do que pode ou não ser razoavelmente disponibilizado. Dito de outro modo, haveria um consenso conservador implícito acerca de que informações podem ser requeridas.
3. 3. a percepção dos servidores é no sentido de não haver treinamento relativamente ao atendimento a pedidos de informação.

> "Deveria a Universidade proporcionar treinamento especializado sobre este serviço que a Administração Pública disponibiliza para os usuários da UFBA". Servidor Técnico-Administrativo – Outro Cargo de Nível Superior, 5 anos de vínculo UFBA.

A percepção de ausência de treinamento é harmônica com os achados de Rodrigues (2016) no sentido da prevalência de participantes que não realizaram nenhum tipo de treinamento para aplicação ou adequação da LAI nas universidades pesquisadas.

Figuras 25 e 26 - Respostas às assertiva "As informações solicitadas com mais frequência na minha unidade ou setor são disponibilizadas em meio eletrônico, de forma automatizada" e "Seria positivo se as informações solicitadas com mais frequência na minha unidade ou setor fossem disponibilizadas em meio eletrônico, de forma automatizada"



As informações solicitadas com mais frequência na minha unidade ou setor são disponibilizadas em meio eletrônico, de forma automatizada.	
1 ou 2	48%
3	19%
4 ou 5	33%

Fonte: elaboração própria (2018).



Seria positivo se as informações solicitadas com mais frequência na minha unidade ou setor fossem disponibilizadas em meio eletrônico, de forma automatizada.	
1 ou 2	2%
3	5%
4 ou 5	93%

Fonte: elaboração própria (2018).

Os valores médios das respostas foram de 2,73 (mediana 3) e 4,65(mediana 5).

Os dados sugerem que a percepção dos servidores é no sentido de não haver disponibilização automatizada das informações mais solicitadas nos respectivos setores ou unidades.

> "A UFBA precisa melhorar o seu sistema de informação urgentemente, evitando o retrabalho e maior efetividade no atendimento ao público e transparência nas informações". – Docente, 9 anos de vínculo UFBA.

A percepção dos servidores corrobora os achados de Santos (2016) que, em seu estudo sobre a implementação dos SICs em universidades federais da região nordeste, constatou que

> "as instituições faziam uso de planilha eletrônica para armazenar as informações dos pedidos. Não foi detalhado, nem ficou claro como os documentos em papel e os documentos eletrônicos dos pedidos (que disseram ser digitalizados) eram categorizados e organizados. Nenhuma instituição possuía um sistema de informação interno para organização e armazenamento dos pedidos para facilitar a consulta e também o reaproveitamento das respostas fornecidas aos cidadãos".

No mesmo sentido, Santos (2016) detectou a percepção de que a atualização dos sítios eletrônicos era precária ou inexistente, sem observar uma rotina definida de atualização do sítio. A forte percepção dos servidores relativamente à falta de treinamento não sugere a presença de padrões operacionais para a atualização das informações.

> "É relevante a informatização dos dados e processos na administração pública, zelando pela eficiência e respeitando o sigilo das informações. Vejo também como de suma importância o treinamento dos servidores de todas as unidades desta Universidade para que eles se adaptem às movimentações eletrônicas, pois o treinamento em algumas unidades ainda precisa ser aperfeiçoado pela instituição". - Servidor Técnico-Administrativo – Assistente em Administração. 4 meses de vínculo UFBA.

Os dados sugerem, ainda, que a percepção dos servidores é extremamente favorável à disponibilização automática de informações.

> "Algumas informações solicitadas via LAI já estão disponíveis publicamente nos sítios da UFBA, no entanto, os solicitantes requerem via LAI para tê-las em formatos personalizados por interesses particulares (por exemplo, pesquisadores) ou com indicação de trecho onde se encontra (por exemplo, em uma ata, o solicitante quer que a instituição indique em qual linha está o tema de seu interesse, ou que se indique em quais reuniões tal assunto foi tratado... seria mais prático disponibilizarmos tudo e o requerente ter o trabalho de leitura e identificação). Acredito há caminhos mais práticos, ocupando menos tempo e energia de servidores, sendo mais eficaz disponibilizá-las em formato padronizado e bruto". Servidor Técnico-Administrativo – Outro Cargo de Nível Superior, 8 anos de vínculo UFBA.

A percepção dos servidores está de acordo com as orientações da CGU sobre transparência ativa e seu efeito sobre os custos de gerenciamento desse sistema:

> a publicação de dados mais requeridos pela população reduz o custo com a prestação de informações, pois evita o acúmulo de pedidos sobre temas semelhantes e facilita o acesso à informação por parte do cidadão. (CGU, 2017).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa pesquisa buscou captar o estado atual do acesso à informação na UFBA, no tocante à transparência passiva, ativa e percepção dos seus servidores que compõem a instituição em relação às competências de atendimento ao público, gestão de documentos e atendimento a pedidos de informação.

O pressuposto que orientou a presente pesquisa foi o de que a UFBA implementou a Lei nº 12.527/2011 em seus termos formais, mas sem a promoção de uma cultura de disponibilização espontânea de informação ao grande público. Com efeito, os resultados indicam uma implementação imperfeita da Lei de Acesso à Informação.

Do exame dos dos dados colhidos, na dimensão transparência passiva, pode-se concluir que há, no tocante aos indicadores de implementação da LAI pela UFBA, convergência da instituição em relação ao atendimento das demandas nos termos da lei. Os prazo médios se aproximam do prazo legal: tendo chegado a 248 dias em 2015, em 2017 o prazo médio de atendimento a pedidos de informação foi de 38 dias, o que indica a tendência de convergência. Observa-se, também, que as decisões de prorrogação passaram a ser registradas a partir de 2015, o que sugere uma estruturação da UFBA em relação aos procedimentos determinados na lei, indicando um maior domínio na sua implementação.

Tal resultado é meritório na medida em que se deu dentro de um cenário de ampliação dos requerimentos de acesso à informação pelo sistema e-SIC: de 86 requerimentos em 2012 para 356 pedidos em 2017, com aumento proporcional no número de respostas e queda das negativas de acesso, de 12,8% de negativas totais ou parciais em 2012 para 3,1% em 2017.

Em relação aos demais elementos, referentes aos perfis dos solicitantes, estes não são diretamente influenciáves pela UFBA, em especial na dimensão transparência passiva. Mas do quanto observado, tem-se que não se verificou alguns fenômenos relatados em estudos referentes à implementação de leis de acesso: especificamente, a captura dos instrumentos por grupos organizados; a ocorrência de negativas implícitas; e a presença de dificuldades generalizadas no atendimento aos pedidos de informação pois, apesar das dificuldades iniciais, parecem estar sendo equacionadas, a considerar o tempo médio de atendimento a pedidos, associado com o aumento no número de solicitações de informação.

Observa-se que o sítio da UFBA conta, em que pese a dificuldade de localizar o link para os serviços de transparência ativa da LAI, com os dados básicos determinados pela lei.

Há o registro das competências e estrutura organizacional; acesso aos registros de repasses ou transferências de recursos financeiros; acesso aos registros das despesas; aceso a informações concernentes a procedimentos licitatórios, respectivos editais e resultados e contratos celebrados; dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; respostas a perguntas mais frequentes da sociedade e; endereços e telefones das respectivas unidades.

Cabe uma ressalva específica em relação à disponibilização de informações em formatos que permitam a gravação de relatórios eletrônicos e que possibilitem o acesso automatizado, legíveis por máquina. De regra as informações estão disponibilizadas em formato .pdf, mesmo as informações que se apresentam organizadas em tabelas (o que é visível em https://proplan.ufba.br/relatorio-de-gestao-2017).

Outro aspecto que merece reflexão é o referente à página relativa às perguntas frequentes. Esta tem conteúdo reduzido, se comparado ao volume de informação já produzido pela UFBA em atendimento a pedidos de informação. A disponibilização de informação de forma ativa deve ser uma prioridade, em especial se tal informação deriva das informações compiladas como resultado de atendimento a pedidos de informação (transparência passiva), de forma a minimizar os custos, aproveitando as informações já produzidas e compiladas evitando, assim, retrabalhos e desperdício de recursos e mantendo o custo de gerenciamento do sistema nos níveis menores possíveis.

Observou-se, a partir das percepções dos servidores, que estes atuam constantemente em contato com o público (alunos, fornecedores e terceiros), atendendo a pedidos de informação que não são detectados pelo sistema e-SIC e lidando com sistemas imperfeitos de gestão de documentos.

As respostas dos servidores permitem algumas inferências. Primeiramente, de que as atividades de atendimento ao público, de gestão de documentos e de atendimento a pedidos de acesso à informação são comuns aos servidores.

Inobstante, os dados indicam relação positiva na percepção da presença da LAI no dia-a-dia das unidades bem como relação de sinergia entre as três atividades (atendimento ao público, atendimento a pedidos de informação e gestão de documentos).

É de observar, contudo, que há a percepção de que a LAI esbarra na falta de comunicação e integração entre os órgãos e unidades da UFBA. 22

Foi detectada, ainda, a percepção de ausência generalizada de treinamentos em relação às atividades associadas neste estudo ao bom atendimento a pedidos de informação. Considerando que as atividades atendimento ao público, gestão de documentos e atendimento a pedidos de informação são atividades exercidas de forma mais ou menos generalizada na instituição, os dados sugerem que o aprendizado sobre o tema está acontecendo de forma isolada e por meio de treinamento informal dos servidores mediante observação de colegas e tentativa e erro.

A ausência de treinamento é compatível com a percepção de certo desconforto dos servidores em relação à atividade de gestão de documentos, bem como da percepção de parcela significativa dos servidores de não se verem familiarizados com as disposições e princípios da LAI, o que reforça os sinais de um acesso desigual a eventuais treinamentos ou preponderância de aprendizado informal e não sistematizado.

Os dados sugerem que parcela significativa dos servidores não sabe os tipos de informação que podem ser disponibilizados ao público. Tal percepção pode estar relacionada à divisão de tarefas e competências na unidade, falta de treinamento ou ausência de padronização dos procedimentos de acesso à informação na UFBA.

As impressões dos servidores indicam uma insegurança na disponibilização de informações, o que contrasta com o alegado conforto de 80% deles em atenderem a pedidos dessa natureza. Uma hipótese é que os servidores sejam conservadores no entendimento do que pode ou não ser disponibilizado, o que milita contra os princípios da LAI. Tal seria uma manifestação da cultura de segredo, entendido como os condicionamentos que a estrutura institucional sujeita o exercício da transparência, no ponto aqui observado, em razão das limitações técnicas impostas pela cultura organizacional.

Os dados sugerem, ainda, que parcela significativa dos servidores percebe que as informações solicitadas tendem a ser disponibilizadas, bem como sugerem que os servidores são extremamente favoráveis à disponibilização automática de informações.

Os dados sugerem que a percepção dos servidores é no sentido de não haver disponibilização automatizada das informações mais solicitadas nos respectivos setores ou unidades. De outro lado, as respostas sugerem que a percepção dos servidores extremamente favorável à disponibilização automática de informações. 93% concordaram total ou parcialmente com a assertiva. A publicação de dados reduz o custo com a prestação de informações, pois evita o acúmulo de pedidos sobre temas semelhantes e facilita o acesso à informação por parte do cidadão. Ademais, a automatização diminui aos servidores o ônus de ter de decidir se e como uma informação pode ser disponibilizada, diminui o desconforto de negar uma informação e o risco de submissão a uma sanção por disponibilizar uma informação que, ao final, seja entendida como indevidamente disponibilizada.

Alguns problemas detectados em estudos precursores continuam se verificando. Alguns podem ser apontados como resilientes:

a. A busca da temática "Acesso à Informação" pode ser iniciada através de dois caminhos, na página principal da UFBA e isso atrapalha a navegação nesse site. O ideal seria disponibilizar uma única via para entrar na seção de acesso à informação e só então subdividir os caminhos entre transparência passiva e ativa.
b. Embora a falta de dados seja residual, bem como a desatualização de informações, tem-se que a organização das informações relativas à UFBA é deficiente e confusa, com links que ora são redundantes, ora aparentam ser redundantes mas levam a páginas em construção. Isso pode levar os usuários menos investigativos a entender que a informação não está disponível quando em verdade ela se encontra em outro link, de nome igual ou semelhante, mas em outra árvore de links.
c. A falta de capacitação de quem trabalha com a oferta de informações nas Unidades da UFBA continua se verificando. A percepção dos servidores é de que não recebem nenhuma orientação de como proceder com as demandas de informação. Embora não tenha sido detectado em 2018 resistência dos servidores em atuar de acordo com os princípios da LAI, a ausência de treinamento leva a uma atuação falha e pouco otimizada.

A implementação de uma acesso à informaçãoLei de Acesso à Informação é um processo incremental, onde a resolução de problemas de implementação leva ao enfrentamento de novos gargalos institucionais. A UFBA, do que se pode extrair dos dados, avançou no cumprimento da LAI em relação às determinações legais. Contudo, um compromisso com o incremento da transparência se encontra obstado pela falta de treinamento dos servidores em habilidades-chave para uma mudança de cultura estruturada.

O resultado desse estudo pode subsidiar o diagnóstico da situação da Universidade Federal da Bahia e ajudar nas decisões necessárias à correção das ações desenvolvidas no processo de implementação da LAI, em especial no tocante a treinamento dos servidores e na promoção de uma cultura onde a gestão de documentos e a automatização da disponibilização das informações seja colocado como o novo estágio de desenvolvimento a ser alcançado, apontando as mudanças de natureza organizacional e operacional necessárias à efetividade da implementação da Lei de Acesso à Informação na UFBA.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BATISTA, Carmen Lúcia. Informação pública: entre acesso e apropriação social. 2010a. 202p. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) -- Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo - USP, São Paulo, 2010a.

DARCH, Collin; UNDERWOOD, Peter G.. Freedom of Information and the Developing World: The Citizen, the State and Models of Openness. Oxford: Chandos Publishing, 2010. Disponível em < http://bit.ly/2XZQH5a >. Acesso em 12 fev. 2019. 24

INDOLFO, Ana Celeste. O acesso às informações públicas: retrocessos e avanços da legislação brasileira. Informação Arquivística, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 4-23, jan./jun. 2013. Disponível em < http://bit.ly/2LB9dz4 > . Acesso em 14 fev. 2019.

Neuman, Laura & Calland, Richard. Making the law work: The challenges of implementation. The Right to Know: Transparency for an Open World. 179-213. 2007. Disponível em < https://www.jstor.org/stable/10.7312/flor14158 > . Acesso em 14 fev. 2019.

NEUMAN, Laura. Access to information: a key to democracy. Atlanta: The Carter Center, 2002. Disponível em: <https://bit.ly/2pK0tcy >. Acesso em 26 de março de 2018.

PUDDEPHATT. Andrew. Exploring the Role of Civil Society in the Formulation and Adoption of Access to Information Laws: The Cases of Bulgaria, India, Mexico, South Africa, and the United Kingdom. Access to Information Working Paper Series, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/2GfshjZ>. Acesso em: 26 de março de 2018.

RODRIGUES. Domingos da Costa. Avaliação de transparência pública em universidades federais: estudo de múltiplos casos sob a perspectiva da Lei de Acesso à Informação. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade de Brasília, Brasília/DF, 2016. Disponível em < http://repositorio.unb.br/handle/10482/22796> . Acesso em 14 fev. 2019.

SANTOS, Mônica Augusta dos. Análise do Serviço de Informação ao Cidadão das Instituições Federais de Ensino da Região Nordeste. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Departamento de Ciência da Informação, Universidade Federal de Pernambuco. 2016. Disponível em < https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/18672 > . Acesso em 14 fev. 2019.

TERRA, Luciana Bonfim. A implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI) na Universidade Federal da Bahia. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-graduação da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. Disponível em http://bit.ly/2YeaaTT , acesso em 16 mar. 2019.

EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS: DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA À GESTÃO ELETRÔNICA DOS DOCUMENTOS

Ana Maria de Almeida Ribeiro IBICT/UFRJ

RESUMO

O trabalho busca descrever o processo de execução do Termo de Ajustamento de Conduta, resultante da Comissão Parlamentar de Mista de Inquérito dos Correios (Mensalão), com a implantação da política de gestão documental, até a adesão ao Sistema Eletrônico de Informações, como ferramenta de Gestão Eletrônica de Documentos. A partir da pesquisa, objeto de dissertação na Universidade de Brasília, "A Organização e o Acesso à Informação na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, após Promulgação da Lei de Acesso à Informação", analisamos os aspectos da supressão do direito ao acesso à informação e a opacidade da gestão pública que impactaram na sociedade brasileira e, em especial, na administração dos Correios, desde sua criação em 1969. Caracteriza-se como uma pesquisa aplicada de caráter descritivo com uma abordagem qualitativa. Os resultados apontam que foi possível inserir mecanismos de modernização da gestão no âmbito do Estado Democrático, com foco na transparência da informação.

PALAVRAS-CHAVE: Organização da Informação. Empresa Estatal. Transparência Pública. Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. Gestão Pública.

INTRODUÇÃO

De acordo com o histórico do serviço postal no Brasil (RIBEIRO, 2016, p. 80)[1] a primeira ligação postal entre o Brasil e a metrópole, começou em 1500, com a Carta de Pero Vaz de Caminha, que anunciou ao rei de Portugal o descobrimento da nova terra. Entretanto, o processo de organização postal dos correios terrestres, e a ligação postal marítima regular entre o Brasil e Portugal, ocorre mesmo a partir de 1798, com a intensificação das relações comerciais entre o império e colônia. Com a vinda da Família Real, em 1808, o Brasil passa da condição de colônia à sede do governo português no Rio de Janeiro. Os primeiros selos postais, a coleção "Olhos-de-Boi", são emitidos no país em 1843, e fez do Brasil o segundo país a adotar esta solução de controle de objetos postais, em todo seu território. O primeiro país a criar o selo foi a Inglaterra, em 1840, ao instituir o selo como comprovante de pagamento do remetente, e não mais do destinatário, trazendo segurança para a operação comercial (RIBEIRO, 2016).

A instalação do telégrafo elétrico no Brasil, com o objetivo de contribuir com o combate ao tráfego negreiro em 1852, e a primeira agência de Correios aberta em 1877, ilustram o rápido desenvolvimento do serviço postal nacional em pleno Século XIX. A Criação da Secretaria do Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, em 1861, insere os correios terrestres e marítimos na estrutura do Estado brasileiro. Em 1890, a Repartição Postal ficou subordinada ao Ministério da Instrução Pública, Correios e Telégrafos e, em 1909, passou ao Ministério da Indústria, Viação e Obras Pública, onde permaneceu até sua transformação em empresa. A criação do Departamento de Correios e Telégrafos (DCT) só iria ocorrer em 1931, no governo de Getúlio Vargas, quando também é criado o Correio Aéreo Militar, que daria origem ao Correio Aéreo Nacional.

[1] Foram consultadas a página da internet da ECT - "História Postal" (http://correios.com.br/sobre-correios/a- empresa/história) e as referências bibliográficas em Miranda (1999) e Teixeira (2013).

De 1931 a 1968, os Correios estiveram estruturados como DCT. As grandes mudanças se dariam no regime militar com a criação do Ministério das Comunicações, em 1967, e a transformação do DCT na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), em 1969, através do Decreto-lei 509 – DL509 (BRASIL, 1969).

A ECT nasce como empresa pública de direito privado, no âmbito da Administração Pública Indireta no Brasil, nova forma de organização do Estado instituída pelo Decreto-Lei 200 – DL200 (BRASIL, 1967). O monopólio[2] do serviço postal, telégrafos e de telecomunicações para o Sistema Nacional de Telecomunicações é, então, atribuído à ECT.

Este artigo é parte da pesquisa objeto de dissertação de Mestrado da autora, no Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade de Brasília, com o título: "A Organização e o Acesso à Informação na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, após Promulgação da Lei de Acesso à Informação". A partir da referida pesquisa fazemos uma análise da organização e do acesso à informação no âmbito da ECT após a promulgação da Lei de Acesso à Informação (LAI) (BRASIL, 2011c). O recorte da pesquisa abrangeu o período da transformação em empresa pública até o ano de 2016. Para a sua realização foi necessário um mergulho na história da ECT e de sua evolução na gestão pública brasileira. Destacamos, para este artigo, o capítulo 2.3 da dissertação, que trata da administração indireta que afeta a todas as empresas estatais e como a gestão documental interferiu no seu desenvolvimento em plena era digital. Neste capítulo tratamos da mudança para o modelo empresa pública, com regime de "Sociedade Anônima (S.A.)", da Lei Postal, da Comissão Parlamentar Mista de Investigação (CPMI) "dos Correios" e do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), resultado do evento que ficou conhecido como "Mensalão", e das ações efetivadas na empresa de 2011 a 2016, que permitiram os avanços tecnológicos e comerciais na ECT.

Caracteriza-se como uma pesquisa aplicada de caráter descritivo com uma abordagem qualitativa. As técnicas para coleta de dados são a pesquisa bibliográfica e na *web*, a observação e a análise de documentos da empresa de Correios.

DE DEPARTAMENTO À EMPRESA ESTATAL.

Os Correios no Brasil confundem sua história com a própria história da nação brasileira que se inicia exatamente com a carta enviada por Pero Vaz de Caminha ao rei de Portugal, noticiando assim o descobrimento do Brasil. No Histórico do Serviço Postal brasileiro (RIBEIRO, 2016, p.80) encontramos algumas situações que ilustram o desenvolvimento das atividades postais e suas inovações ao longo de mais de quinhentos anos de existência (1500 – 2016). Da mesma forma podemos identificar, o controle do Estado sobre a forma de comunicação entre indivíduos, e pessoas jurídicas, e de seu poder, através de decisões oficiais, de censura à comunicação.

A censura postal[3] no Brasil foi oficialmente instituída em 1917, no período da 1ª Guerra Mundial (1914/1919) e teria sido abolida em 1948. Não há registros dos serviços postais do período de 1951 a 1967. Segundo Bovo (1997, p.22) este foi um período de completo abandono do Departamento de Correios e Telégrafos (DCT): "Os serviços do DCT eram motivo de pilhéria por parte da população. As cartas demoravam para chegar ao destino, quando chegavam".

Segundo Barancchini (2008, p. 120), no período do regime militar brasileiro (1964 – 1985), com a nova ordem instaurada, foram tolhidas as liberdades fundamentais do povo e efetivou-se uma ampla campanha de censura aos meios de comunicação, às manifestações artísticas, políticas, intelectuais ou qualquer outro fato que significasse um ideário diverso do que consideravam seguro à manutenção do regime instalado.

Jardim (1999, p.85-86) identifica este período como de um distanciamento do Estado brasileiro da sociedade civil, de uma forte centralização no "Governo da União" e "marcadamente autoritário, que acirra a concentração de renda e os desajustes sociais". Segundo o autor, a criação de órgãos como o Serviço Nacional de Informação (SNI), o Departamento de Operações e Informações do Exército (DOIEx), o Centro de Informações do Exército (CIEx), Centro de Informações da Marinha (CIM), entre outros, e o fortalecimento do Departamento de Ordem Política e Social (DOPS) em todos os estados brasileiros, demonstram o controle do Estado quanto a informação.

Carvalhêdo e Rodrigues (2008, p.2) apontam que as políticas de informação do Estado brasileiro adotadas a partir do regime militar estão relacionadas à Guerra Fria, período de disputa travada entre os Estados Unidos e a então União Soviética, com um forte componente ideológico internacional contra e pró-comunista, estimulando a propaganda cultural e a criação de instituições de informação estatais.

2 Decreto-Lei 509, 1969 – artigos 15 e 16

3 Na dissertação explicamos que não localizamos referências bibliográficas confirmando esses períodos não oficiais de censura, apenas o registro do filatelista Rubem Porto Jr (PORTO JR, 2014) com seu acervo em vídeo onde mostra as correspondências com o carimbo de censura.

Bobbio (2015) começa a analisar e a estudar, nos anos 1970, o "poder invisível" e conclui que há, por baixo do governo visível, um outro governo.

> Sempre houve e sempre haverá um poder invisível contra o Estado. [...]
> [...] e infelizmente nada indica que tenha deixado de existir, um poder invisível dentro do Estado, que abarca os serviços secretos voltados à segurança interna e externa do Estado, a organização da espionagem e da contraespionagem.
> [...] Em regime democrático é absolutamente inadmissível a existência de um poder invisível que atue paralelamente ao poder do Estado, ao mesmo tempo dentro e contra, que certos aspectos é concorrente e sob outros é conveniente, que emprega o segredo não para abater o Estado, mas tampouco para servi-lo, que se vale dele principalmente para evitar e até violar impunemente a lei, assim como, para obter favores extraordinários ou ilícitos [...]. (BOBBIO, 2015, p.38)

A burocratização dos órgãos responsáveis pela repressão para efetivar ou promover a propagação do medo na população são destacados por Lopes e Konrad (2013) ao analisarem os arquivos da repressão e a Lei de Acesso à Informação no Brasil e na Argentina. Assim, produziram importantes documentos que constituem hoje, os arquivos da repressão. Estes têm grande importância social, já que possuem informações referentes aos crimes de violação de direitos humanos cometidos pelos agentes públicos (LOPES; KONRAD, 2013, p.7).

Fernandes (2009) destaca que o Serviço Nacional de Informações (SNI) foi o responsável pelas bases do aparato repressivo desenvolvido pelo regime militar, possibilitado pela legalização da ofensiva repressiva estabelecida pelo Ato Institucional-1 - AI-1 (BRASIL, 1964). Segundo Fernandes (2009, p.3) o SNI foi criado e chefiado inicialmente por Golbery do Couto e Silva (1964), estava inserido nas diretrizes da Doutrina de Segurança Nacional, e tinha como objetivo "coletar e analisar informações pertinentes à Segurança Nacional, à contrainformação e à informação sobre questões de subversão interna". Com relação aos Correios não foi diferente.

> Cabia ao CIEx repassar as informações para o SNI, que depois as irradiavam para os órgãos de repressão direta. Para obter as informações desejadas sobre os exilados, esse centro de espionagem recorria a vários métodos: infiltração de agentes no meio dos exilados, **violação de correspondência,** rastreamento de veículos considerados suspeitos que circulavam pela fronteira, controle das atividades e dos "pombos- correios" dos principais líderes da esquerda, etc. (FERNANDES, 2009, p.6, *grifo da autora*).

Nesse contexto, sem nenhum debate com a sociedade e aderente ao caráter autoritário do regime militar, em 1967 foi instituído um novo modelo de Administração Pública no Brasil, que através do Decreto-Lei 200 (DL200) instituiu a separação em administração direta e indireta.

Apesar do processo de redemocratização do Estado brasileiro, com a aprovação da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e das reformas administrativas[4] executadas nas últimas décadas, a estrutura criada pelo DL200 continua em vigor até os dias de hoje. As poucas alterações existentes foram pontuais, sem modificar seus princípios e concepção. Segundo Klering et al (2010, p. 6), o Decreto-Lei nº 200, constitui um marco na tentativa de superação da rigidez burocrática brasileira, podendo ser considerado como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil.

Portanto, a ECT ao ser criada como empresa estatal em 1969, é apresentada na forma prevista no DL200 como "empresa pública de direito privado", inserida na administração pública indireta, como entidade com personalidade jurídica própria. Em consonância com o artigo 6º do DL200, a ECT apresenta os princípios fundamentais: planejamento, coordenação, descentralização e delegação de competências, quanto à forma de controle a ser exercida no âmbito da Administração Pública.

Com este modelo, a administração pública desobriga-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, e no parágrafo 7º do artigo 10 (DL200), destaca a adoção de contrato com a iniciativa privada para desempenhar os encargos de tarefas executivas, abrindo caminho para a terceirização das atividades.

Segundo o DL200, as empresas públicas possuem patrimônio próprio e capital exclusivo da União, para exploração e atividade econômica que o governo seja levado a exercer por "força de contingência ou de conveniência administrativa". O Decreto-Lei estabelece ainda que o Poder Executivo deve assegurar às empresas públicas condições de funcionamento "idênticas" às do setor privado.

[4] De 1989 a 2016 o Brasil teve cinco presidentes: Fernando Collor, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Todos realizaram algum tipo de reforma na estrutura da administração pública federal (KLERING *et al,* 2010)

> II - Emprêsa Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de **direito privado**, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a **exploração de atividade econômica** que o Govêrno seja levado a exercer por fôrça de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito. (Art. 5º- Redação dada pelo Decreto-Lei nº 900, de 1969) [...]
> Art. 27. Assegurada a supervisão ministerial, o Poder Executivo outorgará aos órgãos da Administração Federal a autoridade executiva necessária ao eficiente desempenho de sua responsabilidade legal ou regulamentar.
> Parágrafo único. Assegurar-se-á às **emprêsas públicas** e às sociedades de economia mista **condições de funcionamento idênticas às do setor privado** cabendo a essas entidades, sob a supervisão ministerial, ajustar-se ao plano geral do Govêrno. (BRASIL, DL200,1967, *grifo da autora*)

Barroso (2000) ao analisar o regime jurídico aplicável aos serviços postais a partir da entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, particularmente no que se refere a atuação de empresas privadas no serviço postal, faz um estudo quanto a atuação econômica do Estado, dos princípios que o regem e do conjunto de dispositivos constitucionais que disciplinam os serviços públicos. Destacamos a seguir a diferenciação que o autor apresenta entre a prestação de serviços públicos e a exploração da atividade econômica.

> 16. Os **serviços públicos** podem ser prestados *diretamente,* pelos órgãos despersonalizados integrantes da Administração, ou *indiretamente,* por entidades com personalidade jurídica própria. Na prestação indireta, abrem-se duas possibilidades: pode o Estado constituir pessoas jurídicas públicas (autarquias e fundações públicas) ou privadas (sociedades de economia mista e empresas públicas) e, mediante lei (CF, art. 37, XIX), *outorgar* a tais entes a prestação do serviço público, seja de educação, água, eletricidade ou qualquer outro. Ou pode, por outro lado, *delegar* à iniciativa
> privada, mediante contrato ou outro ato negocial, a prestação do serviço. Serve-se aí o Estado de figuras jurídicas como a concessão e a permissão. [...]
> 17. A **exploração da atividade econômica**, à sua vez, não se confunde com a prestação de serviços públicos, quer por seu caráter de subsidiariedade, quer pela existência de regras próprias e diferenciadas. De fato, sendo o princípio maior o da livre iniciativa, **somente em hipóteses restritas e constitucionalmente previstas poderá o Estado atuar diretamente, como empresário, no domínio econômico**. Tais exceções se resumem aos casos de:
> imperativo da segurança nacional (CF, art. 173, *caput);*
> relevante interesse coletivo (CF, art. 173, *caput);*
> **monopólio outorgado à União** *(e.g.,* CF, art. 177). (BARROSO, 2000, p. 186, *grifo da autora*)

O DL200 estabelece, no artigo 39, os assuntos que constituem a área de competência de cada Ministério e, ao criar o Ministério das Comunicações, estabeleceu que os serviços postais passavam a integrar esta pasta. Assim, os serviços postais deixam de fazer parte da área de viação e obras públicas e entram numa nova atividade da administração pública.

> Os assuntos que constituem a área de competência de cada Ministério são, a seguir, especificados: (Vide Lei nº 7.739, de 20.3.1989), (Vide Lei nº 10.683, de 28.5.2003), (Vide Lei nº 13.502/2017), (Vide Lei nº 13.844/2019) [...]
> MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES
> - Telecomunicações.
> **- Serviços postais**.
> (BRASIL, DL200,1967, grifo da autora)

Giddens (2001, p.197) destaca que a separação da comunicação em relação ao transporte foi estabelecida logo após a invenção do telégrafo e foi tão importante quanto qualquer outra invenção anterior na história humana. O autor ressalta que no início as comunicações postais eram tão lentas quanto esporádicas e dependiam dos meios de transportes: animais, carroças, diligências, barcos, navios, aviões etc. Ao analisar o poder do Estado, Giddens afirma que as redes postais foram um suplemento fundamental ao telégrafo e ao seu sucessor, o telefone e enfatiza essa separação. No Brasil ela se concretiza na segunda metade do século XX, através do DL200.

> Minha intenção é enfatizar a importância para a consolidação do Estado-nação no final do século XIX e no começo do século XX da separação de informação dos transportes. O salto inicial adiante do poder administrativo gerado pelo Estado-nação foi realizado antes do desenvolvimento da comunicação eletrônica. Mas as sociedades modernas foram "sociedades eletrônicas" durante muito mais tempo do que normalmente imaginamos, e "sociedades de informação" desde o seu início. Há um sentido fundamental, como já afirmei, no qual *todos* os Estados foram "sociedades de informação", já que a geração do poder de Estado supõe um sistema de reprodução reflexivamente monitorado, envolvendo a reunião regularizada, armazenamento, e controle da informação voltados para fins administrativos. Porém, no Estado-nação, com seu peculiar alto grau de unidade administrativa, isso ocorre em um nível muito mais elevado. (GIDDENS, 2001, p. 199)

Neste sentido a criação do Ministério das Comunicações, e a ele subordinado os serviços postais, significou a transformação da atividade de viabilização de um serviço de entrega em possibilidade de controle da informação.

A ECT NA NOVA REPÚBLICA

A década de 1970 pode ser caracterizada pela diversificação para buscar eficiência e lucro para a ECT. Segundo Teixeira (2013, p. 36), inúmeros incidentes ocorreram de disputa entre empresas privadas e a violação do monopólio postal, e chegou até a ser caso policial. Nos anos 1980 foram as multinacionais que buscaram atuar no mercado postal brasileiro, o que impôs aos Correios uma atuação também na esfera política para a defesa do monopólio, segundo o autor.

Para Teixeira (2013, p.59) as mudanças iniciadas no governo de Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995 – 2002) influenciaram as decisões estratégicas para o setor postal durante os governos dos presidentes Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff.

No governo FHC foram mudanças planejadas nas áreas de telecomunicações e serviço postal que previa a modernização da infraestrutura e do sistema gerencial, para posteriormente, proceder sua privatização, como acabou ocorrendo nas telecomunicações (Teixeira, 2013, p.60). Em 1995, o governo apresentou o Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal (PASTE) e, em 1998, finalizou o Programa de Reforma Estrutural do Setor Postal Brasileiro (RESP), cujo principal produto foi convertido no projeto de Lei Geral do Sistema Nacional de Correios - Projeto de Lei 1.491, de 12 de agosto de 1999. O PL propunha a liberalização do mercado postal, e assim o fim do monopólio em 10 anos, transformando a ECT em "Correios S.A.", passando a ser empresa de economia mista.

Segundo Teixeira, os empresários não concordavam com a manutenção do monopólio e os trabalhadores dos Correios defendiam o monopólio, e se mobilizaram o que fez com que PL não fosse aprovado.

O governo Lula (2003 – 2010) apresentou uma outra visão quanto a ECT e cumprindo compromisso assumido com os trabalhadores, enviou em 24 de outubro de 2003, a Mensagem[5] nº 558 da Presidência da República à Câmara dos Deputados solicitando a retirada de pauta do PL[6]. Segundo Teixeira (2013, p.71), enquanto o governo FHC desejava a abertura do mercado postal, o governo Lula justificou as mudanças na estatal como forma de fortalecê-la para atuar em um mercado mais acirrado, como empresa nacional.

Teixeira (2013) descreve que em 2008, houve a formação de um Grupo de Trabalho para analisar o setor postal e propor medidas de modernização. Segundo o autor, foi então criado um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) envolvendo os Ministérios da Comunicação, Planejamento e Casa Civil da Presidência da República. Teixeira, ao descrever os pontos apresentados no Relatório do GTI, destaca que a recomendação de reestruturação da ECT como uma empresa pública sob forma de sociedade anônima com capital exclusivamente da União, encontrou forte resistência no movimento sindical. Apesar de não explicitar no texto da lei a expressão "sociedade anônima", incorporou os princípios e instrumentos da Lei das Sociedades Anônimas, mas não houve a abertura de capital da empresa, que continua sendo integralmente da União. Teixeira, entretanto, destaca que houve uma adequação organizacional e administrativa aos princípios de uma visão de "corporatização"[7].

> Para a adequação da ECT às diretrizes das sociedades anônimas, a estrutura organizacional da estatal foi alterada, com o acréscimo de órgãos de natureza administrativa. Dessa maneira, se antes a administração da ECT estava a cargo de um presidente responsável pela Diretoria, com a reestruturação organizacional passou a contar com um Conselho de Administração, uma Diretoria Executiva (formada pelo presidente e oito vice-presidentes) e um Conselho Fiscal, atendendo aos anseios por melhorias na governança corporativa.
> Como órgão máximo de decisão, criou-se na ECT a Assembleia Geral para deliberação das questões mais relevantes, com publicação de ata com as decisões tomadas. O Conselho de Administração, responsável por orientar e definir as estratégias de negócios, objetivos corporativos e monitor os resultados, inclui no processo decisório sete membros. (TEIXEIRA, 2013, p.75)

[5] Tramitação disponível na página da Câmara dos Deputados, em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=139546. Acesso em 7.jul.2019

[6] O PL 1491/1999 retirado de pauta em outubro de 2003, voltou a tramitar na Câmara em 22/05/2015 na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP). O Relator designado, Dep. Benjamin Maranhão (SD-PB), apresentou parecer pela rejeição do PL, mas deixou de ser membro da comissão e novo relator foi designado desde 20/03/2019, Deputado Federal André Figueiredo (PDT-CE).

[7] Tendência de governança global que passa por conselhos/colegiados com acionistas.

Em 2009, o debate sobre o monopólio postal chega ao Supremo Tribunal Federal (STF) que mantém[8] o monopólio definindo o escopo de sua atuação. Em 2011, no governo Dilma Rousseff (2011 – 2016) é editada a Medida Provisória nº 532, convertida pelo Congresso Nacional na Lei nº 12.490, que traz as primeiras alterações ao DL509. As alterações presentes incluem: a possibilidade de atuação da empresa no exterior, possibilitando constituir subsidiárias e adquirir o controle ou participação acionária em sociedades empresariais já estabelecidas; novos serviços postais como logística integrada, serviços financeiros e eletrônicos. Dentre outros itens destacamos um dos mais importantes: passa a poder aplicar, subsidiariamente, ao DL509, a Lei 6.404/76, que dispõe sobre a sociedade por ações (sociedade anônima ou companhia), - S.A.

Em 2016 é aprovada a "Lei de Responsabilidade das Estatais" ou "Lei das Estatais" (BRASIL, 2016) que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Munícipios. Esta lei já vinha tramitando pelo Senado Federal desde 2015, e veio disciplinar a exploração direta de atividade econômica pelo Estado, através de suas empresas estatais, como previsto no art. 173 da CF. É importante destacar que ela apresenta vários mecanismos de transparência e governança, como divulgação de informações, práticas de gestão de risco, códigos de conduta, formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade, constituição e funcionamento dos conselhos, requisitos mínimos para nomeação de dirigentes, entre outros. O art. 8º da referida lei apresenta os requisitos de transparência que deverão ser observados, determinando que deverão ser publicadas na internet de forma permanente e cumulativa.

A Lei das Estatais foi uma resposta, em vários aspectos, a ausência de transparência das empresas estatais que estão, na última década, no centro das denúncias de corrupção no Brasil. A implementação dessa política pública para as empresas estatais está sob a responsabilidade e do efetivo compromisso das direções destas empresas, do governo e dos órgãos fiscalizadores, que devem monitorar esse cumprimento.

No momento, a solução apresentada pelo governo Bolsonaro é a de privatização das empresas estatais. O STF em junho de 2019, decidiu que o governo federal não pode vender as estatais sem o aval do Congresso Nacional e sem licitação, quando a transação implicar perda de controle acionário[9]. O atual presidente da república, que adotou como meio de comunicação sua conta na rede social *twitter*, publicou em 7 de junho deste ano que "serviços melhores e mais baratos só podem existir com menos Estado e mais concorrência, via iniciativa privada. Entre as estatais, a privatização dos Correios ganha força em nosso Governo."

O "MENSALÃO" E O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

As seções anteriores buscaram contextualizar um pouco da história e do processo de constituição dos Correios no Brasil, maior empresa pública do país[10], para que seja possível compreender os fatos relacionados às denúncias publicadas no ano de 2005.

A Revista Veja, edição nº 1.905 – ano 38, de 18 de maio de 2005, publica uma matéria jornalística que tratava de um esquema de corrupção[11] na área de licitações e contratos da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que veio a ser conhecido nacionalmente como "Mensalão dos Correios". A denúncia, com áudio e vídeo obtidos por fonte sigilosa pela revista, foi objeto de instalação de Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI)[12] "dos Correios" do Congresso Nacional. O Relatório Final da CPMI[13] é composto de três volumes, mais de 1.800 páginas, e foi aprovado dia 5 de abril de 2006. Pela leitura do relatório encontramos várias vezes destaques quanto à falta de organização documental da ECT. Situação confirmada pela própria direção da empresa, no relatório que decide sobre as mudanças a serem implementadas na empresa.

O Ministério Público Federal instaurou o Inquérito Civil nº 1.16.000.000919/2005-09 em função das denúncias publicadas. O vídeo, veiculado nas mídias, apresenta um executivo do quadro efetivo dos Correios aceitando R$ 3.000,00 (três mil reais) de um empresário que se diz interessado em fazer negócios com a empresa estatal (LEITE, 2013, p.26). Este inquérito resultou em um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) (BRASIL, 2010) assinado pela ECT e o Ministério Público Federal (MPF) em 21/10/2010, que trata dos procedimentos relacionados à fiscalização, autuação e arquivamento de processos de contratação e de gestão de contratos no contexto da Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993) e da Lei 9.784/99 (BRASIL, 1999). A cláusula segunda do TAC determinava a necessidade de "Instrução, Autuação e Arquivamento dos documentos da ECT".

---

8 Decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 46 (ADPF 46), por seis votos a quatro, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) declarou que a Lei 6.538/78, que trata do monopólio dos Correios, foi recepcionada e está de acordo com a Constituição Federal de 1988. Disponível em http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=608504.

9 "STF proíbe privatização de estatais sem aval do Congresso, mas permite venda de subsidiárias". Jornal O GLOBO, dia 6/06/2019. Disponível em https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/06/06/stf-julgamento- privatizacao-estatais.ghtml. Acesso em 07.jul.2019

10 A ECT é a única empresa presente no território nacional com mais de 100 mil empregados e mais de 10 mil agencias, entre próprias, franqueadas e comunitárias, espalhadas pelos mais de 5 mil municípios do país. Disponível em http://www.correios.com.br/sobre-os-correios/a-empresa/quem-somos/principais-numeros.

11 Texto reproduzido do Termo Aditivo publicado no D.O.U. seção 3 nº 165, de 26/08/2011, pag.116

12 Uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) é composta por Senadores e Deputados Federais, quando o assunto é complexo e envolve as duas casas. Assim, foi instituída a CPMI dos "Correios" em 9de junho de 2005 para apurar as denúncias.

13 Relatório Final da CPMI "dos Correios". Disponível em http://www.senado.gov.br/atividade/Comissoes/CPI/RelatorioFinalCorreios.asp. Acesso em 07.jul.2019

A análise de todos os termos do TAC levou-nos à leitura dos três volumes do Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) "dos Correios" do Congresso Nacional (BRASIL, 2006). No decorrer da leitura do referido relatório encontramos várias vezes destaques quanto à desorganização documental da empresa, cuja análise mais detalhada se encontra na dissertação da autora (RIBEIRO, 2016). Situação confirmada pela própria direção da empresa, no relatório que decidiu pela nova sistemática de gestão documental.

> Observa-se que a ECT atualmente não trabalha integralmente sob a ótica de formação de processos, ou seja, há casos de assuntos que deveriam tramitar como "processos administrativos", mas são tratados em diversas fases como uma série de documentos não integrados, muitas vezes resultando na perda da visão completa do tema e da qualidade e/ou velocidade do processo decisório. Como exemplos desta situação podem ser citados os casos em que uma CI tramita de forma avulsa, fazendo referência a diversas outras CI's ou documentos, sem que tais expedientes estejam tramitando em conjunto naquela oportunidade. (BRASIL, ECT, 2011, p.14).[14]

No volume I da CPMI, no item cinco intitulado "Espionagem nos Correios", o relatório descreve o envolvimento da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN).

> A gravação da fita de vídeo, em que o funcionário dos Correios, Maurício Marinho, é flagrado recebendo R$ 3.000,00, foi resultado da chamada espionagem industrial ou comercial. No entanto, o mais importante é analisar a possível imbricação entre a espionagem industrial e a espionagem política por intermédio de um órgão do Estado, a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). (BRASIL, CN, 2006, pag.30)

O Volume III (BRASIL, 2006) aponta, em vários momentos, o fato de a ECT não estar com suas normas internas com a atualização necessária relativo ao aparato normativo em vigor, como no item 10.2 do relatório que trata da Rede Postal Noturna (RPN) que transcrevemos a seguir.

> [...] **não observaram as formalidades** definidas em lei a contratação da Beta nas Dispensas de Licitação 001/2000 e 003/2000, visto que a empresa estava inscrita na Dívida Ativa da União desde meados de 1998, não estando habilitada a contratar com a Administração Pública. **A burla à lei supostamente foi autorizada pelo Manual de Licitações da estatal** (Manlic), que sugere que a demonstração de regularidade fiscal com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e com o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) é suficiente para contratar com a estatal. [...] [...]. Quanto à súbita contratação da Skymaster para operar as linhas A e C, no âmbito da Dispensa de Licitação nº 002/2001, impossível imaginar um procedimento tão breve sem a participação de funcionários dos Correios. **É formal e substancialmente impossível efetivar uma contratação tão complexa em apenas um dia.** Pois foi esse o exíguo tempo decorrido entre a autorização da contratação por emergência, em 25/06/2001, e a assinatura do contrato com a Skymaster, em 26/06/2001, dia mesmo do início da operação das aeronaves da contratada. Entre esses dois termos, importa registrar que a ECT fez consulta de preços a várias empresas do ramo, que, obviamente, declinaram do contrato por impossibilidade material de atender a demanda de tamanha magnitude em pouco mais de 24 horas. [...] (BRASIL/CN, 2006, p.1588/90, *grifos da autora*)

Os questionamentos existentes no Relatório, sobre a rapidez das contratações e a não adequação do manual de licitação à referida lei, demonstram a prática de autonomia exercida na empresa desde a sua criação em 1969, em consequência dos DL200 e DL509. No parágrafo único do artigo 4º da Lei nº 8666/93 (Lei de Licitação) está descrito que "o procedimento licitatório previsto nesta lei caracteriza ato administrativo formal, seja ele praticado em qualquer esfera da Administração Pública". Ou seja, na empresa pública uma contratação tem que cumprir todo o ritual do processo administrativo, com autuação, tramitação, rubrica, assinatura, publicação de edital, divulgação, arquivo, controle, o que não era praticado na ECT. Para a administração da empresa estatal as normas eram obrigatórias para a administração direta, e não para a indireta. Inclusive, o Tribunal de Contas da União (TCU) nunca havia realizado questionamentos sobre as práticas administrativas da empresa até o episódio do "Mensalão". Fonseca (2013) ressalta que dentro do projeto de reforma democrática do Estado brasileiro, em discussão na década de 1980, o projeto de lei para os arquivos brasileiros obteve destaques, sendo promulgada a lei apenas em 1991 (BRASIL, 1991). A ação do Arquivo Nacional junto aos Constituintes responsáveis pela elaboração da CF resultou na introdução de "referências à gestão arquivística em todos os níveis" (FONSECA, 2013, p.69). Assim, a inclusão na Constituição Federal de 1988, do §2º do art. 216, determinando que "cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem" por si só já indicava a responsabilidade da administração pública.

A aprovação da Lei de Arquivos - Lei nº 8.159 (BRASIL, 1991), que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, já no primeiro artigo estabelece a responsabilidade do Poder Público com a gestão documental, a proteção especial a documentos de arquivo e as definições sobre arquivos, gestão de documentos, da publicidade e acesso às informações.

[14] O termo CI no texto refere-se a CI – Comunicação Interna – tipologia documental utilizada na ECT para todos as comunicações e que foi vinculada à abertura de processo na nova sistemática documental.

No processo de modernização da administração pública, em 1999 é promulgada a Lei dos Processos Administrativos - Lei nº 9.784 (BRASIL, 1999), que de acordo com o art. 2º, aplica-se a toda a Administração Pública que deve obedecer, dentre outros, aos princípios "da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência". Nos critérios enunciados se destacam, no art. 2º, a publicidade dos atos administrativos, o acesso à informação dos interessados, a transparência pública que estão previstos no inciso XXXIII do art. 5º da CF.

> [...] Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os **critérios** de: [...]
> [...] V - **divulgação oficial** dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição; [...]
> [...] X - garantia dos **direitos à comunicação**, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio; [...]
> [...] XII - impulsão, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo **da atuação dos interessados**; [...] (BRASIL, Lei nº 9.784, 1999, *grifos da autora*)

O relato do Procurador do Ministério Público Federal (MPF), quando da apuração durante o inquérito civil, é revelador quanto a situação documental dos Correios.

> Na sequência, foram remetidas duas equipes à Administração Central dos Correios com o escopo de recolherem ao Ministério Público todos os processos de contratação da chamada lista de propina. Lá chegando, depararam-se elas com **uma situação documental bastante caótica**, o que os obrigou a inventariar os autos das contratações, antes de transferi-los para a guarda do Ministério Público Federal. A execução dessa tarefa consumiu vários dias e culminou com a transferência de dezenas de caixas de documentos que demoraram mais de ano para serem totalmente analisadas. (ACIOLI, 2011, p.1/2, *grifo da autora*)

Antes da assinatura do TAC, verificou-se que na ECT a definição dos prazos de guarda dos documentos - dos processos de contratação e de gestão de contratos, se orientava pelas Instruções Normativas do Tribunal de Contas da União (TCU). Assim, os prazos prescricionais específicos para estes documentos, tiveram por base os eventos relacionados à decisão definitiva de julgamento das contas pelo TCU ou da apresentação, pelas unidades jurisdicionadas, dos relatórios de gestão ao TCU. Ou seja, não seguiam a tabela de temporalidade (BRASIL, 2001) aprovada pelo Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ), em vigência.

No referido TAC (BRASIL, 2010) dentre os onze "*considerandos*" que antecedem a decisão, destacamos o sétimo citado, pelo qual identificamos o diagnóstico inicial de como se encontrava a documentação na empresa estatal.

> ***Considerando*** que os servidores do MPF que cumpriram a diligência, por meio do relatório de informação supra, detectaram "grande quantidade de documentos sem autuação (...), ocorrências de páginas fora de ordem, ausência de cronologia, páginas sem autuação, numeração com rasura, numeração ilegível, páginas com mais de um número, além de outras ocorrências", [...] (BRASIL, 2010, p.2)

Segundo Leonel e Cruz (2015)[15] a ECT não conseguiu recepcionar, de forma plena, a legislação que tratava da gestão documental no país, após a Constituição de 1988. Não havia, neste período, um plano de classificação documental das atividades fins e sua respectiva tabela de temporalidade. O Código de Classificação de Documentos de Arquivo para a administração pública: atividades-meio e a tabela básica de temporalidade e destinação de documentos de arquivo, relativos às atividades-meio da administração pública (BRASIL, 2001), elaborados pelo Arquivo Nacional, também não era utilizado pela empresa.

Embora as prestações de contas anuais estivessem julgadas pelo TCU e respectivos prazos de guarda documental expirados de forma contínua até o ano de 2000, a eliminação de documentos produzidos na ECT foi suspensa, pelo MPF, até a aprovação pelo Arquivo Nacional do plano e da tabela, que ocorreu em 2016.

Como relatado por Leonel e Cruz (2015)[16] a situação, anterior às novas medidas introduzidas em 2011, era da inexistência de padrão de procedimento de gestão documental.

[15] Leonel e Cruz (2015) arquivistas que ingressaram na ECT após 2011 e apresentaram a mudança de paradigmas nos Correios no 12º Congresso Nacional da BAD – Associação Portuguesa de bibliotecários, arquivistas e documentalistas.

[16] Leonel e Cruz (2015) são duas arquivistas que ingressaram na ECT após 2011 e apresentaram a mudança de paradigmas nos Correios no 12º Congresso Nacional da BAD – Associação Portuguesa de bibliotecários, arquivistas e documentalistas. O artigo publicado pelas duas é utilizado como referência.

> Até 2011, os Correios não possuíam procedimentos estruturados de gestão documental. A empresa carecia de mudanças fundamentais, tais como: revisão dos preceitos normativas sobre gestão documental e formação de processos administrativos, implantação de sistema corporativo de gestão de documentos, implantação de protocolo único, adoção de numeração única de processos.
> Como consequência observam-se diversos problemas, tais como:
> 1)Dispersão dos documentos produzidos em virtude de tramitarem de forma independente (avulsa).
> 2)Tratamento simultâneo do mesmo assunto em vários órgãos;
> 3)Falta de controle sistematizado dos documentos produzidos.
> 4)Dificuldade no acesso à informação.
> A ausência de procedimentos estruturados de gestão documental compromete o
> processo decisório, a racionalização e a obtenção de economia e eficiência nos procedimentos gerenciais de informações organizacionais. Emúltima instância perde sua memória. (LEONEL; CRUZ, 2015, p.4)

A partir do dia 29 de dezembro de 2010 todos os órgãos e profissionais da ECT envolvidos com as atividades de contratação, de gestão administrativa e operacional de contratos, autuação e arquivamento dos respectivos processos foram orientados sobre a adoção de medidas necessárias, com foco no cumprimento do referido TAC, dentre as quais, especificamente sobre os novos prazos de arquivamento dos documentos. A ação envolveu 40% da força de trabalho administrativa, uma vezque os demais trabalhadores atuam diretamente com os usuários e clientes na venda de serviços, entrega de objetos, ou no seu manuseio.

O MPF definiu como prazo para guarda dos documentos, referentes aos contratos firmados com valor determinado e os relatórios de Gestão, o período de 10 anos, a contar da assinatura do Termo. Sob a coordenação do MPF, CGU[17] e ECT foi realizada, a "Audiência Pública sobre Gestão Eletrônica de Documentos – Desafios e Perspectiva[18] (Inquérito Civil nº 1.16.000.000919/2005-09)" (BRASIL/CGU, 2011a). A audiência apresentou quatro painéis envolvendo: 1) a legislação que tratava da gestão eletrônica de documentos tanto no setor público como no setor privado; 2) a gestão eletrônica de documentos como ferramenta na realização das atividades dos órgãos de controle, experiências do MPF e de entidades da sociedade civil; 3) o marco regulatório para certificação digital no Brasil, questões tecnológicas e segurança no ambiente de trabalho e; 4) a concepção organizacional, políticas e práticas de segurança com requisitos de integridade, autenticidade, valor probatório. A audiência teve como eixo central a articulação entre órgãos públicos da administração direta e indireta e demais organizações, "visando congregar conhecimentos necessários para conduzir com segurança, legalidade, efetividade e economicidade projetos de GERENCIAMENTO ELETRÔNICO DE DOCUMENTOS/ENTERPRISE CONTENT MANAGEMENT" dando ênfase aos processos administrativos de licitação e contratação da Administração Pública Federal (BRASIL, 2011a).

A assinatura do TAC impulsionou a discussão na ECT, da necessidade de adoção de uma política de gestão documental, que passava pela aplicação da Lei de Arquivos (BRASIL, 1991). O prazo para o cumprimento do TAC, após prorrogação[19] de 120 dias, foi o dia 26/12/2011, cumprido pela empresa com a implantação da nova sistemática de gestão documental aderente à política de gestão transparente e eficiente.

AS MUDANÇAS NA GESTÃO DOCUMENTAL: DO TAC À GESTÃO ELETRÔNICA DOS DOCUMENTOS

No levantamento que realizamos para a dissertação apuramos, a partir de conversas com gestores da empresa[20], que houve uma descontinuidade da gestão de documentos na ECT. Segundo os gestores, no decorrer da década de 1980 a empresa adotou o conceito de formação de processos. Entretanto "por alguma razão desconhecida dos profissionais" estes procedimentos "se perderam no tempo".

Miranda (1999), na exposição da metodologia adotada em sua pesquisa, apresenta as dificuldades vivenciadas para a localização e identificação das informações necessárias, fazendo com que buscasse diretamente junto aos profissionais, através de depoimentos verbais, as informações desejadas.

17 CGU – Controladoria Geral da União

18 A Audiência Pública ocorreu no dia 5 de julho de 2011, no Auditório JK da Procuradoria Geral da República/PGR-MPF

19 Termo Aditivo publicado no D.O.U. seção 3 nº 165, de 26/08/2011, pag. 116.

20 Durante a coleta de dados para a dissertação de Mestrado solicitamos à Gerência de Processos de Gestão Documental (GDOC) da ECT, um relato sobre as condições da gestão de documentos na ECT. Recebemos um informativo bem detalhado, mão não obtivemos autorização para divulgá-lo como Apêndice e fonte de informações. Este documento afirma que houve descontinuidade na gestão de documentos na empresa.

A dificuldade na localização e identificação de tais informações deu-se, principalmente, aos seguintes fatores:

a. A ECT não dispõe de acervo técnico que contemple projetos, estudos ou outros instrumentos que indiquem a gênese das ações estratégicas implementadas na Empresa;
b. A documentação existente está organizada sem indexação que possibilite ao pesquisador a localização ágil e direta de informações;
c. As informações, muitas vezes, já se apresentavam consolidadas formando conhecimento explícito sobre o assunto, sendo necessário decompor tal conhecimento em informações constitutivas;
d. As informações apresentavam características que as encaixavam em mais de um tipo proposto, sendo que optou-se por classificá-las segundo a característica mais relevante para a ação estratégica considerada;
e. A dificuldade apresentada em "a" obrigou o pesquisador a buscar, junto a profissionais com experiência nas áreas relacionadas à ação estratégica, a informação que lhe desse suporte. (MIRANDA, 1999, p.57)

Teixeira (2014, p.*ix*) outro pesquisador em que o objeto do estudo envolve a ECT, presente na revisão de literatura da nossa pesquisa, nos agradecimentos de sua tese de doutorado, faz a seguinte declaração: "Não posso citar nominalmente meus antigos colegas de trabalho por ainda estarem na empresa e pelo sigilo necessário aos envolvidos na pesquisa [...]".

Como não foram localizados documentos, que justificassem a interrupção da organização processual na empresa, buscamos a consulta direta a empregados que teriam ocupado atividades nas secretarias de Departamento e Vice-Presidências.

A ECT é uma empresa pública, com regime de trabalho CLT, com constantes programas de Demissão Voluntária. Com isso, um conjunto valioso de empregados, com a memória institucional da empresa, desaparece sem nenhum planejamento organizacional, e sem a necessária gestão do conhecimento acumulado. Portanto, não foi trivial identificar empregados que pudessem contribuir nesse resgate histórico. Pelos relatos levantados constatou-se que durante as décadas de 1980 e 1990 algumas empresas de consultorias foram contratadas para a modernização da empresa e foi introduzido um modelo de gestão em que deveriam deixar as "mesas limpas, sem papel". Com isso, documentos foram eliminados, sem nenhum tipo de avaliação e coordenação. O arquivamento dos documentos passou a ser realizado como "recebido" e "expedido", e não por assunto. Os documentos encaminhados para o arquivo, na sua maioria, eram referentes às áreas de pessoal e financeira, áreas de fiscalização pelo TCU.

Até 2011, a circulação de documentos na ECT se concretizava a partir do uso de poucas tipologias documentais, apesar da existência de inúmeros modelos de formulários nos manuais. Os documentos mais utilizados eram: a CT – Carta, de uso da empresa para seus empregados; a CI – Comunicação Interna e CI - Circular, utilizada praticamente em todas as comunicações e o Ofício, de uso da empresa para outros órgãos externos. A CI era enviada de um setor ao outro de forma avulsa. Este setor, para dar prosseguimento ao solicitado nesta CI, produzia uma nova CI e indicava o número da CI anterior como referência, sem anexá-la, e assim seguia um determinado fluxo interno. A numeração destes documentos era realizada por controle manual, ou planilha de *excel*, de cada CAD – Coordenação Administrativa (existente na Presidência, Vice-presidências e Departamentos) ou SEAD (Seção Administrativa nas Diretorias Regionais). O Sistema de Gestão de Documentos Correntes – GDC, era um *software* desenvolvido na Diretoria Regional do Paraná que permitia gerar um número para o documento, o que dava uma segurança de que não haveria mais de um documento com o mesmo número e registrava dia, hora e responsável pela emissão do documento. Entretanto, como não era corporativo, ou seja, não era adotado para toda a empresa, seu uso era opcional, e poucas áreas na empresa faziam uso desse "sistema".

O primeiro grupo de trabalho foi instituído através da Portaria PRT/VIPAD[21] nº 3/2011, de 30 de junho, com o objetivo de "elaborar proposta de alteração do Sistema de Gestão de Documentos Correntes (GDC) para numerar, controlar, tramitar e arquivar processos e de cronograma para implantação das alterações". Este grupo, após analisar as soluções de mercado e de outros órgãos públicos, como o Ministério da Marinha, a CGU e a Receita Federal, apresentou a proposta de adesão à Portaria SLTI/MPOG[22] nº 3/2003, de 6/05. Esta portaria orienta os órgãos da Presidência da República, ministérios, autarquias e fundações integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG quanto aos procedimentos relativos às atividades de Comunicações Administrativas. A referida portaria, no art. 7º, expressa a possibilidade de adesão das empresas estatais: "As Empresas Públicas poderão adotar a sistemática de numeração única de processo, mediante solicitação de cadastramento no Ministério ao qual estão vinculadas". A proposta foi aprovada na reunião da Diretoria Executiva (REDIR) de 15 de agosto de 2011 (RIBEIRO, 2016, p.253). Com essa decisão organizacional, a ECT passou a utilizar o Número Único de Protocolo, o NUP[23], com o código 53180, e uma nova cultura foi introduzida na empresa.

21 PRT/VIPAD – Portaria da Vice-presidência de Administração. As portarias não são disponibilizadas na internet.

22 Orientação aos integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG, quanto aos procedimentos relativos às atividades de Comunicações Administrativas, para utilização do número único de processos e documentos. Disponível em https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/legislacao-por- tema?layout=edit&id=700. Acesso em 07.jul.2019

23 PRESTAÇÃO DE CONTAS ORDINÁRIA ANUAL RELATÓRIO DE GESTÃO DO EXERCÍCIO DE 2013. Brasília, DF: 2013, p. 143. Disponível em https://www.correios.com.br/sobre-os-correios/a- empresa/publicacoes/processos-de-contas-anuais/pdf/2013/RelatriodeGestode2013_ECT_120514.pdf. Acesso em 7.jul.2019

A partir do dia 3 de outubro de 2011, a nova sistemática de gestão documental e de formação de processos administrativos foi implantada na ECT. O registro de protocolo de processos e a garantia de uma correta instrução e tramitação, com a adoção do NUP, foi implantado em toda a empresa, de norte a sul do país, concluído o processo em 2014.

No processo de sensibilização dos empregados da empresa, para adoção da nova sistemática de gestão documental, foi apresentada como justificativa a necessidade de transparência, de publicidade dos atos administrativos, da defesa da probidade administrativa, do controle de toda a tramitação dos documentos, de recuperação da informação, sobretudo, da segurança para quem trabalha corretamente. Para dar suporte a esta ação foram autorizadas três vagas de Arquivistas no Concurso Público de 2011, e durante a vigência do edital foram realocadas mais vagas, aumentando o corpo técnico especializado, assim como a alocação de concursados da área de Administração para compor a equipe.

A então Vice-Presidência de Administração (VIPAD) criou o Departamento de Gestão de Cadeia de Suprimento e Serviços Gerais (DEGSS), e nele a Gerência Corporativa de Processos de Gestão Documental (GDOC) responsável pela formulação e concepção da Política de Gestão Documental da ECT, e coordenação da implantação do NUP e do GDC em nível nacional.

Na ECT, a estrutura de governança separava os setores de elaboração das políticas, dos que executavam. Assim, outra ação, derivada do TAC, foi a criação do Núcleo de Documentação e Arquivo (NDA), na Gerência de Gestão Documental (GDOC) vinculado à Central de Serviços (CEREL), responsável pela execução da política de gestão documental. Em função das grandes massas documentais que envolvem muitas licitações, definiu-se por uma política de digitalização dos processos de contratação e das fichas financeiras dos empregados. A empresa contratada para este serviço, quando do levantamento dos dados para a pesquisa, utilizava o procedimento de digitalização em formato de imagem, e o processo administrativo, ainda na fase corrente, permanecia no NDA. O processo podia ser acessado pelo gestor do processo através do sistema. Os documentos a serem inseridos no processo, eram encaminhados ao NDA que digitalizava e os inseria, obedecendo às normas processuais, dentro do processo físico.

No Quadro 1 podemos identificar o diagnóstico e as soluções encaminhadas na empresa relativas à gestão documental.

Quadro 1 – Diagnóstico e Soluções na Gestão Documental /ECT

Condições até 2011	Consequências	Solução
Inexistência de padrão de procedimentos de gestão documental	Dispersão dos documentos produzidos - tramitavam deforma avulsa	Estruturação da informação em forma de Processo Administrativo em toda ECT
Tratamento simultâneo do mesmo assunto em vários órgãos	Insegurança na tomada de decisões	Implantação do NUP
Falta de controle sistematizados dos documentos produzidos	Dificuldade no acesso à informação e de sua recuperação	Definição do GDC (Gestão de Documentos Correntes) como sistema corporativo

Fonte: Elaborado pela autora

A nova sistemática de gestão documental na ECT favorece o controle, a legalidade dos atos administrativos, a possibilidade de rastreabilidade e a garantia de transparência. Além desses fatores, ela favorece a eficácia da gestão pública ao possibilitar maior segurança para os atos da organização e do empregado, no exercício das suas funções. Estas premissas foram consideradas bases concretas na consolidação da ECT em se afirmar como Empresa de classe Mundial, uma meta presente no Plano Estratégico[24] da empresa para o ano 2020.

O passo seguinte foi a elaboração do plano de classificação das atividades-fim e a respectiva tabela de temporalidade. Após o processo de implantação da nova sistemática em todo o Brasil, que se concluiu em 2014, a GDOC/DEGSS conduziu as negociações com o Arquivo Nacional para a conclusão desse passo fundamental. O Código de Classificação e a Tabela de Temporalidade e Destinação dos Documentos de Arquivo relativos às atividades-fim da ECT, foi aprovado pelo Diretor-Geral do Arquivo Nacional, pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses, através da Portaria nº 258 (BRASIL, 2016).

[24] Plano Estratégico 2020 – plano aprovado no Conselho de Administração em que determina a meta de tornar a ECT um conglomerado empresarial moderno, flexível, dinâmico e com negócios diversificados, ajustado ao nível de desenvolvimento do País até 2020 (divulgado publicamente no dia 14.dez.2011). Disponível em http://blog.correios.com.br/correios/?p=1359. Acesso em 07.jul.2019

Em dezembro de 2015, a ECT assinou o Termo de Cooperação Técnica com o então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) para adesão ao Sistema Eletrônico de Informações (SEI). O Sistema Eletrônico de Informações (SEI!), foi desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), sendo uma plataforma que engloba um conjunto de módulos e funcionalidades que promovem a eficiência administrativa. A adesão dos Correios foi assinada no dia 22 de dezembro, e os Correios foram a 1ª empresa pública[25] a implantar o SEI, iniciando sua utilização em abril de 2016.

A nova sistemática de gestão documental encontrou algumas resistências, principalmente na área operacional e de logística da empresa, ou seja, nas áreas voltadas ao ambiente empresarial. Os críticos identificavam a adoção de processos administrativos como uma gestão burocrática, que traria lentidão à tomada de decisão. Entretanto, a firme posição política da administração superior da empresa, em 2011, foi decisiva para a concretização das mudanças. A Diretoria Executiva decidiu que somente seriam analisados e deliberados, nas reuniões de Diretoria Executiva, os processos que viessem corretamente autuados e instruídos. As áreas de administração e, posteriormente, a de gestão de pessoas estimularam esta mudança na cultura organizacional e de gestão. A ECT começou assim, a sua preparação para a nova era da transparência, a nova era de que as informações são públicas e o sigilo é a exceção que começava a ser delineada com a implantação da LAI.

Os Correios possuem Arquivos Gerais, que recebem os documentos das diversas áreas da empresa no respectivo estado, e é armazenado no arquivo permanente da empresa. Na sede em Brasília, e nas Diretorias Regionais, toneladas de arquivos estavam aguardando a análise para eliminação, suspensa pela não existência de um Plano de Classificação da atividade-fim, e consequente definição de temporalidade. Em 2014, de acordo com Relatório de Gestão[26] da ECT, cerca de 60 toneladas de diversos tipos de papéis foram doadas pelos Correios à Cooperativa Ecologicamente Correta de Materiais Recicláveis de Bauru (Coopeco). A doação é uma das opções de eliminação e envolviam documentos dos anos de 2006 e 2007 pertencentes ao arquivo geral da diretoria regional sediada em Bauru, interior de São Paulo. O descarte recebeu a devida aprovação do CONARQ e da Administração Central dos Correios. Em 2015, foram autorizadas a eliminação de mais 115.793 caixas da série balancete de agências, liberando espaço equivalente a 16,21 km lineares ou 3.216 estantes nos Arquivos Gerais das Diretorias Regionais.

A partir de 2016, os Correios transformaram a gestão documental em serviços de Logística de Documentos, com "soluções customizadas: redução de custos à Administração Pública"[27]. A empresa passou a oferecer a comercialização de serviços de execução e controle do trâmite (recepção, conferência, tratamento, distribuição e entrega) de mensagens, cartas, documentos, encomendas, impressos etc., entre as dependências de um mesmo cliente, com gestão da informação sistematizada. A ECT oferece como benefícios, entre outros a otimização de processos e sistema eletrônico de registro de informações.

Outro avanço alcançado foi o aprimoramento dos processos que envolvem a área de Tecnologia da Informação (TI). Uma avaliação realizada pelo Tribunal de Contas da União, em 2014, sobre Governança de Tecnologia da Informação na Administração Pública Federal, colocou os Correios entre as melhores empresas do Brasil, demonstrando a maturidade da organização nesse segmento.

Na área de logística, os Correios venceram um processo de concorrência internacional para realizar a logística dos Jogos Olímpicos Rio2016. Com isso, a empresa se fortaleceu e demonstrou ser capaz de competir em nível mundial neste mercado. A escolha dos Correios como operadores logísticos da maior competição esportiva mundial ocorreu no momento em que a empresa vivia um profundo processo de revitalização. Diversas pesquisas e prêmios colocam os Correios no topo do ranking de confiança e credibilidade diante da população brasileira e são a prova inequívoca de que a empresa está no caminho certo na busca da excelência da qualidade de seus serviços e do atingimento do objetivo de tornar-se, até 2020, uma empresa de classe mundial (Relatório de Gestão 2014).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A CGU promoveu, em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), sob a coordenação do Professor Roberto da Matta, a elaboração do "Diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal Brasileiro" (BRASIL, 2011b). A referida pesquisa esteve inserida no contexto do Projeto denominado "Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas: garantia democrática do direito à informação, transparência e participação cidadã", e possibilitou identificar a presença de fatores culturais que favorecem a transição para uma cultura de livre acesso à informação, ou no em sentido contrário, ensejassem a manutenção

[25] Correios é a 1ª empresa pública a implantar sistema eletrônico de informações. Disponível em http://blog.correios.com.br/correios/?p=15631. Acesso em 07.jul.2019

[26] Estas notícias foram amplamente divulgadas na empresa, constituindo um marco importante na gestão documental da ECT e avanços quanto a organização dos Arquivos Gerais. Sustentabilidade em 2014, DR São Paulo Interior. Disponível em https://www.correios.com.br/sobre-os-correios/a-empresa/publicacoes/processos- de-contas-anuais/pdf/2014/relatorio_gestao_exercicio_2014 (p.199) e Diversas regionais http://blog.correios.com.br/correios/?p=14712.

[27] Logística de Documentos. Disponível em http://www2.correios.com.br/hotsites/governo/#mensageria. Acesso em 07.jul.2019

de uma cultura do segredo. Percebe-se que um conjunto amplo de mudanças sugeridas no Sumário-Executivo, ou já haviam sido implementadas, ou em estavam em andamento. Entretanto, a realidade de cada um dos órgãos da Administração Pública Federal é mais complexa, principalmente as autarquias, fundações e empresas públicas com corporações organizadas e estruturas rígidas, mesmo com mudanças dos nomes das áreas, departamentos, gerencias, muitas continuam no ciclo corporativo e distante da sociedade.

Os resultados da pesquisa indicam que a estrutura da administração indireta, na administração pública federal, construída no regime militar, é um fator crucial para o debate do controle social sobre os órgãos público. Evidenciamos que a ECT não apresentava, até 2011, uma prática de gestão documental em consonância com a legislação em vigor.

No caso da ECT, aqui exposto, todo o esforço esteve voltado para organizar os procedimentos que envolvem a produção, tratamento técnico e preservação dos acervos arquivísticos e informacionais de modo a possibilitar a sua recuperação para atender às demandas, não apenas dos órgãos de controle, mas principalmente da sociedade.

Qualquer atividade ou serviço prestado pela empresa pública pode ser considerado de interesse da população, uma vez que é em nome da União, da população brasileira, que a empresa atua no mercado concorrencial. A CPMI dos Correios foi um processo desencadeado por uma denúncia de corrupção envolvendo um empregado público da ECT, neste sentido, a gestão da empresa é de interesse público. O serviço postal, tem característica que diferem do serviço bancário, energético, de saúde, de educação etc., em que o cidadão se desloca ao encontro do serviço público, ou privado, que melhor lhe convém. O serviço postal, enquanto existir o objeto físico e material, necessitará de mensageiro para a conclusão do processo e, como qualquer informação, precisa de confiabilidade, autenticidade e integridade

REFERÊNCIAS

ACIOLI, Bruno Caiado de. **A importância do GED nas investigações do Ministério Público**. Palestra proferida no 2º Painel: A importância da Gestão Documental nas Ações de Controle e debate correspondente – PGR: Audiência Pública sobre Gestão Eletrônica de Documentos – GED – Desafios e Perspectivas. Brasília, DF – realizada em 5.jul.2011. Disponível em file:///C:/Users/A/Downloads/apresentacao%20dr%20bruno.pdf. Acesso em 29.jun.2019

BARACCHINI, A, P. **O sigilo dos arquivos vinculados ao regime militar e o direito constitucional à informação: uma questão de cidadania**. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM, Santa Maria, v. 3, n. 2, p. 120-133, jun.2008. Disponível em: http://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/6862#.V5YBIrgrLIU. Acesso em 22.jun.2019

BARROSO, Luís Roberto. Regime constitucional do serviço postal - Legitimidade da atuação da iniciativa privada. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 222, p. 179-212, out./dez. 2000. Disponível em http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/48944/47554. Acesso em 28.jun.2019

BOBBIO, Norberto. **Democracia e Segredo**. Organização Marco Revelli; tradução Marco Aurélio Nogueira. 1ª edição, São Paulo: Editora Unesp, 2015.

BOVO, C. **Os Correios no Brasil e a Organização Racional do Trabalho**. São Paulo: Annablume, 1997. Disponível em https://books.google.com.br/books?id=7Oc5G- lsRegC&printsec=frontcover&hl=ptPT&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false. Acesso em 20.jun.2019

BRASIL. Arquivo Nacional (Brasil). Conselho Nacional de Arquivos - **Classificação, temporalidade e destinação de documentos de arquivo; relativos às atividades-meio da administração pública**/ Arquivo Nacional. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2001.

_____. Arquivo Nacional (Brasil). Portaria nº 258/2016, de 13 de outubro, publicada no **Diário Oficial da União** nº 200, de 18 de outubro de 2016, Seção I, p. 19. Disponível em http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=19&data=18/10/2016. Acesso em 07.jul.2019

_____. Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964. Dispõe sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as modificações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da revolução Vitoriosa. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, de 11.abr.1964 -. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-01- 64.htm. Acesso em 05.jul.2019.

_____. Congresso Nacional. **Relatório Final dos Trabalhos da CPMI dos "Correios"** -Volume III, 2006. Congresso Nacional. Brasília, DF, 2006. Disponível em <http://www.senado.leg.br/comissoes/CPI/RelatorioFinalVol3.pdf >. Acesso em 15.out.2015

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 02.jun.2015.

_____. Controladoria-Geral da União. **Audiência Pública sobre Gestão Eletrônica de Documentos – Desafios e Perspectiva** (Inquérito Civil nº 1.16.000.000919/2005-09). Brasília, DF, 2011a. Disponível em http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/eventos/anos-anteriores/2011/audiencia- publica-sobre-gestao-eletronica-de-documentos/programacao.pdf. Acesso em 02.jul.2019

_____. Controladoria-Geral da União. **Sumário Executivo: Pesquisa Diagnóstico sobre Valores, Conhecimento e Cultura de Acesso à Informação Pública no Poder Executivo Federal Brasileiro**. Coordenação Prof. PhD Roberto DAMATTA. Brasília, DF, Dezembro/2011b. Disponível em http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de- conteudo/publicacoes/arquivos/pesquisadiagnostico.pdf. Acesso em 2.jul.2019.

_____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, de 27.fev.1967, retificado em 8.mar.1967, retificado em 30.mar.1967 e retificado em 17.jul.1967. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto- lei/Del0200.htm. Acesso em 28.jun.2019.

_____. Decreto-Lei nº 509, de 20 de março de 1969. Dispõe sobre a transformação do Departamento dos Correios e Telégrafos em empresa pública, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, de 21.mar.1969 e retificado em 25.mar.1969. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-Lei/Del0509.htm. Acesso em 28.jun.2019.

_____. Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Lei de Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, de 9.jan.1991 e retificado em 28.jan.1991. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8159.htm. Acesso em: 28.jun.2019

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Brasília, DF, 1993. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, de 22.jun.1993, republicado em 6.jul.1994. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8159.htm.Acesso em 28.jun.2019.

_____. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, de e 1.fev.1999 e retificado em 11.mar.1999. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9784.htm. Acesso em: 28.jun.2019.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 18 nov. 2011c. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011- 2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 02.jul.2019.

_____. Ministério Público Federal – PGR-DF. **Termo de Ajustamento de Conduta: Inquérito Civil nº 1.16.000.000919/2005-09**. Brasília, DF, de 21 de outubro de 2010. Disponível em http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/502778/RESPOSTA_PED IDO_Termo%201.%20Termo%20de%20Ajustamento%20de%20Conduta.pdf?Mobile=1. Acesso em 7.jul.2019

CARVALHÊDO, Shirley do Prado; RODRIGUES, Georgete Medleg. **A política de informação orgânica no regime militar brasileiro:** os arquivos da Guerrilha do Araguaia (1972-1974). Resumo de pôster apresentado ao GT-05 - Política e Economia da Informação, IX ENANCIB, USP, São Paulo, 2008. Disponível em file:///C:/Users/A/Downloads/3061-5332-2-PB%20(1).pdf. Acesso em 28.jun.2019.

FERNANDES, Ananda Simões. A perseguição além da fronteira: os órgãos de repressão e espionagem da ditadura brasileira para o controle dos exilados brasileiros no Uruguai. **ESTUDIOS HISTORICOS – CDHRP**- mayo 2009 - Nº 1 – ISSN: 1688 – 5317. Disponível em http://www.estudioshistoricos.org/edicion_1/ananda-simoes.pdf. Acesso em 28.jun.2019

FONSECA, Maria Odila. Arquivologia e Ciência da Informação. Rio de Janeiro: **Editora FGV**, 8ª impressão, 2013.

GIDDENS, Anthony. **O Estado-nação e a Violência**. Segundo Volume de uma Crítica Contemporânea ao Materialismo Histórico. São Paulo: Edusp, 2001.

JARDIM, José Maria. **Transparência e Opacidade do estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental**. Niterói: Editora UFF,1999.

KLERING, Luis Roque; PORSSE, Melody de Campos Soares; GUADAGNIN, Luis Alberto. NOVOS CAMINHOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA. **Análise**. Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 4-17, jan./jun. 2010.

LEITE, Paulo Moreira. **A Outra História do Mensalão: as contradições de um julgamento político**. São Paulo: Geração Editorial, 2013.

LEONEL, Liliane Dutra; CRUZ, Valquíria Araújo. A Estruturação de procedimentos de gestão documental e mudança de paradigmas: o caso dos Correios do Brasil. **Revista ACTAS.** Congresso Nacional de Bibliotecárias, Arquivistas e Documentalistas. Associação Portuguesa Bibliotecárias, Arquivistas e Documentalistas. Portugal, Évora, nº 12, 2015. Disponível em http://www.bad.pt/publicacoes/index.php/congressosbad/article/view/1387. Acesso em 28.jun.2019.

LOPES, Janaina Vedoin; KONRAD, Glaucia Vieira Ramos. Arquivos da Repressão e Leis de Acesso à Informação: os casos brasileiro e argentino na construção do direito à memória e à verdade. **Aedos** no 13 vol. 5 - Ago/Dez 2013.

MIRANDA, Roberto Campos da Rocha. **Informações Estratégicas, Estudo de Caso Aplicado à ECT.** Brasília, 1999. Disponível em http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/5488/5/1999%20 Roberto%20Campos%20da%20Rocha%20Miranda.pdf. Acesso em 28.jun.2019

PORTO JR, Rubem. **Exposição/Palestra Censura Postal, 1917 a 1930.** São Paulo, SP. 28.set.2014. Disponível em http://www.sppaulista.com.br/newsdesk_info.php?newsdesk_id=569%3E. Acesso em 29.jun.2019

RIBEIRO, Ana Maria de A. **Organização e acesso à informação na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos após promulgação da Lei de Acesso à Informação**. Orientadora: Eliane Braga de Oliveira. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação). Distrito Federal, Brasília: Universidade de Brasília; 2016, 282f. Disponível em: http://repositorio.unb.br/handle/10482/22921. Acesso em 28.jun.2019

TEIXEIRA, Tadeu G. **Os correios em transformação: reestruturação, organização do trabalho e políticas de gestão do trabalho (1994-2011).** Tese (doutorado em ciências sociais) — Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2013. Disponível em Biblioteca Digital da Unicamp http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000918292&fd=y. Acesso em 24.jun.2019.

GOVERNANÇA DIGITAL: ANÁLISE DOS PORTAIS GOVERNAMENTAIS DOS MUNICÍPIOS MAIS POPULOSOS DO RIO GRANDE DO NORTE[1]

Jaedson Gomes dos Santos (PGPCI/UFPB)
Johny Davyd Soares Barbosa (PGPCI/UFPB)
Flávio Perazzo Barbosa Mota (PGPCI/UFPB)

Resumo: Este estudo objetivou desenvolver uma análise da governança digital nos portais de governo dos dez municípios mais populosos do Rio Grande do Norte. Para tal, aplicou-se o índice de governança digital municipal (IGDM), formado pelas práticas de conteúdo, serviços, participação cidadã, privacidade e segurança, usabilidade e acessibilidade. Atestou-se que, no quadro geral, os municípios tiveram médias baixas para o IGDM. As práticas mais implantadas foram as de conteúdo, já as menos implantadas foram as de privacidade e segurança. Após apurado, o IGDM foi correlacionado com três indicadores socioeconômicos e constatou-se que a posição no índice está associada ao tamanho da população e ao PIB per capita, sugerindo que o volume de demanda pelos cidadãos e a intensidade da dinâmica econômica dos municípios podem contribuir para o desenvolvimento e implantação da governança digital.

Palavras-chave: Governança Digital; Portais Governamentais; Tecnologia da Informação e Comunicação; Municípios do RN.

INTRODUÇÃO

A utilização de tecnologias da informação e comunicação (TICs) no âmbito estatal abre oportunidades para os governos e para os cidadãos. Na perspectiva do governo, as inovações tecnológicas promovem possibilidades de repensar processos, tornando-os mais efetivos e transparentes. Já para os cidadãos, as TICs podem oportunizar acesso ampliado aos serviços públicos ofertados.

A inserção das TICs nas atividades governamentais deu origem ao que hoje se define como governo eletrônico (e-gov). Paralelamente e em conjunto com o crescimento no acesso e uso da internet, a capacidade de articulação e mobilização da sociedade se modificou. Mais ciente de seus direitos enquanto cidadão e dotado de recursos que possibilitam integrar-se efetivamente às redes do governo eletrônico, o cidadão passou a reivindicar um papel diferente na relação virtual entre Estado e sociedade, deixando de se ver como um cliente e passando a se ver como um ator central e participativo. Isto é, a expansão das TICs se tornou um fenômeno com efeitos diretos na percepção do cidadão em relação a sua cidadania (VAZ, 2003).

Com isso, o governo eletrônico se mostrou uma ferramenta com um forte potencial para a promoção de elementos democráticos. Ou seja, deixou de ser apenas uma ferramenta gerencial para ganhar uma nova abordagem, que evoluiu para um novo conceito, o de governança digital (*e- governance*) (FREY, 2002; GUIMARÃES & MEDEIROS, 2005; VAZ, 2005; RODRIGUES, 2016).

[1] Agradecimento ao apoio financeiro para o desenvolvimento deste trabalho, oferecido pelo órgão de fomento CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) pelas bolsas de mestrado concedidas.

No caso do Brasil, tem-se como maior expoente da governança digital a recente política do Governo Federal chamada de "Estratégia de Governança Digital" (BRASIL, 2016). Ainda assim, os portais governamentais, presentes nas três esferas de governo, continuam sendo o principal canal de acesso do cidadão sobre as informações e serviços ofertados pelos governos via internet. Com isso, os portais governamentais, por serem experiências com maior tempo de funcionamento, fizeram parte da transição entre os modelos de governo eletrônico e governança digital. Entretanto, estudos anteriores, como o de Pinho (2008) identificaram que os *sites* dos governos se destacaram mais por apresentar virtudes tecnológicas do que contribuições significativas para o fomento da democracia.

Levando em consideração o que foi dito anteriormente e pensando nos governos subnacionais, especialmente na esfera municipal em que há o maior número de entes federados, levanta-se a seguinte problemática: Em que situação encontram-se os portais governamentais dos municípios brasileiros, em relação ao paradigma anterior do governo eletrônico com suas caraterísticas gerenciais apontadas na literatura, e o novo paradigma da governança digital com o pressuposto teórico da participação cidadã e da cooperação entre Estado e sociedade?

Sendo assim, essa pesquisa propõe analisar o fenômeno da governança digital nos portais de governo nos municípios do estado do Rio Grande do Norte, mais especificamente, entre os dez mais populosos. Este recorte territorial que caracteriza a amostra foi estabelecido primeiramente, por conveniência e segundo, pela relevância que esses municípios representam para as regiões onde estão inseridas, uma vez que há nesse recorte amostral municípios polos para as suas regiões. Para isto, aplicou-se o índice de governança digital municipal (IGDM) com base em metodologia desenvolvida por Mello (2009) e que mede o nível de implantação de práticas de governança digital. Adicionalmente, foi verificado se variáveis socioeconômicas e administrativas (população, PIB per capita e nível de escolaridade da gestão pública) estão associadas à posição alcançada no índice.

Este estudo divide-se em cinco seções, além desta Introdução. A segunda seção apresenta um referencial teórico, discorrendo sobre os conceitos de governo eletrônico, democracia digital e, principalmente, governança digital. A terceira expõe os aspectos metodológicos que foram utilizados para a construção do IGDM. A quarta parte contém as análises sobre as práticas de governança digital e a composição do IGDM dos municípios, assim como, um olhar para os condicionantes de cada escore obtido. Por fim, a última e quinta seção compreende as considerações finais.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

GOVERNO ELETRÔNICO

O governo eletrônico desponta a partir do final dos anos 1990 como uma plataforma em vários países e com desenvolvimento em todos os níveis de governo (LÖFSTEDT, 2005). No Brasil, tal inovação começou a ser desenvolvida a partir das discussões realizadas no Comitê Executivo do Governo Eletrônico[2] e em 2001, o Programa do Governo Eletrônico do Estado Brasileiro é lançado pelo Governo Federal (BRAGA, 2008).

No campo teórico, Guimarães e Medeiros (2005) assumem que o e-gov é uma inovação que surgiu a partir das necessidades das administrações públicas aumentarem suas arrecadações e melhorarem seus processos de gestão interna, além das pressões da sociedade para que os governos tivessem mais eficiência nos seus gastos e operassem com maior transparência, qualidade e universalidade na oferta de serviços para os cidadãos e organizações de maneira geral.

O governo eletrônico, no âmbito da gestão interna e na melhoria dos serviços públicos pode ainda, segundo Diniz *et al* (2009), implicar em um uso intensivo das TICs pelos cidadãos, empresas do setor privado e organizações não governamentais, além de viabilizar a migração de informações presentes em papéis para mídias digitais, serviços *online* e o avanço da infraestrutura de telecomunicação e redes de computadores, bem como das políticas de inclusão digital.

A partir de uma definição mais simplificada, Guimarães e Medeiros (2005) asseguram que o governo eletrônico "representa, essencialmente, o provimento de acesso via Internet a informações e serviços oferecidos pelos governos". Já para Oliveira (2009), o governo eletrônico tem três frentes de operação: 1) a interação intragovernamental entre os departamentos e os governos de diferentes esferas; 2) a interação entre o governo e as entidades do setor privado; e 3) a interação entre o governo e os cidadãos. Oliveira (2009) considera o conceito de governo eletrônico como multifacetado, multidisciplinar e em construção.

2. O Comitê Executivo do Governo Eletrônico foi criado com a emissão do Decreto Presidencial de 18 de outubro de 2000.

Martins e Ramos (2008) ainda apontam que na visão acadêmica, existem duas grandes categorias de definição acerca do governo eletrônico, sendo uma categoria de conceitos restritos e outra de conceitos ampliados. Na categoria mais restrita, as definições teriam um caráter técnico (com a tecnologia da informação no centro do debate), considerando assim que o governo eletrônico é um conjunto de serviços e informações oferecidos pelos governos através de meios eletrônicos. Ou seja, interpretam a ferramenta como um robusto sistema de informação a serviço dos governos.

Dentro da categoria restrita, há ainda, outro ponto de vista, em que as definições consideram o governo como o núcleo central da discussão e abordam as suas competências referentes ao oferecimento de serviços, diminuindo o papel do cidadão a um ator passivo, um mero consumidor ou usuário dos serviços, sem levar em conta o seu papel transformador diante da sociedade. Ambos os pontos de vista da categoria restrita revelam o governo eletrônico como uma ferramenta puramente gerencial, corroborando com as abordagens de Ruediger (2002) e Rodrigues (2016), que compreendem, nessa perspectiva, um Estado provedor de serviços versus um cidadão-cliente.

Já a categoria ampliada, ainda segundo Martins e Ramos (2008), além de levar em conta os avanços nas atividades fins e meio da gestão pública, ocasionados pela adição das TICs aos seus procedimentos estratégicos, também passa a considerar o cidadão como um protagonista na discussão, considerando o seu papel político na participação e controle nos governos. É nesse sentido que a categoria de definições ampliadas sobre o governo eletrônico adquire contornos democráticos, abrangendo a governança digital e as problemáticas sobre esta ser, dentro dessa categoria de definições ampliadas, uma evolução, ou não, do governo eletrônico.

GOVERNANÇA DIGITAL

Borges e Silva (2006) assumem que os programas de governo eletrônico, se desenvolvidos em consonância com o modelo conceitual que os define, darão condições para a democracia direta do século XXI, com a utilização das TICs pelos cidadãos, para que em fóruns virtuais possam decidir coletivamente sobre os assuntos de interesse público. Entretanto, esses mesmos autores alertam que uma democracia por meios digitais só será efetivada se a sociedade receber capacitação para lidar com a informação que flui pelas redes. Ao mesmo tempo, Mello (2009) define a democracia digital, em termos simples, como "a utilização dos recursos das TIC para promover o aumento do grau e da qualidade da participação pública no governo".

Apesar de se abordar nesta pesquisa o ponto de vista das iniciativas democráticas envolvendo TICs desenvolvidas pela administração pública, é importante ressaltar que o Estado não é detentor do monopólio das iniciativas de democracia digital. Reconhece-se, a capacidade da própria sociedade civil em se articular e mobilizar, além da nova tendência de reaproveitar informações públicas e dados governamentais em formato aberto para promover aplicações digitais democráticas (VAZ, RIBEIRO & MATHEUS, 2010).

Aliado a isso, Vaz (2005) esclarece que o teor da governança digital é estabelecido por um campo de disputas e conflitos sociais, mais precisamente, nas formas como os governos utilizarão a internet para incrementar a participação cidadã e o controle social, mas que para isso é exigida uma mobilização das organizações da sociedade civil sobre o tema a partir de uma posição de radicalização da democracia.

De modo geral, os estudos recentes apontam que a governança pública consiste na capacidade do governo em estabelecer relações de interação e cooperação entre atores governamentais, societais e o mercado, visando assim, otimizar as políticas públicas e a oferta de serviços do Estado (PIRES & GOMIDE, 2016). A discussão acerca da governança pública é ampla, apresentando, subdivisões que permitem um maior aprofundamento teórico e aplicado, como, por exemplo, no caso da governança digital. Este conceito, apesar de ser derivado do conceito tradicional de governança, apresenta particularidades por se referir à possibilidade de se abordar o tema da governança, a partir das discussões sobre o governo eletrônico na sua forma ampliada, conforme foi exposto.

Ao definir a governança digital em seu estudo, Mello (2009) declarou que, com a difusão das TICs, a governança digital surgiu como uma tendência emergente para reinventar o funcionamento do governo, especialmente quando se trata da oferta de serviços públicos e da possibilidade de participação cidadã na gestão pública, através de recursos *online*.

Dessa maneira, além dos serviços públicos já elencados no tópico sobre o governo eletrônico apresentado neste trabalho, Mello (2009) inclui um novo elemento em relação aos apresentados nas definições mais restritas sobre o governo eletrônico, a participação cidadã. Savic (2006) estabelece a participação como uma fronteira ao conceito restrito de governo eletrônico ao postular que a governança pode trazer novos conceitos de cidadania, tanto levando em consideração as necessidades dos cidadãos como também as suas responsabilidades. Assim, a governança digital é um conceito mais amplo que o governo eletrônico, pois aborda uma série de mudanças nas maneiras que os cidadãos se relacionam entre si e com o governo (SAVIC, 2006).

À vista disso, a participação, incorporada por meio das TICs a instrumentos governamentais, pode possibilitar que o cidadão passe de um mero ator passivo e transformado pelas ações dos governos a um ator transformador, caracterizando um processo político ao contexto da interação virtual entre o governo e a sociedade. Desse ponto de vista, esse novo modelo de participação poderia abrir novas perspectivas de engajamento popular, para além dos mecanismos tradicionais de participação (conselhos, audiências públicas, etc), pois, conforme Frey (2002), a internet tem "grandes potencialidades democráticas e pode ser usada para renovar modos de participação política e tomada de decisões".

Sendo assim, de acordo com Guimarães e Medeiros (2005), a governança digital, na perspectiva de participação inserida no modelo do governo eletrônico, pode ser caracterizada pelo resultado da contribuição do governo eletrônico em um contexto ampliado no qual o governo formula e implementa suas políticas com a participação da sociedade, levando em consideração o papel das TIC e o ambiente regulatório que orienta e reprime a atuação dos mais variados atores.

Assim, a proposta dessas vertentes que apresentam o conceito de governança digital parte do entendimento de que a utilização de TICs pelos governos não deve ser voltada apenas para a disponibilização de serviços no meio digital, mas que também deva possibilitar que a sociedade tenha papel determinante nos *inputs* e *outputs* nos processos de formulação de políticas públicas (*policy- making)*.

Logo, esse modelo inovador de governança contribuiria para que o governo operasse de maneira diferente, deixando de governar para os cidadãos, mediante articulação vertical (*top-down*), e, passasse a governar em conjunto com os cidadãos, de maneira horizontal. A partir disso, espera-se que a governança digital possa fazer com que os governos sejam mais responsivos e conectados com os cidadãos, para que assim, ambos possam conhecer efetivamente os desafios públicos (SAVIC, 2006).

Em síntese, pode-se dizer que a governança digital é uma ferramenta que além de conter aspectos gerenciais e administrativos, seria capaz de fomentar a capacitação política da sociedade, bem como, aumentar a eficiência das ações governamentais, possibilitando uma participação direta dos eleitores na gestão dos governantes (SOUZA *et al*, 2013).

AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA DIGITAL: UM MODELO ORIENTADO POR PRÁTICAS.

Em vista dos argumentos apresentados, é importante destacar que existem limites ainda desconhecidos para o potencial que a governança digital tem no âmbito das funções estatais. Já que fatores como: as crises de legitimidade pela qual passam os governos e a democracia, a dependência de vontade política dos governantes e também a exclusão digital, que ocorre, sobretudo, em países em desenvolvimento (FREY, 2002), podem obstaculizar o pleno desenvolvimento de uma governança através das TICs.

Considerar todos esses fatores como possíveis limitações, pode evitar que a governança digital acentue desigualdades, já que, segundo Frey (2002), se não houver um comprometimento das agências públicas em universalizar os benefícios públicos desenvolvidos a partir das TICs para toda a sociedade, os cidadãos mais providos de recursos e também aqueles mais educados e proficientes tecnologicamente serão mais beneficiados do que os outros. Além do mais, esses fatores citados expõem a primordialidade de se avaliar como se manifesta a governança digital nos governos das diferentes esferas, especialmente a municipal.

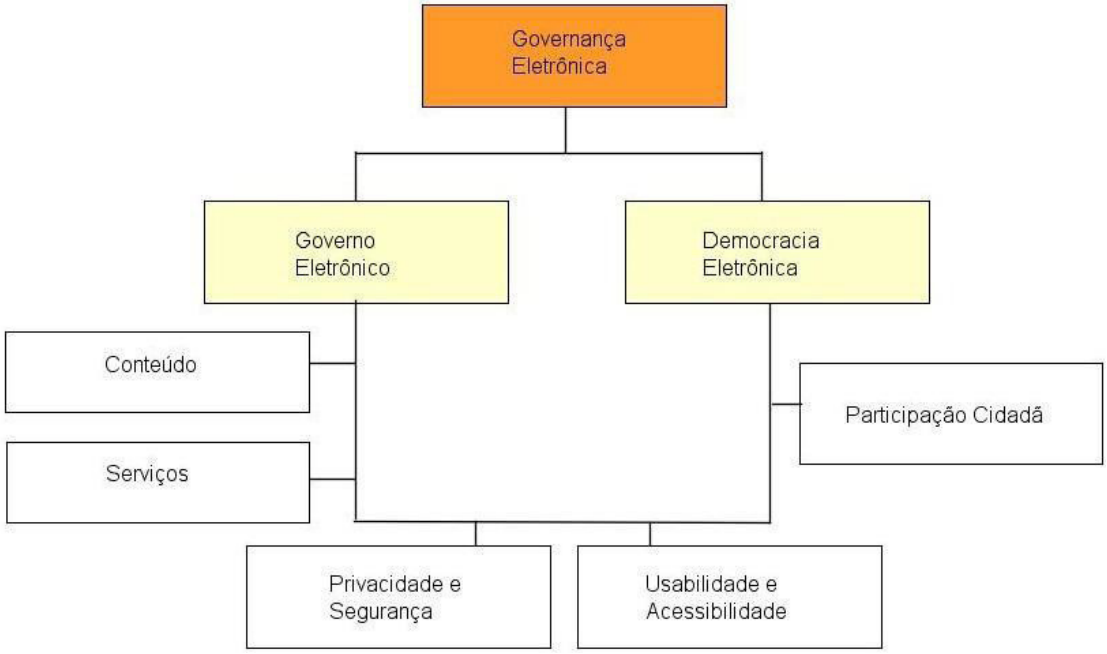
O caso da exclusão digital como problema para países em desenvolvimento é um fator que merece mais notoriedade quando se pensa a governança digital para os pequenos e médios municípios desses países. Entender como se dá a aplicação das TICs no relacionamento do Estado com os cidadãos em pequenas localidades requer sensibilidade para se levar em conta fatores como: o nível de escolaridade dos munícipes; o grau de população em zonas rurais; a extensão da infraestrutura local de redes de internet; e o nível de acesso dos cidadãos a computadores e demais dispositivos digitais.

Assim, mesmo sendo um conceito amplo e polissêmico, é possível assimilar que o escopo da governança digital bifurca para duas dimensões básicas no que se refere a sua abrangência, sendo estas o governo eletrônico, com serviços e informações no meio digital, e a democracia digital, por meio da participação cidadã via recursos *online* (HOLZER & KIM, 2005; FINGER & PÉCOUD, 2003).

Explorando no contexto dos portais governamentais a relação entre a governança digital e o governo eletrônico, além de considerar a Democracia digital como um terceiro elemento nesse enquadramento. Considera-se para este trabalho a estrutura conceitual proposta por Holzer e Kim (2005), adotada por Mello (2009) e uma série de autores, na qual consideram a governança digital como uma dimensão mais avançada entre as três citadas, que engloba o governo eletrônico com a prestação de serviços e o provimento de informações e, a democracia digital com a participação cidadã e o controle social sobre os governos (MELLO, 2009).

Ao abarcar a democracia digital e o governo eletrônico, a governança digital em portais governamentais teria, segundo Mello (2009), a sua estrutura composta por uma série de práticas subdivididas em cinco grupos, que seriam: 1) práticas de conteúdo; 2) práticas de serviços; 3) práticas de participação cidadã; 4) práticas de privacidade e segurança; e 5) práticas de usabilidade e acessibilidade. Sendo assim, a figura 01 é uma representação gráfica da estrutura da governança digital aplicada aos *sites* governamentais.

Figura 01 - Estrutura e práticas da governança digital para portais governamentais



Fonte: Mello (2009, p.76)

Nesse caso, as práticas de conteúdo e serviços seriam atribuições do governo eletrônico, as práticas de participação cidadã, por sua vez, seriam contempladas pela democracia digital, e por fim, as práticas de usabilidade e acessibilidade e de privacidade e segurança seriam de competências técnicas quanto ao uso das TICs.

Mello (2009) considera o **conteúdo** dos *sites* como um componente crítico, uma vez, que não faz tanta diferença o *site* ser funcional ou empregar tecnologia avançada nas suas funções se os conteúdos não forem atualizados regularmente ou se as informações não forem corretas. Em relação às práticas de **serviços**, o autor destaca a possibilidade de se acessar serviços em casa, sem a necessidade de se deslocar a escritórios. As práticas de **participação cidadã** oportunizam ao cidadão discutir sobre questões econômicas e sociais, bem como assuntos ligados ao planejamento e orçamento, além de poderem levantar sugestões e críticas sobre temas gerais ou específicos. Tudo isso demandaria maior **privacidade e segurança** e é nesse sentido que as práticas que correspondem a essa área fariam os cidadãos cederem algumas informações pessoais de forma mais segura para que assim, se sintam mais resguardados para participarem desses processos de interação. E sobre o grupo de práticas de **usabilidade e acessibilidade**, o autor, destaca a importância dos *sites* possibilitarem navegação acessível e de fácil entendimento dos conteúdos expostos, como também, possibilitar que portadores de necessidades especiais, pessoas com problemas de visão, surdos e até mesmo estrangeiros possam acessar os conteúdos e os serviços dos *sites* governamentais.

Na realização de seu trabalho, Mello (2009) propôs para a composição do seu índice, uma série de variáveis baseadas numa ampla revisão da literatura, mas principalmente, na pesquisa de Holzer e Kim (2005) intitulada "*Digital Governance in Municipalities Worldwide: A Longitudinal Assessment of Municipal Websites Throughout the World*" e que teve como objetivo avaliar a governança digital nos *sites* governamentais das cem maiores cidades do mundo.

Na concepção desse modelo, Mello (2009) o usou para analisar as práticas de governança eletrônica nos Estados Brasileiros, através de coletas de dados e análises nos *sites* oficiais dos Estados e do Distrito Federal brasileiro, sendo esse chamado de Índice de Governança Eletrônica dos Estados Brasileiros (IGEB).

Entretanto, pôde-se observar em estudos posteriores aos de Mello (2009) que o mesmo índice foi adaptado para estudos que analisavam os municípios, ficando conhecido como Índice de Governança Eletrônica dos Municípios (IGEM), como observado nos estudos de Souza (2014), na qual, o índice é aplicado nos municípios mais populosos do Brasil. Assim como nos estudos de Moura *et al* (2015) e Freitas e Luft (2014), que utilizaram tal modelo para analisar a governança digital nos municípios dos Estados de Santa Catarina e Sergipe, respectivamente. Além disso, os estudos posteriores ao de Mello (2009), correlacionaram os índices de governança digital com outros indicadores, como: população (BEUREN *et al*, 2013; FREITAS & LUFT, 2014; MOURA *et al*, 2015); PIB (MELLO, 2009; BEUREN *et al*, 2013; MOURA *et al*, 2015); IDH (MELLO, 2009; BEUREN *et al*, 2013; MOURA *et al*, 2015); Gini (MELLO, 2009); e, eficiência na utilização dos recursos públicos (BEUREN *et al*, 2013).

METODOLOGIA ADOTADA PARA A ANÁLISE DOS CASOS

Para a realização desta pesquisa, foi feita a construção do índice de governança digital dos municípios mais populosos do Rio Grande do Norte, que foi replicado do estudo de Mello (2009), adaptando-o ao estudo dos munícipios. Nesta seção serão apresentados os procedimentos de coleta de dados e em seguida as variáveis que compõem o índice. Por fim, foi realizada a análise dos dados

COLETA DE DADOS

Beuren *et al* (2013) ao adotarem o IGEB em sua pesquisa, apontaram que a avaliação de práticas de governança digital por meio de um índice pode ser uma importante ferramenta metodológica, de tal modo que os dados são coletados manualmente e encontram-se em domínio público, o que implica na não necessidade de envio de questionários, pois, esses questionários podem não atingir uma quantidade satisfatória de respondentes.

Sendo assim, os dados que subsidiaram os resultados desta pesquisa foram coletados nos *sites* oficiais das prefeituras dos dez municípios mais populosos do Estado do Rio Grande do Norte, segundo a estimativa de população do IBGE no ano 2017, como discriminado no quadro 01.

Quadro 01 - Relação dos municípios mais populosos e seus respectivos sites

Municípios	População	Site
Natal	885.180	https://natal.rn.gov.br/
Mossoró	295.619	http://www.prefeiturademossoro.com.br/
Parnamirim	254.709	http://www.parnamirim.rn.gov.br/
São Gonçalo do Amarante	101.492	http://saogoncalo.rn.gov.br/
Macaíba	80.031	http://www.prefeiturademacaiba.com.br/2017/
Ceará-Mirim	73.849	http://www.prefeituradecearamirim.com.br/
Caicó	68.222	http://www.caico.rn.gov.br/
Assu	58.183	http://assu.rn.gov.br/
Currais Novos	45.228	http://www.prefeituracurraisnovos.com.br/
São José de Mipibu	43.995	http://www.saojosedemipibu.rn.gov.br/

Fonte: elaborado pelo autor, com base na estimativa de população do IBGE (2017).

A coleta de dados foi realizada no período de quatorze dias. As informações foram coletadas em cópias dos *sites* das prefeituras obtidas através de *download*, para que assim, fosse evitada a manipulação de informações desencontradas, visto que, as páginas da *Web* sofrem atualizações e alterações. Todos os dados foram armazenados em tabelas padronizadas no *software* Microsoft Excel contendo células específicas para cada subgrupo de práticas por município.

VARIÁVEIS E ANÁLISE DOS DADOS

As variáveis para a construção do IGDM referem-se às boas práticas de governança digital presentes em cada portal municipal. Mello (2009) propõe que elas sejam divididas em cinco subgrupos, ou categorias, sendo elas: 1) práticas de conteúdo (PCon); 2) práticas de serviços (PSer); 3) práticas de participação cidadã (PPC); 4) práticas de privacidade e segurança (PPS); e por fim, 5) práticas de usabilidade e acessibilidade (PUA). Em resumo, todas as variáveis das práticas de governança digital dos cinco subgrupos podem ser observadas no quadro 02.

Quadro 02 - Variáveis do Índice de Governança Digital dos Municípios

Variáveis	Práticas de Conteúdo (13)
PCon1	Presença de links para órgãos internos e externos, a localização dos escritórios, agências, setores e departamentos, contatos com horários de funcionamento, endereços, nomes, etc.;
PCon2	Disponibiliza a agenda do gestor e das políticas públicas da instituição;
PCon3	Disponibiliza os códigos e os regulamentos do município;
PCon4	Presença de informações do orçamento, relatórios contábeis, anexos da LRF, informações das licitações em andamento, editais, etc.;
PCon5	Disponibiliza as informações sobre os cargos, competências e salários dos servidores do município;
PCon6	Disponibiliza as informações sobre concursos públicos, editais, gabaritos de provas, etc.;
PCon7	Permite a cópia de documentos públicos, por meio de impressão, *download*, etc.;
PCon8	Os documentos públicos devem ter referências corretas, ausência de erros de digitação, grafia ou gramática; identificação das fontes ou dos responsáveis, meios de estabelecer contato; conteúdo em linguagem clara, tom profissional, ausência de preconceitos no discurso e informação livre de publicidade;
PCon9	Disponibiliza informações sobre a gestão de emergências, utilizando o *site* como mecanismo de alerta para problemas naturais ou provocados pelo homem;
PCon10	Publicar as ofertas de empregos, de treinamento e recursos de encaminhamento de currículo por interessados;
PCon11	Disponibiliza calendário com os eventos da comunidade ou um quadro de anúncios/informativos, etc.;
PCon12	Disponibiliza informações com atribuição de responsabilidade formal pelo conteúdo e pela atualização das páginas;
PCon13	Presença de arquivos de áudio e vídeo de eventos públicos, palestras, encontros, etc.;
Variáveis	Práticas de Serviços (16)
PSer1	Presença de *e-mails*, telefones, e endereços para solicitar informações;
PSer2	A página principal deve ser personalizada para facilitar o acesso do cidadão aos serviços;
PSer3	Permite o acesso às informações privadas utilizando senhas, como em registros educacionais, médicos, cadastro civil etc.;
PSer4	Permite o acesso às informações relacionadas à educação, indicadores econômicos, instituições educacionais, meio ambiente, saúde, transporte etc.;
PSer5	Identificação do responsável ou gerenciador do *site* para possível contato ou responsabilização;
PSer6	Disponibiliza relatório contendo as violações de leis e regulamentos administrativos;
PSer7	Disponibiliza um mecanismo para submissão, monitoramento e eliminação de queixas/denúncias públicas;
PSer8	Presença de notícias e informações sobre as políticas públicas do município;
PSer9	Permite o preenchimento de guias de impostos, taxas, contribuições de melhorias, multas etc. Essa prática deve permitir o acesso a informações, cálculo do tributo e possível multa e juros, inclusive, o pagamento *on line*;
PSer10	Permite a consulta a dados cadastrais, débitos de IPTU e ISS, emissão de guias para pagamento de multa; disponibiliza acesso à legislação e programas de educação no trânsito;
PSer11	Permite a obtenção eletrônica de documentos tributários, como: consultas e certidões tributárias, nota fiscal eletrônica etc.;
PSer12	Permite o registro do cidadão ou/e empresa para a utilização de serviços *on line*;
PSer13	Gera licenças, registros ou permissões, como: licença sanitária, licença/registro de cães e outros animais, licença para abrir e fechar estabelecimentos, permissões para construção;
PSer14	Permite a compra de bilhetes para eventos, etc.;
PSer15	Presença de um mecanismo de compras digitais mediante a realização de leilão *on line* – pregão digital – que consiste em um pregão via internet para negociações automáticas e abertas entre os órgãos compradores do município e os fornecedores do setor privado;
PSer16	Publicações dos editais de abertura de licitações e os seus respectivos resultados;
Variáveis	Práticas de Participação Cidadã (10)
PPC1	Presença de boletim informativo *on line*;
PPC2	Disponibiliza informações de governança;
PPC3	Disponibiliza um e-mail para contato, com a descrição da política adotada de resposta, começando com o tempo e a data de recepção, o prazo estimado para resposta, o que fazer se a resposta não for recebida e uma cópia da sua mensagem original;
PPC4	Disponibiliza um quadro de anúncios, bate-papo, fórum de discussão ou *chats*, para discutir questões políticas, econômicas e sociais, com os gestores eleitos, órgãos específicos ou especialistas. Facilitando o diálogo entre prefeito e cidadãos, com verdadeira possibilidade de participação;
PPC5	Disponibiliza a agenda de reuniões ou o calendário das discussões públicas, incluindo o tempo, lugar, agenda e informações sobre os depoimentos dos cidadãos, participação, observação ou opções;
PPC6	Fazer pesquisas ou sondagens, breves ou mais detalhadas, de satisfação, opinião, manifestação de preferências e sugestões, para verificar a percepção do cidadão quanto aos serviços prestados e à própria estrutura da governança digital;

PPC7	Presença de um canal específico para o encaminhamento de denúncias;
PPC8	Presença de informações biográficas, *e-mail*, telefone, fotografia e endereço para contato com os gestores eleitos e membros do governo;
PPC9	Disponibiliza informações acerca da estrutura e as funções do governo;
PPC10	Disponibiliza um link específico para "democracia" ou "participação cidadã" na página principal do seu *site*, que o leva a uma seção especial, detalhando a finalidade e missão das unidades públicas, os decisores de alto nível, permitindo ligações com a legislação, orçamento e outros detalhes de informações de *accountability*.
Variáveis	Práticas de Privacidade e Segurança (8)
PPS1	Declara a política de privacidade no *site*, descrevendo os tipos de informações recolhidas e as políticas de utilização e partilha das informações pessoais, identificando os coletores das informações, disponível em todas as páginas que aceitam os dados, e com a data em que a política de privacidade foi revisada.
PPS2	Permite diminuir a divulgação de informações pessoais, dispondo da possibilidade de entrar e sair do fornecimento das informações;
PPS3	Permite que o usuário revise os dados pessoais e conteste os registros de possíveis informações incompletas ou erradas.
PPS4	Informa as práticas antes de qualquer informação pessoal ser coletada, evidenciando a entidade que está obtendo a informação, o propósito do recolhimento, potenciais recebedores, natureza da informação, meios de coleta, se as informações são voluntárias ou obrigatórias e a consequência do não fornecimento;
PPS5	Limita o acesso de dados e garante que não será utilizado para fins não autorizados, utilizando senhas e criptografia de dados sensíveis e procedimentos de auditoria;
PPS6	Presença de endereço de contato, telefone e/ou e-mail, específicos para denúncias ou críticas sobre a política de privacidade e segurança;
PPS7	Permite o acesso a informações públicas por meio de uma área restrita que exija senha e/ou registro, como o uso de assinatura digital para identificar os usuários;
PPS8	Permite acesso a informações não públicas para os servidores, mediante uma área restrita que exija senha e/ou registro;
Variáveis	Práticas de Usabilidade e Acessibilidade (19)
PUA1	O tamanho da *homepage* (página inicial do *site*) deve ter no máximo dois comprimentos da tela;
PUA2	Determina o público-alvo do *site*, com canais personalizados para grupos específicos, como cidadãos, empresas ou outros órgãos públicos;
PUA3	A barra de navegação deve conter os itens agrupados na área de navegação, utilizando termos claros para definir as opções de navegação de categorias, ícones de navegação de reconhecimento imediato da classe de itens, *links* identificados;
PUA4	Fornece *links* clicáveis para a página inicial em todas as páginas, para os departamentos governamentais e para *sites* relacionados fora do governo;
PUA5	Presença na página principal de um mapa do *site* ou esboço de todos os *sites*;
PUA6	As páginas devem ser constituídas com cores padrão e consistentes, com adequação de estilos de fonte, formatação de texto, visibilidade dos elementos, critério para uso de logotipos;
PUA7	Os textos devem estar sublinhados quando indicarem *links*;
PUA8	Disponibiliza a data da última atualização das páginas;
PUA9	Fornece um *link* com informações sobre governo, com a possibilidade de contato, com endereço, telefone, fax ou *e-mail*;
PUA10	Disponibiliza versões alternativas para documentos longos, como arquivos na extensão .PDF ou .DOC;
PUA11	Permite que os campos dos formulários sejam acessíveis por meio das teclas ou do cursor, identificando claramente aqueles com preenchimentos obrigatórios, fazendo com que a ordem das guias dos campos seja lógica, ou seja, com o toque na tecla "tab" passe para o próximo campo;
PUA12	Disponibiliza informações de como identificar ou corrigir erros submetidos;
PUA13	Dispõe de um *site* de busca ou um *link* no próprio *site* do governo;
PUA14	Dispõe de seu próprio mecanismo de pesquisa, permitindo que as pesquisas sejam feitas de forma específica, por secretaria, em todo o *site*; com recursos de pesquisas avançadas, como a utilização de palavras, frases exatas, combinação; com capacidade para classificar os resultados da pesquisa por relevância ou outros critérios.
PUA15	Dispões de mecanismos de acesso para portadores de necessidades especiais;
PUA16	O conteúdo do *site* está disponível em mais de um idioma;
PUA17	Apresenta os textos escritos com fontes e cores adequadas;
PUA18	Disponibiliza os conteúdos de áudio com transcrições escritas e/ou legendas;
PUA19	Permite o acesso ao *site* e seus conteúdos por meio do teclado do computador.

Fonte: Adaptado de Mello (2009)

Em relação aos critérios de pontuação, foi adaptada de Mello (2009) uma escala que classifica o quão avançada está a prática em: Prática não identificada, valendo 0 ponto; Existem algumas informações sobre a prática, valendo 1 ponto; A prática está implantada, mas de maneira incompleta, valendo 2 pontos; A prática está totalmente implantada, vale 3 pontos.

Já quanto aos critérios adotados, no quadro 03 consta a lista de procedimentos para a elaboração do IGDM, assim como as referências dos pesos por subgrupos e as pontuações de cada prática de acordo com a resposta verificada.

Quadro 03 - Procedimentos para a elaboração do IGDM

Procedimentos	Práticas					
	Conteúdo	Serviços	Participação Cidadã	Privacidade e Segurança	Usabilidade e Acessibilidade	Total
Peso igual entre os grupos (a)	20	20	20	20	20	100
Número de práticas por subgrupo (b)	13	16	10	8	19	66
Pontuação máxima de cada prática dentro do subgrupo (a/b)	1,538	1,25	2	2,5	1,053	-
Pontuação para resposta 0	0	0	0	0	0	-
Pontuação para resposta 1	0,513	0,417	0,667	0,833	0,351	-
Pontuação para resposta 2	1,026	0,833	1,333	1,667	0,702	-
Pontuação para resposta 3	1,538	1,25	2	2,5	1,053	-

Fonte: adaptado de Mello (2009)

Foram estabelecidos pesos iguais para os cinco subgrupos, onde se atribuiu o peso com valor 20 para cada um deles. Já as pontuações de cada prática foram estabelecidas através da divisão do peso 20 pelo número de práticas em cada subgrupo. Após a realização de todos os procedimentos, foram somadas as pontuações de todas as 66 práticas dos municípios, resultando em pontuação que varia numa escala de 0 a 100.

Com os resultados do IGDM dos municípios, procurou-se efetuar análises estatísticas com correlações entre o índice e três indicadores pré-estabelecidos, sendo eles: o tamanho da população no ano de 2017; o PIB per capita do ano de 2014; e, o nível de escolaridade da gestão pública local, medido pelo percentual de funcionários da prefeitura com curso de nível superior em relação ao total no ano de 2014. Optou-se por utilizar o coeficiente de correlação de Pearson para verificar a correlação entre IGDM e população, IGDM e PIB per capita, e, IGDM e nível de escolaridade da burocracia local.

4. ANÁLISE DOS PORTAIS GOVERNAMENTAIS DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DO RN: RESULTADOS OBTIDOS

A partir da consulta realizada nos portais oficiais de cada município, entre o dia 13/09/2017 e o dia 27/09/2017, e da aplicação da metodologia descrita na seção 4, foi possível gerar o índice de governança digital dos municípios mais populosos do estado do Rio Grande do Norte. A partir da tabela 01 a seguir, são mostrados os resultados gerais do IGDM, contendo os desempenhos dos municípios ao abarcar as cinco dimensões do índice, bem como os resultados para o próprio índice, compondo assim uma análise multidimensional.

Tabela 01- Índice de governança digital dos municípios mais populosos do Rio Grande do Norte

Municípios	População	PCon	PSer	PPC	PPS	PUA	IGDM
Parnamirim	254.709	15,38	13,33	9,33	6,67	15,09	59,81
Natal	885.180	13,85	11,67	11,33	7,55	10,18	54,57
São Gonçalo do Amarante	101.492	11,79	8,75	7,33	4,10	9,48	42,35
Mossoró	295.619	8,72	9,10	6,67	2,50	11,23	39,12
Macaíba	80.031	10,25	6,25	3,33	4,17	8,07	32,08
Assu	58.183	9,74	7,92	4,67	2,50	6,32	31,14
Ceará Mirim	73.849	6,15	8,33	2,6	4,17	7,37	28,69
Caicó	68.222	10,77	7,08	2,00	1,67	5,97	27,49
Currais Novos	45.228	1,03	6,67	2,67	1,67	5,62	17,64
São José de Mipibu	43.995	3,59	4,17	2,67	1,67	4,56	16,65

Fonte: dados coletados na pesquisa pelo autor (2017)

Os resultados apontam uma significativa variação, em que a diferença entre o maior desempenho obtido e a maior pontuação possível girou na faixa de 40 pontos. O destaque inicial para a análise geral do IGDM dos municípios está no fato de Natal, capital do estado, não ter o índice mais alto entre os municípios da amostra. Parnamirim acabara por ter a maior pontuação, contabilizando um IGDM de 59,81 pontos.

Parnamirim atingiu um escore maior que o de Natal ao ser o caso de maior pontuação em conteúdo, serviços e privacidade e segurança, justamente as categorias com maior número de práticas. Outro ponto a se destacar é que diferentemente de Natal e do restante dos municípios, a grande maioria das práticas implantadas por Parnamirim, foi implantada de maneira completa.

O município com menor pontuação, por outro lado, foi o de São José de Mipibu. O menos populoso entre os dez, com apenas 16,65 pontos, uma diferença de quase 44 pontos em relação ao caso de melhor desempenho. O desempenho de São José de Mipibu se refletiu no baixíssimo número de práticas implantadas, na qual o seu maior escore por categoria se deu nas práticas de usabilidade e acessibilidade, com apenas 4,56 pontos.

Visualizando a tabela 01, é possível afirmar que o nível de desigualdade entre os IGDM dos municípios é significativo leva-se em conta que com a exceção de Natal, a menor diferença para o IGDM de Parnamirim, é de aproximadamente 17 pontos. Complementando as informações da tabela 01, tem-se que a média do IGDM para os municípios mais populosos do Rio Grande do Norte, que é de aproximadamente 34,95 pontos. Pode-se considerar um baixo número de práticas implantadas nos municípios, já que apenas quatro destes atingiram um IGDM que supera essa média. Além disso, esse é um valor baixo pelo fato de apenas dois municípios alcançarem pontuações acima da metade para a possível pontuação máxima de um IGDM, indicando que há ainda espaço para a ampliação de ações de governança digital nos portais governamentais analisados.

Comparando as médias entre as cinco categorias de práticas de governança digital, as práticas mais implantadas nos portais municipais foram as de conteúdo (9,13), seguidas pelas práticas de serviços (8,42), e, sem muito distanciamento do nível de implantação das categorias citadas anteriormente, estão as práticas de usabilidade e acessibilidade (8,39). Com um valor bem baixo das práticas já citadas, encontram-se as práticas de participação cidadã (5,27), que só não obtiveram média menor que as práticas de privacidade e segurança (3,76).

A partir desses resultados, parte-se da premissa de que os municípios demonstram maior adesão às práticas de conteúdo, serviços, usabilidade e acessibilidade, em detrimento das práticas de participação cidadã e privacidade e segurança. É possível alegar que os portais governamentais dos municípios mais populosos do Rio Grande do Norte têm mais características de governo eletrônico do que de governança digital de fato, posto que, concentram na maioria de suas funções, procedimentos voltados para viabilizar serviços, acesso às informações públicas, boa navegação e inclusão digital.

No entanto, mesmo com melhor avaliação nessas categorias de práticas, ressalvas devem ser feitas, já que os tipos de serviços que foram apresentados, em grande parte, eram direcionados para questões tributárias, e, as informações publicadas, em sua maioria, eram voltadas para o estabelecimento de contatos com gestores e departamentos, ou, tratavam das contas públicas do município, além de serem, em muitos casos, publicadas em formato fechado, já interpretadas e sem a possibilidade de serem encontradas como dados brutos, o que tornaria possível que a sociedade pudesse reutilizar tais informações.

Já os mecanismos de participação se mostraram muito incipientes, assim como os de privacidade e segurança, elementos essenciais, que dialogam entre si e impactam diretamente na percepção do cidadão sobre a possibilidade de efetivar a transparência governamental, assim como exercer controle social e fazer parte dos atos da administração pública. Os *sites* se mostraram, na maioria dos casos, pouco abertos a estabelecerem fluxo bidirecional na interação entre prefeitura e cidadãos, sem quaisquer mecanismos que permitam manter contato direto com a gestão ou avaliar políticas públicas ou serviços, além de pouco preocupados em explicitar o mínimo sobre o uso das informações pessoais que são depositadas nos processos de interação virtual entre cidadão e governo.

Dando continuidade aos objetivos deste estudo, especificamente falando da investigação entre possíveis associações do IGDM dos municípios populosos do Rio Grande do Norte e outros indicadores. A partir daqui, analisa-se a relação de cada um dos fatores condicionantes e do quanto estes fatores podem influenciar a governança digital. Conforme é demonstrado pelos valores da **tabela 02**.

Tabela 02 - Matriz de correlações entre indicadores e IGDM

Correlação (τ)	População	IGDM
	1	1
	0,681*	
	Renda Per Capita	IGDM
	1	1
	0,684*	
	Nível de Escolaridade da Burocracia Local	IGDM
	1	1
	0,199	

*Correlação estatisticamente significativa no nível 0,05 (bilateral) Fonte: elaborado pelo autor (2017)

O primeiro condicionante trata de possíveis ligações entre o IGDM e as bases populacionais. Esse é um fator importante, pois, parte-se do pressuposto que uma grande base populacional demanda uma maior quantidade de serviços públicos e que também quanto maior a população, maior seria a sua adesão à participação cidadã, resultando numa resposta mais eficaz dos governos quanto ao provimento dessas iniciativas envolvendo TICs.

De acordo com a tabela 02, constata-se que o indicador população tem correlação positiva de 68% com um nível de significância de 0,05 com o IGDM. Baseado nos parâmetros estabelecidos por Hair *et al.* (2005), esta é uma correlação moderada. Em síntese, o resultado da correlação sugere que ter maior base populacional está associado moderadamente com melhores índices de governança digital, confirmando a suposição de que um maior contingente populacional tende a aumentar a demanda potencial para serviços públicos pela internet.

O segundo fator a ser observado como possível condicionante é a riqueza econômica dos municípios. Levando em consideração que os municípios possuem desigualdades populacionais, a riqueza foi medida aqui através do PIB per capita. Por meio do quadro 04, é possível contemplar, entre os municípios da amostra, os valores do PIB per capita de cada um, e, distinguir de forma ordenada os que possuem maior e menor riqueza.

Quadro 04 - Classificação dos valores de PIB per capita, em 2014, dos 10 municípios mais populosos do RN

Município	PIB per capita em 2014
Natal	22.128,84 R$
Mossoró	21.883,09 R$
Parnamirim	18.681,32 R$
Macaíba	17.659,32 R$
São Gonçalo do Amarante	16.852,13 R$
Assu	15.673,52 R$
São José de Mipibu	15.156,64 R$
Caicó	13.944,06 R$
Currais Novos	12.705,85 R$
Ceará Mirim	9.698,64 R$

Fonte: IBGE (2014)

O quadro 04 revela que os maiores PIB per capita estão concentrados nas maiores cidades do estado em termos de população, Natal, Mossoró e Parnamirim. Outro ponto relevante a ser observado é o fato de cinco dos maiores PIB per capita estarem concentrados em municípios da Região Metropolitana.

Verificar a capacidade econômica desses municípios se faz importante pelo fato de, em tese, maior concentração de negócios, serviços, comércio e outras atividades econômicas demandariam maior quantidade de serviços públicos, principalmente serviços tributários que, como já foi visto, é um serviço presente nos portais governamentais analisados. Municípios de maior dinâmica econômica também teriam maior capacidade fiscal, permitindo, em tese, maiores investimentos e contratação de pessoal qualificado envolvendo TICs ou de cidadãos mais dotados dos recursos tecnológicos necessários para o acesso às novas TICs.

Por meio da tabela 02, é possível verificar que o indicador PIB per capita tem correlação positiva de 68% com um nível de significância de 0,05 com o IGDM. Ou seja, é uma correlação moderada, pois conforme os parâmetros de Hair *et al* (2005) valores de correlação entre 0,41 e 0,70 são considerados como uma correlação moderada. Nota-se que a riqueza econômica também está moderadamente associada com a adoção de governança digital. Estatisticamente falando, de maneira relativa, ter maiores valores de PIB per capita implica em melhores índices de governança digital, ainda que não seja uma condição suficiente para isto.

O terceiro e último fator condicionante a ser investigado por possíveis relações com os escores alcançados no IGDM foi a escolaridade da burocracia local. Essa escolaridade é mensurada aqui através do percentual de funcionários das prefeituras com nível superior em relação ao total de funcionários no ano de 2014. Essas informações foram retiradas da base de dados MUNIC do IBGE e podem ser visualizadas no quadro 05, que explicita os percentuais de todos os municípios da amostra, descritos dos maiores para os menores.

Quadro 05 - Nível de Escolaridade da Burocracia Local nos municípios mais populosos do Rio Grande do Norte

Município	Percentual de funcionários com nível superior
Macaíba	59.85%
Natal	52,07%
Mossoró	47,72%
Assu	40,0%
Ceará Mirim	39.02%
Parnamirim	36.95%
Currais Novos	36.80%
Caicó	36.45%
São José de Mipibu	34.02%
São Gonçalo do Amarante	27.59%

Fonte: IBGE (2014)

O nível de escolaridade da burocracia local é um fator considerável para ser levado em conta como fator condicionante, visto que, uma possível associação entre o nível de escolaridade dos funcionários e o IGDM explicaria, em parte, que ter uma gestão pública com profissionais de maior nível de formação favoreceria o desenvolvimento dos *sites* das prefeituras com maior maturidade no tocante da governança digital. Tal argumento se dá a partir do pressuposto de que, a presença de burocratas mais escolaridades na gestão é um recurso que incide diretamente nas capacidades estatais e de governo (SOUZA, 2017).

Pela tabela 02, observa-se que o indicador nível de escolaridade da burocracia local tem correlação positiva de 19% com o IGDM e sem significância estatística. Dessa maneira, a correlação é considerada muito fraca com base nos parâmetros de Hair *et al* (2005) - valores de correlação entre 0,1 e 0,20 são considerados como uma correlação muito fraca. Estes resultados indicam que a associação entre uma burocracia mais escolarizada e o IGDM atingiu níveis desprezíveis em termos estatísticos para os municípios compreendidos no estudo.

Ao observar as correlações produzidas nas três análises estatísticas, observa-se que o fator população – como expressão da demanda potencial de cidadãos para os serviços – e o PIB per capita – como medida do nível de atividade econômica dos municípios - foram os indicadores que se apresentaram como fatores condicionantes mais correlacionados aos escores alcançados no IGDM. Não foi encontrada, por outro lado, associação entre o nível de escolaridade nas administrações municipais e a governança digital.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Das cinco categorias de práticas que compõem o IGDM (conteúdo; serviços; participação cidadã; privacidade e segurança; e, usabilidade e acessibilidade), os portais continham, de maneira geral, maior número de práticas voltadas para conteúdo, muito embora também apresentassem números relativamente satisfatórios de práticas de serviços e de acessibilidade e usabilidade, respectivamente. Todavia, as práticas de participação cidadã e, principalmente, de privacidade e segurança pouco foram encontradas na grande maioria dos *sites*. Nesse sentido, não foram encontradas iniciativas que pudessem ser caracterizadas como de governança digital no sentido participativo.

Tal constatação se reflete da mesma maneira que os achados de Pinho (2008). Ou seja, os portais governamentais dos dez municípios mais populosos do Rio Grande do Norte se voltam mais para a divulgação de informações, prestação de serviços públicos e questões de caráter técnico quanto à navegação, do que questões democráticas ligadas à participação, se aproximando, assim, mais dos conceitos de governo eletrônico abordados na revisão conceitual deste trabalho.

O baixo número de práticas de participação cidadã, em conjunto com as insuficiências em práticas de privacidade e segurança, evidencia que o caráter mais democrático dos portais governamentais, incluso nas definições de governança digital, ainda é incipiente no caso dos municípios potiguares analisados. Desse modo, é possível concluir que esses portais ainda estão sob o paradigma anterior de governo eletrônico, e não adotam o modelo de governança digital.

Supondo que a adoção de um modelo de governança digital não é uma evolução natural, progressiva ou automática ao longo do tempo, e sim uma decisão política de implantá-la, não há sinalizações da adoção dessa forma de interação democrática e participativa a partir da análise dos portais desses governos municipais. Destaque-se que ainda predominam as prestações de serviços, em especial os serviços tributários para os contribuintes, revelando que a priorização destes governos em maximizar a capacidade arrecadatória não equivaleu, até o momento, em um esforço similar para produzir maior participação democrática de modo virtual.

Em relação às correlações, as análises estatísticas indicaram haver associação moderada entre população e IGDM, e entre PIB per capita e IGDM. Com isso, esta pesquisa toma conclusão que os indicadores supracitados explicam os melhores índices a partir da ideia de que as maiores populações demandam maiores práticas e que municípios mais ricos em termos econômicos e de arrecadação fiscal têm também maiores incentivos para realizarem investimentos em ações envolvendoTICs.

Apesar destes resultados obtidos, o processo de desenvolvimento deste trabalho, apresentou algumas limitações. A primeira que se pode elencar, diz respeito ao número de municípios analisados, uma vez que, uma amostra maior e mais diversificada poderia gerar uma possibilidade de generalização e de maior profundidade da análise. Outra questão refere-se ao município de Natal, que principalmente no quesito população, destoa dos demais municípios da amostra e dessa forma, talvez fosse preciso uma análise qualitativa e exclusiva para esse município. Já em relação a análise de associação entre IGDM e escolaridade dos funcionários das administrações públicas locais, não deve ser descartada a possibilidade dos dois fatores estarem relacionados de maneira mais significativa, pois, seria mais adequada uma apuração mais minuciosa quanto à escolaridade da burocracia local nos departamentos, setores ou secretarias de tecnologia da informação e planejamento dos municípios abordados.

Enfim, se tratando de futuras pesquisas, sugere-se que mais municípios do estado do Rio Grande do Norte, ou, municípios de outros estados do Nordeste também sejam analisados dentro dessa perspectiva. Para além disso, também seria de suma importância conferir o panorama dos portais dos Poderes Legislativos municipais e compará-los posteriormente com os do Poder executivo. Seria interessante ainda, desenvolver novas práticas para o IGDM, podendo-as inserir até mesmo um novo componente na estrutura conceitual da governança digital, além do governo eletrônico e da democracia digital, como por exemplo, governo aberto (*open government*), ou, dados governamentais abertos. Ambos mais voltados para a questão da transparência. Outra sugestão seria adicionar uma maior quantidade de indicadores municipais com possibilidade de associação com o IGDM e realizar correlações com o índice não apenas de maneira integral, mas também com as pontuações dos subgrupos de práticas de governança digital.

Por fim, observa-se ainda a importância do debate acadêmico e público sobre a governança digital na medida em que, até o momento, os portais dos municípios não têm adotado formas inovadoras e participativas de modo regular e constante nas várias áreas setoriais em que atuam os governos municipais brasileiros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEUREN, Ilse Maria; MOURA, Geovanne Dias de; KLOEPPEL, Nilton Roberto. Práticas de governança eletrônica e eficiência na utilização das receitas: uma análise nos estados brasileiros. **Revista de Administração Pública/FGV**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p.421-441, abr. 2013.

BORGES, Jussara; SILVA, Helena Pereira da. Democracia Eletrônica e Competência Informacional. **Informação & Sociedade: Estudos**, João Pessoa, p.129-137, jun. 2006.

BRAGA, Lamartine Vieira et al. O papel do Governo Eletrônico no fortalecimento da governança do setor público. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 59, n. 1, p.05-21, jan. 2008.

BRASIL. IBGE. Estimativas da População Residente no Brasil e Unidades da Federação com Data De Referência em 1º de julho de 2017. 2017. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2017/estimativa_dou_2017.pdf >. Acesso em: 23 out. 2017.

BRASIL. IBGE, Coordenação de População e de Indicadores Sociais. Perfil dos Municípios Brasileiros: 2014. Rio de janeiro: IBGE, 2015.

BRASIL. Decreto nº 3.294, de 15 de dezembro de 1999. Institui o Programa Sociedade da Informação e dá outras providências.. Decreto no 3.294, de 15 de Dezembro de 1999.. Brasília, DF, 16 dez. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3294.htm>. Acesso em: 19 nov. 2017.

BRASIL. Decreto de 18 de outubro de 2000. Cria, no âmbito do Conselho de Governo, o Comitê Executivo do Governo Eletrônico, e dá outras providências.. Decreto de 18 de Outubro de 2000. Disponível em: <https://www.governoeletronico.gov.br/documentos-e- arquivos/E15_90Decreto_de_18_de_outubro_de_2000.pdf/at_download/file>. Acesso em: 19 nov. 2017.

BRASIL. Constituição (2016). Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016. Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.. **Decreto Nº 8.638 de 15, de Janeiro de 2016**. Brasília, DF, 18 jan. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8638.htm>. Acesso em: 24 nov. 2017.

DINIZ, Eduardo Henrique et al. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de Administração Pública/FGV**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p.23-48, jan. 2009.

FINGER, Matthias; PÉCOUD, Gaëlle. From e-Government to e-Governance? Towards a model of e- Governance. **Electronic Journal Of E-government**, v. 1, n. 1, p.52-62, 2003.

FREITAS, Rony Klay Viana de; LUFT, Maria Conceição Melo Silva. Índice de governança eletrônica nos municípios: uma análise do estado de Sergipe. R**evista Eletrônica de Ciência Administrativa - Recadm**, Campo Largo - Paraná, v. 13, n. 1, p.56-73, abr. 2014.

FREY, K. Governança eletrônica: experiências de cidades européias e algumas lições para países em desenvolvimento. **Revista IP – Informática Pública**, Belo Horizonte, v. 2, p. 31-48, maio 2002.

GUIMARÃES, Tomás de Aquino; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. A relação entre governo eletrônico e governança eletrônica no governo federal brasileiro. **Cadernos EBAPE/FGV**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, p.1-18, dez. 2005.

HAIR, Joseph *et al*. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Bookman Companhia Ed, 2005.

HOLZER, Marc; KIM, Seang-tae. Digital Governance in Municipalities Worldwide (2005): A Longitudinal Assessment of Municipal Websites Throughout the World. 2005.

LÖFSTEDT, U. E-Government - Assessment of current research and some proposals for future directions. **International Journal of Public Information Systems**, v. 1, p. 39–52, 2005.

MARTINS, Daniel de Araújo; RAMOS, Anatália Saraiva Martins. Conceitos de Governo Eletrônico e Governança Eletrônica: Confrontação e Complementaridade. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 1., 2008, Salvador. Anais. Salvador: ANPAD, 2008. p. 1 - 14.

MELLO, Gilmar Ribeiro de. Estudo das práticas de governança eletrônica: instrumento de controladoria para a tomada de decisões na gestão dos estados brasileiros. 2009. 187 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MOURA, Geovanne Dias de et al. Análise das Práticas de Governança Eletrônica de Municípios do Estado de Santa Catarina. **Ágora: Revista de Divulgação Científica**, Concórdia, v. 20, n. 1, p.84-106, jun. 2015.

OLIVEIRA, J. Governo Eletrônico: uma visão sobre a importância do tema. **Informática Pública**, n.1, p. 07-13, 2009.

PINHO, José Antonio Gomes de. Investigando Portais de Governo Eletrônico de Estados no Brasil: Muita Tecnologia, Pouca Democracia. **Revista de Administração Pública - FGV**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p.471-493, maio 2008.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, [s.l.], v. 24, n. 58, p.121-143, jun. 2016.

RODRIGUES, Miriane Pires. Governança Digital e Transparência Pública: Uma Análise das Prefeituras Paranaenses. 2016. 183 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Curso de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

RUEDIGER, M. A. Governo Eletrônico ou Governança Eletrônica – Conceitos Alternativos no Uso das Tecnologias de Informação para o Provimento de Acesso Cívico aos Mecanismos de Governo e da Reforma do Estado, XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "Gobierno Electrónico", Anais..., Caracas, 2002.

SAVIC, Dobrica. E-GOVERNANCE - Theoretical foundations and practical implications. 2006. Disponível em: <http://www.dobrica.savic.ca/pubs/egovernance_foundations.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2017.

SOUZA, Celina. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública**, [s.l.], v. 51, n. 1, p.27- 45, fev. 2017.

SOUZA, Fábia Jaiany Viana de et al. Práticas de Governança Eletrônica: um estudo nos sítios das capitais brasileiras. **Qualitas Revista Eletrônica**, Campina Grande, v. 14, n. 2, p.1-14, jun. 2013.

SOUZA, Fábia Jaiany Viana de. Práticas de governança eletrônica : um estudo nos portais dos municípios mais populosos do Brasil. 2014. 111 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa Multiinstitucional e Inter-regional de Pós graduação em Ciências Contábeis, Universidade de BrasÍlia, Natal, 2014.

VAZ, José Carlos. Uso da internet pelos governos e promoção da cidadania. 2003. Disponível em: <http://josecarlosvaz.pbworks.com/f/art-vaz-unicsul.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2017.

VAZ, José Carlos. Governança eletrônica: para onde é possível caminhar? 2005. Disponível em:<http://www.polis.org.br/uploads/745/745.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2017.

VAZ, José Carlos; RIBEIRO, Manuella Maia; MATHEUS, Ricardo. Dados Governamentais Abertos e Seus Impactos Sobre os Conceitos e Práticas de Transparência no Brasil. **Cadernos PPG- AU/UFBA**, Salvador, v. 9, Edição especial, p.45-62, jan. 2010.

GOVERNANÇA, GOVERNO E GOVERNAMENTALIDADE E A CONFIGURAÇÃO DA POLÍTICA DE INFORMAÇÃO NO DESENHO DE AGENDAS ESTATÍSTICAS OFICIAIS BRASILEIRAS

Marcia Maria Melo Quintslr (PPGCI-IBICI/ECO-UFRJ E IBGE)
Marcia Quintslr (PPGCI/IBICT/ECO-UFRJ e IBGE)[1]

RESUMO

Sandra Braman em *"Change of State: information, policy and power"* de 2006 enfatiza a complexidade do campo da política de informação. Para avançar na compreensão do campo, são aqui observadas as dimensões que, de acordo com a autora, o configuram - governamentalidade, governo e governança. As abordagens teórica e empírica das três dimensões estão baseadas no estudo sobre a definição de agendas estatísticas oficiais desde 2006 a 2016 no Brasil, que incluiu extensas revisão bibliográfica e análise documental. Pertinentes à governamentalidade, indicativos do cenário informacional global e paradigmas legais, definições e ações governamentais nacionais foram observados, segundo o enfoque ético, como promotores ou limitantes culturais à realização de agendas inclusivas, da transparência e da prática de accountability. Atinentes à dimensão governo, destacaram-se a defasagem temporal da legislação estatística e arranjos institucionais relacionados à efetividade das agendas. A análise das dimensões governamentalidade e governo indicou a ausência de olhar estratégico na política nacional de informação sobre as estatísticas oficiais. Por outro lado, foram identificadas diferentes ações de governança promovidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística aderentes ao comprometimento com as agendas compreensivas e com a prestação de contas a diferentes agentes sociais. Por fim, o estudo confirmou a eficácia da observação das três dimensões e de seus vínculos mútuos para a apreensão da dinâmica de desenho de agendas inclusivas, política de informação aqui focalizada e do regime de informação que a envolve.

Palavras chave: governança, governo, governamentalidade, política de informação, estatísticas oficiais.

[1] Doutoranda no Programa de pós-graduação em Ciência da Informação do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia e da Escola de Comunicação da UFRJ (PPGCI/IBICT/ECO-UFRJ) e Diretora de Pesquisas desde outubro de 2012 a abril de 2014 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, onde segue atuando como tecnologista.

ABSTRACT

Sandra Braman in 2006's "Change of State: information, policy and power" emphasizes the complexity of the field of information policy. In order to advance the understanding of the field, the dimensions that, according to the author, configure it - governmentality, government and governance - are observed here. The theoretical and empirical approaches of the three dimensions are based on the study on the definition of official statistical agendas from 2006 to 2016 in Brazil, which included extensive bibliographical review and documentary analysis. Relevant to governmentality, indicative of the global informational scenario and legal paradigms, definitions and national governmental actions were observed, according to the ethical approach, as promoters or cultural constraints to the realization of inclusive agendas, transparency and the practice of accountability. Regarding the government dimension, the temporal discrepancy of statistical legislation and institutional arrangements related to the effectiveness of the agendas were highlighted. The analysis of the dimensions of governmentality and government indicated the absence of a strategic look at the national information policy on official statistics. On the other hand, different governance actions promoted by the Brazilian Institute of Geography and Statistics were identified adhering to the commitment to comprehensive agendas and accountability to different social agents. Finally, the study confirmed the effectiveness of the observation of the three dimensions and their mutual ties to the apprehension of the dynamics of the design of inclusive agendas, information policy focused here and the information regime that involves it.

Keywords: governance, government, governmentality, information policy, official statistics.

INTRODUÇÃO

As pesquisas no campo da política de informação enfrentam a complexidade da definição do próprio campo, circunstância reconhecida por Sandra Braman em sua obra *"Change of State: information, policy and power"* de 2006. O objetivo de progredir em compreendê-lo motiva a exploração, aqui apresentada, dos conceitos de governamentalidade, governo e governança, três dimensões que, afirma a autora, configuram a política de informação. Define a governança como processo decisório que envolve entes públicos e privados, formal ou informalmente. Identifica com a dimensão governo as leis e as instituições. Às propensões culturais, que estabelecem práticas de governo e governança, associa a governamentalidade.

O estudo sobre as agendas estatísticas oficiais no Brasil[2], relativo ao período 2006-2016, que foi desenvolvido sob a ótica da política de informação, subsidia a presente reflexão a respeito das três dimensões, oferecendo também elementos empíricos a elas conexos.

As agendas definem o programa de trabalho das agências produtoras de estatísticas oficiais. Geram impacto social, pois os tópicos selecionados para mensuração estatística implicam empoderamento e visibilidade para questões sociais, recortes territoriais ou de grupos populacionais. Assim, ao estudo sobre as agendas é pertinente atrelar também o escrutínio ético da viabilidade de atendimento, no campo das estatísticas oficiais, ao direito à informação para assegurar visões qualificadas sobre a vida em sociedade, como apontado no artigo 19 da Declaração Universal de Direitos Humanos.

Especialmente em presença de democracia, para assegurar a universalização do direito à informação, se impõe a construção de agenda estatísticas inclusivas, com base em dinâmica que envolva diferentes atores sociais, abarcando variados interesses ainda que, algumas vezes, sejam conflitantes. Também, são exigidos esforços para o levantamento e alocação de recursos, frequentemente limitados, assim como para a avaliação de viabilidade metodológica para a produção das estatísticas requeridas ou demandadas.

Para a apreensão dos múltiplos fatores presentes no desenho das agendas são inicialmente identificados marcos teóricos para a observação dos Sistemas Estatísticos Nacionais, tendo em vista o papel de condutores da construção das agendas exercido por seus gestores. A política de informação e a ética em informação estabelecem tais marcos, com destaque para o conceito de regime de informação, que subsidia a compreensão do ambiente em que são observados os conceitos de governamentalidade, governo e governança.

Atinente à governamentalidade é retomada a concepção de Michel Foucault e sua conexão com a arte de governar. Sobre governo, o texto explora a abordagem conceitual de Braman (2006) que destaca leis e institucionalidades. A dimensão da governança é observada a partir de compilação de noções que lhe foram atribuídas desde a antiguidade até as mais recentes. As últimas asseveram a adoção da transparência e da *accountability* como constituintes de efetivas ações de governança.

[2] QUINTSLR (2018), Agendas Estatísticas Oficiais: política de informação, poder e (in) visibilidades, dissertação de mestrado, sob orientação da Profa. Dra. Ana Maria Barcellos Malin.

Conforme mencionado, o olhar empírico sobre as três dimensões foi viabilizado à luz do estudo das agendas estatísticas oficiais no período 2006-2016 no Brasil. Foram organizadas explorações bibliográficas e análises documentais em que foi considerada a hierarquização de influência entre a governamentalidade, governo e governança, decrescente nesta ordem, sem, no entanto, perder de vista o olhar totalizante que reconhece entre as três dimensões, também, a existência de mútuos vínculos.

No que diz respeito à governamentalidade, além do cenário socioeconômico e informacional global e nacional, as vigências da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Acesso à Informação, promulgada em 2011, integraram a o olhar para essa dimensão, uma vez que foram tomadas como sinais de cultura informacional vigente no regime de informação sob estudo, com potencial para influenciar as dimensões governo e governança da política de desenho das agendas. Os eventos que, no período de estudo, apontaram risco de fragilização da democracia foram destacados. Ficou registrada a recomendação para maior aprofundamento nos estudos teóricos e na observação das práticas nacionais no âmbito da governamentalidade.

Concernente à dimensão governo foi sublinhada a falta de atualidade da legislação estatística brasileira, cuja concepção é da década de 1970, bem como foram destacadas especificidades no contexto de definição das agendas, incluindo a falta de formalização clara dos integrantes do Sistema Estatístico Nacional brasileiro. A desejável sistematização do uso estatístico de registros administrativos, até o momento não viabilizada no País, integrou também a observação empírica correspondente a essa dimensão.

Apesar dos relevantes e inúmeros usos das estatísticas, definindo e afetando políticas públicas, subsidiando ações cidadãs, dando suporte a decisões privadas e parametrizando contratos e leis, o exame conjunto de elementos empíricos correlatos às dimensões governo e governamentalidade indicaram a inexistência de abordagem estratégica, na política de informação nacional, sobre a produção de informações estatísticas oficiais.

As ações de governança promovidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) foram numerosas e diversificadas. Parte delas eram formalmente constituídas (através de leis, portarias, acordos interinstitucionais), decorrentes, portanto, das dimensões governamentalidade e governo. Foram analisadas também diferentes interações do IBGE referidas às estatísticas que englobavam reuniões técnicas, negociação de convênios, acordos de cooperação. Ficou evidente, portanto, o empenho em se aproximar de outros produtores de estatísticas oficiais, bem como de entidades parceiras e de usuários, sugerindo o compromisso com o máximo caráter compreensivo das agendas estatísticas.

Ao final, a observação do regime de informação que envolve a definição das agendas conjugada ao exame das três dimensões e, sempre que possível, dos vínculos existentes entre elas, propiciou a abordagem de diferentes aspectos que são impactados e que, ao mesmo tempo, definem a política de informação referente às agendas. Assim, no campo das estatísticas oficiais, foi ratificada a utilidade do da análise segundo as três dimensões, propiciando complementar a compreensão da política e elementos éticos e culturais que lhe são intrínsecos. Fica o estímulo para futura validação desse caminho analítico como indutor de avanços na compreensão, também, das políticas públicas em geral.

2. ESTATÍSTICAS OFICIAIS, POLÍTICA E ÉTICA EM INFORMAÇÃO E AS AGENDAS NO BRASIL

O Sistema Estatístico Nacional (SEN) diz respeito ao conjunto de instituições que tradicionalmente viabilizam as operações censitárias, as pesquisas por amostragem e o tratamento de registros administrativos, ou seja, concretizam as fontes geradoras das estatísticas oficiais.[3]

São participantes do SEN, em cada país, a instância que o coordena e os organismos produtores das fontes de dados. Os SEN existem segundo modelos centralizados ou descentralizados, sendo que, qualquer que seja o modelo, protagonismo é atribuído às agências responsáveis por parcela importante da produção de estatísticas oficiais. No modelo centralizado, esta agência é única e, no Brasil, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) exerce este papel.

A definição de agendas estatísticas oficiais brasileiras possui uma especificidade. A prática se sobrepõe à legislação estatística vigente que, não bastasse estar temporalmente defasada, não se mostra ajustada às ações adotadas para o estabelecimento de agendas. A letra da lei estatística estabelece a divulgação quinquenal de planos estatísticos (denominação das agendas adotada no instrumento legal), com base em encontros também quinquenais entre produtores e usuários das estatísticas – procedimento que não se viabiliza. A produção de estatísticas oficiais tem se orientado sobre a dinâmica que mantém a agenda permanentemente atualizada, de acordo com as demandas por estatísticas oficiais identificadas.

[3] O recurso *big data* ainda não se faz notar nas estatísticas brasileiras. Embora existam iniciativas internacionais que contemplam, por exemplo, dados de empresas de telefonia e de códigos de barras no comércio, entre outras (NAÇÕES UNIDAS, 2016).

Schwartzman (1996b) pondera sobre a complexidade da realidade e sobre o caráter imperativo da contínua atenção sobre as diferentes demandas por parte do IBGE. Considerar a mencionada complexidade no estudo do desenho das agendas correspondeu a abarcar as controvérsias, resultantes da conjugação de múltiplas demandas, recursos limitados e dificuldades metodológicas, bem como a sinergia, presentes nas relações entre os SEN e atores de seu entorno. Para tanto, foram adotados os conceitos de regime de informação (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2012) e de sistema finalizado aberto (WILDEN, 2001a).

Tais construções conceituais são conexas com as dimensões governo, governança e governamentalidade tal como definidas por Braman. Oferecem fundamentos para a descrição dos SEN e de suas características no que diz respeito à sua ambientação institucional (governo), sociopolítica (governança e governamentalidade), legal (governo) e às relações com os atores de seu entorno (governança, governo e governamentalidade) na definição das agendas.

Especificamente a visão de González de Gómez de que o regime de informação é constituído por um "plexo de relações e agências", estando exposto a questões culturais, políticas e econômicas, se conecta com as três dimensões da política de informação sob estudo.

Para Wilden (2001a), os sistemas finalizados abertos constituem construção teórica que contempla as necessárias, simultâneas e diversificadas trocas de informações entre diferentes sistemas, realizadas a partir de suas fronteiras. Um SEN em processo de desenho de agendas desenvolve relações fronteiriças com diferentes contextos os quais propiciam indicativos sobre a melhor decisão para a composição da agenda.

Lidar com variadas e numerosas necessidades estatísticas e com interesses de amplo leque de atores, induz, especialmente num país com as características do Brasil, ao pressuposto de que as capacidades desses atores são desiguais para expressar ou assegurar o atendimento a tais demandas, com vistas a agendas inclusivas. Assim, a abordagem ética informacional, fundamentalmente baseada na verificação das reais condições para o amplo direito à informação, mostrou-se especialmente pertinente. Entende-se aqui que a ética propicia a percepção crítica dos códigos morais estabelecidos, tratando-se de ciência que tem por objeto a compreensão de elementos históricos, culturais ou da vida em sociedade que sustentam tais códigos (SANCHEZ VÁSQUEZ, 2004). Assim, a ética se estabelece no campo da apreensão dos fatores que afirmam ou negam os preceitos morais adotados ou praticados em grupos ou contextos sociais específicos.

Interessante notar que o código internacional de boas práticas das Estatísticas Oficiais ratifica a preocupação com a explicitação de valores éticos no âmbito das estatísticas oficiais. O primeiro princípio é descrito como segue e focaliza o direito amplo à informação pública.

> As informações estatísticas oficiais constituem um elemento indispensável no sistema de informação de uma sociedade democrática, oferecendo ao governo, à economia e ao público dados sobre a situação econômica, demográfica, social e ambiental. Com esta finalidade, os órgãos oficiais de estatística devem produzir e divulgar, de forma imparcial, estatísticas de utilidade prática comprovada, para honrar o direito do cidadão à informação pública. (NAÇÕES UNIDAS, 2014b)

Adicionalmente, Capurro (2001) se preocupa com a real possibilidade de cumprimento desse valor, especialmente diante das oportunidades desiguais inerentes às políticas informacionais que visam a atender amplo escopo de atores, caso da dinâmica de definição das agendas estatísticasoficiais.

Capurro (2001) associa as questões éticas informacionais a uma visão totalizante, que não admite a omissão das dificuldades e necessidades dos grupos sociais mais vulneráveis.

GOVERNAMENTALIDADE, GOVERNO E GOVERNANÇA: OS CONCEITOS

As três dimensões da política de informação são aqui apresentadas segundo hierarquização inspirada no conceito de tipos lógicos que, segundo Wilden (2001b), constituem recurso epistemológico que propicia o olhar totalizante de elementos que integram determinada análise. Segundo esta definição, a mais alta hierarquia dentre os tipos lógicos corresponde ao elemento que contém os demais ou ao elemento que, dado um critério, define ou restringe os demais.

Assim, a governamentalidade é tipo lógico superior à dimensão governo, uma vez que leis e instituições que se estabelecem são impactadas por fatores culturais. Por seu turno, a governança que é influenciada por elementos culturais, legais e institucionais, se encontra no piso dessa hierarquia. Interessante notar que os tipos lógicos, embora apontem hierarquização, abarcam também diferentes vinculações entre os níveis. A seguir os elementos conceituais apresentados definem as dimensões, tomando-as como três níveis lógicos, considerando, quando identificáveis a vinculação entre elas.

GOVERNAMENTALIDADE E GOVERNO

Conforme visto, ao estudo das agendas é pertinente ampliar a abordagem política, incluindo o enfoque ético, em razão do caráter inclusivo, bem-vindo às estatísticas oficiais. A investigação sob essa abordagem ética é desenvolvida através da identificação da convergência de fatores para a sustentação da construção de agendas inclusivas. Tais fatores podem ser de ordem histórica, cultural e podem estar ancorados ou serem constituídos em leis e instituições, correspondendo, portanto, às dimensões governamentalidade e governo, segundo as definições propostas por Braman.

Ao definir a governamentalidade como uma predisposição cultural para afirmar formas de governo Braman (2006) se aproxima da construção elaborada por Foucault (2014), que associou governamentalidade ao contexto cultural identificado na trajetória da arte de governar, em que a população se torna o foco principal.

O filósofo destacou a ideia de "governo das coisas" em contraposição parcial ao governo do território que se constituía no fundamento do principado (Maquiavel) e da soberania (Idade Média). O essencial para o ato de governar era, portanto, o conjunto de coisas e homens. O território e a propriedade, segundo Foucault (2014), seriam apenas variáveis e não mais a finalidade de governar, que passava a ser governar as coisas com sabedoria para definir táticas e objetivos.

Identificou como processos históricos que desbloquearam a arte de governar: a expansão populacional no século XVII, a expansão monetária e o aumento da produção agrícola. Afirma que esse desbloqueio decorreu da emergência do problema da população. Assim, melhorar a sorte da população, aumentar sua riqueza, sua duração de vida e saúde passa a ser o objeto da arte de governar (Foucault, 2014). No âmbito da definição das agendas coloca-se como "melhor sorte" a definição de agendas estatísticas inclusivas, cabendo, no presente estudo, observar a predisposição cultural (no âmbito da governamentalidade) para assegurá-las.

No que tange à dimensão governo, frente a especificidade do Brasil face à defasagem temporal e não adequação da legislação no que refere às agendas, é encontrada ressonância, mais uma vez, em Braman (2006) que, no campo informacional contemporâneo, reconhece que o aparecimento, desaparecimento e mudança de sistemas legais específicos são afetados por normas comportamentais e éticas, práticas culturais, estruturas de conhecimento, setor privado, pelas tecnologias e por formalidades e regulações de governos, entre outros. Com essa afirmativa a autora aponta laços entre as dimensões governamentalidade e governo, agregando a esta última regulamentos, instituições e estruturas.

3.2 GOVERNANÇA

Para os SEN, tomados como sistemas finalizados abertos, as ações de governança, que viabilizam as negociações pertinentes à dinâmica das agendas, correspondem a articulações e relações fronteiriças com outros sistemas que, de acordo com essa acepção teórica, mantém vivo os SEN, minimizando sua entropia (WILDEN, 2001a), com a sustentação de sua necessária capacidade para bem retratar a sociedade através das estatísticas produzidas a partir das agendas.

Também, no exame dos SEN, com apoio na instrumentalização propiciada pelo conceito de regime de informação, é pertinente identificar tais ações de governança como o caminho para lidar com o plexo de relações (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2012) constituintes dos regimes. Relações estas que, na condução da dinâmica das agendas, envolveriam proposições de demandas por estatísticas, negociações, a análise de viabilidade de tais demandas frente a recursos, capacidades técnicas e metodológicas.

Para Schwartzman (1996a; 1996b) é positiva a ocorrência do contínuo diálogo sobre as estatísticas entre os responsáveis por sua produção e múltiplos atores sociais. Para ele, este diálogo corresponde a um exercício de "aproximações sucessivas" entre os resultados expressos através das estatísticas oficiais e a realidade por elas retratadas. Esta afirmativa imprime valor à dinâmica de desenho das agendas em que tal diálogo se estabeleça. Para o autor, tal prática, no caso brasileiro, substitui com vantagens a concepção da lei estatística vigente, que implicaria intervalos discretos de tempo entre processos de definição de distintas versões das agendas.

Lembrando que Braman (2006, p.3) define governança como "processo decisório com efeitos estruturais que ocorram nos campos privado ou público, seja formalmente, seja informalmente", a afirmativa anterior de Schwartzman equivale a considerar que ações de governança podem minimizar restrições decorrentes da dimensão governo na política de informação referente às estatísticas oficiais brasileiras em razão da defasagem e da não adequação da lei vigente.

Assim, a acepção de governança apresentada pela autora motivou seu aprofundamento no estudo das agendas, tendo em vista o caráter de balanceamento entre recursos e interesses de amplo espectro de atores, com potencial para afetarem e serem afetados pelo delineamento das agendas e os consequentes empoderamentos por elas estabelecidos. Segue uma síntese da compilação realizada.

Athias e outros (2017) relatam a proeminência que adquiriu o conceito de governança desde a década de 1990, a característica multidimensional que detém e a sua história que remonta à antiguidade.

> Governança é um termo antiquíssimo, com muitas acepções e nuanças, ao mesmo tempo em que ganha importância nas últimas décadas. O conceito está relacionado às teorizações de Platão e Aristóteles, que se preocupavam com os tipos de governo, com os bons e os maus governos. Já Kaufmann e Kraay (2007) atribuem a primeira referência direta a governança ao ministro indiano Kautilya, em 400 a.C., que apresentou num tratado os pilares da "arte da governança" fundados na justiça, ética e tendências anti-autocráticas. (ATHIAS e outros, 2017)

González de Gómez (2002), em referência ao cenário informacional, registra o elo entre informação e política "como expressão de interesses e desejos, escolha e decisão" (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002, p. 32). Identifica as ações de governança como o meio para a consolidação desse elo. Essa abordagem toma em conta a governança dita informacional, em que considera relevante ser assegurada transparência não apenas das informações disponíveis, mas também sobre os processos que a geram. Por outro lado, a autora faz consideração crítica ao tomar a governança como um instrumento do mundo capitalista e não propriamente como uma incursão teórica.

O Banco Mundial procurou promover a aceitação e propagação de melhorias em governança, especialmente vinculada à efetividade do desenvolvimento econômico e social, dito em prol de objetivo maior, avançar em equidade. Em seu relatório de 1992, o Banco apontou dimensões consideradas centrais no exercício da governança, tais como a prestação de contas e a transparência mencionados, também, por González de Gómez (2002) ao discutir a governança informacional. O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2017: Governança e a Lei, por sua vez, constatou como a distribuição desigual do poder em uma sociedade interferia na eficácia das políticas, e atribuiu à melhoria na governança a potencialidade para a superação dessa situação. As relações formais e informais, presentes no olhar de Braman (2006) sobre o conceito, foram lembradas.[4]

Athias e outros (2017), adicionalmente, mencionam o caráter participativo da governança citado em Stiglitz e outros (2009), que se aproxima do enfoque democrático propalado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Em escritos do PNUD aparece que, "desenvolvimento, boa governança é governança democrática (DG)" e que "a noção de DG, como empregada pelo PNUD, é centrada nas pessoas [...] participam das decisões que afetam suas vidas e podem responsabilizar os tomadores de decisão" (UNDP, 2010, p. 15, apud ATHIAS eoutros, 2017)[5]. González de Gómez (2002), por sua vez, descreve o deslocamento do protagonismo em ações informacionais em que os atores públicos passam a dividi-lo com atores privados, passando a participantes das cadeias decisórias.

> [...] o conceito de *governança* deslocou-se aos poucos da descrição de procedimentos e da avaliação do desempenho dos governos [...] a uma nova definição da cadeia decisória, horizontalizada pela inclusão de atores públicos e privados, que passariam de objeto do controle e intervenção do Estado a sujeitos participantes (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002, p. 35).

Assim, a governança implicaria, também, incrementar o controle social sobre as agências públicas e a responsabilidade do Estado pela prestação de contas e pela transparência administrativa, aprofundando ações em direção ao que Senra (2006) conceitua como legitimidade das agências estatísticas oficiais. A autonomia e força institucional de tais agências requerem reforço em duas direções, a da credibilidade, que o mesmo autor aponta que decorre de esforços no campo da precisão técnica e robustez metodológica das estatísticas, e a da legitimidade, que diz respeito ao relacionamento e articulações para compreender e buscar atender necessidades estatísticas de diferentes atores sociais do seu entorno. Ações de governança afiançam a legitimidade.

4 BANCO MUNDIAL. **Relatório do desenvolvimento Mundial:** Governança e a lei, 2017. Disponível em <http://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2017/01/30/improving-governance-is-key-to-ensuring-equitable-growth- in-developing-countries>. Acesso em: 15 fev. 2018.

5 UNDP. **A guide to UNDP democratic governance practice.** Newa York/Oslo: UNDP, 2010. Disponível em: http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/a- guide-to-undp-democratic-governance-practice-/DG_FinalMaster2-small.pdf

AS TRÊS DIMENSÕES DA POLÍTICA DE INFORMAÇÃO E AS AGENDAS ESTATÍSTICAS OFICIAIS BRASILEIRAS

Para a compreensão da dinâmica de definição de agendas e sua inserção no regime de informação em que ocorre, foi visto que tanto quanto o amplo direito à informação, a transparência *e a accountability* inerentes à governança, merecem ser observadas sob a orientação ética que, conforme visto, remete a elementos legais, institucionais e culturais do entorno das agendas, intrinsecamente associados às dimensões governo e governamentalidade, assim como ao regime de informação em que ocorrem.

Conforme antecipado, além de considerar a hierarquia lógica entre as três dimensões, é pertinente reconhecer seus mútuos vínculos e, como foi visto, nem sempre é trivial identificar se determinada ação, legislação ou entidade se encontra no plano da influência cultural (governamentalidade) ou da estrutura requerida para a execução da política (governo). A observação de práticas referentes às três dimensões a partir do estudo sobre agendas estatísticas no Brasil no período de 2006 a 2016, além de possuir valor analítico por si, leva em conta a busca da identificação dos mencionados condicionantes éticos e o reconhecimento de áreas cinza especialmente entre as duas últimas dimensões citadas.

Desse modo, para o estudo da política relacionada ao desenho de agendas, as leis e instituições externas aos Sistemas Estatísticos Nacionais serão considerados no campo da governamentalidade. Tal segmentação didática se faz necessáriam tendo em vista, também, considerações de Braman (2004). A primeira é que ao, destacar as três dimensões, menciona a noção de regime como instrumento de análise para assegurar que sejam examinadas com atenção aos inúmeros elementos que as impactam. Ademais comenta que leis refletem aspectos culturais, mas também podem influenciá-los, o que induz ao entendimento de que, a partir da observação do entorno de sua promulgação, regulamentação e práticas adotadas, é possível observar em que medida e quais aspectos culturais estão consolidados ou mesmo afetam outros espaços legais. Com esses nortes, foi desenvolvida a análise empírica que segue.

GOVERNAMENTALIDADE, GOVERNO E GOVERNANÇA NA DINÂMICA DE DEFINIÇÃO DE AGENDAS

Com o objetivo de compreender as conexões entre o regime de informação em que se insere o debate das agendas, bem como as três dimensões, explorações sobre o cenário informacional global e nacional foram realizadas, buscando fatores com potencial para afetar a construção de agendas inclusivas, que consubstanciem o direito à informação, com transparência e accountability.

O percurso metodológico abarcou revisão de bibliografia e estudos documentais sobre governamentalidade e governo. Para a observação da governamentalidade foram escolhidos aspectos dos cenários social, econômico e informacional global e nacional, que detinham a qualidade de serem indicativos de escolhas culturais, passíveis de influenciarem as dimensões governo e governança no contexto da definição das agendas. A dimensão governo foi observada a partir da legislação estatística brasileira e da estrutura institucional associada ao SEN no País. No caso da governança distintas ações de governança foram identificadas e caracterizadas. O quadro 1 sintetiza, para cada dimensão, métodos e fontes exploradas, consultadas ou analisadas.

Quadro 1: Percurso metodológico, dimensões, método e fontes

Dimensões	Métodos e fontes
Governamentalidade	*Método:* Exploração bibliográfica sobre cenário social, econômico e cultural com potencial influência sobre a política de agendas inclusivas. *Fontes:* BRAMAN (2004.2006), CARDOSO (2016); GONZÁLEZ DE GÓMEZ (2002); MALIN (1998; 2012); QUINTSLR (2018). *Método:* Análise documental para identificação de elementos influenciadores ou reveladores dos cenários cultural e informacional. *Fontes:* Documentos e orientações da Comissão de Estatísticas das Nações Unidas e relativos a agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; Declaração Universal de Direitos Humanos; QUINTSLR (2018).
Governo	Método: Exploração bibliográfica sobre a legislação estatística brasileira e o SEN. Fonte: SENRA et all (2016); QUINTSLR (2018). Método: Análise documental da legislação estatística e do SEN brasileiros Fonte: Portal do IBGE na Internet e do projeto E-Social; QUINTSLR (2018).
Governança	Método: Análise documental para identificação das instâncias de governança Fonte: Portal do IBGE na Internet; Plano Estratégico do IBGE 2012-2015; QUINTSLR (2018).

Fonte: Elaboração própria.

A ordem informacional global contemporânea exerce alto impacto sobre o acesso e o direito à informação, inclusive às estatísticas oficiais. São intrínsecos a esse cenário: a intensificação da disponibilidade e dos avanços das tecnologias da informação, a consolidação da rede internet e o deslocamento de parte do protagonismo, no campo das políticas de informação, dos agentes estatais para os agentes privados.

Em meio às recomendações e práticas internacionais afetas ao recorte das estatísticas oficiais, a explosão de informações obtidas a partir de diferentes fontes, com potencial para complementar ou substituir as estatísticas oficiais em suas aplicações habituais, se fez realidade. Surgiu a denominação revolução de dados (NAÇÕES UNIDAS, 2014a), decorrente da disponibilização e utilização de tecnologias de informação e comunicação. Tal revolução possibilitava ampliar o leque de informações para monitorar as condições de vida da população do planeta.

No contexto da definição de indicadores para municiar e avaliar cumprimento dos objetivos e metas da Agenda-2030, esta profusão de fontes de informações ou revolução de dados atribuiu protagonismo para produtores das bases de dados alternativas às fontes tradicionais das estatísticas oficiais (censos, pesquisas e registros administrativos), quer na esfera privada, quer na pública. Essas bases alternativas não são originalmente estruturadas para prover estatísticas. É parte desse debate, por exemplo, o uso de *big data* (NAÇÕES UNIDAS, 2016).

Nas discussões no âmbito da Comissão de Estatísticas da Nações Unidas e de outros espaços e fóruns integrantes da comunidade estatística internacional, a elaboração de indicadores estatísticos para o monitoramento dos objetivos e metas da Agenda 2030 para o desenvolvimento global sustentável tem ocupado lugar proeminente.[6] É demandada a expansão e o aprofundamento dos temas a mensurar, situando as questões relativas à paz, segurança, governança e proteção ambiental no mesmo nível de importância de temas tradicionalmente cobertos pelas estatísticas oficiais - os tópicos demográficos, sociais e econômicos (NAÇÕES UNIDAS, 2012c). Assim, essa necessidade expressa a partir da agenda global tem impacto sobre o desenho de agendas estatísticas dos países cujos governos estejam comprometidos com a Agenda 2030.

São 17 os objetivos e são 169 as metas a eles associadas, sendo que algumas delas abordam questões inerentes à política, produção, disseminação de informações e ao desenvolvimento de habilidades para o seu uso adequado. Constituem, portanto, a terceira perspectiva que afeta as estatísticas oficiais, isto é, a da valorização da governança, da transparência, do acesso à informação e da prestação de contas. Inserções relevantes estão explicitadas em parte das metas do objetivo 16.

> **16.6** Desenvolver **instituições eficazes,** responsáveis **e transparentes** em todos os níveis
> **16.7** Garantir a **tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa** em todos os níveis
> [...]
> **16.10 Assegurar o acesso público à informação** e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais.[7]

No panorama global das estatísticas oficiais, para além dos debates referidos à Agenda 2030, os Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais, anteriormente mencionados, que foram adotados e ratificados nas sessões da Comissão realizadas, respectivamente, em 1994 e 2013, apresentam versão atualizada de seu preâmbulo. O novo texto, aprovado em 2013, reforça ações de *accountability* na viabilização das estatísticas e na interação com os diferentes atores do entorno dos Sistemas Estatísticos.

No Brasil, de 2006 a 2016, as estatísticas oficiais avançaram destacadamente sob os pontos de vista da intensificação do uso de tecnologia e de sua inserção internacional, aprofundando sua adesão às diretrizes e padrões, tais como os comentados anteriormente, apresentando, por exemplo, impactos sobre as práticas de governança que são descritas mais adiante.

O cenário informacional nacional sinaliza elementos culturais pertinentes ao campo da governamentalidade. Conforme mencionado anteriormente, a legislação estatística vigente é da década de 1970. Anterior portanto, aos efeitos da redemocratização do País que inspiraram a promulgação, em 1988, da Constituição Federal, da qual Cardoso (2016) ressalta aspectos que dizem respeito à institucionalização do controle da sociedade sobre a gestão de políticas públicas, com a proposição e criação de espaços públicos não estatais, como os conselhos de políticas públicas.

---

6 OBJETIVOS de Desenvolvimento Sustentável - ODS. In: NAÇÕES UNIDAS DO BRASIL, 2017. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/>. Acesso em: 10 jul. 2017.
7 OBJETIVOS de Desenvolvimento Sustentável - ODS. Objetivo 17. In: NAÇÕES UNIDAS DO BRASIL, 2017. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods16/>. Acesso em: 02 ago. 2017.

Malin (1998) destaca que a Constituição, coerentemente com o artigo 19 da Declaração Universal de Direitos Humanos[8], assegura o direito e o acesso à informação, referindo-se, também, às tendências internacionais e tem percepção de baixa prioridade atribuída pelo Estado brasileiro a um necessário olhar integrado e consistente sobre políticas de informação. A autora defendia considerar aspectos essenciais tais como os impactos de utilização da informação e mecanismos para assegurar transparência. Propunha atuação para além do foco em tecnologia. A autora identificou, nesse cenário, o que denominou de "mal-estar informacional".

No mesmo contexto, a autora cita José Maria Jardim (1998, apud MALIN, p. 32)[9] que se referia ao "caos informacional da administração pública na sua teia de estruturas organizacionais e nos contenciosos legais entre seus aparelhos". Comenta, também, "Nesse frouxo regime de informação, os órgãos tendem a se relacionar com suas informações como se estas fossem objeto de apropriação privada" (MALIN, 1998, p. 33).

Mais recentemente, Malin (2012) considerava que até a promulgação da Lei de Acesso à Informação, LAI, em 2011, 23 anos após o lançamento de sua carta magna, o Brasil mantinha-se fora de concepção informacional global relacionada ao direito à informação. Destaca que a LAI foi a resposta a movimentos da sociedade civil, decisões e políticas de Estado e de pressões internacionais.

> A aprovação da Lei nº 12.527 — Lei de Acesso à Informação (LAI) — no Brasil representa a adesão do país a um novo regime de informações, mais precisamente, ao regime jurídico de direito à informação pública que vem se manifestando globalmente através de leis nacionais e supranacionais, com força restruturante da ordem social e política brasileira a ser monitorada e estudada (MALIN, 2012, p. 2).

Avalia que é arrojada a LAI brasileira por promover a adoção de padrões de dados abertos para divulgação das informações do setor público. Também, avalia como avançada a abrangência das entidades alcançadas pela LAI, incluindo várias instâncias do setor público e entidades privadas com financiamento público.

Esclareça-se que o IBGE, como toda organização da administração pública no País, está sujeito a cumprir as demandas da sociedade por informações, documentos ou esclarecimentos, conforme a LAI, resguardado, no entanto seu compromisso com o sigilo estatístico. A LAI é destacada aqui em razão de ser indicativo de uma relação do País com a transparência da informação que dista, em muito, daquela em vigor quando da concepção das leis estatísticas no Brasil.

Por fim, cabe mencionar que no decorrer do período de estudo das agendas, não bastasse ao País a desigualdade socioeconômica que lhe é estrutural, a prevalência de sinalizações favoráveis à cultura sobre valores democráticos, do amplo direito à informação, da transparência e da *accountability* sofreu revés no Brasil. Acontecimentos observados a partir de 2013, incluindo o impeachment da presidenta eleita Dilma Roussef em 2016, colocaram, na visão de Bresser-Pereira (2016), em risco a democracia.

GOVERNO: LEGISLAÇÃO, O SEN E O COMPARTILHAMENTO DE REGISTROS ADMINISTRATIVOS

Os elementos aqui analisados sobre a dimensão governo referida à política de desenho das agendas estatísticas é, também, inspirada em Braman (2006) e em sua afirmativa, já comentada, referente às transições nas leis que regem políticas informacionais e sua conexão com fatores culturais, sociais e políticos dos ambientes em que ocorrem tais políticas. Assim, uma vez descritos os cenários atribuídos à governamentalidade, cabe observar elementos da dimensão governo, buscando identificar a existência de influências absorvidas a partir daqueles cenários.

Foi examinada a legislação estatística vigente, especialmente no que estabelece sobre a dinâmica de desenho das agendas e sua viabilização, considerando o SEN e as responsabilidades de seus integrantes na realização de agendas inclusivas. Ademais, foram observados o uso estatístico e o compartilhamento de bases de dados administrativos, fatores que acarretam eficiência e eficácia às atribuições dos SEN, conforme registrado em Senra et all (2016) sob a forma de depoimentos de Eduardo Pereira Nunes (2003- setembro de 2011) e Wasmália Bivar (outubro de 2011 a junho de 2016), dois ex-presidentes do IBGE, cujas gestões cobriram a quase totalidade do período de estudo.

As definições legais fundamentais que dispõem sobre o SEN brasileiro, o IBGE e sobre os planos estatísticos foram concebidas nas décadas de 1960 e 1970. Os cenários social, político, econômico, cultural e informacional se alteraram fortemente desde então, conforme observado na análise dos elementos empíricos da dimensão governamentalidade.

[8] NAÇÕES UNIDAS, Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948. Disponível em <https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/declaracao/>. Acesso em: 15 fev. 2018.

[9] JARDIM, J.M. Os arquivos (in)visíveis: a opacidade informacional do Estado brasileiro. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, IBICT/UFRJ, 1998.

Para o entendimento da legislação vigente sobre o SEN brasileiro, assim como de documentos elaborados para a caracterização e gestão institucional do IBGE, retorna-se à década de 1960. Tais documentos abordam, além do SEN, o IBGE, os planos estatísticos (designação das agendas na lei) e as conferências nacionais para a consulta aos usuários e a articulação com produtores de estatísticas oficiais, para definição de tais planos.

Nesse arcabouço legal é proposto o papel do IBGE como coordenador do SEN e, portanto, como responsável por conduzir o processo de viabilização dos planos. Também, a instituição é designada como produtor de parte importante das estatísticas que compõem tais planos.

Realizadas desde a década de 1960, as Conferências Nacionais de Estatísticas constituem-se em reuniões, com usuários especializados e com outros produtores de fontes de informações estatísticas e geográficas. As três últimas realizações ocorreram a intervalos de dez anos (1996, 2006, 2016), com o objetivo de proceder o ajuste e atualização do plano de informações estatísticas oficiais. Desde 1996, as Conferências Nacionais de Estatística estão integradas a evento mais amplo, os Encontros Nacionais de Usuários e Produtores de Informações Estatísticas e Geográficas, que foram alvo de observação, apresentada a seguir, sobre a dimensão governança.

Em termos de periodicidade da realização das Conferências, os instrumentos legais apresentam proposições distintas expressas nos termos, "trienal", "periodicamente" e "intervalo não superior a cinco anos". Esta última se constitui na proposição vigente, sendo explicitada nas versões mais recentes do estatuto (2003) e do regimento interno (2004) do IBGE. Tais periodicidades corresponderiam aos intervalos de tempo entre os planos estatísticos oficiais publicados e atualizados, levando em conta o plano anterior vigente e a consolidação das recomendações de cada realização das conferências.

Os planos são definidos na lei nº 5.878 de 11 de maio de 1973, que dispõe sobre a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, e no decreto-lei nº 161 de 13 de fevereiro de 1967 que diz respeito à realização de Conferências Nacionais de Estatísticas, Geografia e Cartografia, com o envolvimento dos usuários e produtores das informações, para o exame dos programas de atividades.

Na lei nº 5.878 foi consubstanciada a definição do Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas – PGIEG, do qual o plano estatístico, mais precisamente, o Plano Geral de Informações Estatísticas é uma parte, prevendo sua publicação como resultado de cada realização das Conferências mencionadas e propostas para realização a cada 5 anos, porém, conforme visto, viabilizadas a cada 10 anos desde 1996. A última publicação de um plano estatístico oficial que seguiu estritamente o rito legal correspondeu ao PGIEG de 1974[10], como anexo ao decreto-lei nº 74.084 de 20 de maio de 1974. Ocorreu, também, uma última publicação formal, pelo IBGE, de uma proposta de PGIEG, datada de 1992.[11] A lacuna na formalização e divulgação de agendas no âmbito do SEN, além de não propiciar visibilidade aos temas sobre os quais as estatísticas são e devem ser produzidas, torna opaca a própria composição institucional do SEN, fator que dificulta a promoção de ações e compromissos coordenados por parte do IBGE.

O Decreto-lei nº 161 de 1967 autorizou a instituição da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística" e instituiu o Plano Nacional de Estatísticas. Nos artigos primeiro e segundo transcritos a seguir, foi atribuída ao IBGE, a coordenação das atividades do SEN, instituiu-se o Plano Nacional de Estatística de caráter anual ou plurianual. Definiu-se que os planos seriam dotados de flexibilidade de modo a "atender necessidades eventuais ou de caráter urgente", conforme texto citado a seguir. Essa concepção de plano flexível, curiosamente, revela preocupação com a atualização dos planos, segundo intervalos rígidos, vis a vis o reconhecimento de que as necessidades estatísticas poderiam surgir em meio a esse período.

Portanto, o marco legal estatístico vigente, estabelece procedimentos, referentes aos planos, que não se viabilizam na prática. Também, a letra da lei determina assegurar recursos para as estatísticas oficiais e o compartilhamento das bases de dados para fins estatísticos. Essas assertivas relacionam-se a uma das questões que estão até hoje entre as mais importantes para a eficiência da produção das estatísticas definidas nas agendas (ou planos, nos termos das leis), o compartilhamento de registros públicos para fins estatísticos, que é estabelecido no marco legal vigente e, ainda assim, segue sendo uma questão controversa a superar.

Em que pese a adoção da LAI no País, que poderia apontar cenário e cultura de participação social mais amplos e visão totalizante sobre a informação pública no Brasil no contexto de dados abertos, é notória a dificuldade de acesso a registros administrativos para uso estatístico, denotando que as motivações para a adoção da LAI não imprimiram sinergia suficiente para avanço nesse campo.

[10] Disponível em https://ww2.ibge.gov.br/confest_e_confege/anexo_decreto_74084. Acesso em: 10 dez. 2018.
[11] Disponível em https://ww2.ibge.gov.br/confest_e_confege/pgieg_1992.pdf. Acesso em: 10 dez. 2018.

Essa dificuldade é ratificada pela articulação para a construção do eSocial, projeto proposto para reunir bases de dados provenientes de registros administrativos. O eSocial propiciaria a racionalização de preenchimento de diversos formulários para o governo brasileiro, unificando-os em um único instrumento. O portal do projeto apresenta a seguinte definição.

> É um novo sistema de registro, elaborado pelo Governo Federal, para facilitar a administração de informações relativas aos trabalhadores. [...] Todas as informações coletadas pelas empresas vão compor um banco de dados único, administrado pelo Governo Federal, que abrangerá mais de 40 milhões de trabalhadores e contará com a participação de mais de 8 milhões de empresas, além de 80 mil escritórios de contabilidade.[12]

O projeto eSocial foi uma ação conjunta dos seguintes órgãos e entidades do governo federal: Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), Caixa Econômica Federal, Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e Ministério do Trabalho. As informações prestadas ao eSocial, se propõe, substituirão o atendimento das organizações e cidadãos a diferentes bases de dados, sendo este o caso da Guia de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social (GFIP), do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados para controlar as admissões e demissões de empregados sob o regime da CLT (CAGED) e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) entre outras listadas no mencionado portal. Em especial, o CAGED e a RAIS propiciam informações estatísticas regularmente publicadas sobre mercado de trabalho, assim como são utilizados pelo IBGE na atualização de seu cadastro para a realização de pesquisas pertinentes ao domínio Estatísticas Econômicas.

O fato de o IBGE não ter integrado o grupo de instituições envolvido nessa construção desde o lançamento do projeto induz à percepção de que prevalece a cultura de ausência de olhar integrado sobre as políticas de informação no País, podendo indicar que o mal-estar informacional designado por Malin, no final da década de 1990, persiste exatamente no sentido da não consideração estratégica das múltiplas aplicações da informação pública.

Uma eventual revisão do marco legal estatístico poderia, idealmente, se beneficiar dos preceitos constitucionais em direção ao direito à informação e ao controle social, com aprofundamento de transparência e *accountability*, explicitando os diferentes agentes do SEN, como facilitadores do uso estatístico dos dados administrativos e como responsáveis pela viabilização das agendas, inclusive a partir do intercâmbio de bases de dados. Aprimoramentos na documentação da dinâmica e no registro das agendas sob a responsabilidade do SEN brasileiro agregariam, também, clareza do conjunto de instituições integrantes do SEN e dariam sustentação às ações de coordenação do sistema pelo IBGE.

GOVERNANÇA

O percurso metodológico consistiu, inicialmente, em busca exploratória por registros documentais para identificação de instâncias (canais, espaços e eventos) de governança, com potencial para alimentar debates e decisões sobre as agendas estatísticas oficiais no País no período 2006-2016.

Foram identificadas instâncias constituídas legal ou formalmente e respectivos objetivos. Há instâncias de debate e consulta mais abrangentes, quer pelo nível estratégico de sua atribuição, caso do Conselho Técnico do IBGE, quer por se configurar como evento de ampla participação de atores e diversificada cobertura temática, caso dos Encontros Nacionais de Usuários e Produtores de Informações Estatísticas e Geográficas, que englobam as Conferências Nacionais de Estatísticas, referidas na legislação estatística nacional.

Integram essa lista de instâncias, também, espaços tais como os contatos com usuários, com vistas ao desenvolvimento de projetos compreendidos como estruturantes, uma vez que abarcam algum grau de diversidade temática e de profundidade de aprimoramentos que implicam ruptura de modos de produção tradicionais, incluindo interrupção de séries históricas. Este é o caso do caso do fórum de debate dos projetos de revisão das pesquisas domiciliares e das pesquisas sobre a agropecuária.

São contemplados, também, espaços de governança com caráter temático específico que, isoladamente, não propiciam possibilidade de balanceamento entre tópicos a incluir nas agendas, mas que, somados a outros, alimentam o panorama geral das demandas e debates relacionados às estatísticas.

O quadro 2 apresenta as diferentes instâncias de governança formal ou legalmente constituídos, associando a cada uma delas: o objetivo; o alcance prioritário, que indica se seu objetivo tem como referência primordial projetos ou ações do IBGE ou, mais amplamente, do SEN, e; a periodicidade proposta para sua ocorrência.

12 Disponível em <http://portal.esocial.gov.br/institucional/conheca-o>. Acesso em: 20 abr. de 2018

Foram identificadas 15 diferentes instâncias em que ações e debates no âmbito da governança das agendas estatísticas nacionais, sob a condução do IBGE, ocorreram. O alcance de suas ações se refletia essencialmente sobre atividades do IBGE em sete dentre elas, enquanto as oito restantes tinham potencial para influenciar também a programação de trabalho de outras organizações integrantes do SEN.

Para a quase totalidade das instâncias formal ou legalmente constituídas, listadas no quadro 2, foi verificada regularidade de realização. Os Encontros Nacionais de Usuários e Produtores das estatísticas oficiais, com realização a cada dez anos (1996, 2006 e 2016), extrapolaram o intervalo de cinco anos entre as realizações formalmente proposto.

No entanto, foram realizados e se constituíram em eventos de grande porte. No encontro de 2006 foram 88 as sessões que trataram os tópicos com provável impacto sobre as agendas. Em 2016 foram 99.

Quadro 2: Instâncias legal ou formalmente estabelecidas para a governança das estatísticas oficiais, objetivos, alcance e periodicidade de realização, Brasil, 2006-2016 (continua)

Instâncias para a governança	Objetivo, alcance prioritário, periodicidade
Conselho Técnico do IBGE	*Objetivo:* Formulação de propostas e de pronunciamentos referentes ao planejamento e à execução das atividades nas áreas de competência da missão institucional da Fundação IBGE, apreciação da proposta do Conselho Diretor do IBGE referente aos planos de trabalho anuais e plurianuais, bem como em relação aos respectivos orçamentos, encaminhando suas conclusões e recomendações à Direção da Fundação IBGE; apreciar questões técnicas por solicitação do Conselho Diretor do IBGE; *Alcance prioritário:* IBGE; *Periodicidade proposta:* Duas reuniões a cada ano.
Encontros Nacionais de Usuários e Produtores de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais[13]	*Objetivo:* Encontro inclui vários eventos, dentre eles a Conferência Nacional de Estatísticas conforme prevista nos instrumentos legais; *Alcance prioritário:* SEN; *Periodicidade proposta:* Realização, no máximo, a cada 5 anos.
Comissão Consultiva do Censo Demográfico	*Objetivo:* Grupo de especialistas aos quais são submetidas questões sobre o planejamento, cobertura temática, aspectos metodológicos, tratamento de resultados e soluções desenvolvidas para eventuais problemas enfrentados. *Alcance prioritário:* IBGE; *Periodicidade proposta:* Foi constituído para acompanhamento da Contagem de População de 2007 e para o Censo Demográfico de 2010.
Comissão Consultiva do Censo Agropecuário	*Objetivo:* Grupo de especialistas aos quais são submetidas questões sobre o planejamento, cobertura temática, aspectos metodológicos, tratamento de resultados e soluções desenvolvidas para eventuais problemas enfrentados; *Alcance prioritário:* IBGE; *Periodicidade proposta:* Foi constituído para acompanhamento da Censo Agropecuário de 2007.
Comitê de Estatísticas Sociais	*Objetivo:* Diagnóstico e definição de demandas por estatísticas sociais. Instituir a cooperação dos órgãos produtores de registros administrativos, pesquisas sociais, censos e outras fontes, com vista ao fortalecimento e ao aprimoramento das informações estatísticas sociais oficiais, visando ampliar o uso, a variedade e a qualidade das informações; *Alcance prioritário:* SEN; *Periodicidade proposta:* Grupo executivo, a cada 3 meses e grupo gestor, semestralmente.
Comissão Nacional de Classificações	*Objetivo:* Assessorar o Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão na supervisão do Sistema Estatístico Nacional - SEN, atuando especialmente no estabelecimento e no monitoramento de normas e padronização do Sistema de Classificação das Estatísticas Nacionais; examinar e aprovar as classificações; expedir ato formalizando as classificações; atuar como curadora do Sistema de Classificação; *Alcance prioritário:* SEN; *Periodicidade proposta:* Semestral.
Comitê de Estatísticas Ambientais e da Água	*Objetivo:* Definir metodologia e elaboração das contas ambientais da água; *Alcance prioritário:* SEN; *Periodicidade proposta:* Anual
Comitê Técnico das Contas Regionais do Brasil e Comitê Técnico do PIB dos Municípios do Brasil	*Objetivo:* Assegurar elaboração de contas estaduais e de cálculo do Produto Interno Bruto Municipal sob metodologia harmonizada e consistente com a orientação metodológica do IBGE; *Alcance prioritário:* SEN; *Periodicidade proposta:* Anual.

[13] O evento de 2006 foi a segunda realização do Encontro, e o de 2016, a terceira. Esse último teve o nome alterado para "III Conferência Nacional de Produtores e Usuários de Informações Estatísticas, Geográficas e Ambientais" e foi referenciada com o termo "Infoplan", para sugerir informações para o planejamento, destacando uma das formas de aplicações das estatísticas oficiais que, conforme visto, são mais abrangentes. Na dissertação se utiliza a expressão "Encontro nacional" para referir ambos os eventos.

Quadro 2: Instâncias legal ou formalmente estabelecidas para a governança das estatísticas oficiais, objetivos, alcance e periodicidade de realização, Brasil, 2006-2016 (final)

Instâncias para a governança	Objetivo, alcance prioritário, periodicidade
Fórum do Sistema Integrado de Pesquisas Domiciliares	*Objetivo:* Discussão com usuários referente ao desenvolvimento e às definições referentes ao projeto de reformulação das pesquisas domiciliares do IBGE; *Alcance prioritário:* IBGE; *Periodicidade proposta:* Semestral.
Fórum do Sistema Nacional de Pesquisas da Agropecuária	*Objetivo:* Discussão com usuários o desenvolvimento e definições referentes ao projeto de reformulação das pesquisas sobre a agropecuária do IBGE; *Alcance prioritário:* IBGE; *Periodicidade proposta:* Semestral.
Fórum do Censo Agropecuário	*Objetivo:* Consulta aos usuários sobre o conteúdo do questionário do Censo Agropecuário; *Alcance prioritário:* IBGE; *Periodicidade proposta:* Ocorrências pontuais nas proximidades do planejamento do Censo.
Consultas aos usuários do Censo 2010	*Objetivo:* Consulta aos usuários sobre o conteúdo do questionário do Censo Demográfico; *Alcance prioritário:* IBGE; *Periodicidade proposta:* Ocorrências pontuais nas proximidades do planejamento do Censo.
Encontro de Produtores de Informações visando à Agenda de Desenvolvimento Sustentável pós-2015.	*Objetivo:* Definir e construir indicadores para o monitoramento dos objetivos e metas da Agenda 2030, para comparação internacional e intranacional; *Alcance prioritário:* SEN; *Periodicidade proposta:* O terceiro encontro dessa natureza se realizou na segunda semana de abril de 2018.
GT Estatísticas sobre População em situação de rua (No âmbito de Comitê criado pela Secretaria de Direitos Humanos)	*Objetivo:* Avançar em desenho de censo ou contagem de população em situação de rua; *Alcance prioritário:* SEN; *Periodicidade proposta:* Reuniões agendadas de acordo com atividades definidas e seus desdobramentos.
Comitê de Estatísticas de Gênero e Uso do Tempo	*Objetivo:* Estimular a incorporação da perspectiva de gênero na produção e análise das estatísticas oficiais do país; *Alcance prioritário:* SEN; *Periodicidade proposta:* Reuniões agendadas de acordo com atividades definidas e seus desdobramentos.

Fonte: Elaboração própria.

A tabela 1 apresenta a distribuição dessas sessões segundo os domínios das estatísticas sociais, econômicas e multidomínio e ambientais.

Outras regularidades foram observadas, tais como aquelas que são referentes às reuniões e seminários do Comitê de Estatísticas Sociais e do fórum do Sistema Integrado das Pesquisas Domiciliares. Diversas outras instâncias cumpriram a temporalidade prevista, a exemplo, da consulta para a definição do conteúdo do questionário do Censo Demográfico, que ocorreu no período estudado, como parte do planejamento do Censo 2010.[14]

Como irregularidade relevante foi observado o caso das reuniões do Conselho Técnico do IBGE, fórum estabelecido para determinar orientações estratégicas para a condução da instituição que, certamente se consubstanciariam em diretrizes para a viabilização e estabelecimento de prioridades para a construção de agendas ou, eventualmente, sobre a própria dinâmica e procedimentos formais e legais a ela pertinentes.

[14] Inédito modelo de consulta pública, sobre o conteúdo do questionário do Censo Demográfico de 2020, encontrava-se em curso no período de elaboração desta dissertação através do portal do IBGE, <https://www.ibge.gov.br/busca.html?searchword=consulta pública censo 2020&searchphrase=all>. Acesso em: 05 abr. de 2018.

Tabela 1: Domínios e sessões sobre eles nos Encontros de Usuários e Produtores, 2006 e 2016

Domínios	Sessões 2006	Sessões 2016
Estatísticas Sociais	36	48
Estatísticas Multidomínio e Meio Ambiente	22	31
Estatísticas Econômicas	30	20
Total	88	99

Fonte: Quintslr (2018)

Vale analisar essa descontinuidade também à luz do regime de informação e política nacional de informação, uma vez que, a partir da observação das dimensões governamentalidade e governo foi identificada a lacuna de olhar estratégico ou integrador das estatísticas numa perspectiva informacional nacional mais ampla. O Conselho é coordenado pelo IBGE e é integrado, predominantemente, por representantes da administração pública federal, contando, também, com a participação de ex- presidentes do IBGE.[15]

O esforço exploratório, que antecedeu à análise documental sumarizada no quadro 2, resultou, adicionalmente, na localização de detalhado levantamento de variadas formas de interações do IBGE com diferentes organizações, estatais ou não. A análise do documento referente ao Planejamento Estratégico do IBGE 2012-2015, mais especificamente do Objetivo Estratégico 01.02 foi que levou ao mencionado levantamento, datado de abril de 2013.

> Objetivo Estratégico 01.02. Implementar uma política de relações institucionais, com órgãos nacionais [...]
> Meta 01.02.02. Estabelecer, em 2013, quadro de acompanhamento das parcerias e cooperações nacionais do IBGE, com vistas à avaliação da pertinência, ao acompanhamento e ao provimento de informações. (IBGE, 2013)[16]

Tal levantamento contribui de forma marcante para a percepção do dinamismo inerente à definição das agendas estatísticas oficiais, que se materializam nos levantamentos estatísticos realizados.

Foram ali registradas 230 interações interinstitucionais do IBGE, oferecendo um recorte do que é o cotidiano de contatos da instituição com atores do seu entorno. Sinaliza, também, o potencial das interações estabelecidas para alimentar "as sucessivas aproximações", conforme a expressão de Schwartzman (1996b), que constituem as agendas. Dentre as 230 interações, cujo registro esta reproduzido em Quintslr (2018) em seu anexo B, 156 diziam respeito a Diretoria de Pesquisas do IBGE, área responsável pela execução da maior parte das estatísticas produzidas pelo Instituto.

O levantamento incluiu as seguintes variáveis: categorias dos atores envolvidos, nome da instituição, tema ou objeto, natureza da relação (se convênio, cooperação técnica ou outro), situação ou estágio em que se encontrava a interação, data de início e de fim para parte delas e, finalmente, a área do IBGE envolvida. Nessa documentação foi adotada uma categorização das interações realizadas, denominadas, no documento, como relações[17]. A tabela 2 quantifica as categorias de interações, dentre as 156 interações correspondentes à área de pesquisas do IBGE.

15 No mesmo passo da reformulação da legislação, estavam em andamento, durante a gestão de Roberto Olinto (iniciada em 2017), estudos para reestruturação da representação institucional do Conselho Técnico.

16 IBGE (2013b), Planejamento Estratégico 2012-2015 (Edição Revisada). Disponível em https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?id=263449&view=detalhes. Acesso em: 15 fev. 2018

17 São as seguintes as categorias: Convênio: acordo formal entre o IBGE e órgãos ou entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal ou, ainda, entidades privadas sem fins lucrativos; Termo de cooperação: acordo formal entre o IBGE e órgãos da administração pública federal (Ministérios, Secretarias, autarquia, fundações públicas, empresas estatais dependentes); Acordo de cooperação: acordo formal de cooperação entre o IBGE e entidades privadas; Colaboração técnica: cooperação informal entre o IBGE e entidades do setor público, privado ou terceiro setor. Inclui participação em projetos, intercâmbio de informações e auxílios pontuais; Reunião temática: participação de técnicos do IBGE em eventos para discussão/apresentação de temas de interesse da instituição; Grupo de trabalho: grupo de trabalho em que o IBGE participa; Tabulações especiais: atendimentos pontuais; Acesso a bases de dados: acesso a bases de dados de instituições parceiras; Termo de cessão: empréstimo realizado pelo IBGE.

Tabela 2: Interações exercidas pela área de pesquisa com atores diversos e interações com potencial para influenciar agendas, IBGE, 2013

Categorias de Interações	Interações da área de pesquisas	Potencial para influenciar agenda
Convênio	15	8
Termo de Cooperação	51	40
Acordo de Cooperação	11	5
Colaboração Técnica	37	21
Reunião Temática	10	-
Grupo de Trabalho	12	2
Acesso a bases de dados	12	-
Outros	8	-
Total	156	76

Fonte: Elaboração própria.

A análise do levantamento apontou a quantidade daquelas que atendem a condição de "afetarem as agendas". Consideraram-se nessa condição, as interações que apontavam para novo tema de investigação, nova pesquisa, nova operação estatística ou nova abordagem, que não fossem passíveis de serem viabilizados a partir das estatísticas produzidas na época da efetivação da interação.

Assim, é forte a conexão do IBGE com outras instituições, caracterizando uma intensiva dedicação à governança, em que parte expressiva das ações são diretamente vinculadas às agendas, havendo potencialidade, também, dessas últimas serem influenciadas pelas demais interações.

Este registro das citadas interações, assim como das instâncias de governança, propiciou um panorama abrangente de ações e articulações vinculadas ao IBGE, realizadas junto a potenciais integrantes do SEN brasileiro e a atores do seu entorno. Os estudos em Quintslr (2018) apontaram predominância de presença de atores vinculados à administração pública nas interações (85%). O mesmo ocorreu com subconjunto de instâncias listadas no quadro 2, que foram examinadas em maior detalhe, conforme registrado no quadro 3 a seguir.

Quadro 3: Categorias de atores da Administração pública e respectivos percentuais de participação em instâncias de governança pelo IBGE

Instâncias de governança	Participações (%)
Fórum – reformulação das pesquisas domiciliares	69,0
Encontro com produtores e usuários 2006	80,5
Encontro com produtores e usuários 2016	80,1

Fonte: Quintslr (2018)

Assim, é inegável que o IBGE desenvolveu esforços em direção à aproximação com produtores e usuários, que denota forte investimento na legitimidade, reforçada por busca criteriosa de mobilização em direção a assegurar o amplo direito à informação, a transparência e a *accountability.* Há, porém, um senão na concentração de atores no âmbito da Administração Pública, denotando que investimento em diversificação seria desejável.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assim, a análise dos elementos relacionados à governamentalidade e ao governo sinalizou elementos favoráveis à dinâmica das agendas que se proponha conduzir em direção aos valores de amplo direito à informação, na presença de transparência e *accountability.* Foram observadas influências globais que incluíam a força da rede internet, o requisito de monitoramento de agenda mundial para melhoramento das condições de vida no planeta, bem como a profusão de bases de dados, no âmbito internacional das estatísticas oficiais. As estatísticas nacionais se firmaram internacionalmente e houve avanços no uso da tecnologia e aprimoramento de sua produção.

As motivações para inserção de ampla participação social na definição e monitoramento de políticas públicas na Constituição Federal e a promulgação da LAI, ainda que tardia e decorrente de ampla pressão internacional, foram indicativos de movimentação para gestão da informação em moldes transparentes com apoio no controle social, podendo atuar, também, a favor das agendasinclusivas.

As ações de governança observadas ratificam propósitos nessa direção. Além do conjunto de instâncias formalizadas através de instrumentos legais ou de mecanismos atinentes à gestão das estatísticas oficiais, foi observada ampla diversidade de interações institucionais que envolvem convênios, cooperações, estudos especiais e grupos de trabalho entre outros, indicando intenso relacionamento sinérgico do IBGE com expressiva variedade de atores.

O total de 156 interações referentes à área que responde pela maior parte das pesquisas estatísticas do IBGE evidencia o caráter de execução descentralizada dessas ações. Dentre elas, 76 são vinculadas à proposição de alterações na agenda estatística vigente.

Por outro lado, advogam em direção contrária, a desigualdade socioeconômica e a velocidade e fragmentação das relações sociais, próprias do capitalismo em sua forma mais avançada, que requer maiores esforços, por exemplo, para se alcançar o equilíbrio de participação de diferentes atores nas instâncias de governança.

Os exames da legislação estatística e de tópicos do regime de informação pública nacional permitiram avançar na compreensão da necessidade de atualização do marco legal estatístico e identificar fatores constitutivos da gestão pública da informação, com potencial para impactar as decisões referentes às agendas e à atualização da lei e sua efetiva aplicação.

A dificuldade na identificação dos integrantes do SEN, bem como a dificuldade de acesso e compartilhamento de bases administrativas são indicativos da inexistência de olhar estratégico sobre as informações públicas no País em que as estatísticas oficiais fossem parte integrante.

No panorama nacional dois momentos bem demarcados foram notados no período de estudo, sob o ponto de vista sociopolítico, antes e após as manifestações de 2013, propiciando questionamentos em direção à fragilização da democracia e trazendo riscos à viabilização de agendas inclusivas, com transparência *e accountability.*

Assim, a observação das dimensões governamentalidade, governo e governança e de suas vinculações propiciou importantes avanços na compreensão da política de informação sob análise – a dinâmica de desenho de agendas. Também, ficou patente que as dimensões governamentalidade e governo requerem aprofundamento teórico frente ao que foi aqui alcançado, bem como exigem a exploração de outros elementos que constituem o regime público de informação nacional, na busca por identificação de valores culturais e de estruturas legais e institucionais que permitam delimitar com mais nitidez ambas as dimensões.

Por fim, os resultados aqui obervados sugerem, como desafio metodológico para o futuro, a validação do escrutínio das três dimensões para o estudo de políticas públicas em geral.

REFERÊNCIAS

ATHIAS, L. et al. **Proposta de Projeto de Governança.** IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Indicadores Sociais. No prelo.
BANCO MUNDIAL. **Governance and Development.** Washington, DC, 1992. Disponível em:<http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/09/17/000178830_98101911081228/Rendered/PDF/multi_page.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2018.

BANCO MUNDIAL. **Relatório do desenvolvimento mundial:** governança e a lei. 2017. Disponível em <http://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2017/01/30/improving-governance-is-key-to- ensuring-equitable-growth-in-developing-countries>. Acesso em: 15 fev. 2018.
BRAMAN, S. **Change of state:** information, policy and power. Cambridge, MA: MIT Press. 2006.

BRAMAN, S. **The Emergent Global Information Policy Regime.** New York: Palgrave Macmillan, 2004.

BRASIL. Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973. Brasília, D.F. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5878.htm>. Acesso em: 08 mar. 2017.

BRASIL. Decreto-lei nº 161, de 13 de fevereiro de 1967. Brasília, D.F. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0161.htm>. Acesso em: 08 mar. 2017.

BRESSER-PEREIRA sobre impeachment: 'É uma vergonha'. **Revista Fórum.** Porto Alegre. 17 abr. 2016. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/contas- nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?edicao=20920&t=series-historicas>. Acesso em: 30 abr. 2018.

CAPURRO, R. Desafíos teóricos y prácticos de la ética intercultural de la información, In: FLORIDI,

L. Ethics in the Infosphere. **The Philosophers' Magazine,** v. 6, p. 18-19, 2001. Disponível em: <http://www.capurro.de/paraiba.html>. Acesso em: 05 jan. 2017.

CARDOSO, S.R. O lugar da autonomia e da participação social no Sistema Estatístico Nacional. **Administração Pública e Gestão Social,** v.8, n.1, jan.-mar. 2016.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE PRODUTORES E USUÁRIOS DE INFORMAÇÕES ESTATÍSTICAS, GEOGRÁFICAS E AMBIENTAIS - INFOPLAN, 3., 2016, Rio de Janeiro. IBGE. 2018. Disponível em: <https://eventos.ibge.gov.br/3conferencia>. Acesso em: 31 jan. 2018.

ENCONTRO NACIONAL DE PRODUTORES E USUÁRIOS DE INFORMAÇÕES SOCIAIS, ECONÔMICAS E TERRITORIAIS, 2., 2006, Rio de Janeiro. IBGE. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/confest_e_confege/index2.htm>. Acesso em: 05 dez. 2017.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder.** Editora Paz & Terra, 2014.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, M. N. Novos Cenários políticos para a Informação, **Ciência da Informação,** Brasília, v.31, n.1, p. 27-40, jan./abr. 2002.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, M. N. Regime de informação: construção de um conceito, **Informação e Sociedade,** v. 22, n. 3, p. 43-60, 2012.

IBGE. Planejamento Estratégico 2012-2015 (Edição Revisada). 2013b. Disponível em https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?id=263449&view=detalhes. Acesso em: 15 fev. 2018.

MALIN, A.M.B. O mal-estar brasileiro na sociedade da informação, **São Paulo em Perspectiva,** p. 30-35, 1998.

MALIN, A.M.B. Reflexões sobre a adesão brasileira ao Regime Global de Acesso à Informação Pública. ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 13, 2012, **Anais eletrônicos...** Disponível em http://obgi.org/wp-content/uploads/2013/08/Produção-Intelectual-2012-Reflexões-sobre-a-adesão-brasileira-ao-regime-global-de-acesso-à-informação-pública.pdf . Acesso em: 05 fev. 2018.

NAÇÕES UNIDAS. **A world that counts, mobilising the data revolution for sustainable development.** Independent expert advisory group on a data Revolution for sustainable development, 2014a. NAÇÕES UNIDAS. Fundamental Principles of Official Statistics. 2014b. Disponível em <http//unstat.un.org/unsd/dnss/gp/fundprinciples>. Acesso em: 9 de abr. 2017.

NAÇÕES UNIDAS. Report of the Global Working Group on Big Data for Official Statistics. **United Nations Statistical Commission, 47th session, 2016.**

OBJETIVOS de Desenvolvimento Sustentável - ODS. In: Nações Unidas do Brasil, 2017. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/>. Acesso em: 20 ago. 2017.

QUINTSLR, M.M.M. **Agendas Estatísticas Oficiais:** política de informação, poder e (in) visibilidades. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – IBICT-UFRJ/ECO, Rio de Janeiro, 2018.

SANCHEZ VÁZQUES, Adolfo. **Ética**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004. SENRA, N. C. **O saber e o poder das estatísticas. IBGE.** Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

SENRA, N. C.; FONSECA, S.M.; MILLIONS, T. **O desafio de retratar o país.** Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

SCHWARTZMAN, S. **Legitimidade, controvérsias, traduções em estatística pública.** Rio de Janeiro, 1996a. Disponível em <http://www.schwartzman.org.br/simon/estpub.htm>. Acesso em: 05 mar. 2017.

SCHWARTZMAN, S. **O Sistema Estatístico Nacional.** 1996b. Disponível em <http://www.schwartzman.org.br/simon/sistema_est.htm>. Acesso em: 05 mar. 2017.

WILDEN, A. Comunicação. In: ENCICLOPÉDIA EINAUDI, v. 34, Lisboa: Imprensa Nacional, p. 108-204, 2001b.

WILDEN, A. Informação. In: ENCICLOPÉDIA EINAUDI, v. 34, Lisboa: Imprensa Nacional, p. 11- 77, 2001a.

GOVERNO ABERTO E DADOS GOVERNAMENTAIS ABERTOS NOS WEBSITES DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ/BRASIL[1]

Claudia Kelly Mamani Catachura (UNILA)[2]
María Alejandra Nicolás (UNILA)[3]

RESUMO

Entende-se por governo aberto, as ações diversas que possibilitam mais transparência do governo, colaboração e participação da sociedade civil (Naser; Concha, 2012; Sampaio, 2014; Oszlak, Kaufman, 2014). E, nesse sentido, também, a utilização de "dados governamentais abertos", isto é dados que são acessíveis aos cidadãos pelos governos através da internet. A questão de pesquisa que permeia o trabalho, indaga sobre a disponibilização de dados governamentais abertos por parte dos executivos municipais. O objetivo desta pesquisa visa efetuar uma análise das ações que busquem efetivar o governo aberto por parte dos municípios de Curitiba, Londrina, Maringá, Ponta Grossa, Cascavel, São Jose dos Pinhais e Foz de Iguaçu. Assim como, também indagar sobre as barreiras e limitações na sua efetivação. Para isso, em primeiro lugar, foram analisados os marcos legais relacionados com a temática em cada um dos municípios. A exceção de Curitiba, nenhum outro município tinha desenvolvido um portal de dados abertos governamentais, portanto, apenas realizou-se uma análise de conteúdo do portal desta cidade. Embora, no âmbito federal tenha sido elaborada uma "política de dados abertos", o DECRETO Nº 8.777, DE 11 DE MAIO DE 2016, nos municípios percebe-se um retraso na elaboração e regulamentação de políticas de dados abertos governamentais. Dos municípios pesquisados, apenas Curitiba possui uma plataforma de dados abertos, construída com as características e o formato da plataforma do governo federal. No entanto, ainda é possível perceber que o portal possui um desenvolvimento precário com relação à disponibilidade de dados se comparado com o portalfederal.

Palavras chaves: governo aberto; portais de transparência, dados governamentais abertos, análise de websites governamentais municipais, transparência pública.

[1] O presente trabalho contou com apoio de fomento de pesquisa do EDITAL PRPPG Nº 109, DE 18 DE OUTUBRO DE 2017 da PRPPG, Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA).

[2] Discente do curso do grado em Administração Pública e políticas Públicas da Universidade Federal da Integração Latino- americana (UNILA), Brasil. Bolsista iniciação científica da UNILA; e-mail: ckm.catachurra.2017@aluno.unila.edu.br

[3] Docente da área de Administração Pública e Políticas Públicas e do Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), integrante do Centro de Pesquisas Econômicas e Aplicadas (CEPECON); e-mail: maria.nicolas@unila.edu.br

INTRODUÇÃO

As discussões sobre o "governo aberto" se remontam, ao menos à década de 1950 nos Estados Unidos quando se discutiam, no âmbito do Congresso, projetos sobre transparência pública (YU, ROBINSON, 2012). No entanto, o debate sobre o conceito de "governo aberto" foi incrementado pelas discussões geradas no âmbito de uma parceria internacional, chamada de "*Open Government Partnership*". A iniciativa foi criada em 2011 e contou com oito países fundadores, dentre estes o Brasil e, hoje conta com mais de 70 países membros. Na sua fundação aprovou-se a Declaração de Governo Aberto e o compromisso de elaborar planos de ação nacionais que garantissem compromissos concretos para promover a transparência, capacitar os cidadãos, combater a corrupção e aproveitar as novas tecnologias para fortalecer a governança[4]. Oszlak e Kaufman (2014) definem o governo aberto como:

> "[...] Podría afirmarse que un GA entraña una relación de doble vía entre ciudadanía y estado, posibilitada por la disponibilidad y aplicación de TIC (tecnologías de la información y el conocimiento) que facilitan múltiples interacciones entre actores sociales y estatales, y se traducen en vínculos más transparentes, participativos y colaborativos" (Oszlak, Kaufman, 2014, p. 7)

A definição destaca que as TICs poderiam contribuir ou facilitar práticas governamentais mais transparentes, seja pela publicização dos atos quanto pela abertura de dados, porém esta relação entre os cidadãos e os governos precisam ser participativas e, ainda numa lógica de colaboração. De fato, os governos precisam estabelecer compromissos para efetivar este tipo de relação. Os dados abertos governamentais contribuem com os princípios do governo aberto. E, se concretiza, na medida em que, há um compromisso por parte dos governos (seja viabilizado por diretrizes ou políticas) de oferecer dados abertos de qualidade (ARAUJO et al. 2012). Ou seja, parte-se da ideia de que o acesso à informação governamental por parte dos cidadãos é fundamental para aprimorar a democracia. Portanto, busca-se que os dados gerados e fornecidos pelos governos sejam acessíveis à população em termos gerais. Os dados públicos devem cumprir uma série de requisitos para ser considerados abertos, dentre estes, que sejam primários, sem patentes ou licencias e que sejam reaproveitáveis pela população. Em última instância, o objetivo é viabilizar dados que sejam de utilidade, isto é, que possam ser analisados, comparados e processados pelos cidadãos e, inclusive por distintas instâncias governamentais.

A questão de pesquisa que permeia o trabalho, indaga sobre a disponibilização de dados governamentais abertos por parte dos executivos municipais das cidades de Curitiba, Londrina, Maringá, Ponta Grossa, Cascavel, São Jose dos Pinhais e Foz de Iguaçu. Embora, no âmbito federal tenha sido elaborada uma "política de dados abertos", o DECRETO Nº 8.777, DE 11 DE MAIO DE 2016, nos municípios percebe-se um descompasso na veiculação de dados que dizem respeito às diversas áreas setoriais das políticas públicas.

O objetivo desta pesquisa visa efetuar uma análise das ações que busquem efetivar o governo aberto por parte dos municípios de Curitiba, Londrina, Maringá, Ponta Grossa, Cascavel, São Jose dos Pinhais e Foz de Iguaçu. Assim como, também indagar sobre as barreiras e limitações na sua efetivação.

Os objetivos específicos são; i. coletar e sistematizar as diretrizes e políticas sobre "governo aberto" nos municípios elencados; ii. A exceção de Curitiba, nenhum outro município tinha desenvolvido um portal de dados abertos governamentais até o momento desta pesquisa, portanto, apenas realizou-se uma análise de conteúdo do portal desta cidade; iii. elencar os avanços e limitações para a efetivação do governo aberto nos munícipios.

A eleição dos municípios de Curitiba, Londrina, Maringá, Ponta Grossa, Cascavel, São Jose dos Pinhais e Foz de Iguaçu se justifica pela necessidade de limitar nosso objeto de estudo, especialmente, por nosso interesse em contrastar o uso da internet em municípios que pertencem ao mesmo Estado e, ainda, por serem os que possuem maior quantidade de população.

O artigo está dividido nas seguintes partes, na primeira parte se apresenta uma breve discussão sobre governo aberto e sobre dados abertos governamentais. Na sequência é a apresentada a metodologia adoptada. Logo, são esquematizadas as diretrizes de dados abertos nos municípios. A seguir, se apresentam os resultados da análise de conteúdo. Y por fim, as considerações finais do trabalho.

GOVERNO ABERTO E DADOS GOVERNAMENTAIS ABERTOS

A ideia de um governo aberto implica ações específicas, por parte das administrações públicas, que se orientem pela transparência, a participação e a colaboração dos cidadãos (Oszlack, Kaufam, 2014). Conforme esclarecem, Concha e Naser (2012):

[4] Para mais detalhes sobre a organização, consultar: https://www.opengovpartnership.org/

> Un Gobierno Abierto es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de escuchar lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y teniendo en cuenta sus preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta, y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente (Concha, Naser, 2012, p. 27)

O conceito de "governo aberto" é mais amplo do que apenas disponibilizar dados e se concretiza, na medida em que, há um compromisso por parte dos governos em desenvolver ações e práticas governamentais que contribuam para a transparência pública, assim como a participação dos cidadãos nos processos amplos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Esses critérios apontam para a ideia de que o acesso à informação governamental por parte dos cidadãos é fundamental para aprimorar a democracia (ARAUJO et al. 2012). Nesse sentido, os dados abertos governamentais integram e complementam a ideia de governo aberto. Os países precisaram desenvolver normativas internas que estabeleçam critérios sobre o que se considera como um dado público. O Poder Executivo Federal no Brasil, mediante o DECRETO Nº 8.777, DE 11 DE MAIO DE 2016, instituiu a política de dados abertos na sua jurisdição:

> "[...] dados acessíveis ao público, representados em meio digital, estruturados em formato aberto, processáveis por máquina, referenciados na internet e disponibilizados sob licença aberta que permita sua livre utilização, consumo ou cruzamento, limitando-se a creditar a autoria ou a fonte." (BRASIL. Decreto Nº 8.777, de 11 de maio de 2016)

Busca-se que os dados gerados e fornecidos pelos governos sejam acessíveis à população. Mas é necessário esclarecer, em que sentido os dados são considerados abertos:

> "[...] 1. Los dados deben estar completos: los datos públicos no deben estar sujetos a privacidad u otras limitaciones. Además, deben estar electrónicamente almacenados. 2. Los datos deben ser primarios: Disponibilidad de la fuente primaria, sin procesamientos y sin formas agregadas. 3. Los datos deben ser oportunos: Ello para preservar su valor. 4. Los datos deben ser accesibles: La disponibilidad debe ser lo más amplia posible para los usuarios e para propósitos diversos. 5. Los datos deben poder ser procesados: Deben estar razonablemente estructurados para permitir su automatización por diversas herramientas. 6. Acceso indiscriminado: Disponibilidad para cualquier usuario, sin necesidad de su registro. 7 El formato de los datos debe ser no-propietario: Deben estar disponibles en un formato donde nadie deba tener la exclusividad de su control. 8. Los datos deben estar libre de licencias; No deben estar sujetos a copyright, patente o regulaciones secretas. Una razonable privacidad, seguridad y sin restricciones puede ser aplicada por el gobierno u otros estamentos" (Naser e Concha, 2011, pág. 14).

Os dados públicos devem cumprir uma série de requisitos para ser considerados abertos. Em última instância, o objetivo é viabilizar dados que sejam de utilidade, isto é, que possam ser analisados, comparados e processados. Uma discussão interessante versa sobre o formato dos dados a serem disponibilizados, enquanto a literatura orienta que os dados não devem possuir proprietários, tais como os formatos, CSV ou ODF, várias esferas governamentais no país, ainda disponibilizam dados em outros formatos (tal como o PDF) (FVG, 2015).

No que diz respeito às potencialidades e limitações de políticas públicas orientadas à disponibilização de "dados governamentais abertos", destaca-se que, o acesso à informação pública em tese pode contribuir para uma gestão pública mais participativa, assim como, ao controle social por parte da população. O uso da internet pelos governos refere-se a um processo que, em teoria, visa a publicização da gestão e da transparência das ações do governo. O impacto desse processo pode empoderar os cidadãos, na medida em que, estes poderiam exercer uma cidadania mais ativa munidos do acesso à informação pública de qualidade. No entanto, é necessário que os governos desenhem ações em prol da informação sobre a importância dos dados públicos, assim como haja ações que incentivem seu uso:

> "[...] A promoção de eventos que estimulem o desenvolvimento de novas formas de utilização dos dados disponibilizados – como, por exemplo, a promoção de Hackatons - também são importantes para a sustentabilidade das iniciativas de dados abertos. Por último, também essencial é a manutenção de um sistema de suporte ao cidadão que seja capaz de orientá-lo em caso de dúvidas" (FVG, 2015, p. 15).

Ainda, cabe destacar que as potencialidades também podem estar orientadas à criação de novas ferramentas ou aplicativos em prol do fornecimento de dados de governo, ou seja, mecanismos que visem a inovação na gestão pública. Como aponta Vaz et al. (2010), os serviços podem ser gerados através de parcerias público/privadas que permitam que qualquer pessoa possa processar os dados e criar conteúdo a partir da reutilização dos mesmos. Por outro lado, Janssen et al. (2014) apontam que as limitações ou barreiras relacionam-se com quatro categorias: 1- Institucionais: referidas com empecilhos no fornecimento dos dados, ou seja, do ponto de vista dos provedores do serviço, como por exemplo, no que diz respeito à falta de políticas uniformes de divulgação de dados nas diversas esferas governamentais; 2- Complexidade do uso: referidas à complexidade na utilização dos dados abertos por parte dos usuários dos dados, tais como, a falta de habilidade para a descoberta daqueles dados apropriados, falta de acesso aos dados originais, nenhuma explicação sobre o significado dos dados, dentre outros; 3- Participação: refere-se ao incentivo ao uso e acesso aos dados por parte dos usuários, tais como, registro necessário antes de poder fazer o download dos dados, falta de conhecimento para fazer uso ou para dar sentido aos dados, falta de capacidade necessária para utilizar as informações, dentre outros. 4- Qualidade das informações: referidas à qualidade dos dados fornecidos aos usuários, tais como, falta de precisão das informações, informações incompletas, dados obsoletos e não válidos, dados semelhantes armazenados em diferentes sistemas produzem resultados diferentes, dentre outros; 4- Técnicas: refere-se às barreiras de ordem tecnológica no fornecimento dos dados, tais como, ausência de normas, falta de suporte para tornar os dados disponíveis, falta de software padrão para processamento de dados abertos, dentre algumas barreiras. Em última instância, as limitações convergem em desafios que os Estados de democracias contemporâneas enfrentam na implementação de políticas de dados abertos.

METODOLOGIA

O primeiro momento da metodologia iniciou-se com o levantamento bibliográfico e a revisão de literatura. Após a revisão bibliográfica, se realizou a coleta e análise das diretrizes e políticas municipais sobre o assunto nos munícipios. Foram coletados leis municipais, decretos, resoluções sobre a criação de portal de transparência a nível municipal, regulamentação municipal da lei federal de acesso à informação, assim como de criação de portais de dados abertos do executivo.

Assim sendo, o terceiro passo foi análise de conteúdo (Bardin, 2014) do portal de dados abertos governamentais da cidade de Curitiba. Infelizmente, até a data da pesquisa nenhum outro município tinha desenvolvido um portal específico para a divulgação de dados públicos. Para isso, foi realizado uma descrição das funcionalidades do site, assim como, uma análise de conteúdo de 11 datasets (banco de dados). As dimensões e variáveis construídas tomou como referência a metodologia desenvolvida pela *Open Knowledge Foundation,* que possui como intuito desenvolver um Índice de Dados Abertos (ODI) para comparar os países em termos de abertura de dados. Tal metodologia, já tinha sido utilizada pelas autoras (Catachura, Nicolás, 2018) para mensurar os portais de dados abertos do Brasil, Paraguai e Argentina. As dimensões criadas pela fundação são duas: usabilidade e processo. O primeiro refere-se à dificuldade de usar os dados e a capacidade de transformar informações. As seguintes variáveis estão incluídas:

1. *Dataset desatualizado:* um banco de dados encontra-se desatualizado quando não há uma continuidade na divulgação dos mesmos. Por exemplo, apenas estão disponíveis dados de 2015, 2017 e 2018.
2. *Indisponibilidade do formato aberto:* os dados devem estar disponibilizados em formatos não proprietários e de livre acesso, portanto, espera-se que os formatos não sejam disponibilizados em formatos PDF ou XLS.
3. *Dificuldade para trabalhar dados:* apresenta-se dificuldade para trabalhar dados quando não há clareza com relação aos metadados (informações necessárias para entender o tipo de dados disponibilizados). Tais como, origem do banco de dados, explicação sobre as variáveis utilizadas, atualização, dentre outros.

A segunda dimensão, "processo", indica a dificuldade de acessar os dados e a omissão ou inadequação da licença. As variáveis utilizadas são:

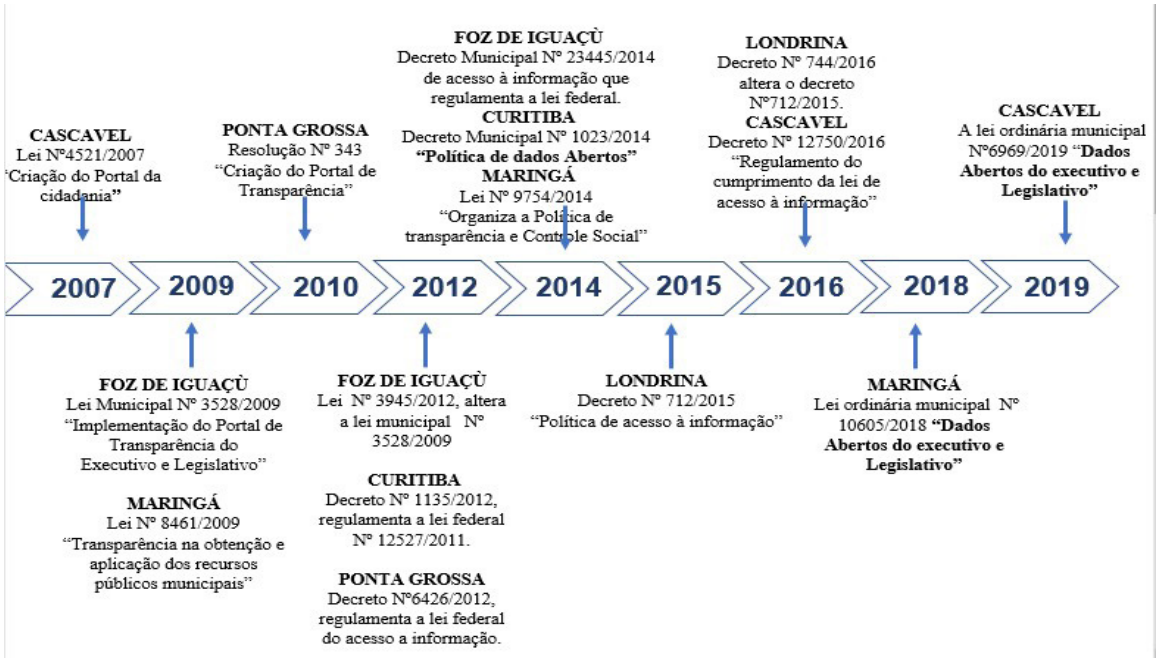
1. *Restrição de acesso:* configura-se como restrição de acesso quando há alguma exigência para ter acesso aos bancos de dados. Por exemplo, a necessidade de registrar e criar um usuário, informar o CPF, centre outros.
2. *Download da base completa indisponível:* refere-se à impossibilidade derealizar a descarga do banco de dados, por exemplo por erro técnico.
3. *Licença não transparente:* espera-se que haja uma explicação sobre o tipo de licença necessária, assim como as restrições legais para sua utilização.

Cabe aclarar que a classificação das variáveis foi binaria: 0-Não e 1: Sim. Ou seja, quanto mais variáveis os bancos de dados possuam menos qualidade contem.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

Num primeiro momento, foi realizada a coleta e análise das normativas que consideramos contribuem de maneira específica para o chamado "governo aberto". Para isso, conforme a Figura 1, foram analisadas uma série de normativas nos municípios de: Londrina, Maringá, Ponta Grossa, Cascavel, São Jose dos Pinhais, Curitiba e Foz de Iguaçu.

Figura 1: Linha de Tempo: Diretrizes Antecedentes de Portal de Transparência, acesso à Informação e Dados Abertos de Curitiba, São Joao dos Pinhais, Cascavel, Londrina, Foz de Iguaçu, Ponta Grossa e Maringá.



Fonte: Autoras (2019)

Nesta linha de tempo, se realizou uma ordem cronológica das diretrizes que consideramos relevantes e, que em última instância, impactam no desenvolvimento do governo aberto. Especificamente, sobre dados governamentais abertos, percebemos que, ainda, não houve uma consolidação de uma política de Dados Abertos regulamentada nos municípios pesquisados, a exceção do município de Curitiba, que conta com um portal de dados abertos e o município de Cascavel e Maringá que emitiram leis sobre dados abertos nos três poderes. Porém, até junho do presente ano não tinham elaborado um portal de dados governamentais abertos. Os demais municípios possuem portais de transparência, como o Município de Maringá, no ano 2009 regulamentou a Lei Nº 8461 que "Dispõe sobre a transparência na obtenção e aplicação dos recursos públicos municipais", no artigo e parágrafo 1º, afirma-se que o Poder Executivo colocará em sua página da internet um portal denominado Portal da Transparência. O Município de Ponta Grossa em sua resolução Nº 343 do ano de 2010, dispõe sobre a Criação do Portal da Transparência na Câmara Municipal, assim também o Município de Cascavel mediante Lei Nº. 4521 do ano de 2007, dispõe sobre a criação do Portal da Cidadania. Este visa aos Munícipes pela internet de informações sobre o funcionamento do executivo municipal, esta cumpre o papel de Portal de Transparência, assim manifesta-se no artigo quatro da mesma lei, isto é um precedente importante para seu desenvolvimento posterior. Por outro lado, também se regulamenta a Lei do Acesso a Informação pelos seguintes municípios: O município de Maringá mediante lei Nº 9754 do 2014 "Organiza a Política Municipal de Transparência e Controle Social, institui a Conferência Municipal de Transparência e Controle Social, cria o Conselho Municipal de Transparência e controle", logo, o Município de Ponta Grossa por Decreto Nº 6426 do 2012, regulamenta no âmbito da administração municipal a lei federal 12527 do 2011 de acesso à informação.

O município de São João Dos Pinhais, não tem uma lei ou decreto municipal que regulamente a nível municipal a lei federal de acesso à informação Lei Nº 12.527/2011 e Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009. A lei federal, precisaria se encaixar mediante uma lei ou decreto municipal que regulamente especificamente como acontecerá a implementação no munícipio.

O município de Maringá, no ano 2018 estabeleceu uma lei ordinária Nº 10.605/2018 para divulgação de informações na forma de Dados Abertos pelo executivo e legislativo nos portais de transparência. Assim também, o município de Cascavel mediante Lei Nº 6969 de 25 de março de 2019, dispõe sobre divulgação de informações na forma de dados abertos pelos poderes executivo e legislativo do município, isto marca um precedente de tentar fazer uma política de dados abertos, espera-se que o próximo passo seja a elaboração de um portal de dados abertos propriamente dito.

No ano de 2007, o Município de Cascavel instaurou a lei Nº 4.521 "Criação do Portal da Cidadania", o mesmo texto, artigo quatro da lei, assinala ser um portal de Transparência. Seguidamente, no ano 2009 o município de Foz de Iguaçu elaborou a Lei Municipal Nº 3528/2009, que consiste na implementação do Portal de Transparência do Executivo e Legislativo. Este é um espaço voltado a dar publicidade às informações relacionadas aos investimentos e gastos públicos do Município. O que possibilita o acompanhamento da execução orçamentaria dos poderes por parte do cidadão. Nesse mesmo ano, o Município de Maringá mediante Lei Nº 8461 "transparência na obtenção e aplicação dos recursos públicos municipais", que dispõe sobre a criação do portal de transparência municipal pelo executivo. Um ano mais tarde, o município de Ponta Grossa, mediante Resolução Nº 343 do 2010, estabele-ce a criação do "Portal de Transparência". Seguidamente, no ano 2012 o Município de Foz de Iguaçu estabeleceu a Lei Nº3945/2012, que acrescenta dispositivos à Lei Municipal Nº3528/2009. Especificamente, foi acrescentada a exigência de incluir informação relativa a pessoal e encargos, assim como, a relação dos cargos de provimento em comissão e a respectiva lotação do ocupante do cargo. Também, o município de Ponta Grossa, mediante Decreto Nº 6426, regulamenta a lei federal do acesso à informação.

Nesse mesmo ano, no município de Curitiba foi emitido o Decreto municipal Nº 1135/2012 que regulamenta a Lei Federal Nº 12.527/2011 de acesso à informação. Em seu artigo 7, inciso II, assinala a proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade. O artigo 8, inciso IV, informação primária, íntegra, autêntica e atualizada. O artigo 9 § 3, inciso I expõe: linguagem claro, no inciso II: à informação atualizada. A Central de Gestão de Informações Públicas, no âmbito da Secretaria Municipal de Administração, é responsável pelo monitoramento a nível Municipal.

Logo, no ano 2014, no município de Foz de Iguaçu emitiu-se o Decreto Municipal Nº 23445/2014, este dispõe sobre os procedimentos relativos ao acesso à informação pública estabelecidos pela lei federal Nº 12.527/2011. Esta estabelece regras para a gestão das informações e documentos públicos e sigilosos. Um dos aspectos relevantes deste decreto se assinala no artigo 3, inciso IX, a primariedade da informação, é também uma das características dos dados abertos, é dizer, sim processamento, de certa forma implicitamente se assinala a acessibilidade e que sejam completos.

Paralelamente, no município de Curitiba foi emitido o Decreto Municipal Nº 1023/2014 Política de dados Abertos, assinado pelo prefeito Gustavo Bonato Fruet no ano de 2014. O anexo da mesma, estabelece como principal objetivo assessorar aos órgãos da administração municipal de Curitiba na incorporação dos princípios de dados abertos nas suas operações e disponibilização de dados de alto valor percebido pela população. Na introdução, se assinalam os parâmetros para a gestão da informação, sugere-se que os dados sejam compartilhados ou reutilizados por órgãos governamentais, servidores, sociedade civil ou comunidade empresarial. Na parte final da definição de dados abertos, reconhece-se que na prática a filosofia de dados abertos estipula algumas restrições tecnológicas para dados legíveis por máquinas. Nessa mesma ordem, se assinala que os dados para que sejam em formato aberto devem ser completos, primários, atuais, acessíveis e processáveis por máquina, dentre outras questões. No último item de princípios, menciona-se que a responsabilidade pelo cumprimento dos princípios estabelecidos fica a cargo dos Núcleos de Informação e Tecnologia de cada órgão do município. Na terceira parte do texto, menciona-se sobre a qualidade dos dados em formato aberto e, destaca-se sobre a possibilidade de reuso pelos usuários. A quarta parte trata sobre a maturidade dos dados abertos, ou seja, sobre o nível de aderência aos princípios dos dados abertos, os dados subministrados pelos órgãos serão avaliados 30 dias após serem disponibilizados. Na quinta parte, se explica sobre os gestores das bases de dados, estes possuem a responsabilidade sobre a qualidade de dados, sendo escolhido pelo órgão responsável pela base de dados. Por último, detalha-se mediante uma tabela que aqueles dados que sejam percebidos como incorretos, podem ser encaminhados para sua correção. Destaca-se que em caso de detectar algum problema, o Gestor do Portal de Dados Abertos e o responsável pelo banco de dados deverão criar um plano de ação para evitar novas ocorrências, no prazo máximo de 48 horas e mínimo de 6 horas.

O município de Maringá mediante lei Nº 9754 do 2014 "Organiza a política de transparência e Controle Social, institui a conferencia municipal de transparência e controle social, cria o concelho municipal de transparência e controle", mediante esta lei se regulamenta a lei federal de acesso a informação.

No ano de 2015, o município de Londrina instaurou o Decreto Municipal Nº 712/2015 que regulamenta a Política de Acesso à informação, a Lei federal Nº 12527/2011. Destaca-se no artigo 4, inciso IV, o acesso à informação compreende o direito de obter informação que seja primária, íntegra, autêntica e atualizada. No artigo 5, sobre as diretrizes, menciona a dinâmica que deve existir entre a administração pública que deve divulgar informação ativa e, por outro lado, o desenvolvimento do controle social exercido pela população No artigo 8, menciona-se a obrigatoriedade de divulgação atualizada no site oficial de: informação que seja clara com uma linguagem de fácil compreensão, assim como, que os dados sejam divulgados em formato aberto e não proprietário, que sejam legíveis por máquina y que possuam acessibilidade. Todo o assinalado se relaciona com as características de dados abertos. Se pode destacar que é um decreto extenso que detalha cada situação concreta de transparência ativa e passiva, inclusive designa que o órgão de monitoramento por seu cumprimento é a Controladoria Geral do Município.

No ano 2016, o município de Londrina emitiu o Decreto Nº 744/2016, que alterou o decreto Nº 712/2015 sobre a política de acesso à informação. Destacam-se as funções específicas da Controladoria Geral do Município, que amplia sua competência junto à Ouvidoria Geral do Município. Seguidamente, o município de Cascavel, mediante Decreto Nº 12750 do 2016, estabelece o "Regulamento do cumprimento da lei de acesso à informação".

Posteriormente, no ano 2018 o Município de Maringá instaurou a lei ordinária municipal Nº 10605/2018 que exige a divulgação de informações na forma de Dados Abertos pelos poderes executivo e Legislativo. De fato, o texto da lei é muito breve, no entanto, destaca-se o artigo 2 que define o que é dado acessível, dados abertos e formato aberto. O texto esclarece sobre algumas exceções, a lei não se aplica à veiculação de documentos, que por sua natureza contenham texto escrito ou sejam apresentados em formato gráfico, editais, pareceres, atas, instrumentos de contrato ou convenio e demonstrações financeiras exigidas pela legislação. Pode-se estabelecer que ainda não existe um portal de dados abertos, por enquanto apenas se exige a incorporação de dados abertos no portal detransparência.

Finalmente, o município de Cascavel, mediante Lei Nº 6969 de 25 de março de 2019, dispõe sobre a divulgação de informações na forma de dados abertos pelos poderes executivo e legislativo do município, o conteúdo desta lei é a mesma da Maringá, sendo muito breve, definindo o que significa dados abertos, sendo estruturados em formato aberto, licença aberta e sua livre utilização.

O decreto municipal do portal de dados abertos de Curitiba junto ao de Maringá e Cascavel são os únicos que estabelecem de forma explícita sobre Dados abertos a nível municipal, já que os demais municípios mencionados só falam das regulamentações municipais da lei da transparência, o qual assinala que falta ainda muito por trabalhar sobre esse quesito.

Pode-se destacar que no intuito de desenvolver ações em prol do "governo aberto, neste ano de 2019, a prefeitura de Curitiba lançou a quarta fase do aplicativo denominado "Saúde Já", este consiste em informações sobre toda as fases do desenvolvimento do feto, dúvidas e contrações das mães. Na função de Urgências, disponibiliza orientações sobre o procedimento de vítimas de acidente de trânsito, violência sexual e urgências. Está disponível em celulares na Play Store, sendo gratuito.

Pode-se observar ademais, que alguns dos municípios que tem regulamentado a nível municipal a Lei de Transparência Nº 12527/2011, em seu texto legal de alguma forma se incorporam os princípios de dados abertos. O regulamento do acesso à informação do município de Londrina é bem detalhado a diferença dos demais municípios, uma das coisas que descreve é que os dados devem estar em formato aberto, imediatamente isto se associa a dados abertos.

Não está demais destacar que no ano 2018, de julho a novembro foram avaliados na Escala Brasil Transparente – Avaliação 360° pela Controladoria Geral da União (CGU) todos os Estados, as capitais e os municípios, contemplando assim, transparência ativa e passiva, donde Londrina ficou em primeiro lugar a nível municipal com nota 9.95, de uma escala do 0 ao 10. Com respeito aos demais municípios Curitiba obteve o décimo primeiro lugar com 9.67 pontos, Maringá no 65 lugar com 9.09 pontos, Ponta Grossa no 89 lugar com 8.86 pontos, São João dos Pinhais na posição 129 com 8.47 pontos, Cascavel na posição 342 com 6.39 pontos e por último Foz de Iguaçu no lugar 540 com 4.79 pontos dos 665 municípios que foram tomados na avaliação. Esta avaliação é importante, em última instância, pelo fato de um dos critérios que considera-se na transparência ativa refere-se aos dados abertos: existência de catálogo ou inventário.

Observa-se de forma geral, que depois de três anos da lei federal 12527/2011 do acesso à informação, isto é, em torno dos anos 2014 e 2015, que de fato, o assunto foi regulamentando-se a nível municipal. No caso dos municípios de Cascavel, Foz de Iguaçu, Maringá e Ponta Grossa, sem ter a lei do acesso à informação municipal e federal, já se havia criado mediante lei municipal o portal de transparência do executivo e legislativo, ainda assim, não foi suficiente na prática, pelo ranking acima mencionado indica que está longe de cumprir com o perfil de uma transparência requisitada.

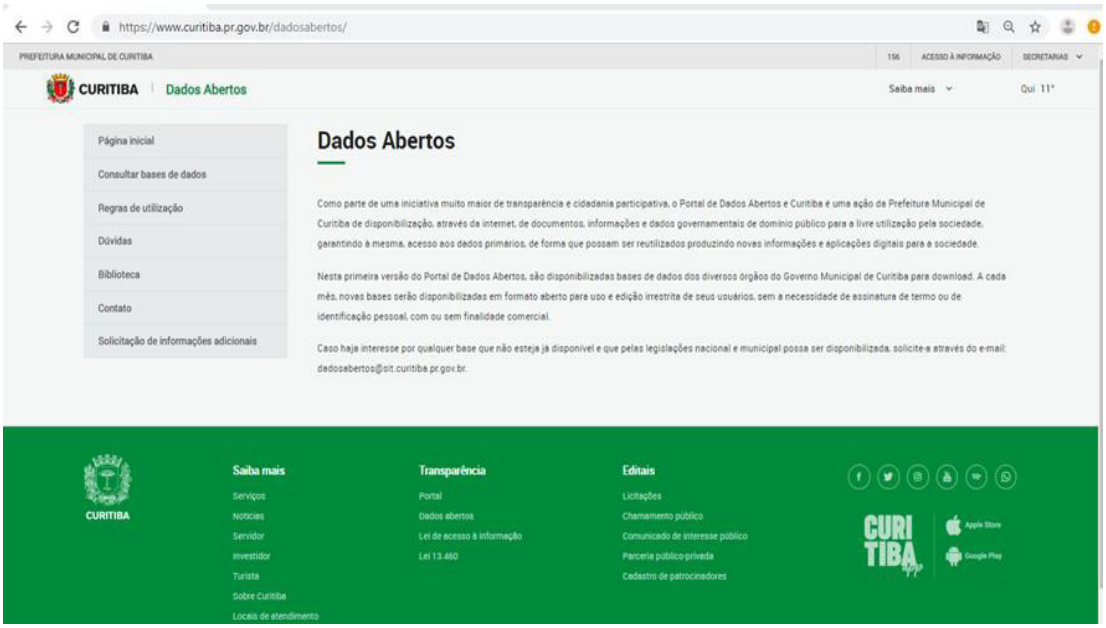
ANÁLISE DO PORTAL DE DADOS GOVERNAMENTAIS ABERTOS DE CURITIBA

Foi realizada a análise do site de Curitiba sobre dados abertos. Pode-se constatar que possui poucas funcionalidades. A continuação descreve-se a análise do formato do site, isto é, as informações disponíveis em cada um dos links:

Em primeiro lugar, a aba de entrada do portal de dados Abertos de Curitiba descreve a disponibilização de bases de dados dos diferentes órgãos de Governo Municipal de Curitiba para download. Assim também, a disponibilização mensal em formato aberto, para uso irrestrito dos usuários, sem necessidade de assinar o termo de identificação pessoal, com o sem finalidade comercial. Em segundo lugar, cabe destacar que este portal está indexado à página principal da prefeitura de Curitiba, ao olhar de forma superficial tem uma plataforma muito simples, na área superior esquerda tem três linhas, ao clicar, mostra uma lista de itens sobre o conteúdo da página de dados abertos, estas são: a Página inicial, consultar base de dados, regras de utilização, dúvidas, biblioteca, contato, solicitação de informações adicionais, serviços, notícias, servidor, transparência, investidor, turista, sobre Curitiba e Locais de Atendimento.

Em terceiro lugar, descrevemos o conteúdo dos itens mais relevantes do portal de dados abertos estes apresentam sobre uso dos dados abertos: i). "Sobre", explica "como usar os dados abertos", assinala-se sobre a existência de uma base de dados que contém uma breve descrição sobre o conteúdo das informações e contato do responsável. Estas bases estão disponíveis através de download. No último ponto, destaca-se o cadastro para dar publicidade a produtos e estudos desenvolvidos pelo usuário, utilizando o portal de dados aberto de Curitiba. Neste link, afirma-se que todos os dados estão conforme a legislação nacional e municipal; ii). "Consulta de bases", a parte principal do portal de dados abertos, tem o mecanismo de busque nas bases de dados, isto se identifica com uma "lupa", e na mesma coluna se evidencia "Todas as Bases", pois ali tem uma lista de catorze bases de dados como Abastecimento, Administração Pública, Cultura, Empreendedorismo, Financeiro, Governo Municipal, Habitação, Legislação, Pesquisa e Planejamento, Recursos Humanos, Saúde, Segurança, Transporte e Turismo; iii). "Regras de utilização", pode ter acesso qualquer pessoa física ou jurídica. Também explica sobre eventuais denúncias, em caso que os dados sejam utilizados em desacordo a disposições legais, orienta- se a informar por médio do formulário na página de Contato ou pelo canal 156. Os órgãos fornecedores de informação respondem diretamente pela sua autenticidade. Enquanto os dados são baixados pelos usuários, esses órgãos se eximem de responsabilidade; iv). As "Dúvidas", explica o conceito de "dados abertos", o "INDA" (Infraestrutura Nacional de dados Abertos), "Mashup" que significa misturar, página que combina dados ou códigos de dois ou mais fontes, os "metadados", a diferença de "portal de dados abertos e os portais de transparência", é dizer, a primeira tem como objetivo aumentar o controle das despesas e receitas do governo, o último tem como objetivo ser o ponto único referencial para a busca e acesso de dados públicos municipais. O conceito de "conjuntos de dados e recursos", facilita a busca e entendimento do conteúdo; v). "Biblioteca", estão os Manuais dos Dados Abertos para Desenvolvedores, Cartilha para Desenvolvedores, Política de Dados Abertos do Município de Curitiba y Lei de Acesso à Informação.

Figura 2: Portal de Dados Abertos de Curitiba



Fonte: https://www.curitiba.pr.gov.br/dadosabertos/

4.1.2 ANÁLISE DE DATASET DAS ÁREAS DE SAÚDE, CULTURA, GOVERNO MUNICIPAL E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CURITIBA

Aqui, realizou-se uma análise de conteúdo de uma amostra de datasets. Cabe destacar que no total, no site apenas se disponibilizam 20 datasets[5]. Portanto, foi analisada uma amostra de 11 datasets, das áreas de Saúde, Cultura, Governo Municipal e Administração Pública no Município de Curitiba. As quatro áreas foram escolhidas de forma aleatória.

Tabela 1 - Mostra de Dataset do Portal de Dados Abertos de Curitiba

Áreas	DATASET	Usabilidade			Processo		
		Dataset Desatualizado	Indisponibilidade do Formato Aberto	Dificuldade de Trabalhar Dados	Restrição de Acesso	Download da base Completa Indisponível	licença não transparente
Saúde	1.- Sistema E Saude Perfil de atendimento de Enfermagem nas unidades Municipais de Saúde de Curitiba	0	0	0	0	0	1
	2.- Sistema E Saude Perfil de atendimento nas Unidades Municipais de Saúde de Curitiba	0	0	0	0	0	1
	3.- Sistema nas Unidades Municipais de Saúde de Curitiba	0	0	0	0	0	1
	4. Sistema E Saude Perfil de atendimento outros profissionais de Nível Superior nas unidades Municipais	0	0	0	0	0	1
Governo Municipal	1.- 156	0	0	0	0	0	1
	2.- Sistema Integrado de Gestao da Manutencao Urbana SIGMU	0	0	0	0	0	1
	3.- Sistema Municipal de Legislacao LEGISLADOC	0	0	0	0	0	1
Cultura	1.- Oficina de Música	0	0	0	0	0	1
	2.- Portal FCC	0	1	0	0	0	1
Administraco Pública	1. Aprendere Corporativo (Aprendere)	0	0	0	0	0	1
	2. Estagio	1	1	0	0	0	1

Fonte: Autoras (2019)

A variável "Dataset Desatualizado", refere-se a não frequência de atualização e não atualização da data. Para efeito de análise se tem em conta a última data de atualização. Os metadados disponibilizam a "frequência de atualização" de forma mensal e o "espectro temporal" dos últimos três meses. Os datasets da área de "Cultura", os metadados apresentam a "frequência de atualização", é anual e o "espectro temporal" de ano corrente. Sendo assim, os datasets tem como data da última atualização março de 2016 até julho de 2019. Os datasets da área do "Governo Municipal", os metadados explicitam o número "156", como primer canal de comunicação entre cidadão e a prefeitura de Curitiba. A "Frequência de atualização" é mensal e o "Espectro Temporal" dos últimos três meses. Tendo em conta isto, os datasets tem como data de última atualização novembro de 2015 e julho de 2019. A "Administração Pública", os metadados apresentam a "frequência de atualização", indica que é mensal e diária, e o "Espectro temporal" ano corrente e do 2008 até o momento da extração. Os datasets indicam a data de novembro do 2015 até julho do 2019. O decreto municipal de Curitiba Nro1023 do ano 2014, estabelece que os dados devem ser atuais, sendo esta, um dos princípios de dados abertos.

[5] Áreas de Abastecimento (1 dataset), Legislação (1), Turismo (0), Pesquisa e Planejamento (1), Recursos Humanos (1), Segurança (1), Transporte (1), Empreendedorismo (0), Financeiro (2), Habitação (1), Saúde (4), Governo Municipal (3 dataset), Cultura (2 dataset) e Administração Pública (2 dataset).

Com relação à variável de "Indisponibilidade do Formato Aberto", se refere aos datasets que não tem disponibilidade em formato aberto, não se encontra em formato "não proprietário", nem estão documentados publicamente, tampouco estão livres de patentes e de restrição legal ou econômica em uso. Para que seja formato "não proprietário" deve se encontrar em formato CSV, HTML, ZIP, JSON. Os formatos proprietários, tales são: XLS, PDF, etc. Os datasets da área de "Saúde", estão em formato CSV. Os datasets da área "Cultura", estão em formato XLSX e CSV. Os datasets do "Governo Municipal" se encontram em formato XLSX e CSV. Os datasets da "Administração pública" estão em formato XLSX, PDF e CSV. O decreto municipal de Curitiba Nro1023 do ano 2014, estabelece que os dados devem estar em formatos não proprietários, significa, que os dados disponíveis em um formato não estão sujeitos a controle exclusivo. Os dados devem estar organizados para facilitar sua manipulação por softwares diversos. Por exemplo, documentos oferecidos m PDF, não oferecem estrutura para ser analisados por software.

Para finalizar a categorização desta primeira dimensão, temos a variável "Dificuldade de Trabalhar Dados", implica, não ter uma maior clareza nos metadados, ou não facilitar a base de dados ao usuário, mostrando assim de forma incompleta ou parcial, por exemplo: não indicar o responsável dos metadados, contato, etc. É uma espécie de uma porta de entrada para conhecer o conteúdo dos datasets disponibilizados. Com respeito a esta variável todas as áreas de "Saúde", "Cultura", "Administração Pública" e "Governo Municipal" disponibilizam a mesma descrição nos metadados. É dizer, tem uma descrição do conteúdo dos datasets, o órgão responsável, o responsável, frequência de atualização, espectro temporal, campos y observações como número de telefone, e-mails e base de dados. O decreto municipal de Curitiba Nro1023 do ano 2014, estabelece o princípio de atribuição de responsabilidade, refere, que cada base de dados deve indicar de forma expressa ao usuário, o servidor por ela responsável, com seu nome completo e forma de contato via correio eletrônico.

A segunda dimensão, "Processo", quer mostrar, as dificuldades de aceder ao dado ou a omissão e inadequação da licença. A primeira variável, "Restrição de Acesso", consiste na inacessibilidade pelos usuários. Implica a existência de um "perfil de usuário", esta é já uma limitação, uma discriminação desde a óptica tecnológica. Os datasets das quatro áreas analisadas não apresentam alguma limitação com respeito ao acesso aos dados. O portal indica a possibilidade de registro aos usuários do Portal de Dados Abertos, em caso que um usuário quiser utilizar a base de dados disponibilizadas não sigilosos para colaborar com outros usuários cadastrados. O decreto municipal de Curitiba Nro1023 do ano 2014, estabelece que os dados devem ter acesso não discriminatório, este princípio, se refere a que os dados estão disponíveis a todos, sem que seja necessária identificação ou registro.

A segunda variável, "Download da base Completa Indisponível", significa que o "download" ou "descarga" tem dificuldades de navegabilidade na página web. Isto conjuga com a qualidade do formato, isto é, que o formato seja não proprietário. Com respeito ao "download", as quatro áreas não apresentam dificuldade de descarga nos datasets. O decreto municipal de Curitiba Nro1023 do ano 2014, estabelece que os dados devem ser processáveis por máquina. Este princípio explica que os dados devem ser razoavelmente estruturados para facilitar seu processamento, não se deve disponibilizar apenas um único formato aberto de arquivos porque prejudicaria a utilização de um grupo de pessoas por falta de conhecimento.

Por último, a variável "licença não transparente" refere-se a não referenciar diretamente ou especificamente o "tipo de licença" e as restrições legais. Significa omitir o tipo de licença nos metadados, não basta presumir que seja pública, é importante que os cidadãos saibam o nome da licença para suas operações. Nenhuma das quatro áreas apresenta nos metadados o "tipo de licença", na parte final do portal informa o tipo de licença, de forma geral, "Creative Commons". O decreto municipal de Curitiba Nro1023 do ano 2014 estabelece o princípio de livre licença, se refere, que os dados não estão sujeitos a regulações de direitos autorais.

Na área de Administração Pública tem "dataset desatualizado" e existe "Indisponibilidade de formato aberto" no dataset "Estagio". Na área de Cultura existe "indisponibilidade de formato aberto" no dataset "Portal FCC". Todas as áreas apresentam "licença não transparente". As áreas de Saúde e Governo Municipal, não tem problemas de Usabilidade, somente no processo, na variável "Licença não transparente". Pelo tanto as áreas de saúde y Governo Municipal tem melhores condições de usabilidade e processo para os usuários, é dizer, uma melhor qualidade para os usuários na apresentação do banco de dados.

Cabe mencionar que o Estado do Paraná vem desenvolvendo uma série de ações orientadas à discussão sobre o governo eletrônico e, especificamente, sobre o governo aberto. Nesse sentido, recentemente, nos dias 27 e 28 de junho de 2019, foi realizado no município de Foz de Iguaçu, o evento ThinkinG "Fórum Internacional de Governos Inteligentes" em organizado pela Companhia de Tecnologia da Informação e Comunicação do Paraná (CELEPAR)6, é uma sociedade de economia mista de capital fechado, cujo maior acionista é o Estado de Paraná, é a mais antiga empresa de Governo na área de TIC no país[6], e o Governo do Estado de Paraná. Este contou com expositores internacionais dos países da Índia, Estônia, Inglaterra, Canadá e Brasil que se apresentaram de forma presencial e outros enviaram vídeo. Neste fórum, foram abordados alguns temas relevantes que vêm sendo colocados em prática.

6 Para mais detalhes sobre a organização, consultar: http://www.celepar.pr.gov.br/#

Como referiu o representante da Índia, Tej Paul Bhatla, não precisa se contratar empresas grandes para implementar o governo eletrônico, a chave está nas mesmas universidades, é assim como a índia empezou a implementar este sistema digital. A diversificação da índia, existem diferentes realidades porque se instauraram doze programas, estes trouxeram desafios em sua implementação, resistência à mudança, tornar sistemas mais flexível, propriedade dos dados. O mais importante é criar uma garantia de segurança, é dizer, "confiança" nos usuários. Conforme ao aspecto da "confiança" o decreto N°1023 do ano 2014, estabelece o princípio "verificável", significa que o dado precisa ser verificável pelo usuário, conferindo a ele a confiabilidade de seu uso.

O representante da Estônia, "Marten Kaevats", falou que em seu país, existe uma "identidade digital", é obrigatória para todas as pessoas, os câmbios desde um início são difíceis. Ademais, se deve construir uma adaptabilidade da sociedade, augurou a obsolescência no século XXI da burocracia, a sociedade vai passar por diferentes câmbios. Com respeito ao formato o PDF não é governo eletrônico. Para que um governo seja eletrônico precisa redesenhar os serviços. A burocracia se baseia nos documentos, o que deve importar mais é a informação, esta tem uma força legal, por exemplo: a mensagem de Whatsapp. O objetivo é ser um governo invisível. Por exemplo: quando vai nascer um bebê, o governo disponibiliza toda a informação que deve seguir desde o procedimento de colocar o nome até os direitos da mãe sobre licença de maternidade. Na Estônia os aplicativos são testados, cada cidadão tem controle de suas informações.

A representante de Reino Unido, Cordia Lewis, começou falando que não é governo digital o "formulário" em digital, mas sim, é facilitar as coisas. A existência de um Líder político forte, dispostos a gerar mudanças, mudar as pessoas foi importante para o país empreender reformas digitais. Mencionou o caso de Peru, que as diretrizes estão no coração da organização, as equipes são abertas, sem hierarquia. Os melhores "Hacker" são pessoas comuns. Ali agregou o "Spend Control", tornar as coisas abertas. Os dados abertos através de aplicativos orientados ao transporte, rodovia, mercados abertos e digitais, criar uma cultura aberta.

O representante de Canadá, Dariush Zomorrodi, expressou sobre a inovação, empreendedorismo. O ente público e privado e devem trabalhar juntos no sistema digital. O primeiro caso de estudo enfatizou na "Identy Digital", a ideia é trazer às prefeituras uma inovação, que na interseção entre setor público "inovação em governo" e o setor privado "inovação para o governo", encontra se a "inovação com o governo para as pessoas". A existência de agilidade dentro do governo. O segundo caso, falou sobre o incentivo ao usuário, compartilhar dados abertos, integrais. Oferecer plantações, prêmios, deixar ao usuário escolher. Deve se dar mudanças culturais, processos e político, fomentar a criatividade, as pessoas de universidade devem atuar dentro do governo, criando assim, um impacto positivo.

Por último, o representante de Israel, Shaul Shashoua, o ecossistema de inovação de Israel, se define em um tripé sendo este o governo, setor privado e academia. Este país tem como visão o aumento da produtividade do governo e a diminuição de burocracia sobre o cidadão e empresário. Os objetivos para a área pessoal, está a inovação da autoridade para a análise das necessidades pessoais. As áreas de interesse e desafios que apresentam é o impacto significativo no avance da política "cidadão no centro", a "melhor experiência do usuário" em recursos digitais, a confiança do público, auxiliar ao cidadão no exercício de seus direitos.

Por último, cabe destacar recente Decreto emitido pelo Governo Federal que estabelece uma série de mudanças na política de dados abertos do Brasil. Mediante Decreto Nº 9903 de 8 de julho de 2019, altera-se alguns pontos do Decreto Nº 8777 de 2016, que institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal, para dispor sobre a gestão e os direitos de uso de dados abertos. As mudanças significativas respondem com respeito ao artigo 4 do Decreto Nº 9903, onde explana a livre utilização, pelos poderes públicos. No parágrafo 1º do mesmo artigo assinala que fica autorizada a utilização gratuita das bases de dados e que o detentor de direitos autorais patrimoniais seja a União. No parágrafo 2º, que o poder executivo federal está obrigado a indicar o detentor dos direitos autorais pertencentes a terceiros e as condições de utilização por ele autorizadas na divulgação de base de dados protegidas por direitos autorais. No artigo 5, a gestão da Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal será coordenada pela Controladoria Geral da União, por médio da Infraestrutura Nacional de Dados Aberto INDA. No parágrafo 5º, compete ao Ministério da Economia definir os padrões e a gestão dos demais aspectos tecnológicos da INDA. No artigo 9, parágrafo 2º, os planos de dados abertos serão publicados conforme cronograma publicado em ato da Controladoria Geral da União.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os principais resultados apontam um descompasso na veiculação de dados abertos nos munícipios pesquisados. Embora, no âmbito federal tenha sido elaborada uma "política de dados abertos", o DECRETO Nº 8.777, DE 11 DE MAIO DE 2016, nos municípios percebe-se um retraso na elaboração e regulamentação de políticas de dados abertos governamentais. Dos municípios pesquisados, apenas Curitiba possui uma plataforma de dados abertos, construída com as características e o formato da plataforma do governo federal. Os outros municípios carecem de tal plataforma e de um plano de efetivação de dados abertos. No entanto, cabe mencionar que as plataformas de transparência dos municípios possuem vários dados disponibilizados, porém estes não cumprem os requisitos para serem chamados de "dados governamentais abertos", pois possuem problemas de licença aberta, de usabilidade, base de dados incompletas, falta de metadados para a compreensão dos dados, dentre outros empecilhos. Portanto, ainda falta muito por ser desenvolvido por estes municípios.

Segundo os estúdios bibliográficos e de nossa pesquisa, se conclui, que o prefeito de Curitiba atual deveria de reforçar, ainda mais a política de dados abertos para que lei municipal possa cumprir com seus objetivos. Nesse sentido, foi emitido um decreto que reconhece a implementação da política de dados abertos de Curitiba, ainda assim, há vários pontos que precisam ser melhorados. O fato que exista um decreto instaurado por outro governo, não deveria gerar apatia dos prefeitos que se sucedem nos mandatos, a política de dados abertos é federal de ordem obrigatório que vincula a estados e municípios.

O portal de Dados abertos federal do Brasil tem um formato muito diferente do portal de Curitiba. Isso foi possível de ser constatado ao tomar como referência pesquisa anterior realizada pelas autoras (Catachura, Nicolás, 2018). Este estudo investiga sobre os dados abertos governamentais na Argentina, Brasil e Paraguai, e para isso, apresenta uma análise de conteúdo dos portais de dados governamentais desses países conforme quatro dimensões: Navegabilidade, Informação, Participação e Dados Abertos. Com relação ao portal de dados abertos no nível federal, é possível destacar alguns vazios que apresenta o portal de dados abertos de Curitiba, sendo ainda seu desenvolvimento precário, como por exemplo: a navegabilidade, não tem mapa de sítio, página em outro idioma, link de volta para página principal e estadística de navegação, acessibilidade, mapa de sítio, linguagem, etc. Também na quantidade de datasets que fornece cada órgão, são muito exíguos.

Enquanto a data de atualização dos datasets de Curitiba, se observa que todos os datastes deste ano 2019 se encontram em formato CSV. Pelo contrário, do ano 2016 se encontraram desatualizadas e em formato XLM e PDF. Os metadados do Portal de Dados Abertos do governo federal são mais explícitos na informação os datasets do Município de Curitiba. No município de Curitiba, a responsabilidade dos dados a nível municipal, recaem nos Núcleos de Informação e Tecnologia dos Órgãos de cada entidade do município. Os demais municípios de Londrina, Maringá, Ponta Grossa, Cascavel, São Jose dos Pinhais e Foz de Iguaçu não tem um portal de dados abertos. Portanto, ainda se vislumbra um longo caminho para que os municípios do Estado do Paraná possam implementar ações concretas que possam contribuir para os princípios do governo aberto.

Por último, seria interessante mencionar que como agenda de pesquisa ou continuidade dos trabalhos sobre governo aberto nos municípios do país poderiam ser investigadas algumas dimensões que dizem respeito à estrutura de TI, os recursos humanos e financeiros dedicados a essa área, assim como, a força partidária de cada município para investigar se existe alguma relação entre estas dimensões e o desenvolvimento de ações e políticas em prol do governo aberto.

BIBLIOGRAFÍA

ARAUJO, M. H.; ALBANO, C. S.; GERMANO, E. C.; TAKAOKA, H. Dados Governamentais Abertos: Uma análise sob a ótica das dimensões de Qualidade da Informação. In: **ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO**, 2012, Rio de Janeiro. Anais do XXXVI Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro: ANPAD, 2012.

BRASIL. Decreto Nº 8.777, de 11 de maio de 2016. **Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal**. Diário oficial da União. Brasília, 11 maio 2016.

BARDIN, L. Análise de Conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2014.

CASCAVEL. Lei Nº4521/2007 do 17 de setembro de 2007. **"Dispõe sobre a criação do Portal da cidadania, que visa disponibilização aos munícipes pela internet de informações sobre o funcionamento do executivo municipal de Cascavel e visa regulamentar situação de fato já existente, relativamente ao "site" da prefeitura municipal. "**, aceso em: https://leismunicipais.com.br/

CASCAVEL. A lei ordinária municipal Nº6969/2019 de 25 de março de 2019. **"Dispõe sobre a divulgação de informações na forma de Dados Abertos pelos poderes executivo e Legislativo do município".** Acesso em: https://leismunicipais.com.br/

CASCAVEL. Decreto Nº 12750/2016 de 2 de fevereiro de 2016. **"Regulamento do Município de Cascavel no que tange ao cumprimento da lei de acesso à informação e dá outras providencias".** Acesso em: https://leismunicipais.com.br/

CATACHURA, C. K. M. ; NICOLÁS, M. A. . Gobierno abierto: análisis de los websites de datos abiertos gubernamentales en Argentina, Brasil y Paraguay. In: **XIII Congreso Nacional y VI Congreso Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario**, 10 al 13 de septiembre de 2018.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, Escala Brasil Transparente – Avaliação 360° todos os Estados, as capitais e os municípios, Avaliação: de 09/07/2018 a 14/11/2018 acesso em: http://transparencia.gov.br/brasiltransparente?ordenarPor=posicao&direcao=asc

CURITIBA. Decreto Nº 1135/2012 do 30 de julho de 2012, regulamenta a lei federal Nº 12527/2011 sobre Acesso à Informação. Acesso em: https://leismunicipais.com.br/

CURITIBA. Decreto Municipal Nº 1023/2014 **"Política de dados Abertos"**. Acesso em: https://leismunicipais.com.br/

FOZ DE IGUAÇÙ Lei Municipal Nº 3528/2009 do 14 de maio de 2009, **"Dispõe sobre a Implementação do Portal da Transparência no âmbito dos poderes do Executivo e Legislativo de Foz de Iguaçu e outras providências"**, acesso em: https://leismunicipais.com.br/

FOZ DE IGUAÇÙ. Lei Nº 3945/2012, altera a lei municipal Nº 3528/2009, acesso em: https://leismunicipais.com.br/

FOZ DE IGUAÇÙ. Decreto Municipal Nº 23445/2014 do 31 de outubro de 2014 **"Dispõe sobre os procedimentos relativos ao acesso a informação pública estabelecidos pela lei federal N°12527/2011, no âmbito poder executivo municipal. "** Acesso em: https://leismunicipais.com.br/

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). PROJETO DEMOCRACIA DIGITAL. Volume 3: Dados Abertos nos municípios, estados e governo federal brasileiros. FGV, 2015.

LONDRINA. Decreto Nº712/2015 do 11 de junho de 2015, **"Regulamenta a Política de acesso às informações públicas no âmbito do município de Londrina, bem como institui regras específicas complementares as normas gerais estabelecidas pela lei federal N°12527/2011- lei de acesso a informação e outras providencias "**. Acesso em: https://leismunicipais.com.br/

LONDRINA. Decreto Nº 744/2016 do 21 de junho de 2016. Mediante súmula **"altera o decreto Nº712/2015 que regulamenta a política de acesso as informações públicas no âmbito do município de Londrina. "** Acesso em: https://leismunicipais.com.br/

MARINGÁ. Lei Nº 8461/2009 do 25 de setembro de 2009, **"Transparência na obtenção e aplicação dos recursos públicos municipais"**, acesso em: https://leismunicipais.com.br/

MARINGÁ. Lei Nº 9754/2014 de 9 de junho de 2014. **"Organiza a Política de transparência e Controle Social, institui a conferencia municipal de transparência e Controle Social, cria o conselho municipal de transparência e controle social e dá outras providências".** Acesso em: https://leismunicipais.com.br/

MARINGÁ. Lei ordinária municipal Nº 10605/2018 de 9 de maio de 2018 **"Obriga a divulgação de informações na forma de dados Abertos pelos poderes executivo e Legislativo de Maringá".** Acesso em: https://leismunicipais.com.br/

NASER, A.; CONCHA, G. **El Gobierno Electrónico en la Gestión Pública**. Cepal, Chile: Naciones Unidas, 2011.

OSZLACK, O.; KAUFMAN, E. Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional. OEA, Red Geal, 2014.

PONTA GROSSA. Resolução Nº 343/2010 do 26 de maio do 2010, **"Criação do Portal de Transparência na Câmara Municipal de Ponta Grossa"**, acesso em: https://leismunicipais.com.br/

PONTA GROSSA. Decreto Nº6426/2012 de 8 de outubro de 2012, **"Regulamenta no âmbito da administração pública Municipal direta e indireta as rotinas para cumprimento da lei federal N°12527/2011- Lei de acesso do acesso as informações do poder público. "** Acesso em: https://leismunicipais.com.br/

SAMPAIO, R. C. Do conceito de governo aberto às suas relações com a e-democracia. In: Marcelo Soares Pimenta; Diego Rafael Canabarro. (Org.). **Governança Digital**. 1ed.Porto Alegre: Editora UFRGS, v. 1, p. 12-22, 2014.

ThinkinG "Fórum Internacional de Governos Inteligentes" realizado nos dias 27 e 28 de junho de 2019 em Foz de Iguaçu, pela CELEPAR e Governo do Estado de Paraná.

VAZ, J. C.; RIBEIRO, M. M; MATHEUS, R. **Dados governamentais abertos e seus impactos sobre os conceitos e práticas de transparência no brasil**. Cadernos PPG-AU/FAUFBA, v.9 (edição especial), p. 45-62, 2010

PUBLICIZAÇÃO, ACESSO À INFORMAÇÃO, TRANSPARÊNCIA E ACCOUNTABILITYY NA ERA DA GOVERNANÇA DIGITAL

Lívia Neto Machado (IBICT/UFRJ)

RESUMO

Com a proeminência de políticas de governança digital, que buscam ampliar a participação dos cidadãos nas decisões do Estado, ganha importância a compreensão dos termos publicidade/publicização, acesso à informação e transparência. Apesar de serem usados, muitas vezes, como sinônimos, há importantes distinções entre eles. O artigo trabalha conceitualmente as diferenças e interfaces entre os termos, entendendo que a transparência vai além do acesso à informação e que passar desta para aquela não é um percurso natural, mas a consequência de uma série de decisões, políticas e procedimentos alinhados a novas formas de conceber a relação entre a sociedade e o Estado e entre este e as informações que detém. São discutidas, também, as potencialidades e os limites do acesso à informação e da transparência enquanto condições para que se chegue a processos de *accountability*, levando em consideração o contexto de uso cada vez mais intensivo da internet e das novas tecnologias de comunicação e informação.

PALAVRAS-CHAVE: PUBLICIDADE; ACESSO À INFORMAÇÃO; TRANSPARÊNCIA; GOVERNANÇA DIGITAL

INTRODUÇÃO

A ideia de transparência governamental ganhou força com as transições democráticas que aconteceram nas décadas de 1980 e 1990 e com a emergência das novas tecnologias de informação e comunicação. De forma mais ou menos intensa, diversos países buscaram implementar medidas visando a aumentar a transparência da administração pública, entre elas, a aprovação de leis relacionadas ao acesso à informação.

No Brasil, a Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei nº12.527/2011) foi aprovada em 2011 e regulamentada no Executivo Federal pelo Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. São marcos regulatórios que assumem a internet como canal primordial para disponibilização e acesso a dados e a informações governamentais.

Eles estão alinhados a políticas e estratégias de governança digital, que buscam expandir o acesso às informações governamentais e ampliar a participação da sociedade nas decisões do Estado, a partir do uso intensivo das novas tecnologias de informação e comunicação (BRASIL, 2018).

Neste contexto, é fundamental compreender as diferenças entre publicização de informações, acesso à informação e transparência governamental, bem como sua aproximação com processos de *accountability.* Para isso, foi feita uma revisão de literatura abrangente, que incluiu livros, artigos de periódicos, teses, dissertações, leis, publicações institucionais e matérias jornalísticas que tratam dos temas em questão.

Apesar de guardarem relação entre si, os termos não são sinônimos. A compreensão de suas diferenças é fundamental não apenas por rigor científico, mas por terem potencial de ajudar em eventuais diagnósticos sobre controle social do poder público, na compreensão de seus limites e na desenho de possíveis caminhos de superação.

ACESSO À INFORMAÇÃO NA ERA DA GOVERNANÇA DIGITAL

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 traz a garantia do direito à informação governamental em seu artigo 5º, inciso XXXIII:

> Art. 5º: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
> ...
> XXXIII -todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (BRASIL, 1988).

Desde então, foram aprovados, no País, pelos menos 20 marcos legais e normativos relacionados à informação, transversais a diversos setores, poderes e esferas do Estado brasileiro (MALIN e FREITAS, 2018), entre eles a Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei nº12.527/2011), que trouxe as bases para a efetivação do direito constitucional de acesso.

A LAI reitera o acesso à informação como direito fundamental, garantido por procedimentos que devem, entre outras diretrizes, considerar a publicidade como preceito geral, fomentar a cultura de transparência e desenvolver o controle social da administração pública (BRASIL, 2011):

> Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o **direito fundamental de acesso à informação** e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I. observância da **publicidade** como preceito geral e do sigilo como exceção;
II. divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
III. utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
IV. fomento ao desenvolvimento da cultura de **transparência** na administração pública;
V. desenvolvimento do **controle social** da administração pública. (grifo nosso) (BRASIL, 2011)

O Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a LAI no Executivo Federal, detalha informações que devem ser disponibilizadas por meio de transparência ativa (independente de solicitações) e estabelece, entre outros, procedimentos para pedido de acesso a informações e para classificação das informações quanto ao grau e prazos de sigilo.

As normas assumem a internet como canal primordial para disponibilização e acesso a dados e a informações governamentais, fazendo com que o direito à informação passe, necessariamente, por medidas de governança administrativa digital.

A LAI, por exemplo, torna obrigatório que órgãos e entidades públicas divulguem em sites oficiais as informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas (BRASIL, 2011, art. 8º, § 2º), além de determinar que viabilizem alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso a informações por meio de seus sítios oficiais na internet (BRASIL, 2011, art. 10, § 2º).

O papel privilegiado da internet como ferramenta de aproximação entre governo e sociedade não é surpreendente, se considerado o momento em que as leis entraram e vigor. O uso estratégico das novas tecnologias de informação e comunicação (TICs), sob o guarda-chuva do inicialmente chamado governo eletrônico, ganhou força nas últimas décadas, sendo um reflexo da universalização da infraestrutura de telecomunicação e da internet e do uso das tecnologias pela sociedade em geral, além de alinhado aos movimentos de reforma e modernização da gestão pública (DINIZ et al; 2009):

> Além de ser uma das principais formas de modernização do Estado, o governo eletrônico está fortemente apoiado numa nova visão do uso das tecnologias para a prestação de serviços públicos, mudando a maneira pela qual o governo interage com o cidadão, empresas e outros governos. Governo eletrônico não se restringe à simples automação dos processos e disponibilização de serviços públicos por meio de serviços online na internet (Abranson e Means, 2001), mas na mudança da maneira como o governo, pelo uso da TIC, atinge os seus objetivos para cumprimento do papel do Estado. (DINIZ et al. 2009, p. 27)

No Brasil, a elaboração de uma política federal de governo eletrônico começou sistematicamente no ano 2000, com a formação do Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação – GTTI[1] (DINIZ et al; 2009), cujas ações tinham como objetivo priorizar o uso das TIC para democratizar o acesso à informação e aprimorar a qualidade dos serviços e informações (BRASIL, 2018).

Mais recentemente, foi consolidado o conceito de "governança digital", cuja definição consta no Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016, que institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional:

> Governança Digital: a utilização pelo setor público de recursos de tecnologia da informação e comunicação com o objetivo de melhorar a disponibilização de informação e a prestação de serviços públicos, incentivar a participação da sociedade no processo de tomada de decisão e aprimorar os níveis de responsabilidade, transparência e efetividade do governo (BRASIL, 2016)

Na Estratégia de Governança Digital do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão consta a diferenciação em relação ao conceito de governo eletrônico:

> Assim, o conceito de governo eletrônico, que se refere à ideia de informatizar os serviços prestados pelo governo para a sociedade, foi expandido para o de governança digital, segundo o qual o cidadão torna-se partícipe da construção de políticas públicas, que já nascem em plataformas digitais. (BRASIL, 2018, p. 19)

Ao se observar as finalidades expressas na Política de Governança Digital, não resta dúvida sobre o papel fundamental da informação, disponível, sobretudo, em meio digital:

> Art. 1º Fica instituída a Política de Governança Digital para os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, com as seguintes finalidades:
>
> I - gerar benefícios para a sociedade mediante o uso da informação e dos recursos de tecnologia da informação e comunicação na prestação de serviços públicos;
>
> II - estimular a participação da sociedade na formulação, na implementação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas e dos serviços públicos disponibilizados em meio digital; e
>
> III - assegurar a obtenção de informações pela sociedade, observadas as restrições legalmente previstas (BRASIL, 2016)

Barros *et al* lembram que a transparência e o exercício do controle social têm sido, cada vez mais, viabilizados pelas novas tecnologias de informação e comunicação, "possibilitando uma relação intrínseca entre o acesso à informação e a fiscalização do aparelho estatal" (BARROS et al., 2015, p. 6).

Publicização de informações, acesso à informação e transparência não são, no entanto, sinônimos e nem consequência direta um do outro. A compreensão das diferenças entre esses conceitos, os limites e as relações que guardam entre si, bem como sua relação com o pretendido controle social, são fundamentais a quem se propõe a entender a efetiva capacidade das políticas de informação impactarem a sociedade.

DA PUBLICIZAÇÃO AO CONTROLE SOCIAL: UM CAMINHO A SER PERCORRIDO

Acesso à informação, publicidade e transparência são corriqueiramente apontados como formas de se aumentar o controle sobre os atos do governo e a participação dos cidadãos na esfera política. De fato, são condições necessárias a esse aprimoramento democrático, mas não um desencadeamento que acontece naturalmente, e sim um percurso a ser percorrido, que exige mudanças nos princípios, normas, regras, procedimentos de tomada de decisões e ações de informação.

[1] Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2000/Dnn8917.htm> Acesso em 7 de julho de 2019.

O conceito de **publicidade** é bastante desenvolvido nas teorias políticas e sociais. De acordo com Bobbio (2007), é a característica que diferencia as Repúblicas Democráticas de Estados Absolutos:

> Enquanto o principado no sentido clássico da palavra, a monarquia de direito divino, as várias formas de despotismo, exigem a invisibilidade do poder e de diversos modos a justificam, a república democrática —*rés publica* não apenas no sentido próprio da palavra, mas também no sentido de exposta ao público —exige que o poder seja visível (BOBBIO, 2007, p.30)

Ainda de acordo com o autor:

> Mesmo quando o ideal da democracia direta foi abandonado como anacrônico (...) e foi substituído pelo ideal da democracia representativa (...) o caráter público do poder, entendido como não-secreto, como aberto ao 'público', permaneceu como um dos critérios fundamentais para distinguir o Estado constitucional do Estado absoluto e, assim, para assinalar o nascimento ou o renascimento do poder público em público" (BOBBIO, 2009, p.98/101).

Na Constituição Federal de 1988, a **publicidade** está listada explicitamente como um dos princípios da Administração Pública Brasileira junto com legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência. Filgueiras (2011) explica o princípio como a exigência de que as políticas e as normas emanadas do governo ocorram em um processo aberto de decisão. Revueltas (2015) reforça que a **publicidade** é fonte de legitimidade dos atos públicos, "uma vez que o fundamento último do poder é a opinião dos governados" (2015, p.23) e Zepeda defende que "uma democracia opaca para os cidadãos é pouco confiável e indigna de lealdade" (2015, p.7).

A ideia de **publicização**, que aqui nos interessa, relaciona-se à importância de que funcionários do governo documentem suas atividades e decisões, um dos princípios da burocracia moderna. Trata-se da informação oficial, que serve como prova de ações e é passível de ser validada.

Ayllón (2015, p.28) lembra que a organização desses documentos, de forma que possam ser encontrados de forma rápida e eficiente, é crucial para que o direito constitucional seja efetivado.

Merino (2018) ressalta que o **acesso** é uma fase distinta da produção da informação, com atores e processos que não devem ser confundidos: a produção está no âmbito dos órgãos públicos, que devem buscar cumprir o princípio da máxima publicidade, enquanto o acesso diz respeito aos cidadãos, que devem ter meios de acessar, conhecer o fazer uso das informações.

Regras e procedimentos que visam a garantir esse **acesso** são institucionalizados pelas Leis de Acesso à Informação aprovadas em diversos países do mundo (BERLINER, 2014), tornando mais difícil que sejam abolidos por decisões políticas futuras. A lei brasileira explicita como devem ser feitos os pedidos de acesso, os prazos e formas de recursos, requisitos para a classificação das informações, entre outros direcionamentos. "Enquanto práticas transparentes podem existir na ausência de leis de acesso à informação, tal transparência não institucionalizada dá menos garantia de que essas práticas serão sustentadas no futuro ou implementadas imparcialmente" (BERLINER, 2014, p.482-483).

Outros benefícios das leis de acesso à informação, de acordo com o autor, são limitar a capacidade dos atores políticos manterem o controle sobre as informações e beneficiarem-se disso de diferentes formas (por exemplo, pedindo suborno para liberá-las) e permitir o monitoramento, pelos cidadãos, do que tem sido feito pelo governo (BERLINER, 2014, p. 482)

As Leis de Acesso à Informação são, portanto, uma parte importante da busca pela transparência, ao oficializarem uma mudança de concepção do Estado enquanto "detentor do monopólio de 'documentos oficiais' para guardião de 'informações públicas'" (MICHENER, CONTRERAS e NISKIER, 2018, p.61).

A **transparência**, no entanto, vai além do **acesso à informação.** Esta é uma condição necessária àquela, mas não suficiente. Michener e Bersch (2013) ajudam a esclarecer a diferença, apontando que a **transparência** tem duas dimensões: a visibilidade e a possibilidade de inferência. A visibilidade significa que a informação disponibilizada (publicizada) deve ser completa e facilmente localizada.

Mas, a visibilidade não basta para que haja transparência. A informação deve possibilitar, também, que se tire conclusões precisas (MICHENER e BERSCH, 2013, p.237) e, para isso, devem ser considerados o público, as mediações e as características da informação disponibilizada.

O movimento pelos dados abertos preconiza, por exemplo, que dados disponibilizados pelo governo tenham como atributos desagregação (dados brutos), verificabilidade e simplificação, para que atendam a segunda dimensão do conceito de transparência. (MICHENER E BERSCH, 2013, p. 238).

Não basta, portanto, que dados e informações estejam publicizados, é necessário que sejam considerados o público que irá utilizá-los potencialmente, a facilidade (ou dificuldade) de acessá- los e de compreendê-los. Uma sociedade com pleno direito à informação, de acordo com Zepeda (2015), deve pensar este direito em termos da educação dos cidadãos, uma condição "que lhes permitem atuar como sujeito autônomos, informados e com sentido crítico, isso é, como verdadeiros sujeitos de uma sociedade democrática" (2015, p.9).

Vieira (2013 apud CRUZ, SILVA e SPINELLI, 2016) lista alguns princípios fundamentais à transparência pública: facilidade de acesso aos dados governamentais; linguagem cidadã, simplificada para o entendimento de todas as pessoas; navegação eletrônica intuitiva; confiabilidade informacional; presença de instrumentos de busca e consulta; contínuo aperfeiçoamento do site e atualização das bases de dados disponíveis.

É importante lembrar que o Estado brasileiro (e não só ele) tem uma tradição de opacidade desde o seu surgimento (JARDIM, 1999) e que rompê-la exige não só decisões políticas, mas também a implementação de novas práticas administrativas e gerenciais, que vão impactar as diversas fases do ciclo de vida da informação:

Desde a sua invenção no século passado, o Estado brasileiro, em seu sentido estrito, teve a opacidade e não a transparência como um dos seus mais nítidos atributos. Inserida na agenda política do país após meados dos anos oitenta deste século, a transparência do Estado manteve-se restrita à retórica do discurso democrático. Resta-nos o século XXI, como sugerido por Stepan, para a formulação de políticas e práticas informacionais que garantam a visibilidade do Estado pela sociedade civil (JARDIM, 199, p. 21).

Malin e Freitas (2018) ressaltam que "transparência não é um atributo direto dos conteúdos, mas resultado das condições em que ocorrem a produção, o processamento, arquivamento, acesso e uso da informação" (2018, p.8). Na mesma linha, Ayllón (2015) defende que uma política de transparência "envolve um repensar completo de como as agências governamentais compilam, administram, organizam, usam, preservam ou destroem informações" (2015, p.21)

Arreola (2017) explica a dupla vertente da **transparência**, enquanto questão de poder e de gerenciamento:

Tem uma clara aspiração redistributiva de poder para com o cidadão, dando-lhe um direito que o capacita perante os enormes e complexos aparatos estatais. A informação é poder e a transparência busca que seu acesso seja melhor distribuído entre o governo e os cidadãos. É também uma questão de gestão, já que a efetiva realização do DAI *[direito de acesso à informação]* exige dispositivos burocráticos que não apenas são obrigatórios para serem transparentes, mas também capazes de serem transparentes. Isso exige o desenvolvimento de um conjunto de procedimentos, padrões, sistemas e práticas adequadamente projetados e implementados com sucesso para esse fim". (ARREOLA, 2017, p.17)

A **transparência** não é absoluta. Ela convive, em diferentes graus, com a opacidade (JARDIM, 1999, p.51) e para atingi-la é necessário haver uma combinação de fatores que, de acordo com Vergara (2015), vai desde a aprovação de leis até a mudança da cultura organizacional no setor público:

Para conseguir um governo transparente, não basta ter um novo sistema legal que regule as obrigações de transparência do governo, nem com a boa vontade de políticos e funcionários de alto nível. Esses elementos são necessários, mas não suficientes. É necessário também que as práticas de transparência sejam refletidas nas rotinas e procedimentos das organizações públicas, bem como no conjunto de valores (cultura organizacional) que diariamente influenciam o comportamento dos atores organizacionais em todos os níveis. (VERGARA, 2015, p.8)

A transparência não acontece naturalmente, a partir da aprovação de leis que visam a garanti-la. É preciso alterar a forma de funcionamento da máquina pública, criar e manter mecanismos pelos quais o público possa solicitar e obter informações, e isto tem custos materiais e de recursos humanos para as organizações (VERGARA, 2015, p.21). Esses custos não devem ser ignorados, ainda que não se coloque em xeque os benefícios das políticas de transparência, como tornar as instituições mais eficazes ao dificultar que desviem de seus objetivos públicos para atender interesses privados e ao expor publicamente o trabalho de funcionários competentes (VERGARA, 2015).

A aproximação entre transparência e **controle social** merece ser discutida à luz do que se entende por *accountability*, um conceito mais atual, que se fortalece com os movimentos de ampliação da cidadania e da participação popular.

Schedler (1999) explica o conceito de *accountability* em duas vertentes: *"answerability" e "enforcement". "Answerability"* consiste no direito dos cidadãos receberem informações e a obrigação correspondente dos ocupantes de cargos públicos de informar e explicar o que estão fazendo. *"Enforcement"*, por sua vez, é a capacidade de impor sanções aos detentores do poder que violaram suas obrigações e de recompensar aqueles que agiram bem. Há, assim, três dimensões da *accoutability:* informação, justificação e punição, que se apresentam em diferentes graus a depender da situação (SCHEDLER, 1999).

Fox (2007) fala em *"soft accountability"* – a capacidade de formular respostas – e *"hard accountability"*, que pressupõe a possibilidade de sanções. Para o autor, a disseminação e o acesso à informação indicam transparência, mas não *accountability.*

O´Donnel (1998 apud XAVIER, 2011) distingue a *accountability* horizontal – agentes públicos que se controlam mutualmente – da vertical – controle realizado pela sociedade civil.

Peixoto (2013 apud BURGARELLI, 2015) sintetiza a relação entre *accountability* e a divulgação de informações pelo governo da seguinte forma:

...mecanismos de *accountability* baseados na divulgação de dados por parte de governos requerem ainda outras três etapas para se materializarem: 1) os dados devem chegar ao seu público alvo; 2) membros do público alvo conseguem processar a informação divulgada e reagir a ela; e 3) agentes públicos respondem à reação da sociedade civil ou recebem sanções desse público por meios institucionais (PEIXOTO, 2013 apud BURGARELLI, 2015).

A discussão sobre o conceito de *accountability* é bastante rica e não será feita em profundidade neste trabalho. Aqui, interessa a percepção de que, por mais que a Lei de Acesso à Informação seja acionada e defendida como uma ferramenta de promoção do controle social/ *accountability,* essa relação não é direta.

Passar da etapa de **publicização** para a de **acesso à informação** e desta para a de **transparência** e, finalmente, **controle social** não é um desencadeamento natural, mas a consequência de uma série de decisões, mudanças, rotinas e procedimentos. O caminho não está pavimentado e tampouco é livre de controvérsias. Há barreiras culturais, políticas, financeiras e administrativas a serem ultrapassadas ou gerenciadas, entre elas o aprimoramento da maneira como é feita a gestão da informação na Administração Pública Brasileira – um fator decisivo para a efetivação do direito de acesso e para a construção de governos mais transparentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão conceitual sistematizada dos termos publicidade/publicização, acesso à informação e transparência, bem como sua interface com os processos de *accountability,* traz contribuições importantes a quem quer pensar no potencial de novos marcos legais e normativos, em especial da Lei de Acesso à Informação, na transformação da realidade.

Num contexto de uso intensivo de novas tecnologias e de profusão de informações, compreende- se, de forma clara, que a obrigatoriedade dos órgãos governamentais publicizarem e concederem acesso às informações que detêm é fundamental, mas que para haver, de fato, transparência e redução da assimetria informacional entre Estado e sociedade, outros passos precisam ser dados. Entre eles, o público precisa ser levado em consideração e é necessário haver mecanismos pelos quais eles possam premiar ou punir os feitos dos governantes e da máquina pública, de modo geral. Assim, será possível falar em um governo mais transparente, que preste contas, que seja socialmente controlado e efetivamente responsabilizado por seus atos.

REFERÊNCIAS:

ARREOLA, A.G. **Gobierno Abierto.** México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información e Protección de Datos Personales, 2017 (Serie Cuadernos de Transparencia núm. 24).

AYLLÓN, S.L. **El acceso a la información como um derecho fundamental: la reforma al artículo 6º de la Constitución mexicana**, México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información e Protección de Datos Personales, 2015 (Serie Cuadernos de Transparencia núm. 17).

BARROS, Bruno Melo Corrêa; GOULART, Gil Monteiro; DAVID, Thomaz Delgado. **A efetivação da Lei de Acesso à Informação: a transparência pelo âmbito digital fomentando o novo paradigma democrático e a consolidação da prática do governo eletrônico.** Anais do 3° Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade: mídia e direitos da sociedade em rede. 2015.

BERLINER, Daniel. **The Political Origins of Transparency.** The Journal of Politics, vol. 76, nº 2, 2014, p. 479-491.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade Para uma teoria geral da política.** Trad. Marco Aurélio Nogueira. 14ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em: 11 jan. 2019.

BRASIL. **Decreto nº7.724, de 16 de maio de 2012.** Regulamenta a Lei nº12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no incisoII do §3º do art. 37 e no §2º do art. 216 da Constituição.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5o, no inciso II do § 3o do art. 37 e no § 2o do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016.** Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

BRASIL. **Estratégia de Governança Digital: Transformação Digital – cidadania e governo,** Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação. -- Brasília: MP, 2018.

BURGARELLI, Rodrigo. **Transparência governamental e accountability – uma análise comparativa da evolução dos portais de informações públicas no município de São Paulo.** Dissertação apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo: Julho, 2015.

CRUZ, M.C.M.T.; SILVA, T.A.B.; SPINELLI, M.V. **O papel das controladorias locais no cumprimento de Lei de Acesso à Informação pelos municípios brasileiros.** Cad. EBAPE.BR, v. 14, nº3, Artigo 4, Rio de Janeiro, 2016.

DINIZ, Eduardo Henrique; BARBOSA, Alexandre Fernandes; JUNQUEIRA, Alvaro Ribeiro Botelho; PRADO, Otavio. **O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise.** Rev. Administração Pública. Rio de Janeiro, 43(1):23-48, Jan./Fev. 2009.

FILGUEIRAS, Fernando. **Além da transparência: accountability e política da publicidade.** Lua Nova, São Paulo, 84: 353-364, 2011.

FOX, Jonathan. **The uncertain relationship between transparency and accountability.** In Development in Practice, vol. 17, n. 4-5, 2007.

JARDIM, J.M. **Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental.** Editora da Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, 1999.

MALIN, A; FREITAS, C.F.. **Estado e gestão pública no Brasil: tensões e avanços dos regimes digitais de informação.** Revista NAU SOCIAL, vol. 9; nº17, 2018.

MERINO, Mauricio. **Opacidad y corrupción: las huellas de la captura. Ensayo sobre la definición del problema que entrelaza al Sistema Nacional de Transparencia y al Sistema Nacional Anticorrupción.** México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información e Protección de Datos Personales, 2018 (Serie Cuadernos de Transparencia núm. 26)

MICHENER, G; BERSCH, K.. **Identifying transparency.** Information Polity 18, p. 233-242, 2013.

MICHENER, G; CONTRERAS, E; NISKIER, I. **Da opacidade à transparência? Avaliando os cinco anos da Lei de Acesso no Brasil.** Disponível em < https://transparencia.ebape.fgv.br/sites/transparencia.ebape.fgv.br/files/transparencyandopacity_pt.pdf > Acesso em 7 de julho de 2019.

REVUELTAS, J.C.C. **Economía poítica de la transparencia México,** Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información e Protección de Datos Personales, 2015 (DATA) (Serie Cuadernos de Transparencia núm. XX)

SCHEDLER, Andreas. **Conceptualizing Accountability.** In SCHEDLER, A; DIAMOND, L; PLATTNER, M.F (org), The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies. Estados Unidos: Lynne Rienner Publichsers, 1999.

VERGARA, Rodolfo. **La transparencia como problema,** México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información e Protección de Datos Personales, 2015 (Serie Cuadernos de Transparencia núm. 5).

XAVIER, R.S. **Accountability e suas múltiplas abordagens: um balanço teórico.** XXXV Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, 2011

ZEPEDA, Jesús Rodríguez. **Estado y transparência: um paseo por la filosofía política,** México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información e Protección de Datos Personales, 2015 (Serie Cuadernos de Transparencia núm.4).

UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE MONITORAMENTO ESTRATÉGICO COMO FERRAMENTA DE APOIO À GESTÃO PÚBLICA NA SECRETARIA ESTADUAL DE SAÚDE DO RIO GRANDE DO SUL

Karen Chisini Coutinho (SES/RS)
Marina do Amaral Schenkel (SES/RS)
Thatiane Tcacenco Carolino (SES/RS)
Lídia Nicole Ten Cate (SES/RS)
Renata Varela (SES/RS)

INTRODUÇÃO

Este trabalho possui o objetivo de descrever a experiência da gestão da saúde do Estado do Rio Grande do Sul (RS) na utilização de sistema informatizado como ferramenta de apoio ao monitoramento dos instrumentos de planejamento. Dentre as atribuições da gestão pública da saúde está o planejamento, monitoramento e avaliação das ações executadas e dos serviços disponibilizados pelo Sistema Único de Saúde (SUS). A preocupação dos gestores com o planejamento é um fator imprescindível para a consolidação do sistema público de saúde e contribui para a efetivação das ações e serviços públicos de saúde que são disponibilizados aos usuários (BRASIL, 2009).

O planejamento em saúde é um desafio para os gestores, é necessário realizá-lo de forma participativa e visando proporcionar melhores condições de saúde para a sociedade. Requer a junção de equipes estratégicas que consigam proporcionar diretrizes, metas, ações, indicadores e resultados, capazes de oportunizar melhores condições nos serviços de saúde e o fortalecimento do SUS (GIL; LUIZ; GIL, 2016).

O planejamento no âmbito do SUS é fundamentado pelas diretrizes legais da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica da Saúde nº 8.080 de 1990 e, através de planos de saúde e relatórios de gestão é resultado dos instrumentos legais que institucionalizam o SUS (BRASIL, 2009). Além destes instrumentos legais, a Portaria de Consolidação nº 01/2017 (artigos n º 94 a 101) e a Lei Complementar n° 141 de 2012 apresentam as normativas específicas no SUS, definindo os instrumentos que servem de base para o planejamento da gestão das ações e serviços públicos de saúde, tais como o Plano de Saúde, a Programação Anual de Saúde (PAS), o Relatório Detalhado do Quadrimestre Anterior (RDQA) e o Relatório Anual de Gestão (RAG) (BRASIL, 2012; BRASIL, 2017). Esses instrumentos de gestão operacionalizam o processo de planejamento em saúde (BRASIL, 2016). Desta forma, torna-se fundamental a construção de instrumentos que colaborem com desenvolvimento das possibilidades, bem como, na resolução dos desafios eproblemas.

No caso das Secretarias Estaduais de Saúde (SES), o Plano Estadual de Saúde (PES) tem como principal objetivo nortear as políticas públicas no período de quatro anos, tendo como pilar as necessidades de saúde da população. É o principal instrumento de planejamento do SUS e propõe, a partir de uma análise situacional regionalizada, diretrizes, objetivos, metas e indicadores a serem alcançados no período (RIO GRANDE DO SUL, 2016).

A partir da construção do PES, é necessário que o gestor estadual defina anualmente quais ações serão desenvolvidas para buscar o atingimento das metas propostas. Para tanto, devem ser elaborada as Programações Anuais de Saúde, instrumentos que têm por objetivo anualizar as metas do PES, programar as ações a serem executadas, bem como, prever a alocação de recursos orçamentários necessários para a realização daquilo que foi programado, conforme traz o artigo nº 97 da Portaria de Consolidação nº 01 (BRASIL, 2017). A PAS, de acordo com o Manual de Planejamento do Ministério da Saúde (BRASIL, 2016), é formulada no ano anterior de sua execução, coincidindo com o período do exercício orçamentário e sendo base para a elaboração da Lei Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Os Relatórios de Gestão têm por finalidade a prestação de contas e o monitoramento das metas e ações previstas na PAS, encerram o ciclo de planejamento, configurando-se também como importantes instrumentos para a gestão e para a fiscalização por parte do controle social no SUS. Ainda, através dos relatórios de gestão, é possível apontar carências que venham aparecer nos planos, bem como, possíveis ajustes (BRASIL, 2009).

Um grande desafio para a gestão dos serviços de saúde é a efetivação do monitoramento e da avaliação dos instrumentos de gestão citados. Nesse sentido, foi identificado pela Secretaria Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul (SES/RS) a necessidade de um sistema informatizado que contemplasse tais instrumentos e pudesse facilitar esse processo na gestão, organizando o processo de trabalho e qualificando o acompanhamento das ações propostas. O aprimoramento do monitoramento e avaliação pode fornecer aos gestores e técnicos informações estratégicas para a tomada de decisão e promover uma melhoria nas condições de saúde da população.

Os gestores da saúde com suas diversas agendas e diante da complexidade da área, têm se confrontado no seu cotidiano com diversos desafios, dentre eles o uso das informações como recursos primordiais para o desenvolvimento do conhecimento para a tomada de decisão (PINHEIRO et al., 2016). Diante disso, a SES/RS passou a utilizar o Sistema de Monitoramento Estratégico (SME).

O SME foi desenvolvido pela Companhia de Processamento de Dados do Rio Grande do Sul (PROCERGS/RS) em parceria com a Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG/RS). O SME, de acordo com o Decreto nº 52.567 de 23 de setembro de 2015, concede suporte a toda ação de planejamento no âmbito do Estado, com o objetivo de analisar a execução física, orçamentária e financeira dos projetos estratégicos do Governo do Estado do Rio Grande do Sul e de avaliar a efetividade de seus resultados (RIO GRANDE DO SUL, 2015). No planejamento da gestão estadual do SUS no RS, o SME começou a ser utilizado para monitorar as metas previstas no PES 2016-2019, especificamente para acompanhamento da PAS 2017 e acompanhamento e elaboração e da PAS 2018 e 2019, respectivamente.

O presente trabalho adota metodologia de abordagem qualitativa. Classifica-se como um estudo de caso a partir do relato da experiência dos autores, atuantes no âmbito da Assessoria Técnica e de Planejamento (Assteplan) da SES/RS, setor responsável pelo processo em parceria com o e com o Grupo de Trabalho de Planejamento, Monitoramento e Avaliação (GT PMA), que tem representação dos diferentes departamentos. O período relatado foi de julho de 2017 a abril de 2019.

PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA FERRAMENTA DE APOIO

A decisão de utilizar o SME partiu da necessidade de aperfeiçoar a construção e o acompanhamento dos instrumentos de gestão (PES, PAS, RDQA e RAG), integrando-os de forma sistêmica. Para o desenvolvimento deste trabalho, primeiramente houve a articulação entre os diferentes atores: Grupo de Trabalho de Planejamento, Monitoramento e Avaliação (GT PMA) da SES/RS, um responsável pelo setor saúde da SPGG e representação do Conselho Estadual da Saúde do RS (CES/RS). O trabalho foi disseminado para todos os departamentos e setores da SES/RS que possuem metas no PES e ações na PAS, incluindo o CES/RS.

O processo teve início no terceiro quadrimestre do ano de 2017, seguindo as etapas definidas pela equipe do planejamento da SES/RS, utilizando ferramentas de e-mail, de gerenciamento de projetos, além de reuniões e treinamentos. Durante o processo foi identificado que deveria ser compatibilizada a nomenclatura utilizada nos instrumentos de gestão do SUS com a nomenclatura do SME, já que o SME trata-se de um sistema desenvolvido para o gerenciamento de projetos do Governo do Estado, não sendo de uso exclusivo da SES/RS.

A implantação do SME contou com a colaboração dos membros do GT PMA. O GT, composto por representantes dos departamentos, tornaram-se multiplicadores das ações desta implantação. Para estas pessoas, foram realizados treinamentos, capacitações oficinas e reuniões que oportuniza-se a implantação do sistema de forma integral. Além do GT PMA, o CES/RS que continham metas no PES 2016-2019, também foram preparados para atuar na avaliação dos instrumentos através do SME.

A PAS 2017, primeiro instrumento de gestão inserido no SME, foi cadastrado pela equipe da ASSTEPLAN, visando maior rapidez no processo. As demais informações referente as prestações de contas foram inseridas para o ano, foram inseridas pelos responsáveis técnicos e membros do GT PMA.

Por facilitar a gestão da informação, eliminando extensas planilhas que eram utilizadas pelos departamentos na prestação de contas dos instrumentos de gestão e resultando na consolidação de informações de forma correta e unificada, o SME tornou-se um sistema fundamental na construção, desenvolvimento e prestação de contas dos instrumentos de gestão.

Devido a essa facilidade, foi possível também colaborar para a segurança das informações, visto que, é possível a atualização de informações em tempo real e evita que as informações se percam em diversos documentos. O SME tornou-se um sistema utilizado por todos os departamentos. Foi necessário, devido ao grande número de usuários que deveriam inserir informações, a construção de um termo de uso do sistema, capaz de resguardar a todos que utilizam o SME.

Para o cadastro dos usuários no sistema foi elaborado um termo de uso (contendo nome, CPF, e-mail, setor e telefone) de todos os servidores que já possuíam acesso ao SME, bem como, dos novos usuários, visando garantir a confidencialidade do *login* e senha de cada um e a identificação de quem inseriu ou editou informações no sistema. O termo de uso também colabora na medida em que as informações - preliminares - estão sendo atualizadas em tempo real, desta forma, qualquer pessoa - incluída no sistema - pode entrar em contato com aquela que está atualizando as informações.

Para implantação do sistema, foi elaborado um cronograma com as etapas a serem desenvolvidas. Foram elas:

a. Cadastro das 140 metas do PES 2016-2019 e das respectivas ações da PAS (2017) no SME pela ASSTEPLAN, totalizando mais de 600 ações;
b. Cadastramento inicial de técnicos da SES/RS;
c. Revisão do cadastro das metas e ações pelo GT PMA, com o propósito de sanar erros;
d. Solicitação para a SPGG de inclusão dos responsáveis técnicos da SES no SME;
e. Vinculação das metas cadastradas pela ASSTEPLAN no SME aos responsáveis técnicos; f)Treinamento dos técnicos cadastrados, totalizando 70 servidores treinados como multiplicadores;
f. Preenchimento do sistema para o RDQA;
g. Definição da metodologia, cronograma e análises para composição do RDQA e RAG via SME;
h. Apropriação e treinamento do SME para o CES/RS, para avaliação dos instrumentos de gestão;
i. Preenchimento do sistema para compor o RAG; e,
j. Construção da PAS 2019.

Através destas etapas, o SME foi implantado na SES/RS, sendo este sistema utilizado por todos os departamentos da instituição que continham metas e ações no PES 2016-2019. Inicialmente o SME foi utilizado para a prestação de contas do 3º RDQA de 2017, no entanto, o sistema possibilitou sua utilização para o acompanhamento das metas e ações da PAS 2019, bem como, seus relatórios e sua construção.

A partir das informações inseridas pelas áreas técnicas da SES/RS no sistema, bem como das análises possibilitadas através das funcionalidades do SME, foi possível tanto monitorar a inserção das informações quanto emitir, de forma rápida e eficaz, os respectivos relatórios de prestação de contas (RDQA e RAG).

RESULTADOS

A implantação do SME como ferramenta para monitorar o planejamento em saúde do RS proporcionou a democratização dos dados interna e externamente à SES/RS, uma vez que todos os servidores cadastrados têm acesso às informações dos diferentes departamentos em qualquer computador da Secretaria. O sistema proporcionou uma gestão da informação eficiente e colaborou com a segurança da informação, visto que, os departamentos utilizavam diversas planilhas com informações importantes e muitas vezes perdiam estas informações devido não ser atualizada nos momentos corretos.

Além disso, os atores do Controle Social do SUS (CES/RS) obtiveram acesso sistema, podendo gerar relatórios das metas e ações desenvolvidas pela SES e acompanhá-las em tempo real, bem como, responder suas metas e ações. Há ainda a possibilidade de qualquer cidadão acessar os relatórios gerados pela SES/RS via SME, os quais encontram-se presentes no *site* da SES/RS. A utilização do SME proporcionou uma melhor publicização das informações, ao público interno e externo da SES e, uma maior interação entre o controle social e os departamentos, colaborando com discussões referentes às ações e serviços públicos de saúde no âmbito da SES/RS em plenárias e reuniões das comissões do CES/RS.

Além disso, o próprio processo de construção e acompanhamento da PAS foi aprimorado, tendo em vista que cada setor se tornou responsável pela inserção de suas metas e ações no sistema, aproximando os instrumentos de gestão do SUS do dia-a-dia dos servidores e propiciando uma discussão mais próxima da realidade do que está sendo proposto. Através das reuniões do GT PMA foi possível perceber mais alguns resultados na rotina dos gestores: otimização do trabalho, na medida em que o sistema consolidava todas as informações em relatórios; diminuição do retrabalho, visto que, não era mais necessário a utilização de inúmeras planilhas; segurança das informações, pois era possível a atualização em qualquer momento e em qualquer lugar; além da publicização de informações, permitindo que mais pessoas possam ter acesso às informações que os trabalhadores constroem.

A implantação do SME trouxe desafios a gestão da SES/RS, um dos desafios é a democratização do uso da ferramenta para as Coordenadorias Regionais de Saúde (CRS) e para os municípios, para que possam qualificar seus processos de planejamento, monitoramento e avaliação e participar ativamente da identificação de prioridades para as Regiões de Saúde do Estado do Rio Grande do Sul, uma vez que esses são os principais ativadores das metas e ações propostas.

DISCUSSÃO

Por ser um sistema *online*, possibilita a solicitação de novos usuários assim que for identificada esta necessidade. Os dados dos novos servidores que precisam inserir informações no sistema são enviados para a SPGG e, no mesmo dia, esses já recebem seu *login* de acesso, agregando agilidade ao processo na inserção de novos atores.

A utilização do SME, além de proporcionar o monitoramento e a avaliação do que se propõe no PES, permite a otimização dos processos da PAS, diminuindo o retrabalho dos servidores envolvidos. Isso porque a inserção das informações das atividades executadas pelos servidores é realizada pelos próprios servidores usuários do sistema. Assim, substituiu-se o uso de planilhas Excel, que demandam maior tempo para a obtenção dos dados, utilizando-se esse tempo ganho para a realização de análises mais aprofundadas, uma vez que o sistema prevê campos de preenchimento para acompanhamento quantitativo e qualitativo das metas e ações a serem realizadas.

Assim, além dos dados quantitativos referentes ao atingimento das metas quadrimestrais e anuais, o SME permite também a inserção da justificativa qualitativa das áreas técnicas no que se refere ao alcance/não alcance dos resultados. Há também no sistema campos específicos, tais como "Análise do indicador", no qual é possível explicar o que interfere no atingimento ou não da meta, e "Pontos Críticos", onde é possível explicar os fatores que facilitam/dificultam o atingimento das metas.

Além de otimizar o trabalho, a utilização do SME permite a disponibilização de informações confiáveis e em tempo oportuno, tanto para os servidores da SES/RS quanto para o gestor e o controle social. O SME, desta forma, é um ambiente que propicia a consulta de informações atualizadas e fidedignas, que podem ser utilizadas para a tomada de decisões estratégicas na gestão estadual do SUS.

A construção e o acompanhamento dos instrumentos de gestão em um sistema informatizado permite ao gestor uma melhor visualização das metas e ações propostas por departamento nos instrumentos em questão, possibilitando monitorar seus avanços a cada quadrimestre, tornando os resultados previstos no PES e nas programações de saúde mais tangíveis ao gestor, facilitando e qualificando as decisões a serem tomadas. Ao mesmo tempo, permite-se que o Controle Social, representado pelos membros do CES/RS, possa ter acesso de forma transparente ao que está sendo realizado no âmbito da gestão estadual do SUS, colaborando tanto na construção dos instrumentos, quanto no monitoramento das ações desenvolvidas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A utilização de sistemas informatizados de saúde vem crescendo no Brasil (SANTOS, 2011). Para tornar o processo de construção das PAS mais dinâmico, ágil e produtivo, a SES/RS identificou a necessidade de implantar um sistema *online* e próprio do estado para aperfeiçoar o monitoramento e a avaliação das políticas de saúde, bem como o desenvolvimento de ações que visem melhorar a saúde da população.

O processo de implantação do SME e de adaptação dos servidores a essa nova ferramenta incentivou a discussão coletiva e aprofundada das metas já estabelecidas no PES 2016-2019. Todo esse processo visa em última análise fortalecer o planejamento, monitoramento e avaliação das ações em saúde desenvolvidas para a melhoria da situação de saúde da população usuária do SUS no Estado do Rio Grande do Sul.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. **Portaria de consolidação Nº 1, de 28 de setembro de 2017**. Consolidação das normas sobre os direitos e deveres dos usuários da saúde, a organização e o funcionamento do Sistema Único de Saúde. Brasília, 2017. **Disponível em:** <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prc0001_03_10_2017.html>. Acesso: 10 jul. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso: 10 jul. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Lei Complementar Nº 141, de 13 de janeiro de 2012**. Regulamenta o § 3o do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nos 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LCP/Lcp141.htm>. Acesso: 09 jul. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei Nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm>. Acesso: 10 jul. 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Sistema de Planejamento do SUS (PlanejaSUS)** : uma construção coletiva – trajetória e orientações de operacionalização / Ministério da Saúde, Organização Pan-Americana da Saúde. – Brasília : Ministério da Saúde, 2009.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Manual do Planejamento do SUS**. Ministério da Saúde, Fundação Oswaldo Cruz. 1º ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2016. 138 p.: Il. (Série Articulação Interfederativa; v.4). Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/articulacao_interfederativa_v4_manual_planejam ento_atual.pdf>. Acesso: 10 jul. 2018.

GIL, C.R.R; LUIZ, C.L; GIL, M.C.R. Universidade Federal do Maranhão. UNA-SUS/UFMA. **Gestão pública em saúde**: a Importância do planejamento na gestão do SUS/Célia Regina Rodrigues Gil; Isaías Cantóia Luiz; Maria Cristina Rodrigues Gil. - São Luís, 2016.

PINHEIRO, A. L. S. et al . Gestão da Saúde: O uso dos sistemas de informação e o compartilhamento de conhecimento para a tomada de decisão. **Texto contexto - enfermagem.**, Florianópolis, v.25, n.3, e3440015, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-07072016000300305&lng=e n&nrm=iso>. Acesso em 17 Jul. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto Nº 52.567, de 23 de setembro de 2015**. Dispõe sobre o Sistema de Acompanhamento e de Monitoramento das Ações dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Estado do Rio Grande do Sul, define a forma de tramitação de projetos prioritários e institui o Selo de Tramitação Prioritária. Porto Alegre, 2015. Disponível em: <www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2052.567.pdf>. Acesso: 11 jul. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Saúde. **Plano Estadual de Saúde: 2016/2019**. Grupo de Trabalho de Planejamento, Monitoramento e Avaliação da Gestão (Org.) Porto Alegre, 2016. 228 p. Disponível em: <http://www.saude.rs.gov.br/plano-estadual-de-saude>. Acesso: 15 jul. 2018.

SANTOS, Reginaldo Fernando dos. Estruturação de um ambiente de Business Intelligence (BI) para gestão da Informação em saúde: a experiência da Secretaria Municipal de Saúde de Belo Horizonte. **Journal of Health Informatics**, v. 4, n. 3, p. 158-163, 2011.

005

GESTÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS



ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS MUNICIPAIS DE PLANEJAMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE DO RIO GRANDE DO SUL

Marina Schenkel (SES/RS)
Camila Guaranha (SES/RS)
Cristiane Fischer Achutti (SES/RS)
Renata Varela (SES/RS)
Lidia Ten Cate (UFRGS)

RESUMO

O presente trabalho visa analisar as práticas de gestão municipal no âmbito do SUS no estado do Rio Grande do Sul. Esta análise foi realizada através da avaliação dos Planos Municipais de Saúde (PMS) 2018-2021. O objetivo da avaliação foi conhecer o processo de construção destes instrumentos, bem como verificar a qualidade dos PMS. Do total dos 497 municípios do RS, 380 PMS foram avaliados tanto pela gestão municipal quanto pela gestão estadual, sendo este o universo de análise do estudo. Os resultados sugerem que lacunas importantes expressas nos planos podem refletir as fragilidades das gestões municipais. Sabe-se que, apesar de estes serem documentos norteadores da política de saúde, muitas vezes os PMS são elaborados apenas pela obrigatoriedade legal, sem alinhamento com o que é implementado na prática nestes territórios.

Palavras-chave: Sistema Único de Saúde; Política de Saúde; Planejamento em Saúde.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa analisar as práticas de gestão pública municipal na implementação da política de saúde no Brasil, uma vez que os municípios vêm desempenhando, ao longo dos últimos 30 anos, grande responsabilidade na efetivação desta política. A análise foi realizada por meio de avaliação dos instrumentos de planejamento municipais do Rio Grande do Sul (RS) no âmbito da saúde, tendo como objeto os Planos Municipais de Saúde (PMS) 2018- 2021. A avaliação foi embasada pela necessidade identificada pela gestão estadual do Sistema Único de Saúde (SUS) de acompanhamento das ações desenvolvidas pelos gestores municipais de saúde, apontando potencialidades e fragilidades na área de planejamento e permitindo a elaboração de futuras ações de apoio às gestões municipais a fim de mitigar as dificuldades encontradas.

A elaboração dos Planos de Saúde é uma das obrigações legais dos gestores do SUS, nos três níveis de atuação (municípios, estados e União). Os Planos Municipais de Saúde, além de direcionarem as ações das gestões municipais por um período de quatro anos, devem embasar o planejamento regional e estadual, sendo relevante sua realização de acordo com o preconizado pela diretriz do planejamento ascendente.

Em um ambiente de autonomia político-administrativa, que é a realidade da federação brasileira, se converte em desafio para a gestão estadual do SUS a articulação entre as diferentes leituras sobre as necessidades de saúde dos distintos territórios (municípios, regiões de saúde, estados), que podem representar ideais de intervenção díspares e, por vezes, conflitantes (VIEIRA, 2009). Torna-se relevante para o gestor estadual do sistema de saúde, dessa forma, aprofundar o conhecimento em relação à elaboração dos instrumentos de planejamento municipais, tais como os PMS, a fim de operacionalizar a gestão do sistema em seu território, de forma compartilhada com as gestões municipais.

Estudos avaliativos acerca do processo de construção de planos municipais de saúde são escassos no Brasil. A maior parte dos estudos encontrados apresenta análises pontuais, o que sugere uma lacuna nessa área, havendo necessidade da realização de estudos que possuam abrangência estadual ou nacional. Tais estudos apontam, de forma geral, que embora os PMS devessem ser documentos orientadores da implementação da política de saúde no território municipal, acabam se tornando instrumentos distanciados da realidade e daquilo que de fato é operacionalizado (FERREIRA et al, 2018; GALINDO e GURGEL, 2016; SILVA et al, 2015).

Conforme apontam Galindo e Gurgel (2016), a análise dos PMS demonstra baixa capacidade de compreensão de conceitos básicos relacionados ao planejamento em saúde, e os problemas e necessidades de saúde descritos na análise situacional não necessariamente são contemplados nas diretrizes, objetivos e metas propostas nos planos (GALINDO e GURGEL, 2016).

Sabe-se que a gestão abrange muitos aspectos para além da produção dos instrumentos de planejamento. No entanto, entende-se que a forma como estes estão sendo produzidos pode aportar importantes indícios sobre fragilidades e desafios para a gestão no âmbito da saúde. Este artigo está dividido em quatro seções. Após a introdução, será descrita, na segunda seção, a metodologia adotada no estudo. Na terceira parte, apresentam-se os resultados obtidos e a discussão dos mesmos. Por fim, apontam-se algumas considerações finais.

METODOLOGIA

Os PMS 2018-2021 foram avaliados por trabalhadores das Secretarias Municipais de Saúde (SMS) e das Coordenadorias Regionais de Saúde (CRS) – unidades administrativas regionais da Secretaria Estadual de Saúde (SES) do RS – através de um questionário online com perguntas fechadas e abertas. O questionário foi elaborado pela equipe da Assessoria Técnica e de Planejamento (Assteplan) da SES/RS. O questionário foi embasado nas diretrizes apresentadas pela legislação específica sobre planejamento em saúde, bem como as publicações ministeriais que orientam o tema (BRASIL, 2013; BRASIL, 2016).

Tanto as CRS quanto os municípios receberam o mesmo questionário, tendo avaliado os PMS a partir das mesmas perguntas, porém sob pontos de vista diferentes (regional ou municipal). A Secretaria Municipal de Saúde (SMS) foi responsável por avaliar o PMS de seu município, exclusivamente, enquanto as CRS avaliaram os PMS de seu território de abrangência. Dessa forma, sabe-se que as análises apresentadas na próxima seção advêm de avaliações de perspectivas diferentes. No entanto, considerou-se que as respostas trazem um indício importante da situação destes instrumentos de gestão, desde as visões municipal e estadual.

O questionário de avaliação dos PMS constituiu-se por 57 perguntas fechadas e foi disponibilizado de forma online para respostas entre dezembro de 2017 e dezembro de 2018. O objetivo da avaliação foi verificar a qualidade dos PMS, com base nas normativas vigentes. Buscou-se também aprofundar o conhecimento sobre o processo de construção dos PMS pelas gestões municipais, além de identificar os assuntos presentes e/ou não contemplados nos PMS.

O estado do Rio Grande do Sul possui 497 municípios. Dentre estes, as CRS avaliaram 92,6% dos PMS (N = 460) e os municípios avaliaram 78,1% dos PMS (N = 388). Considerando-se a intersecção entre os PMS avaliados por CRS e SMS, ou seja, PMS avaliados tanto pela gestão municipal quanto pela estadual, o universo de análise para apresentação dos resultados contou com 380 PMS.

Como ferramentas para as análises descritivas e estatísticas, utilizaram-se o software EXCEL 2007 da Microsoft e o software "R" da Bell Laboratories. Foram utilizadas medidas estatísticas descritivas para encontrar os resultados apresentados na próxima seção.

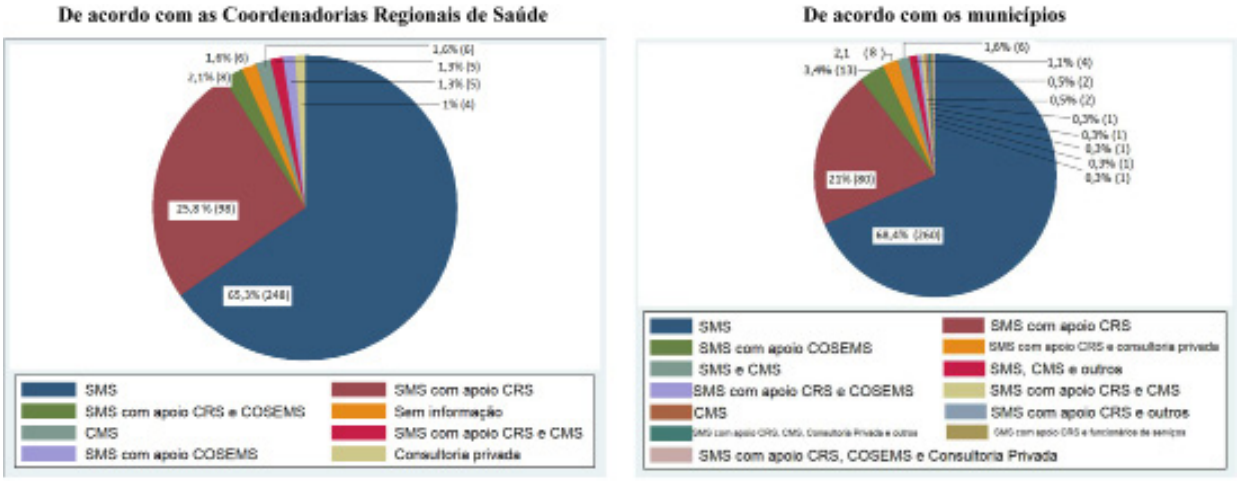
RESULTADOS E DISCUSSÃO

De forma geral, destaca-se que a posição do avaliador (se trabalhador da SMS ou da CRS) parece afetar a percepção sobre o instrumento: quando se trata da avaliação da equipe que construiu o plano (avaliador da SMS), as respostas tendem a ser mais positivas. Em contrapartida, quando a avaliação é realizada pelos trabalhadores das CRS, a tendência é de que as respostas apresentem perspectiva mais crítica em relação ao instrumento, apontando as fragilidades de forma mais explícita.

No questionário foi perguntado sobre como a Secretaria Municipal de Saúde elaborou o PMS, buscando-se analisar o apoio de outros atores neste processo, principalmente as divisões regionais da SES/RS. Os resultados obtidos, de acordo com as duas perspectivas (SMS e CRS), podem ser visualizados nos gráficos da Figura 1.

Identificou-se que a maioria dos PMS foi elaborada apenas pela gestão municipal (65,3% de acordo com a gestão estadual e 68,4% de acordo com os municípios). A construção dos planos foi apoiada somente pelas CRS em 25,8% dos casos de acordo com as CRS e em 21% de acordo com os municípios. Foi identificado apoio somente do Conselho dos Secretários Municipais de Saúde (COSEMS) em cinco planos de acordo com as CRS e em 13 planos de acordo com os municípios. Foi observado apoio de consultoria privada em quatro PMS de acordo com a gestão estadual e em 10 planos de acordo com os municípios.

Figura 1. Forma de construção dos Planos Municipais de Saúde Rio Grande do Sul, 2018 (N=380).



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados da SES/RS.

De acordo com a legislação da área da saúde, há a necessidade de compatibilização dos instrumentos de gestão do SUS com os demais instrumentos de planejamento governamental, tal como o Plano Plurianual (PPA), que possui o mesmo período de vigência do Plano de Saúde. No questionário, foram incluídas duas questões sobre o alinhamento entre os instrumentos. Na Tabela 1 constam as respostas sobre o prazo legal de entrega do PMS, que deve ser antes da finalização do PPA.

Tabela 1. Construção do Plano Municipal de Saúde 2018-2021 observando o prazo legal (entregue antes do envio do Plano Plurianual), Rio Grande do Sul, 2018.

	De acordo com as Coordenadorias Regionais de Saúde		De acordo com as Secretarias Municipais de Saúde	
Sim	157	41,32%	237	62,37%
Não	96	25,26%	115	30,26%
Sem informação	127	33,42%	28	7,37%
Total	380	100%	380	100%

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados da SES/RS.

Pode ser destacado na Tabela 1 que na visão das CRS 41,3% das respostas sobre observação do prazo legal do PMS foram positivas, enquanto para os municípios o percentual foi maior, de 62,4%. Ressalta-se que este é um dado que pode não estar expresso no próprio documento, visto que 33,4% dos respondentes das CRS não possuíam esta informação, enquanto somente 7,4% dos municípios não a possuíam.

Na Tabela 2, observam-se as respostas obtidas sobre a referência, no texto do documento, sobre a expressão da tentativa de compatibilização entre o planejamento governamental do município com o planejamento setorial representado pelo PMS.

Tabela 2. Expressão no Plano Municipal de Saúde 2018-2021 da tentativa de compatibilização entre os instrumentos de gestão (plano de governo, Plano Plurianual), Rio Grande do Sul, 2018.

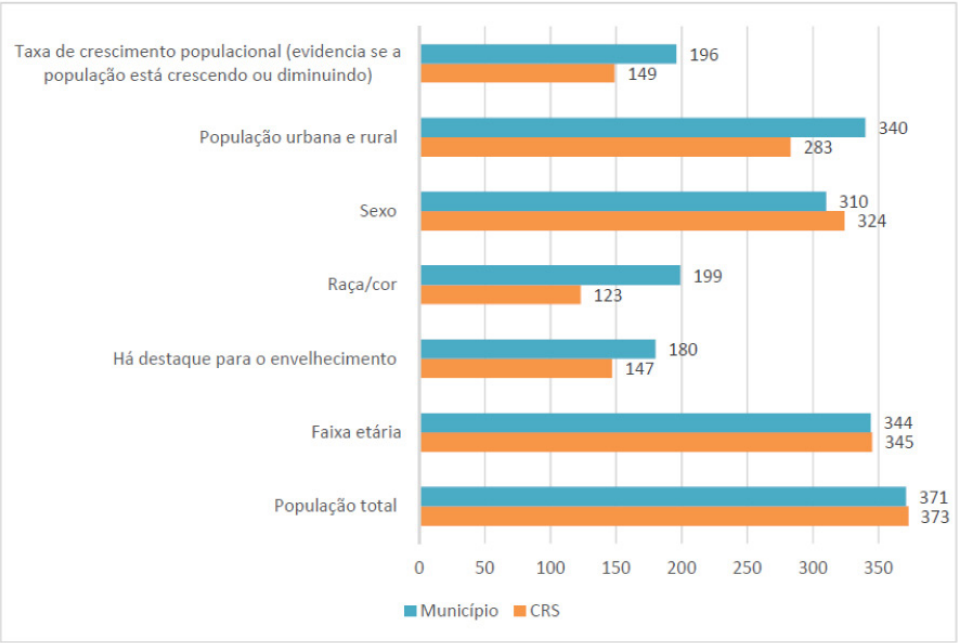
	De acordo com as Coordenadorias Regionais de Saúde		De acordo com as Secretarias Municipais de Saúde	
Sim	218	57,37%	322	84,74%
Não	63	16,58%	24	6,32%
Sem informação	99	26,05%	34	8,95%
Total	380	100%	380	100%

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados da SES/RS.

Na Tabela 2, de acordo com os respondentes do âmbito estadual, 57,4% dos PMS expressam a tentativa de compatibilização entre os instrumentos de planejamento, enquanto para os municípios, este percentual é consideravelmente mais alto, de 84,7%. Destaca-se também nestas respostas que a informação pode não ser de fácil acesso ao consultar apenas o documento, uma vez que o percentual "Sem informação", de acordo com as CRS, é de 26%, e com os municípios é de aproximadamente 9%.

Na Figura 2, observando-se a análise situacional, capítulo que se caracteriza como obrigatório nos PMS de acordo com a legislação, notam-se fragilidades importantes. Sete PMS (para as CRS) e nove (para as SMS) não apresentam o valor da população total do município; 35 planos não apresentam a população de acordo com faixas etárias e 257 planos não possuem análise por raça/cor de acordo com avaliação da CRS. Por volta de 300 PMS contemplam tanto análise sobre sexo quanto sobre população urbana e rural.

Figura 2. Descrição do perfil demográfico nos Planos Municipais de Saúde, Rio Grande do Sul, 2018.



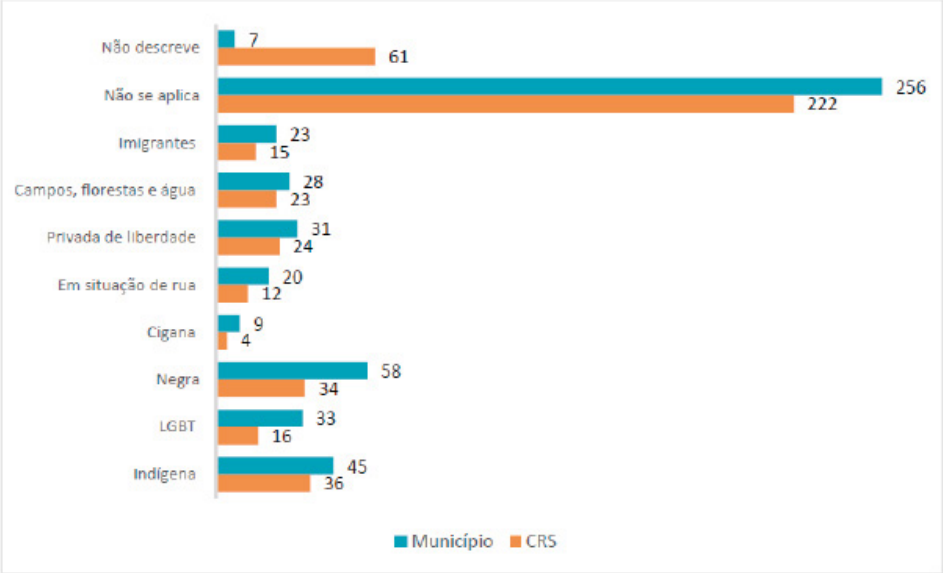
Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados da SES/RS.

Além disso, as duas questões que se referem a crescimento ou diminuição da população e seu envelhecimento estão entre os três tópicos menos mencionados no panorama demográfico dos planos e ficam de fora de mais de 180 planos municipais (para as SMS) e mais de 230 (para as CRS). Destaca-se a fragilidade neste último tópico, uma vez que de acordo com dados do Diagnóstico da Situação da Pessoa Idosa no Rio Grande do Sul (Secretaria de Desenvolvimento Social, Trabalho, Justiça e Direitos Humanos do Rio Grande do Sul, 2018), entre 2001 e 2015

houve 55% de aumento na população que possui 60 anos ou mais, variação que representou um acréscimo de 656 mil pessoas nessa faixa etária no RS.

Na Figura 3, que trata de pergunta sobre a apresentação da situação de saúde dos grupos específicos e vulneráveis da população (sendo possível indicar entre as opções: Indígena, LGBT, Negra, Cigana, em situação de rua, privada de liberdade, Campos, florestas e água, Imigrantes ou outra resposta aberta), a maioria dos avaliadores respondeu como "não se aplica" esta questão. Esse fato faz com que as frequências de análise de grupos sejam baixas em todas as alternativas, ainda que a população negra e a população indígena representem percentual importante da constituição populacional brasileira, conforme demonstra a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (2017), que evidencia que a população negra aumentou no estado de 16,2% para 18,2% entre 2012 e 2016.

Figura 3. Descrição da situação de saúde dos grupos específicos e vulneráveis da população nos Planos Municipais de Saúde, Rio Grande do Sul, 2018.



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados da SES/RS.

Dada a necessidade de fortalecimento da regionalização no âmbito do SUS (GIOVANELLA, 2016; SANTOS; CAMPOS, 2015), foi incluído no questionário pergunta que avalia se existe a comparação da situação de saúde municipal com a da região de saúde ou do Estado, visando compreender se nestes instrumentos estaria expressa uma visão para além do município autárquico. Conforme Tabela 3, observa-se que para os avaliadores das CRS, 78,7% dos PMS não possuem tal análise, enquanto para os avaliadores das SMS, 60% não fazem essa comparação.

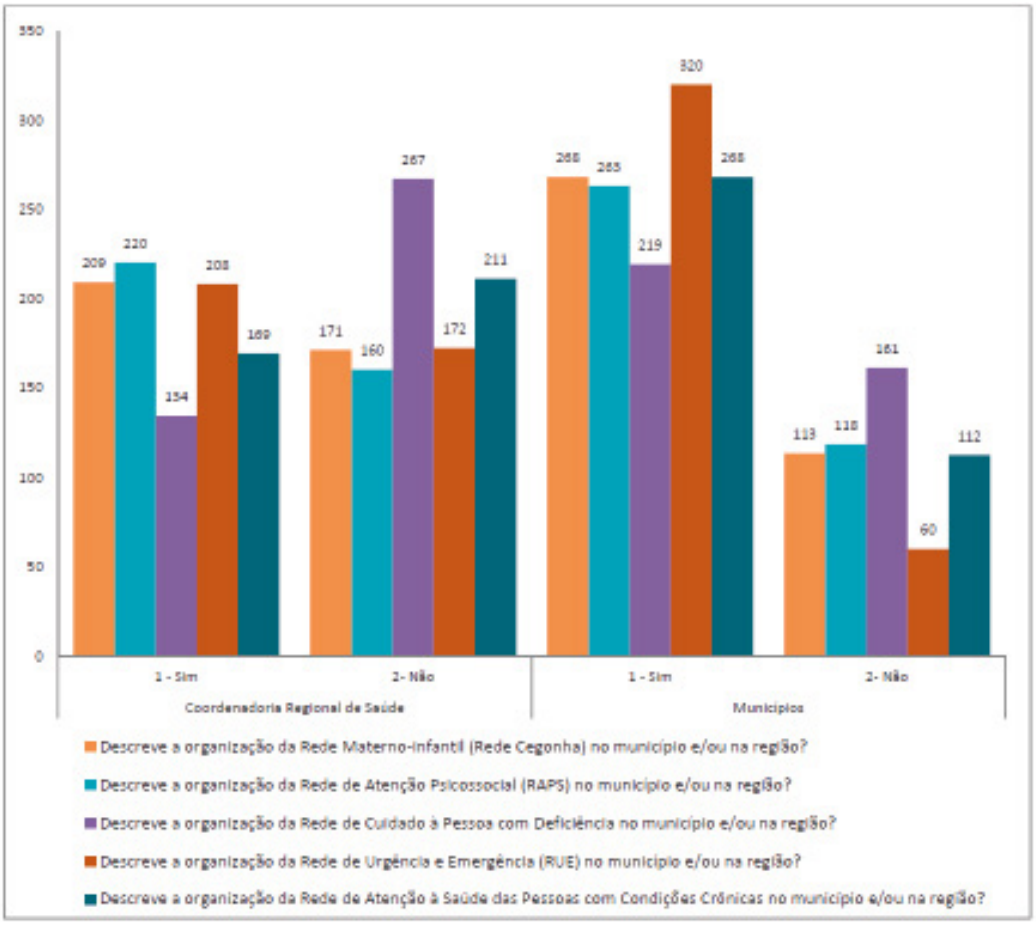
Tabela 3. Apresentação de análise comparativa do município em relação a Região de Saúde e ao estado no Plano Municipal de Saúde 2018-2021, Rio Grande do Sul, 2018

	De acordo com as Coordenadorias Regionais de Saúde		De acordo com as Secretarias Municipais de Saúde	
Sim	81	21,32%	152	40%
Não	299	78,68%	228	60%
Total	380	100%	380	100%

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados da SES/RS.

Na Figura 4 podem-se visualizar as respostas sobre a descrição das Redes de Atenção à Saúde (RAS) temáticas nos Planos Municipais. As RAS são tidas como modelo de organização da saúde induzido pelo Ministério da Saúde desde 2010 (BRASIL, 2010).

Figura 4. Descrição da organização das Redes de Atenção à Saúde nos Planos Municipais de Saúde, Rio Grande do Sul, 2018.



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados da SES/RS.

Conforme a Figura 4, em relação à Rede Materno Infantil (Rede Cegonha), 70,5% dos avaliadores dos Municípios responderam que os PMS contemplam a descrição desta Rede. Estes resultados caem para 55% quando avaliados pelas CRS. Em relação à Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), 69,2% dos avaliadores dos municípios responderam que o PMS contempla a descrição desta Rede. Já para os avaliadores das CRS, 57,9% dos PMS contemplam a descrição desta rede. Em relação à Rede de Cuidado à Pessoa com Deficiência, 57,6% dos municípios afirmam que os PMS contemplam esta Rede, enquanto somente 35,3% dos avaliadores das CRS afirmam a descrição desta Rede estar contemplada. 84,2% dos avaliadores dos municípios afirmaram que está contemplada a descrição da Rede de Urgência e Emergência (RUE) nos PMS e apenas 54,7% dos avaliadores das CRS afirmaram estar contemplada a descrição desta Rede. Em relação à Rede de Atenção à Saúde das Pessoas com Condições Crônicas, 70,5% dos avaliadores dos municípios afirmaram a descrição desta Rede nos PMS e somente 44,5% dos avaliadores das CRS afirmaram haver a descrição desta Rede nos PMS. Em relação às repostas da descrição das Redes, assim como em outras perguntas do questionário, observou-se a tendência de respostas positivas pelos municípios em relação às respostas das CRS negativas e não ter acesso a informação.

Os Planos Municipais de Saúde, de acordo com a normativa legal, devem contemplar as recomendações da Conferência Municipal de Saúde para estabelecimento das metas governamentais (BRASIL, 2013). Conforme pode ser observado na Tabela 4, quando perguntados se o PMS contempla tais deliberações, os avaliadores das CRS informaram que não foi possível apurar esta informação em 41,6% dos casos, que o Plano não contemplou em 14,2% e que apenas 44,2% dos planos incluíram as deliberações. Já para os avaliadores do âmbito municipal, apenas em 6,6% dos planos não foi possível identificar se as deliberações foram contempladas, em 88,4% dos casos foi considerado que foram contempladas e 5% dos PMS não contemplaram.

Tabela 4. Inclusão das deliberações da Conferência Municipal de Saúdeno Plano Municipal de Saúde 2018-2021, Rio Grande do Sul, 2018.

	De acordo com as Coordenadorias Regionais de Saúde		De acordo com as Secretarias Municipais de Saúde	
Sim	168	44,2%	336	88,4
Não	54	14,2%	19	5%
Sem informação	158	41,6%	25	6,6%
Total	380	100%	380	100%

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados da SES/RS.

Sobre a descrição das prioridades de alocação de recursos públicos, Tabela 5, de acordo com os avaliadores das CRS, 49,5% afirma que os instrumentos trazem tal análise, enquanto que para os municípios são 75,5%.

Tabela 5. Descrição das prioridades de Alocação de Recursos no Plano Municipal de Saúde 2018-2021, Rio Grande do Sul, 2018.

	De acordo com as Coordenadorias Regionais de Saúde		De acordo com as Secretarias Municipais de Saúde	
Sim	188	49,5%	287	75,5%
Não	192	50,5%	93	24,5%
Total	380	100%	380	100

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados da SES/RS.

Na Tabela 6, ao serem questionados sobre a apresentação de metas mensuráveis para o período do plano, 68,7% das respostas foram positivas para os avaliadores do âmbito estadual e 90,3% para os do âmbito municipal. Essa pergunta mostra um dos maiores descompassos entre os âmbitos respondentes. Apontam-se possíveis causas para este descompasso, como a interpretação diferenciada em relação ao entendimento de "metas mensuráveis" ou mesmo a superestimação do conteúdo dos PMS por parte dos municípios.

Tabela 6. Apresentação de metas mensuráveis para o período no Plano Municipal de Saúde 2018-2021, Rio Grande do Sul, 2018.

	De acordo com as Coordenadorias Regionais de Saúde		De acordo com as Secretarias Municipais de Saúde	
Sim	261	68,7%	343	90,3%
Não	119	31,3%	37	9,7%
Total	380	100%	380	100%

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados da SES/RS.

Em relação à distribuição do plano entre os trabalhadores da saúde, a pergunta é de difícil acesso para as coordenadorias, e isso se traduz nas respostas destes avaliadores, uma vez que 77,4% apontam não saber informar. No âmbito dos municípios, 62,4% afirmam ter distribuído os planos entre os trabalhadores municipais de saúde, percentual considerado baixo, uma vez que o instrumento tem vigência de quatro anos e deve fornecer a base para a execução das ações, devendo ser acessível para todos os trabalhadores, sem exceção.

Tabela 7. Distribuição do Plano Municipal de Saúde 2018-2021 entre os trabalhadores da saúde do município, Rio Grande do Sul, 2018.

	De acordo com as Coordenadorias Regionais de Saúde		De acordo com as Secretarias Municipais de Saúde	
Sim	48	12,6%	237	62,4%
Não	38	10%	129	33,9%
Sem informação	294	77,4%	14	3,7%
Total	380	100%	380	100%

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados da SES/RS.

Conforme a Tabela 8, a disponibilização do PMS na plataforma da prefeitura de forma digitalizada aponta dados baixos tanto nas respostas provenientes do âmbito municipal quanto das coordenadorias. Assim, verifica-se que apenas 26,6% (SMS) e 8,9% (CRS) afirmam que o documento está disponibilizado no site da prefeitura municipal.

Tabela 8. Disponibilização do Plano Municipal de Saúde 2018-2021 publicamente no site da prefeitura, Rio Grande do Sul, 2018.

	De acordo com as Coordenadorias Regionais de Saúde		De acordo com as Secretarias Municipais de Saúde	
Sim	34	8,9%	101	26,6%
Não	122	32,1%	231	60,8%
Sem informação	224	58,9%	48	12,6%
Total	380	100%	380	100%

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados da SES/RS.

Cabe destacar que as Tabelas 7 e 8 apresentam dados referente a maneira como o plano foi distribuído e divulgado após sua confecção, e os resultados evidenciam uma fragilidade importante neste quesito, uma vez que indicam possíveis dificuldades de acesso ao documento por parte dos trabalhadores da saúde e também da comunidade em geral.

Ao final do questionário, foi disponibilizado um espaço aberto para considerações em relação ao plano que não tivessem sido englobadas pelas perguntas fechadas. As respostas abertas foram lidas e alguns padrões puderam ser identificados, inclusive o de diferenciação entre as tendências de respostas de CRS e municípios. No âmbito das CRS, o espaço foi mais utilizado, apresentando-se 122 retornos nesta pergunta. A maior parte deles aponta a necessidade de análises situacionais mais robustas serem apresentadas nos PMS, ao invés de serem meramente descritivos. Além disso, apontam a falta de metas mensuráveis nos PMS, o que pode indicar uma fragilidade futura em relação ao monitoramento deste instrumento. Algumas respostas também apresentam o fato de que, embora os municípios tenham recebido orientações sobre como elaborar um PMS, ou que durante o processo de elaboração tenham sido alertados pela CRS sobre a necessidade de revisão e ajustes a fim de atender a legislação vigente, poucos de fato seguiram as orientações compartilhadas.

Já na análise dos municípios, o espaço foi utilizado por 98 respondentes, e observam-se comentários mais direcionados à maneira como o plano foi construído. Algumas considerações quanto ao apoio recebido (ou não) de outros entes federados/órgãos; elogios à ferramenta de avaliação, por permitir uma reflexão acerca do instrumento em análise, bem como justificativas pela falta de qualidade relacionada à troca de gestão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados sugerem que algumas lacunas importantes expressas nos Planos Municipais de Saúde podem refletir as fragilidades das gestões municipais no estado do RS. Sabe-se que, apesar de serem documentos norteadores da política de saúde, muitas vezes tais instrumentos são elaborados apenas pela obrigatoriedade legal, sem alinhamento com o que é implementado na prática nestes territórios. Mais ainda, nota-se que muitos dos instrumentos de gestão não apresentam análises da situação da saúde consistentes nem um planejamento adequado para o posterior monitoramento do resultado gerado. Deve ser ressaltado, com esse levantamento de informações, que a gestão estadual tem a atribuição de aportar ferramentas para apoio à gestão municipal, qualificando os planos e a administração pública de forma geral.

As fragilidades encontradas no conteúdo de muitos planos municipais de saúde, principalmente quanto à ausência de tópicos importantes para estabelecer o panorama demográfico dos territórios, o que permitiria a análise de marcadores sociais como sexo, raça/cor, escolaridade, orientação sexual, dentre outros que apresentam impactos sobre a saúde, evidenciam que, muitas vezes, as ações e serviços públicos de saúde são projetadas sem se conhecer a população destinatária. De acordo com Ferreira *t*(2018), informações epidemiológicas permitem que os recursos sejam alocados com maior concordância em relação à situação de saúde das populações alvo das ações. Dessa forma, é premente a ampla utilização de informações sociais, econômicas, epidemiológicas, dentre outras, para o planejamento municipal em saúde no RS.

Podem-se destacar lacunas nos PMS também no que tange a organização das ações e serviços do SUS, ao verificar baixos percentuais de descrição sobre as Redes de Atenção à Saúde e de dados mais abrangentes do que o âmbito municipal. Tais questões são essenciais para a gestão do SUS no cenário atual, e que, portanto, deveriam estar expressas nos Planos. Por outro lado, observou-se alta frequência de respostas positivas quanto à compatibilização dos Planos de Saúde com o planejamento governamental e quanto à observação das diretrizes da Conferência Municipal de Saúde.

Em relação às formas de publicização dos PMS, verifica-se que muitos não constam de forma pública dos *sites* das prefeituras, e que os PMS não necessariamente chegam às mãos dos operadores da política de saúde, os trabalhadores da assistência. Tais elementos podem apontar o fato de que, muitas vezes, os planos são construídos de forma centralizada e pouco participativa, somente para atender à demanda legal. Em estudo que avalia a capacidade de governo em Secretarias Municipais de Saúde do estado da Bahia (BRANDÃO; SCHERER, 2019), observam-se resultados pertinentes ao cenário do Rio Grande do Sul. No que se refere ao processo de trabalho das SMS, pode-se destacar que é crucial para implementação de projetos a capacidade de mobilização e de apoio entre os trabalhadores da SMS, bem como o apoio político de demais entidades e instituições (prefeitura, Câmara de Vereadores, Conselho Municipal de Saúde, etc.) (BRANDÃO; SCHERER, 2009, p.78). Os autores identificaram também que a fragilidade na escolha dos secretários de saúde e na composição da assessoria das SMS são fatores que potencializam a baixa capacidade de governo (BRANDAO; SCHERER, 2019, p. 80).

Além disso, de acordo com Brandão e Scherer (2019), é crucial que estados, união e demais instituições de suporte às SMS (como os Conselhos de Secretarias Municipais de Saúde), busquem qualificar, através do apoio institucional, as gestões municipais, priorizando municípios de pequeno porte e/ou com baixo desenvolvimento socioeconômico. No estudo aqui apresentado, os resultados sobre a forma de construção dos PMS indicam que a gestão estadual do RS não tem apoiado de forma sistemática a totalidade dos municípios de sua abrangência, o que pode contribuir para a produção heterogênea dos instrumentos e para o desalinhamento das ações em tão amplo sistema.

Considera-se que este tipo de estudo avaliativo da gestão municipal com abrangência estadual é fundamental para a qualificação da gestão pública brasileira. Mesmo sendo uma primeira aproximação por parte da SES/RS, pode-se se apontar possíveis alterações tanto no sentido de aprimorar a própria metodologia de avaliação, quanto importantes indícios de redirecionamento da elaboração dos próximos Planos Municipais de Saúde. Por fim, deve ser reafirmado que a partir dos resultados obtidos não é possível fazer uma generalização para todas as gestões municipais no RS e destaca-se que as descrições aqui apresentadas podem ser aprofundadas em estudos futuros adotando-se mais indicadores (como de gestão, sociais e de condição de saúde) em seu escopo.

REFERÊNCIAS

BRANDAO, Celmário Castro; SCHERER, Magda Duarte dos Anjos. Capacidade de governo em Secretarias Municipais de Saúde. **Saúde debate,** Rio de Janeiro, v. 43, n. 120, p. 69-83, mar. 2019. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-11042019000100069&lng=en&nrm=iso>. acesso em 26 de julho de 2019. Epub 06 de maio de 2019. http://dx.doi.org/10.1590/0103-1104201912005.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 2.135, de 25 de setembro de 2013. Estabelece diretrizes para o processo de planejamento no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). **Diário Oficial da União,** 26/09/2013. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2013/prt2135_25_09_2013.html. Acesso em: 02/11/2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. /Ministério da Saúde, Fundação Oswaldo Cruz. – 1. ed., rev. – Brasília: Ministério da Saúde, 2016. 3 p. 138

FERREIRA et al. Planejamento regional dos serviços de saúde: o que dizem os gestores? Saúde Soc. São Paulo, v.27, n.1, p.69-79, 2018. Disponível em: https://www.scielosp.org/pdf/sausoc/2018.v27n1/69-79/pt. Acesso em: 15/07/2019.

GARLINDO, A. C.; GURGEL, A. M. Planejamento de ações de saúde do trabalhador no SUS: uma análise dos planos municipais de saúde da VI Regional de Saúde de Pernambuco. RECIIS – Ver Eletron Comun Inf Inov Saúde. 2016 out.-dez.; 10(4). Disponível em: file:///C:/Users/ses4213521/Downloads/1155-4345-1-PB.pdf. Acesso em: 15/07/2019.

GIOVANELLA, L. 2016. Regionalização deve diminuir desigualdades. Setembro de 2015. Disponível em: http://www.resbr.net.br/regionalizacao-deve-diminuirdesigualdades.WK70j9LyjIU. Acessado em 23 Fev. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Desenvolvimento Social, Trabalho, Justiça e Direitos Humanos. Diagnóstico da Situação da Pessoa Idosa no Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2018. Disponível em: https://saude.rs.gov.br/upload/arquivos/carga20190301/27130102-diagnosticodosdireitos-humanos-da-pessoa-idosa.pdf. Acesso em: 16/07/2019.

SANTOS, Lenir; CAMPOS, Gastão Wagner de Sousa. SUS Brasil: a região de saúde como caminho. Saude soc., São Paulo, v. 24, n. 2, p. 438-446, June 2015. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902015000200438&lng=en&nrm=iso>. access on 18 July 2019.

SILVA, Bela Feiman Sapiertein; WANDEKOKEN, Kallen Dettmann; DALBELLO-ARAUJO, Maristela and BENITO, Gladys Amelia Vélez. A importância do planejamento como prática de gestão na microrregião de saúde de São Mateus (ES). Saúde debate [online]. 2015, vol.39, n.104, pp.183-196. Available from: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-11042015000100183&lng=en&nrm=iso>. ISSN 0103-1104.

EDUCAÇÃO E TERCEIRA IDADE: NOVOS CONTORNOS E EXTERNALIDADES

Cibele Ribeiro Pereira (UFRB)[1]
Adelcio Menezes de Sousa (UFRB)[2]
Susana Couto Pimentel (UFRB)[3]

RESUMO

Com a ampliação da expectativa de vida, estima-se que nos próximos 50 anos o número de pessoas com mais de 60 anos supere a população de até 15 anos. Esse fenômeno agrega um processo de vultosa transformação na sociedade. Diante disso, neste trabalho objetivamos analisar a relevância da educação permanente para a terceira idade, destacando a educação como uma possibilidade de inclusão social que contribui para que os idosos acompanhem as constantes evoluções sociais, mantendo-se ativos e participativos na sociedade. Para isso utilizou-se a pesquisa bibliográfica como forma de buscar referências para discussão desta temática. Assim, destacam-se neste trabalho as políticas públicas voltadas à terceira idade, a exemplo dos programas Universidade Aberta à Terceira Idade – UATI que se constituem numa importante política institucional de instituições de Ensino Superior voltada para esse segmento da população.

Palavras-chave: Educação, Terceira Idade e UATI.

ABSTRACT

With the increase in life expectancy, it is estimated that in the next 50 years the number of people over 60 will exceed the population of up to 15 years. This phenomenon adds a process of great transformation in society. Therefore, in this work we obeject to analyze the relevance of permanent education for the elderly, highlighting education as a possibility of social inclusion that contributes to the elderly to follow the constant social evolution, remaining active and participatory in society. For this, bibliographical research was used as a way of searching for references to discuss this topic. Thus, we highlight the public policies for the elderly, such as the programs Open University to the Third Age that constitute an important institutional policy of institutions of higher education aimed at this segment of the population.

Key words: Education, the Elderly and UATI.

[1] Bacharela em Administração pela Universidade Estadual de Feira de Santana; Pós-Graduanda em Gestão de Pessoas e Psicologia Organizacional pela Faculdade de Tecnologia de Ciência; Mestranda em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia.

[2] Bacharel em Administração pela Faculdade Zacarias de Goés; Especialista em Gestão Pública pela Universidade do Estado da Bahia; Mestrando em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia.

[3] Doutora em Educação. Professora Associada da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia no Centro de Ciência e Tecnologia em Energia e Sustentabilidade. Docente do Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social.

INTRODUÇÃO

Com a ampliação da expectativa de vida, dados da Organização Mundial da Saúde preveem que nos próximos 50 anos o número de pessoas com mais de 60 anos supere a população de até 15 anos[4]. Quando combinados com quedas acentuadas nas taxas de natalidade, esse aumento na expectativa de vida leva ao rápido envelhecimento da população em todo o mundo, tratando-se, portanto, de um notável fenômeno global.

Segundo Pontarolo e Oliveira (2008), até 2025 a população idosa mundial crescerá cinco vezes e a brasileira dezesseis vezes, quando teremos mais de 34 milhões de pessoas com mais de 60 anos. O Brasil será, então, a sexta maior população idosa do mundo.

Isto posto, esse fenômeno não agrega somente uma mudança na composição etária, significa também um processo de vultosa transformação social. Diante desse cenário e dos desafios produzidos por esse novo padrão demográfico, neste trabalho objetivamos analisar a relevância da educação permanente para a terceira idade.

Com vistas ao alcance deste objetivo, utilizamos a metodologia de pesquisa bibliográfica, partindo de trabalhos já produzidos acerca desta temática, perpassando pelas externalidades da educação e chegando até as Universidades Abertas à Terceira Idade.

Para uma melhor compreensão de como a educação na terceira idade pode ser uma ação de grande relevância, faremos um breve compêndio da relação entre a educação e seus efeitos privados e sociais.

Analisando a vasta literatura sobre o efeito da educação para o desenvolvimento econômico e social de uma região, podemos perceber que se trata de um tema amplo, principalmente pela forma holística em que suas externalidades se apresentam. Ademais, a educação se traduz ainda como um imperativo universal para a garantia da cidadania.

Os impactos da educação sobre a economia não eram levados em consideração até a década de 50 do século passado. A partir de então, se constatou que, além da atribuição do capital físico à teoria do crescimento econômico, havia outra variável implícita nos modelos estudados ainda não atribuída a essa teoria: o capital humano (VIANA & LIMA, 2010).

Uma das grandes dificuldades em se avaliar os impactos de investimentos em educação advém do fato de que estes não apenas influenciam as condições de vida daqueles que se educam (efeitos privados da educação), mas também geram uma série de externalidades (efeitos sociais) sobre o bem- estar daqueles que os rodeiam. Sob a perspectiva do privado, a educação tende a elevar os salários, via ampliação da qualificação pessoal e do aumento da produtividade, bem como aumentar a expectativa de vida a partir da ressignificação e da eficiência com que os recursos familiares passam a ser utilizados. Entretanto, as externalidades geradas pela educação podem, em geral, superar em grande medida os seus efeitos privados (BARROS & MENDONÇA, 1997).

Na análise de Barros, Henriques e Mendonça (2002), existe uma relação direta entre o desenvolvimento econômico e o processo de expansão educacional. Estes autores salientam que, por um lado, a expansão educacional aumenta a produtividade do trabalho, contribuindo para o crescimento econômico e que, por outro, a expansão educacional promove maior igualdade e mobilidade social, na medida em que a condição de "ativo não-transferível" faz da educação um ativo de distribuição mais fácil do que a maioria dos ativos físicos.

Compreendendo esse processo, Amorim e Neto (2012, p. 02) reiteram:

> Moreti (2004) argumenta que níveis mais altos de educação estão associados a altas taxas de produtividade, não só de quem a adquiriu, mas de seus companheiros de trabalho. Os processos de participação ativa na construção da cidadania estão correlacionados com níveis de instrução (Dee, 2004; Milligan, Moretti e Oreopoulos, 2004). Níveis mais elevados em educação estão associados a uma menor incidência criminal e corruptiva (Lochner e Moretti, 2004). A democratização ao acesso a educação está associada à maior salubridade da população, que por sua vez está correlacionada à menor custo em assistência média e social por parte do Estado (Currie e Moretti, 2003). Níveis mais altos de educação para os pais refletem, necessariamente, maior índice de educação para os filhos. Todas essas constatações e outras que não abordamos no momento, resultam em salários mais altos com retornos públicos e privados assegurados. O investimento em capital humano torna-se imprescindível para o crescimento econômico de qualquer Estado.

[4] Dados do Relatório Mundial de Envelhecimento e Saúde de 2015 da Organização Mundial da Saúde.

Complementando esse viés, Filho e Pessôa (2010) apontam que a educação, com todas as suas externalidades, pode aumentar a proximidade entre as pessoas, facilitar a comunicação e aumentar a consciência política (melhorando a democracia), provando que os benefícios podem fazer com que a taxa de retorno social da educação supere a taxa de retorno privado.

Nesse ensejo, aferimos a magnitude e o caráter sistêmico da educação como um dos instrumentos fundamentais para a promoção do desenvolvimento social. Diante dessas considerações, teremos como foco deste estudo a educação na terceira idade, seus benefícios e relevância, sobretudo, frente ao acelerado envelhecimento da população. Para tanto faremos uma análise acerca da composição etária no Brasil e no mundo.

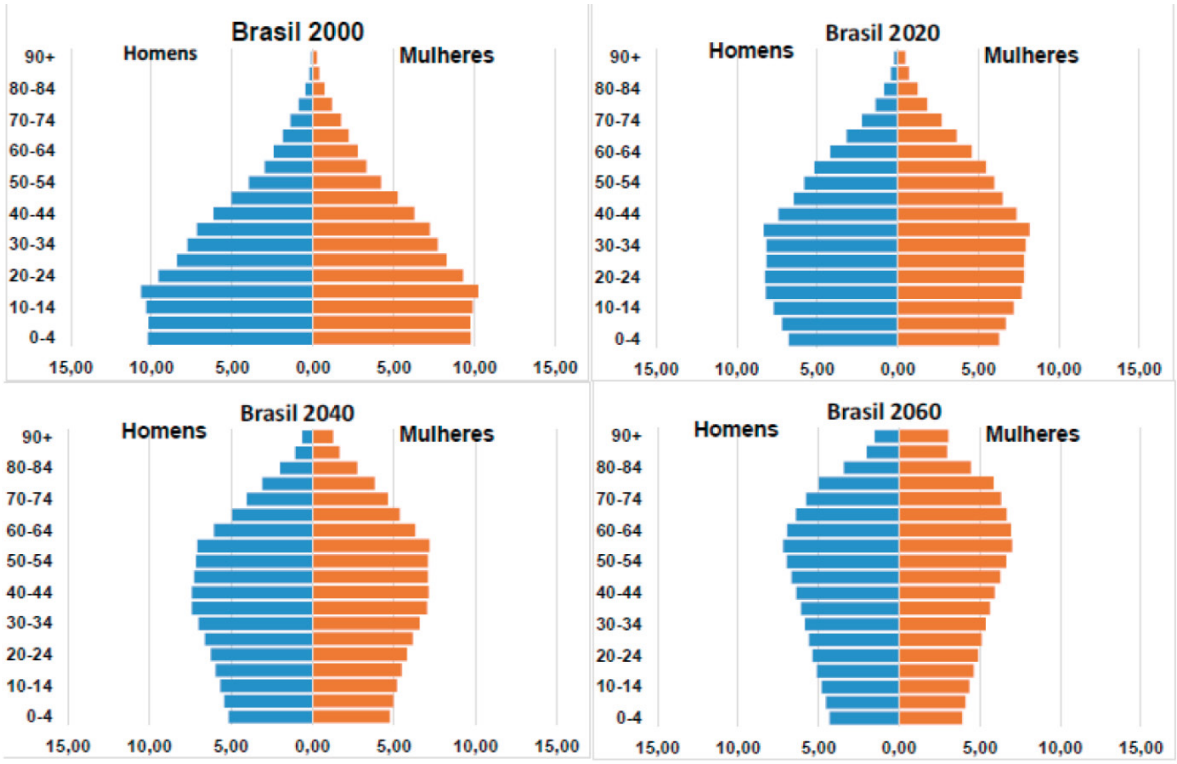
Para a OMS,

> ...o envelhecimento da população é um fenômeno global que exige ação local, regional, nacional e internacional. Em um mundo cada vez mais interligado, a omissão para lidar, de um modo sensato e em qualquer parte do mundo, com o imperativo demográfico [...] terá consequências políticas e socioeconômicas em todos os lugares (WHO, 2005, p.45).

Intensas transformações demográficas, econômicas, sociais e políticas vêm ocorrendo no Brasil nas últimas décadas. No âmbito demográfico, essas mudanças se relacionam com o ritmo de crescimento da população e de alterações na estrutura etária da população, produto da acentuada queda da fecundidade e do aumento da longevidade brasileira (FLORES, 2015).

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2013), elaborou um estudo sobre as perspectivas demográficas para o período 2010-2060 (Gráfico 1). Para realizar essas projeções foi levada em consideração a variação do tamanho da população e de sua distribuição por idade, além de componentes demográficos como fecundidade, mortalidade e migração (IBGE, 2013).

Gráfico 1
Pirâmides Etárias
Brasil 2000, 2020, 2040 e 2060



Fonte: IBGE – Projeção da População do Brasil - 2013

As pirâmides de população (Gráfico 1), fornecem um horizonte das mudanças na estrutura etária, nos próximos anos, da população brasileira. Nota-se que a forma piramidal da estrutura etária, vai rapidamente consolidando uma população envelhecida, assemelhando-se com uma estrutura retangular da população por idade, onde cada vez mais vai se alongando o topo da pirâmide, enquanto que a base vai se estreitando acentuadamente (FLORES, 2015).

Diante desse cenário e dos desafios produzidos por esse novo padrão demográfico, faz-se necessário pensar e realizar ações que contemplem essa nova configuração social. Ou seja, é imprescindível reavaliar o significado do envelhecimento que, há meio século, de acordo com Netto (2001), era um assunto que se restringia à esfera privada e familiar, mas que se transformou numa questão social e política da maior importância no mundo contemporâneo. Assim, iremos para a próxima seção fazendo uma conjugação de todos estes aspectos.

A EDUCAÇÃO PARA A TERCEIRA IDADE

Durante o século XIX, afirma Ferreira (2013), a noção envelhecimento estava fortemente associada à ideia de decadência e incapacidade para o trabalho, ideia que foi se transformando a partir da década de 60 do século passado, com a implantação de políticas sociais para essa faixa etária. Desta maneira, os termos pejorativos são suprimidos substituindo o termo "velho" por "idoso" (FERREIRA, 2013). Contudo, o termo idoso acabou apropriando-se de certa ambiguidade, confundindo-se com as denominações de inativo ou aposentado (TEODORO, 2006). Emerge, então, de acordo com Schmitz (2013), a expressão "Terceira Idade" que tem sua origem nos trabalhos iniciados por Pierre Velas, na cidade de Toulouse, que teve a iniciativa de criar a Universidade da Terceira Idade em 1973. O vocábulo apareceu como desenlace de uma nova representação social da velhice, não mais associada à inutilidade e improdutividade, mas a uma imagem positiva, de vitalidade e participação (SCHMITZ, 2013).

Não obstante dos termos, expressões e conceituações usuais, no Brasil, segundo o Estatuto do Idoso (BRASIL, 2003), um indivíduo passa a ser considerado idoso a partir dos 60 anos. Para Neri (2005), o envelhecimento caracteriza-se como um processo de transformações que pode envolver decréscimos psicomotores, distanciamento social, aumento da fragilidade física e emocional, além de desencadear dependência sociocultural e psicológica. Contudo, o envelhecimento não é homogêneo, uma vez que não existe apenas uma forma de envelhecer, mas processos de envelhecimento, que dependem de gênero, etnia, classe social e cultura. (TEODORO, 2006).

Via de regra, por uma questão cultural, não existe uma preparação para tornar-se idoso. Imaginar a velhice pode causar desconforto quando esta ideia remete ao antiquado ou desusado (SCORTEGAGNA, 2010). Por isso, ao se considerar uma pessoa como "velha", pressupõe inúmeros preconceitos. Entretanto, apesar dos preconceitos que revestem a velhice, nos últimos anos, esta faixa etária começou a ser percebida de maneira distinta no campo de pesquisa, saindo, inclusive do lugar comum onde se estuda a terceira idade apenas sob o aspecto da saúde (SCORTEGAGNA, 2010).

Segundo Rodrigues (SCHONS & PALMA, 2000, p.55):

> ...a velhice útil e feliz não pode ser apenas um mito. Cabe à sociedade a responsabilidade de redefinir social e culturalmente o significado da velhice, possibilitando o resgate da dignidade desse grupo etário. E cada um de nós, velho ou velha, tem o compromisso de lutar por sua dignidade, por sua posição na sociedade de hoje, contando para isso com o apoio dos jovens e adultos que serão os velhos de amanhã, pois, se a sociedade inventou a velhice, devemos nós, os velhos, reinventar a sociedade.

Em outras palavras, pesquisar novas formas de desenvolver e inserir essa crescente parcela populacional, além de analisar e avaliar as ações já existentes, passou a ser pauta de grande relevância no âmbito socioeconômico. Para melhor se usufruir a velhice, é necessário dispor de mecanismos adequados, que possam garantir um mínimo de condição de qualidade de vida aos que atingem a terceira idade (NERI e CACHIONI, 1999).

Como destaca Pontarolo e Oliveira (2008), é de vital importância lançarmos um amplo olhar sobre os idosos considerando todos os aspectos para não cairmos numa análise reducionista do fenômeno do envelhecimento em que muitos estudiosos consideram apenas o aspecto biológico e se descuidam da questão da construção histórica e social da velhice.

Chancelando essas preocupações concernentes ao envelhecimento populacional, Lodovici & Silveira (2011, p. 304) trazem:

> Tendo como meta responder aos novos desafios trazidos pela sociedade envelhecida destes tempos de octogenários, nonagenários, centenários, é que continuam a se preocupar os teóricos com projetos motivados e mobilizados pelas reais necessidades e exigências deste segmento de idade mais avançada que aguarda receber uma assistência cada vez mais especializada. Em suma, as demandas aí estão como desafios reais da sociedade contemporânea cuja caracterização humanística evidenciada pela demografia é a da longevidade — um fenômeno de implicações individuais, mas com complicadas e desafiadoras decorrências sociais.

Diante do exposto, espaços educativos que busquem reinserir socialmente o indivíduo na terceira idade, podem representar ferramentas para a ressignificação da velhice, fomentando uma melhoria substancial na qualidade de vida da pessoa idosa.

A expressão qualidade de vida, para Patrocínio e Pereira (2013), tem um cunho multifacetado, individual e subjetivo, que está interligado ao contexto social e histórico em que o indivíduo ou grupo está inserido. Numa ótica aristotélica, a vida com qualidade referia-se aos sentimentos relacionados à felicidade, realização e plenitude (FERREIRA, 2013). Nahas (2013, p.258) assevera que qualidade de vida é:

> [...] a condição humana resultante de um conjunto de parâmetros individuais e socioambientais, modificáveis ou não, que caracterizam as condições em que vive o ser humano. [...], pois é algo que envolve bem-estar, felicidade, sonhos, dignidade e cidadania".

Entretanto, observa-se um consenso quanto a qualidade de vida do idoso no sentido de que ele seja capaz de realizar atividades básicas da vida diária, ser independente e ter autonomia, para longevidade saudável (PEIXOTO, 2015). Neri (2005) acrescenta que a referida expressão adaptada ao envelhecimento remete-se à habilidade de adaptação a perdas e a apropriação de elementos positivos nessa fase da vida. Para a OMS são fatores pertinentes à qualidade de vida do idoso: o controle de doenças, o acesso a tratamentos médicos, a preservação da alimentação saudável, a realização de exercícios físicos com regularidade, o bem-estar físico e emocional, a inserção em atividades sociais, participativas e de lazer e, principalmente, a competência funcional e a autossuficiência (WHO, 2005).

Arrematando esses conceitos, Ferreira (2013, p. 28) pontua:

> Assim, sociabilidade, lazer e educação (como estratégia de socioterapia e de manutenção da "mente ativa") fazem-se dispositivos privilegiados de intervenção junto a esta população e ganham espaço significativo na mídia para a criação e divulgação de uma "nova velhice".

Portanto, a educação para o idoso aparece como instrumento fomentador do desenvolvimento e ampliação de suas habilidades, orando novos objetivos e traçando estratégias para alcançá-los, ou seja, pensar na possibilidade de educação é pensar em mecanismos em prol de uma velhice saudável, ativa e participativa. A educação manifesta-se, pois, como condição para permitir aos idosos acompanharem as constantes evoluções da sociedade, repudiando a segregação e o isolamento desse segmento populacional. Sendo assim, a educação, além de ser um direito social básico e elementar, representa também o caminho que vai permitir o exercício e a conquista do conjunto dos direitos e deveres da cidadania, que se ampliam a cada dia em contrapartida às necessidades do homem e da dignidade humana, em qualquer faixa etária (OLIVEIRA & OLIVEIRA, 2008).

Ademais, muitos profissionais nas áreas da saúde e das ciências humanas e sociais discutem a perda do valor social do idoso em função do avanço do capitalismo, que torna o idoso elemento descartável de um sistema que singulariza a capacidade produtiva em detrimento de outras dimensões do humano (VERAS & CALDAS, 2004). Neste sentido, muitos idosos incorporam em si preconceitos com relação à sua capacidade de aprender e, em paralelo a isso, está o preconceito que a sociedade incute nas pessoas, por considerar que os indivíduos nesta faixa etária não são mais produtivos, trazendo ônus ao Estado. Daí a importância de se promover uma conscientização não apenas social, mas também do idoso quanto às possibilidades frutíferas do seu acesso ao meio educacional (PONTAROLO & OLIVEIRA, 2008).

Nesse sentido, Freire (1987) elucida que a educação cumprirá seu papel através da dialética e da problematização, desvelando o mundo e transformando a realidade,ou seja, "aprofundando a tomada de consciência da situação, os homens se "apropriam" dela como realidade histórica, por isto mesmo, capaz de ser trans-formada por eles" (FREIRE, 1987, p. 43).

Através da educação o idoso volta a desenvolver e ampliar suas habilidades, elaborar novos objetivos e traçar estratégias para alcançá-los, ou seja, pensar na possibilidade de educação para idosos é pensar em instrumentos para uma velhice saudável, ativa e participativa. Portanto, a educação, além de ser um direito social básico e elementar, representa também o caminho que vai permitir o exercício e a conquista do conjunto dos direitos e deveres da cidadania, que se ampliam a cada dia em contrapartida às necessidades do homem e da dignidade humana, em qualquer faixa etária (OLIVEIRA & OLIVEIRA, 2008).

Sob essa ótica e para além dos direitos sociais contemplados na Constituição Federal de 1988, em 1996 é regulamentada a Política Nacional do Idoso, instituída pela Lei n. 8.842/94. Essa política é norteada por cinco preceitos que colocam a família, a sociedade e o Estado no mesmo patamar de responsabilidades de assegurar ao idoso a cidadania, e o combate a toda forma de discriminação; além de trazer à tona a questão sobre o processo de envelhecimento que deve ser objetivo de conhecimento e informação para todos, observando as diferenças econômicas, sociais, regionais e as contradições do meio rural e o urbano na aplicação da referida lei (SILVA, 2008).

Na década seguinte surge outra grande referência que estabelece prioridade absoluta às demandas da terceira idade, introduzindo novos direitos, com normas protetivas e designando as ferramentas para essa proteção e fiscalização: O Estatuto do Idoso, instituído pela Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. O Art. 2º do Estatuto do Idoso diz:

> O idoso goza de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta lei, assegurando-se-lhe, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, **para preservação de sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade.** (grifo da autora) (BRASIL, 2003).

Logo, o direito à segurança social, ou seja, à segurança do cidadão ao longo de sua existência, como parte integrante de uma sociedade, é um direito garantido na Constituição Federal, ratificado pela Política Nacional do Idoso e pelo Estatuto do Idoso. Isto posto, é de suma importância autenticar a pertinência da educação e da inclusão social, em especial no que tange à terceira idade, e na consequente estruturação de uma consciência cidadã.

A educação se constitui como um processo elementar nas diferentes sociedades, assumindo características próprias, ideais e objetivos segundo o espaço e tempo, tal como as estruturas políticas e sociais. A educação deve desenvolver o sujeito como um todo, permitindo que este esteja integrado à sociedade, com uma participação ativa e consciente. Deste modo, a educação voltada para o segmento idoso deve revestir-se de uma ação consciente e que de fato atinja seus objetivos para este grupo, o qual necessita de metodologias, materiais e enfoques específicos (SCORTEGAGNA, 2010).

Colaborando com esta análise, Mariúza Pelloso Lima (2000) reitera:

> Assim, como a reforma de meu pensamento, gerada pelos estudos, possibilitou-me traçar novas metas de vida, acredito que a educação permanente também criará estas possibilidades para o idoso que voltar a estudar, exercitar-se num processo de reflexão através de um currículo intencionado para que isto aconteça. Refletir sobre sua inserção no mundo, despertar e ampliar suas potencialidades, traçar novos caminhos, novos projetos, dando assim, um efetivo sentido à sua vida. (LIMA, 2000, p. 15).

Como forma de potencializar essa educação permanente surge a Gerontologia Educacional, ramificação da gerontologia[5], como um campo interdisciplinar que se desenvolve no âmbito da educação de idosos, da formação de recursos humanos para lidar com a velhice, e na mudança das perspectivas das sociedades em relação aos idosos e ao envelhecimento (CACHIONI, 2008). A referida disciplina desenha-se como um instrumento metodológico de orientação e viabilização no processo de intervenção social voltado à socialização dos idosos. Em vista disso, Romans, Petrus e Trilla (2003), salientam a importância da Gerontologia Educacional na aquisição de novas habilidades e aprendizagens, principalmente quando as pessoas idosas não estão adaptadas ao meio educativo atual.

Lima (2000) complementa que essa proposta pedagógica para os idosos deverá ser construída pela ação que dá significado às coisas, isto é, num primeiro momento esta ação realiza os desejos e atende as necessidades dos idosos e, num segundo momento, assimila os conhecimentos e atinge um novo patamar, ampliando sua visão de mundo, e suas possibilidades de inserção. A autora afirma ainda que:

> O mecanismo da gerontologia educacional requer uma pedagogia específica para garantir a reforma do pensamento: é necessário diferenciar o ensino, possibilitando que cada idoso aprendiz vivencie tão frequentemente quanto possível, situações fecundas de aprendizagens, para conseguir que eles tenham acesso a essa cultura e dela se apropriem, colocando – os diante de situações ótimas de aprendizagem; para que os idosos desenvolvam pensamentos não só para sobreviverem, mas, sobretudo, para conquistar, com autonomia, melhor qualidade de vida. (LIMA, 2000, p.143).

Assim, na perspectiva da gerontologia educacional e diante da emergente necessidade de políticas públicas voltadas à terceira idade, enquadram-se os programas de Universidade Aberta à Terceira Idade (NERI e CACHIONI, 1999), tema ao qual dedicaremos o subitem a seguir.

[5] A palavra gerontologia origina-se do grego: gero (velho) e logia (estudo, conhecimento) (PONTAROLO & OLIVEIRA, 2008). A gerontologia é a ciência que estuda o processo de envelhecimento em suas mais diversas dimensões, e se constitui, na prática, na ótica atual, em uma especialidade de diferentes profissões. A gerontologia é multidisciplinar, pois reúne conceitos teóricos provenientes de diferentes disciplinas, em torno de seu objeto de estudo. É interdisciplinar em função da complexidade do fenômeno da velhice que exige não apenas a união de conhecimentos existentes em diversas disciplinas, mas também a construção de um novo corpo de conhecimento científico que orienta a sua prática. Assim, podemos dizer que a gerontologia é uma disciplina transversal, porque ela não pode ser explicada sob a ótica de um ramo específico de ciência (PAVARINI, 2005).

UNIVERSIDADE ABERTA À TERCEIRA IDADE: UMA PROPOSTA DE EDUCAÇÃO PERMANENTE

Ações voltadas à inserção de idosos em espaços educativos que promovam a integração e uma educação de qualidade precisam ser pensadas e colocadas em prática. Nesse sentido, o desenvolvimento de políticas públicas para a pessoa idosa tem sido destaque na agenda de organizações internacionais com relação à proposição de diretrizes para implantar programas sociais e assistenciais para atender às necessidades emergentes desse grupo populacional (FERNANDES & SOARES, 2012).

Surgem, neste contexto, as Universidades Abertas à Terceira Idade - UATI, que se constituem como uma nova opção de participação e ressignificação do idoso, utilizando as possibilidades existentes nas universidades. A UATI é, portanto, uma ferramenta de educação para idosos que proporciona uma maior qualidade de vida, estimula a apreensão de novos conhecimentos e habilidades, mantendo e requalificando a independência dos idosos, além de reinserir socialmente esses indivíduos.

Oliveira e Scortegagna (2016, p. 04) trazem que:

> Além de políticas públicas gerais para o idoso, existe um recorte que faz referência ao direito da educação e este, como qualquer outro direito, deve ser respeitado. No ordenamento jurídico, não existe uma política educacional para o idoso, mas políticas públicas que apresentam, no decorrer de seu texto, prescrições à educação. Não existe um modelo de educação para a terceira idade, nem diretrizes curriculares ou qualquer outra legislação que norteie a educação especificamente para esta faixa etária, entretanto conforme prescreve o Estatuto do Idoso, no que se refere à educação, o governo deve apoiar a criação das Universidades Abertas para a Terceira Idade (UATI).

De modo geral, as UATI tem objetivo de integrar a pessoa idosa na comunidade acadêmica, conscientizando-a da importância de seu papel na sociedade, além de promover o incentivo ao conhecimento em alguma área de seu interesse. Ademais, esse tipo de programa busca promover a educação continuada e o bem estar físico e mental.

Oliveira e Oliveira (2008, p. 09) trazem que:

> A UATI fundamenta-se na concepção de educação permanente e auto realização do idoso. Estrutura-se com abordagem multidisciplinar, priorizando o processo de valorização humana e social da terceira idade, analisando constantemente a problemática do idoso nos diversos aspectos; biopsicológicos, filosóficos, político, espiritual, religioso, econômico e sociocultural. Preocupa-se em proporcionar ao idoso melhor qualidade de vida, tornando-o mais ativo, alegre, participativo e integrado à sociedade. Possibilita a aquisição de conhecimentos e informações em diferentes áreas apoiada na educação permanente.

Veras e Caldas (2004) relatam que primeira UATI surgiu no final da década de 1960, na França, como um espaço para atividades culturais e sociabilidade, com o objetivo de ocupar o tempo livre e favorecer as relações sociais.

No Brasil, segundo informações de Lima (1999, apud Veras e Caldas, 2004), a UATI da Universidade Federal de Santa Catarina iniciou suas atividades em 1983, a partir da criação do Núcleo de Estudos da Terceira Idade. Em 1990, em parceria com o SESC, a PUC de Campinas criou a Universidade da Terceira Idade da PUC/Campinas, a primeira a ser divulgada na mídia em caráter nacional. A partir daí, várias UATI foram criadas no Brasil.

Para ilustrar este estudo, podemos citar o exemplo da UATI da Universidade Estadual de Feira de Santana – UEFS, fundada em 1992 seguindo uma tendência mundial. A UATI/UEFS atende a mais de 900 idosos e tem como principais objetivos estimular a promoção da saúde, a socialização dos saberes, a prática de esportes, as relações sociais, o lazer, a arte, a cultura, a inclusão digital, a reinserção no setor produtivo, a reintegração sócio-comunitária, o fortalecimento dos vínculos familiares, o equilíbrio psicossomático, a preparação para a Terceira Idade e a educação permanente (UEFS,2017).

Nessa perspectiva, o programa pretende colaborar com a formação de espaços multiplicadores e realização ações interativas, educativas e qualificadas, que privilegiem o indivíduo no seu processo de envelhecer com dignidade, contribuindo para melhorar a qualidade de vida dos idosos residentes em Feira de Santana e microrregião.

Percorrendo a bibliografia acerca do tema, demonstramos também o caso da Universidade Integrada da Terceira Idade (UNITI) em Bacabal – MA, que foi o lócus de estudo para a dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Administração da Fundação Pedro Leopoldo pela pesquisadora Máxima Regina Santos de Carvalho Ferreira. Neste trabalho, Ferreira (2013), analisando 59 dos 60 participantes do programa, observou que 70% dos idosos responderam que a vivência na UNITI influenciou consideravelmente para as respostas de valor positivo num questionário sobre para aferição da qualidade de vida dos mesmos.

Ainda nesse viés, Scortegagna (2016) revela em sua tese de doutorado que a maioria dos idosos participantes da sua pesquisa (cerca de 75%) ingressam nas UATI´s paranaenses em busca de melhoria na qualidade de vida, seguido pela vontade de aprender mais (cerca de 65%).

Portanto, tais trabalhos demonstram como a educação se traduz em benefícios sociais, principalmente no que tange as emergentes demandas da população idosa. Isto é, mais uma vez a educação permanente se apresenta a favor da qualidade de vida e da ressignificação da velhice.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Visitando a bibliografia acerca do estudo aqui proposto, pudemos constatar que de fato as externalidades positivas da educação, traduzidas em efeitos/benefícios sociais, são significativas e reais.

Dentro desse contexto e levando em consideração as profundas mudanças na estrutura etária da população mundial e brasileira, ficou clara e relevância da educação permanente voltada à terceira idade. Para além de uma visão mais justa, igualitária e universal no que se refere aos idosos, a educação propicia uma inegável melhora na qualidade de vida e saúde desta população, possibilitando a reinserção social, o reconhecendo os novos papéis sociais que os idosos assumem com o passar dos anos, além de permitir uma reflexão sobre como a sociedade estruturada em classes sociais é organizada, e desta forma quais são os meios possíveis para que população, em especial os idosos, das classes menos abastadas tenha condições de sobrevivência e garantias de melhor qualidade de vida, dignidade e cidadania (SCORTEGAGNA, 2010).

A educação é o principal instrumento de conscientização do próprio idoso e da sociedade em relação ao desenvolvimento contínuo do ser humano. Desta maneira, a população de idosos passa a ser enxergada com menos preconceito, estigmatização e discriminação, tendo a possibilidade de ser reverenciada por sua sabedoria acumulada. Dentro deste cenário destacamos como importante ferramenta a Universidade Aberta à Terceira Idade – UATI como parte de uma política inclusiva das instituições de ensino superior no tocante a formação permanente do púbico da terceira idade.

Sendo assim, espera-se com este trabalho impulsionar outras pesquisa sobre a educação permanente na terceira idade, mormente por se tratar de uma ascendente demanda social.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Paulo de Jesus; NETO, Severino J Correia. **Externalidades da Educação no Brasil: Entre o Público e o Privado.** Artigo apresentado no VIII Congresso Nacional de Excelência em Gestão, Rio de Janeiro, 2012.

BARROS, Ricardo P; MENDONÇA, Rosane. **Investimentos em Educação e Desenvolvimento Econômico.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Rio de Janeiro, 1997.

BARROS, Ricardo P; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. **Pelo Fim das Décadas Perdidas: Educação e Desenvolvimento Sustentado no Brasil.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Rio de Janeiro, 2002.

BRASIL, LEI No 10.741, DE 1º DE OUTUBRO DE 2003. **Estatuto do Idoso**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.741.htm.

CACHIONI, M. **Gerontologia educacional/ educação gerontológica**. In: Neri, A. L. (Org.). Palavras- chave em gerontologia, 92-94. (3ª ed.) Campinas (SP), 2008.

FERNANDES, M. T. O & SOARES, S. M. **O desenvolvimento de políticas públicas de atenção ao idoso no Brasil**. Revista da Escola de Enfermagem da USP, vol.46, n°6, p.1494-1502, 2012. Disponível em http://www.scielo.br/pdf/reeusp/v46n6/29.pdf.

FERREIRA, Máxima Regina Santos de Carvalho. **Qualidade de vida: uma análise dos indicadores de QV sob a percepção dos idosos da Universidade Integrada da Terceira Idade**. Dissertação apresentada no programa de Mestrado Profissional em Administração Fundação Cultural Dr. Pedro Leopoldo, Pedro Leopoldo, 2013.

FILHO, Fernando H Barbosa; PESSÔA, Samuel de Abreu. **Educação e Crescimento: O que a Evidência Empírica e Teórica Mostra?** Revista Economia da ANPEC, Volume 11, nº 02, 2010. Disponível em http://www.anpec.org.br/revista/vol11/vol11n2p265_303.pdf.

FLORES, Luis Patricio Ortiz. **O Envelhecimento da População Brasileira**. Redeca, v.2, n. 1. Jan-Jun. 2015 p. 86-100.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 17ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

IBGE – Instituti Brasileiro de Geografia e Estatística– **Projeções da População do Brasil** – 2013.

LIMA, M. A. **A gestão da experiência de envelhecer em um programa para a Terceira Idade: a UnATI/UERJ**. Textos sobre Envelhecimento 2(2):56, 1999.

LIMA, Mariúza Pelloso. **Gerontologia educacional: Uma pedagogia específica para idosos uma nova concepção de velhice**. São Paulo: LTr, 2000. 152p.

LODOVICI, F.M.M. & SILVEIRA, N.D.R. **Interdisciplinaridade: desafios na construção do conhecimento gerontológico.** 2011. In: Estudos interdisciplinares sobre o envelhecimento, 16(2), 291-306. Porto Alegre (RS). Disponível em http://seer.ufrgs.br/RevEnvelhecer/article/view/24814/15444.

NAHAS, M. V. **Atividade física, saúde e qualidade de viva: conceitos e sugestões para um estilo de vida ativo**. Londrina: Midigraf, 2013.
NERI, Anita L. **Palavra-chave em gerontologia.** Campinas: Ed. Alínea, 2005.

NERI, A. L. & CACHIONI, M. **Velhice bem-sucedida e educação**. In: NERI, A. L.; DEBERT, G. G. (Org.). Velhice e sociedade. Campinas: Papirus, 1999.

NETTO, A. J. **Universidade aberta para a maturidade: avaliação crítica de uma avançada proposta educacional e social.** In: KACHAR, V. (Org.). Longevidade: um novo desafio para a educação. São Paulo: Cortez, 2001.

OLIVEIRA, Rita de Cássia; OLIVEIRA, Flávia da Silva. **Políticas Públicas, Educação e o Protagonismo dos Idosos na Universidade**. VIII Congresso Nacional de Educação – EDUCERE - edição internacional, Curitiba-PR, 2008. Disponível em http://www.pucpr.br/eventos/educere/educere2008/anais/pdf/786_362.pdf.

PATROCÍNIO, W P; PEREIRA, B P C. **Efeitos da educação em saúde sobre as atitudes de idosos e sua contribuição para a educação gerontológica.** Trabalho, educação e saúde. Rio de Janeiro, v 11 n.2, p. 375-394, mai/ago 2013. Disponível em http://www.scielo.br/pdf/tes/v11n2/a07v11n2.pdf.

PAVARINI, S. C. et al. **A arte de cuidar do idoso: gerontologia como profissão?** Revista Texto e Contexto – Enfermagem, Florianópolis, v. 14, n. 3, p. 398-402, jul./set. 2005.

PEIXOTO, Nádia**. A percepção da qualidade de vida pelos idosos da Universidade Aberta para Maturidade – UNABEM - UEMG/Passos – MG**. Dissertação apresentada à Universidade de Franca como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Promoção de Saúde, Franca, 2015.

PONTAROLO, Regina Sviech; OLIVEIRA, Rita de C da Silva. **Terceira Idade: uma breve discussão**. Publ. UEPG Ci. Hum., Ci. Soc. Apl., Ling., Letras e Artes, Ponta Grossa, 16 (1) 115-123, jun.2008.

ROMANS, M., PETRUS, A. TRILLA, J. **Profissão educador social**. Porto Alegre: Artmed, 2003.

SCHMITZ, Eduardo Danilo. **Envelhecimento, Velhice e Grupos de Terceira Idade: a perspectiva dos facilitadores do Sesc/RS.** Dissertação apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Envelhecimento Humano da Faculdade de Educação Física e Fisioterapia da Universidade de Passo Fundo. Passo Fundo-RS, 2013.

SCHONS, Carme Regina & PALMA, Lucia Terezinha Saccomori. **Conversando com Nara Costa Rodrigues sobre gerontologia social**. 2. ed., Passo Fundo, UPF, 2000.

SCORTEGAGNA, Paola Andressa. **Políticas Públicas e a Educação para a Terceira Idade: contornos, controvérsias e possibilidades.** Dissertação do Mestrado em Educação, Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2010. Disponível em http://www.bicen-tede.uepg.br/tde_arquivos/4/TDE-2010-04-16T195045Z- 347/Publico/Paola%20Andressa%20Scortegagna.pdf.

SCORTEGAGNA, Paola Andressa. **Emancipação política e educação: ações educacionais para o idoso nas instituições de ensino superior públicas paranaenses.** Tese de Doutorado em Educação, Universidade Estadual de Ponta Grossa, 2016. Disponível em http://tede2.uepg.br/jspui/bitstream/prefix/1197/1/Paola%20A%20Scortegagna.pdf .

SEVERINO, Antonio J. **Filosofia da educação**: construindo a cidadania. São Paulo: FDT, 1994.

SILVA, F. D. **Políticas Públicas e Direito dos Idosos**. Examãpaku Revista Eletrônica de Ciências Sociais, História e Relações Internacionais da UFRR – Universidade Federal de Roraima. 2008. Disponível em http://revista.ufrr.br/examapaku/article/viewFile/1464/1058.

TEODORO, Marcos Fernando Martins. **UNATI/UERJ: uma proposta de educação permanente para o cidadão idoso**. Dissertação (Mestrado). Universidade Católica de Petrópolis: Petropólis,2006.

UEFS, Universidade Estadual de Feira de Santana. Disponível em www.uefs.br.

VERAS, R. P. & CALDAS, P. C. **Promovendo a saúde e a cidadania do idoso: o movimento das universidades da terceira idade**. Ciênc. saúde coletiva, vol.9, no.2, p.423-432, 2004.

VIANA, Giomar; LIMA, Jandir Ferreira de. **Capital humano e crescimento econômico.** Interações, Campo Grande, v. 11, n. 2 p. 137-148, jul./dez. 2010.

WOLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **Envelhecimento ativo: uma política de saúde**. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2005.

GESTÃO SOCIAL E ECONOMIA SOLIDÁRIA: A EXPERIÊNCIA DA COMUNIDADE DO SÍTIO LÍRIO EM SANTANA DO CARIRI-CE

Tatiana Cristina Dias Gama Nunes (UFCA)
Ana Lívia da Silva dos Santos (UFCA)
Rennan Miranda Carvalho (UFCA)
Marcos Danilo Estevam (UFCA)

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo a investigação das experiências vivenciadas pelos moradores do Sítio Lírio, localizado na Chapada do Araripe, nas proximidades da Floresta Nacional do Araripe, no município de Santana do Cariri-CE, que relacionam a prática da gestão social com elementos da economia solidária, como instrumentos de potencialização de políticas públicas sociais. Essas ações são fomentadas pela Associação dos Agricultores e Agricultoras Familiares do Sítio Lírio (AAFASIL) e incluem a produção agroecológica, casa de sementes, grupo de mulheres, clube de trocas e a moeda social local (o Lírio), um dos principais construtos da comunidade, demonstrando a vivência de elementos de um modelo econômico diferenciado. Para tanto utilizamos do procedimento qualitativo, haja vista que esse método possibilita a apreensão do ponto de vista dos atores envolvidos no estudo, além da utilização da técnica de observação participante (OP) conjuntamente a pesquisa documental, para a coleta de informações.

Palavras-Chave: Gestão Social. Autogestão. Economia Solidária. Moeda Social.

INTRODUÇÃO

A Associação dos agricultores e agricultoras familiares do Sítio Lírio (AAFASIL) surgiu como um instrumento de participação dos agricultores, com o intuito de fortalecer a busca por melhorias para a comunidade, diante dos problemas socioeconômicos locais que inviabilizam o desenvolvimento da agricultura familiar. Dentre essas dificuldades podemos mencionar a escassez de recursos hídricos, a ausência de políticas públicas de apoio técnico, além da ausência de articulação entre os agricultores.

Nesse sentido o projeto Jovens Familiares Produzindo no Cariri, realizado entre os anos de 2014 a 2016, teve papel fundamental estimulando a geração de oportunidades de trabalho e renda para a juventude rural e suas famílias nos municípios do Crato, Nova Olinda, Milagres e em Santana do Cariri, especialmente na comunidade do Sítio Lírio.

Atividades como esta possibilitam o desenvolvimento territorial sustentável, diante da falta de planejamento de territórios e de políticas públicas que sejam efetivas no atendimento das necessidades e demandas sociais para que haja um desenvolvimento local baseado na participação da sociedade.

O artigo apresenta a experiência vivenciada, bem como as atividades desempenhadas pela AAFASIL, entre as quais destacam se o cultivo de produtos agroecológicos, a salvaguarde de sementes crioulas, grupo de empoderamento feminino, a realização do clube de trocas e a moeda social local (denominada Lírio), um dos principais construtos da comunidade, demonstrando a vivência de elementos de um modelo econômico diferenciado, como se propõe a Economia Solidária.

A associação também fortalece uma rede de comunidades rurais, com o intuito de promover o fomento a sustentabilidade social e ambiental, visando a transformação social e o desenvolvimento local por meio da prática da Economia Solidária, construindo alternativas de produzir, vender, comprar e trocar, consistindo desse conjunto o subsídio necessário para a formação das rendas familiares, sendo a fonte principal de subsistência local. Essas ações, por sua vez são efetivadas através da cooperação e da autogestão, sem causar danos ao meio ambiente e, pensando no coletivo.

Isto posto, vislumbrou-se a interação entre a gestão social e a economia solidária, fundamentado na organização e na própria ação da comunidade, assim é notado a intercessão de ambas as concepções. Cançado (2016), pontua que:

> [...] a principal aproximação se dá pelo caráter coletivo e pelo formato da tomada de decisão. Em ambos os casos se aplicam em grande parte às características inerentes à Gestão Social: tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na transparência como pressuposto, na dialogicidade e intersubjetividade como processo. (CANÇADO, p. 38, 2016).

Diante disso, surgem novas interpretações ao que se refere a gestão social praticada pela comunidade e de como esta gestão se articula com as práticas de economia solidária, resultando na melhoria da comunidade, e no aperfeiçoamento das políticas públicas territoriais, sobretudo, os processos participativos.

Desse modo, é pretendido como objetivo central a investigação de como a gestão social é praticada nos territórios potencializando a economia solidária. Para tanto, houve o delineamento territorial, a fim de permitir uma maior aproximação com a realidade local. Nesse sentido, foi definido como recorte espacial o território Caririense, precisamente a comunidade do Lírio, localizado na zona rural do município de Santana do Cariri-CE, a escolha do local esteve fundamentada sobre as particularidades da comunidade, haja vista que foi identificado a prática da gestão social no citado território.

Outro fator fundamental para a discussão é caracterizado pela interação local entre a gestão social e a economia solidária, busca-se compreender como se dá tal interação, de início, é visto que à economia solidária impulsiona a prática da gestão social na comunidade, reunindo assim, uma série de abordagens conceituais/práticas do campo.

METODOLOGIA

O percurso metodológico parte do procedimento qualitativo, tendo em vista que esse método possibilita a apreensão do ponto de vista dos atores envoltos do estudo. Para Martins e Theóphilo:

> É importante em uma pesquisa qualitativa que o pesquisador tente capturar a perspectiva dos participantes ou envolvidos como estudo. Dessa forma, ou seja, ao considerar diversos pontos de vista, o pesquisador será capaz de entender melhor o dinamismo entre os elementos que interagem com o objeto da pesquisa. (MARTINS, gilberto; THEÓPHILO, Carlos. p. 141, 2009).

Para o alcance dos objetivos do estudo, foi adotado mediante o caráter qualitativo o método subsidiado pela pesquisa exploratória-descritiva, haja vista as prerrogativas norteadoras da análise, consistindo tanto em explorar as interfaces entre a gestão social e economia solidária, como também é buscado a observação do território, registrando e interpretando os aspectos nele contidos, no que se refere ao desenvolvimento da gestão social na comunidade aludida. Nesse sentido, com o recorte territorial estabelecido, a abordagem de um estudo de caso tornou-se objeto basilar para o estudo, sendo utilizado a partir desses recursos a pesquisa documental em conjunto com a observação participante.

Tendo como aporte estas características metodológicas o estudo foi desenvolvido. Para o atendimento desses procedimentos, é posto em prática a técnica da observação participante (OP) conjuntamente a pesquisa documental, para a coleta de informações. A observação (OP) foi importante para a concretização desta pesquisa, uma vez que foi possível a partir da referenciada modalidade assumir a perspectiva, de fato, de participante do processo da coleta de informações junto à comunidade estudada, permitindo-nos adentrar no espaço analisado em consonância com as abordagens conceituais pré-estabelecidas.

A pesquisa documental por sua vez, está ancorada sobre as perspectivas conceituais da gestão social em detrimento a economia solidária, buscando assim, discutir os dois constructos junto às práticas da associação (AAFASIL). Marca-se sobre esse recorte, os apontamentos trazidos por Cançado (2007; 2016) e Cançado, Tenório e Pereira (2011) referente às reflexões teóricas da gestão social; destacando-se desse conjunto Cançado por sua discussão estreita entre gestão social e economia solidária. Para além disso, é utilizado também como referencial livros clássicos da literatura, como a exemplo da obra Introdução à Economia Solidária de Paul Singer, também é agregado neste compêndio bibliográfico a perspectiva das políticas públicas, dentre outros materiais componentes da unidade documental desta análise. Dessa maneira, apoiado por esses mecanismos a pesquisa foi produzida, buscando evidenciar as interações entre a teoria e a prática.

REFERENCIAL TEÓRICO

O conceito de Gestão Social é interdisciplinar, estando em constante transformação, haja vista à incorporação do construto a áreas como a Sociologia, a Política, a Ciência da Computação e da Informação, recebendo ainda contribuições de outras ramificações de conhecimento. A princípio, um de seus basilares lócus de atuação é delimitado pelos órgãos da administração pública, somando-se as mais diferentes práticas de solidariedade econômica, social e ética. Outros temas referem-se à Participação social e ao Controle social, sendo assim, existem diversos textos que abordam uma perspectiva diferente sobre o termo. Neste trabalho, o conceito é focalizado no âmbito da gestão de políticas sociais, a partir da conceituação de SILVA (2004), que considera a Gestão Social como:

> [...] um conjunto de estratégias voltadas à reprodução da vida social no âmbito privilegiado dos serviços – embora não se limite a eles – na esfera do consumo social, não se submetendo à lógica mercantil. A gestão social ocupa-se, portanto, da ampliação do acesso à riqueza social – material e imaterial – na forma de fruição de bens, recursos e serviços, entendida como direito social, sob valores democráticos como equidade, universalidade e justiça social (SILVA, 2004, p. 9).

Tendo em vista tal conceituação, a gestão social se relaciona à operacionalização de conhecimentos de ordem administrativa, técnica e política, que ultrapassam a esfera pública do Estado, uma vez que se volta para o atendimento de necessidades dos cidadãos, na perspectiva do direito social. Além disso, no âmbito de políticas sociais, a gestão social é encarada como uma gestão das demandas e necessidades sociais, assim como discutido por Carvalho (1999),

> se trata da gestão das ações sociais públicas, sendo que a gestão do social é a gestão das demandas e necessidades dos cidadãos. E as respostas a essas demandas e necessidades são as políticas sociais, os programas e projetos sociais. A gestão social tem um compromisso, com a sociedade e com os cidadãos, de assegurar por meio das políticas e programas públicos o acesso efetivo aos bens, serviços e riquezas societárias. Por isso mesmo, precisa ser estratégica e consequente (CARVALHO, 1999, p.28).

Nesse sentido, SINGER (2002) em seu livro "Introdução à Economia Solidária", aborda uma série de reflexões relacionadas ao modo capitalista de produção da sociedade, apresentando a economia solidária como uma alternativa viável, tanto pelo aspecto social quanto pelo econômico, por se opor a troca de valores voltados ao individualismo, sendo pautado pelas prerrogativas da igualdade, da solidariedade, da democracia e sobretudo, pela cooperação. Segundo SINGER (2002):

> A solidariedade na economia só pode se realizar se ela for organizada igualitariamente pelos que se associam para produzir, comerciar, consumir ou poupar. A chave dessa proposta é a associação entre iguais em vez do contrato entre desiguais. Na cooperativa de produção, protótipo de empresa solidária, todos os sócios têm a mesma parcela do capital e, por decorrência, o mesmo direito de voto em todas as decisões. Este é o seu princípio básico. Se a cooperativa precisa de diretores, estes são eleitos por todos os sócios e são responsáveis perante eles (SINGER, 2002, p. 9).

Por esse ângulo, é visível a adoção da economia solidária pela perspectiva da organização social e econômica justa e igualitária, em contraposição ao capitalismo vigente, em que se pese à busca pela superação desse modo de reprodução social, almejando a proposição de uma qualidade de vida melhor, visando à valorização do ser humano em detrimento do capital. Através da troca de saberes, experiências, produtos e serviços, os trabalhadores organizados estão conseguindo agregar valor ao trabalho e, especialmente, qualidade de vida para suas famílias e comunidades locais.

No Brasil, a economia solidária se desenvolve a partir da década de 90, assim como discutido por Cançado (2016), "A discussão sobre Economia Solidária – Ecosol no Brasil remonta aos anos 1990 e tem sido atribuída a uma reação da população socialmente excluída ao desemprego e aos efeitos das chamadas décadas perdidas." O presente estudo analisa como objeto a gestão desses empreendimentos, pelo recorte da associação de agricultores (AAFASIL).

Diante desse contexto, cabe ressaltar a autogestão como elemento essencial no trato da Economia Solidária, ou em outras palavras, a administração democrática do empreendimento solidário. Isso se efetiva por meio da deliberação em espaços de diálogo e construção coletiva, no qual os integrantes do grupo têm poder sobre as decisões, conforme Singer (2002).

Cançado (2007) assim define a autogestão: "modo de organização do trabalho, onde não há separação entre concepção e execução do trabalho e os meios de produção são coletivos, sendo caracterizado como um processo de educação em constante construção na organização." Sendo assim, é percebido as possibilidades da Economia Solidária como um modelo de gestão social.

Além das conexões entre as ambas concepções pela via da autogestão, pode-se perceber outras perspectivas que interligam os citados constructos, levando em consideração as prospecções da solidariedade. Pela leitura de Cançado (2016) é verificada tal aproximação:

> Em relação à Solidariedade, enquanto Dimensão da Ecosol, nota-se a principal aproximação entre os conceitos, pois a solidariedade aqui é entendida nos dois casos como interdependência. No caso dos empreendimentos da Ecosol, essa solidariedade se amplia para a comunidade e os demais empreendimentos e movimentos sociais, bem como o respeito ao meio ambiente e à melhoria das condições de vida (internas e externas ao empreendimento). Além da distribuição justa dos resultados entre os membros. A Solidariedade na Ecosol está bem próxima ao Interesse Bem Compreendido (que a tem como subcategoria, inclusive) e, por consequência, à Emancipação (CANÇADO, 2016, p. 37).

Demonstrando assim, as interfaces existentes entre Ecosol e a Gestão Social, aproximadas seja pela forma de gestão, conferida pela autogestão, ou pela correlação emancipadora da solidariedade. Ademais, ressalta-se a tomada de decisão coletiva presente nas duas concepções. Além disso, é válido mencionar a participação das comunidades no processo de formulação de políticas públicas, a partir da concepção das arenas sociais. Segundo SOUZA (2006):

> O modelo de arenas sociais vê a política pública como uma iniciativa dos chamados empreendedores políticos ou de políticas públicas. Isto porque, para que uma determinada circunstância ou evento se transforme em um problema, é preciso que as pessoas se convençam de que algo precisa ser feito. É quando os policy makers do governo passam a prestar atenção em algumas questões e a ignorar outras (SOUZA, 2006, p. 32).

Nesse sentido, a sociedade é considerada também como produtora das políticas públicas tendo em vista seu poder de participação na tomada de decisão a partir das suas demandas sociais e de seus direitos no que tange o exercício da cidadania. Sendo assim, existem diversas possibilidades na construção das políticas públicas mais participativas. De acordo com Souza (2006):

> [...] existe uma tentativa, em vários países do mundo em desenvolvimento, de implementar políticas públicas de caráter participativo. Impulsionadas, por um lado, pelas propostas dos organismos multilaterais e, por outro, por mandamentos constitucionais e pelos compromissos assumidos por alguns partidos políticos, várias experiências foram implementadas visando à inserção de grupos sociais e/ou de interesses na formulação e acompanhamento de políticas públicas, principalmente nas políticas sociais (SOUZA, 2006, p. 35-36).

Dessa forma, as associações têm fundamental importância nesse processo de construção e elaboração das políticas públicas, haja vista seus interesses e suas formas de participação na formação da agenda pública. A partir das atividades desenvolvidas pela Associação de Agricultores e Agricultoras Familiares do Sítio Lírio (AAFASIL), objeto deste estudo, pode-se destacar o empoderamento e pertencimento que os associados têm em lutar por políticas públicas que os auxiliem em suas práticas na comunidade. As instituições têm forte influência no mecanismo de participação na luta por políticas que garantam a legitimidade, seguridade e fomento às ações que a comunidade executa, para que seja um processo democrático e cidadão, pois "a contribuição do neo-institucionalismo é importante porque a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o cerne da formulação de políticas públicas" (SOUZA, 2006).

RESULTADOS E DISCUSSÕES

A comunidade do Sítio Lírio está localizada na Chapada do Araripe, nas proximidades da Floresta Nacional do Araripe, no município de Santana do Cariri-CE. Distante vinte quilômetros da cidade, conta com cerca de trinta famílias, tendo como principal fonte de renda a agricultura familiar e apicultura. Em relação às atividades associadas com a economia solidária, vale marcar que estas são desenvolvidas na localidade há aproximadamente cinco anos, iniciadas à partir do trabalho comunitário realizado pela Associação dos Agricultores e Agricultoras Familiares do Sítio Lírio - AAFASIL, na produção dos gêneros já enunciados, tais como: agroecológicos, casa das sementes, grupo de mulheres, clube de trocas, banco comunitário e a moeda social local (o Lírio).

O surgimento da associação teve como ponto inicial o projeto Jovens Familiares Produzindo no Cariri (2014-2016), fruto da parceria entre a Associação Cristã de Base (ACB-Crato), Sindicatos dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de municípios do Cariri, com o apoio financeiro da Petrobras e do Governo Federal. O referido projeto, por sua vez segundo informações colhidas no [1]site da ACB-Crato, objetiva:

> [...] fomentar possibilidades de geração de oportunidades de trabalho e renda para a juventude rural e suas famílias nos municípios do Crato, Nova Olinda, Santana do Cariri e Milagres no Território da Cidadania do Cariri. [...]. Assim, o projeto trabalhará a juventude ao mesmo tempo em que incidirá sobre o núcleo familiar numa perspectiva sistêmica e integrada (ACB-CRATO, 2019).

As ações viabilizadas pelo "Jovens familiares" potencializaram e fortaleceram as comunidades rurais do Cariri, compondo-se desde a construção de cisternas, conhecidas como Chapéu de Padre Cícero, instalação de Sistemas de Produção Agroecológica Integrada e Sustentável (PAIS), capacitações do PAIS, curso de Turismo Rural e Meliponicultura, criação de três feiras agroecológicas e fortalecimento das feiras já existentes, oferecendo ainda, oficinas, apresentações de música, teatro e dança e a produção de livretos de cordel. Sendo, o Sítio Lírio uma das comunidades beneficiadas com o projeto, é a partir disso, que os moradores tiveram a possibilidade de desenvolver atividades ligadas à Economia Solidária, sobretudo por meio das formações.

Além disso, convém frisar que a capacitação proposta pela ACB era composta por curso pontual de 30 horas, que foi realizado em diversas comunidades do Cariri. Neste curso, ao invés de teorizar sobre economia solidária, a estratégia da atividade foi de vivenciar "um clube de trocas solidário" e a partir da vivência refletir sobre uma proposta de economia "alternativa". Nessa construção coletiva e diante das experiências apresentadas, o grupo de agricultores do sítio Lírio percebeu a necessidade de designar uma "comissão" para organizar o clube de trocas, o que se transformou mais tarde em um "banco comunitário", conforme relatos mediante extração aferida.[1]

Ainda, no que se refere ao desenvolvimento do citado curso, surgiu a ideia dentre à comunidade de criar uma moeda "solidária", também conhecida como moeda social. A associação a denominou como "Lírio", à partir da observação participante, foi possível perceber que a confecção da cédula para à comunidade representou um processo de autoconhecimento. Levando em consideração a apresentação do Lírio pelos moradores, uma vez que segundo eles, diante do desenho da moeda, foi estudado a história da nomenclatura do sítio, o "Lírio", tornando-se um momento significativo para toda a comunidade, de cunho histórico/cultural.

Figura 1 - Moeda de troca da associação "Lírio"



Fonte: Dos autores (2018).

Desde a implantação da associação os agricultores, como descrito, construíram diversos mecanismos embasados pelo modelo da economia solidária, a exemplo da moeda social, que por sua vez é utilizada bimestralmente nas feiras, para comercialização de seus produtos. A moeda é gerenciada por um banco comunitário, valorizando o comércio local, como sugerido por definição:

> A Moeda Solidária, também chamada de Moeda Social Local Circulante, ou circulante local, é um tipo de moeda complementar ao Real desenvolvida pelo Banco Comunitário. Essa ação objetiva fazer com que o "dinheiro" circule na comunidade, valorizando o comércio local, aumentando a riqueza da comunidade, criando trabalho e renda (MEC, 2010, p. 50).

[1] Os resultados elencados são produtos da metodologia da observação participante empregada na comunidade, para com o mediador desse percurso, Joelmir Pinho.

Atualmente, a AAFASIL têm desenvolvido diversas atividades na comunidade, além das reuniões mensais, realizadas sempre no terceiro sábado do mês, são produzidas momentos festivos, reuniões diversas e, bimestralmente, os clubes de trocas. Entre os produtos que são comercializados pelos agricultores familiares do Lírio, estão o abacaxi, o mel de abelha, os vinhos de cambuí e oliveira, hortaliças orgânicas, suco de maracujá-do-mato, entre outros.

Figura 2 - Vinhos de Cambuí e Oliveira, produzidos pela associação



Fonte: Dos autores (2018).

Dessa forma, é vislumbrado que as atividades desenvolvidas pelos agricultores e agricultoras familiares do Sítio Lírio, membros da AAFASIL, se enquadram nos princípios da economia solidária e da gestão social. É notório por esse cenário, o engajamento comunitário, o trabalho coletivo que caracterizam a cooperação e solidariedade presentes entre suas ações. Sobre a perspectiva local, constata-se que com o estabelecimento da associação houve a promoção do desenvolvimento local, bem como, melhorou substancialmente a qualidade de vida dos agricultores, como enfatizado por Singer (2002), é denotado no território a "associação entre os iguais".

Por outra ótica, observa-se a preocupação dos associados para com o trato da natureza, o cultivo de hortaliças e demais produtos da agricultura familiar que são de base orgânica, não sendo utilizados nenhuma forma de agrotóxico, além disso, é realizado o trabalho na casa de sementes, como salvaguarda das sementes crioulas. Demonstrando assim, o uso racional do solo, juntamente as prerrogativas sustentáveis, como previsto pelo modelo da ecosol. Esta ideia é reforçada por SINGER (2002), ao evidenciar que:

> [...] se opõem ao capitalismo, de consumir produtos transgênicos e de sua preferência por alimentos provenientes da agricultura orgânica. O estilo de vida de tais comunidades favorece o consumo de produtos artesanais e étnicos e o uso de serviços que não produzem emissões de gases que possam agravar o efeito estufa (SINGER, 2002, p. 120).

Pela perspectiva da autogestão, foi percebido que a própria formalização do trabalho da comunidade, com a criação da associação se configura pela tomada de decisão coletiva, adentrando na esfera da ação conjunta a partir da inclusão dos moradores nas tomadas de decisão, garantindo a participação efetiva de todos. Conectando-se às prerrogativas aludidas por Cançado (2016), no tocante da Gestão social, é discutido pelo autor que o construto é caracterizado pela "tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na transparência como pressuposto, na dialogicidade e intersubjetividade como processo."

Além disso, constatou-se que as práticas autogestionárias possibilitam o empoderamento social/territorial da comunidade. Pois, conforme à observação participante empregada, foi verificado que a comunidade se fortaleceu, seja em suas relações internas ou no reconhecimento de suas potencialidades, segundo os associados, depois do estabelecimento da AAFASIL, a comunidade se aproximou significativamente.

Por fim, é válido ressaltar que a partir da consolidação das práticas de gestão social e da economia solidária, a associação, atualmente, é reconhecida por outras comunidades por sua luta pela mudança da sociedade, por uma forma diferente de desenvolvimento, baseada na construção coletiva, nos valores de solidariedade, de democracia, de cooperação, de preservação ambiental e dos direitos humanos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das análises realizadas sobre o recorte delineado, ao que se refere as atividades desenvolvidas pela Comunidade da associação dos agricultores e agricultoras do Sítio Lírio à luz da gestão social e da economia solidária, verifica-se as conexões teóricos/práticas dos construtos, haja vista as conceituações e interfases estabelecidas pela literatura. Com a análise desenvolvida neste estudo, destaca-se a relevância da atuação da associação perante sua territoriedade, uma vez que proporciona aos associados além de renda, o reconhecimento, o empoderamento, bem como o pertencimento de sua comunidade, por meio das práticas da autogestão, da solidariedade, da tomada de decisão coletiva dentre outras perspectivas.

Nessa direção, é acrescido também a comunidade os ganhos simbólicos, que não podem ser mensurados, todavia, deve ser mencionado, como o fortalecimento dos vínculos entre os moradores, o autoconhecimento de suas origens, o impacto positivo sobre a autoestima dos agricultores(as), dentre outros nuances, como bem relata Paul Singer.

Destarte, com base nesse trabalho, é evidenciado a importância de estudos embasados pela gestão social no âmbito de políticas sociais e da participação, bem como, é vislumbrado a relevância de projetos tecnológicos que auxiliem e fomente práticas autogestionárias, assim como aplicado a citada associação, visando construir/otimizar espaços de construção coletiva que ampliem as práticas sociais, por meio da agricultura familiar, por exemplo. Ademais, vê-se a necessidade de adentrar nesses espaços a fim de investigar e propagar a gestão social de forma prática efetiva, assim, como desenvolvido no presente estudo, corroborando com a conceituação teórico/prático tanto do campo da gestão social, quanto da economia solidária.

REFERÊNCIAS

ACB CRATO. Disponível em: https://www.acbcrato.org/single-post/2016/07/22/Mulheres-do-semi%C3%A1rido-d%C3%A3o-vida-a-seus-quintais . Acesso em: 26 de Nov. de 2018.

ACB CRATO. Disponível em: https://www.acbcrato.org/jovens-familiares-produzindo-no-cariri Acesso em: 26 de Nov. de 2018.

BRASIL. Ministério da Educação/SECAD. Coleção Cadernos Pedagógicos ProJovem Campo - Saberes da Terra. Caderno Pedagógico Educadoras e Educadores Economia Solidária. Brasília-DF: MEC, 2010. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=6008-caderno4-educador-economia-solidaria&Itemid=30192 . Acesso em 27 de Nov. de 2018.

CANÇADO, A.C. Autogestão em cooperativas populares: os desafios da prática. Salvador: IES, 2007.

CANÇADO, A.C. Gestão Social e Economia Solidária para além do mimetismo: outra gestão é possível? Revista de Economia Solidária, v. 10, p. 18-43, 2016.

Cançado A. C.; Tenório, Fernando; Pereira, José. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. v. 9, n. 3. Rio de Janeiro: Cadernos EBABE, 2011.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. Metodologia da Investigação Científica: para ciências sociais aplicadas. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SILVA, Ademir Alves da. A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado. São Paulo: Cortez, 2004.

SINGER, Paul. Introdução à Economia Solidária. 1 ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

GESTÃO SOCIAL E EMPODERAMENTO FEMININO: UM ESTUDO DA MARICULTURA EM RIO DO FOGO/RN[1]

Victorya Elizabete Nipo Teixeira de Carvalho (UFRN)
Winifred Knox (UFRN)

INTRODUÇÃO

A discussão acerca dos espaços rurais compreende aspectos de infraestrutura, população, deslocamentos, e, principalmente, de atividades econômicas. Nessas dinâmicas está inserida a atividade pesqueira, prática comum nos municípios litorâneos, em especial no Rio Grande do Norte. Atualmente, essa atividade é regulamentada pela Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca e, conforme o artigo 8º dessa Lei, é praticada de forma autônoma ou em regime de economia familiar, por pescador profissional, com embarcações de pequeno porte e meios de produção próprios ou mediante contratos de parceria. A pesca no município de Rio do Fogo é majoritariamente realizada por mulheres, as quais se denominam maricultoras por cultivarem, coletarem e beneficiarem algas marinhas.

Essas mulheres praticam uma economia solidária e feminista na medida em que organizam a vida econômica com base na cooperação e solidariedade entre mulheres. A economia solidária, a partir de uma aproximação do viés econômico com o social, sugere novas alternativas para valorização das relações sociais e inclusão das mulheres no mercado. Nessa perspectiva, esse novo sistema econômico proposto é visto como uma construção de sujeitos, sendo possível entender esses processos como um modelo de gestão social (SANTOS, 2009; EIDELWEIN, 2009) É nesse contexto que se insere o presente estudo, considerando a gestão social a partir da economia solidária e feminista como uma possibilidade de incentivo à autonomia das mulheres, este trabalho tem como objetivo compreender a relevância dessa economia no processo de geração de trabalho e renda, bem como na emancipação das mulheres maricultoras de Rio do Fogo.

Para tanto, este trabalho é configurado por uma pesquisa qualitativa, faz uso de um estudo de caso como método de pesquisa e apresenta como recorte territorial o município de Rio do Fogo. A coleta dos dados foi realizada por meio de visitas de campo à entidade de representação das maricultoras de Rio do Fogo – Associação de Maricultoras de Algas Marinhas (AMAR) - e pesquisa bibliográfica sobre a temática do trabalho feminino na pesca e sobre o local da pesquisa. Com o objetivo de compreender como a economia solidária praticada por elas influencia na sua autonomia profissional e social, foi realizada uma entrevista semi-estruturada com a Presidenta da AMAR. A coleta de dados também se deu em rodas de conversa com as mulheres filiadas à associação a fim de entender a importância do trabalho na construção de sua autonomia. Por fim, no tocante à técnica de análise dos dados, foi realizada a análise de conteúdo, com base na investigação dos discursos e identificação das principais temáticas apontadas.

[1] O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001

Dessa maneira, o trabalho está dividido, além dessa introdução e das considerações finais, em duas seções. A primeira, intitulada "Gestão social e a autonomia feminina", na qual será exposta a discussão teórica sobre trabalho e como os elementos da gestão social podem se incorporar às diversas atividades proporcionando cooperativismo e autonomia entre os membros. Em seguida, na seção dois, intitulada "Maricultura e economia solidária em Rio do Fogo/RN", será analisado o caso das mulheres e o seu trabalho na pesca artesanal na praia de Rio do Fogo, sob a perspectiva da economia solidária.

GESTÃO SOCIAL E A AUTONOMIA FEMININA

A gestão social tem sua origem nas primeiras ações do Estado no âmbito das políticas sociais, envolvendo a assistência às demandas da sociedade, contudo, apenas em 1990, estudos sobre essa nova prática se disseminam no Brasil, com vistas a compreender como esses novos empreendimentos autogeridos incluem os aspectos democráticos e participativos (TENÓRIO, 2005).

É importante frisar, como indica França Filho (2007), que a gestão social não compreende apenas as ações do Estado, como uma demanda da sociedade mas sim como reflexo das ações da própria sociedade organizada. Nessa perspectiva,

> [...] o político (enquanto dimensão constitutiva da vida humana associada) não é atribuição exclusiva do estado como instituição. Ou seja, existe uma dinâmica política de auto-organização social, através de diferentes modalidades do fato associativo, cujo papel deve ser valorizado se quisermos apostar numa democratização da sociedade (FRANÇA FILHO, 2007, p.30).

Esse tipo de gestão reforça a relação do governo com a sociedade civil, colaborando para construção de valores democráticos e para adoção de novas formas de organização com base no interesse coletivo, sendo caracterizada como "um campo de saberes e práticas referentes aos modos de gerir interorganizações, territórios e relações sociais, sendo orientado por uma ideologia social e do interesse público, orquestrando diferentes escalas e tipos de poder" (ARAÚJO, 2014, p. 88).

A economia solidária, portanto, surge como uma alternativa de desenvolvimento, norteada pelo conceito de gestão social. Tal conceito e suas diversas denominações, a saber economia social, economia popular, economia do trabalho, economia popular solidária, economia solidária e socioeconomia solidária, compreende uma atividade de iniciativa associativa, que constrói novas relações de trabalho para além da relação hierárquica empregador - trabalhador, voltada para os princípios de organizações autogestionadas, além da posse e tomada de decisões coletiva (SCHWENGBER, 2003).

Segundo Singer (2003), economia solidária é um conceito polissêmico "[...] com acepções variadas, mas que giram todas ao redor da ideia da solidariedade, em contraste com o individualismo competitivo que caracteriza o comportamento econômico padrão nas sociedades capitalistas." (SINGER, 2003, p.116).

Ainda nessa perspectiva de pensar a economia de maneira não tradicional, o conceito de economia feminista aflora, em meados do século XX, com vistas a igualdade de gênero e questionando fenômenos como desigualdade salarial no exercício das mesmas funções, inserção de mulheres em trabalhos precários e o excesso de responsabilidade às mulheres no trabalho doméstico, bem como sua não valorização. Essa corrente teórica abrange pesquisadoras de várias abordagens da teoria econômica, como a institucionalista, pós-keynesiana e a social, para o questionamento das assimetrias de gênero.

A economia feminista é, de maneira geral, um termo recentemente utilizado para pensar novas formas econômicas, através da interdisciplinaridade, utilizando o gênero como categoria analítica e ponderando os impactos econômicos diferenciados entre homens e mulheres, de forma a compreender o olhar do sujeito invisibilizado, como acrescenta Carrasco (2012).

A economia clássica, por sua vez, enfoca o trabalho enquanto mercadoria fundamentado na produção de renda, porém sem a inclusão do trabalho doméstico ou de demais atividades que não produziam renda diretamente no entendimento do sistema econômico global (CARRASCO, 2006). Além disso,

> a economia tradicional não contempla em seu objeto de estudo a perspectiva de gênero, vale dizer, a possibilidade de que, no espaço econômico, o tratamento dado a homens e mulheres possa ser diferente (e, no caso, discriminatório para com as mulheres) como consequência dos distintos papéis sociais que historicamente têm desempenhado (FERNANDEZ, 2018, p.561)

Nesse sentido, aspectos determinados tipicamente femininos, como fatores relacionados à emoção e fragilidade, formam o modelo de papel social que deve ser internalizado e reproduzido pelas mulheres. Como ressalta Bourdieu (2002), tais papéis sociais, por sua vez, são marcados por símbolos presentes desde o nascimento na distinção do "feminino" e do "masculino", internalizados e reproduzidos por todos e pelas instituições, em especial a família – primeiro espaço de socialização da criança.

Dessa maneira, a naturalização de comportamentos de uma cultura androcêntrica ampara a tendência centrípeta da mulher – voltada para casa/família - e centrífuga do homem – voltada para o espaço público. "O mundo social constrói o corpo como realidade sexuada e como depositário de princípios da visão e de divisão sexualizantes." (BOURDIEU, 2002, p.18). Então, o poder, apontado nas relações do indivíduo com a sociedade e na forma como o indivíduo se apropria das estruturas sociais e as externaliza, manifesta-se nas relações de gênero, criando distinções baseadas no sexo que reverbera em outros aspectos da vida social, como na esfera do trabalho.

Por esse ângulo, objetivando a promoção da visibilidade do trabalho relacionado às mulheres, a economia feminista debate a naturalização das posições econômicas das mulheres e sua exclusão do mundo público, dada a manutenção do poder social masculino nesses espaços. Esse objetivo converge com as principais ideias de adoção da gestão social nas diversas atividades. No âmbito da pesca artesanal, as características da gestão social são observadas nas associações em geral, Colônia de Pescadores e, em especial, na AMAR, pela forma de organização de trabalho coletivo e familiar, da autogestão, da participação dos integrantes no planejamento das ações e na tomada das decisões, da posse coletiva de bens e pelos princípios de sustentabilidade humana e ambiental.

MARICULTURA E ECONOMIA SOLIDÁRIA EM RIO DO FOGO/RN

Visando discutir os resultados apreendidos com a pesquisa de campo, é possível observar particularidades na praia de Rio do Fogo/RN, a qual demonstra um contexto de economia feminista, frequentemente invisibilizado. Nas comunidades pesqueiras, o regime de economia familiar prevalece e o modo de vida pesqueiro não pode ser dissociado das práticas produtivas, pois estas são marcadas pela divisão de trabalho cooperativo na unidade familiar. Por sua vez, tradicionalmente, a divisão do trabalho pesqueiro atribui às mulheres as atividades em terra e aos homens, as práticas realizadas no mar, sendo as últimas consideradas as mais importantes no processo, o que corrobora para exploração do homem sobre a mulher (KNOX; FIRME, 2016).

No entanto, a dinâmica da comunidade de Rio do Fogo demonstra a resistência feminina, com a ocupação do espaço produtivo e a capacitação das mulheres na maricultura. O grupo de 11 mulheres, que compõem a AMAR, plantam desde 2005 algas marinhas, da espécie *gracilaria birdiae*, conhecida como "cisco macarrão" e realizam o beneficiamento desse produto para confecção do pó de algas, que é utilizado vários produtos e cosméticos, tais como: sabonete, cocada, mousse, gelatina, biscoito, além da própria alga seca.

É importante ressaltar que boa parte das mulheres atualmente envolvidas não realizavam nenhuma atividade remunerada antes do plantio das algas. 9 das 11 maricultoras são casadas também com pescadores, portanto, o contato com o mar e a pesca era algo rotineiro antes do exercício da profissão pelas mulheres. Contudo, em 2005 um projeto da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura em parceria com o Ministério da Pesca, intitulado Projeto de Desenvolvimento de Comunidades Costeiras, seleciona como público alvo a praia de Rio do Fogo - a partir da Colônia de Pescadores Z3 - para realização de capacitações e oferta dos instrumentos necessários para realização do plantio de macroalgas no mar, como as cordas e canos para formar as balsas. Nesse sentido, a atuação do projeto mobilizou a comunidade e funcionou como um incentivo na construção de autonomia dessas mulheres, como pode ser vista na fala abaixo de uma das entrevistadas:

> [...] e eu por curiosidade plantar? plantar no mar? e fui e estou até hoje e não me arrependo. O que mudou na minha vida foi que eu fiquei mais independente, eu era muito dependente do marido, hoje eu não sou. Eu só ia para um canto se ele deixasse e hoje eu quero ir, meto a cara e vou. (ENTREVISTADA 1, 2019).

O trabalho na maricultura é realizado coletivamente, com a divisão dos custos de manutenção dos equipamentos e do lucro obtido com a venda dos produtos. A forma como o trabalho é realizado pelas mulheres demonstra a incorporação de elementos da gestão social à medida que há uma inversão da lógica mercantil, pois os princípios que regem essa economia sobrevaloriza a participação, o bem-estar dos associados e o pertencimento dos membros à sua história local, com foco na melhoria da coletividade. Dessa forma, a rotina das mulheres é baseada nos horários da maré, porém unindo as atividades do mar com as atividades do lar.

> [...] se a maré for de oito horas, a gente acorda de cinco para ajeitar café, almoço, para deixar tudo pronto para gente sair. A gente vai de oito, chega de uma, duas horas da tarde. Nós vamos juntas e voltamos juntas. (ENTREVISTADA 1, 2019).

Essa atividade, apesar de atualmente reconhecida pela comunidade, foi alvo de críticas e boicotes por parte dos pescadores no início do projeto, os quais não respeitavam o espaço delimitado pelo IBAMA para plantação das algas pelas mulheres. Tais atitudes reforçam o que aponta a literatura (PAULILO, 2016; MANESCHY et al, 2012; KNOX et al, 2016) sobre a dicotomia do mar como um espaço exclusivamente masculino e a terra como único espaço destinado às mulheres.

> eles eram contra o (nosso) trabalho mas aos poucos estamos conquistando, tanto o pescador como a comunidade em si. Primeiro, quando quebrava uma balsa nossa, eles levavam as cordas, os canos, as algas, agora não. Se quebrar qualquer coisa, eles procuram qualquer um para avisar [...] de primeiro, eles jogavam óleo no mar, hoje não joga mais não. (ENTREVISTADA 3, 2019).

Apesar dos impasses, a persistência feminina gerou a compreensão ou tolerância da comunidade, principalmente dos homens, sobre a importância daquela plantação para as famílias e para a comunidade no geral. Dessa maneira, o exercício do trabalho com as algas representou e continua representando um impulso no processo de empoderamento dessa categoria e vêm sendo incentivado pelo poder público estadual, com o projeto Governo Cidadão, o qual financiou, no ano de 2018, a construção da unidade de beneficiamento de algas possibilitando uma maior organização da produção e motivação das maricultoras, as quais almejam fornecer seus produtos para o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

O programa Governo Cidadão, anterior RN Sustentável e parte do planejamento do governo do estado do RN, consiste em um conjunto de ações com o objetivo de dinamizar o estado, reduzindo as desigualdades regionais. Nessa perspectiva, o projeto organiza-se em eixos, a saber: 1 - Desenvolvimento Regional Sustentável; 2 - Melhoria dos Serviços Públicos e 3 - Melhoria da Gestão do Setor Público, e conta com o financiamento do Banco Mundial. A atuação do projeto na praia de Rio do Fogo se deu a partir do edital 02 no ano de 2014, no qual as mulheres, a partir do pagamento de uma contrapartida de, aproximadamente, 20% do valor total da obra, conseguiram recursos para construção da sede da AMAR, que teve sua obra finalizada no final do ano de 2018.

A construção dessa sede representa um impulso para realização da atividade das mulheres pois antes parte do dinheiro arrecadado com as algas era destinado para o pagamento de aluguel. Hoje, com um espaço próprio, as mulheres conseguem organizar melhor a produção e o estoque, o que influencia diretamente na autonomia financeira de cada uma, como pode ser visto no discurso abaixo:

> [....] quando eu to trabalhando, tenho meu próprio dinheiro, não tenho que tá pedindo. Me tornou outra pessoa. Ajudo dentro de casa quando to trabalhando, não estou ajudando agora pois estamos paradas, mas quando a gente ta trabalhando, o dinheiro que a gente ganha dá para ajudar dentro de casa. (ENTREVISTADA 2, 2019).

Assim, o reconhecimento dos papéis assumidos pelas mulheres pescadoras/maricultoras em casa, no trabalho e na esfera da comunidade, tendo em vista essa recente identificação social, tem mostrado conferir ao gênero feminino a perspectiva de cooperação social, o que influencia na mobilização da comunidade e, consequentemente, reflete no desempenho das instituições locais (MANESCHY; SIQUEIRA; ÁLVARES, 2012).

Apesar de, nesse trabalho, fazermos referência à atividade feminina na maricultura em Rio do Fogo como uma economia feminista, é importante ressaltar a multiplicidade de sentidos do termo feminismo e da ressignificação das identidades assumidas ao longo da vida (BUTLER, 2003), o que, dado o andamento desse estudo, ainda não possibilitou a conclusão de como essas mulheres se enxergam e denominam o que fazem, contudo, é notória a presença de práticas de cooperação entre mulheres, em busca do fortalecimento dessa categoria, possibilitando a reflexão do feminismo para além do discurso mas como algo presente nas práticas cotidianas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As relações de trabalho femininas na pesca artesanal, de maneira mais específica, da maricultura no caso empírico de Rio do Fogo/RN, são estabelecidas com base da cooperação entre mulheres e famílias, as quais incorporam elementos da gestão social na sustentabilidade e coletividade. Por se tratar de uma comunidade tradicional, a praia de Rio do Fogo apresenta características peculiares no seu modo de vida, no qual se destaca a relação da rotina estabelecida pelo horário do mar. Apesar do universo simbólico construído na relação mar e terra de divisão do trabalho, é notória que a apropriação das mulheres do espaço marítimo proporciona além de mudanças simbólicas, o exercício de um novo trabalho e a reestruturação da antiga divisão das atividades na família.

Baseado no exposto, é possível aferir uma modificação nas estruturas familiares com a possibilidade de uma renda própria das mulheres, o que garante uma maior autonomia financeira para essa categoria e proporciona a inclusão da mulher no espaço público. Ademais, é notório o processo de empoderamento e valorização das mulheres maricultoras, com a fundação de uma associação de mulheres e a execução da proposta de uma economia feminista e solidária em um contexto de marcada divisão sexual do trabalho, o qual desvaloriza e subrepresenta as atividades femininas.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, E. T.. Gestão social. In: BOULLOSA, R. (org.). Dicionário para a formação em gestão social.Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 85-90.

BOURDIEU, P.. A dominação masculina. 2.ed. Trad. de Maria Helena Kühner. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

BUTLER, J.. Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.

CARRASCO, C. Economía feminista: una apuesta por otra economía. In: Vara, M. J. (Coord.). Estudios sobre género y economía. Madrid: Akal, 2006.

CARRASCO, C. Estatísticas sob Suspeita: proposta de novos indicadores com base na experiência das mulheres. SOF: São Paulo, 2012.

EIDELWEIN, K. Gestão social: a economia solidária como possibilidade de modelo. JURIS-Revista da Faculdade de Direito, v. 14, p. 41-54, 2009.

FERNANDEZ, B. P. M. et al. Economia Feminista: metodologias, problemas de pesquisa e propostas teóricas em prol da igualdade de gêneros. Brazilian Journal of Political Economy, v. 38, n. 3, p. 559-583, 2018.

FRANÇA-FILHO, G. Definindo Gestão Social. Anais do I Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, 2007.

KNOX, W; FIRME, R. M.T ransparências do feminino: Viabilizando pescadoras no ES. Revista Gênero, v. 16.2, 2016.

MANESCHY, M. C.; SIQUEIRA, D.; ÁLVARES, M. Pescadoras: subordinação de gênero e empoderamento. Revista Estudos Feministas, v. 20, p. 713-737, 2012.

PAULILO, M. I. Mulheres rurais: quatro décadas de diálogo. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2016.

SANTOS, G. Economia Solidária e Feminista: um encontro possível. Cadernos Feministas de Economia e Política, v. 5, p. 69-90, 2009.

SINGER, P. Introdução à Economia Solidária. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

SCHWENGBER, A. M. Economia solidária–de estratégia de resistência a estratégia de desenvolvimento. Trabalho e Cidadania Ativa para as Mulheres, p. 117, 2003.

TENÓRIO, F. G.. (Re) visitando o conceito de gestão social. Desenvolvimento em questão, v. 3, n. 5, p. 101-124, 2005.

POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA

Caroline de Almeida de Oliveira (IFB)
Marcos Júnior de Moura-Paula (IFB)

RESUMO

A presença de pessoas que vivem em situação de rua faz parte do cotidiano dos municípios brasileiros. Embora elas representem uma parcela significativa da população total, a inserção desse grupo nas políticas públicas ocorre de forma lenta, em relação à gravidade do problema, considerando que são indivíduos que convivem diariamente com miséria, violência, indiferença e exclusão social. A pesquisa tem como objetivo analisar o que foi produzido, em forma de literatura, para esse grupo no campo das políticas públicas. Existe um crescente interesse de pesquisadores em estudar essa questão social, por isso a importância dessa análise científica a fim de identificar o que está sendo produzido a respeito das políticas públicas, direcionadas para essa população.

Palavras-chave Situação de Rua. População em Situação de Rua. Políticas Públicas. Gestão Social. Revisão Sistemática.

ABSTRACT

The presence of people living in a street situation is part of the daily life of the Brazilian municipalities. Although they represent a significant portion of the total population, the inclusion of this group in public policies occurs slowly, in relation to the seriousness of the problem, considering that they are individuals who live daily with misery, violence, indifference and social exclusion. The research aims to analyze what was produced, in the form of literature, for this group in the field of public policies. There is a growing interest of researchers in studying this social issue, so the importance of this scientific analysis in order to identify what is being produced regarding the public policies, directed to this population.

Keywords People in the Street. Public policy. Social Management. Systematic review.

1. INTRODUÇÃO

A população em situação de rua carrega consigo o peso do preconceito, sendo julgados de forma recorrente como os próprios responsáveis pela condição de vulnerabilidade pelos que os cercam (SERAFINO; LUZ, 2015). Por causa desse estigma pré concebido, as políticas que são desenvolvidas para esse grupo estão relacionadas ao assistencialismo, caridade, repressão ou "higienização social", o que não estimula o desenvolvimento, a autonomia, nem o sentimento de pertencimento dessa população na sociedade (SERAFINO; LUZ, 2015).

O Brasil não conta com dados atualizados sobre a população em situação de rua. Em 2015, estimava-se que havia mais de cem mil pessoas vivendo nas ruas país. O último levantamento foi realizado em 2008, pelo Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome (MDS), deixando de fora algumas capitais e municípios cuja população era menor que trezentos mil habitantes. Com esse levantamento, foi possível traçar um perfil das pessoas que vivem em situação de rua, sendo que: 82% delas são do sexo masculino; 53%, com idade entre 25 e 44 anos; 67%, são negros; 70%, exercem alguma atividade remunerada e 88,5% delas afirmaram não receber benefícios dos órgãos governamentais (BRASIL). É um grupo heterogêneo, vivendo na pobreza extrema, com vínculos familiares fragilizados ou rompidos (BARBOSA, 2018; NATALINO, 2016; PAIVA *et al.*, 2015; RICARDO, 2013).

O desemprego e problemas mentais também aparecem como motivos para que pessoas passem a viver nas ruas (RICARDO, 2013; PEREIRA, 2018). Para Natalino (2015), a ausência de dados atualizados e mais abrangentes é apontada como um empecilho para implementação de políticas públicas no âmbito das políticas sociais. Outro motivo apontado é o cotidiano de quem vive nas ruas, o que não facilita uma articulação em conjunto, sendo pela distinta localização ou pela diversidade do grupo, tornando assim um desafio para formulação de políticas públicas que sejam eficazes para eles (FERREIRA, 2005; LIMA; OLIVEIRA, 2012).

Embora seja um grupo que vive as dificuldades que a rua lhes impõe e pelo esquecimento por parte do Estado, essa população começou a ter uma tímida visibilidade na agenda pública, por meio de organizações governamentais, religiosas e não governamentais (BARBOSA, 2018). Conforme Silva e Silva (2017), a entrada desse problema público na agenda política ainda é bem recente, inicialmente com a Lei n° 11.258/2005, inserindo programas sociais no campo da Assistência Social. O próximo avanço foi em 2009, com o advento da Política Nacional para População em Situação de Rua, tendo como foco as políticas sociais asseguradas pelo Estado, orientando as ações e responsabilidades para diversas políticas públicas (SILVA; SILVA, 2017).

Os pesquisadores da temática percebem que há uma dificuldade para que as políticas públicas no Brasil alcancem as reais necessidades dessas pessoas (HONORATO; SARAIVA, 2017). Diante desse cenário, é relevante compreendermos o que se têm discutido, academicamente, nos últimos anos sobre as políticas públicas destinadas a esse público.

Diante disso, este trabalho teve como objetivo conduzir uma revisão dos artigos publicados no período de 2014 a 2018, buscando identificar as políticas públicas abordadas nesses trabalhos, tendo em vista o quadro analítico proposto por Tenório *et al*. (2008).

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. POLÍTICAS PÚBLICAS E PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA

São diversos os motivos que levam uma pessoa a viver em situação de rua, como questões econômicas, rompimento de vínculo familiar, doenças, uso de drogas ou até mesmo pelo prazer da liberdade, tendo em comum a pobreza e as condições de vulnerabilidade (BRASIL, 2008; SICARI; ZANELLA, 2018; SILVA, 2018). Para Silva (2018), as pessoas em situação de rua fazem parte do cotidiano das principais cidades do mundo, mesmo aquelas mais desenvolvidas. Estima-se que, em 2015, existiam cerca de cem mil pessoas vivendo em situação de rua no Brasil. Embora seja uma quantidade significativa de pessoas, esse grupo esteve à margem da agenda pública por muito tempo (BARBOSA, 2018; NATALINO, 2016; BARBOSA, 2018).

O direcionamento de políticas públicas para essa população começou a ser observado a partir do meados da década de 2000, com a criação da Política Nacional de Assistência Social e com o Movimento Nacional da População de Rua, este oficializado em setembro de 2005, e com a criação do Decreto s/n (2006), que instituiu um grupo de trabalho interministerial com o objetivo de elaborar e apresentar propostas de políticas públicas para pessoas em situação de rua, tendo como foco a inclusão social (BRASIL, 2006; BARBOSA, 2018). Esse decreto resultou na referência mais recente, que é o Decreto n° 7.053/2009, que instituiu a Política Nacional para População em Situação de Rua, que traz orientações para criação e realização de políticas políticas para pessoas que vivem nas ruas do Brasil (HONORATO; SARAIVA, 2017).

Quando se trata de elaboração e execução de políticas públicas para essa população, que cada vez mais cresce no país, observa-se a ausência desse grupo nas deliberações políticas, trazendo uma certa naturalização desse problema público, levando a legitimação de políticas que não trazem solução, caracterizadas como "assistencialistas e expulsivas" (BARBOSA, 2018; RESENDE, 2018, p. 621). A ausência dessas pessoas nas discussões políticas pode ter como justificativa a forma como elas vivem, pois seu cotidiano impede que tenham acesso a informações necessárias para que possam se organizar como grupo no plano das políticas públicas, pois trata de um conjunto heterogêneo, sendo difícil contextualizá-los, tornando, desta forma, um desafio para os gestores implementarem uma política pública nacional que possa assegurar seus direitos (LIMA; OLIVEIRA, 2012; SILVA, 2018). Diante desse contexto, é preciso que a gestão estratégica do Estado priorize o indivíduo e possa dar espaço para gestão social que busque a participação, pensando na coletividade. (TENÓRIO,2005).

Tenório *et al* (2008), defendem esforços integrados de atores de diferentes setores, pois o Estado não deve ser o protagonista na formulação de políticas públicas. Segundo os autores, cidadãos sozinhos ou organizados são importantes na resolução de um problema, buscando dessa forma uma gestão pública pautada em processos democráticos.

2.2. GESTÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

A população em situação de rua é um fenômeno antigo mas vem ganhando mais visibilidade devido o seu crescimento e, por esse motivo, se tornou um problema social que necessita de políticas e ações, por parte do Estado, que respeitem seus meios de sobrevivência constituídos nas ruas (PAIVA *et al*., 2015). Um problema público é aquele que atinge uma quantidade considerável de atores em extensão e gravidade, sendo necessária sua discussão para inserção em uma agenda pública e, posteriormente, seja proposta e colocada em prática uma solução (CAPELLA, 2018; SECCHI, 2017). Problemas existem em diversos setores e para resolvê-los existem as políticas públicas (SECCHI, 2017).

A percepção de um problema público pode ser diferente no decorrer do seu desenvolvimento e o seu crescimento, somando a injustiça que pode ocorrer durante o processo (CAPELLA, 2018). Para Tenório *et al*. (2008), diversos atores devem se envolver para realização de ações que resultem em políticas públicas que possam trazer solução para uma temática, não excluindo nenhuma pessoa e incluindo também aqueles que fazem do dito setor marginalizado. Segundo esses autores, as decisões não devem ocorrer de forma monopolizada pelo poder público, mas de maneira que a sociedade possa participar sabendo da sua responsabilidade, dentro de um processo de cooperação, ressaltando que esse processo democrático tem como fundamento o direito humano e a soberania popular. Dentro dessa perspectiva da gestão social, a emancipação e formação de seres humanos conscientes do seu papel, Cançado *et al*. (2011) enfatizam a gestão social e não se limitam somente às políticas públicas, mas também com fundamentos que estimulam a participação das organizações públicas, privadas, agentes políticos e a sociedade de forma organizada ou individual.

3. METODOLOGIA

Para alcançar o objetivo da pesquisa, foi realizada uma revisão sistemática da literatura, que difere das revisões narrativas por sua abordagem mais rígida e bem definida acerca da seleção dos trabalhos que serão analisados (CRONIN; RYAN; COUGHLAN, 2008).

Para realização da pesquisa, foram escolhidas as bases SPELL, importante base da Administração, e Scielo, uma base mais abrangente. O período de análise compreende os anos de 2014 a 2018. Além disso, para seleção dos artigos, estes deveriam ter como palavras-chave "pessoas em situação de rua" e "políticas públicas"; "pessoa em situação de rua" e "política pública". Essas palavras são aderentes àquelas utilizadas por Sicari e Zanella (2018) em sua revisão. Artigos que não tenham sido revisados por pares, como também aqueles que não tratem especificamente da temática em tela não foram considerados.

Os dados foram coletados entre 25/04/2019 e 25/05/2019. Observe que na SPELL não foi localizado nenhum artigo com as palavras chave delimitadas. Na Scielo, houve retorno de quinze artigos que, após filtragem pelos critérios de inclusão, restaram cinco, que serão objetos da revisão.

Entretanto, durante as buscas, não foram encontrado artigos que tinham as palavras-chave inicialmente delimitadas. Por esse motivo e pelo número reduzido de artigos localizados, os autores optaram por incluir artigos que tem em suas as palavras-chave "situação de rua" e "população em situação de rua", por entendermos que seu conteúdo está em conformidade com o objetivo do trabalho. Ressaltamos que todos os artigos foram lidos na íntegra, para que pudéssemos identificar com mais clareza quais políticas públicas foram abordadas e se a participação dos atores envolvidos estão de acordo com os pressuposto entendido por Tenório *et al* (2008).

Quadro 01- Artigos utilizados para revisão sistemática proposta no trabalho

Artigos	Palavras-chave	Ano	Autor
Direitos Humanos para Quem? e Representação da Gestão Espacial da Pobreza Urbana em o Globo	análise de discurso crítica; Políticas Públicas; situação de rua	2018	Resende,V. M
A implementação do programa de saúde específico para apopulação em situação de rua – Consultório na rua: barreiras e Facilitadores	Implementação de Políticas Públicas; Saúde Pública; População em Situação de Rua;Relacionamento Federativo.	2018	Cavalcante, P. Medeiros,C .R.S
Direito à saúde da população em situação de rua: reflexões sobre a problemática	Saúde, Políticas públicas, População de rua.	2015	Paiva.*et al*
Intervenção com Jovens em Situação de Rua: problematizando cuidado econtrole	cuidado; psicologia; situação de rua; assistência social; políticas públicas.	2014	Macerata,I. M Passos,E
Modos de vida da população em situação de rua :inventando táticas nas ruas de Vitória /ES	população em situação de rua; políticas públicas; direitos sociais.	2014	Carvalho,S. V Heckert,A. L Kunz,G.S

Fonte: Elaborado pelos autores

ANÁLISE DOS DADOS

Carvalho, Heckert, Kunz (2014), ao pesquisarem os modos de vida da pessoa em situação de rua, no município de Vitória/ES, ressaltaram que em alguns municípios desse Estado a única política pública para essas pessoas eram passagens de ônibus para que elas se locomovessem entre cidades ou para outros estados. Essa política vai de encontro à afirmação de Tenório *et al*. (2008), pois a decisão para resolver um problema socioeconômico não deve de forma monopolizada pelo Estado.

Carvalho, Heckert e Kunz (2014) identificaram, também, que no Estado do Espírito Santo apenas município de Vitória possui albergues para receber esse grupo. Esses albergues envolvem, na sua gestão, o governo estadual e municipal, como também a participação de Organizações não Governamentais (ONGs). Embora eles tenham ressaltado que essa política pública é um modelo para os demais municípios do Estado, constatam que as instalações são precárias, não atendem às demandas, os servidores não são preparados para lidar com esse público específico e que falta vontade política para investimento nesse segmento. Os depoimentos de pessoas que se utilizavam dessa política no município de Vitória demonstram uma insatisfação com a gestão dos albergues. Eles são vistos, pelos usuários, como um local repleto de regras, que não permitem a presença de casais e de crianças. Dessa forma, as famílias, que muitas vezes foram constituídas nas ruas, são separadas pelo Estado, gerando a perda do vínculo familiar, por serem abrigadas em locais diferentes. Carvalho, Heckert e Kunz (2014) apontam, também, o Centro de Referência Especializado da Assistência Social para a População de Rua, como uma rede de apoio para essa população, com atendimento psicológico, doação de utensílios e fornecimento de alimentos, no município de Vitória.

A cidadania deliberativa ocorre quando o cidadão participa de um processo democrático, decidindo seu destino como ser humano (TENÓRIO *et al*., 2008*)*. Dentro das categorias de análise para uma cidadania deliberativa, proposta por Tenório *et al.*(2008), a política pública de albergues implementada em Vitória para a população de rua não se adequou à inclusão, igualdade participativa e o bem comum, fazendo com que elas não alcancem todas as necessidades dessa população. Paiva *et al.* (2015), ao estudarem direito à saúde da população em situação de rua, identificaram que elaborar políticas públicas para pessoas em situação de rua é um desafio, principalmente no campo da saúde. Relataram que a Portaria 122/123, de janeiro de 2012, definiu as normas para as equipes do Consultório de Rua, que estabelecem atenção básica e demais demandas, inclusive aos usuários de álcool e outras drogas. Segundo os autores, a gestão de política que ainda predomina é a gestão social tradicional marcada pela descontinuidade de programas e projetos e ações pontuais de acolhimento em albergues e doações de itens básico; ações que não resolvem o problema público pois não mitigam a desigualdade social vivenciada por essas pessoas. Para o autores, o problema está em como definir uma política pública que seja com base na intersetorialidade e que reconheça a existência dessas pessoas e seus modos específicos de viver. Dentro do contexto da gestão social proposta por Tenório *et al.* (2008), observa-se que o processo de discussão é importante para implementação de uma política pública, compartilhando a questão com atores distintos, para que possam ter opiniões diversificadas, criando um canal de informação que seja capaz de mobilizar os possíveis participantes. Dessa forma, algumas das falhas apontadas por Paiva *et al.* (2015) poderiam ser sanadas ou atenuadas com a participação dos atores diretamente envolvidos e impactados por essas políticas.

Macerata e Passos (2015), trazem uma análise sobre a política de assistência social denominada por Ação Rua, que acontece na cidade de Porto Alegre/RS, tendo a rodoviária como um ponto de maior concentração das abordagens. O Ação Rua tem como objetivo o resgate de adolescentes e jovens usuários de drogas que vivem em situação de rua. Essa aproximação é feita por uma equipe composta por psicólogos, educadores e assistentes sociais, que formam a política municipal Ação Rua. Os autores, nos seus diários de campo, vão relatando que ações utilizadas para abordar essas pessoas muitas vezes não consideram os motivos que as levaram para essa situação e sim retirar essas pessoas das ruas para que possa fazer uma limpeza no local onde elas estão; por esse motivo, não conseguem atingir o objetivo da política. Quando a equipe tem sucesso na abordagem, os locais para onde esses jovens são encaminhados, não possuem equipes e nem estruturas que possam atender às suas necessidades o que os levam a voltar para as ruas. Dessa forma, eles ressaltam a importância das políticas serem feitas respeitando a escolha desses cidadãos e para que possam atingir o objetivo que é a reinserção desses jovens no ambiente familiar. O Ação Rua, trata-se de uma política monopolizada pelo município e que costuma entrar em conflitos com a política de segurança pública da cidade, pois são duas políticas que possuem objetivos diferentes e que não dialogam entre si. Enquanto uma quer a inserção a outra quer expulsão e a "limpeza" das ruas da cidade. Para Lizuka, Dias e Aguerre (2012), a cidadania deliberativa dentro da perspectiva da gestão social, trata-se do envolvimento de diferentes atores, valorizando a inclusão e tendo a solidariedade como fator de motivação, considerando o caráter coletivo que identifica a gestão a social.

Medeiros e Cavalcante (2018), trazem como objeto de estudo a política pública Consultório de Rua, que foi concebido na Política Nacional de Atendimento Básico à Saúde, em 2011. O consultório de/na Rua é serviço ofertado para atendimento das pessoas em situação de rua por demanda espontânea, respeitando as particularidades e sua condição de vulnerável. Entretanto, mesmo sendo uma política vinculada ao Ministério da Saúde e com recursos próprios, os autores relatam a baixa adesão dessa política pelo municípios brasileiros. Em 2012, ano da criação dessa política pública, havia uma estimativa de criação de 307 consultórios de rua (CR). Decorridos quatro anos, apenas oitenta municípios tinham aderido a essa política, o que levou o autores a investigarem o motivo para essa baixa adesão.

Medeiros e Cavalcante (2018), afirmam que durante esses anos o governo foi realizando modificações na política, de acordo com as avaliações que foram feitas pelos atores envolvidos, para observar os resultados que estavam sendo alcançados, chegando à conclusão que a política de tratamento para usuários de crack deveria ser vinculada ao CR, trazendo uma maior adesão, saltando de dezoito municípios no primeiro ano para oitenta em 2015. Para implementação dessa política, o governo criou uma gestão estratégica, mas não se contrapondo com a gestão social, pois diversos atores foram convidados a participar do seu processo de formulação. "O processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais." (TENÓRIO *et al.,*2008, p. 9). O processo de criação do Consultório de Rua, apresenta no campo das políticas públicas, o modelo descendente (*top-down*), no qual os atores com conhecimento técnico, de forma centralizada, definem as políticas públicas, os Estados recebem incentivo para adotar o modelo ascendente (*bottom-up*), sendo o intercessor entre a administração pública e a sociedade (LIZUKA; DIAS; AGUERRE, 2012). Pensando nos direitos e garantias previstos para todo cidadão brasileiro, a Política Nacional para Pessoa em Situação de Rua prevê a possibilidade de políticas intersetoriais para que esse grupo possa ter pleno acesso aos seus direitos, considerando as suas demandas e modo de vida desenvolvidos nas ruas (SERAFINO; LUZ, 2015).

Resende (2018), traz em seu trabalho quais atores mais abordam políticas públicas nas reportagens de três jornais *online*. Com este trabalho, a autora identificou que a voz mais presente, quando se trata de políticas públicas para pessoas em situação de rua, é do governo, seguido de moradores e trabalhadores locais e a polícia. Das 30 reportagens analisadas, pôde ser observado que apenas duas vezes aparece a voz da pessoa que vive nas ruas. Esses dados demonstram que o governo é o ator principal no campo das políticas públicas para essa população, seja para atender as necessidades como também na repressão por meio de agentes da segurança pública. A autora ressalta que a baixa participação do grupo estudado pode estar relacionada à sua pouca importância na reportagem jornalística. As vozes que falaram sobre políticas públicas também fizeram avaliações sobres essas pessoas, classificando-as como perigosas, viciadas e incômodas; essas avaliações aparecerem vinte e uma vezes, em trinta reportagens analisadas. Diante das informações fornecidas pela autora, pode-se inferir que o Estado, por meio de seus agentes, é quem mais fala em políticas públicas para as pessoas em situação de rua. Assim, há uma dificuldade de que se alcance uma gestão pública ampliada (TENÓRIO, 2005), pois o segundo e terceiro setores, além das próprias pessoas em situação de rua, encontram-se alijados dos processos de definição dessas políticas. Há que se questionar se o afastamento desses atores se dá apenas por posturas tecnocráticas do Estado ou pela invisibilidade social que acomete as pessoas em situação de rua. Embora a discussão dessa questão possa ser prolífica, ela foge ao objetivo deste artigo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo, foi analisado se as políticas públicas implementadas para pessoas em situação de rua, que foram abordadas nos artigos metodologicamente delimitados, estavam dentro das categorias e critérios de análise para processos decisórios participativos. Tomando-se como base a cidadania deliberativa, proposta por Tenório *et al*. (2008), o processo de decisão política necessita de orientações por meio dos princípios de inclusão, pluralismo, igualdade de participação e autonomia; esses princípios aparecem como critérios de avaliação em processos democraticamente implementados. Entretanto, as políticas públicas apresentadas nos artigos não apresentaram esses princípios como um todo no seu processo de implementação, deixando claro que existe uma falha no momento de buscar uma solução para esse problema público.

Embora essa população tenha ganhado espaço na agenda pública, o estudo identificou que a forma complexa de como eles vivem e suas peculiaridades impedem que políticas públicas eficazes sejam implementadas, restando políticas paliativas, descontinuadas e, algumas, com carácter de caridade. O mesmo Estado que expulsa com políticas de repressão é o mesmo que oferece políticas assistencialistas, gerando um ciclo repetitivo que dificulta a saída dessas pessoas das ruas (ÁVILLA, MOLINA, 2017).

Este estudo indica que as políticas públicas direcionadas para pessoas em situação de rua precisam ser criadas com maior participação da sociedade, organizada ou não, ouvindo aqueles que são os destinatários das ações e que sua participação seja de forma espontânea, observando seus direitos e peculiaridades.

Esta pesquisa, ainda em construção, conta com algumas limitações. Dentre elas, tem-se o curto espaço temporal indicado para análises e a pouca quantidade de artigos analisados, tendo em vista as palavras-chave utilizadas e sua combinação. Sugere-se que pesquisas futuras ampliem o período temporal e utilizem outras palavras-chave que estejam correlacionadas com a temática. Além disso, podem ser trazidas mais contribuições teóricas da gestão social que enriqueçam o debate.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO , E.T. ; SILVA, E. S. Ação pública de redução de danos para usuários de drogas no projeto Corra pro Abraço: um caso de gestão social na definição de problemas públicos?. In: I ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS, 2015, Brasília,DF. **Anais**

Brasília:ENEPCP,2015. Disponível:https://anepcp.org.br/acp/conteudo/rep/anais-do-i-enepcp-r-encontro-nacional-de-ensino-e-pesquisa-do-campo-de-públicas-r-brasilia-df-2015

ÁVILLA, H.; MOLINA, L. (2017). A situação de rua como problemática social estrutural nas cidades. In: Resende, V. M.; Silva, R. B. (orgs.), Diálogos sobre resistência: organização coletiva e a produção do conhecimento engajado. Campinas: Pontes. pp. 59-86.

BARBOSA, J.C.G. **Implementação das Políticas Públicas Voltadas para População em Situação de Rua:** desafios e aprendizados. Brasília: Instituto de Economia-IPEA, 2018.

CAVALCANTE, P.; MEDEIROS,C.R.S. A implementação do programa de saúde específico para a população em situação de rua -Consultório na rua: barreiras e facilitadores. **Revista Saúde e Sociedade**,v. 27, n. 3, p. 754-768, 2018.

CARVALHO,S.V,; HECKERT,A.L.; KUNZ,G.S. Modos de vida da população em situação de rua : inventando táticas nas ruas de Vitória /ES. **Fractal Revista de Psicologia**,v. 26, n. 3, p. 919-942, 2014.

CAPELA, A. C. **Formulação de Políticas Públicas. Coleção** Governo e Políticas Públicas. Brasília: Editora ENAP. 2018. http://repositorio enap.gov.br/handle/1/3332

CRONIN, P.; RYAN, F.; COUGHLAN, M. Undertaking a literature review: a step-by-step approach. **British Journal of Nursing**, v. 17, n. 1, p. 38-43, 2008.

HEIDEMANN, F.;SALM, J. **Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento Políticas Públicas e Desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. 3.ed. Brasília: Editora UnB, 2014.

HONORATO, B.; SARAIVA, L. Quando a casa é a marquise, o Albergue, a Rua: discursos e políticas sociais para pessoas em situação de rua em Belo Horizonte. **Administração Pública e Gestão Social,** v. 9, n. 4, p. 244-253, 2017.

LIMA,C.M.;OLIVEIRA,J. O. S. Participação Popular dos Moradores de Rua Na Gestão Pública do Município de Porto Alegre, RS. **Revista Univap**, v. 18, n. 32, 2237-1753, 2012.

LIZUKA, Edson Sadao; DIAS, Sylmara Lopes Francelino Goncalves; AGUERRE,Pedro.Reflexões sobre o desenvolvimento territorial sustentável,gestão social e cidadania deliberativa: o caso da bacia do rio Almada (BA). Revista Administração Pública, Rio de Janeiro,v. 46, n. 6, p.1599-1623, 2012.

MACERATA, I. M.; PASSOS, E. Intervenção com jovens em situação de rua: problematizando cuidado e controle. ***Psicologia & Sociedade,*** v. 27, n. 3,537-547, 2014.

NATALINO, M. A. C. **Estimativa Da População Em Situação de Rua No Brasil**. Brasília. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA. 2016.

PAIVA,I.K.S.; *et al* **.** Direito à saúde da população em situação de rua: reflexões sobre a problemática. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 21, n. 8,2595-2606, 2015.

PEREIRA, C. P. **Um Estudo Sobre a Relação Entre o Estado e a População de Rua de Brasília. Dissertação**(mestrado em política social) de Pós-Graduação do departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília/UNB,Brasília,2008.

RESENDE,V. M. Direitos Humanos Para Quem? Políticas Públicas e Representação da Gestão Espacial da Pobreza Urbana em o Globo **Trabalhos em Linguística Aplicada**, v. 57, n.2, p.616-644, 2018.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Diálogos sobre a população em situação de rua no Brasil e na Europa**: experiências Federal, Paris e :experiências do Distrito Federal, Paris e Londres. Brasília:2013.

SECCHI, L. **Análise De Políticas Públicas**: Diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Editora Cengage Learning, 2017.

SERAFINO. I.; LUZ, L. C. X. Participação Popular dos Moradores de Rua na Gestão Pública do Município de Porto Alegres, RS. **Revista Katálysis**, v. 18, n. 1, p. 74-85, 2015.

SICARI, A.; ZANELLA, A. Pessoas em situação de rua no Brasil: revisão sistemática. **Psicol. cienc. prof.**, v. 38, n. 4, p. 662-679, 2018.

SILVA, D.; SILVA,S. População em situação de rua,território e políticas sociais em Campo dos Goytacazes/RJ. ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS- GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL,XVII. 2017,São Paulo,SP. **Anais** [...].São Paulo: ENANPUR, 2017.Disponível: em: http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/. Acesso em: 05 de mar. 2019.

TENÓRIO, F.G. Revisitando o conceito de gestão social. **Desenvolvimento em Questão**, v. 3, n. 5, p. 101-124, 2005.

TENÓRIO, F. G. *et al* .Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2008, Salvador, BA. **Anais** Salvador: ENAPG, 2008. Disponível: em: http:// www.anpad.org.br/admin/pdf/EnAPG569.pdf.

POLÍTICAS PÚBLICAS NA FRONTEIRA NORTE: A COOPERAÇÃO INTERAGÊNCIAS COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA.

Ana Paula Moreira Rodriguez Leite (Instituto COPPEAD/UFRJ)
Ariane Roder Figueira (Instituto COPPEAD/UFRJ)

Resumo: O objetivo deste artigo é mapear e analisar as políticas públicas na área de Defesa Nacional que vêm sendo implementadas na Fronteira Norte do Brasil, mais precisamente no estado de Roraima entre as cidades de Pacaraima (Brasil) e Santa Elena de Uairén (Venezuela), com foco direcionado a compreender o processo de governança sobre o fluxo migratório de venezuelanos para o Brasil, sobretudo, a partir de 2018. A partir disso, busca-se dimensionar a problemática da migração e seus desdobramentos imediatos; compreender a dinâmica de interação entre os atores envolvidos neste processo de gestão e os resultados obtidos com as políticas implementadas desde então. Para tanto, foi empregado o método histórico-descritivo, fundamentado na análise documental e bibliográfica, sendo que conceitualmente o trabalho está ancorado na cooperação interagências e na teoria das organizações.

Palavras-chave: Cooperação interagências, Fronteira Norte, políticas públicas

Abstract: The objective of this article is to map and analyze public policies in the area of National Defense that have been implemented in the Northern Border of Brazil, more precisely in the state of Roraima between the cities of Pacaraima (Brazil) and Santa Elena de Uairén (Venezuela), with a focus aimed at understanding the process of governance of the migratory flow of Venezuelans to Brazil, especially from 2018 onwards. From this, the aim is to assess the migration problem and its immediate consequences; understand the dynamics of interaction between the actors involved in this management process and the results obtained with the policies implemented since then. For that, the historical- descriptive method was used, based on documentary and bibliographic analysis, and conceptually the work is anchored in interagency cooperation and in organizational theory.

Keywords: Interagency cooperation, North Frontier, public policies

INTRODUÇÃO

As áreas fronteiriças da América do Sul, segundo Acruche (2017) apresentam historicamente problemas desde os tempos coloniais dado o enorme fluxo de produtos e áreas de produções estratégicas que envolviam Portugal e Espanha em diversas disputas. Ao longo do tempo, as vulnerabilidades dessa área de fronteira foram se potencializando e, atualmente, os problemas principais são o narcotráfico, tráfico de ilícitos, contrabando de produtos e pessoas e prescindem da atuação contundente e efetiva dos agentes públicos para desmobilizar ou inibir ações criminosas. (PROCÓPIO FILHO & VAZ, 1997, p. 115) Para fins deste artigo buscou-se concentrar em compreender uma problemática central da atualidade envolvendo parte da Fronteira Norte, mais precisamente no estado de Roraima entre as cidades de Pacaraima (Brasil) e Santa Elena de Uairén (Venezuela), o grande fluxo migratório de venezuelanos para o Brasil, que chegou a 4 milhões de pessoas, desde o seu início até junho de 2019, segundo a Agência Brasil.[1]

[1] - http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2019-06/numero-de-refugiados-e-migrantes-da- venezuela-chega-4-milhoes Acesso em: 19/07/2019

Trata-se de um problema contemporâneo em uma região que já se tem observado um fluxo comercial livre entre os dois países, mas que se potencializou após a crise econômica do país vizinho. Diante do aumento do fluxo de pessoas, o município de Pacaraima passou a pressionar o Governo Federal[2] a receber auxílio para lidar com a questão, que tem se desdobrado em diversas áreas como a saúde, educação, emprego, transportes, segurança, ou seja, em toda a infraestrutura básica para o funcionamento da cidade.

A resposta do Governo Federal brasileiro foi o reconhecimento do estado de crise e da instituição de mecanismos que auxiliassem na gestão pública de assistência emergencial que seria colocada em prática a partir da Operação Acolhida a partir da assinatura da Medida Provisória nº 820/2018. A Operação é o instrumento de governança do fluxo migratório sob o comando das FFAA e atua cooperativamente junto a outros órgãos e agências públicos ou privados. Esse conjunto de atores é o que denominamos de cooperação interagências. De acordo com o Coronel Eduardo Migon, Oficial de Planejamento da Operação Acolhida, a operação já envolve 109 instituições entre governos, instituições e ONG's.[3]

Os mecanismos de cooperação em áreas de fronteiras, que reúnem diversos atores públicos e privados, o qual denominamos de cooperação interagências, é o elemento central para buscar minimizar os impactos do fluxo migratório. No Brasil, o Ministério da Defesa é o órgão máximo responsável pela gestão e descentraliza ações envolvendo diversos outros órgãos, que atuam conjuntamente em áreas de fronteiras com a finalidade de executar políticas públicas e, assim, buscar equilibrar tensões preexistentes e aquelas possam surgir. Para que atinjam seus objetivos é imprescindível execução de políticas públicas que se destinam a solucionar problemas previamente identificados e que sejam capazes de absorver as dinâmicas das regiões fronteiriças. Além disso, os atores envolvidos aplicam suas expertises na execução das políticas públicas levando em consideração a compreensão do comportamento a quem se destina e oferecer o que possa gerar resultados propositivos em conformidade com as demandas da sociedade.

Assim, o assunto do fluxo migratório de venezuelanos para o Brasil está ancorado em dois grandes aspectos principais: um referente a questão humanitária e outro em relação a gestão que envolve toda a dinâmica de recepção dessas pessoas no país. Um destaque que deve ser dado acerca do primeiro tema supracitado é que o Brasil passou recentemente por um processo de inflexão na sua política migratória dada a expertise adquirida na governança do fluxo migratório dos haitianos, a partir de 2010. A necessidade notada à ocasião em se reformular toda política migratória, que datava de 1980, com o Estatuto do Imigrante, culminou no sancionamento da Nova Lei de Migração, em 2017[4]. Nesta nova legislação, a questão do refúgio foi contemplada de forma a validar a concessão de vistos humanitários nas situações em que o migrante não se encaixar dentro do Estatuto de Refugiado e o protocolo de 1967, do Direito Internacional levando em consideração a garantia dos direitos humanos e que vem sendo empregada para a governança do fluxo de venezuelanos. Assim também, no que tange ao segundo aspecto mencionado, ou seja, o envolvendo a gestão do processo, a problemática vem sendo tratada de maneira diferenciada e particular através da cooperação interagências comandadas pelas FFAA por meio da Operação Acolhida, que se caracteriza como o mecanismo de governança, que visa implementar políticas públicas necessárias e eficazes para redução dos impactos sociais e a integração desses refugiados na sociedade.

Neste sentido é importante ressaltar que se trata de um fenômeno contemporâneo sensível, agravante, pertinente e mobilizador não só da realidade brasileira e venezuelana (bilateral), mas também da América Latina de maneira geral. Assim, entender o que está sendo feito em termos de políticas para lidar com o fenômeno, os resultados já alcançados e a gestão de todo o processo, que envolve diversos atores e estruturas institucionais, é condição necessária para que novos esforços possam ser empreendidos nessa direção.

Por fim, a análise documental e bibliográfica bem como a sua abordagem histórico-descritiva foi a base metodológica deste trabalho. Utilizou-se com referencial conceitual a Teoria das Organizações que "busca identificar como estes se comportam para que haja conformidade de ideias, valores e procedimentos aceitáveis no segmento da atuação" (SANABIO et al, 2018, p. 3). Essa teoria nos traz suporte para entendermos como as ações promovidas pelas instituições envolvidas na cooperação interagências são reguladas e como elas colaboram para cumprir os objetivos das políticas públicas implementadas. Além disso, foi utilizada a abordagem da complexidade da Teoria dos Sistemas Sociais de Luhmann, segundo a qual a existência de sistemas sociais que interagem com o seu entorno de forma a sofrer adaptações produzem a mudança interna a partir da observação da dinâmica dos vários elementos existentes. Os estudos de Bueguer & Gadinger (2014) sobre Practice Theory contribuíram neste trabalho com a abordagem da Comunidade de Prática, que são capazes de gerar aprendizado a partir da organização dos indivíduos e até mesmo do surgimento de novas práticas.

2 - https://oportaln10.com.br/prefeito-de-roraima-pede-ajuda-para-oferecer-atendimento-a-imigrantes- venezuelanos-74943/ Acesso em 19/07/2019

3 - https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2019/07/18/interiorizacao-leva-15-mil-venezuelanos-de-rr-a-outros- estados-em-1-ano-e-3-meses.ghtml Acesso em 10/07/2019

4 - http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm Acesso em 08/12/2018

COOPERAÇÃO INTERAGÊNCIAS: ENTRE OS CONCEITOS E AS NORMAS

Durante o século XX, a abordagem de segurança passou por profundas mudanças, sobretudo após o fim da Guerra Fria. Com a inclusão de outras temáticas, nas quais a imigração tem uma posição de destaque, a atuação de diversos atores internacionais para além da figura central dos Estados, trouxe um redimensionamento da perspectiva de contenção do que se elencou como "novas ameaças". Segundo Aguilar (2013), na América Latina, a década de 1990 é o momento em que começa a se pensar na segurança trazendo esses demais elementos para a sua agenda.

A necessidade da segurança integrada pensando em soluções a partir da ação coordenada de vários atores, principalmente em áreas de fronteiras, pode ser abordada dentro do tema da complexidade na Teoria dos Sistemas Sociais de Luhmann (1997). Para o autor, a existência de sistemas sociais que interagem com o seu entorno de forma a sofrer adaptações gera a complexidade. A complexidade, no entanto, pode ser solucionada dada a capacidade de um observador que partirá para a construção de elementos internos que permitam, ou possibilitem a redução da complexidade.

> Nota-se aqui a "virada" em direção ao observador que constrói diferenciações internas com o propósito de dar conta da complexidade. Neste sentido, o acesso à realidade dá-se com construções internas no processo observacional, o objeto deixa de ser alheio ao observar. Todas as referências ao ambiente dos sistemas são, assim, referências próprias. O "todo", as "partes", "sistema" e "entorno", e até a "complexidade", perdem seu domínio ontológico, exigindo desta vez, estudos que apresentem a forma de observações específicas construídas no sistema, o que permite referir-se à realidade. (NEVES & NEVES, 2006, p. 7)

Podemos entender as operações interagências como um sistema complexo, na medida em que há o aumento das relações entre os elementos, que podemos traduzir aqui como as agências e demais atores envolvidos. A observação da realidade dentro do ambiente interagências em áreas fronteiriças, pode ser o referencial principal para a execução de políticas públicas, bem como avaliar os gaps existentes. A partir da identificação de lacunas, são propostas novas políticas públicas com a finalidade de se reduzir os impactos. "O sistema define-se por sua diferença com relação ao entorno. O sistema que contém em si sua diferença é um sistema autopoiético, auto-referente e operacionalmente fechado e que se constitui como tal, reduzindo a complexidade do entorno." (NEVES & NEVES, 2006, p. 11)

A Teoria das Organizações tem sua origem na Teoria dos Sistemas Sociais e a Teoria da Contingência, em que a realidade irá determinar qual estrutura será adotada. Porém a teoria das organizações traz um elemento comportamental de indivíduos e que reverbera na tomada de decisões a partir de suas concepções de mundo e valores. Para Sanabio (2018), a perspectiva institucional identifica as formas de atuação desses indivíduos para que se construa a conformidade das ideias e, portanto, de procedimentos. Essa é uma teoria que será um suporte para pensar qual a melhor política pública a ser adotada, experimentada ou modificada dentro do sistema ao longo das operações dentro das áreas de fronteiras.

Ademais, a Practice Theory corrobora no entendimento do case que trabalhamos e com as teorias dos Sistemas Sociais e das Organizações apresentadas, pois entende que as práticas são produtos de entendimentos humanos organizados. Dente as cinco abordagens de Practice Theory, segundo Bueguer & Gadinger (2014), trabalharemos com a da Comunidade de Prática que ressalta que novas práticas surgem da integração de novos indivíduos de forma a gerar um aprendizado prático e socialização nas formas de ação de uma comunidade.

As primeiras ideias da prática da cooperação interagências, surgem nos EUA, de forma a integrar as ações do Departamento de Defesa e do Departamento de Estado e veem sendo mais reforçadas a partir do século XXI, para enfrentar seus novos desafios de segurança

> The discourse surrounding 21st-century U.S. foreign policy endeavors to integrate military and civilian instruments of power to meet national security objectives. Terminology such as 3D (Diplomacy, Development, and Defense), DIME (Diplomacy, Information, Military and Economics), interagency, and whole-of-government seek to invoke foreign policy approaches that increase cooperation among various government institutions. This government integration is commonly referred to as "interagency cooperation". (JACKSON, 2016, p. 1)

No Brasil, o estudo mais conceitual e sobre o funcionamento da cooperação interagências é de Salvador Raza (2012). O autor argumenta acerca da existência da cooperação desde sempre entre as agências de governo, porém desde a década de 1980, o objetivo seria utilizar a cooperação interagências como um mecanismo de integração e alinhamento de ações programáticas para a eficiência na gestão pública. Dada a globalização crescente que conferiu maior porosidade às diversas fronteiras, sejam elas, econômicas, físicas, culturais ou políticas, o poder decisório tem se tornado cada vez mais complicado e a inclusão de diversos atores para a gerenciamento de crise pode causar uma burocratização e demandar gastos públicos desnecessários sem resultados adequados e poderiam culminar em vulnerabilidades nacionais.

> Dentre as alternativas para corrigir os problemas e construir alternativas para crises com origem qualificada na estrutura e processos organizacionais na esfera da gestão pública nacional e internacional, principalmente aquelas envolvendo simultaneamente elementos de segurança, diplomacia e defesa, está a recomendação de construção e implementação colaborativa e cooperativa de políticas e estratégias. (RAZA, 2012, p. 13)

Para Ward (2018), a cooperação interagências "requiring stakeholders to take risks to develop relationships, identify and understand roles, merge agency cultures and policies, and work across organizational boundaries". Ainda, segundo O'Leary, Gerard, & Bingham (2006, apud WARD, 2018, p. 853), os arranjos colaborativos surgem à época de recursos mais escassos e problemas multidimensionais mesmo que haja alguma cessão de autonomia por parte das agências.

Nas abordagens institucionais, destacamos que a difusão de práticas que envolvem os recursos humanos pode beneficiar o ambiente interagências. Segundo Adeyele (2011), no novo institucionalismo as organizações que operam no mesmo ambiente tendem a se comportar de forma similar por estarem submetidas à normas que visam homogeneizar as práticas. Para o autor, as organizações enfrentam pressões racionais e institucionais em sua escolha de práticas de gestão de recursos humanos, para isso, há a necessidade de uma estrutura robusta e integradas.

Muito embora o mecanismo de cooperação interagências seja considerado como eficaz ferramenta da gestão pública, encontramos também várias críticas na literatura que evidenciam as dificuldades dos governos em executar as ações propostas com maior grau de eficiência. Dentre elas, destacamos a de Salvador Raza (2014) que alerta para as falhas no planejamento que fazem com as diretrizes não sejam implantadas, além da operação das agências buscando autonomia em divergência às prioridades do governo agindo conforme interesses pessoais ou setoriais. Argumento que coaduna com o de Jackson

> Scholars of organizational theory and bureaucratic politics claim organizations resist cooperation to preserve autonomy and protect organizational equities. These same scholars acknowledge organizations will work together but contend interagency engagements will not be sincere as the need to protect organizational interests precludes genuine cooperation. (JACKSON, 2016, p.ii)

Destacamos que, em nosso estudo de caso, o Ministério da Defesa é quem assume esse papel do detentor das normas que regem o ambiente interagências. Como os estudos sobre o ambiente de cooperação interagências ainda é escasso, pretendemos nessa seção trazer uma discussão documental e bibliográfica sobre o tema tendo a governança do fluxo migratório venezuelano na Fronteira Norte por meio da Operação Acolhida que, encontra respaldo em normas e diretrizes compiladas em três documentos principais do Ministério da Defesa, a Doutrina de Operações Conjuntas, de 2011 e o Manual de Operações Interagências, de 2012, e sua segunda edição em 2017.

A Estratégia Nacional de Defesa (2012), propõe a melhoria das capacidades das Forças Armadas de forma a potencializar a interoperabilidade assim como a integração com outros atores Estatais ou não estatais na promoção da segurança integrada. A Doutrina de Operações Conjuntas teve como objetivo criar mecanismos de balizamento dos procedimentos e processos que norteiam as operações conjuntas. Para tal, estabelece suas doutrinas nas quais as forças evolvidas nos processos deverão se orientar. No entendimento de que os conflitos contemporâneos são permeados de ameaças fluidas e dada a imprevisibilidade do surgimento de novas crises, o Brasil apostou na ideia de se integrar as Forças Armadas reunindo seus esforços e expertises para potencializar a capacidade de resposta e interoperabilidade. Segundo o documento "As Operações Conjuntas (Op Cj) caracterizam-se pelo emprego de meios ponderáveis de mais de uma Força Singular[5], sob comando único." Dispõe também sobre as atividades em que as operações conjuntas possam fazer-se necessárias

> "Tais atividades incluem a administração de governo, a assistência humanitária, a defesa civil, as ações cívico-sociais, o controle da população, o controle de refugiados, deslocados e evacuados, o controle de recursos locais e serviços públicos, e a coordenação das agências civis governamentais (operações interagências) ou Organizações Não-governamentais (ONG), presentes na área do Comando Operacional." (BRASIL, 2011. p.146)

Os Manuais de Operações Interagências, são complementares à Doutrina de Operações Conjuntas. Enquanto esta define a articulação entre as três forças, aqueles estabelecem os fundamentos para o planejamento estratégico do emprego das operações conjuntas de forma mais ampliada, regulamentando a participação de outros órgãos, sendo as Forças Armadas as forças preponderantes na situação a ser gerida.

5 - Segundo o Glossário do Ministério da Defesa, Força Singular é a designação genérica de uma das Forças Armadas: Marinha, Exército e Força Aérea. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/glossario/#gloss-F

Os manuais entendem como outros atores envolvidos "órgãos públicos, organizações não governamentais, empresas privadas, ou agências de outros Poderes, na execução das ações." (BRASIL, 2017. p. 13). O que mudou entre os dois documentos? O manual de 2012 trouxe os fundamentos, planejamento e a condução das operações interagências e o documento de 2017, não anula o primeiro. É uma segunda edição que trouxe os termos da coordenação e das aplicações nas operações conjuntas. Segundo o Manual de Operações Interagências do Ministério da Defesa (2017, p. 13),

> "O termo interagências deriva, então, da parceria e sinergia de esforços envolvendo órgãos governamentais e não governamentais, podendo ser nacionais e/ ou internacionais, estruturados para alcançar objetivos políticos e estratégicos de interesse nacional, harmonizando culturas e esforços diversos, em resposta a problemas complexos, adotando ações coerentes e consistentes."

A cooperação no ambiente de fronteiras é importante ferramenta para a pulverização de ameaças e riscos, visto que nos limites brasileiros estão presentes toda ordem de crimes transnacionais. Destacamos que há mecanismos de proteção na gestão estratégica de fronteiras que se utilizam da cooperação interagências, como o SISFRON[6], por exemplo. Mas nos cabe aqui, neste estudo, trazer outro tipo de atuação das Forças Armadas, por meio da Operação Acolhida, para além da estratégica e utilizar da abordagem mais humanitária para o gerenciamento de crise fronteiriça instalada entre Roraima e Venezuela que discutiremos em seção posterior.

A OPERAÇÃO ACOLHIDA: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A GOVERNANÇA DO FLUXO MIGRATÓRIO DE VENEZUELANOS

Historicamente as regiões fronteiriças da América do Sul apresentam problemas diversos que passaram do conflito à diplomacia como mecanismo de resolução de controvérsia. Desde os tempos coloniais, o fluxo entre as regiões de fronteiras dos impérios português e espanhol foi intenso nos locais mais propícios ao escoamento de produção. De acordo com Fernandes (2016), a fronteira na qual hoje se encontra o estado de Roraima, foi ocupada por portugueses ao final do século XVIII, em reação às invasões francesas e holandesas àquela região com interesses na colheita das drogas do sertão, principal produto de disputa entre as nações europeias. O império português, utilizou do princípio de Uti Possidetis[7], do Tratado de Madri, de 1750, ao utilizar da mão de obra indígena em virtude da escassez de colonizadores portugueses que pudessem resguardar os interesses territoriais na região. Cabe ressaltar que, o objetivo era de criar um nicho de colonização portuguesa que pudesse ser contestado por Portugal perante à Espanha a partir dos termos do tratado. Logo, estariam envolvidos ali, preceitos de possessão territorial e expansão do império português e não havia um interesse em desenvolvimento daquela região. O que podemos depreender, a partir daí, a composição majoritariamente indígena da população e ausência de desenvolvimento adequado que reverbera na conjuntura atual.

Ao longo do tempo, as vulnerabilidades dessa área de fronteira foram se potencializando e, atualmente, os problemas principais são o narcotráfico, tráfico de ilícitos, contrabando de produtos e pessoas e prescindem da atuação contundente e efetiva dos agentes públicos para desmobilizar ou inibir ações criminosas. Destarte, soma-se às dificuldades dos países em estabelecer nas suas áreas de fronteiras mecanismos contundentes que possam minimizar os problemas. Segundo Andrade e Lima (2018), em primeiro lugar e de maneira geral temos o tráfico de pessoas liderando o conjunto de problemas fronteiriços, seguido do contrabando de mercadorias e em terceiro lugar figura o tráfico de armas.

Na região da Fronteira Norte, figuram como problemas permanentes mais especificamente, o baixo nível de desenvolvimento decorrente da deficiência da presença do Estado e a atuação das Forças Armadas como principal vetor de serviços públicos, segundo Andrade e Lima (2018). Os atores destacam as particularidades para a gestão de segurança e defesa na região tais como a exploração de recursos e a baixa presença do Estado também dos países vizinhos o que facilita a transnacionalização da criminalidade.

Para Krüger et al (2017, p. 42), as políticas públicas estão presentes na faixa de fronteiras desde a década de 1980, porém em 2004, foram consideradas negativas pelo Programa de Faixa de Fronteira do Governo Federal (1999-2002) dada ineficácia de gestão, na qual não se levou em consideração as diferenças em diferentes regiões, e, consequentemente a alocação de recursos não foi eficaz. A partir de então definiu-se que as políticas públicas posteriores visariam promover o desenvolvimento regional e a integração da América do Sul.

6 - Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras. Projeto estratégico do Exército para o monitoramento e controle das fronteiras. Funciona por meio de sensores que visam apoiar a decisão e o emprego operacional de forma a fortalecer a presença do Estado na fronteira. Como forma de fortalecimento da interoperabilidade, utilizam como estratégia a cooperação interagências e a cooperação regional. http://www.dct.eb.mil.br/index.php/termo-de-fomento-a-ser-firmado-entre-o-exercito-brasileiro-e-a-fundacao-parque-tecnologico-de-itaipu-br/35- programas-e-parceiros/97-sisfron

7 - Princípio do Direito Internacional que garante a posse de um território para a nação que efetivamente o ocupou e colonizou. Foi comumente utilizado nas disputas fronteiriças dos territórios ocupados por Portugal e Espanha na América do Sul.

Na fronteira Pacaraima (RR/Brasil) – Santa Elena de Uairén (Venezuela), historicamente sempre houve um fluxo livre e o movimento de brasileiros e venezuelanos e que se dava em razão de comércio e a procura de atendimento médico entre as duas cidades. Tal fato levou os dois países a firmarem acordos transfronteiriços que visavam regulamentar e facilitar a vida de pessoas que habitualmente se deslocavam entre as duas regiões

> Na Venezuela, foi firmado, em 2010, o Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas – em Pacaraima, no Brasil, e em Santa Elena de Uairén, na Venezuela –, o qual estabelece direito de estudo e residência em ambos os lados da fronteira. Em agosto do mesmo ano, foi firmado o Acordo para o Estabelecimento de Regime Especial Fronteiriço entre as Localidades Fronteiriças Vinculadas, o que criou um regime de comércio de subsistência e de transporte. (NUNES, 2018, p. 102)

Mais especificamente, nos ateremos a evidenciar o problema mais contemporâneo da faixa de fronteira norte que diz respeito a fronteira Pacaraima (RR/Brasil – Santa Elena de Uairén (Venezuela), Nos últimos anos, houve a inversão da natureza do fluxo dada a crise econômica que assola a Venezuela. Aquele movimento duplo tornou-se unilateral, e na medida em que a crise afetou mais drasticamente a Venezuela, estes passaram a acessar o território brasileiro em volume bastante superior. Segundo dados da Polícia Federal, entre janeiro e abril de 2019, houve a entrada de 66.311 mil venezuelanos no Brasil, o que representa uma queda de aproximadamente 1,11% para o mesmo período em 2018.[8]

Desta forma, destacamos que, o município do estado de Roraima, mesmo antes da entrada de venezuelanos, sofria da precariedade em sua infraestrutura e passou a pressionar o estado e o Governo Federal para receber subsídios para lidar com a crise. De acordo com os dados do IBGE de 2018, a população estimada é de 15.580 pessoas, das quais 78,6% não têm acesso ao esgotamento sanitário adequado, a mortalidade infantil é de 39,47 crianças para cada mil, a taxa de escolarização de 6 a 14 anos é de 93% tendo uma queda brusca das matrículas no Ensino Médio, o salário médio mensal gira em torno dos 1,8 salário mínimo e possuem uma taxa de ocupação de apenas 4,3% da população total.[9] O Governo Federal, diante da situação e em atendimento ao estado de Roraima, assinou a Medida Provisória nº 820[10], de 15 de fevereiro de 2018, segundo a qual estava instituído Comitê Federal de Assistência Emergencial. Responsável por decretar emergência social, dispôs das medidas necessárias à assistência às pessoas provenientes do fluxo migratório venezuelano.

No Sumário Executivo da Medida Provisória[11] , apesar de ser sido elaborado a partir da situação dos venezuelanos, traz em seu texto medidas humanitárias não destinadas somente a este fluxo específico. Trata a questão humanitária independentemente de nacionalidade de forma a garantir proteção social às pessoas decorrentes de fluxos migratórios desordenados, sejam quais forem suas motivações. A ampliação da assistência humanitária, se ampara na Nova Lei de Migração, Lei nº 13.445 de 2017[12], e destaca que as ações serão assumidas pelas unidades administrativas por forma de cooperação federativa com convênios com as entidades e as organizações da sociedade civil.

> A medida provisória nº820 de 15 de fevereiro de 2018 delimitou dez áreas prioritárias:(1) proteção social; (2) atenção à saúde; (3) oferta de atividades educacionais; (4) formação e qualificação profissional; (5) garantia dos direitos humanos; (6) proteção dos direitos das mulheres, crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, população indígena e comunidades tradicionais atingidas; (7) oferta de infraestrutura e saneamento; (8) segurança pública e fortalecimento do controle de fronteiras; (9) logística e distribuição de insumos; e (10) mobilidade, distribuição no território nacional e apoio à interiorização. (FRANCHI, 2019. p.10)

À mesma data da MP nº 820/2018, dois decretos subsequentes foram assinados como complementos à medida: o nº 9.285[13] e o nº 9.286[14], que determinam, ampliam as medidas bem como designam as instituições envolvidas com a ação. Portanto, a cooperação interagências para a governança do fluxo migratório na Fronteira Norte é institucionalizada e respaldada juridicamente por meio destes dois decretos.

O Decreto nº 9.285 reconhece a situação de vulnerabilidade de fluxo migratório provocado por crise humanitária na Venezuela. Considerou como motivação principal para sua assinatura a crise política, institucional e socioeconômica na Venezuela, o fluxo desordenado de venezuelano no estado de Roraima, impacto gerado nos serviços públicos prestados e a necessidade de acolhimento humanitário.

8 - http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/apresentcao-policia-federal-ate-abril-de-2019.pdf. Acesso em 25/06/2019

9 - https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rr/pacaraima/panorama. Acesso em 25/06/2019

10 - https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/132234. Acesso em 08/12/2018

11 - file:///C:/Users/wilhe/Downloads/Sumario_Executivo_MP820.pdf. Acesso em 13/07/2019.

12 - http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm Acesso em 08/12/2018

13 - https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9285-15-fevereiro-2018-786170- publicacaooriginal-154864-pe.html Acesso em 08/12/2018

14 - https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9286-15-fevereiro-2018-786171- publicacaooriginal-154866-pe.html. Acesso em 08/12/2018.

O Decreto nº 9.286 define a composição, as competências e as normas do funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial para o acolhimento de vulneráveis provenientes de crises humanitárias. Cabe ao Comitê convidar representantes de outras entidades e órgãos da União, estados, do Distrito Federal, municípios e da sociedade civil para cooperarem com as diversas atividades. Instituiu também a composição interministerial do Comitê de Assistência Emergencial, a saber:

- Casa Civil da Presidência da República;
- Ministério da Justiça e Segurança Pública;
- Ministério da Defesa (Secretaria- Executiva e operacionalização);
- Ministério das Relações Exteriores;
- Ministério da Educação;
- Ministério do Trabalho;
- Ministério do Desenvolvimento Social;
- Ministério da Saúde;
- Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão;
- Ministério da Integração Nacional;
- Ministério dos Direitos Humanos; e
- Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

Após a institucionalização das medidas provisórias, o Ministério da Defesa organizou uma Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima, a Operação Acolhida, que reúne os meios, material e pessoal das três Forças Armadas que atuam conjuntamente na montagem do centro de triagem, das estruturas de recebimento e abrigo, dando suporte aos serviços básicos de saúde, alimentação mobilizando instituições, organismos internacionais, em destaque o ACNUR, ONG's e órgãos de segurança pública. Para Eduardo Toniolo (2018), configura a atuação das Forças Armadas em um cenário de não guerra dentro da normalidade institucional.

É neste cenário que a cooperação interagências atua de forma que a assistência humanitária seja a mais eficaz possível. Cada órgão ou agência, dentro dos abrigos humanitários, busca atuar na efetivação de políticas públicas dentro de suas expertises. Nestes abrigos,

> "os imigrantes recebem a atualização da situação migratória; são imunizados contra as doenças mais comuns e outras que têm surgido na área, como o sarampo; são cadastrados para o trato humanitário pelo ACNUR e pelas ONG parceiras; e recebem alimentação e visitas médicas diárias. Os imigrantes têm três destinos: absorção pelo mercado de trabalho local, interiorização no Brasil ou retorno ao país de origem" (GONÇALVES, 2018)[15]

Dentro do escopo das políticas públicas voltadas para a governança do fluxo migratório de venezuelanos, a absorção pelo mercado de trabalho local é um grande desafio a ser enfrentado. De acordo com o site Migramundo[16], a primeira acolhida tem sido eficaz, porém o processo de integração sofre com a precariedade de serviços e estruturas do estado de Roraima onde faltam empregos para absorver o número expressivo de venezuelanos. O resultado é o crescimento da informalidade, da exploração do trabalho e de casos de prostituição. Segundo dados da Secretaria Especial de Desenvolvimento Social, do Ministério da Cidadania[17], 40% dos venezuelanos interiorizados tiveram acesso ao mercado de trabalho. Segundo a ONU[18], mais de 1,6 mil venezuelanos foram cadastrados para encaminhamento profissional, com apoio da OIT e do ACNUR para expansão de oportunidades no ensino técnico para imigrantes venezuelanos.

15 - http://www.defesanet.com.br/aciso/noticia/29209/Operacao-Acolhida-em-Roraima--acao-de-solidariedade/. Acesso em 08/12/2018
16 - https://migramundo.com/o-mercado-de-trabalho-informal-em-roraima-e-as-dificuldades-vividas-pelos- venezuelanos/ Acesso em 13/07/2019
17 - http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2019/abril/interiorizacao-de-venezuelanos-promovida-pelo- ministerio-da-cidadania-completa-um-ano Acesso em 13/07/2019
18 - https://nacoesunidas.org/especial-onu-brasil-apoia-governo-federal-na-recepcao-de-refugiados-e-migrantes- venezuelanos/ Acesso em 13/07/2019

O processo de interiorização parece ser o caso mais bem-sucedido. Comandado a partir da Casa Civil em conjunto com a Organização Mundial para as Migrações (OIM), ACNUR, UNFPA, PNUD e UNICEF, trabalham no realojamento populacional venezuelano. O objetivo é que outros estados da federação se responsabilizem dividindo o ônus e ações evitando a sobrecarga do estado de Roraima. Segundo dados do Ministério da Defesa, até março de 2019, 5.520 venezuelanos passaram pelo processo de interiorização e encontram-se divididos em 16 estados e o Distrito Federal, como veremos em tabela na seção posterior.

De acordo com Franchi (2019), cabe à Força Aérea realizar o transporte logístico e humanitário, bem como a mobilidade e interiorização dos migrantes abrigados para outros Estados da federação. Ao Exército cabe a responsabilidade de executar medidas relacionadas à segurança pública e ao fortalecimento do controle de fronteiras. Segundo dados divulgados pelo autor, a capacidade de abrigo pela Operação Acolhida é de 5.800 pessoas e o número de abrigados é de 4.184, com dados coletados entre 1 a 15 de junho de 2018. As ações dentro da Operação Acolhida, com atenção ao Exército brasileiro, ocorrem dentro das estruturas montadas de acolhimento onde dispõem de enfermaria, atendimento clínico, exames laboratoriais, atendimento de urgência e servem para complementar o trabalho do Hospital de Pacaraima.

Alguns autores destacam as dificuldades existentes no ambiente de cooperação interagências nas faixas de fronteiras, como é o caso de Ferreira (2017, apud STRICLER, 2010, p.7) a grande rotatividade de pessoal no ambiente interagências, a rigidez dos protocolos de comunicação causam perdas de oportunidades e organizações civis geralmente não possuem planejamento detalhado como em ambientes militares.

Nas dificuldades operacionais da cooperação é possível que se evidencie as lacunas existentes nas políticas públicas empregadas que geram a perda da efetividade da prestação de serviços para a população vulnerável. É no intuito de preencher essas lacunas que a cooperação interagências colabora com execução de políticas públicas que possam preencher as debilidades em áreas específicas onde cada órgão envolvido aplica sua expertise. Logo, "o espaço local constitui-se arena para introdução de soluções criativas e descentralizadas dos problemas comuns, tanto em termos da produção de serviços públicos quanto de novas redes para a gestão de políticas públicas." (FILIPPIM et al, 2017, p.7)

A promoção de políticas públicas em ambientes fronteiriços deve levar em consideração a multiplicidade de fatores de riscos complexos e que demandam um tipo de cooperação multinível, de forma a envolver a União, estados, municípios, órgãos públicos e privados, nacionais e internacionais. A governança do fluxo migratório de venezuelanos na faixa da fronteira norte, tem trazido experiência e vem oportunizando diversos órgãos a atuarem na gestão pública daquele espaço geográfico.

MÉTODO: ANÁLISE DE DADOS DOS IMPACTOS LOCAIS E NACIONAIS

Nesta seção trouxemos dados sobre o fluxo de venezuelanos no Brasil. Utilizamos comofontes principais os dados da Polícia Federal[19] coletados junto ao Sistema de Tráfego Internacional, do SISMIGRA e do STI-MAR, dados do Ministério da Defesa e da OIM[20]. Para cada parâmetro, seguirá uma análise dos resultados obtidos. Todos os gráficos e tabelas são de elaboração própria feitos apartir dos dados coletados.

Trata-se de estudo de natureza qualitativa, fundamentado no design de estudo de caso, em que se optou por reconstruí-lo por meio da abordagem histórico-descritiva, utilizando da técnica do process tracing. O estudo de caso único é recomendado (Yin) para revelar uma situação específica, que requer análise em profundida e em formato longitudinal, de modo a compreender a complexidade da situação em curso. Neste sentido, o caso da recente migração Venezuela para o Brasil e a constituição do projeto acolhida merecem serem observado de perto, tanto no mapeamento e análise das políticas públicas que vem sendo implementadas, como também nos resultados apresentado até o momento.

19 - http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/apresentcao-policia-federal-ate-abril-de-2019.pdf Acesso em 02/07/2019
20 - https://www.iom.int/venezuela-migration-trends-americas-september-2018 Acesso em 13/07/2019

Sobre esse caso em particular, vale a pena ressaltar alguns dados que dimensionam o problema. Estes serão apresentados e analisados com o objetivo de analisar os impactos locais e nacionais que o fluxo migratório desordenado de venezuelanos vem trazendo. Explicitaremos os documentos consultados que foram a base para a coleta de dados e informações. A seguir, faremos a sistematização e análise dos dados:

Nova Lei de Migração – Lei 13.445/2017	Medida Provisória nº 820/2018
Doutrina de Operações Conjuntas – 2011	Sumário Executivo da MP nº 820/2018
Manual de Operações Interagências – 2012	Decreto nº 9.285/2018
Estratégia Nacional de Defesa – 2012	Decreto nº 9.286/2018
Glossário do Ministério da Defesa	Site Migramundo
Relatório da Polícia Federal	Site da Secretaria Especial de Desenvolvimento Social
Dados do IBGE sobre Pacaraima	Site OIM
Site do OBMigra	

DADOS DA POLÍCIA FEDERAL

A Polícia Federal é um dos órgãos de segurança pública que participa da Operação Acolhida. Subordinada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, sua atuação primordial dentro da Operação é exercer a função de polícia de fronteira, ou seja, é responsável pelo controle do tráfego de pessoas que entram e saem do país pela fronteira Pacaraima-Santa Elena de Uairén. A PF produziu um relatório no qual foram coletados dados do Sistema de Tráfego Internacional (STI), Sistema de Registro Nacional Migratório (SISMIGRA) e do STI-MAR (Medidas de Alertas e Restrições Ativas).

Vale ressaltar que a atuação em fronteiras segue por todo o território. Porém, os dados que seguem dizem respeito somente ao posto migratório da cidade de Pacaraima (RR). De acordo com os números coletados entre janeiro e abril de 2019, houve a entrada de 66.311 mil venezuelanos noBrasil, o que representa uma queda de aproximadamente 1,11% para o mesmo período em 2018. Em relação às saídas, Pacaraima registrou 34,59% das saídas por posto migratório em todo o Brasil. A descrição da modalidade de entradas e saídas e seus percentuais em Pacaraima, seguem abaixo com a coleta de dados do Sistema de Tráfego Internacional (STI) a partir do estudo da Polícia Federal.

– Entradas e saídas de venezuelanos por Pacaraima no período 2017-2019

ENTRADAS	SAÍDAS	TOTAL
152.515	109.792	262.307

Via principal	Entradas	Saídas
Via terrestre	68.771	62,64%
Via marítima	9	0,01%
Via aérea	40.843	37,20%
Via fluvial	169	0,15%
Total	109.792	100%

Ainda no estudo da PF com dados coletados do Sistema de Registro Nacional Migratório (SISMIGRA), o registro de venezuelanos deu um salto entre 2016 e 2017 passando de 807 para 6.824 pessoas. Registrou-se a entre 2017 e 2018, o maior pico de registro de entrada de com 32.493 pessoas.

A partir de 2018, verificou-se queda dos registros e até abril de 2019 esse número era de 24.522 pessoas, como segue no gráfico a seguir.



Com dados coletados do STI-MAR, que mensura alertas e restrições ativas, a PF totalizou 171.880 solicitações de refúgio levando em consideração todas as nacionalidades. Destes, 99.858 foram contabilizados como sendo de venezuelanos. Os dados são referentes a cada unidade da federação e dizem respeito ao período 2017-2019 (abril), nos quais podemos verificar que foram disponibilizados em ordem decrescente de forma a ressaltar uma maior quantidade de venezuelanos que solicitaram refúgio no estado de Roraima.

- Solicitações de refúgio (ativas e inativas) de venezuelanos por UF em ordem decrescente

RR	83.062	RS	184	PE	31
AM	16.350	PA	183	ES	22
SP	1.584	DF	159	PB	22
RJ	573	GO	129	MA	19
PR	408	AC	79	TO	15
CE	394	MT	74	AP	10
SC	326	BA	68	SE	8
RO	299	RN	35	AL	7
MG	278	MS	32	PI	4

DADOS DO MINISTÉRIO DA DEFESA

O Ministério da Defesa, dentre todos os ministérios envolvidos, é o que possui a maior responsabilidade no âmbito da Operação Acolhida. O processo de interiorização atua com os comitês de saúde e com o Ministério da Justiça e Segurança Pública e o Ministério do Desenvolvimento Social e tem os objetivos de levar venezuelanos para outros estados como medida de evitar o colapso da administração pública do estado de Roraima. Ressaltamos que se trata de dividir as responsabilidades do acolhimento com as demais unidades da federação com destaque para o protagonismo da Força Aérea Brasileira (FAB) que direciona os venezuelanos para outros estados brasileiros.

> Ao chegarem nas cidades, a pretensão é inseri-los no mercado de trabalho e na educação. Por isso, a Secretaria de Desenvolvimento Social do Município, as secretarias de educação, somadas com esforços do próprio Governo do Estado irão procurar construir as alternativas e, a partir de agora, começa uma nova operação entre os órgãos do Município, do Estado e do Governo Federal.[21]

O processo de interiorização não é realizado somente pela FAB. Em entrevista ao G1[22], o Comandante da Operação Acolhida, Eduardo Pazuello, empresas aéreas privadas disponibilizam voos gratuitos para venezuelanos aptos ao processo de interiorização. De acordo com o comandante, 1.682 venezuelanos foram transferidos em junho de 2019.

21 - http://www.fab.mil.br/noticias/mostra/32392/OPERA%C3%87%C3%83O%20ACOLHIDA%20-%20FAB%20realiza%20quarta%20etapa%20da%20interiorizaza%C3%A7%C3%A3o%20dos%20imigrantes%20 venezuelanos Acesso em 19/07/2019

22 - https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2019/07/18/interiorizacao-leva-15-mil-venezuelanos-de-rr-a-outros- estados-em-1-ano-e-3-meses.ghtml Acesso em 19/07/2019

De acordo com o Coronel Eduardo Migon, na mesma entrevista, o processo de interiorização é necessário, pois Roraima possui 13 abrigos para venezuelanos, dos quais 11 estão em Boa Vista e 2em Pacaraima. Dentro dos abrigos há o total de cerca de 6 mil venezuelanos e se contabilizou também 3,5 mil em situação de rua ou ocupando prédios públicos ou privados abandonados.

- Interiorização de venezuelanos por UF (início da Operação Acolhida até março de 2019)[23]

Estados da Federação	Venezuelanos interiorizados
Amazonas	503
Bahia	75
Distrito Federal	267
Goiás	21
Mato Grosso	190
Mato Grosso do Sul	248
Minas Gerais	75
Pará	244
Paraná	545

Estados da Federação	Venezuelanos interiorizados
Pernambuco	268
Rio de Janeiro	283
Rio Grande do Norte	102
Rio Grande do Sul	918
Rondônia	117
Santa Catarina	482
São Paulo	877
Sergipe	35
Total	5.250

DADOS DO OBMIGRA

O OBMigra é um Observatório de Migrações Internacionais formado em 2013, a partir de um termo de cooperação entre o Ministério do Trabalho, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e a Universidade de Brasiília (UnB). A partir de 2019, o OBMigra passou a cooperar com o Ministério da Justiça e Segurança Pública, depois da extinção do Ministério do Trabalho. O observatório tem o objetivo de propor políticas públicas após a coleta de dados sobre as migrações no Brasil.[24]

Em seu relatório anual do ano de 2018[25], sobre as migrações e o mercado de trabalho no Brasil, destaca-se que foram concedidas, no ano de 2017, 10.295 autorizações de trabalho levando-se em consideração todas as nacionalidades. Quanto à movimentação de venezuelanos no mercado formal de trabalho, foram registradas 2.514 admissões e 1.176 demissões com um saldo de 1.338. O estado com os maiores percentuais nas movimentações foi Roraima contabilizando 1.212 admissões, 522 demissões com um saldo de 690 e um aumento de 299,64% das admissões em comparação ao ano anterior. O estado de Roraima registrou a parcela mais significativa de contratações com 48,21% das admissões.

O relatório também apontou que os venezuelanos representaram a segunda maior nacionalidade na emissão de carteira de trabalho, representando 24% do total de migrantes que se dividem preponderantemente no atendimento de lanchonetes (56,10%), Auxiliar nos Serviços de Alimentação (5,77%), Servente de Obras (5,77%) e Vendedor de Comércio Varejista (4,77%).

Destacamos as dificuldades apresentadas durante a execução desta pesquisa no que diz respeito a coleta de dados. Apesar de haver diversos atores envolvidos na empreitada, poucos órgãos se voltaram para a produção de dados para que pudéssemos consolidar maiores informações sobre os impactos gerados nos níveis local e nacional.

A maior parte está concentrada pela Polícia Federal e FFAA, trazendo uma visão estritamente militarizada dessa operação. Convém lembrar ainda que, tais dados se apresentam de forma diversas e percebemos também algumas incompatibilidades, principalmente no que diz respeito ao quantitativo de venezuelanos que chegam pela fronteira norte. As demais agências e instituições, com exceção das agências ONU, ainda não disponibilizaram dados precisos sobre as políticas públicas que vêm desenvolvendo no âmbito da Operação Acolhida.

23 - https://www.defesa.gov.br/noticias/53627-mais-de-5-mil-venezuelanos-sao-beneficiados-com-interiorizacao Acesso em 13/07/2019
24 - https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/observatorio Acesso em 19/07/2019
25 - https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados_anuais/RELATORIO_ANUAL_2018.pdf Acesso em 19/07/2019.

Tal fato demonstra a necessidade de estender e ampliar a pesquisa sobre a Operação Acolhida e a cooperação interagências a partir do mapeamento das demais agências participantes e suas atribuições com o objetivo de coletar uma maior quantidade de dados e trazer uma nova visão para além da abordagem militar e dos órgãos de segurança pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da concepção de Luhmann, podemos depreender que a cooperação interagências forma um sistema complexo, no qual seus diversos atores alinham ideias e valores a fim de pensar em soluções que possam ser executadas a partir da coordenação de ações. Funciona com excelente instrumento de gestão pública na medida em que, após o processo de globalização, o poder decisório precisou abrir mão de uma ação isolada e passou a contar com diversos atores em diferentes níveis e modalidades.

A multidimensionalidade de problemas transnacionais enfrentados pelos Estados exige a necessidade de integração em diversos setores, mas sobretudo aqueles ligados à segurança pública. Desta forma, o Brasil a partir de 2011, com a Doutrina de Operações Conjuntas e a evolução com o Manual de Operações Interagências de 2012, vem pensando nesta modalidade como forma de enfrentamento em questões de segurança nacionais e transnacionais.

Dentro desse escopo, trouxemos o exemplo da Operação Acolhida como uma importante ferramenta de governança do fluxo migratório de venezuelanos no acolhimento no estado de Roraima, bem como na extensão de suas atribuições para o restante do território com o processo de interiorização. Verifica-se que a Força-Tarefa Humanitária legitima os termos dispostos na Nova Lei de Migração, de 2017, que buscou tratar com maior dignidade os migrantes a partir da promoção de políticas públicas que pudessem garantir os Direitos Humanos mais básicos.

No que se refere ao trabalho das FFAA, a Operação é uma grande oportunidade para se colocar em prática ações logísticas e humanitárias em uma conjuntura que poderia transbordar para uma crise humanitária em território brasileiro. Ademais, torna-se extremamente necessária a resposta do Brasil em relação aos migrantes bem como ao estado de Roraima, carente de estrutura que pudesse garantir uma gestão pública mais sustentável.

Apesar da iniciativa e ações serem de extremo valor humanitário e de grande aprendizado para a gestão pública, há dificuldades de operacionalização, comunicação e integração dada a multiplicidade de atores, agências e instituições. Cada qual com seus valores e culturas, operam de forma autônoma dentro de seus setores e quando imersas em ambiente coordenado pelas estruturas de planejamento das FFAA, tende ao aparecimento de lacunas na execução das políticas públicas.

Dentro da concepção de se olhar para dentro da complexidade do sistema é que se pretende criar um espaço de melhoramento com a construção de valores e boas práticas, que possam preencher as lacunas com políticas públicas eficazes para a governança do fluxo migratório de venezuelanos.Ainda, o objetivo de criar aprendizado para possíveis atuações integradas futuras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACRUCHE, Hevelly Ferreira. Portugal e Espanha no extremo sul das Américas: fronteiras, gentes, direitos e soberanias (1850-1830). 2017. Tese de Doutorado. Universidade Federal Fluminense.

ADELEYE, Ifedapo. Theorizing the Diffusion of International Human Resource Practices: Towardsan Integrated Conceptual Approach. International Journal of Business and Management, Vol. 6, No. 12; December 2011.

AGUILAR, Sergio Luiz Cruz. Segurança na América Latina: cenários e perspectivas. Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, v. 2, n. 3, p. 13-37, 2013.

ANDRADE, I.O; LIMA, R. C. Segurança e Defesa Nacional nas Fronteiras Brasileiras. In: Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública: Volume 1 / Organizadores: Bolívar Pêgo (Coordenador) ... [et al.] - Rio de Janeiro: Ipea, MI, 2018.

BARBOSA, Cristiano Guimarães. O Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras: Uma Ferramenta de Cooperação Regional. In: Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia Política e Gestão do Território. 2014.

BRASIL. Decreto-lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 03 mai. 1979. Seção 1, p. 6113.

_____. Ministério da Integração Nacional. Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Brasília, DF, 2005.

_____. Ministério da Integração Nacional. Faixa de Fronteira: Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Brasília, DF, 2009a.

_____. Ministério da Integração Nacional. Programa de Promoção da Sustentabilidade em Espaços Sub-Regionais (PROMESO). Brasília, DF, 2009b.

. Ministério da Integração Nacional. Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça. Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira. Brasília, DF, 2010.

. Ministério da Defesa. 2011. Doutrina de Operações Conjuntas – MD30-M-01. Brasília. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md30_m_01_volume_1.pd f

. Ministério da Defesa. 2012a. Operações Interagências – MD33-M-12. Brasília. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/operacoes/md33_m_12_op_interage ncias_2_ed_2017.pdf Acesso em: 22 mar. 2019

. Ministério da Defesa. 2012. Política Nacional de Defesa. Estratégia Nacional de Defesa. Brasília. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END- PND_Optimized.pdf. Acesso em: 02/07/2019.

CAIAFA, Roberto. Operação Acolhida em Roraima: ação de solidariedade. Revista Tecnologia & Defesa, Brasília, DF, 2018. Disponível em: http://tecnodefesa.com.br/operacao-acolhida-em-roraima- acao-de-solidariedade/ Acesso em 13/07/2019.

FERNANDES, Maria Luiza. Os Povos Indígenas e as fronteiras do Extremo Norte. Fronteiras, v. 18, n. 32, p. 126-135, 2016.

FERREIRA, Spencer Denis. O emprego dos órgãos de inteligência em operações em ambiente interagências na faixa de fronteira. 2017.

FILIPPIM, Eliane Salete et al. Cooperação Transfronteiriça para o Desenvolvimento Regional. Desenvolvimento em Questão, v. 12, n. 26, p. 5-40, 2014.

FRANCHI, Tássio. Operação Acolhida. A atuação das Forças Armadas Brasileiras no Suporte aos Deslocados Venezuelanos. Military Review, 2019.

GOMES, A. Q; MACHADO, L. M. O. Participação e Políticas Públicas em Território de Fronteira. I Seminário Internacional de Ciência Política. Universidade Federal do Rio Grande do Sul | Porto Alegre | Set. 2015.

JACKSON, Tiana Elena. Sincerity or strategy: Organizational responses to interagency cooperation. 2016. Tese de Doutorado. American University.

KRÜGER, CAROLINE et al. Análise das Políticas Públicas para o Desenvolvimento da Faixa de Fronteira Brasileira 1.. Ambiente & Sociedade, v. 20, n. 4, p. 39-60, 2017.

LUHMANN, N. A nova teoria dos sistemas. Porto Alegre: Ed. Universidade/ UFRGS, Goethe- Institut/ICBA, 1997.

NEVES, C. E. B; NEVES, F. M. O que há de complexo no mundo complexo? Niklas Luhmann e a Teoria dos Sistemas Sociais. Sociologias. n.15, Porto Alegre, jan./jun. 2006.

NUNES, Maria. Papel e ações das instituições brasileiras na faixa de fronteira. In: Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública: Volume 1 / Organizadores: Bolívar Pêgo (Coordenador) ... [et al.] - Rio de Janeiro: Ipea, MI, 2018.

O'LEARY, R., GERARD, C., & BINGHAM, L. B. Introduction to the symposium on collaborative public management. Public Administration Review, 66, 6-9, 2006.

PÊGO, B. et al. Fronteiras do Brasil: uma avaliação de Política Pública. Rio de Janeiro: Ipea, MI, vol 1, 2018. Fronteiras do Brasil: uma avaliação do arco Norte. Rio de Janeiro: Ipea, MI, vol 3, 2018.

PROCÓPIO FILHO, Argemiro; VAZ, Alcides Costa. O Brasil no contexto do narcotráfico internacional. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 40, n. 1, p. 75-122, 1997.

RAZA, Salvador. Cooperação Interagências: Porque e como funciona um estudo de modelos organizacionais nas Relações Internacionais. Brazilian Journal of International Relations, v. 1, n. 1, p. 07-37, 2012.

SANABIO, Marcos Tanure; DE SOUZA GUIMARÃES, Rogério; GOMES, Bruno Martins Augusto. (Des) Construindo a abordagem institucional na Teoria das Organizações. Revista Pesquisa e Debate em Educação, v. 7, n. 2, 2018.

SOUZA, Deywisson Ronaldo Oliveira de; GARCIA, Stephanie Queiroz. A Abordagem Interagência dos Sistemas Proteger e de Monitoramento das Fronteiras Terrestres (SISFRON). Hegemonia, v. 14, p. 88-106, 2014.

TONIOLO, Eduardo Augusto Oliveira. O apoio logístico nas operações em ambiente interagências. 2018.

WARD, Kevin D. et al. Institutional Factors and Processes in Interagency Collaboration: The Case of FEMA Corps. The American Review of Public Administration, v. 48, n. 8, p. 852-871, 2018.

POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: AVANÇOS PARA O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA SOB O CONCEITO DE INTERSETORIALIDADE EM PERSPECTIVA COMPARADA

Bruno Domeneguetti Barreira (FGV)
Beatriz Scabelli (FGV)

RESUMO

O presente trabalho buscou responder à pergunta de como o conceito de intersetorialidade pode atuar de forma a preencher lacunas deixadas pela atual configuração do Programa Bolsa Família. Para tal, o programa é analisado em comparação com experiências similares existentes no Chile e na Argentina, a saber, o *Programa Puente/Chile Solidário* e o *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*, respectivamente. Através de tal comparação, identifica-se a presença de lacunas no serviço oferecido pelo programa, que demonstra não apenas a necessidade de estimular a articulação transversal e intersetorial já existente, mas também de caminhar no sentido de criar "portas de saída", a fim de que o ciclo intergeracional de pobreza seja rompido. Apesar do avanço já realizado, os resultados comparativos apontam que o Programa Bolsa Família ainda possui um longo caminho a ser percorrido para que atinja efetivamente a emancipação de seus beneficiários no longo prazo. Dentre os resultados, identifica-se a carência de ações intersetoriais nas frentes de combate à exclusão laboral, urbano-territorial e política ou de cidadania. Sugere-se, por fim, a observação de oportunidades originadas pelo fortalecimento do Cadastro Único como principal instrumento balizador das políticas sociais no Brasil, no sentido em que oferece uma ampla base de dados com rico potencial para a estruturação de projetos intersetoriais e transversais sobre os tópicos da inclusão e erradicação da pobreza.

INTRODUÇÃO

Intrínseca e densamente entrelaçada à realidade brasileira, a questão da pobreza sempre esteve presente na história do país. Tradicionalmente ligadas a questões migratórias e heterogeneamente distribuídas, as famílias pobres tendem a estar confinadas em uma dinâmica de circuitos nas economias urbanas que tende a reforçar as desigualdades mediante a perpetuação de tais indivíduos no circuito inferior, isto é, em posição de dependência para com a difusão de capital e tecnologia por parte da porção superior que compõe a lógica dos circuitos (LOPES, 2008; SANTOS, 1979).

A fim de controlar o agravamento do existente quadro de exclusão socioeconômica, o Governo Federal tem desenvolvido diversas estratégias no sentido de eliminá-la em suas mais diversas facetas (BRASIL, 2015). Contudo, apesar do estímulo à formulação e implementação de políticas sociais no país, pouco se tem avançado no sentido de pensá-las de maneira intersetorial, isto é, que congregue diversas organizações públicas ao redor de um tema central a ser atacado conjuntamente, com uma mesma finalidade; tal dificuldade ocorre pela forte propensão histórica de setorialização e segmentação da gestão pública no Brasil, a qual tende a formar sobreposições de poder entre políticos e burocratas (CUNILL-GRAU, 2014).

Nesse sentido, a criação do Programa do Bolsa Família e do Cadastro Único atuaram como marcos sobre as políticas sociais no país, pelo fato de demonstrarem certo grau de transversalidade e intersetorialidade (ainda que restrita e verticalizada), a partir do momento em que fornece uma ampla gama de dados capaz de prover informações precisas acerca de quem são as famílias vivendo em situação de pobreza no país. Críticas permeiam a literatura, no entanto, em aspectos referentes à carência de "portas de saída" que permitam às famílias, de forma transversal e intersetorial, a superação do ciclo da pobreza (BICHIR, 2010; SOUZA, 2015; CUNILL-GRAU, 2014).

Tendo em vista os avanços e as oportunidades de desenvolvimento dos conceitos de transversalidade e intersetorialidade, este trabalho pretende definir com maior clareza as lacunas presentes no Programa Bolsa Família que podem vir a ser preenchidas por programas ainda inexistentes, tendo como norte não somente a superação da pobreza, senão também o combate à exclusão socioeconômica em suas mais diversas dimensões. Isso posto, vale denotar que o presente trabalho pretende responder à seguinte questão: "*Como o conceito de intersetorialidade pode contribuir para a redução de lacunas presentes no Programa Bolsa Família em termos de exclusão socioeconômica?*"

Para isso, o artigo em questão segue a seguinte disposição: a próxima seção apresenta uma breve revisão de literatura a respeito da pobreza, exclusão e programas sociais; a terceira seção lança luz sobre a principal lente teórica empregada, tal como os principais conceitos e a metodologia utilizada na pesquisa; a quarta seção aborda a discussão dos resultados encontrados, tendo como norte os conceitos discutidos nas seções anteriores e, por fim, as considerações finais trazem consigo as principais contribuições do presente estudo, tal como as oportunidades disponíveis para novas agendas de pesquisa no campo das políticas sociais.

POBREZA, EXCLUSÃO SOCIAL E A CRIAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

POBREZA NO BRASIL: FATORES DETERMINANTES EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

A pobreza pode ser caracterizada, antes de tudo, como um fenômeno multidimensional e multifacetado, fruto de processos históricos, sociais e econômicos. Densamente entrelaçada com a vida dos indivíduos e marcante ao longo de toda a história brasileira, a pobreza se fez presente de forma mais intensa a partir do final do século XIX, com os sucessivos esgotamentos dos ciclos de *commodities* que já passavam a sinalizar a necessidade de estimular uma nascente industrialização. Concentrado em São Paulo, o derradeiro ciclo do café serviu de motor para o aquecimento dos fluxos migratórios, potencializados pela abolição do regime escravista e a chegada de imigrantes europeus, sobretudo às regiões Sul e Sudeste. A partir do colapso do modelo primário-exportador, que passou a dar lugar à indústria nacional, fora possível observar um grande deslocamento populacional em todas as regiões do país, estimulado pela modernização da agricultura e pelo aumento de oportunidades de emprego nos grandes centros urbanos (LOPES, 2008).

Diante das acentuadas heterogeneidades regionais que pautaram a história nacional, a região Nordeste ainda hoje apresenta os maiores desafios no combate à pobreza, sendo mais duramente penalizada pelas oscilações econômicas vivenciadas nos anos 1980 — intensificadas pela seca que se estendeu de 1979 a 1983 (ROCHA, 2003). Em congruência com tal argumento, é importante reforçar o conceito de que a pobreza no Brasil sempre esteve, em grande parte, atrelada à desigualdade distributiva da renda e impactada pelas turbulências sociais, políticas e econômicas vivenciadas na "década perdida". Isso posto, ressalta-se que a saída para tal armadilha passa necessariamente por mecanismos de crescimento da renda *per capita* ou de uma distribuição mais igualitária da renda nacional, não sendo o crescimento econômico condição suficiente para a erradicação do problema (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2000).

Por fim, cabe apontar para os avanços e impasses decorrentes das reformas de estabilização econômica promovidas em meados dos anos 1990. Apesar de sua manutenção em patamares relativamente elevados, a pobreza em meio rural adentra a nova década em sincronia com as tendências de longo prazo anteriormente observadas, beneficiada pelo aquecimento do produto agrícola a despeito da recessão econômica nos demais setores da economia e pela modernização da agricultura, à medida em que pode ter permitido aos trabalhadores rurais a ocupação de cargos com melhor remuneração; contrariamente ao observado no campo, por sua vez, as regiões metropolitanas sofreram em maior proporção os efeitos da reestruturação produtiva. É a partir da introdução do Plano Real em 1994, porém, que a incidência da pobreza sofre forte queda no país, principalmente em decorrência de três fatores: a âncora verde — controle dos preços dos alimentos, bens de grande representatividade na cesta de consumo das famílias —, a alta de preços para os *non-tradables* — isto é, comércio e serviços, os quais abrigam parte significativa do circuito inferior abordado por Santos (1979) — e, por fim, a forte elevação do salário mínimo. Também é verdadeira a afirmação de que as instabilidades macroeconômicas voltaram à tona no final da década, contudo sem afetar os níveis de pobreza em grandes proporções; com isso, percebe-se uma mudança no perfil dos indivíduos de baixa renda, que se mostram mais resilientes às oscilações do produto da economia (ROCHA, 2003).

Com a estabilização econômica, criam-se as bases para o desenvolvimento de políticas públicas que permitam um combate mais direcionado e eficaz às variáveis que possuem amplo impacto sobre as estatísticas de pobreza, como a questão educacional e a exclusão do mercado de trabalho formal. Conforme descrito por Rocha (2003, p. 132),

> "Aos mais vulneráveis, para os quais a renda do grupo familiar não é capaz de neutralizar o alijamento do mercado de trabalho, evitar a pobreza do ponto de vista da renda depende, essencialmente, de benefícios previdenciários e de políticas compensatórias por parte do poder público. Dessas políticas depende também um amplo contingente de pobres 'estruturais', entre os quais se incluem — em função dos baixos rendimentos na base da distribuição — mesmo aqueles que participam normalmente no mercado de trabalho."

EXCLUSÃO SOCIAL

No que se refere ao panorama da história brasileira, é sempre válido ressaltar que, assim como a pobreza, a exclusão social configura um fenômeno estrutural, multifatorial e multidimensional. Para fins de análise, utiliza-se o Quadro 1 como base para verificar se o Programa Bolsa Família e seus pares argentino e chileno abrangem todos os âmbitos onde possam operar fatores de exclusão social. Brugué, Gomà e Subirats (2002, p. 3) definem a exclusão social como "a impossibilidade ou dificuldade de acesso aos mecanismos de desenvolvimento pessoal a inserção sociocomunitária, e os sistemas preestabelecidos de proteção.". Já para Fleury (2004, p. 3) a exclusão é "a não incorporação de uma parte significativa da população à comunidade social e política, negando seus direitos de cidadania — destituindo-a de direitos ou envolvendo a desigualdade de tratamento ante à lei e as instituições públicas — e impedindo seu acesso à riqueza produzida.".

Para constatar se o Programa Bolsa Família e seus pares internacionais atacam de fato os âmbitos onde podem operar fatores de exclusão, faz-se primeiramente necessário compreender quais são tais âmbitos. A exclusão econômica e laboral se alicerça sobre os outros fatores de exclusão, quais sejam baixos níveis de escolaridade, culturas minoritárias, idade avançada, gênero, contexto familiar precário e grupos com problemas sócio-sanitários ou de dependência (BRUGUÉ; GOMÀ; SUBIRATS, 2002).

Quadro 1. Âmbitos onde podem operar fatores de exclusão

Âmbitos onde podem operar fatores de exclusão							
Exclusão	Econômico	Laboral	Educacional	Sócio- sanitário	Urbano- territorial	Familiar	Político
Gênero	Coletivos de população altamente vulneráveis a processos de exclusão social						
Idade							
Etnia							
Classe social							

Fonte: Brugué, Gomà e Subirats (2002).

Para tornar possível a superação da pobreza, da desigualdade e da exclusão social, faz-se necessária não apenas uma intervenção estatal pontual, mas a criação de programas que possam ser operacionalizados em diferentes níveis e setores do Estado. Como exposto adiante, diversos programas de transferência renda têm sua gênese durante a década de 1990 e, mediante seus resultados positivos, culminam na criação do Programa Bolsa Família, principal objeto deste artigo.

DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E CRIAÇÃO DO CADASTRO ÚNICO

Concebido em 1987 como o primeiro programa que viria a integrar a estratégia contemporânea de superação da pobreza via transferência condicional de renda, o Bolsa-Escola fora desenvolvido com o propósito de combater o trabalho infantil e universalizar a educação fundamental no país. Em 1995, Campinas (SP), Ribeirão Preto (SP) e o Distrito Federal implementaram tal programa de transferência de renda vinculado ao atendimento de contrapartidas na área da educação. Em decorrência do sucesso do Bolsa-Escola, Acre, Alagoas, Amapá, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais e Tocantins, além de quarenta e cinco municípios do estado de São Paulo e nove municípios de outros estados já haviam implantado, em 1998, programas inspirados na experiência brasiliense (QUINHÕES; FAVA, 2010, p. 72). Mediante o sucesso do programa, já em 2001 o Governo Federal decidiu levar a cabo diferentes frentes de atuação na transferência condicional de renda, como o Programa Bolsa-Escola a nível federal, Bolsa-Alimentação, o Auxílio-Gás e o Agente Jovem. Soma-se ainda a essas estratégias o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

No ano de 2003, o Governo Federal combinou as frentes anteriormente existentes e concebeu o Programa Bolsa Família (PBF), que transfere renda mensalmente a seus beneficiários de acordo com a composição familiar e o atendimento às condicionalidades requeridas nas áreas de educação e saúde. Com isso, o programa não apenas visa o combate à pobreza e à fome, mas também o incentivo ao acesso e uso de serviços públicos. A fim de operacionalizar a implementação do Bolsa Família, o governo atualmente faz uso do Cadastro Único, que "A partir de 2003, [. . .] se tornou o principal instrumento do Estado brasileiro para a seleção e a inclusão de famílias de baixa renda em programas federais [...]"[1]. Trata-se de um sistema nacional que reúne dados socioeconômicos coletados pelas prefeituras municipais e que permitem a identificação de potenciais beneficiários do Bolsa Família, entre outros programas sociais como o Bolsa Verde e o Programa Minha Casa Minha Vida.

Apesar dos avanços conquistados, devido à complexidade do problema a ser enfrentado, faz-se necessária a criação de programas complementares ao Bolsa Família que atuem especificamente nos âmbitos onde podem operar fatores de exclusão (ver Quadro 1). Para combater a exclusão escolar, por exemplo, implementou-se o Programa Brasil Alfabetizado sob a responsabilidade do atual Ministério da Educação. Para ampliar o acesso ao trabalho foram criados os programas Juventude Cidadã e Brasil Local, sob a responsabilidade do antigo Ministério do Trabalho e atual Ministério da Economia, bem como o Projeto-piloto ao Pronaf B, Crediamigo e Agroamigo executados pela Casa Civil, pelo atual Ministério da Agricultura, Banco do Nordeste do Brasil e atual Ministério da Cidadania. Para a melhoria das condições habitacionais, por sua vez, os ministérios da Cidadania, Minas e Energia (MME) e a Agência Nacional de Energia Elétrica buscaram conceder descontos na conta de luz, além da criação do Programa Luz para Todos, que visava expandir o fornecimento de energia elétrica em zonas rurais (QUINHÕES; FAVA, 2010). A relação completa dos programas que exibem coordenação para com o Bolsa Família podem ser melhor visualizados na Figura 1:

[1] Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve>. Acesso em: jul. 2019.

Figura 1. Programas complementares ao PBF articulados no âmbito federal, em 2006 e 2007 Fonte: Quinhões e Fava (2010).

Categoria	Programa	Objetivo	Público	Agente Executor
Acesso ao conhecimento	Brasil Alfabetizado	Alfabetização e aumento da escolaridade	Cidadãos com 15 anos ou mais	Ministério da Educação (MEC)
Acesso ao trabalho	Juventude Cidadã (PNPE)	Geração de emprego e renda	Jovens entre 16 e 24 anos	Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)
Acesso ao trabalho	Brasil Local	Articular as potencialidades locais através dos ADS	Microempreendedores	Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)
Acesso ao trabalho (assistência técnica)	Projeto-piloto ao Pronaf B, Crediamigo e Agroamigo	Estímulo à produção através do microcrédito	Agricultores familiares	Casa Civil, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Banco do Nordeste (BNB) e MDS
Acesso ao trabalho (assistência técnica)	Biodiesel	Inserir as famílias com perfil para os arranjos produtivos	Agricultores familiares	Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)
Condições Habitacionais	Tarifa Social de Energia Elétrica	Conceder desconto na conta de luz	Famílias de baixa renda e baixo consumo energético	MDS, MME, Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)
Condições Habitacionais	Luz para Todos	Expandir o fornecimento de energia elétrica no meio rural	Famílias PBF, Indígenas, Quilombolas, Assentados e Agricultores	Ministério de Minas e Energia (MME)
Cidadania	Agente Jovem	Capacitação de jovens em condições de vulnerabilidade	Jovens entre 15 e 17 anos	MDS – Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS)
Cidadania	Trabalho Escravo	Priorização para recebimento do benefício do PBF, caso tenha perfil	Trabalhadores resgatados do trabalho análogo ao escravo	Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)

O PROGRAMA PUENTE/CHILE SOLIDARIO E JEFES Y JEFAS DE HOGAR DESOCUPADOS

Desenvolvidos em contextos similares, os planos *Programa Puente/Chile Solidario* e *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* (PJyJHD) foram também elaborados ainda no início do presente século pelos governos do Chile e da Argentina, respectivamente. Sob um cenário socioeconômico muito semelhante entre os países latinoamericanos ao final dos anos 1990, marcado por ajustes recessivos e baixo nível de crescimento da economia, os programas de assistência social começaram a despontar a partir da compreensão de que uma ínfima parcela dos ganhos oriundos do crescimento foi de fato reinvestida em forma de gastos públicos sociais. Com objetivos específicos distintos, as iniciativas visavam combater a pobreza nas mais diversas formas com as quais o problema se apresentava (NASCIMENTO; REIS, 2009).

Nascido em 2002, o *Chile Solidario* surgiu como um sistema de proteção social ainda no governo do presidente Ricardo Lagos, a partir de um diagnóstico de que a extrema pobreza chilena estaria atrelada a uma espécie de núcleo duro composto por famílias marginalizadas — situação semelhante ao constatado no já mencionado caso brasileiro. Dotado de uma ampla intersetorialidade entre programas sociais, recebe destaque o *Programa Puente*, coordenado pelo *Fondo de Solidaridad e Inversión Social* (FOSIS) e porta de entrada para o sistema; aparecem como dimensões do *Programa Puente* saúde, educação, habitação, trabalho, renda, dinâmica familiar e identificação. O sistema *Chile Solidario* é administrado pelo *Ministerio de Planificación* (Mideplan) e trabalha de maneira personalizada com as famílias, as quais recebem o acompanhamento de um assistente social por um período de dois anos e têm então o acesso facilitado a determinados programas do sistema (LARRAÑAGA; CONTRERAS, 2015; SERRANO, 2005).

Ainda segundo Larrañaga e Contreras (2015), há uma distinção substancial entre o *Chile Solidario* e os demais programas de transferência condicionada de renda praticados em outros países da América Latina. Enquanto programas como o Bolsa Família têm como eixo principal a concessão de um valor monetário mediante o cumprimento de contrapartidas nas áreas de saúde e educação, o *Chile Solidario* tem como norte a capacitação mediante o estímulo das competências de cada família assistida nas diversas áreas abrangidas, estando o benefício monetário relegado a segundo plano.

O programa *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* (PJyJHD), por sua vez, se assemelhou mais ao Bolsa Família à medida em que constituiu primordialmente uma iniciativa de transferência de renda mediante o cumprimento de determinadas condicionalidades. Comandado pelo *Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social* (MTEySS), possuía fins diferentes, no entanto, para com seu par brasileiro, posto que o alvo do benefício eram exclusivamente indivíduos desempregados em famílias com determinadas características. Ademais, os beneficiários do programa tinham como obrigação, para além de cumprir com as exigências nas áreas de educação e saúde, a contraprestação do benefício por meio de atividades comunitárias, prestação de serviço temporário a órgãos públicos ou por iniciativas de produção em pequena escala com o objetivo de reinserção laboral. Apesar das propostas de inclusão e assistência oferecidas pelo programa, o plano não logrou reduzir a pobreza, o desemprego e aquecer a demanda agregada em larga escala; parte de tal insucesso tem suas origens na insuficiência do programa no contexto de convulsão socioeconômica vivenciado pela Argentina à época, além da imprecisão em suas fontes de financiamento e *modus operandi* para os próximos anos, com difícil acompanhamento e número elevado de beneficiários (NEFFA, 2009).

Como forma de agregar visualmente a maneira com a qual trabalha cada um dos planos nas diversas frentes disponíveis, pode-se tomar como base o Quadro 2, que sintetiza as estratégias de ação em cada país:

Quadro 2: Comparação de condicionalidades entre as iniciativas argentina, brasileira e chilena.

Países	Saúde	Educação	Outros
Argentina	Os filhos dos beneficiários devem cumprir o calendário de vacinação obrigatória.	Frequência escolar para as crianças em idade escolar.	Os beneficiários devem desenvolver atividades de inserção produtiva ou capacitação, com dedicação diária de, no mínimo, quatro e até seis horas.
Brasil	Acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de sete anos; pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos.	Nos domicílios com crianças dentre seis e quinze anos, é preciso comprovar a matrícula e a frequência escolar mínima de 85% e de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos.	Assistência Social: frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços socioeducativos para crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retirados do trabalho infantil.
Chile	Participar de programas de nutrição e acompanhamento da saúde das crianças e das mulheres, durante a gravidez e a lactância.	Frequência semanal escolar.	Inserção nos outros seis programas (e neles cumprir as condicionalidades estabelecidas), que, juntamente com o *Chile Solidario*, compõem sistema de proteção social, de acordo com a situação particular de cada família.

Fonte: Nascimento e Reis (2009).

MATERIAIS E MÉTODOS

LENTE TEÓRICA E PRINCIPAIS CONCEITOS

A fim de abordar a temática da pobreza e dos programas sociais a partir de uma perspectiva que faça jus à amplitude e multiformidade do assunto, o presente trabalho emprega em sua análise o instrumental de intersetorialidade. Para Souza (2015), o conceito de intersetorialidade pode ser entendido como uma articulação do conhecimento oriundo de diversas partes a fim de sinergicamente promover um combate eficaz a problemas complexos, sendo parte do novo paradigma político e com alto potencial de inovação organizacional. Segundo Bronzo (2007), a questão da pobreza, tal como das políticas sociais em geral, passam necessariamente pela necessidade de se pensá-las por um conceito de integralidade: para a autora, há uma assimetria no potencial de compreensão e enfrentamento dos desafios interpostos atualmente frente à prática corrente, a qual é caracterizada por sua setorialização e segmentação. Ainda para a autora, uma análise intersetorial pressupõe uma estrutura de trabalho horizontalizada, na qual conhecimento e capacidade relacional emergem como conceitos-chave.

É ainda interessante denotar a visão de Cruz e Farah (2016), que definem intersetorialidade em dois sentidos, a saber: restrito, para o qual apenas as relações entre organizações do setor público podem ser caracterizadas como intersetoriais; e amplo, em que também são válidas as relações articuladas entre o setor público e o setor privado. Sob tal divisão, Cunill-Grau (2014) revela que o sentido restrito de intersetorialidade guarda uma distinção substancial entre os diferentes sentidos de intersetorialidade: enquanto as relações dadas em parceria público-privada priorizam o critério do desempenho, a ocorrência de intersetorialidade entre organizações do setor público possuem, para além do desempenho, a motivação de solucionar os problemas com os quais se depara a administração pública por meio de uma convergência.

Tal convergência, por sua vez, ultrapassa as fronteiras da mera coordenação organizacional, posto que envolve alterações dinâmicas na gestão das organizações envolvidas. Outra questão a emergir da intersetorialidade em políticas públicas parte da maneira com a qual ocorre a integração: se as políticas são geridas por um único ministério que conta com apoio dos demais (integração vertical) ou se por uma gestão interministerial compartilhada (horizontal) (CUNILL-GRAU, 2014).

Nesse sentido, cabe denotar que o presente trabalho se apoia sobre o sentido restrito de intersetorialidade, à medida em que são públicos os projetos com os quais o Programa Bolsa Família poderia dialogar, a fim de preencher as lacunas presentes na literatura acerca das oportunidades de superação dos gargalos para além da simples métrica de desempenho. O conceito de integração aplicado no presente trabalho é vertical, posto que o programa é coordenado pelo atual Ministérioda Cidadania. A fim de estabelecer uma comparação entre a intersetorialidade presente nos planos brasileiro, chileno e argentino, emprega-se o quadro elaborado por Brugué, Gomà e Subirats (2002) aliado ao quadro presente em Nascimento e Reis (2009). Compara-se, assim, as linhas de atuação de cada projeto frente às distintas facetas da pobreza e do conceito de exclusão a partir da participação de políticas de setores distintos da administração pública.

METODOLOGIA

A fim de investigar os três casos em perspectiva comparada, emprega-se o método de estudos comparativos, estruturados sobre estudos de caso referentes às experiências argentina, brasileira e chilena com programas de inclusão e assistência social. Em casos como os mencionados no presente estudo, há densa interação entre a criação dos programas e a conjuntura econômica vivenciada no período, sendo portanto a metodologia qualitativa adequada para situações nas quais a separação entre contexto e fenômeno é dificultada (YIN, 2009). Ainda nesse sentido, Eisenhardt (1989) descreve estudos de caso como estratégias de investigação que buscam a compreensão da interação entre fatores ou variáveis dentro de um mesmo fenômeno. Segundo a autora, tais estudos podem possuir como propósito central a descrição de um fenômeno, o teste de teorias mediante a verificação de hipóteses ou a construção de novas teorias.

Isso posto, denota-se que o presente estudo possui por metodologia central a estratégia de estudos comparativos, apoiada pelo estudo dos casos *Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*, Programa Bolsa Família e *Programa Puente/Chile Solidario*, formulados e implementados pelos governos federais da Argentina, Brasil e Chile, respectivamente. A escolha dos casos ocorreu pela estratégia de *theoretical sampling* descrita por Eisenhardt (1989) para a qual a seleção ocorre por motivações teóricas e é usualmente empregada em estudos que possuem como pretensão contribuir para a literatura emergente e preencher lacunas encontradas em trabalhos anteriores.

Cabe ainda ressaltar que os dados levantados no presente trabalho são secundários, isto é, extraídos de outras fontes bibliográficas; tem-se portanto um importante papel atribuído às pesquisas bibliográficas e à análise documental como formas de levantar informações acerca dos casos abordados. A pesquisa em base de dados ocorreu a partir da busca e seleção dos principais artigos relacionados à questão da pobreza e das políticas sociais nos países supracitados, os quais foram selecionados em ordem de relevância para com o tema nas bases da Wiley, SAGE, Springer, EBSCO e, por fim, de artigos disponíveis no *website* de busca "Google Acadêmico".

ANÁLISE DOS RESULTADOS

Para definir os possíveis pontos de insuficiência presentes no Programa Bolsa Família, mostra-se proveitoso promover uma reconstrução do Quadro 1, proposto por Brugué, Gomà e Subirats (2002), junto a informações trazidas pela revisão de literatura e sintetizadas no Quadro 2, de Nascimento e Reis (2009). Nesse sentido, é possível obter uma visão panorâmica dos planos de assistência e inclusão social a partir do Quadro 3, construído abaixo:

Quadro 3: Atuação dos programas argentino, brasileiro e chileno em diversas frentes da exclusão social.

Plano	Atuação perante às diversas frentes dos fatores de exclusão						
	Econômica	Laboral	Educ.	Sócio- sanitária	Urbano- territorial	Familiar- relacional	Política
PJyJHD	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não
PBF	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Não
Puente/Chile Solidario	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: Elaboração própria a partir de Brugué, Gomà e Subirats (2002), Nascimento e Reis (2009), Neffa (2009), Larrañaga e Contreras (2015), Quinhões e Fava (2010) e Serrano (2005).

Como princípio comparativo entre os programas, cabe analisar os pontos nos quais há maior aproximação e, de outro lado, maior divergência nos resultados. É notório, mediante observação do Quadro 3, que o *Programa Puente* conta com o maior grau de intersetorialidade entre as frentes de ação no combate à pobreza; tal resultado pode ser atribuído à sua forte atuação dentro do sistema *Chile Solidario*, o qual já atua com a visão de redes horizontais desde 2002. Dentro de tal contexto, pode-se afirmar que o plano chileno pode servir de modelo para uma gestão intersetorial das questões inerentes à pobreza e aos diversos fatores da exclusão social.

Por fim, faz-se necessário retomar a constatação mencionada por Larrañaga e Contreras (2015) acerca da diferença presente na orientação dos programas argentino, chileno e brasileiro: ao passo que o *Jefes y Jefas* e o Bolsa Família são essencialmente programas de transferência condicionada de renda, o *Programa Puente* está concentrado no estímulo à capacitação de cada família beneficiada, estando a questão da transferência monetária deixada em segundo plano. A análise dos resultados encontra-se dividida da seguinte forma: analisa-se primeiro as semelhanças e diferenças entre os programas *Jefes y Jefas* e Bolsa Família e, posteriormente, semelhanças e diferenças do Bolsa Família para com o *Programa Puente*.

Sob uma perspectiva comparada entre o programa *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* (PJyJHD) e o Programa Bolsa Família, nota-se diversos pontos de aproximação frente a algumas poucas dissonâncias no que se refere à exclusão laboral e familiar-relacional. A convergência ocorre na questão da exclusão econômica, combatida pelas transferências em valor monetário; exclusão educacional, combatida em ambos os programas pela exigência de frequência escolar mínima para os filhos dos beneficiários; e, por fim da exclusão sócio-sanitária, à medida em que figura também a exigência de se estar em dia com a vacinação dos filhos dos beneficiários — o Programa Bolsa Família vai além, ainda, ao exigir o acompanhamento pré-natal das gestantes e nutrizes (NASCIMENTO; REIS, 2009).

As divergências encontradas entre a abordagem da exclusão pelo *Jefes y Jefas* e o Bolsa Família residem, por sua vez, nas questões da exclusão laboral e da exclusão familiar-relacional. Ao passo que o programa argentino exibe um claro propósito no que tange ao combate à exclusão laboral, com contraprestações de capacitação e reinserção produtiva, seu par brasileiro não introduz nenhum avanço nesse sentido, sob a perspectiva intersetorial. Em contrapartida, o Bolsa Família possui um importante pilar de assistência social com vistas a promover medidas socioeducativas a crianças em risco de situação de trabalho infantil; o *Jefes y Jefas* não apresenta nenhuma motivação nesse sentido, estando predominantemente focado sobre a questão do desemprego (NASCIMENTO; REIS, 2009; NEFFA, 2009).

Já em relação ao *Programa Puente*, inserido no sistema *Chile Solidario*, é perceptível a existência de lacunas em três frentes, a saber: exclusão laboral, urbano-territorial e política ou de cidadania. Em termos de exclusão laboral, o governo chileno também promove estímulos à capacitação e reinserção produtiva (assim como o argentino), avançando ainda no apoio ao empreendedorismo via operacionalização de serviços de microcrédito, por exemplo. No que tange à exclusão urbano-territorial, por sua vez, tem-se a garantia de preferência a projetos de habitação social, saneamento e infraestrutura básicos, além de regularização de terrenos habitados. Por fim, a exclusão política ou de cidadania é combatida pela dimensão "identificação pessoal" do programa, que prioriza a regularização dos indivíduos em situação de pobreza para com as documentações necessárias (cédula de identidade, quitação do serviço militar etc.), isentando-os dos custos envolvidos na emissão de documentos (LARRAÑAGA; CONTRERAS, 2015; SERRANO, 2005). Nesse sentido, o Programa Bolsa Família não apresenta *per se* estratégias de combate à exclusão laboral, demonstrando sua carência de projetos intersetoriais para com a atual Secretaria de Trabalho, por exemplo.

Ainda assim, os pontos cobertos por ambos os programas em contexto chileno e brasileiro apresentam diferenças substanciais quanto à abordagem adotada. Ao passo que o Bolsa Família promove o combate às exclusões educacional e sócio-sanitária balizado pelo combate à exclusão econômica, isto é, por via da condicionalidade para receber a transferência monetária, o *Programa Puente* atua como um canal entre as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza e os serviços de inclusão e assistência social do governo chileno. O modelo de combate à exclusão educacional e sócio-sanitária do *Programa Puente* passa, para além do escopo de abordagem do Bolsa Família, por metas de educação estabelecidas para determinadas idades em período escolar e, no caso da saúde, pelo acompanhamento também de mulheres não gestantes, de indivíduos com doenças crônicas e por indivíduos com limitações físicas tratáveis (SERRANO, 2005).

Frente a todas as similaridades e divergências presentes entre os planos, pode-se extrair com clareza a preocupação com o combate à pobreza e aos diversos fatores que fomentam a exclusão social em todos eles. Embora mais personalizados ou universalizados, os programas de inclusão e assistência social surgem na América Latina sob um contexto de austeridade em sociedades altamente desiguais, tendo portanto um papel essencial na garantia dos direitos básicos e do acesso e uso de serviços públicos por parte das famílias em quadro de pobreza e extrema pobreza.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dados todos os comparativos estabelecidos entre o Programa Bolsa Família para com o *Jefes y Jefas* e o *Programa Puente*, pode-se inferir que boa parte das diferenças supracitadas residem no próprio desenho dos planos; isso ocorre pelo contexto e objetivo com o qual foram criados. A emergência do *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* na Argentina dos anos 2000 torna clara a principal motivação do programa frente ao caos social e econômico então vivenciado pela nação: o combate à pobreza gerada pelo desemprego via transferências condicionadas de renda; tinha-se assim um propósito de prevenção da derrocada da renda entre as famílias argentinas e, com ela, do acesso a direitos e serviços básicos, como saúde e educação. O desenho do *Programa Puente*, como já enunciado pelo próprio nome, cumpre o propósito de introduzir as famílias em situação de pobreza no sistema *Chile Solidario*, a fim de que sejam priorizadas pelo governo e gozem da oferta de serviços básicos de combate às diversas facetas da exclusão social.

Apesar de sua relevância histórica para o combate à pobreza e às desigualdades regionais no país, denota-se ainda um longo caminho a ser percorrido pelo Programa Bolsa Família até que atinja a mesma capilaridade de seu par chileno e se torne, efetivamente, uma ponte entre as famílias pobres do Brasil e a ampliação de seu acesso às oportunidades e aos direitos constitucionalmente garantidos, por meio das transferências condicionadas de renda.

Contudo, embora o Programa Bolsa Família ainda não conte com os níveis de intersetorialidade e transversalidade presentes no *Programa Puente*, muitos são os caminhos disponíveis para avançar nesse sentido. Com o progressivo fortalecimento do Cadastro Único como instrumento cada vez mais utilizado para as políticas sociais no país, há uma rica oportunidade para que os programas já articulados de maneira complementar ao Bolsa Família possam se tornar cada vez mais intersetoriais, avançando no debate da exclusão social e da pobreza sob a égide da transversalidade. Nesse sentido, é fundamental o fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) a fim de que se torne cada vez mais abrangente como a experiência bem sucedida do *Chile Solidario*.

Como sugestões para pesquisas futuras, recomenda-se o estudo da crescente base de dados do Cadastro Único frente à emergência das técnicas que empregam o *big data* a fim de observar novas relações entre as variáveis coletadas e oportunidades de projetos intersetoriais com fins de combate à pobreza no país. Além disso, sugere-se a observação de programas nascentes como o Progredir, que visa a estimular a autonomia de famílias exclusivamente inscritas no Cadastro Único — preferencialmente com renda *per capita* mensal inferior a meio salário mínimo — pela combinação de qualificação profissional através do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), fomento ao empreendedorismo pela oferta de microcrédito e, por fim, encaminhamento para o mercado de trabalho por intermediação com os empregadores privados.

O Bolsa Família constitui o principal expoente da política social no Brasil atual, sendo seu fortalecimento em todos os sentidos — principalmente via articulação intersetorial — essencial para a construção de uma sociedade mais igualitária e com acesso ampliado aos direitos e serviços públicos garantidos constitucionalmente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROS, R. P.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 42, p. 123-142, fev. 2000.

BRASIL. Decreto n. 5.209 de 17 de Setembro de 2004. Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Brasília, 2004.

BRONZO, C. Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza. Trabalho apresentado no XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?" Caracas, 2007.

BRUGUÉ, Q.; GOMÀ, R.; SUBIRATS, J. De la pobreza a la exclusión social: nuevos retos para las políticas públicas. **Revista Internacional de Sociología**, n. 33, p. 7-45, set./dez. 2002.

CRUZ, M. C. M. T.; FARAH, M. F. S. Intersetorialidade na atenção à primeira infância em políticas de enfrentamento da pobreza: do Comunidade Solidária ao Brasil Carinhoso In: JUNQUEIRA, L. A. P.; CORÁ, M. A. J. (org.). **Redes e intersetorialidade**. São Paulo: Tiki Books, 2016, v.1, p. 235-263.

CUNILL-GRAU, N. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico- conceptual. **Gestión y Política Pública**, v. 23, n. 1. I sem. 2014, p. 5-46.

EINSENHARDT, K. M. Building theories from case study research. **Academy of Management Review**, v. 14, n. 4, p. 532-550, out. 1989.

FLEURY, S. A expansão da cidadania. In: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 7 ed. 2002.

JUNQUEIRA, L. A. P. Novas formas de gestão na saúde: descentralização e intersetorialidade. **Saúde Social**, v. 6, n. 2, p. 31-46, 1997.

LARRAÑAGA, O.; CONTRERAS, D.; CABEZAS, G. **Políticas contra la pobreza**: de Chile Solidario al Ingreso Ético Familiar. Santiago: PNUD, 2015.

LOPES, J. R. B. **Brasil, 1989**: um estudo sócio-econômico da indigência e da pobreza urbana. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. 65 p.

NASCIMENTO, A. F.; REIS, C. N. Os programas de transferência condicionada de renda na América Latina: especificidades de uma realidade que se mantém. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 13, n. 2, p. 183-193, jul./dez. 2009.

NEFFA, J. C. El plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD). Análisis de sus características y objetivos. Fortalezas y debilidades. In: NEFFA, J. C.; TOLEDO, E. G.; TERRA, L. M. (org.), **Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales,** Buenos Aires: CLACSO/CAICyT, v. 2, 2009.

QUINHÕES, T. A.; FAVA, V. M. D. Intersetorialidade e transversalidade: a estratégia dos programas complementares do Bolsa Família. **Revista do Serviço Público**, v. 61, n. 1, p. 67-97, jan./mar. 2010.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil**: afinal, de que se trata? Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. 244 p. SANTOS, M. **Pobreza Urbana**. 2 ed. São Paulo: Editora Hucitec, 1979. 119 p.

SERRANO, C. Familia como unidad de intervención de políticas sociales. Notas sobre el Programa Puente — Chile Solidario. In: ARRIAGADA, I. (org.). **Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales**. División de Desarrollo Social, CEPAL. 2005.

SOUZA, W. F.. Intersetorialidade e transversalidade em políticas públicas para as juventudes no Brasil. Trabalho apresentado ao VIII Congresso Latinoamericano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciencia Política (ALACIP). Pontifícia Universidade Católica do Perú, Lima, 22 a 24 jul. 2015.

YIN, R. K. **Case Study Research: Design & Methods**. 4 ed. Thousand Oaks: SAGE Inc., 2009, 240 p.

PROTEÇÃO SOCIAL EM METRÓPOLES: QUAIS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS?

Ana Lucia da Silva Garcia – PUC-Rio
Heloisa Helena Mesquita Maciel – PUC-Rio
Kalina Ligia Cabral Honório - Fiocruz
Sindely Alchorne – PUC-Rio
Vladimir Porfírio Bezerra - Fiocruz

APRESENTAÇÃO

Esse relato faz parte de uma pesquisa em andamento, onde a inquietação principal diz respeito à gestão do SUAS – Sistema Único de Assistência Social em metrópoles, dada suas complexidades, acirramento de desigualdades e pobreza, somada ao conjunto de violências latentes.

Tal inquietação circunscreve-se nas perguntas: o contexto das metrópoles favorece ou dificulta as mudanças necessárias na Política de Assistência Social? Com relação à gestão de metrópoles, que desafios estão postos? Como equacioná-los? Há uma equação possível?

Faremos a análise das metrópoles brasileiras, tendo por base as reflexões feitas pelos autores abaixo:

> *(...) se enfrentar a questão social é uma necessidade simultaneamente social e econômica, além de um imperativo moral, por que então pouco tem sido feito?* ***Por que a questão metropolitana tem sofrido de uma ameaçadora orfandade política?*** *Até quando será possível conciliar o processo de democratização com a manutenção de tamanhas e gigantescas disparidades sociais? (...). As metrópoles estão hoje, portanto, no coração dos dilemas da nação brasileira. Em seu solo estão dramatizados e concentrados os efeitos da disjunção entre nação, economia e sociedade inerentes à nossa condição histórica de periferia da expansão capitalista, acelerados pela subordinação à globalização hegemonizada pelo capital financeiro".* (Ribeiro et all, 2010:44,45, grifo nosso).

Cabe salientar que em 2015, com a publicação da Lei Nº 13.089, que institui o Estatuto da Metrópole, elas são definidas em seu Art. 2º, como:

> V – metrópole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;
>
> VII – região metropolitana: aglomeração urbana que configure uma metrópole.

A referida Lei trata também da governança Interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas.

> Para a efetivação dos objetivos doe EM (Estatuto da Metrópole), nos termos de seu artigo 9º, deverão ser utilizados instrumentos como o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), planos setoriais interfederativos, fundos públicos, operações urbanas consorciadas interfederativa, zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, consórcios públicos, convênios de cooperação, contratos de gestão, compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana e parcerias público-privadas interfederativa.(Lei nº 13.089 de 12/01/2005)

Neste artigo adotaremos a definição de metrópole prevista na Política Nacional de Assistência Social- PNAS/2004, que classifica os municípios com base no seu porte populacional. São **tratadas como metrópoles as cidades cuja população agrega mais de 900 mil habitantes.**[1]

Por cautela, destaca-se que essa classificação como metrópole por porte populacional adotada pela PNAS é limitada, não guarda identidade com as variáveis que estabelecem as áreas metropolitanas e nelas o papel econômico-social-político do seu centro de atração à metrópole. Além disso, consideramos equivocada e insuficiente a generalização proposta na PNAS, ao não subdividir as metrópoles por portes distintos. Segundo a PNAS/2004, existem atualmente 17 metrópoles no Brasil, a saber:

Quadro 1: Metrópoles Brasileiras e densidade demográfica

	Cidade	UF	Região	População
1	São Paulo	SP	Sudeste	11.821.876
2	Rio de Janeiro	RJ	Sudeste	6.429.922
3	Salvador	BA	Nordeste	2.883.672
4	Brasília	DF	C. Oeste	2.789.761
5	Fortaleza	CE	Nordeste	2.551.805
6	Belo Horizonte	MG	Sudeste	2.479.175
7	Manaus	AM	Norte	1.982.179
8	Curitiba	PR	Sul	1.848.943
9	Recife	PE	Nordeste	1.599.514
10	Porto Alegre	RS	Sul	1.467.823
11	Belém	PA	Norte	1.425.923
12	Goiânia	GO	C. Oeste	1.393.579
13	Guarulhos	SP	Sudeste	1.299.249
14	Campinas	SP	Sudeste	1.144.862
15	São Luís	MA	Nordeste	1.053.919
16	São Gonçalo	RJ	Sudeste	1.025.507
17	Maceió	AL	Nordeste	996.73

Fonte: Elaboração própria, 2019 - a partir do Censo IBGE/2010

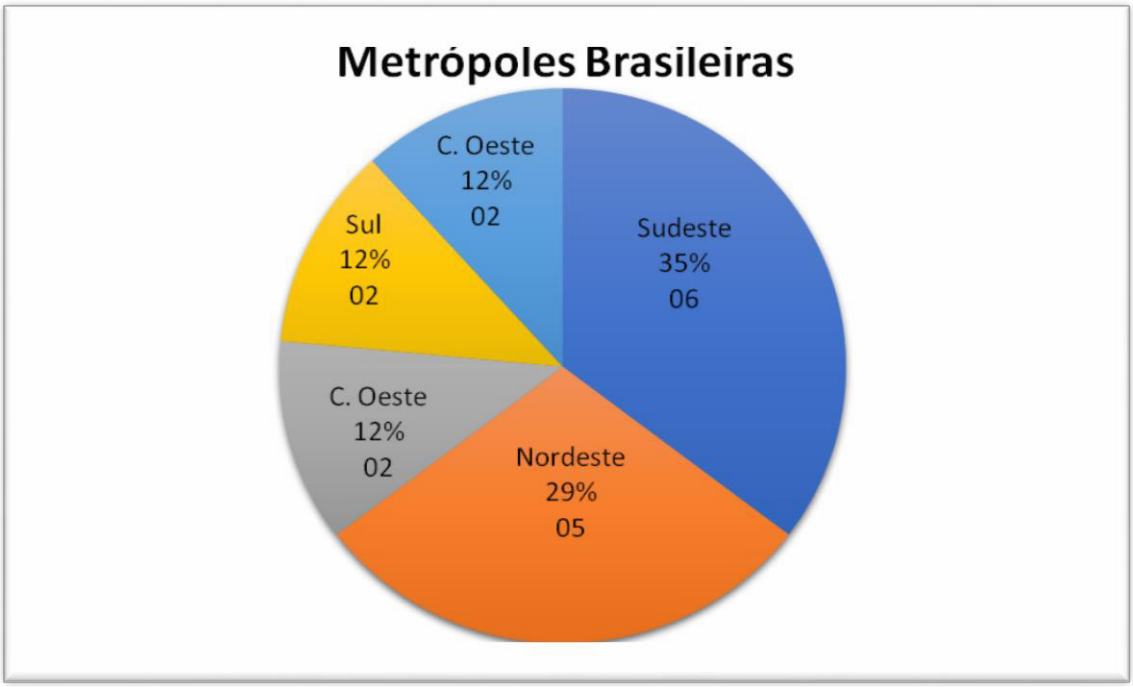
[1] Conforme PNAS 2004, os municípios são divididos por porte: a. Pequenos I (até 20.000 hab.); b. Pequenos II (de 20.001 a 50.000 hab.); c. Médios (de 50.001 a 100.000 hab.); d. Grandes (de 100.001 a 900.000 hab.); e. Metrópoles - mais de 900.000 habitantes.

Dentre as 17 metrópoles, tem-se a seguinte divisão por Regiões:

Norte	Nordeste	Centro Oeste	Sudeste	Sul
Manaus - AM	Salvador –BA	Brasília – DF	São Paulo- SP	Curitiba - PR
Belém - PA	Fortaleza- CE	Goiânia - GO	Rio de Janeiro- RJ	Porto Alegre- RS
	Recife – PE		Guarulhos- SP	
	São Luis – MA		Belo Horizonte- MG	
	Maceió - AL		Campinas- SP	
			São Gonçalo-RJ	
			Maceió -RJ	

Além das diferenças regionais de aglomeração urbana, salta aos olhos a complexidade que o fenômeno assume na região Sudeste, especialmente nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, ambos com três metrópoles com grande concentração populacional, e que, portanto deveriam contar com uma estrutura de políticas públicas integradas, capazes de fazer frente às enormes demandas ali concentradas.

Gráfico 1: Metrópoles brasileiras por regiões

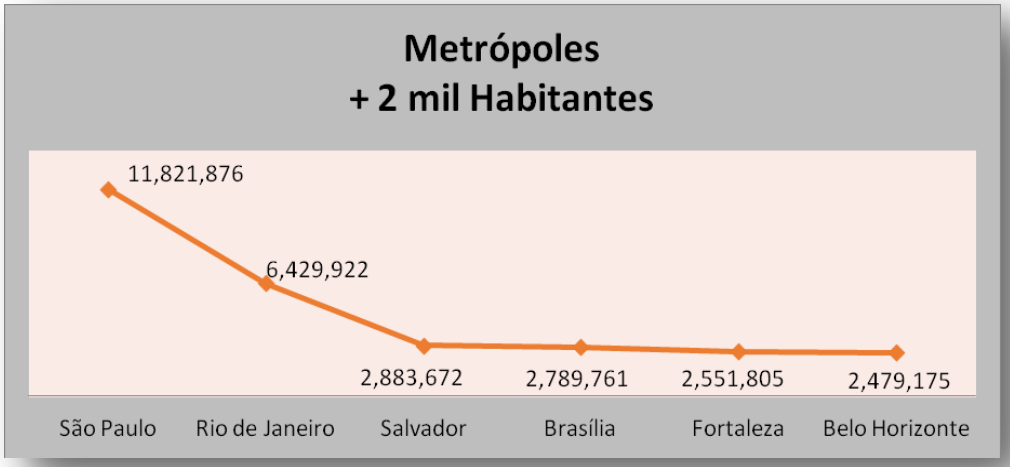


Fonte: elaboração própria, 2019

A gestão de políticas públicas em metrópoles exige a implantação de estrutura administrativa e de serviços descentralizados com suficiente capilaridade para atingir os diversos territórios de que se compõem a grande cidade, que considere suas peculiaridades, dê conta de suas diferenças e complexidades, que leve em conta seu diferencial enquanto metrópole. Posto que:

> (...) a dinâmica da vida em uma metrópole possui um ritmo diferenciado, que interfere nas conexões com o próprio espaço urbano, de definição de acessibilidade intra-urbana. O tempo e os recursos financeiros que se gasta em deslocamentos para o acesso aos serviços, às várias dimensões relacionais fazem toda a diferença na organização das populações residentes em áreas metropolitanas. (Koga, 2009:50)

Gráfico 2: Metrópoles brasileiras com mais de 2 milhões de habitantes

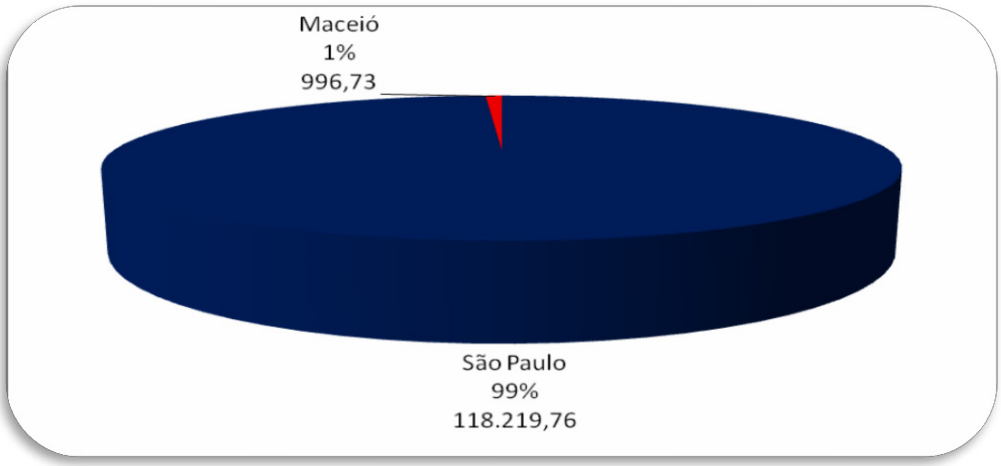


Fonte: Elaboração própria, 2019 - Base Censo IBGE 2010

Conforme mencionamos anteriormente, a disparidade populacional entre as metrópoles é grande. Podemos falar de metrópoles de quatro subgrupos de portes diferenciados. São 11 cidades na faixa entre 900.000 a 2.000.000; 4 cidades na faixa de 200.001 a 3.000.000; 1 cidade na faixa dos 6.000.000 a 7.000.000 e 1 na faixa de 11.000.000. Esses números por si só falam de orçamento, estrutura administrativa e de serviços, pessoal qualificado em quantidade / qualidade extremamente diferenciada para atuar permanentemente nas políticas sociais.

Como exemplo, destacamos a relação entre a maior e a menor metrópole. São Paulo abarca mais de 11 cidades como Maceió, ou seja, em São Paulo o número de habitantes é quase 12 vezes maior que em Maceió. É possível perceber que essa última cidade representa um ponto, quase imperceptível, dentro do território de São Paulo.

Gráfico 3: São Paulo e Maceió



Fonte: Elaboração própria, 2019 - Base Censo IBGE 2010

Assim, se entre as metrópoles já se tem essa discrepância populacional, o que dizer entre uma cidade de pequeno porte e uma metrópole. Portanto, a gestão da política de assistência social em cada um dos

5.570 municípios não pode aplicar a homogeneidade de critérios no processo de gestão face à diversidade geodemográfica dos entes gestores federais, estaduais e municipais.

A partir do exposto, constata-se que a questão social, hoje, no Brasil, é essencialmente uma questão metropolitana, uma vez que são nesses territórios que as desigualdades são mais díspares. As grandes cidades permaneceram durante muito tempo como centro de desenvolvimento econômico. Atualmente, contudo, tornaram-se o epicentro da crise. "Muitas deixaram de crescer e a pobreza brasileira – a população que vive (ou vegeta?) abaixo da linha da pobreza – está se aglomerando nelas."

Esse artigo tem como foco o estudo sobre metrópoles e seus serviços socioassistenciais previstos na Resolução nº 109/09 do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, que trata da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

METRÓPOLES E PROTEÇÃO SOCIAL

O Brasil é o maior país da América do Sul e da região da América Latina, sendo o quinto maior do mundo, com 8.514.877 km2, com uma população com mais de 200 milhões de habitantes. Atualmente, são identificadas 68 Regiões Metropolitanas, que abrangem quase metade da população do Brasil.

Nas metrópoles brasileiras existem inúmeros desafios em que ao mesmo tempo, mantêm e aumentam as desigualdades sociais, sendo multiplicadas as questões de saneamento ambiental, moradia, pavimentação, trabalho, educação, saúde, transportes, assistência social – que por seu volume e complexidade tornam-se um drama a ser administrado por políticas públicas nas grandes cidades.

São Paulo, por exemplo, apresenta o maior aglomerado populacional do país e o maior PIB – Produto Interno Bruto, onde se desenvolvem e transitam decisões financeiras, mercadológicas e tecnológicas – uma metrópole que concentra expressiva parcela da população brasileira e índices alarmantes de concentração de pobres, multiplicação de favelas, loteamentos clandestinos e invasões.

Um dado interessante apontado na Política Nacional de Assistência Social - PNAS/04 diz respeito aos extremos, ou seja, 20% da população brasileira reside em metrópoles (apenas 17 cidades) e 20% em pequenos municípios.

Deve-se considerar as particularidades e peculiaridades de uma gestão em metrópoles com o superlativo de demandas, possibilidades, facilidades, entraves, desafios e angústias que lhe são afetas, na medida em que viver em metrópoles contraditoriamente facilita e dificulta o acesso aos serviços.

A estrutura das grandes cidades brasileiras e o seu perfil segmentado e segregado é tributária dos processos sociais de acesso a bens e serviços. Apesar das marcas e heranças de um passado colonial patrimonialista, escravista, predominantemente rural e profundamente excludente, a estrutura desses centros urbanos está regida pela lógica de coordenação das ações sociais, políticas e econômicas.

Essas preocupações perpassam a gestão da política de assistência social em metrópoles e são agudizadas frente às inúmeras e diversificadas demandas da população as quais se pretende buscar respostas que se traduzam em serviços, benefícios, direitos socioassistenciais, além do desafio de contribuir para sua organização, para que possam expressar seus desejos e necessidades, participando das instâncias de controle social e participação democrática na gestão das políticas públicas. Trata-se de uma tarefa extremamente difícil, mas altamente transformadora.

> (...) as regiões metropolitanas se tornaram o loci (os locais?) mais notáveis de segregação espacial, exclusão social e miséria. Pode-se mesmo dizer que, em função dos fenômenos como desemprego em massa, exclusão social crescente e violência urbana, **a questão social no Brasil de hoje é, acima de tudo, uma questão metropolitana.** (Gouvêa, 2005:19, grifo nosso)

A Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS/1993 imprimem o caráter público aos serviços socioassistenciais. O SUAS – Sistema Único de Assistência Social reforça e amplia a responsabilidade pública com a garantia desses serviços que devem assegurar seguranças sociais e se apresentam por níveis de complexidade: Proteção Social Básica, Proteção Social Especial de Média Complexidade e Proteção Social de Alta Complexidade.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) vem provocando um intenso reordenamento da política de assistência social em todo o país. Mas há a necessidade de sublinhar as diferenças entre os municípios, em especial, a gestão do SUAS em metrópoles.

Os serviços socioassistenciais são organizados tendo como referência a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução Nº 109), que estabelece 12 tipos de serviços no âmbito da proteção social básica e especial. Os serviços de proteção socioassistencial tiveram uma alteração do seu foco em "públicos", sendo redirecionados para níveis de proteção social e neles o alcance das seguranças sociais de: acolhida, convivência, desenvolvimento de autonomia, de sobrevivência e de renda.

> A aceitação de que uma área de serviço público pertença à função de seguridade social, e nela se ocupe da proteção social a riscos e vulnerabilidades individuais e sociais de forma não contributiva, já é admitida para a política de saúde, inclusive pela saúde coletiva. **Todavia, existem ainda resistências em incorporar, sob o mesmo conceito e justificativa, serviços socioassistenciais sob caráter público não contributivo como atribuição estatal** de seguridade social, portanto, assegurador de direitos. Às vezes até se admite essa responsabilidade para a instância federal, mas pouco dela se exige para as instâncias estadual e municipal. (Sposati, 2007: 440, grifo nosso).

As metrópoles são reflexos de espaços que permitem o acesso da população aos direitos sociais e, paradoxalmente ainda que entrelaçadas, as distancia pela desigualdade, pobreza, urbanização acelerada com ocupações desordenadas e sem infraestrutura mínima para a sobrevivência dessa mesma população, onde *"respostas fragmentadoras ou homogeneizadoras tornam-se pouco efetivas ou até mesmo obsoletas em contextos de altas desigualdades sociais como os vivenciados pelas cidades brasileiras".* (Koga, 2009:42)

O reduzido poder dos municípios, somado à subordinação ao poder estadual, causaram o retardo da municipalização dos serviços na área da assistência social. Esse reconhecimento dos municípios ocorre apenas no final da década de 70 do século passado.

Ribeiro et all (2010: 08, 09), já na introdução do livro intitulado "As metrópoles e a questão social brasileira" chamam a atenção para as "*evidências de que nas metrópoles brasileiras estão concentrados os efeitos mais dramáticos da complicada crise societária que atravessamos*". E acrescentam que: "*como é conhecido de todos, os organismos de planejamento metropolitano criados na década de 1970 tornaram-se entidades vazias de autoridade, função e capacidade, quando não desapareceram*".

O referido livro traz como argumento central o fato de que as metrópoles, com suas desigualdades, violências e periferias são consequências da disjunção entre economia, sociedade e território, que tem como produtor a metropolização da questão social. Constatam que as metrópoles estão no centro dos dilemas políticos, sociais e econômicos, com suas sequelas: imobilização territorial, segmentação territorial, pressão pela ocupação das áreas mais centrais, construções ilegais ou irregulares, violência, tráfico de drogas, pobreza, desigualdade, urbanização difusa, oferta incipiente de infraestrutura nas comunidades, vulnerabilidades e riscos sociais aguçados, crescimento urbano, aumento de favelas, aumento do número de usuários do crack - reflexos de espaços multifacetados de inclusão e exclusão social.

Os autores defendem a ideia de que não existe nenhum critério para orientar as regiões metropolitanas, delimitar suas fronteiras e muito menos governança urbana que leve em consideração as diferenças, as funções, os tamanhos e as complexidades de metrópoles. E evidenciam que nenhum dos problemas das áreas metropolitanas pode ser resolvido em escala municipal, defendendo que o avanço democrático do Brasil exige colocar no centro da agenda social a questão metropolitana.

Os referidos autores listam algumas inquietações: o que fazer com os bairros ilegais e violentos? Como enfrentar o mercado imobiliário especulativo e excludente garantindo o direito à cidade para todos? Quando remover ou quando e como consolidar as ocupações ilegais? Como assegurar direitos universais e não privilégios para poucos? Qual o espaço que existe para o planejamento territorial, com participação social?

Para tal, busca-se ir além dos discursos que não incorporam as contradições, controvérsias e conflitos inerentes ao processo de conquistas de direitos e, portanto, de cidadania e consolidação da democracia.

O que reforçamos é a necessidade da implantação de uma estrutura administrativa metropolitana, que dê conta dessas diferenças e complexidades na e para a gestão pública da política de assistência social, uma vez que:

> Há que se diferenciar práticas de trabalho social desenvolvidas em contextos metropolitanos, de macro abrangência, daquelas que se referenciam em cidades de características mais rurais, onde ainda podem prevalecer as relações de proximidade e vizinhança. (Koga, 2009:50)

Na visão de Gouvêa (2005:142), *"Os megamunicípios têm se mostrado muito grandes para os pequenos problemas da vida urbana e muito pequenos para os grandes problemas da comunidade metropolitana".* O referido autor acresce que:

> Durante o processo constituinte de 1986-88, a questão da gestão metropolitana foi amplamente discutida, se não pela sociedade em geral, pelo menos no contexto das agências metropolitanas existentes (...). Contudo, o processo constituinte foi marcado por um movimento de "municipalismo a todo custo", que, no tocante à gestão metropolitana, "jogou fora o bebê com a água do banho": dada a tradição de centralismo e autoritarismo que caracterizara a gestão metropolitana até então, em vez de democratizar e aprimorar a "fórmula" jurídico-institucional, **o Congresso Constituinte não enfrentou a questão metropolitana, remetendo-a de maneira vaga para as constituições estaduais**, sem definir quaisquer critérios básicos a serem cumpridos em todo o território nacional – e isso no contexto mais amplo de um forte esvaziamento da esfera estadual no pacto federativo. (Gouvêa, 2005:15, grifo nosso)

A distribuição federal de recursos aos municípios não prevê verbas específicas para metrópoles, o que prejudica os grandes municípios. Há problemas fundamentais na gestão de metrópoles, como, por exemplo, descentralizar os serviços e coordenar a prestação desses serviços de forma centralizada em uma única Secretaria. *"A Constituição de 1988 aumentou de 11% para 18% a participação das prefeituras no bolo das transferências fiscais, boa parte das capitais conseguiu (...) ampliar significativamente suas receitas próprias."* (Caccia Bava, 2002: 68).

Concluímos reafirmando que há, sobretudo, a necessidade alarmante de diferenciar a gestão da política pública de assistência social em metrópole. A pergunta sobre como equacionar a gestão da política de assistência social em metrópoles carece de resposta, ou melhor, respostas, que precisam ser construídas no coletivo.

SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS EM METRÓPOLES: ALINHANDO CONCEITOS BÁSICOS

No Brasil, a proteção social vem se expandindo, sendo implementada em modalidades contributivas e não contributivas, ainda que algumas vezes as respostas tendam a ser restritivas enquanto seu alcance. Nessa conjuntura é que se coloca o desenvolvimento da Política de Assistência Social como dever de Estado e direito de cidadania, assentado na racionalidade de gestão federativa do Sistema Único de Assistência Social, o SUAS, a partir de 2005, de implantação entre os 5598 entes federativos do Brasil (5570 municípios, 26 estados, 01 Distrito Federal, 01 Governo da União ou Governo Federal).

O artigo 18 da Constituição Federal Brasileira determina a autonomia dos municípios, o que não assegura, contudo, autonomia financeira e decisiva, ou seja,

> O fortalecimento institucional e financeiro do município não significa que sua autonomia lhe permita contrarrestar políticas públicas de alcance regional, nacional ou internacional (...) afinal, os governos centrais controlam as políticas macroeconômicas, o que inclui a definição das políticas monetárias, cambial e a maior parte da política fiscal (cerca de 60% dos gastos públicos são efetuados pela União). (Santos, 2010:104).

Tendo a Política Nacional de Assistência Social - PNAS/04 - como campo de atuação a proteção social e como eixo a matricialidade sociofamiliar é fundamental considerar a capacidade protetiva da família; sendo essencial definir o público da assistência social, seus direitos e deveres dessa política. É importante enfatizar a preocupação com a redução do conceito de proteção a uma equação economicista e que, como contraponto, *a expansão do alcance da proteção para além da renda traz o debate sobre os serviços* - uma área ainda **pantanosa.** Em relação aos serviços, trata-se do *lócus* que realiza a mediação entre público e privado,

> (...) é de difícil caracterização quanto à responsabilidade para com a atenção a ser prestada e, por consequência, nele é difícil efetivar a obrigatoriedade da provisão de direitos. Esse assentamento da proteção social em terreno movediço torna frágil a efetivação do princípio da universalidade de atenção. (Sposati, 2013: 658).

Para Koga (2009), a PNAS/04 tem representado um esforço coletivo por uma política social mais envolvida com o chão das cidades brasileiras, associando suas diretrizes com o porte dos municípios, o que é encontrado em documentos, discursos e análises de gestores da política de assistência social em todo o país. A mesma PNAS assinala que:

> Essas nuances demográficas apontam a necessidade de os Centros de Referência de Assistência Social considerarem as dinâmicas internas de cada tipo de município, face à natureza de sua concentração populacional aliada às condições socioeconômicas. (PNAS, 2004:18)

A Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS 2005 destaca o protagonismo em referência ao papel das metrópoles e sublinha a necessidade de levar "em conta as demandas específicas às regiões metropolitanas", já que *"(...) a Constituição de 1988 agregou novas responsabilidades aos estados, dentre as quais destaca-se a coordenação da gestão pública nos espaços regionais, tais como as regiões metropolitanas, as aglomerações urbanas e as microrregiões. (NOB, 2005:98).*

Causa surpresa, no entanto, quando em 2012 a partir da reformulação da referida NOB não aparecem as palavras metrópole ou metropolitana, nem algo similar. Tal NOB/12 determina quatro níveis de gestão do SUAS: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sem especificar o trato de megamunicípios e/ou municípios de pequeno porte, o que defendemos como essencial já que os municípios apresentam uma multiplicidade de características e especificidades: população, urbanização, riqueza, pobreza, desigualdade, cultura, história, influência regional.

Essa grande diversidade aponta a necessidade de revisão de competências, já que a Constituição Federal de 1988 não distinguiu os municípios em nenhuma variável. Suas competências administrativas, legislativas e tributárias são exatamente as mesmas, independente do perfil demográfico e/ou dos níveis de desenvolvimento econômico e social. Ribeiro et all (2010: 08, 09) defendem a

> (...) necessidade das intervenções governamentais nas metrópoles buscarem a **articulação entre os objetivos da assistência social e transferência de renda aos grupos mais vulneráveis e os de reconstrução social, habitacional e urbanística dos territórios**, isto é, intervenções orientadas pelos princípios e instrumentos da reforma urbana. Trata-se de tomar o **território como elemento de articulação das ações** governamentais que visam a construir o sistema de proteção social e quebrar os mecanismos de reprodução das desigualdades e da pobreza (Ribeiro et all, 2010:46, grifo nosso).

Para dar maior visibilidade aos problemas e desafios enfrentados pelas metrópoles, apresentaremos alguns dados em relação aos serviços, programas e benefícios previstos na Política de Assistência Social.

Quadro 2: Número de famílias nas metrópoles e inserção em programas e benefícios do SUAS.

METRÓPOLES	POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO	FAMÍLIAS EM EXTREMA POBREZA	FAMÍLIAS INSCRITAS NO CADÚNICO	PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA- PBF	BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA - BPC
SÃO GONÇALO/RJ	1.077.687	36.366	111.410	61.578	13.806
CAMPINAS/SP	1.194.094	27.209	77.540	37.226	16.024
GUARULHOS/SP	1.365.899	45.317	109.139	41.439	18.984
CURITIBA/PR	1.917.185	16.936	114.491	31.778	28.220
PORTO ALEGRE/RS	1.479.101	23.430	96.805	50.238	28.188
GOIÂNIA/GO	1.495.705	20.799	87.153	27.844	31.588
MACEIÓ/AL	1.012.382	66.077	135.431	59.881	33.186
SÃO LUÍS/MA	1.094.667	64.440	188.790	79.443	44.859
BELO HORIZONTE/MG	2.501.576	32.406	157.355	60.159	47.224
BELÉM/PA	1.485.732	85.011	220.232	123.496	54.158
BRASÍLIA/DF	2.974.703	53.798	152.603	71.599	55.001
MANAUS/AM	2.145.444	129.247	241.737	127.440	55.077
SALVADOR/BA	2.857.329	138.609	313.423	173.658	67.837
RECIFE/PE	1.637.834	100.352	202.456	93.689	77.193
FORTALEZA/CE	2.643.247	123.884	385.009	210.264	85.628
RIO DE JANEIRO/RJ	6.688.927	178.815	521.972	252.730	110.196
SÃO PAULO/SP	12.176.866	330.206	1.266.077	476.385	209.356

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do CADSUAS, abril 2019.

Neste quadro apresentamos um conjunto de informações sobre a população das metrópoles, destacando desse total aquelas que se encontram na faixa da extrema pobreza e, portanto, público prioritário da Política de Assistência Social. Os dados relativos às famílias inscritas no

Cadastro Único do governo Federal – CADÚNICO, que é a porta de entrada para acesso a programas e benefícios do governo federal, dentre eles os da Assistência Social, revelam que foram cadastradas em todas as metrópoles um número muito superior ao de famílias extremamente pobres. Isso revela que há uma abrangência maior dessa política, que viabiliza o acesso também da população pobre ou vulnerável, ou em situação de risco social, a um conjunto de benefícios e serviços sociais.

Já o número de famílias inscritas no Programa Bolsa Família aproxima-se mais do número de famílias em extrema pobreza, se comparado com os dados de famílias inscritas no CADÚNICO. Porém, é preciso ressaltar que algumas metrópoles não conseguiram garantir uma cobertura de 100% das famílias em extrema pobreza no Programa Bolsa Família, ou seja, há um déficit na garantia de condições mínimas de sobrevivência para essa parcela da população em extrema pobreza. É o caso de Guarulhos, Maceió, Manaus e Recife. Já as metrópoles com o maior contingente populacional conseguiram garantir o acesso ao Programa Bolsa Família para um número consideravelmente superior de famílias além da linha da extrema pobreza.

O Benefício de Prestação Continuada - BPC, voltado para idosos e pessoas com deficiência que não tenham condições de se sustentar, garante um valor significativamente mais alto que o do programa Bolsa Família (1 salário mínimo por beneficiário do BPC).Conforme constatamos, o número de beneficiários do BPC é bem menor se comparado às famílias inscritas no CADÚNICO e no Bolsa Família. Trata-se de um dado preocupante, tendo em vista o crescente envelhecimento da população, a reduzida rede de serviços voltados para assistência ao idoso e pessoas com deficiência, o aumento do desemprego.

No próximo quadro apresentamos os dados relativos às unidades prestação de serviços da Assistência social em cada cidade. É através dessas unidades com equipe técnica e de apoio, que são prestados os principais serviços previstos na Norma Operacional Básica do SUAS e na Tipificação dos Serviços Socioassistenciais. Trata-se de serviços permanentes, que requerem instalações dentro de um padrão público, recursos humanos e materiais diversificados e qualificados, a serem mantidos diretamente pelos municípios.

I - Serviços de Proteção Social Básica (a serem oferecidos via CRAS):

a. Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)
b. Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
c. Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.

II - Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade (a serem oferecidos pelos CREAS)

a. Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI);
b. Serviço Especializado em Abordagem Social;
c. Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC);
d. Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias;
e. Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

III - Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade:

a. Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades: abrigo institucional; Casa-Lar; Casa de Passagem; Residência Inclusiva.
b. Serviço de Acolhimento em República;
c. Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;
d. Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

A NOB/SUAS estabelece que deve ser instalado um Centro de Referência de Assistência Social - CRAS para cada 5000 famílias referenciadas no território. Partiremos do pressuposto de que todas as famílias inscritas no CADÚNICO são o universo de referência para calcular quantas unidades seriam necessárias a cada metrópole. Então veremos que o déficit de unidades de CRAS é grande no conjunto das metrópoles.

No quadro abaixo, na coluna sobre os CRAS, o primeiro número corresponde aos CRAS existentes. O número entre parênteses ao que seria necessário para cumprir as diretrizes da NOB-SUAS.

Como podemos verificar, a região Sudeste é a que concentra o maior contingente populacional, e consequentemente de unidades da Assistência Social. Entretanto, é alarmante o déficit de CRAS em São Paulo, a maior metrópole do país conta com apenas 54 CRAS, e tem um déficit de 199 unidades para alcançar o previsto na NOB- SUAS. Na situação atual, se dividirmos o número de famílias do CADÚNICO pelo número de unidades existentes, cada CRAS de São Paulo está responsável por 23.445,87 famílias.

O Rio de Janeiro, a segunda maior metrópole, conta com 47 CRAS e tem um déficit de 57 unidades. Aqui a média é de 11.105 famílias por CRAS.

Já Belo Horizonte destaca-se positivamente por superar a meta prevista, com 3 unidades a mais. A média de famílias atendidas por CRAS é de 4.228. Outro destaque positivo encontra-se na região Sul, onde as duas metrópoles – Curitiba e Porto Alegre conseguem ter um número de CRAS maior do que o previsto. Nas outras regiões predomina um déficit de unidades. Ou seja, o desafio ainda é grande na área de Proteção Básica, e o problema aumenta nas maiores metrópoles, onde o volume de população a ser atendida é muito grande.

Quadro 3: Número de unidades de referência da assistência social por municípios

METRÓPOLE	FAMíLIAS NO CADÚNICO	Nº DE CRAS EXISTENTES /PREVISÃO NOB-SUAS ( )	CREAS	CENTRO POP	UUNIDADES MUNICIPAIS DE ACOLHIMENTO
RIO DE JANEIRO/RJ	521.972	47 (104)	14	2	104
SÃO GONÇALO/RJ	111.410	19 (22)	5	1	28
SÃO PAULO/SP	1.266.077	54 (253)	30	6	288
GUARULHOS/SP	109.139	12 (21)	3	2	21
CAMPINAS/SP	77.540	12 (15)	4	2	48
BELO HORIZONTE/MG	157.355	34 (31)	9	3	107
SUBOTAL	2.243.493	178 (448)	65	16	596
BELÉM/PA	220.232	12 (44)	5	2	17
MANAUS/AM	241.737	20 (48)	5	1	21
SUBTOTAL	461.969	32 (92)	10	3	38
BRASÍLIA/DF	152.603	27 (30)	11	2	43
GOIÂNIA/GO	87.153	15 (17)	5	1	28
SUBTOTAL	239.756	42 (47)	16	3	71
CURITIBA/PR	114.491	45 (22)	10	6	58
PORTO ALEGRE/RS	96.805	22 (19)	9	2	79
SUBTOTAL	211.296	67(42)	19	8	137
FORTALEZA/CE	385.009	27 (77)	7	2	51
MACEIÓ/AL	135.431	16 (27)	5	2	20
RECIFE/PE	202.456	12 (40)	4	2	26
SALVADOR/BA	313.423	28 (62)	7	4	68
SÃO LUÍS/MA	188.790	20 (37)	5	2	18
SUBTOTAL	1.225.109	103 (245)	28	12	183

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do CADSUAS, abril 2019.

Já os dados sobre as unidades de Proteção Social Especial de média complexidade, o Centros Especializados de Assistência Social- CREAS revelam uma grande limitação do número de unidades de atendimento se comparado aos CRAS, e considerando que no universo de famílias inscritas no CADÚNICO, a concentração de famílias em situação de risco e violação de direitos, rompimento de vínculos familiares e comunitários nas metrópoles é muito grande.

A NOB SUAS não delimitou um quantitativo de população a ser referenciada ao CREAS por território, como o fez com os CRAS (1 CRAS para cada 5000 famílias no território), o que deixa uma grande lacuna enquanto diretriz para os municípios. Todavia, se fizermos uma divisão do número de famílias inscritas no CADÙNICO e de unidades de CREAS existentes, teremos a seguinte média: Rio de Janeiro: 37.283 famílias referenciadas por unidade; São Paulo: 42.202 famílias referenciadas por unidade; Belo Horizonte: 17.483 famílias referenciadas; Curitiba 11.449; Porto Alegre: 10.756. Ou seja, mesmo as metrópoles que conseguiram uma boa cobertura de CRAS para sua população (Belo Horizonte, Curitiba e Paraná), o número de famílias a serem acompanhadas por CREAS é muito alto. Nas maiores metrópoles (Rio de Janeiro e Belo Horizonte) podemos deduzir que a cobertura de atendimento é inviável com o número de unidades disponível.

Os dados sobre as unidades de acolhimento previstas na Proteção de Alta Complexidade – CENTRO – POP - Centros de Atendimento á População em Situação de Rua e Unidades Municipais de Acolhimento para População em Situação de Rua constituem um dos maiores desafios para as metrópoles. Se considerarmos que a NOB/SUAS prevê no máximo 50 beneficiários por unidade de acolhimento, o déficit é gigantesco, apesar das controvérsias sobre as estatísticas de população em situação de rua. Acrescenta-se a essa questão, o fato de muitas vezes ser computado pelos municípios não o número de unidades de acolhimento, mas número de vagas contratadas. Porém, qualquer que seja a forma de calcular a prestação desses serviços, o déficit na quantidade e qualidade de prestação desses serviços é um dos maiores problemas enfrentados pela Assistência Social, na medida em que o número de famílias desabrigadas nas ruas das grandes capitais só cresce, agravado com o aumento alarmante do número de cracolândias nessas cidades, onde a situação de rua com dependência química apresenta-se como um grande desafio para a Proteção Social de Alta Complexidade .

Para seguir a lógica dos exemplos adotados para CRAS e CREAS, teremos que cada unidade de acolhimento existente deveria ter capacidade adequada para no máximo 50 pessoas. Assim, hipoteticamente chegaremos ao cálculo de quantas pessoas são atendidas em cada metrópole nas unidades de acolhimento para população em situação de rua: Rio de Janeiro: 5.200; São Paulo: 14.400; Belo Horizonte: 5350; Curitiba: 2.900; Porto Alegre: 3.950.

Como é visível, a política de assistência social tem passado por profundas transformações e reordenamento de suas ações. Tal processo traz em seu bojo uma série de desafios, aflorados em metrópoles. A aglomeração em grandes áreas metropolitanas, com o acirramento das desigualdades sociais e da pobreza, é um dos mais graves problemas da atualidade.

BREVES APONTAMENTOS CONCLUSIVOS

Queremos salientar e sublinhar que não temos a pretensão de trazer "soluções", muito menos equacionar a questão ou questões que circunscrevem esse debate. Esperamos, contudo, contribuir para o diálogo e a atenção para a gestão em metrópoles - assunto que vem ganhando destaque no cenário brasileiro, como aponta a ação da CAPES em promover um Seminário Internacional sobre o tema em 2012: "A Metropolização Brasileira e os Desafios da Gestão Urbana: O Papel da Pós-Graduação", que teve como um dos objetivos a indução de estudos, o que evidencia a relevância e urgência da temática em tela.

É fundamental, nesse sentido, chamar a atenção para a visão de Rolnik e Somekh (2000), de que **nenhum marco para governar metrópoles foi produzido** até agora pelo processo de redemocratização/descentralização da gestão pública. Não se "reconstruiu nem se reconceituou" o lócus político metropolitano no país.

Urge o estabelecimento de atenções diferenciadas, vez que isso não ocorre. Nesse âmbito, defendemos a tese de que o formato do SUAS em metrópoles carece de um redesenho que considere essas discrepâncias, paradoxos, metamorfoses gigantescas em megacidades; reveja orçamentos e estruturas de apoio e financiamento atuais.

Isso implica enfrentar uma herança conservadora de precariedades e fragilidades e afiançar à política de assistência social o que está posto na Constituição Federal de 1988: dever do Estado e direito do cidadão.

BIBLIOGRAFIA

ALCHORNE, Sindely. *Das Políticas Nacionais aos Planos Municipais: avanço da política pública de assistência social em metrópoles – estudo das cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo.* Tese de Doutorado em Serviço Social, PUC/SP, 2012.

BRASIL, Lei Federal nº 13.089, de 12/01/2015, altera a Lei 10.257 de 10/07/2001 e institui o Estatuto da Metrópole.

BRASIL, MDS. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, Secretaria de Assistência Social, 2004.

BRASIL, MDS. *Norma Operacional Básica – NOB/SUAS*. Brasília, Secretaria de Assistência Social, 2005.

BRASIL, MDS. *Norma Operacional Básica – NOB/SUAS*. Brasília, Secretaria de Assistência Social – Resolução 33, 12 de dezembro de 2012. Resolução nº 109/09 do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, que trata da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

BRASIL, MDS & NEPSAS. *O SUAS em Grandes Capitais*. Seminário realizado em 27 de abril de 2009.

CACCIA-BAVA, Silvio (Org.). *Os Desafios da Gestão Municipal Democrática*. São Paulo: Editora Cortez, 2ª Edição, 2002.

CARRO, Silvina María. *A assistência social no universo da proteção social – Brasil, França, Argentina* - Tese de Doutorado em Serviço Social, PUC/SP, 2008.

CHIACHIO, Neiri Bruno. *A construção dos serviços de assistência social como política social pública.* Tese de Doutorado em Serviço Social, PUC/SP, 2011.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. *A questão metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

KOGA, Dirce. O território para além das medidas e conceitos: a efetivação na política de assistência social. In: Koga, Ganev e Fávero (orgs). *Cidades e questões sociais*. São Paulo: Terracota, 2009.

MUNIZ, Egli. *Os serviços de proteção social: um estudo comparado entre Brasil e Portugal.* São Paulo: Editora Cortez, 2005.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz & KOSLINSKI, Mariane Campelo. *Metropolização e Desigualdades de Oportunidades Educativas*. IPPUR/UFRJ, 32º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Anais de Congresso, 2008.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz et all. *As Metrópoles e a Questão Social Brasileira*. Observatório das Metrópoles. Rio de Janeiro: Ed. Revan, Fase, 2010.

ROLNIK, Raquel & SOMEKH, Nadia. Governar as Metrópoles: dilemas da recentralização. *São Paulo em Perspectiva*, 14(4), 2000.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva (et all). *Rio de Janeiro: um olhar socioespacial*. Rio de Janeiro: Gramma, 2010.

SINGER, Paul. Desafios com que se defrontam as grandes cidades brasileiras. In: CACCIA-BAVA, Silvio (Org.). *Os Desafios da Gestão Municipal Democrática*. São Paulo: Editora Cortez, 2ª Edição, 2002.

SPOSATI, Aldaíza. *Vida Urbana e Gestão da Pobreza.* São Paulo: Cortez, 1988.

. *A menina LOAS*: um processo de construção da Assistência Social. São Paulo: Ed. Cortez, 2004

. Assistência Social: de ação individual a direito social. *Revista Brasileira de Direito Constitucional RBDC n. 10, jul./dez, 2007*. Disponível em: http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC- 10/RBDC-10-435-Aldaiza_Sposati.pdf

_____. *Horizontes da e Para a Política de Assistência Social no Brasil de 2009: elementos para discussão.* Exposição de Aldaíza Sposati em 30 de junho de 2009. Disponível em: http://debates.fundap.sp.gov.br/

_____. Os 20 anos de LOAS: a ruptura com o modelo assistencialista. In: *20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social. Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social*/Organizadores: - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – 1ª ed. – Brasília: MDS, 2013.

PAUGAM, Serge. *Desqualificação social: Ensaio sobre a nova pobreza* (C. Giorgetti, T. Lourenço, Trads.). São Paulo: Educ & Cortez. 2003. (Originalmente publicado em 1991).

QUE LIXO É ESSE? UM PROBLEMA DE TODOS

Karine Conceição de Oliveira
Orientador: Edgilson Tavares

INTRODUÇÃO

Pensar no lixo é nos colocarmos diante de um grande problema negligenciado pelo coletivo da sociedade. Ações esporádicas e de apelo midiático são promovidas, mas com pouca capacidade de sensibilização e de convencimento da necessidade da redução na produção do lixo.

Ainda que negligenciada a geração de lixo trás problemas a serem enfrentados por órgãos governamentais e pela sociedade civil. O descarte inadequado daquilo que chamamos lixo é responsável por enchentes, proliferação de vetores, doenças em decorrência destes vetores, poluição nas águas, além de servir como alternativa de sobrevivência de um grupo crescente de trabalhadores a margem dos processos de empregabilidade e geração de renda.

Até metade do século XX o lixo produzido era basicamente orgânico, havendo um processo de reintegração deste à natureza. A industrialização e a consequente mudança no perfil de consumo romperam com este ciclo, as sociedades passaram a exigir cada vez mais produtos processados com embalagens com pouca capacidade de absorção natural. Como consequência, o descarte passou a afetar a vida cotidiana, especialmente nos centros urbanos, onde montanhas de lixo passaram a fazer parte do cenário das cidades e a atrair cada vez mais pessoas excluídas do mercado de trabalho para a atividade de catação.

Segundo Cefai (2017), uma situação torna-se problemática quando as reações habituais de um organismo às solicitações de seu ambiente já não proporcionam a satisfação de suas necessidades e de seus desejos. No tocante específico a problemática do lixo, os conflitos que se seguiram a partir dos anos 1990 impulsionaram o debate acerca da definição do que é lixo e quem o define; a responsabilidade pelo descarte e tratamento adequados - o público ou o privado; o que fazer com os grandes geradores; usar ou não embalagens etc. A indeterminação de respostas aos conflitos levou a distúrbios, estabelecendo sua arena e posteriormente um conjunto de políticas públicas federais que tiveram como foco de ação a qualificação do trabalho dos catadores.

O presente artigo busca apresentar a questão do lixo enquanto problema público, a sua construção e compreensão dentro da sociedade. Utiliza conceitos sintetizados em Cefai (2017) e Dewey (1927) para traçar o percurso da construção do problema formulado entorno da temática, quais os agentes e os conflitos gerados. Apresenta as dimensões de abordagem do problema, visto que a arena é constituída por muitos atores com particularidades distintas que afetam o coletivo. E, por ser uma dimensão socialmente importante, será abordada a questão do lixo a partir do problema social de trabalhadores em situação de lixão, buscando evidenciar a invisibilidade social do catador, e de que forma este problema foi acolhido na agenda da gestão dos governos federais do Partido dos Trabalhadores – PT (entre 2002 e 2016), se traduzindo nas políticas públicas do período. Por fim, serão pontuadas algumas consequências do golpe político/jurídico de 2016 que contribuiu para a descontinuidade das políticas públicas para catadores.

A QUESTÃO DO LIXO ENQUANTO PROBLEMA PÚBLICO

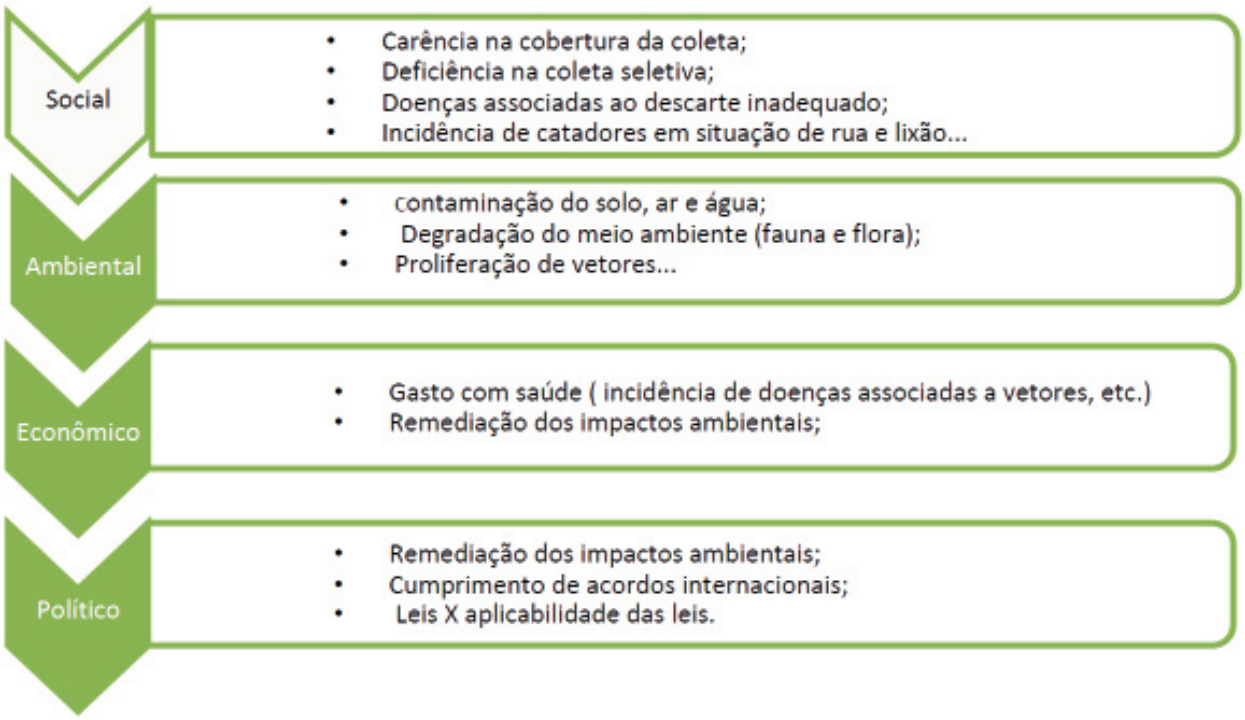
As desigualdades sociais e a velocidade com a qual o capitalismo ocupou as sociedades, em especial os países subdesenvolvidos, ocasionou o surgimento de bairros naqueles locais de deposito do nosso "lixo", lá as relações sociais, tais quais as conhecemos foram reformuladas e adaptadas a um novo modo de vida, modo este imperceptível aos olhos dos que estão incluídos na sociedade individualizada e de consumo a qual vivemos. Os catadores e catadoras, assim como os seus problemas nos são invisíveis!

Nesse sentido, trazendo os catadores para a visibilidade, a partir dos microdados da amostra do Censo de 2010 do IBGE foram identificados 171.553 catadores, classificados na ocupação de código 9612 (Classificadores de resíduos), entretanto ao agruparmos a classificação de código 9611 "Coletores de lixo e material reciclável", chega-se ao quantitativo 398.348, cerca de 400 mil. Apenas 10% destes estão organizados (IPEA, 2010).

De acordo com o relatório de pesquisa "Diagnóstico sobre Catadores de Resíduos Sólidos" realizado pelo IPEA (2010) se somados aos 400 mil catadores diagnosticados os membros das famílias, é possível chegar a informação de que cerca de 1,4 milhão de brasileiros que sobrevivem da catação. Ainda segundo o estudos, a maioria dos catadores é formada por homens jovens, negros ou pardos, baixa escolaridade e vivem nas cidades com uma renda média de R$ 571,56.

De acordo a Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais – ABRELPE, dados de 2016, 78,6% dos municípios brasileiros têm serviços de manejo de resíduos sólidos. Pouco mais de 69,6% dos municípios registraram alguma iniciativa de coleta seletiva. O Brasil gera diariamente mais de 214 mil toneladas de resíduos sólidos urbanos, cerca de 91,16% foram coletadas; entretanto, apenas 58,4% receberam destinação adequada. Cerca de 1.559 municípios brasileiros possuíam lixões e 1.774, aterros "controlados"; em apenas 2.244 haviam efetivamente aterros sanitários; 65 faziam uso de usina de compostagem; no total, 3.334 municípios não tratam adequadamente dos resíduos sólidos urbanos (ABRELPE, 2017; MCIDADES/SNSA, 2016).

No contexto brasileiro, em que pese à invisibilidade do catador, o lixo gerou situações problemáticas ocasionando mobilizações no sentido de reconhecer o(s) distúrbio(s) e identificar suas causas e razões, o problem-defining e problem-solving. Com isso abriu-se o processo político entorno do lixo, sendo o principal motivador as questões ambientais, mas não exclusivo. Nesse sentido, na tentativa de definir posteriormente a arena pública categorizei o problema do lixo em quatro dimensões, sendo elas:



A partir da categorização e do levantamento dos dados, foi possível identificar quais atores atuaram na definição deste problema: a sociedade civil, que diante da existência do descarte irregular do lixo passou a se incomodar com a estética da cidade e o mau cheiro por ele gerado; os ambientalistas, pelo impacto ao ecossistema; o movimento de catadores, pela busca da dignidade na atuação da catação; os catadores individualizados, com pouco poder decisivo e invisível à sociedade; a justiça, através nos ministérios públicos e ministérios públicos do trabalho, estes por questões ambientais, humana e trabalhista; as grandes geradoras, que passaram a ser acionadas judicialmente pelo descarte inadequado e degradação ao meio ambiente; os organismos internacionais, que se debruçaram nesta questão e buscam soluções coletivas através de acordos e tratados; os partidos políticos, que aderiram a cauda ambiental; consultores que perceberam oportunidade de trabalho com a agenda formada a partir das questões que envolvem o lixo; e por fim o governo, sendo este impelido a dar respostas a todos os atores.

O COLHIMENTO DESTA DEMANDA NA AGENDA DA GESTÃO DOS GOVERNOS FEDERAIS DO PARTIDO DOS TRABALHADORES – PT (ENTRE 2002 E 2016)

Necessário dizer que a resposta pública, que no caso brasileiro, foi possível devido ao contexto político inaugurado em 2002, com a eleição do Partido dos Trabalhadores -PT a Presidência da República, uma vez que, desde a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, conhecida como Eco-92, que abordou a redução como um dos eixos de trabalho, o Brasil pouco avançou no cumprimento das metas estipuladas nas Agenda 21, sobretudo nas questões relacionadas ao desenvolvimentos sustentável.

Na gestão do PT, impulsionada pelo Rio+10, reunião de Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, realizada pela ONU no ano de 2002, o governo brasileiro estruturou agendas para debater as metas contidas no documento resultante do encontro, a Declaração do Milênio, sendo a meta 7*qualidade de vida e respeito ao meio ambiente* responsável pela agenda do lixo.

A partir da formação da agenda, o lixo passou a ser definido como problema, e passivo de políticas públicas. Cabendo, então, à arena estabelecida à correlação de forças para garantir a formulação e implementação das políticas públicas. Quanto à natureza do problema, foi possível identificar as seguintes características:

- **Interdependência**- Na medida em que o padrão de consumo aumentou, a produção de lixo duplicou, os processos tecnológicos passaram a gerar demandas de mercado que, por um lado reduz postos de trabalho, e por outra eleva a necessidade de consumo e produção de embalagens cada vez mais sofisticadas. A elevação do padrão de consumo (aumento da produção de lixo) aliado ao desemprego (aumento da pobreza econômica) agrava os problemas ambientais e aprofundam os processos de exclusão destes desempregados, excluídos do mercado formal de trabalho e incluído em uma atividade de geração de renda que o exclui da sociedade.
- **Subjetividade do problema** – os atores que compõem a arena o explicam a partir das suas vivências e experiências com ele. Assim, o problema explicitado pelo catador, não será o mesmo descrito pelos ambientalistas, por exemplo.
- **Artificialidade do problema** -o problema do lixo é um constructo social, onde os muitos atores formularam as intervenções à situação problematizada. A decisão de intervenção do governo surge dos conflitos explicitados na arena. **As definições e soluções apresentadas são diversas e seguem em fluxo constante**.

Quanto à classe do problema público, o problema do lixo pôde ser considerado como moderadamente estruturado, pois, ele é constituído de muitos atores (Sociedade civil, grandes geradores, governos, justiça, etc); poucos *DecisionMakers*(governos), as alternativas de resolução dos múltiplos problemas por ele causados são limitadas (aterros, lixões, centrais de reciclagem, incineração); os resultados das possíveis soluções são incertos.Enfatizo, contudo, a existência de interesses diversos e, por tanto, neste critério ele é mal estruturado e de difícil consenso. Sendo de difícil consenso, ele é um problema complexo, onde os atores concordam com a existência dele, mas não com as propostas de soluções.

Uma decisão clara de gestão que atribuo ao programa de governo do PT foi o estabelecimento do construto do problema público do lixo a partir das questões sociais e não apenas ambientais, assim as políticas públicas destinadas ao encerramento dos lixões tinham como ponto de partida a dignificação da vida do catador e da catadora. Em 2003 foi criado o Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizados e Recicláveis (CIISC), que tinha como objetivo absorver as demandas vindas da arena e articular nos Ministérios todas as ações voltadas para o encerramento dos lixões, incluindo a obrigatoriedade do trato para com o trabalho do catador. Durante dos 14 anos da gestão do PT foram implementadas as seguintes políticas públicas:

- 2003 - Criação do Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizados e Recicláveis (CIISC);
- 2006 – Decreto 5.940 – institui a separação dos resíduos recicláveis pelos órgãos públicos;
- 2007 – Lei 11.445 – Lei do saneamento básico prevê a universalização da coleta de lixo para garantir a saúde da população;
- 2007- Alteração do Art. 24 da Lei 8.666, permitindo a dispensa de licitação para contratação de cooperativa de catadores para realização da coleta seletiva;
- 2009 – Cataforte1
- 2010 – Lei 12.305 – institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (encerramento dos lixões até agosto de 2014 e implementação da logística reversa);
- 2010 – Decreto 7.405 - Programa Pro-catador;
- 2011 – Cataforte2;
- 2011 – regulamentação da profissão do catador;
- 2013 – Cataforte3;
- 2014 – Prorrogação do prazo de encerramento dos lixões até 2015;
- 2015– Prorrogação do prazo de encerramento dos lixões até 2018;

Após o golpe político/jurídico ocorrido em 2016, a Presidenta Dilma Rousseff foi deposta, e junto com ela o programa de governo democraticamente eleito por 54 milhões de brasileiros. Com isso, todas as políticas públicas destinadas aos catadores sofreram descontinuidade, começando pela desarticulação do CIISC, e o problema do lixo perdeu a foça, impactando na sua arena, que hoje não consegue pautar a agenda pública e garantir a continuidade do diálogo junto ao *decisionmakers*.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O problema público do lixo é um construto da sociedade, ele começa a se estruturar efetivamente com os distúrbios gerados a partir da mudança do padrão de consumo da sociedade na segunda metade do século XX. Esta mudança impactou na estética das grandes cidades, gerando problemas de ordem ambiental, de saúde e social. No Brasil a temática ganha força com a eleição do Partido dos Trabalhadores, que, de posse das Diretrizes do Milênio se dispõe ao debate na arena, assimilando em sua agenda a questão do lixo e todos os problemas dele advindo.

Com foco prioritário nas ações sociais, as políticas públicas para atendimento as demandas oriundas a arena pública do lixo tiveram como ponto de partida os catadores e catadoras, assim, todas as ações ministeriais destinadas ao encerramento de lixões deveriam absorver as demandas dos trabalhadores em situação de lixão e catação de rua. Por se tratar de um problema globalizado e com a participação de muitos atores, a formulação da PP precisou ser construída com a participação de todos, e o CIISC foi o resultado dessa estruturação da política.

Nominada de Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS, esta se destinava a responder o conjunto de atores que compunham a arena. Entretanto, não conseguia atender a todos as demanda, atuando mais como mediadora, na tentativa de minimizar as tensões existentes entre os interesses diversos.

Os limites apresentados na PNRS evidenciam suas fragilidades, sendo a mudança cultural nos hábitos da sociedade, talvez, uma dimensão pouco abordada, não resolvendo, portanto, as grandes questão que permeiam o problema do lixo, quais sejam: redução da produção; reutilização; reciclagem dos resíduos com a inclusão socioproutiva dos catadores; e encerramento dos lixões com a construção de aterros para que aquilo que efetivamente não possa ser reciclado tenha o seu destino adequado.

Por fim, por ser uma política com receptores difusos, que vai desde o cidadão - que não percebe a sua execução na medida em que o recolhimento do lixo é feito regularmente, até os grandes geradores - que em sua maioria, compunha a arena na tentativa de minimizar os efeitos legais sobre as atividades realizadas que impactam no ecossistema, a sua descontinuidade não foi percebida, a não ser para os catadores e ambientalistas, que observam, na resistência, o desmantelamento do que já foi feito, e estão, em certa medida, sem o apoio da sociedade, que não foi ao longo da gestão do PT estimulada a repensar o consumo e a produção de lixo.

REFERÊNCIAS

BAHIA. Ministério Público. **Desafio do lixo**: problemas, responsabilidades e perspectivas: Relatório 2006/2007 / Ministério Público do Estado da Bahia. Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Meio Ambiente.- Salvador: Ministério Público, 2006. 125 p.: il. I. Ministério

CEFAI, Daniel. **Públicos, problemas públicos e arenas públicas**. O que nos ensina o pragmatismo. (Parte 1) Tradução: Rosa Freire de Aguiar. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, v. 36, n. 01, p. 129- 142, mar. 2017.

CEFAI, Daniel. **Públicos, problemas públicos e arenas públicas**. O que nos ensina o pragmatismo. (Parte 2) Tradução: Rosa Freire de Aguiar. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, v. 36, n. 02, p. 187- 213, jul. 2017

DEWEY, John. **Em busca da grande comunidade**. In: BOYDSTON, Jo Ann (ed.). The Collected Works of John Dewey, 1882-1953. CarbondaleandEdwardsville: Southern Illinois University Press, 1969-1991, p. 238-258)

DEWEY,John**. Em busca do público** In: BOYDSTON, Jo Ann (ed.). The Collected Works of John Dewey, 1882-1953. CarbondaleandEdwardsville: Southern Illinois Uni

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **Sociologia da Ação Pública**. Tradução e estudo introdutório: George Sarmento, Maceió: EDUFAL, 2012, p. 35- 64

IPEA. **Catadores de materiais recicláveis** : um encontro nacional / Bruna Cristina Jaquetto Pereira, Fernanda Lira Goes (organizadoras) – Rio de Janeiro : Ipea, 2016. 562. p. : il., mapas color.

_____Situação Social das catadoras e dos catadores de material reciclável e reutilizável – Brasil Brasília: Ipea, 2013.

_____ **Diagnóstico sobre os catadores de resíduos sólidos**. Brasília: Ipea, 2011.

REFLEXÕES SOBRE A DIVISÃO SEXUAL DO TRABALHO NA PRÁTICA DA ECONOMIA SOLIDÁRIA

Karine Conceição de Oliveira (UFRB)

INTRODUÇÃO

Tratar da questão da mulher no espaço do trabalho exige-nos, em tempos atuais, a utilização de marcadores que possibilitem a intersecção de categorias de análises com capacidade de dar conta da complexidade dos diversos corpos que compõem a categoria mulher. Assim, mulheres brancas de classe média não estarão posicionadas nos mesmos locais de trabalho de mulheres brancas economicamente fragilizadas, assim como estas não ocuparão os mesmos espaços de mulheres negras, moradoras da periferia de um grande centro urbano, que por sua vez não estarão na mesma posição mulheres negras, pauperizadas, idosas moradoras da zona rural.

Entretanto, é possível constatar que dentro da sociedade heteropatriarcal, o sexismo mantém na estrutura social a subordinação e subjugação do sexo dominado pelo homem, invisibilizando as diferenças das mulheres, reduzindo-as a um feminino uníssono e inferior ao masculino. Nas relações de trabalho a distinção do feminino e masculino evidencia-se desde as posições nos espaços laborais até às remunerações nas mesmas funções desempenhadas quando comparadas entre ambos os sexos. Não a toa, crescemos ouvindo que determinadas profissões são masculinas, enquanto que outras femininas.

Não é demais reforçar que as profissões masculinas são aquelas associadas à racionalidade, agilidade e razão, enquanto que as femininas sempre estão associadas ao cuidado, delicadeza e ao doméstico. Ao se naturalizar a nossa existência social, o que é histórico e socialmente construído acaba sendo esquecido e tomado como coisa da natureza (Bourdieu, 2002), desse modo, as mulheres assimilaram durante anos que determinados comportamentos e espaços de trabalho são masculinos, não passando pelo repertório de possibilidades a ocupação de tais funções e posições.

Nas ultimas décadas, a presença feminina no mercado de trabalho se evidenciou, e em 2018 a desigualdade de gênero no trabalho parou de cair. Segundo dados publicados pela Organização Mundial do Trabalho – OIT, 45% das mulheres em todo o mundo estão inseridas na força de trabalho, enquanto que entre os homens o percentual chega a 75%, apresentando uma diferença de 26,5%. O importante registro desses dados se encontra na constatação que esta diferença permanece praticamente a mesma desde o ano de 2017. No Brasil, a desigualdade de gênero no trabalho chegou a 30,5%, entre os homens 76,1% estão no mercado de trabalho, contra 45,6% entre as mulheres, sendo esta média maior que a mundial. Ainda segundo o relatório da OIT, a diferença apontada pode ter sido influenciada pelo marcador educacional: nos últimos anos, no Brasil, as mulheres se qualificaram mais, acumulando mais anos de estudos quando comparados aos homens - tomando por base a população de 25 anos ou mais com ensino superior completo em 2016, as mulheres somam 23,5% e os homens, 20,7% (IBGE, 2018), portanto, demorando mais para ingressar no mundo do trabalho.

A progressão das mulheres nos indicadores trabalho e educação contribuiu para o seu empoderamento e independência econômica, entretanto, observa-se que não houve mudança efetiva na desigualdade salarial ou na qualidade dos empregos aos quais as mulheres têm acesso. Em termos de rendimentos, a mulher ainda se encontra em posição de inferioridade, recebendo em média 75% do que os homens ganham quando desempenham a mesma função, e suas atividades laborais quase sempre estão associadas ao cuidado de pessoas e afazeres domésticos.

Se por um lado este novo perfil de participação da mulher na vida pública social possibilitou o acesso a remuneração (ainda que mínima), a bens culturais e capitais simbólicos, por outro, alargou as diferenças e desigualdades entre as mulheres brancas e negras. Assim, ainda tendo por base a população de 25 anos ou mais com ensino superior completo, apenas 7% das mulheres negras (pretas e pardas) concluíram uma graduação, proporcionalmente duas vezes inferior à mulher branca (IBGE, 2018).

De acordo com o Censo 2010, 51,3% da população brasileira é constituída por mulheres, na Bahia esse percentual é de 51%, cerca de 7,1 milhões, considerando uma população de 14.016.906 habitantes. Segundo o Dossiê Mulheres Negras (2013), em 2009, do total de mulheres do Estado, cerca de 76% eram negras (agrupamento entre pretas e pardas) e cerca de 23% brancas. Quando analisamos a capital, as mulheres representam 52,4% da população de Salvador, destas 81,9% são negras, 43,5% são chefes de família (média superior à nacional – 33%), sendo estas as que apresentam inserção mais vulnerável no mercado de trabalho: recebem salários menores que os dos homens (brancos ou negros) e das mulheres brancas (PNAD, 2007).

As taxas de desemprego feminino na Região Metropolitana de Salvador – RMS era de 25,3% (Dieese – março/2010) sendo maior que as dos homens,18,4,%. De modo geral, persiste em Salvador um elevado percentual de trabalho não formalizado, estando às mulheres mais vulneráveis nas ocupações sem proteção e direitos trabalhistas. Na RMS há um predomínio das mulheres em situações de trabalho vulnerável, entre as mulheres ocupadas, apenas 37,8% tinham carteira de trabalho assinada.

Com base na Pesquisa Mensal de Emprego – feita pelo IBGE, realizada em seis capitais brasileiras, Salvador apresentava uma diferença significativa entre a remuneração média das mulheres brancas, que é de 4,6 salários mínimos, e o das mulheres negras, 1,9 salário mínimo. Além evidenciar que o trabalho doméstico é a principal forma de inserção no mercado de trabalho das mulheres negras, representando 22% em Salvador (IPEA, 2013).

Por estarem fora de um padrão de *"mulher virtuosa"*socialmente estabelecido, que dentre outros aspectos é definido pela cor/raça, classe social, regionalidade escolaridade, as mulheres negras não são aquelas selecionadas para vagas de trabalho onde se exige até hoje tacitamente "*boa aparência"* e que ofertam salários mais dignos, restando-lhes quase sempre, portanto, a informalidade e o trabalho doméstico remunerado para a garantia do seu sustento e família. Adicionado a isso, outra dimensão importante a ser observada diz respeito ao número médio de horas semanais dedicadas aos cuidados de pessoas e/ou afazeres domésticos,as mulheres pretas ou pardas são as que mais se dedicam a estas atividades, com o registro de 18,6 horas semanais (IBGE, 2018). Isto significa que, uma vez buscando a inserção no mercado de trabalho, as mulheres negras estão mais propensas a pesquisar e ocupar as vagas destinadas aos cuidados e afazeres domésticos, pois estes fazem parte do repertório de cotidiano.

Assim, tendo os dados referentes às desigualdades de gênero e raça no trabalho acima discorridos e evidenciando que o trabalho informal tem maior capacidade de absorver a mão de obra das mulheres negras, interessa-nos a partir de então o estabelecimento do diálogo da divisão sexual do trabalho e raça com a economia solidária e a política pública de centros públicos de economia solidária executada no Estado da Bahia.

Observa-se que, de maneira geral, os seguimentos de produção associados ao minucioso, delicado e doméstico, são aqueles atribuídos as mulheres, a exemplo da produção de alimentos, artesanato e costura, enquanto que os produtos com maior valoração no mercado e que supostamente exige maior força física e raciocinío lógico são associados ao masculino, por exemplo: grupos de lapidação, beneficiamento do leite ou curtumes.

A divisão sexual do trabalho como uma faceta socialmente naturalizada nos grupos de economia solidária é delicada, pois impõe as mulheres, por uma condição supostamente biológica, a execução de afazeres associados ao doméstico e a ocupar posições hierarquicamente subalternas nas cadeias produtivas. O impacto dessa divisão atinge diretamente o feminino, uma vez que, mesmo sendo despendida, na maioria das vezes, a mesma carga horária para elaboração e confecção dos produtos, aqueles produzidos pelas mulheres são pouco valorados no mercado, lhes atribuindo remunerações aquém do justo para com o trabalho dedicado. E na economia solidária acaba por repetir a lógica dessa divisão.

Desde o ano de 2007, a economia solidária passou a fazer parte da agenda do Estado, como consequência foi implantada na estrutura da Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte a Superintendência de Economia Solidária, com orçamento inicial de R$247.000,00 para executar o Programa Bahia Solidária. A ação de Centros Púbicos de Economia Solidária- CESOL tem inicio no referido programa. Objetiva os CESOL a prestação de assistência técnica socioprodutiva a empreendimentos de economia solidária – EES com vistas a sustentabilidade destes de modo a gerar renda a seus associados. Entendendo que os empreendimentos atendidos por esta política pública são reprodutores das desigualdades de gênero nas relações de trabalho, caberia à ação governamental atuar na mitigação do problema e estimular a mudança no *habitus,* visto que por princípios, tais práticas, *apriori,* precisariam ser evitadas ou superadas.

Assim, partindo do exposto, o presente artigo pretende problematizar a divisão sexual do trabalho nos empreendimentos de economia solidária, tendo por observação a relação gênero, raça e trabalho a partir de dados genéricos extraídos do Mapeamento nacional da economia solidária, realizado pela até então Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES, vinculada até a presente data ao Ministério do Trabalho e Emprego – MTB, e dos dados disponíveis do CADCidadão, sistema de cadastramento de beneficiários das ações finalísticas no Estado da Bahia. Está dividido em três seções, sendo a primeira uma breve explanação sobre a economia solidária, seguido do debate teórico acerca da divisão sexual do trabalho e interseccionalidade, e as considerações finais. Espera-se, com isso, contribuir para a inserção do debate da interseccionalidade na formulação das políticas públicas de economia solidária do Estado da Bahia.

UM BREVE OLHAR SOBRE A ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL E NA BAHIA

As grandes transformações tecnológicas ocorridas neste inicio de milênio e as mudanças no padrão produtivo das empresas – terceirização, fragmentação da produção, facção dos processos de produção - são fatores importantes a serem considerados na discussão do processo de falência da economia tradicional e do (re)surgimento das novas/antigas formas econômicas que se apresentam como alternativas ao capitalismo. Neste contexto, considera-se a economia solidária uma dessas alternativas.

A fim de iniciar o percurso da problemática deste estudo, propositadamente apresenta-se a dicotomia "novas/antigas" práticas sociais com o intuito de não assumir o compromisso de associar o surgimento da economia solidária[1] ao movimento operário europeu, uma vez que as práticas solidárias são milenárias e seus relatos e achados históricos também podem ser encontrados nas tradições dos povos africanos, asiáticos e da América pré-colombiana, estas também tinham como princípio fundamental o bem viver. Por pressuposto, definir economia solidária ainda é um ponto de tensionamento entre os diversos pesquisadores que hoje se debruçam nos estudos deste fenômeno social, e, por não ter pontos de consenso, aqui busca-se dialogar com a convergência, ou seja, a característica da economia solidária que está presente em todos os conceitos: a solidariedade em substituto ao individualismo.

As características das experiências tidas como de economia solidária possuem algumas dimensões em comum, dentre elas a solidariedade em substituto ao individualismo e a cooperação à competitividade. Percebe-se, portanto, que em função dessas similaridades de natureza política, há um esforço dos diferentes intelectuais do campo em estabelecer diálogos teóricos e metodológicos que permitam alinhar minimamente os conceitos em torno da temática.

Apenas como forma elucidativa conceitual, apresenta-se aqui a síntese trazida por França Filho (2008) e Singer (2002), que definem a economia solidária como o conjunto de práticas econômicas sociais baseadas na solidariedade, coletividade e autogestão, que "nas franjas do capitalismo" se apresenta como uma alternativa de trabalho e renda para uma parcela significativa da sociedade que se encontra excluída do emprego formal.

De forma semelhante, Sandroni (2005), apresenta a seguinte definição: "denominação dada a um conjunto de atividades que representam uma reação contra a tendência estrutural do capitalismo de desempregar, excluir, empobrecer, proporcionando aos marginalizados a gerência democrática de seus próprios empreendimentos quando eles se associam para produzir, comprar, vender ou consumir". Para Sandroni, a unidade da economia solidária é a cooperativa. É importante, ainda, pontuar que a economia solidária, além da dimensão econômica, possui a dimensão social e ambiental.

[1] A expressão economia solidária foi inventada somente na última década do século XX. In LAVILLE, Jean-Louis; GAIGER, Luiz Inácio (2009). Economia Solidária. In. CATTANI, A.D. et al. (coord.) Dicionário Internacional da Outra Economia. Coimbra: Almedina. p. 162-168.

Fundamentada nas relações de cooperação, colaboração e solidariedade, a economia solidária dissemina valores culturais que colocam o ser humano como sujeito e razão das atividades econômicas, estando, na contracultura hegemônica do consumo, concentração/acumulação de renda e possui como diretrizes a divisão justa dos frutos do trabalho, a ampla participação da sociedade civil e a sustentabilidade social, econômica e ambiental (Singer, 2002).

Portanto, a prática da economia solidária está relacionada a aspectos econômicos, políticos e sociais. Economicamente se relaciona à crise do desemprego e exclusão socioprodutiva de uma parcela significativa da sociedade, politicamente tem estreita relação com enfraquecimento do Estado e carência de políticas públicas socioeconômicas estruturantes, e socialmente contribui para o aumento da solidariedade entre pares e incentiva organizações da sociedade civil (França, 2008). É, contudo, importante salientar que a solidariedade não é o único ponto de união entre as pessoas constituintes dos grupos denominados empreendimentos de economia solidária, Kraychete (2004) alerta que ao estudar os grupos produtivos não se deve "idealizar os empreendimentos da economia solidária como se fossem regidos por valores e práticas assentados exclusivamente em relações de solidariedade, e que estas se constituiriam na motivação determinante dos seus integrantes para a organização e gestão desses empreendimentos", ele segue dizendo:

> Os seres humanos não são movidos apenas por necessidades, mas também por desejos. E podem encontrar motivos para a cooperação, mesmo quando buscam o autointeresse. A suposição restrita e simplificadora de que os empreendimentos da economia popular solidária assentam-se num único princípio motivador e organizador gera a ilusão sedutora de aparentes soluções perfeitas, mas frustrantes, transformando paisagens socialmente vivas e factíveis em miragens (Kraychete, 2000, p. 3).

No Brasil, muitas experiências produtivas surgiram na década de 1990 como novas formas de garantia de sobrevivência. Nelas pessoas dos setores mais vulneráveis da sociedade encontraram possibilidades de inserção no mundo do trabalho possibilitando geração de renda e fortalecimento de vínculos através de iniciativas econômicas de natureza associativa e com práticas de solidariedade e cooperação autogeridas, este fenômeno despertou o interesse da academia, e foi a partir de então que o termo "economia solidária" passou a ser utilizado para definir esses grupos produtivos.

De forma resumida, a Economia Solidária é um desenho de organização econômica, alternativo ao desemprego, que incorpora os valores da democracia, da solidariedade, da igualdade social, da distribuição equitativa de poder, de preservação ambiental e do respeito a todas as diferenças, preza, ainda, pela coletividade de trabalho e partilha justa da renda auferida a partir da comercialização dos produtos e serviços gerados pelo coletivo. Sendo ela convergente com os direitos sociais que precisam ser garantidos pelo Estado, esta foi instrumentalizada e transformada em política pública.

Fazendo uma breve análise do Atlas Digital de Ecosol, resultado do mapeamento realizado pela Secretaria Nacional de Economia Solidária – Senaes (2009 - 2013), a pesquisa mapeou 19.708 empreendimentos, totalizando 1.423.631 associados – homens e mulheres empreendedores econômicos solidários em todo o Brasil. Dela depreende-se que grande parte das pessoas que se agrupam em torno dos empreendimentos produtivos de economia solidária o faz em função da variável renda, seja por estar fora do mercado de trabalho ou para complementação salarial. Na pesquisa, cada representante de empreendimentos (o entrevistado) pode assinalar até três das alternativas ofertadas, sendo as mais citadas "o complemento da renda", com 9.624 incidências, a "alternativa ao emprego", com 9.106 indicações e 8.471 para "obtenção de maiores ganhos em um empreendimento associativo". As motivações ideológicas "desenvolvimento de uma atividade onde todos(as) são donos" e "produção ou comercialização de produtos orgânicos ou ecológicos" foram citados 8.024 e 1.607 respectivamente.

Dos empreendimentos mapeados, 54,8% estão no rural; 34,8% na área urbana e 10,4% estão simultaneamente no espaço rural e urbano. Quanto à forma de organização 60,0% são associações; 30,5% são grupos informais; 8,9% são cooperativas e 0,6% são sociedades mercantis. Ao cruzar a variável tipologia organizacional com o número de associados por empreendimentos e sexo, temos as seguintes informações:

Tabela 1 - Média nacional de membros por tipologia de organização

	Mulher	Homem	Total de membros
Grupo Informal	12,5	7	19
Associação	34	39	73
Cooperativa	80	169	249
Empresa mercantil	63	82	145

Analisando os dados acima, verifica-se que as mulheres predominam nos empreendimentos informais com quantidade menor de associados, enquanto os homens predominam nas cooperativas e nas empresas mercantis que são formalizadas e maiores.

Quando observados os dados da Bahia, disponíveis no CADCidadão, especificamente os registros dos empreendimentos de economia solidária atendidos pela política de CESOL, tem-se mapeados 2.497 EES, sendo 1.013 formalizados e 1.484 informais. Quanto ao zoneamento, 1.171 estão no rural, 1.253 no urbano e 55 periurbanos. Dos cadastros dos beneficiários da política, encontram-se registrados 4.542 pessoas, sendo 27,17% homens e 72,83% mulheres. Devido às limitações do sistema não é possível extrair informações quanto ao tipo de produção, quantidade média de pessoas por empreendimentos, bem como estratificar informações da relação de gênero e raça por grupo produtivo. Por este motivo, o debate aqui proposto, utilizará com mais precisão os dados nacional e quando possível, estabelecerá o diálogo com a política pública de economia solidária da Bahia.

A DIVISÃO SEXUAL DO TRABALHO E A ECONOMIA SOLIDÁRIA

A arena pública da economia solidária é constituída de diversos atores, estes se dividem em empreendimentos (associações, cooperativas e grupos) de produção, serviços ou consumo; entidades de apoio e fomentos (ONGs e Universidades – através das incubadoras); e o poder público. As entidades de apoio e fomento, e, mais recentemente o poder público, através de políticas públicas de transferência de ativos produtivos e qualificação, são responsáveis pela estruturação e pelos processos formativos dentro dos empreendimentos de economia solidária. Estes processos formativos, executados a partir de metodologias de incubação e inclusão socioprodutiva, transferem conhecimentos que possibilitam aos empreendimentos a apropriação de ferramentas de emancipação e potencializam a participação política e (re)inserção social do público atendido.

Centrado no desenvolvimento endógeno, os processos de formação ofertados pelas entidades de fomento fortalecem o capital social existente nas comunidades, valorizam a cultura e saber local, trabalham sob a base do fortalecimento do capital humano ultrapassando o fator econômico. Os processos formativos se transmutam, portanto, em educacionais extrapolando a qualificação técnica para a produção.

Ao valorizar do saber local, os processos de incubação e assistência técnica estimulam o resgate do aprender uns com os outros e de transmitir os aprendizados, conhecimentos e cultura geracional e esta retomada de consciência cultural coletiva favorece ao reconhecimento dos papeis sociais, sejam nos grupos produtivos, sejam nas comunidades. Nesse sentido, quando não preparadas para perceberem as questões de gênero e raça que atravessam as relações de trabalho, estes atores acabam por reproduzir e estimular dentro dos empreendimentos a divisão sexual do trabalho, sem refletir a realidade concreta em que estas desigualdades foram construídas e perpetradas, em outras palavras, invisibilizadas e naturalizadas.

A leitura da realidade é uma etapa importante no processo reflexivo para entender a condição da mulher dentro de uma estrutura socialmente construída para subjugá-la. Enquanto método, o materialismo histórico (Marx,1974) pode contribuir para o entendimento das relações concretas entre homens e mulheres na produção e reprodução da vida ao longo da história e ajudar na desnaturalização deste fenômeno social, uma vez que não é natural e sim sócio historicamente construído.

O método desenvolvido por Marx, naturalista e empírico, é realista. Segundo este autor, existe regularidade nos fenômenos sociais, mas a vontade humana intervém nos acontecimentos históricos "Os próprios homens fazem a sua história, mas não o fazem arbitrariamente, e sim em certas condições determinadas" (Marx, 1974). A dialética epistemológica em Marx direciona a uma dialética ontológica (leis que governam) e a uma dialética relacional condicional (o movimento da história), assim, as leis sociais e econômicas só são válidas para determinadas formas sociais e durante um período determinado do seu desenvolvimento, ou seja, podem ser modificados no curso da história. Desse modo, para estudar e modificar a relação das desigualdades de gênero nos espaços de trabalho é necessário, segundo Castells (2002) entender que a divisão sexual do trabalho está entrelaçado com o patriarcalismo em toda trajetória da humanidade:

> O patriarcalismo é uma das estruturas sobre as quais se assentam todas as sociedades contemporâneas. Caracteriza-se pela autoridade, imposta institucionalmente, do homem sobre a mulher e filhos no âmbito familiar. Para que esta autoridade possa ser exercida, é necessário que o patriarcalismo permeie toda a organização da sociedade, da produção e do consumo à política, à legislação e à cultura. É essencial, porém, tanto do ponto de vista analítico como político, não esquecer o enraizamento do patriarcalismo na estrutura familiar e na reprodução sócio biológica da espécie, contextualizada histórica e culturalmente. Não fosse a família patriarcal, o patriarcalismo ficaria exposto como dominação e acabaria esmagado pela revolta da 'outra metade', historicamente mantida em submissão". (CASTELLS, 2002).

Ao voltar o olhar para a história da humanidade, percebe-seque a divisão entre os sexos estava restrita o processo reprodutivo (gestação, parto, amamentação e os cuidados inicias da vida humana), ao longo dos tempos e do desenvolvimento das sociedades essa divisão passa a ganhar contornos mais complexos e se enraíza, gerando o que Castells nomeia como patriarcalismo, ou seja, uma relação desigual baseada na dominação das mulheres.

Portanto, para perceber a situação das mulheres na economia solidária, assim como nos diversos campos sociais, há a necessidade do resgate histórico e apreensão da divisão sexual do trabalho como parte da divisão social que atribui às mulheres a responsabilidade das tarefas reprodutivas, os cuidados com a família e com o doméstico, definindo, a partir daí, seu lugar no privado e no espaço público: o trabalho produtivo e reprodutivo.

Assim, havendo papeis determinados pelo gênero evidenciando a posição de dominação entre de sexo supostamente mais forte, superior, sobre um outro sexo supostamente mais fraco, inferior, explicita-se um tipo de violência simbólica tratada por Bourdieu (1999) como "dominação masculina". Para ele a dominação masculina é uma forma particular de violência, onde o poder masculino se legitima através da imposição, mascarando uma concepção de mundo androcêntrica cravada no inconsciente e nas formas mais simples de organização do pensamento e linguagem, trazendo como consequência a modelagem social dos corpos biológicos.

> O corpo biológico socialmente modelado é... um corpo politizado, ou se preferimos, uma política incorporada. Os princípios fundamentais da visão androcêntrica do mundo são naturalizados sob a forma de posições e disposições elementares do corpo que são percebidas como expressões naturais de tendências naturais. (BOURDIEU,1999. p. 156)

Assim, a divisão sexual do trabalho extrapola a divisão sexual "homem/mulher" em termos de papeis e funções e se configura como uma forma estruturante de dominação:

> A dominação masculina encontra, assim, reunidas todas as condições de seu pleno exercício. A primazia universalmente concedida aos homens se afirma na objetividade de estruturas sociais e de atividades produtivas e reprodutivas, baseada em uma divisão sexual do trabalho de produção e de reprodução biológica e social, que confere aos homens a melhor parte, bem como nos esquemas imanentes a todos os *habitus* moldados por tais condições, portanto, objetivamente concordes, eles funcionam como matrizes das percepções, dos pensamentos e das ações de todos os membros da sociedade, como transcendentais históricos que, sendo universalmente partilhados, impõem-se a cada agente como transcendentes. Por conseguinte, a representação androcêntrica da reprodução biológica e da reprodução social se vê investida da objetividade do senso comum, visto como senso prático, dóxico, sobre o sentido das práticas (BOURDIEU, 1999, p.45).

E sendo a posição de dominação do homem estruturada pela cultura e incorporada no simbólico, temos então ,o que Bourdieu conceituou como *habitus*.

O *habitus* é um esquema gerador de práticas sociais, as quais tomam suas configurações específicas lidando com os diversos campos da vida social. As práticas e as posições dos indivíduos no espaço social se diferenciam a partir de três critérios: a quantidade de capital possuído, a composição desse capital e a trajetória histórica que leva à formação de um *habitus* (Bourdieu, 2002).

Importante pontuar que as teorias são complementares, visto que a opressão da mulher não se limita a quantidade de capital possuído, seja ele cultural, econômico ou social, entretanto ele gera outras dinstições, inclusive entre as mulheres. Nesse sentido, o conceito da interseccionalidade contribui para a percepção das diversas mulheres, considerando, sobre tudo, o critério raça quando da análise das desigualdades de gênero.

O conceito da interseccionalidade, termo cunhado por Kimberlé Crenshaw, é uma forma de perceber a incidência de duas ou mais formas de subordinação: sexismo, racismo, patriarcalismo, e suas consequências sobre a pessoa oprimida. Assim, retomando o debate da divisão sexual do trabalho e economia solidária, percebemos que a condição da mulher nos grupos produtivos é demarcado por um conjunto de opressão que se configura como violência simbólica historicamente naturalizada no processo de construção da humanidade, sendo as categorias classe e raça marcadores que diferenciam as mulheres dentro de uma categoria universal de mulher, colocando estas em situação de fragilidade ainda maior do que as mulheres brancas detentoras de capital econômico, social e cultural acumulados.

Nesse sentido, não cabe à economia solidária a manutenção e reprodução da divisão sexual do trabalho na égide das diferenças biológicas, sendo necessário uma ruptura com o patriarcalismo e com a idéia de mundo androcentrista, pois como dito por Engels, a necessidade só é cega enquanto não é compreendida. Cabendo, portanto, aos agentes fomentadores da economia solidária uma postura mais crítica quanto às relações de gênero, raça, classe e trabalho dentro dos grupos de economia solidária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entendendo que a ocupação remunerada é um importante marcador social para o debate da emancipação da mulher e que a economia solidária, pelo seu perfil e possibilidades de organização acaba sendo uma alternativa de trabalho para as mulheres, sobretudo mulheres negras com baixa escolaridade e economicamente fragilizadas, o estudo aqui proposto tentou problematizar a divisão sexual do trabalho nos empreendimentos de economia solidária, tendo por recorte a raça e a classe, a partir de referenciais teóricos que facilitam a reflexão e busca da compreensão deste fenômeno social.

Das informações disponíveis nas bases de dados pesquisadas foi possível depreender que, de acordo com a prática e vivência da pesquisadora, os mapeamentos disponíveis apresentam fragilidades que dificultam a real percepção do local da mulher nos empreendimentos, sendo necessário a realização de uma pesquisa mais direcionada e aprofundada para verificar como se dão as relações de gênero dentro dos grupos produtivos.

A percepção da realidade aponta para a participação das mulheres com mais frequência naqueles empreendimentos onde as atividades se aproximam daquelas associadas ao doméstico, ao cuidado e ao minucioso, a exemplo dos grupos de alimentação, artesanato, mariscagem, dentre outros, evidenciando a imposição estrutural de locus onde se é permitida a participação da mulher no espaço público.

A impossibilidade de verificação de informações que corroborem ou refutem a hipótese da reprodução da divisão sexual do trabalho nos mapeamentos realizados pela Secretaria Nacional de Economia Solidária, bem como os registros disponíveis no CadCidadão da Superintendência de Economia da Bahia Solidaria apontam para uma possível naturalização deste comportamento social, e uma vez naturalizado ele não assume o caráter de problema, e não sendo problema, não entra na agenda de formulação de políticas públicas.

Admitindo que a economia solidária se apresenta como alternativa a inserção da mulher no mundo do trabalho, que ela absorve um grande contingente de pessoas que estão fora do mercado formal de trabalho, seja pela reconfiguração do trabalho formal ou pelos processos de desigualdade social, percebe-se a necessidade de incorporação dessas dimensões na formulação e execução da política pública, aliada as possibilidades de pesquisas, institucionais ou não, visando investigar efetivamente as relações produzidas no contexto das práticas de produção e reprodução do trabalho atribuído ao feminino, considerando, para além das dimensões de gênero, econômicas e mercantis as dimensões de raça e classe, consubstanciando um olhar interseccional.

REFERÊNCIAS

AKOTIRENE, Carla. **O que é interseccionalidade.** 1. ed. Editora: Letramento, 2018

Atlas Digital da Economia Solidária no Brasil. Disponível em http://sies.ecosol.org.br/atlas. Acessado em 03 de dezembro de 2018.

BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina.** 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand, Brasil, 2003.

____ Entrevistado por Maria Andréa de Loyola. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2002.

CAD CIDADÃO. disponível em http://sin.ebda.ba.gov.br/app/modulos/modulos.php

CASTELLS, Manuel. 1999. **O fim do patriarcalismo:** movimentos sociais, família e sexualidade na era da informação In: CASTELLS, Manuel. O poder da identidade, São Paulo, Paz e Terra,2002.

FRANÇA FILHO, G. C. **A via sustentável da economia solidária no desenvolvimento local.** Organizações & Sociedade, Brasília, DF, 15.45, 2008.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSITICA. PNAD: síntese de indicadores 2007. Rio de janeiro: IBGE 2010. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv45767.pdf.

____ **Estatística de Gênero:** Uma análise dos resultados do censo demográfico 2010. Rio de Janeiro, 2014.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA et al. Trabalho e Renda in.: **Políticas Sociais:** acompanhamento e análises., Brasília: Ipea, 2013. v. 1, p. 265 - 322.

____ **Dossiê Mulheres Negras:** retrato das condições de vida das mulheres negras no Brasil. Org. MARCONDES, Marianaa, et al, Brasília, 2013. P. 15-33; 53 – 79.

KRAYCHETE, G. (Org.). **Economia dos setores populares:** entre a realidade e a utopia. Petrópolis: Vozes; Rio de Janeiro: Capina; Salvador: CESE: UCSAL, 2000.

MARX, Karl. **Contribuição à Crítica da Economia Política.** In: Manuscritos Econômico – Filosóficos e Outros Textos Escolhidos. Os Pensadores. Vol. XXXV. São Paulo: Abril Cultural, 1974 – pp. 107-138.

OIT. **Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo:** Avance global sobre las tendencias del empleo femenino 2018.

Oficina Internacional del Trabajo – Ginebra: OIT, 2018

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de Economia do Século XXI.** Rio de Janeiro: Record, 2005.

SINGER, P. **Economia solidária:** um modo de produção e distribuição. In: SINGER, P.; SOUZA, A. (Orgs.). A economia solidária no Brasil. A autogestão como resposta ao desemprego. São Paulo: Contexto, 2000.

SESSÕES TEMÁTICAS

006

ESTADO E DEMOCRACIA - REPRESENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA



IIIENEPCPANAIS

A ESCALA BRASIL TRANSPARENTE E SEUS REFLEXOS NA *ACCOUNTABILITY* SOCIETAL

Lucio Alves Angelo Junior – UnB.
Suylan de Almeida Midlej e Silva – UnB.

INTRODUÇÃO

A Controladoria-Geral da União (CGU, 2018*a*), afirma que "[a] Escala Brasil Transparente (EBT) é uma metodologia para medir a transparência pública em estados e municípios brasileiros" e que a mesma fora concebida com o intuito de fornecer os subsídios necessários à CGU para o exercício de suas competências legais. A página ainda dispõe que "[a] EBT avalia o grau de cumprimento de dispositivos da Lei de Acesso à Informação" (Brasil, 2011). Sobre o programa, o órgão responsável ainda afirma que "uma gestão pública transparente permite à sociedade, com informações, colaborar no controle das ações de seus governantes, com intuito de checar se os recursos públicos estão sendo usados como deveriam" (CGU, 2018*b*), evidenciando a importância da transparência como fio condutor para o controle social.

Assim, por mais que o incremento na transparência das ações governamentais seja algo positivo para a democracia, sem medidas subsequentes direcionadas a uma efetiva *accountability* na administração pública, haverá um esvaziamento na finalidade de se proporcionar condições para maior controle, tanto governamental quanto social, na formulação e na execução de políticas públicas. Não restando dúvidas de que os atores da sociedade civil constituem peça fundamental os mecanismos de *accountability* e que as políticas de transparência desenvolvidas pela CGU ao longo dos anos não ignoram essa realidade, é pertinente perquirir se, paralelamente à maior transparência, também é possível verificar a ativação de fatores que influenciem positivamente a *accountability* societal.

O objetivo geral desta pesquisa, portanto, foi averiguar em que medida a Escala Brasil Transparente (EBT) tem promovido maior *accountability* societal nos estados e municípios por ela avaliados.

Os números apresentados como resultado da aplicação da EBT têm demonstrado, de maneira geral, melhora nos índices de cumprimento à LAI entre os entes da federação brasileira. Nesse sentido, a pesquisa se justifica sob o prisma social e acadêmico, uma vez que se destina a averiguar a contribuição de uma política federal de transparência com um maior controle social nas regiões em que é aplicada.

Os resultados obtidos permitem analisar práticas administrativas sob a perspectiva dos seus efeitos, observando sua eficácia sob alguns dos seus aspectos, podendo, ao final, discutir alguns aperfeiçoamentos ou fortalecimentos das ações até então empreendidas.

REFERENCIAL TEÓRICO

Para o desenvolvimento do estudo, foi realizada revisão bibliográfica por meio de busca nas bases Capes, *Spell* e *Google Scholar*, sem prejuízo de utilização das obras mapeadas em pesquisa bibliométrica que precedeu a tal revisão ou de outras encontradas nas próprias referências dos autores já conhecidos, para a caracterização das temáticas sob estudo e suas potenciais relações.

TRANSPARÊNCIA

Schnackenberg e Tomlinson (2016), ao afirmarem a multidimensionalidade da transparência, foram capazes de identificar, por meio de uma revisão bibliométrica entre as publicações de altofator de impacto, que as pesquisas mais relevantes a conceituavam segundo três formas essenciais: divulgação, clareza e precisão. Tal decomposição em três dimensões levaram os autores à formulação no sentido de que a transparência seria caracterizada pela percepção da qualidade na informação intencionalmente compartilhada por determinado transmissor.

Entretanto, em uma perspectiva instrumental, é possível afirmar que a simples disponibilização de informações públicas pelos governos, por si só, não garante aos cidadãos o exercício de todas as suas prerrogativas como tais, embora constitua importante ferramenta de verificação da correspondência entre a atuação do poder público e a suas demandas e expectativas (Oliveira Júnior, Jordão & Junior, 2014). Portanto, a transparência do Estado pode mostrar-se como um meio de tornar mais democrática a sua relação com a sociedade civil, além de constituir um recurso para que a população possa exercer controle sobre a administração pública (Pereira, 2005). No mesmo sentido, Abrucio e Loureiro (2004) lembram que a produção e disseminação de informações confiáveis e de qualidade aos cidadãos é uma das condições para uma *accountability* eficaz.

A *accountability* como corolário da transparência pode ser visualizada quando se admite que os gestores públicos devem ter a obrigação de prestar contas de seus atos e, em caso de irregularidades, que possam ser responsabilizados (Silva, Pereira & Araújo, 2014). Nesse tema, Diamond & Morlino (2005) afirmam que a transparência constitui um importante elemento integrante da *accountability*.

ACCOUNTABILITY

Pinho e Sacramento (2009) apontam a existência de uma ampla diversidade de traduções pautadas em diferentes fontes léxicas de tradução do inglês para o português. A consulta a dicionários, ainda que reforce a falta de tradução unívoca, permite aferir a ideia implícita de responsabilização pessoal, acoplada à noção, mais explícita, da obrigatoriedade em prestar contas. Os autores ainda concluem, de modo lapidar, que "o estudo sobre a compreensão do significado da *accountability* tem caráter progressivo, inesgotável", e destina-se à garantia de que o poder seja empregado sempre em favor do interesse público.

Para Schedler (1999), embora o conceito de *accountability* ainda não tenha sido totalmente delimitado, é possível identificar dois elementos indissociáveis de sua construção, quais sejam: *answerability* e *sanction* (ou *enforcement*), cujos significados podem ser sintetizados em informação e explicação dos atos praticados, em relação ao primeiro, e possibilidade de sanção, no que se refere ao segundo.

A *accountability* também pode ser concebida sob as dimensões horizontal, na qual o controle é exercido dentro da estrutura do Estado, por meio de agências hierarquicamente equivalentes às que são controladas, e vertical, em que os cidadãos exercem controle sobre seus representantes, em uma relação de nítida subordinação destes àqueles, por meio do processo eleitoral (O'Donnel, 1998).

Nada obstante as particularidades mencionadas nos parágrafos antecedentes, é importante ressaltar que O´Donnel (1998) não ignorava a potencial necessidade de relações institucionais em rede para o adequado exercício do controle, em um contexto de governança.

Daí porque o relatório publicado pelo Centro de Estudos Interdisciplinares sobre o Desenvolvimento (CIDER, 2011) é categórico ao afirmar que a *accountability* não se limita a relações verticais (entre agentes e principais), horizontais (no plano estatal) ou transversais (que compreende atores sociais institucionalizados), mas enfatiza a profusão dessas relações entre múltiplos atores estatais (e, às vezes, até mesmo privados) obrigados a render contas e também múltiplos representantes da sociedade e do próprio estado que titularizam prerrogativas legais para exigi-las. Ceneviva (2006) concorda que o modelo cartesiano e O´Donnel pode ofuscar a diversidade de papeis e formas de relacionamento entre Estado e sociedade, que não deve se restringir a uma projeção vertical de influência e controle sobre o poder.

O que se pode extrair, para fins do presente trabalho, é que, a despeito da inexistência de uma tradução literal, seja para a *accountability*, seja para suas inúmeras variações apresentadas, não é menos verdade que a profusão de estudos envolvendo o conceito nas últimas décadas e a permanência de tal panorama no presente são indicadores confiáveis de sua centralidade e importância para os novos rumos das pesquisas em administração pública.

2.3. ACCOUNTABILITY SOCIETAL

Retomando a referência à dimensão (ou eixo) vertical preconizada por O'Donnel (1998), mesmo que esta tenha sido cunhada posteriormente, é possível compreender a razão pela qual Campos (1990) já se preocupava com a possível insuficiência do sufrágio como instrumento de *accountability*, como bem apontado por Sacramento e Pinho (2009), o que dá ensejo a outros processos de controle dos representantes eleitos que possam ir além do momento eleitoral.

Nessa mesma linha, Carneiro e Costa (2001) denominaram como *accountability* societal a ampliação conceitual que poderia ocorrer sobre o eixo vertical, sendo esta uma forma de controle voluntário e geralmente exercida de modo organizado, ao longo dos mandatos eletivos, seja por meios institucionalizados ou não, admitindo-se, inclusive, o uso de meios informais pela sociedade.

É importante destacar que o cenário institucional recente tem contado com uma expansão no leque de entidades representativas de diversos setores da coletividade, que objetivam exigir e monitorar a legalidade das ações estatais e integram o conceito de *accountability* societal. Sem desprender-se das linhas mestras anteriormente traçadas pela literatura, os referidos autores definem a *accountability* societal como "*un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basados en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas*" (Idem, p. 32). Os principais movimentos associados ao fenômeno seriam, portanto, a denúncia e investigação públicas, a mobilização social, a denúncia a agências de controle horizontal e a litigância judicial ordinária, tanto em face dos políticos quanto dos burocratas.

Fox (2009), por sua vez, assevera que a vertente societal (ou social, segundo o autor) da *accountability* fora formulada sob quadros conceituais que deveriam ser superados (*v.g.* as dimensões propostas por O´Donnel em 1998), sendo necessário estabelecer dedutivamente novas proposições, distinguindo-se a abordagem tática da estratégica, as relações entre o que o próprio autor denominou "voz" e "dentes" (estes, em alusão à responsividade) e à integração vertical, entre outras.

Segundo Guerzovich e Schommer (2018) a "*social accountability*" pode ser conceituada como a extensão e a capacidade de mobilização e de agir dos cidadãos além das eleições, com vistas a seu envolvimento, a desencadear respostas baseadas em suas necessidades e a manter os agentes do Estado e prestadores de serviços públicos sujeitos a responsabilização e/ou reparação ("*accountable*").

Lavalle e Vera (2010) pontuaram a necessidade de estabelecer precisões conceituais acerca de certas expressões-chave para balizar seus estudos e classificaram os mecanismos de *accountability* sob uma nomenclatura que veio a englobar tanto as matrizes espaciais (*v. g.* O'Donnel, 1998), quanto a especificação dos participantes envolvidos em suas relações.

De início, os autores introduzem a ideia de que atores coletivos, nessa qualidade, mais do que práticas de participação, tendem a adotar práticas de representação, embora os conceitos de controle social geralmente sejam pensados sem estabelecer tal relação. Isto porque as modalidades mais exigentes de controle demandam que esses atores coletivos busquem influenciar os processos decisórios em nome de alguém, de modo a caracterizar-se como prática de representação

Daí porque os autores afirmam que "participação" e "sociedade civil" (p. 35, *op. cit.*) surgem como figuras-chave em diversas literaturas que se ocupam das temáticas da qualidade e da inovação democrática, englobando os debates sobre democracia participativa, sociedade civil, controles democráticos e "*rendición de cuentas societal" (*ou *"societal accountability*", p. 35). Assim, de acordo com Lavalle e Vera (2010) seria possível tratar das interfaces socioestatais a partir do momento em que se verifica a presença concomitante de um sujeito do Estado de um lado e, de outro, de um sujeito social, cabendo ressaltar que ambos os lados envolvidos podem ser tanto individuais quanto coletivos.

Smulovitz e Peruzzotti (2000) definiram a *accountability* social de forma indistinta para atores coletivos, cidadãos ou mesmo meios de comunicação social independentes, compreendendo tanto a mobilização cidadã e os escândalos midiáticos, como a provocação ao funcionamento dos mecanismos horizontais de controle típicos às democracias.

Ante tudo o que exposto, mostra-se útil à consecução dos objetivos desta pesquisa, a identificação das principais categorias afetas à transparência e à *accountability* societal segundo o referencial teórico estudado, uma vez que servirão para sustentar os resultados obtidos a partir da análise dos dados.

Quadro 1 – Conceitos relacionados ao referencial teórico

Transparência	Accountability	***Accountability* Societal**
Clareza (Schnackenberg & Tomlinson, 2016)	Controle (Lavalle & Vera, 2010; Koppel, 2005; Doin, Dahmer, Schommer & Spaniol, 2012)	Participação cidadã/Engajamento local (Schommer, Rocha, Spaniol, de Sousa & Dahmer, 2015)
Completude/Qualidade/ Confiabilidade (Abrucio&Loureiro, 2004)	Informação (Lavalle & Vera, 2010)	Participação de entidades organizadas da sociedade civil (Smulovitz & Peruzzotti, 2002; Lavalle & Castello, 2006; Lavalle & Vera, 2010)
Visibilidade (Michener & Bersch, 2011)	Justificação/Responsividade/Res ponsabilização (Lavalle & Vera, 2010; Fox, 2006; Koppel , 2005)	Atuação da mídia (Smulovitz e Peruzzotti, 2002).
Divulgação/Disponibilização (Schnackenberg &Tomlinson, 2016)	Sanção (Schedler, 1999)	Coprodução de serviços (Guerzovich &Schommer, 2018).
Precisão (Schnackenberg & Tomlinson, 2016)	Transparência (Diamond & Morlino, 2005; Koppel, 2005)	Atores coletivos (Lavalle & Vera, 2010; Smulovitz & Peruzzotti, 2002)
Ausência de Assimetria (Pinho & Sacramento, 2009)	Participação/representação (Lavalle & Vera, 2010)	Pressão sobre agências de controle (Goetz &Jenkins, 2001)
Coprodução da informação (Doin, Dahmer, Schommer& Spaniol, 2012)	Influência eleitoral (O'Donnel, 1998; Manin, 1997)	Agregação e representatividade à voz coletiva (Fox, 2009)

Fonte : Elaborado pelos autores.

MÉTODOS

O Quadro 2 ilustra a correspondência entre cada um dos objetivos específicos, e as técnicas entendidas como adequadas à obtenção dos dados.

Quadro 2 - Síntese das técnicas de coleta de dados e detalhamento.

Objetivo específico	• Técnicas de coleta de dados	• Detalhamento
a) descrever o processo de aplicação da metodologia da	• Pesquisa documental;	• Normas relativas ao programa EBT;
EBT nos estados e municípios participantes;	• Entrevistas individuais semiestruturadas;	• Relatórios da CGU; • Entrevistas: agentes públicos da CGU ;
b) investigar se a aplicaçãoda EBT tem promovido uma transparência efetiva nesses estados e municípios.	• Pesquisa bibliográfica; • Pesquisa documental; • Entrevistas individuais semiestruturadas; • Entrevistas individuais não estruturadas; • Questionário.	• Relatórios da CGU; • Entrevistas semiestruturadas: • agentes públicos da CGU; • Entrevistas nãoestruturadas: dirigentes das ONGs selecionadas; • Questionário: • Redes dasONGs selecionadas;
c) averiguar se os principais resultados das ações da EBT têm fortalecido a *accountability* societal.	• Pesquisa bibliográfica; • Pesquisa documental; • Entrevistas individuais semiestruturadas; • Entrevistas individuais não estruturadas; • Questionário.	• Relatórios da CGU; • Entrevistas semiestruturadas: • agentes públicos da CGU; • Entrevistas nãoestruturadas: dirigentes das ONGs selecionadas; • Questionário: • Redes dasONGs selecionadas;

Fonte : Elaborado pelos autores.

Antes de abordar os dados específicos da escala, foi necessário visualizar os panoramas normativo e organizacional nos quais a mesma se encontra atualmente inserida. Tal atividade evidenciou os marcos legais relacionados à temática, tais quais a Constituição brasileira de 1988, a Lei Complementar nº 101/2000 e a Lei Ordinária nº 12.527/2011, denominadas Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei de Acesso à Informação, respectivamente, assim como o Decreto Federal nº 7.724/2012, que regulamenta a matéria no âmbito da União, entre outras normas.

Em seguida, o acesso ao *site* da Escala Brasil Transparente (CGU, 2018*a*) permitiu obter considerável quantidade de documentos oficiais e relatórios produzidos pela CGU, em âmbito nacional. A página eletrônica contém *links* para itens como "metodologia", "amostragem", "*rankings*" e "dados abertos" relativos a todas as suas três edições, permitindo assim comparar a evolução do programa, bem como dos resultados dos entes avaliados.

Outrossim, importa ressaltar que, para discussão e validação tanto do roteiro semiestruturado de entrevistas quanto do questionário foi realizada coleta de dados relativos aos resultados da EBT 3.0 para estados brasileiros, no sítio eletrônico do Ministério sob estudo (CGU, 2018*d*).

Às consultas acima seguiu-se pesquisa junto aos sítios eletrônicos das organizações não- governamentais cujas existências já eram de conhecimento do órgão de controle sob estudo (dados que ainda foram refinados posteriormente, por meio das entrevistas, como será visto adiante), o que permitiu o levantamento de seus respectivos delineamentos institucionais e a verificação de compatibilidade das suas dimensões, capilaridades territoriais e atuações institucionais com os fins do presente trabalho.

A formulação do roteiro das entrevistas precedeu a do questionário, uma vez que diversos itens na concepção deste último foram, em parte, orientados pelo conteúdo temático das respostas dos membros da CGU, bem como pelos conceitos abordados no referencial teórico. Tal opção foi adotada com o objetivo de facilitar uma posterior triangulação entre os dados obtidos, uma vez que a formulação de instrumentos aprioristicamente independentes e baseados tão somente na literatura poderia trazer resultados cuja comunicação não fosse clara. O questionário, portanto, no momento de sua remessa aos respondentes, já havia passado por um filtro de menções e entendimentos julgados mais relevantes pelos entrevistados, todos especialistas (sob os prismas teórico ou prático) na matéria sob análise, de modo sua reforçar a validade como instrumento de pesquisa.

Vale ressaltar que todos os servidores, não só os lotados na unidade responsável pela aplicação e consolidação dos resultados da Escala Brasil Transparente, se enquadravam no seguinte perfil, sem a necessidade de que tais requisitos fossem exigidos de forma cumulativa: (a) ao menos um ano de trabalho no programa; (b) participação na concepção da metodologia do programa ou; (c) participação ao menos em um ciclo do programa, desde a aplicação (primeira fase) até a publicação dos relatórios finais (encerramento).

Com base nos dados iniciais obtidos a partir das oito entrevistas, verificou-se que se destacavam como entidades da sociedade civil atuantes no combate à corrupção e controle das administrações locais, segundo referências dos próprios participantes, as denominadas Rede de Observatórios Sociais do Brasil (OSB) e Rede Amarribo. Cabe lembrar que dirigentes em âmbito nacional de ambas as entidades foram entrevistados, de forma não estruturada, por telefone, com a obtenção posterior de suas autorizações para utilização dos dados fornecidos.

Concluída a fase de coleta, com o fechamento do questionário, as respostas obtidas foram tabuladas para ajudar na aferição dos resultados a partir, também, do referencial teórico.

A partir do objetivo da pesquisa e da teoria discutidos, os dados foram submetidos à análise de conteúdo, segundo Bardin (2011). Esse confronto das informações obtidas com os questionamentos da pesquisa, lastreados no referencial teórico, permitiu não só identificar relações, diferenças ou semelhanças, como também registrar e capitular as categorias comuns e preponderantes nas respostas dos participantes, tendo sido as mesmas, em seguida, dispostas de forma agrupada, o que culminou com a sistematização dos resultados.

Ao final, tendo sido encontradas três categorias de análise, a cada qual foi dedicado um capítulo dos resultados, realizou-se a correspondente discussão. As referidas categorias encontradas, em essência, são: a) transparência e suas dimensões; b) justificação, responsabilização e sanção e; c) atores societais. Definidas as categorias de análise a partir dos documentos obtidos, das entrevistas, e dos questionários, procedeu-se a uma triangulação entre os dados, o que resultou na visualização entre as características das ações governamentais e as percepções de servidores e entidades da sociedade civil acerca dos seus principais efeitos, ao menos no que tange à política federal de transparência e sua potencial influência sobre as administrações e grupos locais da sociedade civil.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados a seguir emergiram do conteúdo das oito entrevistas realizadas com base em roteiro semiestruturado, das duas entrevistas adicionais não estruturadas, realizadas junto a dirigentes das ONGs, bem como das respostas aos questionários fornecidas pelas 28 entidades da sociedade civil locais que se dispuseram a participar.

Os dados da EBT evidenciam, agora com maior profundidade, o que já exposto por ocasião da introdução ao presente trabalho: entre os 26 estados e DF, apenas dois (RJ e AP) não obtiveram nota situada na faixa máxima de pontuação (*i.e.*, superior a 8,0) em suas avaliações, sendo que, dos 25 restantes, 16 obtiveram melhora em seu desempenho e outros seis mantiveram a nota máxima já obtida na versão 2.0 (igual a 10,0).

Quanto aos municípios, uma breve análise comparativa entre as versões já citadas enseja conclusão ainda mais relevante: entre aqueles analisados na versão 2.0 (1587 unidades, incluindo-se as capitais), 945 deles, ou seja, um patamar próximo a 60%, obtiveram aumento em suas notas na versão

3.0. Entre os que participaram pela primeira vez da avaliação no último ciclo (742 municipalidades), 73 obtiveram nota superior a 8,0 (faixa máxima de pontuação).

Quanto à divulgação, as entrevistas indicaram que, em relação às ferramentas, o acesso à informação tem oferecido procedimentos adequados. Contudo, ainda falta aos entes, de modo geral, compreensão acerca das diferenças entre transparência passiva e ativa, o que é basilar para a própria estruturação do programa

No que se refere à clareza das informações, o funcionamento da LAI parece não ser ainda suficientemente livre de dúvidas, uma vez que, não raro, a linguagem de fácil compreensão (ou a linguagem "cidadã", como muito bem colocado pelo E7) ainda não seria a realidade para a maioria dos avaliados.

Outro ponto que chamou a atenção a partir da visão dos entrevistados foi de que ainda existe, no âmbito da administração pública, uma cultura denominada "informação é poder" (E2) ou "cultura do sigilo" (E5), que tem de ser quebrada, pois a burocracia não pode se considerar "dona da informação" (E8). Esse contexto ainda revelou a perspectiva na mudança de metodologia para uma próxima rodada da EBT (ou de outro programa com nome distinto, mas com os mesmos objetivos de avaliação da transparência), cuja concepção já abarca a obtenção de informações que permitam aferir também os níveis de transparência ativa.

Na esteira da completude das informações, quando prestadas, as entrevistas revelaram que, de fato, ainda inexiste métrica destinada a aferir esse atributo, uma vez que tal entrega, em geral, ocorre "na medida do possível". As ONGs participantes da pesquisa, por sua vez, não se mostraram satisfeitas quanto à qualidade das informações que obtêm junto aos governos, de modo a dificultar a compreensão sobre as respectivas atuações. Com efeito, a maioria (23 respondentes, ou 82,14% do total) afirmou que ou as informações prestadas são incompletas ou, quando não o são, poderiam trazer mais detalhamentos. De todo modo, tudo indica que os representantes da sociedade civil, no geral, ainda as percebem como aquém de suas expectativas e possibilidades da administração.

O Entrevistado 1 revelou que sua impressão é de que a punição da LAI é pouco aplicada, a despeito de já ser minimamente conhecida e ter um papel muito importante. E, mesmo havendo sinalizações no que tange à "omissão de resposta", as consequências têm sido ínfimas, mesmo no âmbito federal. Os Entrevistados 2 e 3 também assentiram com a ideia de que a norma sobre responsabilização de servidores que venham a negar informações ainda não é devidamente aplicada, carecendo de indicadores explícitos.

Mesmo entre os que entenderam existir alguma possibilidade de se extrair indicadores quanto às negativas e respectivas punições, também admitiu-se tratar de advento bastante incipiente e que nem mesmo as regras sobre a matéria contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (datada do ano 2000) teriam sido plenamente efetivadas.

Ainda no caso da EBT, um fator considerado muito mais eficaz do que a sanção em si, segundo as entrevistas, seria a exposição à qual o ente descumpridor estaria sujeito perante a coletividade, ao ter seu desempenho comparados com os demais, o que foi denominado como política do "*name and shame*" (E6 - nomear e envergonhar, em tradução livre), que veio a gerar uma salutar "competição" entre entes análogos, por melhores resultados.

Já no que se refere às justificativas apresentadas pelos gestores e eventuais sanções aplicadas em decorrência de irregularidades, pode-se afirmar que se evoluiu de um cenário anterior, no qual muitas informações sobre os procedimentos de gestão pública sequer eram registrados (ou "materializados", como bem pontuado pelo E1) para um panorama em que um maior embasamento das decisões administrativas passou a ser visto, facilitando-se uma diferenciação entre o "certo" e o "errado". Todavia, os níveis de gradação em si, quanto a maior ou menor prestação de contas ainda não seria mensurável.

Vale ressaltar que a noção de prestação de contas, para parte dos entrevistados, seria muito mais pertinente a uma postura ativa do gestor, o que não é objeto primordial da EBT, razão pela qual não poderiam responder afirmativamente ao primeiro questionamento da Pergunta nº 7 da entrevista.

Na perspectiva das ONGs, sobressai a impressão (11 respostas, ou 39,29%) de que, embora tenha aumentado a cobrança, pela sociedade, para que haja maior justificação dos atos praticados a partir da divulgação dos resultados da EBT, os governantes ainda não têm se movimentado nesse sentido. Para 6 respondentes, nem mesmo a pressão popular aumentou, enquanto para outra parcela (7 respondentes), já há sinais de que os gestores tenham passado a dar maiores explicações sobre seus atos, embora a suficiência das mesmas tenha sido apontada por apenas 2 deles (Distrito Federal e Ilha Solteira/SP).

De modo geral, o questionário também revelou que, para 13 dos respondentes (46,43%), a participação da sociedade no controle permanece baixa, a despeito do incremento, de forma geral, nas pontuações atribuídas pela EBT às administrações locais.

Quanto à mídia, praticamente todos os entrevistados ressaltaram a relevância do seu papel na propagação dos resultados da EBT, o que contribui sobremaneira para o maior alcance junto à sociedade como um todo. As entidades de pesquisa e ensino também foram mencionadas pontualmente como usuárias dos dados relativos à EBT e publicados pela CGU, inclusive para fins de desenvolvimento de linhas de pesquisa próprias, embora não se tenha feito referência a outro tipo de interferência que pudesse influenciar a *accountability* no plano concreto.

Um dos entrevistados (E8) pontuou que, embora as organizações da sociedade civil ostentassem atividades importantes, as mesmas ainda não teriam alcançado a mesma presença nacional que a mídia, ainda existindo muita heterogeneidade entre as ONGs. Por outro lado, um efeito positivo dessas diferenças seria a desmistificação de que o tamanho do município poderia ser um fator dificultador de seu desempenho, pois a LAI é muito fácil de ser implementada em entes menores, devido à sua baixa exigência de sofisticação estrutural.

Um dos entrevistados (E2), inclusive, fez referência a recentíssima ação de capacitação de 54 Observatórios Sociais Brasileiros no mês de outubro de 2018, em uma parceria com o Tribunal de Contas da União, que certamente tem o potencial de fortalecer a atuação das referidas entidades em suas respectivas circunscrições territoriais.

Quanto aos cidadãos, de modo direto, não houve relatos relevantes sobre exemplos de engajamento, sem prejuízo de comentários acerca da necessidade de se melhorar tal quadro. Entretanto, uma perspectiva interessante foi apresentada, acerca da possibilidade de uma "anonimização" das consultas pelos canais do SIC, afirmando que tem a impressão de que isto é uma demanda da sociedade civil, independente da EBT, mas que já seria uma demonstração do aprofundamento do debate sobre a transparência. Transparece, portanto, a opinião de que o cidadão de fato ainda prefere uma representação coletiva, isto é, institucionalizada.

Sob a perspectiva da *accountability* relacionada aos atores sociais, de modo geral e no que se refere à possível contribuição advinda do aumento dos índices de transparência, o Entrevistado 7 foi categórico ao afirmar que não, pois não conseguia vislumbrar um atendimento especificamente às necessidades do cidadão, uma vez que os resultados da EBT se limitam ao critério legal.

Segundo a maioria dos entrevistados, tanto a mídia quanto as organizações da sociedade civil merecem maior atenção no que se refere a uma capacitação para que utilizem de forma mais eficaz os dados evidenciados não só pela EBT como também aqueles que naturalmente decorrem do aumento das pontuações dos entes, uma vez que, quanto mais atendidos os critérios legais, maiores são as chances de um acesso efetivo aos dados governamentais.

A técnica do "cliente oculto" e a percepção da importância dos *rankings* são outros aspectos que sobressaem como exitosos resultados da ação, demonstrando à sociedade que é possível utilizar, com sucesso, os instrumentos postos à sua disposição por força da LAI. Importante ainda lembrar que as premissas (sejam legais ou operacionais) e finalidades do programa encontram-se em harmonia com os conceitos teóricos sobre transparência e *accountability*.

Por outro lado, as experiências de aplicação da EBT permitiram a formulação de críticas por parte dos próprios servidores e gestores envolvidos, preocupados com a permanente evolução dos resultados, a exemplo da necessidade de superação dos critérios puramente formais, do foco nas necessidades do cidadão e da necessidade de expandir a análise qualitativa das respostas.

A pesquisa também demonstrou que há espaço para melhorias nos canais de denúncia e para a responsabilização de agentes públicos descumpridores da LAI e de outras normas, assim como a existência de flagrantes disparidades de desempenho entre municípios de dimensões distintas. Quanto à efetiva aplicação das sanções, tudo indica que a escala ainda não permite a produção de indicadores acerca desse potencial desdobramento, dada a percepção geral dos participantes.

Assim, é de se concluir que a EBT tem alcançado razoável êxito na promoção da transparência em estados e municípios que participam do programa, com mais notoriedade no que se refere aos quesitos concebidos em sua metodologia.

No que se refere aos potenciais reflexos da EBT na *accountability* societal, os resultados obtidos mostraram que há uma diferença na existência de punições e na atuação da sociedade civil, conforme os municípios, ou seja, a atuação das ONGs é diferente de acordo com cada realidade. Tanto a proporção de entidades sediadas em municípios avaliados que responderam ao questionário quanto o conteúdo de suas respostas denotam que as dimensões da justificação (Lavalle & Vera, 2010), da sanção (Schedler, 1999) e da participação/engajamento (Schommer, Rocha, Spaniol, de Sousa & Dahmer, 2015; Smulovitz & Peruzzotti, 2002) não emergem da mesma forma nessas localidades.

A despeito de certa uniformidade observada no que se refere à inexistência de medidas punitivas em face de agentes públicos (82,14% dos municípios), os dados relacionados ao incremento da justificação, de modo geral, pontualmente revelaram sua existência em maior ou menor grau. Embora em mais de 21% dos entes as justificativas permaneçam baixas, não é desprezível a percepção de que, mesmo que ainda inexistentes ou prestadas de forma insuficiente, a sociedade passou a pressionar de modo mais incisivo os seus administradores locais (a soma de tais respostas corresponde a mais de mais de 50% dos casos).

No que se refere ao engajamento, essa variabilidade também ocorre, tendo-se verificado que, embora prepondere a opinião de que a participação da sociedade permaneça baixa, algumasentidades já percebem que houve um incremento nesse sentido, independentemente de se conseguir, ou não, interferência na agenda governamental.

Inicialmente, destaca-se que tanto a descrição do processo de aplicação da EBT, quanto sua concepção em si (e da própria LAI, em última análise), levam em conta os preceitos evidenciados pela literatura para a construção do conceito da transparência. Diretrizes legais como a regra da publicidade, visibilidade (Michener & Bersch, 2011), qualidade (Abrucio & Loureiro, 2004) e precisão, entre outras, assim como quesitos da EBT relacionados à divulgação adequada e prazos (Schnackenberg & Tomlinson, 2016), denotam a preocupação em não se distanciar a política pública dos estudos que lhe são correlatos.

Estabelecida essa premissa, outro ponto de interesse que emerge dos dados é a opção expressa da CGU pela avaliação da transparência passiva, diferenciando-a da ativa, traduzindo, de certo modo, uma superação das dimensões tradicionalmente proposta pelaliteratura.

Quanto à noção de que o incremento da transparência vem sendo atingido, o mesmo não está imune a críticas. Em primeiro lugar, não se podem ignorar os relatos de que os resultados da EBT, por serem limitados a um critério puramente formal/legal, não estariam aptos a atender às necessidades concretas do cidadão, o que pode ser interpretado como uma percepção de que falta uma genuína *accountability* quanto aos resultados das políticas públicas, de modo geral, e da própria política de transparência inaugurada pela EBT, de modo específico.

Verifica-se ainda que que, ao contrário da conjuntura apontada a partir dos índices de transparência apurados pela CGU, as impressões das redes locais de controle social dos governos não se mostram em harmonia com tal entendimento. Para mais de 85% dos respondentes (em conformidade com a Pergunta 1 do questionário), ou seus municípios simplesmente não prestam informações ou, quando o fazem, não agem com a devida necessidade ou cuidado para que as mesmas sejam claras e de fácil compreensão.

Ainda é necessário tecer uma crítica à pesquisa neste ponto: a Pergunta nº 2, de conteúdo similar à antecedente, mas relativa aos estados onde situadas as ONGs, não trouxe os resultados esperados. Contudo, da limitação exposta, emerge uma possível necessidade de fortalecimento da atuação das entidades da sociedade civil junto aos governos estaduais, pois há preponderância de sua supervisão apenas sobre os entes municipais.

Outro ponto relevante que se extrai dos dados concernentes aos canais de denúncia parafins de responsabilização (Lavalle & Vera, 2010; Fox, 2006; Schedler, 1999) é que, embora a maioria das ONGstenhaafirmadoqueseusmunicípiosdispõemdessavia, haveriaumadisparidadeentre municípios maiores e menores, ensejando um foco na capacitação e na priorização destes últimos.

Uma autocrítica por parte da CGU, que evidencia a permanente preocupação do órgão com a efetividade e evolução de suas políticas, refere-se ao questionamento sobre uma eventual insuficiência, na atualidade, da metodologia da EBT para aferir todos os aspectos da LAI. Se, por um lado, tal realidade não retira dos governos os méritos evidenciados por seus esforços concentrados, não é menos verdade que, com as sucessivas rodadas, a própria finalidade da EBT, nos moldes em que vinha sendo aplicada até então, pode estar demonstrando sinais de esgotamento ou de que uma reformulação poderia ser desejável. Vale ressaltar que o órgão parece estar atento a tal conjuntura.

Também é possível destacar a aparente divergência, ao menos entre os entrevistados, sobre o conceito (nitidamente polissêmico) de "prestação de contas", o que reforça a dificuldade conceitual englobando não só a temática da *accountability*, em todas as suas formas, como também as demais a ela relacionadas. Daí a pertinência da obra de Lavalle eVera (2010), sobre precisões conceituais, conforme o referencial teórico. De modo geral, sua concepção empresta uma compreensão mais ampla ao termo, de modo englobar responsabilização e sanção como elementos constitutivos(Fox,2006;Schedler,2008; Lavalle & Vera, 2010).

Outra conclusão que se pode extrair é que, ainda no plano da *accountability* pura e simples, ocorre um hiato no que se refere a algumas de suas principais dimensões como justificação/responsabilização (Fox, 2006; Koppel, 2005; Lavalle & Vera, 2010) e sanção (Schedler, 1999) mas que, ao menos, nem a CGU nem os atores societais ignoram tal realidade. Assim, tudo indica que os mecanismos locais de responsabilização e sanção carecem de fortalecimento e da participação da sociedade que, nesse particular, pode figurar como importante fator de pressão e legitimação das punições.

Além disso, a maioria dos respondentes, ao contrário do que se poderia esperar, não correspondia a unidade das redes Amarribo ou OSB sediada em município submetido à EBT, insinuando a afirmação de que a sujeição à escala, com a consequente divulgação de seus resultados pela CGU, pode não ter relação com uma maior ou menor participação dos atores societais no processo de *accountability*.

Diante dos resultados, uma inquietação emerge: se a divulgação da EBT não foi capaz de promover uma maior participação dos representantes da sociedade civil, ou mesmo de evidenciar que, nas localidades avaliadas, houve uma *accountability* societal, seria possível identificar outras formas de provocar mais participação e controle social? Eis uma pergunta que pode vir a ser aprofundada no futuro, em novos trabalhos.

Das entrevistas, ainda surgiu uma importante consideração sobre temor de possíveis retaliações individuais em casos nos quais o cidadão opta por buscar o controle da administração na qualidade de indivíduo, indicando a possível preferência pelos canais coletivos, nos quais há uma aparente blindagem pela figura da organização, em detrimento de atuações pessoais.

No que tange às ONGs, a pesquisa também assinala que as mesmas ainda não alcançaram a mesma presença nacional que a mídia, sendo também bastante clara a heterogeneidade hoje existente entre as referidas entidades. A própria distribuição geográfica dos entes que responderam aos questionários, com nítida preponderância quantitativa daqueles situados no Sul e Sudeste do país, pode vir a ser compreendida, ainda que de modo superficial, como evidência dessas diferenças.

No que se refere à divulgação dos resultados da EBT, os entrevistados consideram que eles não têm fortalecido a *accountability* societal. Contudo, há dados que relativizam esta visão, uma vez que as avaliações do programa têm sido utilizadas como plataforma para a preparação de agentes sociais, a exemplo do que relatado nas entrevistas a respeito dos OSB, conjuntamente capacitados pela CGU e TCU. Isto leva a crer que a EBT constitui importante veículo de *accountability*, embora a vertente societal, objeto desta investigação, ainda não pareça ser tão presente.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Resta claro que a EBT tem sido um indutor de comportamentos, embora seus resultados no plano da *accountability* ainda careçam de dados mais concretos. Nesse contexto, percebe-se o papel da CGU como importante catalisador de capacitação e propagação de conhecimento não só entre órgãos públicos, nos três níveis federativos, como também entre os mais diversos tipos de atores sociais cujo engajamento é o motor da *accountability*. Como visto, o aumento na difusão dos resultados da EBT ou de qualquer outra métrica que venha a ser implementada, assim como o esclarecimento sobre seus principais mecanismos e seu funcionamento, pode vir a funcionar como estímulo a resultados mais rápidos e pautados na vontade coletiva, e não apenas nas decisões dos governantes ocasionais.

O reconhecimento de que, ao menos dentro do escopo da EBT, a CGU não tem poderes coercitivos, mas forte poder de influência, impulsionou iniciativas colaborativas com grande parte dos envolvidos, de modo a fomentar um ambiente em que a *accountability* societal encontra terreno fértil para ser ampliada e até futuramente consolidada.

Neste sentido, ainda que a legislação sobre transparência, aliada a outros instrumentos normativos, tais quais a Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei de Improbidade Administrativa, imponha deveres aos entes políticos e, sobretudo aos seus gestores em todos os níveis, não é menos verdade que seus ditames carecem de concretização. A falta de manejo dos dispositivos que concernem à sanção revela a necessidade de a CGU ser fortalecida, seja por meio de iniciativas internas ou de políticas ministeriais que lhe concedam maiores prerrogativas para interferir de modo substancial junto aos avaliados. A cooperação e coordenação com outros órgãos do Governo Federal, dotados de competências complementares, também pode ser um caminho, podendo os mesmos se articular com representantes da sociedade já qualificados para o debate.

A feição institucional da CGU demanda, portanto, uma atuação coordenada com os demais atores encarregados de levar adiante, seja perante os Poderes Legislativo e Judiciário, seja dentro da própria estrutura do Executivo, os necessários efeitos sancionatórios (punitivos ou premiais) e de pressão política sobre aqueles que descumprem as diretrizes da LAI. E obviamente, sob uma perspectiva societal, tal processo deve estar à luz das demandas cidadãs específicas a cada ente da federação.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e accountability. **Economia do setor público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier**, p. 75-102, 2004. BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo 4ªed. **Lisboa: Edições**, v. 70, p. 1977, 2011.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?. **Revista de administração pública**, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.

BRONZO, Carla; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. **Inovaçao institucional e accountability: o caso dos conselhos setoriais**, 2001.

CENEVIVA, Ricardo. Accountability: novos fatos e novos argumentos–uma revisão da literatura recente. **Anais do Encontro de Administração Pública e Governança da Associação Nacional de PósGraduação e Pesquisa em Administração**, p. 1-17, 2006.

CIDER. Centro de Estudios Interdisciplinarios Sobre el Desarrollo. **Informe final de investigación. Análisis y estudio de experiencias de accountabilitysocialenaméricaLatina,**2011. Disponívelem: <http://ahernand.uniandes.edu.co/Documentos/infor-me_final_accountability_social2011.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2018.

CGU. Controladoria-Geral da União. **Escala Brasil Transparente**, 2018*a*. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>. Acesso em: 04 mar. 2018.

CGU. Controladoria-Geral da União. **Transparência Pública**, 2018*b*. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica>. Acesso em: 05 mar. 2018.

CGU. Controladoria-Geral da União. **Institucional,** 2018*c*. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional>. Acesso em: 04 mar. 2018.

CGU. Controladoria-Geral da União. **Dados Abertos**, 2018*d*. Disponível em: <https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=19>. Acesso em: 04 mar. 2018.

CGU. Controladoria-Geral da União. **Arquivos EBT**, 2018*e*. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/dados-abertos/arquivos/ebt. Acesso em: 05 mar. 2018.

DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo (Ed.). Assessing the quality of democracy. **JHU Press**, 2005.

DOIN, Guilherme Augusto et al. Mobilização social e coprodução do controle: o que sinalizam os processos de construção da Lei da Ficha Limpa e da Rede Observatório Social do Brasil de Controle Social. **Pensamento & Realidade**, v. 27, n. 2, p. 56-79, 2012.

FOX, Jonathan. Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas. **Perfiles latinoamericanos**, v. 13, n. 27, p. 33-68, 2006.

FOX, Jonathan. The uncertain relationship between transparency and accountability. **Development in practice**, v. 17, n. 4-5, p. 663-671, 2007.

GOETZ, Anne Marie; JENKINS, Rob. Hybrid forms of accountability: citizen engagement in institutions of public-sector oversight in India. **Public Management Review**, v. 3, n. 3, p. 363-383, 2001.

GUERZOVICH, Florencia; SCHOMMER, Paula Chies. Social Accountability and Open Government: Different Types of Collaborative Engagement. **Revue Internationale des Gouvernements Ouverts**, v. 7, p. 149-164, 2018.

KOPPELL, Jonathan GS. Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of "multiple accountabilities disorder". **Public administration review**, v. 65, n. 1, p. 94-108, 2005.

LAVALLE, Adrian Gurza et al. Sociedade, representação e a dupla face da accountability: Cidade do México e São Paulo. **Caderno crh**, 2008.

LAVALLE, Adrian; VERA, Ernesto. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. **La innovación democrática en América Latina: Tramas y mundos de la representación, la participación y el control social. Ciudad del México: Publicaciones de la Casa Chata**,2010.

MANIN, Bernard. **The principles of representative government**. Cambridge University Press, 1997.

MICHENER, Greg; BERSCH, Katherine. Conceptualizing the quality of transparency. In: **paper apresentado na 1ª Conferência Global sobre Transparência, ocorrida na Rutgers University, Newark, em maio de**. 2011.

O'DONNELL, Guillermo A. Horizontal accountability in new democracies. **Journal of democracy**, v. 9, n. 3, p. 112-126, 1998.

DE OLIVEIRA JÚNIOR, Temístocles Murilo; DA SILVA JORDÃO, Claudia; JUNIOR, Joel de Lima Pereira Castro. Transparência, monitoramento e avaliação de programas no Brasil: em busca de opacidades que podem restringir o exercício do controle social. **Revista do Serviço Público**, v. 65,n. 1, p. 25-47, 2014.

PEREIRA, José Matias. Reforma do Estado e controle da corrupção no Brasil. **REGE Revista de Gestão**, v. 12, n. 2, p. 1-17, 2005.

DE PINHO, José Antonio Gomes; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, 2009.

SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry Jay; PLATTNER, Marc F. (Ed.). **The self-restraining state: power and accountability in new democracies**. Lynne Rienner Publishers, 1999.

SCHNACKENBERG, Andrew K.; TOMLINSON, Edward C. Organizational transparency: A new perspective on managing trust in organization-stakeholder relationships. **Journal of Management**,v. 42, n. 7, p. 1784-1810, 2016.

SCHOMMER, Paula Chies; DAHMER, Jeferson; SPANIOL, Enio Luiz. Controle Social no Brasil– Estadocêntrico ou Sociocêntrico? Evidências da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, Consocial. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n. 1, p. 35-47, 2014.

SCHOMMER, Paula Chies et al. Accountability and co-production of information and control: social observatories and their relationship with government agencies. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 6, p. 1375-1400, 2015.

SILVA, Wendel Alex Castro; DA GLÓRIA PEREIRA, Maria; ARAÚJO, Elisson Alberto Tavares. Estudo da criação de valor econômico e transparência na administração pública. **Desenvolvimento em Questão**, v. 12, n. 26, p. 142-176, 2014.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal Accountability in Latin America. **Journal of democracy**, v. 11, n. 4, p. 147-158, 2000.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Accountability social: la otra cara del control. **Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas**, p. 23- 53, 2002.

A ORGANIZAÇÃO DO ASSOCIATIVISMO NAS CIDADES DE NATAL E MOSSORÓ/RN

Terezinha Cabral de Albuquerque Neta Barros (UERN)
Lindijane de Souza Bento Almeida (UFRN)

RESUMO

O artigo objetiva discutir o nível de organização social das duas maiores cidades do Rio Grande do Norte - Natal e Mossoró, classificando e espacializando a partir da tipologia de Luchmamn (2016) que terá como base o banco de dados do IPEA "Mapa das organizações e da sociedade civil" (2018). O primeiro passo será a realização de um mapeamento das associações nas duas cidades, identificando-se os bairros mais organizados socialmente, em seguida, procurando verificar como estão organizadas e áreas de atuação a partir da tipologia selecionada, elementos fundamentais para entender a cultura política local.

INTRODUÇÃO

A participação cidadã tem sido vista como algo indispensável no exercício da cidadania. Essa relação vem sendo estudada em demasiado nos últimos anos. Acreditava-se que o ato de participar era o pilar fundante no processo de formulação e implementação de políticas públicas. A perspectiva era alimentar uma cultura democrática nos espaços públicos brasileiros, permitindo uma pluralidade de visões, transparências e reconhecimento de direitos. Embora algumas reivindicações não se transformem rapidamente em políticas concretas, nem se estabeleçam de modo imediato dentro da administração púbica e não sendo uma realidade comum a todo o território brasileiro, por exemplo, as regiões sul e sudeste são mais ensejadas em movimentos de lutas do que as demais regiões.

Mesmo em contextos onde estudos sobre participação, engajamento cívico e associativismo, é atribuído para um cenário com formas verticais de organização política, decorrentes de um processo formação socio histórica construída nas bases do mandonismo, clientelismo, fisiologismo e corrupção. É inegável os avanços na percepção da participação na consolidação da democracia brasileira. Autores defendem que a "participação social tem sido uma das estrelas da democratização brasileira" (AVRITZE,2016; DAGNINO, 2002)

Até porque democracia em seus ideais mais amplos, requerem cidadãos atuantes e que tenham na participação, uma forma de exercer direitos políticos e sociais, sejam através de ações coletivas ou individuais, de apoio ou de pressão. Em outras palavras, é quando a sociedade percebe que é por meio dela que se constrói a ordem social, alimentamos a participação como um valor democrático. Quando essa cresce em abrangência, profundidade e desenvolvimento social, agrega o princípio da participação como aprendizagem, pois habilita o indivíduo em atitudes de cooperação e comprometimento político. O envolvimento e a participação em microesferas da vida social ampliam a sua capacidade de percepção da esfera política. Isso quer dizer que, fomenta funções essenciais para a manutenção de uma cultura política democrática. (PATEMAN, 1992).

Esses canais de participação podem ser as associações que "são espaços ou instrumentos que qualificam a participação dos indivíduos enquanto cidadãos, verdadeira essência democrática. Associações proveem informações, contribuem para a criação de espaços de participação, empoderam indivíduos para uma atuação mais ativa e qualificada junto ás instituições participativas". (LÜCHMANN, 2016, p.33-34)

A vibração associativa é uma das principais premissas de uma democracia vital e de um engajamento cívico efetivo. A vontade de participar em associações incute em seus membros relações baseadas na reciprocidade, confiança, espírito público e participação política. Estimula ações que visam ser parte ou tomar parte de algo, na tentativa de afirma-se diante de alguém, sobrepujar alguém, resolver algum problema ou postular a posse de bens e direitos, modificando sua distribuição. Alimenta o compromisso cívico de uma sociedade projetando-se como sujeito que porta valores, interesses, aspirações e direitos: constrói assim uma identidade, hábitos e valores cidadãos. É uma forma de selecionar ou influenciar governos, de exercer direitos políticos e sociais, de apoio ou de pressão. E além do mais, contribui para a eficácia e a estabilidade de um governo democrático.

Reconhecendo a importância das associações o presente trabalho tem por objetivo mapear nível de organização social das duas maiores cidades do Rio Grande do Norte - Natal e Mossoró, classificando e espacializando a partir da tipologia de Luchmamn (2016) que terá como base o banco de dados do IPEA "Mapa das organizações e da sociedade civil" (2018). O primeiro passo será a realização de um mapeamento das associações nas duas cidades, mostrando período de fundação, assim como as áreas que atuam, a partir do banco do IPEA. Porém, entendendo que a categorização apresentada pelo IPEA não descortina as especificidades das orgaizações sociais, sentimos a necessidade de categorizar se utilizando de outra tipologia: 1) associações comunitárias e assistenciais; 2) associações econômicas e profissionais; 3) associações culturais, esportivas e de lazer; 4) novos movimentos sociais:" 5) associações acadêmicas e de pesquisa; 6) outras (causas específicas ou sem especificação). O trabalho também tratou de identificar os bairros mais organizados socialmente, em seguida, procurando verificar como estão organizadas e áreas de atuação, elementos fundamentais para entender a cultura política local. Na perspectiva teórica a pesquisa estará ancorada nas discussões sobre participação, cultura política e capital social.

Relevância do trabalho está em entender a diversidade de associações atuam nas duas cidades e o seu papel na cultura política local. Por isso da proposta de utilizar outra tipologia (LÜCHMANN,2016), pois da forma como o banco do IPEA apresenta ela demonstra contradições sociais que só o olhar empírico sobre o banco nos permite evidenciar. Porém percebem-se as limitações impostas ao objeto, haja vista a complexidade que envolve as associações, assim como as mudanças constantes detectadas na página do IPEA.

PARTICIPAÇÃO, ASSOCIATIVISMO E CAPITAL SOCIAL

A criação de espaços participativos, movimento comunitários, associações, conselhos, partidos, sindicatos, reuniões políticas e religiosas são importantes na consolidação de sociedades mais democráticas. (GOHN, 2001; PUTNAM, 2006; LÜCHMANN, 2016; DAGNINO, 2002; AVRITZER,

2016) pois além de serem espaços de estímulos ao convívio coletivo, são também promotores do empoderamento que estas promovem no fortalecimento de luta frente à agenda governamental e controle social frente as esferas de poder.

Confiança, cooperação, engajamento cívico podem aparecer como virtudes ocasionadas pela participação junto ao espírito público, além de fazerem frentes as demandas de grupos excluídos ou a margem do processo político. Trazendo a perspectiva de Putnam (2006) a diferença de uma "comunidade cívica ou não- cívica está no fato de que os cidadãos da primeira querem um bom governo e conseguem tê-lo, uma vez que, exigem serviços públicos mais eficazes e estão dispostos a agir coletivamente para alcançar seus objetivos comuns. Já os cidadãos das regiões menos cívicas costumam assumir o papel de suplicantes cínicos e alienados." (PUTNAM, 2006, p. 191).

Por isso dá importância da ampliação e diversificação dos canais participativos. Sentir liberdade e a identidade nesses espaços permitem criar o aprendizado pedagógico promovido pela participação reorientando escolhas e posicionamentos individualistas para os de aspectos coletivos e públicos (PATENAM, 1992; LÜCHMANN, 2016). Não existe um processo finalizado e consolidado de participação, pois o entendimento é que este deve ser construída e conquistada constantemente, é um projeto de *continuum* democrático. Para Demo (1996) a participação não deve ser encarada como dádiva, concessão e algo preexistente.

Mas, é relevante pontuarmos que o grau de participação depende sobretudo do nível de capital social de uma sociedade. Utilizando o conceito teórico-metodológico de Putnam (2006) este entende capital social como "o conjunto de elementos de organização social como: redes, normas, e confiança social, que facilitam a coordenação e a cooperação em benefício recíproco". Em outras palavras, o capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas. O acúmulo de capital social estimula a participação no processo de manutenção de redes voluntárias, estatais e interpessoais que formam a comunidade cívica. Desenvolvendo a tese que a cultura cívica de uma sociedade pode atuar positivamente sobre as instituições e a sociedade como um todo. Ou seja, o capital social passou a ser um bom indicador sobre a democracia de um país, uma região e localidade.

Entre elementos considerados importantes para Putnam (2006) para *quantum* de capital social de uma sociedade é o nível de associativismo. O mesmo acredita que a alta densidade de associações e a existência de relações sociais de reciprocidade são elementos importantes para uma latente democracia e um engajamento cívico efetivo. Participar de associações desperta em seus membros valores que contribuem para a eficácia e a estabilidade de um governo democrático. Ou seja, os benefícios diretos da participação em associações vão além da natureza e fins da própria organização, se expande para objetivos mais amplos socialmente e politicamente. O que por exemplo, podem ajudar a entender porque existem padrões diferentes na distribuição das capacidades humanas, a depender do contexto. Para Côrtes (2001) ajudam a entender o sucesso e fracasso de iniciativas sociais e/ou econômicas locais.

Destacando a corrente tocquevilliana que afirmam as associações serem entendidas como união voluntária de indivíduos que formam associações civis sem fins lucrativos a fim de buscar uma melhor visibilidade para suas lutas. Reconhecendo como importantes no fortalecimento da sociedade civil, pois rompem com o individualismo.

Para Lüchmann (2016, p. 50)

> as associações são os atores centrais da sociedade civil e responsáveis por publicizar e problematizar as demandas e problemas sociais. Associações e movimentos sociais promovem legitimidade democrática ao alimentarem os debates e medidas tomadas pelas instituições políticas e desencadeiam engajamento e ativismo político, exercendo atividades de base propositiva e/ou contestatória, problematizando a relações de poder e as injustiças sociais.

Apesar de serem criadas por interesses e objetivos variados[1], as associações tendem a mobilizar, informar e engajar indivíduos de lugares vulneráveis socialmente. Exercendo pressão por mudanças sociais e políticas, agregando sujeitos que nunca tiveram a possibilidade de participar ativamente em prol de suas lutas. Para Lüchmann (2016) as associações são espaços que ajudam a administração a lidar com a gama de complexos problemas sociais.

No Brasil nos anos 70 e 80, surgem as primeiras associações de cunho comunitário nos grandes centros urbanos, atribuídos principalmente pelos conjuntos de moradia popular. A necessidade ancorou na busca coletiva de infraestrutura básica para as recém construídas unidades habitacionais. Apesar de constituírem na busca de solução sobre a água, escola, pavimentação, transporte e saúde.

Essas formas de organização vão ampliando seu escopo de luta como também a ideia de direitos, empoderando o discurso em prol da cidadania. A sociedade passa de formas de mobilizações pacíficas e burocráticas, para atuar de forma mais aberta frente ao Estado. Grande parte dessas associações foram criadas a partir da mobilização organizada pela igreja, assim como resultado da reestruturação da esquerda no país. (AVRITZER, 2016)

Mesmo reconhecendo as particularidades em configuração, propostas e objetivos, as associações tendem divulgar problemas junto ao poder público, demandam políticas públicas, mediam conflitos e promovem lutas e prol de grupos marginalizados. Porém o contexto a qual elas se inserem serão importantes na perspectiva de traçar seu campo de ação. Diante disso, estudiosos do tema, reiteram a necessidade de analisar esses espaços e que respostas geram nos locais onde se inserem. Para então verificar se de fato são espaços virtuosos democraticamente em diferentes contextos sociais, otimizando a cultura política local.

Por cultura política Diamond (1993, p.8) afirma ser um "[...] conjunto de crenças, atitudes, valores, ideais, sentimentos e valorações que predominam nos cidadãos, a respeito do sistema político de seu país e ao papel que eles desempenham nesse sistema". As instituições democráticas influem na qualidade e no nível de cultura política local. Por isso que, se estamos considerando as associações importantes no fomento democrático é reconhecer que esta influi na cultura política local.

[1] Apesar de reconhecer a existência de associações com caráter de manutenção de *status quo*, privilégios e privatizações.

Ainda para o autor, a legitimação da democracia é alcançada desde que os valores cívicos se universalizem, pelo hábito e rotina, a ponto dos atores terem internalizado as regras do jogo democrático mesmo que intuitivamente, o que reforça ainda mais a importância das associações para a cultura políca. Pois a apreensão da cultura política de uma sociedade passa necessariamente pela sua história, pelo modo de vida do seu povo, pelos padrões culturais dominantes e sobretudo pela experiência política dos membros da comunidade cívica. Reconhecemos que parte das respostas podem ser encontradas nas lutas, mudanças e objetivos das associações.

MÉTODO

O trabalho teve como pespectiva analisar e oferecer uma nova classificação os dados do associativismo nas duas maiores cidades do Rio Grande do Norte: Natal e Mossoró utilizando o banco IPEA "Mapa das organizações e da sociedade civil" (2018) nos anos de fundação das primeiras organizações nas duas cidades[2] até o ano de 2016. Procurando também estudar por outra interpretação analítica a luz do trabalho desenvolvido por Lüchmann (2016), assim como a autora, trafegamos pelo associativismo institucionalizado, por ser o catalogado pelo IPEA.

É importante destacarmos as dificuldades e limites na obtenção de dados sobre associativismo no banco. Primeiramente, a página do IPEA passou por instabilidades em diferentes momentos o que dificultou na montagem do banco. Segundo, o mesmo sofre constantes atualizações, o que dificultava sobre o quantitativo exato das associações trabalhadas. Terceiro, as associações são classificadas de forma abrangente pelo banco, fazendo com que organizações com atuações e missões diferentes, estejam dentro de uma mesma área. Por isso é importante reconhecer a natureza complexa do objeto escolhido. A coleta de dados foi organizada com a seguinte dinâmica: a) nome das associações, data de fundação, endereço, área de atuação classificada pelo IPEA. Esses dados foram complementados com informações colhidas no site do Mapa das Organizações da Sociedade Civil (OSCs),[3] com dados das OSCs de todo o Brasil; b) Categorizar com a tipologia de Lüchmann (2016) Associativismo comunitário/ assistencialista: Associações comunitárias, educativas e ligadas à saúde; grupos ligados à mútua- ajuda, filantropia e assistencialismo, grupos ligados à religião e religiosidade; Associativismo identitário/ Novo associativismo: grupos étnicos e de minorias culturais, associações ambientalistas e ecológicas, associações ligadas a causas femininas; grupos de direitos humanos e cidadania; Associativismo de defesa econômica e profissional: sindicatos, associações patronais ou empresariais; associações profissionais; Associativismo ligado à cultura: associações culturais.

As associações de caráter comunitário receberam destaque em nossa análise, por entendermos ser um importante segmento na história organizativa das duas cidades. Diante disso, reconhecemos a limitação na análise de outras associações sobre a dinâmica política e social das cidades. Para trabalhos futuros verificamos a necessidade de criar uma nova tipologia, afim de contemplar a complexidade e particularidades das associações trabalhadas na pesquisa.

4. MOSSORÓ E A CULTURA POLÍTICA LOCAL

Mossoró é uma cidade localizada no oeste potiguar, e de acordo com a contagem populacional do IBGE (2019) a cidade possui cerca de 294.076 habitantes, onde 90% da população está concentrada na sua área urbana. Localizada entre duas capitais Natal e Fortaleza, que estão ligadas pela BR-304. Mossoró é umas das principais cidades do interior nordestino, resultando num intenso crescimento tanto econômico quanto de infraestrutura. Crescimento esse que é impulsionado pela indústria de sal e do petróleo tornando o município um dos maiores produtores das duas atividades do país. Assim como, um importante polo educacional, de saúde e serviços que abrange além do Rio Grande do Norte, também a Paraíba e Ceará. A cidade também concentra um considerável recurso no sistema de comunicação. Além de jornais e revistas, possuem canais de TV aberta e a cabo, que cobrem a região.

No entanto, a cidade é constantemente ressaltada pela por sua trajetória política. A história da cultura política local de Mossoró se confunde com a da região Nordeste como um todo, uma vez que os elementos do patrimonialismo, mandonismo, clientelismo e coronelismo se misturam nos aspectos sociopolíticos e econômicos da cidade. Até porque é quase impossível falar dessas perspectivas sem referenciar famílias oligárquicas locais, que reproduzem seus elementos nos setores econômico, imprensa local, educacional, cultural e espaços públicos como o todo, são meios estratégicos para a perpetuação do seu poder. (LEMUEL, 2004; 2001; LUCAS, 2001)

---

2 MOSSORÓ ANO DE 1965 E NATAL 1929.

3 O Mapa das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) tem por objetivo: *"dar transparência à atuação das OSCs, principalmente ações executadas em parceria com a administração pública; informar mais e melhor sobre a importância e diversidade de projetos e atividades conduzidas por essas organizações; disponibilizar dados e fomentar pesquisas sobre OSCs; e apoiar os gestores públicos a tomarem decisões sobre políticas públicas que já têm ou possam ter interface com OSCs."*

A cidade não possui em seu histórico uma organização social solidificada, não possui uma grande tradição nos movimentos sociais. As relações política, na cidade, foram sempre marcadas por um verticalismo e centralização do poder e uma situação de alheamento da população em relação às formas de resolução dos problemas da cidade. Até porque a família Rosado dissemina seu legado nos mais diferentes espaços da cidade. "Os Rosado usaram universidades, coleções literárias (Coleção Mossoroense), festas cívicas e até mesmo o espaço urbano como estratégia de consolidação da sua força política." (NASCIMENTO, 2009, p.63).

Silva (2004 apud NASCIMENTO, 2009) mostra que a oligarquização do poder em Mossoró ocorre entre a República Velha e a implantação do Estado Novo devido principalmente a dois fatores: a boa situação financeira adquirida com os sucessos dos negócios, sobretudo da gipsita e a imagem de homens preparados para a política, construída a partir desse sucesso empresarial. (FELIPE, 2001).

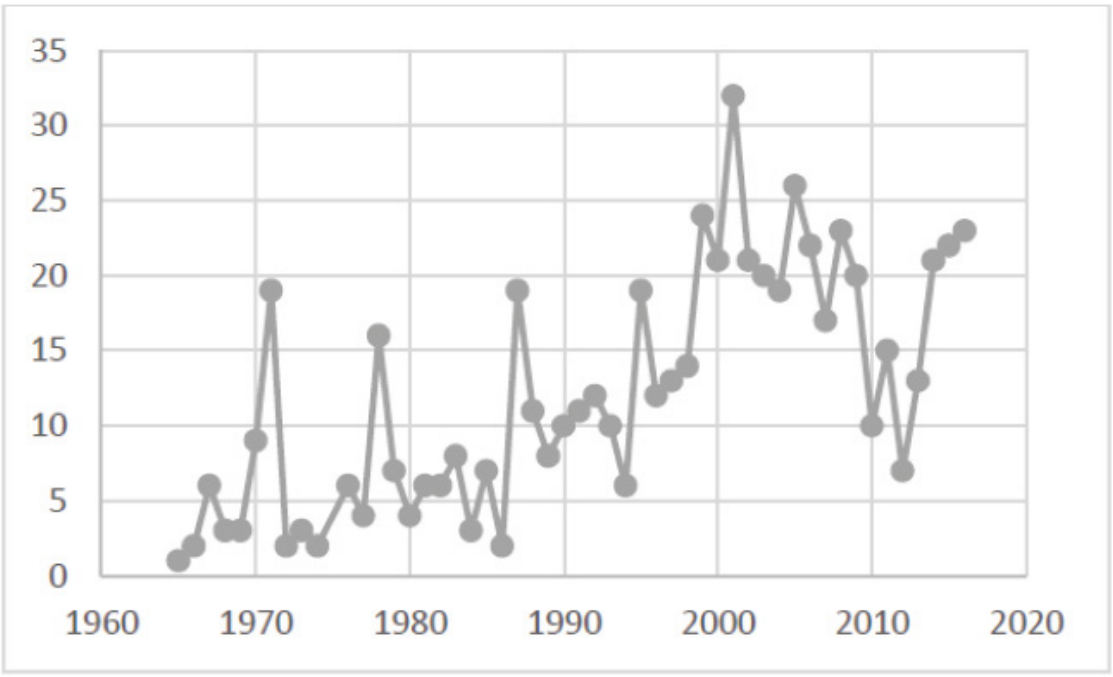
A própria dinâmica provocada pelas atividades agroindustriais possibilitou o surgimento de oferta de serviços que foram fundamentais para a perpetuação do clientelismo político que não se concentra nos redutos rurais, mas nos urbanos. Domínio esse que se dissemina fortemente até os dias de hoje, mesmo com o processo de urbanização e modernização da cidade, os movimentos oposicionistas mostraram-se em incipientes na tentativa de minimizar os poderes das oligarquias locais. (LUCAS, 2001; FELIPE, 2001). Prova disso, é o fato da família em questão, já ter trafegado por quase todos cargos políticos: senado, executivo estadual, municipal, legislativo federal, estadual, municipal.

As formas de organizações políticas locais não mostraram como uma forte alternativa frente a política local. As lutas de bairros da cidade por exemplo, elas acompanharam o processo de expansão da cidade em busca principalmente em melhorias de infraestrutura urbanas básicas, mas que esteve atrelado ao clientelismo em relação à família Rosado. (QUEIROZ, 2012;2017)

O próprio surgimento das organizações locais na cidade aponta para anos onde ocorreu uma intensa mobilização orquestrado pelo próprio Estado. São ações com o discurso da participação, mas com as mesmas práticas políticas, isso porque a pouca expressividade de novos movimentos sociais na região e a fragilidade social civil permitiram que atores políticos que dominavam durante o regime militar continuassem no poder. (COSTA, 1996 apud NASCIMENTO, 2009). A própria aproximação da gestão, com os canais participativos previstos com a Constituição de 1988, não foram suficientes para deslegitimar o poder político da família Rosado (LIMA, 2006). Muito pelo contrário a família se ressignificou como fomento aos experimentos democráticos. (COSTA, 1996).

Para verificar em que momentos aconteceram maior mobilização entorno das associações na cidade. O gráfico abaixo mostra os anos de fundação de acordo com os dados disponibilizados pelo "Mapa das organizações e da sociedade civil" (2018)

Ilustração 01_Gráfico com o número de Organizações sociais por ano de fundação em Mossoró.



Fonte: CNPJ/SRF/MF 2016, Representante de OSC, RAIS/MTE, OSCIP/MJ.

Os dados revelam que não foi um crescimento constante, que retratasse uma cultura política de engajamento, mas revelam picos em determinados anos, principalmente no início de cada década. Em Mossoró das 620 organizações da cidade, em 1971 surgiram 19 entidades destas 18 eram ligadas a igrejas[4], mas antes disso de 1965 a 1970 existiam apenas 24, destas 13 estão ligadas diretamente ou indiretamente também a organizações religiosas. O que torna o ano determinante para a formação dessas. Em 1978, a cidade também obteve um crescimento considerável 16, mas 11 ligadas também a igrejas, sendo que no ano anterior houve apenas 4. Em 1985 foi criado apenas uma organização de bairro, mas de 1986 a 1990, 14 novas organizações foram criadas, sejam na configuração de conselhos ou de associações de bairro. Nos anos de 1990 em diante, com a prórpria mudança na cojuntura das organizações, com o surgimento das ONGs o caráter delas assumem mais a área de atividades ligada a defesa de direitos sociais.[5]

Os dados mostram que as discussões do processo de abertura política brasileiro foi importante para possibilitar o surgimento das organizações assim como a expansão dos conjuntos habitacionais."Estudos procuram apresentar diferentes fases na trajetória (histórica e teórica) das ações coletivas no país, ressaltando um aumento- e pluralização- das práticas associativas a partir dos anos 1970 e, em especial, nos anos 1980." (LUCHMAN, 2016, p.16)

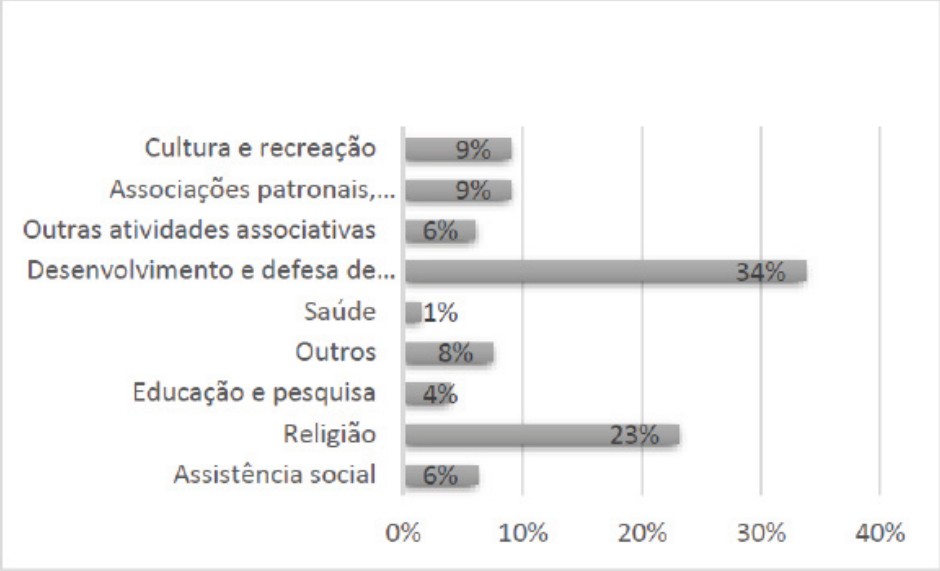
A própria crise de legitimação vivenciada pelo Estado autoritário brasileiro na década de 70, como também, a obrigatoriedade de introduzir na agenda estatal políticas "participativas" em virtude da articulação das agências de financiamento internacional, que sugeriam à participação, como elemento essencial para a efetividade dos programas. (ALBUQUERQUE, 2010).

Os dados mostram que a redemocratização foi um importante cenário para as associações, mas recentemente a própria institucionalização da política deu uma nova roupagem ao movimento organizativo no pais. O crescimento da participação atinge seu principal patamar no início dos anos 2000 quando o governo do PT introduz na sua agenda governamental a pauta da participação e abertura política do seu governo para a uma série de demandas dos movimentos sociais, que além das putas clássicas saúde, assistência e moradia, acrescenta-se debates em torno dos direitos humanos e das mulheres.

> Assim, no que diz respeito à participação nos governos Lula e Dilma Rousseff, podemos seguramente afirmar que seus mecanismos foram mais utiizados pelos dois governos do que nos anteriores , especialemente na àrea de políticas públicas. (AVRITZE,2016, p.60)

Como podemos observar no gráfico abaixo, sobre os tipos de organizações que atuam na cidade de Mossoró, a partir da classificação do IPEA. Os dados mostram que Mossoró possuem 34% das entidades atuando em Desenvolvimento e defesa de direitos e 23% ligadas a religião. A influência das organizações com configuração religiosa, cuja notoriedade antecede o período de redemocratização, uma vez que, historicamente sempre foi um campo de participação social no país. Em Mossoró , não sendo diferente possui uma ampla atuação dessas. O que desperta atenção para trabalhos futuros.

Ilustração 02_ Gráfico sobre áreas de atuação das Organizações Sociais em Mossoró/RN



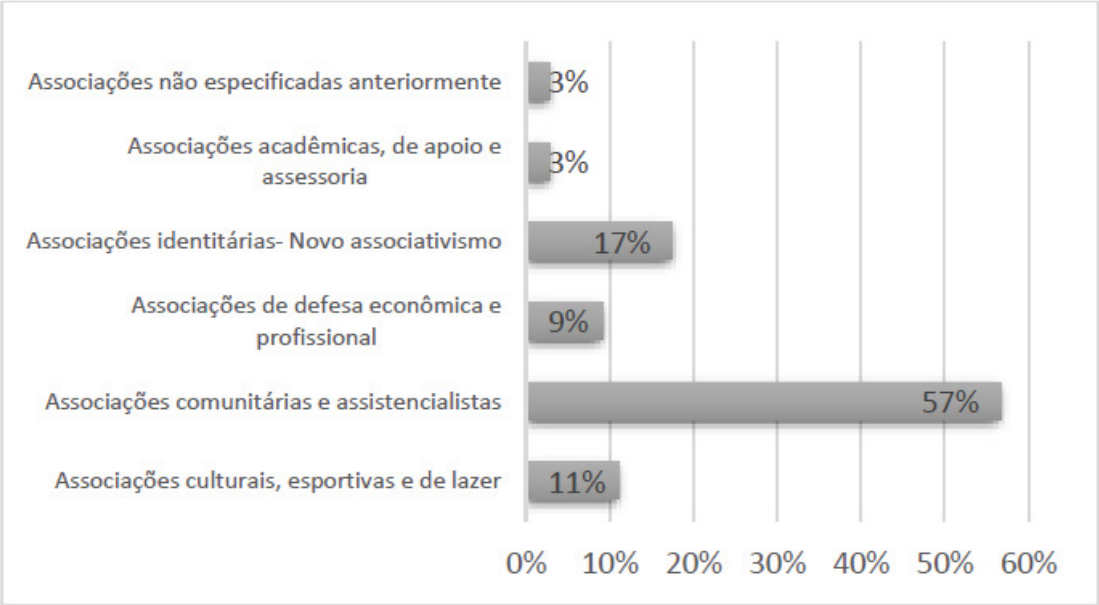
Fonte: CNES/MS 2017, RAIS/MTE, CNEAS/MDS, CEBAS/MS 2017, CADSOL/MTE 2017, CEBAS/MEC 10/2017, CNEAS/MDS 2017, OSCIP/MJ, CNPJ/SRF/MF 2016, CADSOL/MTE.

[4] Católicas e Protestantes.

[5] Utilizando a tipologia do "Mapa das organizações e da sociedade civil" (2018)

Reconhecendo as limitações da classificação utilizada no repositório do "Mapa das organizações e da sociedade civil" (2018), pois tendem a agregar associações de naturezas diversas em poucas categorias, adotamos a tipologia de Lüchmann (2016) como forma de perceber as particularidades e complexidade destas. No gráfico abaixo as informações nos revelam que as associações culturais, esportivas e de lazer correspondem a 11,%, as comunitárias e assistencialistas 57%, as econômicas e profissional 9%, identitárias – Novo associativismo 17%, acadêmicas, de apoio e assessoria 3% e outras 3%.

Ilustração 03_ Gráfico sobre áreas de atuação das Organizações Sociais em Mossoró/RN a partir de Lüchmann (2016)



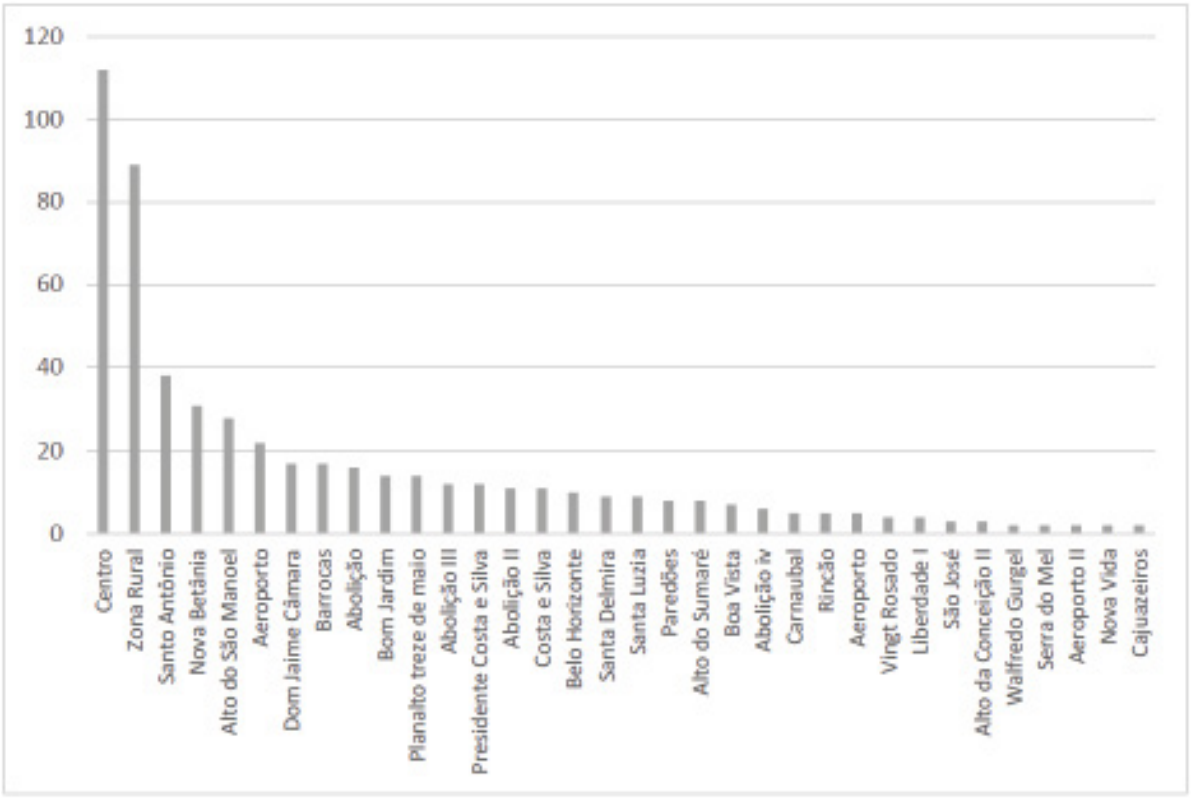
Fonte: Mapa das organizações e da sociedade civil-IPEA (2018). Elaboração própria, 2019

O uso intensivo da participação em prol de uma agenda social que começa com uma dimensão mais local e alcança uma pauta nacional no governo Lula, deixando aquém uma participação, por exemplo, com uma luta endereçada a infraestrutura. (AVRITZE,2016). Porém não poderíamos deixar de pontuar que as políticas de âmbito assistencialistas evoluíram muito nos últimos anos 2000, principalmente em consequência do acesso a população de baixa renda as políticas governamentais, o que culminou com o crescente aumento de organizações com esse enfoque. O próprio Objetivos de Desenvolvimento do Milênio em 2000, promovido pela ONU, motivou a criação de compromisso entre os países em desenvolvimento, com a redução da fome, pobreza, e degradação ambiental, saúde, educação, entre outros.

Procurando verificar como as associações, se organizam pelos bairros de Mossoró, a pesquisa procurou identificar se há uma fragmentação pela cidade ou estão concentradas em lugares específicos resultados de processos de lutas particulares da localidade. No gráfico abaixo percebemos que na zona rural e no centro da cidade é onde concentram o maior número de organizações. Os bairros com maior relação especificamente com a moradia, possuem poucos registros, com exceção do bairro Santo Antônio, Nova Betânia e Alto de São Manoel . Podemos interferir, a partir dos dados que existem uma concentração destas próximo ao espaço de maior organização de oferta e serviços da cidade, que seria no centro. O que revelam uma luta que não está relacionada a um espaço específico de mobilização, mas a própria natureza institucionalizada. A zona rural tem uma organização diretamente relacionada aos projetos de apoio ao homem do campo, que demandam uma participação institucionalizada, para receberem, por exemplo, recursos.

Os bairros em questão possuem características diferentes entre eles. Dados do Censo (2010) mostram que Santo Antônio está entre os cinco maiores da cidade. Com população de 19.107 habitantes, com configuração de renda de baixa a média, recorrentemente é destaque na mídia local como um dos bairros mais violentos da cidade. Com 6.426 domicílios permanentes no bairro, as associações ligadas a localidade são de caráter comunitários e assistencialistas. Já o bairro Nova Betânia, é considerado um dos bairros nobres da cidade, com a maior renda. A população é de 9.701 habitantes e as associações que localizam no bairro estão fragmentadas em três áreas de atuação: comunitárias e assistencialistas, econômicas e profissionais e culturais, esportivas e lazer. O Alto de São Manoel é o maior em tamanho e está entre os populosos, o bairro possuí 18.336 habitantes e com predominância na área comunitária e assistencialista.

Ilustração 04_ Gráfico sobre Organizações Sociais por bairros em Mossoró/RN[67].



Fonte: Mapa das organizações e da sociedade civil-IPEA (2018). Elaboração própria, 2019

Como a frágil organização da sociedade civil, permitiu que os governos locais se anteciparem na instrumentalização da participação local. Além de criarem, eles controlam, muitas vezes desestimulando espaços autônomos de mobilização e interferindo diretamente na autenticidade dos mecanismos de participação da cidade, como já referenciado anteriormente.

Esse cenário tem como consequência, o enfraquecimento das organizações, que poderiam ser utilizadas como espaço de dialógo entre o Estado e a população. Prova disso, é a falta de dados que reforcem um enfrentamento dessas organizações junto ao Estado. Nem o RN e a cidade de Mossoró, não tiveram em seu histórico mobilizações que reforcem o envolvimento cívico da sua população.

> os movimentos de bairro partem da busca pelo acesso à cidade e suas infraestruturas urbanas, com as reinvindicações de acesso à água e esgoto, bem como pela moradia, com a formação de associações de bairro que se articulam com os governos no sentido de atender as demandas, num verdadeiro processo de cooptação, no sentido de que não existe uma oposição as ações governamentais. (QUEIROZ, 2017, p.91)

A relação entre as entidades e o Estado acontecem de maneira formal e documentada. Como percebemos na fala do presidente do Conselho Comunitário da Boa Vista[8], perguntado como se dá a conversa entre a organização e as autoridades a resposta foi "A maioria dessa conversa é através dos documentos, através do encaminhamento do ofício mas se dá também pela conversa verbal." Ficando claro que mobilizações que requerem mais confronto como passeatas, ocupações e manifestações não são instrumentos de lutas na cidade.

Em Mossoró, os dados revelam uma diversificação das associações, apesar do campo marcado pela atuação das associações comunitárias e assistencialistas, reconhecemos a tipologia proposta por Lüchmann (2016) não foi suficiente para dar conta de um objeto complexo que são as associações. A própria natureza, tamanho e recursos criam um cenário perigoso para generalizações, como a própria autora alertou. Sendo assim, para trabalhos futuros sobre a cidade é necessário uma nova tipologia, sendo uma própria, assim como, um estudo especifíco da atuação de associações de cunho religioso na cidade, devido o número expressivo que aparece em nossa pesquisa.

6 Os bairros que tiveram apenas um único registro: Camurupim, Cordões, Paraíba, São João, Ulrick Graff, Alto do Xerém, Favela Ouro, Redenção I, Agrovila Mota, Pereiros, Belo Horizonte II, Riacho Grande, Teimosos, Maísa, Papocp, Conjunto Integração, Pintos, Caiçara e Lagoa do Mato.

8 Entrevista concedida 08.jul.2019

NATAL E A CULTURA POLÍTICA

Natal, capital do Rio Grande do Norte, tem uma população de 877.640 mil habitantes (IBGE, 2018), sendo a vigésima cidade mais populosa do país. Sob o aspecto economico, na cidade, existe uma predominância do setor terciário e o serviço público. A partir da década de 1970 o crescimento das atividades secundárias e terciarias impulsionou o processo de urbanização da cidade. A indústria textil e a atividade turística são grandes impulsionadores da economia local.

Na perspectiva política Natal é uma cidade sem histórico de organização social, diferente de outras capitais nordestinas, que tiveram em seu processo sócio-histórico uma luta associada a sua expansão urbana (ANDRADE, 1990).

Porém na década de 50, Natal assiste uma organização política popular que cresce nos bairros, impulsionado pelo prefeito Djalma Maranhão. O incentivo estava na criação de associações profissionais de bairro. Também nos anos 50, a Igreja católica na articulação do "Movimento Natal", movimento pioneiro no Brasil, criou ações para atender às populações mais carentes da cidade, os resultados dessa iniciativa foram a criação da Escola de Serviço Social e as escolas radiofônicas. A ação da Igreja chega assim aos bairros periféricos de Mãe Luiza, Bom Pastor, Nova Descoberta, Dix-Sept Rosado e outros. A criação de Centros Sociais e outros tipos de associações também foram fruto dessa iniciativa, sendo nesses locais, oferecidos cursos de alfabetização de adultos, profissionalizantes e de "educação política". (ANDRADE, 2006; CEPAU, 1987).

No entanto, a iniciativa de organização popular foi desmobilizada quando a nível nacional, é instaurado o governo militar. A nível estadual Aluízio Alves inicia a trajetória política da família Alves no estado, alicerçado em práticas oligárquicas e clientelistas. Outra família importante na trajetória política do estado é a família Maia. Conquista seu espaço a partir das *benesses* do período militar, foram chamados para serem uma força política dos militares no estado. As principais figuras foram Tarcísio Maia e José Agripino Maia. A centralização política entre as duas famílias, inclusive, dificultou o surgimento de outras lideranças políticas no estado. Atualmente ainda possuem importância, já que ocupam cargos legislativos.

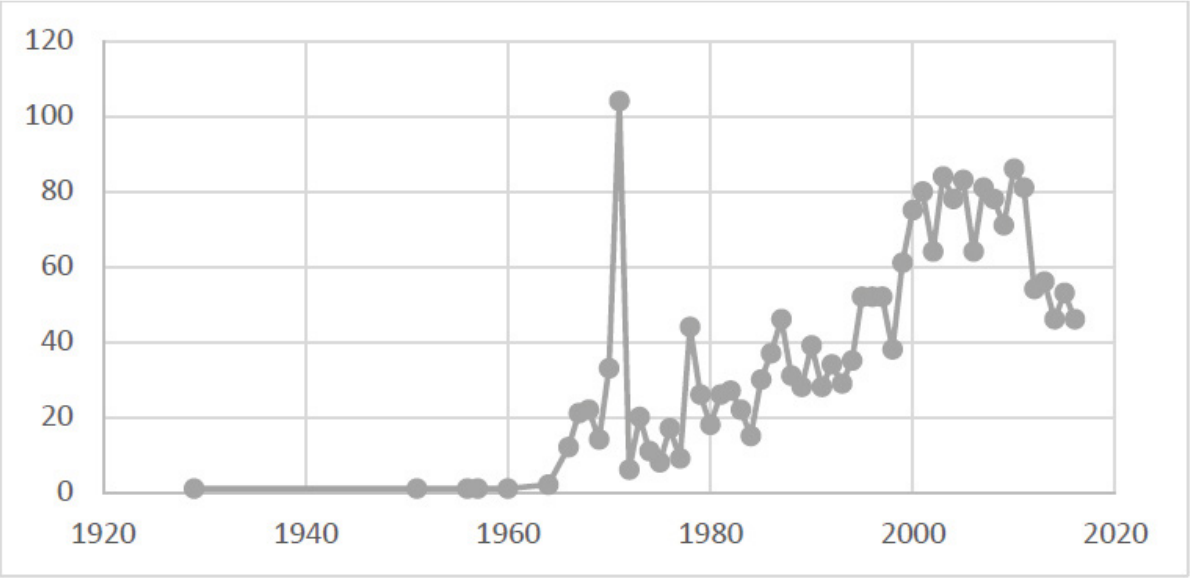
Uma nova mobilização na cidade, aconteceu com a chegada dos conjuntos habitacionais na década de 70. O II Plano Nacional de Habitação tinha dentro das políticas urbanas, os programas habitacionais. Natal, assim como outras capitais foram contempladas. (ANDRADE, 1988). Juntamente com o programa existia o incentivo de participação popular nas novas localidades, a proposta era "promoção da 'integração social' das cidades via desenvolvimento comunitário". (GUIMARÃES,2013, p.76). Isso porque, a intenção era controlar a participação local, pois o próprio Estado brasileiro passava por uma crise de legitimação, que exigia uma redefinição do papel do Estado em alguns setores, principalmente nas políticas sociais. "Como também, a obrigatoriedade de introduzir na agenda estatal políticas "participativas" em virtude da articulação das agências de financiamento, que sugeriam à participação, como elemento essencial para a efetividade dos programas." (ALBUQUERQUE,2010).

> Esta Política tem como carro-chefe o Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos (PNCSU), desenvolvido em Natal, a partir de 1976, como experiência 77 pioneira no contexto brasileiro. Durante anos, alvo de investimentos por parte dos governantes do Rio Grande do Norte e mais precisamente de Natal, apesar do projeto de participação comunitária implementado por intermédio do Centro Social Urbano (CSU) ter sido apenas o ponto de partida para uma política muito mais agressiva e ousada por parte dos governantes do grupo Maia nos anos seguintes. Especialmente no que diz respeito ao aspecto da relação povo-governo, sintetizada em um intenso trabalho de envolvimento e manipulação política nos bairros, envolvendo entidades comunitárias. (GUIMARÃES, 2017,p.76-77).

É importante destacar que a base de apoio da família Maia se fortalecia nos bairros, a partir as políticas clientelistas: o Estado oferece os serviços aos bairros e estes agradecem em forma de votos. O objetivo era de fortalecer essa relação de controle do Estado sobre as organizações de moradores. Andrade (1989) já reiterava esse envolvimento estatal nas organizações quando afirmava em seus estudos, que estes patrocinavam o surgimento de associações, inclusive com o financiamento de lideranças e investimento de recursos, afim de gerar uma rede confiável de legitimação do seu poder.

Natal possuí 2.240 associações tornando a 35º cidade do Brasil em termos quantitativos. Ao identificar os anos de fundação das associações em Natal, verificamos que os dados do IPEA coincidem com a discussão que as organizações, obtém um grande crescimento quando existe o incentivo por parte do governo frente as organizações nos novos conjuntos habitacionais. Quando relacionado aos bairros, as pautas de reinvindicações versam para serviços urbanos. (ANDRADE, 1990).A ilustração abaixo mostra um pico na década de 70. Mais precisamente em 1970 foram criadas 33, no entanto, no ano seguinte o salto foi para 104 novas organizações.

Ilustração 05_Gráfico com o número de Organizações sociais por ano de fundação em Natal.

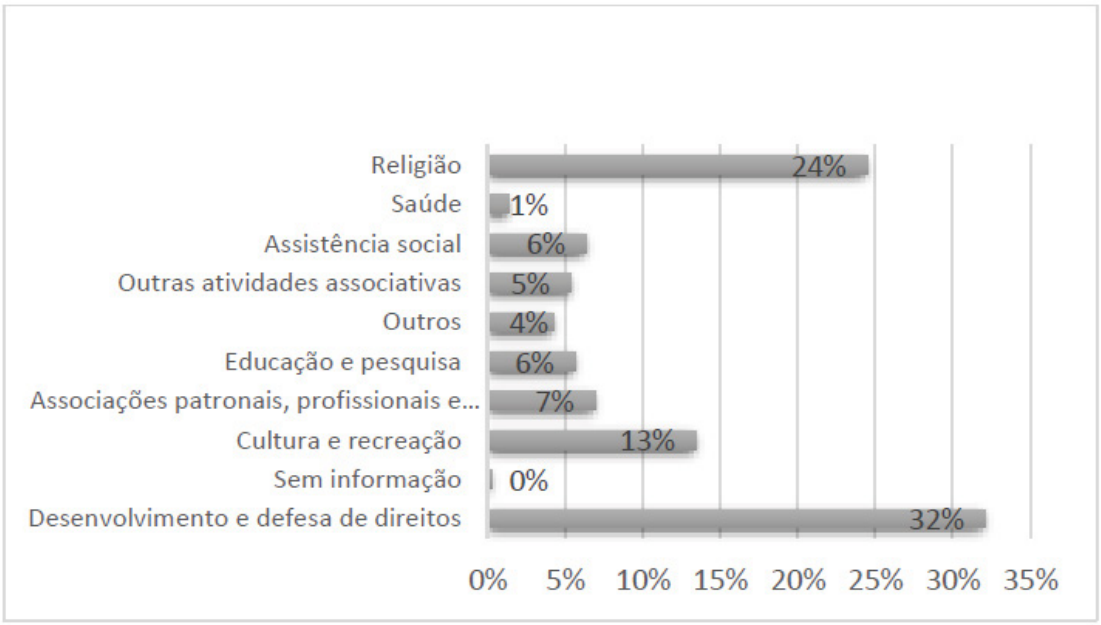


Fonte: CNPJ/SRF/MF 2016, Representante de OSC, RAIS/MTE, OSCIP/MJ.

A própria crise de legitimidade do governo militar, desencadeia movimentos sociais e organizações que atuam em um cenário, que além de repressão política, o próprio agravamento das questões sociais. Nos anos 2000 assim como verificado em Mossoró, ocorreram mudanças em torno da participação e a gestão urbana no Brasil, que diretamente está relacionado com a chegada do PT ao governo, uma forma que inclusive os movimentos deslumbraram no Estado uma forma de pautar a sua agenda, assim como o governo viu nos movimentos a possibilidade de uma gestão democrática. Em outras palavras, houve uma redefinição na forma de relacionamento do Estado com as organizações. Novas relações com as políticas públicas e outros atores. (AVRITZER, 2016; ABERS e VON BULOW, 2011). O governo Lula, produziu a ampliação da organização de setores e segmentos da sociedade civil organizada. Dessa forma, os movimentos e as organizações passaram a pautar as políticas governamentais. (AVRITZER, 2016).

Quando analisamos a partir dos dados do IPEA verificamos que as organizações em Natal, atuam mais em duas frentes: em desenvolvimento e defesa dos direitos com 32% e as de dimensão religiosas com 24%.

Ilustração 06_ Gráfico sobre áreas de atuação das Organizações Sociais em Natal/RN



Fonte: LIE/MESP 2017, Censo SUAS 08/2017, Representante de OSC, RAIS/MTE, CNEAS/MDS, CEBAS/MEC 10/2017, OSCIP/MJ, CNEAS/MDS 2017, CNPJ/SRF/MF 2016, CADSOL/MTE, CNES/MS 2017, CADSOL/MTE 2017, CEBAS/MS 2017.

A influência da religião também foi muito importante na década de 70. O trabalho da igreja estava relacionado à atuação da Arquidiocese de Natal através da Pastoral de Juventude do Meio Popular e da Comissão de Justiça e Paz, que tinha também como proposta entre outras, organizar o movimento comunitário. (ANDRADE, 1990, p.156). Nessa década as igrejas também se institucionalizam, das 115 organizações criadas de 1970 a 1980, 79 estão ligadas a religião.

A área desenvolvimento e defesa de direitos contemplam uma ampla rede de oraganizações, que da forma como foi categorizado pelo IPEA não as deixam evidentes. As modificações na pauta de luta das organizações e movimentos sociais no século XXI centralizaram-se frente a novas demandas: ambientais, gênero, ético-racionais assim como demandas na própria participação na estrutura político- administrativa.(GOHN, 2010)

Ao usarmos as categorias de Luchmann (2016) separamos as áreas assistenciais e comunitárias dos Novos Movimentos Sociais a fim de perceber a diversidade. No gráfico abaixo verificamos a predominância da Associações Comunitárias e Assistenciais em 60% sobre as demais.

Ilustração 07_ Gráfico sobre áreas de atuação das Organizações Sociais em Natal/RN a partir de Lüchmann (2016)



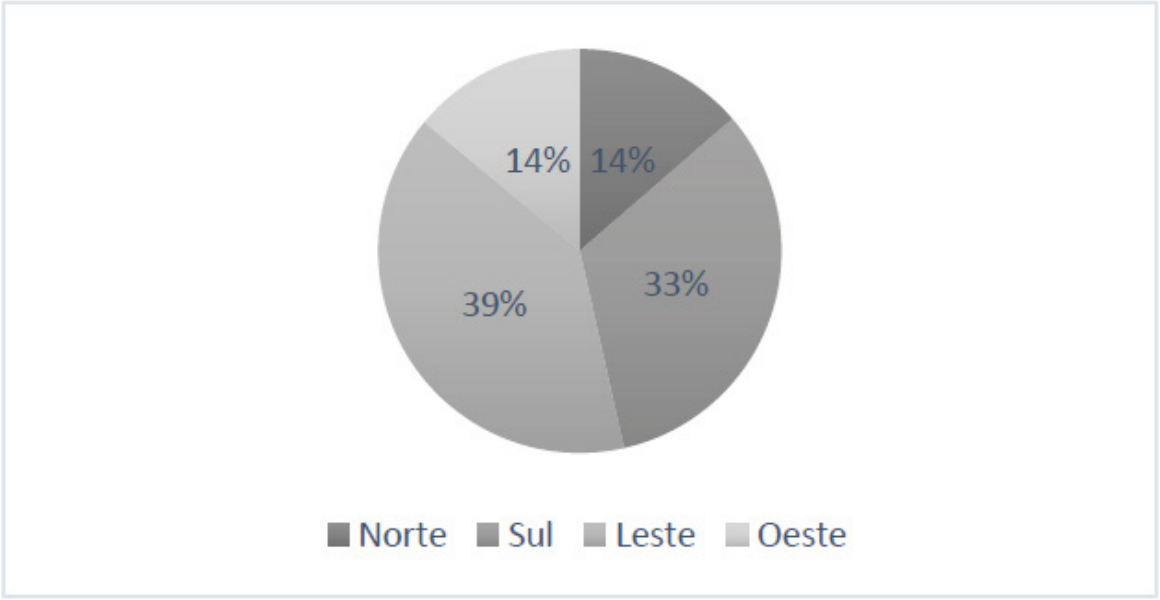
Fonte: Mapa das organizações e da sociedade civil-IPEA (2018). Elaboração própria, 2019

O legado de associações de caráter comunitário e assistenciais persistem no histórico das organizações em Natal. Mesmo com o grande crescimento destas nos anos 2000 verificamos a mesma predominância de associativismo. A inserção de associações e novas pautas de lutas não foram suficientes para criar laços de confiança entre a população e novos projetos democráticos. Na verdade, a simples existência de instituições democráticas não é suficiente para acostumar os cidadãos às exigências dos procedimentos democráticos.

Os bairros periféricos com seus problemas diários ainda padecem de atenção junto ao poder público. Muitas vezes, as próprias lideranças comunitárias atuam mais a serviços de trocas políticos-eleitorais do que da própria comunidade (ALBUQUERQUE, 2010). O crescimento das organizações não resultou em um engajamento cívico local que mudasse o histórico da cidade.

Verificando como as organizações atuam nos bairros de Natal. Separamos por zonas administrativas como forma de melhor evidenciar. E constatamos que a Leste 39% e a Sul com 33% além de serem os bairros com as melhores condições sociais, são as que possuem maior número de organizações. Já os periféricos Norte com 14% e Oeste 14% tem menor quantitativos. E em todas elas predominam associações comunitárias e assistenciais. Chegando a 74% na zona Norte e 72% na Oeste. A institucionalização da participação já problematizada no presente trabalho, criou um perfil de organizações que administram recursos públicos, assumindo um caráter mais técnico na relação com o Estado. Muitas vezes, aparelhando as associações numa relação de parceria junto ao Estado, retirando a própria característica mobilizadora e autônoma dessas.

Ilustração 08_ Gráfico sobre áreas de atuação das Organizações Sociais em Natal/RN a partir de Lüchmann (2016)



Fonte: Mapa das organizações e da sociedade civil-IPEA (2018). Elaboração própria, 2019

O que percebemos são que mesmo com aumento nos últimos anos as experiências e espaços participativos, se não apresentarem resultados, acabam por gerar frustação junto a sociedade. Em consequência, o furor do início, cede lugar, ao desencanto, a apatia e, mesmo, à hostilidade frente à democracia.

Para trabalhos futuros sentimos a necessidade de acompanhar essas organizações mais de perto, a fim de verificar que como elas se organizam em um cenário político nacional mais adverso no desenvolvimento de suas atividades. Além da necessidade de realizar uma nova tipologia que procure detalhar a natureza dessas.

CONCLUSÃO

A trajetória do associativismo em Mossoró e em Natal aumentou consideralvemente nos últimos anos, principalmente na área assistenciais e comunitárias. Mas verificar se são realmente canais consistente de participação social, necessitaria de um trabalho de magnetude qualitativa, visto que a criação de espaços participativos com caráter pedagógico está relacionada a organizações sociais com relativa autonomia, capacidade de mobilização, enraizamento e reconhecimento social. O que historicamente as duas cidades não possuem, visto a grande inserção do Estado nas organizações populares locais.

Reconhecemos em nossa pesquisa que a tipologia de Lüchmann (2016) não ajuda a entender esse campo complexo que são as associações, para isso, seria necessária uma maior fragmentação na classificação. Generalizações podem gerar inferência precipitadas, por isso que a criação de uma própria tipologia poderia ajudar a compreender a natureza e atuação dessas com mais propriedade nas duas cidades.

Não poderíamos deixar de destacar para trabalho futuro um olhar, mais particular sobre as organizações religiosas, visto o grande quantitativo e crescimento ao longo dos anos.

REFERÊNICAS

ABERS, Rebecca; VON BÜLOW, Marisa (2011). "Movimentos sociais na teoria e na pr|tica: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?" Sociologias, v. 13, n. 28, p. 52-84.

ALBUQUERQUE NETA, Terezinha Cabral de. Entre a potência e o ato: atitudes políticas e percepções de mobilização em Natal e Porto Alegre. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. 2010

ANDRADE, Ilza Araújo.As organizações populares em Natal: entre o controle do poder público e as tentativas de autonomia (1975-1989). In: OLIVEIRA, Giovana Paiva de; FERREIRA, Ângela Lúcia de Araújo. (Org). **Natal intervenções urbanísticas, ,morfologia e gestão da cidade**.Natal: EDUFRN,2006.

_____. **Movimentos sociais urbanos no NE**: o inicio de um debate.XII Encotro Anual da ANPOCS: Águas de S. Pedro, 1988.

_____.**Estado, poder local e organizações populares**: a trajetória das políticas públicas na organização do consenso. XIII Encontro Anual da ANPOCS: Caxambu/MG, 1989.

_____. **Projeto Estado e Movimentos Sociais Urbanos:** o caso Natal. Relatório Parcial. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal: FINEP/FUNPEC,1990.

CÂMARA DE ESTUDOS E PESQUISA EM ARQUITETURA E URBANISMO. **Mapeamento e análise dos conflitos urbanos em Natal**-1976/1986 (Relatório de Pesquisa). Natal, abril de 1987. CÔRTES, Soraya Maria Vargas. **Capital social, desigualdades sociais e sinergia das esferas pública e privada**: municípios gaúchos nos anos noventa.. Caxambú/MG, 2001. XXV Encontro Anual da ANPOCS.

DIAMOND, Larry. **Political culture and democracy in developing countries**. Boulder: Lyenne Rienner, 1993.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 279- 301.

FELIPE, José Lacerda Alves. **A reinvenção do lugar: os Rosado e o "País de Mossoró**. In: **Os Rosado em Tese**. V 2. Mossoró, RN: Coleção Mossoroense, série "C", v. 1230. p. 17 – 46, 2001.

FILGUEIRA, Maria Conceição Maciel. **A trama política em torno da UERN: os Rosado – os seus interesses, o seu papel, os efeitos e as repercussões de sua prática no espaço da instituição**. In: **Os Rosado em Tese**. V 2. Mossoró, RN: Coleção Mossoroense, série "C", v. 1230. p. 83 – 124, 2001.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**.. São Paulo: Cortez, 2001. Coleção questões da nossa época, v. 84.

GUIMARÃES, Maria Clariça Ribeiro. **Movimentos Sociais e Organização Popular em Natal/RN**: enquanto morar for privilégio. Dissertação. (Programa de Pós-Graduação em Serviço Social). Universidade Federal do Rio Grande do Norte. 2013.

QUEIROZ, Rodrigo José de Góis. Política urbana e desigualdades socioespaciais em Mossoró: uma investigação acerca das políticas de implantação da rede de esgotamento sanitário. Dissertação (Mestrado). Pós-Graduação em Geografia do Centro de Ciências e Tecnologia da Universidade.2012
QUEIROZ, Rodrigo José de Góis. Território, cidade informal e resistência sertaneja: Um olhar sobre a cidade de Mossoró. Tese (doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Ceará,Fortaleza, 2017.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. **A morte dos coronéis: política interiorana e poder local.** São Paulo, Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade católica (PUC), 1992.

LIMA, Francisco Vanderley. **A polis circense: poder local e espetacularização do político em Mossoró/RN**. João Pessoa/PB. Tese de Doutorado. UFPB, 2006.

LUCAS, Ana Maria Bezerra. **O mandonismo rosadista em Mossoró**. In: **Os Rosado em Tese**. V 2. Mossoró, RN: Coleção Mossoroense, série "C", v. 1230. p. 47 – 82,2001.

LÜCHMANN, Ligia Helena Heln. **Associativismo e democracia**: um estudo em Florianópolis. Florianópolis. Ed. UFSC,2016.

NASCIMENTO, Lerisson C. **Notas sobre poder local: a família Rosado e a política em Mossoró/RN**. N.12 [online]. Caderno de campo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2009.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ROCHA, Aristotelina Pereira Barreto. **Expansão Urbana de Mossoró (Período de 1940 a 2004): Geografia dinâmica e reestruturação do território.** Natal, RN: EDUFRN, 2005.

SILVA, Lemuel Rodrigues da. **Os Rosados encenam:** estratégias e instrumentos da consolidação do mando. Ed. Queima Bucha.Mossoró. 2004.

SILVA, Lemuel Rodrigues da. A abertura pós Estado novo e a estratégia de poder do Rio Grande do Norte: O caso da família Rosado em Mossoró - 1945-1964. 2001.

ACCOUNTABILITY NA GESTÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DA ADEQUAÇÃO DOS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA DOS MUNICÍPIOS DO EXTREMO OESTE DA BAHIA À LEI Nº 12.527/2011

Juliana Luzia de Souza[1]
Milanya Ribeiro da Silva[2]

RESUMO: A partir da promulgação da Constituição Federal brasileira de 1988, direitos fundamentais como saúde, educação e moradia foram assegurados aos cidadãos. A constituinte instituiu ainda a transparência pública como uma obrigação do Estado, lançando mecanismos necessários para o estabelecimento do equilíbrio fiscal, da transparência pública e do acesso à informação da União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Para reforçar estes elementos, pós início da vigência da constituinte, novas diretrizes foram sancionadas, a exemplo da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), objeto desta pesquisa. Com isso, o presente estudo, de natureza qualitativa, objetivou compreender o grau de adequação dos portais da transparência dos municípios do extremo oeste da Bahia à Lei de Acesso à Informação (LAI). Para alcançar tal objetivo, foi feita uma análise por meio de quatro graus definidos a partir do estudo de Sales (2012), quais sejam: (i) Acessibilidade e navegabilidade; (ii) Informações básicas ao cidadão; (iii) Controle social sobre a Administração e (iv) Interatividade e participação. Como resultados, obtêm-se que os portais da transparência demonstraram maior adequação aos graus mais básicos como acessibilidade e navegabilidade, a exemplo do item "mapa de site", em que 21 dos 24 portais analisados o atenderam. Já nos graus específicos como interatividade e participação, os portais demonstraram menor adequação, como nos itens "enquetes" e "fóruns de debate", ausentes em todos os portais analisados.

Palavras-chave: Transparência. Acesso à informação. Controle social. Democracia. Gestão pública municipal.

ABSTRACT: From the promulgation of the Brazilian Federal Constitution of 1988, fundamental rights such as health, education and housing were granted to citizens. The constituent also instituted public transparency as an obligation of the State, launching the necessary mechanisms for the establishment of fiscal balance, public transparency and access to information of the Union, States, Municipalities and the Federal District. To reinforce these elements, after the beginning of the constituent term, new guidelines were sanctioned, such as Law 12.527 / 2011 (Access to Information Law), object of this research. Thus, this qualitative study aimed to understand the degree of adequacy of the transparency portals of the municipalities of the far west of Bahia to the Law on Access to Information (LAI). To achieve this goal, an analysis was made through four degrees defined from the study by Sales (2012), namely: (i) Accessibility and navigability; (ii) Basic information to the citizen; (iii) Social control over management and (iv) Interactivity and participation. As a result, it can be seen that the transparency portals showed greater adaptation to the most basic degrees such as accessibility and navigability, such as the "site map" item, in which 21 of the 24 portals analyzed attended it. In the specific degrees such as interactivity and participation, the portals showed less adequacy, as in the items "polls" and "discussion forums", which are absent in all portals analyzed.

Keywords: Transparency. Access to information. Social control. Democracy. Municipal public management.

[1] Discente do curso de Administração da UFOB; Bolsista do Programa de Educação Tutorial/PET Humanidades;
[2] Docente Assistente A II do curso de Administração da UFOB; Doutoranda em Desenvolvimento Sustentável (CDS/UnB).

INTRODUÇÃO

Desde os anos 1980, a administração pública mundial passa a implementar mudanças substanciais nas políticas de gestão. Tais reformas administrativas consolidaram novos discursos e práticas provenientes do setor privado, trazendo alguns desses elementos para organizações públicas em todas as esferas de governo (SECCHI, 2009), caracterizando o chamado modelo gerencialista. Além disso, a expansão do acesso à rede mundial de computadores nos primórdios do século XXI fez com que diversas atividades cotidianas passassem a ser integradas e executadas por meio da rede mundial de computadores. Tal ferramenta foi, aos poucos, sendo inserida também às rotinas administrativas das entidades governamentais do Brasil, em que informações geradas pelos órgãos do governo são disponibilizadas em tempo real, permitindo que qualquer pessoa, em qualquer lugar do mundo, possa acessá-las, trazendo agilidade à disponibilização de dados e praticidade ao seu acesso.

Com a promulgação da Constituição Federal (CF) brasileira de 1988, a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios passam obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988). Dentre esses princípios, o princípio da publicidade é cada vez mais fortalecido com a utilização da internet e demais Tecnologias da Informação e Comunicação, além das legislações específicas que visam regulamentar o exercício da publicidade e transparência por parte dos agentes públicos.

Dessarte, entre os anos 2000 e 2011, novas e significativas normatizações foram implementadas, dando um traço mais atual à forma de transparência e publicização de informações previstas na Constituição, instaurando maior rigor à responsabilidade fiscal da União, estados, municípios e Distrito Federal. A exemplo disso, têm-se as Leis Complementares: nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e; nº 131/2009. Têm-se ainda a Lei nº 12.527/2011, a chamada Lei de Acesso à Informação (LAI). Essas regulamentações, auxiliam no constante emprego da transparência e eficiência da gestão pública, e, consequentemente, reforçam o exercício da democracia.

Com a necessidade e exigência cada vez maiores por parte da população brasileira e agências fiscalizadoras acerca da efetividade da transparência, acompanhamento das aplicações, gastos do dinheiro público, promoção do controle social e *accountability* (CAMPOS, 1990; O'DONNELL, 1998), vem à tona a necessidade de efetivação dos mecanismos existentes, implantados justamente para dar apoio à aplicação dos dispostos legais.

Diante do exposto, o presente estudo objetiva analisar a adequação dos portais da transparência dos municípios do extremo oeste da Bahia à Lei nº 12.527/2011, como forma de averiguar se há, de fato, o cumprimento da transparência e fomento ao controle social por parte da gestão pública municipal para a população. Para isto, utilizou-se de roteiro de análise tendo como base o estudo realizado por Sales (2012). Tal roteiro foi composto por quatro graus de análise, baseados nos elementos dispostos na Lei de Acesso à Informação.

PARTICIPAÇÃO POPULAR, CONTROLE SOCIAL E OS DISPOSITIVOS LEGAIS DA TRANSPARÊNCIA

Restabelecendo o foco para a CF de 1988, também denominada "Constituição cidadã", têm- se que, a partir de sua publicação, a população brasileira adquire uma série de direitos, individuais e coletivos, incluindo o fomento à participação popular direta na construção da gestão pública. Tais concessões são postas aos brasileiros após um longo período de vigência do regime militar e protestos populares. O constitucionalismo se torna então o mecanismo moderno mais importante para garantir a soberania popular, no sentido de que amplia para além dos representantes o círculo de participantes que são responsáveis pela elaboração e revisão das leis fundamentais (ARATO, 2002).

Ademais, a CF de 1988 firma também o dever de prestação de informações por instituições da administração pública, ficando estes encarregados também de incentivar a participação da população em consequência dessas disponibilizações, propiciando a ela o acesso a canais que podem ser utilizados para registro de reclamações relativas à prestação de serviços e por meio do acesso a documentos administrativos. Logo, a participação popular, entendida por Nascimento (2011) como uma contribuição dos segmentos populares a suas organizações, passa a ser utilizada pelos governos para referirem-se a políticas e programas governamentais, que em alguns casos não envolve a participação popular em sentido decisório, mas são denominados como popular.

Ainda no que tange à participação, esta pode ser tratada por meio de três desenhos: desenho participativo de baixo para cima (FUNG e WRIGHT, 2003; BAIOCCHI, 2003 *apud* AVRITZER, 2008); desenhos institucionais de partilha de poder, e; desenho institucional de identificação. No primeiro desenho, ocorre a livre abertura de entrada e participação entre os atores sociais, capazes de gerar mecanismos de participação e representação. No segundo desenho, ocorre a constituição de conselhos por parte do próprio Estado, com representação mista de atores da sociedade civil e os atores estatais. No terceiro desenho, é caracterizado pelas audiências públicas de cunho obrigatório. Logo, o desenho ao qual o ato participativo irá se enquadrar, dependerá da forma como a mesma foi organizada, como o Estado se relaciona com a participação e como a legislação exige do Estado a implementação ou não da participação (AVRITZER, 2008).

A participação popular pode consequentemente gerar o chamado controle social, que se resume no papel de uma atividade a ser realizada por todos, em havendo espaços políticos adequados ou pelo menos mais inclinados à sua realização. Para o senso comum, o significado desse termo remete ao controle que a sociedade em geral exerce ou deveria exercer sobre o governo ou sobre as suas ações. Logo, espaços como conselhos gestores de políticas públicas, obtêm destaque pela ampla aceitação e defesa de tal responsabilidade entre suas atribuições formais (SANTOS, 2014).

Porém, em literaturas específicas, é indicado que a difusão da noção de controle social chegou ao ponto de ser frequentemente apontada como a causa mais profunda das carências ou das más alocações ou distribuição dos recursos públicos, passando esse a ser o sentido mais gerencialista do termo (SANTOS, 2014). Dessa forma, nas tentativas de se garantir o fomento ao controle da gestão pública pela população brasileira, novas leis foram sancionadas, em especial as Leis Complementares (LC) nº 101/2000, nº 131/2009 e Lei nº 12.527/2011.

A LC nº 101/2000, chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), dispõe acerca das finanças públicas, objetivando estabelecer normas para tal, introduzindo a transparência e a responsabilidade no uso de recursos públicos, estímulo ao planejamento orçamentário, disposição de informações e orientação quanto à limitação dos gastos públicos, receitas, despesas gerais, despesas com pessoal e com a seguridade social e transferências voluntárias. Por meio desses elementos, é estabelecido pela LRF as formas de punição referente a má utilização dos recursos (BRASIL, 2000).

Já a LC nº 131/2009, denominada Lei da Transparência, altera a redação da LRF no âmbito da transparência da gestão fiscal, determinando a disponibilização em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A LC 131/2009 é regulamentada pelo decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010, cujo define o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, nos termos do inciso III, parágrafo único do art. 48 da LRF.

Por fim, a Lei Federal nº 12.527/2011, popularmente conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), dispõe sobre procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a finalidade de garantir acesso a informações previstas na CF de 1988. Esta lei, é regulamentada pelo decreto nº 7.724/2012. A LAI auxilia no direito constitucional de acesso à informação para o cidadão, e põe em primazia o princípio da publicidade em declínio ao sigilo, com exceção a casos específicos, na relação entre governo e governados. A partir da sanção da LAI, União, estados, Distrito Federal e municípios ficam obrigados a se adequarem às diretrizes de qualidade da informação prestada ao cidadão, seguindo o princípio da publicidade e transparência, referentes a publicização da execução orçamentária referentes (BRASIL, 2011).

Essas regulamentações, quando visam o reforço do controle social e da transparência, dão apoio também à democracia, permitindo uma relação mútua entre a gestão pública municipal e a população. Quando se fortalece esse elo, fortalece-se também a essência da democracia, por meio da participação e contribuição de todos.

UMA NOVA ROUPAGEM PARA A DEMOCRACIA

A participação popular, para ser mais efetiva, seja qual for a sua forma, precisa estar amparada pela democracia. A democracia, tendo seu significado derivado das palavras gregas *dêmos* (povo) e *krátos* (poder), significa "poder do povo" e surge na Antiguidade Clássica, sendo desde o início apontada a igualdade política como princípio norteador. Esse regime consistia, na prática, na convocação dos cidadãos atenienses para deliberar sobre os assuntos públicos de forma direta, reunidos em assembleia. (AUAD *et al*., 2004; MEDEIROS, 2015). No seu contexto histórico, a prática da democracia era exercida por um grupo seleto da Grécia Antiga, sendo em sua essência caracterizada como uma assembleia, recebendo a denominação de democracia direta. Todavia, ao longo dos anos, a democracia sofreu alterações, consequentemente gerando novos modelos democráticos (SALES, 2012).

A democracia nos Estados ocidentais é marcada fortemente pela ideia de representação política consagrada como a melhor forma de governo, defendida em inúmeros discursos políticos como o regime viabilizador do desenvolvimento social, da paz, do pluralismo, do diálogo político e do respeito aos Direitos Humanos. Porém, é perceptível algum desvio dos ideais democráticos, consolidados na doutrina política dos pensadores clássicos, diante da realidade concreta praticada pelos Estados que se consideram democráticos (AUAD *et al.*, 2004).

No Brasil, pode-se afirmar que a implementação do seu regime democrático está em fase de consolidação. Parte de sua história recente foi marcada por dois momentos cruciais que modificaram a estrutura do Estado, a exemplo dos movimentos que ocorreram em 1930 e 1964, onde em cada momento dessas rupturas institucionais, a democracia sofreu um duro golpe, desrespeitando o Estado Democrático de Direito. Com isso, é possível perceber a necessidade de haver um equilíbrio, abertura política e melhor esclarecimento sobre os mecanismos disponíveis para uma participação efetiva no processo que é a consolidação de um regime democrático. A base de sustentação da democracia como forma de governo é a soberania popular, exercida por meio do voto direto, secreto, universal e periódico (AUAD *et al.*, 2004).

Essa característica do voto direto, constitui a chamada democracia representativa, em que se pressupõe na escolha de representantes por parte do povo, que deverão governar em prol do bem comum. A partir da promulgação da CF de 1988, o modelo representativo começa a se consolidar na sociedade brasileira, com a concretização e realização das eleições diretas. Para cientistas políticos, o tamanho do território e o número de cidadãos que habitam o local apresentam ampla influência na escolha de uma sociedade democrática do modo direto ou representativo (SALES, 2012). Logo, o tamanho do território brasileiro pode justificar a utilização do modelo de democracia representativa no país.

Nos últimos trinta anos, a democracia eleitoral sofreu uma grande expansão no mundo. No entanto, a redução da adesão popular às instituições representativas acabou culminando, quase que simultaneamente, em um processo contraditório, resultando assim na redução do comparecimento eleitoral. Isso compromete o funcionamento da democracia, devido ao erro no entendimento e na prática do que a representação política deveria ser (MIGUEL, 2003). Com isso, se gera também um declínio do modelo democrático representativo brasileiro, que ocorre na medida em que acontece um colapso devido ao deslocamento entre dois momentos essenciais da democracia: o voto e o controle. O primeiro mostra-se de certa forma melhor estruturado. Já o segundo, demonstra certa incipiência (TAVARES; PAULA, 2014).

A crise de representação política se mostra como um dos responsáveis pelo desencanto popular no modelo político de representação e aponta para a necessidade de se repensar formas de representação mais abrangentes e de inclusão (MIGUEL, 2003). A noção dúbia e confusa de que o processo eleitoral é o centro da democracia representativa é algo recente, uma vez que eleições e democracia não seconfundiam no pensamento clássico, como para Montesquieu, Rousseau e para os federalistas no século XVIII (TAVARES; PAULA, 2014).

Em virtude da crise gerada neste modelo hegemônico democrático, novos modelos de democracia, até então discretos ou marginalizados, começam a surgir em vários países, inclusive no Brasil, dando uma outra roupagem às formas tradicionais de representação. A democracia participativa começa a ganhar espaço, contextualizada em meio à inter-relação entre o Estado e a sociedade, passando a sociedade civil a ser o fator crítico para a democracia (TAVARES; PAULA, 2014).

Na democracia participativa, acentua-se a responsabilidade da dinâmica social no aperfeiçoamento da democracia em um processo marcado pela presença de instituições da sociedade civil e não só baseado na institucionalidade política (ETCHEVERRY, 2008). Ao passo que na democracia representativa fica representado o cidadão como detentor do controle, na democracia participativa fica a noção do cidadão possuidor do controle direto sobre a administração (GASTIL; RICHARDS, 2013).

A democracia participativa proporcionou também a utilização de novos instrumentos que visem a participação e o controle por parte da população. Uma dessas ferramentas é a apropriação da internet, muito difundida atualmente. O uso da rede mundial de computadores permite uma redução ainda maior no lastro entre a gestão pública e a população. É surgida então a necessidade de implantação de uma nova democracia, mais voltada para a expansão e estabelecimento da tecnologia, gerando a denominada democracia digital ou democracia eletrônica (podendo também receber nomenclaturas como teledemocracia, democracia digital, governo digital, administração aberta ou ciberdemocracia). Tudo isso, visando complementar alternativas de adequações aos modelos democráticos anteriores (COLOMBO, 2006), além de estabelecer melhores práticas de participação e controle.

As TICs não só podem como são utilizadas para finalidades políticas e democráticas por diversos agentes sociais, sejam eles cidadãos, organizações governamentais, organizações da sociedade civil, partidos políticos, grupos de interesses diversos, entre outros. Em termos de inovação democráticas, o que se espera são processos de decisão compartilhados, de forma a difundir a política entre os cidadãos em processos de discussão e deliberações como forma e meio de se ampliar a autonomia civil e as relações públicas (COLOMBO, 2006).

Com isso, com a implantação dos portais da transparência, a partir da sanção da LC nº 131/2009, passam a se tornar uma nova ferramenta disponível ao controle e participação popular, ao que pesa a obrigatoriedade dos entes federativos de publicizarem informações referentes à sua gestão. Papacharissi (2009) pondera acerca do cuidado necessário em relação à democracia digital. Assim como já ocorre fora do espaço virtual, dentro deste pode ocorrer a aquisição de domínio de informações por parte de uma elite, o que não permite se afirmar que as informações sejam acessadas com qualidade e eficiência por todos. Ademais, assim como a participação tem a contribuir com o fortalecimento da democracia, ela também ajuda a fortalecer a *accountability* no ambiente democrático, proporcionando a propagação de informações de maneira eficiente e eficaz para qualquer cidadão.

OS DESAFIOS DA ACCOUNTABILITY NO BRASIL

A ausência de uma tradução específica sobre este termo em inglês carrega certa dúvida acerca de seu significado concreto. Alguns autores como Campos (1990), tratam a *accountability* como um sentimento de responsabilidade do agente público. Já autores como O'Donnell (1998), a classificam como um mecanismo de controle formal e institucionalizado. Ricardo Ceneviva (2006) aponta que a caracterização mais aceita no campo da Administração Pública é a de *accountability* como ferramenta de controle e fiscalização dos agentes públicos.

Apesar de diferentes linhas teóricas e tratativas acerca da *accountability*, é percebido queesta é inerente a uma democracia sólida para sua efetiva utilização. Campos (1990) aponta que "quanto mais avançado o estágio democrático, maior será o interesse pela *accountability*" (CAMPOS, 1990, p.33), já que em democracias avançadas, há maior consciência do papel de controlador perante o agente público ao sujeito reconhecido como capaz de impor a *accontability*, além de uma maior força das agências fiscalizadoras.

O'Donnell (1998) divide a *accountability* em duas vertentes (ou mecanismos): a *accountability* vertical e a *accountability* horizontal. A primeira, também tratada pelo autor como *accountability* eleitoral, se dá por meio das eleições, em que os cidadãos podem votar a favor ou contra seu candidato, podendo também o punir ou premiar. Caracteriza-se também como liberdade de opiniões e de associação. Tendo o eleitor acesso às variadas fontes de informação, pode o mesmo articular reivindicações e até mesmo denúncias (realizadas individual e/ou coletivamente) de atos de autoridades públicas. Já o mecanismo da *accountability* horizontal é caracterizado pelo autor por agências do Estado, que detêm direito e poder legal de dirigir punições a outros agentes ou agências estatais, que possamser classificadas como delituosas. Essas ações podem ir de inspeções de rotina até um *impeachment* (O'DONNELL,1998).

A democracia vivida atualmente pelos brasileiros, conforme já relatado, só foi sentida a partir da CF de 1988, em que é celebrada a institucionalização da participação social nas políticas públicas. Para Campos (1990), os períodos alternados de autoritarismo e de populismo no decorrer da história do Brasil, com cada um à sua maneira, mantendo certa distância entre o governo e a sociedade civil, podem ser considerados motivos pelos quais a *accountability* ainda não ter a sua aplicação clara no que tange a responsabilização dos agentes públicos.

O que se pode observar é que a *accountability* no Brasil tenta caminhar para sua totalidade, mas ainda assim, não consegue atingir sua abrangência. De um lado, há agências de fiscalização – mencionadas por O'Donnell (1998) na caracterização de *accountability* horizontal como supervisionadoras de outras agências do Estado –, que deveriam estar a serviço da população, porém são muitas vezes anunciadas pela mídia justamente como causadoras de atos ilícitos, como a corrupção. Do outro lado, têm- se a população, que encontra dificuldades em obter acesso a uma informação segura e com qualidade. Conforme será demonstrado nesta pesquisa, existe o obstáculo da não adequação do gestor público e a conformidade da LAI, como um importante agente fiscalizador do bem público.

Esta questão é reforçada por Campos (1990, p. 38) quando a autora afirma que "se a democracia se fundamenta na soberania dos cidadãos, o 'modelo' democrático experimentado no Brasil está longe de ser caracterizado como tal". Ela salienta o perceptível desrespeito sofrido pelo cidadão brasileiro, não só como contribuinte, eleitor ou cliente de órgãos públicos, "é também um consumidor impotente ante qualquer organização privada fornecedora de bens e serviços. Não é respeitado nem mesmo como pedestre nas ruas" (CAMPOS, 1990, p. 38), por esse motivo, a autora classifica a democracia brasileira como um exercício esporádico, ficando a participação limitada em eleições também esporádicas. Dessa forma, consolidar o processo democrático implica também em um profundo investimento na educação dos cidadãos. Educação esta que possibilite ao cidadão condições de compreender o contexto social em que vive, garantindo sua liberdade de escolha (AUAD *et al.*, 2004).

Os instrumentos de *accountability* estabelecidos no Brasil não conseguem atingir um padrão alto de eficiência como a presente em democracias mais consolidadas. A título de exemplo, têm-se a democracia francesa, cuja força e união popular é conhecida desde 1789 com a queda da Bastilha. Outro exemplo é a democracia norte americana, em que as discussões sobre *accountability* vêm sendo feitas nos Estados Unidos desde a década de 1970. No Brasil, a democracia aqui presente só foi alcançada há cerca de 31 anos, com a promulgação da CF de 1988, significando um déficit nas discussões sobre *accountability* em comparação as nações exemplificadas.

Pinho e Sacramento (2009), na busca da possibilidade de tradução ou não de *accountability* para o português, em resposta ao artigo escrito por Campos em 1990[3], ponderam que "se está mais perto da tradução do que quando Campos se defrontou com a questão, mas ainda muito longe de construir uma verdadeira cultura de *accountability*" (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p.1365). Fechando com palavras otimistas, os autores apontam que esse conceito estaria em construção, assim como o de nação, e dentro dos parâmetros da democracia, como valor universal, o que não é pouco para uma longa tradição de autoritarismo.

As tentativas brasileiras de se atingir um estado de *accountability* mais efetivo devem ser reconhecidas. Com isso, é necessário novamente citar o marco da promulgação da CF de 1988, em que em seu texto, a participação popular, bem como a criação de instrumentos de controle, adquire um foco maior na constituinte. Avanços têm sido realizados, mas, são necessárias mudanças mais contundentes, de caráter estrutural (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

A gestão pública burocrática vem perdendo espaço para uma gestão pública mais participativa, colaborativa e eficiente. Com isso, Campos (1990) afirma que o modelo burocrático de agir do governo tem se mostrado incapaz de evitar potenciais atos lesivos como corrupção, conduta aética e uso arbitrário do poder. A autora afirma ainda que "o modelo monocrático de autoridade (toda a autoridade concentrada no topo) somente leva a uma *accountability* ascendente (*upward accountability*)" (CAMPOS, 1990, p.34). Esse tipo de *accountability* é caracterizado pela autora como uma ferramenta limitada, pois pode servir aos interesses da minoria detentora do poder. "Estes são responsáveis perante seus superiores hierárquicos, dos quais certamente dependem para fazer avançar seus interesses pessoais, incluindo o progresso na carreira" (CAMPOS, 1990, p.34).

Portanto, a LAI e os portais de transparência, objetos de análise deste trabalho, se tornam ferramentas de *accountability* (controle) por proporcionarem ao cidadão o direito e equipamento necessários para acompanhar o uso dos recursos públicos por seus governantes. A partir do momento em que alguém sente este direito ferido, com a não publicização de alguma informação ou o não atendimento de uma solicitação feita, entra em ação a figura da Controladoria Geral da União (CGU), que pode ajudar o cidadão (por meio de recurso devidamente informados) para que a agência averigue a denúncia, caracterizando assim a *accountability* horizontal proposta por O'Donnell (1998).

Implementar um portal da transparência não significa um exercício efetivo da *accountability*, é necessário que ele esteja adequado para o que se propõe. O portal pode ter presteza e eficiência em atualização de dados, mas, se quem o acessar não consegue compreender o que está disponível, a *accountability* não existirá. É necessário os portais da transparência consigam promover o controle social, como estabelecem as leis que tratam do acesso à informação e transparência. Além desse instrumento de *accountability*, novas ferramentas passaram a integrar a conjuntura de redemocratização, iniciado a partir da promulgação da CF de 1988. Dentre estes aparatos, têm-se a comunicação pública (ROSSO; SILVESTRIN, 2013), que se destaca no Brasil após esse período de transição de regime estatal, quando seu estudo se desvincula do papel exclusivo de comunicação governamental.

A COMUNICAÇÃO PÚBLICA

A expressão "Comunicação Pública", de maneira geral, é modelada em diversos significados, frequentemente conflitantes, a depender do autor e do contexto em que é empregada, perpassando por caracterizações em dimensões como "Comunicação Científica", "Comunicação do Estado e/ou Governamental", "Comunicação Política", entre outras (BRANDÃO, s/d). Tamanha diversidade demonstra que a expressão ainda não é um conceito claro, nem mesmo uma área de atuação profissional delimitada. Sendo assim, a Comunicação Pública possui concepções multívocas, abarcando grande variedade de competências e possuindo muito o que se explorar (BRANDÃO, s/d; RIBEIRO, 2011).

Direcionando o foco para a dimensão de interesse deste subitem, pela dimensão Comunicação Pública do Estado e/ou Governamental, entende-se que o estabelecimento do fluxo informativo e comunicativo é de responsabilidade do Estado e do Governo para com seus cidadãos (BRANDÃO, s/d). A comunicação governamental propõe à prestação de contas do governo à sociedade, tendo natureza informativa, visando o esclarecimento das ações e práticas de determinado governo (BRANDÃO, s/d; RIBEIRO, 2011).

Consequentemente ao moderno contexto democrático, há uma crescente mobilização e ampliação da transparência por parte dos gestores públicos acerca de suas ações (COSTA; COSTA JÚNIOR, 2014). Com a regulamentação da LAI para o acesso à informação, a disponibilidade de dados se torna a regra na relação sociedade/Estado à medida que o sigilo se torna a exceção. Para Costa Júnior e Costa (2014), isso se deve a crescente difusão das inovações tecnológicas, que acabam exigindo da Gestão Pública uma constante adaptação ao novo paradigma da chamada sociedade do conhecimento.

[3] Artigo de Anna Maria Campos: *Accountability*: como podemos traduzi-la para o português?

Dessarte, atualmente as instituições públicas e governamentais devem ser concebidas como instituições abertas, que interagem com a sociedade, com os meios de comunicação e com o sistema produtivo. Tais organizações precisam atuar como órgãos que sobrepõem a burocracia para chegar ao cidadão comum, por meio de trabalho conjunto com os meios de comunicação (KUNSCH, 2013).

A medida que a administração pública se utiliza de instrumentos de construção de agendas públicas, direcionando seu trabalho para prestação de contas, estímulo ao engajamento populacional para as políticas adotadas, gerando o debate público, acaba por legitimar a essência do entendimento de Comunicação do Estado e/ou Governamental demonstrado acima. Logo, a Comunicação Pública refere-se a uma forma legítima do governo prestar contas e levar ao público o conhecimento referente a projetos, ações, atividades e políticas que realiza e que são de interesse público (BRANDÃO, s/d).

Pensar em Gestão Pública atualmente, sem pensar na comunicação como parte indispensável do processo é, de fato, inconcebível. Neste cenário, diante de tantas inovações e necessidades quesurgem, a comunicação tem sido, senão a mais importante, uma das mais imediatas, o que faz a Comunicação Institucional (Comunicação Pública) ser vista como sistematizadora das ações e interventora da Gestão Pública transparente (COSTA JÚNIOR; COSTA, 2014).

Além disso, com a internet cada vez mais difundida na democracia atual, a participação popular por meio da rede mundial de computadores já é bastante praticada. O uso da rede mundial de computadores permite uma redução ainda maior no lastro entre a gestão pública e a população. As Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) acabam adquirindo finalidades políticas e democráticas por diversos agentes sociais, como cidadãos organizações governamentais e da sociedade civil, entre outros. Em termos de inovação democráticas, o que se espera são processos de decisão compartilhados, de forma a difundir a política entre os cidadãos emprocessos de discussão e deliberações como forma e meio de se ampliar a autonomia civil e as relações públicas (COLOMBO, 2006).

Ademais às contribuições das TICs para as relações públicas, com o surgimento das mídias sociais, também ocorreram mudanças nas formas de pensar e de fazer a comunicação, promovendo alterações também nas formas de interação social. Assim, passa-se a discutir as contribuições que essa mídia pode trazer para a prática da comunicação pública, em uma relação dialógica, que não é face a face, mas que passa a ser também mediada. Entretanto, por ser mediada, as redes sociais não se caracterizam como uma comunicação que anula a potencialidade crítica do sujeito receptor. Além dessa característica, elas possibilitam uma comunicação mais aproximativa entre sujeito e receptor, e, é também nesse sentido, que as mídias sociais podem também estimular a prática da comunicação pública, pois possibilitam uma participação mais interativa e ativa no processo de comunicação. (MAINIERI; RIBEIRO, 2011).

O diálogo e o pleno exercício da cidadania são essenciais em uma sociedade moderna. Nessa linha de pensamento, deve-se pensar que as mídias sociais podem possibilitar uma maior participação nos debates de interesses públicos, ocasionando o estímulo à pratica cidadã, promovendo uma relação mais estreita entre governo e sociedade. As mídias sociais passam a ser um *locus* para as discussões de interesse público, entre sociedade e governo**.** Cumpre destacar que, a própria utilização e apropriação das mídias sociais tanto pelos governantes, quanto pela sociedade, constitui-se em um fenômeno recente, e, desta maneira, deverá ocorrer um processo de amadurecimento diante dessas mídias sociais, criando-se então, uma possibilidade para a prática da comunicação pública (MAINIERI; RIBEIRO, 2011).

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Este estudo possuiu natureza qualitativa. A pesquisa se adequa a esta natureza devido à caracterização do problema de pesquisa, que consiste em fazer análises comparativas de portais da transparência com a Lei nº 12.527/2011.

O instrumento técnico de análise desta pesquisa foi embasado em roteiro de análise elaborado por Sales (2012). O roteiro original fora composto por 32 perguntas, voltadas para análise de portal da transparência estaduais. Essas perguntas foram divididas em graus por Sales (2012), sendo eles: 1) acessibilidade e navegabilidade; 2) informações básicas ao cidadão; 3) controle social sobre a Administração, e; 4) interatividade e participação. Porém, para utilização deste roteiro nos portais municipais, foram necessárias adaptações por parte da pesquisadora, a exemplo da análise da disposição do *link* para o portal, que passou a ser feito na página da prefeitura, ao invés da página do governo estadual, além da retirada da questão acerca do repasse de verbas aos municípios.

O estabelecimento desses graus, parte do que preconiza a LAI, a respeito do que deve conter e como os dados devem estar dispostos, o que devem fomentar os gestores públicos etc. (BRASIL, 2011). Segue abaixo a descrição dos graus de análise:

- **Grau 1 – Acessibilidade e navegabilidade:** refere-se à facilidade de acesso do cidadão ao *site*. Neste campo, foram analisados se é possível encontrar, entre suas primeiras ocorrências, a URL correspondente ao portal da transparência de cada município no site de buscas mais utilizado (Google) e se o *link* para o portal da transparência é facilmente encontrado na página da prefeitura. Além disso, buscou-se averiguar se o portal possui "mapa do site", para que o usuário tenha um resumo de sua estrutura, e, se o portal possui motor de busca próprio, para que o acessante busque de forma mais direta o que deseja.
- **Grau 2 – Informações básicas ao cidadão:** consiste na disposição mínima dos dados do portal. Foi averiguado se com o contato inicial, é possível o usuário perceber elementos básicos no portal como: se há algum meio de contato com o órgão responsável em destaque na página do portal, se possui campo "perguntas frequentes" para que seja possível qualquer pessoa verificar as principais dúvidas dos usuários, se há informações sobre o que é, sobre como funciona o portal da transparência.
- **Grau 3 – Controle social sobre a Administração:** neste grau é verificado a efetividade dos portais. É trazido aqui, informações acerca das receitas e gastos públicos, uma vez que esses dados, segundo ao disposto na LAI (2011), devem ser disponibilizados de forma clara e atualizada. Além disso, verifica-se se há informações sobre recursos, contratos, convênios, processos licitatórios, informações sobre recebimento de verbas do governo do estado, obras realizadas, obras em andamento, despesas com pessoal e outros. Este grau permite conhecer o nível de transparência e democracia dos *sites.*
- **Grau 4 – Interatividade e participação:** aqui é analisado o nível de contato entre a população e o governo por meio dos portais. Se há espaço próprio para fóruns de debate, enquetes, envio de *e-mails, links* para redes sociais, envio de denúncias, dúvidas e aquisição de outras informações.

Com esses mecanismos, grupos socialmente excluídos podem participar da vida política, devido à facilidade do contato com a administração. Sendo assim, é necessário que os governos ultrapassem os limites previstos nas leis, para que alcancem um espaço maior entre os cidadãos, propiciando que estes participem ativamente da administração, modificando, inclusive, a cultura política de desinteresse, há muito enraizada no cotidiano dos brasileiros (Sales, 2012). Portais que estimulam a interatividade e participação, podem obter maior êxito no enlace entre a população e a administração pública, uma vez que, com a facilidade de acesso ao portal, qualquer pessoa pode acompanhá-la.

BREVE DESCRIÇÃO DA REGIÃO DE ESTUDO

A mesorregião do Extremo Oeste da Bahia, conforme sua nomenclatura, localiza-se a oeste do estado da Bahia, sendo uma das sete mesorregiões do estado. É formada pela união de 24 municípios agrupados em três microrregiões. Destes, sete municípios se encontram na microrregião de Barreiras, oito na de Cotegipe e nove na microrregião de Santa Maria da Vitória.

É composta pelos seguintes municípios: Angical, Baianópolis, Barreiras, Brejolândia, Canápolis, Catolândia, Côcos, Coribe, Correntina, Cotegipe, Cristópolis, Formosa do Rio Preto, Jaborandi, Luís Eduardo Magalhães, Mansidão, Riachão das Neves, Santa Maria da Vitória, Santa Rita de Cássia, Santana, São Desidério, São Félix do Coribe, Serra Dourada, Tabocas do Brejo Velho e Wanderley (IBGE[4]). Faz fronteira com os estados de Goiás, Piauí, Minas Gerais e Tocantins.

Tais municípios são distribuídos entre dois territórios de identidade: a Bacia do Rio Grande, com extensão territorial de 75.690.34 km^2 e o Vale do São Francisco, cuja extensão territorial é de 109.217.884 km^2, formando um total de 116.786.918 km^2. O bioma predominante da região da Bacia do Rio Grande é o cerrado (PNUD 2005). Economicamente, o Território tem grande potencial agrícola voltado para o agronegócio.

Sendo assim, é considerada nacionalmente uma das regiões com maior produção agrícola de *commodities* do país, recebendo destaque em nível de produção nos ramos da soja, milho e algodão. A região possui um dos maiores Produtos Internos Brutos (PIB) do estado, muito devido à produção agrícola local (AIBA, 2017). A região do extremo oeste da Bahia possui, somando-se a população residente dos 24 municípios que o compõem, um total estimado de 638.023 habitantes, soma essa, baseada na estimativa população do IBGE para 2018.

Dentre os municípios anteriormente mencionados, Barreiras, sede dos principais órgãos governamentais da região é o mais populoso, com uma estimativa de 153.831 habitantes (IBGE, 2018) e densidade demográfica de 17,49 hab/km^2 (IBGE, 2010). Por outro lado, Catolândia se caracteriza por ser o município menos populoso da região (e do estado), com número estimado 3.555 habitantes (IBGE, 2018) e densidade demográfica de 4,06 km^2 (IBGE, 2010).

[4] Esta pesquisa adota a classificação definida pelo IBGE acerca dos municípios que compõem a região denominada extremo oeste da Bahia, composta pelos 24 municípios descritos acima. Há ainda classificações por territórios de identidade (SEI, 2017), que abarca os municípios pertencentes à Bacia do Rio Grande, onde se inclui o município de Buritirama.

DISCUSSÃO DOS RESULTADOS: PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA E SEUS PARADOXOS?

A seguir se darão as discussões e resultados obtidos por meio da aplicação do roteiro de análise. Os resultados apresentados a seguir, foram obtidos por meio de análises feitas no período entre 28 de outubro e 04 de dezembro de 2018 para os graus 1, 2 e 4 – "acessibilidade e navegabilidade", "informações básicas ao cidadão" e "interatividade e participação", respectivamente –, e entre os dias 20 de dezembro de 2018 e 06 de fevereiro de 2019 para o grau 3 (Controle social sobre a Administração), podendo algum item disposto nesta pesquisa ter sofrido alguma alteração posteriormente. É válido destacar que nos períodos de aplicação do roteiro de análise, três portais da transparência se mostraram indisponíveis, mesmo se fazendo teste de acesso nos navegadores Google Chrome, Mozilla Firefox e Internet Explorer.

A adequação dos portais quanto à acessibilidade e navegabilidade e informações básicas ao cidadão

Foi feita a aplicação do roteiro de análise para os graus 1 e 2, para verificar a adequação dos portais da transparência aos itens pertencentes a estes graus. Primeiramente, relatando os resultados obtidos para o grau 1 – acessibilidade e navegabilidade, obteve-se os resultados a seguir.

Quanto ao destaque do *link* nas páginas das prefeituras, foi possível perceber que, em sua maioria, havia disponível nesses *sites* uma espécie de *banner* na página principal das páginas das prefeituras que chama a atenção do usuário para que acessasse o portal da transparência. Na página da prefeitura de Mansidão, entretanto, havia apenas o *link* para o portal da transparência do município, acompanhado de um pequeno texto explicativo acerca do que é o portal da transparência.

Para que o usuário obtenha mais facilmente o acesso aos portais da transparência, é fundamental também que os mesmos possam ser prontamente encontrados nos portais das prefeituras. Esse destaque reforça o compromisso e o elo entre os gestores públicos e a população, corroborando também com o acesso à informação exigido na LAI (BRASIL, 2011).

A ferramenta "mapa de site" permite ao usuário um resumo de tudo o que ele pode encontrar na página acessada. Essa facilidade o direciona ao *link* do conteúdo que deseja de maneira resumida. Diante do grande número de abas e pastas que um portal da transparência pode conter, o "mapa de site" mostra de maneira mais rápida, todo o conteúdo disponível para ser acessado. Dessa forma, os 21 portais da transparência que puderam ser analisados detinham o "mapa de site". Essa ferramenta, encontra-se sempre nos rodapés ou cabeçalhos das páginas, não possuindo assim algum destaque especial.

Quanto à "motores de busca", a importância dessa ferramenta está na facilidade que ela proporciona ao usuário de pesquisar de forma direta o que procura. Os *sites* que não o possuem, acabam dificultando o acesso, uma vez que, dependendo do número de dados que possua o portal, o usuário poderá demorar muito para encontrar o que deseja, podendo, até mesmo, desistir da busca. Assim, 20 dos 21 portais analisados possuíam motor de busca. Porém, alguns deles apresentaram problemas na utilização como o não retorno de uma busca filtrada, ou seja, em alguns motores de busca não foi retornado como resultado apenas a informação referente ao elemento indicado para a pesquisa. Em outros portais, os motores de busca retornavam elementos que não condiziam com o que foi solicitado.

De forma geral, o grau acessibilidade e navegabilidade foi atendido, mas ainda exige do acessante uma familiaridade com ferramentas digitais, bem como, ter muito claramente o que ele precisa encontrar para que as palavras de busca sejam muito específicas, exigindo um letramento e escolaridade razoável. Isso, não coaduna com o alerta de Sales (2012, p.39) ao postular que:

> É importante que o cidadão sinta facilidade ao navegar no portal. Em havendo dificuldades de encontrar as informações que deseja, o indivíduo perderá interesse em sua busca, não usufruindo, assim, de todas as potencialidades oferecidas pela rede. Pouco adianta um portal possuir informações completas se essas estiverem dispostas de forma complexa ou difícil de serem encontradas.

Sendo assim, pouco valerá um portal da transparência possuir informações completas se essas estiverem dispostas de forma complexa ou difícil de serem encontradas. Cabe salientar também, que os portais da transparência que não oferecem boa acessibilidade, se opõem ao que a LAI prescreve em seu art. 6º, cujos órgãos do poder público devem garantir uma gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação (BRASIL, 2011).

No que se refere ao grau 2 (navegabilidade e informações básicas ao cidadão), para o item "contato do responsável pelo *site*", percebeu-se que a maioria dos portais dispunham de algum meio de contato na página. Os mais informados foram os números telefônicos das prefeituras e endereços de *e-mail*, que em alguns casos não era diretamente da prefeitura, mas sim, da assessoria de comunicação (ASCOM) do município.

Seguindo para o item "perguntas frequentes" nos portais da transparência, a disponibilidade dessa ferramenta nas páginas iniciais dos mesmos diminuiu em relação ao item relatado anteriormente, já que esse item se mostrou presente em 16 portais da transparência. Apesar desse número, em sete deles, apesar de haver a ferramenta no portal, foi necessário fazer uma busca em várias abas até que se encontrasse, já que não estava disposta na página inicial.

Quando o usuário é forçado a procurar pela ferramenta clicando em outras abas, corre-se o risco de gerar um desinteresse em continuar a procura, podendo ocasionar uma subutilização da mesma ou até mesmo não utilização, gerada pela desistência da busca, principalmente por usuários que não tem experiências anteriores de acesso ao portal. Esse alerta reafirma o apontamento de Sales (2012), quando é ressaltado pela autora a importância de haver facilidade de navegação nos portais para todo o público. Tais dificuldades podem gerar um desinteresse pela busca, fazendo com que o usuário não usufrua das potencialidades oferecidas pela rede.

É fundamental que se tenha um espaço dedicado às "perguntas frequentes", por servir de ajuda ao usuário, principalmente se for seu primeiro acesso, uma vez que, nela devem ser demonstradas as perguntas comumente feitas por outros acessantes e suas respectivas respostas, servindo também como um tira-dúvidas para usuários menos experientes, podendo, até mesmo, evitar a necessidade de encaminhamento de dúvidas via canais de informação.

Em relação aos itens "informações sobre o que é portal" e "como funciona", é de grande ajuda que estejam disponíveis nas páginas, uma vez que, para os usuários leigos no uso dos portais da transparência, é fundamental também que tenham em destaque essas informações para que o acessante possa se inteirar acerca do que o portal pode lhe proporcionar. Com isso, para este item, temos que 16 portais possuíam informações sobre como funciona, sendo destes, apenas seis possuíam, tanto informações sobre o que é, quanto sobre como funciona.

Dessa forma, torna-se preocupante as situações dos portais dos municípios que não atenderam aos itens como "informações sobre o que é" e "informações sobre como funciona", sendo estes, os elementos com maior indicativo de ausência nas páginas. Isso vai de encontro com as disposições da LAI, em que se observa que, além da clareza de dados, os portais precisam também estimular o controle social e participação dos cidadãos (BRASIL, 2011). Ou seja, por mais que a parte de disponibilização de informações esteja sendo efetivamente cumprida, o portal da transparência precisa se fazer compreensível para o público de qualquer nível de escolaridade.

Outrossim, o fato da democracia digital (ou eletrônica) ter sido a base estrutural para a implantação dos portais da transparência como forma de seu atendimento (COLOMBO, 2006), as gestões públicas não podem desconsiderar os diversos níveis de conhecimento dos cidadãos que a compõe. Quando isso ocorre, a administração pública alveja os princípios democráticos e participativos.

O incentivo dos portais da transparência ao controle social sobre a Administração e interatividade e participação

Para o item "despesas públicas" do terceiro grau (controle social sobre a Administração), observou-se que apenas 12 dos 21 portais analisados detinham essa informação. Cumpre destacar a obrigatoriedade da atualização dos dados. Essa constante atualização de permite ao usuário o conhecimento ao quanto e em que foi gasto o dinheiro público (BRASIL, 2011; SALES, 2012). Quantos a "receitas públicas", 14 dos 21 portais possuíam tal informação.

É importante salientar que a LC nº 101/2000, em seus arts. 48 e 48-A, exige a disponibilização online de informações referentes às despesas e receitas, no exercício orçamentário e financeiro. Porém, a simples disposição desses dados não se configura como efetivação da transparência (SALES, 2012).

Quanto a informações acerca de "recursos", "obras realizadas" e "obras em andamento", dentre os três, apenas informações sobre "obras em andamento" pôde ser encontrado e em apenas um dos 21 portais analisados. A transparência dos dados presentes neste grau, deve ser o foco de atuação de uma gestão pública responsável e eficiente. É, ainda,

> requisito para um efetivo controle social das finanças públicas, bem como para um exercício democrático que vai além do direito de votar e ser votado. A partir do conhecimento das informações de interesse público, o cidadão poderá exigir, discutir, controlar para, enfim, ser capaz de transformar (SALES, 2012, p.30).

Dessa forma, a ausência dessas informações relativas a recursos e obras se mostrou preocupante, pois, além de ferir um dos elementos básicos de transparência exigidos pela LAI, consequentemente, gera uma desinformação ao usuário acerca, especificamente, desses tipos de gastos públicos (BRASIL, 2009; BRASIL, 2011).

Sobre "contratos", apenas nove portais possuiam alguma informação em relação a isto. Informações sobre "convênios" só foram encontradas em um portal. Quanto a "processos licitatórios", foi percebida a disponibilização dessa informação em 13 dos portais analisados. E sobre "despesas com pessoal", apenas oito portais disponibilizaram algum dado acerca disto.

Quanto à clareza, apenas 13 portais se adéquaram a este item, sendo que seis destes traziam detalhamento de informação como: a natureza da informação, CPF ou número do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), número do processo, a que se destina o elemento em questão, podendo então melhor informar o usuário a referência da informação. Conforme consta no art. 5º da LAI, é importante que as informações disponibilizadas sejam dispostas de forma clara e com linguagem de fácil compreensão (BRASIL, 2011).

Quanto ao item referente à "atualização dos dados", apenas 13 dos 21 portais o atenderam. O art. 4 da LAI assegura que as informações prestadas devem ser íntegras, autênticas e atualizadas (BRASIL, 2011). Quando o portal da transparência não assegura a disposição atualizada dos dados, acaba ferindo esta prerrogativa, disposta neste dispositivo.

Cumpre destacar que a transparência é o foco de atuação de uma gestão pública responsável e eficiente e, um dos requisitos principais para um efetivo controle social das finanças públicas. Com o conhecimento das informações de interesse público, é permitido ao cidadão o controle e fiscalização da gestão pública (SALES, 2012). A transparência também permite a prática da *accountability* horizontal, por meio da ação de agências estatais reguladoras, especializadas na fiscalização e combate ao uso ilícito do dinheiro público (O'DONNELL, 1998).

Outro alerta, embora já apontado neste tópico, qualifica uma grande lacuna que precisa ser preenchida para cumprimento das diretrizes da LAI, tratadas nos artigos 3º, 5º e 6º, que definem as garantias do direito de acesso e asseguram o direito fundamental de acesso à informação (BRASIL, 2011). Qual seja, a não adequação de nenhum dos 24 portais da transparência à divulgação de informações sobre recursos e obras. Consequentemente, o controle social (SANTOS, 2014), que deveria ser assumido como uma atividade a ser realizada por todos, fica fragilizado devido à incompletude da transparência dos portais na divulgação destes itens, gerando um enfraquecimento do espaço que deveria estar inclinado à sua realização.

Outra questão importante a se destacar é a adequação dos portais à clareza e atualização de dados. Apesar de boa parte dos portais da transparência atenderem a esses itens, sendo 13 portais que obedeceram ao item "clareza" e 15 que satisfizeram a "dados atualizados", ainda assim, de modo geral, as informações que devem ser franqueadas, por meio de procedimentos objetivos e ágeis, devendo também estarem disponíveis de maneira clara e com linguagem acessível e de fácil compreensão, não foi integralmente cumprido (BRASIL, 2011).

Diante dos dados analisados, traz-se à tona a questão mais crítica: o controle social sobre a Administração. Os resultados revelam uma situação muito preocupante e grave. A propósito disso, é valido realçar o que aponta Sales (2012) sobre a divulgação de dados como meio de informação do cidadão, em que deveria ser de conhecimento da sociedade todas as informações referentes à administração para que seja possível controlar o exercício do poder pelos governantes, bem como exigir a implementação de políticas públicas e a responsabilidade em caso de eventual inadimplemento.

Sobre os "fóruns de debate" e "enquete", estes possuem o objetivo de proporcionar *feedbacks* entre a gestão pública e os cidadãos acerca de qualquer proposta que venha a ser sugerida e devem proporcionar a participação ativa. Diante disso, o que se pôde observar é que dos 21 portais analisados, nenhum demonstrou possuir espaço dedicado aos "fóruns de debates" e "enquetes".

De tal maneira, esse cenário se opõe ao que a LAI prescreve, em que, qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações, bem como questionamentos e apontamentos aos órgãos e entidades públicas, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida (BRASIL, 2011). A disponibilidade dessas ferramentas pode proporcionar ao cidadão um aproveitamento e abertura maiores para o exercício de sua participação, promovendo a contribuição mútua (NASCIMENTO, 2011).

Na ausência dessas ferramentas, outra maneira de encaminhar solicitações realizadas nesta pesquisa foi via *e-mail*. Apesar de não ser sua total finalidade, os endereços de *e-mails* disponibilizados para contato nos portais da transparência e prefeituras, podem ser uma maneira de suprir a ausência de alguma outra ferramenta a ser utilizada pelo acessante. Sendo assim, qualquer desses canais de contato estão legitimados pela LAI, que estabelece ainda ser dever das prefeituras conceder algum retorno (BRASIL, 2011). Por conseguinte, a análise apontou que sete portais não possuíam campo próprio para envio de *e-mails* ou o endereço eletrônico descrito na página

No quesito de "espaço próprio para denúncias", para ser considerado que o portal possuía esse espaço, bastava a página conter ouvidoria. Essa estima ocorre devido à essência das ouvidorias, que foram pensadas para serem um espaço para o acessante deixar tanto denúncias quanto reclamações, solicitações, sugestões e elogios, para efeitos de análise, o portal que tivesse ouvidoria também preencheria os próximos quesitos referentes ao espaço para encaminhamento de dúvidas e outros pedidos. Logo, dos portais analisados, apenas 12 continham ouvidoria.

Prosseguindo as discussões dos resultados deste grau, o foco agora é o item referente às "redes sociais". Cumpre destacar que as redes sociais se tornaram, nos dias atuais, boas ferramentas de interação. Tais mídias foram surgidas da modernização da comunicação governamental, que se propõe à prestação de contas do governo à sociedade, tendo natureza informativa, visando o esclarecimento das ações e práticas de determinado governo (BRANDÃO, s/d; RIBEIRO, 2011). A esse quesito, foi observado o atendimento em apenas dois dos portais disponíveis.

Com isso, a baixa utilização das redes sociais pelas prefeituras em seus respectivos portais, rompem as possibilidades de interação que os cidadãos possam ter com a gestão pública municipal. As mídias sociais, para além dessa interatividade, elas possibilitam uma comunicação mais aproximativa entre sujeito e receptor, e, é também nesse sentido, que as mídias sociais podem também estimular a prática da comunicação pública, já que possibilitam também uma participação mais interativa e ativa no processo de comunicação. (MAINIERI; RIBEIRO, 2011).

Com os resultados obtidos, pode-se perceber que todos os municípios estão distantes do ideal no quesito "interatividade e participação". Deste modo, a baixa adequação é adversa aos benefícios que a interatividade pode agregar à participação. Portanto, esses resultados contribuem para a ocorrência de uma comunicação unilateral, conforme sentencia Gomes (2005):

> Se os fluxos de informação provêm unilateralmente do centro da esfera da decisão política, orientando-se vetorialmente em direção ao público entendido apenas como consumidor de informação e, esporadicamente, eleitorado, falta a esta democracia qualquer sentido de soberania popular que supere o mero e episódico exercício eleitoral (GOMES, 2005, p.68).

Desta feita, infere-se uma transformação e mudança urgentes, tendo a gestão pública que ampliar o foco na comunicação bilateral, elevando assim a participação por meio de suas ferramentas de interação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho possibilitou compreender como os portais da transparência, dos 24 municípios do extremo oeste da Bahia, estão adequados à Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). Com isso, pôde-se perceber a necessidade urgente de que esses portais se adequem, para além dos itens mais básicos, aos procedimentos da LAI que promovam o controle social e a participação.

Diante dos resultados obtidos, observou-se que, conforme o roteiro se tornava mais específico, com os graus mais voltados ao controle social e interatividade, mais os portais apresentavam baixo nível de adequação, mantendo níveis razoáveis apenas em graus mais gerais. A pouca adequação a estes itens específicos da LAI interfere na relação entre o Estado e a Sociedade, enfraquece a participação e dificulta o controle social, sendo estes os elementos que a lei propõe à gestão pública fortalecer.

Além disso, as questões relacionadas a clareza dos dados bem como a constante atualização dos das páginas foram, de maneira geral, razoavelmente atendidas. Isso demonstra que o caminho que a gestão pública precisa percorrer rumo a adaptação e atendimento dos princípios básicos democráticos, será longo. Na relação governo/povo, se faz necessário traçar um caminho de mão dupla, em que a comunicação ocorra de forma eficiente e eficaz, fortalecendo a democracia. Essa necessidade de reajuste se aplica também aos princípios da ciberdemocracia ou democracia digital, em que a internet está cada vez mais integrada ao governo. Permanecer no cenário que se mostrou nesta pesquisa, rompe este caminho de mão dupla, gera uma comunicação unilateral, sem *feedbacks* ou trocas e ainda rumina o grande potencial e contribuição que os portais da transparência podem oferecer aos diversos agentes da administração pública.

É preciso que a gestão pública gere conhecimentos à população, podendo fornecer o aparato necessário para elevação da consciência crítica. Esse conhecimento pode ainda oferecer, no futuro, uma capacitação aos cidadãos, que pouco conhecem e/ou pouco sabem de como utilizar esta ferramenta tão importante, permitindo às pessoas usufruírem dos seus direitos como cidadão, podendo conhecer, dialogar, discutir, fiscalizar e cobrar a gestão pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANUÁRIO DA REGIÃO OESTE DA BAHIA. Safra/Crop 2016/2017. AIBA. Barreiras, 2017, Anual.

ANDION, Carolina. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **FGV Ebape**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 15-21, mar. 2002.

ARATO, Andrew. Representação, soberania popular e *accountability*. **Lua Nova**, nº 55-56, 2002. AUAD, Denise *et al*.. Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, nº 3, jan./jun. 2004.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 14, nº 1, Jun. 2008, p.43-64.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de comunicação pública [s/d]. Disponível em: <http://fasam.edu.br/wp-content/uploads/2016/07/Historia-da-Comunica%C3%A7%C3%A3o- P%C3%BAblica.pdf> Acesso em: 25 mai. 2019.

BRASIL. ACESSO À INFORMAÇÃO. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/a-lei-de-acesso-a-informacao> Acesso em: 03 jan. 2019.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. 51. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017.

_____. Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7185.htm>. Acesso em: 10 fev. 2019.

_____. IBGE. Censo demográfico, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba > Acesso em: 25 ago. 2018.

_____. IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros - 2015. [S.l]: IBGE, 2015. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2015/default.shtm/>. Acesso em: 18 jun. 2019.

_____. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 23 nov. 2017.

_____. Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 23 nov. 2017.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm> Acessado em: 22 nov. 2017.

_____. PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/controleSocial/>. Acesso *em: 18 nov. 2017*.

CAMPOS, Ana Maria. *Accountability*: Quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, fev/abr.1990.

CENEVIVA, Ricardo. *Accountability*: novos fatos e novos argumentos – uma revisão de literatura recente. **Encontro de Administração Pública e Governança**. São Paulo, nov/2006.

COLOMBO, Clelia. Inovación democrática y TIC, ¿hacia una democracia participativa? IDP **Revista de Internet, Derecho y Política**. n.3, p. 28-39, 2006.

COSTA JÚNIOR, Antonio Gil da; COSTA, Carlos Eduardo de Mira. A Comunicação como Efetivação da Transparência na Gestão Pública: um estudo de caso em uma Prefeitura Municipal no interior do Nordeste. **Revista Temática**. Ano X, n. 02 – Fevereiro/2014.

ETCHEVERRY, Carlos Afonso Llancar. Sociedad civil y participación ciudadana: cómo los actores sociales se hacen parte de las decisiones. **Interações.** Campo Grande, v.9, n.2, jul./dez. p. 181-188, 2008.

GASTIL, John.; RICHARDS, Robert. Making direct democracy deliberative through random assemblies. **Politics & Society**, v.41, n.2, p. 253-281, 2013.

GOMES, Wilson. Internet e participação política em sociedades Democráticas. **Revista FAMECOS**. Porto Alegre, nº 27. Ago. 2005.

KUNSCH, Margarida Krohling. Comunicação pública: direitos de cidadania, fundamentos e práticas.

MAINIERI, Tiago. RIBEIRO, Eva Márcia Arantes Ostrosky. A comunicação pública como processo para o exercício da cidadania: o papel das mídias sociais na sociedade democrática. **Organicom**. Ano 8, nº 14. 2011.

MEDEIROS, Nayara Fátima Macedo de. Democracia clássica e moderna: discussões sobre o conceito na teoria democrática. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, vol. 6, n. 2, 2015.

MIGUEL, Luis Felipe. Representação política em 3-D: Elementos para uma teoria ampliada da representação política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.18, n.51, p. 123-193, fev. 2003.

NASCIMENTO, Luciana Silva do. **Participação popular no Brasil**: um conceito em construção. (2011). Disponível em: Acesso em: 11 jan. 2019.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova** [online]. 1998, n.44, pp.27-54.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública:** limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. 204 p.

PAPACHARISSI, Zizi. **The virtual sphere 2.0**: the internet, the public sphere, and beyond. CHADWICK, A.; HOWARD, P. N. (eds). Routledge Handbook of Internet Politics. London: Routledge, 2009

PINHO, José Antônio Gomes. SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability*: Já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, nov./dez. 2009.

PÍTSICA, George Brasil Paschoal. Breves Reflexões sobre Controle Externo e Controle Social. **Revista Controle**. Vol. IX, nº 2. Jul./Dez 2011.

Portal iBahia. Bahia é dividida em sete microrregiões cada uma com seus detalhes. Disponível em: <https://www.ibahia.com/detalhe/noticia/bahia-e-dividida-em-sete-microrregioes-cada-uma-com-seus- detalhes/> Acesso em: 18 jun. 2019.

PRODANOV, Cleber Cristiano. FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico** [recurso eletrônico]: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

ROSSO, Gisele. SILVESTRIN, Celsi Brönstrup. Comunicação pública como prática de responsabilidade social das organizações públicas. **Organicom**. Ano 10, nº 18. 2013.

SALES, Tainah Simões. Acesso à Informação, Controle Social das Finanças Públicas e Democracia: Análise dos Portais da Transparência dos Estados Brasileiros Antes e Após o Advento da Lei nº 12.527/2011. **Direito Público**, nov./dez. 2012.

SANTOS, Elisama Carvalho dos. **O estado da arte e as dimensões do controle social: atuação dos Conselhos Municipais de Assistência Social da Bacia do Rio Grande, Bahia.** 183f. 2014. (Dissertação) Mestrado Multiprofissional em Desenvolvimento e Gestão Social do Centro de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia. Salvador, BA, 2014.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, mar./abr. 2009

TAVARES, Wellington. PAULA, Ana Paula Paes de. Participação Cidadã na Gestão Pública via Internet. VII Congresso CONSAD de Gestão Pública. 2014. (Congresso).

ANÁLISE DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA SOBRE MOVIMENTOS SOCIAIS

Jéssica Pádua Batista (UFPI)

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa analisa a forma como legisladores brasileiros abordam a temática dos Movimentos Sociais (MS), e como as demandas dos movimentos são institucionalizadas através de propostas legislativas. A importância deste estudo decorre do levantamento do caminho histórico dos movimentos, com o reconhecimento de suas causas no meio social e político.

O Brasil tem um histórico peculiar de construção da cidadania, conforme ensina José Murilo de Carvalho (2007), através dos três pilares da cidadania: direitos sociais, políticos e civis, respectivamente, em uma clara inversão da ordem democraticamente coerente descrita por Marshall (1967), em alusão à experiência inglesa. Desse modo, na década de 1980, quando ocorreu a redemocratização no Brasil, acreditava-se que o poder de votar e escolher livremente os representantes seria suficiente para solucionar os problemas sociais (CARVALHO, 2007).

O entusiasmo da população era tanto que a Constituição Federal promulgada em 1988 recebeu o nome de Constituição Cidadã, em razão de possibilitar uma maior participação popular, criando espaços de interferência destinados a criar políticas públicas, como os Conselhos Gestores (DAGNINO; TATAGIBA, 2010).

Diante deste novo contexto político de institucionalidade participativa, a dinâmica da interação dos Movimentos com os Estado sofreu profundas alterações, e aos MS incorporaram a atuação por dentro da máquina estatal em seu repertório (DAGNINO; TATAGIBA, 2010). Assim, os movimentos sociais têm um amplo conjunto de meios pelos quais apresentam suas reivindicações, tão heterogêneos quanto às diversas categorias de movimentos.

Ainda sobre o processo de redemocratização, é importante ressaltar que houve uma manifestação social gigantesca no país, denominada Diretas Já, que contou com a participação de grandes chefes políticos e diversos líderes de movimentos sociais, como Lula, presidente do Partido dos Trabalhadores (PT), evento que ganhou destaque nacional (CARVALHO, 2007).

A primeira eleição após a redemocratização elegeu Fernando Collor, mas um conjunto de fatores, entre eles, a própria inabilidade do presidente, levou novamente a população às ruas, dessa vez pelo *impeachment* do presidente. Na eleição seguinte, Fernando Henrique Cardoso vence e assume o Executivo, em 1994, sendo reeleito para novo mandato em 1998 (CARVALHO, 2007)

Quatro eleições após a reabertura democrática, Luís Inácio Lula da Silva, líder do PT, ascendeu à Presidência da República, sendo o primeiro membro de um partido de esquerda, e militante de movimento social, a chegar ao cargo máximo do executivo nacional.

O contexto apresentado é importante para calcar o problema da presente pesquisa, que é: *Em que medida a ascensão de um partido de esquerda ao poder executivo impactou na produção legislativa sobre a temática dos Movimentos Sociais?*

Partimos da hipótese de que a vitória do PT influenciou no aumento da legislação a respeito da temática dos Movimentos Sociais. Contudo, a mera variação numérica não abrange todos os aspectos que envolvem a solução do problema.

Devido à intensa participação dos Movimentos Sociais na reabertura democrática, a outra hipótese é a de que partidos e atores políticos de esquerda tenham destaque na apresentação dos Projetos de Lei voltados aos Movimentos Sociais. Em seguida, devido à alta fragmentação partidária presente no congresso, também há projetos em consonância com o polo direito do espectro ideológico. Então, o objetivo da pesquisa é examinar, qualitativamente, a produção legislativa sobre Movimentos Sociais no período entre 2001 e 2018, realizando uma avaliação mais profunda dos Projetos de Lei produzidos desde a campanha eleitoral e a eleição em 2001 que marca o início do lapso temporal pesquisado e a análise do conteúdo do que foi produzido.

Desse modo, o objetivo secundário do trabalho é fazer um levantamento quantitativo explorando os autores, os partidos e como a atuação dos movimentos atravessam as fronteiras entre a sociedade e o governo, e como as reivindicações desses movimentos são legitimadas através da atividade legislativa. No aspecto temporal, pretende-se verificar as diferentes quantidades de projetos, que podem aumentar ou diminuir a cada ano do período analisado, considerando a agenda do executivo e os partidos governistas e opositores.

Para responder à pergunta proposta e atingir os objetivos mencionados, optou-se por uma pesquisa de cunho exploratório, sistematizando e classificando cada Projeto de Lei a partir dos seguintes critérios:

- identificação do Projeto de Lei (PL), explicitando ano de apresentação, autor, Unidade Federativa, Partido Político[1];
- Situação de tramitação na Câmara responde se o projeto foi arquivado, está em andamento ou já foi transformado em norma jurídica, representando um indício de que o projeto vai impactar na realidade nacional;
- Movimento abordado e Posição do projeto em relação ao MS[2]; e, por fim,
- o local onde o MS é citado (no texto da lei ou na Justificativa).

A análise dos dados permite indicar quais partidos e autores têm maior quantidade de Projetos de Lei sobre os Movimentos Sociais. Além disso, a análise da posição do PL em relação aos movimentos poderá sinalizar se a alteração legislativa trouxe uma produção concreta em relação aos MS ou apenas tratou da temática de forma superficial, com meras citações. Por fim, a identificação da posição ideológica dos PL demostra quais MS foram contemplados na produção do tema.

OS MOVIMENTOS SOCIAIS NA VIDA PÚBLICA BRASILEIRA

Os estudos das teorias dos Movimentos Sociais estão em contínua transformação. Esse processo é correspondente à constante mudança da própria sociedade, visto que o homem é um ser em constante desenvolvimento. No Brasil, as primeiras manifestações sociais foram voltadas para a abolição da escravidão, ainda no século XIX, quando finalmente os escravos foram libertos, e milhares de pessoas foram lançadas às ruas, expulsas das fazendas onde eram escravizadas, sem escolas, terras ou emprego (CARVALHO, 2007).

Com o crescimento das indústrias no país surgiu o movimento operário que, seguindo a influência dos anarquistas no final da Primeira guerra mundial, resultou em uma greve geral, em 1917, movimento provocado por comerciantes e operários que reivindicavam por melhores condições de trabalho. Em 1922, ex-anarquistas fundaram o Partido Comunista do Brasil, causando divisão entre os anarquistas e o enfraquecimento do movimento operário. O movimento operário conquistou alguns direitos civis, mas não alcançou a cidadania política (CARVALHO, 2007).

[1] A identificação visava a verificar se os partidos de esquerda têm maior número de projetos, variável que responde parte do problema, na medida em que a agenda do executivo tende a se relacionar de maneira mais próxima com as demandas da esquerda.

[2] Verificação da forma como o MS é mencionado no projeto, positivamente, exaltando suas ações, ou negativamente, tecendo críticas ou criminalizando alguma conduta realizada pelos MS.

Na década de 30, os movimentos políticos estavam maiores e mais organizados, abrangendo vários estados e incluindo os mais diferentes grupos sociais. Em 1932, houve a revolução constitucionalista em são Paulo, e em 1935, outra revolta, liderada pelo movimento político Aliança Nacional Libertadora (ANL), influenciado pelo Partido Comunista. Essas revoltas permitiram que os chefes do Exército excluíssem membros com ideias mais radicais, medida que facilitou a ideia que Getúlio Vargas tinha de extinguir o regime constitucional, desencadeando o golpe de 1937 e instaurando o Estado Novo. (CARVALHO, 2007).

Os anos 1970 foram propícios para o surgimento de novos repertórios de ação coletiva e a ocupação dos espaços públicos (AVRITZER, 1997). Quando esses fenômenos eclodiram, ao constatarem que eles não eram reações irracionais de indivíduos isolados, mas, em geral, era uma movimentação concatenada, solidária e ordeira de milhares de pessoas, longe da ideia de revolução armada, como havia acontecido nos séculos anteriores, era necessária uma explicação, o que gerou as teorias dos Movimentos Sociais (ALONSO, 2009).

Os meios, as pessoas e as reivindicações dos Movimentos Sociais modificam-se e evoluem historicamente. Tratando-se de uma instituição inventada, os Movimentos Sociais poderiam dissipar- se ou sofrer uma transformação para algum modelo de política completamente diferente, comparado com as formas de política conhecidas de base local. Os Movimentos Sociais dependem intensamente de empreendedores políticos para sua eficácia e longevidade, uma vez que tais movimentos se constituíram em um determinado panorama político. (TILLY, 2010).

No Brasil, o aumento da participação surgiu como pleito da Sociedade Civil, no decorrer da luta pela redemocratização do regime. A partir do final da década de 1970, a intensificação dos problemas sociais e a crise do setor público abriram espaço para o questionamento do padrão centralizador, autoritário e excludente que marca a relação entre as agências estatais e os favorecidos pelas políticas públicas, assim como para a percepção da incapacidade do Estado em arcar com as demandas sociais. O tema da participação incorporava as expectativas em relação à democracia a ser construída: uma democracia inclusiva, a partir da ativação da mobilização e do poder das classes populares (TATAGIBA 2008).

No período do regime militar havia reivindicações relacionadas às classes, redistribuição de renda, direitos civis e políticos, período em que movimentos sindicais e estudantis se destacaram e, inclusive, militavam conjuntamente por demandas análogas, mantendo o Estado como inimigo comum e social. Com a redemocratização e ampliação dos direitos políticos, a relação entre Estado e sociedade se reconfigura e seus contornos atenuam, e até se dissipam, em certa medida, casos em que os ativistas agem dentro do Estado ou o governo amplia a liberdade de os movimentos manifestarem suas premissas (CARDOSO, 1994).

Em razão dessa nova dinâmica, o PT, na década de 1990, se aproximou das esferas estatais, em grande parte como consequência da maior inserção na política institucional naquele momento. Contudo, essa aproximação não representou uma diminuição significativa na interação do partido a atores da sociedade civil organizada. Ainda é possível perceber que junto à cúpula petista há influência dos movimentos e das organizações sociais, até mesmo entre aqueles que ocupam cargos eletivos e de confiança, e demonstram uma importante conexão entre o Estado e a sociedade civil organizada por meio do PT (AMARAL, 2011).

A política de proximidade funciona através de contatos pessoais entre atores do Estado e da Sociedade Civil. Atores específicos obtêm destaque através de sua posição em um campo relacional, que lhes confere um nível de consideração tal que lhes faculta dispensar as mediações institucionais e/ou estruturas rituais que facultam acessos. Tem um aspecto clientelista, mas utilizado para ampliar direitos coletivos, nesses casos, os militantes frequentemente avançam suas bandeiras e objetivos através da negociação direta com os tomadores de decisão, tanto no Legislativo quanto no Executivo, sendo frequentemente tratado como *lobby*, pois usam sua influência para atingir os resultados pretendidos. Já na ocupação de cargos na burocracia, para alguns Movimentos Sociais brasileiros, ocupar posições no governo é uma estratégia comum para o avanço de seus objetivos. Quando governos são entendidos como aliados dos movimentos, esse meio torna-se mais comum, como aconteceu no Brasil (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014).

Os Movimentos Sociais não são estáticos e se reinventam, dependendo do contexto histórico, os movimentos brasileiros passaram por diversas fases que foram abordadas na literatura nacional. Cardoso (1994) analisa a trajetória desses movimentos na literatura, separando em duas fases: a primeira fase é "a emergência heroica dos movimentos" na década de 1970 e a outra fase de institucionalização, a partir da década seguinte, mostrando as diversas roupagens dos movimentos, em contrapartida à conjuntura histórica.

Os anos 1970 foram um período produtivo no campo das ações coletivas. Naquele momento, "novos" sujeitos políticos começaram a se destacar, como consequência do processo de urbanização do país e o aumento das demandas sociais no regime militar. Nesse contexto, a população encontrava nas associações comunitárias um ambiente de intervenção política através de uma pluralidade de organizações populares que viraram instâncias privilegiadas de manifestação dos conflitos sociais, como os grupos de mulheres e organizações ambientalistas (SCHERER-WARREN; LUCHMANN, 2015).

Quando começou o processo de democratização, nos anos 1980, com o pluripartidarismo e um novo arranjo do gerenciamento das políticas públicas, iniciou-se outra fase, que não foi automática, pela dinâmica dos próprios movimentos, mas porque havia outro contexto político dentro do qual os movimentos atuariam (CARDOSO, 1994). Nessa década, houve dois marcos nas mobilizações sociais: o Movimento pelas Diretas Já, que reuniu mais de um milhão e meio de pessoas em São Paulo, em abril de 1984, que foi liderado por partidos políticos que lutavam pela redemocratização do Brasil; e o advento da Constituição Federal de 1988 (SCHERER-WARREN; LUCHMANN, 2015).

A construção dos espaços públicos, como os Conselhos Gestores e os Orçamentos Participativos, manifesto na Carta Magna, inaugurou novos meios de articulação entre os atores, representando o saldo positivo das décadas de luta pela democratização. A partir de então, grande parte das energias participativas migraram para esses espaços institucionais, que foram fundamentais na consolidação dos meios de participação da sociedade civil na gestão da sociedade (DAGNINO, 2002).

Assim, os Movimentos Sociais passaram de um conjunto de pessoas com reivindicações desordenadas em face ao Estado, a um grupo organizado que se articula, negociando com os governantes, sem perder sua autonomia.

> Laços, seja com representantes eleitos ou nomeados em um órgão estatal específico, com atores partidários ou com especialistas de subcampo de política pública, poderiam ser tomados como índice de capacidade político-relacional. Tais laços constituem índice adequado, pois refletem alianças ou portas para arranjos organizacionais que podem facilitar ou dificultar as interações com atores civis, e tendem a aumentar ou bloquear suas chances de acesso ao Estado e à cristalização de suas demandas e interesses (LAVALLE, 2017, p. 32).

Com maior abertura para participar institucionalmente, os movimentos passaram a questionar sua identidade e discurso, visto que a própria ideia de Movimentos Sociais estava intimamente relacionada à espontaneidade e a suas identidades particulares, o que dificultou a implantação desses modelos de atuação em conjunto com a administração pública, o que trouxe o alargamento da esfera pública e a inclusão da esfera privada, na medida em que o privado também se tornou político (CARDOSO, 1994).

No governo Lula, já nos anos 2000, o tema da "participação da sociedade" estabeleceu espaço para o ajuste inovador de diferentes métodos e rotinas, aumentando as chances de ingresso e influência dos movimentos sobre o Estado, porém, com variações setoriais importantes. Pelo enfoque das relações Estado e movimento, o governo expandiu as possibilidades em relação aos padrões estruturais de interação, o que não necessariamente resulta em ampliação do acesso aos direitos de cidadania, atendimento das agendas do movimento em curto prazo ou fortalecimento das redes dos Movimentos Sociais no longo prazo (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014).

Modelos históricos de relação Estado/movimentos em vários setores do governo demonstraram a heterogeneidade do Brasil, e a liderança do PT, que possibilitou a presença de aliados dos Movimentos Sociais em postos-chave dentro do Estado, formou um padrão peculiar de administração, portanto, definir a base ideológica dos partidos que protagonizam essa interação é de extrema importância para a pesquisa (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014).

O PODER LEGISLATIVO

A Constituição Federal de 1988 determina que o Poder Legislativo brasileiro é bicameral, constituído pela Câmara dos Deputados, composta pelos representantes eleitos pelo povo, através do sistema proporcional, e em número proporcional à quantidade de habitantes de cada Estado e o Senado Federal, eleitos através do sistema majoritário e em número igual para todos os Estados.

No processo legislativo, via de regra a iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos[3]. Posteriormente, o Projeto de Lei é votado nas duas casas legislativas e, em seguida, é enviado para sanção presidencial.

No entanto, devido à elevada fragmentação ideológico-partidária do corpo legislativo, esse processo nem sempre ocorre de forma linear, sendo necessário analisar certos aspectos, antes de entrar na análise do objeto da pesquisa.

[3] Indivíduo que, como membro de um Estado, usufrui de direitos civis e políticos por este garantidos e desempenha os deveres que, nesta condição, lhe são atribuídos.

PARTIDOS POLÍTICOS E IDEOLOGIA PARTIDÁRIA

Com a intensa participação dos Movimentos Sociais no processo de redemocratização, houve a transição dos líderes para o Estado, inclusive com o movimento das Diretas Já, que foi conhecido pela intensa participação dos partidos políticos. Porém, a necessidade de definir a conexão dos Movimentos Sociais com os políticos decorre do fato que partidos já existentes no regime autoritário continuaram no cenário, tendo em vista que o pluripartidarismo não vetou a participação dos referidos partidos, e, assim, verificar-se-á quais partidos se destacam na promoção das demandas sociais.

Na primeira eleição direta, vários partidos estavam fascinados pelas ideias econômicas liberais, em oposição aos partidos que primavam pelo desenvolvimentismo democratizado. O Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), formado por dissidentes do PMDB, inclinou-se para o liberalismo, planejando, para o país, um "choque de capitalismo". Em consonância, o Partido Democrata Cristão (PDC) e o Partido Liberal (PL) também defenderam um programa liberal. O PDS, partido do extinto regime militar, já havia se adequado às ideias do livre mercado, desde a crise em 1983. O PFL, mesmo apresentando um candidato que se declarava nacional-desenvolvimentista, demonstrava uma crescente tendência liberal. Em contrapartida, o PMDB, o PDT e o PT seguiram para outro extremo, o desenvolvimentismo em sua versão nacionalista e distributivista (SALLUM, 2003).

O advento da Constituição de 1988, que permitiu a organização dos sistemas institucionais de participação, com destaque para a criação dos conselhos gestores nos vários campos de políticas públicas, causou novas expectativas no desempenho e estrutura de diversos setores da Sociedade Civil no Brasil. Simultaneamente a esse processo, acompanha-se a crescente entrada do PT nos governos municipais e estaduais, inovando na criação de programas, como o já conhecido Orçamento Participativo (SCHERER-WARREN; LUCHMANN, 2015).

Haja vista a importância dos Movimentos Sociais na construção do sistema partidário nacional, é importante identificar o que significa ideologia e as posições políticas de esquerda e de direita, bem como a construção histórica do conceito, temas que serão expostos a seguir.

O uso das categorias esquerda e direita para indicar preferências políticas remete ao fim do século XVIII, na reunião dos Estados Gerais durante a Revolução Francesa. Os representantes do igualitarismo e reforma social sentavam-se à esquerda do rei, e os representantes da aristocracia e conservadorismo, à direita. O que, originalmente, refletia diferença entre a defesa da ordem ou da mudança, ao longo do século XIX, a distinção entre esquerda e direita passa a ser relacionada com a diferenciação entre liberalismo e conservadorismo (TAROUCO; MADEIRA, 2013).

As definições das posições de direita e esquerda continuam a ser reinventadas. Com o crescimento do movimento operário e a propagação da concepção marxista, a acepção da posição de esquerda passa a englobar a defesa dos interesses da classe proletária, e em razão disso, a direita passa a ser relacionada com a defesa do capitalismo e da burguesia como principal interessada no livre mercado (TAROUCO; MADEIRA, 2013).

No Brasil, a direita corrobora a autoridade do Estado para que a propagação das ideias de igualdade não provoque lesão à ordem; em contrapartida, a esquerda questiona a autoridade do Estado quando ele tenta controlar os Movimentos Sociais e políticos igualitaristas, apesar de demandá-la na sua função redistributiva.

Desta forma, os atributos que indicam um posicionamento mais à esquerda são: regulação do mercado, planejamento econômico, economia controlada, análise marxista, expansão do Estado de bem-estar e referências positivas à classe trabalhadora. Já os atributos que indicam uma posição mais à direita são: menções positivas às forças armadas, livre iniciativa, incentivos, ortodoxia econômica, limitação do Estado de bem-estar e referências favoráveis à classe média e grupos profissionais em contraponto aos operários (TAROUCO; MADEIRA, 2013).

Porém, apesar de, teoricamente, as posições político-ideológicas estarem bem definidas, ainda há um subdesenvolvimento político que provoca instabilidade no sistema partidário e sua incapacidade de representar efetivamente os interesses sociais (RODRIGUES, 2009).

Para a presente pesquisa, as posições ideológicas dos partidos serão consideradas a partir do trabalho de Maciel, Alarcon e Gimenes (2018), que reúne três *surveys*, de acordo com as escalas desenvolvidas por Wiesehomeier e Benoit (2007), pela Associação Brasileira de Ciência Política – ABCP (2010) e Pesquisa Legislativa Brasileira – PLB (2013). Os partidos mais à esquerda do espectro são o PSOL, o PCdoB e o PT; o PSB e o PDT se mantêm centro-esquerda. O PMDB se destaca no centro, e a direita é formada pelo PSC, PP e DEM.

Quadro 1 - Posições dos partidos políticos brasileiros no espectro ideológico segundo resultados de experts *surveys* e da média do autoposicionamento ideológico dos parlamentares

PARTIDOS	WIESEHOMEIER; BENOIT	ABCP	PLB
PSOL	2,95	1,4	2
PCdoB	4,96	2,3	1,43
PT	6,37	2,9	2,62
PSB	7,5	3	3,43
PDT	8,38	3,33	4,5
PCB – PPS	10,38	4	3
PMDB	11,5	4,2	4,58
PSDB	13,46	4,6	4,1
PTB	13,6	5	4
PSC	15,62	5,2	6
PP	16,78	6	6
DEM	17,33	6,2	6,4

Fonte: Maciel, Alarcon e Gimenes (2018), adaptado de Tarouco e Madeira (2015, p. 32) e da Pesquisa Legislativa Brasileira (2013).

A primeira escala, desenvolvida por Wiesehomeier e Benoit (2007), classificava os partidos políticos até 20, onde a esquerda era o 1 e a direita era o 20, conforme questionário enviado aos especialistas brasileiros. Já a segunda pesquisa foi realizada entre os pesquisadores das áreas temáticas de partidos políticos, durante o encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, em 2010, e a escala variava de 1 (extrema esquerda) a 7 (extrema direita). A Pesquisa Legislativa Brasileira desenvolvida com a colaboração de Zucco Júnior (2011), analisa a posição dos próprios parlamentares e considera entre 1 esquerda, 5 centro e 10 direita (MACIEL, ALARCON, GIMENES, 2018).

No entanto, os questionamentos sobre a classificação ideológica realizada em todas as edições da pesquisa de Zucco Júnior (2011) apontam que há considerável estabilidade no modo como os parlamentares identificam a si e a seus pares. Os partidos brasileiros estão organizados no espectro ideológico de maneira bastante compatível com o que seria esperado pela comunidade acadêmica. O PSOL é o partido mais à esquerda; o DEM aparece, pela primeira vez, como partido mais à direita; e o centro é ocupado pelo PMDB, em companhia do PPS e do PSDB (ZUCCO JÚNIOR, 2011).

Zucco Júnior (2011), em sua pesquisa, revelou uma regularidade empírica demonstrada nos dados. É tendência entre os parlamentares brasileiros se afirmarem à esquerda de onde "efetivamente" estão localizados. Esse fato foi identificado por Pierucci (1987) e Rodrigues (1987) como a "Direita Envergonhada". A hipótese pela qual esse fenômeno ocorre é que a direita envergonhada esteja relacionada às heranças do regime militar, e ao inconveniente que pode causar ao político que se manifestar "de direita". Recentemente, o antigo PFL iniciou um processo de "modernização," que incluiu a indicação de figuras mais jovens para posições de destaque do partido, e a própria mudança no nome e sigla do partido, se tornando o DEM. Atualmente, se considerados os avanços nos discursos, pautas e manifestações nesse âmbito do espectro, esses grupos políticos que se declaravam mais à esquerda tendem a ser suplantados por uma "direita orgulhosa" (MACIEL, ALARCON, GIMENES, 2018).

Cresce, então, a possibilidade de uma nova onda conservadora, dado o reaparecimento de uma direita mais nítida, que surgiu nos protestos de 2015, com um viés mais conservador. Assim, as pautas da esquerda, que não envolvem só o aspecto político-econômico voltam com mais força através dos Movimentos Sociais, incluindo os valores pós-materiais e se afastando do cenário político tradicional, devido ao sentimento generalizado da população que não se vê representada.

REPRESENTAÇÃO NO BRASIL

A inclusão da sociedade civil nos espaços públicos de participação, que permitiu a partilha de poder entre os atores sociais e o Estado, de maneira mais próxima, reivindicou uma nova interpretação da teoria participativa, que exigia melhores condições de inclusão e autodeterminação. Os diversos meios de informação e as várias formas de comunicação e influência que os indivíduos empregam por meio da mídia, Movimentos Sociais e partidos políticos refletem as nuanças da representação em uma sociedade plural, ao *tornar o social político* (URBINATI, 2006).

Para Pitkin (1967), um governo representativo deve ter conteúdo substantivo: as pessoas realmente agem através de seu governo, e não são meramente receptores passivos de suas ações. Um representativo governo não deve apenas estar no controle, nem somente promover o interesse público, mas também ser sensível às pessoas.

Neste período pós-redemocratização, a influência dos Movimentos Sociais e as modificações institucionais ocorridas desde então, têm dado lugar a estruturas formais de participação dos cidadãos no processo de formulação das políticas públicas (ALMEIDA, 2011). Habermas (1996) citado por Urbinati (2006) considera que as formas extraparlamentares de autorrepresentação demonstram espontaneidade política e certa harmonia na relação entre Estado e Sociedade.

A participação cidadã, por muito tempo esteve condicionada à solução dada pelo liberalismo para o problema da soberania, que seria exercida por meio do consentimento outorgado através do sufrágio, ainda que limitado, era o meio de representação política. Aqui, tem-se o conceito de representação política como equivalente a agir pelo outro, como delegado autorizado. Havia a ideia de que o líder político internaliza a generalidade social ou decifra o interesse de todos, e as instituições são voltadas para a construção desses ideais, sendo o voto o meio de potencializar os interesses dos indivíduos e, ao mesmo tempo, instrumento de controle e responsividade dos representantes (ALMEIDA, 2011).

Este desenho tradicional das instituições foi considerado capaz de operacionalizar a soberania, e causou distanciamento entre as esferas social e política. As eleições expressavam as preferências dos eleitores ao considerar cada indivíduo de maneira matematicamente igual ao instrumentalizar a participação. Portanto, todos os cidadãos têm o mesmo direito de aprovar sobre quem teria poder, e os representantes decidem por todos, partindo da suposição de que o indivíduo, no momento eleitoral, estabelece as diversas escolhas em relação às suas preferências, bem como dá seu veredito a respeito das agendas desenvolvidas (ALMEIDA, 2011).

Com a insatisfação do cidadão e a necessidade de maior interação Estado-sociedade entre as eleições, as teorias participativas e deliberativas passaram a apostar na necessidade de balancear a influência da elite sobre o Estado, na admissão de novos atores sociais no processo deliberativo e na melhoria dos métodos de acesso à participação. Essa é uma iniciativa no intuito de ampliar a participação política para além dos habituais grupos de interesse e pressão, de maneira a aliar diferentes cidadãos e ampliar as questões de natureza política. O destaque é que essas transformações impactam na própria maneira de perceber representação, passando a ser assimilada de forma mais dinâmica e plural, sem restrições ao mecanismo eleitoral (ALMEIDA, 2011).

Ainda que as dificuldades das instituições políticas como representantes da população possam elucidar parte da resistência contra o sistema político, existem pesquisas que demonstram que as propostas de mudança são restritas ao combate à corrupção, que não atingem os dilemas da desproporcionalidade de representação regional deixados pela ditadura, a fragmentação partidária e o alto gasto com campanhas individuais e da formação de coalizões parlamentares para garantir a governabilidade da agenda legislativa, ou seja, os impasses relacionados caracteristicamente ao *presidencialismo de coalizão*, assim como a insuficiência de informação e contribuição da população, que em muitos casos se resume ao voto, com a política em um país de práticas autoritárias e seletivas (BASTOS, 2017).

PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

O presidencialismo de coalizão é o termo criado por Abranches (1988) para designar o arranjo político-institucional que se desenvolveu no Brasil, que combina proporcionalidade, multipartidarismo, presidencialismo e organiza o Poder Executivo com base em grandes coalizões, que são formadas pelos parlamentares eleitos para representar a população. A coordenação política entre o Legislativo e o Executivo que dá viabilidade ao Executivo para governar, pois se tiver apoio das maiorias consegue a aprovação das agendas (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998).

Esta forma de o poder Executivo buscar governabilidade, se deu em razão do sistema proporcional de votação. Através desse método, o presidente eleito tem mais votos que o seu partido pode conseguir nas casas legislativas, devido à alta fragmentação partidária, tornando de extrema importância a aquisição de apoio parlamentar mediante alianças com partidos, o suficiente para a formação da base (ABRANCHES, 1988).

Porém, o apoio dos congressistas ao governo não é absoluto, e sua fidelidade maior é partidária, em vez de governista, como se percebe nas situações em que o apoio ao governo enfraquece quando há descordos partidários na coalizão presidencial. Isso porque o parlamentar segue as lideranças do partido, em detrimento do governo, se não houver acordo entre eles. Dessa forma, a base de sustentação política tem dois eixos, o partidário e o regional. Assim, dependendo da distribuição das vagas no legislativo, pode ser inviável formar até mesmo pequenas coalizões (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998).

A dinâmica desse fenômeno, inicialmente ajudou a estabilizar um sistema fragmentado, desorganizado, no qual frequentemente há infidelidade partidária e indisciplina, causando uma crise permanente. Avritzer (2016, p. 10) desenvolveu três limites que levaram o presidencialismo de coalizão de *"fator de estabilidade a produtor de instabilidade"*: a alta fragmentação partidária, resultado da facilidade de fundar partido político; as alianças com diversos partidos e a necessidade de nomear ministros de determinados partidos para manter algum equilíbrio e, por fim, como esse acesso ao executivo viabilizou o aumento da corrupção.

Nem sempre a necessidade de coalizão se desdobrou em corrupção. No início, era apenas a consequência do sistema presidencialista e das regras eleitorais que incentivavam o voto personalizado, combinado com normas institucionais de organização do Legislativo, que formou esse modelo peculiar.

> Essas regras constitucionais e regulamentos legislativos conferem ao executivo e aos líderes dos partidos da coalizão governista os meios para promover a cooperação do legislativo e neutralizar os incentivos para que legisladores se comportem de forma individualista. O fato é que a centralização do processo decisório, por meio da concentração de poderes institucionais nas mãos do presidente e líderes partidários, produziu efeitos consideráveis no funcionamento dos resultados da atual experiência democrática (LIMONGI, 1998, p. 11).

O formato previsto na Carta Magna teve influência de sistemas parlamentaristas e presidencialistas, que por algum período atingiu o objetivo, tal como demonstrado na pesquisa de Limongi, que mostra dados em que FHC e Lula obtiveram tanta aprovação quanto o primeiro ministro inglês. Mas, em outro momento, os custos se elevaram e o sistema entrou em crise quando o PT se aliou com partidos menores e arriscou a governabilidade. A falta de uma base forte, favoreceu a divulgação de escândalos como o Mensalão.

Verifica-se, portanto, a importância do legislativo como ator institucional para viabilizar a governabilidade do país. A ascensão de Lula à presidência trouxe uma conjuntura de maior proximidade com os Movimentos Sociais e atores estatais que puderam participar das coalizões e, assim, formar padrões históricos de interação Estado-sociedade e reinterpretar rotinas de comunicação e negociação de maneiras nunca vistas. Com isso, ativistas que assumiram cargos na burocracia federal frequentemente transformaram agências governamentais em espaços de militância nos quais continuaram a defender bandeiras desenvolvidas previamente no âmbito da sociedade civil, o que enfatiza a necessidade de conhecer melhor os aspectos da relação entre os representantes formalmente eleitos e oriundos dos Movimentos Sociais (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014).

DOS PROJETOS DE LEI SOBRE MOVIMENTOS SOCIAIS

A intensa participação popular na reabertura democrática trouxe muitos aspectos positivos. Quando houve a Assembleia Nacional Constituinte, com forte orientação participativa, foi permitido aos populares que propusessem emendas, inclusive, movimentos sociais colhiam assinaturas para projetos relacionados às políticas públicas. Nesse processo, instituíram diversas entidades participativas em todo o país (AVRITZER, 2016).

A ascensão do PT, a nível local, em diversos estados, colaborou com a cultura participacionista que pretendia desenvolver ao estabelecer o Orçamento Participativo nos locais em que foram eleitos. Com a eleição do PT à presidência, elevaram a prática, de acordo com as possibilidades, a nível nacional, com conferências para ampliar as políticas participativas.

DADOS RELATIVOS AOS PROJETOS DE LEI SOBRE MOVIMENTOS SOCIAIS

Diante da lacuna de estudos que analisassem a atuação do poder legislativo em relação aos Movimentos Sociais, a presente pesquisa tem o intuito de mapear os projetos voltados para esse assunto, de maneira que estabeleça quais parlamentares e partidos têm mais produção referente a esse objeto, se os Movimentos Sociais são abordados de maneira genérica ou específica e, até mesmo, se o enfoque tem viés positivo ou negativo aos movimentos.

O primeiro passo da pesquisa foi através do site da câmara dos deputados; em seguida, acessamos a aba "atividade legislativa" e inserimos, no campo da pesquisa simplificada, a expressão *Movimentos Sociais*, sem aspas, de forma que abrangesse, inclusive, mais de um tipo de movimento, como o sindical, o feminista, entre outros, e marcamos o tipo da proposição "projeto de lei", sem nenhum outro filtro, de forma que retornasse o máximo de dados. Não houve data inicial e a pesquisa foi encerrada na legislatura de 2018, considerando os dados de 2001 (ano que aparece o primeiro projeto de lei) até dezembro de 2018.

Com essas observações, a busca apresentou 285 resultados, entre projetos em tramitação e projetos arquivados, mas antes de definir o impacto da situação no objetivo da pesquisa, foi necessária uma fase de expurgo, na qual os projetos que não eram compatíveis com o objeto que se pretendia analisar foram retirados do banco de dados. A escolha metodológica de manter na pesquisa é para possibilitar o comparativo entre o que foi proposto, o que ainda está em trâmite e o que efetivamente foi transformado em norma jurídica.

Superado esse processo, permaneceram 205 projetos para mapeamento e análise, com o fim de responder o problema de pesquisa. Os Projetos de Lei que formam o objeto possuem posições, em relação aos Movimentos Sociais, favoráveis ou contrárias, de acordo com a análise do conteúdo.

Entre os partidos, abaixo foram listadas as siglas e a quantidade de Projetos apresentados por cada um:

Quadro 2 - Quantidade de Projetos de Lei por partido

Partido	Total	Favorável	Contrário	Partido	Total	Favorável	Contrário
PT	67	65	2	PSC	3	1	2
PSDB	21	17	4	PSD	3	2	1
PSB	19	18	1	PL	2	2	X
PSOL	14	14	X	PPS	2	2	X
PR	12	10	2	PRB	2	1	1
DEM(PFL)[4]	10	4	6	PATRI[5]	1	1	X
PcdoB	8	8	X	PHS	1	1	X
PMDB	8	6	2	PMB[6]	1	1	X
PP	7	6	1	PMN	1	1	X
PTB	7	4	3	PNT	1	1	X
PV	6	5	1	PTC	1	X	1
PDT	5	4	1	PRONA	1	1	X
PROS	4	4	X	REDE[7]	1	1	X

Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do site da Câmara dos Deputados (2019).

Dos 35 partidos registrados no TSE, somente 26 legislaram sobre Movimentos sociais. Como é possível verificar, o PT tem um grande destaque, seguido, curiosamente, pelo PSDB, mas é justificável, devido ao fato de o referido partido geralmente estar entre as maiores bancadas da câmara. Por outro lado, há a situação do PSOL, que apesar da bancada exígua, tem grande produtividade na temática pesquisada, provavelmente decorrente da aproximação do partido com os movimentos sociais.

É importante destacar que no quadro também estão projetos que são contrários aos movimentos sociais. Em razão disso, há partidos com pauta manifestadamente contrária aos movimentos sociais presentes na tabela. Outra informação relevante é que a soma de projetos pode ultrapassar o total de 205 projetos, total mencionado anteriormente, por que há PLs que envolvem mais de um partido na elaboração, e até mesmo PLs que não são vinculadas a um partido específico, como as de autoria do Poder Executivo, de CPI ou de Legislação Participativa.

Outro fator de impacto na atuação legislativa dos partidos é o tamanho da bancada. Quanto maior ela for, mais deputados para desenvolver projetos e mais votos para aprovar suas agendas. E uma bancada menor restringe a atuação em diferentes áreas porque limita a influência do partido dentro da câmara dos deputados.

[4] O DEM é a nova denominação do PFL, desde 2007.
[5] O Partido Patriotas está na pesquisa porque o deputado Cabo Daciolo, que foi eleito pelo PSOL, havia sido expulso do partido e estava filiado ao Patriotas quando apresentou o Projeto de Lei.
[6] O Partido PMB está na pesquisa porque o Deputado Ezequiel, que foi eleito pelo Solidariedade, havia migrado de partido e estava filiado ao PMB quando apresentou o projeto.
[7] O partido REDE está na pesquisa porque a Deputada Eliziane Gama estava filiada ao REDE quando apresentou o projeto.

O quadro a seguir apresenta a variação das vagas ocupadas pelos partidos nas eleições de 1998 à 2014 com o intuito de abranger todo o período da pesquisa.

Quadro 3 - Variação das vagas na Câmara dos Deputados[8] (ano) por legislatura

Partido/Ano	1998	2002	2006	2010	2014
PT	59	91*	83*	86*	68*
PSDB	99	70	66	54	54
PSB	18	22	27	35*	34
PSOL[9]	X	X	3	3	5
PR[10]	X	X	X	41*	34*
DEM (PFL)	105	84	65	43	21
PCdoB	7	12*	13*	15*	10*
PMDB	83	75	89	78*	65*
PP (PPB)	60	49	41	44	38*
PTB	31	26	22	22	25
PV	1	5*	13	13	8
PDT	25	21	24	27*	20
PROS[11]	X	X	X	X	11*
PSC	2	1	9	17*	13
PSD	3	4	0	0	36
PL	12	26	23	X	X
PPS	3	15	22	12	10
PRB[12]	X	X	1*	8	21*
PATRI[13]	X	X	X	X	0
PHS	0	0*	2	2	5
PMB[14]	X	X	X	0	0
PMN	2	0*	3	4	3
PTN	0	0	0	0*	4
PTC	0	0	3	1*	2
PRONA	1	6	2	X	X
REDE[15]	X	X	X	X	X

* partidos que estavam na coligação que ganhou a eleição presidencial do referido ano (Nota no final da tabela)

Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do site da Câmara dos Deputados (2019).

[8] Nas células preenchidas com X, os partidos ainda não haviam sido fundados ou haviam encerrado as atividades (Nota no final da tabela).
[9] O PSOL foi fundado em 2003.
[10] O PR resultou da fusão do PL e do PRONA em 2006.
[11] O PROS foi fundado em 2010.
[12] O PRB foi fundado em 2005.
[13] O PATRI foi fundado em 2010.
[14] O PMB foi fundado em 2008.
[15] O REDE foi registrado em 2015.

Os anos de referência no quadro acima são de 5 eleições, em que a primeira serve como parâmetro para os anos seguintes em que o PT ganhou as eleições com as seguintes coligações: Lula Presidente (PT, PL, PCdoB, PV, PHS, PMN, PCB) em 2002; A Força do Povo (PT, PRB, PCdoB) em 2006; Para o Brasil Seguir Mudando (PT, PMDB, PDT, PSB, PR, PCdoB, PRP, PTN, PSC e PTC) em 2010; Com a Força do Povo (PT, PMDB, PDT, PCdoB, PP, PR, PSD, PROS, PRB) em 2014. A coligação partidária é uma aliança formada por um conjunto de partidos que, frente à justiça eleitoral, funcionam como um só. É possível que haja coligação para eleição majoritária separada da eleição proporcional.

A pesquisa apresenta esses dados para mostrar a variação das bancadas de cada partido na câmara, e que apesar da participação na coligação que ganhou as eleições possuir diversas vantagens, não é possível afirmar que influencie diretamente na composição da câmara. É possível perceber que o PCdoB cresceu em 2002 e teve uma pequena queda em 2004, semelhante ao PT; mas também há o PV, que participou da coligação apenas em 2002 e, ainda assim, continuou a crescer na eleição seguinte, evidenciando que há diversas variáveis que influenciam nesse resultado.

A formação da bancada reflete o tamanho do partido. Conforme o TSE (2018), os partidos com maior número de filiados são, respectivamente: PMDB, PT, PSDB, PP, PDT, PTB, DEM; e o sistema proporcional de eleição viabiliza a formação da maioria desses partidos dentro do congresso, portanto, os filiados desses partidos teriam mais chances de se eleger.

No que diz respeito à autoria, há 174 autores diferentes. Em razão dessa quantidade, mesmo os deputados que se destacam não têm uma grande margem de projetos a mais que os outros, apenas 43 autores têm mais de um projeto, e Poder Executivo se destaca com um total de 12 PLs.

Os autores com apenas um projeto são extensa maioria, com 131 casos; e desses, 28 têm projetos contra os Movimentos Sociais. Importante mencionar que há casos em que mesmo o partido classificando-se mais à direita no espectro ideológico, o deputado atuou de maneira favorável aos Movimentos Sociais, como no caso da PL 7148/2017, do deputado Francisco Floriano, do Partido DEM, que preleciona em favor dos movimentos:

> A mortalidade excessiva neste segmento da população, em comparação aos demais, constitui-se no que o movimento negro e os movimentos sociais de juventude classificam como extermínio ou genocídio. Ou seja, há uma seletividade nessa violência que só pode ser explicada pela existência de uma estrutura social que torna a vida dos jovens negros mais vulneráveis.

Em clara defesa dos movimentos voltados aos jovens e negros, movimentos que geralmente tem uma pauta mais progressista, se relacionando com partidos de esquerda.

No aspecto temporal, também ocorrem variações interessantes:

Quadro 6 - Projetos de Lei por ano

ANO	TOTAL	A FAVOR	CONTRA	ANO	TOTAL	A FAVOR	CONTRA
2001	1	1	0	2010	6	6	0
2002	2	1	1	2011	14	15	1
2003	14	12	2	2012	10	10	0
2004	5	4	1	2013	11	10	1
2005	8	7	1	2014	12	12	0
2006	9	9	0	2015	21	17	4
2007	19	16	3	2016	21	18	3
2008	8	8	0	2017	15	11	4
2009	8	8	0	2018	21	17	4

Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do site da Câmara dos Deputados (2019).

No quadro acima, é possível perceber que há um certo padrão onde na legislatura seguinte ao ano da eleição, há um aumento que não permanece. Por mais que se verifique um crescimento através do tempo, ele não é contínuo, e os seguintes anos se destacam: 2003, 2007, 2011 e 2015. A partir de 2016 ocorre uma variação que, possivelmente, é consequência do processo de *impeachment* da Presidenta Dilma Roussef, que se desdobra inclusive em um aumento nos projetos de lei contrários aos Movimentos Sociais.

O aspecto temporal relacionado com a variação das leis pode indicar que a eleição de candidato da esquerda estimula a produção favorável, e quando a governabilidade está ameaçada há desenvolvimento de projetos de lei contrários aos movimentos.

Quadro 7 - Situação dos PL conforme a Tramitação

SITUAÇÃO	TOTAL	FAVORÁVEL	CONTRA
Transformado em Norma Jurídica	12	12	0
Arquivado	69	63	6
Tramitando em Conjunto	56	46	10
Pronto para Pauta	17	13	4
Aguardando Movimentação	32	29	3
Devolvido ao Autor	5	5	0
Retirado pelo Autor	6	5	1
Transformado em Nova Proposição	1	1	0
Sem Situação Definida	6	5	1

Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do site da Câmara dos Deputados (2019).

Como o objeto de análise é a produção legislativa, mesmo os projetos que não estão em tramitação, como os Arquivados, os Devolvidos e os Retirados pelo Autor, também foram considerados, até para poder verificar a relação entre a produção e o que efetivamente é convertido em lei. Dos Projetos de Lei que se transformaram em norma jurídica, metade é de autoria do Poder Executivo, demonstrando a força do presidencialismo de coalização.

Apresentados os aspectos quantitativos da pesquisa, partimos para a análise do texto dos Projetos de Lei, a fim de determinar em que contexto o teor é considerado favorável ou contrário aos Movimentos Sociais.

ANÁLISE DA POSIÇÃO DOS PROJETOS DE LEI EM RELAÇÃO AOS MOVIMENTOS SOCIAIS

Os projetos que priorizamos têm diversas características. Podem estar citados no corpo da lei ou mesmo somente na justificativa, mas o que se considerou em ambos foi a relevância da abordagem. Os Movimentos Sociais são múltiplos e envolvem diversas demandas da população, a partir disso, foi observado que alguns projetos mencionavam Movimentos específicos, podendo inclusive tratar sobre vários movimentos em um só projeto, como é o caso do PL 6346/2009: "A luta por reconhecimento social das pessoas com deficiência tomou força a partir dos anos setenta do século XX, quando outros movimentos sociais, como o movimento negro e o movimento feminista".

Os principais aspectos buscados são menção relevante no Projeto de Lei em que a atuação do movimento é exaltada e com importância reconhecida, ou, em outro extremo, projetos que criticam e até mesmo criminalizam condutas que podem fazer parte do rol de meios de interação do movimento com o poder público.

Os movimentos mais recorrentes nos projetos são os sindicais, seguidos pelos Movimentos juvenis e estudantis. Os movimentos em prol dos direitos das mulheres, dos negros e do MST têm o mesmo índice de frequência, mas o MST é o que tem mais PLs contrários, e é o único tipo de movimento especificado nos projetos contrários. Os demais projetos contrários apontam movimentos sociais de forma genérica, ou no caso que será posteriormente tratado, movimentos conservadores.

Além dos já citados, abordam também os movimentos comunitários, os religiosos e ecológicos, mas há apenas uma ocorrência de cada. É interessante que os outros movimentos que estão mencionados são bem específicos, podemos citar: Movimento Popular de São Paulo, Movimento dos Acupunturistas, Movimento dos Atingidos por Barragens, Movimento Escoteiro, Movimento pelos Portadores de Alzheimer, Movimento Vida Independente (Pessoas com Deficiência Física), Movimento Hip-Hop, Movimento Ação da Cidadania Contra a Miséria e pela Vida, Movimento Funk e Associação das Mulheres Trabalhadoras Rurais junto com o Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco.

Os projetos que valorizam a atuação dos movimentos variam conforme a parte do Projeto de Lei em que são mencionados. Os Projetos que tratam do movimento no corpo da lei, em geral, têm caráter protetivo, como no caso do PL 2294/2015:

> Não constitui crime de terrorismo a conduta individual ou coletiva de pessoas, movimentos sociais ou sindicatos, movidos por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando contestar, criticar, protestar, apoiar com o objetivo de defender ou buscar direitos, garantias e liberdades constitucionais.

Que determina que as atividades dos movimentos sociais não são atos de terrorismo ou abre espaço de representação na formação de conselhos, como no PL 7378/2004:

> Formando um Conselho com a participação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e de representantes dos diversos movimentos sociais relacionados às questões de gênero, bem como representantes do governo e dos empresários do setor.

Quando os projetos positivos tratam dos movimentos na parte da justificativa, a forma recorrente é como devolutiva de demandas pleiteadas, com no PL 2890/2015:

> Essas medidas são fruto da pressão dos movimentos sociais durante a década de 90 e de uma profunda reflexão sobre as desigualdades sociais e de gênero, classe e etnia e das questões relacionadas ao acesso ao ensino superior e o seu papel no desenvolvimento do Brasil.

Ou em reconhecimento da função do movimento na dinâmica da sociedade, como no PL 5293/2016:

> Muitos deles participam, sim, de sindicatos, organizações não governamentais, partidos políticos, grêmios estudantis e outros movimentos sociais, e não há nada de ruim, perigoso ou condenável nisso. Muito pelo contrário: é um sinal de integração à nossa sociedade.

Por outro lado, a abordagem negativa apresenta dois padrões: quando trata do movimento no texto da lei, geralmente busca criminalizar alguma atividade relacionada ao movimento, como no PL 7637/2017:

> § 1º – Para os fins do inciso I do caput, será vedada a quebradeira, a invsão de propriedades públicas e privadas e sua deterioração, a interrupção total do trânsito de veículos e/ou pessoas, o uso de barricadas para impedir o trânsito de veículos e/ou pessoas, agressão, violência, ameaça física, razões pelas quais os sujeitos e/ou movimentos, perderão imediatamente sua condição de legalidade e ficarão sujeitos à legislação penal vigente.

Ou com uma abordagem crítica, descrita na justificativa, como no PL 5773/2013:

> "Hoje, terroristas ligados à ideologia política ou fundamentalismo religioso se equiparam aos terroristas urbanos no Brasil, ligados a facções de narcotraficantes, grupos milicianos ou movimentos pretensamente sociais, mas de organização paramilitar."

Que busca relacionar os Movimentos Sociais com práticas terroristas.

Ao considerar se a abordagem é positiva ou negativa, a pesquisa não deve levar em conta o viés ideológico do Movimento Social, nem a natureza da demanda, se é uma demanda de esquerda ou não. Para a pesquisa, considera-se apenas se o projeto é a favor ou contra o movimento citado. Para tanto, é necessário tratar de três pontos controversos na pesquisa, os movimentos sociais em geral apresentam pautas compatíveis com um posicionamento mais à esquerda, o que não impede a formação de movimentos mais à direita, com concepções mais conservadoras.

O movimento pró-vida, que luta contra o aborto, aparece duas vezes na pesquisa, em projetos semelhantes, no PL 809/2003 e no PL 1763/2007, e foi apresentado pela primeira vez pelo PRONA, e na segunda pelo PR em parceria com o PT. No caso citado, ambos os PLs foram considerados favoráveis ao movimento, inclusive no projeto não havia menção ou crítica a nenhum outro movimento que pleiteasse demandas contrárias.

Outro projeto abertamente conservador é o PL 772/2003:

> No estudo da educação para a moral e o civismo, voltado ao resgate e a consolidação dos valores morais, patrióticos e sociais, serão observados, a prática educativa da moral e do civismo nos estabelecimentos de ensino, através de todas as atividades escolares, inclusive quanto ao desenvolvimento de hábitos democráticos, movimentos de juventude, estudos de problemas brasileiros, atos cívicos, promoções extra-classe e orientação dos pais

Porém, como no caso os movimentos de juventude são considerados positivos para os estudantes, o referido PL é considerado favorável aos movimentos.

Desse modo, verificamos que os sinais são conflitantes, como a própria vivência de desenvolvimento da prática política. No entanto, interessa-nos compreender e analisar os movimentos e articulações que viabilizam a mudança nos paradigmas, mesmo que sua existência seja paralela a práticas aparentemente incompatíveis ou inconciliáveis. Assim, constituem-se acontecimentos heterogêneos revestidos do aspecto de novidade, mas que ainda corroboram com práticas arcaicas que persistem ante o poder que as mobilizações sociais têm de transformar (OLIVEIRA; MARINHO, 2012).

CONCLUSÃO

Iniciamos o presente trabalho trazendo uma abordagem histórica dos Movimentos Sociais e sua importância na construção da sociedade atual, considerando as diversas maneiras que a sociedade encontra para se articular com os detentores do poder, sendo o contexto político um dos fatores determinantes de como essa dinâmica vai acontecer.

A redemocratização ampliou a fragmentação partidária, e essa possibilidade estreitou os laços de alguns movimentos com as instituições, acrescentando ao repertório de atividades dos movimentos sociais a possibilidade de contribuir com a democracia, atuando dentro das instituições.

A partir de um sistema pluripartidário que engloba partidos de ambos os polos do espectro ideológico, para conhecer a atuação do Poder Legislativo é necessário conhecer como os atores políticos se relacionam com a ideologia partidária, visto que, no Brasil, a direita é mais liberal na economia e conservadora nos costumes, e a esquerda tem pautas mais progressistas, relacionadas com justiça social, e mais próximas dos Movimentos Sociais.

Assim, por muito tempo o PT manteve um discurso mais extremado e revestido de ideologia, se destacando como oposição até 2002. Essa postura do PT acabava por influenciar outros partidos a demonstrarem publicamente suas opiniões. Quando Lula assumiu a presidência, essas disputas ideológicas se esvaíram, o que reduziu os enfrentamentos relacionados basicamente em ideologia (OLIVEIRA; TURGEON, 2015).

Porém, as práticas brasileiras que envolvem clientelismo e a maximização de interesses privados, ocasionam uma crise representativa, em que, segundo José Murilo de Carvalho (2007, p. 224), *cria-se uma esquizofrenia política: os eleitores desprezam os políticos, mas continuam votando neles na esperança de benefícios pessoais*. Mas, para Urbinati (2006), ainda assim, uma democracia representativa é a alternativa viável diante de um país de dimensões continentais.

Dessa forma, o sistema funciona baseado na divisão dos poderes, sendo o Legislativo dividido em duas câmaras, com representantes escolhidos pela população, assim como o presidente. Em razão dessa divisão e da necessidade do apoio do congresso para aprovar suas pautas, os atores do Poder Executivo desenvolveram um meio de ampliar a governabilidade, negociando cargos e ministérios, formando o *presidencialismo de coalizão*.

A pergunta de pesquisa se relaciona com a proximidade histórica já apresentada entre os partidos de esquerda e os movimentos sociais. Para responder à pergunta analisamos os projetos, a fim de separar os que não correspondiam ao objeto ou eram irrelevantes (anexo) ao tema.

Analisamos também o espectro ideológico dos partidos, mas é importante frisar que nem todos os partidos brasileiros têm posições bem definidas, como o DEM, o PSOL e o PT. Em geral, muitos partidos permanecem no centro, e não é possível afirmar, através dessa pesquisa, se a posição política do partido é determinante para o projeto ser favorável ou contrário ao Movimento Social.

Verificamos a variação das vagas ocupadas por cada partido, visto que em razão da dinâmica do presidencialismo de coalizão, e da necessidade do apoio do congresso para aprovar a agenda, é de grande importância analisar o tamanho das bancadas, para relacionar com o segundo quadro que, como foi verificado, as maiores bancadas tinham maiores produções, como é possível verificar esse impacto na produção do PT, do PSDB e do DEM, ainda que em projetos favoráveis ou não.

Em relação a posição do PL em relação aos MS, vê-se que a produção contrária corresponde a 24,3% do total de projetos apresentados no período. Considerando a situação do projeto na câmara, nenhum projeto com viés negativo foi convertido em norma jurídica.

Consideramos a produção legislativa relacionando a apresentação dos projetos com o decurso do tempo e a variação de contexto político. Apesar da pequena quantidade, foi possível analisar o padrão de aumento e a diminuição da produção, bem como o aumento da produção contrária, quando a governabilidade entrou em crise.

O que pode ter contribuído para esse crescimento de projetos negativos é o comportamento pendular dos partidos de centro, que conforme afirma Bresser-Pereira (2006), "*esses movimentos ocorrem na medida em que se esgotam as propostas de governo de um ou outro grupo e os eleitores situados mais ao centro deslocam-se na direção oposta à dominante*."

Por fim, em resposta ao problema de pesquisa formulado no inicio do trabalho: *Em que medida a ascensão de um partido de esquerda ao poder executivo impactou na produção legislativa sobre a temática dos Movimentos Sociais?*, acreditamos que a ascensão ao poder executivo influenciou a produção legislativa voltada para a temática dos Movimentos Sociais, e os fatores que evidenciam essa constatação são claros, uma vez que o autor com maior quantidade de Projetos de Lei sobre movimentos foi o próprio Poder Executivo, em clara demonstração de que as pautas de movimentos sociais faziam parte da sua agenda de governo.

A eleição de um presidente de partido de esquerda impactou na formação de uma ampla bancada na câmara, e o Partido dos Trabalhadores, bem como outros partidos de esquerda, que ganharam projeção nacional, estabelecendo alianças com o PT, que através de seus deputados também se destacaram na produção legislativa. Entre os Projetos de Lei transformados em norma jurídica, a metade era de autoria do Poder Executivo, sendo manifesto o trabalho através das coalizões na votação desses projetos.

Deve ser ponderado que apesar de muita produção, apenas 12 projetos foram convertidos em lei e incidem concretamente no mundo jurídico. Assim, os Movimentos Sociais ainda têm muito o que desenvolver nos seus repertórios de interação com o Estado, haja vista que depender da atuação legislativa para solucionar suas demandas leva tempo e muita articulação política.

Devido as mudanças no contexto político desde o *impeachment* e com a eleição de 2018, ainda há muito sobre a temática a ser pesquisado, principalmente sobre as mudanças que possam ocorrer com a ascensão de partidos a direita do espectro politico ao poder, como exemplo, pode ser citado o decreto 9.759/2019 que *"extingue e estabelece regras e limitações para colegiados da administração pública"*, que dificulta a participação dos movimentos sociais nas instituições.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; BULOW, Marisa Von. Movimentos Sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 13, n. 28, p. 52- 84, Dec. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222011000300004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 28 nov. 2017.

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado- sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, jun. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582014000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 07 jun. 2018.

ABRANCHES, Sérgio Henrique. 1988. "Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro". **Dado**, v. 31, n. 1, p. 5-34.

ALMEIDA, Debora Cristina Rezende de. **Repensando representação política e legitimidade democrática:** entre a unidade e a pluralidade. 2011. 371 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Politica, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUOS- 8RGKZN/tese_doutorado_debora_almeida_____fafich_2011.pdf?sequence=1>. Acesso em: 04 jun. 2018.

ALONSO, Angela. As teorias dos Movimentos Sociais: um balanço do debate. **Lua Nova**, São Paulo, n. 76, p. 49-86, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102- 64452009000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 28 nov. 2017.

AMARAL, Oswaldo. Ainda conectado: o PT e seus vínculos com a sociedade. **Opin. Publica**, Campinas, v. 17, n. 1, p. 1-44, jun. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104- 62762011000100001&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 25 fev. 2019.

AVRITZER, Leonardo. Um desenho institucional para o novo associativismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 39, p. 149-174, 1997. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102- 64451997000100009&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 13 jan. 2019.

BAQUERO, Marcello. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 21, p. 83-108, vov. 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782003000200007&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 28 nov. 2017.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. **Rev. econ. contemp.**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, e172129, ago. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-98482017000200209&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 06 jun. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O paradoxo da esquerda no Brasil. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 74, p. 25-45, mar. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101- 33002006000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 31 mar. 2019.

CARDOSO, Gabriela Ribeiro. Perspectivas sobre a participação política em Inglehart e Putnam: origens, aproximações e divergências. **Em Tese**, [s.l.], v. 9, n. 2, p.1-13, 19 jul. 2013. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Disponível em: http://dx.doi.org/10.5007/1806-5023.2012v9n2p1. Acesso em: 20 ago. 2018

CARDOSO, Ruth C. L. A trajetória dos Movimentos Sociais. In: DAGNINO, Evelina (Org.) **Anos 90, política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1994.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. O longo Caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. (orgs.) **Democracia, Sociedade civil e Participação.** Chapecó: Argos, 2007.

DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. Movimentos sociais e participação institucional: repertórios de ação coletiva e dinâmicas culturais na difícil construção da democracia brasileira. **Revue Internationale de Politique Comparée** 17(2) – Número especial sobre Répertoires d'action collective em Amérique Latine, [s.d.]. 2010.

GOHN, Maria da Glória. Abordagens teóricas no estudo dos Movimentos Sociais na América Latina. **Cad. CRH**, Salvador, v. 21, n. 54, p. 439-455, dez. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103- 49792008000300003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 30 mai. 2018.

LAVALLE PARTICIPAÇÃO: VALOR, UTILIDADE, EFEITOS E CAUSA Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação/ organizador: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011. v. 7 (372 p.): gráfs., tabs. – (Diálogos para o desenvolvimento)

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102- 64451998000200005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 11 jun. 2018.

MACHADO, Jorge Alberto S. Ativismo em rede e conexões identitárias: novas perspectivas para os Movimentos Sociais. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 9, n. 18, jul./dez. 2007, p. 248-285.

MACIEL, Ana Paula Brito; ALARCON, Anderson de Oliveira; GIMENES, Éder Rodrigo. Partidos políticos e espectro ideológico: Parlamentares, especialistas, esquerda e direita no Brasil. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, [S.l.], v. 8, n. 3, jan. 2018. ISSN 2236-451X. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/politica/article/view/54834. Acesso em: 05 jun. 2018.

MEZA, Humberto; TATAGIBA, Luciana. Movimentos Sociais e partidos políticos: as relações entre o movimento feminista e o sistema de partidos na Nicarágua (1974-2012). **Opin. Publica**, Campinas, v. 22, n. 2, p. 350-384, ago. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104- 62762016000200350&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 28 nov. 2017.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e idéias. **Lua Nova**, São Paulo, 67: p. 15-47, 2006. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/outras_pesquisas/pitkin.pdf. Acesso em: 28 nov. 2018.

RODRIGUES, L. M. **Partidos, ideologia e composição social**: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009, 186 p. ISBN: 978-85-7982-025-0. Available from SciELO Books.

SADER, E. **Quando novos personagens entraram em cena**. Experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo 1970-1980. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes emancipatórias**: nas lutas contra a exclusão e por direitos humanos. Ed.Appris. 2012. (coleção Ciências Sociais)

TATAGIBA, Luciana (2009). **Relação entre Movimentos Sociais e Instituições Políticas no Cenário Brasileiro Recente**: reflexões em torno de uma Agenda Preliminar de Pesquisa. Disponível em: http://www.nepac.ifch.unicamp.br/pf-nepac/public-files/2009-artigotatagiba_luciana.pdf. Acesso em: 15 mai. 2018.

TAROUCO, Gabriela da Silva; MADEIRA, Rafael Machado. Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 21, n. 45, p. 149-165, mar. 2013 .

TARROW, Sidney. **O poder em movimento**: Movimentos Sociais e confronto político. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2009 (coleção Sociologia).

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática?. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 191- 228, 2006.

ZUCCO JÚNIOR, CESAR. Esquerda, Direita e Governo: a ideologia dos partidos políticos brasileiros. Princeton University, 2009. Disponível em: http://fas- polisci.rutgers.edu/zucco/papers/paper-esquerdadireitagoverno.br.pdf. Acesso em: 05 Jun. 2018.

CONTROLE EXTERNO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL - ESTUDO DE CASO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE ALAGOAS

Ruandson Raniere Santos VIEIRA (UFAL)
Diego Leonardo Davi Santos Silva (UFAL)

RESUMO

Inegavelmente, a partir das reformas administrativas do Estado e dos modelos organizacionais, como o burocrático e o gerencial, e mais recentemente da Governança Pública, conceitos de eficiência administrativa do Estado e eficácia dos seus atos, vem sendo amplamente difundidos, seja na literatura (ROCHA, 2002; Secchi, 2009; LOUREIRO & ABRUCIO, 2004) ou no arcabouço legal (BRASIL, 1988). Assim, compreendendo a Administração Pública como instrumento viabilizador das ações do Estado, e responsável pela promoção do bem comum, a adoção ou criação de sistemas de controle proporciona a defesa de direitos e garantias da sociedade, bem como, da própria Administração Pública. Este trabalho vem com a proposta de desenvolver um estudo descritivo que busca compreender a participação social no Tribunal de Contas do Estado de Alagoas (TCE-AL). Como procedimento metodológico foi adotado a pesquisa descritiva de natureza qualitativa que facilitou na elaboração do estudo de caso onde foi desenvolvida uma pesquisa de campo com aplicação de questionário semiestruturado direcionados a integrantes do TCE-AL. A pesquisa apresenta como resultado que a participação da sociedade no exercício do controle externo através do TCEAL acontece de forma esporádica e discreta, limitando-se a função de denunciante ou solicitante, sem uma atuação contínua no processo.

Palavras-Chave: Controle Externo. Tribunal de contas. Administração Pública

ABSTRACT

Undoubtedly, from the state administrative reforms and organizational models, such as bureaucratic and managerial, and more recently from Public Governance, concepts of the State's administrative efficiency and effectiveness of its acts, have been widely disseminated, whether in the literature (ROCHA , 2002), or in the legal framework (BRAZIL, 1988). Thus, by understanding the Public Administration as an instrument that enables State actions and is responsible for promoting the common good, the adoption or creation of control systems provides the defense of the rights and guarantees of society, as well as of the Public Administration itself. This paper proposes to develop a descriptive study that seeks to understand social participation in the Court of Accounts of the State of Alagoas (TCE-AL). As a methodological procedure, a descriptive qualitative study was used, which facilitated the elaboration of the case study where a field research was carried out with a semi-structured questionnaire directed to TCE-AL members. The research shows that the participation of society in the exercise of external control through TCEAL happens sporadically and discreetly, limiting the role of whistleblower or petitioner, without a continuous action in the process.

Key words: External Control. Audit Office. Public administration

INTRODUÇÃO

A arquitetura institucional do Estado brasileiro, sob a forma de Federação, baseada no pensamento de Montesquieu, em sua obra "Do Espírito das Leis", está assentada no modelo tripartite – poder Executivo, Legislativo e Judiciário – e seus sistemas de freios e contrapesos, buscando atuação independente e harmônica. Entretanto, a forma atuação de cada poder não é absoluta e ilimitada, e nesse contexto, o controle tem um papel central, sendo um mecanismo não apenas do aparelho estatal, mas também da própria sociedade (ROCHA, 2002; DI PIETRO, 2013).

Inegavelmente, a partir das reformas administrativas do Estado e dos modelos organizacionais, como o burocrático e o gerencial, e mais recentemente da Governança Pública, conceitos de eficiência administrativa do Estado e eficácia dos seus atos, vem sendo amplamente difundidos, seja na literatura (ROCHA, 2002; SECCHI, 2009; LOUREIRO & ABRUCIO, 2004) ou no arcabouço legal (BRASIL, 1988). Assim, compreendendo a Administração Pública como instrumento viabilizador das ações do Estado, e responsável pela promoção do bem comum, a adoção ou criação de sistemas de controle proporciona a defesa de direitos e garantias da sociedade, bem como, da própria Administração Pública. Sendo um processo fundamental em todos os regimes democráticos, os sistemas de controles, para além da função de fiscalizar, deve ser compreendido enquanto instrumento de avaliação das ações do estado, não apenas nos aspectos legais, mas também em termos de efetividade e impacto positivo na sociedade.

Assim, os Tribunais de Conta atuam sobre os próprios órgãos estatais, desempenhando importante papel na defesa do regime democrático de direito e nas relações entre Estado e Sociedade. Partindo da afirmação de Rocha (2002), que diz que "o Estado se relaciona permanentemente com a sociedade", é possível concluir que todo o aparelho estatal, por conseguinte, deve observar formas de envolver a sociedade não apenas como beneficiário de suas ações, mas também como participante ativo de processos, seja de formulação, implementação ou controle. Este possivelmente seja um dos principais desafios, não somente dos Tribunais de Contas, mas de todo aparato estatal, o fomente a uma efetiva participação social.

A presente pesquisa, de caráter exploratório, discorre sobre a participação social no Tribunal de Contas do estado de Alagoas (TCE -AL) no controle externo da Administração Pública. O capítulo inicial é composto pela revisão de literatura sobre Tribunais de Contas, controle externo e participação social. Seguidamente, analisou-se o os aspectos legais do TCE- AL e da participação social. Prosseguindo, identificou-se as possibilidades de participação externa da sociedade no TCE-AL. Por fim, foram apresentados os resultados e discussões sobre a participação social no processo de controle externo do TCEAL, baseados em entrevistas e levantamento bibliográfico, e as considerações finais,

A presente pesquisa tem como problema central responder ao questionamento de como acontece a participação social no controle externo da Administração no Tribunal de Contas do Estado de Alagoas. Dessa forma, como objetivo central irá analisar a participação social na atuação do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas no controle da Administração Pública. Como objetivos específicos, destacam-se a descrição dos aspectos legais do Tribunal Contas do Estado de Alagoas e da participação social; a identificação das possibilidades de participação externa da sociedade no TCE-AL e uma avaliação da participação da social no TCEAL.

De forma geral a pesquisa lança um olhar crítico sobre a participação social no exercício do controle externo por meio do TCEAL, analisando seus mecanismos de participação e o nível de envolvimento da sociedade no controle externo junto ao TCEAL.

JUSTIFICATIVA

O controle da Administração Pública é um dos mecanismos mais usuais no exercício da democracia participativa, e se constitui como um elo nas relações entre Estado e Sociedade, bem como, nas relações de separação e interdependência entre os três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário. Os cinco princípios norteadores da Administração Pública, constantes no art. 37 da CF/88 (Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência) servem como parâmetros à atividade de controle, seja ele externo, interno ou social. Com a promulgação da constituição Federal de 1988 (CF/88), a expressão "Controle Externo" ganha maior relevância, destacando em seu art. 71, a participação do Tribunal de Contas da União: "O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União".

Assim, seguindo o modelo federalista adotado no Brasil, os demais entes federados agem em observância ao referido preceito. Assim, o controle externo realizado nos municípios e estados, é realizado pelo poder Legislativo com auxílio dos Tribunais de Contas do Estado (TCE) (BRASIL, 1988).

Podemos entender o controle externo como forma de aperfeiçoamento da Administração Pública, sendo os TCEs um dos principias órgãos atuando no combate à corrupção, cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (RLF), dentre outros aspectos legais e democráticos. Nesse sentido, o presente trabalho tem sua relevância ao debater o papel TCE Alagoas, servindo como mecanismo de fomento à participativa da sociedade, partindo do entendimento do processo do controle externo, apresentando suas funcionalidades e formas de atuação.

Além disso, tendo em vista o contexto político de Alagoas, que ainda apresenta traços da "política de coronelismo", discutir o tema de controle externo, se traduz como forma de incentivo a mudança gradativa da realidade, produzindo conhecimento não apenas para academia, mas também de uma forma geral para sociedade.

REVISÃO DE LITERATURA

Neste capítulo, serão abordados os principais pontos utilizados para esta pesquisa com a finalidade de obter uma melhor compreensão da proposta de estudo sobre a atuação dos tribunais de contas e o controle externo exercido pela sociedade.

TRIBUNAS DE CONTAS

Os órgãos de controle das contas do executivo têm sua origem a partir do aumento do nível de complexidade do Estado moderno e de sua profissionalização, em razão das necessidades provenientes das mudanças econômicas, política, sociais e culturais, bem como da modernização dos regimes políticos (CITADINI, 1994; SOUSA PIRES & RAMOS, 2009; DINIZ, 2005). A

partir da mudança do sistema de Monarquia para o de República no Brasil, surgem os Tribunais de contas, assim como outras instituições estatais que se ampliavam e passavam por reformulações para adequar-se ao novo regime político.

Os tribunais de contas brasileiros sofreram influência em sua formação de três principais modelos: o italiano, o belga e o francês (AZEVEDO, 2014). O modelo italiano e belga trouxe a ideia de realização de controle prévio e posterior, vinculado ao poder legislativo, além do exercício de funções administrativas e a dualidade jurisdicional. O modelo francês vem incrementar o modelo brasileiro inserindo a ideia de qualidade e eficiência, denotando que o Tribunal de Contas não se limita a análise formal das contas públicas (COSTA, 2006; NETO, 2001).

Desde sua criação, os tribunais de contas brasileiros vêm passando por diversas transformações institucionais, como atribuições, forma de recrutamento dos conselheiros e suas garantias, dentre outros aspectos. Com o intuito de tornar mais didática a contextualização, será segmentada as principais mudanças sofrida pelos tribunais de contas em dois horizontes temporais. O primeiro, de 1891 a 1967, e o segundo a partir da CF/88.

TRAJETÓRIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL: 1891 A 1967

Os períodos de maior interferência, por parte do poder Executivo, nos Tribunais de Contas culminaram em épocas onde o poder do executivo possuía caráter autoritário, constituições de 1937 (Estado Novo) e de 1967 (regime militar). No Estado Novo, foi retirada a prerrogativa do Legislativo de confirmar a indicação dos membros da alta corte dos Tribunaisde Contas e a transferiu para o Conselho Federal, órgão auxiliar do Executivo. A esse respeito Loureiro, Teixeira e Moraes falam que:

> Cabe destaque para uma dimensão que permaneceu estável ao longo de todo esse período, a despeito das mudanças de regime político: trata-se da garantia de permanência ou inamovibilidade de seus dirigentes. Tida como condição para a autonomia do TC, tal garantia sobreviveu, ainda que formalmente, inclusive, nos períodos autoritários (LOUREIRO, TEIXEIRA E MORAIS, 2009).

Em relação aos destaques positivos, sob a égide republicana, pode-se destacar o estabelecimento de pré-requisitos para tonar-se membro da corte dos Tribunais de Conta, uma vez que até 1937 inexistia qualquer tipo de exigência a esse respeito. Em 1946 foi estabelecida uma idade mínima para os conselheiros, bem como o pleno gozo dos direitos políticos. E, apenas em 1967, surge a exigência de conhecimentos específicos, como os jurídicos, econômicos, financeiros e de Administração Pública (LOUREIRO, TEIXEIRA E MORAES, 2009).

Para melhor sintetizar esse período e suas mudanças, vejamos o quadro a seguir:

Quadro 1: Trajetória dos Tribunais de contas no Brasil: 1891 a 1967

Constituições					
	1891	1934	1937	1946	1967
Atribuiçõ es constituci onais	Verificar a legalidade das contas do executivo	Verificar a legalidade das contas do executivo.	Verificar a legalidade da execução orçamentária e dos contratos celebrados pelo executivo	Verificar a legalidade das contas do executivo, bem como a concessão de reformas e pensões.	Verificar a legalidade das contas do executivo e realizar auditorias nas entidades fiscalizadas.
Requisitos para se tornar ministro conselheir o	Não consta	Não consta	Não consta.	Ter no mínimo 35 anos de idade e gozar plenamente dos direitos políticos	Idade mínima de 35 anos, idoneidade moral, notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública
Forma de recrutame nto ministro/ conselheir o	Nomeados pelo executivo com aprovação do Legislativo	Nomeados pelo executivo com aprovação do Legislativo	Nomeados pelo executivo com aprovação do Conselho Federal	Nomeados pelo executivo com aprovação do Legislativo	Nomeados pelo executivo com aprovação do Legislativo
Garantias a ministro conselheir o	Só perderiam o cargo por sentença judicial	Mesmas oferecidas aos ministros da Corte suprema	Mesmas garantias que aos ministros do supremo Tribunal Federal	Mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos destinados aos juízes do Tribunal Federal de recursos	Mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos ministros do Tribunal Federal de recursos

Fonte: Loureiro, Teixeira e Moraes (2009).

TRAJETÓRIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL: PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988

A partir da promulgação da CF/88, os Tribunais de Contas passa por profundas transformações, não apenas institucionais, mas de sua própria imagem. A CF/88 ou Constituição Cidadã com também é conhecida, pela ampliação das garantias individuais e a notável menção à participação social, ampliou as funções dos Tribunais de contas, a exemplo do controle de desempenho; a indicação da maioria de seus dirigentes pelo Poder Legislativo e a atribuição à população de poder de denúncia de irregularidades.

O processo de elaboração da CF/88 resultou em intensas disputas entre forças políticas presentes no Congresso Nacional. Entre 1987 e 1988 os representantes eleitos para o legislativo formaram a Assembleia Constituinte que elaborou a atual Constituição. Recém-saído de um regime ditatorial, o país precisava de readequar a nova conjuntura democrática. Em relação aos Tribunais de Contas, as disputas e debates não foram menos conflitantes que outros temas. Sua organização interna, atribuições, critérios de seleção dos membros e as garantias a eles oferecidas, foram alvos de intensos debates (ABRUCIO, ARANTES e TEIXEIRA, 2005).

A seguir veremos o quadro que trata dos quatro aspectos acima citados:

Quadro 2: Contexto institucional dos Tribunais de Contas Pós CF/88

Forma de organização interna	Alguns grupos defenderam a adoção de modelo de controladoria semelhante ao dos EUA, em que um controlador-geral detentor de mandato fixo, escolhido pelo Executivo com aprovação do Legislativo, dirige o órgão e chama para si a responsabilidade sobre as suas atividades. Todavia, dando continuidade à experiência já em curso no país desde a proclamação da República, prevaleceu a estrutura de direção colegiada e autônoma em relação aos demais poderes, com a atribuição de órgão auxiliar do Legislativo no controle financeiro da administração pública.
Atribuições	Destacam-se a definição e a ampliação de suas competências exclusivas como os maiores ganhos para estes órgãos dentro da estrutura de poder. Além da prerrogativa de elaborar parecer técnico sobre a tomada de contas do Executivo, eles também assumiram a função de realizar auditorias de desempenho das políticas públicas, superando assim a atividade de cunho estritamente legalista, que sempre os caracterizou (ver quadro). Isso significa verificar não apenas se o gasto foi realizado segundo as normas legais, mas também se ele produziu o resultado esperado. Inclui-se, ainda, no rol das atribuições, a apreciação da legalidade dos contratos, da admissão de pessoal, concessão de aposentadorias, reformas e pensões, além de se manifestar acerca da legalidade das licitações em caráter prévio, evitando, assim, benefícios a determinados grupos econômicos.
Critérios de seleção dos membros	Executivo perdeu o monopólio da indicação dos membros dirigentes (ministros no caso do TCU, e conselheiros nos demais tribunais), passando a indicar apenas 1/3 deles, enquanto o Legislativo ficou responsável pela indicação dos outros 2/3, mantendo-se a aprovação de todos pelos parlamentares.
Garantias Oferecidas aos membros	Manteve-se, também, a vitaliciedade e as mesmas garantias oferecidas ao alto escalão do Poder Judiciário. Além de ver reduzido seu poder de indicação, o Executivo acabou limitado a uma ou duas indicações de livre escolha. Isso porque o texto final da CF/88 prevê que para cada três membros indicados pelo Executivo, dois devem ser selecionados entre os auditores de carreira dos próprios TCs e de representantes do Ministério Público de Contas.

Fonte: elaboração própria com base em Loureiro, Teixeira e Moraes (2009).

Outro grande marco legal que teve grande impacto nos Tribunais de Contas, foi a Lei 101/2000, LRF, que aparece em um contexto nacional de fortes crises cambiais e pressão por parte do Fundo Monetário Internacional (FMI) para implementar uma política de ajuste financeiro no Brasil (ARAUJO e MORAES, 2003). Entretanto, a LRF não atribuiu, inicialmente, aos Tribunais de Contas a função de fiscalizar. A ideia de fiscalização da lei por parte dos tribunais surgiu posteriormente em audiências públicas no Congresso, como destaca Loureiro e Abrucio (2004). Após definida mais essa atribuição aos Tribunais de Contas, foi exigida uma nova reestruturação em diversos aspectos. Sobre esse assunto podemos ver que:

> A implementação da LRF exigiu que se iniciasse a modernização tecnológica e reestruturação interna dos Tribunais de Contas. À medida que eles se tornavam peças fundamentais para o sucesso da lei, o governo federal envolveu-se de forma particular com o processo de sua reestruturação. O Ministério do Planejamento, Organização e Gestão (MPOG), através de sua Secretaria de Gestão, encomendou estudos que diagnosticaram a necessidade de se criar sistemas informatizados para recebimento de informações por parte dos estados e municípios, de padronizar procedimentos e conceitos e ainda de capacitar e treinar funcionários para lidar com as novas e ampliadas atribuições dos TCs (Loureiro, Teixeira e Moraes, 2009).

No anexo 3, a partir do estudo de Loureiro, Teixeira e Moraes (2009) é possível observar dados de todos os Tribunais de Contas do Estado, como ano de criação, número de unidades administrativas sob jurisdição, número de empregados e a porcentagem do orçamento dos Tribunais de Contas em relação ao orçamento estadual.

CONTROLE EXTERNO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Podemos encontrar a gênese do aprofundamento do debate sobre a representação democrática no início da idade moderna e surgimento do Estado Moderno. Tal fato tornou a democracia uma característica central dos regimes político no ocidente, embora, o primeiro grande pensador do Estado Moderno, Nicolau Maquiavel, tenha idealizado um Estado absolutista, ele forneceu elementos concretos para a formulação de uma teoria do Estado, como: separação entre moral aristotélica, política e religião. Começa a surgir assim os fundamentos da teoria do Estado Moderno, onde, posteriormente, com a formulação de Thomas Hobbes, é possível, de fato, encontrar uma teoria do Estado Moderno, visto que, Maquiavel, não nos fornece uma teoria de Estado Moderno, e sim uma teoria de como se formam os Estados (GRUPPI, 1996; MENDES 2007).

A partir da teorização do contrato social, Hobbes procura estabelecer os pactos e acordos firmados pela população e seus governantes, tendo dessa forma dois aspectos centrais, que são: autorização e delegação. Através da teoria contratualista, Hobbes, define que por meio do pacto social os indivíduos fundam o Estado, que institucionaliza a autoridade, e assim criam um modelo de representatividade político-popular. Sabendo-se que, a teoria democrática representativa, subsidia o fim da política simplista-dualista, do sim ou não, e dá início a política como arena de concepções, opiniões e engendramento de forças, há uma revisão do entendimento da soberania popular, que segundo Mendes (2007), "passa a contestar o monopólio da vontade na definição e na prática da liberdade política".

Tratando-se da teoria política moderna, dois pensadores destacam-se, John Locke e Jean-Jacques Rousseau, onde respectivamente um evidenciasse por defender a democracia representativa, através da representação político-parlamentar e outro por destacar a democracia participativa. O processo representativo que é apontado como o início da democratização, acaba que, por estar em um contexto pautado pelo liberalismo, principalmente, com as revoluções inglesas e francesas que, respectivamente, uma teve predominância econômica e outra política, resultou na introdução da ideia de representação como superior e distinta do regime democrático. Ademais, a forte corrente liberal de pensadores econômicos, como Adam Smith, Jean-Baptiste Say, Thomas Malthus, David Ricardo, Voltaire, Montesquieu, dentre outros, contribui para *manutenção status quo*. Assim, até o século XX como destaca Mendes (2006): "não se verificou o estabelecimento de democracias representativas, mas, mais precisamente, de governos representativos" (SELL, 2006, p. 103; URBINATI, 2006).

Sobre a teoria democrática participativa Rousseau, afirma que:

> A soberania não pode ser representada pela mesma razão pela qual não pode ser alienada; consiste essencialmente na vontade geral e a vontade não se representa. É ela mesma ou é outra, não há meio termo. Os deputados do povo não são, nem podem ser seus representantes; não passam de comissários seus, nada podendo concluir definitivamente. É nula toda a lei que o povo não ratificar. O povo inglês pensa ser livre e muito se engana, pois só o é durante a eleição dos membros do parlamento; uma vez eleitos, ele é escravo, não é nada (...). No momento em que um povo se dá representantes, não é mais livre, não mais existe (1973, p. 113-114).

Na contemporaneidade, autores como Pateman (1992) e Luchmann (2006), discutem as formas de participação e seus limites, onde para o primeiro autor, o baixo nível de participação e apatia política está ligado às desigualdades sociais. Assim, quanto mais desigual é um país, menos a sociedade se envolve nos processos políticos, para além da representação. Já o segundo autor questiona qual o lugar da participação numa teoria da democracia moderna e viável? Assim, Pateman esclarece que: "participação promove o desenvolvimento humano, reduz a noção de distância com os centros do poder e aumenta a preocupação individual com os problemas coletivos". De tal modo, é necessário estender o controle democrático as diversas esferas davida social, objetivando criar uma sociedade participativa em seu sentido amplo, não se limitando a intervenções periódicas, tal como o voto. Em face das possibilidades advindas junto à modernidade, é possível e necessária uma mobilização popular em prol das conquistas de espaços que lhe é de direito.

O controle das ações do Estado traz responsabilidades não somente para os próprios órgãos do Estado, mas também para os atores sociais. Nesse último caso, o controle social decorre das ações da sociedade civil, sendo um poder autogiro, que controla as instituições que lhe serve, com destaca Malafaia (2001). Já Fernandes (2008) diz que "o primeiro e talvez o mais valioso sistema de controle seja o social".

Podendo ser entendido como a participação da sociedade no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública na execução das políticas públicas, avaliando os objetivos, processos e resultados, como destaca Malafaia (2001), o controle social trata-se da cooperação entre Estado e sociedade na tentativa de cumprimento da lei, elevando assim o nível da eficácia e efetividade das políticas públicas. Ainda que questionado sobre sua eficácia, o controle social, segundo Di Pietro (2007):

> Embora o controle seja atribuição estatal. O administrado participa dele. À medida que pode e deve provocar o procedimento de controle. Não apenas na defesa de seus interesses individuais. Mas também na proteção do interesse coletivo. A Constituição outra ao particular determinados instrumentos de ação a serem utilizados com esta finalidade. E esse. Provavelmente. O mais eficaz meio de controle da Administração Pública: O controle popular.

Existem diversas medidas que garantem legalmente a intervenção social nos mais diversos aspectos do Estado, como podemos ver no quadro 3:

Quadro 3: Medidas possíveis para a proteção e controle

MEDIDA POSSÍVEL	NATUREZA	AGENTE	RESULTADO
Habeas Data	Meio previsto na Constituição, na forma de Ação Constitucional. Medida judicial.	Pessoa Física ou Jurídica	Tomar conhecimento ou mandar retificar informações que constem em bancos de dados públicos ou de natureza pública que sejam a seu respeito.
Mandado de Segurança individual ou coletivo	Meio previsto na constituição em forma de Ação constitucional. Medida Judicial. Garantir ou proteger direito líquido e certo, não protegidos por outros "remédios constitucionais"	Qualquer pessoa física, grupo de pessoas e pessoas jurídicas.	É aplicado quando alguma instituição pública ou pessoa jurídica delegada, ou outro agente público ameace direito líquido e certo.
Habeas Corpus	Utilizado quando um cidadão tem a sua liberdade ameaçada. Possui previsão constitucional. É uma medida judicial.	Qualquer pessoa física	Ter direito a não ser preso ou a ser liberto estando em prisão, resguardados os requisitos legais para a sua concessão.
Mandado de Injunção	Remédio constitucional utilizado para suprimir a falta de lei ou norma. Está previsto no art. 5º, inciso LXXI da Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 8.038/90, no seu art. 24.	Qualquer pessoa física ou jurídica	Corrigir ou prevenir o risco de prejuízo pela falta de norma regulamentadora, sem a qual resulte inviabilidade no exercício de seus direitos, liberdades e garantias constitucionais.
Ação Civil Pública	Ação prevista na Lei 7.347/1985. Ação judicial. Determinará ressarcimento ao erário público ou obrigação de fazer. Possui status constitucional, mas não é ação constitucional.	Ministério Público, Defensoria Pública; Entes da Federação; a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; a associação civil organizada nos termos da lei.	Proteger direitos difusos e coletivos, danos ao meio ambiente, ao consumidor, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; por infração da ordem econômica; à ordem urbanística; à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos; ao patrimônio público e social.
Ação Popular	Ação Constitucional. Prevenção a danos ao patrimônio público. Regulamentada pela Lei Recepcionada pela Constituição 4.717 de 29 de junho de 1965. Prevista no art. 5º, LXXIII da CF/88.	Qualquer cidadão.	Pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União
Ação Direta de Inconstituci onalidade	Ação Judicial de competência do Supremo Tribunal Federal para verificação da constitucionalidade de uma lei ou norma.	Presidente da República; a mesa do Senado; a mesa da Câmara; Assembleia Legislativa estadual ou Câmara do DF; Procurador-Geral da República; Conselho Federal da OAB; Confederação Sindical.	Proteger contra a promulgação ou sanção de leis contrárias às previsões constitucionais. Se procedente a Ação está anula a eficácia da lei ou norma.

Fonte: Frazão (2014).

Respaldo pela lei, e por diversos estudos, Faccioni (2004), Jacobi (2002), Siraque (2005), o controle externo exercido pela sociedade torna-se um elemento vital para uma atuação eficiente, eficaz e efetiva do Estado no atendimento das demandas sociais. Trata-se de um controle contínuo e conjunto.

METODOLIGIA

A metodologia utilizada foi a pesquisa descritiva que de acordo com Triviños (1987), está se classifica como um meio de descrever de forma precisa determinados fatos e fenômenos que ocorrem em dada realidade.

A pesquisa é de natureza qualitativa com o intuito de se apropriar de um conhecimento mais próximo da realidade vivida pelos gestores públicos, agregando valores ao objeto de estudo. Que segundo Deslandes (1994) a pesquisa qualitativa se baseia em análises que *a priori* não carece de utilização de instrumentos estatísticos para a avaliação de dados, que se aplica por meio do uso de conhecimento teórico e empírico, garantindo validade científica para o uso em questão. Com a finalidade de buscar compreender melhor os principais desafios para a implementação o controle social no TCE- é desenvolvido um estudo de caso de como ocorre tal processo. Segundo Yin (2015) o estudo de caso é o tipo de investigação baseada na experiência de fenômenos que realmente ocorrem, tal investigação é cercada por aspectos relevantes da pesquisa e guiada por argumentos lógicos que facilitam na coleta e análise de dados. Tal método facilita um melhor entendimento a fim de responder como acontece a participação social no controle externo da Administração no Tribunal de Contas do Estado de Alagoas.

Foi realizado um levantamento bibliográfico para que se tomasse por base pontos de vista e situações que já foram trabalhadas em outros momentos por autores que conseguem emitir com propriedade opiniões que dizem respeito aos Tribunais de Contas, controle externo e participação social. Em seguida, foi realizada uma pesquisa documental para poderidentificar os aspectos legais do TCE-AL e de seus mecanismos de participação social. Também foram analisados os Relatórios da Ouvidoria, de 2014 a 2018. Posteriormente, foi aplicado um questionário semiestruturado, que pode ser encontrado no apêndice I, a 3 dos 7 conselheiros do TCEAL, a saber: Otávio Lessa de Geraldo Santos (Conselheiro Presidente), Anselmo Roberto de Almeida Brito (Conselheiro Diretor Geral da Escola de Contas Públicas) Rodrigo Siqueira Cavalcante (Conselheiro Ouvidor). Na época da entrevista, respectivamente as atribuições adicionais dos Conselheiros eram, presidência, ouvidor e conselheiro.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

ASPECTOS LEGAIS DO TCE

O TCEAL foi criado a partir da Lei Estadual nº 1.365, de 29 de novembro de 1947, com vigência a partir de 1º de janeiro de Alagoas, com lei Orgânica sancionada em 1994. Dentresuas principais atribuições legais se encontra: i) apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado; ii) julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das entidades da administração direta, indireta e fundacional pública; iii) apreciar e emitir parecer sobre a Prestação de Contas anual da gestão de cada exercício da Administração Financeira Municipal, apresentada pelos respectivos Prefeitos; dentre outras atribuições.

Conforme artigo 8º da sua Lei Orgânica, o TCEAL defini que as prestações[1] ou tomadas[2] de contas poderão ser por:

I. — Exercício financeiro;
II. — Término de gestão, quando esta não coincidir com o exercício financeiro; III — execução, no todo ou em parte, de contrato formal;
III. — Comprovação da aplicação de adiantamento, quando as contas do responsável pelo mesmo forem impugnadas pelo ordenador de despesas;
IV. — Processo administrativo em que se apure extravio, perda, subtração ou deterioração culposa ou dolosa, de valores, bens ou materiais do Estado, ou pelos quais este responda; VI—imputação, pelo Tribunal, de responsabilidade por despesa ilegal, ilegítima ou antieconômica;
V. — casos de desfalque, desvio de bens e de outras irregularidades de que resulte danos ao Erário;
VI. — outros casos previstos em lei ou regulamento.

Sobre as decisões em processo de prestação de contas ou tomada de contas, ela pode ser preliminar ou definitiva. Respectivamente, é a decisão pela qual o Relator ou o Tribunal, antes de pronunciar-se quanto ao mérito das contas, resolve sobrestar o julgamento, ordenar a citação ou a audiência dos responsáveis ou, ainda, determinar outras diligências necessárias ao saneamento do processo, e; decisão pela qual o Tribunal julga as contas regulares, regulares com ressalva,ou irregulares. Sobre a decisão de julgar uma conta regular, regular com ressalva ou irregulares, vejamos o quadro a seguir:

[1] Quando uma Unidade Jurisdicionada está obrigada a apresentar as contas, o faz espontaneamente, no prazo estabelecido.
[2] Quando um órgão de controle (interno ou externo) toma as contas da Unidade Jurisdicionada, que estando obrigada a prestar contas, não o faz no prazo estabelecido.

Quadro 4: Aspectos sobre julgamentos de contas – TCEAL

Decisão	Aspectos
Regulares	Quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão do responsável;
Regulares com ressalva	Quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, de que não resulte danos ao Erário
Irregulares	Quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências: a) grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira,orçamentária, operacional ou patrimonial; b) danos ao Erário, decorrente de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico; c) desfalque, desvio de dinheiros, bens e valores públicos. § 1º — O TC poderá julgar irregulares as contas, no caso de reincidência no descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência, feita em processo anterior de Prestaçãoou Tomadas de Contas. § 2º — Nas hipóteses do inciso III, alíneas a, b e c deste artigo, o Tribunal, ao julgar irregulares as contas, fixará a responsabilidade solidária, se for o caso: a) do agente público que praticou o ato irregular; b) do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, dequalquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado.

Fonte: elaboração própria com base na lei orgânica nº 1.365.

Em relação as penalidades, após verificada irregularidades, o TCEAL definirá a responsabilidade individual ou solidária pelo ato inquinado; se houver débito, ordenará a citação do responsável para, no prazo estabelecido no Regimento Interno, apresentar defesa ou recolher a quantia devida e poderá ainda dotará outras medidas cabíveis.

ANÁLISE DAS POSSIBILIDADES DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO TCEAL

Essa etapa da pesquisa consistiu em analisar os mecanismos de fomento a participação social proporcionado pelo TCEAL. A pesquisa foi realizada presencialmente no Tribunal, em seu site institucional, redes sociais, bem como em documentos oficiais. A análise inicialmente incidiu sobre a legislação do TCEAL, Lei Orgânica e Regimento Interno, com a busca de termos-chave, tais como: ouvidoria, participação social, controle social. A busca não encontrou nenhuma menção a esses termos, evidenciando certo descaso com a participação social. A partir da Resolução Normativa 01/2006, foi instituída a atividade de Ouvidoria junto a Corregedoria do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, considerando o parágrafo 2º do artigo 74 da CF/88 que faculta a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, denunciar irregularidades ou ilegalidades ao Tribunal de Contas; e o artigo 98 e seu parágrafo único, da Carta Magna Estadual, o qual atribui poderes ao Tribunal de Contas Estadual de receber denúncias e promover a devida apuração.

A regulação das atividades da Ouvidoria do TCEAL foi normatizada a partir da Resolução 02/2006, compreendendo, como demora seu artigo 1º:

> A atividade de Ouvidoria, órgão integrante da Corregedoria, compreende o recebimento de reclamações, críticas, sugestões e informações sobre os atos emanados pelos agentes públicos que se encontram jurisdicionados ao Tribunal de Contas do Estado ou de serviços por ele prestados, a apuração de sua veracidade e as informações aos interessados;

Ainda, dentre suas atribuições destacamos: i) receber reclamações ou críticas a respeito dos serviços prestados pelo Tribunal, receber sugestões que visem melhorar a função constitucional do Órgão de Contas Estadual; ii) receber informações importantes sobre atos administrativos e de gestão praticados por agentes e administradores de órgãos e entes públicos estaduais e municipais, bem como de quaisquer entidades instituídas e mantidas pelo Estado e pelos Municípios; iii) selecionar as informações e notícias citadas nos incisos anteriores, e proceder as devidas averiguações e demais providências; dentre outras. Ainda em 2006, com a Resolução Normativa 09, a Ouvidoria do TCE AL tem suas atividades desvinculada da corregedoria.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, criada em 2000, foi um fator decisivo no incentivo, ou obrigação, da criação de diversas Ouvidorias nos Tribunais de Contas Estaduais, como aponta estudo de Silva (2008), constando que todas Ouvidorias dos TCEs foram criadas a partir de 2000, sendo o TCE Pernambuco o primeiro a contar com o serviço, seguido de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. O TCE-AL cria sua Ouvidoria em 2006, 6 anos após a criação da primeira ouvidoria dos TCEs. No entanto, a maioria das Ouvidorias foram criadas nesse período.

Ao analisar o site institucional do TCE AL, identificou-se os seguintes canais de comunicação da ouvidoria, conforme apresentado no quadro 6.

Quadro 5: Canais de comunicação da ouvidoria do TCE AL

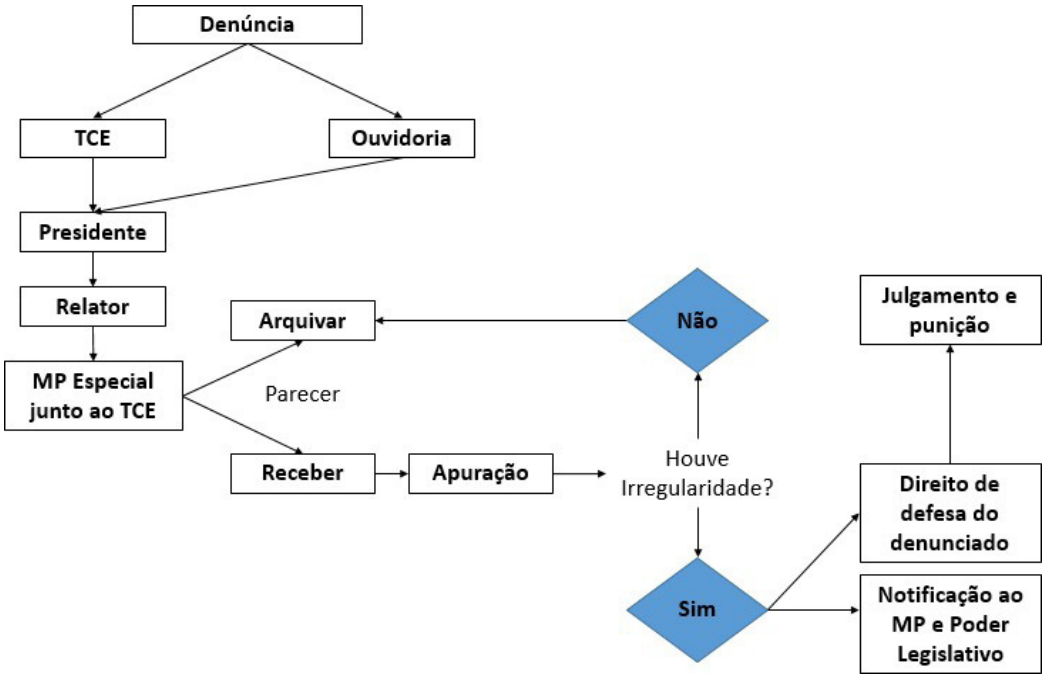
No site do TCE/AL	http://www.tce.al.gov.br/ouvidoria
Presencialmente ou por carta	Av. Fernandes Lima, 1047, Farol - Maceió-Alagoas - CEP: 57055-000
Através dos E-mails	ouvidoria@tce.al.gov.br
	ouvidoria.tceal@gmail.com
Pelas redes sociais	Instagram
	Facebook
	Twiter
Através dos contatos telefônicos	WhatsApp: (82) 99983-5401
	(82) 0800-284-0044 ou (82) 33155754

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis em https://www.tce.al.gov.br/ouvidoria/

Além das fontes encontras no site institucional, o TCEAL dispõe de um aplicativo lançado em agosto de 2018, o "Ouvidoria TCEAL" que segundo a definição disponível na plataforma de *download* do aplicativo é "sistema para realização e consulta de Manifestação para Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas – TCE-AL." Ademais, a pesquisa identificou outras iniciativas voltadas ao fomento da participação social no TCEAL, tais como o Curso de Combate à corrupção e à lavagem de dinheiro; Programa Roda de Cidadania; Guia das Ouvidorias dos Jurisdicionados do TCE/AL, Ouvidoria em ação, Município Transparente e a Escola de Contas. A Escola de Contas do TCEAL desempenha um importante papel na relação com a sociedade e o fomento a participação social, através da realização de diversos eventos. Dentre suas ações, podemos destacar a visita institucional, direcionada a estudantes de escolas e faculdades, com objetivo de apresentar os trabalhos desenvolvidos pelo Tribunal, bem como a importancia da participação social no controle externo, como forma de combate à corrupção e a eficiência nas ações públicas.

A participação social no controle externo, no que tange as denúncias de irregularidades, podem ser feitas de duas formas, uma diretamente ao TCE ou por via da Ouvidoria. Logo que recebida, a denúncia passa por um exame simples de admissibilidade pela presidência do Tribunal. Após o processo de admissibilidade, a denúncia é encaminhada ao relator que, por sua vez, envia para o Ministério Público Especial junto ao TCE, que pode decidir por arquivar ou receber a denúncia, e assim iniciar o processo de apuração dos fatos. Caso a apuração constate que não houve irregularidade, o processo é arquivado. Caso contrário, há a notificação ao investigado e o processo de julgamento e punição. Ainda, o TCE notifica o caso ao Ministério Público e ao Poder Legislativo. Para melhor compreensão do processo, vejamos a figura a seguir.

Figura 1: Fluxo do processo de apuração de denúncia pelo TCE



Fonte: Elaboração própria, a partir de entrevistas com conselheiros do TCE.

Em grande parte, os canais de participação social do TCEAL se concentram através da internet. Seu site institucional, onde concentra-se as principais informações referentes a participação social, avaliado segundo estudo de Silva et al. (2008) o site do TCEAL encontrasse na penúltima posição, em comparação aos demais sites institucionais dos Tribunais de Contas Estaduais, analisando o direcionamento ao cidadão, como pode ser visto no anexo 2.

As redes sociais do TCEAL também não apresentam um bom desempenho. O *Instagram* conta com apenas 286 seguidores, apresentando uma média de menos de um comentário por publicação. O *Twitter*, com desempenho ainda pior, tem apenas 5 seguidores, e nenhum comentário. O Facebook, que dentre as redes sociais apresenta os melhores resultados, com 2.130 seguidores, ainda apresenta pouca interação, com poucos comentários por parte dos seguidores. Por fim, aplicativo "Ouvidoria TCEAL", apresenta o pior resultado dentre os meios de participação social por meio das Tecnologias De Informação e Comunicação (TICs), contando com pouco mais de 10 *downloads*.

Seguindo com os resultados negativos identificados no TCEAL, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro[3] (ENCCLA), elaborou um ranking que mede a transparência dos portais de Tribunais de Contas, observando critérios como transmissão ao vivo das sessões pela internet, relatório fiscal de gestão dos últimos 4 meses, indicação de endereço e horários de funcionamento, entre outros. O Tribunal de Alagoas ocupou a última posição do ranking.

As TICs vem sendo uma importante estratégia no fomente a participação social, como destaca Agune e Carlos (2005). Ultrapassando a ideia de tecnologia da informação, o governo eletrônico ultrapassa essa dimensão, podendo ser vinculada à modernização da Administração Pública e na melhoria dos processos operacionais do setor público, atendendo também o conceito de transparência e *Accountability* (Sanchez e Araújo, 2003; Lemos e Lévy, 2010). Nesse sentido, identificasse uma maior necessidade de divulgação dos meios de participação social através das TICs disponibilizadas pelo TCEAL.

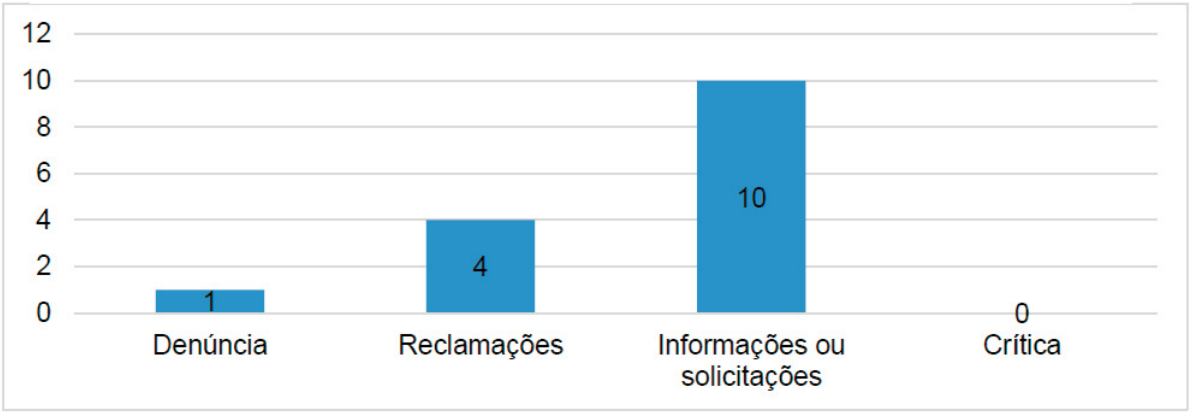
PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO DE CONTROLE EXTERNO DO TCE-AL.

Essa parte da pesquisa consistiu em analisar os relatórios da ouvidoria relacionado a participação social, compreendida entre os anos de 2014 e 2018. Em seu site institucional, o TCEAL disponibiliza relatórios da Ouvidoria apenas dos anos de 2017 e 2018. Os demais relatórios foram obtidos mediante solicitação presencial.

Em geral, os relatórios são elaborados de maneiras bastante simplistas, com informações pouco detalhadas e com uma estrutura pouco funcional para realização de análises mais aprofundas, ressalvados os relatórios de 2017 e 2018, que contém um maior número de informações. Até 2016 os relatórios divulgavam nome, cidade e tipo de demanda, das pessoas que realizava algum tipo de solicitação no TCEAL. Tal medida pode ser compreendida como um fator que não incentiva a participação popular, uma vez que, devido o contexto político cultural de Alagoas, pode haver algum tipo de represália ao denunciante.

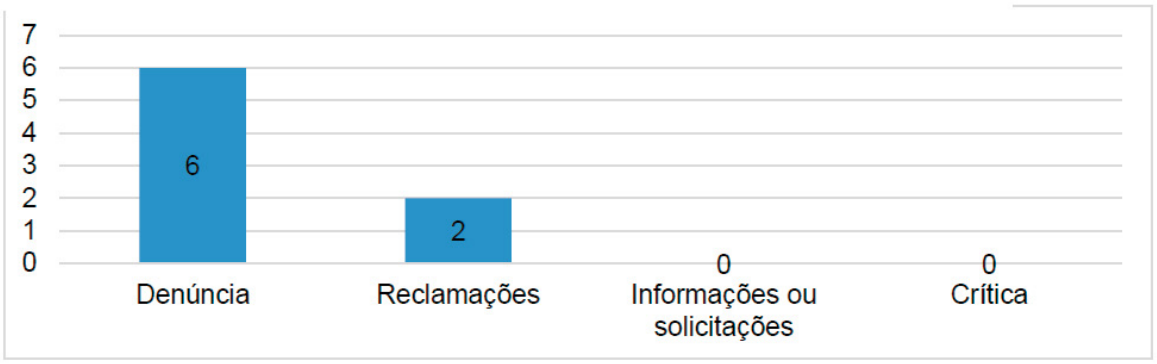
A seguir veremos análise feira dos relatórios da Ouvidoria referente a participação popular.

Gráfico 1: Participação social no TCEAL através da Ouvidoria – 2014



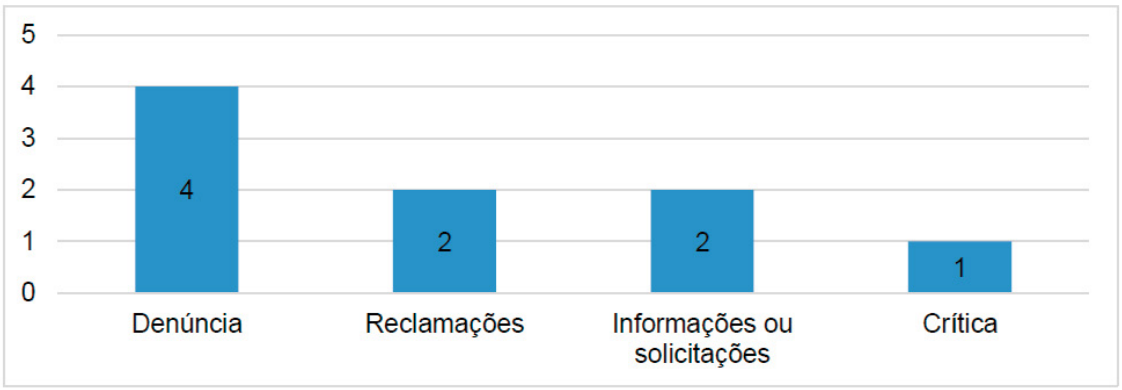
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TCEAL.

Gráfico 2: Participação social no TCEAL através da Ouvidoria – 2015



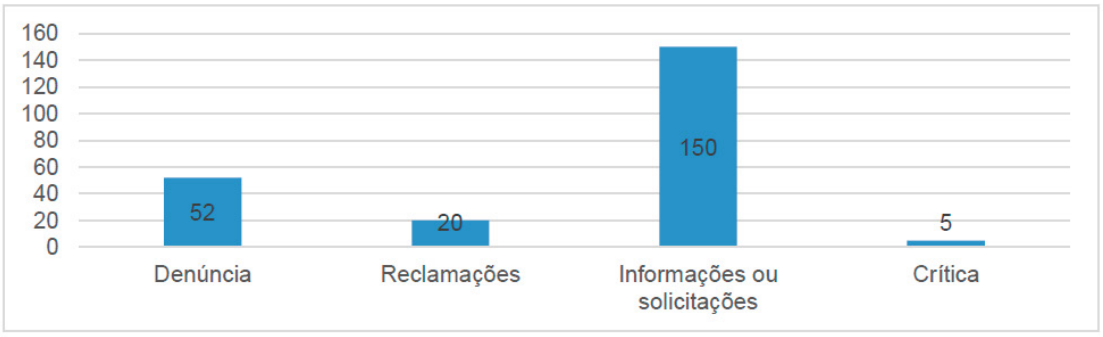
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TCEAL.

Gráfico 3: Participação social no TCEAL através da Ouvidoria – 2016



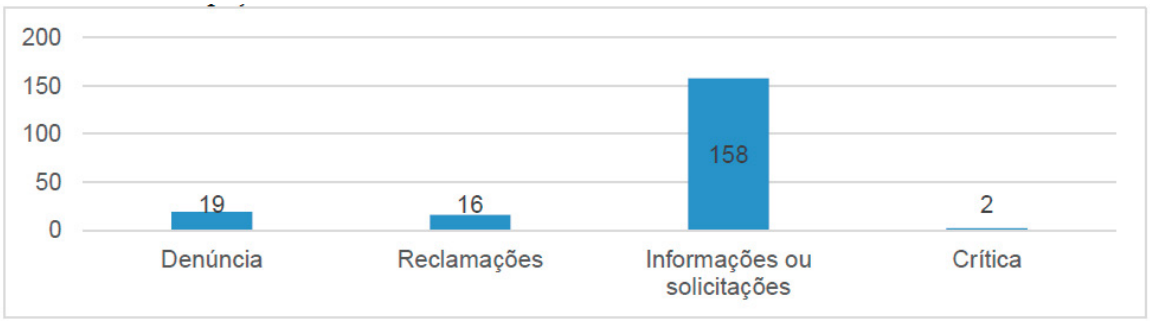
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TCEAL.

Gráfico 4: Participação social no TCEAL através da Ouvidoria - 2017



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TCEAL.

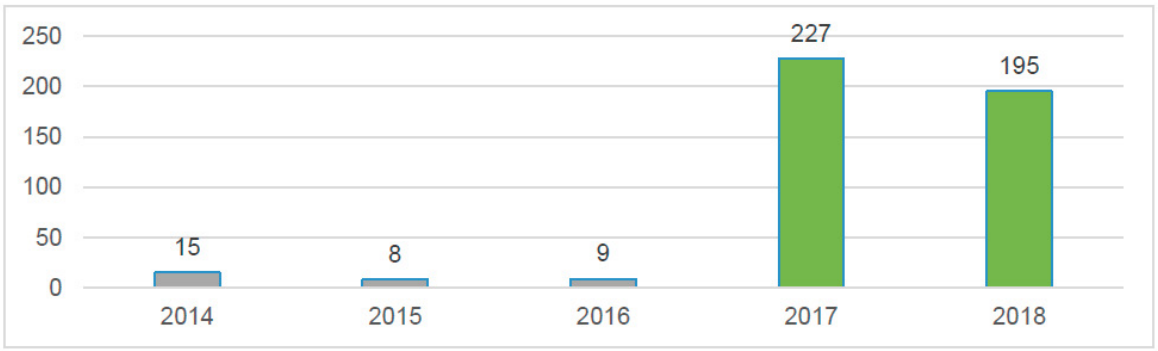
Gráfico 5: Participação social no TCEAL através da Ouvidoria - 2018



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TCEAL.

O gráfico seguinte mostra a evolução da participação social no TCEAL. Podemos observar um aumento exponencial na comparação entre os anos de 2014 a 2016 e 2017 a 2018.

Gráfico 6: Análise da evolução da participação social no TCEAL através da Ouvidoria 2014 – 2018



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TCEAL.

É notável o salto qualitativo dos relatórios, bem como atividades da ouvidoria aconteceram no biênio 2017/2018, na gestão do Conselheiro Anselmo Brito, instituindo a redes sociais, *Instagram, Facebook, Twitter* e aplicativo, e a duplicação dos endereços eletrônicos (E- mail), além de ações diretas de engajamento social, como o evento "Ouvidoria em Ação" e "Município Transparente".

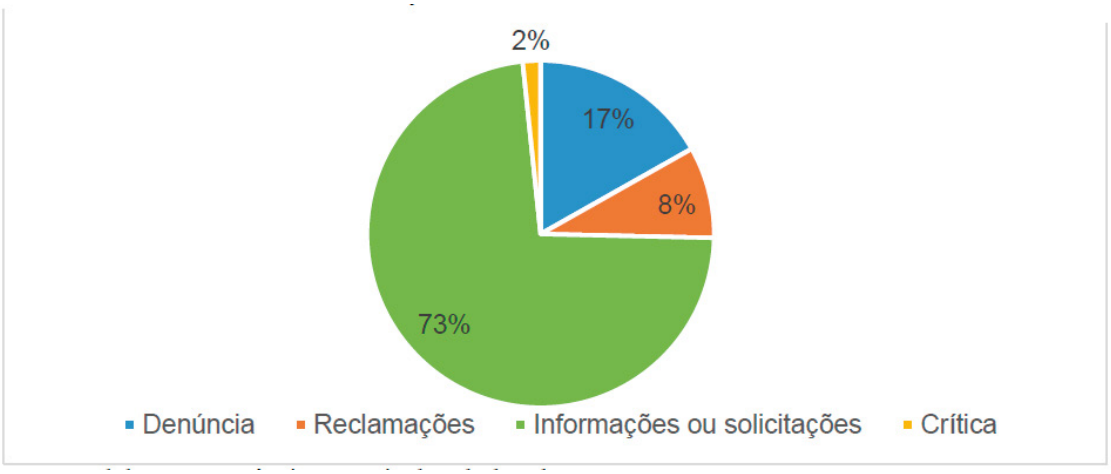
O evento "Ouvidoria em Ação", teve um caráter mais institucional, sendo direcionado aos servidores, conscientizando-os da importância deste canal de comunicação entre a instituição e o cidadão, colocando-se à disposição da sociedade alagoana. Por sua vez, o evento "Ouvidoria em Ação" contou com Agentes do poder público (prefeitos, vice-prefeitos, secretários, assessores e controladores municipais) e sociedade civil (jornalistas, estudantes, pesquisadores, advogados e demais cidadãos). Estiveram presentes representantes 87 dos 102 municípios alagoanos.

Ainda sobre o evento "Ouvidoria em Ação", Ouvidoria desenvolveu um trabalho de atualização do seu banco de dados, com os contatos da atual gestão e realizou sua primeira enquete, para saber quais os Municípios já possuíam Ouvidorias com o objetivo de desenvolver um projeto de incentivo a Instituição de ouvidorias públicas em todos os municípios alagoanos. Ao final dos trabalhos foram catalogadas as informações de 87 (oitenta e sete) municípios, dos quais 9 (nove) municípios responderam que já instituíram a Ouvidoria Pública, 66 (sessenta e seis) ainda não e os outros 12 deixaram em branco o questionário.

Todas essas ações, dos anos de 2017 e 2018, conforme os gráficos apresentados resultaram em um maior engajamento social, ainda que essa participação se resuma, em sua maior parte, a denúncias, reclamações, informações ou solicitações e críticas, o aumento significativo reflete um maior interesse da sociedade em exercer seu direito constitucional ao controle externo. Apesar do aumente expressivo na participação social através da ouvidoria do TCEAL,

tomando por base o biênio 2017/2018, por oferecer dados significativos de análises, identificamos que a atuação da sociedade em grande parte se resume informações ou solicitações (73%), enquanto as denúncias, que pode ser entendida como uma forma mais incisiva de atuação, apresenta apenas 17% do total manifestações, conforme apresentado no gráfico a seguir:

Gráfico 7: Natureza das manifestações na ouvidoria do TCEAL – 2017/2018



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TCEAL.

É consenso, para os Conselheiros entrevistados, que a participação social no controle externo junto ao TCEAL, ainda é bem discreta. Como justificativa de tal fenômeno um dos entrevistados fala que:

> Nossa coletividade é muito acanhada. Tímida para exercer seu controle, e quando vem se manifestar, ela vem se manifestar na revolta. Mas, seria importante que ela pudesse participar do processo de forma contínua.

De fato, a falta de ação da sociedade em exercer sua participação no controle externo, é um forte entrave. Mas, a dimensão histórica tem relevância essencial para a compreensão desse fenômeno, levando em conta fatores como a formação histórica de Alagoas e sua herança política, bem como a noção que historicamente o controle social é exercido pelo Estado sobre a sociedade. Esses fatores compreendem o histórico de submissão da sociedade perante lideranças políticas, também sendo possível denominar como "Coronelismo" (ROLIM et al, 2013; CARVALHO, 2015). Os resquícios da Coronelismo ainda está presente na sociedade alagoana, principalmente nos pequenos munícipios, e um dos grandes desafios, por parte, não somente do TCEAL, mas também de outras instituições públicas, é justamente superar estigma. Nesse sentido, outro entrevistado chamou a atenção para a necessidade de conscientizar a sociedade de seu papel, ao afirmar que:

> Temos que conscientizar o cidadão que ele é tão quanto responsável como o Tribunal. O Tribunal é apenas o órgão fiscalizador mas se não houver a denúncia para que a gente saia para atuar, fica difícil. Assim, nos limitamos a atuar com base em papéis, quando é identificada uma discrepância. Não temos condições de realizar auditórias em 102 municípios, por conta da carência de pessoal.

Nessa fala podemos observar uma das principais contribuições da participação social, que é atuar ativamente na melhoria da prestação dos serviços públicos, seja por meio do combate à corrupção, fiscalização do bom uso dos recursos públicos, dentre outros, assim como nos lembra Oliveira (2001): "o Controle Social corresponde ao poder legítimo utilizado pela população para fiscalizar a ação dos governantes, indicar soluções e criar planos e políticas em todas as áreas de interesse social".

Outro entrevistado chama atenção para importância da transparência do TCEAL como forma de incentivo à participação social, ao dizer que "O TCEAL para fomentar à participação social deve ser transparente". Entretanto, como apresentado anteriormente, o Tribunal ocupa o último lugar no ranking de transparência da ENCCLA. A falta de transparência e, por conseguinte, o não incentivo à participação social, fica claro em alguns processos, principalmente no que tange a facilidade de acesso a informação, embora garantido por lei. Como exemplo podemos apontar que o site institucional do TCEAL não permite analisar a prestação de contas de prefeituras e Governo Estadual de forma *on-line*.

Outro fator destacado pelos entrevistados, foi o distanciamento da sociedade do TCEAL. Um dos entrevistados fala que "a sociedade se sente mais à vontade em procurar o MP do que o TCE". Sobre aspecto, o Tribunal, como já apresentado na presente pesquisa, vem desenvolvendo ações pontuais de tentar uma maior aproximação com a sociedade, como as visitas institucionais, redes sociais e eventos. Essas estratégias vêm demonstrando resultados exponenciais, no que se refere participação através da Ouvidoria, conforme observado no gráfico 6. Entretanto, ainda há muito que se avançar em sentido amplo de participação social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento desta pesquisa possibilitou uma visão mais crítica e aprofundada acerca do controle externo e da participação social que, como apontado anteriormente, os sistemas de controles são fundamentais nos regimes democráticos, não se restringindo a mera atividade de fiscalização, mas servindo enquanto instrumento de avaliação das ações do estado, nos aspectos legais e também em termos de efetividade e impacto positivo na sociedade. Nesse sentido, analisou-se como acontece a participação social no controle externo da Administração no Tribunal de Contas do Estado de Alagoas. Além disso, foi descrito os aspectos legais do TCEAL e da participação social, também foi identificado e avaliado a atuação da sociedade junto ao TCEAL.

A participação da sociedade no exercício do controle externo através do TCEAL, como apresentado na pesquisa, acontece de forma esporádica e discreta, limitando-se a função de denunciante ou solicitante, sem uma atuação contínua no processo. Ademais, só apresenta resultados significativos, referentes as funções de denunciantes e solicitantes, nos dois últimos anos (2017 e 2018). Esse cenário remete a uma participação com pouco envolvimento real e baixa compreensão da importancia do controle externo.

Tendo como premissa uma baixa participação e compreensão, como acima citado, cabe um exercício de reflexão dos fatores que condicionam tal situação. Primeiramente, vimos no texto que alguns autores remete o baixo nível de participação as desigualdades sociais, contexto que parece adequado a realidade não de Alagoas, como do Brasil, visto que o Brasil ocupa a 9ª posição no ranking de maior desigualdade do planeta, conforme aponta relatório OXAFAM Brasil (2018). Outro aspecto importante é o da transparência dos Tribunais de contas, que quanto mais transparente for o Tribunal, maior é a possibilidade de participação social. Esse fator contrasta bastante com a realidade do TCEAL, de acordo com o anexo II, que confere a penúltima posição ao TCEAL no ranking de transparência dos Tribunais.

Diante de todas essas adversidades, como construir ações efetivas que fomente a participação social no TCEAL? Tal questionamento, por si, já merece estudos mais aprofundados. Entretanto, como não foi alvo deste trabalho, serão apresentadas apenas algumas considerações com base nas observações feitas no desenvolvimento da pesquisa. Dessarte, nos parece que emergencialmente deve-se buscar desenvolver uma cultura participativa no estado de Alagoas, não apenas relacionado ao civil, escolas, universidades, dentre outras.

Outra ação necessária, é o aumento do nível de transparência do TCEAL, principalmente ligados as TCIs. Apesar de disponibilizar canais diversificados de comunicação, incluindo redes sociais, nota-se ausência de mecanismos de transparência ativa. Assim, como sugestão de melhoria desse aspecto, destacasse a possibilidade de acompanhamento de processos por meio do site institucional do TCEAL e a disponibilização das prestações de contas dos Governos municipais e estadual, facilitando assim uma maior atuação da

Ademais, cabe destacar nos aspectos legais inerentes a participação social no TCEAL, a instituição da Ouvidoria em 2006, e o salto qualitativo no biênio 2017-2018, com a ampliação dos canais de comunicação da ouvidoria, maior aproximação com a sociedade e servidores púbicos municipais, principalmente através da realização de eventos.

Como sugestão de pesquisas futuras recomendasse o estudo de possibilidades para construção de ações efetivas que fomentem a participação social. Como apontado na pesquisa, esse é um dos desafios centrais direcionados ao TCEAL, referente a atuação da sociedade, tendo em vista que as atuais ações, apesar de melhora significativa, ainda não são suficientes. Outro destaque relacionado a novos estudos, são entraves que impossibilitam um maior nível de transparência do TCEAL, estando mais ligados aos aspectos técnicos ou políticos?

Por fim, cabe destacar o caráter conscientizador da presente pesquisa, reforçando que a participação social produz desenvolvimento, torna o cidadão mais engajado nos problemas coletivos, não apenas enquanto expectadores ou beneficiários, mas como participantes ativos dos processos de identificação, formulação, implementação e controle.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; ARANTES, Rogério Bastos; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. **A imagem dos tribunais de contas subnacionais.** Revista do Serviço Público, Brasília, v. 56, n. 1, p. 57-85, 2005.

AGUNE, Roberto.; CARLOS, José Antônio. **Governo eletrônico e novos processos de trabalho.** São Paulo: Fundap, 2005. Disponível < https://drive.google.com/drive/u/0/folders/0B6SmBygwNs-bb1Z6QUVXU2dOUEE>. Acesso em 10 de outubro de 2018.

ALAGOAS. Conselho de Finança do Estado de Alagoas. Lei Estadual nº 1.365, de 29 de novembro de 1947. **Regimento Interno do Conselho De Finança.** Disponível em < https://www.tce.al.gov.br/transparencia/legislacao_tc/Regimento_1948.pdf>. Acesso em 02 outubro 2018.

ARAUJO, Wilson José de; MORAES, Tiago Cacique de. **A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):** balanço preliminar e impactos sobre governos municipais. Encontro Anual da ANPAD, 2003.

AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães. **Os Tribunais de Contas brasileiros e as licitações sustentáveis.** Revista Brasileira de Direito Público– RBDP, Belo Horizonte, ano, v. 12, p. 83, 2014.

BRASIL, Senado Federal. **Constituição da República Rederativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, 1937. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em 25 outubro 2018.

_____. **Constituição da República Rederativa do Brasil**. Brasília, 1967. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em 25 outubro 2018.

CARVALHO, Cícero Péricles. **Formação histórica de Alagoas**. EDUFAL, Editora da Universidade Federal de Alagoas, 2015.

CITADINI, Antonio Roque. **O controle externo da administração pública**. Max Limonad, 1994.

COSTA, Luiz Bernardo Dias. **Tribunal de Contas:** evolução e principais atribuições no Estado Democrático de Direito. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

DINIZ, Simone. Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. Dados-Revista de Ciências Sociais, v. 48, n. 2, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **O papel dos Tribunais de Contas no controle dos contratos administrativos**. Interesse Público, n. 82, 2013.

_____. **Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

DESLANDES, Suely Ferreira. **A construção do projeto de pesquisa.** Pesquisa social: teoria, método e criatividade, v. 2, p. 31-50, 1994.

ENCCLA. **Rankings de transparência elaborados com base nas metodologias acordadas pelo grupo de trabalho** (2006). Disponível em <http://www.justica.gov.br/news/enccla-divulga-ranking-da-transparencia-dos-tribunais-de-contas-ministerio-publico-e-poder- legislativo/indice.pdf>. Acesso em 12 outubro 2018.

FACCIONI, Vitor J. ° **Tribunal de contas e a responsabilidade social, através de auditoria ambiental, auditoria operacional e auditoria social**. Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, São Paulo, TCE-SP, n. 107, fev./abr. 2004 .

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil:** jurisdição e competência.
2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

FRAZÃO, Willma de França Vitorio Mendes (2014). **Breves Considerações Acerca do Controle Externo dos Atos Públicos e o Papel deles na Administração Pública e na Sociedade.** p. 35-58. Revista do Tribunal de Contas do Estado do Piauí. – Volume 18, n.1 – Teresina: TCE-PI.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel:** as concepções de Estado em Marx,Engels, Lênin e Gramsci. Tradução de Dario Canali. Porto Alegre: L&PM, 1980.

JACOBI, Pedro**. Políticas sociais e ampliação da cidadania Rio de Janeiro**: FGV, 2002.

LEMOS, André; LÉVY, Pierre. **O futuro da internet:** em direção a uma ciberdemocracia planetária. São Paulo: Paulus, 2010. Disponível em < https://periodicos.ufsm.br/REDESG/article/view/6093#.XF9k01xKjIU>. Acesso em 17 setembro 2018.

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

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Política e reformas fiscais no Brasil Recente**. Revista de Economia Política, São Paulo, v. 24, p. 50-72, 2004.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Os sentidos e desafios da participação**. Revista Ciências Sociais Unisinos, São Leopoldo, RS, 42(1):19-26, jan/abr 2006.

MALAFAIA, Fernando César Benevenuto. **Controle social e controle externo podem interagir?** Avaliação as práticas do TCE-TO no estímulo à participação cidadã. 2011. Tese de Doutorado.

MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. **Representação política e participação:** reflexões sobre o déficit democrático disponível em: http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=S000967252015000100017&script=sci_artt ext&gt>. Acesso em: 15 de outubro de 2018.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Algumas Notas sobre Órgãos Constitucionalmente Autônomos (um estudo de caso sobre os Tribunais de Contas no Brasil)**. Revista de Direito Administrativo, v. 223, p. 01-24, 2001.

OLIVEIRA, Arildo da Silva. **Perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública.** Prêmio Serzedello Corrêa, p. 143-210, 2001.

OXFAM BRASIL. **Um Retrato das Desigualdades Brasileiras. 2018.** Disponível em: < https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/relatorio_desigualdade_2018_pais_estagn ado_digital.pdf>. Acesso em 06 janeiro 2019.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática.** São Paulo: Paz e Terra, 1992.

ROCHA, Carlos Alexandre Amorim. **O modelo de controle externo exercido pelos tribunais de contas e as proposições legislativas sobre o tema**. 2002. Disponível em < http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/156/41.pdf?sequence=4>. Acesso em 15 junho 2018.

ROLIM, Leonardo Barbosa et al. **Participação popular e o controle social como diretriz do SUS:** uma revisão narrativa. Saúde em debate, v. 37, p. 139-147, 2013. Disponível em < https://www.scielosp.org/scielo.php?pid=S0103-11042013000100016&script=sci_arttext>. Acesso em 01 novembro. 2018.

SANCHEZ, Oscar A.; ARAÚJO, Marcelo. **Governo eletrônico no estado de São Paulo.** São Paulo: Cedec, 2003. (Série Didática n. 7). Disponível em < http://www.cedec.org.br/files_pdf/DIDATI7-GOV%20ELETR.pdf>. Acesso em 24 de setembro de 2018.

SANTOS, Paloma Maria et al. **Ranking dos tribunais de contas brasileiros: uma avaliação a partir dos padrões web em governo eletrônico.** Revista de Administração Pública, v. 47, n. 3, p. 721-744, 2013.

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública.** Revista de Administração Pública, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SELL, Carlos Eduardo. **Introdução à Sociologia Política:** política e sociedade na modernidade tardia. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

SILVA, Gecilda Esteves. **Os tribunais de contas e o controle social: a proposta de criação de uma ouvidoria para o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e sua importância no processo democrático fluminense**. 2008. Tese de Doutorado.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado:** possibilidades e limites na Constituição Federal de 1988. São Paulo: Saraiva, 2005.

SOUZA PIRES, Murilo José; RAMOS, Pedro. **O termo modernização conservadora:** sua origem e utilização no Brasil. Revista econômica do Nordeste, v. 40, n. 3, p. 411-424, 2009.

Tribunal de contas do Estado de Alagoas**. Relatório da Ouvidoria**, 2018. Disponível em < https://www.tce.al.gov.br/view/ouvidoria-relatorios.php>. Acesso em 04 de novembro de 2018.

_____. **Relatório da Ouvidoria**, 2017. Disponível em <https://www.tce.al.gov.br/view/ouvidoria-relatorios.php>. Acesso em 04 de novembro de 2018

_____. **Relatório da Ouvidoria**, 2016.

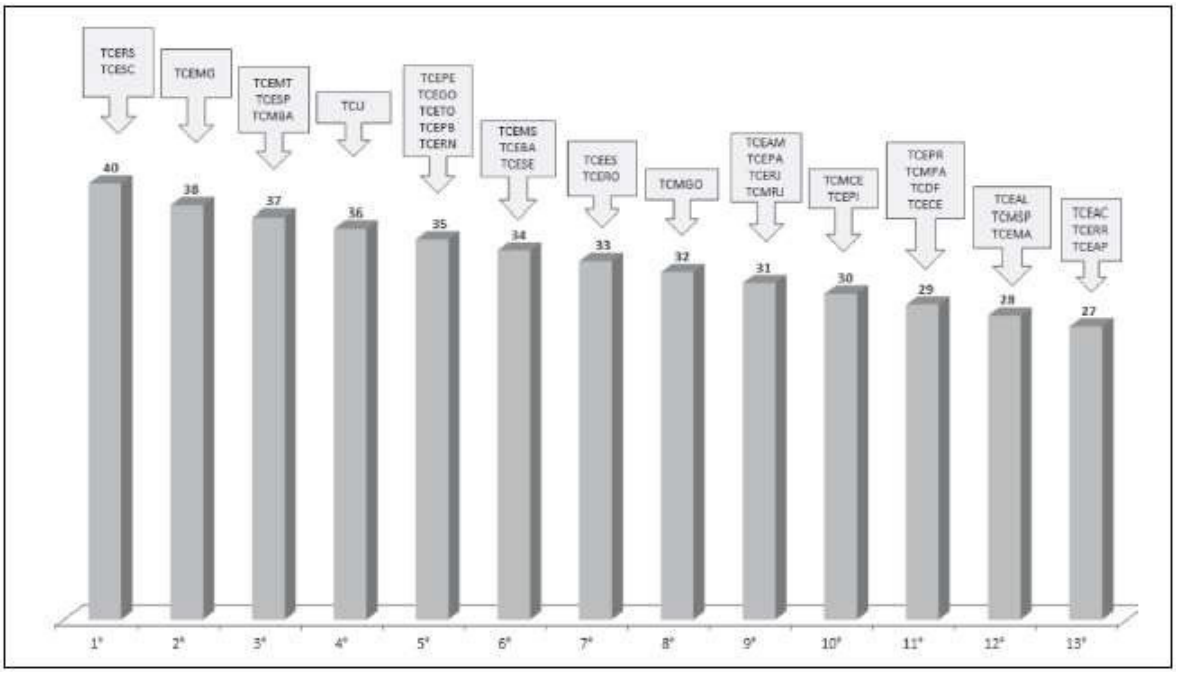
_____. **Relatório da Ouvidoria**, 2015.

_____. **Relatório da Ouvidoria**, 2014.

TRIVINOS, Augusto Nibaldo Silva. **Três enfoques na pesquisa em ciências sociais:** o positivismo, a fenomenologia e o marxismo. 1987. Disponível em < https://ria.ufrn.br/jspui/handle/1/74>. Acesso em 04 de setembro de 2018.

URBINATI, Nadia. **O que torna uma representação democrática.** Lua Nova , v. 67, n. 7, p. 191-228, 2006.

ANEXO II – Ranking de Análise dos Sites Institucionais dos Tribunais de Contas



Fonte: Santos et al. (2008)

ANEXO III – Dados dos Tribunais de Contas do Estado

Estado	Ano de criação	Número de unidades administrativas sob jurisdição	Número de empregados	Orçamento do TC, (percentagem do orçamento estadual)
TCe-aC	1987	207	149	1,16
TCe-aL	1947	256	681	0,87
TCe-aM	1950	282	515	1,48
TCe-ap	1991	120	n.d.	2,12
TCe-Ba	1915	380	720	0,45
TCee-Ce	1935	119	205	0,28
TC-dF	1960	124	589	2,32
TCe-es	1954	386	484	0,81
TCee-Go	1947	49	507	0,95
TCe-Ma	1946	518	306	0,98
TCe-MG	1935	2.196	1.291	0,89
TCe-Ms	1979	630	428	2,55
TCee-pa	1947	81	n.d.	1,34
TC-pe	1968	720	616	1,47
TCe-pB	1970	650	352	1,05
TCe-pi	1891	1.174	104	0,72
TCe-pr	1947	1.330	477	0,93
TCe-rJ	1947	640	240	0,80
TCe-rn	1957	452	332	0,92
TCe-ro	1983	203	284	1,54
TCe-rr	1988	85	206	1,69
TCe-rs	1935	1.218	1.005	1,01
TCe-sC	1955	1.871	451	0,74
TCe-se	1969	235	353	1,88
TCe-sp	1921	3.021	1.364	0,34
TCe-To	1989	350	356	0,84
TCM-Ba	1980	954	449	0,27
TCM-Ce	1954	1.584	300	0,22
TCM-Go	1977	1.204	293	0,57
TCM-pa	1980	630	177	0,77
TCe-MT	1953	497	400	1,61

Fonte: Loureiro, Teixeira e Moraes (2009)

DEMOCRACIA DELIBERATIVA, CAPITAL SOCIAL E COPRODUÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS: POTENCIAIS E DESAFIOS NA CONSTRUÇÃO DA SINERGIA ESTADO-SOCIEDADE

Victor Barcelos Ferreira (FJP)
Flávia de Paula Duque Brasil (FJP)
Bruno Lazzarotti Diniz Costa (FJP)

INTRODUÇÃO

A principal característica da democracia, segundo Stuart Mill[1], é a capacidade constante de um governo em ser sensível às preferências dos seus cidadãos. Na metade do século passado, apenas 22 países configuravam-se em um modelo democrático, evoluindo para 112, no início dos anos 2000 (WARREN, 2002). Apesar de a escalada democrática propiciar ganhos robustos para a população, em termos de bem-estar social, Warren (2002) ressalta a difusão de um movimento de diminuição de expectativas quanto aos regimes democráticos.

Esse fenômeno tem suas origens na ausência de igualdade política, que prediz que todos os indivíduos devem ter as mesmas condições de influenciar nas decisões coletivas. Bobbio (1984) ressalta que as democracias falharam na entrega da educação para a cidadania dos indivíduos, de modo que estes tornaram-se apáticos quanto às questões políticas. De forma premeditada ou não, as instituições políticas influenciam na distribuição dos recursos da sociedade, através das decisões tomadas, e por sua vez, determinam quais atores serão atuantes dentro e fora destas instituições (MARCH e OLSEN, 2010)

Bobbio (1984) apresenta alguns dilemas que surgiram com a deflagração dos regimes democráticos. Dentre eles, o autor pontua que as democracias encontraram na burocracia uma forma de aprimorar o provimento dos serviços públicos à população. No entanto, o estabelecimento da burocracia torna engessada a sensibilidade estatal às demandas da população, comprometendo a própria democracia. No sentido contrário, quando os canais de interlocução não estão comprometidos, pode haver um crescimento vultoso de demandas que pode comprometer a governabilidade.

A resposta a este fenômeno, segundo Pateman (2012), reside na democracia deliberativa. A autora narra a transição que iniciou-se no movimento insurgente na década de 1980, a "onda de participação" que foi amplamente fomentada pelos organismos multilaterais, que deu origem, posteriormente, à emergência das instâncias de deliberação, trazendo a participação cívica para influenciar diretamente no processo de tomada de decisão.

Na mesma linha, Fung e Wright (2001) ressaltam a ineficiência dos dispositivos democráticos em fomentar o envolvimento da sociedade civil, o diálogo em prol de um consenso e a culminância em políticas públicas que assegurem o acesso universal aos recursos públicos. Nesse contexto, o conceito de empowered participatory governance (EPG), cunhado pelos autores, apresenta-se como um potencial mecanismo para a promoção da participação popular, tanto no contexto de expressar suas demandas, quando na redução de custos transacionais no provimento de serviços públicos.

[1] Stuart Mill (1948) apud Putnam (2002, p. 77)

Segundo Fung e Wright (2001), este modelo de governança, ao mesmo tempo em que delega à sociedade a tomada de decisão, a partir de um consenso fundamentado, consegue empoderar diversos atores uma dando-lhes a oportunidade de influenciar nas decisões políticas que afetarão diretamente suas vidas.

O presente artigo pautar-se-á por analisar as potencialidades e desafios da implementação de modelos de EPG no sentido de solucionar dilemas de ação coletiva e agente-principal recorrentes no provimento de serviços públicos educacionais. Para tal, duas outras correntes teóricas que dialogam com a temática fazem-se oportunas. A primeira delas discorre sobre a coprodução de serviços públicos, baseada no relacionamento entre os beneficiários e os provedores diretos, que podem funcionar com dispositivos práticos para aprimorar o mecanismo de EPG. Ao mesmo tempo, as teorias que se debruçam sobre o capital social fazem-se necessárias para discussão. Tendo em vista a natureza dos processos de tomada de decisão, e posteriormente, de implementação, em um contexto de aplicação de EPG, os laços de confiança da população agem para a promoção da cooperação (Putnam, 2002)

Com o intuito de debruçar-se sobre o tema exposto, o seguinte construirá o referencial teórico a partir da discussão das temáticas de empowered presente trabalho conta com mais cinco seções além desta introdução. A seção participatory governance, co-produção e capital social. Posteriormente, será construída uma metodologia de análise, a partir do que foi discutido na segunda seção. Em seguida, constará uma avaliação de casos empíricos, e discutidos a partir da teoria sedimentada. A quinta seção discorrerá sobre as potencialidades e percalços do modelo defendido, e por fim, serão feitas algumas considerações finais sobre o tema.

REFERENCIAL TEÓRICO

DESCENTRALIZAÇÃO E DELIBERAÇÃO

O termo empowered participatory governance, é cunhado por Fung e Wright (2001) a partir da análise de casos sobre iniciativas que promoveram reformas no aparato estatal incorporando novas arenas de deliberação. O intuito dessas novas instituições era açambarcar as preferências da população, de forma mais direta, em decisões que até então seriam pré-concebidas como competentes ao alto- escalão da burocracia em conjunto com os governantes. Os casos analisados no livro Deepening Democracy, por Fung e Wright (2001) e colaboradores, tratam de arenas de deliberação em políticas nas áreas de educação, segurança pública, meio-ambiente, planejamento e fiscal.

Este bojo de reformas suscita duas críticas centrais, formatadas por Abers (2003), e que nortearão as discussões doravante: porque o governo se interessaria em transferir o poder da tomada de decisão para estas instâncias deliberativas compostas de pessoas comuns, e porque estas mesmas pessoas, sem engajamento político prévio, se proporiam a este trabalho, dedicando seu tempo e recursos próprios para o exercício desta função?

Fung e Wright (2001), em algumas reflexões, ponderam que talvez a Era do "Estado democrático afirmativo", colocando este como um ente que atua de forma ativa e criativa para solucionar as demandas sociais, tenha se esgotado. Ao mesmo tempo, diante do puzzle entre esse esgotamento e os constrangimentos à participação popular, deposita a esperança no design das instituições políticas em vigor.

Aprofundando nesta linha dos dilemas da participação, algumas outras questões emergentes no esgotamento da democracia participativa, no fim da década de 80. Como demonstrado por Warren (2002), não houve um rompimento com os valores democráticos, como se aparentava, no entanto houve um aumento de expectativas quanto aos governantes. Os cidadãos passaram a exigir maior responsividade, eficiência e accountability, além de aumentar a aversão à corrupção. Outro dilema flagrante, resgatado por Abers e Keck (2009), consiste no fato de que, a deliberação e a participação apenas enraizarão na democracia se houver capacidade estatal para executar as decisões deliberadas, e, mais profundamente, se as normas vinculantes deliberadas verterem em mudança de comportamento público.

A partir destes dilemas, o presente artigo compreende a vertente EPG como um caminho para solucionar estes problemas, em âmbito local, e os consequentes entraves que geram ao provimento de bens coletivos. Para tal, Fung e Wright (2001) pontuam três princípios que devem ser constados para a efetividade das reformas com essa diretriz. O primeiro princípio salienta que as estruturas de governo criadas para a deliberação devem ser orientadas para a solução de problemas práticos e exequíveis. Isto fará com que atores que, historicamente estão acostumados a disputar por poder e recursos, sejam forçados a cooperarem e estabelecer um consenso – o que deve ser prioritário no estabelecimento do arranjo institucional.

O segundo princípio está ligado à participação bottom-up, de atores diretamente afetados pelo problema, dos quais será necessária a articulação de conhecimentos e interesses para formular soluções. Os autores ressaltam que determinados problemas que envolvem uma multiplicidade de interesses, por vezes requerem uma interação de diversos pontos de vista, com bagagens, repertórios e conhecimentos distintos e mentalidade mais aberta, em comparação com os burocratas, que se encontram distante da realidade. A atribuição dos experts, neste caso, seria mediar e facilitar o processo de tomada de decisão entre os diversos atores envolvidos. O ganho dessa estratégia é aumentar a accountability dos governos, ao passo que a cadeia entre a população e os executores da política torna-se menor.

Por fim, o terceiro princípio está relacionado à geração de uma solução, a partir do processo deliberativo. Na prática, o que se preza é o debate entre diferentes pontos de vista e a convergência para um consenso. Fung e Wright (2001) ressaltam que esse processo não está livre de turbulências, uma vez que as pessoas não agirão de forma altruísta, e, portanto, espera-se uma solução aceitável, diante de todos os constrangimentos – não necessariamente uma solução ótima. Os autores ressaltam que o estímulo à participação está ligado a uma instância maior do que a pressão na agenda prévia do governo, mas à expectativa de que de fato a solução deliberada seja de fato incorporada na agenda, a partir de então, e posteriormente, implementada.

Estes princípios expostos convergem no sentido de um desenvolvimento deliberativo, que, segundo Evans (2010) constituem um dos pilares de políticas econômicas e políticas públicas eficazes no século XXI. A literatura denomina como sinergia o estreitamento do relacionamento do Estado com a sociedade, que materaliza-se na criação de normas de cooperação e relações sociais entre atores estatais e civis (EVANS, 1996).

O estudo de Hellers (2001) demonstra algumas implicações de um processo de construção democrática, em locais onde o Estado e a sociedade culminaram para um estado sinérgico, tais como: maior incentivo ao associativismo, criação de espaços deliberativos alinhados ao planejamento governamental e construção de consensos entre a tecnocracia e a população local. Portanto, entende-se que as reformas orientadas para a EPG surgem em um determinado contexto específico, havendo sinergia na relação Estado-sociedade.

Conforme ressalta Evans (1996), a literatura trata o tema co-produção e sinergia de formas similares. O próximo tópico objetiva explorar os dois conceitos, bem como suas interseções e distinções, e relacionar com o conceito de empowered participation governance.

CO-PRODUÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS E SINERGIA ESTADO-SOCIEDADE

Segundo Ostrom (1996), a co-produção ocorre quando o provimento de um bem ou serviço é oriundo de um processo no qual os atores envolvidos no processo, e depositaram recursos para tal, não pertencem a uma mesma organização. A autora ressalta que na esfera pública, os casos mais recorrentes na qual se constata a coprodução são os serviços ofertados de forma regular, em áreas com educação, saúde e infraestrutura.

Além disso, afirma o processo produtivo de todos os bens e serviços, envolvem participação do produtor e, de forma variável, do cliente. Contudo, para a ocorrência da coprodução, é necessário que o beneficiário não seja passivo no processo, participando ativamente. Outros autores concebem que a coprodução é uma relação que se estende por toda a cadeia produtiva, perpassando pelo planejamento, desenho, discussão, gestão, implementação, monitoramento e avaliação (BOVAIRD, 2007).

A observância desse fenômeno na prática ocorre através da construção de um relacionamento entre os indivíduos da organização provedora – no caso governamental, a burocracia no nível de rua – e os seus "clientes", isto é, os cidadãos que serão beneficiados pelo serviço ou bem público. Ostrom (1996) ainda estabelece um paralelo com as teorias econômicas da produção, uma vez que um determinado bem pode ser produzido a partir de diferentes combinações dos seus fatores de produção – terra, capital e trabalho. Da mesma maneira, um bem-público pode ser obtido a partir de combinações diferentes dos níveis de insumos ou recursos dos atores envolvidos na sua produção: burocratas e cidadãos.

A partir disso, a autora teoriza sua concepção sobre as distinções entre sinergia e coprodução. Segundo Ostrom (1996), só é possível obter sinergia entre Estado e sociedade, quando há coprodução, isto é, ambos os entes estão doando níveis significativos de recursos para o provimento de serviços públicos. Embora Evans (1996) entenda os dois fenômenos como correlatos, o autor ressalta que a literatura tem tratado a coprodução para os processos que envolvem a produção coletiva entre múltiplos atores, enquanto a sinergia é concernente às consequências sociais e institucionais da aproximação entre Estado e cidadãos.

De tal maneira, o autor entende que a sinergia é obtida pela interação de dois mecanismos institucionais, que ele denomina de complementariedade e inserção. O primeiro conceito está relacionado à interação institucionalizada entre entes governamentais e sociedade civil, na qual ambos participam em termos de utilização de recursos, contudo, há uma divisão de trabalho pré-estabelecida e bem delineada. De forma distinta, a inserção ocorre quando é estabelecida uma rede, marcada pela intensificação dos laços de interação social entre estes atores, produzindo arranjos cooperativos. Na presente seção, a discussão será direcionada as interações institucionalizadas, haja vista que o aspecto da inserção estabelece um paralelo com o estoque e a criação de capital social, o que será discutido no próximo tópico.

O trabalho de Parks et al (1981) sugere alguns arranjos institucionais para assegurar que, no contexto de coprodução, tanto os produtores regulares quando os consumidores produtores estejam colaborando, isto é, dispendendo recursos. O primeiro modelo se assemelha ao funcionamento do mercado, atrelando a precificação aos custos de oportunidade dos atores. Contudo, em atividades coletivas por natureza, onde os insumos dos produtores e consumidores são interdependentes, esse modelo pode falhar, considerando o risco de um ator relegar a sua participação, dada a preferência que outros lhe forneçam o serviço.

Sendo assim, Parks et al (1981) sugerem um modelo hierárquico no qual haja um ator superior que monitore a dedicação dos envolvidos na coprodução, partindo do pressuposto que a organização produz resultados melhores para todos, e que o enforcement exercido por este monitor assegurará isto. Este modelo converge com o conceito de policentrismo, cunhado por Ostrom, Tiebout e Warren (1961), que se define como a existência de vários centros de tomada de decisão, independentes entre si.

Os autores cunham o termo policentrismo ao analisar modelos de provimento de bens públicos entre governos locais em regiões metropolitanas. Segundo Ostrom, Tiebout e Warren (1961), o alto nível de conflito entre os locais pode centralizar a tomada de decisão e produzir distorções, devido ao distanciamento da comunidade política. O sistema político policêntrico, por outro lado, confere mais autonomia aos governos locais. Para tal, o desenho desse sistema deve obedecer aos seguintes critérios: controle do governo central, eficiência no provimento dos bens públicos, representação política e autodeterminação.

Retomando a discussão que permeia o objetivo central deste trabalho, os últimos dois critérios ressaltados acima estão intimamente relacionados ao conceito de empowered participatory governance, cunhado por Fung e Wright (2001). Primeiramente, no concernente à representação política, Ostrom, Tiebout e Warren (1961), ressaltam a necessidade de dar voz à população diretamente envolvida no processo deliberativo, através da representação na comunidade política, isto é, aqueles que decidem o que será implementado, e de que maneira. Caso contrário, ressaltam, seus interesses terminarão por ser desprezados.

Além deste preceito, outro critério do sistema policêntrico que traz similaridades com o modelo EPG, é o que estabelece a autodeterminação. Ostrom, Tiebout e Warren (1961) teorizam que os demais critérios requeridos para a existência do sistema em questão podem ser formulados a partir de fundamentos gerais, no entanto, o que garantirá a sua aplicação será as instituições políticas e os seus poderes para executar o que decidem. Sendo assim, é fundamental que estas instituições sejam subordinadas aos interesses dos cidadãos, ou seja, que estes possuam autodeterminação das decisões políticas comunitárias.

Ambos os conceitos dialogam com Fung e Wright (2001) na medida em que estabelecem a governança bottom-up, com envolvimento e representatividade plena das parte interessadas, e com empoderamento para execução das deliberações. Ostrom (1996) ressalta que o sistema policentrico tem potenciais características para fomentar a coprodução, na medida em que as unidades locais de tomada de decisão são menores e estimulam o estreitamento de laços entre a população e os burocratas.

A despeito de todo esse arcabouço, em ambas as correntes teóricas, há uma fragilidade eminente dos sistemas propostos que se debruçam sobre os riscos dos atores manifestarem comportamentos não cooperativos. Desta forma, os autores ressaltam a importância do estoque de capital social para estabelecer um ambiente que propicie a sinergia entre estado e sociedade (EVANS, 1996) e consequentemente a co-produção (OSTROM, 1996). De forma análoga, Heller e Isaac (2003), ao analisar reformas de EPG, ressaltam que comunidades com alto estoque de capital social, manifestam-se com maior engajamento cívico, o que, consequentemente ocasionará uma maior efetividade nas instituições democráticas locais. Devido a esse consenso, entre ambas correntes teóricas, o próximo tópico objetiva discutir o relacionamento entre a coprodução de serviços públicos e instituições de empowered participatory governance.

CAPITAL SOCIAL: INSUMO E RESULTADO PARA A SINERGIA ESTADO-SOCIEDADE

A despeito da diversidade de problemas que afloram nas sociedades, muito em detrimento das falhas no processo de cooperação entre indivíduos, a temática do capital social tem emergido no campo das ciências sociais como um diagnóstico possível (PUTNAM, 1993). Prates, Carvalhaes e Silva (2007) discutem os diversos conceitos de capital social, e suas respectivas tradições teóricas, dentre os quais, podem ser agregados em dois conjuntos conceituais: o primeiro que entende o capital social em uma perspectiva individual-utilitária, e o segundo o relaciona como um agregado de práticas institucionalizadas de cultura cívica.

Este segundo escopo tangencia diretamente a temática do presente artigo, e desta forma, dar- se-á ênfase e será explorado adiante. O autor que protagoniza esta vertente teórica é Robert Putnam, e parte de uma conceituação de capital social como um conjunto de aspectos relacionados à organização social, tais como normas, redes e laços de confiança que facilitam a coordenação e a cooperação. Como ressaltado por Williamson (1989), estes mecanismos atuam no sentido de diminuir custos de transação entre contratos sociais, o que Putnam (1993) ressalta como uma ferramenta de superar dilemas de ação coletiva e neutralizar dilemas do prisioneiro.

No concernente à temática do presente artigo, Bobbio (2003) ressalta que o capital social relaciona-se com a democracia deliberativa, ora como insumo – ou pré-condição -, ora com um resultado. Ostrom (1996) estabelece como um dos pressupostos para o estabelecimento da coprodução a existência prévia de confiança mútua, entre ambas as partes, de uma para com a outra, para assegurar seus níveis de input. Sendo assim, comunidades com maior nível de capital social tenderiam a ser mais propensas à realização da coprodução.

Por outro lado, pensando no capital social como resultado, a definição de Hirschman (1984) auxilia a compreensão, considerando o capital social como um recurso moral, uma vez que sua oferta aumenta com o uso. Desta forma, quanto mais as pessoas confiam umas nas outras, terão maior engajamento em atividades que lhe proporcionarão um aumento deste estoque de confiança, como resultado. No entanto, Putnam (1993) ressalta que a geração de capital social é um subproduto de outras atividades sociais. Fearon (1997) explica que as arenas deliberativas geram como produto principal um aprimoramento da tomada de decisão coletiva, da resolução de conflitos e estabelecimento de consensos, ao passo que o estreitamento das relações de confiança é um efeito secundário.

Esse comportamento dual origina o que Putnam (1993) denomina círculo virtuoso das comunidades cívicas – àquelas com sólidos instrumentos de participação cívica – promovendo alto nível de cooperação. No entanto, o autor ressalta que a mesma lógica poderia funcionar para um círculo vicioso, no qual a retroalimentação do sistema resulte em estoques cada vez menores de capital social, onde o nível inicial já é baixo. Esta lógica consistiria um problema para iniciativas voltadas a inserção da população através da implementação de instâncias de EPG. No entanto, o caso do orçamento participativo, ressaltado por Avritzer (2003), mostra que, o programa foi engendrado e consolidado em locais com alto nível de associativismo, no entanto, propagou-se para cidades onde não era noticiado esse comportamento prévio da população.

Por fim, o comportamento cooperativo de uma população, e a sua percepção por estes, faz com que os indivíduos se reconheçam dentro de um sistema de solidariedade. Segundo Pizzorno (1975), este sistema opera na sociedade em conjunto com os sistemas de interesse, de modo que a participação política é concebida como a articulação de ambos. O autor estabelece que os atores só participam entre iguais, isto é, em áreas nas quais se reconheçam e tenham afinidade e identidade. Este argumento é fundante para justificar que, embora o estoque de capital social proporcione uma maior cooperação e atuação dos atores, é necessário canalizar sua atenção para áreas de interesse substantivo, assegurando maior eficácia nos resultados da deliberação. Portanto, o estabelecimento de arenas para resolução de problemas concretos e viáveis constitui um grande estímulo para a participação dos atores e, por consequência, produtos mais robustos gerados a partir dos inputs de partes públicas e particulares.

ASPECTOS INSTITUCIONAIS DA PRODUÇÃO DE SERVIÇOS EDUCACIONAIS

A provisão de serviços educacionais está imbuída em uma complexidade institucional, decorrente da dicotomia entre o retorno público e o retorno privado gerado por este (DAVIS; OSTROM, 1991). A despeito disso, Davis e Ostrom (1991) analisam as cadeias de escolhas que influenciam nos resultados educacionais, caracterizada por uma multiplicidade de atores, de diferentes esferas e hierarquias, que têm poder de influência.

Neste âmbito, as autoras diagnosticam a presença de dois dilemas agente-principal que originam esta dicotomia entre público e privado. O primeiro deles, parte do pressuposto que a educação é um investimento de longo prazo, construído a partir de uma série de decisões cumulativas. O principal beneficiário desse investimento será a criança, quando for adulta. No entanto, por incapacidade de tomar uma decisão racional no momento presente, os seus responsáveis exercerão papel de agente na tomada de decisão, por algo que, embora lhes afete diretamente, exercerá maior efeito nos seus filhos.

Além disso, no aspecto coletivo, Davis e Ostrom (1991) ressaltam que a educação tende a gerar externalidades positivas para a comunidade, que, como principal, demandam educação pública de qualidade, uma vez que pagam impostos para tal. Apesar disso, os custos de ação coletiva são uma barreira para que a comunidade se organize para exigir estes benefícios indiretos (i.e. geração de renda, aumento da participação e engajamento cívico). Sendo assim, a comunidade elege representantes para agirem em consonância com seus objetivos, sem que, no entanto, sejam os principais beneficiários das políticas que executarão, constituindo outro dilema agente-principal.

Esta constatação das autoras baseia-se em uma análise em que delineiam o encadeamento de decisões que envolvem o processo educacional, sendo os principais atores: os eleitores, os governantes (a nível estadual e local), os diretores da escola, os professores, os pais e os próprios alunos. As decisões específicas de cada um está exposta na Tabela 1.

Tabela 1 – Encadeamento de decisões envolvidas no processo educacional

Ator social	Decisões
Eleitores	Elegem governadores e prefeitos Influenciam nas instituições políticas, locais e estaduais
Governadores	Orçamento estadual para educação Currículo, modelos de governança e gestão e avaliação
Prefeitos	Orçamento municipal para educação Métodos para monitoramento e avaliação do desempenho Modelo de escola e suporte dado para cada unidade
Diretor escolar	Política pedagógica interna da escola Professores Métodos para monitoramento e avaliação do desempenho dos professores Critérios de tratamento do alunado
Professores	Serem professores do ensino público ou privado Métodos para estimular alunos e pais Metodologias de ensino
Pais	Matricular os filhos no ensino público ou privado Nível de dedicação à educação dos filhos Nível de dedicação à participação na escola Qual escola pública matricular
Alunos	Aspirações internas Nível de dedicação ao estudo Relacionamento com professores e demais alunos

Fonte: Adaptado de Davis e Ostrom (1991)

Uma análise complementar a essa exposta, no contexto da produção, foi realizada por Pestoff (2006). Segundo o autor, a coprodução em educação pode ser realizada pelos pais em quatro instâncias: políticas, econômicas, pedagógicas e sociais. A esfera política é referente à participação em instâncias consultivas ou deliberativas. A econômica diz respeito ao emprego de recursos para suportar o funcionamento da escola, seja em tempo ou recursos materiais e financeiros. A coprodução social concebe a constituição de uma rede de relacionamentos em prol da educação dos filhos e, por fim, a instância pedagógica está relacionada ao acompanhamento das atividades rotineiras dos filhos, referentes à escola.

A partir dessas contribuições, constitui-se um sólido arcabouço que permitirá a análise de casos concretos, ressaltados pela literatura, na qual, abordam mais especificamente a questão da coprodução ou a questão de reformas inclinadas para empowered participatory governance. Desta forma, a próxima seção fará uma sistematização dos principais conceitos abordados até então, de forma a serem abarcados na análise.

METODOLOGIA

Diante dos conceitos trazidos no referencial teórico, construiu-se uma matriz de referência para analisar os casos levantados pela literatura, na fronteira com o tema do presente trabalho. A Tabela 2 expressa a matriz com os atores que serão analisados, bem como quais as condições são esperadas para que seja captada uma sinergia entre Estado e sociedade, com instâncias de participação e deliberação institucionalizadas, favorecendo a emergência da coprodução.

Tabela 2 – Matriz de referência para análise

Ator social	Comportamento desejado	Atitudes esperadas
Governos (locais e estaduais)	Descentralização de poder	Favorecem a criação de instâncias deliberativas
Burocratas	Abertura para participação parental	Mudanças de práticas a partir da interação e sinergia com as demandas parentais
Pais	Envolvimento com as atividades escolares	Participação econômica, social, política e pedagógica
Comunidade	Tradição prévia ao engajamento cívico	Participação política, associativismo e cooperação

Fonte: Elaboração própria

A construção parte do encadeamento de escolhas, e seus respectivos atores, envolvidos no processo educacional, concebido por Davis e Ostrom (1991), exposto na Tabela 1. A partir disso, levará em consideração se os pressupostos estabelecidos por Fung e Wright (2003) para a emergência da EPG podem ser captados a partir de ações dos governos, estaduais e locais.

Quanto à burocracia, compreende-se os burocratas no nível de rua, neste caso, os professores, que proveem diretamente o serviço, tanto os burocratas de médio escalão, que intermediam as decisões entre o setor político e a execução propriamente dita da política em questão (Lipsky, 1980; Lotta et al, 2014). Como ressalta Taylor e Kelly (2006), novas estruturas de governança e relações intensificadas com a comunidade afetam a discricionariedade destes profissionais, gerando novas estruturas e processos. Desta forma, a análise objetiva encontrar relatos de mudanças de comportamento e atitude destes profissionais, alinhadas com as demandas e anseios da comunidade.

Das atitudes relatadas pelos pais, espera-se captar sinais de participação, nas quatro formas diagnosticadas por Pestoff (2006), bem como implicações e relações causais entre estas. Embora na cadeia produção da educação, elaborada por Davis e Ostrom (1991), incorpore os estudantes como relevantes tomadores de decisão, optou-se por não incorporá-los, utilizando o pressuposto ressaltado no mesmo trabalho, de que os pais são encarregados, em muitos casos, de tomar decisões pelos filhos. Por fim, com a análise da comunidade, espera-se captar o efeito do capital social, que tenderia a fortalecer o laço entre os demais atores sociais, assegurando confiança e credibilidade para que mantenham seus níveis de inputs (OSTROM, 1996).

Serão analisados dois casos evidenciados na literatura. O primeiro deles está contido no artigo Fung (2003), no qual o autor analisa a implementação dos conselhos escolares locais (local school council – LSC) na rede pública de Chicago. O segundo caso será pautado na análise de Bifulco e Ladd (2005), sobre a coprodução nas Charter Schools – uma modalidade de escola independente, vigente nos Estados Unidos. A intenção da escolha dos dois artigos é comparar literaturas que abordam os dois conceitos que o presente trabalho relaciona: empowered participatory governance e co-produção, tratados nos dois artigos a serem analisados, respectivamente. Desta forma, será possível analisar se as escolhas adotadas no alto escalão do governo, buscando a construção de uma sinergia com a população, tendem a fomentar a coprodução, bem como o movimento inverso, gerando um movimento bottom-up de influência na agenda política.

DISCUSSÃO ANALÍTICA

AS REFORMAS NO SISTEMA EDUCACIONAL DE CHICAGO

O artigo de Fung (2003) analisa as reformas as reformas educacionais no sistema público de Chicago que objetivou descentralizar a tomada de decisão, aumentando a participação comunitária neste processo. A partir de 1988 as escolas da rede pública do município começaram a ser governadas por conselhos escolares (local school council – LSC), totalizando 540 unidades.

Os conselhos eram eleitos democraticamente, com renovação a cada dois anos, e compostos por: seis pais de alunos, dois representantes da comunidade, dois professores e o diretor da escola, além de um aluno do ensino médio convidado, todavia sem poder de voto. Dentre as suas responsabilidades e poderes estavam: a eleição e demissão do diretor, gestão dos fundos, elaboração e execução do projeto político pedagógico, reformas na infraestrutura da escola e procedimentos administrativos. A partir da matriz de análise elaborada, é notório que a composição do conselho concebe a participação de parte dos atores considerados, sendo estes: a burocracia, os pais de alunos e a comunidade, no entanto, não distribuídos de maneira equânime.

Embora não houvesse representantes do governo no conselho, Fung (2003) ressalta que este arranjo institucional adotado possui características tanto de centralização quanto de descentralização. Competia ao governo central dar suporte aos conselhos locais, através de capacitações aos membros em áreas como gestão orçamentária, elaboração do currículo pedagógico e planejamento estratégico, além de dar orientações para a seleção do diretor. Por outro lado, foram implantados mecanismos de garantir a responsividade dos conselhos, através do monitoramento do plano anual que cada unidade elaborava, a partir de suas deliberações. Segundo o autor, este funcionamento assegurava empoderamento dos conselheiros, ao passo que lhes era garantido a autonomia para deliberação e, posteriormente, execução das ações em consenso, ao mesmo tempo em que garantia accountability, pelos mecanismos de prestação de contas ao governo central.

De acordo com que se espera para a presente a análise, as ações governamentais estão coerentes com a proposta de favorecer a autogovernança, com criação de instâncias deliberativas. Além disso, o estabelecimento de uma distância da tomada de decisões, assumindo uma postura de monitoramento das ações, inclina-se para uma imparcialidade diante das deliberações dos conselhos. As intervenções só ocorriam em situações na qual o conselho deixava de prestar contas ou diante da ineficácia da escola, refletida pelo desempenho educacional. No entanto, como ressalta o autor, as ações tinham caráter de orientação, isto é, objetivando reconstruir a autonomia da gestão local.

Este modelo de gestão produz impactos significativos na execução das atividades educacionais, logo, beneficiando os professores. Segundo Fung (2003), a possibilidade de interferir de maneira mais efetiva e direta no estabelecimento dos meios e fins a serem adotados, sem imposições hierárquicas, garantia maior autonomia aos professores. Um exemplo citado de resultado gerado que converge nesse sentido é a reestruturação da carga horária dos professores, em diversas escolas, para que tivessem maior tempo de dedicação ao planejamento das aulas e atividades externas à classe.

Quanto aos diretores, ao mesmo tempo em que participavam do conselho, eram monitorados pelo órgão, uma vez que eram incumbidos de executar o plano de ação deliberado. O autor ressalta que, ainda assim, este arranjo propicia maior autonomia ao gestor, que conduzia o processo de elaboração do plano, haja vista que possuíam maior conhecimento dos trâmites administrativos. No entanto, era necessário que todas as demais representações – pais de alunos e professores – fossem levadas em consideração, tendo em vista que era permitido ao conselho a demissão do diretor, além das potenciais sanções impostas a estes pelo governo central, no caso de violação do cumprimento das deliberações.

A ação parental era amplamente contemplada com representação majoritária no conselho, com seis das doze cadeiras disponíveis. Fung (2003) ressalta que ao participar dos conselhos, os pais tinham expectativas de que suas demandas seriam incorporadas na delineação de soluções para os problemas locais que afetam o cotidiano da escola. O autor ainda pontua que mesmo que as opiniões não fossem incorporadas na elaboração do plano de ação, o arranjo assegurava que os pais pudessem vocalizar seus pontos de vista.

Na discussão apresentada no trabalho, é possível notar que os pais tinham influência nas políticas e na execução pedagógica dos trabalhos da escola. Contudo, não é possível identificar exemplos de coprodução para além das atividades do conselho, através do estreitamento de relações entre os pais e os burocratas. Outro ponto que constitui um desafio para o avanço deste modelo é a correlação negativa entre o percentual de estudantes de baixa renda com a participação parental nos conselhos. De toda maneira, a obrigatoriedade da participação parental no conselho pode interferir para amenizar o primeiro dilema-agente principal da educação, ressaltado por Davis e Ostrom (1991), uma vez que os pais serão convidados a participarem de forma mais ativa sobre as decisões que exercerão impacto direto sobre os seus filhos.

Por fim, o conselho estabelece que dois assentos devem ser ocupados por representantes comunitários que tenham interesse em colaborar com as atividades. Esse é um importante mecanismo de empoderamento, segundo Fung (2003), pois estabelece uma influência direta na definição da agenda escolar. Contudo, o papel do ativismo comunitário foi determinante para o estabelecimento e aprimoramento destas reformas. O autor ressalta que diversas entidades comunitárias protagonizaram uma onda reformista contra a centralização do controle das escolas pelo governo municipal. Em 1988, este movimento culminou na aprovação na lei de reformas das escolas de Chicago, na assembleia estadual do estado de Illinois, realizada em Springfield, estabelecendo os LSC's.

Em um segundo momento, a atuação comunitária foi determinante para o aprimoramento da qualidade das decisões deliberadas nos conselhos. Organizações não governamentais atuavam provendo treinamentos para os conselheiros para o melhor desempenho das suas funções. Este movimento surtiu efeitos tanto para contrabalancear os efeitos do despreparo dos membros do conselho nas atividades da escola, como também ressoou com a percepção do governo municipal da ineficácia da tomada de decisão coletiva nas unidades. Desta forma, em 1995, tornou-se obrigatória a capacitação dos conselheiros em aspectos da governança escolar, tais como: responsabilidades de cada conselheiro, orçamento, contratos, trabalho em equipe, elaboração do plano de ação e seleção de diretores.

Nota-se então que a participação comunitária institucionalizada no conselho configura-se não somente como uma adjacência, mas uma clivagem diante da atuação consolidada da sociedade civil nas reformas educacionais de Chicago. Este movimento permite diagnosticar que o estoque de capital social no município foi determinante para implementar a descentralização da gestão escolar e assegurar que este novo arranjo apresentasse resultados melhores que anteriormente, com a gestão centralizada. Reflexo imediato disso nos resultados é que, embora houvesse conflitos no processo de tomada de decisão, impedindo uma deliberação, estes eram casos isolados. Na maior parte dos conselhos, chegava-se a um consenso, a despeito dos conflitos. As partes consideravam melhor abrir mão de determinados pontos de vista em prol do coletivo, do que não tomarem uma decisão, e perderem a autogovernança, com o governo municipal assumindo a gestão da escola.

O ARRANJO ORGANIZACIONAL E INSTITUCIONAL DAS CHARTERSCHOOLS

O segundo caso a ser estudado tem enfoque sobre o modelo norte-americano de Charter Schools, a partir da análise feita por Bifulco e Ladd (2005). Estas são escolas públicas, na qual a gestão é realizada por uma organização não governamental, sendo que o financiamento é competido ao Estado, sem que este exerça, necessariamente, influência sobre os aspectos administrativos e pedagógicos da instituição. O contrato celebrado entre estas duas partes prevê a oferta gratuita de vagas a todos os públicos, de modo que, havendo uma demanda maior do que a capacidade suportada pela escola, é realizado um sorteio para a destinação das vagas.

Segundo os autores, a primeira lei que estabeleceu as Charter Schools foi promulgada em 1991, no estado de Minnesota e desde então, quarenta estados já teriam adotado esta política. Este movimento demonstra a inclinação governamental para descentralizar as decisões educacionais, uma vez que, além de delegar a outro ente a gestão escolar, possibilita aos pais a escolha da escola em que matriculará o seu filho. A hipótese do autor é de que diversos fatores organizacionais das Charter Schools fazem com que os pais dos seus alunos sejam mais participativos em comparação com as escolas tradicionais.

Os critérios utilizados para definir as características em comum das Charter Schools que incentivam este comportamento colaborativo são os seguintes: o menor tamanho da escola, se comparado às escolas tradicionais, a autonomia da escola perante aos órgãos governamentais, a possibilidade de escolher a escola mais adequada e, consequentemente, a competição gerada e seus possíveis desdobramentos. Deste modo, entende-se que todas estas decisões partem de uma posição governamental que orienta-se no sentido de estimular a participação e autonomia da sociedade como um tudo, uma vez que envolve os profissionais, os pais e a comunidade, por meio da sociedade civil organizada. Segundo Smith et al (2011), em 15 estados, a participação parental aparece como um objetivo, na lei que estabelece as Charter Schools, o que reforça esta tese.

O arranjo em questão provê aos burocratas autonomia na execução dos seus serviços, na medida em que possuem baixa dependência de controles externos. No entanto, a delegação aos pais da escolha da instituição em que matricularão seus filhos cria um comportamento de competição entre as escolas. Desta forma, os profissionais das Charter Schools utilizem sua discricionariedade para prover mecanismos que gerem benefícios aos pais que apresentarem inclinação para a participação e coprodução. Dentre os resultados reportados no artigo, os esforços de estreitamento por meio da comunicação entre os pais e os professores, principalmente nos aspectos voltados à complementação do conteúdo ministrado na escola, além de serviços para assegurar a presença dos pais nas atividades da escola, foram estatisticamente significativos. Esses esforços demonstram que os profissionais prezam pela coprodução como um ativo que auxilia no seu trabalho, e mobilizam-se para institucionalizar práticas que favoreçam esse tipo de comportamento por parte dos pais.

A mesma lógica opera sobre a ação parental, uma vez que a discricionariedade dos profissionais, advinda da maior independência externa, estimula os pais a participarem da vida escolar, haja vista que poderão exercer maior influência nos resultados gerados. Aliado a isso, como lhes é permitido o direito de escola, sua tomada de decisão levará em conta a sua afinidade com as políticas pedagógicas da escola em questão, o que, em nível agregado, diminui os custos de participação, tendo em vista a relativa homogeneidade de ideias que os pais compartilham. Uma vez institucionalizada a participação dos pais como uma prática habitual, será incorporada na decisão de futuros pais, retroalimentando o ciclo, haja vista que selecionará os pais que já se predispõe a participar das atividades da escola. Este quadro pode alterar substancialmente quando o critério de seleção passa a ser o sorteio de vagas, uma vez pode tornar mais heterogêneo o grupo de pais, e assim, aumentar os custos de ação coletiva da participação. Embora os resultados de Bifulco e Ladd (2005) sejam categóricos em afirmar que o efeito marginal das Charter Schools é positivo sobre a participação dos pais, concluem que pode haver um viés de seleção, reunindo os pais com tendências a participação nestas escolas, o que resultaria em uma diminuição da participação no restante das escolas.

No concernente ao aspecto comunitário, os autores ressaltam que esse fenômeno pode interferir nos resultados da distribuição da participação, no sentido de que as Charter Schools em dois sentidos: primeiramente, estas iniciativas iriam se estabelecer onde há uma tradição prévia à participação, e em um segundo momento, após estabelecidas, atrair os pais afins à esse tipo de comportamento cooperativo. Este primeiro movimento consegue ser captado pelos autores, na medida em que escolas tradicionais em locais onde existe uma Charter School tem menos problemas com a participação dos pais, em comparação às demais. Sendo assim, é possível entender que o capital social da vizinhança exerce efeito no grau de participação dos pais, mesmo controlando os aspectos organizacionais e a heterogeneidade da distribuição nos dois modelos de instituição.

COMBINAÇÃO DOS DOIS ARRANJOS: POTENCIALIDADES E DESAFIOS

Diante do arcabouço teórico e das análises de casos concretos, é possível conceber que a combinação de arranjos que favoreçam a autonomia deliberativa e a coprodução de serviços públicos podem funcionar como complementares, potencializando seus impactos na sociedade. A presente seção objetiva ressaltar quais são os benefícios que podem ser gerados, e, posteriormente, as barreiras que devem ser transpostas para que este resultado seja concretizado.

Segundo Fung e Writght (2003b), uma das grandes possibilidades da implementação da EPG é delegar autonomia à governança local e, ao mesmo tempo, construir estruturas accountability quanto ao governo central. Nesta relação, o governo, ao descentralizar a tomada de decisão para o conselho local, estabelece contrapartidas relacionadas ao monitoramento de desempenho, ao passo que capacita os conselheiros para o exercício destas funções.

Sob este prisma, Hupe e Hill (2007) ressaltam que os burocratas no nível de rua estão imersos em uma rede com diversos atores, de hierarquias superiores, inferiores e pares, na qual a relação destes profissionais exigem accountabilities. Os autores ressaltam que estas múltiplas demandas podem gerar ações contraditórias, e que o arranjo institucional pode auxiliar em resultados mais estruturados. Desta forma, os preceitos da EPG constituem um arranjo sólido para direcionar as ações dos profissionais da linha de frente. Como resultados da descentralização, serão conferidos a estes maior discricionariedade, diluição de suas responsabilidades – com o advento dos inputs dos coprodutores – e fortalecimento das suas relações com a comunidade, gerando um laço mutualístico de accountability.

Além disso, os arranjos que englobam as teorias aqui defendidas têm grandes possibilidades de estimular o aprendizado democrático, descrito por Pateman (1992), na medida em que amplia as oportunidades de participação em nível local a públicos sem repertório de participação, o que, sucessivamente, tende a aprimorar as aptidões relacionadas ao exercício democrático participativo. A despeito disso, a consolidação das arenas de deliberação apresentam-se como potenciais atividades que fortaleçam os laços comunitários, gerando capital social, como ressaltado por Fearon (1997). Estes resultados foram observados por Heller (2001), com impactos como maior associativismo e criação de novas arenas de deliberação.

Por outro lado, embora a literatura aponte benefícios de relevo que respaldem tais implementações, ainda há muitos desafios há serem transpostos e discutidos. Neste seguimento Ostrom e Tiebout (1961) ponderam que a descentralização da tomada de decisões, por meio de um arranjo policêntrico, para uma microagregação tende a envolver as principais partes interessadas. Contudo, os autores ressaltam que esta deliberação tende a negligenciar externalidades negativas aos autores representados nesta instância, e, caberia ao governo central equalizar os efeitos, de modo que a decisão de um núcleo não prejudique seus pares.

A literatura tem tratado sobre as armadilhas da democracia participativa, preconizando que as relações entre governo e sociedade ocorrem em ambientes de assimetria informacional, o que produz resultados sub-ótimos no que diz respeito a sensibilidade do governo para com as preferências da população, e na sua posterior execução (PLATTEAU, 2008). Dentro desse bojo, destaca-se o conceito de imperfeições comunitárias endógenas, como uma correspondência às imperfeições de mercado aplicadas nos contextos de governança comunitária reproduzindo desigualdades na distribuição dos recursos (PLATTEAU; ABRAHAM, 2004).

Nesse sentido, Cleaver (2005) discute sobre a desigualdade da distribuição do capital social e suas implicações na participação de diferentes públicos nas instituições participativas. O principal impacto desta heterogeneidade recai sobre a população mais pobre, que traduz-se nas baixas expectativas para comportamentos de cooperação e reciprocidade, fragilidade nas relações sociais e consequente dificuldade de mobilização e baixa capacidade de exercer representação efetiva em instituições participativas acessíveis a estes. Certamente, este mesmo fenômeno tende a prevalecer no caso de instâncias deliberativas, retroalimentando as desigualdades, uma vez locais com maior capital social tenderão a gerar soluções mais efetivas para os problemas, potencializadas pela coprodução que também está atrelada a este tipo de recursos.

Estas assimetrias sociais também potencializar problemas de ação coletiva cristalizando relações de poder. Um dos fenômenos apontados pela literatura que constituem uma das fragilidades do modelo à EPG são os riscos de captura das instituições políticas por grupos autointeressados dominando a agenda e o processo de tomada de decisão para que lhe gerem maior retorno (FUNG; WRIGHT, 2003a). A trajetória de tomada de decisões top-down em longas cadeias de comando faz com que determinados grupos com participação política prévia constituam um arcabouço de informações e conhecimentos locais que lhes assegurem este domínio nas instâncias deliberativas (FUNG; WRIGHT, 2003b). Furh (2011) ressalta que é comum que elites locais se beneficiem de políticas de descentralização, em locais onde há uma baixa cultura de accountability e participação popular.

Na mesma redoma, surge a discussão sobre free-rider, como um quebra da ação coletiva, na qual dentro de um grupo, um indivíduo ou um sub-grupo não arca com os custos, no entanto recebe os benefícios coletivos à custa dos demais (OLSON, 1965). Isso torna-se possível, uma vez que a coprodução da educação pelos pais de alunos pode resultar em ações que retornem tanto benefícios de cunho individual (e.g. auxiliar no dever de casa) como coletivo (e.g. participação em conselhos, organização de eventos, trabalho voluntário para a escola), como ressalta Bifulco e Ladd (2005).

E por último, reconhece-se o desafio de reproduzir em escala estas iniciativas, e de modo que esta descentralização consiga afetar a agenda nacional. Pogresbinchi (2013) ressalta que para transpor essa barreira, é necessário que uma política leve em consideração viabilidade, considerando as relações entre Estado e sociedade civil, um volume de potenciais participantes em cada instância que consiga ser representativo e exequível e um design institucional que consiga conectar o nível local ao nacional. Além disso, é preciso considerar a efetividade, dimensionando a capacidade de estabelecer consensos e de impactar os tomadores de decisão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo pautou-se por analisar questões relativas à sinergia Estado-sociedade, e potenciais mecanismos para aprimorar a sensibilidade de demandas e preferências entre os dois entes. Embasou-se em dois conceitos fundamentais que, apesar de abordarem esta temática, de forma análoga, derivam de áreas distintas da ciência. São estes: empowered participatory governance, sendo um arranjo específico ressaltado pelos teóricos da democracia deliberativa, e a co-produção, como um desdobramento da análise da provisão de políticas públicas dentro do estudo da economia do setor público.

Em suma, o primeiro conceito parte da descentralização de poderes, delegando o processo de tomada de decisão à instâncias locais, na medida em que o segundo parte da interação entre os atores da ponta na provisão de políticas públicas: os burocratas do nível de rua e os cidadãos beneficiários. Dentre as principais convergências entre os conceitos, o elo teórico que estabeleceu a associação entre estes foi o capital social, tendo em vista as implicações que as redes de cooperação e solidariedade formadas por indivíduos de uma mesma comunidade exercem sobre ambos.

A partir deste arcabouço teórico, utilizaram-se dois estudos de caso da literatura para analisar a conexão dos conceitos na prática. O caso da rede escolar de Chicago iniciou-se com uma reforma que descentralizou a gestão de cada escola para seu respectivo conselho, e a partir da análise, percebeu-se que esta política surtiu efeitos em estimular a interação entre pais, professores e diretores, uma vez que estes deveriam ocupar as cadeiras do conselho. Embora não seja possível relatar resultados advindos da intensificação de relação entre estes atores, a efetividade da política de descentralização permite concluir o êxito na coprodução política, através do dispêndio de recursos nas atividades do conselho. O segundo caso analisou um modelo norte-americano de escolas autônomas denominado Charter Schools, que surge com o objetivo de permitir e intensificar a participação parental na educação. Considera-se que o modelo possui características organizacionais que favorecem a coprodução, no entanto, não é possível constatar resultados que transcendam o ambiente escolar e se espraiem para a comunidade ou para o ambiente político.

A combinação destes dois arranjos pode contribuir largamente para o desenvolvimento da democracia deliberativa em nível local, bem como para intensificar as redes de cooperação comunitárias, e criar relações de responsividade entre estado e sociedade. Todavia, há grandes dificuldades de reproduzi-lo em escala, uma vez que é necessário considerar as heterogeneidades sociais para que não sejam produzidos resultados não esperados, tais como a captura de poder por elites locais e dilemas de ação coletiva que reforcem distribuições desiguais de recursos.

Por fim, como um diálogo inicial entre os dois conceitos, o trabalho possui limitações metodológicas na análise que se propõe. Sugere-se para pesquisas futuras analisar empiricamente este fenômeno coletando dados de fontes primárias. Outrossim, pesquisar o impacto da implementação de instâncias deliberativas sobre o estabelecimento de agendas macropolíticas, tal como a potencial influência no fortalecimento de uma cultura cívica e participativa. Estas e outras eventuais lacunas do presente estudo que, uma vez preenchidas em análises futuras, podem corroborar com o amadurecimento do tema, seja como área de pesquisa ou um potencial arranjo para implementação piloto de projetos reais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca Neaera. Reflections on what makes empowered participatory governance happen. Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance, p. 200- 207, 2003.

ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret E. Mobilizing the state: The erratic partner in Brazil's participatory water policy. Politics & Society, v. 37, n. 2, p. 289-314, 2009.

AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. A inovação democrática no Brasil. São Paulo: Cortez, p. 13-60, 2003.

BIFULCO, Robert; LADD, Helen F. Institutional change and coproduction of public services: The effect of charter schools on parental involvement. Journal of Public Administration Research and Theory, v. 16, n. 4, p. 553-576, 2005.

BOBBIO, Luigi. Building social capital through democratic deliberation: the rise of deliberative arenas. Social Epistemology, v. 17, n. 4, p. 343-357, 2003.

BOBBIO, Norberto. The future of democracy. Telos, v. 1984, n. 61, p. 3-16, 1984.

BOVAIRD, Tony. Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. Public administration review, v. 67, n. 5, p. 846-860, 2007.

CLEAVER, Frances. The inequality of social capital and the reproduction of chronic poverty. World development, v. 33, n. 6, p. 893-906, 2005.

DAVIS, Gina; OSTROM, Elinor. A public economy approach to education: Choice and co- production. International Political Science Review, v. 12, n. 4, p. 313-335, 1991.

EVANS, Peter. Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy. World development, v. 24, n. 6, p. 1119-1132, 1996.

_____. Constructing the 21st-century developmental state-potentialities and pitfalls. New Agenda: South African Journal of Social and Economic Policy, v. 36, p. 6-13, 2009.

FEARON, James D. Deliberation as Discussion In: Elster J, editor. Deliberative Democracy. 1998.

FUHR, Harald. The seven traps of decentralization policy. Bisnis & Birokrasi Journal, v. 18, n. 2, 2012.

FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin. Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance. Politics & Society, v. 29, n. 1, p. 5-41, 2001.

FUNG, Archon. Countervailing Power in Empowered Participatory Governance Archon Fung and Erik Olin Wright. Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance, v. 4, p. 259, 2003.

HIRSCHMAN, Albert O. Against parsimony: Three easy ways of complicating some categories of economic discourse. Bulletin of the American Academy of Arts and Sciences, v. 37, n. 8, p. 11-28, 1984.

HELLER, Patrick. Moving the state: the politics of democratic decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre. Politics & Society, v. 29, n. 1, p. 131-163, 2001.

HELLER, Patrick; ISAAC, Thomas. O perfil político e institucional da democracia participativa: lições de Kerala, Índia. Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa, p. 497-535, 2003.

HUPE, Peter; HILL, Michael. Street-Level bureaucracy and public accountability. Public administration, v. 85, n. 2, p. 279-299, 2007.
LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha Coelho; OLIVEIRA, Vanessa Elias. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. 2014.

LIPSKY, Michael. Street-level bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services, 1980. MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. Rediscovering institutions. Simon and Schuster, 2010.

OLSON, Mancur. Logic of collective action: Public goods and the theory of groups (Harvard economic studies. v. 124). Harvard University Press, 1965.

OSTROM, Elinor. Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development. World development, v. 24, n. 6, p. 1073-1087, 1996.

OSTROM, Vincent; TIEBOUT, Charles M.; WARREN, Robert. The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry. American political science review, v. 55, n. 4, p. 831-842, 1961.

PARKS, Roger B. et al. Consumers as coproducers of public services: Some economic and institutional considerations. Policy Studies Journal, v. 9, n. 7, p. 1001-1011, 1981.

PATEMAN, Carole. Participação e teoria democrática, trad. Luiz Paulo Rouanet. Rio, 1992.

PATEMAN, Carole. Participatory democracy revisited. Perspectives on politics, v. 10, n. 1, p. 7-19, 2012.

PESTOFF, Victor. Towards a paradigm of democratic participation: citizen participation and co- production of personal social services in Sweden. Annals of Public and Cooperative economics, v. 80, n. 2, p. 197-224, 2009.

PIZZORNO, Alessandro; CASTELLS, Manuel; KAPLAN, Marcos. Participación y cambiosocial en la problemática contemporánea. 1975.

PLATTEAU, Jean Philippe. Pitfalls of participatory Development. United Nations. http://www. fundp. ac. be/pdf/publications/61702. pdf, 2008.

PLATTEAU, Jean-Philippe; ABRAHAM, Anita. Participatory development in the presence of endogenous community imperfections. Journal of Development Studies, v. 39, n. 2, p. 104-136, 2002.

POGREBINSCHI, Thamy. The squared circle of participatory democracy: Scaling up deliberation to the national level. Critical Policy Studies, v. 7, n. 3, p. 219-241, 2013.

PRATES, Antônio Augusto P. et al. Capital social e redes sociais: conceitos redundantes ou complementares. Desigualdades sociais, redes de sociabilidade e participação política. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

PUTNAM, Robert D. Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna. editora FGV, 2002.

SMITH, Joanna et al. Parent involvement in urban charter schools: New strategies for increasing participation. School Community Journal, v. 21, n. 1, p. 71-94, 2011.

TAYLOR, Ian; KELLY, Josie. Professionals, discretion and public sector reform in the UK: re- visiting Lipsky. International Journal of Public Sector Management, v. 19, n. 7, p. 629-642, 2006.

WARREN, Mark E. What can democratic participation mean today?. Political theory, v. 30, n. 5, p. 677-701, 2002.

ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CONSTRUÇÃO PLANOS DIRETORES EM PEQUENOS MUNICÍPIOS

Jones Nogueria Barros UNAMA
Zilma Borges de Souza FGV

Resumo: O artigo examina o espaço de ação entre a gestão municipal e a sociedade civil, criado para elaborar o plano diretor municipal do município de Baião no Pará. O estudo focaliza o Grupo de Trabalho GTP Diretor como espaço sócio-político de discussão e formulação do plano. Trata-se de um estudo de caso de abordagem qualitativa, com dados obtidos através da observação participante e entrevistas com representantes da gestão municipal e moradores que participaram dos espaços de ação pública. A pesquisa analisa a relação dos diversos atores em um município que apresenta um território caracterizado por áreas quilombolas, assentamentos e reservas extrativistas, e como eles foram mobilizados a participar do processo de elaboração do plano. Os resultados mostram que o processo desenvolvido conseguiu criar condições efetivas de participação, transparência e responsabilidade e apontam os desafios da interação entre a gestão municipal e a sociedade civil para a elaboração de um importante instrumento delineador das políticas públicas a nível local.

Palavras-chave: Ação Pública. Plano Diretor Municipal. Participação Social.

INTRODUÇÃO

Experiências de participação têm sido avaliadas como fundamentais para os cidadãos e a qualidade da democracia. Planejar a participação de diferentes atores e criar mecanismos de comunicação e informação tornou-se princípio político-administrativo e modelo de gestão pública considerada progressista, e especialmente na Europa e na América Latina, esse movimento incluiu a participação popular em diversos âmbitos de governo e o desenvolvimento da expertise de muitos atores não estatais (AVRITZER, 2016; BRUGUÉ, 2012; MILANI 2008; VANLEENE, VERSCHUERE, &VOETS, 2015).

As experiências de participação carregam a potencialidade de acenar para projetos políticos gestados em co-produção entre sociedade e Estado. Elas permitem a experiência de novas relações de sociabilidade, múltiplas racionalidades, ampliação de arenas políticas e o exercício da ação cidadã no espaço público.

Por outro lado, existem críticas e controvérsias relacionadas à capacidade dos instrumentos da participação em implementar decisões, aos custos destes processos e à possíveis concorrências entre as instituições representativas e os processos de democracia direta, entre outras questões (GOMIDE E PIRES, 2014; MENEZES 2014; VERSCHUERE, BRANDSEN, & PESTOFF, 2012).

Junto a estes fatores limitadores, a sociedade brasileira passa por uma crise da democracia representativa, com uma forte descrença nas instituições políticas e na capacidade das administrações públicas em ser efetivas de acordo com as necessidades dos cidadãos, o que gera uma descrença na política de forma geral (AVRITZER,2018; FOURNIAU, 2007).

Este artigo trata do processo de construção do interesse coletivo no âmbito dos dispositivos de participação social, com foco na elaboração do plano diretor do município de Baião, localizado na Amazônia Paraense.

O objetivo do artigo é a análise da participação social na construção do plano diretor do município de Baião no Pará, a partir do processo de elaboração do plano e definição dos problemas públicos tratados neste, procurando-se compreender as características dos espaços deliberativos e dos processos decisórios.

O município apresenta um território caracterizado por áreas quilombolas, assentamentos e de reservas extrativistas. O estudo busca examinar como os diversos atores sociais foram envolvidos no processo de discussão para a elaboração do plano. Trata-se de um estudo de caso de abordagem qualitativa, com dados obtidos através da observação participante e entrevistas com representantes da gestão municipal e moradores que participaram das audiências públicas.

A Lei 10.257/2001, conhecida como lei do plano diretor regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece as diretrizes gerais da política urbana. De acordo com essa lei o plano diretor deve ser aprovado por lei municipal, torna-se o instrumento básico da política de desenvolvimento do município como um todo, constituindo-se parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

O plano diretor entendido como instrumento para o planejamento das políticas públicas sejam elas urbanas e territoriais do município, estabelece dentre as várias diretrizes, a gestão democrática, por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (Brasil, 2001).

A referida lei trás em seu corpo a necessidade da gestão democrática na cidade, com a mobilização da sociedade para participar dos diversos espaços de ação pública, tais como: debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal. Compreendemos que o processo de envolvimento e participação dos atores sociais no país, a partir do modelo de governança pública, foi e ainda é estimulado pelo Estado, que deixa de ser o único protagonista, com a criação de espaços múltiplos de articulação e deliberação na elaboração das políticas públicas, em nível local, regional e nacional.

REFLEXÃO EM TORNO DOS ESPAÇOS DE AÇÃO PÚBLICA

Na passagem das décadas de 1980 para a de 1990, os movimentos sociais, com a aspiração de uma sociedade democrática, mais justa e igualitária, influenciaram e deixaram marcas importantes na Constituição Federal de 1988 e vem gradativamente integrando o processo de elaboração, implementação e controle social das políticas públicas.

O resultado dessas mudanças, ocorrido em momento de abertura política do Brasil, fez multiplicar pelo país diferentes canais de participação que institucionalizaram os espaços públicos. Inicialmente, esses espaços foram representados pelos diversos conselhos municipais, mas, aos poucos, materializam-se em diversas formas como o orçamento participativo, as conferências públicas, as redes de atores sociais e outros instrumentos de ação pública (Lascoumes & Le Galès, 2012; Spink, 2012).

De acordo com Tenório et al (2008), os espaços de ação pública possibilitam a legitimidade das decisões políticas pela deliberação. Na perspectiva de Brugué e Parés (2012),um espaço deliberativo será viável e funcional se ele atender a dois objetivos principais: primeiro, se o espaço em questão atende a determinados critérios de qualidade deliberativa (diversidade e inclusão, igualdade participativa, dentre outros); e segundo, se ele estaria voltado para a produção de resultados que justificam a utilidade de deliberação das políticas.

Considera-se aqui que a concepção de espaços de ação pública (Lascoumes e Le Galès, 2012; Spink, 2012), de deliberação que legitime decisões (Tenório et al, 2008) e funcional de acordo com os objetivos apontados por Brugué e Parés (2012) possibilitam a construção de práticas de gestão social (Boullosa e Schommer, 2005; Gondim, Fischer e Melo, 2006; França-Filho, 2008).

Nesse sentido a ação pública também se constrói nas interações sociais, entre os diversos atores, em vez de unicamente se originar no Estado. Por isso, ela é passível de ser fragmentada, complexa e flexível, uma vez que, aos se tratar de questões e interesses ainda que comuns, é, também, conflituosa. Sua análise implica em compreenderas teias e imbricações em que se estabelecem tais interações e interesses, os quais influenciam a tomada de decisão pela gestão pública, e não apenas segundo dicotomias do modo hierárquico (Commaille, 2010; Hassenteufel, 2008).

A ação pública apreendida como campo teórico interdisciplinar de conhecimento se faz presente em diferentes conceitos que tratam dos modos como o interesse comum da sociedade se expressa. Esse campo teórico estruturou-se a partir das vertentes americana e francesa.

Na vertente americana os estudos em torno da ação pública têm como base a tradição das interrelações entre os poderes federais, regionais, locais e urbanos, que justifica a predominância de um modelo pluralista que promove abordagens poliárquicas de poder (Dahl, 1961). A abordagem poliárquica de poder define o nível de democratização, a partir de dois parâmetros: na inclusão popular na escolha de seus representantes e na disputa política para essa escolha. Para essa abordagem, quanto maior for à democratização da inclusão popular nas eleições e das disputas por vagas nos três poderes, mais democrática é a sociedade, com ampla participação popular. Portanto, essa vertente tem seus estudos na ação do Estado e seu poder público, relativizado na análise do processo de decisão (Commaille, 2010).

No que tange à vertente francesa os estudos tem se desenvolvido com a sociologia da ação pública a qual vem se ampliando na Europa, desde os anos 1990, como uma espécie de reação à importância dada até então ao papel do Estado. Os estudos dessa vertente surgem em decorrência do abandono da crença na centralidade do Estado e progressivamente se impõe à ideia de uma ação pública em níveis múltiplos, implicando a diversidade de atores. (Lascoumes & Le Galès, 2012).

A construção coletiva se dá pela ampliação da policentralização dos níveis de ação, e por uma poliarquia institucional, com grande interdependência entre os variados e diferenciados atores, com interesses diversos ou até antagônicos. A ação pública nasce de discussões, deliberações e negociações, por exemplo, no âmbito dos fóruns, entre atores situados em diferentes níveis, ao longo de um determinado processo. Ela não se reduz à aplicação de regras produzidas de uma direção única, e vindas de cima, mas se constrói no coração das interações sociais, por isso mesmo, ela é passível de ser fragmentada, complexa e flexível (Commaille, 2010).

No âmbito das vertentes americanas e francesas sobre estudos de ação pública, o entendimento é de que ambas apresentam divergências. A primeira com foco na ação do Estado e seu poder político, em cuja ação pública está relacionada aos processos decisórios eleitorais. Já na vertente francesa, os estudos se dão na compreensão da construção coletiva em níveis múltiplos, implicando uma diversidade de atores, incluindo o Estado como um destes, e não o centro.

Os estudiosos da ação pública no Brasil incorporaram os conceitos e perspectivas mais alinhados à vertente francesa, fazendo uma releitura à luz das formas pelas quais a democracia e as relações sociedade-estado vêm se desenvolvendo. No país, estudos têm sido desenvolvidos, com contribuição ao estudo tanto da formulação, como da implementação e avaliação de políticas públicas, bem como a definição de agendas e de problemas públicos (Borges et all, 2016; Spink, 2012. Um aspecto fundamental nas propostas da Ação Pública é o processo de elaboração e co-produção entre os atores. A contribuição dessas vertentes norte-americana e francesa permitiu ao campo teórico da ação pública no Brasil incorporar o conceito de gestão participativa, entendida como instrumento para o processo de políticas públicas, de modo que a sociedade tenha relevante papel na construção de uma esfera pública mais democrática.

Nesse sentido o estudo busca examinar o GTPDIRETOR, enquanto espaço sócio-político de discussão e formulação do plano diretor no município de Baião. Procura desvendar como os diversos atores em um município que apresenta um território caracterizado por áreas quilombolas, assentamentos e reservas extrativistas, foram mobilizados a participar do processo de discussão para a elaboração do plano.

O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DE AÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA.

A Lei 10.257/2001, conhecida como lei do Plano Diretor regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece as diretrizes gerais da política urbana. De acordo com essa lei o plano diretor deve ser aprovado por lei municipal, torna-se o instrumento básico da política de desenvolvimento do município como um todo, constituindo-se parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

O plano diretor entendido como instrumento para o planejamento das políticas públicas sejam elas urbanas e territoriais do município, estabelece dentre as várias diretrizes, a gestão democrática, por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (Brasil, 2011). Inclui em seu corpo a necessidade da gestão democrática na cidade, com a mobilização da sociedade para participar dos diversos espaços de ação pública, tais como: debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal.

Nesse âmbito a defesa da elaboração do plano diretor pelos municípios brasileiros, referendado pela legislação vigente no país, resulta de uma mudança de paradigma na gestão pública, com a ruptura de um modelo centralizador, top-down, para uma gestão dialogada e deliberativa, botton-up, nos processos de discussão e elaboração das políticas públicas. Esta lógica de gestão está relacionada a um modelo de administração pública relacional ou deliberativa (Brugué, 2016), também denominada de governança pública (Richards & Smith, 2002), modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas (Peters, 2013), as quais deveriam na prática integrar-se ao plano diretor do município.

Sobre a questão relacional entre o Estado e os demais atores sociais, Rhodes (1996) compreende que o Estado torna-se uma coleção de redes interorganizacionais, compostas por atores governamentais e sociais sem que aja um ator soberano, cujo objetivo é, por meio dos espaços da ação pública, discutir e elaborar políticas públicas participativas, viáveis e sustentáveis. Na visão de Kooiman (1993), o modelo de administração da governança pública provoca uma diminuição do protagonismo estatal, tanto no processo de elaboração de políticas públicas a partir do envolvimento de atores não estatais no planejamento e implementação das políticas públicas, quanto no processo de co-produção e co-gestão de políticas.

O entendimento de Rhodes (1996) e Kooiman (1993) é criticado por Richards & Smith (2002) que compreendem que o Estado mantém seu papel de líder na elaboração de políticas públicas. De acordo com Richards & Smith (2002), no modelo de administração da Governança Pública, há o estímulo à criação de espaços múltiplos de elaboração da política pública, em nível local, regional e nacional. Assim, Richards & Smith (2002) explicam que, nessa relação, o Estado não perde importância, mas sim desloca seu papel primordial da implementação para a coordenação e o controle das políticas, que passam a demandar o envolvimento de cidadãos nos processos de discussões e elaboração por meio de mecanismos de democracia deliberativa e o fortalecimento de redes de políticas públicas.

A Constituição Federal, por meio dos princípios e diretrizes, define no art. 204, o papel de assegurar a participação da população por meio de organizações representativas, na elaboração das políticas e no controle das ações, em todos os níveis. A participação social passa a ser parte importante do processo das políticas e nas ações do governo. A questão da participação da sociedade civil e órgãos não-governamentais ganha centralidade nos debates, especialmente, na academia e estudos que objetivam evidenciar que, por meio de instituições participativas, amplia-se a possibilidade de uma maior inclusão da sociedade nos processos decisórios. O pressuposto é que os atores sociais possuem capacidade de propor soluções para demandas e problemas locais, influenciando, positivamente, na agenda da gestão pública.

Nos últimos anos, estudos sobre governança vêm se expandindo, e designam um objeto de importante atenção. Kohler-Koch (1999) defende que a governança compreende uma modificação nas relações entre o Estado e a sociedade, e cria uma conversão na pluralidade de interesses sociais em uma ação unitária que contempla as expectativas dos atores sociais. Morata e Hanf (2000) consideram o surgimento da governança uma mudança nas formas tradicionais de gestão. Para esses autores com a governança a forma de gestão hierárquica e o controle dos processos políticos são substituídos por novas formas de regulação. O novo modelo tem como base a negociação entre atores públicos estatais, da sociedade e privados, por meio do diálogo (Brugué, 2016).

Ainda que seja entendida como uma prática de negociação entre os diversos atores (estatais ou não) e estabeleça uma rede de atores conforme apontam Rhodes (1997) e Kooiman (1993). Cerrillo (2005) atribui que a governança deve integrar-se a princípios que lhes permitem garantir a prática democrática e a realização de seus próprios objetivos, por instrumentos que se integrem a nova realidade a ser enfrentada.

Os princípios da boa governança, a saber, são: participação; transparência; responsabilidade; eficácia; coerência, por meio dos quais a pluralidade de atores devem ser capazes de garantir a tomada de decisões em contextos diversos e complexos, de modo que: todos os atores precisam assumir o papel que lhe corresponde; os atores tenham condições necessárias e suficientes para poder tomar as decisões que correspondem; e tomar decisões (Cerrillo, 2005).

Esses princípios levam os governos ao desafio contemporâneo, em estabelecer diálogos comuns entre os atores do espaço local, o que nem sempre é possível, diante da diversidade de interesses. No entanto, promover espaços de ação pública de atores locais, a exemplo dos fóruns, conselhos municipais e dos observatórios sociais, dentre outros, sobre problemas públicos pode contribuir para a prática da boa governança, com a participação e o entendimento entre a sociedade civil e a gestão de políticas públicas (Milani, 2008).

Na ótica de Spink (2012), "público" são atores sociais que questionam o assumido papel central da política pública na articulação da discussão e fornecimento de bens e serviços públicos. Segundo Arendt (2008), o termo público, compreende dois fenômenos. Primeiro, que tudo que vem a público pode ser visto e ouvido por todos e tem a maior divulgação possível. Segundo, significa o próprio mundo, na medida em que é comum a todos nós, porém, à medida que é comum, também é diferente, pois cada um ocupa um lugar, a partir do qual o mundo se apresenta de forma real e com significados distintos, nos espaços de ação pública.

Borges et al (2016) argumentam que a ação pública é a relação entre múltiplos atores em uma variedade de formas de integração presentes na arena pública. Estas formas ampliam espaços e possibilidades para a ação pública, tanto de interesses públicos quanto privados, a exemplo de redes, associações e moradores (Spink, 2012) nas questões relativas às políticas públicas.

A ação pública é compreendida na visão de Hassenteufel (2008) a partir de uma perspectiva estratégica e cognitiva, de um estado regulador, que de fato resulta de configurações múltiplas, das estratégias dos atores, da rede de ação pública e dos sistemas de ação que seguem um modelo decisório resultante de uma acumulação de regulamentações negociadas, nas interações de forma transversal, horizontal e de circularidade do tipo de baixo para cima (bottom-up) do que numa concepção linear e hierárquica do tipo de cima para baixo, top-down. Considera-se que no Brasil o protagonismo entre os atores estatais e não estatais vem ocorrendo decorrente das transformações na administração pública no Brasil, desde a década de 90 e especialmente a partir dos anos 2000, inclusive com regulamentação de leis, a exemplo do Estatuto da Cidade, com a lei 10.257/2001. Isto tem suscitado uma gestão mais participativa e dialógica, na qual a tomada de decisão das políticas públicas pode ser exercida por diferentes atores sociais, e na criação de práticas como os fóruns e conferências deliberativas que ganharam visibilidade no país, sendo esses espaços definidos como espaços híbridos de ação pública (Spink, 2012).

Argumenta-se que o envolvimento dos diversos atores no processo de elaboração e implementação da política pública ocorre em espaços de ação pública, entendido como espaço comum de relação entre múltiplos atores (sociedade, estado e mercado), em diferentes formas e possibilidades de integração. Contudo, na medida em que é comum, também é diferente, pois cada um ocupa um lugar, a partir do qual o mundo se apresenta de forma real, plural e com significados distintos, a partir dos quais a política pública deveria ser construída, tendo como referência o plano diretor municipal.

Nesse âmbito de discussão, a seguir é apresentado o processo de construção do plano diretor no município de Baião - PA, os espaços de interação e diálogo e as perspectivas nas quais a ação pública pode vir a se instituir.

PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO PLANO DIRETOR NO MUNICÍPIO DE BAIÃO

O município de Baião está inserido na mesorregião do Baixo Tocantins. De acordo com o IBGE (2017) a população do município foi estimada em 46.110 habitantes. O município se estende por 3.758,3 km^2, com densidade demográfica de 12,2 habitantes por km^2.

O território do município é formado por cinco distritos, dos quais somente o distrito principal (sede) está parcialmente regularizado de forma fundiária, fato que aponta para a necessidade de um plano diretor que estabeleça como prioridade, também, essa questão.

No ano de 2017, o município de Baião em parceria com o Governo do Estado do Pará, no âmbito do Programa Estadual de Ordenamento Territorial – PROTURB elaborou um relatório técnico, com o objetivo de apresentar a realidade atual municipal, com vistas, a subsidiar a avaliação da Lei nº 001/2006, denominada Plano Diretor Municipal, com vistas à elaboração de um novo plano.

Para a elaboração de um novo plano foi constituída a Comissão Técnica Municipal (formada por 12 representantes das diversas secretarias municipais) formalizada através do decreto municipal de nº 286/2017, aqui denominado de Grupo de Trabalho do Plano Diretor - GTPDIRETOR, enquanto espaço sócio-político de discussão e formulação do plano no município de Baião, pelo qual se protagonizou todo o processo de mobilização social para a discussão e elaboração do plano diretor de Baião, o qual subsidiará pelos próximos dez anos as políticas públicas locais.

O exame do GTPDIRETOR deu-se a partir do quadro de características processuais de espaço deliberativo como critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na elaboração de políticas públicas (Tenório et al, 2008; Gutmann, Thompson, 2004; Anduiza, Maya, 2005; Jorba et al, 2009; Parés, 2009), conforme apresentado no quadro 1 a seguir.

Quadro 1 - Características processuais de espaço deliberativo como critérios para a avaliação de processos decisórios participativos e deliberativos

GTPDIRETOR			
CATEGORIAS	**CRITÉRIOS**	**OBJETIVOS**	**PERGUNTAS**
Processos de discussão	Estrutura de funcionamento do espaço	Observar a estrutura de funcionamento do processo de discussão no espaço deliberativo.	- Como foi instituído e constituído o espaço? - Definiu-se uma estrutura de funcionamento do espaço e encontro dentre ao diversos atores?
	Canais de difusão	Verificar a existência e utilização de canais adequados ao acesso à comunicação e informação para a mobilização dos potenciais participantes	- Os participantes tiveram acesso às informações sobre o processo de elaboração do plano? - Que instrumentos foram utilizados para disponibilização destas informações e fortalecimento da mobilização
	Participação de diferentes atores	Observar a atuação de organizações da sociedade civil, instituições de ensino, bem como, cidadãos não organizados, envolvidos no processo deliberativo.	- O espaço possibilitou a participação de diferentes atores (organizados ou não) no processo de discussão e elaboração do plano? Quais? Como?
Resultados das deliberações	Tomada de decisão	Examinar ações concretas em consequência do processo de deliberação: a) incidências (ações concretas correspondentes as demandas e propostas surgidas na esfera de deliberação).	- Quais as ações propostas que resultaram do espaço de deliberação como tomada de decisão e constituíram o plano?

Elaborado a partir de Habermas, 2010; Tenório et al., 2008; Anduiza e Maya, 2005; Jorba et al., 2007; Brugué e Parés, 2012.

Para a análise do GTPDIRETOR definiu-se duas categorias de análise, a saber: processos de discussões e resultados da deliberação. Na primeira categoria os critérios utilizados foram: estrutura de funcionamento do espaço, comunicação e participação de diferentes atores. Na segunda, o critério foi a tomada de decisão.

PROCESSOS DE DISCUSSÕES

Nessa categoria examina-se como ocorreu o processo decisório no diálogo entre os atores a partir dos critérios definidos: estrutura de funcionamento do espaço, canais de difusão e participação de diferentes atores.

ESTRUTURA DE FUNCIONAMENTO DO ESPAÇO

O espaço de ação pública foi instituído no ano de 2017, no âmbito da parceria do município de Baião com o Governo do Estado do Pará, no Programa Estadual de Ordenamento Territorial – PROTURB. Para a elaboração de um novo plano a Comissão Técnica Municipal, formalizada através do decreto municipal de nº 286/2017, foi divida em três subgrupos (planejamento, técnico, operacional), cada subgrupo formado de quatro representantes da Comissão, com atribuições específicas.

Notou-se que a formação dos subgrupos foi importante para o funcionamento do espaço, demonstrando uma organização e possibilidade de participação compartilhada dos diversos atores, pelo agendamento das reuniões, como aponta a Representante da Secretaria de Planejamento.

> [...] Essa estrutura em subgrupos otimizou o tempo e facilitou a dinâmica do processo. Pois cada um conhecia seu papel dentro da estrutura (Representante da Secretaria de Planejamento)

> [...] O processo estrutural foi-se criado de acordo com as fases de execução de revisão do Plano Diretor – **Fase preparatória** (auditório da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas /SEDOP – Belém-PA), **Fase de Execução** (Oficinas Participativas nas comunidades Rurais – Quilombolas, assentamentos e resex - e comunidades Urbanas – bairros e área central), **Fase de Avaliação da Legislação** (Cruzamentos das informações da realidade atual com as diretrizes da lei do Plano Diretor - Câmara Municipal de Vereadores) e **Fase das Proposições, sistematização e Devolutiva a Sociedade Civil** (Conferência de Exposição de Revisão do Plano Diretor – Auditório da Biblioteca Pública Municipal) (Representante da Secretaria de Educação)

Na análise do critério percebe-se a convergência com as idéias de Brugué e Parés (2012) os quais advogam que a qualidade do espaço de ação está relacionada também a certos padrões de funcionamento que definem padrões de comportamento dos agentes envolvidos no processo. Para esses autores o espaço de ação precisa ser regido por diretrizes operacionais que definem as regras e a comunicação que possibilite a organização construtiva do diálogo e evite dispersão dos atores.

CANAIS DE DIFUSÃO

A fluência das informações faz-se necessária para reunir todos os participantes no espaço de ação pública. A utilização de canais de difusão adequados para se atingir tal objetivo é imprescindível (Tenório et al, 2008).

Observou-se que no espaço de ação pública, a fluência das informações e a comunicação entre os diferentes atores foi estabelecida com a utilização de vários canais de difusão, os quais favoreceram o processo de comunicação para a disponibilização das informações e mobilização dos participantes, dentre eles: a criação de um grupo no aplicativo "whatsapp" e a comunicação via e-mail com criação de canal específico para as questões que envolvesse a discussão sobre o plano diretor. Foram através desses dois canais de comunicação que se disponibilizou todas as informações, comunicados e mobilização entre os participantes dos subgrupos:

> [...] Todos interagiam em tempo real, pois foi criado um grupo de whatsapp e as informações eram repassadas em reuniões semanais e através de e-mails. Foram utilizados todos os meios de comunicação disponíveis como ofícios, mensagens eletrônicas e WhatsApp e redes sociais, carro som, faixas, cartazes e convites individuais (Representante da Secretaria de Planejamento).

Tenório et al (2008) &Brugué (2009) atribuem que o processo de comunicação nos espaços de deliberação para que alcance os objetivos da coletividade requer uma qualidade da informação, a qual a clareza, a utilidade e a pluralidade constitui características importantes para o processo de envolvimento e discussão entre os participantes. Durante a observação participante no espaço de ação verificou-se que o processo de comunicação ocorreu com clareza e de forma plural e possibilitou o envolvimento dos diversos atores nos subgrupos.

O processo de comunicação entre os diversos atores constituiu-se uma ferramenta imprescindível para a qualidade do espaço de ação, que favoreceu a deliberação e a tomada de decisão pelos participantes no processo de elaboração do plano diretor.

PARTICIPAÇÃO DE DIFERENTES ATORES

A temática da participação, especialmente no Brasil, como resultado de duas décadas de regime ditatorial, experimenta um renascimento a partir da década de 1990. A partir de então, o uso da palavra "participação" é generalizado que alguns falam de uma mudança de paradigma para o desenvolvimento participativo (Chambers, 1994), o qual favorece a racionalidade substantiva com colocação das pessoas, em primeiro lugar, e não as coisas, características do modelo racionalista instrumental, cuja participação e decisão sobre as questões públicas centravam-se no decisor político.

No processo de discussão para a elaboração do plano diretor, o GTPDIRETOR buscou mobilizar a participação da sociedade não organizada por meio de oficinas, audiências e conferências públicas. Para a mobilização dos atores foram utilizados diversas formas de publicização, como relatado a seguir:

> [...] Diversos meios de comunicação pra chegarmos ao nosso público, desde carro som nas ruas, como cartazes fixados em pontos estratégicos, também foi utilizado alguns convites direcionados a líderes comunitários que ficariam responsáveis em fazer a mobilização no modo boca a boca (Representante da Secretaria de Agricultura).

Por se tratar de uma política pública tão importante para a vida das pessoas, acredita-se que a publicização (Tenório et al, 2008) levaria uma maior participação de atores sociais interessados em dialogar na elaboração do plano diretor municipal.

Foram realizadas quinze oficinas públicas, sendo dez no meio rural e cinco no meio urbana, além de duas audiências públicas e uma conferência. Esses espaços de participação foram estimulados pela Gestão Municipal e pelo GTPDIRETOR, sendo de acesso livre, cujo objetivo foi ouvir as pessoas (Chambers, 1994) dos diferentes distritos e vilas sobre os problemas que os afetam, para colaborar com a elaboração do plano diretor municipal:

Nesse critério, observou-se a importância dos burocratas de rua (Hjernet al, 1982) como as lideranças comunitárias, moradores, funcionários públicos, estudantes e professores no envolvimento com a identificação dos reais problemas para a elaboração do plano. Todos eram convidados a participar, não ocorrendo restrição e nem limites de pessoas, o acesso era livre.

RESULTADOS DA DELIBERAÇÃO

Nessa categoria analisou-se um critério: a tomada de decisão, no espaço de ação criado para discutir e elaborar o plano diretor de Baião. O enfoque foram os problemas e as propostas que possam incidir na tomada de decisão pela gestão pública.

TOMADA DE DECISÃO

Neste critério de análise identificaram-se os problemas e propostas no processo de deliberação durante as oficinas, audiências e conferência pública, nos cinco distritos, para subsidiar a tomada de decisão na elaboração do plano e das políticas públicas.

A criação do espaço de discussão é justificada de acordo com Brugué e Parés (2012) os quais advogam que a tomada de decisão constitui-se um dos objetivos que justificam a criação de espaços de deliberação. São espaços de proposições e decisões que podem determinar o conteúdo final, cuja compreensão é fundamental para o entendimento do processo através do qual se alcançou a escolha final (Dente e Subirats, 2014). Acredita-se que as deliberações no espaço criado incidem na tomada de decisão para a formulação do plano diretor do município de Baião, com capacidade de transformação da realidade local, conforme trata Blanco (2016).

Compreende-se que o processo de decisões políticas é crucial, pois implica decidir ou não entre várias soluções e alternativas a respeito de um problema coletivo e que em caso de regimes democráticos tais decisões deveriam ser de caráter coletivo e necessário envolver uma pluralidade de atores (Dente &Subirats, 2014), uma vez que são esses atores que no cotidiano convivem com as mais distintas realidades e problemas que lhes afetam na cidade. Tal envolvimento de atores fora observado no espaço de ação, quer seja pela formação do GT, bem como nas oficinas, nas audiências e na conferência pública.

As propostas identificadas estão concentradas em quatro áreas da gestão pública: proteção social; promoção social; desenvolvimento econômico e social e desenvolvimento econômico. Ainda que, apresentam-se em tais áreas, compreende-se a necessidade de integração entre as diversas secretarias municipais para o planejamento das políticas públicas. Acredita-se que as propostas foram identificadas pelos participantes nos espaços de ação pública, de forma colaborativa, ainda que não exista garantia de implementação pelo decisor da política, constituem-se contribuições do mundo da vida e da realidade vivida pelos sujeitos nos diferentes distritos e bairros de Baião, que por um viés bottom-up podem subsidiar a elaboração do plano e influenciar a tomada de decisão das políticas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência estudada coloca em evidência alguns dos desafios para a incorporação de princípios da boa governança e da consolidação de espaços de ação pública entre sociedade e estado. O processo desenvolvido conseguiu criar condições efetivas de participação, transparência e responsabilidade, com uma perspectiva de coerência e eficácia no debate e tomada de decisão para a formulação do plano diretor.

A iniciativa da gestão municipal em envolver diversos atores da sociedade no processo de discussão e elaboração da política pública atendeu ao previsto na Lei Federal nº 10.257/2001, que prevê a criação de Planos Diretores Participativos. Pode-se constatar a partir da pesquisa, que o município deixou de ser o único protagonista, o que permitiu que diversos atores sociais participassem, considerando-se uma iniciativa positiva com interação sociocêntrica.

Para a análise do GTPDIRETOR definiu-se duas categorias centrais: processos de discussões e resultados da deliberação. Na primeira categoria os critérios utilizados foram a estrutura de funcionamento do espaço, a comunicação e a participação de diferentes atores. Na segunda, o critério foi a tomada de decisão e a sua incorporação aos resultados finais.

Com referência à estrutura de funcionamento do espaço o estudo mostra que o GTPDIRETOR sistematizou o trabalho em três subgrupos, bem como se definiram condições que possibilitaram a participação dos envolvidos. Observou-se que a qualidade do espaço de ação está relacionada também a certos padrões de funcionamento que definem o comportamento dos agentes envolvidos no processo, conforme abordagens teóricas discutidas neste texto.

No tocante ao critério canais de difusão o estudo mostra que o processo de comunicação entre os membros dos subgrupos possibilitou a mobilização dos atores para o espaço de deliberação. A participação dos diferentes atores ocorreu pela mobilização dos moradores para as oficinas, audiências e conferência pública, com publicização nos bairros e distritos. Quanto ao critério tomada de decisão o estudo aponta que o espaço de ação criado e a mobilização para a participação nas oficinas, audiências e conferência pública, possibilitaram a identificação dos problemas e propostas, as quais de fato foram incorporadas e subsidiaram o produto final, o plano diretor de Baião.

Pode-se assim afirmar que o GTPDIRETOR constituiu-se um espaço de ação pública, propiciando a interação entre a gestão pública municipal e a sociedade local, ao mesmo tempo em que também foi um espaço de conflitos de ideias e de elaboração de consensos entre os diversos atores sociais de forma propositiva para a elaboração do plano diretor municipal.

Consideramos por fim, que pensar em modos de governança que incluam múltiplos atores sociais e aprendizagem coletiva para uma cidadania ativa torna-se necessário mesmo em períodos de crise democrática, a fim de se encontrar novos pontos de equilíbrio entre o papel da sociedade civil e dos governos. Essa ação pública que se constitui em um processo entre sociedade e Estado, depende tanto do poder público, como da capacidade de ação coletiva de uma determinada sociedade. Trata-se de analisar como desenvolver uma racionalidade deliberativa que nos permita lidar com a complexidade dos problemas públicos e democratizar o processo de construção das políticas públicas, em oposição a propostas de uma racionalidade baseada apenas em uma lógica tecnocrática.

Os estudos nesta linha apresentam uma relevância no contexto político atual do país, com extensão para os desafios da democracia em âmbito nacional e internacional. Os avanços obtidos com a aprovação do Estatuto da Cidade e a sua regulamentação requerem estudos continuados, para acompanhamento e comparação da forma como tem sido implementados os Planos Diretores, analisando a sua capacidade em incluir múltiplos atores e temas que de fato sejam relevantes para a gestão ambiental urbana.

REFERÊNCIAS

ANDION, Carolina, et alii. Sociedade civil e inovação social na esfera pública: uma perspectiva pragmatista. RAP, v. 51, n. 3, 2017. Disponível em http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/issue/ view/3848, acesso em 19/12/2018.

AVRITZER, Leonardo. Impasses da democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. (Org.). Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e EFETIVIDADE. BRASÍLIA: IPEA, 2013.

BORGES, Zilma et alii. Public action and the construction of new urban territoriality in Belo Horizonte, Brazil.Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 22, p. 12-25, n. 2016.

BRASIL. 2001. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 11 jul.

BRUGUÉ, Q. És la política, idiotes. Girona: Editorial Accent. 2012.

CEFAI, **Daniel, TERZI ; Cédric (dir.),** *L'expérience des problèmes publics. Perspectives pragmatistes,* Paris, Éditions de l'EHESS, series: « Raisons pratiques », 2012

CEFAI, Daniel. Pourquoi se mobilise-t-on? Les théories de l'action collective. La Découverte ; series : Biblioteque du Mauss, 2007.

CHATEAURAYNAUD, Francis. Argumenter dans un champ de forces. Paris, Editions Pétra, 2011.

HOLSTON, James. Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. - Sociologie de l'Action Publique. 2ª ed. Paris: Armand Colin, 2009.

MENEZES, D. Mecanismos de democracia direta na América Latina :a percepção dos cidadãos sobre a eficacia do regime, Tese – PUC-RS, 2014.

PIRES, R. R. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

PIRES, R. R.; VAZ, A.Participação social como método de governo? Um mapeamento das "interfaces socioestatais" nos programas federais. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1707).

SANTOS, B. S., &AVRITZER, L. (2009). Introdução: Para ampliar o cânone democrático. In B. S. Santos (Org.), Democratizar a democracia: Os caminhos da democracia participativa (4ª ed.). Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.

TARRAGÓ, D.; BRUGUÉ, Q. La administración deliberativa: de laeficacia y laeficiencia a lainteligencia, y de la burocracia a lainnovación. Brasília: Cepal; Ipea, 2015.

VANLEENE, D., VERSCHUERE, B., &VOETS, J. (2015). The democraticqualityofcoproduction: A theoreticalreviewandinitialresearch design. EGPA Conference: Tolouse, France.

VERSCHUERE, B., BRANDSEN, T., &PESTOFF, V. (2012). Co-production: The stateofart in researchandthe future agenda. Voluntas, 23(4), 1083-1101. doi:10.1007/s11266-012-9307-8

GESTÃO DO CONHECIMENTO NA ESCOLA DE CONTAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO [TCMSP]: ARTICULAÇÃO ENTRE TCMSP, PREFEITURA E SOCIEDADE

KNOWLEDGE MANAGEMENT AT THE ACCOUNTS SCHOOL OF THE COURT OF AUDIT OF THE MUNICIPALITY OF SÃO PAULO [TCMSP]: ARTICULATION BETWEEN TCMSP, PREFECTURE AND SOCIETY

Paula Heloisa da Silva Ribeiro (UFABC)
Camilla Silva Geraldello (USP)

RESUMO

Em 2018, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo [TCMSP] completou cinquenta anos de existência. Esse órgão público passou por diversos desafios durante todo esse período, inclusive ameaça de extinção de suas atividades. Para enfrentar essas crises, o TCMSP passou por mudanças nas quais o conhecimento foi recurso central. Com o intuito de melhorar o resultado dos serviços prestados e de fortalecer a instituição, o TCMSP criou a Escola de Contas em 1996, sobre a qual o presente trabalho procurou verificar se houve Gestão do Conhecimento (GC). Para isso, foi realizada uma revisão bibliográfica e foram entrevistados quatro integrantes da Escola de Contas, sendo cada um dos entrevistados vinculado a uma fase de desenvolvimento da Escola de Contas, de sua criação até o momento atual. A análise das entrevistas, considerando a bibliografia, revelou que houve Gestão do Conhecimento no projeto de criação da Escola de Contas e que ela está em constante desenvolvimento dentro da instituição. Isso promoveu a ampliação do escopo do público alvo do projeto, que atualmente atende além dos servidores do TCMSP, também os servidores públicos e a sociedade no geral.

Palavras-chave: participação social; inovação; controle externo; transparência; ideias

ABSTRACT

In 2018, the Court of Audit of the Municipality of São Paulo [TCMSP] completed its fifty years of existence. This public agency faced several challenges throughout this period, including the threat of extinction of its activities. In order to face these crises, the TCMSP underwent changes in which knowledge was a central resource. For the purpose of improve the results of the services provided and to strengthen the institution, the TCMSP created the School of Accounts in 1996, about which the present work sought to verify if there was Knowledge Management (KM). Then, a bibliographic review was carried out and four members of the School of Accounts were interviewed. Each interviewee is linked to a development phase of the School of Accounts, from its creation to the present moment. The analysis of the interviews, considering the bibliography, revealed that there was Knowledge Management in the project to create the School of Accounts and that it is in constant development within the institution. This promoted the expansion of the scope of the project's target public, which currently serves beyond the TCMSP's servers, as well as public servants and society in general.

Keywords: social participation; innovation; external control; transparency; ideas

INTRODUÇÃO

Em 2018, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo [TCMSP] comemorou seu jubileu de ouro. O TCMSP foi criado pelo prefeito, José Vicente de Faria Lima por meio da Lei nº 7.213, de 20 de novembro de 1968 (SÃO PAULO, 1968). O órgão iniciou suas atividades em 1969 dentro da sede da Câmara Municipal de São Paulo [CMSP] no Palácio Anchieta e foi transferido para seu próprio edifício em 1976 (SÃO PAULO, 1998). De acordo com o site institucional do TCMSP, sua missão é fiscalizar a gestão dos recursos públicos visando garantir que os princípios da administração pública e os interesses da sociedade sejam respeitados (SÃO PAULO, 2019). O vídeo institucional do TCMSP destaca o órgão pela grande dimensão do valor das contas públicas sobre as quais executa o controle externo, em torno de 56 bilhões de reais. Além disso, enfatiza os projetos, implementados pelo TCMSP, com o propósito de aprimorar sua atuação para o atendimento da crescente demanda social por aumento da transparência e da participação. Dentre eles, a Escola de Contas é o projeto que permite ao TCMSP a integração com três públicos diferentes, sendo eles: seus próprios funcionários, os funcionários da administração pública no geral e os cidadãos. Com isso, o TCMSP sai da esfera estritamente punitiva e caminha para a prevenção de erros na gestão pública, fortalecendo a circulação de conhecimentos (SÃO PAULO, 2018).

A criação da Escola de Contas foi precedida pelo aprofundamento da crise institucional do setor público brasileiro[1]. A crise se baseava na descrença e insatisfação da população com os serviços públicos e teve como consequências a redução de representatividade e de legitimidade das instituições públicas. Desse modo, os Tribunais de Contas precisaram rever suas atividades para se aproximarem da população. Moraes (2006) aponta que embora houvesse avanços legais[2], os Tribunais de Contas enfrentaram muitas dificuldades em suas estruturas organizacionais porque a capacidade operacional que possuíam não era condizente com o desempenho que almejavam. O autor descreve que um programa nacional de modernização foi necessário para reformular esses órgãos no âmbito tecnológico, na integração técnica-política e por fim na capacitação dos funcionários. Através dessas medidas ocorreram as inovações nos Tribunais de Contas, tais como a criação de sistemas informatizados, das ouvidoriase das escolas de contas (MORAES, 2006). O autor realça que houve um trabalho bem articulado entre as equipes dos Tribunais de Contas brasileiros, favorecendo a troca e aprendizado sobre experiências, técnicas e saberes.

Essa crise das instituições segue para o enfraquecimento da institucionalidade da democracia e de suas dimensões, demonstrando a necessidade de se utilizar a governança democrática em rede[3] (FILGUEIRAS, 2018; MENDONÇA, 2018). Batista (2012) aponta que é importante relacionar os processos de Gestão do Conhecimento [GC] com a aprendizagem e a inovação, pois a GC é um método integrado de criar, compartilhar e aplicar o conhecimento de modo a elevar a eficiência, eficácia e efetividade dos serviços públicos, considerando os pressupostos constitucionais para o funcionamento da administração pública. Nesse sentido, o presente trabalho pretende verificar a existência e o desenvolvimento da GC no projeto da Escola de Contas do TCMSP por meio de revisão bibliográfica e de entrevistas com seus integrantes.

METODOLOGIA

A presente pesquisa possui natureza aplicada, com forma qualitativa de abordagem ao problema, sendo exploratória quanto aos seus fins. A pesquisa com objetivo exploratório proporciona mais informações sobre o assunto investigado com intuito de contribuir para o seu delineamento, além disso, envolve pesquisa bibliográfica e entrevista com indivíduos que tenham experiência prática com o problema definido (PRODANOV; FREITAS, 2013). Utilizou-se inicialmente uma revisão bibliográfica (I) sobre a criação e desenvolvimento da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales [Escola de Contas] e, em função dela, uma revisão bibliográfica (II) sobre a GC em projetos no setor público. Posteriormente, adotou-se o procedimento de estudo de caso por meio do instrumento de entrevista semiestruturada. Definiu-se a amostra de entrevistados (III) após análise de trajetória e atuação destes dentro da Escola de Contas. Desse modo, foram entrevistados quatro integrantes da Escola de Contas, sendo três deles professores e um deles o diretor no período entre 2017 e 2019. A construção do roteiro de entrevista (IV) foi baseada na articulação da literatura sobre gestão de conhecimento nos projetos do setor público com a literatura sobre a criação e desenvolvimento da Escola de Contas. Para a análise dos dados obtidos na entrevista, foi realizada a transcrição dos áudios dos entrevistados e o agrupamento das respostas conforme as etapas de desenvolvimento identificadas na Escola de Contas. Por fim, as respostas foram relacionadas com a revisão bibliográfica a fim de verificar se houve GC no projeto da Escola de Contas na perspectiva de seus atores internos.

---

[1] Esse momento impulsionou ideias sobre a mudança institucional gradual, da administração pública burocrática para a administração pública gerencial, introduzindo o modelo da Nova Gestão Pública [NGP] (BRESSER PEREIRA, 1996). Esse modelo propõe priorizar a gestão por resultados e a eficiência dos gastos públicos, o que fomenta a importância dos órgãos de controle e reduz as disfunções burocráticas.

[2] Posteriormente, a Lei de Responsabilidade Fiscal influiu nesse processo de maneira fundamental, uma vez que fortaleceu a atuação da Corte de Contas, ressaltando seu papel preventivo (BRASIL, 2000).

[3] A governança democrática em rede é a articulação horizontal de diversos atores para a promoção da Gestão do Conhecimento [GC] e já aparecia no modelo denominado Novo Serviço Público [NSP] em resposta à Nova Gestão Pública, no final dos anos 1990, ampliando o debate sobre a valorização do cidadão e do diálogo aberto (SANTOS; SELIG, 2014).

A criação e o desenvolvimento da Escola de Contas (I) do TCMSP ocorreram a partir da identificação da necessidade de melhoria dos Tribunais de Contas. Loureiro, Teixeira e Moraes (2009) fazem um balanço sobre as mudanças institucionais dos Tribunais de Contas depois da Constituição Cidadã e mostram que houve gradativamente um aumento da transparência das contas públicas, participação social, sistemas informatizados, ouvidorias e escolas de contas. Os autores denotam que as escolas de contas são alvo de disputas políticas e ideológicas pois, além de possuírem visibilidade perante a sociedade, são um caminho para o meio acadêmico, imprensa, outros poderes, órgãos e países.

Medico (2002) nota que devido à crise institucional, o TCMSP buscou aprimorar seus serviços através da adoção do programa de Gerenciamento pela Qualidade Total [GQT] que se desdobrou na implementação do programa 5S, na gestão da rotina do trabalho e na obtenção do NBR ISO 9001/1994. A meta de obtenção da norma ISO 9000 foi estabelecida, segundo o autor, pois garantiria a confiabilidade na qualidade dos serviços prestados pelo TCMSP bem como a visibilidade de seus resultados. O autor descreve que essa decisão de enfrentar a crise e promover a mudança foi tomada em 1995 pelo Conselheiro, que viria a ser Presidente em 1996, e por um grupo de funcionários. Ele explica que nesse período houve a prática constante de reuniões e palestras, introdução de grupos de cumbuca e de banco de ideias visando abrir espaço para que os funcionários se expressassem e cooperassem com a mudança de conduta. Com a percepção de que as mudanças implementadas exigiriam a educação e treinamento constante dos funcionários do TCMSP, surgiu a Escola de Contas.

O primeiro formato da Escola de Contas foi delimitado pela Resolução nº 09 de 1996 que previu a criação da Escola Superior de Gestão e Análise de Contas no Município de São Paulo [ESGACOM/SP]. A ESGACOM/SP partiu da premissa de que a missão do TCMSP é promover a legitimidade e economicidade e não apenas verificar a conformidade legal durante a fiscalização da gestão dos recursos públicos municipais (ESCOLA DE CONTAS, 2015). Além disso, notou-se que o fator capital humano está intimamente relacionado com a qualidade da prestação de serviços pelo TCMSP, sendo assim, o investimento em educação e treinamento se faziam necessários para a melhoria do desempenho. Importante ressaltar que a Resolução ainda salienta o momento histórico do TCMSP, no qual a instituição adotou como princípio a Gestão pela Qualidade Total. Logo, a questão da mudança de perspectivas e paradigmas sobre os recursos humanos realmente impulsionou a valorização da troca e aperfeiçoamento de seus conhecimentos (ESCOLA DE CONTAS, 2015).

Em relação a sua estrutura, a ESGACOM/SP, vinculou-se e reportou-se à Presidência do TCMSP que também foi a responsável por delegar sua Secretaria Executiva ao Escritório de Qualidade Total. Em relação às atividades, cada uma foi gerida por um coordenador com o intuito de realizar a educação corporativa para os funcionários do TCMSP (ESCOLA DE CONTAS, 2016). Entre as atividades que deviam ser proporcionadas pela ESGACOM/SP a fim de aprimorar a gestão pública estavam: curso de especialização por meio de convênios com universidades; cursos de extensão universitária; conferências; palestras; seminários; estudos; pesquisas; assessoria e consultorias em projetos relacionados à temática das contas públicas. Por meio da Resolução nº 01 de 1997, o TCMSP decidiu mudar o nome da ESGACOM/SP para Conselheiro Eurípedes Sales em homenagem ao planejamento e implementação da Escola de Contas durante a presidência desse conselheiro (ESCOLA DE CONTAS, 1995).

Pereira e Oliveira (2013) estudaram a educação corporativa nas escolas de contas brasileiras e apuraram que elas foram fundadas pela carência de educação e treinamento para o quadro de funcionários dos Tribunais de Contas. Segundo as autoras, percebe-se uma transição das práticas mais tradicionais de treinamento, desenvolvimento e educação, para as práticas modernas de educação corporativa, que inclui parcerias, inclusive, com outras instituições de ensino superior. As autoras destacam que a priorização do processo contínuo de aprendizagem aliado às experiências profissionais e à educação acadêmica oferece um terreno fértil para a inovação na gestão pública. Elas apontam que é fato comum, entre várias Escolas de Contas, seus surgimentos dentro de departamentos de seus respectivos Tribunais de Contas e depois a ampliação tanto na infraestrutura, quanto no público alvo. A educação corporativa deve ser vinculada às estratégias da organização e não se baseia apenas nos conhecimentos específicos dos órgãos públicos, mas também nas competências e habilidades relacionais, de liderança e de comunicação (PEREIRA; OLIVEIRA, 2013).

Voronchuk e Starineca (2014) demarcam que um dos pilares da economia do conhecimento éa GC pois ela auxilia na educação do capital humano, possibilitando o desenvolvimento profissional dentro do setor público. A formalização e a implantação da GC nos Tribunais de Contas são cruciais para o sucesso da educação corporativa, sendo que a avaliação das estratégias deve ser robusta (PEREIRA; OLIVEIRA, 2013). Domingos (2015), ao estudar a educação corporativa da Escola de Contas do TCMSP, observa como tendência um desenvolvimento paulatino de processos de avaliação das atividades da Escola principalmente nas áreas que apresentam maior vulnerabilidade. A autora aponta que a avaliação precisa ser constante para verificar se os resultados obtidos sobre a educação corporativa são coerentes com os objetivos institucionais.

Outro momento importante da Escola do TCMSP foi a Resolução nº 03 de 2003 que ajudou a Escola de Contas a obter o formato institucional atual. Essa Resolução ocasionou uma ruptura estrutural ao apontar a necessidade do aumento de escopo da Escola, bem como da aproximação, parceria e cooperação, para troca de conhecimentos, com outras escolas de governo e de contas, órgãos e entidades. A criação da Escola de Contas Públicas, subordinada diretamente à Presidência do Tribunal, passou a oferecer além das atividades didático-pedagógicas já realizadas no âmbito da educação corporativa, atividades voltadas aos servidores da Câmara Municipal de São Paulo [CMSP] bem como aos servidores da administração direta e indireta da Prefeitura do Município de São Paulo [PMSP].

A colaboração interdepartamental, intersetorial e interdisciplinar é um meio fundamental para o Estado conseguir resolver problemas complexos (LIU; ZHENG, 2015). Clemente e Cruz (2017) mostram que a integração entre gestão e controle promovem práticas de aprimoramento da administração pública tais como as auditorias operacionais que atua na prevenção das irregularidades através da colaboração entre as duas áreas. Atento à importância de compreender como articular a gestão e o controle, Meier Neto (2014) investigou os processos julgados no TCMSP com anomalias/irregularidades com objetivo de orientar o planejamento estratégico na Escola de Contas e verificou as principais fragilidades dos funcionários públicos na prestação de contas, colaborando para a criação de futuros treinamentos.

Alves e Homerin (2016) argumentam que existe um descompasso entre os modelos de gestão e de controle na prefeitura de São Paulo, o que seria fruto da sobreposição dos diversos modelos de administração pública. Os autores apontam também que o viés fiscalizatório e reativo do controle inibe a capacidade de inovação dos gestores públicos, logo a integração entre a gestão e o controle abre espaço para a colaboração e criatividade. Para ilustrar a importância dessa articulação, os autores usam como exemplo o curso de formação dos Analistas de Políticas Públicas e Gestão Governamental em conjunto com os Auditores Municipais de Controle Interno, um tipo de alinhamento que adiciona o controle de desempenho ao tradicional controle de conformidade e de eficiência (ALVES; HOMERIN, 2016).

Com a Lei nº 13.877, de 23 de julho de 2004, que dispõe sobre a reorganização administrativa do TCMSP, a Escola de Contas passou a ser parte integrante do TCMSP, especificamente do Gabinete da Presidência. Ainda em 2004, a Escola de Contas passa a subordinar-se ao Gabinete do Conselheiro- Dirigente e a direção da Escola é delegada ao Conselheiro Eurípedes Sales (SÃO PAULO, 2004). A Resolução 03, de 23 de agosto de 2006 muda o nome da Escola de Contas para Escola de Contas Conselheiro Eurípedes Sales e a Resolução nº6 de 2009 estabelece o nome atual da Escola de Contas que é Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales (TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 2006).

Por fim, em razão da aposentadoria do Conselheiro Eurípedes Sales, houve a aprovação da Resolução nº 03 de 2015 que delegou a direção da Escola ao Conselheiro João Antônio. Apesar da abertura de atividades para a sociedade em geral ter sido atendida pela Resolução nº 03 de 2003, percebe- se a maior centralidade na abertura da Escola de Contas para a sociedade depois de 2015. Importante ressaltar que, de acordo com Lima (2010), a GC é uma estratégia de integração com a sociedade e se sustenta em três eixos, sendo eles o formal, o cultural e o gerencial. O formal é o fundamentado na lei que rege a administração pública, como o direito dos cidadãos ao acesso à informação e obrigação dos órgãos públicos de ter transparência (LIMA, 2010). O cultural é relacionado ao capital humano da organização e a importância da criação de uma cultura organizacional de compartilhamento de conhecimentos em prol da qualidade do serviço prestado (LIMA, 2010). O gerencial é o quepossibilita a disseminação das práticas de GC para atingir os objetivos da organização pública de modo efetivo (LIMA, 2010).

Especificamente nas Escolas de Contas, Souza (2017) desenvolveu um trabalho que mostra que as Escolas de Contas brasileiras se planejam para atuar de forma pedagógica para promover a cidadania, especialmente o controle social sobre as contas públicas. O autor descreve as Escolas de Contas como espaços para a formação do cidadão e de participação social, pois com as trocas de saberes, aumentam a capacidade dos cidadãos na fiscalização, denúncia e participação nas discussões e tomadas de decisão governamentais.

Cabe ressaltar que esse processo de criação e desenvolvimento da Escola de Contas não foi pacífico e sem contraposições. Durante todo esse período a Escola de Contas foi impactada pelas críticas feitas à atuação do TCMSP principalmente em dois períodos: no final da década de 1990 e no início de 2018, ano em que completou 50 anos de funcionamento. No primeiro momento foi recomendada a extinção do TCMSP pela Proposta de emenda à Constituição Nº 0002/1999 de iniciativa da Assembleia Legislativa de São Paulo e, no segundo momento, pelo Projeto de emenda à lei orgânica 04-00001/2018 de iniciativa da Câmara Municipal de São Paulo, ambos baseados na ideia da ineficiência do TCMSP.

No primeiro episódio, na década de 1990, houve uma discussão sobre o caráter político e técnico das decisões do TCMSP, pois foi questionada a credibilidade do processo de apreciação das contas do chefe do executivo do município de São Paulo. No segundo episódio, sob as acusações de ineficiência, o TCMSP apresentou o projeto de Informações e Relatórios de Interesse Social [IRIS] que é um projeto de fomento à transparência feito pelas áreas técnicas do TCMSP, que se propõe a traçar as visões orçamentária, regional e de licitações (INFORMAÇÕES E RELATÓRIOS DE INTERESSE SOCIAL, 2018).

Em razão dos desafios expostos e da análise bibliográfica, identificou-se três períodos de mudança e de ampliação do escopo da Escola de Contas. Esses períodos não são delimitados rigorosamente pois são processos em transição, logo não há uma anulação das conquistas da última fase precedente e sim um acréscimo de competências da Escola. Apresenta-se a educação corporativa como marca mais forte de 1996 a 2002, a educação para integração entre gestão e controle de 2003 a 2014 e a educação para o controle social de 2015 até o ano de 2019. Tendo em vista essa evolução da Escola de Contas, para apresentação das entrevistas e sua respectiva análise, os grupos de respostas obtidos foram segmentados de acordo com o período no qual cada entrevistado participou mais ativamente da história da institucionalização da Escola, conforme a Tabela 1.

Tabela 1. O desenvolvimento do escopo da Escola de Contas

Período	Escopo	Autores (as)	Características do período
1996 - 2002	Educação corporativa primordialmente para servidores do TCMSP	Pereira e Oliveira (2013); Voronchuk e Starineca (2014); Domingos (2015).	Crise institucional; gestão da mudança.
2003 - 2014	Integração entre gestão e controle	Clemente e Cruz (2017); Meier Neto (2014); Alves e Homerin (2016).	Parcerias institucionais; cursos interdisciplinares.
2014 - 2019	Abertura para maior participação social	Lima (2010); Souza (2017).	Acesso à informação; transparência.

Fonte: Dados originais da pesquisa

Cabe salientar que a questão de GC estava presente no Parágrafo único da Resolução nº 03 de 2003 ao apresentar a indispensabilidade do intercâmbio de aprendizados e conhecimentos técnicos, científicos e financeiros para o cumprimento de todas as metas da Escola de Contas. Portanto, devido à profunda conexão da história da Escola de Contas com o desenvolvimento da GC, procurou-se compreender como a literatura aborda a gestão de conhecimento no setor público (II) e sua relação com a resolução de problemas através de projetos.

Bolliger (2014) ressalta que os gestores públicos, depois da Constituição Cidadã, passaram por diversos papéis: no início foram considerados os principais detentores do conhecimento, depois foram vistos como facilitadores da geração de conhecimentos e atualmente são induzidos a serem co-criadores, juntamente com a população, dos conhecimentos relevantes no setor público. Logo, o conhecimento desse setor está na rede e na conexão de novos atores que partilham o espaço público, sendo grandes desafios, para a consolidação dessa rede, o compartilhamento de informações que antes centralizavam o poder por serem restritas ao uso de poucos indivíduos (BOLLIGER, 2014).

Nonaka e Peltokorpi (2006) descrevem que o processo consistente de criação e de disseminação do conhecimento por meio da organização, denominado GC, incorpora os saberes nos resultados das atividades e abre espaço para o equilíbrio entre a subjetividade e a objetividade organizacional. Riege e Lindsay (2006) indicam que a adoção das práticas de GC, visando conectar as pessoas, é uma preocupação dos diversos setores governamentais, pois o capital humano e seu conhecimento são de suma importância para as organizações. Ademais, o setor público deve atuar de modo sistemático na transparência e aplicação dos saberes organizacionais para compor políticas públicas alicerçadas no conhecimento (RIEGE; LINDSAY, 2006). As políticas públicas efetivas emergem da transferência contínua de conhecimentos entre o governo e as outras partes interessadas, pois a circulação de conhecimentos permite o monitoramento e avaliação concomitante à implementação, além de permitir a maior flexibilidade para as mudanças necessárias (MELATI, 2017).

O setor público tem dificuldade de realizar a GC e transformá-lo em inteligência governamental[4] capaz de lidar com a incerteza da sociedade contemporânea (ANGELIS, 2013). Cunha (2017) aponta que na chamada Era do Conhecimento, o Estado está imerso na economia do conhecimento e em rede, sendo preciso se preparar para lidar com os fatores de mudança internos e externos. A GC auxilia na formulação e implementação dos projetos e das políticas públicas independentemente da mudança de governo, melhorando a continuidade e os registros sobre a efetividade dos projetos implementados (MELATI; MUNIZ, 2017).

[4] Melati e Muniz (2017) evidenciam que a Inteligência Governamental é um processo de obtenção de dados e informações externos à organização para embasar a tomada de decisão estratégica enquanto a GC se preocupa com o ambiente interno e em tornar o conhecimento um ativo organizacional, mas ambos processos são complementares.

Wiig (2000) defende que construir a GC é uma nova responsabilidade do setor público para viabilizar o atendimento efetivo das demandas sociais. Na sociedade do conhecimento, segundo o autor, a administração pública possui papéis flexíveis e diversificados que variam desde a atuação como líder, passando para facilitadora, moderadora, até co-criadora de conhecimentos. Dessa forma, os gestores públicos devem proporcionar meios de suporte, inovação e colaboração para que haja uma atuação em rede com a sociedade. A GC corrobora a governança pública e facilita a compreensão mútua dos modelos mentais entre os atores do Estado e os da sociedade civil, tornando a implementação de programas e projetos mais assertiva (WIIG, 2000).

Angelis (2015) ressalta que a humanização do setor público e a gestão compartilhada são dois fatores interligados e desafiadores pois, na medida que aquela foca o interesse público, esta cria soluções compartilhadas[5]. O autor explica que a GC é dividida em 3 etapas: gestão de informação; gestão de experiências; e gestão de ideias, sendo que as duas primeiras etapas ocorrem com conhecimentos já existentes e a última oferece a oportunidade de criação em grupo de novos conhecimentos dentro da organização (ANGELIS, 2015). Faria (2003) mostra o papel fundamental das ideias e dos conhecimentos para a formulação das políticas públicas uma vez que as ideias e conhecimentos são frutos das reflexões, discussões e estudos sobre demandas dos cidadãos e soluções que podem ser adotadas para os problemas sociais.

As políticas públicas são soluções dos problemas sociais que estão na agenda governamental (SOUZA, 2006). Os programas são partes temáticas das políticas públicas, traduzindo-as em atividades e projetos, facilitando a alocação de recursos (GIACOMONI, 2007). O projeto é um instrumento para atingir o objetivo do programa do qual faz parte, expandindo os serviços públicos, criando infraestrutura para novas atividades e implementando ações originais por um período limitado (BRASIL, 2017). Em suma, o projeto é um esforço temporário realizado para gerar um produto, serviço ou resultado singular e geralmente cria impactos e resultados duradouros (PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE, 2013). Maximiano (2014) aponta que o projeto é uma estratégia de mudança que cria inovações visando aproveitar oportunidades ou enfrentar ameaças. Toni (2003) ressalta que os projetos do setor público precisam ser integrados ao planejamento estratégico da instituição da qual fazem parte e destaca ainda a importância da compreensão do contexto e da dinâmica social, pois ao atuarem na mudança dos problemas e suas causas, exigem flexibilidade do escopo do projeto.

O setor público apresenta esse contexto particular pois possui níveis diferentes de representatividade, *accountability* e capacidade de resposta em relação ao setor privado (MASSARO; DUMAY; GARLATTI, 2015). Nesse sentido, de acordo com a Fundação do Desenvolvimento Administrativo [FUNDAP], na administração pública os princípios que visam a excelência são o foco em resultados, foco no cidadão, gestão participativa, promoção de um comportamento ético e responsável bem como do controle social. O desenvolvimento de projetos pelos gestores públicos deve ser, portanto, um processo participativo, envolvendo beneficiários e implementadores (FUNDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO, 2006).

Apesar das distinções entre o setor público e o setor privado quanto aos seus objetivos e estrutura, essas diferenciações não impedem a adoção das melhores práticas de gestão de projetos desde que sejam adaptadas a cada contexto (CAVALCANTI, 2015). As práticas de GC, por exemplo, mostram que mais relevante do que as práticas empregadas é o contexto facilitador para sua implementação eficaz (SHINODA, 2012). É importante que o ambiente propicie uma dinâmica adequada à circulação de conhecimentos, pois as práticas são desenhadas para fortalecer esse processo de circulação, ou seja, existem melhores práticas em conformidade com cada contexto (SHINODA, 2012). Aliás, para compreender o ecossistema da inovação em projetos é preciso superar a dicotomia público e privado para promover a cooperação entre esses setores e a sociedade civil (CAVALCANTE; CAMÕES, 2017).

Cunha e Severo (2017) acreditam que para enfrentarmos problemas complexos, interdisciplinares e multidimensionais no setor público ("wicked problems") devemos entender o Estado por meio de uma visão sistêmica utilizando a governança em rede, sendo o Estado o ator central no fluxo de inovação. Parte daí o potencial da GC para dissolver as fronteiras organizacionais tradicionais, pois a GC é útil para solucionar problemas públicos que não estão estruturados e mapeados, e que não possuem respostas prontas, exigindo mais habilidades e atitudes dos atores em relação ao compartilhamento de conhecimentos (MELATI, 2017). Esse cenário exige uma postura inovadora do Estado para incorporar conhecimentos e habilidades a fim de promover o encontro efetivo entre seus membros e os cidadãos.

Nonaka et. al. (2014) assinala que a inovação deriva da relação socialmente dinâmica entre a criação e a exploração do conhecimento. A aprendizagem impulsionada pela GC, por conseguinte, é a base para que novas transferências de conhecimentos ocorram porque requer que os indivíduos interajam entre si, criando um processo cíclico (ALHAMOUDI, 2015). A criação e a utilização são processos simultâneos que exigem das organizações a capacidade de síntese, essencial para aumentar a qualidade e a integração do conhecimento das partes interessadas (NONAKA et. al., 2014). Ao realizar a seleção de conhecimentos relevantes para a organização, a síntese possibilita que a GC evite falhas nos projetos pois não registra apenas os êxitos, mas também as falhas dos projetos anteriores para que elas sejam compreendidas e evitadas, fator importante na administração pública em virtude de economizar recursos derivados da população (CAVALCANTE; CAMÕES, 2017).

[5] Esses fatores são os diferenciais do modelo do Novo Serviço Público uma vez que ele trata os cidadãos como partes interessadas com capacidade para contribuir, em contraposição da visão do modelo burocrático que os trata como usuários e do modelo gerencial que os trata como clientes (ANGELIS, 2015).

Djellal, Gallouj e Miles (2017) evidenciam a ambivalência da administração pública que, no geral, apoia a inovação, mas possui dificuldades em adotá-la em seu interior. Os autores ainda citam que as inovações, especialmente as tecnológicas e as que envolvem internet, promovem mais interação com os usuários dos serviços públicos. Para Cunha (2017) a inovação no setor público ainda não rompe com o modelo gerencial, visto que é incremental, utilitarista e impulsionada predominantemente por questões econômicas. Haja vista essa situação, Wada (2014) aponta que o caminho para executar a inovação é a participação dos cidadãos e dos funcionários públicos, e que o investimento, na qualificação e nos espaços de compartilhamento de conhecimentos, se faz necessário para o fomento à criatividade. Wada (2014) salienta que a GC torna as instituições públicas mais democráticas e amplia os saberes individuais e organizacionais. Em suma, o investimento na educação do capital humano, tanto interno quanto externo, é primordial para a GC no setor público (MELATI, 2017).

Coelho (2004) vê a GC como sistema de gestão para o setor público e assinala que a aprendizagem é tão importante quanto o controle. No entanto, há diversos desafios para a implementação de projetos de GC, pois embora as organizações públicas sejam intensivas em conhecimento, não há uma cultura consolidada de se valorizar a aprendizagem contínua, a inovação e geração de saberes (COELHO, 2004). Garcia et. al. (2014), relacionando a aprendizagem organizacional aos resultados na administração pública, percebem a melhor adaptação, o aumento de janelas de oportunidade e a maior transformação das ideias em ação. Os autores registram que a GC deve criar mecanismos de coleta de informações da sociedade e do ambiente externo, todavia, uma vez que os conhecimentos são mutáveis, nunca se deve pensar que os conhecimentos captados são suficientes e se afastar da população, para não se esquecer sobre a realidade vivida por ela.

Portanto, à medida que avança a implementação da GC nos projetos públicos para que sejam inovadores, o setor público se torna cada vez mais inteligente. Nessa trajetória, os servidores internos da organização são estimulados a expor sua criatividade e a colaborar uns com os outros. A interação entre os funcionários internos e externos, reduz a segmentação, o paralelismo entre atividades e o retrabalho, construindo a interdisciplinaridade e intersetorialidade. E, finalmente, com a abertura das organizações públicas paraa troca de conhecimento com os cidadãos, há o aprimoramento dos projetos diante das ambiguidades, incertezas e mudanças sociais, econômicas, políticas e ambientais. A GC, então, amplia o valor público da tomada de decisão das instituições, pois promove mais conhecimento relevante para mais indivíduos.

Após compreender a GC nos projetos do setor público, a escolha dos entrevistados (III) foi realizada de acordo com o histórico de atuação e grau de importância dentro da Escola de Contas. Neste trabalho os entrevistados serão denominados E1, E2, E3 e E4. Destaca-se na Tabela 2 abaixo o perfil de cada um dos entrevistados.

Tabela 2. Perfil dos entrevistados

Período e finalidade da Gestão do Conhecimento (GC)	Entrevistado	Ano de ingresso no Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP)	Função atual na Escola de Contas	Escolaridade	Área de interesse
GC na educação corporativa (1996-2002)	E1	1976	professor	mestre	Gestão de recursos e da mudança
GC na articulação entre gestão e controle (2003-2014)	E2	1996	professor	mestre	Controle externo das contas públicas
GC na articulação entre gestão e controle (2003-2014)	E3	1996	professor	doutorando	Contabilidade pública
GC na participação social (2015-2019)	E4	2017	diretor	doutor	Sociologia

Fonte: Dados originais da pesquisa

Os quatro entrevistados foram escolhidos por representarem fases históricas distintas da Escola de Contas, o que traz diferentes perspectivas sobre o tema abordado. O E1 é um servidor que além de presenciar grande parte da história do TCMSP, participou da fase anterior da consolidação da Escola de Contas como é hoje. Ele assumiu papel de destaque no gerenciamento em um momento de crise do TCMSP. O E2 e o E3 foram os primeiros professores da Escola de Contas e os responsáveis pela maioria de suas atividades iniciais. O E4 é um integrante que permaneceu na Escola de Contas entre 2017 e 2019 e possui uma visão dos objetivos gerenciais futuros da Escola.

Por fim, para a elaboração do roteiro de entrevista (IV) foram concebidas perguntas abertas que foram complementadas por outras perguntas no decorrer das entrevistas conforme a necessidade de maior detalhamento das respostas. O roteiro foi dividido em perguntas primárias e perguntas secundárias, além de uma pergunta que foi feita inicialmente para verificar o que, para E1, E2 e E3, fez o TCMSP superar a ameaça de extinção em 1999[6]. No caso do E4, as perguntas primárias foram adaptadas já que ele ingressou na Escola de Contas em 2017. Desse modo, as respostas dele foram utilizadas para traçar um panorama sobre a situação atual da Escola bem como de suas perspectivas na nova gestão. As perguntas primárias são diretamente relacionadas a GC, como exposto na Tabela 3 abaixo e as perguntas secundárias foram feitas para contextualizar a GC na Escola de Contas.

Tabela 3. Construção do roteiro de perguntas

Dimensões de implementação	Elementos	Autores (as)	Pontos principais	Pergunta derivada	Categoria
O que	Gestão do conhecimento (GC)	Batista (2012); Nonaka e Peltokorpi (2006); Nonaka et. al. (2014).	Criação; disseminação; compartilhamento; objetividade e subjetividade.	Na sua opinião, o que é GC no setor público?	Primária
Como	Planejamento da gestão e articulação de conhecimento dos atores	Toni (2003); Coelho (2004); Alhamoudi (2015).	Comunicação; estratégia; aprendizagem.	Na sua visão, houve GC na criação da Escola de Contas?	Primária
Quem	Gestores públicos e sociedade em geral	Bolliger (2014); Riege e Lindsay (2006); Melati (2017); Wada (2014).	Integração; descentralização; transparência; cooperação.	Você participou de alguma forma da criação da Escola de Contas? Se sim, como?	Secundária
Onde	Projetos públicos	Melati e Muniz (2017); Fundap, (2006).	Continuidade; registro; efetividade.	Você considera a Escola de Contas um projeto inovador de GC?	Secundária
Quando	Momento de crise e incertezas	Angelis (2013); Cunha (2017); Angelis (2015).	Problemas complexos; legitimidade.	Você acredita que o uso das práticas de GC foi importante para superar as críticas que atingiram o TCMSP na década de 1990?	Secundária
Por quê	Auxilia na resolução de problemas e na inovação	Wiig (2000); Cavalcante; Camões (2017); Cunha e Severo (2017); Garcia et. al. (2014); Djellal, Gallouj e Miles (2017).	Criatividade; ideia; confiança; agilidade; interdisciplinaridade.	Na sua visão, houve inovação na criação da escola de contas?	Secundária

Fonte: Dados originais da pesquisa

[6] E a pergunta de verificação foi: Na sua opinião, o que fez o TCMSP superar a ameaça de extinção em 2018?

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Para contextualizar o desenvolvimento da GC na Escola de Contas, primeiramente, mostra-se as respostas dos entrevistados para a pergunta sobre o que, na opinião de E1, E2 e E3, fez o TCMSP superar ameaça de extinção em 1999. No caso do E4, o entrevistado respondeu sobre o que fez o TCMSP superar ameaça de extinção em 2018.

E1 percebe que ao longo de quase toda a existência, o TCMSP sempre sofreu questionamentos com relação ao seu trabalho e tendo sido cobrado pelo desempenho dos produtos e dos serviços que presta para a população de São Paulo. Nos anos 1990, com o questionamento mais grave dos trabalhos realizados pelo tribunal, que tem como seu produto principal a análise das contas do executivo, entendeu-se que seria interessante demonstrar para a população e para os demais interessados que o TCMSP exercia um trabalho isento e técnico. Então, depois de muitos debates internos ao TCMSP, conseguiu-se a certificação pela ISO ao se implementar o sistema de Gestão pela Qualidade Total, inicialmente chamado de Controle da Qualidade Total. Como, à época, eram majoritariamente as indústrias que tinham mais acesso e mais ênfase na utilização desse selo para estampar a qualidade de seus produtos, E1 relembra que o TCMSP foi bem assessorado, encontrando pessoas que deram orientações confiáveis, pontuando inclusive que não se tratava apenas do fato de se estampar um selo de qualidade do trabalho do TCMSP para a população, mas, principalmente, motivar o público interno que passaria a acreditar na importância e na dimensão de seu trabalho. Assim, para E1 a principal mudança que ocorreu no combate à ameaça de extinção foi proporcionar aos funcionários do TCMSP, que atuavam e atuam até hoje, a crença na importância que eles e seus trabalhos têm para a boa gestão do município de São Paulo.

Já E2 acredita que foi o próprio desempenho do órgão e a sua aproximação com a sociedade por meio da Escola de Contas que propiciou a mudança da imagem da instituição, superando a premissa de que o TCMSP não exercia sua função em prol da sociedade paulistana. Quando perguntado sobre o que fez o TCMSP superar a ameaça de extinção em 1999, E3 lembra que o embasamento das propostas de encerramento das atividades do órgão está sempre ligado ao seu custo benefício. Dessa forma, E3 salienta que a superação dessas propostas foi por meio da demonstração da relevância dos trabalhos realizados que, segundo ele, superam os custos de manutenção do TCMSP. Por fim, E4 acredita que o motivo do TCMSP conseguir resistir a ameaça de extinção do início de 2018 foi a boa comunicação e transparência do TCMSP em relação aos serviços prestados. Para E4, a Escola de Contas tem o papel de abrir o TCMSP para a sociedade e de promover a troca os conhecimentos entre os servidores do TCMSP, PMSP e a população.

Nessa perspectiva, é interessante notar que os entrevistados dependendo de quando começaram a atuar na Escola de Contas possuem visões diferentes, porém complementares. Percebe-se que E1 focaliza o público interno do TCMSP, enquanto E2 e E3 destacam a eficiência do TCMSP e E4, por sua vez, exalta a articulação para a troca de conhecimentos entre os servidores internos do TCMSP, os servidores públicos e a sociedade no geral. A Tabela 4 dá um panorama mais geral dessas visões.

Tabela 4. Perguntas primárias e palavras-chave das respostas dos entrevistados

Perguntas primárias	Resposta E1	Resposta E2	Resposta E3	Resposta E4
Na sua opinião, o que é Gestão do Conhecimento (GC) no setor público?	Rede de contatos; comunicação interna e externa; planejamento.	Legislação; necessidade pública; novas realidades.	Aperfeiçoamento; melhores práticas; otimização.	Atendimento do cidadão; transparência; participação.
Na sua visão, houve GC na criação da Escola de Contas?	Sim	Sim	Sim	-

Fonte: Resultados originais da pesquisa

As respostas obtidas na Tabela 4 são coerentes com a literatura de GC no setor público, pois salientam a criação, disseminação, compartilhamento, objetividade e subjetividade do conhecimento (BATISTA, 2012; NONAKA E PELTOKORPI, 2006; NONAKA et. al., 2014). Além disso, no detalhamento da entrevista nos próximos parágrafos, pode-se perceber que as respostas sobre a GC na criação da Escola de Contas estão baseadas na comunicação, estratégia e aprendizagem (ALHAMOUDI, 2015; COELHO, 2004; TONI, 2003).

Quando perguntado sobre o que é a GC no setor público, E1 explanou que a GC abarca uma série de circunstâncias, começando pelo planejamento. Para o entrevistado, a aquisição do conhecimento é feita a partir das experiências, do know-how desenvolvido a partir das práticas, dos erros e das correções aplicadas aos erros para poder atuar de maneira correta, ou seja, é um conhecimento que se coleciona e que se procura em outras organizações e/ou experiências de pessoas que implementam atividades semelhantes ou diferentes. Nesse sentido, dois elementos são essenciais para a GC para E1: a comunicação interna e a comunicação externa adequadas. A organização deve manter uma rede de contatos adequada, inclusive para que a informação externa chegue adequadamente para a organização e se possa extrair o que é útil. Para isso, é preciso aplicar a gestão de forma a acessar o conhecimento de maneira e em momentos corretos, sendo a lacuna nos registros e veiculação das informações o principal impedimento da adequada GC. Além disso, há carência no armazenamento da coleção de conhecimentos sobre as experiências e, por conta disso, há constantes retrabalhos na administração pública. Outro ponto destacado é que muitas vezes a GC não aparece no processo de planejamento e de comunicação das decisões metas, objetivos e resultados esperados, sendo muito difícil gerenciar em um ambiente com essas características. Dessa forma, para E1, houve GC na criação da Escola de Contas do TCMSP, sendo a intensa troca de experiências com outras instituições a principal ferramenta utilizada. Com isso, o TCMSP aprendeu que a GC se faz dentro do sistema de gestão da qualidade, pois se não há um sistema de gestão de conhecimento adequado o TCMSP não consegue manter sua certificação.

Já E2 acredita que GC no setor público é a tentativa de difundir conhecimentos para as pessoas com o intuito de prepará-las para a nova realidade do serviço público. O entrevistado enfatizou que é preciso desenvolver as competências nos indivíduos de acordo com as próprias necessidades do setor público, de acordo com a legislação. Assim, a GC precisa considerar a construção do conhecimento e preparar os conhecimentos das pessoas, para que sejam capazes de atuar nas novas funções. Acerca da existência ou não de gestão de conhecimento na criação da Escola de Contas, E2 acredita que existiu, pois, na criação, a equipe definiu competências e dividiu as disciplinas dos cursos de acordo com o conhecimento de cada membro. Desse modo, fortaleceu-se a qualidade dos professores sobre cada assunto, tornando-os multiplicadores de conhecimento para os alunos da PMSP e gerando a necessidade da criação de grupos de estudo e pesquisa para permitir a evolução da Escola de Contas. Logo, houve um entendimento da equipe de que o grupo de estudo fortalece o desenvolvimento da Escola de Contas, como ocorre nas outras escolas públicas ou privadas, abarcando o ensino e a pesquisa.

Para E3, GC no setor público é o aperfeiçoamento do aprendizado e a otimização do trabalho, de modo que todos os envolvidos saibam qual o sentido de suas atividades e se há uma melhor maneira de executá-las. O entrevistado frisa que houve GC na criação da Escola de Contas, pois a necessidade de atender os servidores da PMSP foi verificada pela GC realizada em auditoria. Há também uma preocupação com o aprimoramento dos professores, mestres e doutores, através de cursos, participação em workshops, eventos e pesquisa. Ele relata que uma das ferramentas utilizadas para fomentar esse aperfeiçoamento são os grupos de estudo e pesquisa da Escola de Contas. Esses grupos são coordenados por professores, com a participação de servidores do TCMSP, da PMSP e membros da sociedade em geral. Segundo E3, a GC está na integração de várias pessoas de diversos setores que contribuem trazendo outros pontos de vistas sobre os temas discutidos. Outro ponto salientado por E2 e E3, é que esses grupos são sempre guiados por um objetivo e precisam entregar resultados concretos como o oferecimento de um curso ou a publicação de um artigo científico.

De acordo com E4, GC no setor público precisa estar ligada à necessidade pública, ou seja, atingir os cidadãos. No caso do TCMSP, o conhecimento sobre controle, contas públicas e administração pública, que muitas vezes não são do conhecimento dos cidadãos, deve ser fornecido pela GC. Para o entrevistado, a GC deve funcionar como um mecanismo de autotransparência do Estado, pois apesar do Estado ter os princípios de soberania popular e de democracia, estes são frequentemente opacos aos cidadãos. Assim, E4 explica que, especialmente uma escola, deve agir dentro do princípio de tornar transparente a ação do Estado para todos os cidadãos, o que gera tanto um efeito de conhecimento importante como o efeito moral e político refletidos na participação popular e democrática. A GC deve, então, ser utilizada para habilitar e armar de conhecimentos o cidadão, porque, para o entrevistado, o conhecimento é transformador e deve ser difundido para que as pessoas tomem decisões melhores.

A seguir, na Tabela 5 estão resumidas as respostas dos entrevistados acerca de temas importantes, segundo a literatura.

Tabela 5. Perguntas secundárias e palavras-chave das respostas dos entrevistados

Perguntas secundárias	Resposta E1	Resposta E2	Resposta E3	Resposta E4
Você participou de alguma forma da criação da Escola de Contas? Se sim, como?	Sim	Sim	Sim	Não
Você considera a Escola de Contas um projeto inovador de Gestão do Conhecimento (GC)?	Sim	Sim	Sim	Sim
Você acredita que o uso das práticas de GC foi importante para superar as críticas que atingiram o TCMSP na década de 1990 (ano de 2018, caso E4)?	Sim	Sim	Sim	Sim
Na sua visão, houve inovação na criação da escola de contas?	Sim	Sim	Sim	-

Fonte: Resultados originais da pesquisa

Sobre tais assuntos, o resultado das entrevistas pode ser dividido como: a entrevista de E1 delineou o processo de consolidação da Escola de Contas, com foco em educação corporativa nos primeiros anos; as entrevistas de E2 e de E3 são complementares e caracterizam o processo de expansão do escopo da Escola de Contas semelhantemente a outras escolas de contas (como apontado na bibliografia); e a entrevista de E4 permite pensar nos anos recentes.

Acerca da participação de E1 na criação da Escola de Contas, o entrevistado coordenou a implementação do programa 5S, que foi a primeira de 4 metas estabelecidas pelo TCMSP para a implantação do sistema de qualidade no órgão[7], visando a mudança da conduta e comportamento dos funcionários. A segunda meta foi rever todos os programas de trabalho através da implantação do gerenciamento da rotina do trabalho diário e a terceira meta foi a certificação pela ISO que pressupunha a mudança da conduta do funcionário e o mapeamento do processo de trabalho[8]. Contudo, segundo E1, verificou-se que a aquisição da certificação não poderia ser a última meta, pois seria necessário um processo contínuo de treinamento e capacitação dos funcionários para que diuturnamente lidassem as questões de qualidade e internalizassem a mudança de conduta. Então, a quarta meta foi criar a Escola de Contas com o objetivo de oferecer condições para o funcionário treinar e se capacitar nos assuntos de gestão pública, principalmente na qualidade da gestão pública.

Todavia, embora em 1996 a Escola de Contas estivesse criada, não existia fisicamente ainda. No primeiro momento o TCMSP fez parceria com a USP, através da Fundação Vanzolini, para realizar a formação da primeira turma de administração pública, com enfoque na qualidade. No segundo momento, a PMSP fez uma parceria com a Fundação Getúlio Vargas [FGV] oferecendo um curso aberto aos funcionários de toda a PMSP com enfoque mais genérico, que também abordava questão a qualidade. Porém, a necessidade de focar na formação do funcionário na questão da qualidade persistiu e o conselheiro que estabeleceu as metas supracitadas, apoiado pelos demais, decidiu estabelecer um espaço dedicado a Escola de Contas: o primeiro andar de um prédio anexo à portaria do TCMSP. Nesse espaço havia apenas uma sala de aula e um espaço para a administração da escola, que incluía a secretaria, a coordenadoria e a direção[9].

7 Cabe ressaltar que foram estabelecidas 4 metas após uma reflexão sobre a capacitação e treinamento dos funcionários do TCMSP impulsionada por consultoria especializada.

8 Em 1996, o TCMSP foi o primeiro órgão público brasileiro que obteve a ISO 9001. E1 explicou que a adoção da ISO9001 na versão 1994 ocorreu porque essa modalidade mencionava o projeto, o mapeamento de processo e do produto final. A consultoria especializada contratada havia indicado que como o TCMSP fazia anualmente um projeto para análise das contas do executivo, o órgão se enquadrava nessa modalidade.

9 E1 foi convidado por diversos Tribunais de Contas para expor a experiência do TCMSP em relação ao programa 5S de 1997 até 2002. Enquanto isso, a Escola de Contas começou a funcionar com três professores, sendo o E2 e o E3 dois deles, e mais dois funcionários para a parte administrativa e emissão de certificados. De 2002 para 2003, E1 coordenou o curso de pós- graduação interno da Escola de Contas que teve seu projeto feito em parceria com a Universidade Presbiteriana Mackenzie. Concomitantemente a esse curso, funcionavam os cursos de curta duração, chamados de práticas administrativas, no qual E1 também lecionou. Os cursos de práticas administrativas eram um conjunto de várias temáticas com uma aula para cada assunto visando apresentar a área de administração pública. O enfoque inicial eram os funcionários do próprio TCMSP, mas esses cursos alavancaram a ideia de abrir a formação para os funcionários da PMSP por conta da demanda que surgiu entre estes funcionários pela disseminação da notícia que o TCMSP oferecia cursos. A pós-graduação ficou restrita aos funcionários do TCMSP por falta de condições adequadas para o oferecimento em maior escala até 2007, quando conseguiu o credenciamento junto ao Conselho de Educação, podendo iniciar o primeiro curso em 2008. Nesse mesmo ano, E1 se afastou da Escola de Contas para realizar outras atividades como secretário administrativo no TCMSP. De acordo com E1, a demanda externa por cursos continuou a crescer porque a Escola de Contas passou a ser uma válvula de escape como um braço preventivo do TCMSP no processo de gestão na PMSP. Tendo em vista que já não era possível atender essa ampliação com uma sala de aula, em 2010, foi aprovada a construção do atual prédio da Escola de Contas, com cinco salas de aulas e com possibilidade de atendimento todos os dias em diversos horários.

Em relação às ferramentas de GC utilizadas pela Escola de Contas, E1 citou o que chama de ferramentas formais do sistema burocrático e a avaliação de desempenho, mas destaca que há necessidade de melhorias. Quando perguntado se houve inovação na criação da Escola de Contas, o entrevistado primeiramente destacou que usualmente as pessoas costumam utilizar esse termo erroneamente, já que não se pode confundir o sucesso de atingimento de uma meta com inovação. Isso porque quando a organização modela um sistema de gestão, mapeia os processos de trabalho, estabelece objetivos e metas, faz um arranjo dos recursos para chegar nesses resultados pretendidos e obtém sucesso, não significa que houve inovação. Assim, E1 aponta que inovação ocorre quando a organização já possui uma rotina, na qual seu cliente espera um determinado resultado dos serviços oferecidos, e mesmo assim a organização consegue superar as expectativas do cliente, ao atender outras necessidades, por meio das mudanças ocorridas nos processos de trabalho. Nesse sentido, para E1 a Escola deContas enquanto instrumento de treinamento e de capacitação dos funcionários do TCMSP não é uma inovação porque a educação corporativa já é esperada do órgão e amplamente utilizada por outras organizações. Contudo, ao oferecer cursos aos servidores públicos externos, o TCMSP adquire, com a Escola de Contas, um enfoque preventivo que é inovador, visto que o papel preponderante do TCMSP éreativo.

Por fim, perguntado se o uso das práticas de GC foram importantes para superar as críticas que atingiram o TCMSP na década de 1990, E1 afirmou que sim, em dois momentos. No primeiro, a GC foi utilizada na aquisição do selo de qualidade, algo incomum para um órgão público naquele período, que ocorreu por meio da mobilização do órgão em torno do conhecimento e de seus desafios de gestão no momento de crise. No segundo momento, a GC foi utilizada na criação dos cursos de pós-graduação, voltados para fortalecer a triangulação entre o TCMSP, a Câmara Municipal de São Paulo e a PMSP, oferecendo, assim, a capacitação dos servidores do executivo para evitarem erros. Além disso, E1 defende que nesses dois momentos o TCMSP trouxe a inovação por meio da GC, equilibrando o lado político e o lado técnico-legal por meio da discussão e trocas de conhecimentos técnicos.

Com relação ao E2 e sua participação na criação da Escola de Contas, o entrevistado participou desde o início, montando sua estrutura por meio de pesquisas sobre o funcionamento de escolas de governo, dada a não existência de uma Escola de Contas tal qual almejavam E2, sua equipe e o gabinete do conselheiro do TCMSP. O entrevistado também relembrou a introdução do projeto da ISO e da qualidade total em 1996 pelo TCMSP e que acredita que a criação de uma escola, um centro de treinamento, que na época foi criada em parceria com a USP, mas que não teve continuidade, foi uma das ferramentas voltadas à qualidade total[10].

Sobre como surgiu a ideia de criar a Escola de Contas do TCMSP, E2 respondeu que se originou da percepção dos erros reiterados praticados pelos administradores públicos. Erros que foram percebidos nos processos de fiscalização e que não eram feitos com a vontade deliberada de se produzir uma irregularidade, pois eram, em sua maioria, oriundos da falta de preparo do servidor e a partir disso se viu na Escola de Contas um meio de treinar o servidor público, para que melhorasse sua prestação de contas junto ao TCMSP. Nesse sentido, para o entrevistado há inovação na criação dos cursos de pós-graduação da Escola já que o trabalho de conclusão de curso gera um resultado inovador: as propostas de inovação realizadas pelos alunos sob supervisão de seus orientadores devem apresentar melhoria para o TCMSP tanto como instituição quanto em seu funcionamento, podendo até se apresentar um projeto de lei. E2 ressalta que o TCMSP tem recebido várias contribuições, pois os alunos reunidos em grupos ao debaterem e trocarem conhecimentos sobre suas formações e experiências distintas trazem outras visões e abordagens para a resolução de problemas do órgão. Assim, E2 considera a Escola de Contas um projeto inovador de GC, em decorrência de que, em sua visão, toda escola representa um projeto inovador de GC e os Tribunais de Contas captaram essa mensagem na década de 1990. O entrevistado defende que na produção de conhecimento a escola é fundamental, pois exerce o controle prévio.

Quando perguntado se o uso da GC foi importante para superar as críticas que atingiram o TCMSP na década de 1990, E2 acredita que a Escola de Contas melhorou a visibilidade da instituição e contribuiu para uma melhor comunicação do TCMSP com a sociedade. Segundo o entrevistado, há um longo percurso ainda para caminhar a fim de mostrar à sociedade que a Escola de Contas é uma instituição importante e relevante no contexto democrático já que muitos cidadãos ainda não conhecem o TCMSP, muito menos sabem sobre a existência da Escola de Contas. Isso porque o entrevistado acredita que o caminho para o fortalecimento da instituição é difundir suas atividades junto à sociedade e a tornar a grande parceira do TCMSP em sua missão de fiscalizar as contas públicas.

E3, por seu turno, também participou na criação da Escola de Contas como um dos professores iniciais e foi diretor de uma das áreas de auditoria. O entrevistado apontou que a ideia da criação do curso de práticas administrativas, voltado aos servidores da PMSP, ocorreu a partir de discussõessobre problemas que se verificavam constantemente na auditoria da PMSP. Assim, após estudo das melhores práticas, como apontado por E1, e discussão com o Conselheiro Presidente, da época, foram pensados cursos para treinar os servidores da PMSP. Com isso, se até 2003 a Escola de Contas funcionava apenas com parceiras para oferecer os cursos, depois desse ano, com a iniciativa dos auditores e apoio do Conselheiro, começaram as atividades constituídas pelo próprio TCMSP. Com o crescimento do escopo da Escola de Contas e a necessidade de mais espaço para atender seus alunos, em 2010 foi aprovada a construção do prédio da escola.

[10] Entretanto, essa escola funcionou juntamente com o projeto de pós-graduação da USP e quando o projeto finalizou, não houve continuidade, por falta de espaço físico e de um grupo de pessoas para pensar a continuidade. Então, a Escola de Contas acabou, teve um período suspenso de suas atividades, voltando com uma nova nomenclatura e um novoprojeto.

De acordo com E3, houve inovação na criação da Escola de Contas, sendo a própria Escola uma inovação, por ser exemplo para outras escolas de órgãos do poder público, como a Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo que buscou trocar experiências sobre a constituição de uma escola. Além disso, E3 considera a Escola de Contas um projeto inovador de gestão de conhecimento dentro do TCMSP por permitir ao tribunal prevenir os problemas decorridos da falta de qualificação do setor público. Logo, a Escola de Contas ajudou a elevar a qualidade do serviço público, não só da PMSP, mas também de outros municípios e estados, pois há uma procura dos servidores de outros locais por cursos na Escola de Contas. Por fim, E3 acredita que as críticas recebidas pelo TCMSP na década de 1990 incentivaram a melhoria do trabalho realizado, tendo como fruto a própria Escola de Contas por meio da GC.

O último entrevistado, E4, ingressou na direção da Escola em 2017, sendo o membro mais novo da Escola de Contas. Seu interesse em participar da Escola de Contas advém do intuito de desenvolver um projeto sobre a expansão dos cursos, pois, para o entrevistado, a Escola de Contas não deve servir apenas para melhorar o conhecimento pragmático dos funcionários do TCMSP e da PMSP, mas também da sociedade. Então, o objetivo desse projeto é produzir conteúdo para esses três públicos, o que inclui a produção de palestras, debates e uma nova interface com a internet. E4 destaca que todos na Escola trabalham para a expansão da Escola de Contas para esses três públicos distintos.

Por fim, E4 pontua que, para atender todas as partes interessadas, as práticas de GC utilizadas são tanto as tradicionais aulas, cursos e palestras presenciais, quanto as múltiplas ferramentas de internet que podem ampliar a divulgação de conhecimentos. Ele ainda ressalta que, como inovação, a Escola de Contas adotou instrumentos de ensino à distância bem como a maior utilização das redes sociais para melhorar a comunicação com a sociedade e assim transmitir as atividades realizadas para mais pessoas. Portanto, percebe-se o constante desenvolvimento e aperfeiçoamento da GC com a utilização de meios que promovem maior integração entre os atores, conforme apontado pela literatura.

CONCLUSÕES

De acordo com os integrantes da Escola de Contas entrevistados e com a literatura sobre seu desenvolvimento, houve GC na criação da Escola de Contas. Foi verificado que a Escola de Contas passou por três diferentes fases que aumentaram seu escopo e as necessidades de se utilizar a GC. Constata-se que o projeto da Escola de Contas foi implementado de forma incremental visando atender à crescente demanda por conhecimento. Além disso, sua criação e desenvolvimento foram impactados por mudanças do ambiente interno e externo ao TCMSP.

A primeira fase decorreu da crise institucional pela qual o TCMSP passou nos anos 1990 que impulsionaram mudanças no órgão. Foi adotado grupo cumbuca, banco de ideias e espaços para a troca de conhecimentos visando mudança de conduta dos funcionários e de suas rotinas. Para manter a qualidade do órgão, atentou-se para a constituição da Escola de Contas. Nesse primeiro período, a Escola de Contas era voltada para a educação corporativa de seus servidores e fornecia cursos através de parcerias com outras instituições de ensino superior. Não havia um espaço adequado para o desenvolvimento das atividades e a demanda externa pelos cursos era crescente. A segunda fase ocorreu com a percepção dos próprios funcionários do TCMSP sobre a necessidade de ampliação dos cursos para atender um novo público alvo, os servidores da PMSP. Por meio da GC, os funcionários compreenderam que grande parte dos problemas que fiscalizavam ocorriam por conta da insuficiência de conhecimento dos servidores da PMSP sobre as contas públicas. A partir daí se organizaram, com apoio da alta gestão, para aumentar o escopo da Escola de Contas, que inclusive recebeu um prédio novo e exclusivo para as suas atividades e criou grupos de pesquisa. A terceira fase, que está em curso, é uma fase com a maior preocupação de abertura para a sociedade no geral. A Escola de Contas está se aperfeiçoando para cada vez mais utilizar as ferramentas digitais para se aproximar da população e aumentar a troca de conhecimentos.

Evidencia-se que, para os entrevistados, a GC é um método de criação, compartilhamento e implementação do conhecimento com o intuito de amplificar a eficiência, eficácia e efetividade, segundo os princípios constitucionais, dos serviços públicos oferecidos pelo TCMSP. Além disso, percebe-se que para os entrevistados a Escola de Contas é a expressão da GC dentro do órgão. Os integrantes, ainda, acreditam que o conhecimento sobre o papel do TCMSP e sobre as contas públicas são fundamentais para o fortalecimento da instituição diante das crises. Em suma, a Escola de Contas foi um projeto inovador de GC dentro do TCMSP, pois abriu espaço para a governança democrática em rede através da ampliação de seu escopo e da integração dos gestores públicos de diversas áreas com a sociedade. Portanto, na Escola de Contas a GC esteve presente não só na criação, mas também em seu desenvolvimento.

Todavia, a limitação do presente artigo reside em entrevistar apenas integrantes da Escola de Contas. Desse modo, sugere-se que nos próximos trabalhos sejam entrevistados cidadãos que utilizam a Escola de Contas para trocar conhecimentos, pois este artigo abre espaço para questionamentos importantes que podem ser explorados por pesquisas futuras, tais como: 1. As escolas de contas nos outros tribunais de contas brasileiros passaram pelas mesmas fases da Escola de Contas do TCMSP?2. Qual a efetividade das atividades oferecidas para os diferentes públicos atendidos? 3. Como aproveitar as experiências das escolas de contas para a formação de escolas de governos em outros órgãos e entidades públicas? 4. Qual a perspectiva sobre o papel educativo dos tribunais de contras em relação ao papel de manutenção da regularidade? 5. Como estruturar uma rede de comunicação e trocas de conhecimentos eficiente entre as escolas de contas brasileiras? 6. O que pensam os funcionários dos tribunais de contas sobre a atuação das escolas de contas? 7. Existe alguma demanda do poder executivo por conhecimento que ainda não foi atendida pelas escolas de contas? 8. Como a população percebe as mudanças ocorridas nos tribunais de contas? 9. Qual a importância da tecnologia aplicada nas escolas de contas para a população? 10. Como funcionam e quais os desafios das escolas de contas de outros países? Esperamos que outros pesquisadores e pesquisadoras se interessem pelo tema e possam enriquecer o debate proposto nesse espaço.

REFERÊNCIAS

ALHAMOUDI, S. Knowledge Management Strategies in Public Sector: Case Study. **China-USA Business Review**, v.14, n.3, p. 159-170, 2015.

ALVES, H.; HOMERIN, J.C. **O descompasso entre os modelos de gestão e controle na prefeitura de São Paulo: um estudo exploratório.** 2016. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas) - Escola de administração de empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.

ANGELIS, C.T. A Emergência da Reforma do Estado Brasileiro: a governança compartilhada e o modelo do novo serviço público. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, v. 45, p. 13–46, 2015.

ANGELIS, C.T. Um modelo de inovação e inteligência organizacional para o governo brasileiro. **Revista de administração e inovação**, São Paulo, v.10, n.3, p.297–324, 2013.

BATISTA, F.F. Modelo de Gestão do Conhecimento para a administração pública brasileira: como implementar a gestão do conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão. Brasília, DF: IPEA, 2012.

BOLLIGER, S. Inovação após a Nova Administração Pública. *In:* AGUNE, R. et al. **Gestão do conhecimento e inovação no setor público:** dá pra fazer. São Paulo: Secretaria de planejamento e desenvolvimento regional de São Paulo, 2014. p. 34 - 49.

BRASIL. **Lei complementar nº101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 4 maio 2000.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento - MTO**. Edição 2018. Brasília, 2017. 166 p.

BRESSER PEREIRA, L.C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, ano 47, v.120, n.1, p.07-40, jan./abr. 1996.

CAVALCANTI, F.A.A. **Aplicação das melhores práticas na execução de projetos no serviço público: o caso da Sudene.** 2015. Monografia (Especialização em Elaboração, Análise e Avaliação de Projetos) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M. Inovação pública no Brasil: uma visão geral de seus tipos, resultados e indutores. *In:* CAVALCANTE, P. et al. **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: ENAP, 2017. p. 119-144.

CLEMENTE, F.F; CRUZ, M.C.M.T. **Auditorias operacionais**: uma análise da atuação do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. *In:* Congresso Consad de Administração Pública, Brasília, 2017.

COELHO, E. M. Gestão do conhecimento como sistema de gestão para o setor público. **Revista do Serviço Público**, v.55, n.1, p. 89-115, 2004.

CUNHA, B.Q.; SEVERO, W. R. Introdução. *In:* CAVALCANTE, P. et al. **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: ENAP, 2017. p. 13-14.

CUNHA, B.Q. 2017. Uma análise da construção da agenda de inovação no setor público a partir de experiencias internacionais precursoras. *In:* CAVALCANTE, P. et al. **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: ENAP, 2017. p. 43-58.

DJELLAL, F.; GALLOUJ, F. MILES, I. Duas décadas de pesquisa sobre inovação em serviços: qual o lugar dos serviços públicos. *In:* CAVALCANTE, P. et al. **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: ENAP, 2017. p. 59-94.

DOMINGOS, O. **Avaliação de resultados em educação corporativa: um estudo no Tribunal de Contas do Município de São Paulo**. 2015. Dissertação (Mestrado em administração) - Universidade Municipal de São Caetano do Sul, São Caetano do Sul, 2015.

ESCOLA DE CONTAS. **Relatório de Atividades do Ano de 2015**. São Paulo, 2015. Disponível em: <http://www.escoladecontas.tcm.sp.gov.br/images/noticias/relatorio-atividades-2015.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2018.

ESCOLA DE CONTAS. **Relatório de Atividades do Ano de 2016**. São Paulo, 2016. Disponível em: <https://www.tcm.sp.gov.br/transparencia/RELATORIO-FINAL-2016-RESUMO-COMPLETO.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2018.

FARIA, C.A.P. Ideias, conhecimentos e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21– 29, fev. 2003.

FILGUEIRAS, F. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 71-88, jan. 2018.

FUNDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO [Fundap]. **Educação continuada em gestão de programas e projetos governamentais:** Planejamento e gerenciamento de projetos. Coleção Programa de Desenvolvimento Gerencial — Educação Continuada. São Paulo: Fundap, 2006.

GARCÍA, M. Á. O.; VERDUGO, M. C.; MIRANDA, A. R.; JUNCO, J. G. DEL. La relación entre aprendizaje organizacional y los resultados en la Administración Pública. **Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa**, v.23, p. 1-10, 2014.

GIACOMONI, J. Introdução. *In:* GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J.L. **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP, 2007, p. 9–30.

INFORMAÇÕES E RELATÓRIOS DE INTERESSE SOCIAL. **IRIS.** Disponível em: <https://iris.tcm.sp.gov.br/>. Acesso em: 07 nov. 2018.

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

LIMA, P.C.A. **Políticas públicas de gestão do conhecimento como estratégia de integração com a sociedade.** 2010. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, 2010.

LIU, X.; ZHENG, L. Cross-departmental collaboration in one-stop service center for smart governance in China: Factors, strategies and effectiveness. **Government Information Quarterly**, v. 35, n. 4, p. 1-7, 2015.

MASSARO, M.; DUMAY, J.; GARLATTI, A. Public sector knowledge management: a structured literature review. **Journal of Knowledge Management**, v.19, n.3, p. 530–558, 2015.

MAXIMINIANO, A.C.A. **Administração de projetos: como transformar ideias em resultados.** 5ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MEDICO, W. D. **Os programas de qualidade e o comportamento organizacional de uma organização de serviços públicos na cidade de São Paulo.** 2002. Dissertação (Mestrado em administração) - Universidade São Marcos, São Paulo, 2002.

MEIER NETO, J.F. 2014. Indicadores Gerenciais de Contas Públicas. **Revista Brasileira de Contas Públicas**, São Paulo, n.1, ano 1, p. 73 – 75, dez. 2014.

MELATI, C. **Gestão do conhecimento e inteligência na atividade pública sob a perspectiva dos gestores públicos.** 2017. Dissertação (Mestrado em administração) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

MELATI, C.; MUNIZ, R.J. **Knowledge management and intelligence: na analysis of conceptual complementarity through the public management perspective.** *In:* 14th International conference on information systems and technology management, São Paulo, p. 3260 – 3262, 2017.

MENDONÇA, R. F. Dimensões democráticas nas jornadas de junho: reflexões sobre a compreensão de democracia entre manifestantes de 2013. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 33, n. 98, p. 1-24, abr. 2018.

MORAES, T.C. **O processo de modernização dos Tribunais de Contas no contexto da reforma do Estado no Brasil.** 2006. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006.

NONAKA, I.; KODAMA, M.; HIROSE, A.; KOHLBACHER, F. Dynamic fractal organizations for promoting knowledge-based transformation: a new paradigm for organizational theory. **European Management Journal**, v. 32, p.137–146, 2014.

NONAKA, I.; PELTOCORPI, V. Objectivity and Subjectivity in Knowledge Management: A Review of 20 Top Articles. **Knowledge and Process Management**, v.13, n. 2, p. 73–82, 2006.

PEREIRA, V.B.; OLIVEIRA, J.L.R. **Educação corporativa nos tribunais de contas brasileiros.** *In:* Congresso Virtual Brasileiro de Administração, São Paulo, v.1, p. 1-30, sala virtual, 2013.

PRODANOV, C.C.; FREITAS, E.C. **Metodologia do trabalho científico:** Métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho científico. 2. ed. Novo Hamburgo: Universidade Feevale, 2013.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE [PMI]. **Um Guia do Conjunto de Conhecimentos em Gerenciamento de Projetos [Guia PMBOK].** 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

RIEGE, A.; LINDSAY, N. Knowledge management in the public sector: stakeholder partnerships in the public policy development. **Journal of Knowledge Management**, v.10, n.3, p. 23–39, 2006.

SANTOS, P.M.; SELIG, P.M. Indicadores para o novo serviço público: uma análise bibliométrica e sistêmica. **Perspectivas em Ciências da Informação**, Belo Horizonte, v. 19, n. 3, p. 82–97, set. 2014.

SHINODA, A.C.M. **Gestão do conhecimento em projetos:** um estudo sobre conhecimentos relevantes, fatores influenciadores e práticas em organizações projetizadas. 2012. Dissertação (Mestrado em administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, RS, v.16, p. 20- 45, 2006.

SOUZA, P.V.N.C.S. 2017. **Escola de Contas e o controle social na formação profissional**. Dissertação (Mestrado em educação) - Universidade Federal de Sergipe. São Cristóvão, Sergipe, 2017.

SÃO PAULO (Estado). **Proposta de emenda à Constituição nº 0002 de 1999.** Dispõe sobre a extinção do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=37248>. Acesso em: 07 nov. 2018.

SÃO PAULO (Município). Câmara municipal de São Paulo. **Palácio Anchieta**. São Paulo: Imprensa Oficial, 1998. Disponível em: < http://www.saopaulo.sp.leg.br/wp- content/uploads/dce/palacio_anchieta_portbr.pdf/>. Acesso em: 02 jul. 2019.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 7.213, de 20 de novembro de 1968**. Dispõe sobre a criação, organização, competência e funcionamento do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Diário Oficial da Cidade de São Paulo: São Paulo, SP, 12 dez. 1968.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 13.877, de 23 de julho de 2004.** Dispõe sobre a reorganização administrativa do Tribunal de Contas do Município de São Paulo e de seu Quadro de Pessoal. Diário Oficial da Cidade: São Paulo, SP, 24 jul. 2004.

SÃO PAULO (Município). **Projeto de emenda à lei orgânica 04-00001/2018**. Extingue o Tribunal de Contas do Município. Disponível em: <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/projeto/PLO0001-2018.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2018.

SÃO PAULO (Município). Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Resolução nº 03 de 2003. Institui a Escola de Contas Públicas, no âmbito do Tribunal de Contas do Município de São Paulo e dá outras providências. **Diário oficial do município**: São Paulo, 48 (96), 24 maio 2003.

SÃO PAULO (Município). Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Resolução nº 10 de 2004. Dispõe sobre a vinculação hierárquica da Escola de Contas do Município de São Paulo. **Diário oficial do município**: São Paulo, 49 (236), 17 dez. 2004.

SÃO PAULO (Município). Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Resolução nº 06 de 2009. Dá nova redação à Resolução 03, de 23 de agosto de 2006. **Diário oficial da cidade**: São Paulo, 54 (68), 10 abr. 2009.

SÃO PAULO (Município). Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Resolução nº 03 de 2015. Dispõe sobre a vinculação hierárquica da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas "Conselheiro Eurípedes Sales". **Diário oficial da cidade**: São Paulo, 60 (57), 26 de mar. 2015.

SÃO PAULO (Município). Tribunal de contas do município de São Paulo. **Missão do TCMSP.** Disponível em: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/105/85>. Acesso em: 02 jul. 2019.

SÃO PAULO (Município). 5 de out de 2018. 1 vídeo (5 min) Tribunal de contas do município de São Paulo. **Institucional.** Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?time_continue=32&v=g6VQu-W8_QY>. Acesso em: 02 jul. 2019.

TONI, J. **Planejamento e Elaboração de Projetos: um desafio para a gestão no setor público**. Porto Alegre, RS, 2003.

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**. Informativo sobre resolução nº03 de 2006**. São Paulo, n.32, p. 1-32, jul./set. 2006.

VORONCHUK, I.; STARINECA, O. Knowledge management and possibilities of professional development in public sector. **European Integration Studies**, Letônia, n. 8, p. 168-179, 2014.

WADA, S. Apresentação III. *In:* AGUNE, R. et al. **Gestão do conhecimento e inovação no setor público:** dá pra fazer. São Paulo: Secretaria de planejamento e desenvolvimento regional de São Paulo, 2014. p.19-21.

WIIG, K.M. Application of Knowledge Management in Public Administration. **Knowledge Research Institute Arlington**, Texas, EUA, p.1–28, mai. 2000.

INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E AGENDA GOVERNAMENTAL: UMA PROPOSTA DE ANÁLISE DOS EFEITOS DA PARTICIPAÇÃO SOBRE A GESTÃO PÚBLICA

ALLISON HALEY DOS SANTOS (UFRN)

RESUMO

O presente trabalho tem como escopo apresentar uma proposta de análise dos efeitos da participação sobre a gestão pública, a partir da verificação do impacto das decisões dos conselhos sobre a agenda governamental. Este ensaio parte de uma revisão bibliográfica das abordagens teórico-analíticas sobre como demonstrar os efeitos produzidos pelas decisões dos conselhos. Partimos do debate sobre as formas de mensurar os efeitos da participação e das instâncias participativas sobre as políticas públicas, o estágio atual e as perspectivas dessa agenda, fazendo uma conexão com os estudos de *agenda-setting*. A proposição deste ensaio contribui para ampliar pesquisas que tenham como objeto os conselhos e cujo objetivos principais sejam a verificação do desempenho decisório em termos de atos produzidos, proporcionando reflexões sobre o exercício do controle social, e analisar como se dá o processo de incorporação de decisões na agenda governamental, desvendando possíveis mecanismos causais.

PALAVRAS-CHAVE: Participação. Conselhos. Efeitos. Gestão Pública.

INTRODUÇÃO

O processo de institucionalização da participação na gestão pública teve como marco legal a Constituição Federal de 1988 (CF/88), cuja promulgação se tornou um momento histórico para os atores sociais e movimentos que buscavam a democratização dos espaços decisórios, que fossem inclusivos e gerassem efeitos mensuráveis como a redistribuição de bens e a oferta de serviços públicos à população de forma integral, universal e equitativa.

O surgimento e consolidação das instituições participativas gerou expectativas como quanto a sua capacidade de vocalização das diversas demandas sociais e de tornar efetivas as decisões tomadas nos processos deliberativos, fomentando o surgimento de agendas de pesquisas preocupadas em verificar os efeitos da existência e atuação das IPs sobre a participação e a própria democracia. Nesse sentido, destacam-se os trabalhos que buscam responder questões sobre o que de fato fazem os conselhos, como o fazem e qual os efeitos que suas decisões geram (AVRITZER, 2011; GURZA LAVALLE, 2011; ROMÃO; MARTELLI, 2013; WAMPLER, 2011).

Um primeiro esforço para apresentar modelos teórico-analíticos capazes de dar respostas para as questões acima foi realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 2011, que tratou de compilar contribuições de especialistas, brasileiros e estrangeiros, preocupados em alimentar essa agenda que foi denominada de "efetividade das IPs".

A construção e aplicação de estratégias que expliquem – ou pelo menos tentem – a relação de causalidade entre as IPs (existência e funcionamento), suas decisões (*outputs*) e os efeitos mensuráveis sobre as políticas públicas (*outcomes*), teve como escopo verificar quais fatores influenciariam e/ou provocariam em alguma medida a variação dos resultados produzidos, e que, por conseguinte, "afetariam a capacidade de influência destas instituições sobre as ações e tomadas de decisão do Estado" (VAZ, 2011, p. 94).

Uma lacuna verificada nos estudos acerca dos efeitos das IPs sobre a gestão pública é que nenhuma estratégia ainda teria sido capaz de evidenciar se o governo ao tomar decisões após a etapa de formulação das políticas públicas acatou as deliberações emanadas dos mecanismos participativos, como os conselhos (WAMPLER, 2011, p. 46).

Diante desta lacuna a literatura sobre efeitos das IPs tem uma possibilidade de intersecção com a literatura sobre *agenda-setting* ou construção da agenda governamental, pois nesta se procura investigar como uma questão específica se torna importante para o governo num determinado momento, tendo sua atenção e passando a integrar a agenda governamental e posteriormente se tornando política pública.

Os estudos sobre o ciclo de políticas públicas objetivam, no geral, explicar como se desenvolvem as diferentes fases da formulação até a avaliação das políticas públicas, com ênfase nas etapas de formulação e implementação dentro do processo decisório, sendo que antes da primeira etapa existe uma fase pré-decisória chamada de construção da agenda (CAPELLA, 2006; VIANA, 1996).

No que diz respeita a literatura sobre construção da agenda governamental, esta busca responder a inquietações como o porquê de algumas questões são tratadas como problemas, recebendo a atenção dos burocratas e dos agentes políticos e são inseridas na agenda estatal enquanto outras não (CAPELLA, 2006; VIANA, 1996).

Assim, a partir da intersecção entre os enfoques gerais dessas duas literaturas seria interessante buscar respostas para as seguintes questões: As decisões das IPs são incorporadas na agenda governamental? Quais mecanismos incidem no fluxo entre decisão e agenda governamental?

Nesse sentido, o presente ensaio teórico tem como objetivo contribuir para ampliar a lente analítica em torno da agenda sobre efeitos das IPs, apresentando uma alternativa metodológica para verificar os efeitos/impactos das decisões sobre a gestão pública, apontando como objeto de estudo os conselhos gestores no nível federal, já que uma quantidade considerável de trabalhos são estudos de caso com conselhos de nível local (ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015; COELHO, 2004).

A relevância acadêmica em estudos sobre conselhos considera diversas pesquisas nas áreasdas ciências sociais (ciência política, saúde, serviço social e educação), especialmente a partir de 2000, o que demonstra a consolidação dos conselhos "como objeto de pesquisa relevante para os pesquisadores do campo e para parte dos meios de divulgação científica" (ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015, p. 260). Ao aproximar as perspectivas teóricas sobre a construção da agenda governamental e os efeitos das IPs, estar-se-á instigando reflexões sobre novas estratégias metodológicas apropriadas para verificar quais os impactos das decisões dos conselhos sobre agenda governamental.

Entendemos que o presente ensaio teórico é inovador ao propor uma alternativa para análise dos impactos das decisões de conselhos gestores sobre as políticas gestão pública, possibilitando verificar se as deliberações incidem na agenda governamental, já que outras produções acadêmicas publicadas entre 2000-2011, cujo objeto também foram conselhos, em sua maioria de nível local, e não se buscou ainda conectar as agendas sobre efeitos das IPs e a construção da agenda governamental (ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015, p. 264-265).

A PARTIPACAÇÃO INSTITUCIONALIZADA E SEUS EFEITOS

Os estudos sobre os efeitos da participação, especialmente através de instituições legalmente ciadas, sedesenvolveram, fundamentalmente, a partir de duas frentes teórico-analíticas: uma que buscou evidenciar de que forma as IPs promovem melhorias na democracia, no sentido de torná-la mais inclusiva e direta, promovendo um Estado mais transparente e permeável às demandas da sociedade; e outra, procurou evidenciar os impactos que as IPs provocam nas políticas públicas, em termos quantitativos e qualitativos, evidenciando um escopo voltado para demonstrar possíveis relações de causalidade entre IPs e resultados das políticas públicas.

Essa segunda perspectiva se desdobra em duas vertentes diferentes: a primeira busca analisar as variáveis que tornam os processos deliberativos mais democráticos, ou seja, amplamente inclusivos e diversificados em termos de atores e temas; e a segunda quer demonstrar os possíveis efeitos que as IPs "causam sobre a produção, desempenho e qualidade das políticas", ou seja, comprovar a relação causal entre *outputs* e *outcomes* (RODRIGUES, 2017).

AS ABORDAGENS TEÓRICO-ANALÍTICAS SOBRE OS EFEITOS DAS IPS: UMA REVISÃO DA LITERATURA NACIONAL

Inicialmente os estudos sobre IPs focaram suas lentes analíticas em dois momentos dentro do processo de participação e deliberação: um que seria verificar de que forma ocorre a discussão e deliberação no interior dos espaços participativos institucionalizados, cujas variáveis analisadas, aprioristicamente, seriam o desenho institucional e os critérios de participação e representação; o segundo foi verificar de que forma o poder público recebe as deliberações e as implementa, cujo foco analítico são os atores estatais, a estrutura governamental, a vontade política e as formas de interação (AVRITZER, 2011; GURZA LAVALLE, 2011).

Posteriormente alguns autores passaram a realizar balanços sobre a literatura de IPs para demonstrar a incipiência de estudos que avancem na agenda sobre efetividade para além das análises sobre a qualidade do processo deliberativo e da representatividade, incluindo a preocupação com debates que mostrem, empiricamente, a relação entre participação e políticas públicas e os impactos da participação sobre o Estado (ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015, p. 269).

Essa segunda corrente aponta para a necessidade de estudos que evidenciem os possíveis efeitos que os diversos arranjos participativos institucionalizados produzem, considerando testar a seguinte hipótese: se a ampliação da participação e consolidação dos espaços institucionalizados de deliberação democratizaram o Estado, tornando-o mais permeável às demandas da sociedade, os bens e serviços públicos seriam redistribuídos de forma mais justa às populações, especialmente as de baixa renda e à margem do debate público (AVRITZER, 2010; BEZERRA, 2017).

Esse enfoque teórico-analítico daria suporte a estudos dedicados a mensurar os efeitos redistributivos provocados pelas IPs, ou seja, quais os impactos sociais e econômicos são observados a partir de sua existência e atuação, seja através da formulação de políticas públicas ou por meio do controle social sobre a gestão pública (BEZERRA, 2017).

As perspectivas analíticas acima sedimentaram uma agenda que foi categorizada como "efetividade das instituições participativas" ou estudo dos "efeitos das IPs sobre as políticas públicas". Essa agenda foi expandida por dois motivos principais: que cada vez mais as políticas públicas estão relacionadas aos espaços participativos; segundo, que seria um elemento da primeira, é que a deliberação no interior dos espaços públicos recoloca o problema da qualidade da democracia no centro das análises, ou seja, sobre a efetividade da própria deliberação (AVRITZER, 2011, p. 17; ROMÃO; MARTELLI, 2013, p. 125).

Existem estudos de caráter preditivos, que apontam para possíveis correlações entre a existência e o funcionamento das IPs e o acesso a bens e serviços públicos (CORTES, 2011) e outros que indicam variáveis e princípios que condicionariam a qualidade dos processos deliberativos, afetando o desempenho das IPs e sua capacidade na formulação de políticas públicas (ALMEIDA; CUNHA, 2011; FARIA; RIBEIRO, 2011; WAMPLER; FONSECA, 2011).

Outros estudos tiveram um caráter mais empírico, aplicando abordagens qualitativas e ou quantitativas e variadas técnicas de coleta e análise dos dados, tentando evidenciar relações de causa e efeito (BORBA, 2011; VAZ; PIRES, 2011) e outros que lançaram sugestões e recomendações para os desenhos de pesquisa que tenham como escopo analisar os efeitos das IPs (ALMEIDA; 2011; COELHO, 2011; CORTES, 2011; GURZA LAVALLE, 2011; PIRES *et al*, 2011; SÁ E SILVA, 2011; SILVA, 2011).

Alguns desses estudos focaram na dimensão institucional, cujas variáveis explicativas seriam a representatividade, os atores, os interesses, os contextos e o poder (ALMEIDA; CUNHA, 2011; BORBA, 2011; FARIA; RIBEIRO, 2011; WAMPLER; FONSECA, 2011) e outros que adicionaram os fatores contextuais como dimensão, considerando o processo de institucionalização, as características da política, os atores e as dinâmicas socais como variáveis independentes (COELHO, 2011; CUNHA *et. al.*, 2011; TATAGIBA, 2011).

Wampler (2011) propôs analisar as IPs e sua incidência no processo de formulação de políticas públicas através de três categorias: autoridade formal das IPs, apoio dos atores governamentais para seu funcionamento e a capacidades das IPs em formular políticas públicas. Considerando a última categoria analítica, Sá e Silva (2011) buscou verificar como o Conselho Nacional de Segurança Pública poderia contribuir para a melhoria da política de segurança, com atenção para imprescindibilidade de considerar o contexto (político e setorial) em que está inserida as IPs para fins de análise, mesmo havendo limitação na generalização. Ao buscar identificar o que as IPs fazem de fato, ou seja, o que produzem, apesar de demonstrar um distanciamento com o plano normativo, "é um passo fundamental para uma avaliação sistemática de seus distintos funcionamentos e resultados" (SÁ E SILVA, 2011, p. 239).

Portanto, ao empreender pesquisas com o escopo de mensurar os efeitos das IPs é importante "limitar o foco para aqueles aspectos e processos mais diretamente vinculados ao funcionamento dessas instituições, nos quais correlações e relações causais têm maiores possibilidades de ser estabelecidas teoricamente e demonstradas empiricamente" (SÁ E SILVA, 2011, p. 243-244).

Em recente trabalho Ferro (2015) fez um mapeamento do campo de estudos sobre a efetividade da participação, ou, como mencionam alguns autores, das agendas de pesquisas sobre a avaliação dos resultados e efeitos desta participação, deixando claro que o esforço de sintetização é recente e não há consenso sobre a classificação proposta. No Quadro 1 estão sintetizados as principais abordagens teóricas, dimensões e limites:

Quadro 1 - Síntese da agenda de pesquisa sobre efeitos das IPS

Abordagens teóricas	Objeto de estudo	Dimensões	Variáveis
Teoria da democracia deliberativa	Instituições participativas	INTERNAS: Funcionamento; Qualidade deliberativa; Condicionantes da efetividade.	Publicidade; Igualdade deliberativa; Capacidade de proposição e contestação; Controle das ações públicas; Capacidade de decisão.
Campo das políticas púbicas	Instituições participativas	EXTERNAS: Efeitos nas políticas públicas; Efeitos na redistribuição do acesso a programas eserviços.	Capacitação dos cidadãos; Inclusão de novos atores; Transparência, racionalidade e eficiência na gestão pública; Direcionamento de políticas públicas; Formação de novas elites políticas.
Teoria dos movimentos sociais	Atores socioestatais	EXTERNA: Efeitos nos movimentos sociais	Atores sociais; Repertórios de ação; Contexto sócio político.

Fonte: elaboração própria a partir de Ferro (2015).

O Quadro 1 mostra que a agenda sobre efetividade vem recentemente direcionando suas análises para o desenho das IPs e os seus possíveis efeitos, seja a partir de uma visão normativa – os desenhos adequados para atingir os objetivos pretendidos – ou por um viés positivista – onde o escopo é verificar "quais os efeitos e os mecanismos de funcionamento, desejados ou não, são de fato produzidos pelas experiências existentes" (BEZERRA, 2017, p. 6).

Sobre os objetos de estudos existem limites no caso dos conselhos e das conferências, já que a mensuração dos seus impactos é difícil, pois seus efeitos são difusos devido aos dois tipos de "autoridade" que determinam seu funcionamento: fiscalização e formulação de políticas públicas (WAMPLER, 2011, p. 45).

Essa limitação não retira dos conselhos sua potencialidade de afetar as políticas públicas através de suas decisões, desde que a dimensão analisada fique restrita a uma autoridade que embasa o seu funcionamento, como a formulação das políticas públicas por meio dos processos deliberativos. Assim, "a mudança de ênfase para compreensão sobre o que fazem as IPs pode constituir um caminho fértil para uma posterior compreensão dos seus efeitos" (BEZERRA, 2017, p. 17).

Em termos de desafios metodológicos para se avaliar a efetividade das instituições participativas, especialmente quanto aos efeitos gerados, é preciso superar a "tentação da causalidade remota" (GURZA LAVALLE, 2011, p. 40) bem como "construir instrumentos de análise que possibilitem compreender e explicar padrões de relação no processo de construção de políticas públicas, que envolvem, simultaneamente, sociedade civil e instituições políticas" (FERRO, 2015, p. 8-9).

Para Gurza Lavalle (2011, pp. 40-41) a primeira questão seria minimizada por meio de duas alternativas: a opção por realizar estudos comparativos restringindo variáveis cruciais e introduzir modelos de regressão ou estatísticas inferenciais, não obstante inexistam ainda variáveis adequadas para essa empreitada; ou, de fixar a lente analítica para os "efeitos imediatos ou diretamente imputáveis às IPs naquilo que efetivamente produzem: decisões".

Quanto a esses dois desafios a sugestão de focar nas decisões como efeitos imediatos das IPs parece mais promissora, já que estreita a correlação entre o que se produz e o que é gerado a partir deste produto, minimizando a causalidade remota, não obstante seja difícil apresentar uma relação consistente de causa e efeito.

No que se refere a uma metodologia que permita incluir nas análises as relações entre a sociedade civil e as instituições estatais, que interagem no processo de construção das políticas, variando de grau a partir da amplitude do objeto, a tarefa é mais complexa. Em estudos comparativos de IPs em diversos municípios a dificuldade seria bem maior, enquanto que em pesquisas focadas em um tipo de IP localizada num determinado município ou na esfera federal possibilitaria testar com mais segurança um instrumento metodológico mais refinado.

OS EFEITOS DAS DECISÕES DOS CONSELHOS GESTORES SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Em trabalho de sistematização das pesquisas sobre conselhos gestores, Vaz (2011) afirmou que alguns trabalhos buscam analisar a efetividade deliberativa, o desenho institucional e a representatividade da sociedade civil, tendo como foco principal demonstrar o que se faz nesses mecanismos participativos, ou seja, a lente analítica recaiu sobre a qualidade dos processos participativos e não sobre os possíveis efeitos externos.

Portanto, trabalhos que buscaram verificar qual a relação entre a existência e funcionamento de conselhos gestores e seus impactos na democracia ou sobre o "aprendizado político" que essas instâncias proporcionavam aos cidadãos, constituíram a primeira geração de estudos sobre IPs, que foiavançando para uma segunda fase que considera demonstrar a relação existente entre a participação institucionalizada e os resultados das políticas públicas (RODRIGUES, 2017; VAZ, 2011).

Essa segunda fase é dividida em duas óticas: uma que foca na dinâmica de organização e funcionamento para verificar o que impacta no desempenho (GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016; PIRES; VAZ, 2011; RODRIGUES, 2017; PIRES; VAZ, 2010) e outra que redireciona a lente analítica sobre os resultados produzidos pelas conselhos (qualidade dos *outputs*), buscando desvendar quais os fatores que "influenciariam e/ou provocariam em alguma medida a variação nos resultados, e que, por conseguinte, afetariam a capacidade de influência destas instituições sobre as ações e tomadas de decisão do Estado" (VAZ, 2011, p. 94).

Nesse sentido, uma tarefa ainda difícil, em termos de segurança sobre a escolha dos parâmetros para as análises, ainda continua sendo a questão de como "avaliar a capacidade deliberativa dos conselhos e seu impacto no processo de produção das políticas públicas" (TATAGIBA, 2005, pp. 210- 211).

Isso porque ainda perdura, no plano fático, uma série de problemas e limitações como a centralidade dos órgãos estatais na elaboração das pautas setoriais, a falta de capacitação dos conselheiros, os problemas de representatividade, a dificuldade em lidar com a pluralidade de interesses, manutenção de padrões clientelistas na relação Estado e sociedade, recusa do Estado em partilhar o poder, bem como, o pouco debate em torno da participação e as avaliações de políticas públicas (ROMÃO; MARTELLI, 2013; TATAGIBA, 2005), tornando muito complexa a tarefa de pensar numa estratégia analítica que dê conta dessas variáveis.

Alia-se a essas preocupações, o fato de que os conselhos ainda seriam vistos como mecanismos utilizados pelos atores políticos e burocratas apenas como meio de legitimar objetivos já predeterminados, o que os torna um ambiente de constante tensão e disputa (GOHN, 2006)

Sobre esses problemas, a literatura reconhece que é preciso ir além da análise das variáveis que afetam a constituição, o funcionamento e a própria participação e avançar na busca de métodos e desenhos analíticos capazes de verificar quais são impactos/efeitos diretamente associados as decisões das IPs sobre as políticas públicas e sob que fatores suas deliberações são implementadas, ou não, pelo Estado (GURZA LAVALLE, VOIGT; SERAFIM, 2016, p. 104; ROMÃO; MARTELLI, 2013, p. 130).

No que diz respeito as variáveis, os pesquisadores não são unânimes em apontar quais são mais influentes sobre o desempenho decisório de instâncias participativas, não obstante alguns esforços para apontar as variáveis mais pertinentes às análises sobre a efetividade deliberativa, foram feitos a partir da publicação do IPEA (2011). No Quadro 2 foram sintetizadas as principais variáveis utilizadas nas análises dos conselhos gestores:

Quadro 2 - Fatores e variáveis analisadas sobre efeitos das IPS

Fatores	Variáveis
Endógenos	Igualdade deliberativa Autoridade formal Publicidade das decisões Pluralidade de atores
Exógenos	Quem instituiu e quem participa da deliberação Influência do tipo de política Desigualdades existentes Bem em disputa Impacto de questões conflituosas Auto-interesse

Fonte: autoria própria, a partir de Almeida e Cunha (2011).

Ainda são necessárias novas perspectivas analíticas para verificar os efeitos produzidos pelos conselhos gestores que incluam a observação de questões que envolvam outras dimensões além da representação e da democracia deliberativa (COHN; BUJDOSO, 2015).

IMPACTOS DOS CONSELHOS SOBRE A GESTÃO PÚBLICA: UMA PROPOSTA DE ANÁLISE EM CONSTRUÇÃO

A literatura especializada que analisa os efeitos das instituições participativas sobre a gestão pública buscou demonstrar relação de causa e efeitos a partir relacionar variáveis das dimensões institucionais e políticas com resultados que são influenciados por diversos fatores exógenos, tornando a verificação da efetividade muito insegura.

Nesse sentido, ao se tomar com objeto os conselhos gestores seria interessante examinar os diversos e conflitantes interesses e as ações dos atores – sociedade civil, representantes, burocratas, cidadãos comuns e iniciativa privada nos espaços participativos (WAMPLER, 2011, p. 151), mas não olhando para possíveis efeitos intraconselho e sim para efeitos externos, como os impactos na decisão governamental sobre acolher ou não uma decisão da instância participativa.

A justificativa para tomar os atores como elementos das análises se baseia na perspectiva de Wampler (2011, p. 156), que enfatiza o papel primordial dos atores governamentais na apresentação de novas propostas de políticas públicas e que o seu apoio é fundamental no desempenho satisfatório dos conselhos em contribuir com resultados políticos, afirmando que as IPs "são institucional, administrativa e programaticamente dependentes do Poder Executivo, o que significa que uma estreita relação de trabalho é necessária se os cidadãos e lideranças comunitários quiserem influenciar os resultados políticos".

No mesmo sentido, Fonseca (2011, p. 162) afirma que por estarem vinculados a estrutura organizacional da administração pública, os atores e órgãos governamentais detém alto grau de poder sobre a atuação dos conselhos, mais precisamente através do uso da linguagem técnica durante as fases do processo deliberativo.

Assim, uma pesquisa que inclua a visão dos atores estatais pode trazer importantes contribuições para o campo da agenda da efetividade dos conselhos, no sentido de captar como os burocratas e agentes políticos participam e influenciam para geração de efeitos externos, podendo revelar a influência que a atuação dos representantes governamentais ou sociais, ou a interação entres estes, pode causar no desempenho decisório dos conselhos, mais precisamente sobre a capacidade de fazer cumprir suas deliberações.

É importante pontuar que nas "agendas dos conselhos, as questões sobre as quais estes têm poder para decidir e o seu papel institucional são modelados por regras preestabelecidas e pelas necessidades criadas pelas características institucionais de cada área" (CORTES, 2011, p. 144), mostrando-se importante a análise conjunta das dimensões contextual e político-institucional, incluindo a percepção dos burocratas acerca da finalidade das decisões tomadas pelos conselhos e sua assimilação pelo Estado (SOUZA; PIRES, 2012).

Quanto a possíveis relações de causalidade, também seria interessante pensar uma proposta analítica de pesquisa alinhada ao pensamento de Ferro (2015, p. 12) que afirma ser "mais factíveis expectativas de se chegar a mecanismos explicativos", ou seja, seria viável desvendar os mecanismos causais que influenciam o processo de incorporação das decisões de um conselho gestor sobre a agenda governamental.

Já existem estudos que buscam verificar a perspectiva dos atores sobre o acatamento das decisões de instituições participativas pelos órgãos governamentais, com abordagem qualitativa e cuja coleta de dados se deu por entrevistas de atores presentes nos processos participativos (KLEBA; ZAMPIRON; CORMELATTO, 2015). Os resultados têm demonstrado que parcela considerável de participantes acredita que o governo incorpora as decisões tomadas em conferências (AVRITZER; SOUZA, 2013) e que as diretrizes aprovadas nesses espaços participativos têm influenciado os atores políticos, tanto no Poder Executivo como no Poder Legislativo (PETINELLI, 2011; POGREBINSCHI; SANTOS, 2011).

A pesquisa empreendida confirma alguns problemas sobre participação institucionalizada, como: baixa incidência das decisões nas políticas públicas, pouco tempo para discutir questões mais abrangentes, o conselho como mera instância cartorária, decisões sujeitas a barganhas, pressões e relações de poder desproporcionais (KLEBA; ZAMPIRON; CORMELATTO, 2015).

Não obstante Kleba, Zampiron e Cormelatto (2015) façam reflexões interessantes sobre a necessidade de entender o que ocorre com o que se delibera nos conselhos, o que é implementando e o que não é e porquê, indo além das variáveis concernentes a atuação e perfil dos conselheiros ou sobre a vontade política, não apresentaram inovações metodológicas e analíticas para explicar como uma decisão tomada pelo conselho é ou não acatada pelo órgão governamental.

Em outra perspectiva, Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2016) buscaram aferir o desempenho decisório de diferentes conselhos municipais partindo das decisões tomadas (*outputs*), porém, sem analisar atas, mas tão somente os atos de natureza administrativa, criando uma tipologia para observar os padrões decisórios em determinados períodos de tempo.

Rodrigues (2017) utilizou-se do método *process-trancing* para apontar os mecanismos que explicam a efetividade dos conselhos de habitação diferentes municípios do Estado de São Paulo, buscando verificar se aqueles decidem a partir da atuação do órgão nacional que gere a política de habitação ou se atuam independente da força política dos atos do órgão gestor nacional.

Em relação aos mecanismos, o autor parte de três hipóteses: que os conselhos sofrem interferência de instituições políticas (ex.: outros órgãos, outras IPs, etc.) e interferências do sistema político (relações político-partidárias e vontade administrativa) – fatores exógenos; e interferência da burocracia (autonomia decisória dos implementadores e discricionariedade) – fator endógeno.

Das constatações de Rodrigues (2017) emerge uma lacuna interessante que seria a necessidade de se verificar quais das decisões dos conselhos foram ou não acatadas pelos gestores públicos, ou seja, se transformaram em ações, programas ou projetos e quais fatores (endógenos e ou exógenos) tiveram influência nesse processo.

Esses estudos mais recentes sobre conselhos gestores e os efeitos que produzem em termos de políticas públicas ou sobre a gestão pública ainda não oferecem um meio seguro para inferir causalidade entre o que se produz e os resultados/impactos gerados. Assim, parece ser promissor buscar investigar, sistemática e multidimensionalmente, o que afeta o desempenho decisório dos conselhos quanto a sua capacidade de fazer suas decisões serem incorporadas na agenda governamental, desvendando os possíveis mecanismos incidentes no processo de construção da agenda governamental.

Nesse sentido, uma proposta que para mensurar o impacto/resultado causado por uma decisão de um conselho, não pode ter como ponto de partida apenas o resultado no plano formal, é preciso definir o que se quer medir e aonde se quer chegar, de forma a propiciar pesquisas empíricas mais robustas e seguras, o que passa pela minimização da causalidade remota através da aproximação entre *outputs* e agenda governamental.

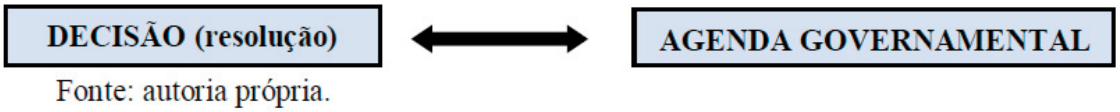
Outra questão é que a busca por relacionar a existência, o funcionamento ou as decisões dos conselhos com os resultados das políticas públicas semantes refinar os procedimentos metodológicos e analíticos fragiliza sobremaneira os resultados, tornando a agenda sobre efetividade das instituições participativas cada vez mais desacreditada.

É preciso compreender que há uma fase de pré-implementação, que seria a construção da agenda governamental, um processo no qual pode haver relações entre conselhos e órgãos executivos estatais, aquelas e o parlamento, este e os órgãos do executivo, e até uma relação triangular, a depender do tema que se deseja ver transformar em política pública.

Assim, o processo de construção da agenda governamental envolve a atuação de atores (sociais, políticos e burocratas) e instituições (regras e procedimentos), que precisam ser considerados nas análises que buscam verificar se as decisões dos conselhos, com potencial de incidência nas políticas públicas, são incorporadas ou não na agenda governamental, como também, desvendar quais seriam os mecanismos causais inerentes a esse processo.

Uma perspectiva interessante para verificar a efetividade dos conselhos é tomar como referência o desempenho decisório, catalogando as decisões a partir de uma tipologia e posteriormente analisar quais atos (ex.: resoluções) foram acatados pelo órgão gestor da política e incorporado na agenda governamental. Esse fluxo seria representado esquematicamente da seguinte forma:

Fluxograma 1 - Incorporação da decisão na agenda governamental



Fonte: autoria própria.

Fonte: autoria própria.

Numa perspectiva mais ampliada, poderia ser incluído um segundo fluxo que vai da agenda governamental até a fase de implementação, cujos resultados poderiam ser mensurados através de instrumentos de avaliação que já vem sendo testados pelas agendas de pesquisas de avaliação de políticas públicas. Esse segundo fluxo seria adicionado ao primeiro e representado esquematicamente da seguinte forma:

Fluxograma 2. Efeitos das decisões dos conselhos



Fonte: autoria própria.

Fonte: autoria própria.

Diante da não existência, ainda, de métodos e procedimentos capazes de evidenciar de forma segura quais os impactos que as decisões dos conselhos produzem nas políticas públicas – seja tomando como variável dependente a incorporação das deliberações na agenda governamental ou então os resultado/impactos após a implementação – bem como, tendo em vista a existência de múltiplos fatores endógenos e exógenos que incidem nos processos de construção da agenda, formulação e implementação das políticas, é mais seguro adotar uma postura analítica mais conservadora sobre os efeitos das decisões dos conselhos, cuja proposta é a opção pelo primeiro fluxo.

A análise não se desenvolveria a partir do conceito de efetividade deliberativa que considera mais fortemente os aspectos internos inerentes ao processo de decisão (CUNHA, 2007; CUNHA; ALMEIDA, 2011), mas adotaria uma postura mais pragmática e recolocaria a lente analítica sobre as decisões que os conselhos produzem, restringindo a análise às dimensões institucional e contextual.

Nesse sentido, a proposta apresentada teria como objeto de estudo conselhos gestores em nível federal e a unidade de análise as resoluções produzidas, agrupadas segundo uma tipologia, e cujo conteúdo trata de políticas públicas setoriais. Os objetivos seriam: verificar o desempenho dos conselhos a partir da sua produção, ou seja, se está produzindo decisões com potencial de incidir nas políticas; apontar o nível de incorporação/acatamento das resoluções pelo governo; e quais mecanismos incidem entre a decisão do conselho e a agenda governamental, facilitando ou restringindo a incorporação das deliberações.

A proposta compreenderia o conceito efetividade das instituições participativas a partir da possibilidade de verificação dos efeitos de suas decisões sobre a agenda governamental, desvendando mecanismos que incidem neste processo e apontando os possíveis fatores endógenos e exógenos.

O método utilizado para evidenciar como foi o processo de incorporação ou não das decisões dos conselhos sobre temas envolvendo políticas públicas e identificar quais os mecanismos que incidiram neste trâmite seria o *process-tracing*. Para Beach (2017, p. 3) "*mechanisms are not causes, but are causal processes that are triggered by causes and that link them with outcomes in a productive relationship*", ou seja, os mecanismos têm natureza processual, enquanto que fatores são elementos que fazem parte dos mecanismos e fazem os mecanismos funcionarem numa relação entre produto e resultados.

Dessa forma, desvendar os possíveis mecanismos causais ajuda a identificar os fatores que agem como engrenagem dos mecanismos, sendo um importante meio de apontar o que movimenta os mecanismos para produção de determinados resultados.

Nesse sentido, o método *process-tracing* seria utilizado para desvendar os possíveis mecanismos que atuam no fluxo entre a decisão dos conselhos sobre políticas públicas e o processo de construção da agenda governamental, possibilitando apontar os fatores que fizeram os mecanismos serem ativados e dessa forma identificar o que fez a decisão ser incorporada ou não.

A justificativa para utilização deste método é sua utilidade na análise de "fenômenos complexos, situados historicamente, cujas explicações demandam articulação de diferentes fatores, como os estruturais, institucionais, sociais, dentre outros", além de possuir características que o tornam adequado aos estudos de casos (SILVA; CUNHA, 2014, p. 107). Além do mais, esse método torna a "reinvindicação causal" mais lógica e mais explícita às evidências empíricas observadas, contribuindo para lançar explicações sobre o funcionamento de cada parte de um processo e seus fatores incidentes (BEACH, 2017).

A abordagem proposta se desenvolveria em duas fases: a primeira é verificar o desempenho decisório do conselho em termos de produção de resoluções com possibilidade de incidência nas políticas públicas e a segunda que seria desvendar quais os mecanismos incidem para que uma temática deliberada no conselho seja incorporada na agenda governamental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se pode observar, a literatura sobre participação tem entre suas agendas de pesquisa uma linha que busca evidenciar os efeitos/impactos produzidos pelas instituições participativas, seja buscando demonstrar os resultados para dentro da própria IP – a qualidade do processo deliberativo – ou para fora – incidência nas políticas públicas.

Essas agendas – para alguns autores denominada de "efetividade deliberativa" e para outros de "avaliação dos resultados" – demonstra a importância de se apontar quais os resultados são esperados (efeitos) e de qual ponto deve-se partir (causa) para mensurar os efeitos das IPs sobre a gestão pública. Os resultados sugeridos são, dentre vários: a incidência nas políticas públicas em termos de redistribuições de bens e oferta de serviços, a qualificação para o exercício da cidadania, a inclusão de grupos e movimentos sociais antes alijados do processo decisório, implementação de políticas em atendimento às demandas da sociedade, maior e melhor participação dos cidadãos na gestão pública e transparência.

A partir do conceito de efetividade das instituições participativas, tendo como ponto de partida a análise do desempenho decisório da IP, é proposto verificar se o órgão gestor da política incorporou a decisão na agenda governamental e quais os possíveis mecanismos causais que incidiram nesse processo. Essa proposta analítico-metodológica é menos propensa a causalidade remota e mais apta a demonstrar os efeitos que IPs tem sobre o processo decisório no ciclo de políticas públicas, conectando o produto gerado que são as decisões – *outputs* – aos resultados esperados, dentre eles a incorporação de suas decisões sobre políticas públicas na agenda governamental pelos *policy makers*.

O desenho proposto tem como vantagem o direcionamento da lente analítica para dois pontos próximos: a decisão de conselho como variável e a agenda governamental. Essa aproximação proporcionaria verificar com maior precisão quais os mecanismos que atuam para fazer uma resolução do conselho ser incorporada ou não na agenda do órgão estatal gestor da política. Além do mais, o desenho analítico-metodológico proposta mostrará se o desempenho decisório do conselho sofre influência das regras pré-estabelecidas e da atuação dos burocratas, sem deixar de considerar fatores contextuais e políticos subjacentes.

O ganho deste modelo se dá na consideração das preocupações teóricas de como mesurar a efetividade dos conselhos, olhando para o que fazem de fato e se o que fazem geram efeitos, reduzindo a distância entre o que foi decidido e a incidência na política pública, permitindo descortinar e explicar os mecanismos causais que operam entre a decisão do conselho e a construção da agenda governamental. Não obstante seja útil o uso do método do *process-trancing* nas Ciências Sociais e áreas afins, uma de suas limitações é o "*low degree of external validity of findings from individual process-tracing case studies*" (BEACH, 2017, p. 24), além de que, as evidências mecanicistas não permitirem fazer inferências causais numa perspectiva global a partir de uma determinada causa, conforme salienta Beach (2017 *apud* Illari, 2011, p. 150).

No entanto, o desenvolvimento de estudos de caso individual através do *process-tracing* contribui para evidenciar mecanismos causais que podem ser testados a partir de comparações com outros casos similares, o que pode resultar em estudos comparativos de grande escala, desde que sejam empregados recursos analíticos mais complexos para testar as possíveis generalizações.

A utilização deste método para rastrear quais os mecanismos que atuam no fluxo entre a decisão do conselho e sua incidência ou não na agenda do governo pode ser útil para a literatura de *agenda-setting*, pois possibilitaria a criação de um modelo analítico – a partir dos existentes – capaz de explicar e não apenas descrever os processos de mudança na agenda, o que é uma das críticas da literatura sobre definição de agenda governamental (BAUMGARTNER; GREEN-PEDERSEN; JONES, 2006, p. 13).

O presente ensaio propõe pesquisas que se enquadram numa intersecção das duas agendas desenvolvidas na literatura sobre participação, ou seja, analisa os efeitos do conselho apropriando-se de abordagens das teorias da democracia deliberativa e do campo de políticas públicas, focando numa instituição participativa como objeto de estudo e entre as dimensões analisadas não inclui os possíveis resultados/efeitos sobre os próprios atores envolvidos e movimentos sociais, o que pode ser visto como uma limitação.

Por fim, entende-se que ao analisar o desempenho decisório de um conselho, em termos do que se produz e quais os encaminhamentos dados as resoluções, o pesquisador passa a refletir sobre como as instâncias podem prestar contas à sociedade sobre o que estão fazendo e de que forma estão afetando nos processos de construção da agenda de políticas públicas, de formulação, de implementação e avaliação, demonstrando a importância da participação institucionalizada como mecanismos de controle social permanente e eficaz.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Acir. Sobre a estimação de efeitos causais: uma nota metodológica com aplicações à pesquisa sobre os efeitos das instituições participativas. *In* PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7, pp. 323-343.

ALMEIDA, Carla; CAYRES, Domitila Costa; TATAGIBA, Luciana. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. **Lua Nova**, São Paulo, n. 94, p. 255-294, abr. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452015000100009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 nov. 2017.

ALMEIDA, Débora C. Rezende de; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. *In* PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7, pp. 109-123.

AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clovis Henrique Leite de (orgs.). **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades**. Brasília: Ipea, 2013.

_____. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. *In* PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7, 13-25 pp.

_____. O papel da participação nas políticas sociais do governo federal. *In* **Estado, instituições e democracia: democracia**. Brasília: Ipea, 2010. v. 2, 556 p.

BAUMGARTNER, Frank R.; GREEN-PEDERSEN, Christoffer; JONES, Bryan D. *Comparative studies of policy agendas*. *In*: ***Journal of European Public Policy***, 2006; Vol. 13, nº 7. pp. 959-974. Disponível em <https://www.unc.edu/~fbaum/books/comp/Comp_Agendas_Files/JEPP_Web_May_06/JEPP_Intro_ May_2006.pdf>. Acesso em 21 jan. 2018.

BEACH, Derek. *Process-Tracing Methods in Social Science*. **Oxford Research Encyclopedia of Politics**, 2017. Disponível em: <http://politics.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore- 9780190228637-e-176>. Acesso em: 16 Out. 2017.

BEZERRA, Carla de Paiva. Instituições participativas geram efeitos redistributivos? Desafios metodológicos para a análise. **III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas**. UFES, Vitória (ES), 2017. Disponível em: <http://www.pdpp2017.sinteseeventos.com.br/simposio/view?ID_SIMPOSIO=22>. Acesso em: 17 jan. 2018.

BORBA, Julian. Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação. *In*: PIRES, Roberto Rocha C (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7, pp. 65-76.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **BIB**, São Paulo, n° 61, 1º semestre de 2006, pp. 25-52. Disponível em < http://www.anpocs.com/index.php/edicoes-anteriores/bib-61/582-perspectivas-teoricas-sobre-o- processo-de-formulacao-de-politicas-publicas/file>. Acesso em 13 jan. 2018.

COELHO, Vera Scattan Pereira. Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando? *In*: COELHO, Vera Scattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.). **Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004, pp. 255-269.

_____. Uma metodologia para a análise comparativa de processos participativos: pluralidade, deliberação, redes e política de saúde. *In*: Roberto Rocha C. Pires. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011, v. 7, p. 279-295.

COHN, Amélia; BUJDOSO, Yasmin Lilla. Participação social e gestão pública no Sistema Único de Saúde. **Tempo social**, São Paulo, v. 27, n. 1, p. 33-47, junho 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S01030- 702015000100033&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 13 set. 2018.

CORTES, Soraya Vargas. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. *In* PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7, 137-149 pp.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins; ALMEIDA, Débora C. Rezende de; FARIA, Claudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. *In*: PIRES, Roberto Rocha C (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7, pp. 297-321.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste. ***In*: Participação e distribuição nas políticas públicas no Nordeste (relatório de pesquisa)**. AVRITZER, Leonardo (org.). Belo Horizonte, 2007, p. 149-179. Disponível em: http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/a_participacao_social_no_nordeste.pdf. Acesso: 25 mai. 2016.

FARIA, Claudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. *In*: PIRES, Roberto Rocha C (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7, pp. 125- 135.

FERRO, Maria Carolina Tiraboschi. Participação, políticas públicas e efetividade: linhas de pesquisas, limites e descobertas. **II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas**.

UNICAMP, Campinas (SP), 2015. Disponível em: < http://www.pdpp2015.sinteseeventos.com.br/simposio/view?ID_SIMPOSIO=10>. Acesso em: 17 jan. 2018.

FONSECA, Igor Ferraz da. Relações de poder e especificidades do contexto em fóruns participativos. *In*: PIRES, Roberto Rocha C (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7, pp. 159-169.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciências Sociais Unisinos**, vol. 42, n. 1, janeiro-abril, 2006, pp. 5-11. Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/938/93842101.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2018.

GURZA LAVALLE, Adrián; VOIGT, Jessica; SERAFIM, Lizandra. O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 609-650, Set. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011- 52582016000300609&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 17 Ago. 2017.

GURZA LAVALLE, Adrian. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. *In* PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7, pp. 33-42.

KLEBA, Maria Elisabeth; ZAMPIROM, Keila; COMERLATTO, Dunia. Processo decisório e impacto na gestão de políticas públicas: desafios de um Conselho Municipal de Saúde. **Saúde Soc.**, São Paulo, v. 24, n. 2, p. 556-567, Jun. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104- 12902015000200556&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 Ago. 2017.

PETINELLI, Viviane. As Conferências Públicas Nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do Governo Federal (2003-2010). **Opinião Pública**, Campinas, v. 17, n. 1, p. 228-250, Junho 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762011000100008&lng=en&nrm=iso>. Acesso 25 ago. 2017.

PIRES, Roberto Rocha C.; VAZ, Alexander Cambraia N.; ALMEIDA, Acir; SÁ E SILVA, Fabio de; LOPEZ, Felix Garcia; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira. Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. *In*: PIRES, Roberto Rocha Coelho (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; VAZ, Alexandre Cambraia Nascimento. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. *In* AVRITZER, Leonardo (org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 253-304.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 259-305, Set. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011- 52582011000300002&lng=en&nrm=iso>. Acesso 20 ago. 2017.

RODRIGUES, Fernando Peres. A efetividade dos conselhos municipais de habitação: mecanismos entre decisão e implementação. 2017. **Dissertação** (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-08022017-134021/>. Acesso em: 17 Ago. 2017.

ROMÃO, Wagner de Melo; MARTELLI, Carla Gandini Giani. Estudos sobre as instituições participativas: o debate sobre sua efetividade. **Pensamento & Realidade**, v. 28, n. 1, p. 124-143, 2013. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/124649>. Acesso em: 13 Ago. 2017.

SÁ E SILVA, Fábio de. "De cada um conforme suas capacidades": participação, ambientes institucionais e capacidade de incidência em políticas públicas. *In* PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7, pp. 187-196.

SILVA, Marcelo Kunrath. Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas. *In* PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7, pp. 233- 246.

SILVA, Fábio Mariano Espíndola; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. *Process-tracing* e a produção de inferência causal. **Teoria & Sociedade**, nº 22.2, julho - dezembro de 2014. Disponível em: <http://www.teoriaesociedade.fafich.ufmg.br/index.php/rts/article/view/192/139>. Acesso em: 12 out. 2017.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Conferências nacionais como interfaces socioestatais: seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, 63 (4): 499-518 out/dez 2012. Disponível em: < https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/109/105>. Acesso em: 17 Jul. 2017.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate**. Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 25, p. 209-213, Nov. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200017&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 9 Jul. 2017.

_____. A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo. *In* PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7, pp. 171-186.

VAZ, Alexander Cambraia N.; PIRES, Roberto Rocha C. Comparações entre municípios: avaliação dos efeitos da participação por meio de pares contrafactuais. *In* PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7, pp. 247-261.

VAZ, Alexandre Cambria N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. *In* PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7, pp. 91-107.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro 30 (2): 5-43, mar/abr. 1996. Disponível em: < http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8095/6917>. Acesso em: 21 jan. 2018.

WAMPLER, Brian. Instituições participativas como "enxertos" na estrutura do estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias. *In* PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7, pp. 151- 155.

INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E CAPACIDADE INCLUSIVA: UM MAPEAMENTO DA PRESENÇA DE MULHERES NOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIROS

Carla B. Rosário dos Santos (UFMG)
Eduardo Moreira da Silva (UFMG)
Clarisse Goulart Paradis (UNILAB)

INTRODUÇÃO

A sub-representação política feminina é um tema condizente com a realidade política brasileira abarcada por instituições e contratos sociais/sexuais advindos da consolidação do Estado moderno, marcado pelo colonialismo e patriarcado estruturais. A concepção de que o patriarcado é condicionante do Estado e da política, em geral, reconhece que as formas de se estabelecer relações de poder são marcadas pelo histórico sistema de dominação dos homens sobre as mulheres. Esse se reflete, ainda, na divisão sexual do trabalho, que excluiu, histórica e sistematicamente, as mulheres dos espaços públicos. O Estado brasileiro, portanto, se assentou na estrutura patriarcal distanciando as mulheres dos espaços políticos. Situação análoga pode ser vista interseccionando raça, etnias, orientação sexual, identidade de gênero, dentre outras minorias políticas. Esta configuração de que a política tradicional marginaliza minorias políticas, reverberou em relações assimétricas pautadas no gênero dentro dos processos destes espaços (PATEMAN, 1993).

Pode-se dizer que esse processo histórico contribuiu para a participação não efetiva da mulher na política, nas diferentes esferas de poder e no processo de tomada de decisões, tampouco, em sua representatividade quantitativa nos espaços legislativos, executivos e judiciários, espaços clássicos de tomada de decisão. No âmbito da Câmara de deputados, as mulheres brasileiras constituem 9%, embora representem a maioria do eleitorado brasileiro 51,3% (IBGE, 2017). No âmbito do Poder Judiciário, 26,6% dos juízes federais são mulheres. Quanto aos cargos diretivos do Ministério Público, nacionalmente, as mulheres somam 10% de presença. No âmbito executivo, o cenário não é muito diferente. As eleições de 2018 elegeram apenas uma mulher para o cargo de governadora estadual. Em prefeituras, mulheres são apenas 13% dos cargos em todo o país. Dos atuais 22 ministérios, secretarias e órgãos com status de ministério, apenas duas mulheres estão à frente de pastas (PARADIS, 2013; MATOS e PARADIS, 2014). O cenário político atual, sobretudo, suscita, para além do debate aqui realizado, questionamentos acerca da própria remanescência dos espaços participativos. Esses tiveram uma potencialização, a partir de 2003, sob a demanda da cogestão das políticas públicas e, propriamente, da força de seus acúmulos e ganhos para a capacidade inclusiva da democracia.

Atualmente, o Brasil ainda apresenta um robusto número de conselhos das mais diversas áreas de políticas públicas, sobretudo de políticas para as mulheres, que visam à inclusão de novos atores e atrizes nos processos políticos[1]. É nesse sentido que interessa a análise do quanto os conselhos estão sendo porosos à inserção das mulheres na dinâmica da política institucional nos três níveis de governo. Quantas mulheres ocupam esses espaços, em quais temáticas e em quais níveis? No entanto, dada à matriz patriarcal em que o Estado brasileiro se insere desde sua conformação - sendo esta refletida na sub-representação de mulheres nos espaços políticos - o objetivo desse trabalho é mapear o quanto os conselhos de políticas públicas conseguem ampliar a inclusão das mulheres em seus processos participativos e no processo de tomada de decisão, propriamente dito, visto que uma de suas diretrizes é a partilha da gestão entre Estado e sociedade. Quais são as áreas mais porosas à participação de mulheres? O nível federativo é um impedimento para a inclusão dessas mulheres nos conselhos? Não se tem a pretensão de analisar e identificar profundamente as relações intergênero presentes nos espaços dos Conselhos e, sim, quantificar a presença das mulheres. Será, portanto, um esforço inicial de saber em quais atividades as mulheres estão presentes nestas inovações – na figura dos Conselhos - e quais áreas são mais porosas. Espera-se contribuir, assim, com o debate de que a presença e incorporação de novos e múltiplos sujeitos têm relação direta com a presença e abordagem de novos e múltiplos temas para agenda política dos Conselhos e da política participativa em geral (ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2014; CUNHA, 2009).

MÉTODOS

Os estudos sobre as inovações democráticas com o recorte de gênero têm se empenhado na avaliação da capacidade de inclusão de mulheres em diferentes espaços participativos. Optou-se por acompanhar a tendência multimetodológica que abarca tanto discussões teóricas, quanto a criação de um banco de dados, que pudesse fomentar as evidências de que os espaços tradicionais da política brasileira não são inclusivos, ao passo que os espaços participativos trazem, por definição, a necessidade de inclusão. Ou seja, o esforço foi de se realizar uma relação permanente entre os dados empíricos e a perspectiva teórica (COELHO, 2010; LÜCHMANN; BORBA, 2007; LAVALLE, VOIGT, SERAFIM, 2016).

O presente trabalho busca portanto, mobilizar duas grandes áreas da Ciência Política: (1) Teoria feminista; e (2) Participação Social. A utilização de ambas as literaturas tem a finalidade de amarrar as discussões acerca do processo de conformação do Estado brasileiro, a partir de uma estruturação patriarcal e a do lugar das mulheres na democracia participativa. Mapeando junto aos conselhos a realidade da presença das mulheres nesses espaços, será possível analisar, sobretudo, se os conselhos estão conseguindo reverter o quadro de baixa representação desses sujeitos nos tradicionais espaços de tomada de decisão e gestão das políticas (Executivo e Legislativo brasileiro). Foram analisados 55 conselhos, sendo 20 do município de Belo Horizonte, 18 do estado de Minas Gerais e 17 conselhos nacionais. Recolheu-se dos sites dos próprios conselhos a lista dos conselheiros eleitos e em gestão no ano corrente de 2017, separados pelo tipo de representação (governo ou sociedade civil) e situação de representação (titularidade ou suplência).

RESULTADOS

Os resultados acerca da busca pelo conhecimento da realidade da representação de mulheres nos conselhos apontam para a (1) influência da área de política pública, sendo as áreas ligadas às questões sociais mais propensas à presença majoritária de mulheres e, este fato, pode ser explicado pela direta relação do trabalho do cuidado ser direcionado às mulheres; (2) esfera governamental, em que quanto maior o nível de governo (municipal, estadual e nacional), maior serão os custos da participação das mulheres, visto que estas acumulam jornadas de trabalho que mesclam o público e o privado; e (3) representação enquanto titularidade ou suplência, se maior ou menor, na presença de mulheres nestes espaços. Aponta igualmente, para a necessidade de aprofundamento de estudos qualitativos, que possam entender como tem sido, de fato, a participação para além da representação descritiva[2]. O trabalho corrobora o fato de que seja extremamente necessário o alcance da presença das mulheres nesses espaços enquanto a primeira objeção a ser transposta. Agenda futura, a ser desenvolvida, é proceder com a investigação da qualidade da presença das mulheres nas dinâmicas dos conselhos e influência no resultado final dos processos decisórios (ABERS, SILVA e TATAGIBA, 2018; PETINELLI, 2018; VAZ, 2018).

[1] É necessário ressaltar que o decreto 9.759 de 11 de abril de 2019 colocou um novo cenário para as Instituições Participativas brasileiras. Isto porque foram extintos todos os órgãos colegiados (aproximadamente 32) criados por meio de decretos e/ou atos normativos da presidência da república. Os conselhos criados por lei ordinária, isto é, aqueles que regulamentam artigos constitucionais e/ou que foram criados por projeto de lei permanecerão existindo. Dentre os conselhos que permanecerão em funcionamento está relacionado o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher.

[2] A discussão sobre as reformulações da representação política na contemporaneidade é bastante ampla(Almeida, 2015; Avritzer, 2007; Lavalle, Houtzager e Castelo, 2006, 2006ª; Rosanvallon, 2009). Mas a representação descritiva foi abordada no clássico livro do Hanna Pitkin (1967) sobre o tema. Recentemente, o livro de Anne Phillips The politics of Presence tornou-se referência central nas pesquisas sobre a representação de mulheres na política. Destaca-se, ainda, a contribuição de Iris Young (2001) sobre a representação de perspectivas e, ainda, Nancy Fraser(1999). A última, ensejou uma frutífera discussão, a partir de polêmica com Jürgen Habermas (2006), que faz revisões no two-track model para incluir a desigualdade de gênero como algo relevante a ser discutido na reflexão sobre a esfera pública. Discussões mais recentes sobre o tema podem ser encontrados nos estudos de Lisa Dish(2016) e Débora Almeida (2018) sobre a virada construtivista da representação política. Trata-se de um conjunto de estudos baseados na obra de Michael Saward (2009, 2011) The representative Claim.

FEMINISMO COMO LENTE DE ANÁLISE DA CONFORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

O debate feminista sobre o Estado tem um engajamento teórico-crítico a partir da concepção do gênero[3]. Os valores e as fundamentações teóricas do sistema social e político que constituem o Estado, desde sua concepção moderna que vem a emergir com os Contratualistas (HOBBES, 1651; LOCKE, 1689; e ROUSSEAU, 1762), tem seus traços atravessados pelo patriarcado. O termo "patriarcado" é uma "forma de poder político" de dominação dos homens sobre as mulheres, mas ignorado pelos teóricos no século XX (PATEMAN, 1993). Estes discutiam a "legitimidade e os fundamentos de formas de poder político", em teorias que ignoram o modelo patriarcal de sociedade.

A obra "O contrato sexual" de Carole Pateman faz a análise do processo de sujeição feminina e da dominação masculina. Vem, ainda, descrever o lado suprimido da história para que, na sociedade contemporânea, possam-se analisar todos os reflexos do sentido de liberdade civil masculina emergido, que aturdem as mulheres. Ademais, este contrato que é a base do Estado moderno, encontra-se, ainda, vigente replicando seus traços no que hoje temos como sistema político e de governo. Deve-se este fato ao patriarcalismo culturalmente enraizado (PATEMAN, 1993). Para Walby, o patriarcado é "o sistema de estruturas sociais e práticas no qual os homens dominam, oprimem e exploram as mulheres" (WALBY, 1990, p.20).

Carole Pateman (1993) nos diz que a diferença sexual e a construção da diferença política são essenciais para a sociedade civil e para a compreensão do patriarcado e da sua influência na emergência do Estado moderno. Assim, quando reproduzimos a história do contrato sexual, mostramos que a diferença sexual - que o patriarcado coloca enquanto uma diferença de ordem da natureza - vai construir e reproduzir papéis direcionados ao ser "homem" e o ser "mulher". Matos e Paradis (2014) afirma ser a divisão público/privado acintosa dentro da teoria política. Principalmente, porque as teorias de Estado e de democracia liberal representativa,[4] que se consolidaram ao longo do século XX, e os princípios do contratualismo moderno supracitado – liberdade civil a cidadãos homens, provedores, ligados ao espaço público. Afirma-se, ainda, quem poderia e quem não poderia ser politicamente incluído no Estado. Neste sentido, aqueles princípios insistiam em apresentar-se como neutros em relação ao gênero, mesmo com a subordinação das mulheres sendo aparato organizacional da ordem política liberal. O que fez persistir, até os dias de hoje, a distinção das esferas pública e privada, sendo as mulheres tratadas como cuidadoras e associadas à esfera privada. Esta divisão, também, acomete os âmbitos da razão/emoção, racionalidade/sensibilidade e natureza/cultura, bem como emergiu-se, no cânone hegemônico da ciência política, tais teorias do Estado. É no debate feminista reflexivo acerca das desigualdades inseridas na lógica binária que hierarquiza homens e mulheres, que algumas teóricas feministas passaram a caracterizar o Estado como patriarcal.

Para as autoras Paradis (2013) e Matos e Paradis (2014) o Estado moderno ainda se encontra em vigência, no Brasil e na América Latina, e carrega marcas patriarcais, que distanciam as mulheres dos postos da política tradicional. Assim, na democracia latino-americana, particularmente para as mulheres, produz-se um distanciamento, que tem custado caro na busca da autonomia econômica destas sujeitas. Neste sentido, as teóricas feministas têm feito o esforço de questionar o Estado patriarcal, que alija do poder as mulheres e os diversos grupos politicamente minoritários, no sentido de se pensar a democracia de maneira mais inclusiva (LAGARDE, 1992; PATEMAN, 2000; PARADIS, 2013; MATOS e PARADIS, 2014; MAYKA, 2019).

Conceber o patriarcado como condicionante do Estado e da política, em geral, é reconhecer que as formas de se estabelecer relações de poder são marcadas pelo histórico sistema de dominação dos homens sobre as mulheres. De fato, o Estado brasileiro se assentou na estrutura patriarcal distanciando as mulheres dos espaços políticos, o que reverberou em relações assimétricas pautada no gênero dentro dos processos destes espaços. Pode-se dizer que esse processo histórico contribuiu para a participação não efetiva da mulher na política. Isto se reflete nas diferentes esferas de poder e no processo de tomada de decisões. Veja-se, representatividade quantitativa das mulheres nos espaços legislativos, executivos e judiciários, como exemplos da sub-representação de mulheres na formulação de políticas públicas. O Estado patriarcal é a existente inclinação e incorporação das relações desiguais de gênero dentro de sua estrutura[5]. Estas relações desiguais se apresentam como neutras nas instituições do Executivo, Legislativo, Judiciário e, ainda, na *mídia* e demais órgãos de controle público.

[3] Considera-se aqui a definição de Scott (1988) para gênero: "constitutivo das relações sociais e baseado em diferenças percebidas entre os sexos" e um campo primário onde o poder pode se articular. Estrutura e dá significado às relaçõessociais. Cecília MacDowell Santos (2007) nos lembra de que "gênero" é um termo que adentrou o feminismo no Brasil no final dos anos 1980. Antes disso só se falava em "estudos das mulheres" e "estudos feministas".

[4] Entende-se por democracia liberal representativa, as democracias clássicas modernas que consideram o voto como central para efetivação da cidadania, suprimindo outras formas de participação. Alguns autores são referências, como Robert Dahl (1997) e Schumpeter (1984).

[5] O fato é que os nossos papéis sociais, culturais, econômicos e políticos são influenciados pelo contexto que estão inseridos e estes dão ênfase a divisão sexual do trabalho que, para Danielle Kergoat (2003) é a forma de divisão do trabalho social que decorre das relações sociais de sexo. Essa divisão destina homens à esfera produtiva, ao passo que destina às mulheres aesfera reprodutiva, ou seja, direciona para os homens as funções que tem um forte valor social agregado em um sistema hierarquizador.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E CAPACIDADE INCLUSIVA

Toda esta reflexão remetente às desigualdades de gênero intrínsecas à sociedade, passa pelo conceito de democracia e por alternativas necessárias a atender ao ideal de Estado Democrático de Direito. Ideal que vem dialogar com a ideia de Jürgen Habermas (2003) de que um indivíduo só é livre e autônomo, quando ele está de acordo com todas as regras que afetam a sua sociabilidade. Assim o feminismo, no que vem se chamando de despatriarcalização do Estado, vem se movimentando com vistas a interpelar o Estado, com as ressignificações dos termos de *cidadania* não mais universal, porém, legitimadora das especificidades, como coloca Boaventura de Sousa Santos (2006):

> Temos o direito de ser iguais quando a nossa diferença nos inferioriza; e temos o direito de ser diferentes quando a nossa igualdade nos descaracteriza. Daí a necessidade de uma igualdade que reconheça as diferenças e de uma diferença que não produza, alimente ou reproduza as desigualdades (SANTOS, 2006, p.462).

De tal modo, os desafios feministas e das mulheres perpassam a necessidade de interpelação das mulheres nos espaços político-institucionais, através da presença e da representação, a fim de ocuparem os processos de decisões sobre a gestão pública. Assim, podem, inclusive, decidir sobre si ao elaborarem política para si. Este espaço, na figura do Estado, historicamente, suprimiu a presença feminina. Perpassam, igualmente, a luta pela ressignificação da cidadania, pois, como Pateman (1993) coloca, a cidadania é uma categoria patriarcal. O sujeito considerado cidadão é o que pode ser concebido a partir da imagem de um homem. É nesse sentido que esses temas vêm sendo atravessados, inevitavelmente, pela aposta nos espaços participativos institucionalizados. As inovações democráticas e instâncias participativas qualificam o projeto de democracia participativa e vêm, ao longo do século XXI, se tornando extremamente necessárias para a consolidação e inclusão democráticas.

Cabe-se, então, avaliar a construção destes espaços revisitando a história dos modelos de democracia e suas concepções. Os sinais apresentados acima acerca da movimentação feminista, dos MIM's e da diversidade de organizações de mulheres, nos dão indícios de que o feminismo do século XXI vem apostando, sobretudo, nas potenciais capilaridades dos processos participativos enquanto possíveis espaços inclusivos (PINTO, 2001).

A história do feminismo conflui na luta pelos direitos das mulheres, pela igualdade de gênero e pela luta de combate à violência contra a mulher. De fato, a ampliação da participação das mulheres e suas pautas acompanharam, também, o processo de expansão da participação no Brasil. No presente tópico, será possível analisar como a interlocução entre o governo e a sociedade civil, através dos mecanismos anteriormente citados, catalisou a expansão da agenda feminista. O processo de institucionalização da deliberação, que se desdobrou em experiências participativas institucionalizadas no Brasil, contou com a trajetória fortalecida do feminismo e dos movimentos de mulheres. A teórica feminista Sônia Alvarez (1991) afirma que, neste contexto de transição democrática, se fizeram extremamente importantes a participação dos movimentos de mulheres. Para a autora, ocorreu o que ela chama de "oportunidade política" para as relações entre estado e sociedade Estado-sociedade, a partir da participação das feministas nos conselhos de direitos da mulher. Contudo, o Estado serviu de instrumento de transformação, ao passo que pode servir como controlador social na vida das mulheres (ALVAREZ, 1991).

Para Lúcia Avelar (2013), na política brasileira, a Constituição de 1988 foi o marco das mobilizações das mulheres. Por meio de movimentações de organizações feministas, o movimento de mulheres conseguiu que fossem incorporadas 80% de suas reivindicações no texto constitucional. O que conhecemos como *"lobby do batom"* coordenado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM). Criado em 1985, o CNDM e o Conselho Estadual da Condição Feminina do Estado de São Paulo foram às primeiras instâncias que se descentralizaram nos três níveis de governo e responderam à reivindicação que vinha sendo feita pelo movimento feminista daquela época: inclusão política das mulheres, protagonismo político e denúncia das desigualdades e violências diariamente vividas (SANTOS, 2007).

O papel das *femocratas,* também se fez importante, na articulação com o Estado ao serem figuras que intensificam e acentuam a representação das mulheres nas agendas estatais. Pautando a burocracia do Estado, influenciam o processo das políticas públicas direcionadas aos interesses das mulheres. Ressalta-se a movimentação das *femocratas* para uma maior presença nos órgãos de controle municipais e estaduais, pois, a ampliação dos organismos – mecanismos do poder Executivo – também foram potencializadas. A exemplo disso temos as Secretarias e Coordenadorias de Mulheres e os Núcleos de Políticas para as Mulheres, além das ONGs feministas (AVELAR, 2013; AVELAR e RANGEL, 2017).

Neste seguimento, também houve uma significativa expansão dessa agenda que diz dos direitos da mulher nos governos Lula e Dilma (2003-2014). A Secretaria de Política para as Mulheres (SPM) foi criada logo em 2003 no governo Lula, assim como a Secretaria de Política de Promoção à Igualdade Racial (Seppir), ambas secretarias criadas com *status* de Ministério. A articulação da SPM com a Seppir se dá, sobretudo, para consulta, formulação, implementação, monitoramento de políticas para as mulheres negras, uma confluência *interseccional* importante para que se abarque uma pluralidade maior de mulheres na gestão pública (GOHN, 2010 *apud* AVELAR, 2013, p. 75).

Tendo suas edições realizadas nos governos Lula e Dilma, as Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres (CNPM) chegou a sua 4ª edição, no ano de 2016, com a temática "Mais direitos, participação e poder para as mulheres" exigindo a manutenção das conquistas de gênero. Tendo um enorme potencial mobilizatório com oportunidade de exercício de poder político, as CNPMs propuseram um Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres. Pensado de modo a atingir todas as instâncias da política que perpassam "ações governamentais voltadas para a proteção dos direitos e o empoderamento das mulheres, o enfrentamento à violência doméstica e sexual, e a superação das desigualdades de gênero em nosso país" (SCHUMAHER, 2018).

Quanto às instâncias que se capilarizaram subnacionalmente, até o ano de 2009, o Observatório de Gênero havia mapeado 345 conselhos municipais e 25 conselhos estaduais dos Direitos da Mulher, em todo o país, com grande importância enquanto instrumento de reivindicação dos movimentos de mulheres[6]. De acordo com o Observatório, a região sudeste é a que maior apresenta número de conselhos, sendo 115 no total. O estado de Minas Gerais ainda é o que conta com a maior parte: 52 Conselhos Municipais.

O fato é que as inovações democráticas também perpassaram as demandas feministas emergentes da "quarta" onda[7]. Todas estas instituições políticas se tornaram mutuamente constitutivas entre atores e atrizes do Estado e os cidadãos e cidadãs da sociedade civil, sobretudo, com o adentramento dos movimentos de mulheres. O feminismo de Estado é chave para se entender a representação das mulheres, para além dos espaços tradicionais da política e a interpelação do movimento de mulheres nestes organismos/instituições, como coloca Avelar (2013; AVELAR e RANGEL, 2017). Para a autora, o feminismo de Estado é caracterizado como "as atividades de feministas e *femocratas* nos governos e administrações." (AVELAR, 2013, p. 76). É nessa construção do feminismo estatal, que se pode conceber a confluência dos movimentos feministas e do feminismo acadêmico rumo a ocupação dos cargos estatais. O fato é que "a progressiva representação das mulheres em cargos de confiança na administração do Estado foi um projeto das *femocratas*" (LOVENDUSKI, 2005 *apud* AVELAR, 2013, p.77) e é densamente difundido entre instituições participativas no Brasil.

Pretendeu-se, portanto, desenvolver neste tópico aportes teóricos para que possamos pensar acerca das consequências, que as instâncias participativas puderam trazer para as relações entre a condição feminina e o espaço público-político. A ocupação do sistema político, pelas mulheres que vem emergindo com a "quarta" onda dos feminismos, se alia à um processo que se tem se expandido por toda a América Latina. Segue-se um esforço de despatriarcalização do Estado, que inclui não somente a inserção da ótica e das vozes femininas, mas, também, que essas vozes sejam ouvidas. Uma diligência de desconstrução da estrutura que domina as mulheres no espaço privado, ao passo que as exclui sistemática do espaço público (MATOS e PARADIS, 2014).

A REPRESENTAÇÃO QUANTITATIVA DAS MULHERES NOS CONSELHOS.

Historicamente, as mulheres compõem um dos grupos marginalizados na construção da política e seus espaços, sobretudo, os institucionais convencionais. O debate acerca das mulheres enquanto sujeitos não-políticos se assenta na estrutura social, que tornou dicotômico os papéis de gênero e as distanciou dos espaços políticos, estes, direcionadas para os homens. Todavia, determinadas posições e decisões que dizem respeito aos grupos marginalizados, têm sistematicamente sido objeto de políticas, realizada por sujeitos não pertencentes aos grupos dissidentes. Resultado disto é uma política majoritariamente masculina, branca, heterossexual, que sub-representa grupos politicamente excluídos.

Nesse sentido, os debates acerca da sub-representação, para além de pautarem a presença destes sujeitos, historicamente marginalizados nas dinâmicas políticas – representação descritiva (quem representa) -, passaram a igualmente pautar a representação substantiva (o que e como representa) (LÜCHMANN, ALMEIDA E GIMENES, 2016). No entanto, como discorrido até aqui, interessa para este trabalho contribuir com o mapeamento da presença das mulheres nos conselhos de políticas públicas e, ademais, poder contribuir com as discussões sobre o "onde" as mulheres têm encontrado mais porosidade para inserção. Concebe-se que a presença dos gêneros como um critério para que se avalie a capacidade de inclusão democrática. A trajetória descrita acima pretende lançar luz sobre os conselhos de políticas públicas, para se entender os paradigmas discursivos e a polifonia, potencialmente, trazida por vozes historicamente excluídas dos espaços políticos tradicionais.

6 Disponível em: < http://www.observatoriodegenero.gov.br/> Acesso em: 05 de junho de 2019.

7 Trata-se de uma referência à quarta onda de direitos sugerida por Matos (2017) ao analisar as gerações de atrizes que lutaram por avanços nos direitos das mulheres e das pautas feministas.

ASSIM, TAIS ESTRUTURAS PODERIAM AMPLIAR A PLURALIDADE DIALÓGICA DEMOCRÁTICA.

Faz-se importante considerar a articulação existente entre o caráter institucional e *sociocultural* para análise das dinâmicas dos conselhos. O caráter institucional, como os(as) autores(as) Lüchmann, Almeida e Gimenes (2016) apontam, influência na maior facilidade ou dificuldade de se obter uma maior presença de mulheres nos espaços dos conselhos. Isto é, a paridade tanto de gênero, quanto de representação entre a sociedade civil e o governo – regras que são relativas à composição – também auxilia na avaliação da capacidade inclusiva. Portanto, o método que determina a escolha de conselheiros e o nível de poder governamental são algumas variáveis institucionais que exercem essa influência. Já o caráter sociocultural auxilia na avaliação que busca compreender onde, dentre os conselhos mapeados, as mulheres se encontram mais presentes.

MUNICIPAIS: BELO HORIZONTE

Comumente, dentre a literatura que propõe a análise da representatividade feminina nos espaços políticos, em geral, e nas instituições participativas e/ou conselhos de políticas públicas, em específico, costuma-se ressaltar o nível da esfera de atuação, enquanto geradora de um custo menor de participação das mulheres. Como supracitado por Ribeiro (2007) a participação gera custos como o tempo disponível, o recurso para deslocamento e conhecimento sobre o processo. Considerando, sobretudo, que hoje as mulheres cumprem jornadas de trabalho cumulativas, referentes ao trabalho do cuidado e ao trabalho formal público, o nível local parece importante espaço de análise participativa, no que toca ao custo da participação feminina na esfera pública. O nível municipal oferece, aparentemente, um custo menor para que a mulheres participem e estejam mais presentes. Cunha (2012) afirma ser a esfera local um espaço de maior possibilidade participativa para as mulheres, na medida em que estas podem conciliar essa representação com os compromissos de cuidados, que recaem mais fortemente sobre as mulheres do que sobre os homens.

Tabela 1 – Amostra percentual de mulheres dos conselhos municipais de Belo Horizonte analisados (Continua)

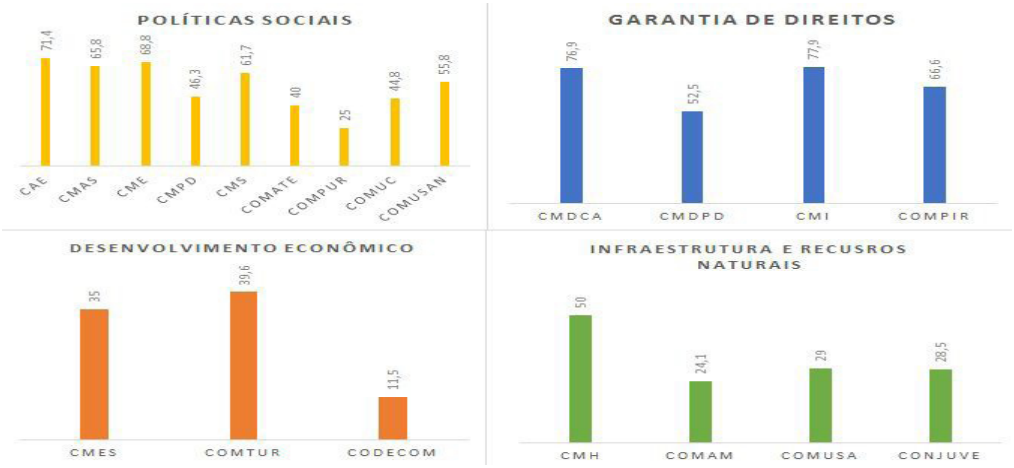
Sigla	Conselho	Ano de criação	Membros ativos	% Mulheres
CAE	Conselho de Alimentação Escolar	2000	14	71,4
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social	1996	79	65,8
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	1991	39	76,9
CMDPD	Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência	1995	40	52,5
CME	Conselho Municipal de Educação	1998	45	68,8
CMES	Conselho Municipal de Política de Esportes de Belo Horizonte	2011	40	35,0
CMH	Conselho Municipal de Habitação	1994	40	50,0
CMI	Conselho Municipal do Idoso	1992	68	77,9
CMPD	Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas de Belo Horizonte	2004	41	46,3
CMS	Conselho Municipal de Saúde	1991	81	61,7
COMAM	Conselho Municipal do Meio Ambiente	1984	29	24,1
COMATE	Conselho Municipal do Auxílio de Transporte Escolar	2011	10	40,0
COMPIR	Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial	2010	72	66,6
COMPUR	Conselho Municipal de Política Urbana	1996	32	25,0
COMTUR	Conselho Municipal de Turismo de Belo Horizonte	1997	58	39,6
COMUC	Conselho Municipal de Política Cultural de Belo Horizonte	2008	49	44,8
COMUSA	Conselho Municipal de Saneamento	2001	31	29,0
COMUSAN	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Belo Horizonte	2003	43	55,8
CODECOM	Conselho Municipal Desenvolvimento Econômico	1999	26	11,5
CONJUVE	Conselho Municipal da Juventude	1998	49	28,5

Fonte: Com base nos dados obtidos do site da Prefeitura de Belo Horizonte. Elaboração própria.

Na Tabela 1 vê-se uma variação da presença de mulheres de 77,9% correspondente ao CMI, até a baixa presença no CONDECOM, em que dos(as) 26 conselheiros(as) ativos(as), apenas 03 são mulheres. A presença feminina aparece de forma significativa, também, no CMDCA (76,9) e no CAE (71,4%), áreas ligadas à área de políticas sociais e de direitos. No entanto, uma análise geral, dos vinte conselhos mapeados, 45% abarcam uma porcentagem de mulheres menor que 40%.

O Gráfico 1 nos dá uma dimensão quanto às áreas temáticas dos conselhos de Belo Horizonte. Os *temas* das políticas trazem marcas dos papéis dotados de gênero e refletem, assim, na maior ou menor presença de mulheres, segundo o espaço de política. Nesse sentido, percebe-se claramente nas áreas de políticas sociais e de garantia de direitos boa presença feminina. Entretanto, os conselhos pertencentes às políticas de desenvolvimento econômico e de infraestrutura e recursos naturais se mostram inversos quanto à inclusão de mulheres em suas dinâmicas.

Gráfico 1 – Análise comparativa da presença de mulheres na composição dos conselhos de Belo Horizonte por área temática



Fonte: Elaboração própria.

Quanto à paridade de gênero, apenas 30% dos conselhos municipais se mostraram paritários. O Conselho Municipal de Habitação traz uma certa surpresa, na medida em que compõe a área de infraestrutura e recursos naturais. Esta área que compõe conselhos de política não-sociais, em geral, apresenta baixa inclusão na representação de mulheres nos conselhos, pois todos apresentam a presença de mulheres abaixo de 30%. Chama atenção também, a composição do CMC, em que as mulheres ocupam apenas 25% das cadeiras do conselho, mesmo pertencendo ao campo social. É possível perceber claramente uma diferença entre os primeiros gráficos e os dois últimos. Os dois últimos referentes às áreas de desenvolvimento econômico e infraestrutura e recursos naturais (com exceção do CMH) sempre apresenta a presença de mulheres abaixo de 30%. Isto não aconcente nos gráficos antecedentes, principalmente, nos conselhos da área de garantia de direitos, em que em todos os casos os conselhos são compostos majoritariamente por mulheres.

ESTADUAIS: MINAS GERAIS

A Tabela 2 expõe os números dos conselhos estaduais de Minas Gerais analisados. Contrariamente à esfera municipal, na Estadual parece haver uma dispersão da presença das mulheres em diversas áreas.[8]

Há poucos conselhos que se destacam. O CAE (66,6%) e o CEAS, igualmente, mantém sua elevada representação feminina com 69% de presença, em comparação à essas mesmas áreas no nível municipal. Mantendo uma mesma média na esfera municipal, 44,4% dos conselhos estaduais mapeados conservam uma baixa inclusão de mulheres em suas dinâmicas. Igualmente, 44,4% do total de conselhos são paritários entre gêneros.

[8] Cabe ressaltar que, em conselhos de áreas temáticas parecidas e que os temas muitas vezes se interseccionam, as e os representantes podem estar presentes em mais de um conselho. Contudo, neste trabalho foram contabilizadas as mulheres ativas em cada conselho especificamente.

Tabela 2 – Amostra percentual de mulheres dos conselhos estaduais de Minas Gerais analisados (Continua)

Sigla	Conselho	Ano de criação	Membros ativos	% Mulheres
CAE	Conselho de Alimentação Escolar	-	18	66,6
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social	1996	42	69,0
CED	Conselho Estadual de Desporto	2008	24	33,3
CEDCA	Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente	1991	40	47,5
CEE	Conselho Estadual de Educação	-	21	52,3
CEEPS	Conselho Estadual de Economia Popular e Solidária	2004	24	45,8
CEI	Conselho Estadual da Pessoa Idosa	1999	38	63,1
CERH	Conselho Estadual de Recursos Hídricos	1987	80	22,5
CES	Conselho Estadual da Saúde	2011	98	48,9
CET	Conselho Estadual de Turismo	2009	66	33,3
CONEDH	Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos	1987	44	34,0
CONEDRU	Conselho Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana	-	77	35,0
CONEPIR	Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial	2009	44	65,9
CONPED	Conselho Estadual de Defesa das Pessoas com Deficiência	2000	44	52,2
CONSEA	Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional	1999	78	56,4
CONSEC	Conselho Estadual de Cultura	2011	28	25,0
CONSFUNDE B	Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação	2007	18	44,4
COPAM	Conselho Estadual de Política Ambiental	1977	70	12,8

Fonte: Com base nos dados obtidos do site do governo de Minas Gerais. Elaboração própria.

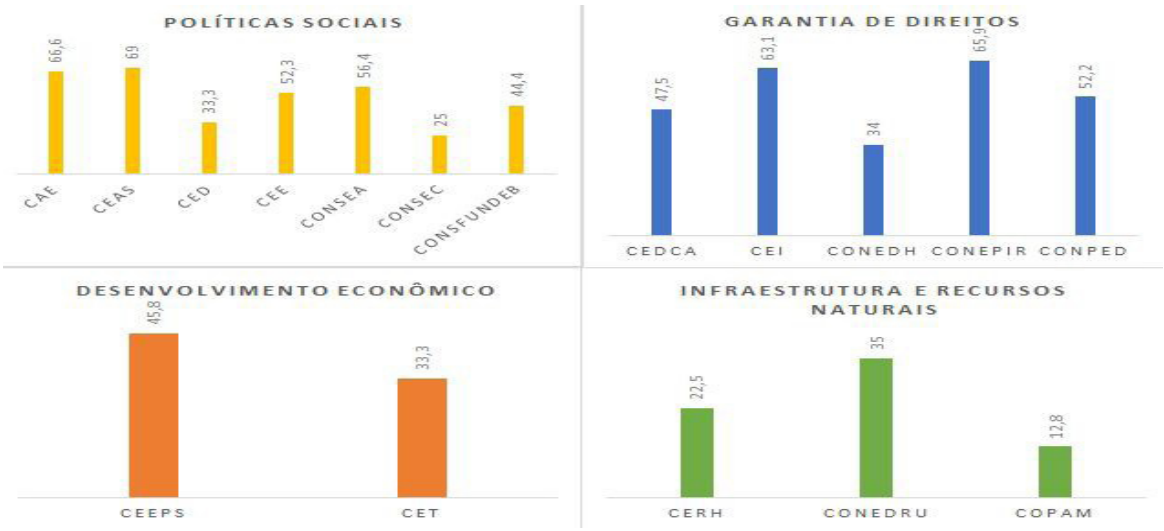
O Gráfico 2 mantém a análise de que as áreas de políticas sociais e garantia de direitos tem maior presença de mulheres. Assim, cabe-se destacar que o único conselho paritário, dentre as políticas não-sociais ou de garantia de direitos, é o Conselho Estadual de Economia Popular e Solidária – CEEPS. Seu viés popular corrobora o imaginário de que conselhos, com trajetórias ligadas às mobilizações da sociedade civil organizada, tendem a ser interpelados pelos movimentos de mulheres. O próprio histórico da Economia Popular Solidária, ligado ao desenvolvimento de estratégias sustentáveis e solidárias, "fundamentadas na organização coletiva de trabalhadores e trabalhadoras com interesse de melhorar a qualidade de vida por meio do trabalho associado, cooperativado ou mesmo em grupos informais"[9] corrobora com este imaginário. Todavia, o CEEPS ainda não se apresenta plenamente paritário, pois se distancia da marca de 50% de mulheres.

A área de políticas sociais carrega similitudes comparativas, que dizem respeito à uma maior porosidade à presença de mulheres nos conselhos. Entretanto, na esfera governamental estadual, percebe-se que o Conselho Estadual de Desportos (CED) e o Conselho Estadual de Políticas Culturais (CONSEC) apresentam uma baixa presença de mulheres em suas composições. Entretanto, o CED em seu correspondente no nível municipal - Conselho Municipal de Esportes (CME) - apresenta-se majoritariamente composto por mulheres, o que o difere da área política cultural, que não aparece paritária entre gêneros nem em seu nível municipal.

Em comparação à esfera municipal, os conselhos pertencentes à área temática da garantia de direitos trazem consideráveis diferenças da representação de mulheres na esfera estadual. Enquanto os conselhos desta área, em Belo Horizonte, apresentam alta presença de mulheres em suas composições, na esfera estadual esse quadro sofre uma queda. Ainda que conservem a paridade, o Conselho Estadual de Direitos Humanos se destoa com a presença de apenas um terço de mulheres efetivas.

[9] Disponível em: <http://caritas.org.br/programas-caritas/economia-popular-solidaria>

Gráfico 2 – Análise comparativa da presença de mulheres na composição dos conselhos de Minas Gerais



Fonte: Elaboração própria.

Ressalta-se ainda que o COPAM, conselho responsável pela temática ambiental reduz drasticamente o número de mulheres em sua composição. O conselho correspondente à esta temática, na esfera municipal (COMAM), apresenta um total de 24,1% de mulheres presentes. Com relação ao COPAM, diminui pela metade este número, alcança a marca de 12,8% de mulheres presentes em suas dinâmicas de deliberação acerca das políticas ambientais.

NACIONAIS

A Tabela 3 a seguir apresenta, finalmente, os conselhos nacionais mapeados. Quanto à esfera nacional, os autores e autoras que discorrem acerca da sub-representação política de diversos grupos apresentam a esfera nacional como aquela com maiores obstáculos à representação de mulheres (MIGUEL, 2001; LÜCHMANN, 2007; 2009; LÜCHMANN e BORBA, 2007; ABERS e KECK, 2008; CUNHA, 2012). De acordo com a Tabela 3, é importante ressaltar como a presença de mulheres nos conselhos da área de educação cai drasticamente se comparada às esferas municipal (68,8) e estadual (52,3%). O CNE conta com 21,6% de mulheres em sua composição. O que, inversamente, ocorre na área política da assistência social. O CNAS conta com expressivos 72,2% de mulheres referentes à sua composição, ao passo que o CEAS (69%) e o CMAS (65,8%). A área da assistência social é, nacionalmente, histórica em seus processos marcados pela articulação da interação Estado-sociedade, até então, melhor ampliada pela Constituição de 1988. Esta, influenciada pela mobilização corrente das organizações civis e movimentos sociais, inscreveu a assistência social como direito dos cidadãos (CUNHA, 2009). O Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS surge como resultado da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993. Constata-se na área da assistência social uma impulsão normativa e de movimentos sociais nacionais, a fim de se capilarizarem nos estados subnacionais aimplantação da política federal – com os gastos dos estados e dos municípios vinculados. Tanto o CMAS de Belo Horizonte, quanto o CEAS tiveram sua criação em 1996, três anos após a LOAS.

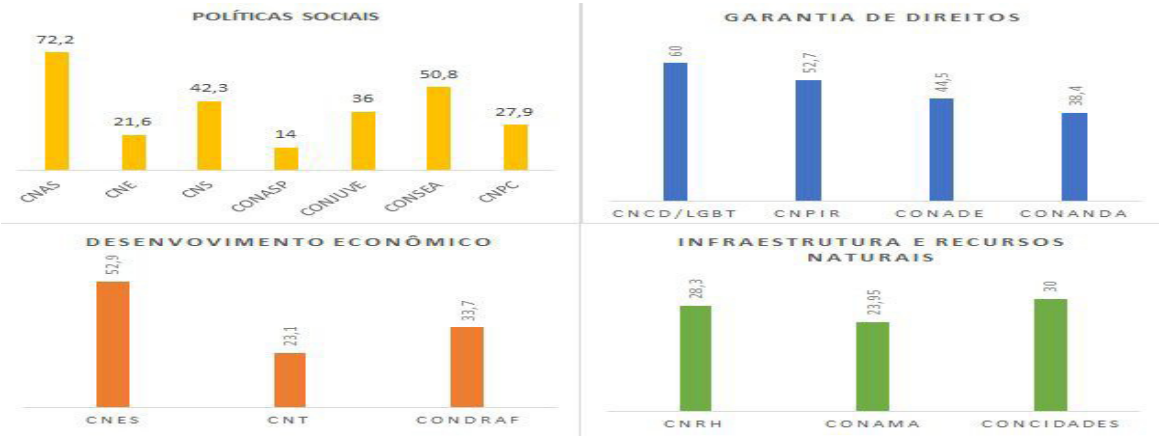
Tabela 6 – Amostra percentual de mulheres dos conselhos nacionais analisados (Continua)

Sigla	Conselho	Ano de criação	Membros ativos	% Mulheres
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social	1993	36	72,2
CNCD/LGBT	Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT	2001	30	60,0
CNE	Conselho Nacional de Educação	1995	37	21,6
CNES	Conselho Nacional de Economia Solidária	2003	102	52,9
CNPIR	Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial	2008	74	52,7
CNRH	Conselho Nacional de Recursos Hídricos	1998	113	28,3
CNS	Conselho Nacional de Saúde	1937	92	42,3
CNT	Conselho Nacional de Turismo		134	23,1
CONADE	Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência	1999	74	44,5
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente	1981	192	23,95
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	1990	39	38,4
CONASP	Conselho Nacional de Segurança Pública	1988	57	14,0
CONCIDADES	Conselho das Cidades	2004	20	30,0
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável	2003	80	33,7
CONJUVE	Conselho Nacional de Juventude	2005	111	36,0
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	1993	120	50,8
CNPC	Conselho Nacional de Política Cultural	2005	118	27,9

Fonte: Com base nos dados obtidos dos sites dos Conselhos Nacionais. Elaboração própria.

Por conseguinte, o Gráfico 3 traz a análise comparativa por temáticas referentes à esfera nacional. Vê-se que determinados conselhos mantém-se não paritários desde a esfera municipal. É o caso do Conselho Municipal de Política Cultural – COMUC, este se apresenta não paritário, com 44,8% de mulheres em sua composição. Já o CONSEC, como supracitado, apresenta-se com uma inclusão extremamente baixa de mulheres (25%). Nacionalmente, o Conselho Nacional de Política Cultural – CNPC mantém baixo nível de presença de mulheres (27,9%). As áreas de políticas sociais que, até então, vinham apresentando uma maior porosidade à inserção de mulheres, tem uma decaída considerável no nível nacional. Dos sete conselhos mapeados pertencentes a esta área temática, apenas um conserva uma alta presença de mulheres (CNAS – 72,2%) e outro se apresenta paritário (CONSEA – 50,8%).

Gráfico 3 – Análise comparativa da presença de mulheres na composição dos conselhos nacionais



Fonte: Elaboração própria.

Dentre os conselhos nacionais mapeados, na área de garantia de direitos, relativamente se mantém a paridade nas três esferas. Na esfera nacional, destaca-se negativamente quanto à presença de mulheres, apenas o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. A área política da Economia Solidária, que se apresentou paritária juntamente com seu conselho correspondente estadual CEEPS. Contudo, geral e nacionalmente, as áreas temáticas de Desenvolvimento Econômico e Infraestrutura e Recursos Naturais se apresentam desde os níveis subnacionais com uma extrema baixa inclusão de mulheres. Destaque para a área de Infraestrutura e Recursos Naturais, que alcançam marcas de presença de mulheres menores que um terço de suas composições.

Finalmente, pode-se afirmar que, quanto à comparação intra-nível nacional e entre áreas temáticas das políticas, percebe-se uma caída geral na representação feminina. Os conselhos de políticas sociais e ligados à garantia de direitos se mostram ligeiramente paritários, com acentuada presença apenas na área de política de assistência social (CNAS – 72,2%). Quanto às áreas de desenvolvimento econômico e infraestrutura e recursos naturais, apresenta-se paritário somente o Conselho Nacional de Economia Solidária, com 52,9% de representação de mulheres. Quanto à paridade, dos 17 conselhos mapeados, apenas 23,5% são compostos pela paridade de gêneros. No mesmo segmento, 58,8% do total dos conselhos tem baixa representação de mulheres. Essa baixa representação diz respeito a menos de 36% de presença de mulheres em nível nacional. Pode-se observar, portanto, que a análise dos autores Lüchmann, Almeida e Gimenes (2016), sobre o quanto a escala governamental interfere na composição dos gêneros nos conselhos é corroborada. Este fato, claramente, se repete e se confirma no presente trabalho. Ou seja, na medida em que o nível da esfera vai aumentando, o percentual de mulheres presentes na composição vai inversamente diminuindo.

Sobre a presença de mulheres, observou-se o seguinte padrão nas três esferas: as mulheres predominam nas áreas de alimentação escolar e assistência social, das políticas sociais e de garantia de direitos, em geral. Ao passo que, as áreas de desenvolvimento econômico e de infraestrutura e recursos naturais, se conserva uma baixa inclusão de mulheres nas composições de seus conselhos. Observou-se, igualmente, que até mesmo o número de conselhos nas áreas das políticas não-sociais é relativamente menor nos três níveis. Isto porque as áreas de políticas sociais foram os primeiros campos em que a sociedade civil demandou partilha e descentralização da gestão na emergência da redemocratização brasileira, marcada pela CF/88. Vimos que a presença das mulheres varia quanto à escala governamental e áreas temáticas analisando os três níveis separadamente. Desta forma, o próximo tópico busca ampliar os dados da presença de mulheres com os elementos de titularidade e suplência e de função na representação – se representantes da sociedade civil ou governo.

ÁREAS TEMÁTICAS

Como se pôde iniciar no tópico anterior, a discussão da presença das mulheres nos espaços participativos vem sendo analisada segundo a pergunta do "quanto" estes espaços vêm sendo, de fato, porosos à inserção das mulheres. A proposta deste tópico, portanto, vem no sentido de ampliar as análises que dizem do "onde" as mulheres estão presentes no universo dos conselhos de políticas públicas mapeados. Para isso, será mostrada a análise dos resultados encontrados no que tange à representação de mulheres titulares ou suplentes; da sociedade civil ou do governo. Será mantida a metodologia de separação por áreas temáticas proposta pelo IPEA (2013), a saber: (i) políticas sociais; (ii) garantia de direitos; (iii) desenvolvimento econômico; (iv) infraestrutura e recursos naturais. A escolha dos conselhos se deu a partir da comparação entre os níveis dos conselhos que obtinham correspondentes da mesma área política nos três níveis. Nesse sentido, a Tabela 4 possibilita questionamentos acerca da correlação entre a presença das mulheres, de fato, representantes do segmento que compõe o conselho e em cargo titular.

Tabela 4 – Percentual do total de mulheres presentes nos conselhos e percentual de mulheres por área temática nas três esferas governamentais (Continua

Área temática	Conselho/Esfera	Mulheres Presentes	Mulheres Titulares Presentes
I Políticas Sociais	Conselho Municipal de Educação	68,8	51,6
	Conselho Estadual de Educação	52,3	100,0[10]
	Conselho Nacional de Educação	21,6	37,5
II Garantia de Direitos	Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial	66,6	52,0
	Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial	65,9	41,3
	Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial	52,7	43,5
III Desenvolvimento Econômico	Conselho Municipal de Turismo	39,6	52,1
	Conselho Estadual de Turismo	33,3	40,9
	Conselho Nacional de Turismo	23,1	45,1
IV Infraestrutura e Recursos Naturais	Conselho Municipal de Política Urbana	25,0	37,5
	Conselho Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana	35,0	64,2
	Conselho das Cidades	30,0	66,6

Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 4 nos traz essa dimensão e nos permite algumas análises. A área temática da "Educação" nos apresenta números controversos considerando ser esta área política social, todavia, coerentes com as teorias de aumento da escala governamental supracitadas. A presença de mulheres no nível local é majoritária, ainda que o equivalente à metade seja de mulheres titulares na representação. Ao passo que no nível nacional, há uma presença extremamente baixa (21,6%), que conta ainda com apenas 1/3 de mulheres titulares, ficando a outra parte responsável por serem suplentes tanto das mulheres quanto dos homens. A representação por titularidade se faz importante por ser considerada de fato como a representação que acompanha os processos mais correntemente. Além do mais, os números da área da "Educação" expõem efetivamente o quanto o trânsito de esferas governamentais é uma obstrução para uma maior inclusão de mulheres nos espaços políticos. A área temática de "Promoção da Igualdade Racial", de forma distinta, equilibra mais a representação em termos quantitativos, assim como o percentual de mulheres titulares e suplentes, também, se encontra equilibrado. Sobretudo quanto ao nível de governo que, ainda que diminua quando se aumenta o nível da esfera, ainda mantém uma equilibrada representação. Ao passo que a área temática do "Turismo" conta com as três esferas tendo baixa inclusão feminina, consolidando a leitura de que esta área não vem contribuindo com a inclusão das mulheres nos espaços políticos. Agrava-se, ainda, o fato de que as mulheres dos conselhos da área de Turismo, que têm entrada e fazem representação enquanto titulares representa, basicamente, a metade das mulheres presentes.

[10]A contabilização do CEE contou apenas com dados disponíveis acerca dos representantes titulares.

Finalmente, a área temática da Política Urbana nos traz a seguinte contradição: ainda que seja parte do conjunto que compõe as políticas sociais, a área apresenta uma baixa representação de mulheres nos conselhos das três esferas. As áreas I e II e IV são áreas de políticas sociais quando comparadas a área III, mais ligada ao desenvolvimento econômico. Podemos, a partir desta simples comparação, inferir que, assim como os autores Lüchmann, Almeida e Gimenes (2016), as áreas das políticas sociais tem a associação de sua construção com os papéis de gênero. Portanto, como são áreas, em geral, ligadas ao trabalho do cuidado, apresenta-se porosas à ocupação das mulheres. No mesmo sentido, as áreas de políticas não sociais como é o caso da área III, em geral, tendem a acumular maior histórico de representação masculina.

Quando se buscou mapear as mulheres presentes nos conselhos, se buscou também verificar os números de mulheres que a sociedade civil e o governo incluem nas instâncias participativas. Na Tabela 4 corrobora-se a hipótese pontuada pelos autores Lüchmann, Almeida e Gimenes (2016) de que, em regra, não necessariamente a sociedade civil será mais inclusiva com relação à presença das mulheres. Isso diz respeito ao método de escolha dos conselheiros. Todavia, tanto o trabalho dos autores, quanto outros trabalhos como do IBGE/Ipea (2010) apontam haver interveniência do fator desenho institucional: se os métodos de escolha dos representantes conselheiros se dão em meio à fóruns abertos da sociedade civil ou se existe algum mecanismo no regimento capaz de garantir a paridade de gênero.

Quando se buscou mapear as mulheres presentes nos conselhos, se buscou também verificar os números de mulheres que a sociedade civil e o governo incluem nas instâncias participativas. Na Tabela 4 corrobora-se a hipótese pontuada pelos autores Lüchmann, Almeida e Gimenes (2016) de que, em regra, não necessariamente a sociedade civil será mais inclusiva com relação à presença das mulheres. Isso diz respeito ao método de escolha dos conselheiros. Todavia, tanto o trabalho dos autores, quanto outros trabalhos como do IBGE/Ipea (2010) apontam haver interveniência do fator desenho institucional: se os métodos de escolha dos representantes conselheiros se dão em meio à fóruns abertos da sociedade civil ou se existe algum mecanismo no regimento capaz de garantir a paridade de gênero. Dessa forma, podemos perceber que os dados, em geral, corroboram as influências institucionais, bem como, as influências socioculturais. Os métodos de escolha influenciam na presença de mulheres conselheiras, assim como a área de atuação dos conselhos igualmente exerce influência sobre a capacidade de inclusão dessas instâncias participativas (Lüchmann e Almeida, 2010). A tabela 4 também contribui com o que as autoras ressaltam, um adendo quanto à sociedade civil: os homens acabam assumindo cargos de liderança e representação dos conselhos. Ainda que as mulheres estejam em grande número nas bases das organizações e, até mesmo, apareçam enquanto lideranças dos movimentos sociais. Podemos concluir que o passo para ocupar a política institucional, ainda que sejam as instâncias participativas – mais porosas pelos seus desenhos institucionais – as objeções históricas parecem ainda orbitar esses espaços. Portanto, torna-se essencial pensar a sociedade e o avanço da democracia segundo a necessidade da própria desconstrução dos papéis dotados de gênero.

Tabela 8 - Percentual de mulheres representantes da sociedade civil e governo

Área temática	Municipal	%SC	G	Estadual	SC	G	Nacional	SC	G
Políticas Sociais	CMAS	90,9	,1	CEAS	1,4	8,6	CNAS	2,4	7,6
	CME	74,2	5,8	CEE			CNE	2,5	7,5
	COMUC	27,3	2,7	CONSEC	2,8	7,2	CNPC	9,3	0,7
	CMS	74,0	6,0	CES	5,5	4,5	CNS	4,9	,1
	COMUSAN	47,9	2,1	CONSEA	3,6	6,4	CONSEA	6,7	3,3
Garantia de Direitos	CMDCA CMPD COMPIR	50,0 42,2 35,5	0,0 7,8 4,5	CEDCA CONPED CONEPIR	6,9 3,4 1,4	3,1 6,6 8,6	CONANDA CONADE CNPIR	3,3 3,4 5,8	6,7 6,6 4,2
Desenvolvimento Econômico	COMTUR	60,9	9,1	CET	2,8	7,2	CNT	1,3	8,7
Infraestrutura e Recursos Naturais	COMAM	14,2	5,8	COPAM	4,4	5,6	CONAMA	3,9	6,1
	COMPUR	25,0	5,0	CONEDRU	6,7	3,3	CONCIDADES	6,7	3,3

Fonte: Elaboração própria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os apontamentos acerca da incidência de mulheres nos conselhos de políticas sociais corroboram os estudos de que as áreas sociais e o tema de gênero sempre estiveram próximos. As áreas de políticas sociais e de garantia de direitos mobilizam as mulheres à participação, inclusive por ser este o campo de atuação e reivindicação das pautas de gênero. Mesmo em conselhos em que há majoritária presença de mulheres, não se pode dizer que a presença seja efetiva, uma vez que seria necessária análise das falas dessas mulheres para avaliação da participação dessas sujeitas nas dinâmicas argumentativas que se dão nos conselhos. Contudo, se construiu o consenso de que, dois são os elementos que trazem obstrução à participação feminina nos conselhos de políticas públicas: os custos da participação que as esferas de governo trazem; e as áreas temáticas que têm trajetória ligada às políticas sociais do cuidado e da garantia de direitos, que tendem a ser mais porosas, ou até mesmo tendem a ser mais majoritariamente femininas. Pautar a igualdade de gênero em termos de representação política se faz enquanto uma condição necessária para que seja garantida a presença das mulheres nos espaços históricos e tradicionais dos processos de tomada de decisão. Espaços estes, também, historicamente negados às mulheres. Todavia, não suficiente para o horizonte de maior justiça social de gênero.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. Dados-Revista de Ciências Sociais, 2014, vol. 57, no 2.

ÁLVAREZ, Sonia. (2009). Repensando la dimensión política y cultural desde los movimientos sociales: algunas aproximaciones teóricas. Repensar la política desde América Latina. Cultura, Estado y movimientos sociales, 27-36.

ALMEIDA, Debora Resende. Political representation: the constructivist turn and the paradox between creation and autonomy. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 97, 2018.

ALMEIDA, Debora Resende. **Representação além das eleições**: repensando as fronteiras entre Estado e sociedade. Jundiaí: Paco, 2015.

AVELAR, L. Movimentos, redes e feminismo de Estado: a representação extraparlamentar das mulheres brasileiras. Cadernos ADENAUER. São Paulo, v. XIV, p. 71-88, 2013.

AVELAR, Lúcia; RANGEL, Patricia. Como as Mulheres se Representam na Política? Os Casos da Argentina e do Brasil. **AVELAR, Lúcia; BLAY, Eva A.(Orgs.)**, v. 50, 2017.

COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos. Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. Editora 34, 2004.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Efetividade deliberativa: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997/2006). **PhD diss., Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte**, 2009.

DISCH, Lisa. Toward a Mobilization Conception of Democratic Representation. *American Political Science Review*, 105 (1): 100–14, 2011 IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros. IBGE, Rio de Janeiro, 2014. 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. "Conselhos nacionais: perfil e atuação dos conselheiros". Brasília, 2013

LAVALLE, Adrian Gurza, HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol.21, n.60, p. 43-66, 2006.

LAVALLE, Adrian Gurza; VOIGT, Jessica; SERAFIM, Lizandra. O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. **Dados**, Rio de Janeiro , v. 59, n. 3, p. 609-650, Sept. 2016 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S001125820160003006 09&lng=en &nrm=iso>. access on 12 July 2019. http://dx.doi.org/10.1590/00115258201687

LOVENDUSKI, Joni. **Feminizing politics**. Polity, 2005.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. Lua Nova, 2007, vol. 70, p. 139-170.

. Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre / Lígia Helena Hahn Lüchmann. Campinas, SP: (s. n.), 2002. Orientador: Rachel Meneguello. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

_____; ALMEIDA, Carla; GIMENES, Éder Rodrigo. Gênero erepresentação política nos Conselhos Gestores no Brasil. Dados, 2016, vol. 59, no 3, p. 789-822.

_____; ALMEIDA, Carla; GIMENES, Éder Rodrigo. Gênero erepresentação política nos Conselhos Gestores no Brasil. Dados, 2016, vol. 59, no 3, p. 789-822.

_____; BORBA, Julian. Estruturas de oportunidades políticas eparticipação: uma análise a partir das instituições emergentes. Trabalho apresentado, 2007, no 31º.

MATOS, Marlise. (2010). Movimento e Teoria Feminista: é possível reconstruir a teoria feminista a partir do Sul global?. Revista de sociologia e política, 18(36).

MAYKA, Lindsay. Society-driven participatory institutions: Lessons from Colombia's planning councils. **Latin American Politics and Society**, v. 61, n. 2, p. 93-114, 2019.

PARADIS, Clarisse Goulart. Entre o Estado patriarcal e o feminismo estatal: o caso dos mecanismos institucionais de mulheres na América Latina. 2013.

PATEMAN, Carole. (1988), The sexual contract. Stanford, Stanford University Press.

PHILLIPS, Anne. "From a politics of ideas to a politics of a presence". In: PHILLIPS, Anne. **The politics of presence.** New York: Oxford University Press, 2005. *e-book*.Cap. 1.

PETINELLI, Viviane et al. Atores e sua capacidade de influência nas políticas setoriais apartir de conferências nacionais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 26, n. 68, p. 1-26, 2018.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A gramática do tempo. 2006.

SANTOS, Carla Beatriz Rosário. REPRESENTAÇÃO DE MULHERES NAS INOVAÇÕES

DEMOCRÁTICAS BRASILEIRAS Capacidade Inclusiva dos Conselhos de Políticas Públicas. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Gestão Pública) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

SAWARD, Michael. ***The Representative Claim***. Oxford, Oxford University Press, 2010.

SAWARD, Mchael. "The Wider Canvas: representation and democracy in state and society". In: **The Future of representative democracy.** ALONSO, Sonia; KEANE, John; MERKEL, Wolfgang (orgs). New York: Cambrigde University Press, 2011.

SCHUMAHER, S. Os movimentos feministas ontem e hoje no Brasil: desafios da sua institucionalização. IN: MATOS, M e ALVAREZ, S. Quem são as mulheres das políticas para as mulheres no Brasil? Expressões feministas nas Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres. PoA: Zouk, Vol 2, 2018.

TATAGIBA, Luciana; ABERS, Rebecca; SILVA, Marcelo Kunrath. Movimentos sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. 2018.

URBINATTI, Nadia; WARREN, Mark E. The concept of representation in contemporary democratic theory. **Annual Review of Political Science**, 11: 387-412, 2008.

URBINATI, Nadia. **Representative Democracy:** principles and genealogy. Chicago and London: The University of Chigado Press, 2006.

YOUNG, Iris Marion. "Political Theory: An Overview." In: GOODIN, Robert E. and KLINGEMANN, Hans-Dieter (editors). **A New Handbook of Political Science.** Oxford University Press, 1996.

YOUNG, Iris Marion. "Representation and social perspective". In: YOUNG, Iris Marion. **Inclusion and Democracy.** New York: Oxford University Press, 2000. *e-book*. Introdução, Cap 1, 2, 3 e 4.

LIMITES E CONTROVÉRSIAS DA PARTICIPAÇÃO COMO MECANISMO DE GESTÃO PÚBLICA NA PERIFERIA METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

Andreia Pereira de Macêdo (UFRRJ)

RESUMO

Este trabalho aborda os limites das formas institucionalizadas de interação da sociedade civil com o Estado, especificamente das instancias participativas constituídas para a deliberação de políticas públicas de âmbito local. O artigo enfoca diferentes práticas discursivas de atores coletivos inseridos diretamente em instancias de participação multiplicadas nas últimas décadas, como os conselhos e conferências de políticas públicas, realizadas nos diferentes níveis de governo, e espaços de participação instituídos para a elaboração de Planos Diretores Participativos. A análise dos discursos produzidos em entrevistas qualitativas com informantes-chave aponta para o reconhecimento da importância da ampliação das instâncias de participação, que abriram a possibilidade de intervenção da sociedade organizada nos processos de políticas públicas, evidenciando, contudo, os seus limites no que se refere à descentralização do poder decisório e superação das assimetrias nas relações e práticas políticas locais.

Palavras-chave: Participação, controle social, gestão pública, Baixada Fluminense.

INTRODUÇÃO

A participação dos cidadãos nos assuntos públicos passou por importantes transformações nas últimas décadas. Originalmente impulsionada pelos movimentos sociais na década de 1960, nos anos seguintes tornou-se uma questão central da teoria democrática que traduziu as demandas pela participação direta dos cidadãos na tomada de decisões a partir da crescente insatisfação com as principais instituições de representação política. No âmbito desse debate, destacam-se as críticas à democracia liberal ou representativa que abriram espaço para discutir o procedimentalismo democrático como prática social e não como um método para a formação de governos (Santos; Avritzer, 2002), dando origem a propostas de novos arranjos institucionais para a participação dos cidadãos nas decisões sobre problemas que afetam mais diretamente seus interesses, abordagens que têm sido chamadas de "democracia participativa" (PATEMAN, 1970, MACPHERSON, 1977, HELD, 1987). No campo da prática, observou-se a progressiva criação de mecanismos e espaços de participação em diferentes realidades para envolver os cidadãos na gestão dos assuntos públicos, especialmente na área de sua comunidade, inovações institucionais que se relacionam com os processos de descentralização das funções políticas e administrativas do Estado e que também afetam as ações dos governos municipais (FONT, 2011).

No Brasil, a questão da participação tem se manifestado na agenda pública nacional desde a década de 1980, após as mobilizações sociais pelos direitos dos cidadãos e pela redemocratização - iniciada na década anterior - de luta contra o regime autoritário. A disseminação de experiências participativas no país aparece no cenário da década de 1990, após o compromisso com formas institucionalizadas de participação como alternativa para a democratização das relações entre o Estado e a sociedade. Com efeito, a promulgação da Constituição de 1988 não só marcou formalmente o processo de reconstrução da democracia no país, mas também estabeleceu a criação de mecanismos e espaços institucionais que permitem a cidadania participar nos processos relacionados com os temas de política pública, particularmente a nível local, como o Orçamento Participativo, experiência democrática inovadora criada em 1989 pelo Partido dos Trabalhadores no município de Porto Alegre, e os Conselhos de Políticas Públicas, espaços de participação instituídos a partir da década de 1990 em decorrência da regulamentação de alguns artigos constitucionais. Na última década novas experiências participativas ganharam relevância na agenda do governo federal, como as Conferências, realizadas nos diferentes níveis de governo, além do Plano Diretor Participativo, instrumento de planejamento e gestão das políticas urbanas locais, obrigatório para os municípios com mais de 20.000 habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

A ampliação da participação dos cidadãos na gestão dos assuntos públicos supõe alterações nas relações entre o Estado e a sociedade, e nos significados da participação. As instâncias participativas não só apresentam formatos institucionais diversos e níveis variados de incidência cidadã nos processos de construção de políticas públicas, mas estão imersos em diferentes contextos sociais e políticos. Nesse sentido, o debate acadêmico tem se centrado na qualidade democrática das experiências de participação, pois estas se multiplicaram nos últimos anos e respondem a diversas concepções de democracia participativa (PARÉS, 2009). Da mesma forma, os estudos sobre a efetividade do princípio deliberativo das chamadas "instituições participativas", surgidas na democracia brasileira recente, indicam importantes desafios que estão associados não apenas à variedade de experiências concretas de participação em espaços institucionais, mas também ao uso generalizado do termo participação em diversas práticas supostamente participativas, e que parecem esconder os diferentes significados que a participação e a democracia podem assumir (LÜCHMANN, 2006). Esse debate compõe o universo mais amplo de preocupações que norteiam este trabalho. Trata- se de uma discussão que busca contribuir para a compreensão dos diferentes significados atribuídos à participação e às formas de interação social e política que ocorrem nas experiências participativas promovidas pela administração pública.

A região da Baixada Fluminense, que integra o espaço da periferia metropolitana Rio de Janeiro, foi escolhida como a base empírica do estudo porque dispõe de mecanismos e canais institucionais para promover a participação nos processos de políticas públicas e é reconhecida por um passado histórico de mobilização comunitária e pela importância regional em termos de população, ambiental e econômica. Essa escolha também se deve ao fato de que no contexto em que foram ampliadas as possibilidades para um debate público sobre as políticas públicas no país (2003-2010), a região conquistou um lugar privilegiado no cenário político do Rio de Janeiro, elegendo para a administração de um de seus principais municípios liderança que demonstrava um compromisso com a democratização da gestão pública. A região também foi alvo de consideráveis investimentos públicos em estruturas produtivas e projetos de infraestrutura urbana e social, além das consultorias técnicas que algumas administrações municipais tiveram no processo de elaboração dos Planos Diretores Participativos, experiências que aliaram canais estáveis de participação, como o Conselho Municipal de Política Urbana, e as conferências municipais (amplamente difundidas no período), além da realização de reuniões comunitárias e a constituição de canais deliberativos para a construção dos princípios, objetivos e diretrizes da nova ferramenta de gestão de políticas urbanas locais.

O principal objetivo deste estudo é mostrar os limites e contradições da participação como um mecanismo de gestão pública através da análise e interpretação de discursos produzidos por atores- chave envolvidos diretamente em processos e instâncias participativas. Para alcançar este objetivo optou-se por uma metodologia que combina práticas de observação participante e entrevistas abertas, próprias do enfoque qualitativo de investigação social, com a análise de estudos acadêmicos que caracterizam o contexto investigado.

Sobre a estrutura do trabalho, na primeira seção destaca-se o lugar que a participação dos cidadãos na gestão dos assuntos públicos ocupa nas concepções de democracia participativa e deliberativa, formuladas a partir da década de 1970, e leituras sobre as possibilidades para o aprofundamento democrático a partir de experiências participativas. Na segunda seção, identificam-se pontos comuns entre autores reconhecidos sobre o assunto que permitem definir o que se entende por participação cidadã. Em seguida, destacam-se reflexões que argumentam que a participação na vida democrática brasileira não está apenas situada em um amplo universo teórico e prático, mas seus significados estão submetidos a um processo de disputa entre projetos políticos distintos. Na terceira seção, busca-se uma breve aproximação ao contexto investigado, apresentando aspectos relativos à formação social e urbana da região da Baixada Fluminense. Na quarta seção, realiza-se a análise e intepretação dos discursos produzidos pelos interlocutores da pesquisa.

A PARTICIPAÇÃO COMO ALTERNATIVA PARA UMA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA MAIS PARTICIPATIVA

Nesta seção aborda-se a questão da participação no debate sobre democracia no contexto contemporâneo. Busca-se apresentar, de forma não exaustiva, as principais concepções de democracia formuladas a partir da década de 1970, destacando a importância que conferem à participação dos cidadãos na gestão dos assuntos públicos, e leituras sobre as possibilidades para uma democracia mais participativa a partir de experiências recentes.

Entre os principais defensores de uma maior participação na democracia representativa estão Carole Pateman (1992 [1970]) e Crawford Macpherson (2009 [1977]), segundo os quais o termo "participação" foi incorporado ao vocabulário político popular a partir dos movimentos de estudantes universitários da década de 1960, espalhando-se entre a classe trabalhadora durante a década seguinte e estendendo-se a vários governos nacionais que passaram a demonstrar interesse pelo tema quando alguns deles incluíam o envolvimento dos cidadãos nas formulações de suas ações. Os autores não indicam que o conceito de "democracia participativa" resultou de uma resposta consciente ao chamado "elitismo democrático", enfatizando o papel dos movimentos sociais e das organizações da sociedade civil que demandavam maior participação nas decisões políticas.

No que diz respeito à ideia de uma democracia mais participativa, Pateman (1992) destaca as teorias de Jean Jacques Rousseau e John Stuart Mill como aquelas que fornecem os postulados básicos de uma "teoria da democracia participativa" e considera o trabalho de G.D.H. Cole como de grande importância, principalmente por introduzir essa teoria no contexto de uma sociedade moderna, de larga escala e industrializada. A autora considera que a participação permite o desenvolvimento de uma ação social e política responsável, contribuindo para a formação de uma cidadania mais comprometida com questões de interesse coletivo e consciente com as questões governamentais. Para alcançar a participação ampla e contínua, de modo a garantir o desenvolvimento de capacidades sociais e políticas e a aquisição de habilidades democráticas, a autora defende que a participação seja ampliada a todas as esferas da sociedade, especialmente nas esferas do trabalho e das relações comunitárias.

Macpherson (2009) analisa a questão da participação nas democracias liberais ocidentais, destacando que *parece que la esperanza de una sociedad y un sistema de gobierno más participativos va a ser algo duradero*, suposto a partir da qual propõe um modelo democrático mais participativo do que o atual. Por outro lado, ao refletir sobre as possibilidades de uma democracia participativa, admite a dificuldade que a implantação de propostas de democracia direta em sociedades grandes e complexas pressupõe, afirmando que nessas sociedades *parece evidente que, a nivel nacional, será necesario disponer de algún tipo de sistema representativo, y no de una democracia completamente directa* (MACPHERSON, 2009, p.122-123). O autor também considera que, embora os avanços tecnológicos permitam a participação de cidadãos comuns na discussão de questões isoladas, a complexa tarefa envolvida na formulação e execução de políticas públicas deve ser realizada pelas instituições governamentais que têm a função de conciliar demandas incompatíveis e interesses conflitantes. A partir dessas considerações, apresenta uma alternativa que não pretende romper com os procedimentos da democracia representativa, mas sim ajustá-la através da constituição de instâncias participativas nos âmbitos do trabalho e nas localidades. Trata-se de uma proposta de democracia participativa que mantêm em suas bases as principais instituições representativas da democracia liberal, e encontra no âmbito do local o espaço mais apropriado para sua realização[1].

Assim como os defensores de uma democracia mais participativa, os teóricos da "democracia deliberativa" reconhecem os limites da democracia liberal representativa, cujos procedimentos de agregação de preferências e vontades através do voto são insuficientes na produção de consenso sobre decisões políticas. Trata-se de uma teoria democrática que também aspira a ampliar a participação dos cidadãos nas questões de interesse coletivo, mas suas abordagens estão voltadas para a deliberação pública, um princípio que, para a democracia deliberativa, implica formas de argumentação e negociações entre os participantes envolvidos em qualquer decisão política. Avritzer (2000) aponta que as ideias dos filósofos John Rawls e Jürgen Habermas desempenharam um papel central na reintrodução do elemento argumentativo no processo democrático, um quadro de referência que define a virada da teoria democrática contemporânea, no sentido de uma democracia deliberativa[2].

[1] Macpherson sugere a combinação de uma estrutura piramidal de conselhos locais com o sistema partidário competitivo. Para o autor, trata- se de uma proposta não só factível, mas efetivamente desejável, uma vez que a implantação de um modelo sem partidos nas sociedades ocidentais atuais parece irrealizável.

[2] Avritzer (2000) esclarece que a identificação da deliberação com o momento de tomada de decisão está na base da concepção de democracia liberal representativa que se tornou hegemônica ao longo do século XX, e que a partir da década de 1970 uma interpretação alternativa do conceito de deliberação foi realizada, com base na ideia de um processo de discussão pública no qual os cidadãos e seus representantes estão envolvidos e os diferentes aspectos de uma questão política são valorizados. Para o autor as formulações teóricas de Habermas contribuíram decisivamente para a recuperação da argumentação como um elemento-chave da deliberação democrática, especialmente a partir da elaboração do chamado "princípio do discurso" no qual afirma que as normas-ações só serão válidas se encontrarem o consentimento de todos aqueles que possam ser afetados porelas.

Gutmann e Thompson (2007) identificam quatro características da democracia deliberativa. A primeira e mais importante delas é a exigência de justificação das decisões políticas. Em segundo lugar, as razões trocadas em um processo deliberativo devem ser produzidas na esfera pública e compreensíveis pelos participantes potencialmente afetados pela decisão a ser tomada. A terceira característica refere-se ao efeito vinculante da decisão tomada, embora por um determinado período, já que as decisões devem ser concretas e revisáveis em deliberações subsequentes. E, a quarta trata da natureza dinâmica e contínua do processo deliberativo, considerando que a maioria das decisões políticas não é perfeita ou absolutamente consensual[3].

Os autores enfatizam que o objetivo principal da democracia deliberativa é fornecer uma maneira mais razoável de governar para lidar com "desacordo moral na política", um desafio complexo que serve para promover a legitimidade das decisões políticas, estimular a perspectiva pública sobre questões de interesse coletivo e o respeito mútuo na tomada de decisões, e corrigir os fracassos das decisões produzidos pela compreensão incompleta em torno da realidade em geral e da questão política sobre a qual ela é deliberada[4]. Com relação ao alcance da democracia deliberativa, defendem que a deliberação deve ser estendida às associações políticas e civis cujas decisões afetam as pessoas coletivamente. Embora se diferenciem das concepções de democracia que restringem a prática deliberativa às instituições governamentais sob o argumento de que são responsáveis pelas leis e políticas que vinculam as pessoas, os autores limitam a deliberação às associações políticas e organizações da sociedade civil, o que compromete a participação de indivíduos ou setores sociais não organizados nos processos de deliberação pública. Além disso, sugerem que o ideal de uma sociedade de cidadãos livres e iguais não requer que eles passem muito tempo participando na política, nem decidindo sobre todas as políticas importantes, concluindo que "a maioria dos democratas deliberativos, portanto, não insiste que os cidadãos comuns participem regularmente das deliberações públicas, e a maioria favorece alguma forma de democracia representativa" (GUTMANN; THOMPSON, 2007, p. 46-47).

Embora não constituam uma alternativa radical ao modelo da democracia representativa liberal nas sociedades ocidentais atuais, as concepções de democracia participativa e deliberativa introduzem a questão da participação e deliberação como elementos-chave para a expansão democrática nos tempos recentes. Essas abordagens oferecem contribuições relevantes para a discussão sobre as perspectivas para a experiência democrática na sociedade brasileira a partir da abertura e ampliação de canais institucionais de participação, como conselhos de políticas públicas, conferências, orçamentos participativos, audiências públicas, modalidades de participação nos planos diretores municipais, etc.. Apesar da diversidade de formas e dos limites apontados na literatura acadêmica recente, parte-se do pressuposto de que essas instâncias de participação têm potencial democrático no sentido de criar possibilidades para o envolvimento de setores de cidadania nos processos decisórios e mecanismos de controle da sociedade sobre os atos dos governos, questão que será abordada na próxima seção.

POSSIBILIDADES PARA O APROFUNDAMENTO DEMOCRÁTICO A PARTIR DE EXPERIÊNCIAS PARTICIPATIVAS

As experiências de democracia participativa promovidas pelos governos de diferentes países, nas últimas décadas, oferecem uma variedade de mecanismos e canais institucionais através dos quais se dá a participação de cidadãos e organizações da sociedade civil nos processos de políticas públicas, especialmente na escala local. Estudos recentes abriram espaço para a discussão sobre o aprofundamento da democracia a partir das análises de experiências de participação para além da concepção de democracia representativa liberal. O projeto organizado por Boaventura de Sousa Santos, que resultou na publicação da obra coletiva intitulada "Democratizar a democracia – os caminhos da democracia participativa", investiga experiências concretas em contextos determinados (diferentes países do Sul, entre eles Brasil) com o objetivo de levantar possiblidades e desafios para a "emancipação social". As experiências de democracia participativa constituem um dos campos escolhidos para a análise realizada no referido projeto, tendo em vista as alternativas participativas criadas nas últimas décadas.

No texto introdutório do volume, Santos e Avritzer (2002) argumentam que as experiências de participação investigadas demonstram que a democracia representativa não constitui um simples método de formação de governos (encerrado nos sistemas eleitorais e nas garantias de acesso ao voto), mas "uma forma de organização da sociedade e da relação entre o Estado e a sociedade", dando lugar à redefinição da concepção procedimental (e elitista) da democracia. Esta redefinição se associa ao reconhecimento da relação complementar entre o procedimentalismo e a participação, ou seja, da articulação entre instituições políticas e práticas societárias, conforme observado na seção anterior.

[3] Essa natureza dinâmica e permanente do processo de deliberação requer o que os autores definem como o "princípio da economia da divergência moral", cuja prática, segundo eles, garante uma troca de argumentos e razões baseadas no respeito mútuo e colaboração, levando em consideração que a "economia de desacordo" opera a partir do reconhecimento das diferenças de pontos de vista dos participantes da deliberação (GUTMANN; THOMPSON, 2007, p. 23). Ao combinar essas quatro características, os autores definem a democracia deliberativa como uma forma de governo na qual os cidadãos, livres e iguais, juntamente com seus representantes, justificam suas decisões por meio de um processo em que trocam argumentos mutuamente aceitáveis e acessíveis, com o objetivo de chegar a conclusões que são obrigatórias para todos os cidadãos no presente, no entanto, aberto a ser modificado no futuro.

[4] Gutmann e Thompson (2009) consideram o "princípio da reciprocidade ou da justificação mútua" como um valor substantivo fundamental da teoria democrática deliberativa. Os autores ressaltam que os elementos da democracia (processuais e substantivos) são suscetíveis de contestação e, portanto, devem ser tratados como moral e politicamente provisórios. Trata-se de uma concepção de igualdade política fundamental para o processo deliberativo proposto, uma vez que requer das partes envolvidas na deliberação pública (cidadãos e seus representantes) a troca de razões mutuamente aceitáveis para justificar as leis ou propostas políticas que adotam.

Os autores destacam o papel dos movimentos sociais nos contextos investigados e de suas reivindicações pelo reconhecimento institucional da diversidade cultural que, em grande medida, contribuíram para a ampliação do espaço da política e das potencialidades democráticas. Com efeito, as diferentes experiências de democracia participativa estudadas no referido projeto compartilham um elemento comum, estando intimamente ligadas aos processos de expansão e transição democrática que ocorreram a partir da década de 1970, período em que o problema da extensão da democracia aparece, pela primeira vez, para os países do Sul, entre os quais os diferentes países dos casos analisados. Esses processos se caracterizam pela inserção de novos atores na ação política, que provocou uma disputa sobre o significado da democracia, coincidindo com a luta pela redefinição de práticas societárias e identidades locais atribuídas pelos Estados coloniais ou autoritários aos que estavam submetidos. Por esta razão, os autores enfatizam a importância das experiências participativas para a redefinição da democracia como um projeto de inclusão social e política, e de inovação cultural.

No caso da sociedade brasileira, o processo de abertura democrática iniciado no final da década de 1970 incorporou novos atores sociais na cena política. O componente da participação foi introduzido na agenda pública como um resultado das demandas dos movimentos sociais pelo direito de participar da tomada de decisões locais, como é o caso do Orçamento Participativo implantado pelo Partido dos Trabalhadores em Porto Alegre no final dos anos de 1980[5]. No entanto, como apontam Santos e Avritzer (2002), as vulnerabilidades e ambiguidades estão presentes nos processos de intensificação democrática, uma vez que tendem a ser objeto de uma disputa política, especialmente no âmbito local, que é a escala em que as experiências participativas se multiplicaram nos últimos anos. A fragilidade da participação provocada pela reação dos setores conservadores e interesses hegemônicos, e/ou a descaracterização da participação por via da cooptação ou da integração de grupos sociais aparecem em todos os casos analisados pelos autores.

Como outro exemplo dos problemas apresentados pelas experiências recentes definidas como "democracia participativa", pode-se citar a etapa de elaboração do Plano Diretor Participativo de Nova Iguaçu, município que integra a periferia metropolitana do Rio de Janeiro, e suas formas institucionalizadas de participação cidadã. Embora tenha contado com o apoio dos governos federal e municipal, além da consultoria técnica coordenada por um arquiteto e urbanista, político e especialista em políticas urbanas participativas de renome nacional, o processo de construção do referido plano diretor não esteve livre das vulnerabilidades e ambiguidades apontadas pelos autores referidos. A criação de espaços de participação (Grupo Gestor do Plano Diretor Participativo, reuniões comunitárias e conferências de cidades) e a inserção de atores sociais na estrutura da administração, não garantiram uma ação permanente dos atores sociais na definição das políticas urbanas locais. Por ter sido uma participação sustentada por critérios normativos e de representação política, a experiência em questão atribuiu à cidadania local um papel circunstancial, tornando a participação um instrumento subordinado aos interesses do poder instituído na época.

A leitura crítica de Requena i Mora e Rodríguez Victoriano (2014) sobre as insuficiências da democracia liberal em sua forma representativa e/ou participativa contribui para o debate sobre os limites das formas institucionalizadas de participação difundidas nas últimas décadas. Com base nos aportes de Jesús Ibáñez (1997) sobre os três níveis complementares de democracia e seus alcances diferenciados de participação nas decisões políticas, os autores advertem que é o poder que inicia e regula as práticas políticas promovidas nos recentes processos participativos, com efeitos de ordem semântica e não de ordem pragmática. Os autores também afirmam que essas experiências se apoiam no protagonismo de instituições políticas cujos dispositivos formais (gerenciados para uma suposta ampliação do sistema democrático) não só têm um alcance efetivo muito limitado, mas também favorecem a legitimação de uma "democracia de baixa intensidade", através de uma participação "regulada" ou "por convite", forjada para a manutenção do poder institucional, especialmente na situação atual em que instituições políticas e governamentais estão cada vez mais servindo aos interesses dos mercados financeiros globais (REQUENA I MORA; RODRÍGUEZ VICTORIANO, 2014). A partir dessas considerações, ressaltam o papel histórico dos cidadãos e dos movimentos sociais como protagonistas da mudança social, entendidos como sujeitos capazes de construir, através das lutas, um verdadeiro aprofundamento democrático ou nos termos de Santos e Avritzer (2002), uma democracia de alta intensidade. Neste sentido, no lugar de uma participação por convite, instituída com a finalidade de regular e dominar a vida social e política, os autores projetam uma participação por irrupção, não institucionalizada e protagonizada pela cidadania socialmente mobilizada, que é a que gera processos de emancipação social e práticas democráticas mais autenticas.

Cabe acrescentar que a participação é um fenômeno complexo que pode ser interpretado a partir de ações e práticas variadas. A difusão de experiências participativas em realidades diversas dificulta a elaboração de uma definição compartilhada do termo "participação cidadã", embora a partir de uma definição mais genérica pode ser entendida como *todas aquellas prácticas políticas y sociales a través de las cuales la ciudadanía pretende incidir sobre alguna dimensión de aquello que es público* (PARÉS, 2009, p.17). No Brasil, a discussão sobre os desafios e limites das instancias de participação, criadas a partir da década de 1990, sugere que a participação está envolvida em um processo de disputa entre atores que a concebem a partir de princípios e estratégias distintos. Assim, na próxima seção serão abordadas as ambiguidades associadas às definições da participação, bem como as contradições produzidas pela difusão de experiências participativas no país.

[5] Para Souza (2001), embora os recursos destinados ao orçamento participativo sejam pequenos, essa experiência é uma das poucas alternativas capazes de transformar os investimentos públicos em direitos e reduzir o desequilíbrio do poder decisório nos municípios brasileiros.

DEFINIÇÕES E A DISPUTA DO SIGNIFICADO DA PARTICIPAÇÃO NA DEMOCRACIA BRASILEIRA RECENTE

Esta seção realiza um breve levantamento de autores que apresentam aspectos comuns que permitem definir a "participação cidadã", e destaca reflexões que identificam na emergente realidade participativa brasileira uma disputa sobre os significados da participação e da democracia.

ELEMENTOS COMUNS PARA A DEFINIÇÃO DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

Há uma grande dificuldade em estabelecer uma definição de participação cidadã que perceba todos os seus significados e conotações atuais. Fazendo uma revisão por autores reconhecidos sobre o assunto, constata-se que apresentam alguns pontos de convergência, principalmente aqueles que consideram o fenômeno da participação em suas dimensões mais amplas. Contudo, os elementos utilizados para tratar da participação em sua dupla dimensão (social e política) não coincidem com a chamada participação cidadã, não apenas como uma ação individual ou coletiva motivada pela vontade de intervir direta e indiretamente nos processos de governo, mas especialmente como prática política que supõe uma forma de interação entre os atores da sociedade civil e o Estado através de novos arranjos institucionais de experimentação democrática. De fato, embora destaquem o direito e a responsabilidade dos cidadãos nas decisões sobre assuntos de interesse coletivo, autores como Bordenave (1995) e Dallari (2010) não fazem referência aos mecanismos e canais de participação constituídos para o envolvimento dos cidadãos nos processos de decisão política.

Cunill-Grau (1991) identifica os elementos específicos desse fenômeno que permitem diferenciá-lo de outras formas de participação. Tomando como característica as iniciativas que buscam intervir nas tarefas da administração pública, a autora distingue a participação cidadã da participação social, comunitária e política. Segundo a autora, a participação social refere-se aos agrupamentos de indivíduos em organizações civis para a defesa de interesses sociais, mas suas atividades não exigem uma relação entre os indivíduos que nelas interagem e as instituições estatais. Desta forma, embora represente uma ação social e coletiva, os indivíduos tomam parte das atividades de um grupo ou associação sem necessariamente intervir nas decisões do governo. Diferentemente da participação social, as iniciativas de participação comunitária representam uma forma de interação entre os atores da sociedade civil e do Estado, mas com um sentido estritamente assistencial, uma vez que promovem a responsabilidade dos indivíduos e organizações populares em torno de problemas imediatos[6].

Apesar de identificar elementos mais específicos, a fim de diferenciar a participação cidadã de outras formas de participação, a autora reconhece as ambiguidades subjacentes ao assunto em questão, principalmente ao considerar o fenômeno da participação em suas dimensões mais amplas. A participação cidadã, como a autora concebe, refere-se tanto às iniciativas da cidadania destinadas a intervir em atividades governamentais quanto aos meios institucionalizados para esse fim. Da mesma forma, Font et al. (2011) define a experiência participativa como a atividade que pretende que a cidadania influencie no debate ou nas decisões sobre questões locais, ou seja, atividades que incluem a participação de cidadãos ou associações no debate sobre uma política ou assunto de interesse coletivo e que tenham algum tipo de reconhecimento da administração municipal, ainda que esta não tenha sido quem promoveu e organizou a iniciativa.

Este trabalho interessa-se pela participação promovida pela administração pública para a construção de políticas públicas em nível local[7]. Não se pretende avaliar a efetividade dos mecanismos e espaços institucionais de participação nos processos de deliberação e decisão das políticas públicas. Isso não significa que a análise do discurso aqui realizada não se refira à qualidade democrática da participação promovida em diferentes níveis da administração pública brasileira, posto que os significados derivados dos discursos sobre as experiências participativas fornecem elementos para a compreensão das relações e práticas que as sustentam.

[6] Cunill-Grau (1991) exclui as experiências de intervenção dos cidadãos na administração pública que são feitas com base em conhecimento técnico e/ou consultoria para as tarefas administrativas. Para a autora, neste tipo de participação os cidadãos não são portadores de interesses sociais e sua atuação se manifesta na organização estatal exercida em função de uma experiência administrativa particular. Seguindo o postulado de que a participação cidadã remete às expressões de interesses sociais, também estariam excluídas deste campo as formas de participação política, entendidas como intervenções cidadãs através de partidos políticos, órgãos representativos ou qualquer outro tipo de representação dos interesses de uma comunidade política da sociedade.

[7] Ao perguntar sobre a qualidade democrática das experiências de "democracia participativa" realizadas recentemente em vários países, reconhecendo o amplo espectro que engloba as diferentes formas de compreender e fazer a participação cidadã, tanto aquelas que fazem parte do espaço institucional como as que compõem o espaço não convencional da política, Parés et al. (2009) decidiu concentrar sua atenção na avaliação das práticas participativas que fazem parte da política institucionalizada e que, portanto, são promovidas e/ou lideradas pelo Estado. Mas estes também são muito variáveis atualmente, por isso os autores se baseiam em três formas institucionalizadas de participação em nível local: os espaços estáveis de participação, os processos participativos e as políticas públicas desenvolvidas de forma participativa.

Gohn (2011) ressalta que a construção social da questão da participação na democracia brasileira resulta das profundas transformações experimentadas nas últimas décadas do século XX, período marcado pelo surgimento de novos atores sociais no cenário político, cuja ação coletiva provocou a abertura de estruturas formais de participação para além das práticas eleitorais. A autora enfatiza que a questão da participação nas decisões governamentais se manifesta na agenda pública nacional na década de 1980, após as mobilizações sociais pelos direitos dos cidadãos e pela redemocratização, iniciada na década anterior, período de luta contra o regime autoritário. Albuquerque (2004, p. 20-21) lembra que, na década de 1970, os "movimentos que se organizam como espaços de ação reivindicativa, que recusam relações subordinadas, de tutela ou de cooptação por parte do Estado, dos partidos ou de outras instituições" conseguiram multiplicar-se por todo o país, constituindo uma vasta rede de organizações populares autónomas, mobilizadas em defesa da conquista e expansão dos direitos dos cidadãos e na luta contra várias formas de discriminação. Já a década de 1980 caracterizou-se pelo que a autora chamou de "momento de inflexão dos movimentos sociais", considerando que as organizações de caráter reivindicativo e autônomo se articularam como entidades municipais, regionais e nacionais para marcar a presença de atores representativos dos setores sociais no cenário político.

Cabe ressaltar que a abertura de canais institucionais de participação no país resultou do processo de descentralização político-administrativo, um marco institucional que colaborou para a relevância do nível local nos processos de políticas públicas, e para a disseminação de práticas participativas promovidas por instituições governamentais. No entanto, o conceito de descentralização é ambíguo, sendo defendido por diferentes correntes teóricas e políticas, dentre as quais aquelas orientadas pela prescrição da reforma da administração pública, limitando-se a questionar a centralização burocrático-estatal em defesa da transferência de funções administrativas para governos e sociedades locais, e aquelas orientadas pelo compromisso com o aprofundamento democrático e que enfatizam o empoderamento de setores, grupos sociais ou espaços territoriais, apartados das decisões de políticas públicas, através de uma distribuição efetiva do poder de decisão (SOUZA, 2002).

Dagnino (2004) aponta a configuração de uma disputa político-cultural entre dois projetos políticos diferentes e antagônicos, definindo um cenário da luta pelo aprofundamento da democracia brasileira nas últimas décadas[8]. Essa disputa seria principalmente discursiva, pois passaria pela construção e uso de referenciais comuns sobre a participação nos espaços públicos instituídos, estratégia que dificultaria a compreensão dos propósitos e significados das práticas participativas, produzindo o que a autora chamou de "confluência perversa". A perversidade da confluência estaria no fato de que ambos os projetos, apesar de diferentes e antagônicos em seus conteúdos e significados, requerem uma sociedade civil participativa, estratégia que produziria uma aparente coincidência de propósitos que buscam confundir os atores sociais envolvidos nos canais institucionais de participação. Albuquerque (2004) concorda com essas reflexões ao afirmar que a generalização do discurso da participação a partir da década de 1990 configurou uma disputa sobre as diferentes concepções e significados assumidos pelos diferentes atores sociais e políticos em suas práticas participativas, motivo pelo qual propõe uma revisão do caminho que levou à ampliação da participação nos canais institucionais do país.

Em relação às dificuldades para a afirmação da participação em espaços públicos recentemente constituídos na democracia brasileira, Gonh (2004) considera que a expansão da sociedade civil na década de 1990 e sua vinculação com a sociedade política contribuiu para o caráter contraditório do Estado brasileiro que, em um contexto de hegemonia neoliberal, incorporou nos discursos oficiais uma nova noção de sociedade civil: aquela associada com responsabilidade de gestão em políticas públicas. Lüchmann (2006) assinala que os desafios para a efetivação da participação nos processos de deliberação e decisão política no país estão associados à recente despolitização da questão social, ditada pela agenda neoliberal que, no caso das políticas públicas e sociais, promove a transferência de responsabilidades do Estado para instituições privadas e atividades relacionadas à execução de programas sociais para organizações da sociedade civil.

[8] Trata-se de um contexto marcado, de um lado, pelo compromisso de ampliar a participação de atores da sociedade civil nos espaços de decisão política como estratégia de aprofundamento democrático, e, de outro lado, pela instalação do modelo neoliberal de Estado mínimo proposto pelo consenso de Washington. A autora observa que a eleição de Fernando Collor de Mello (PRN), em 1989, como presidente da República, marcou o início das medidas que reduzem progressivamente o papel do Estado na garantia dos direitos sociais, sendo responsabilidades estatais transferidas para a sociedade civil que, com significado redefinido, passa a ser entendida como "terceiro setor".

A emergente realidade participativa promovida no primeiro governo Lula (2003-2006), inaugura um novo capítulo da participação da sociedade nos processos de políticas públicas no país. Silva (2008) destaca que, no período de 2003 a 2006, o governo federal assumiu o fortalecimento e a criação de novos espaços de participação destinados a ampliar o diálogo com movimentos sociais e organizações civis e dar voz a grupos sociais específicos. Segundo o autor, o governo federal ampliou os poderes institucionais da Secretaria Geral da Presidência da República (SGPR), que passou a dialogar com esses atores sociais, adotando como estratégia a realização das conferências nacionais e a criação de conselhos nacionais sobre direitos e políticas públicas[9]. Por outro lado, estudos baseados nas discussões sobre "participação, deliberação e eficácia", incluindo diversos métodos e estratégias de pesquisa, apontam que o principal desafio para a consolidação das instituições participativas no país refere-se à efetividade deliberativa e seus impactos no processo de produção de políticas públicas (AVRITZER, 2011)[10]. Neste sentido, apesar da ampliação dos canais institucionais de participação da sociedade civil organizada na discussão de políticas públicas, as análises indicam que as funções deliberativas desses canais ainda são muito restritivas, revelando a natureza contraditória da participação, especialmente no que diz respeito às suas dificuldades em aprofundar a democracia com base na expansão de instituições participativas destinadas a definir políticas públicas. Em todo caso, como sugere Tatagiba (2005), as tendências identificadas sobre a baixa efetividade da participação nos processos de deliberação e decisões políticas devem ser exploradas, pois esses efeitos dependem de determinadas condições cuja identificação e discussão continuará a impulsionar o debate contemporâneo sobre a experiência democrática brasileira.

Após apontar desafios para o aprofundamento da democracia brasileira, considerando parte da literatura acadêmica que evidencia uma disputa sobre os significados da participação e limites das instituições participativas nos processos deliberativos das políticas públicas, na próxima seção realiza- se uma breve aproximação ao contexto da pesquisa pontuando características relevantes para a análise dos discursos sobre as experiências participativas levadas a cabo na região.

A BAIXADA FLUMINENSE NO ESPAÇO METROPOLITANO DO RIO DE JANEIRO

A Baixada Fluminense compõe a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), também conhecida como Grande Rio. Os indicadores de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostram que a RMRJ abriga 74,2% da população residente no estado do Rio de Janeiro, habitada por quase dezesseis milhões de pessoas. No caso da Baixada Fluminense, os dados indicam 3.333.801 habitantes, ou seja, a segunda região mais populosa do estado, superada apenas pela capital fluminense. A definição da Baixada Fluminense tem uma diversidade de representações que variam de acordo com as intenções dos atores sociais e estatais em diferentes temporalidades, algo que afeta a sua configuração geográfica, que é ampliada ou reduzida de acordo com os objetivos da análise pretendida, do projeto governamental ou das ações corporativas (ALVES, 2003; ROCHA, 2007). Por outro lado, há consenso em relação aos municípios de Nova Iguaçu, Duque de Caxias, Belford Roxo, São João de Meriti, Nilópolis, Mesquita, Japeri e Queimados (Figura 1).

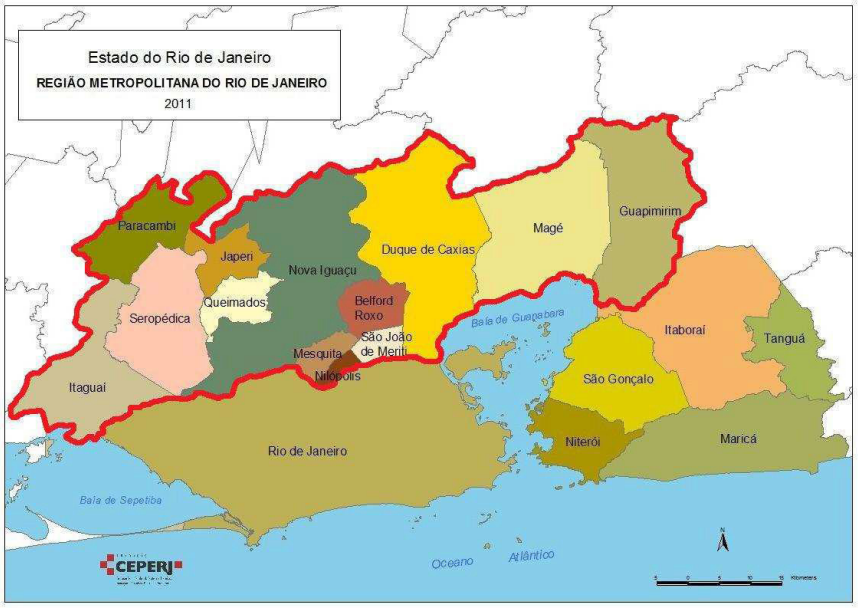
Apesar da complexidade na definição territorial da Baixada Fluminense, dois aspectos são relevantes para a compreensão das profundas transformações em sua formação e desenvolvimento: a proximidade geográfica e a relação econômica com o município do Rio de Janeiro, que exerce a função de capital e núcleo metropolitano do estado. Esses dois aspectos mostram a "interdependência funcional" (Santos, 1993, p. 75) das cidades que compõem as regiões metropolitanas brasileiras estabelecidas, principalmente como resultado do acelerado processo de urbanização no país. Conforme observado por Abreu (2010) e Rocha (2007), a incorporação da Baixada Fluminense à RMRJ foi marcada por uma relação de subordinação demandada pelo crescimento das atividades produtivas e da população na cidade do Rio de Janeiro, reforçando a noção de funcionalidade para explicar a agregação da região como periferia da metrópole fluminense[11].

[9] Segundo o autor, entre 2003 e 2006 foram realizadas 43 conferências (38 nacionais e 5 internacionais) nas quais cerca de 2 mil pessoas participaram de suas etapas (nacionais, estaduais e municipais), sendo mais da metade dos participantes (55,1%) representantes da sociedade civil, 36,6% representantes da esfera governamental e 8,3% de representantes de órgãos legislativos ou organizações internacionais que participaram como observadores.

[10] Avritzer (2011) define as instituições participativas como formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas. Para detalhes sobre pesquisas dedicadas a conhecer a efetividade deliberativa de instituições participativas promovidas na recente democracia brasileira, ver Avritzer (2011).

[11] Em estreita relação com o rápido crescimento da população urbana da Baixada Fluminense estão as iniciativas do Estado: a implantação das ferrovias; as obras de saneamento realizadas pelo Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS), cujo objetivo inicial era a criação de um cinturão agrícola para suprir a demanda interna da cidade do Rio de Janeiro; a instituição da tarifa única de trem que beneficiou os viajantes residentes nos subúrbios distantes e municípios da Baixada Fluminense; e a abertura de importantes rodovias (Avenida Brasil, em 1946, e a Rodovia Presidente Dutra, em 1951), que contribuíram para o aumento de sua acessibilidade (ABREU, 2010 [1987]). Essas medidas asseguraram os processos de descentralização das atividades produtivas e ampliação dos limites urbanos da cidade do Rio de Janeiro, então capital do país, culminando na profunda transformação econômica, social e demográfica da região.

Figura 1: A RMRJ e os municípios que integram a Baixada Fluminense



Fonte: Fundação CEPERJ.

A compra de um lote de terra nos assentamentos periféricos com condições precárias ou inexistentes de infra-estrutura, equipamentos e serviços públicos essenciais configura a principal característica do processo de ocupação urbana da Baixada Fluminense, promovida por agentes públicos e privados para controlar a expansão das construções informais na capital do Rio de Janeiro e abrigar a força de trabalho atraída pelo baixo valor da terra e pela proximidade com a capital, onde se buscavam oportunidades de emprego criadas pela industrialização[12]. A função da Baixada Fluminense seria a de um espaço para a acomodação das massas trabalhadoras, razão pela qual seus municípios foram chamados de "cidades-dormitórios", já que a maioria de seus habitantes trabalhava na capital do Rio de Janeiro, viajando longas distâncias entre a casa e o trabalho. Barreto (2004) apresenta elementos significativos dos discursos dos moradores que produzem algum tipo de identificação com a Baixada Fluminense: a origem comum (migrantes de várias regiões, mas principalmente no Nordeste do país), a dependência econômica em relação à capital do Rio de Janeiro, o abandono público durante um longo período, a legitimidade do uso particular de violência em algumas circunstâncias e a importância do bairro e das redes de relacionamento interpessoal[13].

Por outro lado, estudos sobre o crescimento econômico da Baixada Fluminense mostram que a região se configura como estratégica no processo de reestruturação urbana e produtiva da metrópole do Rio de Janeiro, especialmente a partir de um conjunto de investimentos em infraestrutura e financiamento de grandes projetos. Esses investimentos estariam associados a um processo de reintegração da economia do Rio de Janeiro à economia mundial, envolvendo uma reconfiguração do espaço metropolitano com ênfase no crescimento das cidades médias e a interiorização da economia (OLIVEIRA, 2009). Para Oliveira e Rodrigues (2009), os investimentos em projetos de infraestrutura e instalações produtivas e os empreendimentos imobiliários voltados para uma classe média com capacidade de consumo nos municípios de Nova Iguaçu e Duque de Caxias influenciaram a reorganização do espaço periférico da RMRJ, além de alterar a identidade degradada, construída em torno da violência, da pobreza, das precárias condições de vida urbana e da política clientelista[14].

[12] Os dados referentes ao número de lotes aprovados pelos governos locais, entre as décadas de 1930 e 1970, mostram o rápido crescimento urbano dos municípios que futuramente integrariam a região metropolitana do Rio de Janeiro. O primeiro grande impacto da urbanização que atingiu a Baixada Fluminense ocorreu na década de 1940, quando foram aprovados 135.640 lotes. De 1950 a 1959, verificou-se o boom da ocupação urbana nos municípios da região da época, período em que o número de aprovação de lotes alcançou 372.409 unidades, com destaque para Nova Iguaçu, que concentrou 44,8% dessa produção na década. Segundo Alves (2003, p.62), de 1922 a 1940 a população de Nova Iguaçu passou de 6.000 para 22.382 habitantes, um crescimento de 273%. Já na década de 1950 esse crescimento foi ainda maior, de 305%, o que reflete o aumento de assentamentos urbanos no município nesse período.

[13] Enne (2004) analisa o processo de produção das representações sociais da região através da grande imprensa do Rio de Janeiro na segunda metade do século XX, destacando as décadas de 1960, 1970 e 1980 como aquelas marcadas pela construção de uma imagem que o reconhece como lugar de extrema violência e desmandos políticos. A autora constata que a violência aparece como o principal repertório utilizado pela grande imprensa do Rio de Janeiro para se referir à Baixada Fluminense. Durante os anos de 1990 e início dos anos 2000, ocorreu uma mudança desse repertório, que passou a valorizar os eventos culturais e o potencial mercado consumidor da região.

[14] Os municípios de Nova Iguaçu e Duque de Caxias destacam-se como os núcleos centrais da Baixada Fluminense. Sem pretender esgotar a discussão sobre o recente estágio de crescimento econômico na região, associado aos investimentos de grandes projetos, vale destacar a realização do projeto do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro (BR493/RJ-109), uma via circular de aproximadamente 145 quilômetros de extensão, de grande importância para o dinamismo econômico da RMRJ. O "Arco Metropolitano", conhecido como tal devido à sua forma, visa conectar duas grandes estruturas produtivas: o porto de Itaguaí e o Complexo Petroquímico do estado do Rio de Janeiro (COMPERJ), cruzando municípios da Baixada Fluminense.

Para concluir esta seção, apresentam-se características da organização comunitária de Nova Iguaçu, levando em conta a importância que lhe é atribuída quando se trata de demandas coletivas pelos direitos urbanos e sociais locais, especialmente para as camadas mais pobres. A atuação dessa organização foi fortemente reconhecida no primeiro governo do Partido dos Trabalhadores em Nova Iguaçu (2005-2008), influenciado por uma combinação de fatores político-partidários, econômicos e institucionais em diferentes níveis de decisão, entre os quais se destaca o estreitamento dos vínculos entre o governo municipal e os atores da sociedade civil (especialmente lideranças populares incorporadas à administração) e a difusão de experiências de participação a partir da criação das Conferências Nacionais da Cidade e da Campanha Nacional pelo Plano Diretor Participativo, promovida pelo Ministério das Cidades.

A história da Federação das Associações de Moradores de Nova Iguaçu, conhecida como MAB, tem sua origem na década de 1970, período em que as contradições urbano-sociais em Nova Iguaçu tornaram-se mais agudas, um dos exemplos mais significativos da absorção de fluxos migratórios no Rio de Janeiro entre as décadas de 1940 e 1970. É nesse período que surge o Movimento de Amigos de Bairros, que produziu a politização da insatisfação popular diante das precárias condições da vida urbana cotidiana as quais os habitantes das periferias da região estavam submetidos. Além da reivindicação dos direitos urbanos e sociais, o MAB visava substituir as antigas práticas políticas clientelistas (SIMÕES, 2004). Sobre as estratégias de ação coletiva, a partir da descrição e interpretação da gramática política dos atores participantes do MAB, Freire (2007) identifica uma característica singular do modo como os recursos políticos são mobilizados no espaço público municipal. Em vez de expressar a indignação pela negligência de governos municipais sobre temas prioritários, a emoção relacionada ao sentimento de abandono, humilhação e falta de respeito é mobilizada como um recurso político não apenas para exigir a solução para os problemas locais, mas também para comover os observadores dos manifestos para que eles reconheçam e compartilhem as demandas por mudança social. Para a autora, esse repertório emocional como gramática política tem a ver com a busca de reconhecimento e a dificuldade de ser percebido no espaço público.

O escasso interesse pelas atividades políticas que caracteriza a população da Baixada Fluminense é um aspecto que merece atenção. Os indicadores referentes à associação na RMRJ na década de 1990 mostram um baixo grau de participação social, com ênfase nas diferenças entre o núcleo metropolitano e seu entorno. Enquanto na cidade do Rio de Janeiro 27% dos moradores maiores de 18 anos estava vinculado a algum tipo de organização associativa, percentual superior à média da RMRJ (24%), a Baixada Fluminense apresentou o menor percentual de pessoas ligadas a organizações da sociedade civil (17%), dado que reforça o pressuposto de uma população indiferente às esferas de participação (RIBEIRO; SANTOS JUNIOR, 2001). A suposta apatia cidadã revelada por indicadores de associação não estaria ligada à trajetória de uma sociedade com acúmulo de demandas e promessas públicas não cumpridas, mas a uma relação clientelista com os atores políticos e estatais.

Por outro lado, as referências sugerem que as razões para a frágil cultura cívica da população da Baixada Fluminense indicada também devem ser buscadas na forma como o processo de ocupação urbana da região foi realizado, quase absolutamente à parte da regulação do Estado. Monteiro (2005) mostra como a origem migrante da população aliada ao abandono do poder público no processo de ocupação proletária da região contribuiu para a formação de maneiras informais na resolução dos problemas e na participação política das lideranças comunitárias, a qual não apresenta um caráter reivindicativo, mas uma forma assistencialista, como as redes de ajuda para pessoas em situações precárias. Além da rejeição à participação política como uma confirmação do modo popular de lidar com as dificuldades cotidianas às margens do poder público, o autor identifica uma percepção que vincula as principais instâncias do poder municipal à corrupção. Esses aspectos são de grande relevância para a análise realizada na próxima seção, pois não só indicam uma forma concreta de organização e reprodução da vida social, mas também uma forma de relação dos cidadãos comuns com as principais instituições políticas locais.

DISCURSOS E SIGNIFICADOS DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ EM MUNICÍPIOS DA BAIXADA FLUMINENSE

Esta seção destaca diferentes maneiras de compreender a participação dos cidadãos em questões de interesse público, a partir de experiências participativas concretas. Com base nas percepções, opiniões e posicionamentos de diversos atores sociais envolvidos diretamente em instituições participativas identificam-se ambiguidades e contradições da participação nos espaços constituídos para a definição de políticas públicas, especialmente de âmbito local, e distintos significados atribuídos à participação da sociedade na gestão dos assuntos públicos.

Sobre a análise do discurso como o principal recurso metodológico, optou-se por uma abordagem da análise sociológica do discurso a partir das contribuições oferecidas fundamentalmente por Jesús Ibáñez, Alfonso Ortí, Luis Enrique Alonso, Ruiz Ruiz e Fernando Conde, vinculados à chamada *Escuela Cualitativista de Madrid*, corrente que tem o discurso como objeto de pesquisa social qualitativa e que, ao contrário das correntes de análise textual do discurso, busca uma aproximação ao contexto social e histórico em que os discursos são produzidos e compartilhados. Ruiz Ruiz (2009) define discurso como qualquer prática social segundo a qual os sujeitos dão sentido à realidade, destacando que, apesar da diversidade de formas discursivas que essa definição implica, são os discursos verbais (orais e escritos) que mais interessam à análise sociológica do discurso, pois constituem uma forma privilegiada de produção e transmissão de significados nas sociedades. Dessa forma, a análise baseia-se no material empírico produzido pelas entrevistas qualitativas realizadas com diferentes atores sociais envolvidos diretamente em instâncias participativas, especialmente as relacionadas com as temáticas urbana, ambiental e dos direitos sociais. Em termos de atuação participativa na região da Baixada Fluminense, o município de Nova Iguaçu apresenta maior contribuição nas entrevistas realizadas, em função dos contatos com atores-chave em diversas experiências participativas promovidas pela administração nas últimas duas décadas, notadamente nos conselhos e conferencias de políticas públicas, além dos espaços constituídos para a elaboração do Plano Diretor Participativo, conforme indicado no quadro 1[15].

Quadro 1 - Perfil dos entrevistados

Entrevistado*	Ocupação e trajetória nos canais de participação
E1	Profissional independente. Foi membro do MAB, ocupando o cargo diretivo, e representante titular do MAB no CONPURB, exercendo diferentes mandatos em diferentes administrações municipais; Na última década, exerceu cargo de assessor da administração de Nova Iguaçu, atuando como coordenador dos Conselhos Municipais, membro da comissão executiva do Conselho Gestor do PDP, e secretário executivo do CONPURB do município.
E2	Bacharel em Geografia. Foi educador popular no Centro Sociopolítico da Diocesana Cáritas de Nova Iguaçu, atuando como representante da entidade no CONPURB; e representante da entidade local e dos moradores da Unidade de Governo Regional I (URG I) no Conselho Gestor do Plano Diretor Participativo de Nova Iguaçu.
E3	Profissional independente. Atua no movimento social comunitário desde 1980. Atuou na gestão do MAB, sendo diretor de política urbana. Foi representante titular da organização no CONPURB e no Conselho Gestor do PDP de Nova Iguaçu; e representante suplente no Conselho Municipal de Cultura e no Conselho de Defesa dos Direitos Negros do município.
E4	Professor de Filosofia na educação básica. Atuou no movimento social, cultural, sindical e político de Belford Roxo e Nova Iguaçu, nas décadas de 1980 e 1990. Desde 2003 atua como coordenador regional de uma ONG dedicada à defesa dos direitos urbano-sociais em seis estados brasileiros, com forte atuação desempenho na capital do Rio de Janeiro e nos municípios da Baixada Fluminense.
E5	Diretor executivo de uma ONG dedicada à temática da educação ambiental há 20 anos, atuando como gerente de Políticas Públicas. Representante da sociedade civil no Conselho Municipal do Meio Ambiente de Nova Iguaçu exercendo diversos mandatos em diferentes administrações municipais.
E6	Professora de Historia na educação básica. Atua no movimento social (cultural e de mulheres) de Nova Iguaçu desde a década de 1980. Na última década, exerceu cargo comissionado na administração de Nova Iguaçu, atuando na Secretaria de Comunicação e Participação e na Secretaria Municipal de Promoção Social. Também foi membro da comissão executiva do Grupo Gestor do PDP.
E7	Técnico em Gestão Ambiental. Diretor de uma ONG dedicada à temática dos conflitos socioambientais na Baixada Fluminense. Foi presidente do Fórum Ecossocial da Baixada Fluminense, e representante da sociedade civil no Comitê de Bacias do Rio Guandu eGuandu-Mirim.

* Para assegurar o anonimato e a confidencialidade, os entrevistados foram identificados com a letra inicial E.

Nas linhas a seguir analisa-se a variação de significados atribuídos à participação promovida em canais ou espaços institucionais, os quais permitem identificar as ações e interações dos atores sociais e governamentais, bem como tensões internas na diversidade e complexidade dessas relações para revelar o elemento da disputa nos espaços constituídos para a participação.

[15] É importante registrar que o município de Nova Iguaçu é o local de atuação acadêmica e profissional da autora da pesquisa desde 2006.

A PARTICIPAÇÃO COMO UM MECANISMO DE CONSULTA POPULAR

Ao ser questionado sobre o contexto social e político em que as condições específicas para a elaboração do Plano Diretor Participativo (PDP) de Nova Iguaçu foram estabelecidas, o entrevistado E1 destacou as diferenças entre os governos municipais em relação ao que chamou de "participação popular" no Conselho Municipal de Política Urbana (CONPURB), apresentado em seu discurso como uma "instância de participação e controle social sobre as políticas urbanas" de âmbito local. Com base nos critérios político-partidários, apontou as seguintes diferenças entre os governos municipais que conduziram a orientação do Ministério das Cidades, a partir de 2003, quanto às práticas de participação adotadas: a) a "participação consultiva sem controle social", que seria aquela praticada no CONPURB durante o governo municipal do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) descrito como "liberal"; b) a "participação com o apoio do movimento popular sem poder de decisão", situação indicada para caracterizar o período de elaboração do Plano Diretor Participativo durante o governo do PT, descrito pelo entrevistado como "popular"; e c) a "participação sem qualquer controle social" como expressão dos vetos referentes à proposta elaborada pelo Grupo Gestor do Plano Diretor (de caráter deliberativo) para a consolidação da participação no planejamento e gestão urbana local, praticados pelo governo municipal do Partido Democrático Trabalhista (PDT) no momento de instituição do Plano Diretor como lei municipal.

Em seu discurso, o entrevistado E1 dialogou com os principais referenciais da democracia representativa e deliberativa para avaliar as dimensões de uma experiência concreta de participação cidadã, a elaboração do PDP de Nova Iguaçu. Também indicou as diferenças entre os governos municipais sobre as formas de participação praticadas nos processos de políticas públicas, a partir da relação entre o governo e os setores populares, interação mediada pelos canais de participação estabelecidos, representado em seu discurso pelo o conselho de política urbana do município em questão, o CONPURB, de caráter consultivo.

Considerando as práticas participativas do entrevistado E1, observa-se que a experiência como ex-líder do principal movimento de associações de bairros do município permite a construção de um sentido de participação ligado ao envolvimento de setores e organizações populares nos espaços criados para a deliberação de políticas públicas. Os vínculos do interlocutor com os canais e processos de participação reforçam uma percepção de que o governo exerce o papel influente na qualidade democrática das experiências participativas. Apesar de mencionar que as formas de participação variam de acordo com a agenda política dos governos locais, o entrevistado E1 identifica a lógica da consulta como uma característica comum de diferentes experiências participativas desenvolvidas na última década no município em questão, apontando os desafios que se colocam para uma participação efetiva ou controle social sobre as políticas públicas, uma vez que mecanismos e canais consultivos permitem a voz de cidadãos sem que o poder da decisão seja compartilhado.

A PARTICIPAÇÃO COMO UMA RELAÇÃO ENTRE GOVERNO E SOCIEDADE CIVIL

Seguindo com o diálogo sobre o contexto social e político em que ocorreu a elaboração do PDP de Nova Iguaçu, o entrevistado E2 destacou que percebeu essa iniciativa como uma relação entre governo e atores da sociedade civil. Em seu discurso, reconheceu que, diante da necessidade formal de um processo participativo (referindo-se à obrigação legal do Plano Diretor Municipal como instrumento de planejamento e gestão das políticas urbanas nas cidades brasileiras), "o governo local provocou os atores sociais", em sua opinião, "de uma maneira admirável". Por outro lado, ressaltou que "um movimento social organizado com capacidade ofensiva pode se tornar um ator político, provocando o governo a promover os processos de políticas públicas da melhor maneira possível", uma relação que produz o que definiu como "participação". O entrevistado expressou um reconhecimento da "expectativa" de uma mudança social, gerada pelo primeiro governo do Partido dos Trabalhadores em Nova Iguaçu, destacando imediatamente a "desilusão" causada pelo resultado do processo participativo, manifestado no longo período de tramitação e nos vetos ocorridos no momento da aprovação do projeto de lei. O interlocutor estendeu a responsabilidade pelo resultado alcançado ao esvaziamento do CONPURB do qual era membro quando da elaboração do PDP.

Do ponto de vista das iniciativas do governo e dos atores da sociedade civil, o entrevistado E2 atribuiu ao primeiro a função de liderar e coordenar as experiências participativas promovidas para o envolvimento da cidadania nos processos de políticas públicas. Embora tenha qualificado como "muito limitado" o alcance das principais instituições participativas em que esteve envolvido (CONPURB e os espaços de participação estabelecidos para a elaboração do PDP de Nova Iguaçu), o discurso do entrevistado não contém referências a uma ação coletiva capaz de intervir nos processos decisórios, nem a uma alternativa de iniciativa cidadã ou dos movimentos sociais locais, sendo estes apresentados como um ator político suscetível ao poder instituído. Isso se deve aos elementos contextuais de seu discurso, que associa a atuação de lideranças da organização das associações de bairros que passaram a exercer funções públicas na administração municipal na época e a desilusão produzida pelo resultado da tramitação e instituição do instrumento de gestão das políticas urbanas locais.

O discurso produzido pelo entrevistado E3 também pode ser considerado como aquele que concebe a participação cidadã como uma forma de relação entre o governo e os atores da sociedade civil. Ao ressaltar que a "participação da sociedade civil é uma conquista permanente devido às barreiras colocadas pelos governantes", demonstrou esse modo de entender a participação promovida na recente experiência democrática brasileira. Apesar de considerar que a criação de mecanismos e canais participativos resulta de uma "conquista democrática da sociedade civil organizada", o entrevistado E3 afirmou que a representação da sociedade civil nos espaços institucionais de participação não é eficaz na prática porque "o acesso a eles ainda é muito restrito". Com discurso marcado por ambivalência, o entrevistado apontou que a organização popular à qual está vinculado desde sua fundação tem representação em quase todas as instâncias de participação de Nova Iguaçu, especialmente nos conselhos de políticas públicas, alguns garantidos por lei e outros como consequência de "disputas" e "articulações" nos instâncias decisórias.

Sobre a ampliação dos canais de participação para a discussão sobre temas de políticas públicas, realizada nos vários níveis da administração (como conferências, por exemplo), o entrevistado E3 considerou a iniciativa estatal como uma possibilidade para a representação de setores organizados nos espaços constituídos, revelando a importância que atribui à representação nos canais institucionais de participação. Por outro lado, os limites da participação promovida nos espaços constituídos apareceram no discurso do entrevistado, ao relatar as dificuldades encontradas nesses espaços, com destaque para o acesso às informações sobre as políticas públicas formuladas, sugerindo o controle dos canais de participação por parte da administração local. Sobre este aspecto, os conselhos de políticas públicas apareceram em seu discurso como "um canal institucional do governo, que decide quando, quanto e como incentiva a participação", reforçando a ideia de uma ação empreendida para legitimar uma agenda política e institucional.

A PARTICIPAÇÃO COMO UM PROCESSO DE MOBILIZAÇÃO PERMANENTE

Entre os discursos produzidos pelos entrevistados estão aqueles que concebem a participação como um processo de mobilização social permanente. Participantes dos movimentos sociais que se multiplicaram na Baixada Fluminense na década de 1980, os entrevistados E4 e E6 apresentaram posição crítica em relação aos canais estáveis de participação (como os conselhos de políticas públicas, estabelecidos após a promulgação da Constituição Brasileira de 1988), bem como em relação às novas instâncias de participação da sociedade nos processos de elaboração de políticas públicas, especialmente as conferências realizadas nos diferentes níveis de governo e os Planos Diretores Participativos. Observa-se que as experiências dos dois entrevistados são uma expressão particular das transformações da "participação social" no país.

Quando perguntado sobre a importância das experiências de participação promovidas em vários níveis de decisão governamental (nacional, estadual e municipal) para engajar cidadãos e organizações sociais no processo de definição de políticas públicas, o entrevistado E4 iniciou seu discurso observando que para evitar uma resposta simplista deveria considerar o que chamou de "déficit democrático da sociedade brasileira". Em seguida destacou que o "espírito das instituições estatais" do país possui um "desprezo pelos canais de diálogo e pela população mais pobre", sendo a constante "arbitrariedade política" a principal marca de sua história, sugerindo que, apesar dos avanços das últimas duas décadas, a organização social e política brasileira permanece autoritária, hierárquica e desigual. A partir dessas considerações iniciais, o entrevistado E4 reconheceu as inovações provocadas pela reconstrução democrática no país cujo arcabouço institucional é a Constituição Federal de 1988, após o surgimento de novos atores políticos no espaço público que optaram por alguns dispositivos definidos pelo entrevistado como "espaços de mediação" entre atores da sociedade civil e instituições estatais, como os conselhos gestores de políticas públicas.

O entrevistado E4 fez referência à efetividade democrática da participação, destacando que se trata de um processo complexo e longe de ser uma realidade e assumindo-se completamente cético quanto às possibilidades criadas pela expansão dos espaços institucionais de participação para a afirmação do que chamou de "democracia substantiva" no país. Apesar de reconhecer alguns dos avanços políticos e institucionais, e a criação dos marcos regulatórios relacionados às políticas urbanas, habitação social e saneamento ambiental, ressaltou que seus impactos são "minimalistas" em termos de resposta às necessidades da sociedade. Sobre este aspecto, apontou um "esgotamento da participação", devido ao fato de que seus efeitos nas decisões políticas não sejam percebidos, afastando cada vez mais os cidadãos comuns dos espaços participativos e esgotando os atores sociais neles envolvidos, questão associada ao que chamou de "formalismo da democracia participativa".

A análise do discurso produzido pelo entrevistado E4 revela uma concepção de democracia como um processo resultante de múltiplas determinações e marcado por tensões e disputas entre diferentes forças sociais e políticas. Expressões como "construção" e "conflito" de um lado, e do outro, a percepção de uma sociedade civil cuja organização apresenta certa "fadiga" e "frustração", além do que identificou como "cinismo" de atores envolvidos nas instituições participativas. Enquanto as instâncias participativas foram utilizadas para caracterizar os limites da participação cidadã, os processos de mobilização social foram apresentados como elemento chave para a democratização dos espaços participativos e da própria sociedade.

Apoiada em sua experiência pessoal como uma participante de movimentos sociais locais que exerceu funções públicas durante o primeiro governo do Partido dos Trabalhadores em Nova Iguaçu, a entrevistada E6 apontou a relação de proximidade entre o governo e atores sociais locais como um elemento chave para compreender as experiências participativas impulsionadas no período. A incorporação de lideranças sociais na estrutura da administração petista foi percebida pela entrevistada E6 como uma situação que, associada ao que chamou de "desmobilização social muito forte", teve implicações para o envolvimento de atores locais nas práticas participativas promovidas durante o processo de elaboração do PDP de Nova Iguaçu. Por outro lado, ao contrário das leituras que associam as dificuldades observadas com o desempenho das lideranças sociais que exerceram funções públicas na administração, a entrevistada E6 considerou a falta de renovação de quadros nos movimentos sociais da região um ponto fundamental para a discussão sobre as limitações das experiências participativas em que ela participou como agente público. Em seu discurso, o uso de expressões como "decepção" e "desânimo" revelam o desencanto e a frustração de um ator social que apostou em um projeto político de democratização da tomada de decisões em assuntos de interesse público, mas que na prática participativa conviveu com o oposto.

A PARTICIPAÇÃO COMO UM RECURSO GERENCIAL

Ao ser questionado sobre a criação de canais institucionais para a participação da sociedade na gestão dos assuntos públicos, o entrevistado E5 resgatou o processo de abertura democrática brasileira, identificando inicialmente o que chamou de "participação comunitária", seguida pela formação de uma nova participação através dos "conselhos de políticas", nos quais o interlocutor tem longa experiência como representante da sociedade civil organizada, especialmente no município de Nova Iguaçu. Considerando o contexto da década de 1990, o entrevistado apontou a construção de uma "nova participação" voltada para a eficiência e eficácia na gestão pública, e associada às responsabilidades dos municípios nos processos de políticas públicas adquiridas após a descentralização político- administrativa adotada no país.

Para o entrevistado E5, as mobilizações sociais da década de 1980 não deram origem a políticas públicas efetivas, pois, em sua opinião, eram "muito mais políticas do que técnicas". Já os conselhos foram apontados como canais institucionais surgidos na década de 1990, à medida que os espaços de confronto com o governo municipal, em um primeiro momento, teriam se constituído em "espaços de negociações", sendo este processo de mudanças nas formas de participação um ponto central de seus argumentos. Apoiado no discurso da modernização da administração pública, o entrevistado apresentou como requisito para o que chamou de "participação qualificada" a realização de "cursos de formação", de modo que os atores sociais incorporados nos espaços de participação possam debater e avaliar "projetos inteligentes e objetivos com a gestão municipal". Ainda sobre este aspecto, o entrevistado considerou que a população não possui "qualificação técnica" suficiente para participar de um "debate de alto nível" nos espaços constituídos para a participação na deliberação de políticas públicas, por ele significada como uma "ferramenta para as decisões do governo, através de técnicas estrategicamente eficientes". Constata-se que o interlocutor concebe a participação como um recurso gerencial para a gestão de políticas, percebendo a administração pública como uma "empresa" que atua na "prestação de serviços" à sociedade, expressões que dialogam com a agenda neoliberal, cujo progresso produziu um novo significado da participação na gestão dos assuntos públicos.

A PARTICIPAÇÃO COMO UM INSTRUMENTO DE MANIPULAÇÃO

Assim como os demais participantes da pesquisa, o entrevistado E7 também articulou o seu discurso a partir de suas práticas participativas na região da Baixada Fluminense. Citando a "escada da participação cidadã" proposta por Sherry Arnstein (1969) para caracterizar a participação promovida recentemente no país, o entrevistado caracterizou o que definiu como "participação manipulada", em sua opinião, instituída para "legitimar as decisões do poder estabelecido". Para o entrevistado E7, a ampliação de espaços de participação na discussão de políticas públicas resultou na "instrumentalização" das decisões do governo em exercício. Nesse sentido, a constituição e funcionamento dos espaços de participação do cidadão no planejamento e gestão de políticas públicas obedeceriam às circunstâncias e critérios essencialmente político-partidários. Em suas palavras, "variam muito de acordo com o estabelecido, com o grupo político que realmente governa".

Além de relatar sua atuação como representante da sociedade civil no Conselho de Meio Ambiente de Nova Iguaçu, o entrevistado E7 também destacou a sua participação em conferencias, espaços constituídos para o envolvimento de cidadãos e representantes de organizações civis nas deliberações diversos temas de políticas públicas. Para construir o seu discurso, destacou a experiência concreta que teve como membro do Comitê Executivo da Conferência Municipal de Saúde de Nova Iguaçu, realizada em 2009 para discutir a questão da saúde nos municípios da Baixada Fluminense. Seguindo com a construção do significado de uma participação como instrumento de manipulação, o interlocutor apontou que alguns atores da sociedade civil são estrategicamente incorporados nos canais de participação como uma garantia da prevalência de privilégios e interesses, assinalando que as conferências nacionais, estaduais e municipais podem ser caracterizadas como arranjos institucionais projetados para uma "manipulação de baixo para cima" das decisões do governo. Sobre a construção do sentido que atribui à participação um instrumento de manipulação por parte da administração pública, o discurso do entrevistado E7, assim como dos entrevistados E3 e E6, revela uma realidade constante nos canais de participação de Nova Iguaçu, principalmente no que se refere aos representantes da sociedade civil nos conselhos de políticas, que, em geral, seriam sempre os mesmos. Verifica-se que o entrevistado considera esta situação como uma chave para caracterizar a dinâmica de funcionamento dos canais estáveis de participação que, em sua opinião, são constituídos para "endossar decisões pré-acordadas" que atendam "interesses específicos e particulares".

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As ambiguidades e contradições evidenciadas corroboram com os estudos que indicam o limitado potencial democrático das formas institucionalizadas de participação. O trabalho de campo realizado revelou que experiências participativas promovidas pelas autoridades locais nos últimos anos têm limitações significativas, tais como o seu carácter específico e transitório, com efeitos para a continuidade da participação e, portanto, de sua estabilidade. Da mesma forma, os principais canais institucionais estabelecidos para a participação da sociedade civil nos processos de políticas públicas, estão restritos a poucos atores coletivos, moldando um ambiente político em que o direito de participar nas decisões e questões de interesse público é bastante limitado.

Os discursos sobre a participação promovida nos espaços institucionais que permitem a interação entre os atores sociais e governamentais ajudaram a reconstruir e compreender experiências participativas, bem como identificar a construção de diferentes significados atribuídos à participação e controle social da gestão de assuntos públicos locais, tais como: participação como mecanismo de consulta popular; participação como relação entre o governo e a sociedade civil; a participação como processo de mobilização social permanente; a participação como recurso gerencial; e a participação como um instrumento de manipulação. Esses sentidos não são aleatórios, pois expressam percepções, opiniões e avaliações sobre eventos sociais e situações específicas, e não são livres de ambiguidades, pois dependem das condições sociais de sua produção e de seus produtores.

A concepção de participação como uma forma de relação entre o governo e os atores da sociedade civil é a que mais se aproxima ao que é definido como "participação cidadã". Do ponto de vista das iniciativas do governo e dos atores da sociedade civil, essa concepção atribui ao primeiro a função de liderar e coordenar as instituições participativas percebidas como "do Governo", que decide quando, quanto e como promove a participação. Já a concepção da participação como um processo de mobilização social permanente foi construída a partir da argumentação sobre a efetividade da participação nas decisões políticas. Para estes sujeitos discursivos, o alcance dessa efetividade não está na ampliação dos mecanismos e canais de participação, mas na atuação dos movimentos sociais e organizações civis para a construção de políticas públicas baseadas nas demandas da sociedade.

Por outro lado, os atores sociais envolvidos diretamente nos espaços constituídos para a participação na elaboração de políticas públicas dividiram responsabilidades com os agentes estatais, ainda que em condições políticas adversas, o que permite concluir que as dificuldades apontadas estão associadas às formas de interação entre os agentes estatais e atores da sociedade implicados nos canais de participação que, segundo a análise dos discursos produzidos, são marcadamente assimétricas.

REFERÊNCIAS

ABREU, M. de. (2010). **A Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. 4ª ed. Río de Janeiro: Instituto Pereira Passos, 4.ª Ed. 2.ª Reimpresión.

ALBUQUERQUE, M. do C. (2004). Participação cidadã nas políticas públicas. In: Hernmanns, K. (Org.). **Participação Cidadã: novos conceitos e metodologias**. Fortaleza, Expressão Gráfica, pp.15- 60.

ALONSO, L. E. (2003). **La mirada cualitativa en sociología: una aproximación interpretativa**. Madrid: Editorial Fundamentos.

ALVES, J. C. S.. (2003). **Dos barões ao extermínio. Uma história da violência na Baixada Fluminense**. Rio de Janeiro: APPH, CLIO.

AVRITZER, L. (2000). Teoria Democrática e deliberação pública. **Lua Nova.** Revista de Cultura e Política, São Paulo, v. 50, pp. 25-46.

_____. (Org.). (2004). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Unesp.

_____. (2009). Prefacio. In: Marques, A. C. S. (org. e trad.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica, pp. 7-10.

_____. (2011). A qualidade da Democracia e a Questão da Efetividade da Participação: Mapeando o Debate. In: Pires, R. R. (Org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: IPEA, pp. 13-25.

BARRETO, A.. (2004). Um olhar sobre a Baixada: usos e representações sobre o poder local e seus atores. **Campos**, Curitiba, v. 5, n. 2, pp. 45-64.

BORDENAVE, J. E. (1995). **O que é participação**. 8ª reimpressão. São Paulo: Brasiliense.

CUNILL-GRAU, N. (1991). **Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos**. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

DAGNINO, E. (2004). ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?. In: Daniel Mato (Coord.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110.

DALLARI, D. de A. (2010). **O que é participação política**. 16ª reimpressão. São Paulo: Brasiliense.

ENNE, A. L. (2004). Imprensa e Baixada Fluminense: múltiplas representações. **Ciberlegenda** (UFF), Nº 14.

FONT, J. (Coord.) (2011). **Democracia local en Andalucía. Experiencias participativas en los municipios andaluces**. Sevilla: Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces.

GOHN, M. G. (2011). **Conselhos gestores e participação sociopolítica**, 4.ª ed. São Paulo: Cortez Editora.

HELD, D. (1991 [1987]). **Modelos de democracia**. Alianza Editorial, Madrid.

GUTMANN, A.; THOMPSON, D. (2007). O que significa democracia deliberativa. In: **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais** – *RBEC*. Bruno Oliveira Maciel (trad.), Pedro Buck (ed.), Belo Horizonte. Jan-mar., año 1, No. 1, pp.17-78.

_____. (2009). Democracia deliberativa para além do processo. In: Marques, A. C. S. (org. y trad.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica, pp.177-206.

LÜCHMANN, L. H. H. (2006). Os sentidos e desafios da participação. **Ciências Sociais Unisinos**, janeiro-abril, año/vol. 42, número 001. Universidade do Vale do Rio dos Sinos. São Leopoldo, Brasil, pp. 19-26.

MACPHERSON, C. B. (2009 [1977]). *La democracia liberal y su época*. Alianza Editorial, Madrid. MARQUES, A. C. S. (2009). As interseções entre o processo comunicativo e a deliberação pública.

In:Marques, A. C. S. (org. y trad.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica, pp.11-28.

OLIVEIRA, A. de; RODRIGUES, A. O. (2009). Industrialização na periferia da Região Metropolitana do Rio de Janeiro: novos paradigmas para velhos problemas. **Semestre Económico**. Medellín, v. 12, nº 24, pp. 127-143.

OLIVEIRA, F. J. G. (2009). Desconcentração industrial e espaço urbano/metropolitano: análise territorial da expansão metropolitana e da formação de novos eixos econômicos produtivos no Rio de Janeiro. XIII Encontro Nacional da ANPUR. Florianópolis: Anpur, 2009. v. I. p. 1-17.

OLIVEIRA, R. da S. Distintas noções de Baixada Fluminense: a busca do entendimento da constituição política da região – apresentação otimista sobre o seu crescimento latente. In.: Oliveira, Rafael da S. (Org.). **Baixada Fluminense: novos estudos e desafios**. Rio de Janeiro: Paradigma, 2004, p. 17-47.

PARÉS, M. et al. (2009). **Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa.** Barcelona, Editorial Ariel.

PATEMAN, C. (1992 [1970]). **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

REQUENA i MORA, M. y RODRIGUEZ VICTORIANO, J. M. (2014). *Por una democracia de alta intensidad. Los movimientos sociales como portadores del cambio social*. International Colloquium Epistemologies of the South: South-South, South-North and North-South global learning, Coimbra.

ROCHA, A. S. da. (2007). (Re)pensando a Baixada Fluminense em um contexto da Região Metropolitana do Rio de Janeiro: Sociedade, Território e Representação. **Revista geo-paisagem** (on line). Ano 6, Nº 12.

RUIZ RUIZ, J. (2009). Análisis sociológico del discurso: métodos y lógicas. Forum Qualitative Sozialforschung/Forum. **Qualitative Social Research**, v. 10, n. 2, Art. 26.

SANTOS, M. (1993). **A urbanização brasileira**. São Paulo, HUCITEC.

SILVA, E. R. A. (2008). Participação Social e as Conferências Nacionais de Políticas Públicas*:* Reflexões Sobre os Avanços e Desafios no Período de 2003-2006. Texto para Discussão (IPEA), v. 1378, pp. 01-37.

SIMOES, M. R.. (2004). Da Grande Iguaçu a Baixada Fluminense: emancipação política e reestruturação espacial. In: Oliveira, Rafael da S. (Org.) **Baixada Fluminense: novos estudos e desafios**. Rio de Janeiro: Paradigma, pp.48-61.

SOUZA, C. (2001). Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo, **São Paulo Perspec**. Out. dez., vol.15, n. 4, pp. 84-97.

SOUSA SANTOS, B. y AVRITZER, L. (2002). Para ampliar o cânone democrático. In: Sousa Santos,
B. (Org.). **Democratizar a democracia – os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

TATAGIBA, L. (2005). Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Rev. Sociol. Polit.** [online], n.25, pp. 209-213. ISSN 1678-9873.

O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL FORMADO PELAS BASES: O CASO DE UMA ESCOLA DE GOVERNANÇA PÚBLICA

Sérgio Castro Gomes (EGPA/UNAMA)
Laurimar de Matos Farias (EGPA)
Luciana Ferreira Rodrigues (EGPA/UNAMA)

INTRODUÇÃO

O planejamento estratégico empregado pela empresa privada refere-se a um conjunto de ações que a empresa deve realizar para criar valor ao produto final que comercializa, e o resultado final é a geração de lucro resultante da apropriação de parte do custo de oportunidade dos fornecedores ou de parte do excedente dos consumidores (BRANDENBURGUER; STRUART, 1996). Nas organizações públicas a ideia de criar valor tem o sentido de entregar serviços aos cidadãos e satisfazer as suas necessidade básicas de saúde, segurança, educação e outras demandas que, quando ofertadas na quantidade adequada, ao preço justo e na qualidade exigida resulta na elevação do bem estar da sociedade.

No entanto, o maior desafio dos gestores de serviços públicos é planejar como fazer isso e executar de forma eficaz, eficiente e que tenha efetividade para transformar, para melhor, a vida dos cidadãos. Neste sentido, os manuais tradicionais de gestão estratégica oferecem as ferramentas necessárias para que a empresa privada realize seu planejamento estratégico, defina sua missão, enuncie a sua visão e diga onde deseja se posicionar no mercado em um tempo futuro. No setor público esse processo é mais complexo diante de um conjunto de grupos sociais que disputam como alocar os limitados recursos públicos para atender as ilimitadas demandas dos cidadãos por mais serviços públicos (ARVATE; BIDERMAN, 2004), além da disponibilidade e qualidade de capital humano, tecnológico e físico dos órgãos públicos.

Neste sentido, a sustentabilidade das organizações produtivas contemporâneas, incluindo-se as organizações públicas e a execução de suas ações estratégicas, atrela-se, dentre outros fatores, a questão das competências do seu corpo de funcionários no exercício das variadas atividades funcionais exigidas ao bom desempenho organizacional, que como consequência, originará a competência organizacional. Logo, a de se esperar que os integrantes das organizações públicas devam possuir competências individuais e coletivas, quanto à compreensão da integração organizacional com o seu meio ambiente de entorno (ambiental, social, político e econômico), de forma que essas competências sejam utilizadas na formulação, adoção, monitoramento e avaliação de políticas públicas capazes de transformar, para melhor, a condição de vida das famílias.

Nesse contexto, a Escola de Governança Pública (EGP) é responsável pela promoção do desenvolvimento e valorização do servidor publico no Estado, no sentido pleno da palavra, de modo que possa cumprir a missão de propor e executar políticas públicas de formação e desenvolvimento de pessoas e produção de conhecimento para o fortalecimento da capacidade de governança pública, visando progresso social do Estado.

Contudo, para participar efetivamente na definição de sua finalidade e avaliação das ações voltadas às demandas da sociedade e do projeto de Gestão Estatal, é necessário um Planejamento Estratégico Institucional (PEI) capaz de expressar as bases compreensivas da identidade institucional e do projeto pedagógico de Instituição com significado e valor público. Como forma de contemplar essa visão colaborativa e participativa dos *stakeholders,* foi empregado o modelo de planejamento estratégico proposto por Bryson (1988) para instituições públicas e sem fins lucrativos, que se diferencia do modelo tradicional pelo fato de considerar que os fatores do ambiente organizacional orientarão a formulação das estratégias, e não a definição prévia de objetivos serem perseguidos, como proposto por modelos como no *Balanced Scorecard*.

Neste sentido, o estudo buscar analisar os processos iniciais de estruturação e operacionalização do PEI na Escola de Governança Pública (EGP) com intuito verificar, no universo de *stakeholders* – servidores efetivos e comissionados, terceirizados, alunos, professores e egressos, as principais barreiras existentes na execução da missão institucional e possíveis soluções para superá-las.

Trata-se de uma pesquisa empírica que reflete o desenvolvimento do PEI de uma EGP ancorado na efetiva participação de todos os *stakeholders* como forma de identificar as barreiras que dificultam a execução das atividades e, também, os pontos fortes, as ameaças e oportunidades presentes no ambiente em que a escola se faz presente, conforme os resultados da aplicação do método da matriz SWOT.

A abordagem metodológica elaborada para este estudo considera a complementaridade existente o qualitativo e o quantitativo, e a utilização de múltiplos métodos de pesquisa como entrevista em profundidade, grupo focal e pesquisa tipo *survey*, como forma de melhor capturar a percepção dos diferentes grupos representados na pesquisa, e com esse arranjo metodológico conseguir produzir informação a ser utilizada pelos gestores no processo de planejamento estratégico da EGP.

Este artigo está estruturado em sete sessões contando com esta introdução e conclusão. A trajetória de criação até os dias atuais da EGP é apresentado na sessão dois. Os conceitos de planejamento estratégico e a sua aplicação na gestão pública é discutido na sessão três. Na sessão quatro os procedimentos metodológicos apresentados e justificada a necessidade de se utilizar uma abordagem multimétodos. A sistematização dos resultados das pesquisas foi inserida na sessão cinco considerando cada uma das quatro pesquisas realizadas. Na última sessão foram discutidos os resultados de forma integrada e reflexiva os resultados das pesquisas.

CONTEXTO HISTÓRICO DA ESCOLA DE GOVERNANÇA PÚBLICA

No serviço publico, o papel de atuação na formação continuada e de aprendizagens corporativas está estreitamente ligado a dois processos históricos de atuação do Estado: a Reforma do Aparelho do Estado de 1995, que deu o tom de uma agenda gerencial pautada na eficiência institucional e que abrigou todo o processo de reorganização labor publico; e, a nova abordagem de gestão estatal, de meados dos anos 2000, com agenda da Governança Pública, que gera na EGP expectativas de novos espaços de atuação e protagonismo.

O processo de Reforma Administrativa do Estado, de 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso estabelece uma ampla relação entre o público e o privado nos serviços públicos e no *modus operandi* dos processos e da forma de trabalho aos moldes de um modelo gerencial, concebendo esta relação como necessária para o desenvolvimento do país (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Relação esta, tratada no Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE), que constata a necessidade de se implantar um programa de privatização na sociedade brasileira. Tal programa seria o responsável em transferir ao setor privado as tarefas de produção, ressaltado pela eficiência, acompanhando um Programa Nacional de Publicização, que fora acolhido pela Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, com a incumbência de transferir "[...] para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle." (BRASIL, 1995, p. 13).

> Neste sentido, são inadiáveis: (1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua "governança", ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas (BRASIL – PDRE, 1995, p.11).

Neste contexto, orienta-se para um processo de produção da sociedade dirigida para o setor produtivo, cujo valor está em diluir as diferenças, no âmbito do Estado, entre o público e o privado. Analisa-se, com isso que, em consonância com as determinações e interesses dos organismos internacionais, o Estado passa a exercer um papel de regulador social, necessário para o controle de procedimentos e resultados, com o caráter intermediário entre o mercado e os setores da administração pública (NOGUEIRA, 2005).

Sob o princípio da eficiência, evidenciado pela Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998, o foco no resultado passa a ter relação com o grau de satisfação do interesse público – "fazer mais com menos". Neste sentido, o servidor publico teria condição primordial para que o processo se implementasse com êxito, pois se observava a necessidade de formação/qualificação dos servidores e gestores públicos, neste caso, para a Nova Administração Publica, por isso a referida Ementa também cria as Escolas de Governo.

Pode-se afirmar que com o objetivo de formação de servidores mais estratégico para atender as demandas de uma Reforma Gerencial, a EC 19/1998, adotou ferramentas administrativas voltadas à efetividade e eficiência, e, introduziu no ordenamento jurídico brasileiro as Escolas de Governo, de observância obrigatória pela União, Estados e Distrito Federal, que assim dispõe em seu Artigo 39, parágrafo 2º:

> A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados. (BRASIL, 1998, p. 13, grifos nossos).

Tal feito tomou uma proporção singular de expansão de instituições governamentais direcionadas às aprendizagens corporativas e acadêmicas de formação para o trabalho. Com a justificativa sobre as necessárias mudanças da administração pública burocrática para a administração gerencial as Escolas de Governo passam a atuar em todas as regiões do Brasil.

Aires *et at* (2014), em estudo exploratório sobre "Escolas de governo: o panorama brasileiro" apresentam um levantamento das atividades declaradas das escolas de governo do Brasil, obtidas nos websites destas instituições, por região geográfica. Compilaram cerca de trinta escolas, com maior concentração em números no Nordeste, mas com escolas de maior porte de tamanho e recursos no Distrito Federal (Centro-Oeste), na região sudeste e sul. Os autores consideram que:

> [...] as escolas de governo atuam como impulsionadoras de uma administração ágil e voltada para o cidadão ou para finalidades e missões estrategicamente definidas para suas instituições, é importante que elas se posicionem como as *escolas corporativas de gestão dos governos*, *se antecipando em busca de novas tendências e melhores práticas, exercendo um papel de relevância e influência na própria formulação das políticas voltadas para melhoria da gestão*, atuando na adaptação dessas ferramentas ao contexto do setor público, além de possuírem valores e indicadores de desempenho próprios (AIRES *et al*. 2014, p. 1010, grifo nosso).

O excerto demonstra o papel protagonista das Escolas de Governos na gestão pública. Pacheco (2000; 2002) corrobora com a visão que estas instituições devem prospectar conhecimento e tecnologias gerenciais em sua melhor performance, muitas destas, previamente desenvolvidas no setor privado, pelo próprio contexto de gestão gerencial que as escolas foram criadas, mas que tenham a capacidade de contextualizar este *know-how* às especificidades das organizações públicas.

SÍNTESE HISTÓRICA DA ESCOLA DE GOVERNANÇA PÚBLICA- LÓCUS DA PESQUISA

O primeiro registro de uma proposta de um espaço institucional específico para formação e qualificação de servidores públicos é de 1994, o Projeto de Lei que visava a criação de uma '*Escola de Serviço Público do Estado*', com o objetivo de "corporificar e sistematizar as ações isoladas e eventuais de treinamentos realizados por órgãos públicos estaduais" (EGP, 2013, p. 2). A ideia foi implementada com a criação do '*Programa de Desenvolvimento e Valorização do Servidor (PDVS)*', pelo Grupo de Trabalho instituído por Decreto Estadual, em 11 de setembro de 1997 – Decreto nº. 2.340, vinculado a Secretaria de Estado de Administração, que proporcionou a elaboração de cursos de formação e capacitação dos servidores públicos estaduais.

Em observância à Constituição Federal (EC. 14/1998), a Escola de *Governança Pública* (EGP) fora efetivamente criada por meio da Lei nº 6.569 de 06 de agosto de 2003, como espaço autarquia sob o objetivo de "propor diretrizes e políticas para a formação, a capacitação, o treinamento e o desenvolvimento dos servidores, empregados e gestores públicos no Estado" (EGP, 2003, p.01). Sendo, neste momento, vinculada à Secretaria Especial de Estado de Gestão, incorporando-se todas as ações remanescentes do PDVS.

Pode-se afirmar que a EGP nasce grande e com o desafio de contribuir na promoção, desenvolvimento e valorização dos recursos humanos da administração pública estadual num Estado de tamanho continental e com assimetria econômica e de acesso de toda ordem. A sustentabilidade de suas estratégicas de ação deve observar os níveis compatíveis com as exigências do projeto público de desenvolvimento para o Estado.

Em meados dos anos 2000, com a crise econômica mundial (iniciada em 2008) e novas formas de participação pelas redes sociais, tem-se um cenário propício para o debate da *Governança Pública*, que agrega ao modelo gerencial "formas de articulação entre pessoas e grupos com diferentes interesses e expectativas" (SATHLER, 2008). De modo complementar, "o conceito contemporâneo de governança não está mais limitado à condução estatal – o governo do Governo, mas se aplica também ao governo, regulação e condução da sociedade por meio de instituições e atores sociais" (SCHNEIDER, 2005, p. 34). Assim o contexto social passa a 'exigir' princípios de mais assertivos na condução do Estado como: Participação; Transparência (*disclosure*); Accountability; Conformidade legal/integridade/ética (*compliance*); Equidade (*fairness*); e Efetividade, nos quais vários atores sociais se relacionam para realizar as tarefas do Estado, criando relações verticais e horizontais entre eles.

Neste contexto a EGP passa, a partir de 2011, à proposta de ampliar uma gestão pública democrática e estratégica, reorientada para a ampliação de suas ações de qualificação e valorização do servidor público e assumiu o desafio de construir uma proposta político-pedagógica que pudesse articular a *formação continuada dos cursos livres* como expertise inicial e fundante, com *formação de longo prazo* de caráter teórico-prático – na formação profissional especializada. Neste período, com o credenciamento da EGP como instituição superior, por meio da autorização pelo Parecer 622/2013 e Resolução 750 de 12 de dezembro de 2013, cria-se o *Instituto de Formação Profissional e Superior*, neste sentido, a escola passa a agregar aos cursos de qualificação três vertentes de formação em longo prazo:

a. *formação profissional técnica e tecnológica*, tendo como base a formação pragmática e para o desenvolvimento laboral especializado, atualmente desenvolvido pelo Centro de Graduação e Cursos Profissionalizantes (CGP); e a
b. *formação especializada - pós-graduação lato sensu,* por meio de especialização em *Gestão Pública* e as diversas ênfases que a Gestão, como Governança, Políticas públicas e Pessoas. Inicia-se com a chancela de certificação da EGP em 2015, com oferta de cursos próprios ou em *company* com outros órgãos. Os cursos têm o objetivo, entre outros, de melhorar os processos organizacionais, favorecendo as tomadas de decisões e de fomentar ações capazes de atender as reais demandas dos cidadãos que buscam serviços públicos mais eficientes, e mais recentemente, em Gestão de Conhecimento nas Organizações.
c. *formação em Pesquisa*, orientada pelo Centro de Estudos, Pesquisas e Projetos Estratégicos em Governança Pública - CEPPE, que busca reunir pesquisadores doutores e servidores públicos efetivos do Estado que tenham foco de suas pesquisas sobre a análise da atuação do espaço público, o processo de governança, em suas diversas dimensões e aprendizagens institucionais para expor e ampliar o debate, com as especificidades territoriais e de desenvolvimento da Amazônia. Além disso, tem como principio contribuir internamente em: a) observar o impacto da Escola na sociedade (pesquisa de egressos); e, b) auxiliar no Planejamento Institucional com novas metodologias e tecnologias na composição do diagnóstico organizacional.

Em 2015, a EGP, por força da Lei nº 8.096 de 1 de janeiro de 2015, passa de "Escola de Governo" para '*Escola de Governança Pública*', contudo, a mudança não foi somente uma proposta sutil, tratou-se justamente de demarcar uma nova proposta de governo, que baseado no modelo de Gestão por Governança, compreende a necessidade e o diferencial de um espaço de formação que assuma a política de Gestão e Formação do Estado.

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO SETOR PÚBLICO – CONCEITOS, RESULTADOS E CONTRIBUIÇÕES

O contexto das Reformas ocorridas no aparelho do Estado nos anos 1990 está alinhado a um princípio que evoca a um modo gerencialista de gestão, como citado anteriormente, e que exige das instituições públicas brasileiras uma readequação de toda a estrutura estatal para atender a uma nova forma de gestão que se pauta por resultados e eficientismo nos serviços públicos. Temos a 'substituição', então, da administração burocrática (nos moldes da teoria Weberiana) pela gestão gerencial, que tem como princípio a busca por resultados ou mais adequadamente o lucro financeiro que permite e garante a sustentabilidade do empreendimento no mercado.

No caso das instituições públicas podemos inferir que a busca é por melhorar a qualidade na oferta de serviços oferecidos ao público/cidadão com menos aporte de tempo e melhor uso do orçamento estatal, isto é, faz-se necessário gerar "valor para a sociedade e formas de garantir o desenvolvimento sustentável, sem perder de vista a obrigação de utilizar os recursos em um formato eficiente" (BATISTA, 2012, p. 16).

Entretanto, essa forma de gestão exige que as estruturas do estado estejam ajustadas e os agentes desta gestão pública, como gestores da máquina estatal, tenham habilidades em construir um plano que permita o alcance dos resultados e valores agregados, isto é, que estes gestores planejem de forma eficiente os passos que possam ser dados na consecução dos objetivos basilares de cada órgão público, seja da administração direta ou indireta e suas autarquias, o que se pode chamar de Planejamento Estratégico.

A compreensão de planejamento estratégico, segundo Bryson e Roerin (1988, p. 995) "pode ser definido como um esforço disciplinado para produzir decisões e ações fundamentais que definam o que uma organização (ou outra entidade) é, o que faz e por que faz isso". Ao considerar essas prerrogativas, é salutar para a gestão pública ter definido qual sua missão no processo ou fluxo de atendimento ao cidadão nas suas mais basilares necessidades e, ainda, determinar, a partir dos interesses públicos, qual sua visão de futuro e, por fim, a definição dos seus objetivos estratégicos institucionais.

O planejamento estratégico com estas peculiaridades no setor público, diferente do setor privado que visa maximizar a eficácia em toda a empresa ou subunidade em termos de lucro, participação de mercado e outros resultados relacionados aos negócios, está alinhado ao alcance de metas por meio do desempenho e esforço do estado e seus agentes públicos na melhoria dos serviços a comunidade (BRAYSON *et al*, 2017).

Estas determinações devem considerar, sobretudo, o conceito e as capilaridades do que se entende por valor público. Missão, visão e objetivos estratégicos direcionam o fazer público para gerar esse valor que se solidifica em melhorar o atendimento aos usuários/cidadãos, esse seria o resultado/produto. Valor público é, no dizer de Teixeira (2012, p. 3) "oferecer respostas efetivas a necessidades ou demandas coletivas que sejam politicamente desejadas (legitimidade), cujos resultados modifiquem aspectos da sociedade".

Neste aspecto, a gestão gerencial se adéqua aos princípios do setor público, não na geração de um valor financeiro ou produto e sua mais valia, mas na presença do estado com promoção e oferta de serviços qualificados que chegue ao cidadão. A promoção destes serviços deve gerar modificações socioeconômicas para o bem estar da sociedade como um todo, na oferta de políticas públicas que evidenciem os pilares da gestão pública responsável, quais sejam: eficácia, eficiência e efetividade, que segundo Nogueira (2006), podem ser entendidos como recursos de análise distintos para o acompanhamento e avaliação futura.

É, então, levando em conta as peculiaridades do planejamento estratégico, seu aporte metodológico e o entendimento teórico do que, de fato, seja o valor público na esfera pública, que desenvolvemos na instituição EGP uma metodologia de elaboração do planejamento estratégico institucional da qual resulta este trabalho.

Destacamos, inicialmente, que uma das qualidades deste planejamento e que difere de outros modelos é o fato de que os stakeholders (colaboradores ou público estratégico) foram personagens que tiveram participação fundamental, ou seja, os encaminhamentos do planejamento não foram verticalizados ou de cima para baixo, mas construídos coletivamente, onde um intenso e contínuo diálogo com este staff foi articulado, permitindo que cada diretoria ou coordenação enxergasse a atuação uma da outra.

Em muitos modelos ou metodologia de planejamento estratégico institucional, as decisões, em grande parte, consideram o que um pequeno grupo (o do planejamento) vislumbrou e definiu para a instituição. Nele está o poder de decisão, neste caso, restrito, sem o devido compartilhamento ou a participação dos demais colaboradores partícipes. Essa forma de planejar exime, por vezes, os demais sujeitos da responsabilidade na execução do plano, ficando o grupo planejador com a missão de elaborar, formatar e executar o que foi proposto, e isso tende a postergar o resultado desejado e projetado nos objetivos e metas.

METODOLOGIA

A pesquisa é de natureza exploratória, e a construção metodológica combinou a abordagem qualitativa e quantitativa de forma complementar, esse arranjo metodológico é conhecido na literatura como método misto (CRESWELL, 2010) por possibilitar a captura das percepções dos sujeitos da pesquisa de maneira à melhor qualificar a informação produzida a partir da aplicação de métodos quantitativos que resultam da sistematização dos dados e da identificação dos padrões de ocorrência das principais variáveis.

Os principais *stakeholders* participantes da pesquisa foram: os servidores públicos efetivos ou não; os colaboradores externos da EGP como prestadores de serviços de segurança, higienização e Tecnologia da Informação (TI); Secretários, Diretores e Presidentes de organizações públicas; alunos; professores e egresso. Nesta pesquisa assume-se o conceito de *stakeholders* enunciado por Bryson (2004) que considera ser o conjunto formado por todos os sujeitos – pessoas, grupos ou organizações, que devem ser considerados pelos secretários e outros líderes, além dos próprios servidores públicos que atuam no atendimento ao cidadão, de forma direta ou indireta.

O método de coleta de dados junto aos *stakeholders* conjugou a utilização de múltiplas técnicas qualitativas e quantitativas de coleta, tratamento de dados e análise de resultados. Nesse contexto foi aplicada a técnica de entrevista em profundidade cujos sujeitos foram dois secretários de estado vinculados as ações de planejamento, orçamento e finanças, e de ação social, a Direção Geral e as diretorias de execução e operacionalização da EGP, essas entrevistas duraram entre 30 e 50 minutos e foram orientadas por um conjunto de perguntas não estruturadas que visou capturar a percepção desses sujeitos sobre o momento atual da EGP, a necessidade de ajustes diante de um conjunto de expectativas futuras e quais seriam esses ajustes.

Os servidores públicos da EGP participaram do processo de diagnóstico situacional da gestão da escola a partir da formação de grupos focais por diretoria em que foram identificados os pontos fortes e fracos e as ameaças e oportunidades para EGP conforme o modelo da formulação das estratégias pela matriz SWOT, além de pontuarem as barreiras existentes para o melhor desenvolvimento de suas atividades, o que foi realizado em uma primeira rodada de seminário interno na EGP.

Os colaboradores externos fizeram parte da etapa de identificação das barreiras existentes, utilizando-se de um grupo focal formado pelas prestadoras de serviços à EGP, em que as entrevistas duraram entre 30 e 40 minutos.

A percepção dos alunos, egressos e professores sobre os aspectos relacionados à matriz SWOT foi capturado a partir da aplicação de uma pesquisa tipo *survey* junto a uma amostra de 110 participantes, distribuídos entre Alunos, Egressos e Professores dos cursos da EGP. A cada grupo foi aplicado um questionário com perguntas abertas para caracterizar o respondente, e fechadas para que o entrevistado identificasse um determinado item era um ponto forte (SIM) ou fraco (NÃO) da EGP, e depois qualificasse como (BAIXO, MÉDIO, ALTO).

O QUADRO 1 resume essa distribuição de sujeitos investigados, tipo e classificação das pesquisas realizadas cujos resultados orientaram o planejamento estratégico da EGP para o período de 2019 a 2023.

Quadro 1 – Distribuição dos *stakeholders* da pesquisa, 2019.

Grupo	Classificação da Pesquisa	Tipo de pesquisa	Número de participantes	Duração da pesquisa
Secretários de Estado e Diretores da EGP	Qualitativa	Entrevista em Profundidade	6	30 a 50 min/ entrevistado
Servidores públicos da EGP	Qualitativa	Grupo focal	24	30 a 40 min/ entrevistado
Colaboradores externos - Prestadores de Serviços à EGP	Qualitativa	Grupo focal	6	30 a 40 min/ entrevistado
Alunos, Egressos e Professores da EGP	Quantitativa	Survey	110	30 dias

Fonte: Resultados da pesquisa.

A pesquisa tipo *survey* foi viabilizada utilizando o recurso do *Google Forms* disponível no site do Google, com ele foram criados os questionários e o endereço eletrônico foi enviado para uma amostra de alunos, egressos e professores num total de 1200 pessoas e o retorno foi de 110 questionários com uma taxa de retorno de 9,2%. A distribuição entre os grupos foi de 44 alunos, 36 egressos e 30 professores. Os dados da pesquisa foram sistematizados utilizando-se de medidas estatísticas descritivas. A pesquisa *survey* ocorreu no período entre os meses de outubro e novembro de 2018.

Diante dos resultados dessas pesquisas e dos recursos físicos, humanos, tecnológicos e da infraestrutura presente na EGP, foi possível definir a missão, a visão e os valores da EGP considerando também as orientações listadas no novo plano de governo para o Estado conforme a mudança política ocorrida na última eleição para governador. Neste estágio da pesquisa foi enunciado um conjunto de ideais que orientaram a elaboração dos objetivos estratégicos.

Na sequência foram enunciados os objetivos estratégicos, os indicadores de avaliação desses objetivos, as metas e os itens identificados pelos servidores como barreiras a execução das atividades atuais e das futuras, assim como os pontos fracos enunciados na matriz SWOT. A partir da definição das estratégias foram definidas as intervenções e como elas serão monitoradas e avaliadas de forma a retroalimentar o processo decisório dos gestores da EGP.

Neste processo, a criação de valor público emergirá como resultado de uma sequência de ações planejadas e executadas considerando o propósito de existência da EGP, o que a EGP faz e por que faz para atender a sua missão. No entanto, a criação de valor será percebida pelo ente público na medida em que os cidadãos/famílias perceberem que os filhos passaram a adoecer menos como resposta às ações de saneamento, as crianças passarem mais tempo na escola e não abandonarem no decorrer do ano letivo por conta de uma política educacional que inclua os alunos e seus familiares em suas ações pedagógicas, assim como qualquer outra ação do estado que melhore o nível de bem estar dos cidadãos (BRYSON, 2004).

O modelo de planejamento estratégico proposto por Bryson (1988) e adaptado para aplicação na elaboração do PEI da EGP é um processo composto pelas seguintes etapas de execução considerando a participação dos diferentes *stakeholders*:

1. Acordos iniciais foram definidos com todos os *stakeholders* internos e externos
2. Foi definido em reunião com a direção geral da EGP a criação de grupo de trabalho responsável pela coordenação do PEI e formado por técnicos do planejamento e professores/pesquisadores da EGP.
3. Em reunião com todos os servidores e prestadores de serviço foi definida a missão e a visão da EGP.
4. A avaliação do ambiente interno foi realizada via aplicação da matriz SWOT, que ao final identificou as forças e fraquezas, ou seja, quais recursos que a EGP possui para realizar suas atividades e qual foi o resultado obtido nos últimos anos.
5. Da mesma matriz se identificou as ameaças e oportunidades, considerando o ambiente econômico, político, social e tecnológico.
6. As questões estratégicas foram enunciadas, considerando as informações produzidas nas duas etapas anteriores de forma a orientar o PEI conforme a ação dos fatores internos e externos que conformam o ambiente da EGP.
7. Definição das ações estratégicas que potencializem os pontos fortes e possibilitem o aproveitamento das oportunidades e a mitigação das ameaças decorrente das fraquezas da EGP.
8. Estabelecer a visão de futuro para EGP considerando que as ações estratégicas foram efetivadas, monitoradas e avaliadas pelos grupos atendidos pela escola, ou seja, em qual posição a escola quer estar no futuro considerando.

5. RESULTADOS DAS PESQUISAS

A apresentação dos resultados da pesquisa seguirá a sequência resumidas no Quadro1, em que os pontos relevantes das entrevistas são listados e as convergências e divergências identificadas conforme o grupo respondente.

5.1 SECRETÁRIOS DE ESTADO E DIRETORES DA EGP

No grupo de secretários, o aspecto relevante e considerado na construção do PEI foi a ênfase dado a importância da EGP e o papel destacado que ela pode vir a ter se focar em aspectos relacionados a capacitação dos servidores públicos e na formação de lideranças (gerentes) para fazer a gestão nos níveis estratégico, tático e operacional. No entanto, para que isso se torne realidade há a necessidade de se estruturar a infraestrutura e a capacitação dos servidores da EGP. Conforme um dos secretários, "*[...] a EGP precisa inovar seus procedimentos operacionais no segmento da Tecnologia da Informação (TI) de forma a elevar a capilaridade de atendimento espacial das demandas das regiões mais distantes da capital e ofertar modelos inovadores de cursos [...]" (2019, p.10)*.

O sentimento de que no PEI deve-se dar ênfase aos recursos humanos e tecnológicos é consensual entre os Diretores da EGP, no entanto, acrescenta-se a urgência de recursos financeiros para realizar as melhoras na infraestrutura e a aquisição de livros e material didático para que a escola tenha condições de executar as ações planejadas.

Outro aspecto apontado por um dos secretários foi o fato da EGP ter uma oferta de cursos focada em atividades de curta duração e poucos cursos de aperfeiçoamento ou de especialização com ênfase na gestão pública e governança. Segundo o entrevistado,

> [...] a EGP precisa identificar a demanda dos órgãos por formação superior em nível de Lato e Stricto Sensu, principalmente, na formação de coordenadores e diretores com competências para desenvolverem a gestão de pessoas, organizacional, logística, ambiental e todas as operações necessários ao bom desenvolvimento das atividades (2019. p. 4)

SERVIDORES PÚBLICOS DA EGP E COLABORADORES EXTERNOS

Os encontros com os servidores da EGP, que aconteceram entre janeiro e maio de 2019, foram proveitosos uma vez que a equipe de facilitadores do PEI conseguiu convencer os servidores da necessidade de se entender a atual situação da EGP e definir o posicionamento da escola no futuro. Para tal foi utilizada a matriz SWOT como ferramenta estratégica para se identificar as forças e fraquezas no ambiente interno e que são controladas pela EGP, e as oportunidades e ameaças no ambiente externo, o qual a EGP não tem poder de intervir. Na literatura sobre a utilização da matriz SWOT destaca-se pelo menos dois aspectos importantes para orientar o planejamento estratégico: analisar o ambiente organizacional (MCCREADIE, 2008; MARTINS, 2006); posicionamento da organização no ambiente organizacional e elaboração de cenários para a organização (DAYCHOUW, 2010).

Os itens que compõem a matriz SWOT foram resumidos no Quadro 2, em que alguns aspectos relacionados ao ambiente interno (Forças e Fraquezas) e do ambiente externo (Oportunidades e Ameaças) foram listado. A utilização desses itens segue a orientação de que os pontos fortes devem ser potencializados e as fraquezas mitigadas para que a organização possa se tornar mais competitiva para aproveitar as oportunidades.

Neste sentido, identificou-se como oportunidades para que a EGP concretize seus objetivos estratégicos as seguintes situações: ampliar a realização de convênios e parcerias de maneira a captar recursos externos de outros órgãos da administração pública; fazer parte de redes estaduais e nacionais de escolas de governo como forma de ampliar o acesso a novas práticas de gestão, uso de novas tecnologias e outros processos que conduzam a aumento da produtividade e qualidade das ações da EGP; potencializar o uso da modalidade de ensino a distância (EaD) de forma a atender as demandas de regiões distantes da região metropolitana onde está localizada a EGP e qualificar os servidores públicos que prestam serviços a população dessas regiões.

Em termos de fatores que ameaçam a realização do planejamento estratégico os principais são relativos as condições econômicas locais, nacionais e internacionais que interferem no nível da arrecadação do estado, uma vez que a maior parcela da receita resulta de atividades econômicas extrativas minerais e de produtos agropecuários que tem seus preços definidos em bolsas de valores fora do país. A ausência de ações de desenvolvimento e competências dos servidores públicos estaduais definidas no planejamento estratégicos dos órgãos é outro fator de ameaça que pode comprometer as atividades da EGP, o que leva a redução da demanda pelos cursos e outras ações promovidas.

Quadro 2 – Resultados da matriz SWOT

Forças (Strengths)	Fraquezas (Weaknesses)
1. Abrangência da EGP	1. Estrutura física
2. Credibilidade junto aos servidores públicos	2. Sistema de gestão de cursos
3. Referência no trabalho em governança pública	3. Falta de avaliação de egressos
4. Capital humano	4. Excessos de curso (sombreamento curricular)
5. Qualificação e valorização abrangente dos servidores públicos do Estado	5. Falta de estratégia de comunicação e divulgação as atividades/ações da EGP
6. Localização da EGP	6. Precariedade/Ausência de TI
7. Credibilidade da certificação	7. Não utilização do 3º turno e finais de semana
Oportunidades (Opportunities)	**Ameaças (Threats)**
1. Convênios e Parcerias	1. Cenário econômico do estado e do país.
2. Inserir-se em rede de escolas de governo	2. Falta de planejamento estratégico dos órgãos
3. Captar recurso orçamentário de outros órgãos	3. Esvaziamento de demanda
4. Potencializar a modalidade EAD	

Fonte: Resultados da pesquisa (2019).

O conjunto de fatores positivos ou forças que devem ser utilizadas no arranjo das ações de planejamento estratégico da EGP para aproveitar as oportunidades do ambiente externo mostram que o capital humano envolvido nas ações finalísticas de realização de cursos tem elevada qualidade e é formado por profissionais competentes que dominam as competências necessárias para o desenvolvimento das atividades. O fato de a EGP ter elevada credibilidade junto aos servidores públicos a credencia para ofertar novos cursos presenciais e expandir a oferta de cursos na modalidade à distância.

No entanto, para que as ações do planejamento estratégico sejam bem sucedidas e as oportunidades sejam aproveitadas é preciso mitigar algumas situações apresentadas pelos servidores relativas à melhoria da estrutura física, implantação de processos de gestão das operações administrativas e logísticas da EGP; necessidade urgente de avaliar a satisfação do egresso dos cursos da EGP como forma de adotar processos avaliativos contínuos; e um dos fatores centrais é a precariedade das ações de ensino a distância decorrente da infraestrutura inadequada para melhor utilizar as vantagens da oferta de ensino a distância.

A participação deste público servidor permitiu um olhar do todo da instituição, que foi de grande valia para se identificar as lacunas da gestão institucional. Chama-se atenção para a classificação das barreiras identificadas pelos servidores e pelos agentes terceirizados que atuam dentro da instituição. Estas barreiras foram ordenadas segundo o ambiente em que se encontravam, seja interna a instituição, que chamamos de microambiente, seja em uma relação a outros órgãos e secretarias de dentro do sistema do próprio estado, que nominamos de mesoambiente ou nas relações com as instituições parceiras e/ou terceirizadas contratadas pela EGP que são os macroambientes. No Quadro, a seguir, apresenta-se a sistematização que permite uma visão mais holística destas barreiras institucional.

Quadro 3 - Classificação das barreiras por ambiente de relacionamento da EGP

Classificação	Macroambiente	Mesoambiente	Microambiente	Total
Organizacional	01	10	43	**54**
Infraestrutura	06	01	26	33
Tecnologia informação	20	04	7	**31**
Capital humano	-	01	17	**18**
Comunicação interna	-	-	09	**09**
Institucional	04	01	-	05
Capital financeiro	02	-	-	**02**
Comunicação externa	-	01	-	**01**
Total	33	18	102	153

Fonte: Resultado da Pesquisa (2019).

Verifica-se que foram identificadas 153 barreiras no total, destas 102 estão localizadas no microambiente, isto é, 67% das barreiras estão dentro da própria instituição e estão relacionadas a questão de fluxo de processos, a falta pessoal para melhor desenvolver as atividades até a falta de comunicação entre os setores e seus agentes. Constata-se que 43 barreiras de 54, estão classificadas como de cunho organizacional e 26 barreiras na dimensão infraestrutura. Pode-se inferir que é preciso organizar o fluxo da gestão dentro da EGP para dirimir as muitas questões que se apresentam internamente e que resolvidas, deve contribuir, significativamente, para a eficácia dos serviços oferecidos por esta instituição.

O atendimento a solução das barreiras se apresenta como uma urgência a EGP na efetivação da modernização institucional, pois esta é um dos eixos presentes nas diretrizes do plano do atual governo do estado, que dentre outras proposições do plano estão a inovação tecnológica e a modernização institucional, onde a EGP apresenta-se como uma escola estratégica na atuação como escola de Inovação e políticas públicas do estado.

ALUNOS, EGRESSOS E PROFESSORES DA EGP

ALUNOS E EGRESSOS

A amostra de alunos e egressos participantes da pesquisa tipo *survey* realizada com o objetivo de identificar padrões de características dos entrevistados e a distribuição de itens relativos aos pontos fortes e fracos e as ameaças e oportunidades na percepção desses indivíduos. O diferencial desse modelo de análise reside no fato da matriz SWOT tradicional expressa a percepção dos funcionários, enquanto que, neste estudo buscou-se capturar a percepção de um grupo de *stakeholders* que não fazem parte do ambiente interno da EGP, a não ser quando frequentam as aulas presenciais dos diferentes cursos. Um total de 80 colaboradores foram pesquisados, 44 alunos e 36 egressos, e as seguintes características foram observadas: 61,0% dos entrevistados são mulheres; a menor idade foi de 20 anos e a maior de 66 anos; a idade dos entrevistados se distribui normalmente com média de 40 anos e desvio padrão de 9,8 anos. Os resultados do teste de Kolmogorov-Smirnov mostram ser significativa a suposição de que a idade apresenta distribuição normal; 55,0% deles são funcionários públicos estaduais e 41,0% municipais; 86,0% deles realizaram curso de qualificação (24 a 40 horas) e os demais cursos técnicos profissionalizantes e especialização; 65,0% dos entrevistados cursaram o ensino básico em escolas públicas e 21,0% em escolas privadas.

Os resultados da pesquisa conforme Quadro 4 mostram que, na percepção dos alunos e egressos participantes da pesquisa, o maior ponto forte da EGP são os docentes qualificados para a atividade de ministrar aula pelo fato de deter domínio dos conteúdos ministrados, isso indica que os critérios de seleção de docentes adotados pela EGP são eficientes para atender de forma qualificada a demanda pelos cursos. Na sequência aparece o fato de que há compromisso da direção da EGP com a formação do aluno, a preocupação dos professores e coordenadores para que a emenda e conteúdo de cursos sejam ministrados na íntegra, a importância dos aspectos relacionados a adequada matriz do curso e recursos pedagógicos todos esses itens estão com mais de 90,0% de concordância dos entrevistados. No entanto, há baixa frequência no fato da biblioteca não ter referências suficientes e atualizadas, indicando a necessidade de adequação das ementas ao rol de livros, periódicos e outros produtos a disposição na biblioteca. O item com a menor porcentagem que o identifique como um ponto forte foi o relacionado a precariedade dos laboratórios de informática.

Quadro 4 – Itens identificados como pontos fortes – Alunos e Egressos

Identifica como Pontos Fortes	Contagem	%
PF1 - Os docentes demonstram ter domínio do conteúdo ministrado em aulas?	79	98,8
PF2 - Há compromisso da Direção e da Coordenação com a formação do aluno?	78	97,5
PF3 - A ementa do curso foi ministrada na íntegra?	76	95,0
PF4 - A matriz do curso e os recursos pedagógicos favorecem seu aprendizado?	75	93,8
PF5 - O curso realizado teve elevada qualidade?	73	91,3
PF6 - A Infraestrutura existente é adequada e favorece ao aprendizado?	66	82,5
PF7 - A carga horária do curso é adequada e favorece ao aprendizado?	65	81,3
PF8 - A cesta de cursos ofertados da EGP atende de forma adequada suas expectativas?	59	73,8
PF9 - Há biblioteca com referências suficientes e atualizadas?	46	57,5
PF10 - Há laboratórios de informática e estão funcionando de forma adequada?	30	37,5

Fonte: Resultados da pesquisa

Os resultados do Quadro 5 mostram que a grande maioria dos itens identificados como pontos fortes apresentam alto nível de qualificação na escolha, o que reforça a escolha feita pelo entrevistado em relação ao ponto forte. No caso do ponto forte 10 (PF10) - Há laboratórios de informática e estão funcionando de forma adequada? Essa resposta foi altamente qualificada entre os respondentes, diferente do observado para PF1, em que a maior parte dos entrevistados apontou como o mais identificado, porém, a sua qualificação como alto ficou em 69,2%.

Quadro 5 – Qualificação dos itens identificados como pontos fortes – Alunos e Egressos

Item	Se você identifica que sim, qualifique:					
	Alto		Baixo		Médio	
	Contagem	%	**Contagem**	%	**Contagem**	%
PF1	54	69,23	1	1,28	23	29,49
PF2	54	70,13	1	1,30	22	28,57
PF3	53	70,67	1	1,33	21	28,00
PF4	52	70,27	0	0,00	22	29,73
PF5	54	75,00	1	1,39	17	23,61
PF6	46	70,77	0	0,00	19	29,23
PF7	49	75,38	1	1,54	15	23,08
PF8	43	74,14	0	0,00	15	25,86
PF9	35	76,09	0	0,00	11	23,91
PF10	23	76,67	0	0,00	7	23,33

Fonte: Resultados da pesquisa

Os resultados do Quadro 5 mostram também haver evidências de uma correlação negativa entre a porcentagem de identificação de ponto forte e a sua qualificação, indicando que os itens com baixo poder de identificação como ponto forte estão associados às porcentagens elevadas dos níveis Altos e Baixos de qualificação das respostas. Nesse contexto, os orientadores do PEI da EGP devem considerar tais aspectos quando da definição das ações internas de concertação das atividades desenvolvidas pela EGP. Esses resultados vêm ao encontro dos resultados encontrados com a sistematização das barreiras identificadas pela pesquisa junto aos servidores públicos.

Por fim, o entrevistado foi inquirido a avaliar o curso em relação a outros disponíveis no mercado amplo e não o mercado institucional composto pelas escolas de governo das três esferas administrativas e o resultado o seguinte: dos 80 entrevistados 37,5% afirmaram que o curso foi melhor, 31,5% disseram ser igual, 16,3% ser menos competitivo, 11,3% mais competitivo, e apenas 2,5% afirmaram ser pior do que o oferecido no mercado. Esses números mostram, em grande medida, o quanto os entrevistados estavam satisfeitos com o curso realizado na EGP.

Quando solicitado ao entrevistado (Aluno e Egresso) identificar quais itens ele entendia como oportunidades para que as suas habilidades e competências pudessem ser utilizadas em prol da melhoria do serviço público e por isso ele se dispôs a participar dos serviços ofertados pela EGP (cursos rápidos, pós-graduação, palestras, seminários, workshop), quase a totalidade deles afirmou que a participação nos cursos cria ou criaram oportunidades para que ele melhorasse a qualidade das atividades funcionais buscando a eficácia/efetividade – OP6, conforme resumido no Quadro 6.

O processo de Regionalização da Gestão Pública Estadual – PF8 é visto como uma oportunidade pelo fato da descentralização da gestão administrativa do Estado ser algo necessário para que os serviços públicos sejam alocados de forma mais eficiente e os mecanismos de monitoramento e avaliação dos programas implantados pelas secretarias conforme definido nos Planos Plurianuais (PPA) se tornem efetivos.

Quadro 6 – Itens identificados como Oportunidades – Alunos e Egressos

Identifica como Oportunidade	Contagem	%
OP6 - Melhorar a qualidade das atividades funcionais buscando a eficácia/eficiência.	79	99,00
OP4 - Mobilidade na carreira ou em outros setores da instituição.	62	78,00
OP8 - O processo de Regionalização da Gestão Pública Estadual.	58	76,00
OP2 - Habilitado(a) a ocupar cargo Comissionado.	60	75,00
OP3 - Habilitado(a) à seleção de Programas de Especialização e Mestrado.	60	75,00
OP1 - Progressão profissional na carreira.	56	70,00
OP9 - A implementação dos Conselhos Regionais de Governo.	54	68,00
OP7 - A implementação da Política estadual de Socioeconomia.	53	66,00
OP5 - Busca por uma atividade profissional remunerada na iniciativa privada.	46	58,00

Fonte: Resultados da pesquisa

Após a distribuição das oportunidades identificadas pelos Alunos e Egressos, de acordo com a frequência de ocorrência, foi avaliado o grau de qualificação do item conforme resumido no Quadro 7, em que a oportunidade com maior proporção - OP6 foi classificada como sendo de Alto ou Médio nível representando 99,0%. Esse resultado mostra a elevada aderência entre o item identificado como oportunidade e a qualificação dele e que os entrevistados veem que podem melhor a qualidade das suas atividades desde que sejam estimulados pelos gestores públicos.

A oportunidade relacionada ao processo de regionalização da gestão administrativa – OP8 apresenta forte aderência entre a identificação e a qualificação desse item mostrando que os entrevistados enxergam na descentralização oportunidades de novas experiências e para isso buscaram as atividades proporcionadas pela EGP para que elevassem o nível de domínio das competências pessoais e de suas habilidades.

Quadro 7 – Qualificação dos itens identificados como Oportunidades – Alunos e Egressos

Item	**Se você identifica que sim, qualifique**					
	Alto		**Baixo**		**Médio**	
	Contagem	**%**	**Contagem**	**%**	**Contagem**	**%**
OP1	30	43,00	14	20,00	25	37,00
OP2	38	53,00	11	15,00	23	32,00
OP3	31	46,00	7	10,00	29	44,00
OP4	27	38,00	9	12,00	36	50,00
OP5	20	31,00	18	28,00	27	41,00
OP6	50	66,00	1	1,00	25	33,00
OP7	20	30,00	8	12,00	39	58,00
OP8	20	30,00	12	17,00	38	53,00
OP9	14	20,00	16	23,00	40	57,00

Fonte: Resultados da pesquisa

As oportunidades OP7 e OP9 relacionadas a política de socioeconomia para o Estado também e indica pelos entrevistados como oportunidade, porém, 12,0% e 23,0%, respectivamente classificam elas como de baixa qualificação, com efeito tem-se a redução da aderência entre a identificação e a qualificação, o que pode ser explicado, em parte, pelo fato da gestão pública ainda não se estruturar para que a política de socioeconomia se torne realidade.

PROFESSORES

A amostra de professores que participaram da pesquisa mostrou que a média de idade deles foi de 45 anos, em que a menor idade foi de 26 anos e a maior 71 anos, em que o desvio padrão alcançou 11,2 anos. Aplicado o teste de normalidade Kolmogorov-Smirnov concluiu-se que a idade se distribuição conforme a curva normal; 50,0% dos professores entrevistados apresentavam até 45 anos de idade; 50,0% dos entrevistados foram mulheres; 50,0% dos professores tinham curso de pós-graduação l*ato sensu* e 47,0% com titulação no Stricto Sensu (Mestrado e Doutorado); 60,0% deles atuam como professores e 30,0% como técnicos no setor público.

Os dados resumidos no quadro 8 sobre os pontos fortes percebidos pelos professores mostram o compromisso da EGP com formação profissional do servidor público - PFP1. Há compromisso da direção e coordenação com a formação do aluno – PFP2, currículos atualizados e planos de ensino adequados - PFP3 e Formação dos servidores públicos adequada às necessidades do Estado - PFP4 apresentaram acima de 90,0% indicação como pontos fortes.

Quadro 8 – Itens identificados como pontos fortes - Professores

Identifica como Pontos Fortes	Contagem	%
PFP1 - Compromisso da EGP com formação profissional do servidor público	29	96,00
PFP2 - Há compromisso da Direção e Coordenação com a formação do aluno	28	93,00
PFP3 - Currículos atualizados e planos de ensino adequados	28	93,00
PFP4 - Formação dos servidores públicos adequada às necessidades do Estado	27	90,00
PFP5 - Estratégia de comunicação e marketing institucional da EGP	24	80,00
PFP6 - Atuação administrativa e Financeira dos Coordenadores e diretores da EGP	24	80,00
PFP7 - Conhecimento da Missão e do Plano de Desenvolvimento da EGP	22	73,00
PFP8 - Política de relacionamento da EGP com os egressos	21	70,00

Fonte: Resultados da pesquisa

No entanto, os itens com as menores porcentagens foram Política de Relacionamento da EGP com os egressos - PFP8, e Conhecimento da Missão e do Plano de Desenvolvimento da EGP - PFP7, com 70,0% e 73,0% respectivamente, isso mostra a necessidade da EGP formular e implementar uma política de comunicação e relacionamento com antigos professores e egressos como forma de avaliar suas atividades e corrigir os desvios das boas práticas que são percebidas pelos professores e servidores.

No Quadro 9 estão resumidas a distribuição da qualificação dos itens indicados como pontos fortes pelos professores em que se observa aderência entre a identificação e a qualificação dos itens PFP1, PFP2 e PFP4. Isso mostra que há certa homogeneidade de que a EGP tem compromisso com a formação do servidor público, e que a efetiva participação da direção geral e dos coordenadores das atividades é que a formação dos servidores públicos está adequada as necessidades do estado. Em relação aos itens com baixa aderência destacam-se PFP5, PFP6, PFP7 e PFP8 (ver Quadro 9), em que não há convergência entre identificação e qualificação do item definido como ponto forte e isso mostra que no planejamento da EGP aspectos relacionados a política de comunicação e marketing institucional, atuação administrativa e financeira dos gestores, melhorar a divulgação da missão, visão e as estratégias da EGP devem ser intensamente divulgadas, e o ponto mais importante é a falta de um canal de relacionamento com o egresso da escola o que compromete o planejamento de ações futuras pois não se tem informação para saber em que medida a participação nos cursos de formação da EGP foi capaz de ampliar as habilidades, competências e capacidades dos servidores públicos para melhor desenvolver suas atividades.

Quadro 9 – Qualificação dos itens identificados como pontos fortes - Professores

Item	Se você identifica que sim, qualifique					
	Alto		Baixo		Médio	
	Contagem	%	Contagem	%	Contagem	%
PFP1	22	73,00	2	7,00	6	20,00
PFP2	23	77,00	1	3,00	6	20,00
PFP3	18	60,00	3	10,00	9	30,00
PFP4	16	53,00	2	7,00	12	40,00
PFP5	9	30,00	6	20,00	15	50,00
PFP6	13	43,00	7	23,00	10	34,00
PFP7	15	50,00	8	27,00	7	23,00
PFP8	10	33,00	7	23,00	13	44,00

Fonte: Resultados da pesquisa

No conjunto de oportunidades listadas no Quadro 10, os professores foram unânimes em afirmar que a formação de uma governança compartilhada para orientar a promoção do desenvolvimento sustentável do Estado é a grande oportunidade para EGP, pois a partir das ações da escola pode-se capacitar gestores e líderes que farão a gestão pública ancorada nos princípios da gestão por resultado e orientarão a elaboração e implementação de um planejamento estratégico que conduza a criação de valor público para os cidadãos.

Quadro 10 – Itens identificados como Oportunidades - Professores

Identifica como Oportunidade	Contagem	%
OPP2 - O desafio da formação de servidores para uma governança compartilhada	30	100,0
OPP3 - O desafio da formação de servidores para o desenvolvimento sustentável do Estado	30	100,0
OPP4 - O processo de Regionalização da Gestão Pública Estadual	29	97,0
OPP1 - A implementação da Política estadual de Socioeconomia	22	73,0
OPP5 - A implementação dos Conselhos Regionais de Governo	21	70,0

Fonte: Resultados da pesquisa

O item de oportunidade com maior aderência entre a identificação e a qualificação é o relacionado ao desafio da formação de servidores para o desenvolvimento sustentável do Estado – OPP2, essa convergência mostra o quanto os professores acreditam que a EGP tem papel fundamental nesse processo de formação de servidores para promover as práticas de gestão ancoradas na tecnologia da informação e em processos inovativos que possibilitem desenvolver a gestão em todo o território do estado e fazer emergir um sistema de governança pública em que o estado seja capaz de estabelecer e coordenar as prioridades dos vários atores, atuando menos como interventor e mais como regulador e mediador.

Quadro 11 – Qualificação dos itens identificados como Oportunidades - Professores

Item	Se você identifica que sim, qualifique					
	Alto		Baixo		Médio	
	Contagem	%	Contagem	%	Contagem	%
OPP1	12	40,0	8	27,0	10	33,0
OPP2	15	50,0	3	10,0	12	40,0
OPP3	19	63,0	4	13,0	7	24,0
OPP4	16	53,0	6	20,0	8	27,0
OPP5	10	33,0	10	33,0	10	34,0

Fonte: Resultados da pesquisa

Os itens OPP1 e OPP5 relacionados a implementação da Política estadual de Socioeconomia e dos Conselhos Regionais de Governo apresentam baixa aderência entre a identificação e a qualificação, o que mostra a falta de entendimento sobre essa política pública intencionada pelo estado para viabilizar a descentralização e a melhor alocação dos recursos públicos e a utilização dos recursos naturais

DISCUSSÕES

A luz do proposto por Bryson (1988; 2004), as duas primeiras etapas do processo foram executadas a partir de reuniões da direção geral com todos os colaboradores internos e externos a EGP, nesses encontros foi apresentado plano de ação para executar o PEI da escola e definido o grupo de trabalho que coordenou as atividades com publicação do ato oficial no diário oficial do estado de maneira que se deu publicidade ao ato.

Em reunião prévia foi definida a nova missão da EGP que é "Propor e executar políticas públicas de formação e desenvolvimento de pessoas e produção de conhecimento para o fortalecimento da capacidade de governança pública, visando progresso social do Estado". E a visão "Ser referência em Governança Pública".

A definição dos stakeholders do processo de planejamento incluiu os egressos e professores da EGP ampliando o conjunto de grupos de interesse do planejamento (BRYSON, 2004). A inclusão desses grupos contribuiu para elevar a quantidade e a qualidade da informação produzida e que orientará as etapas seguintes do PEI. A identificação adequada desses grupos possibilita maior troca de informações sobre fluxos de processos e produtos, assim como a produção de conhecimento (BRYSON; EDWARDS; VAN SLYKE, 2017). Esse fluxo de informações proporciona a instituição o amadurecimento de suas ações e orienta a formulação do PEI.

Na etapa de identificação das forças e fraquezas foram feitos dois levantamentos, em que os resultados se complementam, uma vez que foram dois grupos distintos os servidores da EGP e seus colaboradores, e os alunos, egressos e professores que são atores importantes para que as informações dos últimos sejam analisadas pelos primeiros. Na percepção dos funcionários os principais pontos fracos referem-se a estrutura física, falta de sistema informatizado para fazer a gestão dos cursos, falta da estratégia de comunicação e divulgação, assim como a avaliação dos egressos. Enquanto, os alunos, egressos e professores reforçam as indicações sinalizando que os laboratórios de informática devem ser mais bem estruturados, o acesso ao acervo da biblioteca deve ser ampliado, a necessidade de uma biblioteca virtual para atender aos cursos à distância. Com relação aos pontos fortes os que mais se destacam são: a credibilidade da EGP, a qualidade de seus cursos e professores e o quadro de servidores técnicos. Porém, fica a desejar a atuação administrativa e financeira da escola e a ausência de relacionamento com o egresso.

As principais ameaças identificadas pelos servidores e colaboradores externos foram a preocupação com os fatores subjacentes a redução da demanda de servidores qualificados pela escola, o que pode ser comprovado pelos números de registros do núcleo de planejamento para o ano de 2012 com 23.957 servidores, e em 2017, esse número reduz para 14.678. Um dos fatores de explicação dessa redução é apontado pelos funcionários como sendo a falta de planejamento dos órgãos na programação de uso dos recursos de programas de formação de habilidades e competências previstas no Plano Plurianual (PPA) desses órgãos.

No que se refere às oportunidades, a ampliação da oferta de cursos na modalidade a distância é o consenso entre os grupos pesquisados, no entanto, esse é o maior desafio da EGP, pois requer a definição e implantação de uma política de ensino a distância para escola. Com efeito, tem-se a possibilidade de ampliar o número de servidores participando de cursos de pós-graduação *stricto sensu* e o nível das competências individuais e coletivas, entendendo-se que a competência é uma combinação de habilidades, de natureza institucional, coletiva e individual, que promovem o conhecimento e orientam as atitudes - tomada de decisão – com o objetivo de criar valor às organizações, no sentido do direcionamento das ações destas partes em busca do alcance dos objetivos organizacionais como enunciado por Quin (2003), Ruas (2001) e Teixeira (2012).

Diante dessas informações, produzidas e sistematizadas pelas pesquisas, os coordenadores do PEI da EGP contam com um insumo valioso para enunciar os objetivos estratégicos e definir as ações a serem efetivadas como forma de garantir o atingimento da missão. Neste processo, a densidade de informação produzida a partir da percepção dos stakeholders faz a diferença para que o PEI da EGP possa ter o reconhecimento de cada um dos grupos que participou de forma tal que as ações venham atender as demandas desses grupos.

CONCLUSÃO

Planejar dentro de uma instituição, seja ela de caráter privado ou público, é pensar estrategicamente na consolidação dos princípios que gestam e operacionalizam os ideais de qualidade do produto final ofertado a sociedade e, conseguintemente, na satisfação dos colaboradores e clientes de um estabelecimento ou organização. A prática de planejar de forma estratégica permite uma visão de futuro a instituição e seus colaboradores.

As instituições públicas e seu aparato de gestão na promoção de políticas públicas que atendam a sociedade precisam assumir o comprometimento efetivo do planejamento estratégico, sem o qual não conseguem gerar valor público, que consiste na qualidade e satisfação da sociedade nos serviços e políticas por elas ofertadas. Esse é o caso da EGP, pois se enquadra em um perfil mais específico e que atende, na estrutura do estado, a um grupo de agentes públicos. Então a qualificação destes agentes e a satisfação na formação ofertada pela instituição é, para a EGP, a geração deste valor.

Superar as barreiras internas é uma tarefa que se apresenta necessária para que as relações intra e *interinstitucional* possam se desenvolver e garantir o fluxo cotidiano da função do órgão junto ao estado. Estas prerrogativas estabeleceram o entendimento e, consequentemente, o interesse dos gestores da EGP pela formulação, a partir dos princípios basilares, do planejamento estratégico da instituição, levando em consideração um modelo de planejamento que acolhe uma gestão participativa onde as percepções e contribuições de um grupo de *stakeholders* foram levadas em consideração, permitindo, assim, um planejamento mais horizontalizado, isto é, as proposições e a operacionalização do plano da EGP têm a participação de todos aqueles que formam o coletivo institucional, portanto, são responsáveis pela garantia de cumprimento, a médio e longo prazo, da consecução do que foi proposto, conforme pode-se verificar na análise até aqui desenvolvida.

O estudo demonstrou que superar as lacunas de melhor estrutura dos laboratórios de informática, o acervo da biblioteca e a logística tecnológica para a efetivação do ensino à distância são necessárias para que se atenda de modo efetivo o que foi apontado na percepção dos *stakeholders*.

As informações geradas pelas pesquisas diagnósticas têm a possibilidade de melhor definição dos objetivos estratégicos e dos indicadores de monitoramento e avaliação. Lembrando que os grupos pesquisados apontaram a falta de avaliação das atividades como uma das fraquezas da instituição, ratificada no histórico da EGP investigada. Infere-se que os movimentos seguintes, como o retorno dessas avaliações aos professores, alunos e egressos possibilita a criação de uma rede de atendidos pela EGP e, consequentemente, maior indicador de governança, o que, também torna o processo de monitoramento e avaliação mais representativo.

REFERÊNCIAS

AIRES, Renan Felinto de Farias *et al*. Escolas de Governo: o panorama brasileiro. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro , v. 48, n. 4, p. 1007-1027, Aug. 2014 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122014000400010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 9 Jul, 2019.

BARNEY, J. Firm resources and sustained competitive advantage. Journal of Management. Vol 17:1. Pp99-120. (1991).

BATISTA, Fábio Ferreira. Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira: como implementar a gestão do conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão. Brasília: Ipea, 2012.

BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo Roberto. Economia do setor público no Brasil. Elsevier, 2004.

BOZEMAN, B. Public values: citizens' perspective, Public Management Review. (2018)

BRANDENBURGER, Adam M.; STUART JR, Harborne W. Value-based business strategy. Journal of economics & management strategy, v. 5, n. 1, p. 5-24, 1996.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Orgs.). *Reforma do estado e administração pública gerencial.* 7. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.admpublicaburocraticaagerencial.pdf. Acesso em 05 ago, 2018.

BRYSON, J., CUNNINGHAM, G. AND LOKKESMOE, K. "What to Do When stakeholders Matter: The Case of Problem Formulation for the African American Men Project of Hennepin County Minnesota". Public Administration Review, 62:5. pp568 – 84. (2002).

BRYSON, J.M. What to do when Stakeholders matter, Public Management Review, 6:1, 21-53. (2004).

BRYSON, J.M.; ROERING, W.D. Initiation of Strategic Planning by Governments. Public Administration Review, Vol. 48, No. 6, pp. 995-100. Nov. - Dec.. 1988

BRYSON, John M.; EDWARDS, Lauren Hamilton; VAN SLYKE, David M. Getting strategic about strategic planning research. 2018.

CRESWELL, J. W. Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 3 Ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DAYCHOUW, Merhi. 40 Ferramentas e Técnicas de Gerenciamento. 3. ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2010.

MARTINS, Marcos Amâncio P. Gestão Educacional: planejamento estratégico e marketing. 1. ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2007.

MCCREADIE, Karen. A Arte da Guerra SUN TZU: uma interpretação em 52 ideias brilhantes: 1. ed. São Paulo: Globo, 2008.

NOGUEIRA. Marco Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil*. Temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2005. (*p.37 a 54*).

QUINN, Robert E. et al. Competências gerenciais: princípios e aplicações. Tradução de Cristiana de Assis Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

RUAS, R. Desenvolvimento de competências gerenciais e contribuição da aprendizagem organizacional. In FLEURY, M.T.L. e OLIVEIRA JR. M.M. Gestão estratégica do conhecimento: integrando aprendizagem, conhecimento e competências. São Paulo: Atlas, 2001.

SATHLER, L. *Governança no terceiro setor*: estudo descritivo-exploratório do comportamento de conselhos curadores de fundações empresariais no Brasil. São Paulo, Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, 181p, 2008.

SCHNEIDER,Volker. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. *Rev. Civitas*. Porto Alegre, v. 5, n. 1. jan.-jun. 2005. p. 29-58.

TEIXEIRA, Vilmar Agapito. Criando Valor Público – Gestão Estratégica no TCU. Página de Liderança, Brasília, 01 out 2012. Disponível em 2012: << http://portal2.tcu.gov.br/ portal/page/portal/TCU/educacao_ corporativa/lideranca>>. Acesso em: (02/07/2019).

O PPA COMO ESPAÇO DE APRENDIZAGEM DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL: UM OLHAR A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DO PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE NATAL/RN

Brunno Costa do Nascimento Silva (UFRN)
Raquel Maria da Costa Silveira (UFRN)
Lindijane de Souza Bento Almeida (UFRN)

INTRODUÇÃO

O sistema democrático no Estado brasileiro passou por intensas transformações ao longo das últimas décadas em virtude da constante evolução da participação da sociedade nas decisões governamentais. Tais alterações foram promovidas em grande parte de um lado pela pressão exercida dos movimentos sociais junto ao Estado e, do outro, pela gestão pública, nas três esferas de poder, ao buscar inserir e estimular a sociedade no processo de formulação e implementação das políticas públicas.

Um exemplo notório dessa inserção pode ser vislumbrado na elaboração do Plano Plurianual (PPA) da União referente ao quadriênio de 2004 a 2007, na qual foi iniciada uma experiência de inclusão da população nos processos de formulação e implementação desse mecanismo de planejamento (BRASIL, 2015). Desde então a experiência virou uma prática recorrente conforme apontado pela Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico (2015) do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão.

Essa forma de planejamento, por sua vez, foi disseminada para as demais esferas de poder que passaram inserir em suas estratégias de planejamento governamental alguns elementos presentes nesse processo inovador, isso porque a relação entre Estado e sociedade nesse contexto permite resultados positivos ao sistema democrático. A título de exemplo, cita-se o Plano Plurianual do Governo do Estado do Rio Grande do Sul e a sua iniciativa de elaboração de um Manual para orientar a Elaboração de Planos Plurianuais Municipais 2018-2021. No mesmo sentido, destaca-se a experiência de Natal/RN aqui abordada.

No caso de Natal/RN, porém, o desafio era ainda maior, pois se buscou além das definições estratégicas, inserir a participação social como elemento essencial para elaboração do instrumento e posteriormente sua implementação. Em 2016, a Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPLA) de Natal propôs realizar o PPA Participativo. Dessa forma, a SEMPLA apresentou para formulação do PPA duas linhas básicas de atuação: uma interna e outra externa. A linha interna consistia na promoção da integração entre os órgãos municipais, enquanto a linha externa, por outro lado, abrangia o fortalecimento do processo de participação social como método de governo.

Diante do contexto apresentado, o presente artigo objetivou analisar o processo de formulação e implementação (bem como o acompanhamento) do PPA Participativo, referente ao quadriênio 2018- 2021, do município de Natal/RN a partir da percepção do corpo técnico do ente municipal.

No tocante à metodologia, o estudo possui natureza qualitativa, no qual foram adotados os procedimentos de pesquisa bibliográfica (tendo-se como principais temas: planejamento governamental, participação social e sobre os processos de formulação e implementação de políticas públicas) e documental (análise do PPA de Natal 2018-2021). Com relação aos dados primários, estes foram obtidos de entrevistas de ordem semiestruturada empreendidas com gestores públicos envolvidos no processo de formulação do Plano Plurianual Participativo (2018-2021) de Natal/RN. Ademais, foi realizada a observação participante[1] do Fórum Interconselho[2].

À vista disso, o texto se encontra organizado, além desta introdução e das considerações finais, em mais três momentos. No primeiro momento é realizado um balanço da literatura acerca do planejamento governamental. Posteriormente, aborda-se os conceitos dos processos de formulação e implementação de políticas públicas e de participação social no contexto nacional. No terceiro e último momento são apresentados os resultados da pesquisa efetuada.

Ao final é possível constatar a institucionalização da participação da sociedade como método de governo no processo de formulação com a necessidade de alterações no processo implementação do PPA participativo.

PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

O planejamento pode ser compreendido, segundo Chrispino (2016), como o estabelecimento de diretrizes, objetivos e orientações que conduzirão a realização de uma ação específica, possibilitando o ordenamento racional de métodos, ações e técnicas para viabilizar o alcance de objetivos e metas propostas.

A relevância do planejamento no Brasil pode ser vislumbrada no artigo 174 da Constituição Federal de 1988, o qual apresenta o Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica, devendo exercer as funções de: fiscalização, incentivo e planejamento. Este, por sua vez, é considerado pelo texto constitucional como determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Silva (1996, p. 740) ao problematizar acerca da operacionalização do planejamento, destaca que sua instrumentalização ocorre por meio de "plano ou planos" e, juridicamente, se traduz do mesmo modo. Para o autor:

> isso está consignado na Constituição em mais de uma oportunidade, ao dizer que o planejamento incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais (art. 174, §1º), ao estatuir que é função da lei dispor sobre planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento (art. 49, IV) e que estes devam ser elaborados em consonância com o plano plurianual (arts. 49, III, e 165, §4º), consubstanciando aí, como dissemos, os princípios do planejamento estrutural (SILVA, 1996, p. 740).

Chrispino (2016) ainda acrescenta a tal contexto que o ato de planejar se manifesta como uma tarefa complexa, com variáveis de todos os matizes e com pouca experiência acumulada para os decisores (políticos), equipes técnicas (planejadores) e sociedade (cidadãos e setores produtivos). Nas palavras do autor:

> talvez devêssemos, antes de dizer que o planejamento é uma técnica, chamá-lo de arte, pois são poucos os que estão convencidos de sua importância e, como é quase inexistente a cultura de formação de planejadores na esfera pública, o país contará com aqueles que tenham vocação, expertise, tal qual o artista que se destaca da multidão pelo talento natural (CHRISPINO, 2016, p. 163).

No tocante a natureza do planejamento, alguns autores, ao conceituá-lo, destacam um caráter eminentemente técnico. Nesse sentido, para José Afonso da Silva (1996, p. 739), o planejamento é tido como "um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos". Entretanto, tal percepção deve ser alvo de debate, visto que a partir da perspectiva de teóricos que defendem, por exemplo, a excelência do planejamento estratégico, este nada mais é do que um processo técnico e político. Um conjunto de elementos é considerado ao se firmar o entendimento da natureza híbrida do planejamento.

[1] O Fórum Interconselhos foi realizado no 08 de maio de 2017.

[2] Evento realizado no contexto de elaboração do Plano Plurianual (2018-2021) Participativo de Natal/RN.

O primeiro deles é o fato de que a existência do Estado planejador na Constituição Federal brasileira já é uma consequência da vontade política (CHRISPINO, 2016). Trata-se de um ato que envolve a decisão a respeito da alocação de recursos. Para tanto, o ato de planejar requer a interação entre indivíduos e/ou grupos sociais. Conforme frisado por Matus (1993, p. 14), o "planejamento poderia ser um problema técnico caso se referisse à relação do homem com as coisas, mas essas coisas sempre ocultam outros homens. O planejamento é assim um problema entre homens, entre governantes".

Nesse sentido, se o planejamento "fosse tratado apenas na dimensão tecnicista, o mais honesto seria indicar o uso de programas de computador voltados exclusivamente para ordenar ações a partir de critérios estabelecidos" (CHRISPINO, 2016, p. 174).

Em relação, especificamente, ao planejamento governamental, Cardoso Júnior e Santos (2018), enfatizam a existência de dois paradoxos no Brasil: o primeiro recaí sobre o fato de que todos reconhecem que o planejamento é importante, mas ninguém acredita nele, o segundo, por sua vez, se relaciona à correlação positiva entre planejamento e resultados a despeito dessa descrença.

Jackson De Toni (2016) destaca alguns pontos sobre a importância do Planejamento Governamental ao afirmar que se trata de uma ferramenta que os governos e os gestores municipais possuem para transformar uma realidade. Ademais, configura-se como um método coerente de formação e implementação de diretrizes governamentais, permitindo um maior controle central de uma vasta rede de órgãos. O planejamento governamental, ainda, permite a definição de objetivos conhecidos e aceitos, que devem representar os interesses gerais e permanentes da sociedade. Por fim, esse instrumento busca abolir o despreparo e a improvisação.

No atual contexto, certificam Cardoso Júnior e Santos (2018), a previsão constitucional acerca da importância do planejamento inaugura uma institucionalidade que combina uma série de direitos, garantias e instrumentos associados ao planejamento. A Constituição Federal de 1988 previu um conjunto de "comandos de planejamento, como os Objetivos da República, combinados com instrumentos como o Plano Plurianual (PPA), planos setoriais e regionais, entre outros" (CARDOSO JÚNIOR e SANTOS, 2018, p. 331). O PPA, por sua vez, é apontado como uma inovação constitucional significativa, "na medida em que cria a possibilidade de fomentar o planejamento do desenvolvimento no país" (CARDOSO JÚNIOR e SANTOS, 2018, p. 332).

O PPA pode ser definido como o planejamento realizado pelos governos federal, estaduais e municipais, e também por todos os gestores de órgãos e entidades que exercem alguma função pública. Esse instrumento apresenta a totalidade das ações a serem executadas pelos órgãos que compõe a administração pública, independentemente da esfera governamental, o que favorece a transparência, a prestação de contas aos órgãos de controle e à sociedade, e a tomada de decisão pelos gestores (ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2017).

Além disso, mais do que uma obrigação legal, o PPA é o planejamento governamental de médio prazo, o qual deve traduzir em ações, o programa do candidato que fora eleito para ocupar o cargo de Chefe do Executivo; tornando-se um plano orientador da administração e um compromisso político.

Ao longo do tempo, como destacam Cardoso Júnior e Santos (2018), o PPA vem sendo normatizado e institucionalizado por arranjos e carreiras burocráticas criadas para serem especializadas em temas de planejamento e orçamento finanças e controle, gestão governamental e pesquisa e avaliação, dentre outras. Para os autores, "os problemas e os debates em torno do planejamento governamental derivam também dessa diversidade" (CARDOSO JÚNIOR e SANTOS, 2018, p. 333).

Considerando esses e outros aspectos, o Governo Federal brasileiro, à época da elaboração do PPA 2016-2019, trouxe inovações metodológicas que dão sequência ao processo permanente de aperfeiçoamento de planejamento. As estratégias presentes no plano de 2016-2019 são uma decorrência de inovações trazidas pelo PPA 2012-2015, o que tinha como objetivo dotar o Plano da capacidade de interpretar a realidade na qual é implantado e as especificidades de cada política pública, comunicando melhor os compromissos do governo e evitando uma linguagem técnica.

No contexto da elaboração do plano de 2016-2019, ocorreu o reforço do seu viés estratégico, estruturando-se em uma Dimensão Estratégica, contendo uma Visão de Futuro e um conjunto de Eixos e Diretrizes Estratégicas. Além disso, buscou-se qualificar o conteúdo dos Programas Temáticos, que passaram a expressar as escolhas estratégicas para cada área das políticas públicas.

O processo de planejamento contou com diversas etapas, considerando-se, inicialmente, o diálogo interno no governo federal, com a adoção de metodologia baseada na construção coletiva do Plano. Além disso, foi o momento de reforço da participação social na gestão pública como diretriz para a implementação das políticas públicas e como elemento fundamental na fase de formulação e planejamento, "seja como estratégia de reconhecimento do papel da sociedade, seja como forma de aperfeiçoamento da ação governamental" (BRASIL, 2015, p. 11). De acordo com o Governo Federal:

> o PPA 2004-2007 inaugurou essa experiência no Brasil, contando com a participação de 2.000 organizações nos fóruns realizados em todos os estados e no Distrito Federal. No PPA 2008- 2011, foram consolidados canais formais de participação social no planejamento governamental, com importante interação junto ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Para a formulação do PPA 2012-2015, foi realizada a primeira edição do Fórum Interconselhos, com 300 participantes representando conselhos e comissões nacionais e entidades de diversos setores da sociedade. A construção do PPA 2016–2019 alcançou, assim, um novo patamar, no que diz respeito aos diálogos sociais, ao ampliar o processo de consulta durante a fase de elaboração, com envolvimento direto dos Ministérios, e ao promover a continuidade da participação na fase de acompanhamento da execução do Plano.

Em todo o processo houve a participação de mais de 4.000 pessoas, além de técnicos, participaram da discussão os representantes de conselhos setoriais e comissões nacionais, movimentos sociais e entidades:

> nos seis Fóruns Regionais do Dialoga Brasil no PPA, os participantes puderam encaminhar diretamente suas propostas às plenárias ou encaminhar sugestões por escrito aos organizadores do evento. Os quatro Fóruns Setoriais, realizados com representantes de organizações dos direitos das mulheres e da juventude, além do setor empresarial e sindical, também produziram diversas propostas para o PPA 2016-2019. Foram mais de 1.000 propostas recebidas e sistematizadas seguindo a ótica de organização do PPA por Programas Temáticos. O relatório de sistematização das propostas foi disponibilizado na sessão devolutiva do Fórum Interconselhos, realizada em julho. Os participantes receberam as respostas a cada uma das propostas aportadas e como estas foram (ou não) incorporadas ao PPA 2016-2019. Na oportunidade os participantes também discutiram a elaboração de uma agenda de acompanhamento do PPA a ser pactuada com o governo a partir de 2016 (BRASIL, 2015, p. 12-13).

Esse modo de planejar foi aceito pelas gestões (estaduais e municipais) públicas que, por sua vez, inseriram e disseminaram tal prática nas etapas de formulação e de implementação face a inserção da sociedade em ambos os processos.

A sessão a seguir procura apresentar ao leitor uma abordagem teórica sobre as fases da formulação e implementação no contexto da participação social.

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO ELEMENTO CHAVE PARA OS PROCESSOS DE FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Josep Vallès (2002), em seu livro *Ciencia Política: uma introducción*, apresenta que a definição de políticas públicas está além da compreensão de "la actividad política" em virtude ser um conceito que incorpora tantos os atores da gestão pública quanto os atores sociais no seu processo de elaboração. De acordo com o autor:

> *denominamos política pública a um conjunto interrelacionado de decisiones y no decisiones, que tienen como fóco un área determinada de conflito o ténsion social. Se trata de decisiones adoptadas formalmente en el marco de las instituiciones públicas - lo cual les confiere la capacidad de obligar -, pero que han sido precedidas de un processo de elaboración en el cual han participado una pluralidade de actores públicos y sociales* (VALLÈS, 2002, p. 377).

Celina Souza (2006, p. 26), por sua vez, define a política pública como a área do conhecimento que procura simultaneamente "colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações". Ainda segundo a autora, os efeitos das políticas públicas estão alinhados diretamente a inúmeros fatores (externos e/ou internos), no qual o espaço concedido à participação dos atores sociais nas etapas de formulação e de implementação se mostram fundamentais para gerarem resultados positivos à sociedade (SOUZA, 2006).

Para ambos os autores, como pode ser observado, a participação dos atores sociais se expressa de modo relevante, uma vez que as políticas públicas, em um regime democrático, irão ser traduzidas das plataformas eleitorais em planos, programas e/ou projetos (SOUZA, 2006), resultando transformações no mundo real.

No que tange a existência da política pública é possível enfatizar que esta supõe etapas, na qual cada uma delas englobará uma variedade de atores e interesses no *policy cycle* (ciclo de políticas públicas). Frey (2000, p. 226) aponta a importância da divisão estabelecida pelo *policy cycle* para sanar os problemas da gestão pública ao afirmar que o ciclo acabou se mostrando

> um modelo heurístico bastante interessante para análise da vida de uma política pública [em razão das várias etapas corresponderem] a uma sequência de elementos do processo político-administrativo [que] podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político administrativas.

Com relação as etapas, cinco fases[3] são correntemente aceitas no *policy cycle*: a definição da agenda, a formulação da política, a tomada de decisão, a implementação e a avaliação (HOWLETT et al., 2013; WU et al., 2014). Conforme frisado por Howlett et al. (2013) e Wu et al. (2014), as fases do ciclo, na prática, podem ou não ser sequenciais ou mesmo obrigatórias na sua totalidade e que tudo dependerá da conjuntura política e econômica no momento de concepção da política pública.

Para o contexto latino-americano, exclusivamente, Saravia (2007) destaca a necessidade de certo grau de distinção ao estudo do ciclo de políticas públicas dado o cenário no qual a ciência administrativa foi posta na região (o enfoque jurídico e da teoria da organização e da administração), uma vez que nos Estados da América Latina a compreensão jurídica permanece tendo sua vigência baseada no legalismo próprio da conformação dos seus sistemas estatais. Essa ótica, de acordo com Saravia (2007), toma por reflexão a análise das estruturas e do sistema normativo que compõem a atividade estatal.

Tratando-se especificamente da fase da formulação[4], a literatura (FREY, 2000; SARAVIA, 2007; HOWLETT et al., 2013; WU et al., 2014) revela que essa fase é comum a todas bibliografias, pois esta etapa pressupõe a elaboração de alternativas de ação e, consequentemente, na seleção de uma ou mais de uma alternativa com vistas ao resolução do problema.

Saravia (2007, p. 32) chama atenção para a diferenciação primordial entre a elaboração e a formulação, pois segundo o autor, a primeira está ligada diretamente a "preparação da decisão política", enquanto a segunda está relacionada a "decisão política, ou decisão tomada por um político ou pelo Congresso", tal como sua formalização através do ordenamento jurídico. Esclarece ainda que a fase além de apresentar a alternativa tida com mais conveniente para sanar a problemática, exibe "uma declaração que explicita a decisão adotada", determinando os objetivos e o marco administrativo, financeiro e jurídico da decisão selecionada (SARAVIA, 2007, p. 32).

Howlett et al. (2013) e Wu et al. (2014), por outro lado, compreendem a fase da formulação como a etapa de criação de alternativas, na qual não ocorre a tomada de decisão, diferenciando-se, portanto, do modelo proposto por Saravia (2007)[5]. Nessa fase do desenvolvimento da política pública, segundo Howlett et al. (2013, p. 123), "conduz-se uma avaliação inicial sobre a viabilidade das opções políticas, mas esses esforços e dinâmicas de formulação são distintos do próximo estágio, a tomada de decisão, em que os tomadores de decisão oficiais do governo aprovam um curso de ação". Além disso, essa fase ainda apresenta uma ponderação acerca dos méritos e riscos frente as diversas opções, podendo ser tachada como uma etapa crítica do ciclo das políticas públicas.

É possível destacar que a fase da formulação (e no processo de reformulação) da política pode acontecer no decurso de um longo período de tempo e que não necessita se restringir apenas a um conjunto de atores, podendo ocorrer a participação de mais de um grupo durante esta etapa (criando mais alternativas, sejam elas opostas ou mesmo complementares) (HOWLETT et al., 2013).

Wu et al. (2014, p. 52) ao discorrerem sobre os atores presentes durante a fase de formulação, esclarecem que a participação dos envolvidos dependerá da "natureza do sistema político geral", assim como do conteúdo da política pública em questão. Ademais, enfatizam a oportunidade que os administradores públicos possuem em representar os interesses dos grupos com pouca ou nenhuma expressividade política. Para os autores (WU et al., 2014) há, igualmente, um amplo número de atores, externos ao ambiente da administração pública, que podem e precisam sugerir alternativas durante a fase da formulação, a exemplo das associações profissionais, grupos da sociedade civil que, por muitas vezes, abordam conteúdo específicos. Entretanto, a atuação desses grupos durante a fase da formulação é limitada, pois os governos em geral não cedem a ideia de serem considerados aprisionados pelos "interesses especiais".

[3] Klaus Frey (2000) ressalta que as divisões mais tradicionais e ortodoxas do *policy cycle*, academicamente, distinguem-se apenas gradualmente; enquanto que na gestão pública, os atores político-administrativos improvavelmente irão se ater a esta sequência. Apesar dos processos políticos, na prática, não corresponderem ao modelo teórico do *policy cycle*, isso não mostra que o modelo seja inadequado para elucidar os processos, mas enfatiza a sua natureza enquanto instrumento de análise.

[4] O presente estudo abordará teoricamente duas etapas do ciclo das políticas públicas: formulação e implementação, em virtude da empiria realizada. Para maiores informações acerca das outras etapas do *policy cycle*, ver: Saravia (2007), Howlett et al. (2013) e Wu et al. (2014).

[5] O modelo de *policy cylce* de Saravia (2007) apresenta sete etapas: 1) agenda, 2) elaboração, 3) formulação, 4) implementação, 5) execução, 6) acompanhamento e 7) avaliação.

Com relação aos desafios para formulação de políticas públicas, esta etapa apresenta três: desafios políticos, desafios técnicos e os desafios institucionais (WU et al., 2014). O primeiro dos entraves está diretamente relacionado a três pontos: i) aos atores políticos. Por vezes, esses agentes não compreendem o que desejam, de fato, solucionar. Desse modo, estipulam ideias de uma forma geral sem se preocupar com as repercussões de seus discursos políticos. ii) o caso inverso: mesmo quando os agentes políticos entendem quais impasses visam sanar, os segmentos da sociedade podem ou não serem favoráveis aquela alternativa selecionada, gerando, portanto, dificuldades para uma possível solução encontrada. Por fim, o terceiro ponto recaí sobre iii) o amplo leque de alternativas existentes, visto que a quantidade de opções poderá atrasar a solução do problema público. Portanto, os atores políticos devem estar totalmente cientes do meio do problema que desejam solucionar, conhecendo e analisando os recursos existentes, os futuros beneficiários para aquela política formulada, tal como as metas e ações planejadas.

O segundo impasse incide sobre os desafios técnicos, pois os obstáculos nesse campo recaem exatamente na i) ausência da compreensão do problema público e dos objetivos almejados. Caso não haja uma compreensão geral a respeito da fonte do problema público, assim como um modo de determinar qual das muitas opiniões está correta, para Wu et al. (2014), os administradores públicos apresentarão dificuldade para estabelecer os objetivos que deverão traçar. Mesmo que o inverso ocorra e ii) e os problemas estejam perfeitamente definidos, os administradores públicos podem ter suas alternativas reduzidas dada a escala do problema.

Por fim, o desafio institucional leva em conta as disposições constitucionais e o próprio sistema político do Estado, uma vez que limitam as alternativas existentes para solução de uma determinada situação. Wu et al. (2014, p. 62-63) identificam que esse desafio tem como impasse:

> a existência de dois ou mais níveis de governo em sistemas federais impõe obstáculos semelhantes, porque muitas políticas nacionais exigem acordo intergovernamental, algo que pode ser impossível ou levar muito tempo para se conseguir. A natureza do partido político e do sistema eleitoral também pode servir para determinar os "horizontes de políticas" de um governo, resultando na limitação dos tipos de opções de políticas que podem ser considerados viáveis por razões eleitorais ou políticas.

Todas essas particularidades e exigências replicam na fase de formulação de políticas, tornando esta etapa desafiadora aos atores políticos e gestores públicos na construção de alternativas.

Após formulada, a política pública deverá ser implementada. Essa fase corresponde à etapa em que a política se transforma em fatos concretos e em uma realidade palpável. Ao longo dos anos, parte dos estudos sobre políticas públicas partiu da constatação de que, apesar das decisões tomadas para remediar problemas concretos, esses não eram resolvidos e, até mesmo, pioravam, surgindo o que se denominou "*gap*" de implementação, ou seja, a lacuna entre a decisão e a realidade (DEUBEL, 2002).

Conforme evidenciado por Lotta (2014), os primeiros estudos sobre o tema, até os anos 1970, tendiam a focar nos processos de tomada de decisão, assumindo-a como um processo hierárquico. Nesse contexto, a transformação da política em ação apresentava-se como um processo sem problemas, no qual os burocratas eram claramente subordinados aos tomadores de decisão. À medida que se passou a valorizar o olhar para efetividade das políticas e para sua avaliação, começou-se a perceber que alguns fatores levavam o processo de implementação a ter falhas. De acordo com a autora:

> as novas perspectivas analíticas, portanto, começaram a desafiar a visão tradicional centrada em processos hierárquicos e passaram, então, a sugerir que a implemen- tação deveria ser vista como parte contínua e integral do processo político, envolvendo barganha e negociação entre os que querem colocar a política em ação e aqueles de quem as ações dependem. Com base nessas novas perspectivas e nesses debates, atentando para a importância das mudanças e das contingências, a academia criou dois modelos básicos de análise da implementação: *top-down* e *bottom-up*. No modelo *bottom-up*, um dos elementos-chave é o dos responsáveis pela implemen- tação das políticas públicas (LOTTA, 2014, p. 189-190).

Nesse sentido, destaca-se a importância de se ampliar a análise, considerando os diversos atores e organizações que se envolvem na implementação das políticas públicas. Tal discussão remete ao lugar dos gestores e dos burocratas de nível de rua no contexto da implementação, mas, também requer que se observe a participação social como elemento chave em todo o ciclo da política pública.

A respeito da participação social frente ao processo decisório das políticas públicas, no contexto brasileiro, destaca-se uma intensa alteração no decorrer do século XX, posto que o país deixou de apresentar uma condição de limitada propensão associativa (com reduzidos modelos de participação para cidadãos de baixa renda) para ser caracterizado, internacionalmente, como um dos Estados que mais traçaram políticas participativas na formulação e implementação de políticas públicas (AVRITZER, 2008; ALMEIDA, 2014; LIMA et al., 2016).

Este arranjo de participação institucionalizada só foi possibilitado com a promulgação da Constituição Federal de 1988, uma vez que a Carta Magna estabeleceu a criação de instituições e instrumentos de planejamento com abertura a participação da sociedade nas decisões governamentais. Segundo Lima et al. (2016), os gestores públicos, nesse contexto, passaram a aderir a ideia de ampliar a participação da população nas decisões governamentais como uma forma de partilhar efetivamente o poder entre Estado e sociedade.

Conforme apontado por Almeida (2014, p. 54), a ampliação dos canais participativos no processo de definição das políticas públicas se mostrou de extrema relevância em virtude de ter viabilizado uma "maior responsabilidade do Estado perante seus eleitores". A Constituição Federal de 1988, de acordo com a autora:

> definiu em termos legais um novo modelo de gestão, que supõe a abertura do processo decisório à sociedade organizada para tornar mais eficiente a prestação dos serviços públicos, assim como dá respostas eficazes ao quadro das carências locais. Para tanto, implantam-se novos procedimentos de formulação/implementação de políticas públicas (ALMEIDA, 2014, p. 62).

No tocante aos procedimentos de formulação e implementação de políticas públicas mais significativos para participação da sociedade no processo decisório governamental, idealizados no movimento de redemocratização, podem ser citados por exemplo: a realização dos Orçamentos Participativos, a criação dos Conselhos Gestores de políticas públicas e a realização das conferências para elaboração dos Planos Diretores exigidos pelo Estatuto da Cidade. Segundo Souza (2004), os gestores públicos ao inserir os novos procedimentos visaram promover o *empowerment*, isto é, o empoderamento das "comunidades locais" no processo decisório. Não obstante, Souza (2004, p. 38) afirma que:

> existem experiências nas quais prevalecem formas mais restritas de participação, que se resumem a dar voz aos cidadãos, enquanto que em outras a participação torna-se um mecanismo de empoderamento que visa promover mudanças na assimetria de poder entre atores sociais locais. Esse último formato visa, via ação coletiva, diminuir desigualdades políticas e sociais.

É nesse sentido que Avritzer (2008), ao analisar à natureza dos procedimentos, destaca a importância de se examinar o desenho participativo dos mecanismos voltados a participação da sociedade, uma vez que à natureza do desenho participativo possui influência no sucesso das experiências participativas e a escolha do desenho adequado se constitui como uma das variáveis fundamentais para a continuidade destas no futuro.

Apesar dos avanços no tocante a abertura e inserção da sociedade nas decisões governamentais no Brasil, no decorrer das últimas três décadas, atualmente é possível destacar um movimento político, institucional e administrativo antagônico em curso com a gestão do atual Presidente da República (2018-2022), Jair Bolsonaro. Um exemplo notório desse retrocesso recaí no posicionamento do Presidente com relação a redução das vagas dos atores sociais nos conselhos consultivos e comitês. Em oito meses de mandato é possível verificar um acelerado processo de extinção dos colegiados sob o argumento de eliminação ideológica que os conselhos apresentavam.

Ainda que no cenário nacional as decisões governamentais passaram a se voltar para uma operacionalização do modelo *top-down*, ou seja, de cima para baixo, os gestores públicos do município Natal/RN buscaram partilhar as decisões governamentais com a sociedade através da formulação e implementação do Plano Plurianual (2018-2021) Participativo. Desse modo, a sessão seguinte aborda os resultados desse processo.

ESTUDO DE CASO DA FORMULAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL PARTICIPATIVO DE NATAL/RN: A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO PRESSUPOSTO DA FORMULAÇÃO E META PARA IMPLEMENTAÇÃO

O presente estudo objetivou analisar o processo de formulação e implementação (bem como o acompanhamento) do PPA Participativo, referente ao quadriênio 2018-2021, do município de Natal/RN a partir da percepção do corpo técnico do ente municipal. Para tanto, entendeu-se também ser relevante conhecer a opinião dos gestores públicos envolvidos no processo de formulação do Plano Plurianual (2018-2021) Participativo do município de Natal/RN, através de entrevistas de ordem semiestruturada. Para tanto, foram entrevistados: a ex-Secretária Municipal de Planejamento[6] que coordenou o processo de formulação do PPA Participativo, um representante da Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPLA)[7], um representante da Secretaria Municipal de Segurança Pública e Defesa Social (SEMDES)[8] e um representante da Secretaria Municipal de Saúde (SMS)[9]. Procurou-se obter dos entrevistados informações sobre: i) a elaboração do PPA (2018-2021); ii) a avaliação dos gestores públicos acerca da participação da sociedade durante o processo; iii) sobre o processo de implementação das ações previstas; iv) se o processo participativo influenciou uma nova cultura de planejamento e gestão no município de Natal/RN; e v) os principais entraves existentes a efetivação das ações planejadas.

[6] Entrevista realizada no dia 02 de abril de 2019.
[7] Entrevista realizada no dia 05 de fevereiro de 2019.
[8] Entrevista realizada no dia 06 de fevereiro de 2019.
[9] Entrevista realizada no dia 12 de fevereiro de 2019.

Inicialmente quando questionados a respeito da função do Plano Plurianual para o planejamento e gestão do município, todos os representantes da administração pública de Natal/RN ressaltaram a relevância do mecanismo. O representante da SMS (2019) destacou o PPA como "o instrumento norteador do poder Executivo para coordenar ações durante o período de 4 anos", em que deverá contar com "a transparência e direcionamento dos recursos orçamentários" como bem afirmou a representante da SEMDES (2019). Ainda segundo um outro representante, o da SEMPLA (2019), "o Plano deve orientar o processo de implementação de políticas públicas dos governos, no qual deve contar impreterivelmente com a participação da sociedade". A ex-Secretária Municipal de Planejamento (2019) apresentou uma resposta similar ao discorrer que "o PPA se mostrou e se mostra constantemente como uma inovação para gestão pública no Brasil, em função de propiciar aos gestores um mecanismo no qual eles podem, de fato, planejar as ações de médio e longo prazo do município, podendo auxiliar ainda na transparência e na prestação de contas aos órgãos de controle".

No tocante ao processo de elaboração do PPA Participativo 2018-2021, todos os gestores enfatizaram o caráter participativo do Plano durante a etapa inicial, tendo em vista a integração entre os órgãos municipais e a inserção dos atores sociais. Segundo a ex-Secretária Municipal de Planejamento, o processo de elaboração do PPA (2018-2021) se revelou diferenciado do ocorrido em momentos anteriores, no que se refere, particularmente, "à participação da equipe técnica das secretarias que compõe a estrutura administrativa do município, de um lado. De outro, o reconhecimento de que o envolvimento da sociedade no processo foi essencial na discussão e estruturação do PPA" (Ex-Secretária Municipal de Planejamento). A opinião dos representantes da SEMDES, SMS e SEMPLA corroboram com a da ex-Secretária ao destacarem que o PPA ocorreu "de forma participativa, coletiva, integrativa e transparente, onde todos fizeram parte do processo de elaboração" (Representante da SEMDES, 2019), "desde a população até os gestores, gerentes de serviços de saúde e o próprio Conselho Municipal de Saúde, assim como outros Conselhos setoriais" (Representante da SMS, 2019). Além disso,

> os gestores das secretarias se apropriaram mais do conceito, da estrutura e do conteúdo do documento. O município do Natal tem, hoje, um PPA que retrata, além do conhecimento técnico dos servidores municipais, as demandas da sociedade e do poder legislativo que, por sua vez, também traz um apelo popular em função da proximidade dos vereadores com a população (Representante da SEMPLA, 2019).

O entendimento dos gestores acerca do processo de elaboração/formulação do Plano Plurianual converge com as teses de Matus (1993) e Chrispino (2016) sobre a natureza do planejamento como sendo por excelência estratégico, isto é, de um processo híbrido que além de técnico é também político, o caso do PPA.

Com relação a metodologia para elaboração do PPA, o Plano previu duas grandes linhas/eixos de atuação: interna e externa. A primeira esteve pautada na discussão e no desenho de ações pelos técnicos que integram a Prefeitura. Na externa, por outro lado, previu-se a abertura de canais para participação da sociedade civil, seja por meio do PPA-Virtual, seja pelo Fórum Interconselhos, bem como pelas audiências públicas. Conforme frisado pela ex-Secretária de Planejamento (2019), "pode- se dizer que foi posta em prática uma nova forma de se elaborar e de se pensar o Plano Plurianual, em que pese a necessidade de aproximar o Estado e Sociedade, e de também fortalecer e ampliar o envolvimento dos técnicos municipais". Wu et al. (2014, p. 52) lembram que durante a fase da formulação da política pública, a participação de atores sociais se mostra fundamental para o estabelecimento de um processo mais democrático, mas que tal abertura dependerá da "natureza do sistema político geral". No caso de elaboração do PPA de Natal/RN pode ser verificado que os agentes políticos e gestores públicos optaram por inserir a sociedade no processo de desenvolvimento do Plano como uma forma de partilhar as decisões governamentais.

Questionados, desse modo, a respeito da avaliação que realizam sobre a participação da população durante o processo, os gestores avaliam positivamente a atuação dos segmentos da sociedade, todavia, chamam atenção para dois pontos: o primeiro voltado para os atores que participaram, e, o segundo que incidiu sobre as expectativas. No que diz respeito ao primeiro ponto, ficou evidente, pelas entrevistas realizadas, que atores sociais envolvidos são aqueles que "regularmente participam dos processos de produção de políticas públicas no município de Natal" (Ex-Secretária Municipal de Planejamento, 2019). No que corresponde ao segundo tópico, a participação dos atores sociais foi aquém do esperado. De acordo com a ex-Secretária de Planejamento (2019), "não se pode deixar de observar que a participação, sobretudo, em funções dos canais que foram abertos [Fóruns, Fórum Interconselhos e audiências públicas], poderia ter sido mais intensa". Apesar dessas limitações, os representantes das secretarias evidenciaram que o formato de inserção dos atores sociais foi uma "experiência exitosa", devido ao fato de permitir "uma maior representatividade da sociedade" (Representante da SEMPLA, 2019) ao passo que "as demandas apresentadas pela população fossem contempladas pelo Plano" (Representante da SMS, 2019). "Claro, ainda é um processo novo e a sociedade ainda tem muito que se engajar nesse trâmite, porém, foi um grande avanço" de acordo com a representante da SEMDES (2019).

A vista disso, Souza (2004) lembra que a Carta Magna foi "pródiga" ao criar diversos mecanismos de planejamento e fortalecer a ideia de inserção dos atores sociais nesses instrumentos, com o intuito de promover o controle dos resultados das políticas públicas, procurando, concomitantemente, empoderar os segmentos da comunidade locais.

Sobre o processo de implementação das ações previstas no Plano, os gestores públicos destacaram que as ações estão sendo gradativamente implementadas - apesar da situação financeira e fiscal do município - "sendo possível identificar um esforço do poder público municipal para realizar as ações e possibilitar que a sociedade seja beneficiada" segundo o representante da SMS (2019).

Tal processo de implementação deve ser analisado, além da execução, em relação às ações voltadas ao monitoramento e avaliação.

De acordo com Lopes e Silveira (2018, p. 8), a Lei Municipal nº 6.704 de 01 de agosto de 2017, que instituiu o PPA de Natal, deu continuidade à busca pelo fortalecimento dos processos de planejamento e de gestão no município. Essa lei estabeleceu que o Poder Executivo, por meio da Secretaria Municipal de Planejamento, deveria instituir o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGP), a fim de promover o Acompanhamento, o Controle e a Avaliação do Plano Plurianual 2018-2021, durante e após o seu processo de implementação. De acordo com as autoras:

> trata-se de uma inovação no processo de gestão das políticas municipais. A partir de 2018, Natal passa a contar com um sistema que proporcionará o monitoramento e a avaliação do PPA Participativo. Parte-se da compreensão de que avaliar significa produzir aprendizagens para os gestores públicos e para a sociedade natalense. O acompanhamento da execução do PPA apoiará a tomada de decisão a respeito da continuidade, da necessidade de interrupção, do fortalecimento ou da substituição das ações municipais.

O sistema idealizado deve ser gerenciado pela Secretaria Municipal de Planejamento, contando-se com todos os Órgãos do Poder Executivo responsáveis pelas ações do PPA para a atualização das informações acerca do cumprimento das metas definidas no PPA. Assim, durante cada exercício os órgãos municipais estarão acompanhando as informações referentes à execução física e financeira das metas, bem como a situação de cada indicador. Em agosto de 2018, a Secretaria de Planejamento realizou reunião com os órgãos da Prefeitura Municipal do Natal para apresentar o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGP) e iniciar o primeiro momento de alimentação dos dados acerca da execução do PPA.

Deve-se destacar que a Lei Municipal nº 6.704 de 01 de agosto de 2017, além de estabelecer o prazo de 01 ano para a instituição do SIGP, determinou que o monitoramento e a avaliação do PPA Participativo deve ocorrer de forma participativa. Como assegura a lei:

> Art. 12 - O Poder Executivo, por meio da Secretaria Municipal de Planejamento, instituirá o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento, a fim de promover o Acompanhamento, o Controle e a Avaliação do Plano Plurianual 2018- 2021, no prazo máximo de 01 (um) ano.
>
> Parágrafo único. A gestão do referido sistema será de atribuição da Secretaria Municipal de Planejamento.
>
> Art. 13 - Os Órgãos do Poder Executivo responsáveis pelas ações, nos termos do Anexo I desta Lei, deverão manter atualizados, durante cada exercício financeiro, da forma estabelecida pela Secretaria de Planejamento, as informações referentes à execução física e financeira das ações sob sua responsabilidade.
>
> Art. 14 - O Poder Executivo promoverá a participação da sociedade no monitoramento e na avaliação do Plano de que trata esta lei. Art. 15 - A Secretaria Municipal de Planejamento garantirá o acesso, pela Internet, às informações relativas ao processo de monitoramento, controle e avaliação do Plano Plurianual Participativo 2018-2021.

Em pesquisa realizada no ano de 2019, contudo, Silva (2019, p. 47) destacou a ausência de informações acessíveis à sociedade. Como dispõe a autora: "apesar da determinação de criação do sistema, bem como de que o monitoramento e a avaliação sejam realizados de forma participativa, não foram encontrados meios em pesquisa no site da Prefeitura Municipal de Natal para que a população possa acompanhar as ações em execução ou concluídas".

Em notícia veiculada no ano de 2018, por sua vez, a Prefeitura do Natal informou que a transparência seria realizada por meio do Portal de Metas do Município. Este portal apresenta as metas em curso em cada exercício, não apresentando todas as ações e metas previstas no PPA. A despeito de se configurar como interessante ferramenta de transparência, apresenta informações importantes ao cidadão, como, por exemplo, a origem da ação prevista no PPA.

A origem da ação se configura como uma importante inovação do Plano Plurianual de Natal. Considerado os diversos mecanismos de participação realizados e os diversos atores que atuaram na elaboração do documento, o PPA expressa a origem como atributo de cada ação. Assim, as ações poderiam tem como origem: "poder público", "sociedade" e "emenda parlamentar". Ainda, quando resultou de proposta de mais de um ator, era rotulada com "sociedade e poder público", "sociedade, poder público e emenda parlamentar"; "poder público e emenda parlamentar" ou "sociedade e emenda parlamentar" (SILVA, 2019).

Essa forma de rotular as ações cumpre, no PPA de Natal, um duplo papel. De um lado, favoreceu a legitimação durante o processo de formulação ao demonstrar quais atores haviam apontado a necessidade daquela intervenção. Por outro lado, esse elemento poderá ser fator positivo no acompanhamento a ser realizado pela sociedade, visto que esta poderá buscar informações acerca das ações propostas durante o processo participativo. Contudo, até o momento, as informações divulgadas deixaram de explicitar este importante elemento.

Quanto a influência do processo para incidir em uma nova cultura de planejamento e gestão no município de Natal/RN, a opinião dos gestores públicos divergiu. Enquanto dois representantes (SMS e SEMDES) acreditam que uma transformação geral ocorreu devido a uma nova forma de planejar o PPA do município, a ex-Secretária de Planejamento (2019), por outro lado, não chegou afirmar que ocorreu uma mudança, mas "espera" que a experiência possa ser reforçada e futuramente reproduzida. Nas palavras da ex-gestora (2019): "espero que essa nova forma de planejar tenha servido para se repensar acerca da importância do PPA e do seu processo de elaboração. A sua importância é inconteste, e por isso é fundamental que o envolvimento dos atores sociais, institucionais e políticos seja ampliada cada vez mais". Já o representante da SEMPLA (2019) foi enfático ao afirmar que "Não!". Segundo o representante:

> apesar de o município ter técnicos muito bons, ainda há a predominância de um modelo mais tradicional na gestão, para não dizer atrasado. Para que mudemos essa cultura de planejamento e gestão no município é preciso uma atualização do RH das secretarias. Isso não significa, apenas, colocar pessoas novas, mas capacidade e qualificar os servidores que já integram o funcionalismo público. É preciso dar uma nova roupagem ao sistema de gestão de pessoas da Prefeitura, modernizando a política de recursos humanos, que tenha um plano para a capacitação dos servidores. O município do Natal tem uma escola municipal de gestão pública que simplesmente não funciona. Arrisco dizer que a Prefeitura do Natal ainda está longe de mudar, de verdade, a cultura de planejamento e gestão vigente (Representante da SEMPLA, 2019).

Por fim, com relação aos principais entraves existentes para efetivação das ações planejadas foram verificados dois desafios comuns aos gestores públicos entrevistados: o primeiro entrave incide no remanejamento de orçamento para outras ações e recursos escassos para implementação das ações estipuladas. Conforme apontado pelos gestores públicos, no momento em que são formuladas as ações, por vezes, não é estipulado o financiamento adequado para execução. Deste modo, a ação no momento da etapa da implementação acaba por ser prejudicada e algumas vezes não efetivada. Estes impasses, como lembrado por Wu et al. (2014) estão enquadrados nos desafios políticos e técnicos na etapa da formulação, uma vez que estes envolvem diretamente a dificuldade dos atores políticos e dos gestores públicos em formular alternativas para solucionar os problemas públicos. O segundo entrave está relacionado a alteração constante dos responsáveis pelas pastas administrativas. Os atores políticos, como bem constataram os entrevistados, precisam compreender que o processo de gestão de políticas públicas para ser efetivo necessita de continuidade e que, portanto, a rotatividade dos gestores nas pastas não colabora para que as ações planejadas sejam executadas.

Destarte, faz-se necessário um olhar atencioso da gestão municipal de Natal/RN para o Plano Plurianual (2018-2021) Participativo, tendo em vista a experiência exitosa Plano ao inserir a participação da sociedade no processo decisório com ressalvas para ampliação e maior publicização do processo virtual.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As últimas três décadas no Brasil foram notavelmente marcadas pela presença dos atores sociais no processo decisório de formulação e de implementação de políticas públicas, no qual o Estado brasileiro adotou um novo modo de governar alicerçado no diálogo constante e qualificado com os muitos segmentos da sociedade (AVRITZER, 2008; ALMEIDA, 2014; LIMA et al., 2016), em que a participação social se mostrou como um método de governo eficiente, eficaz e efetivo. Apesar do avanço, as decisões políticas e administrativas do atual Presidente da República (2019-2022), Jair Bolsonaro, ameaçam todo histórico de lutas e movimentos em prol a democratização das ações estatais e das políticas públicas, a exemplo da extinção de órgãos colegiados ligados ao poder Executivo Federal. Infelizmente, esse prognóstico tende a piorar a despeito dos anúncios e deliberações institucionais do Presidente. Diante desse contexto, faz-se necessário a urgente retomada dos movimentos sociais para recondução política em prol a democratização das políticas públicas, bem como a pressão exercida junto ao Estado com o intuito de se constituírem como agentes interlocutores.

Quanto ao processo de formulação e implementação do Plano Plurianual Participativo, referente ao quadriênio de 2018 a 2021, da cidade Natal/RN, é possível destacar duas particularidades. A primeira recaí sobre a etapa de formulação e o espaço concedido para participação da sociedade local ao processo. A alternativa selecionada para o processo de elaboração do PPA foi a de partilhar as decisões governamentais para o quadriênio vigente. Buscou-se por meio da consulta pública virtual inserir os diversos segmentos da sociedade no processo de desenvolvimento do Plano. Desse modo, pode-se constatar que a forma de abertura à participação social na etapa da formulação de políticas públicas favoreceu à participação dos atores sociais no processo decisório.

A segunda peculiaridade incide sobre a implementação do Plano. Com a criação do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento, mecanismo no qual o monitoramento e a avaliação sejam realizados de forma participativa no processo de implementação do PPA, constata-se o instrumento como inovador, tendo em vista seu objetivo de promover a participação da população no acompanhamento das atividades do poder público. Todavia, chama-se atenção para limitações identificadas nos *sites* institucionais da Prefeitura Municipal de Natal para o acompanhamento das ações em execução ou em fase de conclusão do Plano Plurianual.

Em suma, o processo de elaboração do Plano Plurianual para o quadriênio 2018 a 2021 do município de Natal/RN, por um lado, favoreceu a participação da sociedade durante o processo de formulação ao partilhar com os atores sociais a decisão governamental sobre as ações no instrumento de planejamento de médio prazo. Por outro lado, apesar do avanço em se promover meios para se averiguar se ações propostas pelos segmentos da sociedade estão sendo implementadas, as informações divulgadas até o momento deixaram de explicitar este importante elemento.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. Gestão Pública e Democracia: os conselhos gestores de saúde da Região Metropolitana de Natal/RN. **Revista Democracia e Participação**, Brasília, ano 2014, v. 1, n. 1, ed. Especial, p. 45-72, jun. 2014.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, ano 2008, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/op/v14n1/02.pdf. Acesso em: 7 de maio de 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008.** – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. Brasília: Edição Administrativa do Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em:<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf>. Acesso em: 07 de maio de 2019.

CARDOSO JUNIOR, José Celso; SANTOS, Eugênio Andrade Vilela dos. Planejamento governamental e aparato burocrático no governo federal brasileiro: disjuntivas críticas e baixo desempenho institucional: questões para uma agenda de pesquisa e intervenção. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E.. (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. 1. Ed. Brasília: IPEA, 2018.

CHRISPINO, Alvaro. **Introdução ao Estudo das Políticas Públicas**: Uma visão interdisciplinar e contextualizada. 1. Ed. Rio de Janeiro: FAPERJ/ FGV, 2016. 252 p.

DE TONI, Jackson. **O Planejamento Estratégico Governamental**: reflexões metodológicas e implicações na gestão pública. 1. Ed. Curitiba: InterSaberes, 2016, 394.

DEUBEL, Andre-Noel Roth. **Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación.** Bogotá, Colômbia: Ediciones Aurora, 2002.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental. **Elaboração de Planos Plurianuais Municipais (PPAs) – 2018-2021** / Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2017.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas** (IPEA), Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony (Org.). P**olítica Pública: seus ciclos e subsistemas - uma abordagem integradora**. Tradução: Francisco G. Heidemann. 3. ed. rev. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 305 p. ISBN 978-85-352-5689-5.

LIMA, Priscila Gualberto; FEDOZZI, Luciano Joel; CORRÊA, Gilson César Piantá. Participação Social e Habitação Popular: paradoxos e dilemas da participação institucionalizada. In: MARX, V.; COSTA, M.. (Orgs). **Participação, Conflitos e Intervenções Urbanas: contribuições à HABITAT III**. 1. Ed. Porto Alegre. UFRGS Editora. 314 p.

LOPES, Maria Virgínia Ferreira; SILVEIRA, Raquel Maria da Costa. Controladoria Geral do Município. **Revista Eletrônica Navegador**. Edição 01, 2018. Natal v. 1, 2018.

LOTTA, Gabriela. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 65, Jul./Dez. 2014.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. (21-42). IN: Enrique SARAVIA e Elisabete FERRAREZI. (Orgs.). **Políticas públicas**. Coletânea – Volume 1. Brasília: ENAP, 2007.

SILVA, Manuela de Souza. **Fatores de Influência para a integração entre os instrumentos de Planejamento Governamental**: Um estudo de caso no município de Natal/RN. Orientador: Raquel Maria da Costa Silveira. 2019. 75 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado Gestão de Políticas Públicas) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, ano 2, v. 18, p. 27-41, 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a04v18n2.pdf. Acesso em: 7 de maio de 2019.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 2006, n. 16, p. 20-45, jul - dez. 2006.

VALLÈS, Josep M.. **La política como resultado**. In: *Ciencia Política: una introducción.* Barcelona: Ariel, 2002.

WU, Xun; RAMESH, M; HOWLETT, Michael; FRITZEN, Scott (Org.). **Guia de Políticas Públicas: Gerenciando processos**. Tradução: Ricardo Avelar de Souza. Brasília: ENAP, 2014. 160 p. ISBN 978-85-256-0073-8.

OS DESAFIOS PARA CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA DIRETA EM FORTALEZA/CE: "OS NOVOS VEREADORES" COMO POSSIBILIDADE DE REPRESENTAÇÃO E PODER

Cristiane Vieira dos Santos (UFC)
Gil Célio de Castro Cardoso (UFC)

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo investigar acerca do desafio para construção da democracia direta em Fortaleza/CE e o surgimento de uma nova possibilidade representativa. O surgimento institucional da participação ocorreu em 2005, com a política do Orçamento Participativo (OP). A pesquisa está organizada em cinco seções que tratam dos paradigmas avaliativos, gestões de Luizianne Lins e Roberto Cláudio, eleição dos Agentes de Cidadania, avaliação da participação e processo eleitoral, além da introdução e aproximações conclusivas. Foi utilizado o método comparativo para verificar como ocorreu a construção desse micropoder, como também foram avaliadas similitudes e alteridades na política de participação popular, baseada na avaliação construtivista de quarta geração, com aproximação das concepções de experiência e trajetória da política. Realizou-se uma abordagem qualitativa e quantitativa por meio de um estudo bibliográfico e documental, além da aplicação das técnicas do Círculo Hermenêutico Dialético (CHD) e de entrevistas semiestruturadas. A análise dos dados foi desenvolvida por meio da análise de conteúdo e pela utilização do software iramuteq como possibilidade de construção de uma base estatística. Foi delimitado como *lócus* da pesquisa o Grande Bom Jardim, território periférico e carente de políticas públicas. O resultado revela que a política apresenta descontinuidade durante o processo e o surgimento de um micropoder a partir dos Agentes de Cidadania e Controle Social.

Palavras-Chave: Democracia Direta. Orçamento Participativo / Participação Social. Delegado / Agente de Cidadania e Controle Social. Representatividade.

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo investigar acerca do desafio para construção da democracia direta em Fortaleza/CE e o surgimento de uma nova possibilidade representativa. Em 2004, em decorrência do resultado da eleição municipal, Luizianne Lins, além de acabar com a era do juraciismo e de fazer permanecer a derrota tassista, teve que enfrentar seus próprios pares no Partido dos Trabalhadores (PT), haja vista muitos acompanharem a decisão do PT nacional em apoiar a candidatura de Inácio Arruda do Partido Comunista do Brasil (PCdoB) (MORAES, 2008).

Lins acabou "[...] enfrentando os mais diversos setores do *establishment* político, econômico e social, a força da burocracia do seu próprio partido e as atitudes desencorajadoras do governo federal" (MORAES, 2008, p. 1), porém foi eleita prefeita da quinta maior Capital do país, derrotando no segundo turno Moroni Big Torgan, do Partido da Frente Liberal (PFL). Nessa última fase eleitoral, a polarização da campanha entre os concorrentes, de acordo com Moraes (2008, p. 7), deu-se com "[...] Luizianne oferecendo ao eleitor uma utopia moderada, mas utopia; Moroni acenando com o medo e a promessa de segurança". Em 2008, a prefeita foi reeleita para mais um mandato.

No ano de 2012, o deputado estadual Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra, do Partido Socialista Brasileiro (PSB), sai candidato para disputar o Paço Municipal, em uma composição de treze partidos. No jogo político dessa eleição, alianças e rupturas entre aliados consolidaram-se, o que acabou por revelar novos jogadores e, concomitante, retirar a luz de lideranças já consagradas. Roberto Cláudio, ao fim da disputa do segundo turno, é consagrado novo prefeito de Fortaleza, com 53,02% dos votos válidos, derrotando assim o candidato de Luizianne Lins, Elmano de Freitas, que obteve 46,98% da votação, pondo fim a gestão petista.

Um dos princípios do Plano de Governo de Lins foi realizar um mandato popular, tendo como política propulsora o Orçamento Participativo (OP), instrumento este que inauguraria uma nova relação entre o Poder Público e a Sociedade Civil, com a promessa de inversão de prioridades no orçamento público para àqueles que mais necessitavam de políticas públicas inclusivas e integradoras.

Ademais, verificou-se também que os Delegados do OP na gestão Lins e, posteriormente, Agentes de Cidadania e Controle Social na gestão Roberto Cláudio, que eram representantes das comunidades, aos poucos foram considerados também como "novos vereadores"[1]. Nesses representantes comunitários foi possível diagnosticar a fala do "meu". Diga-se, o meu projeto, a minha rua, a minha praça, a minha demanda, constituindo-se como novas relações de poder.

Foi utilizado o método comparativo para verificar como ocorreu a construção desse micropoder, como também foram avaliadas similitudes e alteridades na política de participação popular, baseada na avaliação construtivista de quarta geração de Guba e Lincoln (2011) com aproximação das concepções de experiência de Lejano (2012) e na trajetória da política de Rodrigues (2008), no contexto dos respectivos governos. Realizou-se uma abordagem qualitativa e quantitativa por meio de um estudo bibliográfico e documental, além da aplicação das técnicas do Círculo Hermenêutico Dialético (CHD) e de entrevistas semiestruturadas. A análise dos dados foi desenvolvida por meio do estudo de conteúdo e pela utilização do software iramuteq como possibilidade de construção de uma base estatística.

Como *lócus* da pesquisa, foi delimitado o Grande Bom Jardim (GBJ)[2] , território periférico e carente de políticas públicas, no sentido de compreender se a política foi capaz de transformar sua realidade, já que o OP se manifesta como um instrumento capaz de inverter o percurso orçamentário. O GBJ pertence à Secretaria Regional V (SRV)[3], para o IPECE (2012), dos dez bairros com maior intensidade de pessoas vivendo na extrema pobreza, seis estão na Regional V e quatro pertencem ao GBJ (exceto o próprio Bom Jardim), quando se trata de maior adensamento de pessoas, os dados revelam a mesma incidência do índice de extrema pobreza.

Para a amostra foram entrevistados três Coordenadores do OP/Participação Social e 7 Delegados/Agentes de Cidadania e Controle Social. Para os Delegados/Agentes foi utilizado como prerrogativa ter participado dos dois momentos da política e residir no GBJ. Incluiu-se ainda o agente mais votado nas eleições de 2019, por residir no Bom Jardim, mesmo sendo sua primeira candidatura.

A pesquisa está organizada em cinco seções que tratam dos paradigmas avaliativos, gestões de Luizianne Lins e Roberto Cláudio, eleição dos Agentes de Cidadania, avaliação da participação e processo eleitoral, além da introdução e aproximações conclusivas.

PARADIGMAS AVALIATIVOS DE POLÍTICA PÚBLICA: DO CONSTRUTIVISMO À AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE

O referencial teórico-metodológico avaliativo desta investigação está embasado no pensamento de Guba e Lincoln (2011) com aproximação das concepções de Lejano (2012) e Rodrigues (2008). Para Guba e Lincoln (2011), considerados representantes da avaliação de quarta geração, o modelo positivista que permeia as três gerações imediatamente anteriores[4] delineia uma abordagem que mensura, descreve e possui um juízo de valor, embora baseado no tripé ontológico, epistemológico e metodológico, traz significados distintos. A ontologia se dimensiona na realidade objetiva, a epistemе na separação entre sujeito e objeto e a metodologia numa propositura de descrever, quantificar e mensurar, e que o avaliador é referenciado por uma neutralidade para dar credibilidade ao processo investigativo.

[1] Trata-se de um "achado" da pesquisa dissertativa de título "Avaliação da participação popular na política do Orçamento Participativo: um estudo em Fortaleza no período de 2005-2016".
[2] O Grande Bom Jardim é composto pelos bairros Bom Jardim, Canindezinho, Siqueira, Granja Lisboa, Granja Portugal. Com o estudo da nova territorialização excluiu-se o Canindezinho e acrescentou-se o Bonsucesso. Com o intuito de não fragmentar algo que já está simbolicamente construído, decidiu-se trabalhar com todos os bairros.
[3] A atual divisão administrativa de Fortaleza é composta de sete Secretarias Regionais.
[4] Primeira geração: mensuração; segunda geração: descrição; terceira geração: juízo de valor (GUBA e LINCOLN, 2011).

Guba e Lincoln (2011), como potenciadores do paradigma de quarta geração, dão novos significados à ontologia, epistemologia e metodologia, que correspondem primeiro a um relativismo composto de múltiplas realidades, por isso, a pluralidade de verdade (contrapondo-se às gerações anteriores, impregnadas por um realismo de verdade único, associado a leis imutáveis); segundo, a relação entre observador e observado repercute em um subjetivismo monista de criação processual da investigação (acaba com a dicotomia objetivista entre sujeito versus objeto, no distanciamento e neutralidade do pesquisador frente ao objeto presente no modelo positivista); terceiro, o processo hermenêutico-dialético circunda uma interação de análise, crítica, reanálise entre as partes envolvidas, de maneira circular e contínua (ocorre o afastamento do contexto de qualquer interferência que possa influenciar no retrato fiel da natureza). Essa concepção do círculo hermenêutico-dialético se apresenta como maneira circular e dialogal para conformar e confrontar as reivindicações, preocupações e questões (RPQs) dos respondentes[5] da pesquisa.

Por avaliação, os autores compreendem ser um processo sociopolítico, conjunto e colaborativo, de ensino-aprendizagem contínuo, recorrente, divergente, emergente, com resultados imprevisíveis, que nega o real absoluto e converge para um relativismo responsivo e compartilhado, de concessão de poder, baseado na compreensão e na ação, cujo resultado não é generalizável, mas que pertence a uma realidade específica (GUBA e LINCOLN, 2011).

Para os construtivistas, o avaliador possui as funções de (1) identificar os grupos de interesse; (2) extrair de cada grupo de interesse (*stakeholders*) suas construções sobre o sujeito-objeto da avaliação: reivindicação, preocupação, questão; (3) oferecer um contexto e metodologia hermenêutico-dialética e, por fim, (4) mediar os grupos para construção de um consenso, quando este se apresentar como possibilidade. Além disso, torna-se um narrador de "descrição densa" (GEERTZ, 1973) mediador de consensos, aprendiz de agente de mudanças.

O que Guba e Lincoln (2011) se propõem é realizar uma análise interpretativa dos fenômenos sem desconsiderar a visão de mundo do investigador que está permeada por um conjunto de crenças e valores, que implicam em uma questão ética de como se manejam os assuntos políticos e a justiça nas relações sociais. Não se manifestam neste paradigma os abusos de comissão e omissão presentes no positivismo, em prol de uma comprovação científica, pois o que está em jogo não é a descoberta, mas a vida (no sentido físico e psíquico) dos interlocutores que estão engajados na construção para revelar realidades. Não há o que ser comprovado, por isso, não existem culpados a ser punidos.

Embora não seja o paradigma central da investigação, aproxima-se também do pensamento de Lejano (2012), ao desenvolver sua teoria do conhecimento baseada no contexto, experiência e complexidade. O autor redireciona a análise da política fazendo o caminho inverso, ou seja, não parte da exploração do objeto investigado a partir do texto institucional, suas "lentes múltiplas" (LEJANO, 2012, p. 24) detêm-se àquele que é favorecido com a política. É na experiência ou na dimensão fenomenológica que o texto se materializa, texto este que pode ser implementado de maneira divergente ao que fora descrito nos planos institucionais, por isso, compreende-se, no que refere à intenção do autor dessa inversão paradigmática, está em apreender a política da maneira que ela realmente acontece na vida prática, para depois refazer o percurso de sua formulação. Mas o cerne do trabalho de Lejano é não separar formulação e implementação, mas sim unificá-las como uma grande "ação política" (LEJANO, 2012, p. 208).

O objetivo do autor pós-construtivista é que a análise da política tenha uma "descrição densa"[6] (LEJANO, 2012, p. 24)e possa, com isso, tornar ausente a separação de texto e contexto, em outras palavras, encurtar a distância entre o *policymaker* (agente decisório de política) e aqueles para quem a política está sendo efetivada. Nesse sentido, a ênfase dada para o contexto, segundo esse autor, fundamenta-se na compreensão de que não existe sapiência se o investigador não estiver no lócus da política, pois é no campo da prática que reside toda complexidade e singularidade que necessitam ser desnudadas. As políticas deveriam ser pensadas pela contingencialidade de cada local, com a participação de seus habitantes, em um processo de fruição entre projeto e ação, políticos, e ir além dos aspectos formais, uma vez que a própria política não consegue dar conta da realidade.

Algumas passagens do paradigma lejaniano parecem aproximar-se de Guba e Lincoln, como a proposta de que o analista visa "[...] entender o problema como ele é, e onde ele está" (LEJANO, 2012, p. 225), com o "[...] oferecer uma descrição ampla[7] e cuidadosa do momento, do lugar, do contexto e da cultura [...]" (GUBA e LINCOLN, 2011, p. 268), elaborando de maneira particular e não universal a política.

Por fim, estabelece-se mais uma aproximação, desta vez, com a avaliação em profundidade de Rodrigues (2008), modelo desenhado e desenvolvido no Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP) da Universidade Federal do Ceará (UFC). Dito isso, a avaliação em profundidade está balizada em quatro pilares, (i) análise de conteúdo do programa; (ii) análise de contexto da formulação da política; (iii) trajetória institucional do programa; (iv) espectro temporal e territorial (RODRIGUES, 2008)[8].

[5] Nesta pesquisa, será empregado o termo interlocutor por este ser um participante do processo de interação.

[6] De acordo com Lejano (2012, p. 24), o termo "descrição densa" foi utilizado primeiro por Ryle, em 1971, e atribuída, posteriormente, a Geertz em 1973.

[7] No texto de Guba e Lincoln (2011), estão presentes os termos "descrição ampla" e "descrição densa", esta última atribuída aos antropólogos Gilbert Ryle e Clifford Geertz, embora para os autores do paradigma da quarta geração ainda não esteja aclarado o suficiente o que realmente significa a expressão descrição densa.

[8] Em 2016, um novo trabalho de Rodrigues aproxima mais os eixos análise de conteúdo, trajetória institucional e o espectro temporal e territorial.

No escopo do conteúdo da política, itens como formulação, bases conceituais e coerência interna devem ser abordados. Na análise do contexto da formulação, é preciso estar atento ao período político, social e econômico e relacioná-lo às instâncias do local até o transnacional. Para a trajetória, a ideia é perceber o nível de coesão/dispersão do programa no percurso institucional. E quanto ao espectro temporal e territorial, objetiva-se confrontar as propostas gerais da política com a particularidade local e sua historicidade (RODRIGUES, 2008).

Embora entendendo que existe uma convergência entre Guba e Lincoln (2011), Lejano (2012) e Rodrigues (2008), a maior referência para esta investigação foi Guba e Lincoln (2011), apesar de a pesquisa estar permeada pelas contribuições de Lejano (2012) e Rodrigues (2008). Com o primeiro, privilegiando o que está na empiria, em especial, àquilo que não foi capturado pelo texto da política e possui um caráter informal, pois a "Política é, no entanto, um processo público, comunicativo, e precisamos de algum modo unir o intervalo que há entre experiência, natureza, contexto, campo, objeto, de um lado, e análise, teoria, texto, centro e sujeito, de outro" (LEJANO, 2012, p. 259). E com a segunda, o compromisso de se intentar alargar o conhecimento da política por meio de um de seus quatro eixos – o da trajetória institucional que, como tudo indica, foi conformada a partir da concepção de Gussi (2008), em pesquisa realizada para avaliação do Programa de Microcrédito do Banco do Nordeste do Brasil (BNB). De acordo com Rodrigues (2011), Gussi (2008) traslada a percepção de trajetória de vida, do pensamento de Bourdieu, para a trajetória institucional da política pública.

Percebe-se a Avaliação de Políticas Públicas como construtora de um novo campo do conhecimento que, por meio da pluralidade dos atores sociais e de seus campos de saberes, das múltiplas metodologias desenhadas, fomenta o debate público na ação ou ausência governamental acerca de dada realidade.

OS GOVERNOS DE LUIZIANNE LINS E O SURGIMENTO DE NOVA POSSIBILIDADE DE PODER

Em 2004, a eleição municipal de Fortaleza pôs fim à era do juraciismo, derrotou novamente o tassismo, venceu o acordo nacional do PT e elegeu a segunda mulher para governar a cidade. O prefeito Juraci Magalhães, do PMDB, estava à frente do governo municipal ou fazia seu sucessor desde 1990, quando assumiu a prefeitura após a saída de Ciro Ferreira Gomes para candidatar-se ao governo estadual. Também é singular o comportamento dos eleitores da Capital cearense em não eleger candidato do mesmo partido do governador. Por sua vez, o Diretório Nacional do PT havia feito um acordo para apoiar o deputado federal pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Inácio Arruda, que havia ficado em segundo lugar no pleito de 2000 (MORAES, 2008).

No segundo turno, Lins venceu nas urnas o projeto político de Moroni Big Torgan, do Partido da Frente Liberal (PFL), que, no primeiro turno, ficou à frente com um percentual de 26,6% das intenções dos eleitores. Ao final, com 56,21% dos votos válidos, ou seja, 620.174 votos, contra 43,79% ou 438.085 votos de Torgan, Lins foi declarada nova prefeita de Fortaleza (MORAES, 2008).

Logo na campanha eleitoral, Lins teve como pilar a dinâmica da militância ao alcançar periferia e centro, discutindo o plano de governo e trazendo a demanda da população. Nessas discussões, foi possível entender o anseio da Sociedade Civil pela implantação do OP em Fortaleza, que resultou no principal instrumento de sua gestão.

Em entrevista realizada em junho de 2018, a primeira coordenadora do OP, Neiara de Morais, relatou que estava à frente de um projeto no Centro de Defesa da Criança e do Adolescente (CEDECA), que tinha como objetivos monitorar e acompanhar o orçamento público de Fortaleza destinado à criança, assim como trabalhar o tema da participação no orçamento público voltado ao segmento infantil. Após aceitar o convite da prefeita Luizianne Lins para assumir a pasta do OP, a Coordenadoria começou a funcionar vinculada à Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento (SEPLA), tendo em vista que o OP não existia no quadro administrativo da cidade.

De acordo com Neiara de Morais, o primeiro desafio foi formular e implementar a política com uma reduzida equipe de trabalho que, logo em seguida, começou a desenhar como seria o OP de Fortaleza. Para tanto, foram realizados contatos com as equipes de formulação da política do OP de Porto Alegre e São Paulo. Posteriormente, foi efetivada a contratação da assessoria da Pontifícia Universidade Católica (PUC) de São Paulo, que havia coordenado o processo participativo da capital paulistana, na gestão de Marta Suplicy, 2000-2004.

Concomitante a capacitação técnica pela PUC e com a criação de uma metodologia própria, foi iniciado um processo de organização para discussão do Plano Plurianual Participativo 2006-2009, que é a primeira Lei do ciclo orçamentário. Essa discussão ocorreu no interior da gestão e com a Sociedade Civil.

O OP, por ser uma política que acontece em âmbito local, não perpassa os órgãos como Ministérios e Secretarias do Governo Federal. Ele foi inserido no PPA Participativo (PPA) como um Programa e instituído por meio da Lei 9.044, de 30 de novembro de 2005, como um instrumento que inauguraria uma nova relação entre o Poder Público e a população, que seria regido pelo princípio de inversão de prioridades do orçamento público para àqueles que mais necessitavam de políticas públicas inclusivas e integradoras.

Ademais, em se tratando de Fortaleza, na Lei Orgânica do Município (LOM), Título I, dos Princípios Fundamentais, Arts. 5º e 6º, existe todo um arcabouço legal sobre participação e gestão democrática. Em especial, o OP se configura como um desses instrumentos normativos. Além da LOM, o Plano Diretor Participativo (PDP), instituído por meio da Lei Complementar 062/2009 (FORTALEZA, 2009, p. 1), surge como instrumento da política de desenvolvimento da cidade, que orienta a ação do Estado e da iniciativa privada para garantir a todos os seus munícipes o "direito de acesso à cidade" e significa o estreitamento de laços com a população, assim como a possibilidade de criação de novos mecanismos de participação popular. O PDP é um desdobramento da Lei Federal 10.257/2001, que trata acerca do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001, p.1).

Ainda de acordo com Neiara de Morais, a feitura do regimento interno e as regras de procedimento seguiram pela Coordenadoria e foi, posteriormente, apresentada para os demais órgãos do Governo, porém a regulamentação do processo ficou sob a responsabilidade da população. Anualmente, os membros do Conselho do Orçamento Participativo (COP) reviam as regras e, se preciso, faziam as devidas alterações. Nesse momento de discussão das regras, o Governo tinha direito à voz, no entanto não tinha direito ao voto. Depois desse primeiro momento, o COP prosseguiu com seus representantes (ENTREVISTA EM JUNHO DE 2018).

Para realização do referido Programa, a cidade precisou ser dividida em quatorze Áreas de Participação (APs)[9] e sete segmentos sociais. Assim sendo, a Prefeitura Municipal de Fortaleza organizou o OP em dois ciclos: o preparatório e o deliberativo, em cada área de participação.

Conforme Regimento do Orçamento Participativo, na rodada preparatória, realizada nas Secretarias Regionais, servia para apresentar à sociedade os resultados de montagem do OP, assim como divulgar a proposta de metodologia de sua organização. Esses momentos preparatórios eram realizados em parceria com os Fóruns de Delegados. Ademais, nas rodadas preparatórias, era que a prefeitura relatava acerca da situação financeira do município e de cada regional e, nos bairros, especificavam-se os limites e as potencialidades com o objetivo de melhorar a qualificação dos participantes.

Na rodada deliberativa, o fundamento era receber e votar propostas em obras e serviços, de acordo com os eixos estabelecidos no PPA Participativo, utilizava-se dessa rodada para eleger delegados e delegadas, na proporção de um delegado para cada vinte eleitores votantes, para representar seu território ou segmento social.

Diante da proporcionalidade para eleição dos delegados, constata-se que quanto maior o número de participantes, maior seria o número de delegados eleitos, o que refletia consequentemente no quantitativo de conselheiros. Nos anos de 2005, 2006 e 2007, foram eleitos 330, 786, 669 delegados, respectivamente (CARTILHA OP, 2008, p. 11, 12, 14).

Existiam ainda as Assembleias Públicas Deliberativas direcionadas para os sete segmentos sociais, com o mesmo fundamento da rodada deliberativa. Na compreensão da gestão, segmentos sociais "são grupos excluídos dos espaços de participação e de decisões das políticas públicas" (CARTILHA OP, 2008, p. 17), por isso, era preciso um olhar reflexivo para aqueles que sofriam algum tipo de discriminação.

No referido Regimento era obrigatória a presença do secretário executivo de cada regional tanto nas Assembleias Preparatórias, como nas Deliberativas, com o intuito de apresentar seu diagnóstico e qualificar o processo de ordenamento das demandas de acordo com os critérios de população, renda e participação.

Para participar das discussões, deliberações e votações, era preciso ser morador de Fortaleza e ter mais de 16 anos, muito embora no Orçamento Participativo da Criança e do Adolescente (OPCA) a faixa etária fosse de 6 a 17 anos. Nesse sentido, compreende-se que somente crianças de 0 a 5 anos estavam fora do processo participativo.

O Fórum, espaço permanente em cada Secretaria Executiva Regional para discutir, acompanhar as deliberações das propostas aprovadas e de exercer o controle social do OP, serviu de palco para a eleição dos Delegados que comporiam o COP e outras questões (PLANO PLURIANUAL 2006-2009).

[9] No ano de 2006, subiu para quarenta e, no período de 2007 a 2009, para 51 o número de áreas de participação, em 2010, houve uma diminuição para 26, em 2012, tornou a subir, dessa vez, para 27 (ARÃO, 2012, p.64).

O COP de Fortaleza era o órgão máximo de deliberação do OP, reunia-se tanto com os delegados como com o Executivo Municipal para definir quais obras e serviços seriam atendidos como prioridade. É importante frisar que o COP, por ser um órgão de participação direta da comunidade, embora fosse paritário, tinha assento e direito à voz no Executivo Municipal, no entanto não tinha direito a voto, como mencionado anteriormente.

Pelo Regimento do OP era de responsabilidade da Prefeitura de Fortaleza a acessibilidade dos conselheiros às reuniões do COP, às reuniões da comissão de fiscalização, aos eventos fora do estado para representar o município, garantindo vales-transportes, alimentação, transporte e hospedagem.

Cada participante da Assembleia Deliberativa poderia votar em três propostas diferentes, a partir dos treze eixos do PPA Participativo (Cultura; Meio ambiente; Educação; Transporte; Habitação; Direitos Humanos; Direito ao Trabalho e à Renda; Saúde; Infraestrutura; Esporte e Lazer; Segurança; Assistência Social; Turismo). Essas propostas eram ordenadas por meio de três critérios, quais sejam, população, renda e participação, como segue:

Quadro 1 - Critérios para Distribuição dos Recursos entre as Áreas

Participação residente:
1 – Considera-se o quantitativo (valor absoluto) da população residente em cada bairro.
2 – Cada bairro receberá uma nota que varia de 1 a 4. Os bairros que apresentarem a maior População residente receberá a maior nota.
Renda:
1 – Considera-se a quantidade de chefes de família que recebam até meio salário mínimo a cada 10.000 habitantes em cada bairro.
2 – Cada bairro receberá uma nota que varia de 1 a 4. Os bairros que apresentarem a maior quantidade de chefes de família que recebem até meio salário mínimo receberão a maior nota.
Participação:
1 – Considera-se o quantitativo (valor absoluto) de pontos que cada DEMANDA obteve na sua assembléia deliberativa.
2 – Cada DEMANDA receberá uma nota que varia de 1 a 4, com peso (2; 4; 6 ou 8). As DEMANDAS que apresentarem a maior pontuação receberão a maior nota.

Fonte: Regimento do Orçamento Participativo (2011, p. 11-12).

Percebe-se, por meio desses critérios, a existência de uma inversão orçamentária, visto que quanto maior o adensamento e menor poder aquisitivo populacional, maior seria a possibilidade para o atendimento das demandas da população mais vulnerável, assim, aqueles que mais precisam do Poder Público na garantia de seus direitos. Isso reflete que, quanto mais se participa dos processos confluentes entre Estado e Sociedade Civil, maior seria o poder de barganha e de sua legitimação.

O acompanhamento das demandas eleitas era realizado por meio do Sistema de Informações do Orçamento Participativo (SISOP), no Quadro de Detalhamento de Despesa (QDD), visto que, no orçamento dos órgãos municipais, o OP era classificado como um Programa e em cada SER havia uma equipe da respectiva política. Assim, o OP foi se desenhando e se institucionalizando no interior da gestão, ocupando um espaço na SEPLA, tendo como estrutura a Coordenação do OP e suas subcoordenações: de Formação, Campo, Comunicação, Segmentos Sociais e Gestão de Informação.

Essa decisão da prefeita Luizianne Lins de pensar e planejar a cidade, também a partir do olhar e da participação da população, inaugura uma nova forma de gerir a cidade e possibilita ao fortalezense um momento de reflexão e de decisão na efetivação do que realmente se configura como prioridade local.

A prefeita Luizianne Lins saiu candidata à reeleição em 2008. Se para a eleição majoritária em 2004 o PT coligou-se somente com o PSB, neste novo pleito, o leque de partidos expandiu-se para onze. A eleição foi decidida logo no primeiro turno, tendo a "Coligação Fortaleza Cada Vez Melhor" alcançado 50,16% dos votos válidos, ou seja, 593.778. Em segundo lugar, repetindo o feito de 2004, ficou Moroni Torgan com 295.921 votos, o que representou 25% dos votos válidos.

No que refere à política do OP, essa teve alterações na metodologia e coordenadoria. Sai Neiara de Morais e assume Elmano de Freitas. Para ele, o OP teve duas fases, na primeira gestão, com um OP mais dialógico, com plenárias nos bairros onde eram realizadas as eleições de prioridades e dos conselheiros. De acordo com sua percepção, era evidente que a quantidade de demandas aprovadas naquelas assembleias era superior à possibilidade orçamentária (ENTREVISTA REALIZADA EM ABRIL DE 2018).

Para Elmano, houve um segundo momento ainda nessa primeira fase, mais dialógica, que foi a discussão da necessidade de existir as assembleias temáticas. Percebeu-se que além das questões territoriais, que eram as demandas por microrregião, havia demandas específicas para mulheres, crianças, idosos, pessoas com deficiência, juventude, população negra e população LGBT (ENTREVISTA REALIZADA EM ABRIL DE 2018).

Conforme Elmano, a gestão identificou que quando a população participava da assembleia, votava e elegia demandas, o entendimento era o de que a prefeitura iria executá-las. Para o cidadão aquelas demandas aprovadas não iriam passar por uma nova fase de discussão entre os conselheiros do COP e os representantes municipais e, posteriormente, os conselheiros decidiriam quais demandas seriam incorporadas no orçamento.

Na avaliação da prefeitura, perceberam-se dois pontos nevrálgicos. Primeiro, politicamente, estava representando uma segunda Câmara de Vereadores, segundo, iniciava-se um processo de frustração e isso era mais grave. Diante do impasse, restou estabelecido que, em um primeiro momento, seria realizado no COP um balanço de todas as demandas que ainda não tinham sido atendidas, quais seriam as efetivamente incluídas na Lei Orçamentária, sendo as demais desconsideradas ou zeradas.

Embora tenha havido uma reação negativa por parte dos Delegados, pelo compromisso que tinham com a população pelas demandas antes aprovadas, a mudança metodológica foi necessária, porque não havia recurso para atender às demandas do modelo anterior. Assim, foi preciso fazer um novo pacto de participação com a população de Fortaleza.

Ademais, após finalização da avaliação, ficou instituído que haveria na segunda gestão de Lins uma mudança metodológica na política do OP, que passou a ter duas fases. Na primeira, a população apresentava suas demandas. As demandas aprovadas nas assembleias eram encaminhadas para que uma equipe da prefeitura fizesse o orçamento de cada uma. Na segunda, em assembleia, eram apresentadas as demandas com seus respectivos valores, bem como a minuta do orçamento do ano seguinte. Se o valor das demandas era maior que o valor orçamentário, restava ao povo, nessas assembleias, negociar e decidir entre aquele conjunto de demandas quais seriam executadas.

Ainda na entrevista com Elmano de Freitas, ficou claro que esse novo modelo do OP devolveu o poder decisório para a base, que antes era do COP, e a população poderia ter um maior nível de conhecimento técnico, de saber quanto custaria fazer e manter um posto de saúde, por exemplo, "[...] então, o cidadão passa a se apropriar mais do que é um recurso público e como ele é devidamente utilizado", disse o interlocutor citado.

Dito isso, as secretarias e entidades envolvidas no Orçamento Participativo, no período de 2005 a 2012, vão ao encontro das demandas estabelecidas pela Sociedade Civil nas assembleias deliberativas. Essas demandas perpassam pelas temáticas: Assistência Social, Cultura, Direitos Humanos (GLBT, Idoso, Pessoas com Deficiência, Criança e Adolescente, População Negra, Mulher, Juventude), Educação, Esporte e Lazer, Habitação, Infraestrutura, Meio Ambiente, Saúde, Segurança, Trabalho e Renda, Transporte, sendo possível acompanhar a trajetória da política, como argumentara Rodrigues (2008).

Além do exposto, existiu ainda um Grupo de Trabalho (GT) da Participação (CAMARÃO, 2011) que envolvia diversas secretarias para pensar o OP. Para além das instâncias institucionais, outro fator percebido na gestão de Lins foi a participação de lideranças dos movimentos sociais naquele governo, em especial, nas Coordenadorias vinculadas à Secretaria Municipal de Direitos Humanos.

Barbosa (2016) traz uma discussão acerca da estatização dos movimentos sociais na gestão petista que, segundo a autora, gerou uma relação conflituosa dessas pessoas com o estado e a comunidade que representavam. Eram militantes dos movimentos sociais que naquele momento pertenciam ao estado e, por conseguinte, nem sempre era possível associar os interesses da gestão às demandas da Sociedade Civil organizada ou não.

Essa relação de trabalho entre os agentes comunitários e o governo municipal também foi percebida na gestão de Roberto Cláudio. Assim como Barbosa (2016), percebeu-se a existência de uma simbiose conflituosa entre as partes, pois nem sempre a fala dos agentes, enquanto funcionários do Poder Público, condizia com suas atividades laborais.

O GOVERNO DE ROBERTO CLÁUDIO

O novo prefeito, Roberto Cláudio, do PSB, é formado em Medicina pela UFC, mestre e PhD em Saúde Pública pela Universidade do Arizona, dos Estados Unidos. Foi deputado estadual, em 2006, e reeleito, em 2010. Neste mesmo ano foi eleito presidente da Assembleia Legislativa do Ceará, para o biênio 2011-2013, mas se afastou em 2012, para concorrer ao lado do candidato a vice-prefeito, empresário Gaudêncio Gonçalves de Lucena, do PMDB, à Prefeitura de Fortaleza. (GABPREF, 2018).

No Plano de Governo do ainda candidato Roberto Cláudio havia doze Fortalezas, dentre elas, a Fortaleza participativa, transparente e justa, cujo princípio é assegurar "a inclusão social, a redução de desigualdades e a participação democrática no planejamento, no acompanhamento e avaliação do plano de governo da cidade" (PLANO DE GOVERNO PARA RENOVAR FORTALEZA, 2012, p.151).

No que refere ao OP, esse mesmo plano traz duas informações, a saber: seria implantado o Planejamento Participativo utilizando indicadores sociais e econômicos de cada bairro, bem como a implementação de todo o orçamento e não apenas uma pequena parte de investimentos (PLANO DE GOVERNO PARA RENOVAR FORTALEZA, 2012).

Em 2013, a Coordenadoria do Orçamento Participativo transformou-se em Coordenadoria Especial de Participação Popular e, no final de 2014, Coordenadoria Especial de Participação Social, muito embora, ainda no ano de 2018, na Lei Orçamentária Anual (LOA) e no PPA 2018-2021, constasse a antiga nomenclatura - Coordenadoria de Participação Popular, sendo alterada somente na LOA de 2019.

Para o governo Roberto Cláudio, a criação da Coordenadoria de Participação Popular (CPP), através do Art. 6º da LC 0137/2013 (FORTALEZA, 2013), teve dupla finalidade: (i) modernização do Estado e (ii) de instrumentos de participação da sociedade nas políticas públicas (AVALIAÇÃO PPA 2010-2013, RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO 2012 2013). Na Lei 10.095/2013, do PPA 2014-2017, a gestão acredita ter fortalecido a CPP, dando a ela *status* de secretaria, com o intuito de fomentar uma participação para além do OP. A LC 0176/2014 estabelece que,

> Art. 24 - A Coordenadoria Especial de Participação Social tem como finalidade possibilitar uma maior aproximação entre sociedade civil e governo, promovendo espaços de diálogo e criando condições favoráveis ao debate plural, para que a gestão governamental seja o reflexo da pactuação da sociedade com o governo [...]. Art. 83 - A Coordenadoria Especial de Participação Popular passa a denominar-se Coordenadoria Especial de Participação Social (FORTALEZA, 2014, p. 9-10).

Houve ainda a normalização para criação do Conselho Municipal do Planejamento Participativo (CMPP), através da Lei 10.277/2014 (FORTALEZA, 2014), e o Decreto 14.002/2017, para regulamentação do CMPP (FORTALEZA, 2017), além de um Plano de Participação Social no Fortaleza 2040.

Na esfera nacional, a presidenta Dilma Rousseff instituiu por Decreto 8.243/2014[10] a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) "com o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil" (BRASIL, 2014, p.1). Essas Leis e Decretos federal e municipal tratam de articular instâncias de participação para aproximar Governo e Sociedade Civil, para fomentar um diálogo plural e uma sociedade mais democrática.

A CEPS está vinculada ao Gabinete do Prefeito e com agenda conjunta e colaborativa com o Instituto de Planejamento do Município (IPLANFOR), no Observatório de Governança, com o objetivo de acompanhar o desenvolvimento, produzir informações e promover o controle social, e Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG).

Para Sildácio, coordenador do Orçamento Participativo, o que houve foi apenas uma mudança nas nomenclaturas, o que antes era a Coordenadoria Especial de Participação Popular passou a Coordenadoria Especial de Participação Social - CEPS, os antigos Delegados do OP passaram a se chamar Agentes de Cidadania e Controle Social. Relata também que antes todo o processo era arcaico e acontecia em apenas um dia, no modelo da gestão atual, ele acontece eletronicamente e em média leva trinta dias, ampliando significativamente a participação social nos processos de definição de obras e serviços a serem priorizados pelo município (ENTREVISTA REALIZADA EM MARÇO DE 2018). Além da nomenclatura da Coordenadoria, modificou-se também a estrutura do antigo OP (agora Participação Social). A CEPS organizou a participação social a partir da divisão da cidade em 32 territórios (antigas Áreas de Participação), um Agente de Cidadania e Controle Social para cada 5.000 habitantes (anteriormente Delegados), um conselheiro para cada território (antes, dependia do número de delegados(as) eleitos(as)), processo eletrônico para cadastro de demanda (espontânea e para o Ciclo), exclusão do OP Criança e Adolescente, Segmentos Sociais, Fóruns dos Delegados e ausência de critérios (participação residente, renda, participação).

[10] Revogado por meio do Decreto no. 9.759/2019 de 11 de abril de 2019.

Essa divisão em 32 territórios, com no máximo quatro bairros e um Agente de Cidadania para cada 5.000 habitantes, estabeleceu uma nova forma de participação para a cidade. Diminuiu-se não só o número de territórios, mas consideravelmente o número de agentes. Estes agentes e conselheiros tinham mandato de dois anos, podendo ser prorrogado por igual período.

Em 2015, ainda na gestão de Roberto Cláudio, ocorreu eleição para Agente de Cidadania e Controle Social e Conselheiro, onde foram eleitos 468 agentes e 32 conselheiros. Os Agentes de Cidadania eleitos têm direito a vales-transportes mensais como forma de garantir o trabalho voluntário por eles desempenhado.

Devido às alterações ocorridas na política de participação, percebe-se que houve uma diminuição do número de conselheiros tanto da Sociedade Civil, como do Estado, visto que nas gestões de Lins, dependia do número de participantes que elegiam os delegados (20 votos para um delegado ou o mínimo de três votos) e, posteriormente, os conselheiros. Na gestão Roberto Cláudio, os representantes do Governo tinham voz e voto e, anteriormente, somente voz.

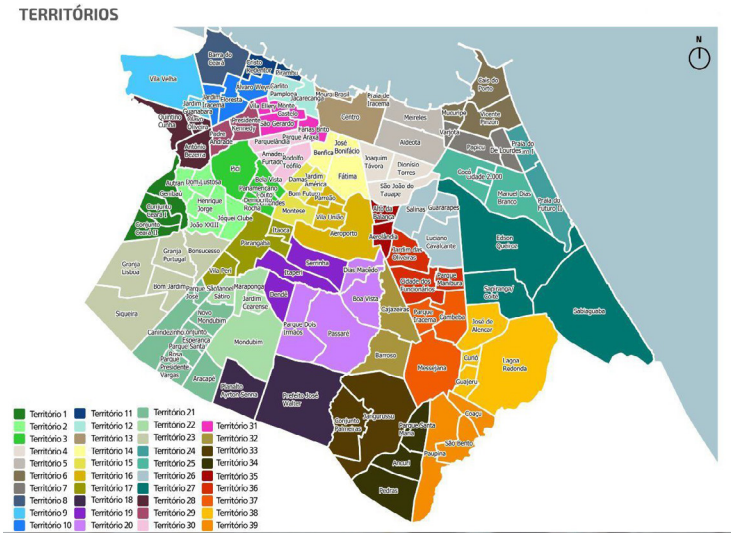
Nesse sentido, o Ciclo do Planejamento Participativo tinha em sua estrutura as reuniões preliminares, mobilização, assembleias eletivas para os Agentes de Cidadania, assembleias eletivas para os conselheiros, assembleias eletivas para as demandas e o fórum devolutivo. Para eleger uma demanda, era preciso o mínimo de 15 votos, diga-se, essa prerrogativa permaneceu igual à primeira gestão petista. Essa participação para eleição das demandas tornou-se o único "critério" do processo, o que feria o princípio da política do OP, cujo significado maior se configurava na inversão orçamentária e no atendimento das demandas para quem mais necessita de políticas públicas, ou seja, a população que vive na periferia da cidade.

A estrutura institucional da política também teve suas alterações. Conforme Decreto 14.196/2018, que trata acerca do organograma da CEPS, existe o Coordenador Especial, Coordenador Adjunto, Assessoria Especial, Coordenadoria de Participação Social, Coordenadoria do Orçamento Participativo, Coordenadoria de Educação Social, Coordenadoria de Participação Digital e Tecnologia da Informação, Coordenadoria Administrativo-Financeira (FORTALEZA, 2018).

Na gestão de Roberto Cláudio, embora tenha modificado a nomenclatura e estrutura do OP, as demandas, secretarias e órgãos continuam descentralizados como na gestão de Luizianne Lins, em outras palavras, as secretarias e órgãos demandados na assembleia eletiva são principalmente as Secretarias de Infraestrutura, Saúde, Educação, Habitação.

O Plano Fortaleza 2040 estuda uma nova territorialização para a cidade numa composição de doze regionais e 39 territórios. O argumento para a mudança é que o modelo administrativo criado na década de 1990 já não atende às necessidades da população e, por isso, foi necessário um novo desenho de territorialização capaz de aglutinar noções de vizinhança e identidade. Uma proposta inicial descentraliza a cidade em treze regiões[11], que poderão ser chamadas de "coração de bairro" e deverão ter nomes históricos, serviços de cultura, lazer e fóruns de governança (NASCIMENTO, 2017).

Figura 1: Mapa da Proposta de Nova Divisão Territorial



Fonte: Relatório Eleição Agentes de Cidadania e Controle Social (2019, p. 4).

11 Com a continuação da discussão do Plano Fortaleza 2040 nos anos de 2018 e 2019, prevê-se uma descentralização em doze regiões, com um total de 39 territórios, que deveria ter sido encaminhada para apreciação pelo Poder Legislativo em maio de 2019.

Diante dessa perspectiva de territorialização e de um trabalho conjunto entre CEPS e IPLANFOR, a eleição para Agente de Cidadania e Controle Social, ocorrida em maio de 2019, foi realizada a partir desses novos dados desenvolvidos por meio dos Fóruns Territoriais.

A ELEIÇÃO DE 2019 E "OS NOVOS VEREADORES" DE FORTALEZA

A idealização do Ciclo do Planejamento Participativo de 2019 iniciou-se em janeiro, tinha como objetivos eleger os novos Agentes de Cidadania e Controle Social e votar nas propostas que poderiam compor a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2020, numa totalidade de 78 demandas, duas por cada território.

Com a agenda de atividades definida, foi necessário realizar algumas mudanças internas no quadro funcional da Coordenadoria Especial de Participação Social (CEPS), que possui, além da sede, seis núcleos regionais. Posteriormente, foi definida uma Comissão Eleitoral composta por representantes do Conselho de Planejamento Participativo (CPP) e a confecção do edital para eleição dos agentes, especificamente. Em regra geral, os candidatos deveriam ser moradores de Fortaleza e maiores de 18 anos. Enquanto os eleitores, maiores de 16 anos e residentes em um dos 39 territórios.

As assembleias preparatórias começaram em abril e, com elas, a primeira alteração no andamento daquele processo. Sai o coordenador João Arruda, professor e sociólogo, entra Gilberto Bastos, médico veterinário e secretário da Regional I, até então. A promessa de que a mudança seria somente de coordenador não se efetivou, se João Arruda foi realocado para uma nova missão na gestão municipal, não foi o que ocorrera com outros funcionários da CEPS. Gradativamente uma série de demissões começou a acontecer na sede e nos núcleos, dentre elas, a da coordenadora da célula de Planejamento Participativo, Érica Praciano, em seu quarto mês de gestação, fato este deliberado ao arrepio da Lei e revertido posteriormente, após abertura de processo no Gabinete do Prefeito.

Posteriormente, ocorreu a saída da coordenadora adjunta e, em sua substituição, assumiu a secretária executiva do CPP, ligada diretamente à Coordenadoria de Articulação Política do Gabinete do Prefeito. À medida que os novos coordenadores da CEPS apresentavam suas respectivas equipes, os cortes aconteciam no velho quadro funcional. De acordo com áudios da atual coordenadora adjunta, que acabaram sendo publicizados, a ideia da articulação política era demitir todas as pessoas ligadas ao antigo coordenador, revelaram também como esta definia o antigo e o atual coordenador, além da equipe que havia trabalhado nas ações preparatórias do Ciclo. O ressentimento da adjunta dava conta de promessa não cumprida da gestão, haja vista a necessidade de acomodação política de aliados e, por isso, ela novamente não assumiu a Pasta de Participação Social do município.

Fechando o parêntese das dificuldades internas da CEPS e voltando o olhar para as eleições dos Agentes de Cidadania, foram 41 locais de votação, doze zonas eleitorais, durante doze dias, no período de 6 a 24 de maio, com intervalo às quartas-feiras, no horário das 15 às 21h. Ao todo, foram 665 candidatos inscritos, 631 candidaturas deferidas (34 deixaram de apresentar algum documento exigido pelo edital).

O critério de um agente para cada 5000 habitantes permaneceu, tendo como dado oficial o Censo de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Para cada zonal eleitoral, foi dimensionada a composição dos bairros e população, para identificar quantas vagas teriam direito cada território, ao todo, foram 481 vagas foram disponibilizadas e 471 preenchidas. A alteração no atual processo se deu no tempo do mandato, antes dois anos e, agora, cerca de 1 ano e 6 meses, ou seja, até 31 de dezembro de 2020, podendo haver uma recondução por igual período.

Essa diminuição no tempo do mandato foi consequência de um impasse entre IPLANFOR e CEPS quanto ao papel do Agente de Cidadania. O IPLANFOR acreditava que o importante seria fortalecer os Fóruns Territoriais e, com isso, suscitar a autonomia da comunidade, afastando, desse modo, um novo representante do povo para deliberar com o Poder Público sobre suas necessidades. Isto posto, inauguraria uma nova percepção de participação mais ampla e sem amarras na cidade, contudo a CEPS entendia ser de fundamental importância o voluntariado daqueles representantes eleitos pela própria comunidade, principalmente pela capilaridade que eles ofereciam para a gestão municipal.

A chave da questão reside na falta de compreensão e de formação do ser agente para a cidadania, por vezes reforçada pelo Poder Executivo. Isto tem gerado uma dupla ambiguidade, primeiro, entre ser representante da comunidade e ser um quase vereador de Fortaleza e, segundo, com o Poder Executivo na efetivação das demandas, pois os agentes tomam para si essa responsabilidade que é exclusiva daquele poder. Todo esse conflito acaba por impedir que o Agente de Cidadania tenha identidade e função definidas, pairando numa órbita perigosa em defesa tanto da prefeitura, quando ocupam cargos na gestão, como da comunidade.

Uma reclamação quase uníssona dos agentes nas assembleias preparatórias foi de que os vereadores se apropriavam das demandas dos Agentes de Cidadania, quando estas eram executadas, para demonstrar às comunidades sua força política, ou seja, o vereador atua muito mais como propositor de demandas do que fiscalizador dos atos da gestão, sem fazer um contraponto entre os poderes Executivo e Legislativo. Do mesmo modo, não é um vício de linguagem quando os agentes indagam "as minhas demandas", isto reflete que as demandas não são da comunidade e que esta acaba votando nas propostas dos agentes, gerando uma confusão na política de participação. Mas se os vereadores querem mostrar força política nas eleições, alguns agentes demonstraram seu capital social para a gestão municipal e, consequentemente, para uma possível candidatura rumo ao Legislativo.

Concomitante às assembleias preparatórias, uma ferramenta tecnológica foi desenvolvida pela Coordenadoria de Gestão Corporativa da Tecnologia da Informação e Comunicação (COGECT), com o apoio da CEPS, para viabilizar as inscrições dos candidatos e, internamente, o coordenador de Participação Digital e Tecnologia da Informação construiu uma plataforma de votação. Posteriormente, a equipe da CEPS esteve presente em diversos bairros da cidade para garantir à população melhor acesso às "urnas" e elegibilidade de seus candidatos.

Para os locais de votação foi solicitada a presença da Guarda Municipal de Fortaleza com o intuito de preservar a integridade da equipe que estava trabalhando e dos eleitores. Muitos desses lugares apresentavam alto índice de vulnerabilidade social, entre eles, o território 34, composto pelos bairros Ancuri, Pedras e Santa Maria, onde a votação ocorreu na Escola Municipal Francisco Oriá de Serpa. Logo no início do processo, aconteceram três assaltos nas imediações da escola e, no último, protagonizado por dois jovens, um conseguiu fugir, o outro foi linchado pela população até a morte. Também houve um assalto a uma funcionária da CEPS em outro espaço de votação, dessa vez, no território 23, representado pelos bairros Bom Jardim, Bonsucesso, Granja Lisboa, Granja Portugal e Siqueira, na Escola Municipal de Ensino Infantil e Ensino Fundamental Lireda Facó.

As eleições foram permeadas de construções de candidaturas solitárias, mas também de algumas patrocinadas monetariamente por vereadores, que também disponibilizaram lanches e ônibus para os locais de votação, houve quem cogitasse a compra de votos pelo valor de R$ 10,00 (dez reais) nos bairros Bom Jardim, Conjunto Ceará, Vicente Pinzón e Presidente Kennedy, assim como por troca de favores. No CUCA Jangurussu, por exemplo, uma funcionária da CEPS foi abordada por uma mulher para saber se aquele evento era para fazer o cadastro para recebimento da casa própria, ou seja, as pessoas foram atraídas com a promessa de receber algo em troca. Em outros locais de votação, os eleitores não sabiam em quem e porque estavam votando, tampouco qual o papel dos Agentes de Cidadania e Controle Social para o bairro e para a cidade. Outros pareciam obrigados e muitos vislumbravam que seus representantes tivessem uma aproximação com o Poder Público na tentativa de um diálogo plural e respeitoso.

Finalizada a votação e após apuração, foi possível traçar minimamente o perfil dos eleitos. Mais de 48% são solteiros, 50,7% possuem o ensino médio completo, 56,5% são do sexo feminino, 1,9% apresenta algum tipo de deficiência, 66,5% ganha até um salário mínimo (RELATÓRIO ELEIÇÃO AGENTES DE CIDADANIA E CONTROLE SOCIAL, 2019).

Se nas eleições de 2015 houve 13.101 eleitores, em 2019, saltou para 26.878. Deste número, foram anulados 163 votos, consequência de votação em duplicidade pela mesma pessoa, numa tentativa de burlar o sistema eleitoral. Se forem considerados 26.715 (26.878 – 163), houve um acréscimo de 103,93% no número de eleitores. Isto se deve em parte à extensão do horário de votação, das 15 às 21h, antes, apenas de 18 às 21h, e ao aumento dos locais de votação. Dos 631 candidatos, 160 não obtiveram nenhum voto, 471 foram eleitos. Houve 194 reconduções, 277 serão postulantes ao trabalho voluntário pela primeira vez, o que significa uma renovação de, aproximadamente, 59% da representatividade.

O maior número de eleitores foi registrado nas zonas eleitorais 11 (territórios 32 - Cajazeiras e Barroso, 33 - Conjunto Palmeiras e Jangurussu, 34 - Ancuri, Pedras e Santa Maria); 3 (territórios 8 - Barra do Ceará, 9 - Vila Velha e Jardim Guanabara, 10 – Àlvaro Weyne, Floresta e Jardim Iracema, 11 - Cristo Redentor e Pirambu, 12 - Carlito Pamplona e Jacarecanga), 8 (23 - Bom Jardim, Bonsucesso, Granja Lisboa, Granja Portugal e Siqueira) com 4.220, 3.600, 3.428 votos, respectivamente (RELATÓRIO ELEIÇÃO AGENTES DE CIDADANIA E CONTROLE SOCIAL, 2019).

Se analisado por território, os três mais votados foram 23 - Bom Jardim, Bonsucesso, Granja Lisboa, Granja Portugal e Siqueira com 3.416 votos; 33 - Conjunto Palmeiras e Jangurussu, com 2.222; 21 - Canindezinho, Parque São José, Parque Santa Rosa, Novo Mondubim, Conjunto Esperança, Aracapé e Parque Presidente Vargas, 1741 votos. Já os três territórios com menor participação foram 14 - Benfica, Fátima e José Bonifácio com 20 votos; 5 - Aldeota e Meireles, 34 votantes; 29 - Padre Andrade e Presidente Kennedy, 99 votos (RELATÓRIO ELEIÇÃO AGENTES DE CIDADANIA E CONTROLE SOCIAL, 2019).

Dos 39 territórios, 15 não conseguiram preencher todas as vagas, por isso, de acordo com a Resolução 03/2019, expedida pela Comissão Eleitoral, foram remanejados pelo critério de proximidade geográfica os suplentes dos demais territórios que haviam preenchido todas as vagas, restando ainda dez vagas ociosas, seis no território 5 (Aldeota e Meireles), um no 15 (Damas, Jardim América, Bom Futuro e Montese), dois no 20 (Parque Dois Irmãos, Passaré, Boa Vista e Dias Macêdo) e um no território 29 (Padre Andrade e Presidente Kennedy).

Houve um equilíbrio na questão de gênero, dos 39 territórios, vinte tiveram mulheres em primeiro lugar, no entanto o mais bem votado é do sexo masculino, com 365 votos, contra 340 da mulher melhor votada, ambos do território 23, do bairro Bom Jardim e, na contramão, dezoito candidatos foram eleitos apenas com um voto, onze com dois e onze com três votos (RELATÓRIO ELEIÇÃO AGENTES DE CIDADANIA E CONTROLE SOCIAL, 2019). A média aritmética de votos para as 267 mulheres eleitas foi de 53, enquanto para os homens foi de 61 votos.

Fato curioso aconteceu no território 35, formado pelos bairros Alto da Balança e Aerolândia, onde três pessoas da mesma família foram candidatas, trata-se de Francisco Paulo de Almeida, Antônio Ediu de Almeida e Eliseu Paulo de Almeida, recebendo cada um 92, 31 e 22 votos, respectivamente. Esse mesmo fato ocorreu no território 39, com os irmãos Williene Coelho de Souza Santos, quinze votos; Wilker Coelho de Sousa, com dez votos, e Williane Coelho de Sousa, com apenas cinco votos. Os dois últimos foram remanejados para o território 37. Houve também outros laços familiares como marido e mulher, pai e filho. Diga-se João Eudes Costa e Maria Rosa Celestino de Melo, dos territórios 22 e 21, e José Hilton de Castro e José Hilton de Castro Júnior, território 4 (RELATÓRIO ELEIÇÃO AGENTES DE CIDADANIA E CONTROLE SOCIAL, 2019).

Se houve grau de parentesco entre os agentes eleitos, existiram também aqueles que se candidataram a vereador e deputado federal. Em 2008, candidatou-se a vereador Izidorio Galdino Nobre pelo Partido Social Liberal (PSL), conseguindo 1.254 votos. Em 2012, João Evangelista de Sousa, pelo Partido Trabalhista do Brasil (PTdoB), obteve 1.237 votos e, em 2016, 2.105 votos, pela sigla Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB). José Alexandre Firmino da Silva Mafra foi candidato em 2012 e obteve 334 votos, pelo Partido Republicano Brasileiro (PRB), e, com uma votação de 1.917 votos, em 2014, disputou uma vaga para o Congresso Nacional, pelo Partido Ecológico Nacional (PEN). Em 2016, Zélia Inácio Taboza, pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), e Francisco Paulo de Almeida, vulgo Motoca, pelo PRTB, também postularam uma vaga na Câmara Municipal e receberam 172 e 431 votos, respectivamente. Nobre (2008), Sousa (2012, 2016), Mafra (2012) se tornaram suplentes de vereador (TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL, 2008, 2012, 2016).

No território 20 (Parque Dois Irmãos, Passaré, Boa Vista e Dias Macêdo), constatou-se a vitória de um servidor público da Defesa Civil, José Amauri Melo de Oliveira, com onze votos (RELATÓRIO ELEIÇÃO AGENTES DE CIDADANIA E CONTROLE SOCIAL, 2019).

Reelegeu-se em terceiro lugar, pelo território 33 (Conjunto Palmeiras e Jangurussu), Andreia Oliveira dos Santos, com 241 votos, para um novo mandato. Essa Agente de Cidadania possui singularidades que poderiam ser seguidas pelos demais voluntários. Para estimular a participação dos moradores de seu bairro, ela confeccionou "urnas" de papelão e deixou em lugares estratégicos do Jangurussu, como escolas, comércios, praças e no CUCA, o intuito era ouvir as pessoas e saber sobre aquela perspectiva, quais demandas eram percebidas como prioritárias. O critério utilizado foi o maior número de votos, ao final, a Pasta de Infraestrutura recebeu mais propostas que ficaram concentradas no Planalto Palmeiras, São Cristovão, Jangurussu e Santa Filomena. De acordo com Santos (2019), "A iniciativa partiu da necessidade de ouvir a população sobre as necessidades dos bairros, dando voz aos moradores. Eu acredito que as pessoas precisam participar do processo, engajar-se e se sentir empoderadas" (PREFEITURA DE FORTALEZA, 2019).

Além disso, Santos tem um trabalho de empreendedorismo com 25 mulheres. Por meio de oficinas, desenvolve habilidades em artesanato e promove feiras de gastronomia no bairro. As peças de artesanato são vendidas em feiras no bairro, terminais de ônibus, Beira Mar e nas Feiras de Pequenos Negócios de Fortaleza, programa realizado em parceria com a prefeitura. O artesanato e a gastronomia são geradores de trabalho e renda e estimulam a autoestima e a autonomia, femininas. Outra ação voluntária de Santos é a mobilização da comunidade para retirada de lixo em pontos de entulho e no entorno do açude Jangurussu (FREITAS, 2017).

A experiência de seu trabalho com material reciclado lhe rendeu participação na matéria "No Brasil, o bom exemplo vem de Fortaleza" exibida em âmbito nacional. A transformação do lixo em artesanato, a mudança de espaços públicos (decoração da praça do bairro) com os resíduos e o descarte correto que rende desconto na conta de energia elétrica e crédito no Bilhete Único (transporte urbano) são algumas dessas iniciativas inovadoras que contribuem com o meio ambiente e diminuem o tamanho dos aterros sanitários (TORRES, 2019).

Apesar da primeira eleição para Agente de Cidadania ter ocorrido em 2015, não existia até então um código de conduta ou regimento que guiasse esse voluntariado. Sem sucesso, muitas foram as tentativas da gestão anterior. Esse código acabou sendo finalizado já na gestão do atual coordenador da CEPS e presidente do CPP, contudo sem nenhuma participação dos agentes ou de seus representantes, os conselheiros.

A cerimônia de posse dos novos agentes ocorreu no dia 29 de julho 2019, no Centro de Eventos do Ceará, com as presenças do prefeito, vice-prefeito, secretariado e coordenadores municipais, presidente da Câmara de Vereadores, vereadores, representante do Governo estadual, deputados estaduais, familiares dos agentes. Na ocasião, foi entregue uma mochila com certificado, cartilha, crachá, camisa, boné. O prefeito Roberto Cláudio destacou o processo democrático da eleição e da necessidade de o Poder Público estar atento às críticas e sugestões da comunidade porque a "participação direta muitas vezes faz com que a gestão aprenda a ouvir, que é difícil. O poder enclausura". A eleição para os novos conselheiros acontecerá após o dia 22 de agosto, data em que se inicia o trabalho voluntário dos agentes.

O segundo objetivo do Ciclo do Planejamento Participativo foi realizado *online* por meio do Fortaleza Participa, em duas etapas. A primeira, o cadastro das propostas, transcorrido no período de 3 a 14 de junho, e a segunda, a votação dessas demandas, de 24/6 a 7/7. As duas mais votadas foram enviadas à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG) e secretarias temáticas, como possibilidade de inclusão na LOA 2020.

Nessa última fase do processo, não houve nenhuma reflexão entre Poder Público e Sociedade, se a tecnologia diminui distância, também enfraquece o diálogo e as relações sociais. Das demandas[12] mais votadas, 21 foram no Eixo da Infraestrutura, doze Esporte e Lazer, doze na pasta da Saúde, dez na área da Educação. No entanto, todas dizem respeito à construção ou reforma de ecoponto, areninha, posto de saúde, escola em tempo integral. Além disso, muitas dessas demandas foram apresentadas por funcionários da CEPS, que são ou já foram Agentes de Cidadania.

AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE PARTICIPAÇÃO E DA ELEIÇÃO DOS "NOVOSVEREADORES"

A política de participação de Fortaleza surgiu em um momento de alargamento da democracia brasileira, numa conjuntura política e econômica favorável. Governar-se-ia para e com uma minoria que não era atendida pelas políticas públicas. Este alcance se daria por meio da política do OP.

Dois entraves foram percebidos nas gestões de Luizianne Lins. Primeiro, o conflito entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, como também entre lideranças comunitárias e o Legislativo, que compreendia que o povo não precisava participar da vida pública, excetuando-se o período eleitoral. E o outro ocasionado pela incapacidade orçamentária da Prefeitura de Fortaleza, para execução das obras e serviços propostos pela população. Isto ocorreu devido ao grande número de demandas reprimidas e pelo próprio desenho da política que acabou por modificar-se na segunda gestão de Luizianne Lins. Nesse momento, iniciou-se o processo de frustração com o OP. Daí a importância de Lejano (2012) ao começar a análise da política pelos beneficiários, pois na Lei cabe tudo, na prática, apenas a verdade.

Se havia uma fragilização na política, com o novo governo, isso veio a aumentar. A nova equipe seguia o antigo regimento do OP, pois o que existia além da LC de criação da CEPS, eram a Lei de criação do Conselho Municipal do Planejamento Participativo (CMPP) e seu Decreto de regulamentação, que trouxeram informações acerca dos Agentes de Cidadania e dos conselheiros.

O grande momento da CEPS, na gestão de Roberto Cláudio, foi a eleição de 468 Agentes de Cidadania e Controle Social, no ano de 2015. Mas existe uma crítica entre Agentes de Cidadania e conselheiros da não realização do processo devolutivo, por parte das secretarias temáticas, acerca das demandas solicitadas pela população, bem como de suas execuções. Já o ápice da gestão de Lins foi a implementação da própria política.

Se a eleição dos agentes foi o ponto forte da gestão de Roberto Cláudio, o término do OP referente aos segmentos sociais e ao OPCA revelou-se como fator negativo. Ênfase negativa ainda para a formulação do PPA que não vinculou a política do OP em seus respectivos programas.

Empreendeu-se também que uma das críticas ocorridas nas três gestões foi a vinculação de lideranças trabalhando na prefeitura. Essas lideranças, ora se comportavam como funcionários, ora como movimentos sociais. É preciso então que se diga da dificuldade em desvincular o que é feito fora da institucionalidade e o que é preciso realizar enquanto gestão, pois muitas vezes existe choque de interesses. Por isso, a utilização do CHD de Guba e Lincoln (2011) ao incluir vários atores envolvidos e assim capturar essas nuances da política.

Especificamente para analisar o discurso dos Agentes de Cidadania entrevistados foi utilizado o IRAMUTEQ. Desenvolvido por Pierre Ratinaud, em 2009, no *Laboratoire d'Études et de Recherches Appliquées em Sciences Sociales* (LERASS), da Universidade de Toulouse, na França. A *Interface de R pour lês Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires* (IRAMUTEQ) é um software gratuito, que permite dois tipos de análise: (i) a Análise de Textos (Estatística Textual, Classificação Hierárquica Descendente (CHD), Especificidade e Análise Fatorial Confirmatória (AFC), Análise de Similitude, Nuvem de Palavras) e (ii) a Tabela de Dados (Frequência, Análise de Similitude, Análise Prototípica).

[12] Cada território deveria apresentar duas demandas prioritárias, com um total de 78, porém o território 26 (Salinas, Guararapes, Luciano Cavalcante) apresentou somente uma proposta.

A amostra desse micropoder identificado na política de participação foi realizada a partir da composição dos Agentes de Cidadania eleitos. Como critérios, ter sido Delegado do OP e pertencer ao Grande Bom Jardim. Houve ainda a inclusão de Francisco Ianssen, que embora não tenha participado do OP, é residente no Bom Jardim e é o agente com melhor expressão no pleito eleitoral.

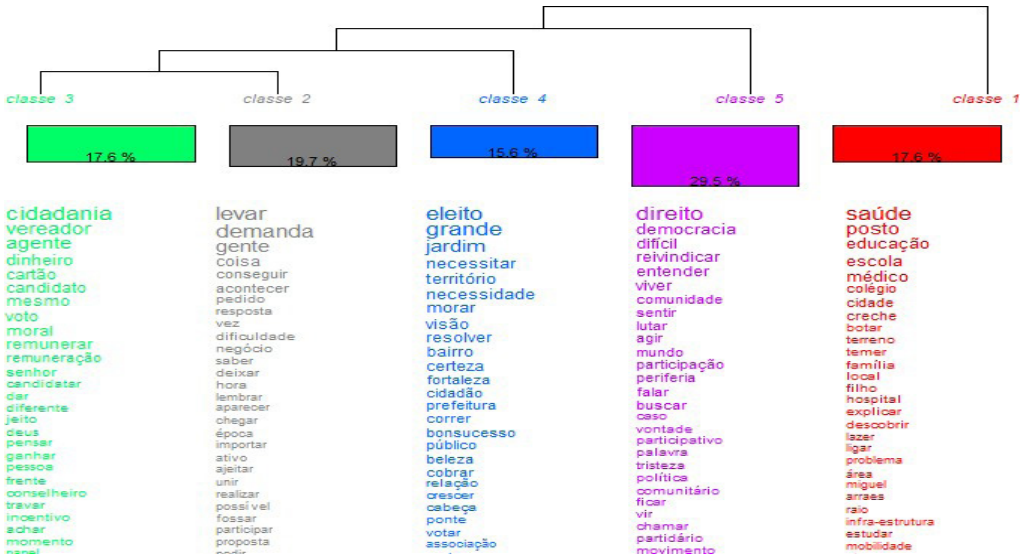
Quadro 2: Quadro Amostral dos Agentes de Cidadania Eleitos[13]

Nome	Zona	Território	Bairro	Votos
Francisco Ianssen Moreira Lima	8	23	Bom Jardim	365
Jacqueline Lourenço de Araújo	8	23	BomJardim	340
Antonio Alves da Silva	8	23	Bonsucesso	76
Maria das Graças Barros Paiva	8	23	Granja Lisboa	151
Maria Consuelo da Silva Barbosa	8	23	Granja Portugal	228
Maria do Livramento C. de Lima	8	23	Siqueira	16
Maria de Fátima Freire	7	21	Canindezinho	91

Fonte: Elaborado pelos autores por meio do Relatório Eleição Agentes de Cidadania e Controle Social, 2019.

Nesse sentido, o corpus geral analisado em um único texto foi constituído pelos sete Agentes de Cidadania entrevistados. O conteúdo desse texto foi categorizado em cinco classes. A classe um (vermelho) com 17,6%; classe dois (cinza) com 19,7%; classe três (verde) com 17,6%; classe quatro (azul) com 15,6%; classe cinco (lilás) com 29,5%. Percebe-se que existem três ramificações, onde as classes um e cinco estão isoladas, mas como em efeito cascata, aproximam-se das demais classes; a classe quatro está associada às classes dois e três, onde essas duas últimas se encontram mais próximas e equidistantes da classe um. Esse mesmo corpus, quando visualizado por meio de um filograma de palavras, apresenta as principais palavras com os vocabulários semelhantes entre si e diferentes entre as demais classes, como foi possível verificar na Figura 2, que segue abaixo.

Figura 2: Classificação Hierárquica Descendente



Fonte: Elaborado pelos autores por meio do software Iramuteq.

Nesse tipo de análise, quanto mais próxima ao topo a palavra se encontrar, maior é o seu nível de importância e influência, significa dizer que foram as palavras mais mencionadas pelos entrevistados. Assim, nomearam-se as classes a partir do que foi apreendido nos discursos, como também pelos dados agrupados pelo programa, a classe um (vermelha) foi designada como "Direitos Sociais" devido às palavras de maior intensidade serem "Saúde", "Posto", "Educação". A classe dois (cinza) foi definida de "Palavras ao Vento" devido às palavras mais forte serem "Levar", "Demanda" e "Gente". Classe três (verde) foi identificada como "Representatividades", onde se destacam as palavras "Cidadania", "Vereador" e "Agente". Classe quatro (azul) foi nomeada como "Território" devido às palavras que se apresentam "Eleito", "Grande", "Jardim". Por fim, a classe cinco (lilás) classificada como "Lutas" para se conseguirem "Direito" e "Democracia" embora sejam "Difícil(eis)". Destaque para a classe três (verde) que acaba por revelar a relação conflituosa dos Agentes de Cidadania com os vereadores. Para os agentes, seu papel é ainda maior visto que os vereadores só voltam às comunidades no período eleitoral e em inaugurações promovidas pela prefeitura. A única diferença substantiva é que os vereadores são remunerados e os agentes não.

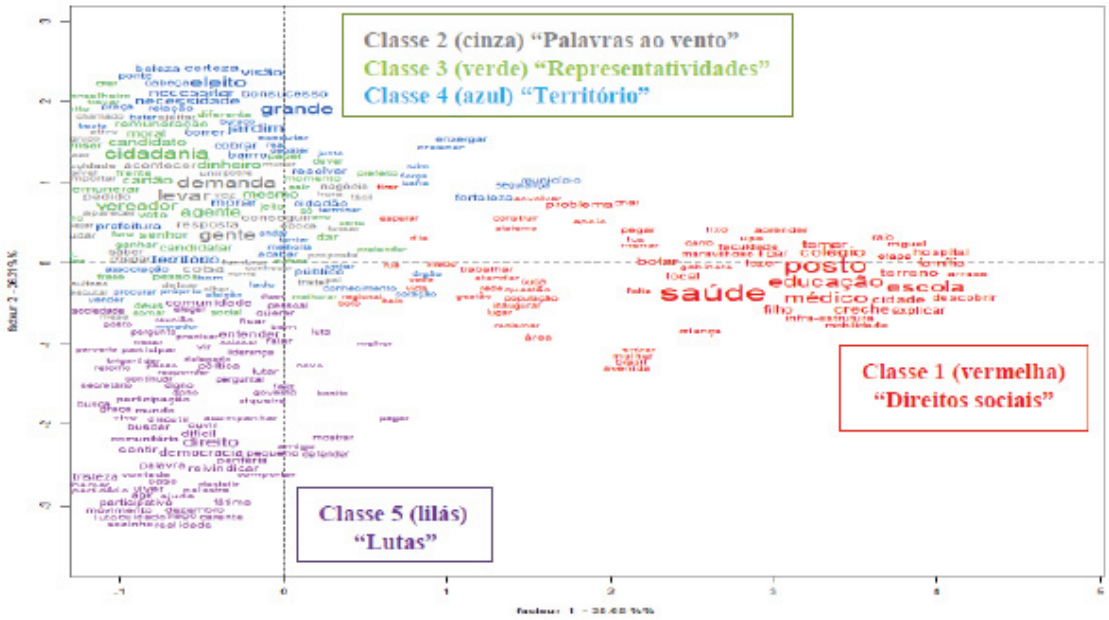
[13] Verificar nota de rodapé número 1.

Embora exista todo acirramento entre essas duas representatividades, muitos são os agentes que já foram candidatos ao Legislativo ou têm família que historicamente faz parte da política. Percebe-se, com isso, que a democracia representativa acaba por atropelar a democracia direta criando mais um obstáculo à construção dialogal dos poderes Executivo e Legislativo com a população.

Esses limites da representação somente podem ser repensados quando a democracia representativa se articular à democracia participativa, os movimentos sociais pela sua intensidade são fundamentais para renovar a agenda política, a democracia não pode ser resumida a normas, mas necessita ser compreendida como uma nova gramática social capaz de romper com os "ismos" culturais (SANTOS, 2016).

Assim, a tensão entre representantes e representados em Fortaleza tem duplo sentido. Dos Agentes de Cidadania *versus* vereadores, da comunidade contra os Agentes de Cidadania, perfazendo uma subrogação da representatividade que a esses recai.

Figura 3: Análise Fatorial Confirmatória



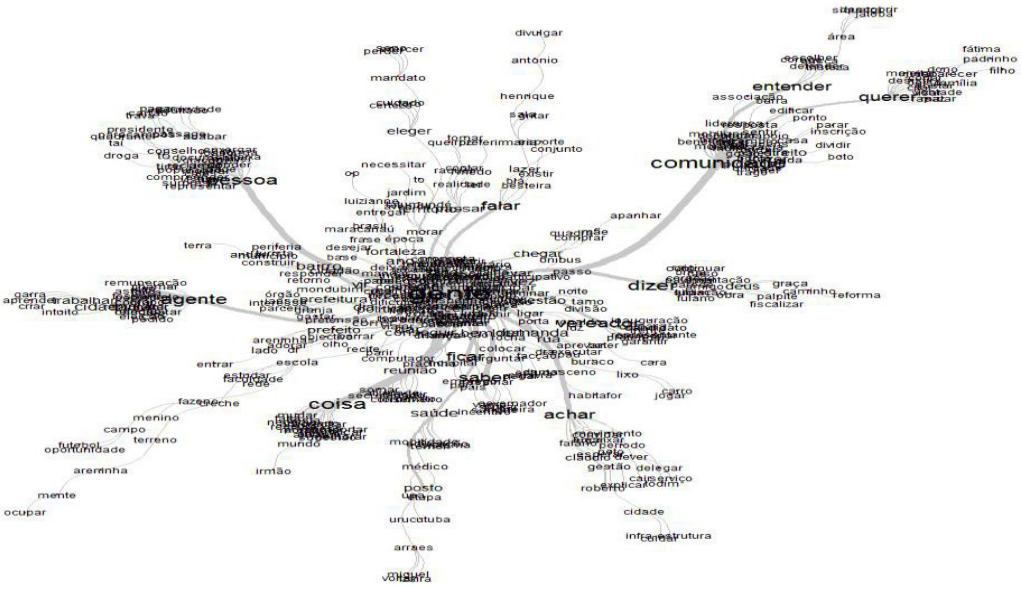
Fonte: Elaborado pelos autores por meio do software Iramuteq.

A Figura 3 apresenta as cinco classificações em um plano cartesiano que representa a distância e a proximidade das classes e a convergência em relação à proximidade das categorias elencadas pelos Agentes de Cidadania. Percebe-se que existe uma relação fraca e forte entre as classes. A classe um (vermelho) e classe seis (lilás) são as mais dissociadas, enquanto a classe dois (cinza), três (verde) e quatro (azul) apresentam um grau de proximidade entre si. Pelo plano cartesiano foi possível diagnosticar as posições majoritárias e inferiores das palavras encontradas em cada classe. Nas classes um (vermelho) e dois (cinza) destacam-se algumas palavras inferiores como "Falta", "Reclamar", "Esperar" e "Ajeitar", "Pobre", "Triste", respectivamente. Na classe três (verde), percebe-se o tensionamento existente entre "Agente" e "Vereador". Na classe quatro (azul), a "Necessidade" dos bairros que compõem o "Grande" Bom "Jardim" e a classe cinco (lilás) numa consonância para "Sentir" e "Viver" de maneira "Participativo(a)" a "Periferia".

Entre a democracia direta e a representativa, dois discursos foram bastante expressivos. O primeiro, do Agente de Cidadania mais votado, que já possui um discurso bastante comprometido com uma candidatura a vereador. Segundo, da representante do bairro Canindezinho, que foi eleita vereadora em Maracanaú, cidade da região metropolitana, mas teve o mandato usurpado pelo seu partido, o PRTB. Os demais entrevistados transitam em não ter interesse em candidatar-se, preferem continuar como líder comunitário, por medo de corromper-se e pensar somente em tirar dinheiro do povo em vez de pensar em melhorar suas condições de vida. Houve também quem não tenha uma opinião formada a esse respeito, mas que não descartou a possibilidade de uma disputa eleitoral, e quem colocasse nas mãos do Senhor essa decisão ou destino.

Ao que parece está em curso a constituição de um micropoder em ações e conquistas nos bastidores do voluntariado, principalmente após a eleição com expressiva participação popular, mesmo não sendo uma participação crítica, mas se não existe uma participação qualificada nas eleições para os poderes, Executivo e Legislativo, não se pode esperar que isso ocorra nas eleições para Agentes de Cidadania e Controle Social.

Figura 4: Análise de Similitude



Fonte: Elaborado pelos autores por meio do software Iramuteq.

Baseada na teoria dos grafos, na análise de similitude, verifica-se a possibilidade de identificar a ramificação e conexidade das palavras. Como predomínio do gráfico acima se identifica a palavra "Gente", que significa nesta pesquisa o próprio Agente de Cidadania, e a partir dele as demais ligações, como "Comunidade" Associada a "Entender" e "Querer", "Dizer", "Vereador" "Achar", "Coisa", "Agente", "Pessoa", "Falar". O termo "Vereador" agregado à "Inauguração", "Candidato" e "Representante". Especificamente na palavra "Agente" de Cidadania, a relação com "Garra", "Aprender", "Pedido".

Pode-se inferir nos discursos dos Agentes de Cidadania sua forte ligação com a comunidade e até a pressão vivenciada por eles em associá-los ao dever de resolver as fragilidades encontradas nos bairros, consequência de quem vive na periferia. Revela ainda o descaso dos agentes municipais em não reconhecer o trabalho dos Agentes de Cidadania. Para seu Antonio, que acredita que o agente é o vereador do bairro, argumenta que na reunião de secretariado que participou o agente é "uma figura decorativa", apontou também a ausência da participação do Poder Público na comunidade.

APROXIMAÇÕES CONCLUSIVAS

A partir dos paradigmas, construtivista e pós-construtivista, procurou-se avaliar a política de participação implementada em Fortaleza no período de 2005-2016, por meio do OP e reformulada para participação social. Pretendeu-se também melhor compreender o voluntariado ocorrido no interior da política através do Delegado, nomenclatura alterada posteriormente para Agente de Cidadania e Controle Social.

A participação popular vislumbrava uma tentativa de aproximação do Poder Público e Sociedade Civil, principalmente no que diz respeito à discussão sobre a elaboração, acompanhamento e execução do Plano Plurianual Participativo (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). O Delegado/Agente de Cidadania e Controle Social é um representante eleito pela comunidade para ser interlocutor junto à Prefeitura de Fortaleza, referente às demandas consideradas prioritárias no Ciclo do Planejamento Participativo (CPP).

A política encontrou obstáculos principalmente pela quantidade de demanda reprimida. Foi necessário alterar a metodologia e negociar as propostas não atendidas. Houve avanços em relação a sua normalização, mas a gestão continuou sem efetivar as ações consideradas como prioridade pela população.

Essa aproximação do Poder Executivo com uma prática da democracia direta acabou também por revelar novos espaços de poder e de representatividade, gerando conflito não somente com a prefeitura, mas principalmente com o poder Legislativo. Esses "novos vereadores" requerem muitas vezes uma atenção maior ou igual à destinada aos verdadeiros vereadores, como uma terceira via ou poder, o comunitário. A disputa fica mais latente quando os vereadores se apropriam das demandas comunitárias, quando estas são efetivadas pelo Poder Público, deixando à margem Delegados/Agentes que lutaram pela efetivação da proposta.

Nesse sentido, o diálogo das democracias, representativa e direta, embora seja necessário, é permeado pelo flerte político e criação de micropoderes, fora e dentro da gestão municipal. Uma encruzilhada no jogo político que, embora tenham se firmado velhas lideranças, lança luz em novas e enfraquece àquelas com menor poder comunitário. O pleito serviu para demarcar territórios e mostrar que a força dos agentes é capaz de eleger três vereadores para a Capital cearense. Em 2020, no próximo processo eleitoral, será possível verificar quais conexões foram realizadas a partir dos Agentes de Cidadania.

REFERÊNCIAS

ARÃO, Márcia Regina Mariano de Sousa. **Orçamento participativo em Fortaleza:** práticas e percepções. 2012, 128f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual do Ceará, 2012.

BARBOSA. Amanda Silva. **O Orçamento Participativo como instrumento de alargamento da democracia:** limites e possibilidades da experiência de Fortaleza. 2016. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual do Ceará, 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:** promulgada em 5 de outubro de 1988.

_____. **Lei Federal no. 10.257** de 10 de julho de 2001, que trata acerca do Estatuto da Cidade.

_____. **Decreto Federal no. 8.243** de 23 de maio de 2014, que trata acerca da Política Nacional de Participação Social (PNPS) e do Sistema Nacional de Participação Social (SNPS).

_____. **Decreto Federal no. 9.759** de 11 de abril de 2019, que trata acerca da extinção e estabelecimento de diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal.

CAMARÃO, Virna do Carmo. **O Orçamento Participativo de Fortaleza**: é possível uma pedagogia da participação popular? 2011, 194f. Tese. (Doutorado em Sociologia) Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Universidade Federal do Ceará– UFC-CE, 2011.

COMISSÃO PLANO DE GOVERNO. **Para Renovar Fortaleza**. Propostas para o Plano de Governo de Roberto Cláudio. 2012, 160p.

COORDENADORIA ESPECIAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL. **Relatório Eleição Agentes de Cidadania e Controle Social.** 2019.

CONSELHO MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO. **Resolução no. 03** de 29 de maio de 2019, dispõe sobre homologação do resultado das eleições e preenchimento de vacância relativo ao processo eleitoral para Agentes de Cidadania e Controle Social 2019/2020.

FORTALEZA, Prefeitura Municipal de. **Plano de Ações do OP 2005.** Disponível em: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/images/stories/op/plano_2005.pdf>. Acesso em: 10 set. 2018.

_____. **Avaliação PPA 2010-2013:** Relatório de Avaliação 2012/2013. 2013.

_____. Cartilha do Orçamento Participativo (2008).

_____. **Lei Municipal no. 14.020** de 13 de março de 2009, que trata acerca do Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza.

_____. **Lei Complementar Municipal no. 062** de 02 de fevereiro de 2009, que trata acerca do Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza.

_____. **Plano Plurianual Participativo (PPA) (2006-2009).** Lei n. 9.044 de 30 de novembro de 2005. Disponível em: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/sites/default/files/ppa_2006-2009.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2018.

_____. **Plano Plurianual Participativo (PPA) (2014-2017).** Lei n. 10.095, de 2013.

_____. **Plano Plurianual Participativo (PPA) (2018-2021).** Lei n. 10.645, de 2017.

_____. Regimento Interno do Orçamento Participativo. 2011.

_____. **Lei Complementar Municipal no. 0137** de 08 de janeiro de 2013, que trata acerca da organização administrativa da Prefeitura Municipal de Fortaleza.

_____. **Lei Complementar Municipal no. 0176** de 12 de dezembro de 2014, que trata acerca da organização e estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Fortaleza.

_____. **Lei Municipal no. 10.277** de 19 de dezembro de 2014, que trata acerca da criação do Conselho Municipal de Planejamento Participativo de Fortaleza.

_____. **Decreto Municipal no. 14.002** de 04 de maio de 2017, que trata acerca da regulamentação do Conselho Municipal de Planejamento Participativo de Fortaleza.

_____. **Decreto Municipal no. 14.196** de 11 de abril de 2018, que trata acerca da estrutura organizacional, a distribuição e denominação dos cargos em comissão do Gabinete do Prefeito (GABPREV).

_____. **Agente de Cidadania estimula participação da população na LOA 2020.** Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/agente-de-cidadania-estimula-a-participacao-da-populacao- na-loa-2020>. Acesso em: 10 jun. 2019.

FREITAS. Cinthia. **Rede feminina de apoio e empreendedorismo transforma vidas no Jangurussu.** G1 CE. Disponivel em: <https://g1.globo.com/ceara/noticia/rede-feminina-de-apoio-e- empreendedorismo-transforma-vidas-no-jangurussu.ghtml>. Acesso 2 jul. 2019.

GUBA. Egon G.; LINCOLN, Yvonna S. **Avaliação de quarta geração**. Trad. Beth Honorato. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2011.

GUSSI, Alcides Fernandes. Apontamentos teórico-metodológicos para avaliação de programas de microcréditos. In: **AVAL - Revista de Avaliação de Políticas Públicas.** UFC, v. 1, n. 1, jan. / jun. 2008, p. 29-37.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE), **Informe n. 43**, nov. 2012.

IPLANFOR. **Avaliação da Participação Fortaleza 2040**. Fortaleza: [Sn], 2016.

LEJANO, Raul P. **Políticas para Análise de Políticas:** a fusão de texto e contexto. Campinas, São Paulo: Arte escrita, 2012.

LOBO, Natália. **Fortaleza é a 12a contemplada**. Diário do Nordeste. Caderno Segurança. Disponível em: <http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/seguranca/fortaleza-e-a-12-contemplada- 1.284402>. Acesso em: 10. nov. 2018.

MORAES, Filomeno. **Fortaleza:** a eleição para prefeito no contexto da evolução do processo eleitoral a partir da redemocratização. Disponível em: <http://www.fundaj.gov.br/geral/observanordeste/edicaox/textoFilomeno.pdf>. Acesso em: 10 out. 2016.

_____. **As eleições de 2004 em Fortaleza.** Fortaleza, [s.d]. Disponível em: <www.fundaj.gov.br/geral/observanordeste/fortaleza1.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2018. NASCIMENTO, Thatianhy. **Plano propõe redefinir território de Fortaleza.**

Disponível em: e http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/metro/plano-propoe- redefinir-territorio-de-fortaleza-1.1757866>. Acesso em: 30 out. 2018.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Por uma análise em profundidade de políticas públicas sociais. **Aval**, v. 1, n..1, jan./jun. 2008.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A difícil democracia:** reinventar as esquerdas. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

TORRES. Alessandro. **No Brasil, o bom exemplo vem de Fortaleza.** Disponivel em: < https://globoplay.globo.com/v/7492963/>. Acesso 2 jul. 2019.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL. **Resultados Eleitorais:** Eleições Municipais 2008. Disponível em: <http://apps.tre-ce.jus.br/tre/eleicoes/resultados/2008/HTML/resultado- FORTALEZA.html>. Acesso em: 10 jun. 2019.

_____. **Resultados Eleitorais:** Eleições Municipais 2012. Disponível em: <http://apps.tre- ce.jus.br/tre/eleicoes/resultados/2012/MUNICIPIOS/FORTALEZA/FORTALEZA-RES- RESULTADO_GERAL.HTML>. Acesso em: 10 jun. 2019.

_____. **Resultados Eleitorais:** Eleições Municipais 2016. Disponível em: <http://apps.tre- ce.jus.br/tre/eleicoes/resultados/2016/MUNICIPIOS/FORTALEZA/FORTALEZA-RES- RESULTADO_GERAL.HTML>. Acesso em: 10 jun. 2019.

OS MODELOS DE COPRODUÇÃO E O DESIGN THINKING: A COPRODUÇÃO DO DESIGN DO SERVIÇO DE LIBERAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DE EVENTOS EM ESPAÇO PÚBLICO NO MUNICÍPIO DE BALNEÁRIO CAMBORIÚ

Eduarda Montibeller Schuch (Udesc)
Vanessa Marie Salm (Udesc)
Victor Burigo Souza (Udesc)

RESUMO

O objetivo deste estudo é analisar o modelo de coprodução dos serviços públicos que predomina na aplicação do *Design Thinking* (DT) na coprodução do *design* do Serviço de Liberação para a Realização de Eventos em Espaço Público (SLREEP) da Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú (PMBC). Para isso, é realizada uma pesquisa de natureza qualitativa e quantitativa, tendo finalidade descritiva e aplicada, sendo também realizada uma pesquisa participante e uma pesquisa-ação. Como instrumentos de coleta de dados, são utilizados questionários e entrevistas, além da observação participante. A partir dos dados levantados é possível identificar que o modelo de coprodução funcional predomina na aplicação do DT devido a certas características específicas do caso e das estratégias utilizadas durante a coprodução realizada.

INTRODUÇÃO

As mudanças recentes que vêm ocorrendo na sociedade (CASTELLS, 2013), requerendo maior democracia, participação, transparência e eficiência, também se refletem no modo como os serviços públicos são produzidos. A administração pública já não consegue mais produzir e desenhar serviços públicos que atendam a estas mudanças exclusivamente por meio das organizações burocráticas (OSBORNE; GAEBLER, 1994), tão pouco por meio de estratégias individualistas e objetivistas de mercado (DENHARDT; DENHARDT, 2015). Este momento requer alternativas criativas que superem o *mainstream* da administração pública (STOUT, 2019) para desenhar e entregar serviços públicos que atendam a estas demandas da sociedade.

A coprodução dos serviços públicos é uma estratégia que, por meio de diferentes modelos, vem sendo estudada e implementada como uma dessas alternativas (SOARES; FARIAS, 2018) tanto na entrega quanto no planejamento e no desenho, ou *design*, dos serviços (BOVAIRD, 2007). Estudos recentes sobre este tema, como os de Santos e Hoffmann (2016), além de Age e Schommer (2017), vêm constatando a necessidade de serem aplicadas novas ferramentas e metodologias para implementar a coprodução no *design* dos serviços públicos. Portanto, é neste contexto que o *Design Thinking* (DT) pode ser utilizado como possibilidade objetiva (RAMOS, 2014) para a implementação da coprodução do *design* dos serviços públicos, solucionando eventuais problemas, melhorando seus resultados e envolvendo a sociedade.

Contudo, para que as demandas atuais da sociedade, mencionadas inicialmente, realmente sejam atendidas por meio da utilização do DT na coprodução do *design* dos serviços públicos é preciso compreender o modelo de coprodução (SALM; MENEGASSO, 2010) que predomina nesta prática. A possibilidade de analisar este assunto emerge da aplicação do DT pela Coordenação de Projetos

Especiais da Secretaria do Meio Ambiente (SEMAM) da Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú (PMBC), no *design* do Serviço de Liberação para Realização de Eventos em Espaço Público (SLREEP). Estudar esta prática pode colaborar para responder a seguinte pergunta: qual modelo de coprodução dos serviços públicos que predomina na aplicação do DT na coprodução do *design* do SLREEP da PMBC? Para elucidar este problema, o presente estudo tem o objetivo de analisar o modelo de coprodução dos serviços públicos que predomina na aplicação do DT na coprodução do *design* do SLREEP da PMBC. A persecução deste objetivo também irá colaborar para o avanço dos estudos, ainda tímidos, da coprodução no planejamento e no *design* dos serviços públicos, principalmente por meio do DT. De igual modo, também será relevante para a prática da administração pública de forma concreta, uma vez que poderá realmente propor melhorias para o SLREEP.

Para que estes resultados sejam alcançados, este trabalho possui em sua estrutura, além da presente (1) introdução, um (2) referencial teórico sobre os modelos de coprodução dos serviços públicos e o DT. Além disso, contém a apresentação dos (3) procedimentos metodológicos utilizados, a (4) análise e discussão dos resultados, as (5) considerações finais e as (6) referências.

REFERENCIAL TEÓRICO

Tendo como foco exclusivamente o objetivo delimitado para este trabalho, este referencial teórico se divide em relação aos dois principais assuntos que serão analisados. O primeiro destes assuntos é (2.1) a coprodução dos serviços públicos e seus modelos. Já o segundo assunto será (2.2) o *Design Thinking* de serviços.

A COPRODUÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS E SEUS MODELOS

A coprodução dos serviços públicos possui diferentes definições na literatura especializada. Este trabalho não tem como escopo realizar uma discussão destas definições, mas, para que o seu objetivo seja alcançado, é fundamental apresentar o conceito que será utilizado para alcança o objetivo proposto. Posto isto, o presente trabalho se baseia no conceito de coprodução proposto por Salm (2014), como uma estratégia para produzir serviços públicos por meio da participação de organizações públicas, privadas e do terceiro setor, além de agrupamentos comunitários e do cidadão que, em conjunto, compartilham responsabilidades e poder. A escolha deste conceito se deu devido a sua clareza e amplitude, uma vez que a participação dos agentes, nesta perspectiva, pode acontecer noplanejamento, *design*, execução, controle, entre outras etapas da produção dos serviços públicos (BOVAIRD, 2007; OSBORNE; STROKOSH, 2013), atendendo as características do modelo desta coprodução.

Salm e Menegasso (2010) apresentaram uma proposta de modelos de coprodução dos serviços públicos a partir de tipologias de participação. Conforme pode ser observado no conceito de coprodução já exposto, a participação é uma característica fundamental para que haja coprodução. Além da participação, o trabalho destes autores demonstra o quanto a *accountability* e o empoderamento também são importantes para que a coprodução advenha de modo mais participativo. Outros autores como Schefer, Schommer e Groh (2018) demonstram que o pertencimento também é importante para que a comunidade se articule e participe da coprodução. Por fim, Neto, Salm e Burigo (2014) apresentam uma série de características presentes na coprodução e em seus respectivos modelos, como o protagonismo, o poder, a transparência, a responsividade a tomada de decisão, dentre outros. Acrescentamos nesta lista a inclusão (TENÓRIO et al., 2008), que também será importante para elucidar os modelos de coprodução.

O modelo de coprodução nominal é caracterizado por Salm e Menegasso (2010) por não se realizar por meio de uma participação política efetiva do cidadão, sem nenhum poder sobre o Estado. De acordo com os autores, este modelo está presente em trabalhos voluntários realizados pela própria comunidade, onde o Estado tem como objetivo, exclusivamente, a eficiência dos serviços públicos. A responsividade está voltada para a satisfação das necessidades do Estado e a transparência ocorre apenas em circunstâncias em que a lei exige. A tomada de decisão está centralizada no aparato burocrático do Estado, predominando um poder coercitivo, próprio da burocracia, e remunerativo, devido aos benefícios materiais e de eficiência que motivam a coprodução. Deste modo, o protagonismo é do Estado e a inclusão se limita às organizações públicas e aos voluntários.

No modelo de coprodução simbólica a participação ocorre por meio de consultas, prestação de informações e de reuniões não deliberativas com a comunidade, tendo características manipulativas segundo Salm e Menegasso (2010). A responsividade corresponde, apenas, a necessidade de fazer a comunidade se sentir envolvida, assim como a transparência que ocorre quando a lei exige e na medida em que faz os cidadãos se sentirem informados e ouvidos. Neste modelo, a tomada de decisão também está centralizada no Estado e o poder é caracterizado pela coerção, uma vez que ainda predominam as regras e sanções das organizações públicas. Por consequência, o protagonismo é do Estado e a inclusão se restringe às organizações públicas e os cidadãos consultados ou informados a respeito de certos temas. A coprodução que ocorre no modelo funcional é descrita por Salm e Menegasso (2010) como aquela em que a participação se materializa por meio de parcerias, de incentivos instrumentais, da prestação de assistência ao Estado ou por cooperação, sempre com foco na eficiência e eficácia. Em consequência disso, a responsividade é voltada para a satisfação desse interesse materialista do Estado e dos participantes, ocorrendo a transparência sempre que ela colabore para isso e atenda a legislação. O Estado toma decisões gerais, definindo as principais características dos serviços, enquanto os participantes tomam decisões específicas dentro dos limites impostos. Devido ao foco deste modelo, predomina o poder remunerativo. O protagonismo é compartilhado pelo Estado com o mercado, havendo a inclusão de organizações privadas, do terceiro setor e dos próprios cidadãos.

Já no modelo de coprodução representativa com sustentabilidade, Salm e Menegasso (2010) explicam que a participação resulta da transferência de poder a comunidade que interage de forma efetiva com o Estado. A responsividade procura satisfazer as necessidades e demandas apresentadas pelos cidadãos, que contam com a transparência do Estado para que possam participar das tomadas de decisão por meio da delegação de poder. O poder é remunerativo e normativo, porque os cidadãos não são motivados apenas por necessidades individuais, mas também pelo simbolismo da participação cidadã. Em vista disso, o protagonismo é compartilhado entre o Estado e a comunidade, estando incluídos neste processo juntamente com os cidadãos que participam individualmente.

Enfim, o modelo de coprodução para a automobilização comunitária é delineado por Salm e Menegasso (2010) como aquele em que a participação compreende uma mobilização permanente da comunidade, sendo guiado por princípios éticos e da democracia participativa. Os autores mencionam que estas características são difíceis de serem alcançadas, exatamente por envolver uma participação constante. Assim sendo, a responsividade é voltada exclusivamente às necessidades da comunidade e a transparência é constante para que a participação ocorra permanentemente. As decisões são tomadas exclusivamente pela comunidade e o poder é remunerativo e normativo. Como já se pode presumir, o protagonismo é da comunidade que está totalmente incluída.

Apresentado o conceito e os modelos de coprodução, assim como suas principais características, é possível abordar a temática do DT aplicado aos serviços.

O DESIGN THINKING DE SERVIÇOS

O DT vem sendo utilizado em diversas áreas como uma metodologia para explorar inúmeras alternativas para resolver problemas (BROWN, 2017). Grando (2011) menciona que, por meio de uma mentalidade otimista de experimentos e do foco no ser humano, esta metodologia proporciona soluções inovadoras para as organizações em relação aos seus processos, produtos e serviços.

Quando aplicado aos serviços, o DT apresenta pelo menos cinco características, segundo Stickdorn (2014): é centrado no usuário do serviço, devendo ser testado a partir desta ótica; está baseado na cocriação por meio do envolvimento de todos os sujeitos no processo de *design*; é sequencial, uma vez que os serviços devem ser compreendidos como uma sequência de ações; a evidência, referente a criar uma compreensão física dos serviços intangíveis; e holístico, já que considera todo o ambiente relacionado a um serviço. Essas características também estão presentes no *Double Diamond* (diamante duplo), um processo de *design* voltado para o DT de serviços que foi criado pelo *Design Council* (2018), de Londres, contendo as seguintes etapas: descobrir e definir, referentes ao problema (primeiro diamante); desenvolvimento e entrega, referentes a solução (segundo diamante).

A etapa "descobrir", busca identificar o problema, oportunidade ou necessidade a ser abordada, definir o espaço de solução e construir conhecimento com inspirações e ideias (*DESIGN COUNCIL*, 2018). Podem ser utilizadas algumas ferramentas e métodos que auxiliam no seu desenvolvimento, como: o mapeamento da jornada do usuário; diário do usuário; safári de serviços; *user shadowing* (sombra do usuário). Já a etapa "definir" analisa os resultados da fase anterior, sintetiza os resultados para um número reduzido de oportunidades e define um claro *briefing* para aprovação dos *stakeholders*. Para tanto, as ferramentas e métodos que dão o suporte para essa fase são: construção de personas de usuário; *brainstorming*; e *briefing*.

Na terceira etapa, de "desenvolvimento", é desenvolvido o *briefing* inicial para a implementação de um serviço, onde são projetados os componentes de serviço e testados os conceitos com usuários finais (*DESIGN COUNCIL*, 2018). O *blueprint* de serviços, a prototipagem do serviço e o *business model canvas*, são exemplos de ferramentas que podem ser utilizados. A última etapa, da "entrega", busca levar o serviço para o lançamento. Tem, ainda, o objetivo de garantir que os mecanismos de *feedback* do usuário estejam em funcionamento, além de compartilhar as lições do processo de desenvolvimento de volta com a organização. Cabe mencionar que cenários podem ser utilizados como método de entrega. Realizada a apresentação dos principais conceitos e características do DT, será exposto a seguir o escopo metodológico utilizado nesta pesquisa.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A natureza deste estudo é qualitativa e quantitativa, sendo caracterizado em relação aos seus fins como descritivo e aplicado, além de se concretizar, quanto aos meios, pela pesquisa participante e pela pesquisa-ação. A natureza qualitativa está presente na análise das características dos modelos de coprodução que predominam na aplicação do DT na coprodução do *design* do SLREEP, interpretando aspectos profundos desta realidade (MARCONI; LAKATOS, 2007). Já a natureza quantitativa está contida na aplicação de questionários com os participantes da oficina. Quanto aos fins, com fundamento no entendimento de Vergara (2011), este estudo é descritivo porque busca apresentar as características do fenômeno estudado, também sendo aplicado, uma vez que há a aplicação do DT. Quanto aos meios, ainda sob a luz do pensamento desta autora, é uma pesquisa-ação por realizar uma intervenção na realidade que envolve o SLREEP. É, ainda, participante, porque os sujeitos implicados no problema também tomam parte da pesquisa.

Para aplicar o DT, foi realizado um encontro com representantes de diversos setores da PMBC que possuem algum tipo de relação com o SLREEP, além de representantes da comunidade, de universidades e de organizações privadas. Para selecionar os representantes da comunidade e das organizações privadas, foi executado um levantamento daqueles que utilizaram o SLREEP entre o período de janeiro de 2017 e agosto de 2018. Foram contabilizadas 32 organizações e cidadãos, ficando constatado que 22 têm endereço no município de Balneário Camboriú, sendo convidados para participar da oficina de DT. Quanto às universidades, foram convidados dois acadêmicos do Curso de Graduação em Administração Pública da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), devido a proximidade com o tema deste estudo. Do mesmo modo, a Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI) também foi convidada a enviar representante.

Como instrumentos de coleta de dados foi utilizada a pesquisa participante, a pesquisa-ação, a observação participante, além da aplicação de questionários e de entrevistas. Para descrever o DT ocorrido na coprodução do *design* do SLREEP, foram aplicadas a pesquisa participante, a pesquisa-ação e a observação participante. Já na identificação e análise das características dos modelos de coprodução presentes no DT realizado, a aplicação de questionários (com 12 dos 16 participantes da oficina) e a realização de entrevistas (com 1 representante de cada segmento, totalizando 3) foram acrescentadas aos instrumentos já mencionados. As perguntas e respostas referentes aos questionários serão apresentadas durante a análise, visando facilitar a exposição ao leitor da relação e relevância de cada uma delas para o identificação das características dos modelos de coprodução. Quanto às entrevistas, por terem sido semiestruturadas, o conteúdo das respostas fica disperso durante as falas dos entrevistados. Por isso, o roteiro seguido neste instrumento de coleta de dados será exposto abaixo, sendo suas respostas extraídas por meio da análise qualitativa.

O roteiro das entrevistas seguiu a seguinte estrutura: 1- Como foi a sua experiência de participar da oficina de DT na PMBC? 2- Como a oficina colaborou para satisfazer alguma necessidade ou demanda sua? 3- As informações referentes ao SLREEP foram suficientes para o desenvolvimento das atividades da oficina? 4- As informações sobre cada atividade e sobre os próximos passos foram disponibilizadas de maneira fácil de se compreender? 5- Houve transparência em todo o processo da oficina? 6- Quais participantes puderam tomar as decisões sobre o serviço e como foi essa tomada de decisão? 7- Na sua opinião, quem foi o protagonista na oficina (Prefeitura, sociedade ou universidade)? 8- Por qual motivo você resolveu participar da oficina? O que te motivou a participar? 9- Deixe um comentário final sobre a sua percepção da oficina.

Para realizar a análise qualitativa dos dados levantados por meio destes instrumentos foi utilizada a análise de conteúdo, utilizando procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo (BARDIN, 1977). Esta análise de conteúdo será utilizada nos itens 4.2 e 4.3, que serão expostos dentro do próximo item deste trabalho.

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Por meio dos procedimentos metodológicos apresentados anteriormente, é possível realizar a análise e a discussão dos resultados obtidos neste estudo. Para isso, será apresentada a (4.1) descrição do SLREEP e da oficina de DT que foi aplicada na PMBC. Em seguida, é possível expor a (4.2) identificação das características dos modelos de coprodução dos serviços públicos presentes na oficina de DT. A partir destas características será demonstrada a (4.3) análise do modelo de coprodução dos serviços públicos que predomina na oficina de DT aplicada na PMBC.

DESCRIÇÃO DO SLREEP E DA OFICINA DE DT

O SLREEP é regulamentado pelo Decreto n. 7.569 de 2014 e envolve diversos setores do governo municipal. Este serviço se inicia com a solicitação realizada pelo cidadão, organização privada ou organização pública para realizar qualquer tipo de evento em espaço público. A solicitação ocorre no Protocolo Geral da PMBC com a abertura de um processo interno para autorizar ou não a realizaçãodo evento. Em seguida, o processo é repassado para o Departamento de Fiscalização da Secretaria de Planejamento e Gestão Orçamentária (DEFO). Além de realizar a sua própria análise em relação ao evento, o DEFO também encaminha o processo para outros setores da PMBC, responsáveis por diferentes áreas, sendo: a SEMAM; a Secretaria de Segurança Pública (SECSEG); o Fundo Municipal de Trânsito (FUMTRAN); e, a Secretaria de Turismo (SECTUR). Estes setores analisam a solicitação e, caso seja indeferida por qualquer um destes setores, o evento não será realizado. O DEFO é o órgão responsável por comunicar o solicitante em relação ao resultado do seu pedido.

Este serviço vem apresentando um problema referente a falta de informação por parte do solicitante da liberação. De acordo com uma estimativa realizada pelos autores deste trabalho, de maio a agosto de 2018, a cada três solicitações realizadas verifica-se que em pelo menos uma delas há a falta de algum tipo de informação. Isso gera perda de tempo para o solicitante que precisa retornar a prefeitura e retrabalho para os setores da PMBC envolvidos, uma vez que precisam analisar novamente o mesmo processo. A partir deste problema inicial, foi preparada uma oficina de DT com base no *Double Diamond*. Esta oficina foi aplicada na PMBC às 14 horas do dia 12 de setembro de 2018, sendo dividida em oito etapas. Cabe destacar que cinco destas etapas corresponderam às etapas presentes no *Double Diamond* e outras três foram criadas e adaptadas pelos autores. O Quadro 1 apresenta uma síntese destas etapas da oficina.

Quadro 1 - Síntese das etapas da oficina

Etapa	Nomenclatura	Descrição	**Fase do *Double Diamond (DD)***
1ª	Objetivo da oficina	Apresentação do objetivo: discutir e melhorar o SLREEP	Etapa adaptada, não estando presente no DD
2ª	Conhecendo o serviço	Apresentação do desenho, dos desafios e das consequências relacionadas ao serviço	Etapa adaptada, não estando presente no DD
3ª	Desafios e consequências	Exposição dos fatores que afetam o serviço e o tornam ineficiente e ineficaz	Descobrir
4ª	Apresentação dos participantes	Cada participante fala o seu nome, se está vinculado a alguma organização e a sua profissão	Etapa adaptada, não estando presente no DD
5ª	Atividade 1	Construção da persona de usuário utilizando o mapa de empatia	Definir
6ª	Atividade 2	*Brainstorming* para encontrar soluções	Definir
7ª	Atividade 3	Prototipagem da solução e criação do plano de ação	Desenvolvimento
8ª	Próximos passos	Acompanhamento da implementação do formulário, responder o questionário e a entrevista da pesquisa	Entrega

Fonte: Elaborado pelos autores a partir do *Design Council* (2018)

A primeira etapa não está descrita no *Double Diamond* e consistiu na apresentação do objetivo da oficina, definido previamente, aos participantes: discutir e melhorar o SLREEP. Na segunda etapa foi apresentado o desenho do serviço, seus desafios e consequências, também sendo uma adaptação dos autores. A terceira etapa correspondeu à fase "descobrir" do *Double Diamond*, sendo a exposição dos fatores que afetam o serviço e o tornam ineficiente e ineficaz. Já na quarta etapa, foi adaptada uma apresentação de cada participante da oficina, uma vez que poucos se conheciam. A partir da quinta etapa, todas as demais correspondem ao *Double Diamond*, sendo que esta diz respeito a fase "definir", onde foi construída pelos participantes a persona de um usuário do serviço a partir de um mapa de empatia.

Na sexta etapa foi realizado um *brainstorming* para encontrar soluções ao problema e ao objetivo apresentado inicialmente, correspondendo a fase "definir". A sétima etapa foi a fase "desenvolvimento", sendo prototipada a solução e criação do plano de ação que consistiu num formulário a ser entregue para o solicitante do serviço, especificando as informações que precisam ser preenchidas. Enfim, a última etapa corresponde a fase da "entrega", sendo encaminhado o modelo de formulário para o DEFO. Após essa descrição do SLREEP e da oficina de DT aplicada na PMBC, a seguir, será realizada a identificação das características dos modelos de coprodução dos serviços públicos.

IDENTIFICAÇÃO DAS CARACTERÍSTICAS DOS MODELOS DE COPRODUÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS PRESENTES NA OFICINA DE DT

As características dos modelos de coprodução dos serviços públicos presentes na oficina de DT serão identificadas com base nas categorias de análise expostas no referencial teórico. Essas categorias são a (4.2.1) participação, a (4.2.2) responsividade, o (4.2.3) poder e a (4.2.4) inclusão. Elas serão identificadas, na sequência, com base nas informações coletadas por meio do questionário e das entrevistas aplicados aos participantes.

PARTICIPAÇÃO

A participação que ocorreu na oficina de DT resultou da interação entre alguns membros da sociedade, representantes de universidades e servidores públicos da PMBC, a partir de um convite realizado por estes últimos. O questionário aplicado aos participantes, após a realização da oficina, continha duas perguntas referentes à participação. A primeira, indagou sobre a percepção de cada participante em relação a sua participação na oficina. Esta pergunta colabora para relacionar cada uma das alternativas respondidas pelos participantes com as características da participação, em relação aos modelos de coprodução dos serviços públicos. Como resposta seria possível assinalar apenas uma das opções descritas abaixo:

a. você se voluntariou a participar sem receber nenhum tipo de convite ou estímulo de servidores da prefeitura (corresponde ao modelo de coprodução nominal, uma vez quecondiz com a participação voluntária);
b. a proposta de melhoria do serviço elaborada pelo seu grupo não teve nenhuma garantia de que será implementada pela prefeitura, sendo que vocês foram apenas consultados sobre o assunto (a participação por consulta, informação e pacificação são características da coprodução simbólica);
c. o objetivo da sua participação e dos demais participantes foi, exclusivamente, deixar o serviço mais rápido, mais simples e menos oneroso para a prefeitura (o foco na eficiência é característica central da participação que ocorre na coprodução nominal);
d. o objetivo da sua participação foi criar uma proposta de melhoria do serviço por meio da troca de ideias, discussões e interação entre os participantes, além de fazer com que a prefeitura melhore este serviço para atender as necessidades da população (a participação que é promovida pelo Estado para gerar interação, discussões e deliberações entre os cidadãos e diversos tipos de organizações corresponde a coprodução representativa com sustentabilidade);
e. a oficina ocorreu porque a comunidade de Balneário Camboriú se mobilizou sozinha e exigiu que a prefeitura promovesse esta discussão (a participação permanente da comunidade determinando ao Estado as ações a serem realizadas é própria da coprodução por meio da automobilização comunitária).

Dos doze participantes que responderam o questionário, dez assinalaram a opção "d", referente ao motivo de melhorar o serviço por meio de troca de ideias, discussões e interações entre os participantes. Essas respostas em relação a percepção destes participantes dizem respeito às características da participação que ocorre no modelo de coprodução representativa com sustentabilidade, uma vez que, além da melhoria do serviço, também é valorizada a participação, as discussões e interações. Os outros dois participantes assinalaram a alternativa "c", afirmando que o seu objetivo e dos demais participantes era, exclusivamente, deixar o serviço mais rápido, simples e menos oneroso para o município e para o cidadão. A percepção destes dois participantes condiz com a participação que ocorre no modelo de coprodução funcional, que tem foco exclusivo na eficiência do serviço coproduzido.

Na segunda pergunta, os participantes avaliaram a intensidade da participação dos representantes da prefeitura, dos representantes da sociedade e dos representantes da universidade. Além de possibilitar identificar o nível de intensidade da participação gerada pela oficina de DT, esta pergunta colabora para compreender a intensidade de participação de cada segmento. Ao responder o questionário, os participantes poderiam responder em relação a cada um dos segmentos se: participou muito; participou; participou pouco; não participou. Foi interessante notar que as respostas obtidas tiveram a mesma quantidade para os três segmentos avaliados pelos participantes. Tanto em relação aos representantes da prefeitura, da sociedade e da universidade, nove participantes responderam que todos eles participaram muito e três participantes responderam que todos eles participaram. Sendo assim, é possível constatar que, na percepção dos participantes da oficina, a intensidade de participação foi alta, o que corresponde, principalmente, às características da participação dos modelos de coprodução representativa com sustentabilidade e da automobilização comunitária.

As entrevistas que foram realizadas com os participantes são relevantes para ajudar a definir com maior precisão o modelo de coprodução condizente com a participação que ocorreu na oficina de DT. O E1, representante da prefeitura, afirmou que "[...] foi bom que todo mundo falou, eu achei que o pessoal ia ficar meio acanhado né". O E2, representante da sociedade, complementou dizendo que "[...] a oficina foi bem participativa, eu pude aprender bastante coisas sobre o serviço e conhecer melhor as ferramentas utilizadas". Por fim, o E3, representante da universidade, falou que "Todos os grupos e todos os participantes dos grupos deram uma contribuição". Logo, o conteúdo destas entrevistas demonstram que os participantes avaliam que a participação ocorreu de forma horizontal e inclusiva no momento da oficina, envolvendo todas as pessoas que participaram. Estes relatos ao serem cruzados com as informações obtidas pelos questionários demonstramque a participação ocorrida na oficina de DT para coproduzir o *design* do SLREEP condiz com aquela que ocorre no modelo de coprodução representativa com sustentabilidade.

Apesar de algumas respostas dos questionários também trazerem em seu conteúdo algumas informações que condizem com a participação que ocorre nos modelos de coprodução funcional e coprodução para a automobilização comunitária, estes modelos não condizem com a participação ocorrida na oficina de DT. Como se pode observar, a participação não teve como foco exclusivo a melhoria da eficiência do SLREEP. A oficina também buscou realizar discussões, ouvir e implementar as sugestões dos participantes num momento de deliberação coletiva criado pelo município. A melhoria do serviço e da sua eficiência foi uma consequência desejada, mas não exclusiva como ocorre na coprodução funcional. Em relação ao modelo de coprodução para a automobilização comunitária, como a participação foi momentânea, ou seja, ocorreu apenas durante a oficina, é possível descartar que ela seja condizente com este modelo.

RESPONSIVIDADE

Na categoria de análise referente à responsividade foram atribuídas cinco variáveis para distinguir como a mesma ocorre em cada modelo de coprodução dos serviços públicos. No modelo de coprodução nominal a responsividade refere-se a satisfazer as necessidades da organização pública. No modelo de coprodução simbólica busca satisfazer as necessidades de que a sociedade se sinta envolvida, ou seja, ocorre de forma manipulativa. Já no modelo de coprodução funcional, a responsividade refere-se a satisfazer as necessidades dos consumidores ou usuários e da organização em relação à eficiência. No modelo de coprodução representativa com sustentabilidade, refere-se a satisfazer as demandas da comunidade. Por fim, no modelo de coprodução por meio da automobilização comunitária a responsividade refere-se a satisfazer as necessidades da comunidade e dos cidadãos.

A responsividade se manifestou na oficina de DT principalmente em relação a busca do município por melhorar o *design* do SLREEP. Na aplicação dos questionários foram realizadas duas perguntas referentes a esta categoria de análise. A primeira pergunta questionava ao participante se, na opinião dele, a oficina colaborou para satisfazer alguma necessidade sua referente ao SLREEP. Caso a resposta fosse "sim", o participante precisava responder a segunda pergunta, descrevendo qual seria essa necessidade. A resposta também poderia ser "não" ou "não sei". As respostas desta pergunta ajudam a compreender, dentre as possibilidades de necessidades atendidas pela oficina, se a de um determinado segmento participante (representantes da sociedade, da universidade e de servidores) foi atendida. Em seguida, as respostas serão associadas as categorias de análise descritas anteriormente.

Dos doze participantes que responderam o questionário, onze responderam que "sim" e um deles não soube responder. Os seis representantes da sociedade e usuários do SLREEP que responderam ao questionário descreveram que a oficina colaborou para ouvir as suas demandas, esclarecer dúvidas e melhorar o serviço. Deste modo, é possível constatar que, na visão deste grupo de participantes que representam a sociedade, a oficina satisfez as suas necessidades, principalmente em relação à eficiência do serviço. Já os dois representantes da universidade, afirmam que a oficina cooperou para clarificar o processo do serviço e para aumentar a eficiência do mesmo. Desta forma, é possível concluir que a oficina colaborou para satisfazer necessidades destes entrevistados relacionadas ao aumento da eficiência do serviço. E as respostas dos participantes representantes da PMBC, demonstram que a oficina colaborou para esclarecer quais são as principais etapas do SLREEP, além de apresentar sugestões para agilizar e melhorar o serviço. Cabe destacar que, antes da oficina, a PMBC não possuía nenhuma prática ou ferramenta que colaborasse para esclarecer aos usuários do SLREEP, a comunidade e aos próprios servidores municipais envolvidos, como ocorre o funcionamento desse serviço, nem para melhorar o mesmo. Sendo assim, verifica-se que a oficina colaborou para satisfazer a necessidade de clarificar o funcionamento do SLREEP a estes sujeitos e buscou uma melhoria do serviço.

A análise dos questionários demonstra que a oficina colaborou para atender as necessidades relacionadas ao aumento da eficiência do serviço. Agora, é possível analisar as entrevistas para compreender se esta realmente foi a característica predominante em relação a responsividade. O Entrevistado 2 (E2), representante da sociedade e usuário do serviço, falou que a oficina "contribuiu para que pudéssemos melhorar o serviço em conjunto com várias pessoas da sociedade [...]". Neste mesmo sentido foi a fala do Entrevistado 3 (E3), representante da universidade, falou que a oficina "[...] está relacionado com a necessidade que a comunidade possuía, de melhora deste serviço". E o Entrevistado 1 (E1), representante da PMBC, afirmou que: "[...] eu pude expor que muitas vezes o motivo de demora não é por causa da prefeitura em si, mas por conta da necessidade de tramitar em diversos órgãos e expor isso para todos foi muito bom [...]".

Observando a análise realizada em relação ao questionário e a entrevista, é possível constatar que os participantes responderam que a oficina buscou satisfazer uma necessidade relacionada à melhoria do serviço. Em consequência disso, conclui-se que nesta categoria de análise predomina a variável do modelo de coprodução funcional, onde a responsividade está voltada a satisfazer as necessidades dos usuários do serviço e da própria organização pública em relação à eficiência do serviço. Para melhor demonstrar essa constatação é importante explicar o porquê das demais variáveis não corresponderem à situação descrita.

A oficina não se enquadra no modelo de coprodução nominal, por não buscar satisfazer exclusivamente às necessidades da organização pública. Conforme os dados apresentados, a oficina também procura satisfazer as necessidades dos usuários do serviço e da sociedade. Logo, a oficina não buscou, simplesmente, fazer com que a sociedade se sentisse envolvida, de forma manipulativa, não correspondendo também ao modelo de coprodução simbólica. Além disso, como o escopo deste trabalho foi envolver na oficina apenas representantes da sociedade que já haviam solicitado o SLREEP mais de uma vez, ou seja, usuários do serviço, sendo que a oficina não envolveu de forma ampla a comunidade e os cidadãos. Nesse sentido, não é possível garantir que as demandas comunitárias e cidadãs tenham sido atendidas apenas com a participação dos servidores da PMBC, representantes da sociedade que já solicitaram o serviço e representantes da universidade. Não podendo se enquadrar nos modelos de coprodução representativa com sustentabilidade e por meio da automobilização comunitária.

Identificada a variável da categoria responsividade, é possível realizar a análise da categoria transparência.

PODER

A categoria do poder na oficina do DT para a coprodução do *design* do SLREEP se manifesta na motivação dos participantes em se engajarem na oficina. No questionário aplicado, foi realizada uma pergunta referente a essa categoria. A pergunta questionava o que motivou o participante a participar da oficina. Como resposta, caso fosse necessário, o participante poderia escolher mais de uma opção. Entre as opções para essa pergunta estavam:

a. sua participação foi motivada por uma exigência da prefeitura (relacionada ao poder coercitivo que se manifesta nos modelos de coprodução nominal e simbólica);
b. sua participação foi motivada por alguma recompensa material da prefeitura (condiz com o poder remunerativo que só não está presente no modelo de coprodução simbólica);
c. sua participação foi motivada por algum benefício particular que você imaginou que teria (condiz com o poder remunerativo que só não está presente no modelo de coprodução simbólica), ou;
d. sua participação foi motivada por sua vontade de colaborar com a melhoria do referido serviço (referente ao poder normativo, presente nos modelos de coprodução representativa com sustentabilidade e da automobilização comunitária).

Com relação às respostas dessa pergunta, os doze participantes responderam que a sua participação foi motivada pela vontade de colaborar com a melhoria do referido serviço. Nesse sentido, percebe-se que o poder está mais relacionado com o remunerativo e normativo. O poder remunerativo ocorre uma vez que a maioria dos participantes também eram usuários do serviço e ao participarem da melhoria do mesmo, teriam benefícios futuros. Sendo assim, é constatado que há uma recompensa material que estimula os participantes. Já o poder normativo ocorreu por estímulos simbólicos para o envolvimento dos participantes, presentes na demonstração de vontade que os mesmos apresentaram ao colaborar com a melhoria do serviço.

Assim como a análise dos questionários, as entrevistas também apresentaram este resultado. Isso pode ser verificado em alguns trechos das falas dos entrevistados.

O E1, representante da prefeitura, afirmou que:

> Eu fui representando a nossa Secretaria, mas como cidadã eu fico muito indignada com o trâmite da burocracia aqui dentro da prefeitura. Então, se eu pudesse trazer alguma coisa para a prefeitura enquanto eu estou aqui eu quero ajudar, em diversas outras coisas, quero deixar um legado. E cada dia que passa eu quero mais poder contribuir com o serviço público, pois a gente sabe que quando a gente estuda, nós queremos quebrar a burocracia, os trâmites e realmente colocar em prática. O que está mais próximo de nós é o município e não adianta a gente pensar em Estado, União, não adianta, é aqui perto de nós que estão os serviços. E acho que Balneário, urgentemente, tem que pensar sobre o trâmite de processo eletrônico, não tem mais como ficarmos no papel, a gente não tem mais lugar para guardar.

Nesse sentido, quando o E1 fala "[...] acho que Balneário, urgentemente, tem que pensar sobre o trâmite de processo eletrônico, não tem mais como ficarmos no papel, a gente não tem mais lugar para guardar" é possível identificar as características do poder remunerativo. Isso ocorre uma vez que o entrevistado trabalha na prefeitura e, ao sugerir tornar o trâmite do processo eletrônico, resulta em benefícios materiais futuros para o seu trabalho diário como, por exemplo, a diminuição de papel e a melhoria da eficiência. E quando o referido entrevistado menciona que "[...] cada dia que passa eu quero mais poder contribuir com o serviço público [...]", percebe-se a presença das características do poder normativo, baseado em valores e na moralidade, uma vez que o que motiva a sua participação é o simbolismo de participar e contribuir.

Na entrevista do E2, representante da sociedade, também contém em sua fala as características do poder remunerativo e do poder normativo:

> A minha motivação foi de poder contribuir com o serviço e também de aprender mais com a oficina e com as pessoas que estavam reunidas lá. Porque muitas vezes queremos fazer uma solicitação de evento mas nunca temos as informações corretas do que precisamos levar e apresentar para que o evento seja aprovado.

Ao falar que quando realizam a solicitação de um evento e não obtém as informações necessárias, percebe-se que uma das motivações para a participação do E2 está relacionada com o funcionamento do serviço quando o mesmo o utiliza. Sendo assim, essa preocupação condiz com o poder remunerativo, já que participar da oficina e contribuir para a melhoria do serviço trará benefícios futuros para ele. Todavia, quando este entrevistado também afirma que quer contribuir com o serviço e aprender com a oficina, temos a presença da característica de ganho simbólico do poder normativo.

Por fim, o E3, representante da universidade, apontou que:

> Eu acho que as pessoas participaram porque tinha pessoas de eventos, que trabalhavam com isso, então para essas pessoas era muito importante a participação e até para facilitar na questão de liberação de eventos, para saber quais informações deveriam ser levadas para não precisar gastar tempo, e também para tornar o processo mais eficiente. E prefeitura também estava interessada em saber disso para melhorar os seus processos internos, para ter uma melhor contato com a sociedade e a universidade também se beneficiou de certa forma, pois tivemos a oportunidade de testar na prática alguns conceitos que aprendemos na universidade, de tomada de decisão, de participação.

Com base no exposto pelo o E3 também se identifica a presença de características do poder remunerativo. Quando o entrevistado relata que para os participantes que trabalham com eventos era importante o envolvimento na oficina para tornar o processo mais eficiente, fica demonstrado ganhos materiais que motiva o seu envolvimento. Além disso, o entrevistado complementou ao final da entrevista dizendo que "[...] eu achei que seria interessante ver na prática como funciona o DT. Também tinha interesse de poder contribuir com o setor público". Assim, é possível perceber as características do poder normativo quando fala que a oficina contribuiu para os representantes da prefeitura terem um melhor contato com a sociedade e quando fala que também possui o interesse de contribuir com o setor público. Desta forma, a partir das informações levantadas e da observação participante realizada durante a oficina, é possível identificar o modelo de coprodução que mais se aproxima com a característica referente ao poder.

Nesta categoria de análise há dois modelos de coprodução, o representativo com sustentabilidade e o por meio da automobilização comunitária, que possuem como característica o poder remunerativo e o poder normativo. Contudo, é importante ressaltar que a oficina não ocorreu a partir de uma iniciativa de mobilização originada na própria comunidade, não se aproximando do modelo de coprodução por meio da automobilização comunitária. A oficina partiu de iniciativa do poder público, que mobilizou os participantes e realizou a coprodução do DT. Nesse sentido a categoria de análise referente ao poder se aproxima das características do modelo de coprodução representativa com sustentabilidade, ao estabelecer uma prática de envolvimento da comunidade no *design* do SLREEP.

INCLUSÃO

A categoria da inclusão está presente na diversidade de participantes envolvidos na oficina de DT. Referente ao questionário aplicado, optou-se por não pôr nenhuma pergunta referente a essa categoria. Contudo, ao analisar as categorias anteriores é possível verificar que foram incluídos no processo de discussão da oficina representantes da PMBC, representantes da sociedade e representantes da universidade.

Esse argumento é consolidado com as três entrevistas realizadas. O E1, representante da prefeitura, falou que "No nosso grupo tinham três, eu prefeitura, o SESC e a UDESC, e os três dialogaram perfeitamente". O E2, representante da sociedade, ema dos momentos das entrevistas falou que "Foi um processo muito participativo, prefeitura, sociedade e as pessoas da universidade participaram de maneira igual". Por fim, o E3, representante da universidade, afirmou que "Eu vi, também, uma participação durante a oficina ativa de todos os setores, prefeitura, sociedade e universidade, houve uma interação boa".

Desta forma, a partir das informações levantadas e da observação participante realizada durante a oficina, é possível concluir que as características da inclusão correspondem ao modelo de coprodução funcional. Neste modelo, a inclusão ocorre entre os parceiros privados e aos consumidores de um determinado serviço público, além da organização pública. Sendo assim, essa categoria se aproxima das características deste modelo, uma vez que os participantes da oficina foram escolhidos com base na prerrogativa de já terem solicitado o serviço mais de uma vez. Nesse sentido, os representantes da sociedade são também os consumidores do serviço. Identificado este modelo, é relevante analisar as razões que afastam a possibilidade de a inclusão ter ocorrido conforme os demais modelos de coprodução. Esta análise é relevante uma vez que o questionário não conteve nenhuma pergunta relacionada a esta categoria.

Pertinente ao modelo de coprodução nominal, essa categoria não se encaixa pelos representantes da sociedade e da universidade não se caracterizarem apenas como voluntários. Também não se encaixa no modelo de coprodução simbólica pois os cidadãos não foram manipulados pelo Estado para apenas se sentirem parte do processo. Referente ao modelo de coprodução por meio da automobilização comunitária, essa categoria não se enquadra por não possuir na oficina uma multiplicidade de agentes da comunidade. Quanto ao modelo de coprodução representativa com sustentabilidade, essa categoria se aproxima mas possui limitações. Se aproxima ao fato de envolver, além da organização pública, cidadãos e organizações da comunidade de forma que foram envolvidas pelo Estado. Contudo, as limitações estão presentes no fato de que os cidadãos e organizações da sociedade foram representadas por um número pequeno, não havendo uma inclusão por completa desses sujeitos.

Identificada a última categoria de análise em relação ao modelo ao qual a mesma mais se aproxima, é possível realizar a análise do modelo de coprodução dos serviços públicos que predomina na oficinade DT aplicada na PMBC.

ANÁLISE DO MODELO DE COPRODUÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS QUE PREDOMINA NA OFICINA DE DT APLICADA NA PMBC

Após serem identificadas as características dos modelos de coprodução presentes no DT realizado na coprodução do *design* do SLREEP da PMBC em relação às categorias da participação, da responsividade, do poder e da inclusão, é possível analisar o modelo de coprodução predominante na oficina. Para isso, cada uma das categorias de análise serão relacionadas com os modelos de coprodução para que seja definido aquele que predominou na oficina.

Com relação ao modelo de coprodução nominal, não foi identificada nenhuma característica sua em relação às categorias de análise na oficina de DT. Este modelo se caracteriza pelo trabalho voluntário de cidadãos na coprodução de serviços públicos e a oficina de DT não teve esse foco. Com isso, este modelo não condiz com a oficina de DT.

Relativamente ao modelo de coprodução simbólica, também não foi identificada nenhuma característica sua nas categorias analisadas. Contudo, este modelo se caracteriza pela coprodução realizada por meio de consultas, prestação de informações aos cidadãos ou simplesmente pela pacificação. Caso a participação ocorrida na oficina tivesse como objetivo realizar apenas uma consulta em relação ao SLREEP, sem o compromisso de implementar as propostas elaboradas, sem dúvidas este modelo de coprodução teria suas características presentes. Contudo, isso não ocorreu.

Referente ao modelo de coprodução funcional, foram identificadas características referentes a responsividade e a inclusão. A responsividade buscou satisfazer as necessidades dos usuários do serviço e da organização pública em relação a eficiência. Já a inclusão ocorreu, principalmente, entre representantes da universidade e consumidores do SLREEP, além da organização pública.

Em relação ao modelo de coprodução representativa com sustentabilidade, também tiveram duas características encontradas, as quais se referem à participação e ao poder. A participação, no caso em estudo, resultou da interação entre os representantes da sociedade, da universidade e da PMBC, onde, os dois primeiros, foram convidados pela prefeitura para participar. O poder foi identificado como remunerativo e normativo, assumindo características que se manifestam neste modelo de coprodução. Quanto ao último modelo de coprodução, por meio da automobilização comunitária, não foi identificada nenhuma característica preponderante no caso em estudo. Este se caracteriza como um modelo de difícil concretização uma vez que exige empoderamento, accountability e uma permanente mobilização da comunidade (SALM; MENEGASSO, 2009).

A partir disso, é constatado que há dois modelos de coprodução que estão muito presentes na aplicação do DT na PMBC: o modelo de coprodução funcional e o modelo de coprodução representativa com sustentabilidade. Essa presença ocorre porque, juntos, estes modelos apresentaram as quatro categorias que foram utilizadas nesta pesquisa.

O modelo de coprodução funcional teve a presença das categorias referentes a responsividade e a inclusão. Este modelo de coprodução ocorre, segundo Salm e Menegasso (2009), com foco no menor custo para o Estado e nos resultados proporcionados pela coprodução. Além de conter as duas categorias mencionadas, a oficina de DT também se alinha a esta característica da coprodução funcional. Cabe lembrar que o objetivo da oficina foi promover a melhoria do SLREEP, que corresponde a melhorar a eficiência do referido serviço. Não obstante, para melhorar este serviço a PMBC poderia recorrer a contratação de consultorias externas, por exemplo, o que poderia ensejar em maior investimento financeiro. Sendo assim, a coprodução do DT do serviço acabou sendo uma alternativa dentro do princípio do menor custo.

Outro modelo com grande presença de categorias analisadas foi o da coprodução representativa com sustentabilidade, quanto a participação e o poder. Salm e Menegasso (2009) afirmam que a delegação de poder e a efetiva interação política do cidadão com a organização pública do Estado são essenciais para este modelo. Contudo, apesar de serem identificadas duas características deste modelo na oficina de DT, não é possível constatar que ocorreu uma delegação de poder da PMBC para os participantes da oficina. Os participantes, apesar de participarem de forma positiva e construtiva, tiveram poderes limitados, principalmente em relação a tomada de decisão. Ocorre que, apesar do intuito dos servidores da PMBC de aplicarem as soluções elaboradas na oficina, não há uma garantia de que isso ocorra. Com isso, também não é possível afirmar que houve uma participação efetiva destes participantes, nos moldes condizentes a este modelo de coprodução.

Por meio desta análise é possível concluir que o modelo de coprodução dos serviços públicos que predomina na aplicação do DT na coprodução do *design* do SLREEP é o da coprodução funcional. Apesar das limitações deste modelo, o caso em estudo demonstrou que realiza algumas atividades que superam estes limites. A interação promovida entre alguns servidores da PMBC, da sociedade e da universidade foi além das parcerias e incentivos próprias da coprodução funcional, condizente com a interação pertinente a coprodução representativa com sustentabilidade. A presença do poder remunerativo e normativo, assim como o protagonismo compartilhado entre o Estado e a comunidade também se aproximaram da coprodução representativa com sustentabilidade. Contudo, a presença da responsividade e da restrita inclusão condizentes com a coprodução funcional eliminaram a hipótese de aquele modelo preponderar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da temática de modelos de coprodução dos serviços públicos e DT, a presente pesquisabuscou responder a seguinte pergunta: qual modelo de coprodução dos serviços públicos que predominam na aplicação do DT na coprodução do *design* do Serviço de Liberação para Realização de Eventos em Espaço Público (SLREEP) da Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú (PMBC)? Com base nesta pergunta, foi estabelecido o objetivo geral que buscou analisar o modelo de coprodução dos serviços públicos que predomina na aplicação do DT na coprodução do *design* do SLREEP da PMBC. Este objetivo foi alcançado por meio da fundamentação teórica desenvolvida e dos procedimentos metodológicos estabelecidos. Posteriormente, foi possível realizar a análise e discussão dos resultados desta pesquisa com base nos dados coletados.

Apesar da presença de duas características do modelo de coprodução representativa com sustentabilidade referentes a participação e ao poder estarem presentes na oficina de DT, foi identificado que não houve delegação de poder e uma efetiva participação da comunidade. Por isso, foi constatada a preponderância das características do modelo de coprodução funcional neste caso.

Também é relevante apontar as contribuições teóricas e empíricas que este trabalho produziu. No campo teórico da administração pública, há estudos e discussões sobre os modelos de administração pública, democracia, participação, coprodução e os modelos de coprodução. Contudo, não foram encontrados estudos que relacionassem práticas de DT nos serviços públicos com os modelos de coprodução. Nesse sentido, este trabalho contribuiu para o desenvolvimento teórico referente às características dos modelos de coprodução na aplicação do DT. Já no campo empírico, este trabalho apresentou para os servidores públicos da PMBC ferramentas e métodos do DT, promoveu a coprodução do design do serviço, desenvolveu uma solução para o problema do serviço da PMBC e possibilitou aos servidores a percepção de que podem convidar a sociedade para participar.

Realizadas as considerações finais deste trabalho, convém fazer alguns comentários e recomendações finais, que podem servir de orientações para pesquisadores e acadêmicos da área da administração pública, administradores públicos e instituições públicas:

Quando a coprodução do *design* do serviço público por meio do DT é realizada com o foco principal de apenas melhorar a eficiência do serviço, apresenta grandes limitações em relação aos modelos de coprodução, conforme foi demonstrado no caso em estudo. Sendo assim, é importante que esta estratégia seja aperfeiçoada e tenha como foco, em oficinas futuras, praticar a responsividade correspondente àquela descrita por Denhardt e Denhardt (2011). Isso pode aproximar a coprodução realizada dos modelos representativa com sustentabilidade e da automobilização comunitária.

O processo decisório na coprodução do *design* precisa ser devidamente planejado pelas organizações públicas, dando condições para que a tomada de decisão seja realizada em conjunto com a comunidade. Este estudo revelou que a simples consulta aos cidadãos não garante que uma proposta de melhoria para o serviço público coproduzido seja implementada. Logo, as organizações públicas podem estabelecer diretrizes gerais e permitir aos cidadãos decidirem sobre assuntos específicos como ocorre no modelo de coprodução funcional. Isso já iria colaborar para que, ao menos, a tomada de decisão não permanecesse centralizada no Estado como ocorre nos modelos de coprodução nominal e simbólica.

Por fim, futuras pesquisas e práticas relacionadas à temática deste estudo precisam encontrar estratégias que ampliem a inclusão dos cidadãos, da comunidade e do próprio Estado na coprodução do *design* de serviços públicos. Este aspecto se demonstrou como uma grande barreira a oficina de DT que foi realizada, uma vez que não é simples promover o engajamento de uma diversidade de sujeitos para melhorar um serviço público que não é utilizado diretamente pela maior parte da comunidade. As limitações de tempo, espaço, custo e tecnologia expostas por Roberts (2004) precisam ser superadas por este tipo de coprodução.

As recomendações descritas acima foram formuladas com base em lacunas percebidas pelos autores e que não constavam explicitamente no objeto desta pesquisa. São constatações que também não se limitam a esses apontamentos realizados na presente etapa derradeira deste artigo. Certamente, ao longo do tempo, novas lacunas surgirão como reflexo das considerações finais descritas aqui.

REFERÊNCIAS

AGE, L. M.; SCHOMMER, P. C. Coprodução de serviço de vigilância sanitária: certificação e classificação de restaurantes. **Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, p. 413-434, 2017.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 1977.

BOVAIRD, T. Beyond engagement and participation: user and community coproduction of public services. **Public Administration Review**, Oxford, v. 67, n. 5, p. 846-860, 2007.

BROWN, T. **Design thinking:** uma metodologia poderosa para decretar o fim das velhas ideias. Rio de Janeiro: Elsevier, 2017.

CASTELLS, M. **Redes de indignação e esperança:** movimentos sociais na era da internet. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. The new public service revisited. **Public Administration Review**, Oxford, v. 75, n. 5, p. 664-672, 2015.

DESIGN COUNCIL. **The Design Process:** What is the Double Diamond? 2018. Disponível em: <https://www.designcouncil.org.uk/news-opinion/design-process-what-double-diamond>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

GRANDO, N. **Usando o design thinking para criar e inovar nos negócios.** 2011. Disponível em: <https://neigrando.wordpress.com/2011/07/18/usando-o-design-thinking-para-criar-e-inovar-nos- negocios/>. Acesso em: 01 set. 2018.

RAMOS, A. G. A Modernização em nova perspectiva: em busca do modelo de possibilidade. In: HEIDMANN, F. G.; SALM, J. F. **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. 3. Ed. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2014, p. 41-70.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia científica.** 5. ed. São Paulo: Atlas,2007.

NETO, L. M.; SALM, V. M.; BURIGO, V. A Coprodução dos Serviços Públicos: modelos e modos de gestão. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, v. 16, n. 39, p. 164-178, 2014.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo:** como o espírito empreendedor está transformando o setor público. MH Comunicação, 1994.

OSBORNE, S.P.; STROKOSCH, K. It takes two to tango? Understanding the co-producton of public services by integrating the services management and public administration perspectives. **British Journal of Management**, Oxford, v.24, n.1, p.31-47, 2013.

ROBERTS, Nancy. Public deliberation in an age of direct citizen participation. The American review **of public administration**, v. 34, n. 4, p. 315-353, 2004.

SALM, J. F. Coprodução de bens e serviços públicos. In: BOULLOSA, R. de F. (org.). **Dicionário para a formação em gestão social.** Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 42-44.

SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. Proposta de modelos para a coprodução do bem público a partir das tipologias de participação. In: ENCONTRO CIENTÍFICO DE ADMINISTRAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 24, 2010, Rio de Janeiro, **Anais...**, Rio de Janeiro: ANPAD, 2010. CD-ROM.

SANTOS, G. F. Z.; HOFFMANN, M. G. Em busca da efetividade na administração pública: proposição de uma metodologia para design e implementação de serviços públicos no município de Florianópolis. **Navus-Revista de Gestão e Tecnologia**, Florianópolis, v. 6, n. 1, p. 88-105, 2016.

SCHEFER, L. F. N.; SCHOMMER, P. C.; GROH, V. Governança em organizações da sociedade civil: aprendizagem e inovação na rede Instituto Padre Vilson Groh. **Nau Social**, Salvador, v. 9, n. 16, p.107-128, out. 2018.

SOARES, G. F.; FARIAS, J. S. Vem educar com a gente: o incentivo de governo e escolas à coprodução da educação por familiares de alunos. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 26, n. 101, p. 1347-1371, 2018.

STICKDORN, M. Os 5 pinrcípios do design thinking de serviços. In: STICKDORN, M.; SCHNEIDER, J. (Org.). **Isto é design thinking de serviços.** Porto Alegre: Bookman, 2014. P. 90-95.

STOUT, M. Introduction. In: STOUT, M. (Org.). **From austerity to abundance?** Creative approaches to coordinating the common good. 6. vol. London: Emerald Publishing Limited, 2019, p. 1-6.

TENÓRIO, et al. Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, Salvador, 2008. **Resumo...** Rio de Janeiro: Anpad, 2008.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 13. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGROECOLOGIA: O CASO DA CÂMARA TEMÁTICA DA AGRICULTURA ORGÂNICA (2016 – 2017)

Lauro Marques Vicari (FJP)
Flávia de Paula Duque Brasil (FJP)

INTRODUÇÃO

As práticas de Agricultura Alternativa começaram a se intensificar a partir da década de 1970 no bojo de maiores preocupações com a alimentação saudável, a sustentabilidade e a preservação ambiental. Tal movimento caracterizou-se pela adoção de técnicas não industriais de produção, em combate aos métodos e inovações tecnológicas motivadas pela "Revolução Verde", tais como a mecanização, a monocultura, a modificação genética e a intensa utilização de agrotóxicos (Fonseca, 2009). A difusão de linhas de produção alternativas, denominadas popularmente de Agricultura Orgânica levou ainda ao desenvolvimento de uma ciência própria – a Agroecologia – fundamentada no estudo dos agroecossistemas e na busca por processos produtivos responsivos aos limites ambientais e à sua capacidade de autorregulação (Assis e Romero, 2002). Ademais, o recente aumento da demanda por produtos orgânicos e o aperfeiçoamento de técnicas produtivas sustentáveis tem possibilitado a conciliação do princípio da sustentabilidade às metas de produtividade, contribuindo para o crescente desenvolvimento do setor (Faria, 2014).

Os movimentos para a consolidação e a expansão da agricultura orgânica datam das últimas décadas do século XX, período de sucessivos avanços na regulamentação da atividade. De acordo com Fonseca (2005), o crescimento da demanda por orgânicos na Europa levou, em 1972, à criação da Federação Internacional dos Movimentos da Agricultura Orgânica (IFOAM), que elaborou a primeira normatização para o mercado no ano de 1978. Posteriormente, tal legislação passou a ser amparada no *Codex Alimentarius* (FAO/OMS), no final dos anos 1990, culminando em 2003, em uma Força Tarefa Internacional para a harmonização das normas entre países, estimulada pelo aumento da representatividade do segmento no comércio exterior. Já no Brasil, a experiência de regulamentação da agricultura orgânica, apesar de acompanhar a mobilização internacional, a partir de uma série de decretos, portarias e instruções normativas, só veio a se consolidar no final do ano de 2003 com a aprovação da Lei N° 10.831 (Brasil, 2003), após sete anos de tramitação.

O processo de institucionalização da agricultura orgânica no Brasil foi concebido na longa trajetória de consolidação do movimento agroecológico brasileiro, iniciado em meados da década de 1970. Tal dinâmica decorreu de mudanças na identidade das formas de produção alternativas, que deixaram de simbolizar uma filosofia de vida *stricto sensu* e passaram a atuar como um foco de resistência às práticas do agronegócio, expressando-se em pautas como a saúde alimentar e a conservação ambiental (Alves *et alii*, 2012). Nas décadas seguintes, a multiplicação de produtores orgânicos, reunidos em associações e cooperativas, juntamente com pesquisadores, acadêmicos, profissionais e movimentos sociais ligados à temática contribuiu para a difusão e o fortalecimento da agricultura orgânica a nível local. Esta construção levou à realização de uma série de eventos, que culminaram no I Encontro Nacional de Agroecologia no ano de 2002, a partir do qual se iniciaram as primeiras articulações a nível nacional (Monteiro e Londres, 2017).

A inclusão das pautas do movimento agroecológico na agenda pública foi acompanhada da criação de diversos espaços de participação, destinados ao estreitamento das relações entre o governo federal e os diversos grupos da sociedade civil. Exemplos deste direcionamento podem ser observados na constituição do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) em 2003, na instituição das Comissões de Produção Orgânica nacional e estaduais (CNPOrg e CPOrg-UF) em 2004 e na criação da Comissão Nacional de Agroecologia e Política Orgânica (CNAPO) em 2012 (Monteiro e Londres, 2017). Outras importantes conquistas foram a instituição do Sistema Participativo de Garantia, mecanismo de certificação de conformidade das normas de produção, e o Controle Social na Venda Direta, que exime os agricultores familiares do processo de certificação (Fonseca, 2009). Para além destes avanços, pode-se observar a criação de uma série de políticas públicas em benefício das formas de desenvolvimento agrícola sustentável. Tais iniciativas atingiram seu auge na elaboração do I Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO), colocado em prática no período de 2013 a 2015.

Dentre as diversas ações realizadas em torno da institucionalização do movimento agroecológico brasileiro merece destaque o trabalho da Câmara Temática da Agricultura Orgânica (CTAO), vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Em funcionamento desde 2004, a câmara configurou-se como um espaço de participação e representação, reunindo organizações públicas e privadas orientadas para a discussão da regulamentação e pela formulação de políticas públicas de interesse do setor (Fonseca, 2009). Seus trabalhos englobam temas como acordos e articulações internacionais, formas de organização da cadeia, capacitação e treinamento, certificação da produção, defesa agropecuária, financiamento e incentivo, P&D, publicidade, seguro, transferência de tecnologia, etc. (Mapa, 2006). Por se tratar de um espaço consultivo destinado à canalização das demandas e a formação de consensos entre os diversos atores ligados à agricultura orgânica, a CTAO representa um importante espaço de interlocução entre o Estado e a sociedade, tendo sido responsável por significativas conquistas do movimento agroecológico.

O objetivo deste trabalho é analisar a experiência da Câmara Temática da Agricultura Orgânica lançando luz sobre o seu potencial enquanto instância de participação e instrumento de aprofundamento democrático. Para tal, as seções subsequentes perseguirão os respectivos esforços: i) fundamentação teórica da participação social, com discussão sobre as vertentes da teoria democrática; descrição da trajetória de organização e institucionalização do movimento agroecológico brasileiro; análise do papel desenvolvido pela CTAO frente às questões da agricultura orgânica, bem como sua legitimidade enquanto espaço de participação e representação. As considerações finais sintetizam os elementos em questão, apontando para os desafios recentes atuais, tendo em vista o fato de a participação social não estar presente na agenda política do atual governo.

DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

A década de 1960 foi marcada, mundialmente, por um processo de intensa mobilização social, com a emergência de novos atores na cena política. Tal movimento impôs diversos questionamentos à teoria democrática, demandando a revisão de definições e evidenciando uma preocupação quanto à qualidade e o alcance da democracia. A percepção acerca da insuficiência dos mecanismos de representação trouxe ainda a necessidade de ampliar o conceito de participação, passando a contemplar os repertórios de ação coletiva e a sua influência nos processos decisórios. Esta ressignificação possibilitou o surgimento de novos modelos de governança, fundamentados nas capacidades políticas individuais e na pluralização das formas de associação (Warren 2002).

As motivações teóricas geradas pela crise do sistema de representação eleitoral levaram a alargamento do debate no campo da teoria democrática, que passou a se contrapor às noções minimalistas de participação, buscando superá-las, tendo em vista a perspectiva de qualidade democrática. A principal crítica direcionada ao modelo repousou em sua preocupação estrita com a dimensão eleitoral, relegando o ato participativo a um simples procedimento de autorização via voto. A democracia representativa demonstrou vulnerabilidades em raízes mais profundas, ligadas a três valores políticos fundamentais. Ao primeiro, a *responsabilidade*, evidenciou-se as limitações quanto à promoção do *accountability*, isto é, a prestação de contas à sociedade, comprometendo o respaldo das decisões públicas. O valor da *igualdade*, por sua vez, mostrou-se subvertido pela influência dos recursos nos resultados do jogo político, desnivelando a importância das preferências dos cidadãos. Já as restrições no plano da *autonomia* dificultaram o cumprimento de promessas realizadas pela democracia, no tocante às possibilidades de autogoverno com condutas individuais guiadas pela própria razão (Fung e Cohen, 2007). Ademais, foram observadas fragilidades com relação ao princípio da legitimidade, dada a dificuldade de expandir a representação do plano das pessoas para o campo das ideias, discursos e temas da coletividade (Avritzer, 2007).

Na tentativa de suprir as deficiências do modelo representativo, novos referenciais passaram a situar a inclusão política mediante formas ampliadas de participação e da deliberação, ancorada na dimensão comunicativa/discursiva. As primeiras contribuições se deram pelos teóricos da democracia participativa que conferiram às aptidões dos indivíduos e à sua capacidade de aprendizado, os meios para a construção do ideal democrático. As oportunidades de tomar decisões figuraram como um aspecto fundamental, na perspectiva do rompimento das estruturas autoritárias e da criação de uma sociedade amplamente participativa (Pateman, 2012). Outros aperfeiçoamentos decorreram do campo da democracia deliberativa, com enfoque nos fluxos comunicacionais por meio das práticas de argumentação. A dimensão discursiva forneceu as bases para a teorização de uma esfera pública, onde o compartilhamento de informações e a manifestação das preferências individuais garantiriam a legitimidade das decisões, através dos consensos entre os cidadãos (Chambers, 2009), possibilitando influir nos sistema político-administrativo.

A capacidade do enfoque deliberativo em emitir respostas a diversos desafios no campo da democracia levou ao seu desenvolvimento como um referencial normativo, com a promessa de orientar uma construção democrática mais justa e legítima. Sua trajetória foi marcada por diversos aprimoramentos, que se estenderam em quatro "giros" teóricos, definidos pela preocupação com os respectivos elementos: i) o *consenso*, baseado na ideia de uma razão pública unitária; ii) a *pluralidade*, resultante da percepção acerca da complexidade social; iii) a *institucionalização*, como garantia às práticas deliberativas e iv) a *forma*, na admissão da pluralidade dos padrões discursivos (Faria, 2017). A despeito dos avanços gerados pela teoria, as diferenças entre as correntes explicitaram o seu progressivo distanciamento em relação aos pressupostos teóricos iniciais, impondo questionamentos às possibilidades de alcance prático do sistema deliberativo.

O alargamento das noções de deliberação, especialmente no que concerne à pluralidade de interesses e formas levou a abordagem deliberativa a uma guinada realista, mais condizente com os resultados de suas aplicações. De acordo com Faria (2012), os giros da teoria deliberativa marcaram a abertura a uma democracia supostamente mais realista, incorporando a ideia de atores autointeressados e gerando a abertura para a consideração de cenários conflituosos, mediados por práticas de negociação e barganha. Tais derivações promoveram um afastamento da concepção de interesse coletivo, flexibilizando a premissa deliberativa clássica de consenso por uma interpretação antagonista do jogo político. Esta releitura, no entanto, não implicou necessariamente na adoção de um modo competitivo de interação, permitindo aos atores a exposição de seus interesses com vista à possibilidade de cooperação. Neste sentido, agregaram-se novos padrões discursivos e formas de deliberação – tais como a negociação, os acordos e a barganha – justificando-se não como atos deliberativos, mas na circunstância de procedimentos de deliberação (Brasil, 2011).

As mudanças conceituais no domínio da teoria deliberativa caminharam em paralelo com as concepções pluralistas da democracia, com destaque para o enfoque nos grupos de interesse e nos mecanismos de representação. A concessão às formas cooperativas de interação definiu, no entanto, uma maior aproximação com a abordagem neocorporativista, recuperando a função mediadora do Estado e fornecendo maior legitimidade às suas ações. Diferentemente do corporativismo, de caráter autoritário, o neocorporativismo foi concebido como uma possibilidade para a construção democrática e se destacou como um sistema representativo, no qual os interesses se vinculam ao Estado por meio de canais institucionalizados, voltados à manifestação das demandas e à resolução de conflitos (Schmitter, 1985). Outras de suas características fundamentais estiveram ligadas à sua operação via licenciamento e controle estatal, com o reconhecimento e a participação das organizações definidos pelo monopólio de representação.

Na perspectiva histórica, a experiência neocorporativista foi frequentemente associada às políticas de renda e à atuação do Estado na institucionalização dos conflitos entre capitalistas e trabalhadores. Sua lógica se embasou, portanto, no estabelecimento de um sistema de parcerias, com a pactuação entre grupos funcionais de natureza antagônica, concebidos no processo de divisão do trabalho (Solé, 1984). Na prática, a manifestação das estruturas neocorporativistas se deu pela instalação de arenas de negociação, vinculando as associações empresariais, os sindicatos de trabalhadores e os setores dirigentes do Estado. O caráter econômico da representação se relacionou ainda às preocupações quanto ao desenvolvimento do sistema capitalista, através de um aparato institucional capaz de harmonizar a luta de classes, superando os interesses particularistas por meio de consensos. Neste sentido, o neocorporativismo buscou resgatar a capacidade de planejamento estatal, fornecendo maior legitimidade aos acordos nacionais e setoriais (Cawson, 1978), constituindo-se em uma possibilidade real para o relacionamento entre o Estado e a sociedade.

Para além da versão tripartite, ligada às políticas de concertação econômica, observou-se o desenvolvimento do neocorporativismo em estruturas intermediárias, abrangendo novos grupos de interesses e setores organizados da sociedade. Tal movimento se apresentou, sobretudo, no âmbito dos fóruns participativos, criados pelo Estado vislumbrados como uma estratégia de aprimoramento da governança e promoção do *accountability*. Em análise ao perfil dos conselhos de políticas públicas, Cortes e Gugliano (2010) identificaram características neocorporativistas conectadas a quatro dimensões. No tocante à *Relação com o governo* constatou-se que a criação dos conselhos se deu por meio de normas legais, havendo também a dependência de gestores para o seu funcionamento e manutenção. Este achado reforçou o caráter institucional de tais fóruns, destacando o papel de iniciativa e controle por parte dos governos. Com referência aos *Tipos de participantes* verificou-se a presença de representantes do Estado e de grupos específicos, sendo a sua nomeação determinada por lei, de acordo com a pertinência e o grau de relação com a política pública. Os *Tipos de Questões* levadas à decisão, por sua vez, foram determinados em função das competências e da autoridade dos conselhos, bem como das necessidades da temática ao qual pertencem. Estes resultados permitiram observar a dependência de tais instâncias em relação às regras pré-estabelecidas pelos órgãos públicos. Por fim, quanto às *Regras de funcionamento* averiguou-se um compartilhamento de autonomia, com normas gerais definidas pelo Estado e regras específicas adotadas nos regimentos internos dos próprios conselhos. Outros elementos observados foram: a dependência dos debates em relação às políticas setoriais, a participação indireta via representação, a regularidade dos encontros e a disponibilidade de suporte técnico e administrativo.

A inserção do referencial neocorporativista no campo do debate democrático buscou fornecer maior realismo para explicar as relações entre Estado e sociedade, para além do sistema representativo eleitoral. Apesar das críticas à consideração dos grupos de interesse e de formas conflituosas de convivência política, essa perspectiva possibilita dialogar e responder a alguns dilemas práticos da abordagem deliberativa, relacionados à pluralidade de interesses e à variedade de formas discursivas. A aplicação de estruturas neocorporativistas em contextos *meso*, por exemplo, ligados a setores econômicos ou a políticas públicas setoriais gerou uma maior perspectiva para a ação coletiva, dado o elevado grau de convergência de interesses (Arbix, 1996). Neste sentido, a abertura para cenários mais afeitos ao consenso restaurou as possibilidades para a deliberação, confluindo interesses específicos na promessa do bem comum.

No que tange à temática própria deste artigo – a agricultura orgânica e suas políticas públicas – as experiências da participação social vem demonstrando avanços no período recente, haja vista a pressão do movimento agroecológico pela inserção de suas demandas na agenda política. Assim, a partir dos anos 2000, observou-se um movimento de iniciativas do governo federal e de governos estaduais no licenciamento de espaços de participação, partindo das crescentes demandas que passaram a ser manifestadas pelas organizações do setor.

A TRAJETÓRIA DO MOVIMENTO AGROECOLÓGICO NO BRASIL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

A trajeória do movimento agroecológico brasileiro iniciou-se em meados da década de 1970, quando os movimentos de luta pela reforma agrária encontraram na Igreja Católica um espaço de proteção contra as repressões da ditadura militar. Segundo Monteiro e Londres (2017), foi no interior das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) que as famílias camponesas puderam se organizar politicamente, colocando-se em oposição ao modelo industrial de desenvolvimento rural. A criação da Comissão Pastoral da Terra (CPT) em 1975 contribuiu sobremaneira neste processo, apoiando as lideranças que viriam a se constituir nos principais movimentos sociais, sindicatos e ONGs ligadas às lutas da agroecologia nas décadas seguintes. Este meio criou ainda as oportunidades para a difusão e o aperfeiçoamento de práticas de agricultura sustentável, bem como de processos coletivos de produção, baseados em uma forte cultura de associativismo.

Ao longo dos anos 1980, com o processo de redemocratização, novos atores passaram a se manifestar no cenário da agricultura alternativa, preocupados com os impactos ambientais causados pela expansão do agronegócio. A Federação das Associações dos Engenheiros Agrônomos do Brasil (FAEAB) e a Federação dos Estudantes de Agronomia do Brasil (FEAB) ocuparam importante papel nas discussões nacionais, tendo organizado os quatro Encontros Brasileiros de Agricultura Alternativa (EBAAs) (Fonseca, 2009). Em 1982 foi criada a Associação Brasileira de Agricultura Biodinâmica (ABD), voltada para a preservação dos recursos naturais e a promoção do ensino e da pesquisa em técnicas específicas de agricultura alternativa. Concomitantemente, observou-se o surgimento de cooperativas e associações, integrando produtores, técnicos e demais profissionais, como foi o caso da ABIO – Associação de Agricultores Biológicos do Rio de Janeiro, criada em 1985 (Fonseca, 2005).

Data ainda do final dos anos 1980 a primeira grande regulamentação do uso de agrotóxicos no Brasil (Lei N° 7.802), uma importante conquista atrelada às mobilizações da época.

Na década seguinte observou-se o aumento na participação dos grupos ligados à agroecologia, tanto a nível internacional com o Movimento Via Campesina, quanto nacionalmente, a exemplo da Articulação Semiárido Brasileiro (ASA) e da Rede Ecovida (ECOVIDA) de certificação participativa.

Tal movimentação levou aos primeiros impactos na esfera da regulamentação, em 1994, com as ações do Ministério da Agricultura no tocante à certificação de produtos orgânicos (Alves *et alii*, 2012). Data do mesmo ano a instituição do Comitê Nacional de Produção Orgânica, composto de representações públicas e privadas e destinado à definição de diretrizes para as políticas públicas do setor. Em 1996 iniciou-se a tramitação do projeto, que se transformaria na Lei Nº 10.831, sete anos mais tarde; e em 1999, emitiu-se a Instrução Normativa nº 7, com normas para disciplinador o processo de produção (Fonseca, 2005). Neste período observaram-se ainda as ações do governo em torno do credenciamento de Certificadoras, o que levou à demanda dos movimentos por métodos mais participativos de certificação. Deste quadro surgiram alterações na legislação, que passou a refletir modelos alternativos, baseados na responsabilidade e nos valores éticos dos agricultores, órgãos técnicos e consumidores (Rocha *et alii,* 2002).

No início dos anos 2000, com a consolidação das redes e grupos da agroecologia a nível regional, abriu-se a possibilidade para a formalização de um movimento nacional, que teve o seu marco no I Encontro Nacional de Agroecologia em 2002. Deste evento desdobrou-se a criação da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), congregando os diversos segmentos ligados à agroecologia e à agricultura familiar. Já no âmbito científico, foram tomadas ações para a propagação de conhecimento e organização de eventos de divulgação, o que levou à constituição da Associação Brasileira de Agroecologia (ABA) no ano de 2004 (Sambuich *et alii,* 2017). Marca também este período a criação de diversas instâncias participativas, em que permearam a discussão, a formulação e a execução de ações e políticas públicas para a agroecologia, tais como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), as Comissões de Produção Orgânica nacional e estaduais (CNPOrg e CPOrg-UFs), a Câmara Setorial da Agricultura Orgânica (CSAO) e a Coordenação da Agroecologia (Coagre).As pautas do movimento e do setor passaram também a se fortalecer em redes virtuais com a atuação do Planeta Orgânico (Plantorg), destinado à divulgação de informações e a prestação de serviços para assessorar a produção orgânica

A mudança no governo federal em 2003, com uma gestão orientada para a ampliação da participação social e a expansão das políticas públicas contribuiu significativamente para o avanço e incorporação das pautas ligadas ao desenvolvimento rural sustentável. No contexto do movimento agroecológico, tornou-se notável o protagonismo exercido pela Articulação Nacional da Agroecologia (ANA) e seus grupos de trabalho (GTs), que tomaram parte das discussões na maioria dos espaços supracitados (Sambuich *et alii*, 2017). Ao longo da década observou-se ainda a adesão de outros grupos e minorias que ou começaram a se identificar com as causas da agricultura alternativa. Já no âmbito da regulação, o avanço se deu com a aprovação da Lei N° 10.831, ao final de 2003, que passou a definir legalmente o sistema orgânico de produção agropecuária. Nos anos seguintes, foram editados decretos e instruções normativas versando temas como o extrativismo sustentável orgânico; o processamento, armazenamento e transporte de produtos orgânicos; os mecanismos de controle e informação da qualidade; a conformidade, entre outros (Faria, 2014).

Os anos 2000 se destacaram também pela tônica dos transgênicos e pelos embates a respeito dos diferentes modelos de desenvolvimento rural, tema do II Encontro Nacional de Agroecologia (ENA), realizado em 2006. Outros progressos podem ser vistos na formalização da agroecologia enquanto linha de pesquisa da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), além da propagação de cursos formais de agroecologia em todos os níveis de ensino (Sambuich *et alii*, 2017). O grande motor das conquistas deste período se deu, no entanto, no campo das políticas públicas[1] orientadas para a promoção do desenvolvimento da agricultura sustentável. Atuando de maneira transversal, as políticas buscaram contemplar desde a alteração das realidades locais até o fomento à produção.

A partir de 2010, com a crescente influência da ANA e o envolvimento de um maior número de ministérios nas discussões nacionais, tornou-se possível a consolidação uma política específica, que atendesse às demandas do movimento agroecológico. Dois anos mais tarde estava instituída a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), instrumentalizada por meio do I e do II Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO), executados respectivamente nos períodos 2013-2015, e 2016-2019. Observou-se, além disso, o fortalecimento de associações de produção, a exemplo da Associação Brasileira da Agricultura Familiar Orgânica, Agroecológica e Agroextrativista (Abrabio), que uniu diversos empreendedores do mercado de orgânicos de todo o país, em torno de demandas de políticas públicas para o setor. O componente da participação se fez também presente na criação de dois novos mecanismos de gestão e controle social: a Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (CIAPO) e a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO) (Monteiro e Londres, 2017). Ainda na primeira metade da década, tem-se como marcos a promoção do III ENA, em 2014, com o lema "*Cuidar da Terra, Alimentar a Saúde Cultivar o Futuro*"; e em 2015, a organização do I Encontro Nacional de Agricultura Urbana (ENA), onde se discutiram políticas públicas de segurança alimentar. Destaca-se ainda, em 2018, o IV ENA com o lema Agroecologia e Democracia: unindo o campo e a cidade e com o mote "sem democracia não há agroecologia", que reuniu um grande número de participantes em Belo Horizonte.

A CÂMARA TEMÁTICA DA AGRICULTURA ORGÂNICA

Para além das diversas instâncias participativas acima mencionadas, a Câmara Temática da Agricultura Orgânica (CTAO) figura como um dos mais importantes espaços de participação e representação do segmento a nível nacional. Destinada à discussão das políticas públicas e ao tratamento de assuntos pertinentes às cadeias produtivas, a CTAO vincula-se ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), atuando como um foro consultivo de caráter híbrido, integrado por atores do Estado e da sociedade (MAPA, 2017). Sua lógica de funcionamento remete às políticas de concertação de interesses por meio de arenas e mecanismos de negociação, inspirados em práticas neocorporativistas (Arbix, 1996). No Brasil, o modelo de Câmara foi introduzido década de 1980, sendo utilizado como um instrumento para viabilizar as políticas de desenvolvimento econômico, através da conciliação entre os interesses do trabalho e do capital.

[1] São destaques deste período: o Programa de Desenvolvimento da Produção Orgânica (Pró-Orgânico), o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), o Programa Bolsa Família, a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), a Política de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), a Política de Garantia de Preços Mínimos para Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio), o Programa Uma Terra Duas Águas (P1+2) e o Programa Nacional de Agrobiodiversidade.

A CTAO, a princípio denominada Câmara Setorial da Cadeia Produtiva de Agricultura Orgânica (CSAO), iniciou suas atividades em abril de 2004, sob o objetivo de articular as ações de atores públicos e privados interessados no desenvolvimento do setor (MAPA, 2006). Composta naquele período por 29 representações, a câmara se notabilizou como um influente *lócus* de discussão, tornando-se responsável pela regulamentação da Lei Nº 10.831 e pela aprovação de diversas políticas do programa Pró-Orgânico (Fonseca, 2005, 2009). Suas ações e linhas temáticas se desenvolveram em eixos relacionados às formas de organização do campo; capacitação e treinamento; certificação da produção; defesa agropecuária; financiamento, fomento e incentivo; pesquisa e desenvolvimento; tecnologia; seguro; etc. (MAPA, 2006). A partir de 2008, a CSAO mudou o seu *status* para Câmara Temática, alterando o seu nome, estrutura e composição.

Na atualidade, a CTAO integra um conjunto de 32 Câmaras Setoriais e seis Câmaras Temáticas empregadas, respectivamente, na discussão das cadeias produtivas e dos temas transversais concernentes ao setor. Sua composição regimental não impõe limite ao número de participantes, mas a representação oficial se restringe a apenas 25 instituições e a até outras cinco que podem participar como convidadas permanentes. Internamente, as câmaras contam com uma Presidência (a ser exercida por um representante do setor privado), uma Secretaria Executiva (ocupada por um membro da Assessoria das Câmaras Técnicas e Setoriais – ACST), Grupos Temáticos (destinados ao tratamento de questões de natureza mais específica) e a disposição de Consultores Especiais. Seu modo de trabalho se dá por meio de deliberações e encaminhamentos, seja de forma a impactar as decisões políticas via recomendações ao Ministro e estruturação de normativas, seja deliberando frente aos próprios segmentos da cadeia. Ademais, as câmaras possuem a atribuição a elaborar agendas estratégicas, definindo um plano de trabalho com ações conjuntas a serem desenvolvidas nos principais eixos temáticos ou do setor (MAPA, 2017).

METODOLOGIA

Com a finalidade de avaliar o funcionamento e o desempenho da Câmara Temática da Agricultura Orgânica (CTAO) frente aos seus objetivos e atribuições, optou-se pela realização de pesquisa documental com técnicas de análise quantitativas e qualitativas. Segundo Sá-Silva *et alii* (2009), este tipo de investigação distingue-se pelo tratamento científico de fontes primárias, de forma a garantir a compreensão de fenômenos pelas lentes histórica e sociocultural. Outras vantagens advêm da possibilidade de acompanhar a trajetória de indivíduos, grupos e organizações, produzindo interpretações e inferências sobre seus processos de constituição e evolução.

Os materiais utilizados para o desenvolvimento da pesquisa foram as atas das sete reuniões realizadas pela CTAO nos anos de 2016 e 2017, divulgadas no *site* do MAPA pela Internet. A opção por este período se deu devido a limitações como a falta de registro e a não disponibilização das demais atas[2], comprometendo uma maior robustez analítica (visto que as atividades da CTAO/CSAO se iniciaram em 2004). A despeito disso, a observação para o referido período pode ser considerada significativa, uma vez que o ano de 2016 marca a reestruturação da CTAO.

No tocante aos procedimentos adotados, a análise desmembrou-se em quatro etapas. Em primeiro lugar realizou-se uma breve contextualização do processo de recomposição da câmara, situando seu cenário político-institucional e o perfil de seus novos membros. A seguir buscou-se avaliar a *Adesão e Usos*, dispondo das variáveis: presença (dividida nos parâmetros de representação e participação) e pautas discutidas (principais alvos de discussão). Num terceiro momento tratou-se de examinar as atividades da CTAO em *Deliberações e Encaminhamentos*. Para tal, foram computadas as ações empreendidas nos seguintes tópicos: i) Tentativa de articular ou influenciar o Ministro; ii) Tentativa de articular ou influenciar outros órgãos do Estado; iii) Definição no arcabouço normativo;

Ações entre os membros da cadeia e v) Formação de Grupos de Trabalho. Por fim, explorou-se o *Conteúdo das discussões*, buscando depreender informações sobre o modo de funcionamento da CTAO, avaliando a existência de limites e possibilidades.

[2] A solicitação das atas das reuniões da CTAO desde a sua constituição foi realizada pelos autores por meio do sistema e-sic, obtendo a seguinte resposta: "Prezado Senhor, Segue resposta da área: Atualizamos todas as pautas e atas de reuniões acontecidas entre os membros da Câmara Temática de Agricultura Orgânica. No entanto, há algumas reuniões sem registro em ata, que se justificam pelo assunto tratado, que se restringiu à elaboração do Decreto 6.323, assim como das Instruções Normativas complementares, pois a CTAO é o principal fórum de discussões a respeito da regulamentação e contribui, principalmente nas questões mais polêmicas, que precisem de uma avaliação mais política ou mais relacionada com os princípios da Agroecologia. De qualquer forma, continuamos à disposição do cidadão, caso permaneça alguma dúvida.".

RESULTADOS E DISCUSSÕES

A CTAO passou por um processo de recomposição no ano de 2016, com a indicação de novos membros e a escolha de um novo presidente. A retomada de suas atividades se deu no contexto do *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, em meio às reformas ministeriais do novo governo federal[3]. Desse modo, a substituição no comando do MAPA implicou em mudanças nas diretrizes da CTAO, que passou a perseguir uma atuação mais propositiva[4], com reuniões mais objetivas e uma menor duração dos pleitos.[5] Para a nova composição da CTAO foram designadas 24 instituições (Quadro 1), sendo 11 representações governamentais (45,83%) e 13 não governamentais (54,17%):

QUADRO 1 – Instituições designadas para compor a CTAO

Tipo	Organização
Governo (11)	Secretaria de Mobilidade Social, do Produtor Rural e do Cooperativismo (SMC/MAPA) Secretaria de Política Agrícola (SPA/MAPA) Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) Ministério da Saúde (MS) Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) Ministério da Fazenda (MF) Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) Ministério do Meio Ambiente (MMA) Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO) Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI)
Sociedade (13)	Associação Brasileira de Agroecologia (ABA-Agroecologia) Associação dos Produtores e Processadores de Orgânicos do Brasil (BRASILBIO) Associação Brasileira de Agricultura Biodinâmica (ABD) Rede de Agroecologia Ecovida (ECOVIDA) Planeta Orgânico (PLANTORG) Sociedade Nacional de Agricultura (SNA) Associação Brasileira da Agricultura Familiar Orgânica, Agroecológica e Extrativista (ABRABIO) Rede Cerrado (ISPN) Fundação Mokiti Okada (FMO) Conselho Brasileiro da Produção Orgânica e Sustentável (ORGANIS) Fórum Brasileiro dos Sistemas Participativos de Garantia (FB-SPG) Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Defesa Vegetal (SINDIVEG) Fórum de Certificadoras por Auditorias (FCA)

Fonte: Elaborado com base no documento "Informes da Secretaria", disponível no endereço: <www.agricultura.gov.br/assuntos/camaras-setoriaistematicas/documentos/camarastematicas/agricultura- organica/anos-anteriores/informes-da-secretaria-26.pdf>.

Em análise ao perfil das organizações governamentais pode-se observar a indicação de uma variedade de Ministérios (MAPA, MDA, MS, MF, MMA e MCTI), sugerindo uma compreensão por parte das autoridades quanto à transversalidade das temáticas da Agricultura Orgânica. A reserva de assentos a empresas públicas como a Embrapa e a Conab se justifica, respectivamente, pela competência em matéria de pesquisa agropecuária e políticas de abastecimento, dentro do enfoque agroecológico. A designação do Sebrae, por sua vez, relaciona-se às questões de empreendedorismo e capacitação no meio rural, desenvolvendo-se em frentes como a implantação de unidades de produção municipal e a prestação de consultorias e treinamentos. Por fim, o convite ao INMETRO para tomar parte das discussões da CTAO se apoia em suas atribuições no tocante à promoção da qualidade, inovação, regulamentos técnicos e avaliação de conformidade.

[3] O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) foi transformado em Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República (Sead) do Brasil foi criada em 27 de maio de 2016 pelo decreto n° 8.780.

[4] Relato sobre fala da Supervisora da Câmara, na 26ª Reunião: "Por outro lado, enfatizando a necessidade dessa CTAO ser uma câmara propositiva, relatou o caso vivenciado na Câmara Setorial da Cadeia Produtiva de Palma de Óleo - CSPO, da qual é Secretária, quando, percebendo que o colegiado estava sendo repetitivo em suas discussões, sem apresentar ações concretas de encaminhamento de pleitos, incentivou àquela Câmara a propor encaminhamentos que pudessem chamar a atenção e provocar ações por parte das autoridades competentes, de forma a encampar suas demandas tão urgentes e absolutamente necessárias para a sobrevivência da cultura."

[5] Relato sobre fala do Assessor Especial do Ministro, na 27ª Reunião: "Ressalta a necessidade de as discussões no âmbito da CTAO serem objetivas e que as Reuniões não devem exceder 3h de duração. Além disso, pede para que a Câmara apresente demandas prioritárias ao Sr. Ministro com a maior objetividade possível se coloca à disposição do setor produtivo."

No âmbito das representações societárias, a câmara dispõe de um grande número de Associações (ABA Agroecologia, ABD, ABRABIO, BRASILBIO), que se prestam à criação de canais de sinergia, voltados à promoção de eventos, ações de divulgação e iniciativas no sentido do desenvolvimento econômico, tecnológico e socioambiental. Há ainda a destinação de espaço para institutos de ensino e pesquisa (SNA, FMO, Rede Cerrado/ISPN), redes de certificação (ECOVIDA, FBSPG, FCA), produtores/empresas (ORGANIS) e prestadores de serviços (PLANTORG). Um destaque neste meio é o assento reservado à representação da indústria de defensivos agrícolas (SINDIVEG), interesse que pode ser considerado destoante dos demais. Além disso, percebe-se a ausência de cadeiras destinadas à representação de trabalhadores, ONGs e movimentos sociais. Este fato sugere que a CTAO tem se configurado como um espaço para discussões mais voltadas à cadeia produtiva, deixando de contemplar diversas pautas do movimento agroecológico.

De sua instalação, em 2004, até o final de 2017, a CTAO realizou 31 reuniões ordinárias. Este número leva a uma média de 2,2 reuniões ao ano, figurando como a menor média dentre as Câmaras Temáticas do MAPA, considerando o ano de criação (Tabela 1). Tal resultado pode indicar que, comparativamente, o encaminhamento das pautas da Agricultura Orgânica se deu de forma mais lenta, demandando relativamente menos reuniões. Já considerando o período em análise, 2016 e 2017, a CTAO figurou como a terceira câmara mais articulada, somando ao todo sete reuniões. Esse valor corresponde a 22,6% do número total de encontros realizados pela câmara, sugerindo a impressão de um ritmo mais acelerado de reuniões desde a sua reestruturação.

TABELA 1 – Reuniões Ordinárias das Câmaras Temáticas do MAPA

Câmara Temática	Ano de criação	Nº de Reuniões desde a criação	Nº de Reuniões (2016/2017)	Média por ano
Agricultura Orgânica	2004	31	7	2,2
Agricultura Sustentável e Irrigação	2005	31	5	2,3
Crédito, Seguro e Comercialização	2016	6	6	3
Infraestrutura e Logística	2005	57	12	4,3
Insumos Agropecuários	2004	93	11	6,6
Suasa	2016	5	5	2,5

Fonte: MAPA (2006)

Com relação à variável presença, a análise das atas (Quadro 2) revelou, a partir de 2017, uma tendência de queda no âmbito da representação. Tal resultado denota uma redução no prestígio e na legitimidade da CTAO, dado o menor comparecimento de instituições nos pleitos e deliberações. Por outro lado, não foi possível constatar tendências quanto à participação. Este fato está relacionado ao possível descompromisso das instituições convidadas, que tendem a participar apenas dos pleitos de seus interesses. Outro motivo pode se relacionar às variações no número de participantes por instituição, levantando a hipótese de que determinadas discussões despertem maior interesse e/ou demandem maior capacidade técnica de quadros institucionais. Observando ainda a razão entre as medidas de participação e representação pode-se notar, a contar de 2017, um aumento em média do número de participantes por instituição. Este movimento se acentuou na 30ª e 31ª reuniões, nas quais a CTAO atingiu os pontos mais altos de participação e baixos níveis de representação.

QUADRO 2 – Representação e Participação na CTAO (2016 e 2017)

Reunião (ano)	Representação		Participação	Razão
	Instituições	Número de Instituições Representadas	Número de Participantes	Part./Rep.
25º (2016)	ACST/MAPA; ABA; ABD; ABRABIO; BRASILBIO; CERRADO; ECOVIDA; EMBRAPA; FMO; FSPG; MMA; SNA; SPA/MAPA; GS1 Brasil*; FCA*; SPRC/MAPA*	16	20	1,25
26º (2016)	ACST/MAPA; BRASILBIO; MCTI; SNA; ORGANIS; PLANTORG; SMC/MAPA; ECOVIDA; EMBRAPA; FMO; GS1 Brasil; SEBRAE*; IBD**	13	17	1,3
27º (2016)	ACST/MAPA; ABD*; MS; MF; ABRABIO; CERRADO; FMO; EMBRAPA; MMA; SNA; SEBRAE; CONAB*; FCA ABA**; SMC/MAPA*; DIPOV/SDA*; ECOCITRUS**	17	20	1,17
28º (2016)	ACST/MAPA; FMO; MF; ABRABIO, CERRADO; MMA; EMBRAPA; FSPG; GS1 Brasil; ORGANIS; SNA; SEAD; PLANTORG; SEBRAE; SMC/MAPA; ECOCITRUS**; APEX Brasil**; STPOrg**	18	19	1,05
29º (2017)	FMO; EMBRAPA; FCA; SNA; MF; MMA; MS; PLANTORG; SEBRAE; GS1 Brasil; CERRADO**	11	14	1,27
30º (2017)	ACST/MAPA; ABRABIO; CERRADO; EMBRAPA; FSPG; IBD**; FCA; GS1 Brasil; MS; SEAD; SEBRAE; SNA; AAO*	13	23	1,76
31º (2017)	FMO; ABA; EMBRAPA; FSPG; ORGANIS; SEAD; COAGRE**; SRI/MAPA**; IBD**; APOL**; MDIC**; USINA JALES MACHADO*	12	21	1,75

Fonte: Atas das reuniões da CTAO no período (2016/2017)

* Instituições convidadas; ** Instituições não relacionadas na lista de presença, mas com registro de fala.

Ainda no tocante à Presença foi possível observar uma média de 14 instituições por reunião, atingindo o ponto de máximo de 18 instituições no 28º encontro (Tabela 2). Já em termos do número de participantes, as reuniões da CTAO reuniram em média 19 participantes. A 29ª reunião se destaca neste meio por ter sido o encontro com o menor número de instituições e participantes (23).

TABELA 2 – Estatísticas descritivas sobre Representação e Participação

Parâmetro	Média	Moda e Mediana	Desvio Padrão	Máximo	Mínimo
Representação	14,28	13	2,49	18	11
Participação	19,14	20	2,69	23	14

Fonte: Atas das reuniões da CTAO no período (2016/2017)

Em exame à frequência das instituições às reuniões das CTAO (Tabela 3), os dados obtidos nas atas revelam que, das 24 instituições nomeadas para ocupar assentos na câmara, apenas uma – a Embrapa – esteve presente em todas as reuniões realizadas no período analisado. Já o Sindiveg e o INMETRO[6] foram as únicas representações que não participaram de nenhum dos encontros promovidos. Pode-se observar ainda que sete das instituições designadas (29,16%) participaram de três reuniões e que 15 instituições (62,49%) compareceram a menos da metade dos encontros, resultados que explicitam o baixo compromisso das instituições oficiais para com as discussões da CTAO. Considerando, por sua vez, o conjunto das 13 instituições que figuraram como convidadas observa-se que dez (76,92%) delas frequentaram apenas uma reunião, o que corrobora a ideia de descompromisso e da pontualidade dos interesses das representações desse grupo.

[6] De acordo com Fonseca (2005, p. 335) houve resistência, por parte do MAPA, em convidar o INMETRO para compor a CTAO/CSAO quando de sua instalação, em 2005.

TABELA 3 – Distribuição de frequências do comparecimento das instituições

Nº de Reuniões	F. absoluta (oficiais)	F. relativa (oficiais)	F. relat. acum. (oficiais)	F. absoluta (convidados)	F. relativa (convidados)
0	2	8,33%	8,33%	0	0%
1	3	12,5%	20,83%	10	76,92%
2	3	12,5%	33.33%	1	7,69%
3	7	29,16%	62,49%	1	7,69%
4	4	16,66%	79,15%	0	0%
5	3	12,5%	91,65%	1	7,69%
6	1	4,16%	95,81%	0	0%
7	1	4,16%	100%	0	0%
Total	24	100%	-	13	100%

Fonte: Atas das reuniões da CTAO no período (2016/2017)

Outro aspecto averiguado na variável Presença foi o perfil da composição da CTAO no que diz respeito ao setor de atuação de suas instituições (público ou privado) (Gráfico 1). Para tal buscouse calcular as médias das proporções de representação e participação de cada setor levando em conta as sete reuniões entre 2016 e 2017. Os achados revelaram que o setor privado respondeu por 58,19% da representação efetiva no período analisado, sendo 41,81% o percentual de cadeiras ocupadas pelo setor público (Gráfico 1A). Não obstante, em termos da participação observou-se que 51,53% das presenças se deram por integrantes do Estado, enquanto 48,47% provieram da iniciativa privada (Gráfico 1B). Esta aparente contradição pode ser explicada pela hipótese de que a viabilização das ações e instrumentos de intervenção da CTAO demande maior abrangência e capacidade técnica do setor público, levando a uma participação superior nas discussões.

GRÁFICO 1 – Representação e Participação (Setor Público e Setor Privado)

Gráfico 1A - Representação

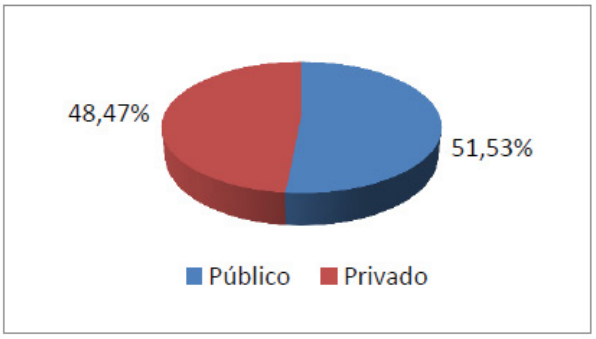
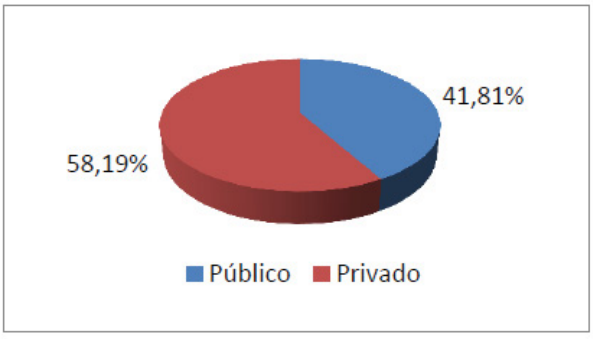


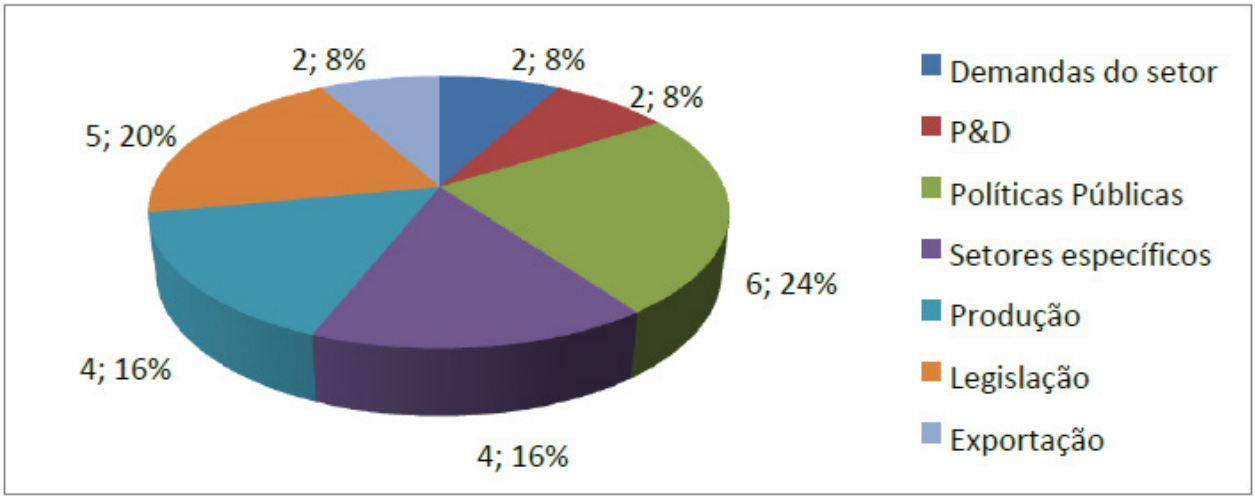
Gráfico 1B - Participação



Fonte: Elaborado pelos autores

A análise das pautas e debates registrados nas atas das sete reuniões foi realizada considerando aspectos como o tempo de fala e a existência de interlocutores. Optou-se pela exclusão de temas como a divulgação de eventos, comunicados sobre deliberações e encaminhamento, informes da Secretaria, etc., visto o seu caráter processual e meramente informativo. Desta forma, foram selecionados os principais tópicos tratados na CTAO, a saber: i) demandas do setor; ii) P&D; iii) políticas públicas; iv) setores específicos; v) produção; vi) legislação e vii) exportação (Gráfico 2). Os resultados demonstraram que a discussão de políticas públicas figurou em primeiro lugar dentre as pautas, ocupando 24% do espaço da câmara. No período analisado, tal indicador decorreu do tratamento de assuntos relacionados ao programa Pró-Orgânico, ao Planapo II e ao Programa Nacional de Bioinsumos. Em seguida, preenchendo 20% das pautas, destacaram-se os diálogos em torno da legislação abordando, sobretudo, a revisão da Instrução Normativa Nº 46, sobre os Sistemas Orgânicos de Produção. Estas duas descobertas demonstram que, no período analisado, a CTAO foi predominantemente utilizada para os fins propostos, sugerindo a eficácia do seu modelo no tratamento das necessidades do setor.

GRÁFICO 2 – Principais pautas discutidas nas reuniões da CTAO (2016 e 2017)



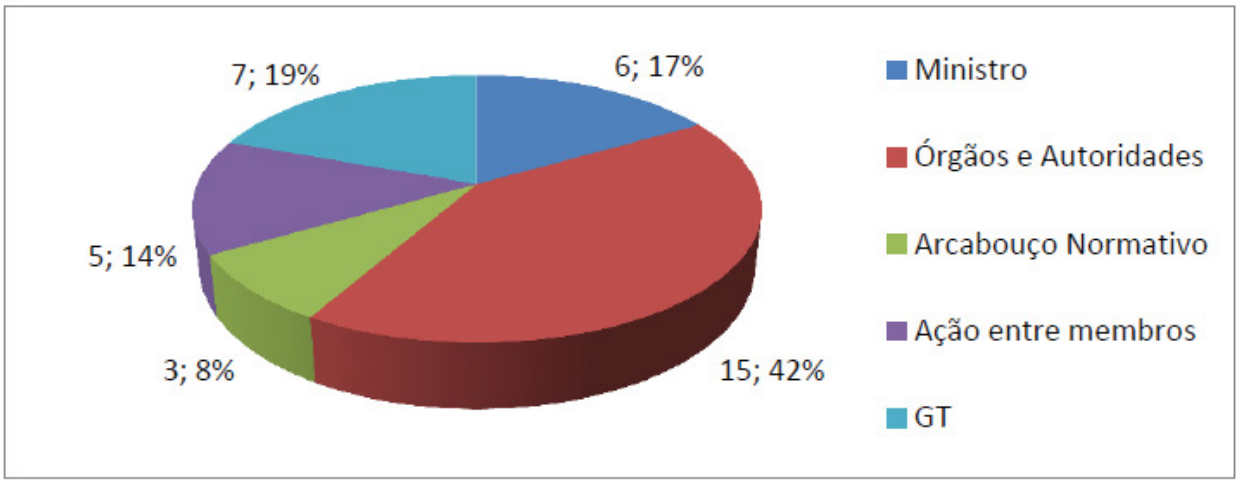
Fonte: Elaborado pelos autores

Os itens 'demandas do setor' e 'setores específicos' foram discorridos na mesma frequência, representando ao todo 32% do conteúdo das reuniões. No primeiro realizaram-se ações de levantamento das demandas prioritárias da Agricultura Orgânica, visando orientar as atividades da câmara e a agenda de políticas do MAPA. Já no segundo observou-se o encaminhamento de questões relacionadas às culturas de milho e uva, sinalizando que a CTAO tem sido percebida como um local para a manifestação de interesses setoriais e específicos. Por fim e empatadas também na mesma posição apareceram as pautas produção (metodologias, nomenclaturas e comercialização), exportação e P&D totalizando, em conjunto, 24% dos temas abordados nos encontros.

Dentre as deliberações e encaminhamentos realizados pela CTAO nos anos de 2016 e 2017 foi possível observar a utilização dos seguintes recursos: i) Tentativa de influenciar ou articular com o Ministro; ii) Tentativa de influenciar ou articular com outros órgãos; iii) Definição do arcabouço normativo; iv) Ações entre membros da cadeia e v) Formação de Grupos de Trabalho (Gráfico3). As informações obtidas nas atas apontaram que a maior parte (42%) das ações tomadas pela câmara se deu via acesso a outros órgãos e autoridades. Um exemplo deste uso (29ª Reunião) pode ser visto na tentativa da CTAO em participar das discussões do Projeto de Lei Nº 4576/2016 (Comercialização de produtos orgânicos) na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados. Para tal buscou-se a articulação por meio da Assessoria Parlamentar do MAPA, além da realização de pressão aos membros da referida comissão. No mesmo sentido, mas em menor frequência (17%), foi constatado o recurso ao encaminhamento de questões ao Ministro, sugerindo a necessidade de intervenção em matérias de maior autoridade, fora do alcance e competências da câmara.

Outras práticas utilizadas pela CTAO foram a constituição de Grupos de Trabalho (GTs) e a tomada de atribuições pelos membros da câmara, respondendo em conjunto por 33% das formas de atuação observadas. No período analisado a formação de GTs se baseou em finalidades como o levantamento de dados, a divulgação de pesquisas e o tratamento de assuntos de setores específicos. Já o compartilhamento de tarefas entre as instituições se deu pelos critérios de *expertise* e autorresponsabilidade, evidenciando o comprometimento dos membros para com o cumprimento das deliberações. Este resultado carrega ainda um indicador de qualidade, afastando da CTAO o *status* de um fórum meramente reivindicativo. Por fim, observou-se a recorrência à definição e à alteração do arcabouço normativo, representando 8% dos artifícios empregados pela câmara.

GRÁFICO 3 – Deliberações e encaminhamentos nas reuniões da CTAO (2016 e 2017)



Fonte: Elaborado pelos autores

Com referência ao conteúdo das atas, procurou-se explorar registros que dimensionassem o alcance das atividades da CTAO, permitindo inferir sobre os seus limites e possibilidades. Por se tratar de uma avaliação qualitativa e, portanto, de caráter subjetivo foram selecionadas discussões de ordem conjuntural, contemplando dimensões políticas, econômicas, ideológicas, etc.

Os resultados da análise demonstraram que, no período de 2016 e 2017, as políticas e programas da Agricultura Orgânica sofreram um forte contingenciamento de verbas, dificultando o avanço nas atividades da CTAO. O Planapo II, por exemplo, foi apresentado sem previsão orçamentária, o que levou a câmara a pressionar pelo apoio e interferência do Ministro (27ª Reunião). A falta de recursos se manifestou também como limitação ao desenvolvimento do Programa Nacional de Bioinsumos (26ª Reunião) e de um Plano de Ação para o combate à contaminação da produção orgânica por sementes de origem transgênica (30ª Reunião). Tal situação suscitou discussões a respeito da necessidade de a câmara constituir recursos próprios, tornando-se independente do financiamento governamental (30ª Reunião). Este posicionamento demonstra um fundamento ambíguo, com um aspecto positivo de maior comprometimento dos atores privados e outro negativo de enfraquecimento do papel do Estado no setor.

No plano técnico destacou-se a preocupação com a escassez de dados e pesquisas estatísticas acerca da produção e do mercado de orgânicos. Foi reforçada a importância dos levantamentos previstos no Censo Agropecuário, realizado pelo IBGE (29ª Reunião) e da resposta e divulgação dos questionários sobre as prioridades de pesquisa em Agricultura Orgânica, desenvolvida pela Embrapa (30ª Reunião). A questão dos dados adquiriu ainda maior destaque nas discussões sobre exportação, sendo discorridas propostas de identificação dos produtos orgânicos exportados ou com potencial no mercado internacional (27ª Reunião). Foram também elencadas medidas para reverter o fraco desempenho do setor exportador de produtos orgânicos do Brasil, atuando em entraves relacionados à nomenclatura dos produtos e à padronização de códigos (28ª Reunião).

Outro tema de grande interesse tratado nas reuniões da câmara foi a divulgação e popularização da Agricultura Orgânica, tanto para a esfera governamental (26ª Reunião), quanto para a sociedade civil (27ª Reunião). O estabelecimento de ações neste quesito se relacionou à necessidade de criar sinergias entre a CTAO e outros órgãos e autoridades, bem como ampliar o alcance e a legitimidade se suas atividades frente à sociedade. Um exemplo desta iniciativa pode ser observado na tentativa de aproximação com a Câmara Setorial da Cadeia Produtiva de Viticultura, Vinhos e Derivados, de forma a garantir maior sustentação na tomada de decisões (27ª Reunião). Mostrou-se recorrente ainda a utilização da câmara para a divulgação e organização de eventos, indicando um fortalecimento do fluxo de informações dentre os segmentos do próprio setor.

Por fim, no plano político, foi possível observar a atuação da CTAO na disputa entre projetos de desenvolvimento rural. Uma vez que o movimento agroecológico busca fazer frente às práticas adotadas pelo agronegócio, observou-se nas reuniões da câmara discussões acerca dos problemas gerados pela produção transgênica (28ª Reunião) e pelo uso de agrotóxicos (27ª Reunião). Outro destaque foi o questionamento, por parte dos membros da câmara, a respeito da ausência de uma linha de financiamento para a agricultura orgânica no interior do Plano Safra (29ª Reunião), denotando também a existência de uma disputa por recursos financeiros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A história do movimento agroecológico brasileiro foi marcada pela formação de uma ampla variedade de atores em um construtivo processo de aprendizado e organização. O seu desenvolvimento por meio de redes locais convergiu na construção de um movimento a nível nacional, que conduziu as pautas da agricultura orgânica para o interior da agenda pública. Esta dinâmica se favoreceu pela constituição de canais de participação, voltados à expressão das demandas e à legitimação das ações do Estado. Um dos importantes espaços de interlocução criados neste contexto foi a Câmara Temática da Agricultura Orgânica (CTAO), composta por representações públicas e privadas, destinada à formulação de políticas públicas para o setor.

Na perspectiva da teoria democrática, a CTAO pode ser considerada um fórum participativo do tipo neocorporativista, caracterizado pela representação de interesses privados no âmbito estatal. Os indícios que sustentam esta afirmação estão relacionados a fatores como: i) a sua criação por meio de regras legais (Instrução Normativa); ii) a dependência de gestores para a sua coordenação e supervisão (Assessoria de Apoio às Câmaras Setoriais e Temáticas/ACST); iii) o licenciamento das representações através de arcabouços normativos; e a iv) a definição legal de suas competências e tipos de agenda. Outras características observadas que corroboram com tal aproximação se associam à regularidade das reuniões e à participação indireta via monopólio da representação. Ademais, o fato de a CTAO representar um interesse temático/setorial a identifica com um perfil *meso* corporativista, no qual as partes interessadas se orientam pela observação de consensos.

Os resultados obtidos na análise realizada para os anos de 2016 e 2017 permitem concluir que a CTAO tem sido percebida como um importante espaço de discussão dos assuntos da agricultura orgânica. O predomínio das representações do setor não governamentais demonstra um potencial da câmara para a legitimação das ações do Estado, bem como para a realização do *accountability*. A ausência de organizações como ONGs e movimentos sociais reflete, no entanto, uma perda de legitimidade para a tomada de decisões e expõe a uma aparente contradição, qual seja a exclusão de grupos importantes que contribuíram para a o processo de institucionalização e consolidação das pautas da agricultura orgânica na agenda pública. Este achado aponta, portanto, para uma limitada utilidade da câmara enquanto *lócus* para o aprofundamento democrático ligado às questões da agroecologia no Brasil. O fato evidencia ainda o perfil técnico da CTAO, ligado a fins de natureza econômica, reforçando ainda mais a sua configuração como uma arena neocorporativista. Já o cumprimento de suas finalidades se explicita na prevalência de seus usos para a discussão de políticas públicas e a manifestação das demandas próprias do setor. A consideração dos instrumentos de intervenção utilizados permite ainda constatar a recorrência a agentes e órgãos governamentais para o tratamento dos assuntos pertinentes à agricultura orgânica. Tal fato leva ao entendimento de que a câmara se mobilize em torno de sinergias no âmbito do Estado, de forma a promover os interesses do setor. Além disso, destaca-se a tomada de atribuições por parte das organizações privadas, denotando um modo de interação solidário e cooperativo, para além do caráter reivindicativo, com o simples encaminhamento de demandas e pleitos.

O esforço analítico proposto por este trabalho se preocupou em mostrar a centralidade do movimento agroecológico na construção da participação e das políticas públicas para a agroecologia e agricultura orgânica. Foi possível mostrar que a trajetória de lutas do movimento por voz e espaço na agenda pública se deu com progressivos avanços e se intensificou com o contexto político criado por governos de orientação participacionistas entre 2003 e 2016. A partir deste ano, com o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff e a entrada de Michel Temer na presidência, observou-se um processo de desmanche de diversas estruturas e conquistas institucionais de grande importância para os movimentos ligados à agricultura alternativa. A perda de institucionalidade do MDA, tornando-se uma secretaria especial na Casa Civil é o exemplo mais simbólico da nova orientação política que viria a se assumir a partir de então. Com a eleição de Jair Bolsonaro em 2018 tornou-se ainda mais clara a agenda do desmanche, que viria a se expressar na dissolução de instâncias participativas como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e Sustentável (Condraf), o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea)[7] e a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO), espaços afeitos às pautas e questões do movimento agroecológico. Pode-se especular que a vida do CTAO, por pertencer a um *lócus* de poder – MAPA – onde vigora grande influência de um setor econômico, o agronegócio – grupo de interesse abertamente defendido pelo governo[8] – ainda espera alguma definição. O que se sabe até o momento é o interesse do governo em reforçar a experiência da Câmaras Temáticas e Setoriais do Mapa[9]; interesse este que se for estendido às pautas da agricultura orgânica tende a reforças ainda mais a separação entre a participação do movimento agroecológico e a participação setorial, pensando assim apenas os interesses do setor produtivo.

[7] O Consea foi reativado por iniciativa do Senado Federal, passando a ser vinculado no Ministério da Cidadania.

[8] Notícia do Estadão: https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-a-bancada-ruralista-esse-governo-e- de-voces,70002904662

[9] Informe da Nova Gestão das Câmaras Temáticas e Setoriais: http://www.agricultura.gov.br/assuntos/camaras- setoriais-tematicas/documentos/camaras-setoriais/acucar-e-alcool/2019/43a-ro/consagro-e-camaras-setoriais- nova-gestao-atualizado.pdf

As conclusões obtidas nesta pesquisa baseiam-se na análise da experiência da CTAO, limitadas aos anos de 2016 e 2017. O recorte da análise se ocupou de observar o funcionamento da câmara, os atores participantes e seu potencial do espaço para a promoção da democracia. Neste sentido, destaca-se a necessidade de realização de outras pesquisas, considerando novas variáveis, arcabouços teóricos e abrangendo um maior período de análise, de forma a responder questões como a atuação mais específica dos membros, a capacidade de influência da CTAO no processo decisório e os impactos os temas discutidos nos pleitos no âmbito do movimento agroecológico e do setor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, A. C. O.; DOS SANTOS, A. L. S.; DE AZEVEDO, R. M. M. C. Agricultura orgânica no Brasil: sua trajetória para a certificação compulsória. Revista Brasileira de Agroecologia, v. 7, n. 2, 2012.

ARBIX, G. A dinastia corporatista. Tempo social, v. 8, n. 1, p. 127-159, 1996.

AVRITZER, L. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. Dados, Rio de Janeiro, v.50, n.3, p.443-464, 2007.

BRASIL, F. P. D. Democracia e participação social: a construção de avanços democratizantes nas políticas urbanas pós-1980. Belo Horizonte. 2011. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade Federal de Minas Gerais.[Links].

CAWSON, A. Pluralism, Corporatism and the Role of the State. Government and Opposition, v. 13, n. 2, p. 178-198, 1978.

CHAMBERS, S. A teoria democrática deliberativa. In. MARQUES, Ângela C. S. A Deliberação Pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas. Belo Horizonte: Autêntica, 2009 p.239368

CÔRTES, S. M. V.; GUGLIANO, A. A. Entre neocorporativistas e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil. Sociologias. Porto Alegre. Vol. 12, n. 24 (maio/ago. 2010), p. 44-75, 2010.

DE ASSIS, R. L.; ROMEIRO, A. R. Agroecologia e agricultura orgânica: controvérsias e tendências. Desenvolvimento e meio ambiente, v. 6, 2002.

FARIA, C. F. Do ideal ao real: as consequências das mudanças conceituais na teoria deliberativa. Lua Nova, n. 87, 2012.

_____. SISTEMA DELIBERATIVO, FORMAS DE CONEXÃO E INCLUSÃO POLÍTICA. Alcance teórico e prático. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 32, n. 95, 2017.

FARIA, L. M. S. Aspectos Gerais da Agroecologia no Brasil. Revista Agrogeoambiental, v. 6, n. 2, 2014.

FONSECA, M. F. A. C. A Institucionalização do Mercado de Orgânicos no Mundo e no Brasil: uma interpretação. 2005. 2005. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade)–Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

FONSECA, M. F. A. C.; BARBOSA, S. C. A.; CONALGO, N. F.; SILVA, G. D. Agricultura Orgânica: Introdução as normas, regulamentos técnicos e critérios para acesso aos Mercados dos produtos orgânicos no Brasil. Niterói: Programa Rio Rural: Manual Técnico, v. 19, 2009.

FUNG, A.; COHEN, J. Democracia radical. Política & Sociedade, v. 6, n. 11, p. 221-238, 2007. MONTEIRO, D.; LONDRES, F.. PRA QUE A VIDA NOS DÊ FLOR E FRUTOS: NOTAS SOBRE A TRAJETÓRIA DO MOVIMENTO AGROECOLÓGICO NO BRASIL. A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil, p. 53.

MAPA. Título: As câmaras do MAPA: um instrumento democrático e transparente de interlocução com a sociedade. P. imprenta: Brasília, DF (Brazil). 2009. 20 p.

MONTEIRO, Denis; LONDRES, Flavia. Pra que a vida nos dê flor e frutos: notas sobre a trajetória do movimento agroecológico no Brasil. 2017.

PATEMAN, C. Participatory democracy revisited. Perspectives on politics, v. 10, n. 1, p. 7-19, 2012.

ROCHA, L. T.; ORMOND; J. G. P.; PAULA; S. R. L. D.; FAVERET FILHO, P. D. S. C.; Agricultura Orgânica: Quando o passado é futuro. BNDES Setorial, Rio de Janeiro, n. 15, p. 3-34, mar. 2002

SÁ-SILVA, J. R; DE ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. Revista brasileira de história & ciências sociais, v. 1, n. 1, 2009.

SAMBUICHI, R. H. R.; SPÍNOLA, P. A. C., DE MATTOS, L. M., DE ÁVILA, M. L., DE MOURA, I. F., DA SILVA, A. P. M.. Análise da construção da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil. Texto para Discussão, 2017.

SCHMITTER, P. C. Neocorporatismo y Estado. Reis, n. 31, p. 47-77, 1985.

SOLÉ, C. El debate corporativismo-neocorporatismo. Reis, n. 26, p. 9-27, 1984.

VILELA, D.; ARAUJO, P. M. M. Contribuições das câmaras setoriais e temáticas à formulação de políticas públicas e privadas para o agronegócio. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Brasília (Brasil), 2006.

WARREN, M. E. What can democratic participation mean today?. Political theory, v. 30, n. 5, p. 677701, 2002.

POLÍTICAS PÚBLICAS E CONTROLE SOCIAL: A PERCEPÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS SOBRE O CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DE JUAZEIRO DO NORTE-CE

Maria Laís dos Santos Leite (UFCA, UFRN)
Lindijane de Souza Bento Almeida (UFRN)

RESUMO

Os programas e políticas de desenvolvimento implantados desde os anos 90 no Brasil - e intensificados no período de 2003 a 2015 – são considerados mecanismos não somente para dirimir e saciar a fome, mas fomentar iniciativas que visam à segurança alimentar e o desenvolvimento local focado na agricultura familiar. O Ceará é o estado do Nordeste brasileiro com o maior volume de recursos investidos nestes programas e o terceiro do país, entre os municípios Juazeiro do Norte-CE destaca-se em volume de recursos e número de agricultores(as) cadastrados(as). O controle social desta política pública deve ser exercido localmente pelo Consea – Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional dos municípios, conforme estabelecido na lei 11.346/2006. Neste contexto, estabeleceu-se como objetivo deste artigo examinar a percepção de agentes públicos do município acerca da atuação do Consea - Juazeiro do Norte. Para tanto, realizou-se uma ampla revisão narrativa, bem como um estudo de abordagem qualitativa composto por uma pesquisa documental da legislação que regulamenta os referidos Conselhos em nível nacional, estadual e no munícipio selecionado como caso de estudo, além da interação com participantes do poder público com funções relacionadas ao Consea Juazeiro por meio de entrevistas semiestruturadas que foram posteriormente perscrutadas por meio da análise de conteúdo. Ressalta-se, por fim, como desafios a institucionalização e reconhecimento destes espaços de representação e fiscalização, tanto por parte do Governo e gestores públicos, quanto pelos participantes das políticas públicas e da sociedade civil de maneira geral. Posto que, se pode defender apenas o que compreende como relevante e que muito do que se entendeu como garantia foi e está sendo ameaçado.

INTRODUÇÃO

Na década de 1990 cerca de 32 milhões de brasileiros sofriam com o problema da fome, uma média de nove milhões de famílias, cuja renda mensal não lhes garante adquirir alimentos capazes de satisfazer as suas necessidades nutricionais. No Nordeste cerca de 7,2 milhões de pessoas estavam em situação de insegurança alimentar e nutricional neste período conforme denunciou Peliano (1993) em o Mapa da Fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar.

Em 2014, de acordo com o relatório da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) o Brasil saiu do Mapa Mundial da Fome. Os dados analisados apontam que entre 2002 e 2013, caiu 82% o número de brasileiros em situação de subalimentação. A organização aponta também que, entre 1990 e 2014, o percentual de queda foi de 84,7% (FAO, 2019).

Para a agência entre as ações que contribuíram para o alcance desse objetivo estão as **políticas de segurança alimentar e nutricional** como a transferência condicional de renda tendo como exemplos o programa Bolsa Família e o benefício da prestação continuada. Destacam ainda o **apoio à agricultura familiar** com ações que visam facilitar o acesso ao crédito, prestar assistência técnica e proporcionar maior segurança aos agricultores familiares (FAO, 2019).

Os programas e políticas de desenvolvimento implantados desde os anos 90 no Brasil - e intensificados no período de 2003 a 2015 – são considerados mecanismos não somente para dirimir e saciar a fome, mas fomentar iniciativas que visam à segurança alimentar, com garantias da qualidade dos produtos, da distribuição, de mecanismos de acesso aos alimentos e, principalmente, do desenvolvimento local focado na agricultura familiar (CORONA; PEREIRA, 2013).

O Ceará é o estado do Nordeste brasileiro com o maior volume de recursos investidos nestes programas e o terceiro do país, ficando atrás apenas do Rio Grande do Sul e São Paulo. Em 2011 os recursos empenhados para a aquisição e distribuição de Alimentos da agricultura familiar recebidos via rubrica MDS no estado do Ceará foram de R$ 7.105.303,15 (MDS/PAA Data, 2011). As cidades de Barbalha, Crato e Juazeiro do Norte na Região do Cariri cearense são consideradas destaques na implantação destas políticas públicas, tanto em nível estadual quanto nacional.

Em 2015, Juazeiro do Norte-CE, recebeu um total de R$ 1.331.547,52 destinados ao Programa de Aquisição de Alimentos, valor anual mais alto dos recursos destinados ao programa em todo o estado (SALES, 2017). Além disso, em 2016, foi o município teve um total de 390 agricultoras(es) fornecedores, o maior número dentre as 19 localidades que integravam o PAA municipal no Ceará (MDS/PAA Data, 2016).

O controle social desta política pública deve ser exercido localmente pelo Consea – Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional dos municípios, a instância também tem agrupamentos em nível estaduais e um nacional. O Consea, conforme estabelecido na lei 11.346/2006, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Sisan, era composto por dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes governamentais e tinha papel central na formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional.

Dado o papel central das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional – SAN para o desenvolvimento e melhoria das condições de vida do povo brasileiro, da proeminência do município de Juazeiro do Norte- CE na aplicação de recursos e da relevância da atuação dos conselhos municipais neste contexto, estabeleceu-se como objetivo deste artigo examinar a percepção de agentes públicos do município acerca da atuação do Consea - Juazeiro do Norte.

Além desta introdução, o artigo traz a seção de método com o detalhamento do estudo realizado; a terceira seção na qual se expõe algumas compreensões sobre conceitos-chave para melhor entendimento do trabalho; na seguinte faz-se uma breve descrição sobre os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional, posteriormente no dedicamos a análise das entrevistas com servidores públicos a respeito da referida instância de controle social no município de Juazeiro do Norte a partir de oito categorias: categorias: 1. Implantação das políticas públicas de agricultura familiar e segurança alimentar; 2. Participação e mobilização social; 3. Atuação/funcionamento do Conselho; 4. Controle social e democracia; 5. Desafios; 6. Papel da Secretaria e do Conselho; 7. Desestruturação do Consea nacional e 8. Percepção sobre o interesse da participação da Sociedade Civil. Por fim, trazemos nossas considerações finais.

MÉTODO

A pesquisa empreendida realiza-se a partir da abordagem qualitativa compreendida como "um meio para explorar e para entender o significado que os indivíduos ou os grupos atribuem a um problema social ou humano" (CRESWELL, 2016, p. 26). Ainda de acordo com o autor, o processo de pesquisa envolve as questões e os procedimentos que emergem, a coleta das informações em geral se dá no ambiente dos(as) participantes, a análise dos dados é a partir das particularidades para os temas gerais e as interpretações feitas pelo pesquisador acerca do significado dos dados.

Além de uma ampla revisão narrativa, utilizou-se de pesquisa documental, a interação com as(os) participantes se deu por meio de entrevistas semiestruturadas e o tratamento dos dados se deu com base na análise de conteúdo.

A pesquisa bibliográfica realizada configura-se como uma revisão narrativa dos conceitos relacionados, a saber: relação entre Estado e sociedade, dos mecanismos participativos nas políticas públicas e dos conselhos municipais enquanto instâncias de controle social. Rother (2007) destaca que os artigos de revisão narrativa são publicações apropriadas para descrever e discutir o desenvolvimento de um determinado assunto, sob ponto de vista teórico ou contextual e se constituem como uma análise da literatura publicada em livros, artigos de revista impressas e/ou eletrônicas e outros tipos de produtos acadêmicos passando pela interpretação e análise crítica pessoal do autor. Neste sentido, Rother (2007) enfatiza que artigos que utilizam este tipo de procedimento de pesquisa tem um papel fundamental para a educação continuada por possibilitar ao leitor adquirir e atualizar o conhecimento sobre uma temática específica em curto espaço de tempo.

Desenvolvemos também uma pesquisa documental da legislação que regulamenta os referidos Conselhos em nível nacional, estadual e no munícipio selecionado como caso de estudo com o objetivo de identificar informações factuais nos documentos a partir de questões e hipóteses de interesse a fim de constituir um *corpus* satisfatório, ampliando as possibilidades de coletar informações relevantes para a resolução do problema de pesquisa (CELLARD, 2008; SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009).

A fim de examinar a percepção dos agentes públicos do município acerca da atuação do Consea - Juazeiro do Norte foram realizadas duas entrevistas semiestruturadas uma com a assessora técnica da Secretaria Executiva dos Conselhos Setoriais e outra com o secretário adjunto da Secretaria de Desenvolvimento Social e Trabalho – SEDEST, órgão da Prefeitura Municipal a qual o Consea está vinculado.

Sobre esta técnica para coleta de dados Cresswell (2016) ressalta sua utilidade na identificação da opinião dos entrevistados e na verificação dos fatos sobre o que está sendo pesquisado. Manzini (2004) salienta que "a entrevista semiestruturada está focalizada em um assunto sobre o qual confeccionamos um roteiro com perguntas principais, complementadas por outras questões inerentes às circunstâncias momentâneas à entrevista" (p. 154). Deste modo, elaboramos um para coletar as informações básicas e organizar para o processo de interação com as(os) interlocutores. Além da identificação da(o) participante, indagou-se acerca da situação atual do Conselho Municipal de SAN e dos impactos da desmobilização do Consea Nacional nos conselhos locais; sobre a implantação das políticas públicas de agricultura familiar/segurança alimentar do município; qual o papel da secretaria, a opinião dos participantes acerca da participação dos integrantes da sociedade civil, etc.

Como técnica para o tratamento e análise de dados das entrevistas utilizou-se da análise de conteúdo, um conjunto de técnicas de investigação que através de uma descrição sistemática do conteúdo manifesto das comunicações que tem por finalidade a interpretação destas comunicações. (BARDIN, 2006). As etapas da análise de conteúdo que seguimos, como indicadas por Bardin (2006) são: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados, inferência e interpretação. A seção *5. Análise das entrevistas* desse artigo reunirá a análise de dados coletados em campo.

3 REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

ESTADO, SOCIEDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS

Marques (1996) destaca que grandes transformações em diversas dimensões da vida social ocorreram entre as décadas de 1970 e 80, como a desestruturação do padrão de acumulação, transformações nas estruturas produtivas, nas relações de produção, nos padrões de consumo, nas formas de sociabilidade e nas diversas espacialidades da economia mundial.

De acordo com o autor, de maneira concomitante,

> (...) os Estados do Bem-Estar foram paulatinamente desmontados. Atores sociais e políticos de importância fundamental para a compreensão da cena política e econômica dos países centrais até os anos 1970, como os sindicatos e os grandes bancos americanos, perderam força, enquanto outros setores como a indústria das finanças ganharam importância (MARQUES, 1996, p. 1).

Essas mudanças geraram também grande efervescência teórica e à consolidação da busca de novos caminhos para a teoria social e nas ciências sociais de maneira ampliada, pelo esgotamento explicativo dos modelos macro-teóricos como o funcionalismo e o marxismo. A característica buscada passa a ser a convergência, a "ordem do dia parece ser a produção de análises, trabalhos teóricos e meta-teóricos que permitam um diálogo entre paradigmas e matrizes disciplinares, incorporando e articulando olhares ao invés de tentar hegemonizar um determinado campo de questões." (MARQUES, 1996, p. 1).

Para o autor, partindo desta perspectiva de convergência mencionada acima, algumas questões passam a ser rediscutidas: o Estado e seu papel na condução das políticas, seja pelos impasses e limites colocados aos Estados nacionais pelo processo de globalização da economia, seja pelo ataque neoliberal às estruturas de *welfare state* e à valorização de posturas teóricas pró-mercado (MARQUES, 1996).

Neste contexto, surgem algumas possibilidades teórico-metodológicas de entendimento do Estado e das políticas públicas, dentre estas Marques (1996) ressalta o marxismo, o neoinstitucionalismo, análise setorial francesa e o "*state-in-society approach*".

Um detalhamento destas abordagens foge ao escopo do nosso trabalho e pode ser encontrado em outros trabalhos[1], mas a compreensão das autoras deste texto está amparada na abordagem Estado dentro da sociedade, que compreende o Estado como instituição inerente à sociedade e, portanto, influenciável pela mesma e influenciador da mesma.

Esta abordagem se desenvolveu mais recentemente e é caracterizada principalmente pelos artigos presentes na coletânea *State power and social forces: domination and transformation in the third world* de Migdal, Kohli e Shue (1994).

Para esta abordagem os Estados são parte da sociedade e são influenciados por ela tão ou mais do que a influenciam, sobre a questão Marques (1996, p. 25) enfatiza que:

> Os autores desta perspectiva partem de uma leitura crítica da literatura neoinstitucionalista, de forma a recolocar o eixo de pesquisa em uma perspectiva de análise mais equilibrada entre Estado e sociedade. Embora concordando com a crítica neoinstitucionalista às análises marxistas e estrutural-funcionalistas com relação à importância do papel do Estado e das instituições políticas, os autores desta corrente de análise afirmam que os neoinstitucionalistas foram longe demais no destaque do papel do Estado nas análises, desequilibrando os estudos e deixando de priorizar dimensões e atores fundamentais localizados na sociedade.

Dentre as dimensões destacadas nos estudos de autores(as) alinhadas(os) à *state-in-society approach* sobre a política, o Estado e o desenvolvimento, têm-se as seguintes conjecturas: 1. A efetividade dos Estados varia principalmente por suas diferenciadas formas de articulação com suas sociedades, e não apenas pelo insulamento de suas burocracias. 2. Os Estados devem ser desagregados, estudando-se não apenas as agências e políticas do topo da organização estatal localizadas espacialmente nos centros do poder, mas também organizações envolvidas com políticas menos centrais e níveis de governo e localizações periféricas. 3. A importância e a força de agentes sociais, assim como a do Estados, são contingentes das situações históricas concretas. 4. O lugar dos sujeitos na estrutura social ou nas relações de produção não define de antemão sua influência. O poder do Estado e da sociedade não compõe um jogo de soma zero, e Estado e sociedade podem ter mutuamente poder. Transformações sociais podem reduzir ou aumentar o poder dos dois campos sem que haja necessariamente uma troca de poder, como se este fosse uma substância com quantidade definida e imutável (MARQUES, 1996).

Para esta abordagem, os padrões de dominação presentes em uma formação social são definidos por diversas lutas, algumas grandes e localizadas e outras dispersas e subliminares. Migdal (1994, p. 9), por exemplo, destaca a existência de "múltiplas arenas de dominação e oposição" como os lugares onde são gestados e transformados os padrões de dominação. Para as(os) autores(as), a maioria dos estudos tem localizado a atenção nas grandes batalhas travadas pela sociedade civil e estados a nível nacional por forças sociais de larga escala. A *state-in-society approach*, sem desprezar a importância destas lutas, pretende dedicar seus esforços de pesquisa as demais lutas pelo poder ocorridas nas arenas múltiplas, assim como as respostas diferenciadas dos diversos níveis e agências do Estado a uma mesma dinâmica ou processo (MARQUES, 1996).

Sobre a questão Marques (1996) explicita que como consequência da a aproximação do Estado na sociedade, mesmo que um Estado conseguisse produzir um projeto político de forma absolutamente autônoma (o que é altamente improvável), a execução e a gestão da intervenção passariam pela contínua negociação com os atores sociais, resultando em uma política diversa da planejada. Para o autor, raramente uma força social consegue dominar sem alianças, coalisões e acomodações, o que invariavelmente a transforma.

[1] Romano (2007); Marques (1996);

Neste enfoque:

> (...) as estratégias e as alianças constitutivas da política só podem ser percebidas se levarmos em conta o "labirinto de ramificações e organizações estatais", e não observarmos apenas as elites estatais nas agências centrais. Assim, o estudo do Estado e suas políticas passa então pela análise dos diferentes níveis do Estado, incluindo os pontos mais baixos de sua hierarquia onde seu relacionamento com a sociedade é mais direto, e principalmente pelo estudo da relação entre os níveis da organização estatal. Para esta perspectiva, o resultado final do jogo político não é produto dos interesses do Estado entendido abstratamente, como gostariam os neoinstitucionalistas, mas o resultado da "complexa interação entre os diferentes níveis do Estado e as pressões particulares enfrentadas em cada nível" (MARQUES, 1996, p. 28).

Por fim, destaca-se que para esta perspectiva, como afirma Migdal (1994, p. 26) considerar as "relações Estado-sociedade como se ambas tivessem fronteiras firmes, como fez boa parte da recente teoria social, é perder a mais importante parte da dinâmica das lutas de transformação": a cotidiana interação e transformação das forças sociais nas múltiplas arenas, razão última da contingência dos processos políticos.

ALGUNS CONCEITOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os últimos trinta anos têm registrado o ressurgimento da importância do campo de conhecimento das políticas públicas, em especial os modelos que regem sua decisão: a elaboração, implementação e avaliação (SOUZA, 2007).

Os autores afirmam não existir um conceito singular, ou melhor definição de políticas públicas. Para Secchi (2014) qualquer definição de políticas públicas é arbitrária, pois não há consenso na literatura especializada sobre questionamentos básicos, que o autor denomina como nós conceituais: 1. sobre os atores que as elaboram, 2. se se referem a omissão ou negligência e 3. que diretrizes (se apenas de nível estratégico ou incluindo o nível operacional) podem ser consideradas políticas públicas.

Lynn (1980) citado por Souza (2007) as considera como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Marques (2013), por sua vez, afirma partir da ideia que se trata do conjunto de ações implementadas pelo Estado e pelas autoridades governamentais em um sentido amplo. Trata-se do estudo do "Estado em ação"[2] e, portanto, estudar políticas é analisar por que e como o Estado age como age, dadas as condições que o cercam.

Existem também autores que abordam uma visão multicêntrica acerca dos proponentes desses conjuntos de ações, isto é, considera também organizações privadas, não governamentais, organismos e redes de políticas públicas protagonistas no estabelecimento de políticas públicas (SECCHI, 2014, p. 2).

Fundamentados em Wu *et al.* (2014), acredita-se que as políticas públicas consistem em cinco atividades essenciais: definição de agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação, que ocorrem de maneira inter-relacionada para alcance dos objetivos e não em "estágios", com uma progressão linear de um para o outro.

Para P. Spink (2013) a ideia de "política pública" expressa uma relação entre governo e sociedade – diretamente ou mediante seus representantes – mas também, conforme observou-se, entre as comunidades acadêmicas de saber e a validade técnico-científica das ações governamentais. Várias premissas fazem parte dessa relação, especialmente nos principais países de democracia consolidada (o nascedouro da política pública). Entre elas, pode-se citar uma prática de representação consolidada, a presença de grupos e pressões díspares que "precisam ser compatibilizados entre si, a premissa da oposição leal, um conjunto de direitos civis, políticos e sociais relativamente universais, a extensão de serviços para todos e certa equidade ou, pelo menos, a tentativa de reduzir as desigualdades presentes." (p. 168).

Souza (2007) afirma que as definições de políticas públicas possuem abordagens diversas e com focos diferentes por ser um campo de estudo multidisciplinar em que diversas ciências e profissões "partilham um interesse comum na área e tem contribuído para avanços teóricos e empíricos" (SOUZA, 2007, p. 69).

[2] Definição formulada de Jobert e Muller (1987).

POLÍTICAS PÚBLICAS E INTERDISCIPLINARIDADE

Marques e Faria (2013) ressaltam que no Brasil, os anos 1980 foram certamente o momento inicial de constituição de uma literatura nacional sobre políticas públicas, tarefa realizada a partir de várias disciplinas. A principal motivação para esse esforço analítico estava em repensar o Brasil, seu Estado e suas ações no contexto da redemocratização, enfocando em especial nossos legados históricos e as características de nossas políticas e do nosso modelo de proteção social (SANTOS, 1979; DRAIBE, 1989 citados por MARQUES; FARIA, 2013), o que permitira a construção, a partir de vários campos disciplinares, de importantes críticas setoriais às políticas do regime militar em áreas como saúde, previdência, habitação e saneamento, entre outras.

Os autores destacam ainda que:

> Nas duas décadas seguintes, os avanços continuaram em um ambiente de grande mudança política no país, com a consolidação do regime democrático. Os debates nacionais alargaram substancialmente nossa compreensão sobre as reformas de políticas públicas, o surgimento de esferas participativas de gestão das políticas, assim como sobre processos não diretamente associados às políticas públicas, mas com destacada influência sobre elas, como a composição de governos e o funcionamento de nosso presidencialismo de coalizão (MARQUES; FARIA, 2013, p. 8).

Ainda de acordo com Marques e Faria (2013) se faz necessário sistematizar o campo dos estudos de políticas públicas a partir das contribuições produzidas pelas várias áreas disciplinares e temáticas envolvidas. Para tanto, na publicação do livro A Política Pública como Campo Multidisciplinar os autores reúnem um conjunto de disciplinas que produziram olhares específicos sobre as políticas públicas, como a Ciência Política, a Sociologia e a Administração Pública, a Antropologia, o Direito, a Psicologia, a Demografia, a Economia e a História.

Para estes, pela formação multidisciplinar da área, a melhor forma de construir um campo comum de discussão entre perspectivas é observando e promovendo diálogos entre os enquadramentos conceituais e as teorias que cada campo disciplinar mobilizou. A produção de um debate transdisciplinar depende, portanto, da construção de um debate multidisciplinar.

Peter Spink (2013), no capítulo "Psicologia Social e políticas públicas: linguagens de ação na era dos direitos", destaca que a perspectiva construcionista (BERGER; LUCKMAN, 1966) ou pós-construcionista (IÑIGUEZ, 2004) conecta a Psicologia Social discursiva diretamente com tendências similares na área de *policy studies* (FISCHER, 2003; HEWITT, 2009).

Frank Fischer (2003) compreende que a política e a política pública constituem-se de uma competição sobre sentidos sociais, em que a política pública é um processo evolutivo de respostas diversas e frequentemente contraditórias a um espectro de interesses políticos. Nesta percepção, tanto as propostas quanto os grupos alvos e atores sociais estão em constante debate e formulação. O caminho proposto é o da democracia deliberativa e de política pública considerada como processo discursivo (Fischer, 2009).

Em *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*[3], Frank Fischer (2013) analisa a construção social de problemas de política, o papel da interpretação e análise narrativa na investigação política, a dialética da argumentação política e os usos da análise política participativa.

Fischer (2013) no livro *Democracy and Expertise: Reorienting Policy Inquiry* afirma que o desenvolvimento e a implementação de políticas se constituem em um exercício democrático que possibilita a participação de outros atores, ao mesmo tempo que o sucesso ou fracasso de uma política pública é atribuído ao conhecimento do analista, que ele indica que em alguns momentos podem "recuar" para promover a participação dos demais atores e que estes(as) compreendam como as políticas públicas afetam suas vidas, e, por outro lado, incentivar o desenvolvimento de espaços para a deliberação em que os cidadãos participam.

González-Suárez (2008) autora de uma das mais reconhecidas obras da Psicologia Política propõe uma maior participação da população na elaboração das políticas públicas como forma de melhorar a ação do Estado na garantia dos direitos básicos da população em países da América Latina. Segundo suas ideias, para entender as políticas públicas, torna-se necessário considerar parâmetros ideológicos e os processos históricos de organização e definição do Estado. Os grupos sociais têm se organizado desde os tempos remotos determinando seja pela força, tradição ou outros meios, de forma que aqueles que mantêm o poder, em seu exercício, conseguem se apropriar de ainda mais riquezas e influências.

Neste sentido, tratar-se-á abaixo da diversidade de atores envolvidos nas políticas públicas.

[3] Em tradução livre: Reformulando Políticas Públicas: Política Discursiva e Práticas Deliberativas.

ATORES ENVOLVIDOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para Marques (2013) mesmo com pluralidade de enfoques presentes no campo das políticas públicas destacou-se frequentemente o papel das agências estatais, burocracias e instituições, por vezes de forma isolada, ou às vezes em configurações de atores em interação, assim como o papel das ideias e valores na produção das políticas públicas. Entretanto, se para o autor o elemento que sumariza esses deslocamentos, seria a crescente politização do processo de produção de políticas, entendidas cada vez mais como processos complexos, atravessados por diversas dinâmicas de poder, embora em constante interação com os ambientes institucionais, relacionais e cognitivos que as cercam, ambientes esses também construídos ativamente pelos atores.

Percebe-se se tanto no discurso acadêmico quanto político e partidário tem sido de forma reiterada destacado o papel dos diversos atores nas políticas públicas e a importância de sua participação.

Sobre a questão Barros e Pimentel (2012) ressaltam que uma política pública deve garantir a participação social em sua elaboração, planejamento, execução, monitoramento e ser estruturada e balizada por meio de lutas coletivas e interesses das diferentes dimensões da sociedade. Essa dimensão pública de uma política se atualiza como uma rede de relações multivetorializadas, exigindo interferências, transversalidade, cogestão e incluindo sujeitos com necessidades, demandas.

Barros e Pimentel (2012) também destacam que as políticas públicas devem ser orientadas para a busca do bem comum, que não é uniforme, mas sim um paradoxo: "uma multiplicidade social se comunica e age em comum ao mesmo tempo em que reverbera diferenças. Esse comum se faz como rede heterogênea, dispersa, complexa e multidirecional" (BARROS; PIMENTEL, 2012, p. 11).

O comum é assim abertura ao Outro, composição de singularidades, acolhimento à multiplicidade, capacidade de diferir. É alargamento da capacidade de comunicar, de associar, compartilhar, forjar novas conexões e proliferar redes e tem, como condição, a abertura a uma multiplicidade de encontros que não se fecha a um conjunto de pessoas (GOTARDO, 2011 citado por BARROS; PIMENTEL, 2012).

A partir desta abordagem do trabalho em políticas públicas acredita-se que se tem efetividade quando se busca acessar também o plano comum. "Tal acesso implica a consideração da dimensão processual dos fenômenos e a construção de um mundo comum" (BARROS; PIMENTEL, 2012, p. 13) entre "fazedores de política pública" (que precisam refletir sobre a posição de quem julga a realidade, emite verdades sobre ela) e os demais participantes do processo, ou seja, não produzindo distanciamento entre os envolvidos e interessados.

Farah (2013) com base em Rabell (2000) destaca que as políticas públicas dependem, desde meados do século XX, de uma rede de atores sociais, da "coordenação de diversas jurisdições (diferentes níveis de governo, distintas agências de um mesmo nível de governo) e da articulação de atores governamentais e não governamentais" (p. 103), bem como de articulações de governos nacionais a entidades supranacionais ou a atores privados transnacionais.

MECANISMOS PARTICIPATIVOS

Côrtes (2007) em "Viabilizando a participação em conselhos de política pública municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e *policy communities*", afirma que até o início dos anos 1990, eram recorrentes, na literatura internacional, afirmações sobre a quase impossibilidade de criar canais participativos nos chamados países em desenvolvimento em geral e na América Latina em particular, devido às características de suas instituições políticas e de seus atores políticos. Acreditava-se que as instituições estariam dominadas por pactos e acertos informais elitistas e pela fraqueza da sociedade civil (GRINDLE; THOMAS, 1991; MIDGLEY, 1986; UGALDE, 1985 citados por CÔRTES, 2007).

No entanto, vários autores citados por Côrtes (2007) têm chamado atenção para a criação de mecanismos participativos em diversas áreas e níveis da administração pública no Brasil (BULHÕES, 2002; CARVALHO, 1998; CÔRTES, 1995, 1998; DAGNINO, 2002; RAICHELES, 2000; SANTOS JR., 2001; TATAGIBA, 2002; VALLA, 1998). Dentre esses, a autora destaca: os conselhos de políticas públicas, nas áreas de saúde, trabalho e emprego, assistência social, desenvolvimento rural, educação, meio ambiente, planejamento e gestão urbana, entorpecentes, e os conselhos de direitos da criança e do adolescente, do negro, da mulher, dos portadores de deficiências, do idoso (CÔRTES, 2007).

Outros casos, reconhecidos como mecanismos participativos são experiências de orçamento participativo promovidas por administrações municipais, particularmente nas cidades governadas por partidos de esquerda (DIAS, 2002; SOUZA, 2001 *apud* por CÔRTES, 2007). Algumas experiências de orçamento participativo têm tido sucesso, considerando a sua longevidade e a adesão crescente de participantes às suas atividades (SCHNEIDER & GOLDFRANK, 2002; SILVA, 2001; SOUZA, 2001 citados por CÔRTES, 2007).

Várias experiências podem ser caracterizadas como mecanismos participativos, conforme ilustração abaixo:

Figura 01 - Mecanismos Participativos



Fonte: Elaborada pelas autoras com base na leitura de Côrtes (2007).

Na opinião de Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) esta participação é entendida como mecanismo de efetivação de igualdade, uma vez que colabora na elaboração de políticas públicas direcionadas a este fim, em um projeto político focado na democracia participativa. Nesse sentido, o autor destaca que "(...) a partir dos anos de 1980, movimentos sociais, sindicatos, intelectuais, ONGs e outras organizações da sociedade civil, bem como partidos políticos à esquerda (...) participaram do esforço de elaborar e difundir esse conjunto de ideias" (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 49).

Para este autor, políticas de participação, no cenário brasileiro, assinalam alguns desafios relacionados ao alto grau de institucionalização que os espaços públicos apresentam e pelo modo pelo qual a sociedade civil os assimila. As resistências e tensões dos representantes políticos quanto à efetiva utilização dos mecanismos de participação dispostos impulsionam a refletir sobre a necessidade de aprofundamento dos mesmos a fim de que alcancem suas potencialidades no que diz respeito à prática política de participação pela sociedade. Não se trata apenas de discutir a existência ou não de espaços públicos de controle e fiscalização da gestão, mas como e até que ponto esses espaços colaboram efetivamente para a construção de uma gestão democrático participativa (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

A questão que permeava o campo democrático popular, no final da década de setenta, girava em torno da necessidade de existirem mecanismos democratizantes de participação e interação entre Estado e sociedade civil. A existência efetiva de representação popular mediante eleições periódicas foi a primeira de muitas respostas dadas pelo Estado à organização popular da época, que exigia mudanças na condução da gestão pública e na efetivação dos direitos civis, políticos e sociais (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

Abers (2003) afirma que a opinião quanto à influência dos mecanismos participativos sobre decisões governamentais, quanto ao perfil de cidadãos ou grupos que a eles têm acesso, a popularidade de tais mecanismos de participação reflete uma confluência de visões oriundas de diversos setores: partidos de esquerda e de centro, o governo federal, organizações não-governamentais, e organismos multilaterais, como o Banco Mundial. Todos estes grupos parecem presumir que espaços participativos criados pelo Estado são capazes de adquirir autoridade, ou a capacidade de solucionar problemas, fazer valer decisões, e ter impacto no mundo externo.

Cortês (2007) afirma que dentre os mecanismos participativos têm sido menos estudados os conselhos de políticas públicas e de direitos, constituídos em praticamente todos os municípios do país. Para ela, o fenômeno sociopolítico chama a atenção pelo ineditismo, magnitude e longevidade.

A previsão legal para esta participação encontra-se desde a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) e emendas constitucionais (Brasil, 1998, 2000a, 2000b) estabelecem que deva haver participação de trabalhadores, de aposentados, de empregadores, da comunidade, da população, da sociedade civil e de usuários em órgãos gestores e consultivos nas mais diversas áreas de políticas públicas. "A legislação complementar às disposições constitucionais e a normatização produzida pelos organismos federais responsáveis pela implementação de políticas públicas têm regulamentado o modo de funcionamento de mecanismos e de fóruns participativos." (CÔRTES, 2007, p. 69).

A autora destaca paralelamente, tem havido processos de descentralização em diversas áreas de política social, entre as quais se destacam a saúde, a assistência social, a educação fundamental, a qualificação profissional e o desenvolvimento rural e urbano (ARRETCHE, 2000; BULHÕES, 2002; MELO, 1996; SPEROTO, 2000; SOUZA, 1996 citados por CÔRTES, 2007). Na quase totalidade das vezes, esses processos têm sido requisito obrigatório para que haja a transferência de recursos financeiros da esfera federal para as subnacionais de governo à criação de fóruns participativos em nível federal, estadual e municipal da administração pública. Devido à implementação de políticas descentralizadoras, o município tem participado crescentemente de decisões sobre políticas públicas. Assim, criam-se condições para que os conselhos municipais, vinculados à gestão, passem a se envolver nesse processo decisório.

Para que o município se habilite a receber recursos financeiros advindos da esfera federal, é exigida a criação de conselhos organizados de acordo com as determinações legais – federais, estaduais e municipais – e regulamentações administrativas. As últimas geralmente são emitidas pelo ministério e secretarias estaduais ou municipais, da área de política pública a que se vincula o conselho, e complementadas por normas estabelecidas pelo próprio fórum (CÔRTES, 2007).

A maior parte dos conselhos tem atribuições relativas a planejamento e fiscalização da aplicação de recursos financeiros transferidos da esfera de governo federal ou estadual e relacionadas ao monitoramento da implementação de políticas (CÔRTES, 2007).

CONTROLE SOCIAL NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Enquanto política pública, a segurança alimentar e nutricional amplia o conceito originário -de suprir a fome - e "reconhece outras condicionantes atreladas à alimentação, como as potencialidades locais e regionais, que podem garantir a produção, manter diversidade de pautas alimentares e a sociabilidade de comunidades rurais" (CORONA; PEREIRA, 2013, p. 115).

No Brasil, a temática ganhou relevância inicialmente no debate ligado ao chamado governo paralelo que atuou como oposição qualificada ao governo de Fernando Collor de Mello (1990-92). Diversos setores da sociedade se envolveram – instituições e movimentos sociais – por meio de manifestações, campanhas e várias atividades políticas, demonstrando as demandas da sociedade brasileira em torno de diversos aspectos da vida social, com ênfase no acesso à alimentação (BELIK, 2011).

Na década de 1990, podem-se evidenciar várias conquistas, entre elas, como ressalta Maluf (2011), a criação do Fórum Brasileiro de SAN, em 1998. Para o autor, a SAN no Brasil está delimitada por dois momentos distintos: na década de 1990 com ênfase no abastecimento alimentar; em seguida, a alimentação foi percebida como diretriz para o desenvolvimento social. Essa mudança favoreceu o reconhecimento de que a questão social em torno da pobreza, da desigualdade social e da fome fosse colocada na agenda política para evitar a insegurança alimentar.

A instância de controle social nestas políticas é o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) é um órgão de assessoramento imediato à Presidência da República, que integra o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan). O Consea é composto por dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes governamentais. A presidência é exercida por um(uma) representante da sociedade civil, indicado(a) entre os seus membros e designado(a) pela Presidência da República (CONSEA, 2017).

O Consea é um espaço institucional para o controle social e participação da sociedade na formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, com vistas a promover a realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada, em regime de colaboração com as demais instâncias do Sisan.

Recriado em 2003, o Conselho tem caráter consultivo. Compete ao Consea, dentre outras atribuições, propor à Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan) as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional com base nas deliberações das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA, 2017).

O Consea tem a seguinte organização: a) Plenário, composto pelos 60 membros, sendo 40 da sociedade civil (dois terços) e 20 do governo (um terço); b) Secretaria Geral; c) Secretaria Executiva; d) Mesa Diretiva; e) Comissões Permanentes e Grupos de Trabalho; f) Comissão de Presidentes de Conselhos Estaduais e do Distrito Federal de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA, 2017).

De acordo com o Ministério de Desenvolvimento Social - MDS (2015) os Conselhos de segurança alimentar e nutricional são retratos da intersetorialidade e abrangência das políticas públicas deste setor. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) é um órgão de assessoramento imediato à Presidência da República, que integra o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) (CONSEA, 2017). O Consea Nacional foi criado em 1993, extinto em 1995 e ressurgiu a partir de 2003 vinculado ao Programa Fome Zero- PFZ, do Governo Federal (MOURA, 2009).

O Consea é um espaço institucional para o controle social e participação da sociedade na formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, com vistas a promover a realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada, em regime de colaboração com as demais instâncias do Sisan. Compete ao Conselho, dentre outras atribuições, propor à Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan) as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional com base nas deliberações das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA, 2017).

O Conselho supracitado é composto por dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes governamentais. A presidência é exercida por um(uma) representante da sociedade civil, indicado(a) entre os seus membros e designado(a) pela Presidência da República (CONSEA, 2017). O que Moura (2009) destaca como diferença da maioria dos conselhos onde há a recomendação paritária, ou seja, uma metade de representantes é do Governo e a outra de organizações da sociedade civil, sem exigência de vínculo do presidente.

No estado do Ceará o Conselho Estadual foi criado através do Decreto nº 27.008, de 15 de abril de 2003 e alterado pelos Decretos de números 27.256 de 18 de novembro de 2003 e 29.057 de 07 de novembro de 2007. O Consea-CE está vinculado à Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social e promove reuniões plenárias bimensais e extraordinárias com a participação de seus conselheiros e convidados, sobretudo aqueles com atuação em SAN (CONSEA CEARÁ, 2012).

Em Juazeiro do Norte, o Consea é vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Trabalho – SEDEST e regulamentada de acordo com a Lei n.º 3.612 de 02 de março de 2010, alterada pela Lei n.º 3.646 de 22 de março de 2010, Lei n.º 4.179 de 03 de maio de 2013, Lei n.º 4.334 de 06 de junho de 2014, atualizada pela Lei nº 4.815, de 21 de março 2018.

ANÁLISE DAS ENTREVISTAS

Buscando examinar a percepção de agentes públicos do município acerca da atuação do Consea - Juazeiro do Norte - objetivo deste artigo – lançou-se mão da análise de conteúdo para tratamento, interpretação e análise dos dados coletados por meio de entrevistas semiestruturadas com dois participantes: 1. a assessora técnica que acompanha o Conselho, a qual chamaremos de interlocutora A e 2. o secretário adjunto da Secretaria de Desenvolvimento Social e Trabalho – SEDEST, órgão da Prefeitura Municipal a qual o Consea está vinculado, o qual chamaremos de interlocutor B.

O processo de formação das categorias se concretizou da forma prevista por Bardin (2006), após a seleção do material e a leitura flutuante, a exploração foi realizada através da codificação. Foram utilizadas na pré-análise categorias definidas *a priori* com base no referencial teórico levantado – atuação do conselho, participação social, papel da secretaria, entre outros. E durante a fase de exploração do material foram acrescidas categorias – o que Bardin (2006) define como categorias não-apriorísticas - com base no diálogo estabelecido e das informações compartilhadas com os(as) participantes, como: desafios, controle social e democracia, implantação das políticas públicas de agricultura familiar e segurança alimentar no município, etc.

As principais categorias são dispostas abaixo, trazendo além de trechos dos discursos dos respondentes pontos de inferência e interpretação das autoras.

IMPLANTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE AGRICULTURA FAMILIAR E SEGURANÇA ALIMENTAR

O controle social e a participação da sociedade na formulação, monitoramento e avaliação de das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional deve ser exercido pelos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional instância com organização nacional, estadual e municipal, conforme estabelecido na lei 11.346/2006. Quanto às políticas supracitadas o secretário adjunto de desenvolvimento social e trabalho do município de Juazeiro do Norte - interlocutor B - destaca que:

> Olha, hoje nó temos o nosso sistema de segurança alimentar, ele tá funcionando no tripé: produção, distribuição e assistência, bem direitinho. Nós temos o programa de aquisição de alimentos, que faz o estímulo ao agricultor familiar, né, nós temos os nossos equipamentos da segurança alimentar funcionando, o restaurante popular e quatro cozinhas comunitárias, atendendo ao público que está em insegurança alimentar, e temos também o banco de alimentos, trabalhando com o grandes comércios, os produtores, os alimentos que a gente ainda tem condição de fazer a destinação para as entidades não governamentais. Então, nosso sistema de segurança ele tá funcionando.
> Além do PAA nós temos o Hora Certa de Plantar, que é a doação de sementes, que aí a secretaria de agricultura é quem aplica. Nós temos o programa de aração de terras, que é o município que executa em parceria com as organizações não governamentais, com as associações os agricultores, sempre no período que antecede as nossas chuvas, acho que em dezembro, janeiro, a gente tem o período de aração da terra dos agricultores. Nós também estamos criando a minuta do projeto de lei do PAA próprio, municipal...
> A nossa proposta é usar 0,3% do FPM, pra que a gente possa ter um recurso próprio, um programa nosso próprio, pra gente poder fomentar a agricultura familiar da cidade.
> PNAE tá funcionando, Programa de Atenção Para A Merenda Escolar tá funcionando, o PRONAF também tem alguns segurados.

O secretário ressalta ainda as ações da Secretaria de Desenvolvimento Agrário – que já esteve a frente em apoio à agricultura familiar:

> [...] Pela primeira vez nós temos uma secretaria só de agricultura, uma secretaria só do desenvolvimento agrário. Que tem tido algumas inovações que valem destaque, como por exemplo, a nossa secretaria de agricultura, hoje, ela tá trabalhando a questão da inseminação dos pequenos rebanhos dos agricultores, tem a prática da inovação das sementes próprias, o banco de semente municipal. Tem muita coisa que a secretaria local de agricultura tá fazendo. (Interlocutor B).

O Interlocutor B, se mostra preocupado quanto à redução orçamentária nestas políticas públicas, sobre a questão o gestor público afirma que:

> *Porque a grande coisa da política pública é que você tem uma demanda, acaba sendo muitas vezes uma demanda reprimida de anos e anos e anos, que a gente não conseguiu dar encaminhamento pra dar resposta, e quando as experiências de resposta vão surgindo elas são até, de certa forma, tímidas diante do universo que se tem pra fazer.*
>
> *[...]*
>
> *Por exemplo, o PAA, nós tínhamos um convênio com o governo federal de um milhão, a última assinatura foi de um milhão e trezentos mil reais, nós só tivemos agora quinhentos mil reais, que não foi bem um convênio. Foi... esse recurso ele foi assim, no apagar das luzes de 2018, dia 23 de dezembro, quando o governo Temer já tava saindo ele depositou quinhentos mil reais na nossa conta do PAA, certo? Então assim, menos de 50% do que a gente tinha, o que limitou muito, a gente chegou a trabalhar com 300 agricultores, agora nós estamos trabalhando com 90 agricultores. (Interlocutor B).*

Mesmo com uma área pouco extensa destinada à agricultura verifica-se uma proeminência do município de Juazeiro do Norte- CE na implantação de políticas públicas de SAN e na aplicação dos recursos públicos para este fim, o que sobreleva a necessidade de conhecer e promover a atuação dos conselhos municipais neste contexto.

No tópico seguinte trataremos da participação e mobilização social do Conselho.

PARTICIPAÇÃO E MOBILIZAÇÃO SOCIAL

Os participantes quando perguntados sobre a situação atual do Consea Juazeiro e do trabalho realizado para estruturação do conselho, mencionam que:

> Quando nós começamos o conselho aqui tava desativado, né? Aí nós tivemos todo trabalho de mobilização da sociedade civil pra fazer a recomposição do Consea, inclusive semana passada nós tivemos a eleição da mesa diretora do atual mandato, que vai até 2021. (Interlocutor B).
> Porque essa coisa dos conselhos, dos conselhos setoriais, dependem muito da mobilização porque você tem que despertar no outro a vontade de participar, né? Mobilizar é convocar vontades, é despertar vontade, se você não consegue fazer isso na mobilização, no contato, você não vai ter sucesso com a montagem do conselho, e, depois que você consegue montar o conselho você tem que investir permanentemente na formação dos conselheiros, a pessoa que tem a experiência de ser lá um trabalhador da zona rural.
> Um líder sindical, mas falta pra muita gente que está inserida no movimento social é essa integração e o entendimento que a participação dele é importante pra acompanhar aquela política, porque aquela política impacta na vida dele de tal maneira, de tal situação, e o Consea ele, diferente de outros conselhos, ele não é um conselho paritário, ele é um conselho que tem mais participação da sociedade civil do que governamental.(Interlocutor B).

5.3 ATUAÇÃO/FUNCIONAMENTO DO CONSELHO

Dentre as indagações que fizemos aos servidores públicos sobre o funcionamento do Consea no município, destacamos em seus discursos:

> O trabalho do Consea ele é de fundamental importância. Porque o que a gente tem que conseguir imprimir, dessa coisa da participação da sociedade civil na tomada de decisão, é de que o ente governante, seja municipal, estadual ou federal, não cabe a ele a última palavra, não cabe a ele sozinho decidir. (Interlocutor B).
> Ela não pode cair no vício, por exemplo, que é muito comum, ela não pode cair no vício de repetir pautas, não pode cair no vício de não dar quórum e a reunião continuar. De não dar quórum e ser feita reunião e o povo ir pegar assinatura das pessoas.
> Tem que ter método, o método, 72 horas antes a pauta tem que ser anunciada, depois disso não pode incluir mais nada.
> Seguir o método mesmo de funcionamento do conselho, e as pessoas elas vão aprendendo como isso vai se construindo.
> (Interlocutor B).

No que refere a formação do Consea Juazeiro do Norte, a assessora técnica do SEDEST enumera que:

> Os representantes do governo são: A secretaria de desenvolvimento social e trabalho, que é a SEDEST, é.... a secretaria de saúde, a secretaria de educação. [...] aí as organizações não-governamentais, que é a sociedade civil, é a Rede de Hotéis, a Pastoral do Bairro João Cabral, o CENTEC, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais, sindicato com atuação na área de segurança alimentar e nutricional e a associação comunitária rural da Vila São Gonçalo. (Interlocutora A).

O entrevistado ressalta a relevância do poder público fomentar a autonomia/ protagonismo da sociedade civil na condução das atividades do conselho:

> [...] o mais importante, é nunca o ente governamental, que tem a responsabilidade de organizar, ele tem que, aos poucos, passar a responsabilidade da pauta, da reunião, pro conselho. (Interlocutor B).
> [...] o secretário executivo tem que fazer o papel dele, de lavrar ata, de organizar a documentação, informes e tudo mais, mas você tem que ir aos poucos dando ao conselho a autonomia de tocar a pauta. (Interlocutor B).
> É, de tocar a pauta. Aqui, pelo menos nos últimos um ano e oito meses que eu fui secretário dos conselhos, a gente conseguiu fazer isso, hoje os conselhos eles conseguem tocar a reunião eles próprios, com pauta e tal. Tem que dar o protagonismo pro conselho [...], porque do contrário fica engessado, o povo vem e fica só balançando a cabeça, escuta o governo... [tem que] discutir, perguntar, visitar os equipamentos, emitir relatório de avaliação. (Interlocutor B).

Perguntamos aos representantes do poder público municipal de que maneira se dá a relação entre o conselho municipal de segurança alimentar e o poder público, sobre este elemento reiteraram que:

O conselho de segurança alimentar de Juazeiro do Norte, diferente de outros conselhos e até mesmo de outras cidades, porque depende muito da característica da cidade, né? E de que tipo de agricultura ou de cenário de agricultura nós estamos falando.
Quando nós temos um município onde a agricultura ela se caracteriza predominantemente por agricultura familiar, né? Pela agricultura de subsistência, por pequenos lotes, que é o que nós temos aqui, a relação com o governo ela é uma relação, de certa forma, até tranquila, o que diferencia por exemplo de você ser um município de grande porte de agricultura e você tem o agronegócio, onde os interesses aí são muito mais intensos, onde o município tem que ceder muitas vezes a esses interesses no que diz respeito a algumas legislações específicas, o que não acaba acontecendo em nosso caso, né?
Que a gente não tem muita tensão com nosso campo não, a nossa zona rural nós não temos tanta tensão por questões agrárias, por conflitos de terra, como isso aqui, de certa forma, está entre aspas acomodado, né? O conselho ele acaba muito mais deliberando questões mesmo dos programas, certo? Acaba deliberando mais a questão desses programas, que é muito a característica da nossa cidade mesmo. (Interlocutor B).

Sobre a situação atual do Consea a assessora técnica menciona que:

Entrevistada: Sim, a gente teve a reunião agora e foi escolhida a diretoria, a mesa diretora do conselho.
Pesquisador: Aí, no caso, vocês estão a quanto tempo tendo reunião com essa diretoria, essa diretoria foi instituída a quanto tempo?
Entrevistada: Não, essa, esse mês foi escolhida a nova diretoria, a diretoria mesmo, não... Nas outras reuniões não tava de certo é.... como é que diz? Escolhida a diretoria, porque, assim, teve a reunião de posse, aí na reunião de posse desse novo conselho
Entrevistada: Aí, no caso, teve a reunião de posse, ficou pra ter a escolha da mesa diretora, foi escolhida assim, de certa forma, superficialmente, porque a gente queria na outra reunião... [...] pra ser mais gente, escolher bem direitinho, o governo e a sociedade civil e tudo, aí não foi finalizado, aí ficou pra ser escolhido, só que não teve quórum, não teve quórum, não teve quórum. Aí finalizado mesmo foi nessa reunião agora em julho. Que foi escolhido, foi na ata e tudo. (Interlocutora A).

Comparando a atuação do Conselho de Segurança Alimentar e outros acompanhados pela Secretaria ela acredita que há dissimilitudes significativas, pois:

[...] alguns conselhos aqui a gente não tem dificuldade nenhuma, porque é mais ligado as entidades que são mais mobilizadas, tipo LGBT, criança e adolescente, o conselho de assistência, o conselho de igualdade racial, a gente não tem nenhuma dificuldade, porque nesses temáticas a sociedade civil são muito mobilizados, e as entidades, muitas funcionam mesmo, entendeu?
Então tem conselho que, quando abre fórum fica até suplentes querendo participar, suplentes que eu digo é assim, entidades que concorreram aquela vacância que tava e não conseguiu entrar porque foram escolhidos outros, aí ficam como reservas, né?
E tudo... só que tem alguns conselhos, por a sociedade não ser tão mobilizada, aí a gente não consegue ter, consegue realmente uma dificuldade extrema de até preencher as vagas do conselho. O Consea , a maioria tem que ter uma ligação com a zona rural, né? Tem que ir com a questão da alimentar, como sindicatos, associações do rural e tudo, e talvez eles não... talvez, eu nem sei, né? Se é por conta do trabalho, se é por conta que não podem, mas talvez seja porque não tem muito conhecimento sobre o que é o controle social e o que o controle social pode trazer de... não é nem de benefício em relação a recurso, em relação a financeiro não, mas de estar diretamente ligado a uma política que vai trazer benefícios, né? Tanto pra sociedade como de forma geral. E, talvez, esses assentos não sejam preenchidos, ou então tendo muita dificuldade de ter quórum nas reuniões por conta disso, acho que por conta da falta de informação mesmo, do que é o controle social, do que representa um controle social, tem conselhos aqui que, quando são colocados as pautas, às vezes eles votam só por pura amizade mesmo com a gente e tudo, entendeu? Não tem aquela percepção de o quanto você é importante pra aquela política, aí eu acho que a dificuldade maior é essa, é a falta de conhecimento mesmo do que é o controle social. (Interlocutora A).

CONTROLE SOCIAL E DEMOCRACIA

Destaca-se ainda a fala dos interlocutores no que se refere ao controle social:

Porque essa pedagogia de conselhos setoriais ela cria, aos poucos em quem participa, e ela tem que passar a mensagem pra sociedade de que o aprofundamento, o entendimento do que é democracia se faz com permanentes atividades em tomada de decisão.
Nós temos um sistema de governo representativo, mas nós precisamos a todo tempo ter espaço permanente onde a sociedade discuta o que o governo faz. (Interlocutor B).
Porque é o controle social que, de certa forma, conduz a própria política, porque é pra eles que está sendo feita a política, então eles... assim, é de extrema importância porque eles vão dizer "Ah, nessa cidade que tem que ser implantado aquele dinheiro, aquela política, aquilo que está sendo colocado, entendeu? Então... e de certa forma a fiscalização mesmo. De ter, de ser provado pra sociedade que tá sendo colocado pra sociedade. (Interlocutora A).
Se todos tivessem o conhecimento da real importância seria muito melhor, porque as pautas iriam ser mais discutidas, iriam ser mais, como eu posso dizer... modificadas. Iam ter mais sugestões, sabe? [...] às vezes votam por votar, porque tá aqui e tudo. Mas o Consea tem pessoas assim, e tem até do governo, que discutem, que quer saber por que, que quer saber onde vai ser implantado, tem alguns assentos que são sim bem... bem atuantes (Interlocutora A).

DESAFIOS

Outra categoria bem presente no discurso dos participantes, especialmente da Interlocutora A são os desafios para efetividade do Conselho e de sua própria atuação enquanto assessora técnica desse.

Dentre os principais desafios levantados pela participante neste cenário é a efetiva participação dos membros do Conselho, como podemos observar nos seguintes trechos da entrevista transcrita:

> [...] ultimamente a gente teve até um probleminha em relação a quórum, porque alguns desses assentos não vem pra reunião de jeito nenhum, aí a gente tá pra mudar, ter uma mudança na lei, pra colocar mais assentos que possam ter participação de faculdades, ter participação estudantil, outras áreas também que possam entrar pra concorrer também a esses assentos. (Interlocutora A).
> A gestão passada desse conselho ela é mais atuante, aí essa gestão é mais parada, sabe. Existe várias questões objetivas e subjetivas [...] pra que haja esse interesse. Mas o passado ele era mais atuante, ele vinha pras reuniões. (Interlocutora A).

PAPEL DA SECRETARIA E DO CONSELHO

A interlocutora A é membro da Secretaria Executiva dos Conselhos da Secretaria do Desenvolvimento Social e Trabalho, de acordo com a respondente o órgão é composto por:

> um assistente social, um advogado - que é o assessor jurídico-, uma assessora técnica, aí a secretária executiva e mais duas pessoas também que são assessoras técnicas, que ajudam (Interlocutora A).

No que tange ao papel da Secretaria e da Coordenação Executiva dos Conselhos no andamento das atividades a assessora e o secretário afirmam que:

> Dar todo o assessoramento técnico, todo, o que eles precisarem. Modificação de lei, condução de reunião, ata, tudo. Ofício... (Interlocutora A).
> Então isso [a mobilização] demanda mais tempo de atenção a esses atores, de conversar com eles, de tentar mostrar pra eles que aquela resolução que é aprovada vai chegar lá na ponta de alguma maneira. (Interlocutor B).
> A gente tenta, assim que eles tomam posse, a gente sempre tenta dar várias capacitações, passa e repassa a lei bem minuciosamente, principalmente o assessor jurídico, ele dá as capacitações do que é o controle social, do que eles representam, aí repassa as leis e tudo, mas tem pessoas que não... o governamental, tem alguns que vem só porque "ah, fui escolhido pela secretária, a secretária mandou", entendeu? Tem outros que não, como já participam de entidades, eles já fazem questão de vir, até pedem que sejam indicado eles, entendeu? (Interlocutora A).

DESESTRUTURAÇÃO DO CONSEA NACIONAL

Sobre os possíveis rebatimentos ocasionados pela desestruturação do Conselho em nível nacional na instância municipal, os participantes sublinham que:

> Alguns conselheiros, na reunião de organização, alguns conselheiros pautaram isso, né? A preocupação deles com essa situação, de que o conselho nacional não vai ter continuidade, porque primeiro o supremo parece que vetou, mas aí parece que o Bolsonaro retomou o debate, tá paralisada a ideia, não avançou a ideia da continuidade do conselho, mas o que é que a gente repassa aqui, que os conselhos eles são criados pelas instância de cada instância, então a nível municipal, não significa porque a nível federal a gente acabou que a nível municipal a gente tenha que acabar, mas, como nós sabemos que as políticas elas vem, elas sofrem um efeito cascata, consequentemente isso vai ter impacto nos estados e também nos municípios. Porque, se eu acabo o conselho nacional, se eu acabo a conferencia nacional de assistência, se eu retiro do acompanhamento da política pública a necessidade do parecer do conselho, se eu não coloco isso mais como uma obrigatoriedade... como, por exemplo, vai se ter a reforma do restaurante popular, é um recurso federal, do governo federal, se o governo federal coloca que não e mais necessário passar pelo conselho, os municípios vão deixando. Se não tem importância, pra quê marcar reunião, pra quê chamar, pra quê mobilizar, então isso de fato pode, ao longo prazo, impactar sim na desmobilização e até extinção de alguns conselhos mesmo. (Interlocutor B).
> Aí o Consea teve essa desestruturação, teve até cortes e tudo, mas a gente quis fazer com que o conselho andasse independente municipal, e também a segurança alimentar, que ela tivesse recursos próprios, que ela trabalhasse pra ter recursos próprios, pra também não acabar como o PPA, entendeu? (Interlocutora A).

PERCEPÇÃO SOBRE O INTERESSE DA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

Quando perguntados acerca do interesse de representantes da comunidade em integrar e participar das reuniões dos conselhos os entrevistados(as) dizem:

> Tem, tem interesse quando a estrutura governamental consegue passar a devida importância. Então, tem que ter método, a reunião ela tem que ter método de funcionamento. (Interlocutor B).
> Tentar envolver o conselho é outro tipo de trabalhos que pra eles seja interessante, entendeu? E não só uma pauta pessoal, porque também existe eu entro no conselho por tal entidade achando que vai trazer benefício pra minha entidade, ai quando vê que não é muito isso, aí eles começam a se afastar e perder o interesse. Aí tudo isso a gente tem que trabalhar, tem tentado trabalhar de uma forma diferente, de uma forma de mostrar mesmo, de conscientizar mesmo o que é conselho. (Interlocutora A).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, por meio de revisão narrativa e pesquisa documental, buscou-se compreender de que maneira se dá a participação e o controle social no Programa de Aquisição de Alimentos - PAA.

Partimos de uma sintética discussão acerca da relação entre estado, sociedade e políticas públicas, e o caráter interdisciplinar do estudo, pesquisa e atuação no campo, bem como da diversidade de atores envolvidos neste contexto estabelecendo enquanto foco os mecanismos participativos no âmbito do PAA, tomado aqui como caso de estudo.

Entre as diferentes vertentes teórico-metodológicas de entendimento do Estado e das políticas públicas, ressaltamos a *state-in-society approach* como a que mais se aproxima da perspectiva de Psicologia Social Discursiva e Psicologia Política com as quais atuamos. Posto que a *state-in-society approach* destaca a existência de "múltiplas arenas de dominação e oposição" como os lugares onde são gestados e transformados os padrões de dominação (MIGDAL, 1994, p. 9) e dedica-se as lutas pelo poder ocorridas nas arenas múltiplas, assim como as respostas diferenciadas dos diversos níveis e agências do Estado a uma mesma dinâmica ou processo (MARQUES, 1996). Concentrando-se na cotidiana interação e transformação das forças sociais nas múltiplas arenas, razão última da contingência dos processos políticos.

Estão legalmente previstas também instâncias de controle social de iniciativa do ente público, os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional em nível federal, estadual e municipal. Quanto aos mecanismos participativos no âmbito destas políticas públicas, ressaltamos corroborando Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) a relevância da participação social - entendida mecanismo de efetivação de igualdade - na elaboração de políticas públicas. No entanto, muitas destas iniciativas estão ameaçadas diante dos últimos mandados presidenciais do país que têm sido marcados pelo contingenciamento dos gastos públicos, especialmente os recursos destinados às políticas públicas e, ainda, pelo retrocesso dos direitos sociais e na pouca articulação e reconhecimento da relevância dos movimentos sociais.

A previsão legal para a participação de atores sociais em órgãos gestores e consultivos nas mais diversas áreas de políticas públicas está prevista desde a Constituição Federal de 1988, no entanto, na conjuntura política atual – Governo Temer e especialmente no recém-iniciado, Governo Bolsonaro são frequentes os ataques a estas instâncias, tendo o setor da Agricultura Familiar como um dos mais atingidos. Como pode-se citar a Medida Provisória 870/2019 assinada pelo presidente Jair Bolsonaro que retirou do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) a atribuição de propor ao governo federal as diretrizes e prioridades da política e do plano nacional de segurança alimentar e nutricional, estabelecendo as responsabilidades supracitadas a cargo do Ministério da Cidadania.

Reiteramos que o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), até então, era composto por dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes governamentais e tinha papel central na formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. Para atores sociais e instituições relacionadas à Segurança Alimentar e Nutricional a MP 870/2019 representa uma grande perca uma ação concreta do novo Governo Federal de declínio nos espaços de diálogo com a sociedade civil e uma involução nas políticas de combate à fome e à miséria.

Mas, estas percas nas políticas públicas de agricultura familiar e em seus órgãos governamentais e volume de recursos investidos, iniciaram anos antes. Após a aprovação do impeachment da presidenta Dilma Rousseff em 12 de maio de 2016 e a posse interina e posteriormente efetiva de Michel Temer, deu-se início a uma série de reduções orçamentárias nas políticas públicas de agricultura familiar, comprometendo a subsistência de famílias de produtores rurais e o funcionamento de instituições anteriormente beneficiadas por estas políticas.

Analisando apenas os dados disponibilizados publicamente pelo Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome (2018) quanto a dotação orçamentária destinada a rubrica 2798 - Aquisição e Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar para Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional, percebe se uma queda de 1.013.740.000 investidos em 2014 e R$ 609.360.875 em 2015 para 526.829.061 em 2016, R$ 318.627.982 em 2017 e apenas 167.973.500 em 2018, o que representa uma diminuição de 83,43% se considerarmos o período.

Além do corte de recursos diretamente investido nas políticas, destaca-se ainda como atitudes governamentais/políticas prejudiciais ao setor: a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e sua alocação no MDS e posteriormente na Casa Civil, a exoneração de gestores do Governo anterior nesta área, como é o caso do ex-presidente da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural dispensado da pasta em julho 2018. Todas estas decisões tomadas pelo Governo e que impactaram de maneira direta e geraram revolta na grande maioria da população rural, representada por agricultores familiares, assentados da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais, extrativistas, quilombolas, povos indígenas, etc.

Ressalta-se, por fim, como desafios a institucionalização e reconhecimento destes espaços de representação e fiscalização, tanto por parte do Governo e gestores públicos, quanto pelos participantes das políticas públicas e da sociedade civil de maneira geral. Posto que, se pode defender apenas o que compreende como relevante e que muito do que se entendeu como garantia foi e está sendo ameaçado.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca. Interesses e idéias em políticas participativas: reflexões a partir dos comitês de bacia hidrográfica e os orçamentos participativos. **Sociedade e estado,** v. 18, n. 1-2, p. 257-290, 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/se/v18n1-2/v18n1a12.pdf. Acesso em: 02 dez. 2018.

AVRITZER, L. A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** Tradução de L. de A. REGO; A. PINHEIRO. Lisboa: Edições 70, 2006.

BARROS, Maria Elizabeth Barros de; PIMENTEL, Ellen Horato do Carmo. Políticas Públicas e a Construção do Comum: interrogando práticas PSI. **Polis e Psique.** v. 2, n.2, 2012. Disponível em: http://seer.ufrgs.br/PolisePsique/article/download/35746/25571. Acesso em 03 de agosto de 2018.
BELIK, Walter. Política de Segurança Alimentar e Combate à Pobreza. In: ROCHA, Marlene (Org.). **Segurança Alimentar: um desafio para acabar com a fome no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995. Diário Oficial da União, Brasília, 18 jan. 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1366.htm. Acesso em: 9 jul. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 4.582, de 30 de janeiro de 2003. Diário Oficial da União, Brasília, 31 jan. 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4582.htm. Acesso em: 9 jul. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. Diário Oficial da União, Brasília, 26 ago. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d7272.htm. Acesso em: 25 jul. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 807, de 24 de abril de 1993. Brasília: Diário Oficial da União, Brasília, 26 abr. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0807.htm. Acesso em: 9 jul. 2018.

CELLARD, André. A análise documental. In: Jean POUPART *et al.* **A pesquisa qualitativa:** enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL - Consea. **O Consea.** Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www4.planalto.gov.br/Consea/acesso-a-informacao/institucional/o-que-e-o-Consea

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL - Consea. **O Consea.** Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www4.planalto.gov.br/Consea/acesso-a-informacao/institucional/o-que-e-o-Consea

CORONA, Hieda Maria Pagliosa; PEREIRA, André Alves. Agricultura familiar e a segurança alimentar e nutricional: a comunidade da península da ilha do cavernoso no município de Candói/PR. Revista Cronos, v. 14, n. 2, p. 108-128, 2013. Disponível em: https://periodicos.ufrn.br/cronos/article/download/6086/pdf. Acesso em: 05 jun. 2019.

CÔRTES, Soraya Vargas. Viabilizando a participação em conselhos de política pública municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e *policy communities*. In: HOCHMAN, Gilberto, ARRETCHE, Marta, MARQUES, Eduardo. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: método qualitativo, quantitativo e misto.** 2ª ed. Porto Alegre: Artmed; 2016.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. Unicamp, 2006.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do "campo de públicas". **Rev. Adm. Pública,** Rio de Janeiro , v. 50, n. 6, p. 959-979, Dec. 2016. http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612150981.

FISCHER, Frank. **Democracy & Expertise**: Reorienting Policy Enquiry. Oxford: Oxford University Press, 2009.

FISCHER, Frank. **Reframing Public Policy**: Discursive Politics and Deliberative Practices. Oxford: Oxford University Press, 2003.

GONZÁLEZ-SUÁREZ, Mirta. **Psicología política**. San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2008.

MALUF, Renato S. **Segurança alimentar e nutricional.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MANCINI, Marisa Cotta; SAMPAIO, Rosana Ferreira. Quando o objeto de estudo é a literatura: estudos de revisão. **Rev. bras. fisioter.,** São Carlos, v. 10, n. 4, Dec. 2006. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-35552006000400001&lng=en&nrm=iso>. access on 11 Nov. 2018. http://dx.doi.org/10.1590/S1413-35552006000400001.

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na Ciência Política. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio P.de (org.). **A política pública como campo multidisciplinar.** São Paulo: Editora Unesp, 2013.

MARQUES, Eduardo. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **Revista BIB**, N. 43, 1996.

MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio P.de (org.). **A política pública como campo multidisciplinar.** São Paulo: Editora Unesp, 2013.

MIGDAL, Joel Samuel; KOHLI, Atul; SHUE, Vivienne (Ed.). **State power and social forces**: domination and transformation in the Third World. Cambridge University Press, 1994.

MIGDAL, Joel. An Introduction. In: MIGDAL, Joel Samuel; KOHLI, Atul; SHUE, Vivienne (Ed.). **State power and social forces**: domination and transformation in the Third World. Cambridge University Press, 1994.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Programa de aquisição de alimentos (**2015). Disponível em: http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/alimentoseabastecimento/paa.

MOURA, Joana Tereza Vaz de. **A representação política de organizações da sociedade civil nos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional e a busca pela legitimidade**. Tese de Doutorado em Ciência Política. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

PELIANO, Anna Maria. **O mapa da fome**: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar. Brasília : Ipea, 1993.

ROTHER, Edna Terezinha. Revisão sistemática X revisão narrativa. **Acta paul. enferm.** São Paulo, v. 20, n. 2, p. v-vi, junho de 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-21002007000200001&lng=en&nrm=iso>. acesso em 10 de novembro de 2018. http://dx.doi.org/10.1590/S0103-21002007000200001.

SALES, Bruno Basílio da Silva. Avaliação de políticas públicas: imersão no Programa de Aquisição de Alimentos - PAA em Juazeiro do Norte – CE. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) - Universidade Federal do Cariri, Juazeiro do Norte-CE, 2017.

SÁ-SILVA, Jackson R.; ALMEIDA, Cristóvão D.; GUINDANI, Joel F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, n. 1, 2009. Disponível em: <http://rbhcs.com/index_arquivos/Artigo.Pesquisa%20documental.pdf>. Acesso em: 31/10/2018.

SCHMITT, Claudia J. Aquisição de alimentos da agricultura familiar: integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. **Revista de Política Agrícola.** Ano XIV, n.2, p. 78-88, abr./mai./jun, 2005. Disponível em: http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/acs/Revista_Politica_Agricola_Ano_XIV_N_2_Abr_Maio_Jun_2005.pdf.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto, ARRETCHE, Marta, MARQUES, Eduardo. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

SPINK, Peter K. Psicologia Social e políticas públicas: linguagens de ação na era dos direitos In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio P.de (org.). **A política pública como campo multidisciplinar.** São Paulo: Editora Unesp, 2013.

WU, Xun et. al. **Guia de Políticas Públicas**: gerenciando processos. Tradução: Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap, 2014.

PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO NA REGIÃO TURÍSTICA CAMINHO DOS CANYONS: ARRANJOS DE GOVERNANÇA SOB A ÓTICA DA GESTÃO DESCENTRALIZADA DO TURISMO

Carolina Braghirolli Stoll (UFRGS)
Luciana Leite Lima (UFRGS)

INTRODUÇÃO

A atividade turística vem sendo desenvolvida no Brasil de forma organizada há pouco tempo. Em 2003 foi criado o Ministério do Turismo (MTur) e a partir de então, a atividade é tida como uma das prioridades para o desenvolvimento econômico e social. Uma das primeiras ações do MTur, foi a criação, em 2003, do Plano Nacional do Turismo (PNT), que consiste no "instrumento que estabelece diretrizes e estratégias para a implementação da Política Nacional de Turismo" (BRASIL, 2015). Dentre diversas ações, o PNT lançou em 2004, o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (PRT).

Neste paper, analisaremos o PRT, mais especificamente, sua gestão descentralizada por meio de arranjos de governança: as Instâncias de Governança Regionais (IGR). Assim, o objetivo deste trabalho é analisar a Instância de Governança da região turística Caminho dos Canyons, no extremo sul catarinense. Para isso investigaremos: os atores que a compõem, como se manifestam nas decisões e em que medida a pluralidade de atores reflete no desenvolvimento da região, no que diz respeito a resultados aderentes às especificidades locais.

Para atingir os objetivos, realizou-se um estudo descritivo que tem como proposta metodológica pesquisa qualitativa. Babbie (2014) ressalta que a pesquisa qualitativa concentra-se em buscar fins descritivos, podendo buscar também padrões explicativos. Partiu-se de pesquisas bibliográficas e documentais, especialmente em documentos e atas de reuniões da referida IGR, assim como observações participantes. Contudo, poucos registros foram identificados, pois muitos dos encontros tiveram apenas a presença e participação de membros, sem o registro em ata, assinatura de lista de presença ou qualquer formalização documental. Como houve observação participante no período que compreende os anos de 2010 à 2018, muitas ações foram identificadas possibilitando análises. De acordo com Vogt (1999), observação participante é quando o pesquisador é membro do grupo estudado e por isso possui informações sobre sua experiência que podem contribuir com o estudo.

A análise dos dados deu-se a partir da análise do conteúdo dos documentos, relacionando-os às modificações turísticas na região de estudo, utilizando o Mapa da Regionalização do Turismo, que é o instrumento de orientação para a atuação no desenvolvimento do PRT, que contém dados individuais dos municípios, categorizando os municípios por meio de informações sobre o número de estabelecimentos e de ocupações formais no setor de hospedagem, fluxo turístico doméstico e internacional em categorias A, B, C, D e E, de acordo com seu maior (A) ou menor (E) desenvolvimento.

Apresentar-se-ão a seguir breves informações sobre o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil; sobre a Região Caminho dos Canyons e sobre a Instância de Governança da Região Caminho dos Canyons. Essas informações permitem maior compreensão do contexto para enfocar os arranjos de governança da região como elemento de importância na gestão descentralizada da política pública.

ASPECTOS GERAIS DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO – ROTEIROS DO BRASIL

O Programa de Regionalização do Turismo é uma política pública do governo federal voltada ao desenvolvimento turístico integrado, envolvendo um processo de planejamento descentralizado e compartilhado. Seu objetivo é "apoiar a estruturação dos destinos, a gestão e a promoção do turismo no País, [...] com vistas à promoção do desenvolvimento regional" (BRASIL, 2013). Para operacionalizar a política, partiu-se da regionalização do país e da gestão descentralizada, devido à grande extensão do país e suas diferenças regionais. Assim, a ideia de regionalização surge como meio, juntamente com o modelo de gestão descentralizada do turismo, para orientar o desenvolvimento turístico no país, de acordo com as especificidades regionais (BRASIL, 2007, p.8).

Em 2007 o país foi regionalizado sob orientação do MTur. Inicialmente esse Ministério recomendou aos estados que promovessem encontros com representantes do turismo do poder público, iniciativa privada e sociedade, com intuito de reconhecer quais os destinos de maior relevância em cada região. Na ocasião foram apresentados 65 destinos indutores do Turismo Regional do país. Destino indutor, de acordo com Caires e Albach (2015), são municípios com atrativos, infraestrutura e maior capacidade de atração de turistas que acabam por movimentar a economia na região. A partir da escolha dos destinos indutores, o país foi dividido em regiões turísticas, cada uma com uma característica que a distingue das demais, sendo que cada região é composta por um destino indutor e municípios de apoio. Atualmente o PRT conta com 3.285 municípios, divididos em 328 regiões turísticas (BRASIL, 2017),

A gestão descentralizada se dá com a operacionalização das ações do nível federal ao nível regional (regiões turísticas definidas e nomeadas). A gestão federal do PRT é feita pelo MTur, que determina as diretrizes e as repassa à coordenação estadual de cada um dos estados da federação, vinculada à Secretaria de Estado do Turismo ou entidade equivalente. Os coordenadores dos estados repassam as orientações às Instâncias de Governança Regionais, que são "organizações representativas do poder público, do setor privado e da sociedade civil organizada dos municípios que compõem as regiões turísticas" (BRASIL, 2007, p.37). Dessa forma, a formulação da política fica a cargo do MTur e os responsáveis pelo planejamento e implementação das ações em nível regional são os arranjos de governança, nomeados de Instâncias de Governança Regionais (IGR) na referida política pública.

Os arranjos de governança na descentralização do poder são considerados por Barbosa (2012, p. 131) "pressuposto essencial para o protagonismo local e para o desenvolvimento do turismo a partir do exercício do poder compartilhado". Nesse contexto, é possível destacar o poder compartilhado entre o Estado e a sociedade como relevante no cumprimento dos objetivos da política pública em questão. Barbosa (2012) reforça a importância do exercício do poder compartilhado seja municipal, estadual ou regional, destacando este e o conceito de governança como forma de desenvolver a participação da sociedade nos processos decisórios. Para Silva Júnior (2006, p.54), o PRT é uma política pública que visa o desenvolvimento do turismo, por meio de arranjos de governança, com o intuito de aumentar o grau de participação da sociedade, para mobilização de recursos e soluções alternativas melhor conhecidas pela comunidade.

Assim, a proposta foi construída sob o pressuposto de que se a política tivesse "sua execução, de forma descentralizada e regionalizada, com foco no planejamento coordenado e participativo, repercutisse, positivamente, nos resultados socioeconômicos do território" (BRASIL, 2013, p.17). Contudo, cada região turística possui sua Instância de Governança Regional para a implementação do PRT e a busca pelo desenvolvimento do turismo.

REGIÃO TURÍSTICA CAMINHO DOS CANYONS

A região turística Caminho dos *Canyons* é composta por 15 municípios. De acordo com Estevam *et al* (2014), economicamente, a região apresenta destaque na agropecuária, especialmente na produção de arroz, frango e a cultura do fumo. A indústria é pouco expressiva, atualmente, mas existem diversas pequenas fábricas têxteis e centros comerciais do tipo atacado para lojistas. Conforme o Índice de Performance Econômica das Regiões de Santa Catarina (FACISC, 2018), o extremo sul catarinense detém a oitava posição, dentre doze das regiões do estado, o que a caracteriza como uma das menos relevantes economicamente em Santa Catarina.

Nesse contexto, o turismo é visto pela sociedade como possibilidade de incremento econômico na região, principalmente pela potencialidade turística destacada pela presença de cânions. O destino indutor escolhido para a região foi o município de Praia Grande, que possui em seu território o maior número de cânions. Além desse, é necessário destacar que os cânions percorrem geograficamente outro município da região, Jacinto Machado. Cânions são definidos pela Comissão Brasileira de Sítios Geológicos e Paleobiológicos (SIGEP) como "desfiladeiros ou vale profundos, estreito e longo, com paredes verticalizadas, cortando altiplanos ou regiões montanhosas, e em cujo talvegue normalmente flui a drenagem" (BRASIL, 2016, sp.).

O cânion de maior expressividade na região é o Fortaleza, sendo que, segundo Wildner *et al* (*sd,* p.101), a região é composta por outros cânions, a saber: Malacara, Churriado, Josafaz, Índios Coroados, Molha Coco, Leão, Pés de Galinha, das Bonecas e Macuco, "que se encaixam nesta paisagem formada por 63 gigantescas escarpas". Os cânions estão inseridos no Parque Nacional da Serra Geral, sendo administrado pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio, 2018), tendo como objetivo a preservação dos ecossistemas, possibilitando pesquisas e atividades de educação e interpretação ambiental, recreação e contato com a natureza e de turismo ecológico.

Além da presença de cânions em 2 municípios, o turismo conta também com balneários em 4 municípios da região, oportunizando diferentes opções de atrativos na região. A cultura local também merece destaque, sendo que as colonizações açoriana, alemã e italiana imprimiram características importantes na gastronomia, artesanato, folclore e manifestações culturais, etc. Contudo, mesmo os municípios sem vocação turística podem contribuir como unidade de apoio ao destino indutor. Garcia e Capelin (2014) reiteram a importância da regionalização turística como forma de incluir municípios à margem da implantação de políticas públicas significativas. Contrapondo esta visão, Silva Jr. (2006, p.6) critica a regionalização ao assumir que não é possível o desenvolvimento mútuo entre as cidades, pois uma cidade principal sempre concentrará maior infraestrutura e atrativos.

Com o intuito de identificar o desempenho dos municípios na atividade turística, houve a criação do instrumento de categorização, o que permitiu "tomar decisões mais acertadas e implementar políticas que respeitem as peculiaridades dos municípios brasileiros" (BRASIL, 2018). Assim, em 2013 foi gerado o Mapa da Regionalização do Turismo. O Mapa é o instrumento de orientação para a atuação no desenvolvimento do PRT, que contém dados individuais dos municípios, categorizando os municípios por meio de informações sobre o número de estabelecimentos e de ocupações formais no setor de hospedagem, fluxo turístico doméstico e internacional em categorias A, B, C, D e E, de acordo com seu maior (A) ou menor (E) desenvolvimento.

O Mapa, de acordo com Brasil (2017(b)), ao oferecer a visualização do desempenho de cada município e da região, serve como uma ferramenta de gestão, pois permite decisões e ações mais acertadas para cada região, de acordo com suas características e reais definições acerca das prioridades para a atividade. Assim, o desempenho de cada município da região será apresentado posteriormente a fim de permitir as análises necessárias ao estudo. Para prover a melhoria no desempenho turístico dos municípios e consequentemente da região, a gestão descentralizada da política pública fica a cargo da Instância de Governança Regional, como já dito anteriormente.

A INSTÂNCIA DE GOVERNANÇA REGIONAL (IGR) CAMINHO DOS CANYONS

As primeiras movimentações para a criação da Instância de Governança do Caminho dos *Canyons* foram articuladas pela Secretaria de Estado Cultura e Esporte de Santa Catarina (SOL) e a Associação dos Municípios do Extremo Sul Catarinense (AMESC) em 2009. Esse movimento foi observado a partir de convite enviado pela SOL à AMESC em 18 de fevereiro de 2009, com o objetivo de, juntamente com as demais regiões de Santa Catarina, orientar a criação das Instâncias de Governança. A partir desse momento iniciaram as articulações para nomeação dos membros, reuniões de trabalho, discussões das ações a serem desenvolvidas, interpretação das solicitações feitas pelo MTur, entre outras atividades de interesse da região para a criação e atuação da IGR Caminho dos Canyons.

A partir da análise documental foi possível observar a composição da IGR em quatro momentos distintos: em 2009 na sua criação, em 2011, em 2013 e no ano de 2017, conforme Quadro A.

Quadro A – Composição da Instância de Governança Regional Caminho dos Canyons

Período	Membros Estatais	Membros Não Estatais	Total de Membros
2009	23	7	30
2011	4	4	8
2013	15	0	15
2017	9	10	19

Fonte: autoras

Em ata datada de 02 de setembro de 2009 identificou-se a composição da IGR Caminho dos Canyons, sendo formado por 30 membros: 15 representantes de 10 municípios da região (dos 15 municípios que a compõe); 2 representantes de instituição de ensino pública; 7 representantes de associações; 2 empresários e 4 autônomos com interesse no desenvolvimento da região. Desses representantes, 23 membros eram estatais e 7 não estatais.

Na composição do ano de 2011 o número de membros diminuiu para 8, sendo 4 estatais (2 representando municípios da região, 1 instituição de ensino pública, 1 associação pública) e 4 não estatais (1 guia de turismo, 1 comunicador, 2 empresários). Existem algumas hipóteses para essa redução, que surgem da observação participante, a saber: desinteresse dos municípios na atividade turística ou na política em questão, principalmente de municípios sem a presença de atrativos turísticos relevantes (cânions e balneário) e a discordância de alguns municípios com ações da coordenação da IGR na região. Ainda em 2011 houve a solicitação da Coordenação Estadual para a reestruturação da IGR, seguido, em 2012, de movimento para o extermínio dessas. Nessa ocasião, as IGR manifestaram o interesse destacando a importância da continuidade dos trabalhos, o que foi acatado pela Coordenação Estadual e pelo MTur, que manteve a IGR na estrutura da política pública.

Assim, no ano de 2013 a composição da IGR Caminho dos Canyons foi reestruturada. Foram identificados 15 membros, sendo todos estatais: 12 representantes de municípios da região, 1 representante de associação, 2 representantes estaduais do PRT. Percebe-se novamente um desequilíbrio na formação da IGR, indo de encontro à sua função de aproximar a sociedade do Estado na implementação e gestão da política. A observação participante permitiu identificar que a composição somente por membros estatais se deu por ter sido um momento onde houve um esforço da Coordenação Estadual do PRT em reestruturar a IGR. Esse esforço partiu do convencimento para a participação dos membros estatais, no sentido de demonstrar que a partir das IGR é possível angariar investimentos para a região. Dessa forma, houve o reforço do compromisso com a política pública e convencimento dos membros não estatais a se engajar no propósito.

Percebe-se que em 2017 a composição da IGR retoma o equilíbrio na representação, com 19 membros. Desses 19 membros, 9 estatais (4 representantes de 4 municípios; 1 de instituição de ensino pública, 2 de associações, 1 do Conselho Estadual de Turismo e 1 da segurança pública) e 10 não estatais (1 comunicador, 6 empresários de áreas relacionadas ao turismo, 2 autônomos e 1 estudante de Turismo). O que chama atenção nessa composição é a ausência de representação de muitos municípios e do destino indutor da região. Essa ausência deveu-se principalmente às mudanças de prefeitos no ano de 2016, o que refletiu nas prioridades e definições acerca da participação nas atividades turísticas. Vale ressaltar que a participação de membros estatais está, na maioria das vezes, vinculada ao aval do prefeito dos municípios ou chefias da instituição envolvida, não dependendo somente do interesse individual das pessoas. Outro destaque refere-se à função que os membros estatais vinculados à municípios possuem nesses, sendo que todos estão ligados às Secretarias, Diretorias ou Departamentos (dependendo da estrutura organizacional do município) de Turismo, Cultura ou Esportes.

Vale ressaltar a ausência dos gestores do Parque Nacional da Serra Geral (responsáveis pela administração do Parque onde estão inseridos os cânions) em todos os períodos, no arranjo de governança. Como os cânions são os recursos turísticos estratégicos da região de estudo, espera-se que os gestores do Parque participem do arranjo de governança e de suas decisões, corroborando para o desenvolvimento regional do turismo e melhoria no desempenho dos municípios do Caminho dos Canyons.

Ao analisar a composição da IGR ao longo do período, é possível identificar como os municípios participaram desde 2009, conforme o Quadro B, a seguir.

Quadro B – Participação dos municípios na Instância de Governança Regional Caminho dos Canyons

Município	Participação 2009	Participação 2011	Participação 2013	Participação 2017
Araranguá				
Bal. Arroio do Silva			X	X
Bal. Gaivota				
Ermo	X		X	
Jacinto Machado	X		X	
Maracajá	X	X	X	X
Meleiro			X	
Morro Grande	X		X	X
Passo de Torres	X			
Praia Grande	X	X	X	
Santa Rosa do Sul	X		X	
São João do Sul	X		X	
Sombrio			X	
Timbé do Sul			X	
Turvo	X		X	X

Fonte: autoras

O Quadro B demonstra que o maior município da região, Araranguá, não participou da composição da IGR no decorrer do período, assim como o segundo maior município, Sombrio, participou somente nos períodos de 2013 e 2017. Destaca-se também a não participação do município de Balneário Gaivota. Em contrapartida, municípios com pouca expressividade turística como Maracajá, Morro Grande e Turvo tiveram participação relevante, sendo o primeiro, o único município a participar ativamente desde a criação da IGR. Como já dito anteriormente, chama a atenção a não participação do destino indutor Praia Grande no último período avaliado.

ATUAÇÃO DA INSTÂNCIA DE GOVERNANÇA REGIONAL CAMINHO DOS CANYONS

Desde a formalização da Instância de Governança Regional do Caminho dos *Canyons*, foram realizadas reuniões de trabalho, discussões das ações a serem desenvolvidas, interpretação das solicitações feitas pelo MTur, repassadas pela Coordenação Estadual do PRT à IGR. De acordo com Arnhold Jr (2018), dentre as ações da IGR em questão, nos 8 anos estão: promoção de qualificação de profissionais para o turismo, realização de passeios turísticos com os membros pelos 15 municípios para familiarização das potencialidades regionais, elaboração de roteiros integrados entre os municípios da região, criação dos planos municipais de cultura e auxílio ao plano de desenvolvimento turístico de cada município, além da realização de eventos turísticos, como seminários e oficinas.

O período com mais registros das ações da IGR foi do ano de 2017, sendo identificadas ações mensalmente em uma espécie de relatório composto de fotografia da ação legendada. Dentre as ações explicitadas nesse documento, destacam-se várias relacionadas ao planejamento e preparação da região para o desenvolvimento regional do turismo, como: reunião com Diretor de Políticas de Turismo do Estado de Santa Catarina para uma nova reestruturação da IGR; seminário para sensibilizar e fortalecer a articulação dos membros estatais e não estatais; seminários sobre sustentabilidade do turismo; oficinas para o planejamento estratégico participativo da política, na região; reuniões com lideranças políticas em nível estadual e federal; criação do projeto de identidade visual, da marca, site e logotipo da região; apresentação de esboço do estatuto social da IGR.

A partir do referido relatório, salienta-se a realização do seminário de sensibilização com os membros da IGR, em 2017, como um reflexo da preocupação com a participação dos municípios no arranjo de governança, principalmente em decorrência da inconstância ocorrida em períodos anteriores. Contudo, em seguida à ação de sensibilização, no final do ano de 2017, houve a entrada de um novo representante municipal, que iniciou questionamentos sobre ações e decisões tomadas pelo arranjo de governança nos períodos anteriores. Essa participação se caracterizou pelos tumultos nas reuniões nas quais estava presente. No inicio do ano de 2018 foram realizados alguns encontros nos quais os membros que se mantiveram no grupo estavam concentrados em aprovar o estatuto social. Contudo, divergências entre os membros impossibilitaram a aprovação e provocaram ruptura no grupo, que se manteve com poucos membros (cerca de 4, todos estatais) até findar o ano. Em decorrência desses acontecimentos, o presidente da IGR abdicou da função, o que estimulou vários membros a saírem do grupo em apoio a ele.

Em 2019 houve a retomada de ações, principalmente no que diz respeito à sensibilização dos municípios à participação na política pública e reunião de esforços para a formalização da IGR no formato de uma associação. Além disso, houve iniciativas da Secretaria de Estado de Turismo, Cultura e Esporte (SOL) promovendo o Programa de Capacitação de Formação e Fortalecimento das Instâncias de Governança Regionais de Santa Catarina, com o intuito de capacitar os atores da IGR para roteirização turística, elaboração de projetos e captação de recursos, dentre outras ações. Contudo, não houve grande adesão de membros nessa nova etapa, sendo a participação restrita a menos de 5 membros.

ANÁLISES DO ARRANJO DE GOVERNANÇA REGIONAL – INSTÂNCIA DE GOVERNANÇA REGIONAL (IGR) CAMINHO DOS CANYONS SOB A ÓTICA DA GESTÃO DESCENTRALIZADA DO TURISMO

A partir das análises dos dados, documentos e da observação participativa, observa-se que os atores que compõe o arranjo de governança IGR Caminho dos Canyons representam as prefeituras municipais, associações, instituições de ensino, organizações não governamentais, empresários, autônomos, estudantes e qualquer cidadão com interesse no desenvolvimento do turismo, não havendo nenhuma forma de impedimento à participação. Como a política pública não é amplamente divulgada, muitos dos atores são inseridos no arranjo por convite de outros participantes. Devido à coordenação regional ser realizada pela associação de municípios AMESC, há um esforço desta em pressionar os prefeitos dos municípios da região para disponibilizarem membros para fazer parte da IGR em questão, representando o município, o que nem sempre surte o efeito desejado, pois nem todos governantes reconhecem a importância da política.

A pluralidade de atores na conformação do arranjo de governança IGR Caminho dos Canyons foi constatada, a partir de registros, de que os membros ao longo dos anos são representantes estatais e não estatais, mesmo que nem sempre em número equiparados. Essa pluralidade é estimulada, visto que há a preocupação da Coordenação Estadual, Regional e membros da IGR em convidar atores estatais e não estatais a participar, permitindo assim a multiplicidade de ideias e ideais em prol da atividade turística na região. Como a adesão é espontânea, não há a possibilidade de controle da participação, sendo também normal a oscilação na participação ao longo do tempo.

A observação participante possibilitou a identificação de diversos motivos para a oscilação da participação na composição da IGR, dentre eles:

a. falta de comprometimento com a política. Os municípios da região indicam representantes com o intuito de cumprir com a exigência, não havendo preocupação com o propósito da política e a importância do papel de todos nos encaminhamentos do arranjo de governança para a implementação do PRT e os reflexos na região;
b. ligação dos representantes com partidos políticos e administrações municipais. Isso contribui para a instabilidade da participação dos representantes, pois se observa que mudanças nas administrações municipais provocam mudanças nas representações da IGR;
c. turismo visto como uma atividade menos importante ao ser comparada com saúde e educação, por exemplo;
d. mudanças políticas provocam mudanças nas prioridades municipais, o que muitas vezes levaram ao abandono da IGR, pelos representantes;
e. percepção de alguns municípios de apoio de não obterem benefícios participando da IGR, o que contribui para sua alienação.
f. representantes querendo o imediatismo dos resultados abandonam a IGR, pois admitem não vislumbrar resultados em curto prazo.

Além da oscilação na participação, identificou-se que a pouca divulgação dessa política pública acaba por prejudicar a participação de potenciais interessados em contribuir e, de certa forma, limita a pluralidade das decisões, que poderia ser fortalecida com amplo conhecimento de todos acerca do papel do Estado e sociedade na gestão da política pública em questão.

Contudo, foi possível perceber ainda, que tanto os representantes estatais, quanto os não estatais foram participativos e tiveram suas opiniões, sugestões e demandas discutidas, respeitadas e, na medida do possível, atendidas, quando salutares à região turística. Dessa forma, pôde-se observar que a pluralidade foi manifestada também nas reuniões. Percebeu-se que muitas vezes as decisões, mesmo que participativas, proporcionam melhorias ao destino indutor em detrimento aos municípios de apoio. Esse padrão de decisões é percebido pelo fato de ser facilmente justificável o incremento ao destino indutor que já possui relevância turística, o que pode atrair mais turistas. Esse fato desestimulou, muitas vezes, o efetivo engajamento de alguns municípios nas ações da IGR, como dito anteriormente.

Outra constatação relevante é a não institucionalização formal da IGR, sendo que essa até então é representada pela Associação dos Municípios do Extremo Sul Catarinense e se utiliza de seu CNPJ para atuar. Esse fato contribui para a percepção dos representantes como algo não formal, não profissional, enfraquecendo a percepção da sua importância pelos membros. Considera-se que a compreensão do papel da IGR é equivocada, quando a atuação de seus atores visa benefícios pessoais ou restritos aos seus municípios ao invés dos benefícios coletivos ou regionais. Para auxiliar na visualização de como a atividade turística reflete no desenvolvimento dos municípios e consequentemente da região, é possível se utilizar do Mapa da Regionalização do Turismo, já definido anteriormente. Assim, o Quadro C demonstra como os municípios evoluíram entre os anos de 2017 e 2018.

Quadro C – Desempenho dos Municípios da Região Turística Caminho dos Canyons de 20017 à 2018

MUNICÍPIO	2017	2018
Araranguá	C	C
Balneário Arroio do Silva	D	D
Balneário Gaivota	D	D
Ermo	E	E
Jacinto Machado	D	D
Maracajá	D	D
Meleiro	D	D
Morro Grande	E	E
Passo de Torres	D	C
Praia Grande	D	D
Santa Rosa do Sul	E	D
São João do Sul	E	E
Sombrio	D	D
Timbé do Sul	D	D
Turvo	D	D

Fonte: Mapa do Turismo 2017 e 2018

Ao analisar o desempenho dos municípios da Região Turística Caminho dos Canyons, a partir da categorização dos municípios na atividade turística, pelo Mapa da Regionalização do Turismo, é possível perceber que no s dois últimos períodos de categorização, apenas dois municípios da região melhoraram seu desempenho: Praia Grande e Santa Rosa do Sul. O município de Praia Grande é o destino indutor, o que leva a crer que, conforme a observação participante constatou, muitas das decisões da IGR foram em prol do incremento do turismo deste local.

Em considerando que a categorização leva em conta o número de estabelecimentos e de ocupações formais no setor de hospedagem, fluxo turístico doméstico e internacional, não é possível identificar quais desses itens impactou a mudança, devido à inconsistência de pesquisas acerca desses temas. Não há informações públicas sobre o número de estabelecimentos de hospedagem desde 2009, que possibilite a análise de crescimento. Também não são públicos os dados do fluxo turístico utilizados para o Mapa. O município de Santa Rosa do Sul não tem relevância turística, não possui meio de hospedagem, nem mesmo controle do fluxo turístico, o que leva à um questionamento acerca das informações sobre o turismo do local repassado ao MTur para fins de categorização. Os demais municípios não apresentaram mudança de categorização.

Contudo, é possível afirmar que a pluralidade reflete no desenvolvimento endógeno, apesar dos resultados ainda incipientes. De acordo com Cavalcante (2018), o desenvolvimento endógeno considera a participação da comunidade em uma região como gestores do desenvolvimento, esse advindo dos recursos locais para gerar valor. Araújo (2014) corrobora com essa afirmação, ao destacar que o desenvolvimento endógeno utiliza, executa e valoriza os recursos locais, garantindo a criação de riqueza e bem-estar. Além de reflexos no desenvolvimento endógeno, que ainda precisa ser maximizado, a política pública contribuir para a gestão descentralizada, uma vez que implementa o PRT na região Caminho dos Canyons, articulando as decisões do MTur (nível federal), intermediadas pela Coordenação Estadual.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao concentrar a atenção nos dados coletados sobre a Instância de Governança Regional Caminho dos Canyons, é possível perceber que os primeiros movimentos para sua criação deram-se sob a orientação e coordenação do Ministério do Turismo, em nível federal, e da Secretaria de Estado de Turismo, Cultura e Esporte (SOL), em nível estadual. Esses movimentos tiveram como intuito cumprir com o compromisso de regionalizar e descentralizar o Brasil, por meio de arranjos de governança, para maximizar resultados no turismo, conforme a proposta do Programa de Regionalização do Turismo do Brasil. No sul de Santa Catarina percebe-se que não foi uma ação espontânea, mas sim um compromisso assumido pela Associação dos Municípios do Extremo Sul Catarinense, em nível regional, que convocou atores estatais e não estatais para o cumprimento das exigências do PRT.

Mesmo a ação da conformação da IGR na região turística Caminho dos Canyons não tendo sido espontânea, é possível afirmar que houve a descentralização da gestão da referida política pública por meio de arranjos de governança. Essa descentralização deu-se a partir do agrupamento de atores desde 2009, que congraçaram o arranjo de governança de forma plural e agiram em prol do cumprimento das determinações definidas e orquestradas pelo MTur e a SOL. Ao analisar os atores que compõe a IGR, constatou-se a pluralidade desses ao longo do tempo, atores estatais e não estatais unindo esforços no cumprimento dos objetivos propostos. Além disso, foi possível identificar que a pluralidade também foi refletida nas decisões, pois todos os membros foram ouvidos e respeitados em suas opiniões, buscando soluções para a gestão do PRT na região.

Ao considerarmos o reflexo da pluralidade das decisões no desenvolvimento da região e especificidades locais, percebe-se que apesar da pluralidade de atores, muitas das decisões preconizam o destino indutor da região, em detrimento de municípios sem apelo turístico. Essas decisões proporcionaram uma melhoria no desempenho do destino indutor: Praia Grande, perceptível ao analisar a categorização dos municípios da região. Relacionando as decisões da IGR e o desenvolvimento regional, há indícios de desenvolvimento endógeno, uma vez que houve melhoria de desempenho em dois municípios da região. Contudo, um maior aprofundamento dos estudos pode oportunizar mais constatações.

Algumas limitações ao estudo são destacadas, incluindo a falta de preocupação em documentar as reuniões e as ações realizadas, por parte da IGR. A ausência de documentação foi em parte suprida pela observação participante de uma das autoras que identificou ações ao longo do período. Outra fragilidade que reflete no estudo refere-se ao não envolvimento de gestores dos parques nacionais que abrigam os cânions na IGR. Observando a importância dos cânions para a região, os quais inclusive dão o nome à região turística, não há o envolvimento de atores da IGR com os atores diretamente relacionados à gestão dos cânions ou dos parques nacionais. Diante da potencialidade desses atrativos e do grau de atratividade para a região emerge a necessidade de algumas ações diversas das até aqui tomadas. Dentre essas ações, estimular a aproximação da IGR e dos gestores dos cânions com vistas a possibilitar o planejamento conjunto e participativo e posterior promoção desses atrativos, pois até então as ações tomadas preconizam todos os municípios (o que não está errado), menosprezando o valor estratégico dos cânions.

Contudo, ao propor essa aproximação às Instâncias de Governança, acredita-se que poderá haver mais facilmente o cumprimento dos objetivos do PRT e do desenvolvimento regional de maneira mais completa. Dessa forma, ao lançar o olhar à pluralidade de atores e sua atuação no arranjo de governança da região turística Caminho dos Canyons, é possível ampliar o espectro de apreciação. Novos estudos para repensar ações de maximização do desempenho, de forma mais igualitária, dos municípios envolvidos, são possíveis. Atuar em prol do desenvolvimento, com decisões mais aderentes às especificidades locais, além de coadunar interesses do Estado e da sociedade, para um desenvolvimento mais equilibrado para todos os municípios da região.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Rodrigo da Cruz. Análise sobre a Monocultura da Soja e o Desenvolvimento Sustentável na Amazônia com Base na Teoria do Desenvolvimento Endógeno. **Revista Economia e Desenvolvimento**, vol. 26, n. 1, 2014. Disponível em: https://periodicos.ufsm.br/eed/article/view/13882, Acesso em: 20 jun. 2019.

ARNHOLD Jr., Marcos. **Governança Regional do Turismo: uma proposta de avaliação da governança turística na percepção de seus atores**. Tese em Turismo e Hotelaria – UNIVALI. Balneário Camboriú.

BABBIE, Earl. **The Basics of Social Research**. 6.ed. Canada: Cengage, 2014, p. 402-435.

BARBOSA, Andyara Lima. Relações organizacionais para o desenvolvimento regional do turismo. *In*: BENI, Mario Carlos (org.). **Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão**. Barueri SP: Manole, 2012. p. 131-156.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Introdução à Regionalização do Turismo**. Brasília: Ministério do Turismo, 2007. Disponível em: http://www.ibam.org.br/media /arquivos/estudos/i ntroducao_turismo.pdf. Acesso em: 24 abr. 2018.

. Ministério do Turismo. Secretaria Nacional de Estruturação do Turismo. **O que é o Programa de Regionalização do Turismo?** Brasília (DF): Ministério do Turismo, 2013. Disponível em:http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=26& Itemid=124. Acesso em: 22 mai. 2019.

. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo.** Brasília (DF): Ministério do Turismo, 2015. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/2015-03-09-13-54-27.html Acesso em: 22 mai. 2019.

. Comissão Brasileira de Sítios Geológicos e Paleobiológicos. **Geossítios**. 2016. Disponível em: <http://sigep.cprm.gov.br/glossario/index.html> Acesso em: 09 set. 2018.

. Ministério do Turismo. Secretaria Nacional de Estruturação do Turismo. **Mapa do Turismo Brasileiro**. Brasília (DF): Ministério do Turismo, 2017. Disponível em: http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=76&Ite mid=267. Acesso em: 22 mai. 2019.

. **Mapa do Turismo Brasileiro**. Brasília: Coordenação Geral de Regionalização, 2017(b). Disponível em:<mapa.turismo.gov.br> Acesso em 30 abr. 2018.

CAIRES, Ágata Marcomini; ALBACH, Valéria. Indutor Turístico: **o Caso de Ponta Grossa, Paraná**. *In:* Fórum Internacional de Turismo do Iguassu. nº. IX. 2015. Foz do Iguaçu (PR). Disponível em: http://festivaldascataratas.com/wp-content/uploads/2015/12/5.-Indutor-Tur%C3%ADstico-O-Caso-de- Ponta-Grossa-Paran%C3%A1.pdf. Acesso em: 22 mai. 2019.

CAVALCANTE, Jordana de Souza. Modelo de Desenvolvimento Exógeno e Endógeno do Turismo Regional na Amazônia. **Revista Multidisciplina Pey Këyo Científico**, 2018. ISSN 2525-8508, Vol.4 No.1. Disponível em: http://revistaadmmade.estacio.br/index.php/pkcroraima/article/view/2440. Acesso em: 20 jun. 2019.

ESTEVAM, Dimas de Oliveira; JORGE, Tiago Pereira; SALVARO, Giovana Ilka Jacinto. Características Socioeconômicas da Região do Extremo Sul Catarinense: **uma análise entre o rural e o urbano**. **Revista NECAT.** N.6. Jul - Dez, 2014.

FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES EMPRESARIAIS DE SANTA CATARINA FACISC. **Índice de Performance Econômica**. 2018. Disponível em: https://www.4oito.com.br/noticia/iper-surge-com- o-sul-preocupando-10281. Acesso em: 29 abr. 2019.

GARCIA, Ana Gabriela Galante; CAPELIN, Bárbara Teixeira. **Análise da proposta de regionalização do turismo:** pontos positivos e negativos e suas possíveis adaptações. Disponível em: < https://www.academia.edu/8754 194/An%C3%A 1lise_da_P roposta_de_Regionaliza%C3%A7%C3%A3o_do_Turismo_Pontos_positivos_e_negativos_e_suas_poss%C3%ADveis_adapta%C3%A7%C3%B5es>. Acesso em: 02 jun. 2018.

INSTITUTO CHICO MENDES DE BIOCONSERVAÇÃO. **Parque Nacional de Aparados da Serra**. 2018. Disponível:< http://www.icmbio.gov.br/parnaapar adosdaserra/quem-somos.html> Acesso em: 09 set. 2018.

SILVA JUNIOR, José Henrique. **A política interna de turismo como desenvolvimento regional:** o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Belo Horizonte: Pretexto, v.7; n.2; p.51-62. jul-dez, 2006.

VOGT, W. P. (1999). Dictionary of statistics & methodology: **A nontechnical guide for the social sciences** (2nd ed.). Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage

WILDNER, Wilson; BINOTTO, Raquel Barros; GODOY, Michel Marques. **Geoparque Caminhos dos Cânions do Sul (RS/SC):** proposta. CPRM Serviço Geológico do Brasil: 2004. Disponível em: http://rigeo.cprm.gov.br/xmlui/bitstream/handle/doc/17168/canionsdosul.pdf?sequence=1. Acesso em: 09 set. 2018.

QUEM PLANEJA A CIDADE: UMA ANÁLISE SOBRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CONSTRUÇÃO DO PLANO ESTRATÉGICO 2017-2020 DO RIO DE JANEIRO

Maria Clara Delmonte (UFRJ)

RESUMO

O Rio de Janeiro se apresenta como um eixo político central no Brasil, indagar o quão democrático é o modelo de gestão exercido pela Prefeitura é parte importante para uma análise mais completa da democracia participativa do Brasil. O presente trabalho tem como objetivo analisar a participação no processo de construção do Plano Estratégico da cidade do Rio de Janeiro 2017-2020, à luz dos conceitos de democratização e desdemocratização, Tilly (2013) e do conceito de Direito à Cidade de Lefebvre (1968) e Harvey (2005). Buscou-se levantar quais os canais utilizados pela gestão pública cidade que possibilitaram a participação da sociedade na elaboração do plano, assim como identificar quais agentes fizeram parte da sua proposição e deliberação.

INTRODUÇÃO

O Rio de Janeiro se apresenta como um eixo político central no Brasil. A cidade foi uma das primeiras a adotar o modelo de plano estratégico (Novaes, 2003; Vainer, 2000), tendo sediados nos últimos anos dois megaeventos esportivos em 2014 e 2016, a Copa do Mundo FIFA e os jogos Olímpicos, e outros tantos eventos internacionais, entre os quais destacam-se o encontro mundial da juventude católica e os festivais Rock in Rio. Analisar a gestão da cidade do Rio de Janeiro é, portanto, parte importante para uma análise mais completa da democracia participativa do nosso país e em um momento em que, por um lado cresce a polarização da disputa política, por outro, mantém-se um distanciamento e uma exaustão dos mecanismos propostos pela democracia formal, emerge a necessidade de discutir esse tema.

De fato, como a literatura aponta (DHAL, 1974; TILLY, 2013), o processo de democratização não é linear ao longo da história, podendo-se constatar processos de democratização e de desdemocratização em cada contexto específico. Nesse sentido, faz sentido indagar sobre o quanto democrático é o modelo de gestão pública exercido pela prefeitura do Rio de Janeiro.

É diante desse cenário que o presente trabalho se constrói, tendo como objetivo geral observar a democracia na gestão da cidade do Rio de Janeiro, com enfoque específico no processo de elaboração do Plano Estratégico da gestão Crivella (2016-2020). À luz do aporte teórico acerca dos processos de democratização e desdemocratização (TILLY, 2013), , assim como a discussão sobre as dimensões do direito à cidade (HARVEY, 2014) e o debate sobre planejamento estratégico e cidade mercadoria (VAINER, 1999).

A partir da construção do referencial teórico e da análise do PEM 2017-2020 o presente trabalho se propõe a realizar uma reflexão sobre a democracia e a participação social na gestão da 16 cidade do Rio de Janeiro e em que medida essa democracia se expande ou reflui no processo de construção do Plano.

Fortalecer e criar esferas públicas e mecanismos institucionais que propiciem a participação da população na formulação das políticas públicas, fiscalização do serviço público e acompanhamento do desenvolvimento da cidade é urgente para aqueles que se propõe a construir uma gestão pública que fortaleça a democracia. Da mesma forma, é fundamental o diálogo com os movimentos sociais e com os atores não-governamentais que estão reivindicando e pensando a cidade. Discutir o papel do gestor público se apresenta então como parte central dessa construção, a partir da compreensão do gestor como aquele capaz de intervir nas decisões políticas que possibilitam ampliar ou reduzir a participação da população.

DEMOCRATIZAÇÃO E DESDEMOCRATIZAÇÃO

Para descrever e explicar as variações e mudanças na extensão e no caráter da democracia, Tilly (2013, p. 23) adota como ponto de partida para sua definição os cinco critérios relativos apontados por Dahl (2009, p. 49-50). Os dois primeiros são os critérios da participação efetiva e da igualdade de voto, ou seja, a garantia de que antes de uma política ser adotada, todos os membros tenham oportunidade igual para tornar conhecida sua opinião sobre como deveria ser tal política, e que, no ato da decisão, todos tenham oportunidade igual e efetiva de votar.

Em seguida aponta-se, o critério do entendimento esclarecido, onde cada membro deve ter igual oportunidade de aprender sobre as alternativas de políticas mais relevantes e suas consequências. Por fim, os dois últimos são o controle de agenda e a inclusão de adultos, que exige que os membros tenham a oportunidade de escolherem quais assuntos devem estar na pauta das discussões e afirma, em contraponto aos modelos de democracia que antecedem o século XX, que todos, ou pelo menos a maioria dos cidadãos adultos residentes permanentes deveriam ter o pleno direito de cidadãos, implícito ao critério da participação efetiva acima exposto.

Os critérios apresentados por Dahl tendem, contudo, a uma estaticidade em seus resultados. As respostas reduzidas a "sim ou não" são, para Tilly, insuficientes para analisar os processos democráticos, visto que não há uma linearidade na variação dos regimes. É nesse contexto que aponta os elementos da democracia, democratização e desdemocratização. Propondo-se a construir uma explicação geral, Tilly descreve os caminhos que levam na direção da democracia ou num sentido contrário a ela:

> A democratização e a desdemocratização dependem de alguns mecanismos causais recorrentes que se combinam em um pequeno número de processos necessários. Por mecanismos eu entendo eventos que produzem os mesmos efeitos imediatos sobre um vasto conjunto de circunstâncias [...]. Por processo eu entendo combinações e sequências de mecanismos que produzem algum resultado específico. (Tilly, 2013, p.36)

A análise de Tilly avança então para um aprimoramento dos critérios de Dahl, na intenção de aprofundar a capacidade de análise e comparação dos regimes. Para tal, são observadas as relações entre o Estado[1], os cidadãos[2] e os processos políticos públicos[3], através de quatro dimensões como indicadores do grau de democracia.

A amplitude da atuação do estado é a primeira dimensão apresentada. A variação dessa dimensão pode contemplar desde apenas um pequeno grupo que goza dos direitos e liberdades enquanto os demais são colocados em situação de exclusão dos processos políticos até uma ampla e homogênea inclusão política de todos aqueles que pertencem à jurisdição do Estado.

Em segundo, o quão equitativamente os cidadãos experienciam a tradução de suas demandas em ação do Estado. Ou seja, em um extremo uma extensiva desigualdade entre os cidadãos, onde aqueles que se privilegiam da hierarquia social tem suas demandas traduzidas em ações do Estado de forma desigual quando comparada aos demais. E em outro, todos têm suas demandas compreendidas de forma igualitária, não havendo privilégios entre classes, raça, gênero, etnia.

A terceira dimensão se dá sobre o grau de proteção sobre ações arbitrárias do Estado. Essa dimensão varia de um extremo onde os agentes do Estado usam do seu poder para para interesses pessoais, à outro, onde os cidadãos gozam de um processo público e correto.

Por fim, o caráter mutuamente vinculante é a quarta, onde a variação é quanto à nitidez das obrigações do Estado, estando em um extremo situações onde os beneficiários do Estado precisam subornar e persuadir para conseguir alguma coisa, e no outro os agentes têm obrigações claras e instituídas de conceder benefícios a quem os é de direito.

Frente a isso, Tilly conclui que o processo de democratização é a média crescente nas quatro dimensões, enquanto a desdemocratização é o movimento médio decrescente.

> Nessa perspectiva simplificada, um regime é democrático na medida em que as relações políticas entre o Estado e seus cidadãos engendram consultas amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente vinculantes. A democratização significa um movimento real no sentido de promover uma consulta mais ampla, mais igualitária, mais protegida e mais vinculante. Então, obviamente, a desdemocratização significa um movimento real no sentido de uma consulta mais estreita, mais injusta, menos protegida e menos vinculante. (Tilly, 2013, p.28)

Além dos processos principais de democratização e desdemocratização, um último ponto apresentado que cabe para este trabalho é quanto à capacidade do de intervenção do Estado aumenta ou diminui. Existem momentos onde o Estado possui pouca capacidade de intervenção, o que significa que as suas ações não exercem influência nos processos, enquanto há momentos onde essa capacidade é elevada e suas ações afetam significativamente as atividades, recursos e cidadãos.

Por fim, Tilly sugere a observar centralmente de três grupos de mudanças em relação aos processos políticos públicos para analisar a democratização ou desdemocratização. O aumento ou diminuição de integração entre as redes de confiança pessoal (como parentesco, pertencimento religioso e as relações de mercado) com os processos políticos públicos, o grau de insulamento dos processos políticos públicos em relação às desigualdades categóricas como raça, classe, castas e gênero e o crescimento ou decrescimento da autonomia em relação aos processos políticos públicos por parte dos centros de poder, como por exemplo as milícias, redes de clientelismo, o exército e as instituições religiosas.

Segundo seu argumento, o aumento da integração das redes de confiança na política pública, o crescente amortecimento pelas políticas públicas das desigualdades em torno das quais os cidadãos organizam suas vidas e a diminuição da autonomia dos grandes centros de poder formam o processo que promove a democratização.

Dando um passo além, em conjunto com as dimensões propostas por Charles Tilly, o fundamental desse aporte para a análise do Plano Estratégico como instrumento de democratização ou desdemocratização da gestão da cidade do Rio de Janeiro é a noção da democracia como um processo não linear. É possível portanto avançar em uma política para democratizar a gestão e ao mesmo tempo retroceder em outras. Assim como é possível propor uma política que apesar de permitir alguma participação da população, por conta da instabilidade política do local a capacidade de intervenção do estado naquela situação específica é tão baixa que a decisão não consegue ser implementada e se torna irrelevante.

DIREITO À CIDADE

As cidades surgem da concentração geográfica e social de um excedente de produção e em uma sociedade que segue os mandos do capital, o lucro acumulado desse excedente permanece nas mãos e poucos. Harvey (2014) aponta em seu texto uma série de processos históricos em que a absorção do excedente de produção se deu através da transformação urbana, como na Haussmannização de Paris (Lowy, 2017) no século XIX ou nos Estados Unidos no século XX com Morses, mostrando que o processo de urbanização se constitui em uma relação intrínseca com o desenvolvimento do capitalismo e vice versa.

A existência da reprodução social da cidade e dos agentes que nela vivem, dependem do direito ao acesso à terra urbana e à habitação (Junior, 2017). Podemos discutir então a primeira dimensão do direito à cidade como o direito de todas e todos ao acesso à habitação e a todos os serviços relacionados à vida urbana e necessários ao bem estar coletivo como moradia segura, saneamento básico e liberdades e oportunidades atribuídas àqueles que recebem o título de cidadãos (Dias, 2017)

A cidade expressa as relações objetivas entre os agentes que ela a constituem. Na cidade capitalista, o controle de sua produção é feito pelas classes dominantes, que pensam, fazem e refazem a cidade a partir dos seus interesses, organizando-a socialmente à partir de suas perspectivas e excluindo as classes mais pobres desse processo o que coloca a cidade enquanto um lugar estratégico do enfrentamento das classes (Lowy, 2017). Dessa forma, é também parte constituinte do direito à cidade uma segunda dimensão, o direito de de dizer em que cidade queremos viver, ou seja, inclui o direito de recriar a cidade.

Compreendendo essas duas dimensões, Harvey define o direito à cidade da seguinte forma:

> O direito à cidade é, portanto, muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é o direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com nossos mais profundos desejos. Além disso, é um direito mais coletivo do que individual, uma vez que reinventar a cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização. A liberdade de fazer e refazer a nós mesmos e a nossas cidades. (Harvey,2014)

Tal aporte será fundamental para análise a qual se propõe este trabalho a partir da noção de que a democracia da gestão da cidade pode ser pensada ao mesmo tempo a partir do maior ou menor acesso da população ao direito à terra, aos serviços e a habitação, assim como a partir do direito de pensar e produzir novos projetos de cidade e de sociedade. Ao direito não apenas à reprodução social, mas também "ao direito de ter uma cidade radicalmente democrática, onde todos e todas possam participar das decisões relativas à forma como a cidade deve funcionar e ao modo de organizar a vida coletiva na cidade." (Junior, 2017, pg.19)

O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL

O método tradicional do Planejamento Urbano já não é suficiente em tempos de flexibilidade, globalização e liberalização do mercado. Originado no âmbito empresarial, o planejamento estratégico se apresenta então como uma saída às novas demandas do capitalismo. Adaptando-se para a esfera pública, o planejamento estratégico segue a lógica da concorrência entre as cidades, seja na competição pelo investimento de capital, na atração de indústrias e negócios ou no preço e qualidade dos serviços (VAINER, 1999; NOVAIS, 2003).

Referenciar o planejamento da cidade ao método empresarial significa incorporar lógicas, técnicas e conceitos da administração privada na administração pública, alterando a natureza da ação governamental (Novais, 2003). Para a análise da democracia na Gestão da Cidade do Rio de Janeiro a partir da construção dos planos estratégicos municipais, a discussão acerca dos processos políticos decisórios e dos sujeitos que destes passam a participar a partir da implementação do Planejamento Estratégico é fundamental.

Para Novais, o conjunto de políticas competitivas propostas pelo Planejamento Estratégico aponta para um processo de despolitização da cidade, que se consolida através de três fatores, sendo o primeiro a instrumentalização da participação política, que passa a ser orquestrada pelo que chama de "pacto social", objetivando o consenso para enfrentar as ameaças externas. O segundo é a demanda por uma liderança forte, personalizando os interesses da cidade. O terceiro fato é então, a participação privilegiada do empresariado nos processos de tomada de decisões. Vainer aponta:

> A instauração da cidade-empresa constitui, em tudo e por tudo, urna negação radical da cidade enquanto espaço político - enquanto polis. [...] Aqui não se elegem dirigentes, nem se discutem objetivos; tampouco há tempo e condições de refletir sobre valores, filosofia ou utopias. Na empresa reina o pragmatismo, o realismo, o sentido prático; e a produtivização é a única lei. (Vainer, 1999, p.91)

Por fim, a discussão acerca da transformação da cidade em mercadoria traz elementos importantes para o tema do presente trabalho. No cenário efervescente da competitividade, a cidade também se torna uma mercadoria. Vainer apresenta, contudo, a complexidade desta mercadoria em específico e apresenta a visão do que significa a venda da cidade para Borja & Forn como a seguinte:

> Para eles, a venda da cidade é, necessariamente, a venda daqueles atributos específicos que constituem, de uma maneira ou de outra, insumos valorizados pelo capital transnacional: espaços para convenções e feiras, parques industriais e tecnológicos, oficinas de informação e assessoramento a investidores e empresários, torres de comunicação e comércio, segurança (Borja & Forn, 1996, p. 34). (Vainer, 1999, p.79)

Com isso, justifica a similaridade constante das propostas dos planos estratégicos, visto que, grosseiramente falando, todos eles se propõe a mesma coisa: vender a cidade para o grande capital, em especial, o capital internacional. E para isso, torna-se passível a utilização de ""uma grande operação de city marketing" (Borja, 1995, p. 27), vendendo, em primeiro lugar, a imagem da cidade que interessa ao capital, em detrimento do que se colocar na frente, inclusive a democracia.

PLANOS ESTRATÉGICOS DO RIO DE JANEIRO

A experiência de Barcelona com a inclusão do Plano Estratégico dentre as ferramentas de planejamento da administração municipal inspirou diversas cidades mundo afora, inclusive o Rio de Janeiro, tendo sido uma das primeiras a seguir o exemplo. A centralidade política do Rio - e com isso, tamanha visibilidade -, somada a uma generalização do ideário liberal e aos interesses dos atores políticos que passaram a dirigir governar o município nas eleições de 1992 abriu espaço para a experiência da construção de um plano estratégico para a cidade.

De lá pra cá o Rio de Janeiro consolidou sua tradição ao promover sucessivos planos estratégicos. O primeiro e o segundo foram produzidos pela gestão de César Maia, tendo o primeiro o título "Rio Sempre Rio" , lançado em 1995, e o segundo "as Cidades da Cidade", lançado em 2004. O terceiro e o quarto foram construídos pela gestão de Eduardo Paes e carregam o nome "Pós 2016: o Rio mais integrado e competitivo", lançados em 2009 e 2012 consecutivamente. Já em 2017 foi lançado o plano "Rio 2020: mais solidário e mais humano", pela gestão de Marcello Crivella e é para o qual volta-se a análise do presente trabalho no ponto seguinte.

RESULTADOS

O decreto 42784/17, publicado no primeiro dia de governo do atual prefeito Crivella dispõe sobre a implantação do novo Plano Estratégico. Ele prevê que o documento deve ser publicado em 180 dias, prorrogáveis por mais 30, e que, ao final deste período, a Subsecretaria de Planejamento e Gestão, responsável pela condução da elaboração do Plano, terá 90 dias para promover "audiências públicas gerais, setoriais, e regionais para promover e aprofundar a democraciaparticipativa".

O processo de elaboração do plano foi composto por duas etapas, sendo uma primeira de "diálogos internos" em que é apresentada o Plano base desenvolvido pelos técnicos da Prefeitura. A segunda etapa é chamada de "diálogos externos", sendo a fase que se propõe serem realizados debates através de reuniões gerais e reuniões temáticas correspondentes às Dimensões Estratégicas do Plano. Quanto a forma de participação o plano se limita a dizer que: "Além das reuniões presenciais, a população terá acesso ao documento por meio digital, disponível no site da Prefeitura." (PEM 2017-2020, p.30).

Ao buscar no site da Prefeitura por quais espaços a construção do plano passou, encontrou-se uma lista de encontros, audiências e também uma plataforma online de participação.

ENCONTROS

No site da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, encontrou-se uma lista de cinco encontros organizados pela gestão municipal. Nestes, a subsecretária de Planejamento e Gestão Governamental, Aspásia Camargo, apresentou o Plano Base para os seguintes setores:

1. Palestra Objetivos do Milênio, Prefeitura do Rio: de acordo com o site estavam presentes: "servidores da prefeitura, como IPP, Fundação Planetário, e líderes cariocas, além de convidados da Coordenadoria de Relações Internacionais". Ocorreu no dia 4 de Julho de 2017
2. Seminário Cidades e Comunidades Sustentáveis, na Associação Comercial do Rio de Janeiro - participaram técnicos de sustentabilidade e meio ambiente, professores universitários e representantes de ONGs e de diversos organismos de alcance global e local, como ONU, SDSN, Observatório Metropolitano, Conservation International, Casa Fluminense, entre outras. Ocorreu nos dias 6 e 7 de julho
3. Reunião com Superintendentes e Administradores Regionais - participaram superintendentes e administradores regionais da cidade. Ocorreu no dia 11 de julho
4. Reunião com Meu Rio e com a Casa Fluminense - contou com a apresentação do plano feita pela subsecretaria de Planejamento e Gestão a integrantes do Meu Rio e da Casa Fluminense. Ocorreu no dia 12 de julho
5. Reunião no Instituto Pereira Passos - a apresentação foi feita para um grupo de especialistas do Instituto Pereira Passos. Ocorreu também no dia 12 de julho.

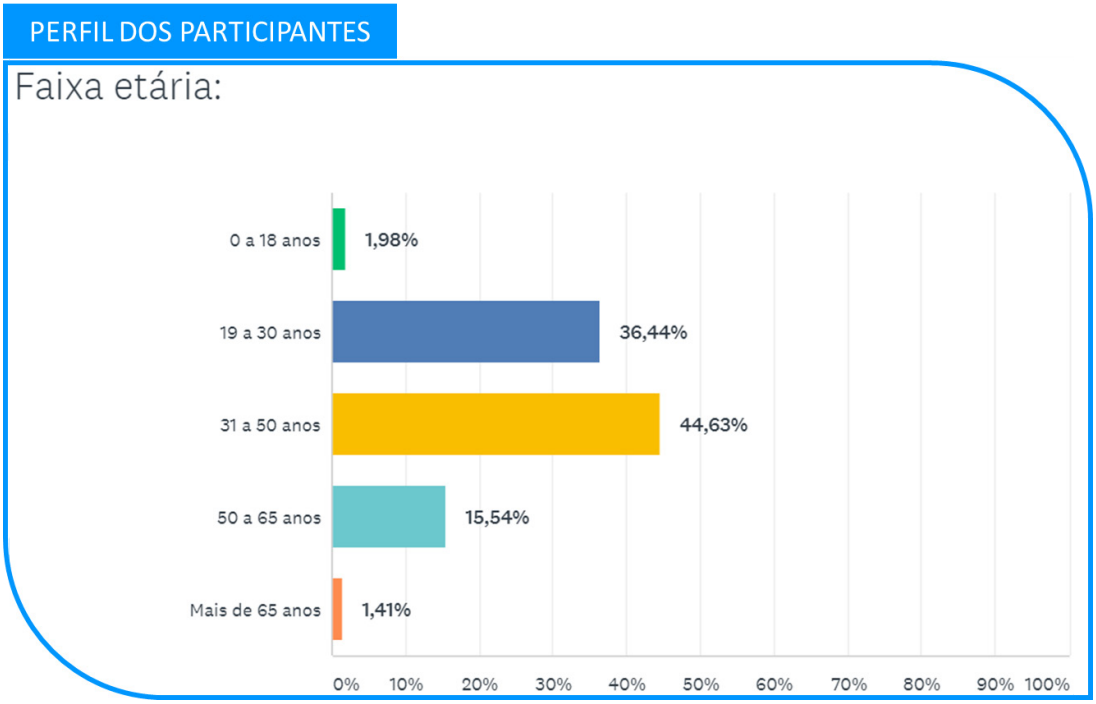
AUDIÊNCIAS

Além dos encontros, o site da prefeitura apresenta uma agenda que contém nove audiências públicas que ocorreram entre Julho e Agosto, dentre as localidades que elas ocorreram estão: Cidade Nova, Tijuca, Del Castilho, Freguesia, Irajá e Campo Grande. No site da Prefeitura há somente relatos das audiências realizadas na Cidade Nova e na Tijuca.

PARTICIPAÇÃO ONLINE

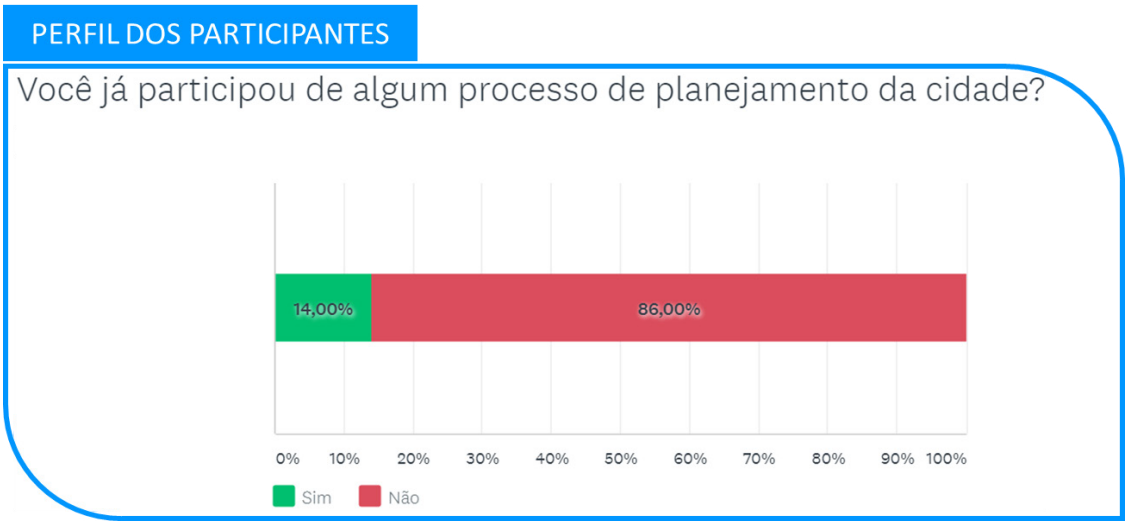
A Prefeitura abriu um canal online de participação, onde a população poderiam votar se concordavam ou discordavam dos pontos fortes e fracos apresentados em um questionário. Participaram ao todo 354 pessoas.

Segue abaixo os resultados encontrados: Tabela 1 - Perfil dos participantes



Fonte - Plano Estratégico "Rio 2020: mais solidário e mais humano" (PEMRJ 2017-2020)

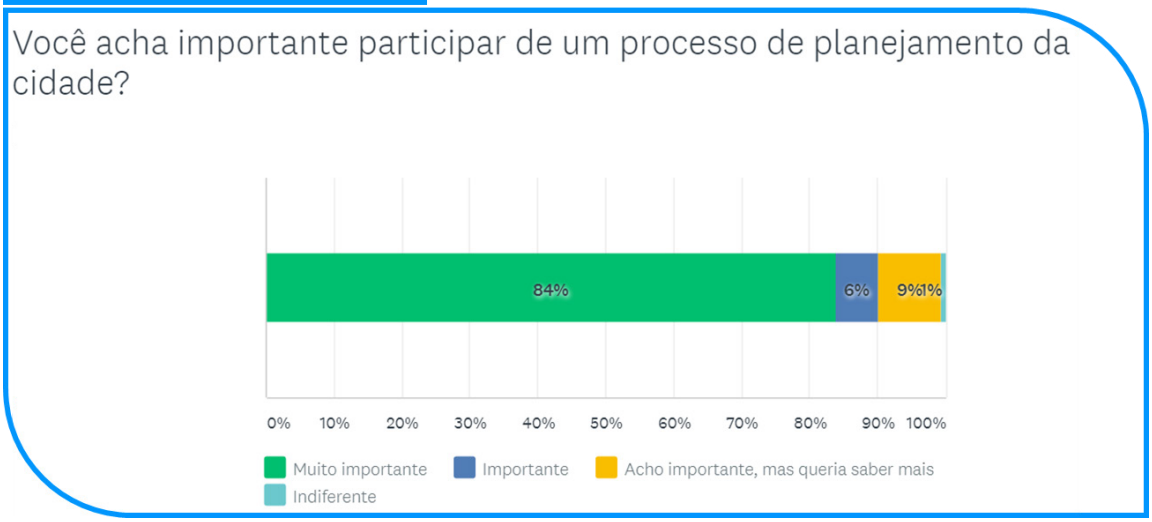
Tabela 2 - Perfil dos participantes



Fonte - Plano Estratégico "Rio 2020: mais solidário e mais humano" (PEM 2017-2020)

Tabela 3 - Perfil dos participantes

PERFIL DOS PARTICIPANTES



Fonte - Plano Estratégico "Rio 2020: mais solidário e mais humano" (PEM 2017-2020)

PERFIL DOS PARTICIPANTES

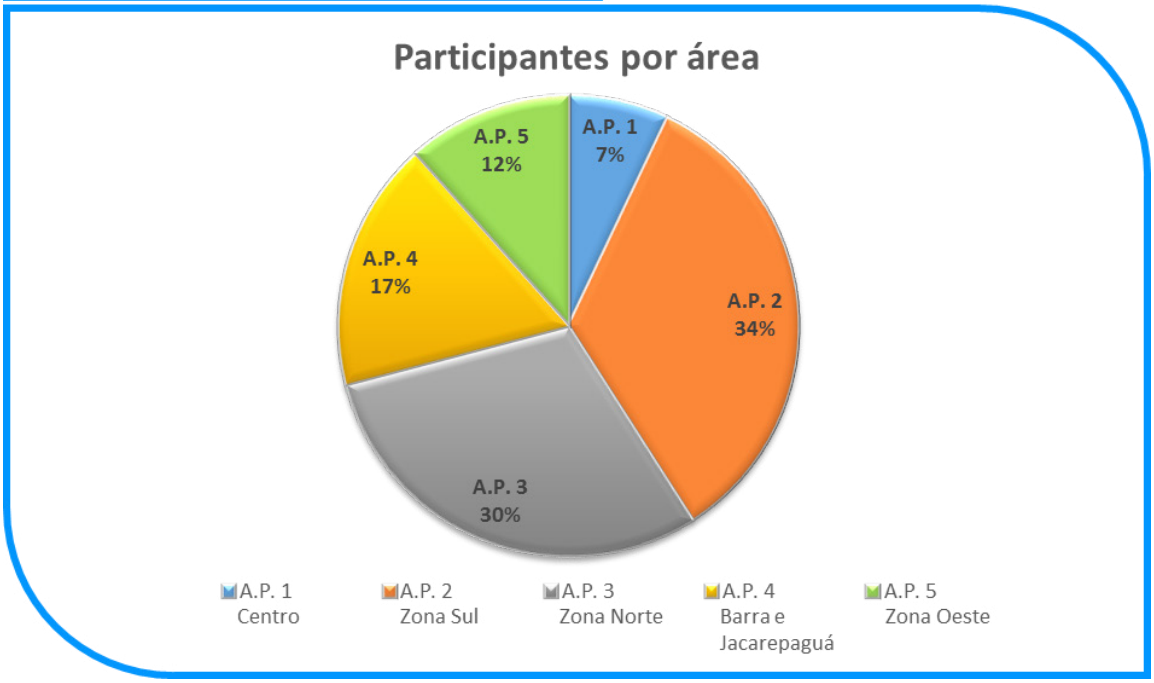
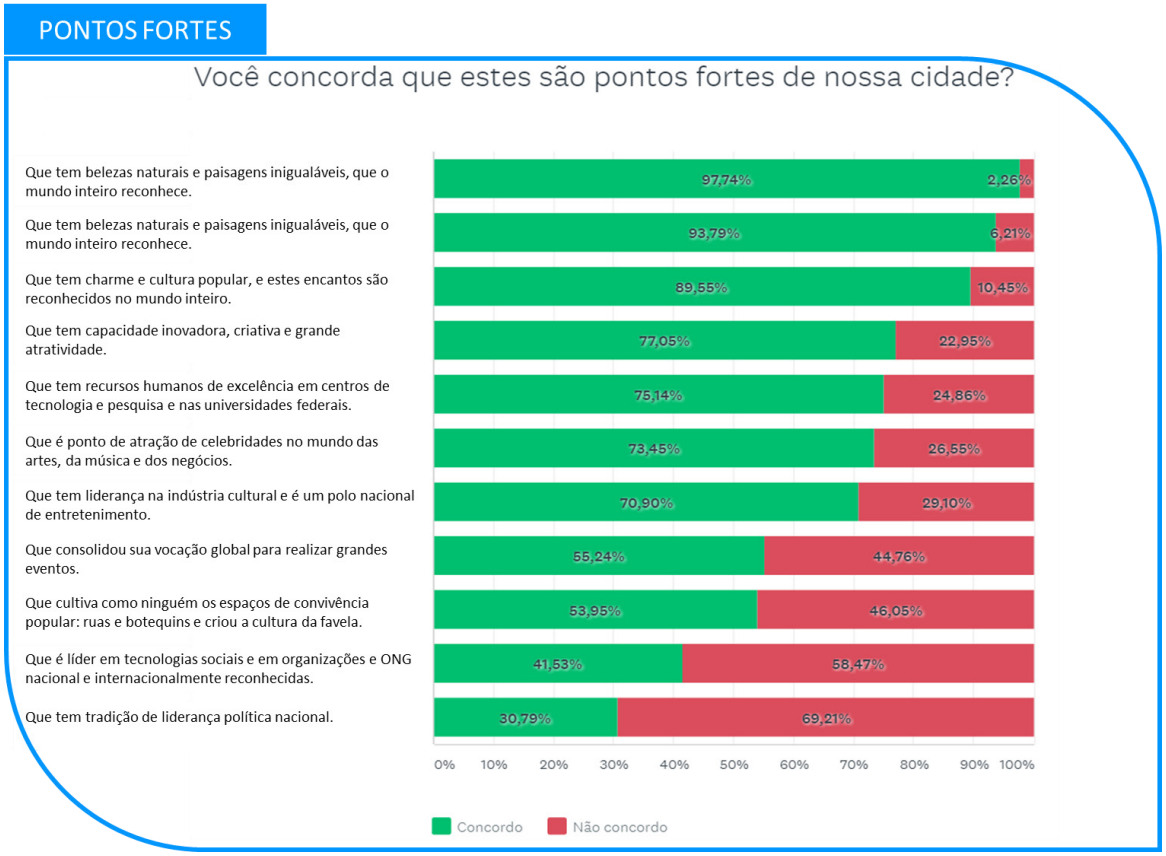
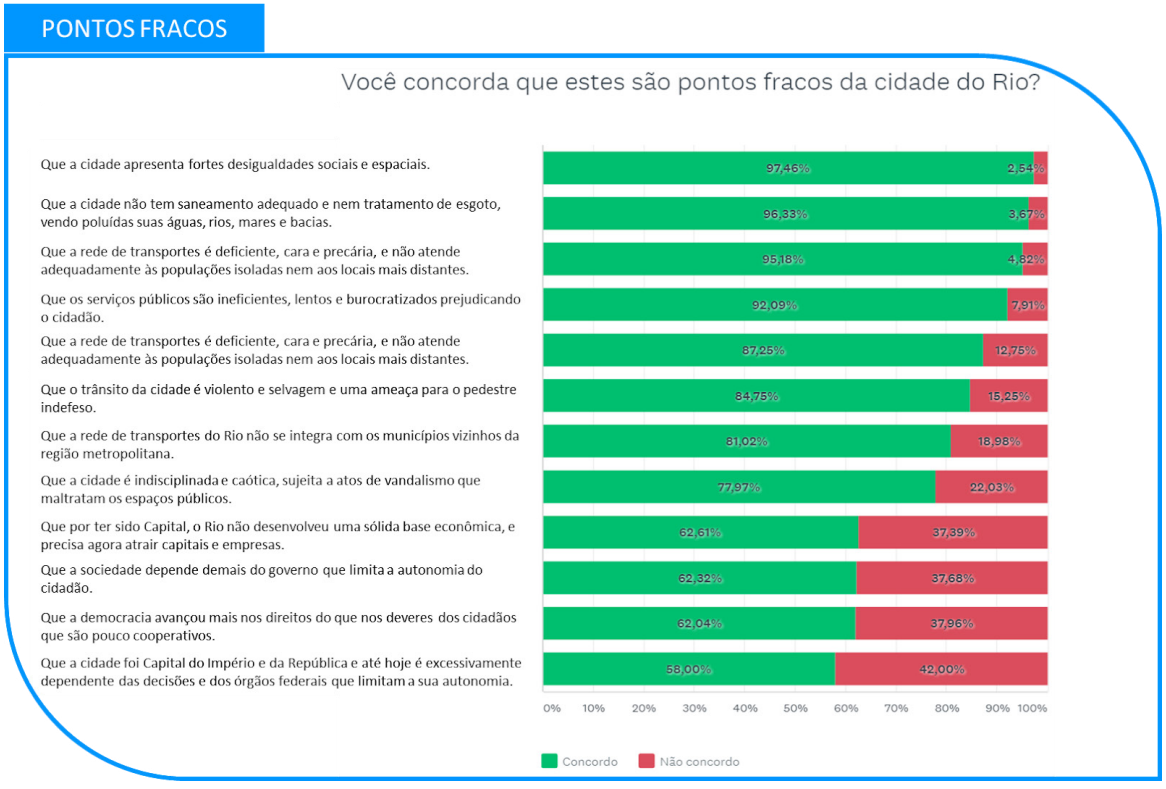


Tabela 4 - Pontos fortes



Fonte - Plano Estratégico "Rio 2020: mais solidário e mais humano" (PEM 2017-2020)

Tabela 5 - Pontos Fracos



Fonte - Plano Estratégico "Rio 2020: mais solidário e mais humano" (PEM 2017-2020)

RIO 2020: MAIS SOLIDÁRIO E MAIS HUMANO: MAIS DEMOCRÁTICO?

A partir dos aportes e levantamentos apresentados nas seções anteriores, buscou-se discutir, brevemente e dentro das limitações colocadas, o quão democrático foi o processo de construção do Plano Estratégico da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro 2017-2020. Para isso, dividiremos os pontos a serem discutidos em três: os agentes que atuaram na construção, bem como o perfil dos participantes na plataforma online, os limites da plataforma de participação online.

QUEM PENSA A CIDADE

Quanto aos agentes envolvidos foi possível identificar o corpo servidor da gestão municipal -secretários, subsecretários, superintendentes e administradores-, ONGs e organismos como ONU, SDSN, Observatório Metropolitano, Conservation International e Casa Fluminense, movimentos como o Meu Rio e institutos como o Instituto Pereira Passos.

A prefeitura afirma que a participação popular na construção do plano foi intensa: "O Plano será finalizado nos próximos 90 dias, após intenso processo de participação popular liderado pela prefeitura com audiências públicas, reuniões com um conselho de representantes de diversos setores da sociedade civil e encontros regionais." Contudo, ao observar os agentes participantes, encontramos majoritariamente gestores e servidores da prefeitura e algumas ONGs. Não são mencionadas lideranças de movimentos sociais como moradia, favelas, professores, estudantes, mulheres, dentre tantos outros que se organizam para pensar a cidade que vivem cotidianamente.

Além disso, se observarmos o perfil dos participantes da consulta online, podemos ver que a concentração na Zona Sul e Norte da cidade é grande. Nesse sentido, a região da Zona Oeste que possui os bairros mais populosos do Rio de Janeiro (IBGE, 2010) se apresenta em extrema subrepresentação. Da mesma forma, os jovens de 0 a 18 anos e idosos com mais de 65 anos tiveram participação quase inexistente.

Como visto, Tilly aponta a amplitude da atuação do estado como uma das dimensões a serem analisadas no processo de democratização e desdemocratização. Nesse sentido, poucos foram os sujeitos que participaram do processo de construção do plano. É possível fazer essa discussão também à luz do critério da participação efetiva apresentada por Dahl, pois, além do curto tempo de discussão, os espaços convidados (FARANAK, 2016) foram insuficientes, visto que, diante dos números da consulta online e da lista dos agentes participantes dos encontros fica evidente que a grande maioria da população carioca não teve acesso às discussões acerca do Plano.

OS LIMITES DA PARTICIPAÇÃO ONLINE

No dia 26 de julho de 2017, a Prefeitura do Rio inseriu um formulário de consulta através de uma plataforma online. Como dito, participaram da consulta apenas 354 pessoas e, apesar da Prefeitura anunciar como uma ampla participação, isso representa apenas 0,006% da população carioca de acordo com o censo do IBGE de 2010. Se levarmos em conta a expectativa demográfica do Rio de Janeiro para 2018 a porcentagem desce ainda mais, para 0,005%.

Além de um levantamento de idade e local de moradia, o formulário de consulta conteve somente uma lista de pontos fortes e fracos sobre a cidade do Rio. Cabia ao consultado concordar ou discordar dos pontos apresentados, não sendo permitida a realização de comentários, propostas e opiniões acerca das 101 metas do Plano, ou as 65 iniciativas estratégicas.

É importante lembrar ainda que o Sudeste brasileiro apesar de apresentar a maior taxa de casas com acesso à internet, ainda existem cerca de 30% da população sem acesso (IBGE, 2016). Esse fato limita a participação das camadas mais populares da cidade.

Podemos recorrer ao critério do entendimento esclarecido (DAHL) e também a amplitude da atuação do estado trazido por Tilly, na medida em que comprova-se ao mesmo tempo uma baixa participação e uma condicionante que limita o acesso à parte da população aos processos de consulta.

CONCLUSÃO

Ainda há diversos caminhos a serem explorados na análise da democracia na elaboração do Plano Estratégico Municipal proposto por Marcello Crivella, mas buscou-se iniciar essa discussão que é tão cara para a população carioca. A partir da compreensão do pensar, repensar e criar a cidade como um direito como apresentado por Harvey, é fundamental que os gestores públicos busquem abrir e ampliar os caminhos de participação na construção de políticas públicas e planejamento.

Nesse sentido, apesar de experienciar novas formas de participação, como a online, a democracia na construção do plano "Rio 2020: mais solidário e mais humano" apresentou diversas limitações. É preciso ampliar não só os espaços convidados da administração pública da cidade mas também ter como objetivo ampliar os agentes e sujeitos que participam da construção.

Contudo, é importante ressaltar novamente: os processos de democratização e desdemocratização não são necessariamente lineares e muitos são os fatores e mecanismos que incidem sobre estes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana.** São Paulo: Martins, 2014

TILLY, C. **Democracia.** Vozes: 2013

Rio de Janeiro: **IBGE**, 2011

Rio de Janeiro: **IBGE**, 2016

FARANAK, M. **Insurgência, Planejamento e a Perspectiva de um Urbanismo Humano.** Rev. BR.AS. ESTUD. URBANOS REG. (ONLINE), RECIFE, V.18, N.3, p.363-377, SET.-DEZ. 2016

VAINER, Carlos Bernardo. **Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. IN: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 8.,** 1999a, Porto Alegre

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Plano Estratégico**: 2017 - 2020

JUNIOR, Orlando Alves dos Santos. . . [et al.]. **Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais.** 1. ed: Letra Capital, 2017, Rio de Janeiro

COMPETIÇÃO POLÍTICA E POLÍTICAS PÚBLICAS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS.

Terezinha Cabral de Albuquerque Neta Barros (UERN)
Flávio da Cunha Rezende (UFPE)

RESUMO

É recorrente a insatisfação da aplicação mais apropriada dos recursos públicos e entender como os elementos políticos afetam o desenvolvimento das políticas públicas é um caminho a ser explorado. Diante disso, o presente trabalho propõe investigar o efeito da competição política sobre a eficiência municipal brasileira nas políticas de saúde e educação para os anos de 2008 a 2012. Acredita-se que os atores políticos estão preocupados com a sua sobrevivência política – dessa forma adotam ações que otimizam a sua gestão. Como procedimento de pesquisa foi utilizada a regressão TOBIT e para encontrar a variável dependente de eficiência, foi utilizada a Análise Envoltória de Dados (DEA). Foram incluídas variáveis de controle política e socioeconômica. As análises indicaram que o poder explicativo das variáveis políticas no âmbito das políticas públicas é relativamente baixo, sobretudo, quando se trata da competição política.

INTRODUÇÃO

As disputas eleitorais no Brasil após o processo de redemocratização acabaram sendo um dos temas mais discutidos academicamente pela ciência política brasileira. Prova disso é a quantidade de trabalhos que abordam a temática da eleição relacionada com corrupção, clientelismo, regras eleitorais e as organizações partidárias. Como inferências, muitos trabalhos apontam que o mal funcionamento institucional do sistema político brasileiro reflete diretamente no âmbito das políticas públicas, mais precisamente na qualidade dos seus serviços à população. Ou seja, sabe-se que além das variáveis administrativas, sociais e financeiras, as de características político-partidárias também impactam nas políticas públicas. Por vezes, é notório o predomínio dos fatores socioeconômicos nas análises das políticas públicas, aquém de outras variáveis, como as eleitorais e institucionais. Entretanto, nas últimas décadas, trabalhos motivados por técnicas estatísticas vêm resgatando a importância das variáveis políticas em suas análises.

Haja vista, que as instituições e os procedimentos democráticos nem sempre têm o mesmo significado para todos os atores – devido aos objetivos entre eles serem conflitantes. Enquanto os atores sociais desejam boas políticas públicas, os políticos anseiam por cargos, verbas e o mais importante: sua sobrevivência política. Situação essa que fica mais difícil quando as eleições são muito competitivas (Schumpeter, 1942; Przeworski,1999). Em outras palavras, a competição política para a teoria da democracia induz a elite política a agir com mais responsabilidade, uma vez que a possibilidade de ganhar ou perder no cenário competitivo os impulsiona a cumprir suas promessas decampanha.

Nos debates recentes, a competição política é cada vez mais associada à garantia de bons resultados políticos, e esta visão tem motivado muitos países a criarem condições de concorrência equitativas, com a expectativa de ocasionar mudanças positivas nos aspectos econômicos, políticos e sociais. (Acemoglu e Robinson, 2006).

A proposição defendida é que a competição para ocupação de cargos reduz a capacidade dos políticos em se envolverem em políticas *rent seeking*[1] ou agir de modo ineficiente. Tal comportamento em um ambiente competitivo revela-se arriscado porque afeta negativamente a probabilidade de ser reeleito. Inversamente, uma grande vantagem eleitoral ou a falta de (significativos) concorrentes políticos é provável que diminua a responsabilidade eleitoral dos políticos - permitindo maior *rent seeking* (Ashworth et al. 2006).

Diante disso, o presente trabalho defende a hipótese que municípios onde as eleições foram competitivas são mais eficientes no âmbito das políticas públicas na área da saúde e educação. *Uma disputa acirrada entre os candidatos geram gestores mais atentos às suas ações e decisões?* Uma maior competição fornece incentivos para os políticos que pretendem continuar no poder ofertarem bens públicos de forma mais eficiente, na medida em que as práticas ineficientes têm um preço alto para a sua sobrevivência política.

Tradicionalmente, parte da literatura sobre atores políticos ressalta a importância que estes dão à sobrevivência política e a sua reputação pessoal sem, contudo, dar a devida atenção à como isso afeta as políticas públicas locais. Em virtude disso, foram apresentados os dados utilizados na nossa pesquisa, incluindo a maneira em que as variáveis foram construídas, assim como também foram abordados os resultados empíricos encontrados sobre a causalidade gerada pela competição política no sentido de demonstrar se a hipótese se confirma ou não.

A base de dados do trabalho foi para os anos de 2008 a 2012[2]. Os dados eleitorais disponibilizados pelo TSE nas eleições de 2008 foram de 5557 municípios. Os scripts de construção de dados, gráficos e tabelas foram tabulados no *R,* utilizado para a construção das análises.

A relevância do trabalho está no fato de que, depois da nova configuração dada aos municípios, estes vêm acompanhados de responsabilidades como planejamento, transparência, capacidade de gestão e gerenciamento dos recursos públicos que direta ou indiretamente estão relacionados a outros aspectos sociopolíticos da nossa realidade. Porém percebem-se as limitações impostas ao objeto, haja vista a complexidade que envolve os procedimentos de formulação e implementação de políticas públicas no Brasil.

COMPETIÇÃO POLÍTICA E SUAS VARIANTES

Para Shumpeter (1942) e Przeworski (1999) a competição política é um componente indispensável para se pensar a democracia. Eleições livres, justas e competitivas são vistas como condição prévia mínima para que um país seja uma democracia. Muitos consideram reducionista este posicionamento por se tratar de um elemento complexo. No entanto, a pretensão do trabalho não é travar um debate acerca das discussões conceituais que norteiam a democracia, mas entender e reconhecer que sem a competição política não existe nem o debate inicial sobre o sistema democrático.

Para Bardhan e Yang (2004) a competição política no âmbito eleitoral diz respeito essencialmente à concorrência entre agentes com o mesmo objetivo, em detrimento da concorrência entre aqueles que já estão no poder e aqueles que desejam alcançar o poder. Os autores reconhecem que existem o discurso que a competição política traz benefícios para os cidadãos, assim como a concorrência nos mercados econômicos geram benefícios para os consumidores (Mccormick; Tollison, 1981; Becker, 1983 apud Padovano; Ricciuti, 2009, p.2).

A relação entre competição política e economia possuem dois direcionamentos. A primeira apresenta um efeito negativo, principalmente em países onde o objetivo principal é a estabilidade política e não o desenvolvimento econômico, pois nesta visão a competição política, tornaria a prestação de serviços públicos ineficiente. (Svensson, 2005; Chhibber e Nooruddin 2004; Acemoglu, 2001, 2001b). Svensson (1994), por exemplo, desenvolve um artigo seminal com o seguinte argumento, a instabilidade política gerada pela competição, resulta em pouco investimento em infraestrutura. Assim, uma ligação entre a instabilidade política e investimento é identificado. Dentro de uma perspectiva mais ampla, a principal implicação destes resultados é que criar e reformar as instituições políticas que permitam reduzir a instabilidade política e polarização nos países em desenvolvimento devem uma importante prioridade na agenda para a reforma política. Tais medidas não só teriam efeitos diretos na paisagem política dos países, mas também teriam um impacto sobre a qualidade dos direitos de propriedade e, portanto, o bem-estar dos cidadãos em muitos países em desenvolvimento.

Para fortalecer ainda mais o argumento, os modelos de economia política têm demonstrado que uma competição política desequilibrada podem gerar perdas de bem-estar, devido à busca de renda excessiva e ineficiências na prestação de serviços do governo (Polo, 1998; Svensson, 1994).

[1] Rent-seeking em linhas gerais significa esforços para capturar privilégios. O termo foi trabalhado primeiramente por Krueger (1974). KRUEGER, Anne O. The Political Economy of the rent-Seekimg Society. **The American Economic Review**. v.64. n°3.jun.1974.

[2] É importante ressaltar que a proposta original da pesquisa contempla um recorte temporal de 2004 a 2012, permitindo uma análise que consideraria duas eleições municipais. Porém, ao trabalhar no banco de dados da pesquisa, foi detectada dificuldades em obter, o que acabou limitando o recorte para apenas uma eleição (2008). Sendo assim, permaneceram no banco apenas os municípios para os quais foi possível obter dados para todas variáveis apresentadas para os anos propostos.

A segunda visão procura trazer um aspecto positivo (Stigler, 1972; Besley et al, 2010; Padovano e Ricciuti, 2009 ; Uppal, 2011). Stigler (1972) trabalha com a expectativa de que a competição política produz resultados benéficos para a sociedade, assim como a concorrência existente em qualquer mercado. O autor aborda em seus estudos que o conceito de competição é desenvolvido pela ciência política direcionado suas análises para a proximidade dos resultados em eleições e comumente associado que, quanto mais competitivas são as eleições, mais ágil o sistema político será para os desejos da maioria.

Besley et al (2010) reforçam a aproximação da ciência política com a economia ao afirmarem que a falta de competição política nos EUA está relacionada com políticas que reduzem o crescimento. Em outras palavras, a falta de concorrência podem levar a políticas que impedem o crescimento econômico. O modelo de análise aborda, nos EUA, o efeito positivo da competição política sobre a indução de partidos políticos para implementarem políticas promotoras do crescimento econômico. Na verdade, o aumento da competitividade fazem com que os partidos escolham políticos de melhor qualidade para concorrerem às eleições. Os autores encontram um forte suporte empírico para a hipótese de que em pleitos com pequena margem de vitória acabam por induzir a níveis mais altos nas taxas de crescimento, em virtude de uma menor pressão fiscal, mais regulação para a atividade comercial e uma maior qualidade dos candidatos.

No conjunto de suas análises Besley et al (2010) lidam com a ideia de que em efeitos intermediários, propostos no modelo, a competição política promove a implementação de políticas que são amplamente creditados para promover o crescimento econômico. Já a concorrência política desequilibrada poderia ser adaptada para interesses pessoais, ao invés de beneficiiar toda a população, resultando na estagnação do crescimento.

Padovano e Ricciuti (2009) ao testarem a teoria de Besley et al (2010) na Itália, também encontraram evidências de que uma elevada competição política melhora o desempenho econômico, através da escolha de políticas mais orientadas para a eficiência. Cenário adverso onde existem mais apelo ideológico, tal como raça, religião, diferenças regionais, que culminam em maior polarização da sociedade do que com a eficiência econômica desta. Mas em contextos mais homogêneos, há um efeito positivo sobre a eficiência das políticas – uma vez que a competição entre partidos políticos ou candidatos a cargos acabam por maximizar o bem-estar, na medida em que reduzem, por exemplo, o preço imposto dos serviços públicos fornecidos, melhorando a eficiência do agente-principal na relação entre eleitores e os representantes eleitos.

Sendo assim, em suas pesquisas há evidências de uma correlação positiva entre a concorrência política e o desempenho econômico das regiões italianas. Os autores também enfatizam que a baixa fiscalização, permitem que partidos selecionem políticos de baixa qualidade e, como consequência, as escolhas políticas acabam sendo orientadas para a redistribuição ao invés da eficiência e crescimento de renda. No entanto, se a eleição for acirrada o grupo que perdeu exercerá um controle maior sobre o grupo que ocupou o poder, pois a perspectiva de ganhar manterá fiscalização viva. Eles também travam uma discussão onde a competição política agrega melhor desempenho, nos governos subnacionais ou nacionais italianos. E chegam à conclusão de que existem restrições mais rígidas sobre o poder discricionário dos políticos dos governos subnacionais, uma vez que há um conjunto mais limitado de competências que na verdade, reduzem os custos de informações para o eleitor ou de uma tendência inferior às questões ideológicas. Outro argumento, pode ser de que os governos nacionais tenham uma ampla gama de competências, que multiplicam o número de dimensões ao longo do qual os partidos e candidatos tendem a competir, a fim de sufocar a concorrência política. Em outras palavras, os mercados políticos nacionais estão mais próximos de um ambiente de concorrência monopolística ao passo que os subnacionais estão mais perto da concorrência perfeita (Padovano e Ricciuti, 2009, p.32).

Os autores Padovano e Ricciuti (2009) reforçam que o panorama atual da literatura empírica vê a teoria da Besley, Persson e Sturm (2010) sendo confirmada a nível dos governos subnacionais em diversos contextos: americanos (Besley, Persson e Sturm, 2010), os belgas (Ashworth et al., 2006), as italianas desenvolvidas por eles. No entanto, também encontram evidências de que quanto maior a competição política maior o aumento de políticas redistributivas de curto prazo, visando a compra de votos, que minimizam o desempenho econômico (Padovano e Ricciuti, 2009).

Para eles esta dicotomia de resultados empíricos sugerem que pesquisas futuras poderão se mover entre os dois vieses. Em outras palavras, o *insight* evidenciado por Besley, Persson e Sturm (2010) podem aparecer em determinados contextos institucionais, mas poderiam ser menos relevante em outros, ou seja, as inferências podem ser sensíveis às instituições presentes.

Com uma visão mais pessimista Uppal (2011) ao desenvolver o seu trabalho sobre as eleições na Índia, relacionou a competição política ao modo como as taxas de rotatividade para cargos efetivos afetam os gastos do governo. O autor chega à conclusão que o consumo público aumenta em detrimento do investimento público. Na sua concepção os estados com maior competição gastavam mais, e, além disso, distorciam as políticas do governo com gastos de menor período de maturação em detrimento das políticas de longo prazo. No cálculo do político, os gastos com programas de longo prazo irão beneficiar os políticos futuros e os de curto prazo os beneficiariam diretamente. Essa lógica, limitaria seriamente o funcionamento de importantes programas governamentais, tais como educação e saúde.

Ashworth et al. (2006) começam a discussão afirmando que um consenso parece estar emergindo – o de "que a concorrência para o cargo político reduz em potencial o oportunismo político", ao examinarem a relação entre competição e eficiência em uma amostra de municípios belgas. Os autores indicam estudos[3] em que a falta de competição política poderia causar excessivo *rent seeking* ou prestação ineficiente de bens públicos por parte do governo. A razão para isto é que uma grande vantagem eleitoral é susceptível de proporcionar políticos com interesses econômicos (ou egoístas). Em outras palavras, o objetivo dos autores é fornecer mais evidência direta de que competição política diminui *rent seeking* e ineficiência dos governos locais. Os resultados de 308 municípios confirmam a hipótese levantada pelos autores e chega à conclusão de que a competição política (em número de partidos que disputam a eleição) tem um efeito benéfico sobre a eficiência no desempenho do município e a níveis mais baixos de *rent seeking*.

Sorensen (2014) também se propôs a fazer a relação entre competição política e eficiência nos governos locais noruegueses. Por competição política este considerou uma polarização entre dois partidos e por eficiência a produção de serviços governamentais ao longo de 10 anos em 430 governos locais. O domínio partidário foi medido em número de eleições em que estes receberam pelo menos 60% dos votos, medido em seis eleições consecutivas. Essa polarização é definida como a distância ideológica entre os dois partidos principais da disputa. A hipótese é de que a falta de competição partidária reduz eficiência. Segundo ele, o mercado democrático pode falhar quando um candidato possui uma posição quase monopolista sobre a disputa.

Grimmer et al (2011) defendem a hipótese de que, em eleições com alto grau de competição entre os candidatos, depois de eleitos estes exploram melhor as ferramentas de incumbência e acabam favorecendo-se com as vantagens estruturais oferecidas por seu partido. Os autores também concluem que, de modo sistemático, os vencedores das eleições competitivas pertençam provalvemete, ao mesmo partido que controla o governo a nível federal, estadual e o partido majoritário da câmara baixa. Ou seja, os vencedores pertencem a partidos que são substancialmente mais fortes. Até porque a disposição dos partidos de proporem novos programas aumenta consideravelmente, já que o objetivo seria o de se distinguir dos demais, buscando, assim, uma identificação própria junto ao eleitorado.

Trazendo essas discussões para o Brasil, Arvate (2013) concorda que esse debate é controverso, apesar de ver a competição política no Brasil como algo positivo, uma vez que levaria a um aumento da oferta de bens públicos. No entanto, é importante perceber que existem elementos, como o ambiente institucional e regras eleitorais, que podem influenciar diretamente os resultados. No ambiente institucional pode-se delinear o Brasil como um cenário interessante para esta análise, uma vez que, a Constituição de 1988 estabeleceu que os governos locais têm o status de membro federativo (com autoridade para decidir orçamento e políticas) e sobre as regras eleitorais existe uma concordância acadêmica de que o Brasil é um exemplo de sistema partidário aberto (Avarte, 2013, p. 01). Sendo assim, uma autonomia sobre as decisões orçamentais, políticas e na escolha de seus atores políticos, fazem do Brasil um cenário importante para testar a hipótese. O autor analisa a competição política a partir do número efetivo de candidatos, o que será diferente da proposta desta presente pesquisa que se fundamenta na margem de vitória. Sua argumentação é que, quanto maior o número de candidatos, maior será o fornecimento de bens públicos. Pois o número de candidatos contribuiem para dissipar totalmente as rendas e os candidatos eleitos irão oferecer o máximo de bens públicos. A escolha das variáveis que representam bens públicos são os de saúde (cobertura vacinal) e educação (número de matrículas dos estudantes e número de professores) justificando a escolha como sendo os gastos sociais mais importante realizado pelos governos locais.

O trabalho de Coêlho (2009) se propôs analisar a relação entre competição política e a difusão de programas de transferência de renda no Brasil, onde a disputa local é maior, há uma preocupação do governante em criar uma política que potencialize sua reeleição. As sua pesquisa indica que o programa de transferência de renda, por exemplo, do estado de São Paulo, ocorreu em maiores taxas naqueles municípios com maior competição política. A conclusão geral de sua tese é que a competição política engendra incentivos ou desincentivos para a introdução de programas de caráterredistributivo.

Trazendo também a pespectiva brasileira e a nível local, Deus (2011) também procurou verificar a influência da mudança institucional, à luz da descentralização e do federalismo implantado pós 1988 e a adoção do sistema multipartidário no âmbito municipal, sobre a competição política no Ceará e Piauí. As evidências mostram que a introdução do sistema multipartidário e a descentralização fiscal,política e administrativa possibilitou disputas políticas mais equitativas entre os partidos, tornando a competição menos oligárquica e restritiva. Além do mais a competição política refletia positivamente nos indicadores de natureza socioeconômica.

[3] (Wittman, 1989; Polo, 1998; Besley et al 2010).

A teoria da escolha racional tece considerações que reforçam essa hipótese. De acordo com esta concepção, indivíduos fazem escolhas racionais que visam diretamente sua sobrevivência política. A ideia é minimizar os custos e maximizar os ganhos próprios. Downs (1999) traz uma luz sobre essas considerações dos atores políticos em ambientes eleitorais competitivos. Essa concepção vai de encontro a uma visão mais ideológica que acredita que os atores estariam mais interessados em tomar decisões a partir de crenças na mudança social sem a preocupação em obter ganhos particulares. Já tem os que consideram as escolhas de adoção de políticas relacionadas à existência de tendências e modas entre os membros de uma rede social (Coêlho, 2009).

Caughey e Sekhon (2011) alertam que os que estão tentando a reeleição geralmente desfrutam de uma vantagem financeira substancial como também tendem a ter uma experiência política maior do que seu oponente. Os autores ainda relatam que em eleições competitivas, há uma influência maior no comportamento diário da mídia, que acabam por dar uma intensa cobertura a disputa, com fluxo contínuo de informações sobre os candidatos. Os candidatos vendo-se imersos nessa disputa acabam se comprometendo mais. Foi o que aconteceu na disputa pelo governo do Distrito Federal, onde Joaquim Roriz (PMDB), adversário de Cristóvão Buarque (PT), prometeu manter o Programa Bolsa Escola de Brasília caso fosse eleito, mesmo não sendo uma proposta compatível como seu posicionamento ideológico. O mesmo aconteceu na disputa pelo governo do Piauí, o candidato do PFL também motivado pela alta competição registrou em cartório público sua promessa de manter o Programa Bolsa Escola (Coêlho, 2009).

Percebemos a partir da literatura que os efeitos da competição política não são bem compreendidos empiricamente, na verdade depende em que ambiente a análise irá se pautar. É possível ter baixa competição e más políticas, mas nada impede que se tenha um político competente, desestimulando a entrada de desafiantes e aliando boas políticas com baixa concorrência (Chamon; Mello; Firpo et al., 2008).

MÉTODO

O objetivo é testar se a competição política afeta o desempenho das políticas públicas. A fim de verificar os seus efeitos, o estudo foi realizado nos municípios brasileiros entre os anos de 2008 a 2012. Como procedimento de pesquisa foi utilizada a regressão e para encontrar a variável dependente de eficiência, foi utilizada a Análise Envoltória de Dados (DEA).

A eficiência calculada pelo DEA, consiste na melhor relação entre insumo e produto, que são medidos por meio da comparação de seus outputs e dos seus inputs com os outputs e inputs das outras DMUs (Decision Making Unit) da amostra, podendo ser países, empresas, unidades departamentais ou indivíduos. As DMUs consideradas eficientes possuem eficiência igual a 1 ou 100%, pontuação máxima. Para efeito do DEA existem dois modelos CCR e BBC. A título do trabalho escolheu-se trabalhar com o modelo BBC orientada para outputs – assim, procura-se responder, dado o nível de inputs utilizados, qual o maior nível de outputs que se pode alcançar mantendo-se o nível dos inputs constante. O trabalho foi realizado com o auxílio do software denominado Max Dea Basic 6.9.

Foram incluídas variáveis de controle de dimensão política e socioeconômica, que também podem afetar os resultados: alinhamento político, reeleição, o gênero do prefeito, e a região a que pertence o município. Os efeitos dessa relação causal foram estimados utilizando os métodos de regressão TOBIT.

A regressão Tobit[4] é utilizada quando frequentemente encontra-se um significativo número de observações com valores agrupados em um valor limite, onde claramente não se verifica uma distribuição normal. Na verdade a proposta do Tobit é similar à regressão linear, entretanto, esta assume uma distribuição truncada ou censurada[5]. Como a variável dependente será obtida a partir do DEA, é notório que a eficiência obtida irá variar de 0 a 1, em virtude disso, a distribuição não será normal, o que torna difícil a utilização de uma regressão linear (Rios, 2005).[6]

É importante ressaltar que a proposta original da pesquisa contempla um recorte temporal de 2004 a 2012, permitindo uma análise que consideraria duas eleições municipais. Porém, ao trabalhar no banco de dados da pesquisa, foi detectada dificuldades em obter, o que acabou limitando o recorte para apenas uma eleição (2008). Sendo assim, permaneceram no banco apenas os municípios para os quais foi possível obter dados para todas variáveis apresentadas para os anos propostos. Os dados eleitorais disponibilizados pelo TSE nas eleições de 2008 foram de 5557 municípios. Os scripts de construção de dados, gráficos e tabelas foram tabulados no *R,* utilizado para a construção das análises.

[4] Devido a semelhança com modelo Probit, o modelo recebeu a denominação de Tobit.

[5] Sendo a distribuição truncada quando os valores de uma amostra estão entre determinados valores e a censurada é quando não se consegue enxergar parte de uma observação de uma variável.

[6] Rios (2005) em sua pesquisa cita dez autores que assim como ele utilizaram a regressão Tobit com DEA.

Em virtude dessas lacunas houve a necessidade de redesenhar a pesquisa em um recorte temporal que fosse possível contemplar uma eleição municipal e dados de saúde e educação sequenciais a esse evento. O quadro abaixo apresenta as variáveis selecionadas de dimensão política e social, importantes para construção da regressão.

Quadro 01 –Quadro das variáveis políticas e socioeconômicas

Variável	Nome	Proxy	Fonte
Dependente	Eficiência nas políticas públicas	A eficiência em saúde e educação foi mensurada a partir do DEA (Análise Envoltória de Dados) Educação Input: Gasto em educação /Milhões Output: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB); Inverso da Distorção escolar Idade-Série; Número de docentes; Número de matrículas; Taxa de aprovação Saúde Input: % Despesa total saúde/ habitante por ano Output: Unidades de saúde; Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) Saúde; Número de médicos; % Vacinas com cobertura adequada; % Partos normais; % Nascidos vivos c/7 + consultas pré-natal.	Secretaria do Tesouro Nacional- STN, MEC/INEP/ /Diretoria de Estudos estatísticos (Deed),SIOPS, DATASUS, FIRJAN, Conselho Nacional de Estabelecimentos de Saúde(CNES),
Independente	Competição Política	Margem de vitória do primeiro para o segundo candidato. Eleição de 2008. 0,01% - 2,5 % Muito alto 2,51- 5%- Alto 5,01% -10%- Médio 10,01-15%-Baixo 15,01 ~ Muito Baixo	TSE
Controle Política	Reeleição	As reincidências de candidatura 1-Reeleito 3- Eleito na 2º tentativa de disputa 2- Não reeleito 4- Eleito na 1º tentativa de disputa	TSE
	Partido Presidente	Se o partido do prefeito é o mesmo do presidente eleito na eleição anterior 0 – Não 1- Sim	TSE
	Coligação Presidente	Se o partido do prefeito fez parte da coligação do presidente eleito na eleição anterior 0 – Não 1- Sim	TSE
	Partido Governador	Se o partido do prefeito é o mesmo do governador eleito na eleição anterior 0 – Não 1- Sim	TSE
	Coligação Governador	Se o partido do prefeito fez parte da coligação do governador eleito na eleição anterior 0 – Não 1- Sim	TSE
	Sexo	Sexo do prefeito 1 – Feminino 2- Masculino	TSE
	Escolaridade	Nível de escolaridade do prefeito 1 - Analfabeto 5- Ensino médio incompleto 2 - Ensino fundamental completo 6- Lê e escreve 3 - Ensino fundamental incompleto 7- Superior completo 4 - Ensino médio completo 8- Superior incompleto	TSE
	Idade	Idade na qual o prefeito disputou a eleição 1 - 99	TSE
	Gasto nas Eleições	0,00 – 9999999999,00 Gasto de campanha do prefeito	TSE
	Partido pelo qual foi eleito	Sigla do partido ao qual o prefeito concorreu nas eleições	TSE

Controle socioeconômicas	IFDM Emprego & Renda	O Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal varia de 0 (mínimo) a 1 ponto (máximo) para classificar o nível de cada localidade: A variável Emprego & renda é comporta pelos seguintes indicadores: Geração de emprego formal • Absorção da mão de obra local • Geração de Renda formal • Salários médios do emprego formal • Desigualdade	FIRJAN
	População residente –total	Estimativas populacionais enviadas para o TCU	IBGE
	Randomização	Quantidade de vezes que o município foi sorteado pela Controladoria Geral da União a partir do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos[7]	CGU
	Região que pertence o município	Os 26 estados do Brasil.	IBGE
	Produto Interno Bruto (PIB)	Diz respeito PIB nominal: valor do PIB calculado a preços correntes, ou seja, no ano em que o produto foi produzido e comercializado.	IBGE
	Distância Brasília	0,00 – 99999,00 Distância do município até Brasília (km)	GOOGLE MAPS
	Distância Capital	0,00 – 99999,00 Distância do município até a respectiva capital do estado (km)	GOOGLE MAPS

Fonte: Elaboração própria, 2019.[7]

A POLÍTICA IMPORTA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

Ao trabalhar as influências políticas dentro da perspectiva das políticas públicas, é recorrente o foco sobre o governo executivo, legislativo e as regras do jogo eleitoral. Os partidos não são os mais privilegiados nas análises, apesar destes servirem para agregarem interesses dispersos da sociedade civil e possuírem acesso a agenda política. Apesar de existirem análises que reforçam a aproximação dos partidos junto ao Estado e mais distante do cidadão. Em outras palavras, significa uma base organizacional cada vez mais fraca, mas uma face pública cada vez mais forte. (Mair, 2003).

Os partidos deveriam apresentar ao eleitorado os problemas que hão de ser respondidos e também apresentar os seus programas. Reconhecendo que são atores importantes na conexão sociedade e governos. Atuando como articuladores dos assuntos na arena pública, definindo agendas, participando da composição dos governos e estabelecendo as bases para a relação entre os poderes executivo e legislativo e influenciando o processo das políticas públicas (Meneguelo, 1998).

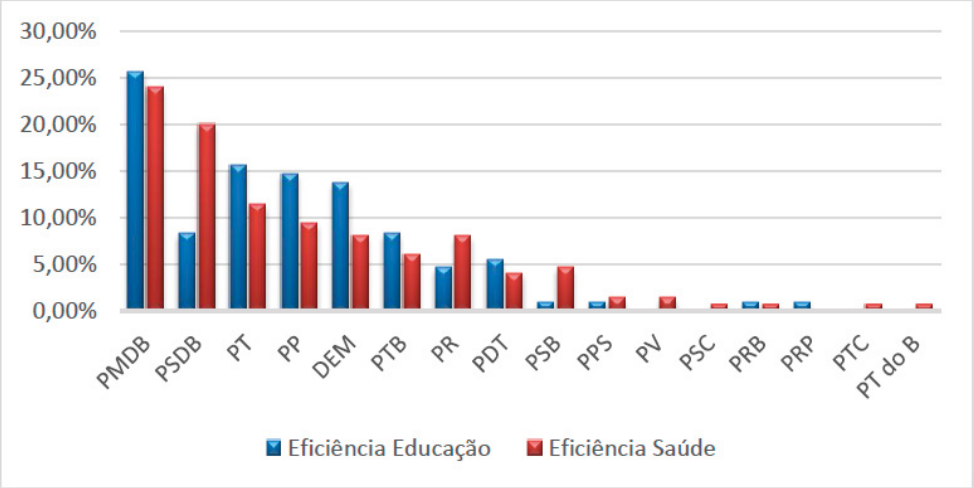
Isso porque os partidos possuem a capacidade de influenciar de forma direta ou indiretamente a formulação e execução das políticas (Mair, 2003). Isso fomentou trabalhos como o de Rodrigues (2010) cujas análises se pautaram em identificar a relação político-partidária com os gastos públicos nos municípios de Santa Catarina, defendendo a hipótese que os direcionamentos ideológicos resultam na aplicação diferenciada dos recursos públicos. No entanto, a sua hipótese não se confirmou, pois, a ideologia não se apresentou como determinante.

Gasparini e Ramos (2003) procuraram estabelecer a eficiência dos municípios pernambucanos, entre outras, com a variável política filiação partidária do prefeito. E constataram que não tem um papel determinante nos níveis de eficiência, inclusive revelando variações entre as legendas. Reiterando o que foi abordado no presente trabalho o personalismo da política brasileira.

Analisando a partir de uma perspectiva partidária, a figura abaixo exibe os partidos dos municípios eficientes em saúde e educação, resultados do DEA[8]. Sendo assim, podemos perceber o predomínio dos grandes partidos, já que estes são responsáveis por governar a maioria dos municípios no Brasil. O PMDB possui a maior quantidade de municípios eficientes em educação e saúde, quase que equilibradamente atuando nas duas áreas. O PSDB já aparece atuando mais na saúde, o PT posteriormente aparece melhor nos desempenhos relacionado a área educação, assim como o Partido Progressista (PP), DEM, Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). O Partido Republicano (PR) e o PSB a saúde se destaca.

[7] Atualmente é denominado de Programa de Fiscalização Em Entes Federativos, porém adotamos o nome utilizado no período de coleta dos dados.
[8] Os resultados estão especializados em mapas como apêndice.

Figura 01–Gráfico de representação em barras do percentual de municípios eficientes em educação e saúde segundo partido político do prefeito eleito, Brasil, 2008 – 2012.



Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração Própria, 2019.

É importante destacar que na realidade do país a heterogeneidade regional aponta para a dificuldade na formação de partidos de dimensão nacional, com uma proposta mais coesa sobre um "projeto de país" a que possam defender. Os partidos possuem ideologias e projetos societários diversos, o que culmina em políticas públicas. A saúde e educação variam de acordo com a importância dada por um governo, podendo haver corte nos investimentos ou na consolidação como direito. Os partidos influenciam na criação de programas e projetos que as modificam e em alguns casos retrocedem de acordo com as suas conveniências. Dentro da necessidade de governabilidade, os estabelecimentos de coalizões são necessários, ainda mais em um cenário de 35 partidos políticos registrados no TSE, fazendo com que neste jogo de apoio haja disputas por importantes pastas, permitindo que diferentes formas de pensar, interpretar e conduzir as políticas.

Um elemento político importante para o nosso estudo é a competição política. E quando se pensa em competição política/eleitoral é competição pelo controle do poder político, seja nível local, estadual ou federal. Em definição simples é a disputa pelo controle, conteúdo e direção da política pública. Ou seja, é a rivalidade pela tomada de decisão governamental. É o poder de controlar o governo e decidir oficialmente como o seu poder legal deve ser usado e como isso irá afetar de forma diferenciada os atores sociais.

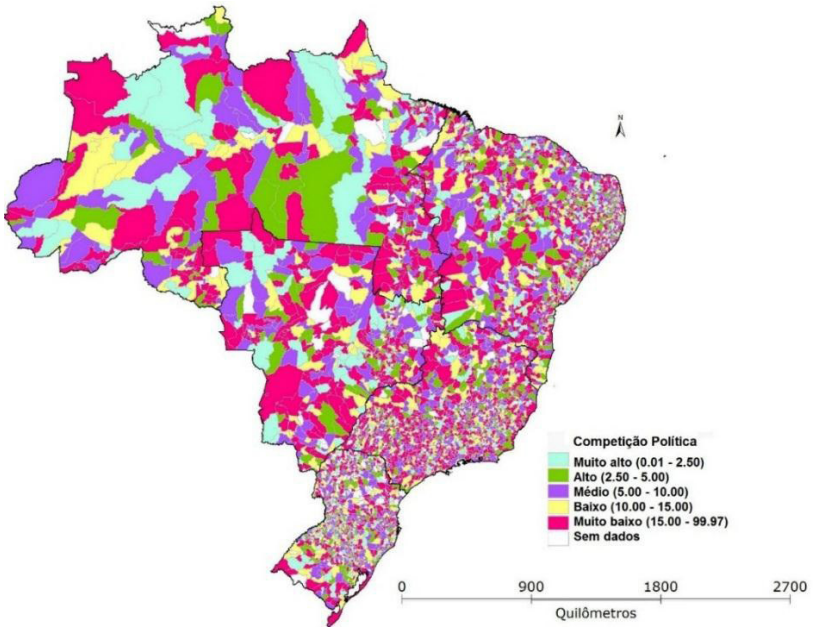
Entende-se que nos sistemas majoritários a competição é maior, uma vez que o candidato tem que lutar pela maioria. E ganhar a preferência do eleitor, diferenciar-se, é o principal objetivo de quem está disputando o pleito. Na verdade, é onde os candidatos se comprometem mais nas promessas na tentativa de influenciar na hora do voto. Mas o que consideramos uma eleição competitiva? Para o trabalho optamos por não decidir por apenas uma margem de vitória específica, foram marcados alguns pontos de referência. Muito alto - 0,01% - 2,5 %; Alto- 2,51- 5%; Médio- 5,01% -10%; Baixo- 10,01- 15%; Muito Baixo- 15,01 ~. O critério foi no fato de que uma eleição cuja diferença entre os dois candidatos mais votados é mais de 15%, tem a vitória facilmente prevista com uma pesquisa de intenção de votos (Barone, 2014).

Analisando mais especificamente as dinâmicas políticas brasileira, as eleições municipais acontecem em um cenário marcado pelo personalismo do voto. Isso implica que grande parte dos eleitores brasileiros vota no candidato que possam atingir aos seus objetivos (público e/ou privado) sem necessariamente considerar o partido a qual pertence. Na verdade, o próprio descrédito com os partidos e instituições favorece historicamente o voto baseado nas características de cunho pessoal do candidato (Nicolau, 2006). Os partidos brasileiros, não se apresentam de modo estruturado nos municípios brasileiros, às vezes se resumem a uma liderança local, falham na arrecadação de recursos, por exemplo. Em uma campanha competitiva, a figura do candidato e suas promessas de ordem pessoal acabam pesando mais. Mesmo que depois, para concretizar as promessas de campanha este precise arcar com os custos na formação da base governista, que muitas vezes comprometem intensamente essas promessas (Nicolau, 2006).

Os candidatos que conseguem incorporar os elementos considerados "importantes" na visão do eleitor, conseguem vantagens na disputa. Esses "elementos especiais" podem ser de diferente natureza no enfrentamento das dificuldades presentes na realidade. Por conta disso, as campanhas vêm se tornando competitivas na busca desses votos e a proposta é saber as consequências dessa competição para a eficiência das políticas públicas, mas especificamente saúde e educação.

A figura abaixo mostra o cenário competitivo das eleições de 2008 nos municípios brasileiros. A intenção é problematizar essa realidade também com outras variáveis sócio-políticas. No entanto, a priori percebe-se que há tendência perceptível sobre uma baixa competição política no Brasil para o referente pleito.

Figura 02 –Mapa referente a competição política nas eleições municipais brasileiras, 2008.



Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração Própria, 2019.

Para entender melhor esse comportamento, apresenta-se os dados segundo a média da competição política das regiões brasileiras. Existe um predomínio de eleições onde a média concentra- se na escala de Muito Baixa. Ou seja, no Centro-Oeste, Nordeste, Norte e Sudeste os valores concentraram-se acima de 15,0. Apenas a região Sul que dentro dos parâmetros categorizados na pesquisa ficou com média 13,0. Se atentar-se para os valores dos estados em particular, dos 26 estados da federação, 16 concentram-se nos valores Muito Baixo; os demais são considerados Baixos. Possuindo Santa Catarina uma das menores médias do Brasil 11,8 acompanhado do estado do Acre com 11,0. Já as maiores médias encontram-se na região Sudeste: 18,7, mais precisamente no estado do Rio de Janeiro com 22,3 e São Paulo 21,2. Apesar da faixa Muito Baixa apresentar uma escala de 15~, dois municípios ficaram com valores acima de 20. Se observar os indicadores estatísticos de mínimo e máximo, o Brasil possui municípios onde as disputas foram tão acirradas que se eliminar as casas decimais praticamente aparecem zerados os valores.

É importante também atentar para outras particularidades nas análises eleitorais dos municípios brasileiros. O perfil heterogêneo do país tem que ser levado em consideração quando problematizar competição política, o tamanho do eleitorado e a quantidade de municípios por estados; isso quer dizer que, por exemplo, a região Sudeste reúne o maior eleitorado do país, ou seja, a dinâmica eleitoral para a conquista de eleitores é diferenciada quando reduz a análise para um município de 5.000 habitantes. Em compensação o Sudeste possui o número de municípios inferior ao do Nordeste, mas possui o maior número de municípios com mais de 200.000 habitantes, ocorrendo a exemplo mais possibilidade de terem eleições no segundo turno, que já possui uma outra lógica de competição política.

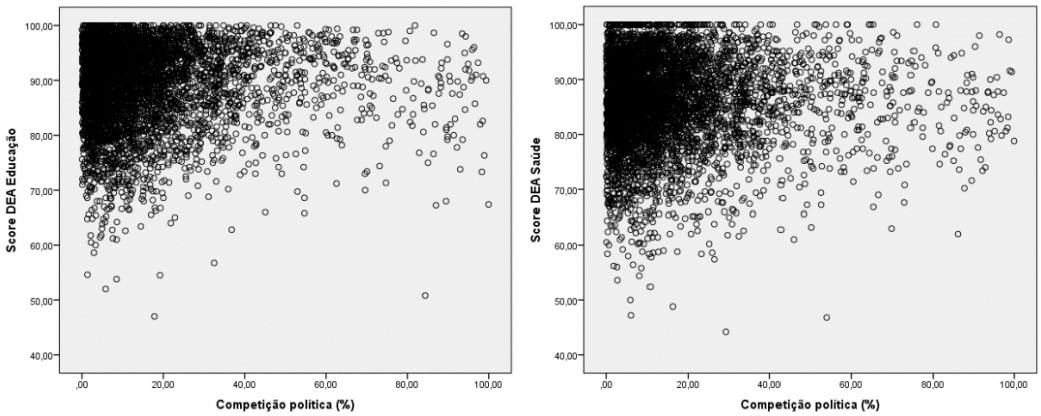
Tabela 01– Descrição da Competição política segundo região e UF de registro, Brasil, 2008.

Região	UF	Competição política (%)				
		Média	Mediana	Desvio padrão	Mínimo	Máximo
Centro-Oeste	GO	15,1	11,2	15,5	0,1	96,0
	MS	18,4	11,6	18,8	0,2	85,1
	MT	17,6	12,8	16,3	0,1	93,5
	Total região	**16,4**	**11,6**	**16,3**	**0,1**	**96,0**
Nordeste	AL	18,7	11,6	20,0	0,3	100,0
	BA	17,1	11,0	19,5	0,0	98,5
	CE	14,7	8,7	16,6	0,1	94,9
	MA	16,0	10,7	18,1	0,1	99,4
	PB	16,5	11,0	17,0	0,0	95,2
	PE	17,2	10,7	19,3	0,1	97,9
	PI	14,7	9,7	16,4	0,2	98,3
	RN	15,0	8,5	16,9	0,1	93,6
	SE	13,9	9,0	18,8	0,6	98,9
	Total região	**16,1**	**10,2**	**18,1**	**0,0**	**100,0**
Norte	AC	11,0	7,3	10,2	0,8	34,1
	AM	12,7	10,0	13,6	0,2	87,0
	AP	13,1	13,5	7,8	0,4	27,9
	PA	14,5	8,5	17,2	0,1	89,6
	RO	19,9	12,3	18,3	1,2	91,7
	RR	18,8	10,9	24,0	2,4	88,2
	TO	18,1	15,0	16,3	0,0	87,6
	Total região	**15,9**	**11,0**	**16,4**	**0,0**	**91,7**
Sudeste	ES	18,3	12,6	17,3	0,5	88,4
	MG	16,5	12,1	15,5	0,0	96,9
	RJ	22,3	13,9	22,5	0,7	92,9
	SP	21,2	15,5	18,9	0,0	94,3
	Total região	**18,7**	**13,1**	**17,5**	**0,0**	**96,9**
Sul	PR	15,5	10,7	16,2	0,0	96,4
	RS	12,1	9,3	11,3	0,0	79,8
	SC	11,8	8,3	11,4	0,1	67,4
	Total região	**13,0**	**9,3**	**13,0**	**0,0**	**96,4**
Brasil		16,3	11,0	16,8	0,0	100,0

Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração Própria, 2019.

No gráfico de dispersão abaixo, a objetivo foi observar um possível comportamento linear entre as variáveis competição política e o score do DEA educação e saúde, apontando a causa e efeito destas. Isto é, perceber se existe uma relação e, em que intensidade. No entanto claramente, percebe-se uma concentração dos valores, não há uma relação linear entre as duas variáveis, quando o score de educação e saúde se altera não gera mudança na competição política.

Figura 03–Representação em dispersão da *Competição política*, segundo Score DEA em educação e saúde, Brasil, 2008-2012.



Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração Própria, 2019.

De modo geral, conclui-se que o poder explicativo das variáveis políticas é relativamente baixo, sobretudo, a competição política em relação a eficiência das políticas públicas dos municípios brasileiros. A capacidade de os municípios prestarem diretamente serviços de saúde e educação não pode ser explicada pela dinâmica político-partidária. Esta vai depender de outros fatores que não estão na dimensão política. Para isso, a regressão irá nos dar essa dimensão, a partir de outras variáveis selecionadas na pesquisa.

Sendo assim, a regressão Tobit irá permitir encontrar o comportamento diferenciado dos municípios, e ver exatamente se municípios com competição muito ou pouco acirrada tem o efeito ou não tem, sobre eficiência.

Descobrir alguns aspectos do processo pelo qual a variável independente influenciou a variação sobre a variável dependente pode aumentar nossa confiança na conclusão de que uma conexão causal realmente existe. Para isso a pesquisa vai se utilizar de outras variáveis de controle, além das de ordem política já apresentadas, para poder perceber o efeito sobre essa relação causal. É importante deixar claro que as variáveis de controle que não se mostraram significativa foram omitidas na regressão apresentada no trabalho, deixando apenas nesta situação as de competição política, já que consiste na variável independente.

Trabalhando primeiro dentro da principal relação do trabalho competição política e eficiência em saúde e educação, percebe-se na regressão que a variável independente "Competição política" não apresentou nenhum coeficiente significante quando a variável dependente foi o DEA em educação, ou seja, o valor de *p* apresentou-se acima de 0,05. Tanto de forma individual quanto em conjunto com as variáveis de controle apresentaram comportamento significante para com a variável dependente citada. É correto afirmar, então, que não existem evidências estatísticas que o score DEA em educação possui relação com o nível de competição política nos municípios.

As regressões realizadas indicam que, de forma isolada, a competição política é significante em relação ao score DEA em saúde dos municípios em suas categorias *baixa* e *muito baixa.* A categoria de *baixa competição* foi significante no nível de 10%, enquanto a categoria de competição *muito baixa* foi significante ao nível de 5%. De forma conjunta com as variáveis de controle que foram observadas como significantes, a competição política foi apenas em sua categoria *muito baixa*, ao nível de 10%.

Pode-se dizer, então, que existem evidências que quando a competição política é muito baixa, o score DEA em saúde dos municípios é maior, tanto de forma isolada quanto em conjunto com variáveis de controle significantes para o modelo, como observado nas tabelas.

Tabela 02 – Regressão Tobit para variável dependente *DEA em educação e saúde*, segundo variável independente *Competição política*.

DEA Educação				
Variáveis independentes	**Coeficientes**	**Erro padrão**	**Estatística t**	**Valor p**
Competição política (Muito Alta)				
Alta competição	-0,0127	0,441993	-0,03	0,977
Média competição	-0,2673	0,397571	-0,67	0,501
Baixa competição	0,233	0,420625	0,55	0,58
Muito baixa competição	0,5414	0,363405	1,49	0,136
Intercepto	89,215	0,317121	281,33	0,000**
DEA Saúde				
Variáveis Independentes	**Coeficientes**	**Erro padrão**	**Estatística t**	**Valor p**
Competição política (Muito Alta)				
Alta competição	0,3563	0,463265	0,77	0,442
Média competição	0,3315	0,417015	0,79	0,427
Baixa competição	0,7356	0,440624	1,67	0,095*
Muito baixa competição	0,7956	0,381211	2,09	0,037**
Intercepto	85,606	0,331903	257,93	0,000**

** Significante ao nível de 5%

* Significante ao nível de 10%

Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração Própria, 2019.

Nas análises de regressão Tobit das variáveis dependentes DEA educação e saúde com as variáveis de controle selecionadas para a pesquisa. Percebe-se uma maior quantidade de variáveis com significância para educação. Já as que se mostraram significativas em ambas foram: O IFDM Emprego & Renda[9] (Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal), com o valor de *p* zero, podendo interpretar que em média o aumento de cada unidade de IFDM, cujo índice varia de 0 a 1 (quanto mais próximo de 1 maior o desenvolvimento da localidade), em média, a cada unidade aumentada do IFDM , o DEA em educação dos municípios aumenta 2,576 e 3,967 na saúde.

A variável que indica se o partido do prefeito pertence ao mesmo partido e coligação do presidente apresentou significância em educação e saúde. Com o mesmo comportamento, a regressão mostra que pertencer ao mesmo partido do presidente não corresponde em médias mais eficientes, ao contrário, na educação faz com que se reduza em média 1,551 dos valores do DEA e em saúde a redução é ainda é maior 2,811. Concluindo que os valores do DEA reduzem mesmo sendo do mesmo partido do presidente e das possíveis benesses que poderia o favorecer. Mas quando este pertence a coligação do presidente, a regressão mostra significância, um comportamento oposto da análise anterior. Percebe-se que fazer parte da coligação do presidente, faz com que em média aumente 1,415 os valores do DEA em educação e 3,065 para saúde. No Brasil com o sistema de presidencialismo de coalizão, a base de apoio para a governabilidade passou a ser o ponto central das articulações entre os atores políticos e partidários. A própria distribuição de recursos atende a essa lógica, seja a nível central e/ou local, visando atender muito mais aos anseios da sua base de sustentação política, que precisam ser "alimentados" com mais frequência, do que os que são pertencentes ao mesmo partido. Na composição das coligações, praticamente exige-se o retorno do apoio oferecido nas eleições: seja a partir de cargos ou a partir de recursos destinados as bases de apoio.

A lógica também se aplica quando parte-se para as análises de âmbito estadual. Pertencer a partido e coligação do governador não se mostrou significante em educação, mas apresentou significante quando as análises focaram na saúde. Sendo assim, pertencer ao partido do governador não reflete no aumento do DEA, ao contrário percebe-se uma redução de 0,873. No entanto, fazer parte da coligação apresenta-se como mais vantajoso, já que em média aumenta em 0,595 os valores de eficiência em saúde.

Analisando a regressão a partir da região geográfica brasileira com o DEA em educação e saúde elas apresentaram significância em ambas as situações e mesmo comportamento na leitura dos coeficientes. O fato de pertencer à região Sul e Sudeste fazem com que aumente os valore do DEA, e se as localidades forem do Norte e Nordeste, gera uma redução considerável dos valores de eficiência. Os resultados reiteram a mesma lógica de concentração de municípios eficientes entre as regiões nas análises do DEA, como pode-se observar no apêndice.

[9] As projeções do IFDM se iniciaram em 2005 e em 2013 o Brasil chegou ao patamar de 0,7441 pontos.

A variável população apresenta significância apenas para educação nos permitindo fazer a seguinte leitura: quanto maior a população maior a média dos valores de eficiência, o que representa que a cada mil habitantes vai aumentar em média 0,003 o valor do DEA em educação. Isso reforça a hipótese que os municípios menores sofrem com carência técnica, infraestrutura e problemas sociais que acabam por impactar diretamente na política educacional.

Outra variável que recorrentemente a ciência política utiliza como fator explicativo no desempenho governamental é reeleição. Na regressão abaixo, verifica-se significância apenas para o DEA em educação, permitindo a seguinte análise: gestores que não conseguiram a reeleição refletem negativamente na educação, assim como também verificamos este efeito na situação em que o prefeito apareceu pela primeira vez na disputa, sem ter concorrido na eleição anterior. Significando que, os prefeitos que não se reelegerem e os novatos na disputa política não estão preocupados em manterem- se eficientes em educação.

Quando relacionamos gênero do gestor (a) ela se mostrou significativa em educação em nível de 10% para o sexo masculino nos permitindo analisar que o fato do gestor ser do sexo masculino aumenta em média 0,488 os valores do DEA em educação. É importante destacar o número de gestores do sexo masculino foi de 91% e feminino sendo apenas 9% nas eleições de 2008.

A regressão também apresentou dados com significância interessante para a variável dependente educação quando relacionadas com Distância à Brasília e Distância à capital. Na primeira quanto mais distante de Brasília existe uma redução média de 3,979 dos valores de eficiência, já na segunda análise quanto mais distante da capital existe um aumento médio de 0,291.

Por isso, é fundamental considerar as particularidades na hora de planejar as políticas públicas. Desenvolver uma capacidade de diagnosticar a realidade social, econômica e política, que levem em consideração os diferentes interesses e os cenários de incertezas. Em outras palavras, é tratar, por exemplo, as diferenças como potencialidade e não como um problema.

Tabela 03– Regressão Tobit para variável dependente DEA em educação e saúde, segundo variável independente Competição política e variáveis controlesignificantes.

	DEA Educação			
Variáveis	**Coeficientes**	**Erro padrão**	**Estatística t**	**Valor p**
Competição política (Muito Alta)				
Alta competição	-0,263	0,336	-0,78	0,434
Média competição	-0,202	0,302	-0,67	0,503
Baixa competição	-0,174	0,32	-0,54	0,587
Muito Baixa competição	-0,186	0,278	-0,67	0,502
IFDM Emprego & Renda	2,576	0,684	3,77	0,000**
População (mil hab.)	0,003	0,001	3,62	0,000**
Reeleição				
Não reeleito	-1,442	0,368	-3,92	0,000**
Eleito 1ª tentativa	-0,718	0,228	-3,15	0,002**
Eleito 2ª tentativa	2,838	5,823	0,49	0,626
Sexo (Masculino)	0,488	0,287	1,7	0,090*
Partido Presidente	-1,551	0,69	-2,25	0,025**
Coligação Presidente	1,415	0,643	2,2	0,028**
Distância Brasília (mil km)	-3,979	0,28	-14,21	0,000**
Distância Capital (cem km)	0,291	0,053	5,46	0,000**
Região (Centro-Oeste)				
Nordeste	-5,895	0,384	-15,34	0,000**
Norte	-1,955	0,488	-4,01	0,000**
Sudeste	1,395	0,326	4,29	0,000**
Sul	4,714	0,406	11,61	0,000**
Intercepto	92,962	0,657	141,42	0,000**

DEA Saúde				
Variáveis	**Coeficientes**	**Erro padrão**	**Estatística t**	**Valor p**
Competição política (Muito Alta)				
Alta competição	0,332	0,443	0,75	0,453
Média competição	0,45	0,398	1,13	0,259
Baixa competição	0,488	0,422	1,16	0,248
Muito baixa competição	0,603	0,365	1,65	0,098*
IFDM Emprego & Renda	3,967	0,848	4,67	0,000**
Partido Presidente	-2,811	0,931	-3,02	0,003**
Coligação Presidente	3,065	0,865	3,54	0,000**
Partido Governador	-0,873	0,359	-2,43	0,015**
Coligação Governador	0,595	0,303	1,96	0,05**
Região (Centro-Oeste)				
Nordeste	-3,229	0,432	-7,48	0,000**
Norte	-2,434	0,552	-4,41	0,000**
Sudeste	1,515	0,428	3,54	0,000**
Sul	2,591	0,457	5,67	0,000**
Intercepto	84,018	0,641302	131,01	0,000**

** - Significante ao nível de 5%

* - Significante ao nível de 10%

Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração Própria, 2019.

CONSIDERÇÕES FINAIS

Cotidianamente é notória a insatisfação dos cidadãos brasileiros com o descaso no cumprimento dos direitos sociais o que só mostra o quanto são pertinentes os questionamentos quanto à eficiência na atividade pública e política atual em um cenário de demandas sociais que só crescem no país.

As nossas análises se voltaram para os elementos políticos reconhecendo-os como fator explicativo nas dinâmicas das políticas públicas. Acreditávamos que as disputas políticas eleitorais impactavam nas políticas públicas. Em outras palavras, queríamos provar a relação competição política com a eficiência das políticas de saúde e educação nos municípios brasileiros.

No entanto, percebemos que a própria literatura reconhece a dificuldade nestes tipos de análise, pois na verdade irá depender do cenário em que irá se pautar já que é fortemente influenciado tanto pelo próprio ambiente institucional, quanto pelas próprias regras eleitorais de cada país. Diante disso, ao se analisar as políticas públicas é importante reconhecer os elementos, interesses e valores que a envolvem. Percebendo que esta não se restringe a um campo técnico, mas uma arena marcada por grupos de interesses, cujas intenções não estão tão explicita, que merece um olhar mais crítico em nossas análises. Neste sentido, as políticas públicas são resultado das tensões políticas, sociais e econômicas na sociedade.

As análises indicam que não existe uma resposta única nos resultados das políticas públicas. De modo geral, conclui-se que o poder explicativo das variáveis políticas é relativamente baixo, sobretudo, a competição política. Acreditávamos que os incentivos em responder aos anseios da população, são mais fortes quando a população pode retirá-lo com mais facilidade do poder, tendo em vista que o ator político está preocupado com a sua sobrevivência política. No entanto, encontramos evidências de uma competição política muito baixa no Brasil, resultado inclusive da própria fragmentação partidária e ausência de um direcionamento ideológico mais consistentes nos partidos brasileiros, debates incansavelmente trabalhados pela ciência política brasileira. O próprio domínio eleitoral dos grandes partidos brasileiros culmina na falta de competição.

Os resultados da regressão evidenciaram a ausência de significância para a variável dependente DEA educação com a variável independente competição política. No entanto, quando a competição política é muito baixa, o score DEA em saúde dos municípios é maior, tanto de forma isolada quanto em conjunto com variáveis controle significantes.

Percebemos em nossas análises, que no Brasil, acaba predominando atores que querendo permanecer no poder, se sujeitam aos mais diferentes interesses dentro de um cenário onde sua agenda pessoal em muitas situações se sobrepõe a uma agenda nacional. Como nossa amostra, acontece dentro de condições históricas, geográficas, econômicas e sociais muito heterogêneas, dificultando a inferências mais gerais, podemos ter minimizado outros efeitos importantes em nossas análises. De fato, os estudos sobre os municípios são importantes para analisar de forma sistemática e comparada os determinantes das políticas públicas. No entanto, ela também é comprometida por uma série de fatores relativos à própria heterogeneidade. As próprias estruturas, institucionais, culturais, sociais se diferenciam. Sendo assim, tais variações acabaram prejudicando a nossa investigação focada nos efeitos de variáveis similares sobre o desempenho das políticas públicas. Portanto o DEA será melhor utilizado quando relacionados também com outras formas de mensuração da eficiência.

Para trabalhos futuros recomendamos fazer uma redução da análise procurando municípios semelhantes populacionalmente, regionalmente e com as mesmas características socioeconômicas. No sentido de verificar se as inferências se mostram mais incisivas, para que sirvam, por exemplo, de parâmetros no planejamento governamental e *accountability* para a sociedade.

Por fim, não poderíamos deixar de reiterar a dificuldade na obtenção de informações municipais. Tivemos que readequar as nossas variáveis e recorte temporal devido à ausência de dados. Diante disso, recomendamos futuras pesquisas para dar conta da complexidade que envolve o processo de gestão das políticas públicas no Brasil.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron, JOHNSON, Simon & ROBINSON, James A. (2001)."The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation."*The American Economic Review*, Vol. 91, No. 5, Dec, pp. 1369-1401

ACEMOGLU, Daron, JOHNSON, Simon & ROBINSON, James A. (2001b), "An African Success Story: Botswana". *CEPR Discussion Paper* nº 3219.

ARVATE, Paulo Roberto (2013). "Electoral Competition and Local Government Responsiveness in Brazil".*World Development*, vol. 43, pp. 67–83.

ASHWORTH, John, GEYS, Benny, HEYNDELS, Bruno & WILLE, Fanny. (2006), "Political Competition and Local Government Performance: Evidence from Flemish Municipalities". *Public Finance and Management*, 9(1), 1-29.

BARONE, Leonardo Sangali (2014). *Eleições, Partidos e Política Orçamentária no Brasil: explorando os efeitos das eleições locais na política nacional*. Tese. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.

BESLEY, Timothy; PERSSON, Torsten; STURM, Daniel M (2010). "Political Competition, Policy and Growth: theory and evidence from the United States". *Review of Economic Studies*, 77, 1329–1352.

BARDHAN, Pranab; YANG, Tsung-Tao (2004). "Political Competition in Economic Perspective".*Bread Working Paper*, n°.78, July.

CAUGHEY, Travers; SEKHON, Jasjeet (2011). "Elections and the Regression Discontinuity Design: Lessons from Close U.S. House Races, 1942–2008". *Political Analysis.* 19:385–408

CHAMON, Marcos; MELLO, João M. P. de; FIRPO, Sergio (2008). "Electoral rules, political competition and fiscal spending: regression discontinuity evidence from Brazilian municipalities".*Escola de Economia de São Paulo*.Texto para discussão 208. October.

CHHIBBER, Pradeep K.; NOORUDDIN, Irfan (2004). "Do Party Systems Count? The Number of Parties and Government Performance in the Indian States". *Comparative Political Studies*, Vol. 37, No. 2, pp. 152-187, 2004.

COÊLHO, Denílson Bandeira (2009). *Competição política e a difusão de programas de transferência de renda no Brasil : um estudo empírico com a metodologia de Event History Analysis. Tese.* Programa de Pós- Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pernambuco. Recife.
DEUS, Cléber (2011). "A lógica da competição política municipal em "cenários oligárquicos". *Revista Estudos Políticos*, n°2.

DOWNS, A (1999). *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Edusp.

GASPARINI, Carlos Eduardo; RAMOS, Francisco (2003). "Avaliação da eficiência pública municipal o caso de Pernambuco". *Revista Econômica do Nordeste*, v.34 n°2. Fortaleza: abr-jun.

GRIMMER, et al (2011). *Are Close Elections Random?*.2011. Disponível em: <http://stanford.edu/~jgrimmer/cef2.pdf>. Acessadoem: 21. out.2015.

KIRCHHEIMER, Otto (2012). "A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental". *Revista Brasileira de Ciência Política*, 7: 349-385.

MAIR, P (2003). "Os partidos políticos e a democracia". *Análise Social*. XXXVIII (167): 277-293. MENEGUELLO, R (1998). *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra.

NICOLAU, Jairo (2006). "Voto personalizado e reforma eleitoral no Brasil". SOARES,Gláucio; RENNÓ, Lúcio (orgs.). *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Editora FGV. PADOVANO F. and RICCIUTI R (2009). "Political competition and economic performance :evidence from the Italian regions".*Public Choice*, 138(3), pp. 263-277, EUA: Springer.

POLO, Michele (1998). *Electoral Competition and Political Rents*. Mimeo, IGIER. Bocconi University. PRZEWORSKI, Adam (1999)."Minimalist conception of democracy: a defense In: SHAPIRO", Ian; HACKER-CORDÓN, Casiano (eds.) *Democracy* Press., pp. 21-55. *value. Cambridge*: Cambridge University

RIOS, Leonardo Ramos (2005). *Medindo a eficiência relativa das operações dos terminais de conterniêrs do Mercosul. Dissertação de Mestrado*. Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

RODRIGUES, Gilmar (2010). *Partidos políticos e gastos públicos em Santa Catarina: a influência das ideologias partidárias nas decisões de investimentos. Tese*. Programa de Pós-Graduaçãoem Sociologia Política daUniversidade Federal de Santa Catarina.

SCHUMPETER, Joseph A (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper & Row. 1942.;

SORENSEN, Rune J (2014). "Political Competition, party polarization, and government performance". *Public Choice*. n. 161, p. 427-450. EUA: Springer.

SVENSSON, Jakob (1994). "Investment, property rights and political instability: Theory and evidence." *Seminar paper/ / Institute for International Economic Studies*, Stockholm University. No. 574. IIES, Stockholm University.

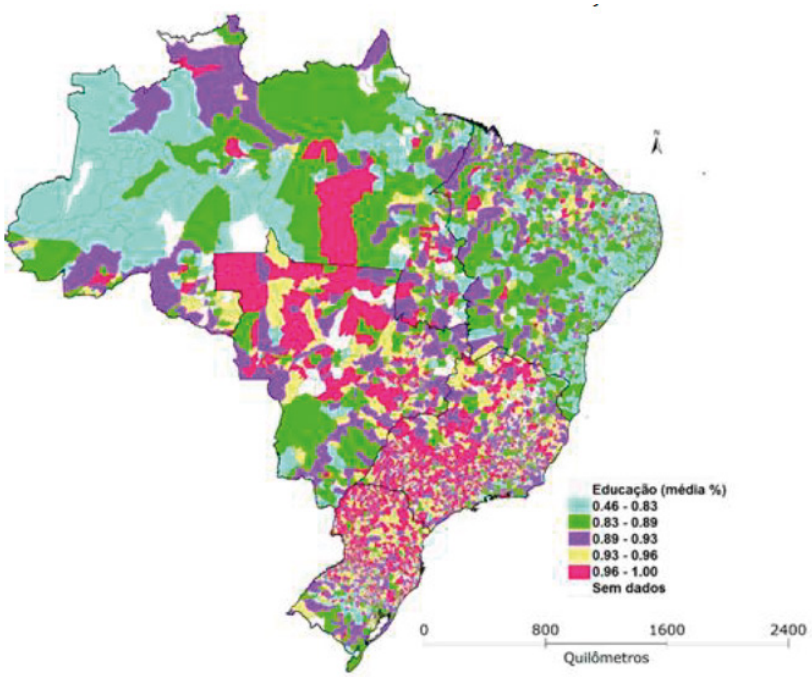
_____(2005). "Controlling spending: Electoral competition, polarization and endogenous platforms."*World Bank*.Working paper.

STIGLER, G. J. (1972). "Economic competition and political competition".*Public Choice*, p. 91– 106.EUA: Springer.

UPPAL, Yogesh (2011). "Does legislative turn over adversely affect state expenditure policy? Evidence from Indian state elections". *Public choice*. N. 147, p.189-207. EUA: Springer.

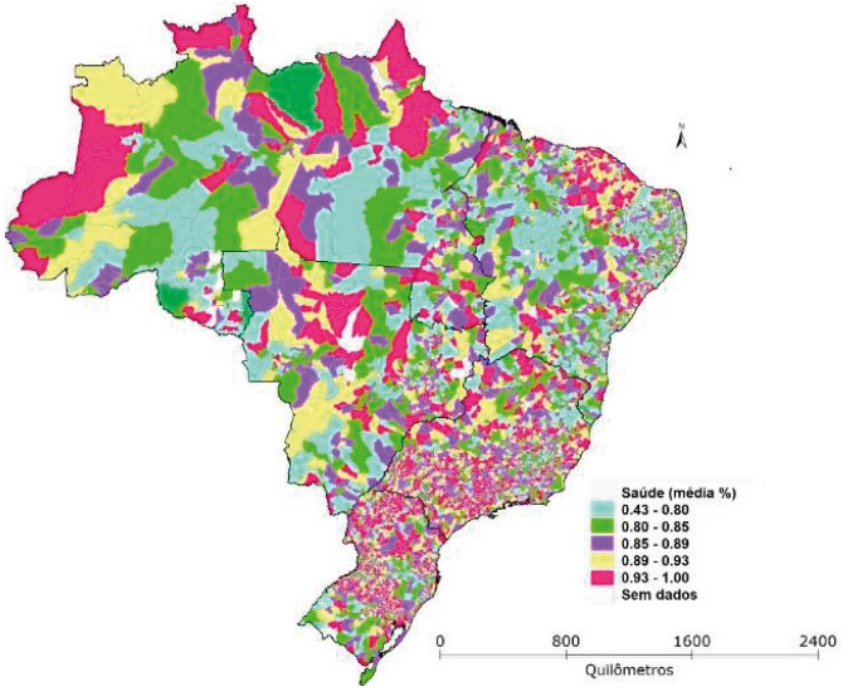
WITTMAN, D (1989). "Why Democracies Produce Efficient Results". *The Journal of Political Economy* 97(6): 1395-1424. Chicago.

APÊNDICE A –MAPA DO DEA EM EDUCAÇÃO POR MÉDIA SEGUNDO, BRASIL, 2008-2012.



Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração Própria, 2019.

APÊNDICE B –MAPA DO DEA EM SAÚDE POR MÉDIA SEGUNDO, BRASIL, 2008-2012.



Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração Própria, 2019.

SESSÕES TEMÁTICAS

007

FEDERALISMO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS



A ATUALIDADE E O INEDITISMO DO CONSÓRCIO NORDESTE

Maria do Livramento Miranda Clementino (UFRN)

RESUMO

O artigo discute o Consórcio Nordeste como instrumento de gestão pública, ressaltando seu ineditismo uma vez que é o primeiro do Brasil entre estados federados não incluindo entes municipal e federal. Trata-se de estudo exploratório, ainda ensaístico, revelando a importância de ativos regionais que podem favorecer o êxito da iniciativa, como a existência de uma identidade regional solidamente construída; uma crise econômica e política nacional forçando saídas conjuntas; um discurso técnico ancorado em instituições de fomento ao desenvolvimento como a Sudene e o Banco do Nordeste; um Fundo Constitucional com a finalidade específica de promoção do desenvolvimento; e, lideranças políticas neste momento bem articuladas em torno de arranjos institucionais de gestão pública ,como o Fórum dos Governadores. Como tendência, a expectativa da mudança de uma cultura política antes predatória de um federalismo autárquico.

Palavras Chave: Arranjos Institucionais; Consórcios Públicos; Consórcio Nordeste

ABSTRACT

The following article discuss the Nordeste Consortium as a public management instrument, highlighting its uniqueness given it is the first one in Brazil between federate states not to include municipal nor federal entities. This is an exploratory study, yet essay-like characted, revealing the importance of regional assets which may favor the initiative success, such as the existence of a solidly constructed regional identity; a economical and political national crisis forcing joint outings; a technical discourse based on institutions for promoting development being SUDENE and Banco do Nordeste; a Constitutional Fund specifically aimed to promote development; and political leadership, as of this moment well articulated within the institutional frameworks of public management, such as the Governors Forum. As a tendency lays the expectation for change of a political culture before predatory, generated from an autarchical federalism.

Key words: Institutional frameworks; Public Consortium; The Nordeste Consortim

INTRODUÇÃO

A promulgação da Lei dos Consórcios Públicos, em 2005, constitui uma das primeiras iniciativas do Estado brasileiro que coloca na agenda pública a possibilidade de efetivação de "pactos territoriais" que facilitem as relações intergovernamentais. Decerto, os arranjos institucionais cooperativos baseados na Lei dos Consórcios Públicos, vem contribuindo nos últimos anos, para dar maior legalidade e viabilidade aos governos, notadamente municipais, em políticas de cunho setorial como resíduos sólidos, saneamento e gestão da água (bacias hidrográficas). Sem falar na experiência pioneira do Consórcio da Região do Grande ABC na década de 1990, voltado para a promoção econômica.

Com foco no desenvolvimento regional do Nordeste e no momento atual de conjuntura política adversa aos interesses dessa região, os governadores pactuaram a criação do **"Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste)"**. Visando o fortalecimento regional, a melhoria da prestação dos serviços públicos e a proteção e promoção dos direitos do povo nordestino, principalmente, para o desenvolvimento com justiça e inclusão social (Carta dos Governadores de 14 de março de 2019).

O artigo discute o Consórcio Nordeste como instrumento de gestão pública, ressaltando seu ineditismo uma vez que é o primeiro do Brasil entre estados federados não incluindo entes municipal e federal. Trata-se de estudo exploratório, ensaístico, revelando a importância de ativos regionais que podem favorecer o êxito da iniciativa, como a existência de uma identidade regional solidamente construída; uma crise econômica e política forçando saídas conjuntas; um discurso técnico ancorado em instituições de fomento ao desenvolvimento como a Sudene e o Banco do Nordeste; um Fundo Constitucional com a finalidade específica de promoção do desenvolvimento; e, lideranças políticas neste momento bem articuladas em torno de arranjos institucionais de gestão pública ,como o Fórum dos Governadores.

Disputas político-partidárias sempre apontadas como dificuldade na formação e implementação dos Consórcios Públicos no Brasil parecem não serem impeditivas, considerando o alinhamento político entre os nove estados e seus governadores. Ao contrário, coloca em bloco o papel ,o entendimento e a crítica do Nordeste frente ao contexto nacional no que diz respeito as propostas em debate no país como a Reforma da Previdência, o Estatuto do Desarmamento e as desvinculações de receitas para fazer face as despesas obrigatórias com saúde e educação e fundos constitucionais que resultam em importantes políticas públicas. Como tendência, a expectativa da mudança de uma cultura política antes predatória e onde prevalecia severas disputas por investimentos entre os estados gerando guerra fiscal na visão retrógada de um federalismo autárquico "que precisa ser realmente discutido" (Carta dos Governadores, 2019).

O trabalho foi sistematizado considerando as características básicas, os desafios e problemas desse arranjo institucional ; como tal, a experiência brasileira de governança à solução de problemas de interesse comum, num país de estrutura federativa peculiar como o Brasil. Enfim, averiguar se o Consórcio Nordeste calcado na horizontalidade das relações intergovernamentais á nível estadual encontrará a escala ótima de intervenção através de um processo de liderança colaborativa[1].

CONSÓRCIO PÚBLICO: CARACTERÍSTICAS E DESAFIOS

A promulgação da Lei dos Consórcios Públicos, em 2005, constitui uma das primeiras iniciativas do Estado brasileiro que coloca na agenda pública a possibilidade de efetivação de "pactos territoriais".

O Consórcio Público é uma pessoa jurídica criada por lei com a finalidade de executar a gestão associada de políticas públicas e de serviços públicos, onde os entes consorciados, que podem ser a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no todo ou em parte, destinarão pessoal e bens essenciais à execução dos serviços transferidos. Quanto à personalidade jurídica, podem ser pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado. Quando são de direito público, constituem associações públicas, e deve ser ratificado um protocolo de intenções para que o consórcio adquira personalidade jurídica. Vale lembrar que o consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados. A Lei nº 11.107, de 6.de abril de 2005, conhecida como Lei dos Consórcios, dispõe sobre normas gerais de instituição desse arranjo institucional, previu que estes mecanismos deverão constituir associação pública ou pessoa jurídica de direito privado (art. 1 º, § 1º).[2]

Desse modo, os consórcios públicos são formados com a fisionomia jurídica de associação pública tendo a natureza jurídica de autarquia. Consequentemente, à essas associações serão atribuídas todas as prerrogativas que a ordem jurídica dispensa às autarquias em geral. Já os consórcios públicos de direito privado são regidos predominantemente pelo direito privado, mas devem observar as normas de direito público quanto à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, e há que ser regido pela CLT.

[1] O Sr. Jair Bolsonaro, atual Presidente do Brasil, em entrevista à correspondentes de jornais internacionais, se referiu aos governadores do Nordeste, como "paraíbas". (Folha de São Paulo de 21 de julho de 2019).

[2] Ao referir-se à personalidade, o legislador estabeleceu que a associação pública terá personalidade jurídica de direito público (art. 6º, I), ao contrário da outra alternativa, em que a pessoa terá personalidade jurídica de direito privado (Lei Federal 11 107/2005).

O consorcio oferece um meio de minimizar burocracias e barreiras entre os governos e permite que os mesmos envolvam a sociedade civil. Sua estrutura oferece um leque de recursos muito mais diversificado para os agentes governamentais. Tem a capacidade única de se referir a questões sociais que transcendem a infraestrutura e a prática do cotidiano dos governos. Possibilita a existência de Fóruns onde o governo dialoga com a sociedade civil em vários níveis, exercendo um papel proativo na governança pública, e promovendo um efeito sinergético na implementação das políticas públicas com a conscientização de que o sucesso das mesmas depende de tal colaboração. Ainda, oferece aos governantes um meio de compartilhar recursos tanto horizontal quanto verticalmente com outros agentes governamentais, enquanto ao mesmo tempo possibilitam que os governos mantenham-se autônomos, fortificando assim sua capacidade de ação. Por fim, oferece o instrumento e o meio para que governos se juntem, observem um ou vários problemas por inteiro e através de soluções compartilhadas obtenham bons resultados.

De certo, os arranjos institucionais cooperativos baseados na Lei dos Consórcios Públicos, vem contribuindo para dar maior legalidade e viabilidade à gestão pública no Brasil, particularmente às municipalidades, permitindo que governos examinem as conexões entre diferentes problemas e serviços e que possam lidar com estes problemas de maneira mais eficiente. Por ser voluntário, torna-se um chamariz dada a possibilidade de ações públicas fora do poder hegemônico, oferecendo assim um método para que governos possam trabalhar juntos.

Muitos são os desafios e problemas enfrentados pelos Consórcios Públicos. No Brasil, a maioria dos Consórcios Públicos são temáticos, lidando com um único setor ou problema, como por exemplo saúde, educação, assistência social, meio ambiente, bacias hidrográficas e outros. Um obvio problema relacionado a essa preponderância de "especialização" é a sobreposição de áreas inter-relacionadas, uma vez que as políticas públicas carecem de transversalidade para o êxito e efetividade de suas propostas. Pois, os governos em todos os níveis lidam com sistemas complexos que demandam e movem-se para além do pensamento linear em direção a um entendimento das várias redes que conectam entidades previamente isoladas prevalecendo o entendimento de que problemas sociais complexos não podem ser enfrentados efetivamente por governos centralizados. Na agenda dos consórcios públicos existentes no Brasil, praticamente todos de iniciativa municipal os temas são: destinação e tratamento do lixo, proteção de mananciais, gerenciamento de recursos hídricos, garantia dos níveis de emprego e renda, Saúde pública e estratégias de desenvolvimento local/regional

A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS

As motivações políticas para a lei de consórcios no Brasil são muito antigas. Com a centralização de poder durante a era Vargas (1937-45) e durante a ditadura militar (1964-1985), os estados começaram a responder com uma demanda por mais autonomia. Observando o fluxo continuo entre federalismo e descentralização no Brasil, com o poder sempre concentrado nas mãos do governo federal e a nível local pelos estados, o nível local/municipal ameaçou enfraquecer a Federação com oligarquia ou regionalismo Em vários períodos nestes ciclos as municipalidades receberam maior autonomia na esperança que pudessem atender a demanda local, enquanto mantiveram-se conectadas com um governo federal forte.

Os anos de 1980 foram marcados por mudanças no padrão de intervenção do Estado desenvolvimentista A Constituição Federal de 1988 abre espaço para o estabelecimento de um novo acordo político institucional entre vários atores sociais. Os mesmos, começaram a defender uma concepção municipalista na qual em vários aspectos os estados federados foram secundarizados. ABRUCIO (2000, p. 418) considera que faltou uma visão compartilhada do federalismo, considerado por ele, aspecto básico de qualquer Federação atualmente. Não satisfeita, a União, invadiu a esfera de competência dos estados federados instituindo um modelo único de planejamento e gestão. Ao fazer isso, ignorou as inúmeras diferenças existentes entre os mesmos e não assumiu a gestão única que instaurara, deixando-a aos estados. O modelo único de planejamento e gestão muito rígidos, não considerava as peculiaridades de cada região e era excessivamente dependente da figura do governador do estado. Restou pois, um vazio em termos da responsabilidade do destino dessas regiões. SOUZA (1998, p.58) afirma que "a Constituição não encarou a difícil tarefa de promover a chamada divisão institucional do trabalho entre esferas de governo, sinalizando de que se trata(vá) de um Estado nacional que se subdivide em governos subnacionais (...) a ênfase exagerada na competência concorrente, que se expressa em áreas hoje muito sensíveis de políticas públicas – meio ambiente, habitação, saneamento, pobreza e marginalidade social, por exemplo – pode ficar ao sabor das eternas disputas entre governos, gerando um adiamento ou uma grave omissão quanto a necessidade do imediato enfrentamento dessas questões".

A formação de redes municipais faz parte desse processo de profundas transformações que recentemente vem ocorrendo na economia e na sociedade brasileira na medida que os governos locais tornaram-se mais atentos aos problemas e até mais capacitados para lidar com eles. Esforços durante este período para melhorar as políticas públicas, particularmente, as políticas sociais, (que visaram reduzir a desigualdade) foram muitas vezes bloqueados por ajustes estruturais que ocorriam no nível nacional. Num país com tanta desigualdade social as municipalidades também contavam com recursos muito diversos, e não eram suficientes para resolver problemas tão estruturais como a desigualdade de renda.

Um excelente exemplo de cooperação intermunicipal no Brasil, em prol do desenvolvimento regional é o Consórcio do Grande ABC Paulista. No início dos anos 90, o processo de reestruturação industrial, o desemprego crescente e o intenso processo de terceirização da economia resumem os impactos da crise da economia sobre as grandes cidades brasileiras. A partir dessa crise o Grande ABC[3] procurou constituir formas de organização local/regional para dar conta da nova realidade, contrastante com a existente no passado de São Paulo, que concentrava desde o início do século XX a indústria e o emprego nacional. O Consórcio Intermunicipal do Grande ABC foi criado em dezembro de 1990, com a participação dos governos da região, muito embora tenha sofrido descontinuidade em função dos resultados das eleições de 1992, desfavoráveis às forças democráticos progressistas.

O Consórcio do Grande ABC se diferencia de outros surgidos no Brasil pelos seguintes aspectos: a) seus objetivos são mais amplos uma vez que além da gestão ambiental trabalha com outros problemas comuns aos municípios parceiros, como por exemplo, aqueles decorrentes da crise econômica e da política recessiva, tendo por base: a) as ideias de identidade regional, autonomia e fortalecimento da economia local; b) por haver surgido como iniciativa dos próprios municípios, o que o diferencia de outros consórcios incentivados pelos governos estaduais.

A estrutura de funcionamento do Consórcio do ABC expressa um tipo de articulação feita "de baixo para cima" que envolve, não só as esferas políticas de governo, como o corpo técnico e a sociedade civil organizada. Ao lado do Conselho Deliberativo –formado pelos prefeitos dos municípios integrantes – constituiu-se um Conselho Fiscal, com representantes das Câmaras de Vereadores; um Conselho Consultivo, formado por entidades da sociedade civil (empresários, ambientalistas, trabalhadores, etc); e uma equipe técnica das prefeituras envolvidas.

Por outro lado, a agenda do Consórcio é resultado da interdependência dos processos urbanos, assim como das novas pautas de atuação dos governos municipais em direção ao movimento da economia e à questão ambiental.

Embora tenha viabilizado algumas iniciativas importantes voltadas para economia desse território (destinação e tratamento do lixo, proteção de mananciais, gerenciamento de recursos hídricos, garantia dos níveis de emprego e renda, e estratégias de desenvolvimento local/regional), a descontinuidade administrativa nas prefeituras provocou um esvaziamento da proposta entre 1993 e 1996. Mesmo assim, o Consórcio Intermunicipal não foi desativado e realizou ações referentes à questão ambiental.

Há fatores que foram favoráveis ao surgimento do consorcio pela economia no ABC (alto grau de associativismo horizontal, identidade regional construída desde os anos 30, crise econômica provocando saídas conjuntas, o discurso técnico e papel das lideranças políticas), igualmente existem os que atrapalham tal iniciativa. Disputas político partidárias e em menor medida sindicais, briga por investimentos dentro da região gerando guerra fiscal entre municípios e, principalmente, as condições favorecedoras do municipalismo autárquico podem se tornar obstáculos à continuidade de uma ação integrada no Grande ABC.

Em 1997, com os novos prefeitos, entre eles, Celso Daniel sendo eleito prefeito de Santo André (líder regional e grande idealizador e articulador do Consórcio em 1990) o Consórcio foi retomado. Desta feita, revigorado pela criação da Câmara Regional do ABC (com tarefas mais executivas) e, posteriormente, pela Agência de Desenvolvimento, concorrendo para isso a entrada do governo estadual na condição de parceiro[4].

Muitos outros, são os exemplos de consórcios municipais no Brasil. Entre eles, ainda, destaco, a experiência do Consórcio Mulheres das Gerais, uma entidade pública de cunho metropolitano que tem como objetivo melhorar os índices de equidade de gênero na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Nos dez anos do Consórcio (foi criado em 2008), os desafios e as oportunidades da colaboração intermunicipal enfrentaram questões de gênero e implementaram políticas regionais de abrigo, bem como políticas preventivas e proativas na busca da redução das desigualdades sociais. O exemplo de sua trajetória de formação e da execução do seu programa regional permite iluminar a construção de mecanismos de colaboração para tema tão peculiar que tem como foco principal a inclusão social de grupos vulneráveis e/ou invisíveis no contexto urbano. Seu grande desafio vem sendo confrontar as estruturas sociais e institucionais enraizadas que impedem a elaboração de políticas regionais mais equitativas.

Os dois exemplos mostram que a transcalaridade da ação interinstitucional e das estratégias de mobilização social são centrais para superar os caminhos de dependência institucional e as concepções reducionistas da governança regional que se detém nas narrativas da eficiência e eficácia da 'boa gestão' pública.

[3] Composto pelos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul (ABC), Diadema, Mauá, Ribeiro Pires e Rio Grande da Serra.

[4] Para o prefeito Celso Daniel (brutalmente morto em 2002), havia dois fatores decisivos para o retorno e fortalecimento do consórcio intermunicipal do ABC: o capital social acumulado na região e a variável institucional ligada ao tipo de federalismo existente no Brasil. Ele acreditava que era preciso entender a forma de articulação e hierarquia que há entre os dois fatores

O CONSORCIO NORDESTE

Com foco no desenvolvimento regional do Nordeste e no momento atual de conjuntura política no país, adversa aos interesses dessa região, os governadores pactuaram a criação do **"Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste)**" visando o fortalecimento regional, a melhoria da prestação dos serviços públicos e a proteção e promoção dos direitos do povo nordestino, principalmente, para o desenvolvimento com justiça e inclusão social (Carta dos Governadores de 14 de março de 2019). Ressalte-se, seu ineditismo uma vez que é o primeiro do Brasil entre estados federados não incluindo entes municipal e federal.

Trata-se de alternativa política (e também técnica) de negociação e decisão coletiva, compartilhada sobre o futuro comum desses entes federativos à nível de estado. Nesse sentido, o ordenamento e o planejamento territorial representam contribuição fundamental para a capacitação e o desenvolvimento sociopolíticos da sociedade desde que seja resultante de um processo de dimensões ao mesmo tempo técnica e política.

O novo contexto internacional e as políticas neoliberais (revolução tecnológica , financeirização da economia, precarização do trabalho, enfraquecimento dos Estados nacionais, valorização do poder local, guerra fiscal, competitividade entre cidades, fortalecimento do papel do mercado, recuo dos investimentos públicos, desregulamentação dos serviços públicos) associado a herança e tradição das desigualdades, ilegalidade fundiária e imobiliária, mercados legais restritos, clientelismo, privatização das valorizações decorrentes do investimento público, estruturas administrativas paroquiais, falta de informações sobre o espaço edificado e não-edificado, modernização e direitos para poucos); tudo isto, resulta em ausência de um desenvolvimento regional com sustentabilidade e crescente urbanização da pobreza na região (desemprego, favelas, imobilidade urbana, epidemias, violência).Nas áreas mais vulneráveis, notadamente àquelas afetadas pelas secas periódicas, há concentração de desemprego, baixa renda, baixa escolaridade, dificuldades de acesso à terra, a água, e altos índices de violência e fome.

Disputas político-partidárias sempre apontadas como dificuldade na formação e implementação dos Consórcios Públicos no Brasil parecem não serem impeditivas, considerando o alinhamento político entre os nove estados e seus governadores[5]. Ao contrário, coloca em bloco o papel ,o entendimento e a crítica do Nordeste frente ao contexto nacional no que diz respeito as propostas em debate no país como a Reforma da Previdência, o Estatuto do Desarmamento e as desvinculações de receitas para fazer face as despesas obrigatórias com saúde e educação e fundos constitucionais que resultam em importantes políticas públicas. O recente anúncio da reforma tributária e da reforma política tende a fortalecer a iniciativa do Consórcio Nordeste como pacto político territorial. Como tendência, à expectativa da mudança de uma cultura política antes predatória e onde prevalecia severas disputas por investimentos entre os estados gerando guerra fiscal na visão retrógada de um federalismo autárquico "que precisa ser realmente discutido" (Carta dos Governadores,2019).

Na visão dos governadores "o Consórcio se iniciará como uma grande ferramenta de gestão,de compartilhamento de projetos, de ideias, de apoios mútuos... de redução de custos para cada Estado, uma vez que a partir do Consórcio formalizado, nós poderemos fazer licitações e mudaremos o patamar de escala da licitação", defendeu Rui Costa, primeiro presidente do Consórcio Nordeste, sobre "a inovadora ferramenta que proporcionará uma gestão de redução de custos".(Carta dos Governadores, 1019).

O consorciamento permite o compartilhamento de recursos físicos e informação entre governos diferentes, assim como entre os três níveis de governo, criando uma rede que simultaneamente equilibra poderes entre a federação, o estado e governos locais. Consórcios são voluntários e portanto, frequentemente existem fora de quaisquer estruturas legais[6]. Isso incentiva o consorcio a criar suas próprias estruturas que solidificam políticas que assegurem sua sustentabilidade no longo prazo e minimizem ineficiências burocráticas. Enquanto burocracia é um obstáculo comum à redução da pobreza[7], a associação mediante consórcio dinamiza comunicação e ação; ele não cria outro nível de governo, e, portanto, permite maior eficiência para a resolução de problemas. A articulação clara e forte de governos auxilia e encoraja que maior responsabilidade seja colocada nas mãos de líderes, no caso, regionais, enquanto insuficiente documentação tem muitas vezes criado problemas no movimento em direção a descentralização. A formalização do Consórcio exige autorização legislativa e todos os estados já obtiveram a autorização das respectivas assembleias.). A formalização do Consórcio Nordeste aconteceu em 29 de julho de 2019, em Salvador,) momento em que foram anunciadas as primeiras propostas de atuação conjunta:

[5] Todos os atuais governadores do Nordeste fazem oposição ao governo federal. Compõem "um bloco político de "esquerda", sendo sete filiados ao partido dos Trabalhadores (PT), um do partido Comunista do Brasil (PC do B) e um outro do Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

[6] Spink, 2005

[7] Melo and Rezende, 2004

a. Execução de um programa para aumentar a oferta de médicos na atenção básica de saúde, com a finalidade de ampliar o atendimento médico nas áreas mais carentes;
b. Definição de um processo único de compras governamentais visando reduzir custos de aquisição de equipamentos. Ficou decidido que o primeiro registro de preços se dará em agosto de 2019, próximo;
c. Confecção de bases de dados integradas para organizar os indicadores de todos os estados, facilitando a elaboração de projetos conjuntos;
d. Elaboração de uma agenda internacional em busca de parcerias internacionais e financiamento de projetos. Será iniciada essa agenda com a União Europeia;
e. Somar esforços para melhorar a segurança pública, notadamente em relação ás ações do Sistema único de Segurança Pública-SUP, cujo fundo está retido para a região em hum bilhão e cem milhões. ("Governadores formalizam, em Salvador, Consórcio Interestadual do Nordeste". Agora RN, 30/07/2019).

Politicamente, foi registrado o apoio imediato à aprovação das regras do novo FUNDEB e ratificada a defesa do pacto federativo (Carta de Salvador, 2019).

OS DOMÍNIOS DO CONSÓRCIO NORDESTE: UMA PRIMEIRA DISCUSSÃO

Os objetivos do Consórcio Nordeste encontram-se voltados para a noção de "desenvolvimento regional sustentável"; nesse sentido, convergentes com os propósitos do "Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste" apresentado pela SUDENE em maio de 2019, neste início do governo de Jair Bolsonaro. Novas regras para investimento futuro durante o período 2020-2023 foram desenhadas pela SUDENE visando sua incorporação no Plano Plurianual do governo federal (uma das atribuições da SUDENE). Como estratégia política, o PRDNE foi apresentado a todos os governadores da área de atuação da Sudene que, além de conhecerem a estrutura de ação proposta, também tiveram oportunidade de contribuir com o encaminhamento de programas e projetos prioritários, de amplitude regional, para a composição de uma agenda a ser discutida e aprovada nos encontros do Conselho Deliberativo -CONDEL. Nesse momento crucial de início de governo, a SUDENE buscou a participação e adesão dos governadores para a formulação e aprovação do PRNDE, legitimando-o para os desdobramentos futuros (SUDENE,2019).

A Inovação é o eixo condutor do PRDNE. Sua implementação, depende, dos entes da Federação e atores políticos - públicos e privados e em diferentes escalas - falarem a mesma linguagem. Ou seja, da agenda de desenvolvimento sustentável que explora suas potencialidades e oferece soluções. Para tal, "é fundamental a educação, porque ela é a base da mudança em curso nas dimensões econômica,social e cultural. Mas a mudança leva no mínimo uma geração e dessa forma o trabalho e a visão de futuro precisam começar agora"[8]

Tudo leva a crer, no entanto, a ausência de sintonia entre o órgão regional (SUDENE) e os interesses políticos e "ideológicos" do Presidente da República. "Com roupas e armas de Jorge" (Folha de São Paulo de 20/07/19; Poder, A4) ele atacou os governadores do Nordeste a quem se referiu como "Paraíbas" e orientando o seu ministro da Casa Civil afirma: "não tem que ter nada para esse cara". Referindo-se ao governador Flávio Dino, do Maranhão. (Folha de São Paulo de 20/07/19; Poder, A4).

Ora, o Brasil tem mais de sessenta anos de política de desenvolvimento regional. O período de políticas desenvolvimentistas entre 1959 (quando ocorreu a criação da SUDENE) e até os anos 80 quando a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro, intimamente associada à crise da dívida externa retira a capacidade e o esforço antes voltado aos programas regionais. As práticas neoliberais iniciadas nos anos 90 fizeram cair fortemente os investimentos públicos nas regiões. Esse declínio está associado à estratégia mais geral de redução da presença do Estado na economia, com privatizações e corte de gastos.

[8] Nas últimas seis décadas, desde que a Sudene foi criada, em 1959, houve uma evolução significativa na economia e na sociedade nordestinas. Muitas mudanças ocorreram. Houve ganhos significativos – em especial nos anos iniciais do presente século - na renda e no emprego, assim como na redução da pobreza, e registrou-se significativa melhora na educação, onde o número de analfabetos entre pessoas de 10 a 14 anos caiu de 41,9%, em 1981, para 3,5%, em 2014, segundo o Ipea data. A expectativa de vida ao nascer passou de 48 anos, em 1970, para 73 anos em 2017, conforme dados do IBGE e Ipea data. Essa melhora foi observada em quase todos os setores. A taxa de pobreza, de acordo com a linha oficial de pobreza definida para 2011 (R$140,00 per capita por mês) caiu de 65%, em 2004, para 36% da população em 2013. A extrema pobreza caiu, no mesmo período, de 30% para 8%, conforme dados do Ipea (SUDENE, 2019).

Novas abordagens sobre desenvolvimento regional com as mais variadas filiações políticas e ideológicas passaram a influir nas práticas do planejamento regional no Brasil, desde então. Depois de duas décadas perdidas de submissão total aos mercados, mudanças ocorreram acompanhadas de energias para se iniciar o enfrentamento das nossas seculares e potentes forças predatórias. O período de crescimento-2004-2008- trouxe uma série de políticas de desenvolvimento, notadamente políticas sociais e grandes projetos públicos impactaram positivamente sobre as regiões menos desenvolvidas. Houve neste início do século XXI uma conjuntura sócio-econômica que ao focar na distribuição da renda, ofereceu resposta diferente no mercado de trabalho quanto ao comportamento da população desocupada, à fragilidade ocupacional e à obtenção de rendimento com forte repercussão na redução das desigualdades regionais no Nordeste. Mesmo assim, a política regional não ganhou notoriedade na agenda pública do Partido dos Trabalhadores (como acredita o atual Presidente). Segundo Tania Bacelar (ARAUJO,2013a) o tema não recebeu consideração suficiente nos debates acadêmicos e políticos. A dinamização das economias locais de regiões periféricas (áreas rurais, semi-árido), elevou a renda das famílias e permitiu a expansão do emprego (sobretudo de baixa qualificação). Não há como negar que o crescimento com inclusão social do período recente afetou positivamente as regiões mais pobres. Houve efetivamente redução da desigualdade intra regional, principalmente, para os indicadores de mercado de trabalho, renda e demografia. Contudo, o ensaio social desenvolvimentista apresentou limites, e não se traduziu em uma transformação estrutural da condição desigual entre os estados, microrregiões e os municípios, principalmente, entre os pequenos municípios: ou seja, as áreas rurais dos municípios pequenos. Melhor, o momento de crescimento, da integração regional, foi efêmero o suficiente à não permitir a superação estrutural de relevantes diferenças em termos de estrutura produtiva, mercado de trabalho e desigualdades regionais e sociais. Apesar de resultados importantes no que diz respeito aos rebatimentos regionais das opções realizadas, eles confirmam políticas regionais "implícitas". Segundo Tania Bacelar de Araújo (2014) foram políticas de corte setorial (e não políticas regionais) que prevaleceram, impactando favoravelmente nas desigualdades regionais.

Atualmente, o que está em jogo é uma ameaça (ou desmonte) do ensaio social- desenvolvimentista e sua "tradução" no espaço regional. "O golpe de 2016 inicia uma inflexão ultraliberal no país e altera de maneira radical a correlação de forças que vinha se constituindo no interior do bloco de poder na direção de um controle mais efetivo por parte das forças conservadoras. O resultado eleitoral de 2018 deixa mais distante a esperança de redução dos desequilíbrios regionais no Brasil. O início do atual governo mostra um despreparo ou desinteresse para os problemas regionais, particularmente, do Nordeste, uma vez que lá encontram-se concentradas as forças de oposição ao conservadorismo retrógado instalado no Brasil.

A iniciativa dos governadores numa associação em consórcio revela as dificuldades em estabelecer um projeto para a região. Acreditamos que a aposta no êxito do Consórcio Nordeste , está ancorada na existência de uma identidade regional solidamente construída (região Nordeste); uma crise econômica e política no país forçando saídas conjuntas de gestão governamental pelas lideranças políticas regionais, hoje potencializadas por interesses de bloco político partidário em oposição ao governo central; um discurso técnico ancorado em instituições de fomento ao desenvolvimento como a Sudene e o Banco do Nordeste; um Fundo Constitucional com a finalidade específica de promoção do desenvolvimento; e, lideranças políticas neste momento bem articuladas em torno de arranjos institucionais de gestão pública ,como o Fórum dos Governadores e, agora, o Consórcio Nordeste.

A governança aparece nessa modalidade inovadora de gestão de atividades variadas que se desmembram territorialmente, pois mobilizam cidades, empresas, prefeituras, sindicatos, associações, tendo rebatimentos intensos sobre o ativismo político, o mercado de trabalho, a renda per capita e os indicadores sociais e ambientais. Desse modo, a governança entendida como processo institucional- organizacional de construção de uma estratégia, que compatibiliza os diferentes modos de coordenação entre atores geograficamente próximos, deve atender à premissa de resolução de problemas. Os compromissos resultantes desse processo articulam interesses entre os atores econômicos e atores institucionais, sociais e políticos através de um jogo de regras definidas que possibilitam sua arbitragem. Também permitem a mediação de interesses entre diferentes escalas, como a local, a nacional e a global, através das ações realizadas por atores ancorados no território.

Para auxiliar na compreensão e estruturação dos 10 temas rascunhados como prioritários e já anunciados na reunião de governadores em São Luiz do Maranhão: economia de recursos; cooperação; vender mais; articulação política; atração de investimentos; intercâmbios administrativos; projetos conjuntos; troca de tecnologia e conhecimento; criação de fundos ; e, parques e polos tecnológicos (Governo do RN,2019), faremos uma aproximação do conceito de "desenvolvimento sustentável" à noção de "especialização inteligente" (CEGOT,Univ. do Porto, 2018).

A "especialização inteligente", conhecida como a Estratégia de Investigação e Inovação para a Especialização Inteligente (RIS3), foi considerada como "a experiência de política industrial mais abrangente a ser implementada na Europa atual"(RIVAS,2016). Sua metodologia traz como princípio dois valores -chave às estratégias de desenvolvimento regional , nomeadamente : o valor de estabelecer prioridades, ou seja de fazer escolhas inteligentes e de que forma o estabelecimento de prioridades deve ser feito e atualizado através de um processo de colaboração que envolve o máximo de partes interessadas da tripla/ hélice[9], em particular centros de pesquisa, empresas líderes e empresários num processo que vem sendo chamado "descoberta empresarial"[10].A estratégia "Europa prioridades para 2020" estabelece três prioridades que se reforçam mutuamente: a) crescimento inteligente, com economia baseada no conhecimento e na inovação; b)crescimento sustentável, com economia mais eficiente em termos de utilização de recursos, mais ecológica e mais competitiva; e, c) crescimento inclusivo, que fomente uma economia com níveis mais elevados de emprego que assegure a coesão territorial e social.

Esses conceitos e estágios chave podem até orientar o detalhamento dos domínios anunciados pelos governadores do Nordeste na construção da engenharia institucional e planejamento de ações consorciadas. Lembrando, que além das iniciativas voltadas para a inserção do Nordeste no cenário global e nacional (inovação, infraestrutura em C&T, novas economias (energia solar) e reposicionamento da base produtiva tradicional) suas especificidades requerem, também, superar heranças do atraso regional (a economia do semi-árido, por exemplo),superar os entraves da agricultura familiar, melhorar o nível de qualificação da mão de obra , elevar o emprego para o jovens, reduzir os nem-nem (jovens que não trabalham nem estudam), reduzir a violência, a miséria e a fome, os núcleos de desertificação, etc, de modo que o passivo social do Brasil para com o Nordeste, herança do passado, seja mitigado ou reduzido cada vez mais. Ações habilitadoras, necessárias para inserção regional no novo ambiente que emerge no século XXI e do enfrentamento das suas fragilidades, ancoradas num passivo econômico e social ainda existente, Reposicionar o desenvolvimento do Nordeste pela via da Inovação requer que a geração e a utilização da ciência e da tecnologia evolua, progressivamente, em sinergia com a compreensão de problemas e soluções para lidar com os significativos desafios econômicos, sociais e ambientais legados ou portadores de futuro.

O sentido seria que o consórcio Nordeste revitalizasse a agenda pública para o desenvolvimento econômico e a geração de empregos com uma abordagem ampla, abrangente, inclusiva, com o objetivo de testar de que forma este conceito pode impulsionar e melhorar o trabalho que os governos e partes interessadas no desenvolvimento da região estão fazendo (ou podem fazer) em 4 áreas fundamentais para inserção do Nordeste na economia: criação de clusters, empreendedorismo, ampliação de empregos e captação de investimentos. Ou seja, construir uma ponte ou combinação, associação, entre as estratégias RIS3 com as existentes no nível regional através do estabelecimento de uma governança multinível. No campo da governança a "especialização inteligente" atua no nível político, de aconselhamento e operacionalização de uma escala territorial de intervenção ótima que procura maximizar as boas escolhas e otimizar as intervenções de diferentes iniciativas. (CEGOT, Univ. do Porto, 2018).[11]

À GUISA DE CONCLUSÃO

Observou-se que os objetivos do Consórcio Nordeste são amplos; além do objetivo geral do desenvolvimento sustentável, aborda problemas de gestão num momento de conjuntura política adversa e de difícil relacionamento com o governo federal que se coloca avesso aos interesses regionais, como por exemplo, aqueles decorrentes da crise econômica e da política recessiva.

A iniciativa foi dos próprios estados e seus governadores; o que o diferencia de outros consórcios existentes no Brasil, tornando-o inédito, sendo o primeiro entre estados federados sem a participação de outros entes como: Municípios, Distrito Federal ou União. Envolve, voluntariamente, uma única esfera de políticas de governo, o corpo técnico dos estados e a sociedade civil organizada.

Embora sua estrutura e funcionamento se encontrem em fase inicial de organização e institucionalização, contará com instituições sólidas, de fomento ao desenvolvimento como a Sudene e o Banco do Nordeste; um Fundo Constitucional com a finalidade específica de promoção do desenvolvimento; e, lideranças políticas neste momento bem articuladas em torno de arranjos institucionais de gestão pública ,como o Fórum dos Governadores e, agora, o Consórcio Nordeste.

9 Centros de pesquisa, empresas líderes e empresários.

10 No cenário internacional de globalização, de reestruturação produtiva e de financeirização e sob uma agenda internacional de reformas liberais, surge um tipo de planejamento "empresarialista" que nega as visões tradicionais de planejamento e do marco regulatório desenvolvimentista. A ideia do planejamento estratégico visa uma área eficiente, competitiva,, que acompanhe as tendências de desregulamentação da economia e diminuição da presença dos Estados que passariam a ter uma postura de coordenação flexível e aberta ao desenvolvimento das cidades, assumindo um papel de articulador de iniciativas privadas para aproveitamento de oportunidades do mercado , ampliando a concentração de investimentos apoiada numa ideia de integração competitiva.

11). No Brasil, a perspectiva de uma considerável melhoria nas relações de governança surgiu quando o termo Governança começou a ganhar força na construção das políticas públicas dentro de um duplo debate: por um lado, associado ao jargão administrativo das boas formas de governar, com eficiência e transparência; e, por outro, ligado à ideia de partilhar e dividir poderes na gestão pública, reunindo atores públicos, privados e sociais. Ele também pode significar um processo de ação intermediária de partilha de interesses entre o público e o privado, entre o nacional e o regional/local, designando diversas formas de regulação e controle, a partir da implementação de mecanismos solucionadores de problemas.

Num jogo de forças à sedimentação da ideia de consorciamento, podemos identificar como aspectos favoráveis à iniciativa, um alto grau de associativismo horizontal; uma identidade regional construída desde os anos 50, com a criação da SUDENE; uma crise econômica provocando saídas conjuntas, um discurso técnico; o papel das lideranças políticas, bem articuladas. No entanto, outros aspectos de natureza da cultura política intra regional como disputas político partidárias; disputas sindicais; briga por investimentos dentro da região gerando guerra fiscal entre estados e municípios, podem, ainda, oferecer condições favorecedoras do velho municipalismo autárquico.

Considerando que o Consórcio Nordeste está iniciando seus primeiros passos, mais que conclusões, podemos elencar sugestões ou mesmo questões ainda sem resposta:

1. Como é considerada a colaboração estadual voluntária ao ajudar no estabelecimento de instituições regionais para atender à equidade e melhoria da qualidade de vida do povo nordestino?
2. Quais seriam as respostas do governo federal, para a cooperação entre estados que visam equidade e melhoria da qualidade de vida de cidadãos?
3. Como se poderia estimular mais efetivamente a mudança de atitudes institucionais (governamentais e da sociedade civil) para se conseguir uma cooperação efetiva?
4. Como lidar como variáveis do tipo população, orçamento e investimentos dos estados?
5. Como estabelecer regras/formulas para equilíbrio de poder dentro da cooperação entre os estados?
6. Existem diferentes abordagens visando ações, ou seja: economia de recursos;cooperação; vender mais; articulação política; atração de investimentos; intercâmbios administrativos; projetos conjuntos; troca de tecnologia e conhecimento; criação de fundos; e, parques e polos tecnológicos (Governo do RN,2019)? Como resolvê-las positivamente, tentando uma solução "win-win"?
7. Como o consórcio inibe ou fortalece a governança regional?

Como vimos, os desafios e problemas desse arranjo institucional são grandes; a experiência brasileira com consórcios públicos de governança à solução de problemas de interesse comum, num país de estrutura federativa peculiar como o Brasil, não tem sido fácil. Esperamos que o Consórcio Nordeste calcado na horizontalidade das relações intergovernamentais á nível estadual encontre a escala ótima de intervenção através de um processo de liderança colaborativa.

REFERÊNCIAS.

ABRUCIO, Fernando Luiz; ANDRADE, Regis de Castro. **Os laços federativos brasileiros: avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intergovernamental**. 2000.Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

ABRUCIO, Fernando Luis. **Redes Federativas no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. (Série Pesquisa)

ARAUJO, Juliana Bacelar; CLEMENTINO, Maria do Livramento M.; FINATTI, Rodolfo; SILVA, Roberta Marota da. Lentes e Perspectivas do Nordeste. Anais do XVIII ENAMPUR . Natal, 2019.

ARAÚJO, Marinella Machado. **Fundamentação jurídico legal e financiamento da cooperação interistitucinal**. In: CASTRO, Erika de; WOJCIECHOWSKI, Maciej John.(orgs) Inclusão, Colaboração e Governança Urbana:perspectivas brasileiras. Belo Horizonte, PUC- Minas/UBC/ Observatorio das Metrópoles, 2010. P.141-154.

ARAÚJO, T. B. **Nordeste: desenvolvimento recente e perspectivas.** In: GUIMARÃES, P. F.; AGUIAR, R. A. de; LASTRES, H. M. M.; SILVA, M. M. da. (orgs.) Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste. Rio de Janeiro, RJ: BNDES, 2014.

ARAUJO, Juliana Bacelar. **Mercado de trabalho e Desigualdade: o Nordeste brasileiro nos anos 2000**. 2017. Tese, IE/UNICAMP, Campinas.

ARAUJO, Juliana Bacelar de. **Mercado de trabalho e desigualdade: o Nordeste brasileiro nos anos 2000**. 2017. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP

BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA Hipólita (orgs.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**.SAÕ PAULO, Fundação Perseu Abramo,2013.

Brasil. Ministério do Desevolvimento Regional. **Plano regional de Desenvolvimento do Nordeste**. Recife, Sudene, 2019.

Brasil. Lei 11 107 de 06 de abril de 2005. Lei Federal dos Consórcios Públicos. Brasília, Planalto, 2005.

CARLEIAL, Liana Maria da Frota; CRUZ, Bruno de Oliveira. **A hora e a vez do desenvolvimento regional brasileiro: uma proposta de longo prazo**. In: CARLEIAL, Liana Maria da Frota; FROTA, Ana Maria da; CRUZ, Bruno de Oliveira; CASTRO, Edna Ramos de. (orgs.) O desenvolvimento brasileiro: questões em debate.São Paulo Huccitec,2017. P.133-163

CARLEIAL, Liana Maria da Frota; FROTA, Ana Maria da; CRUZ, Bruno de Oliveira; CASTRO, Edna Ramos de. (orgs.) **O desenvolvimento brasileiro: questões em debate**. São Paulo Huccitec,2017.

CASTRO, Eika de; WOJCIECHOWSKI, Maciej John. **Inclusão, Colaboração e Governança Urbana: perspectivas canadenses Belo Horizonte.** PUC-Minas/UBC/Observatorio das Metrópoles, 2010. P. 11-20. Apresentação.

CASTRO, Eika de; WOJCIECHOWSKI, Maciej John; Peter Boothhroyd. **Inclusão, Colaboração e Governança Urbana: inclusão, aprendizagem e capacitação institucional: programa de capacitação institucional: a experiência do projeto novos consórcios Públicos para governança metropolitana de Belo Horizonte**, PUC-Minas/UBC/Observatorio das Metrópoles, 2010. P. 51-68.

CLEMENTINO, Maria do Livramento. **Inovação no desenho das relações intermunicipais: o pacto territorial**. In LIMA, Antônia Jesuíta de (Org.). Cidades Brasileiras: atores, processos e gestão pública. Belo Horizonte, Autêntica. 2007. "COM ROUPA E ARMAS DE JORGE" Folha de São Paulo, 221 de junho de 2019. Poder A 4.

EDELSON, Nathan. **O acordo de Vancouver: respostas nos vários níveis de Governo para o desafio da exclusão social na cidade de Vancouver**. In: CASTRO, Erika de; WOJCIECHOWSKI, Maciej John.(orgs) Inclusão, Colaboração e Governança Urbana:perspectivas canadenses. Belo Horizonte, PUC-Minas/UBC/Observatorio das Metrópoles, 2010.P. 147-180.

ENCONTRO DE GOVERNADORES DO NORDESTE : Gestão 2018-2021. **Carta dos Governadores do Nordeste**. São Luiz do Maranhão,14 de março de 2019.

ENCONTRO DE GOVERNADORES DO NORDESTE : Gestão 2018-2021. **Carta dos Governadores do Nordeste**. Salvador, 29 de julho de 2019.

FAVARETO, Arilson; GALVANESE, Carolina; BARUFI, Ana Maria; SEIFER, Paulo. **A dimensão territorial do desenvolvimento brasileiro recente Brasil (2000-2010).** São Paulo/Santiago de Chile, Rimisp/Cebrap/UFABC,2014 ("GOVERNADORES FORMALIZAM, EM SALVADOR , CONSÓRCIO INTERESTADUAL DONORDESTE". Agora RN, 30/07/2019. Política, p.09.

LOPES, Mariana Esteves. **Experiência da Lei dos Consórcios Públicos no Município de Belo Borizonte: o consórcio regional de promoção da cidadania**. In: CASTRO, Erika de; WOJCIECHOWSKI, Maciej John(orgs) Inclusão, Colaboração e Governança Urbana:perspectivas brasileiras. Belo Horizonte, PUC-Minas/UBC/Observatorio das Metrópoles, 2010. P.335-350.

MARQUES, Tereza Sá & Outros. **Estruturação das Cadeias de Valor e estruturação dos domínios de especialização na aposta da Area Metropolitana do Porto.Porto**, UP/CEGOT,20018.Relatorio 1.

Melo, Marcus, and Flavio Rezende. **"Decentralization and Governance in Brazil." Decentralization and Democratic Governance in Latin America**. Ed. Joseph Tulchin and Andrew Selee. Washington, D.C.: The Woodrow Wilson Center for Scholars, 2004. 37.

MONTEIRO NETO, Aristides; CASTRO, César Nunes de; BRANDÃO, Carlos Antônio. (orgs) **Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas.** Rio de Janeiro, IPEA,2017.

PUJADAS, Romá e FONT, Jaume. (1998). **Ordenación y Planificación territorial**. Madrid, EditorialSintesis.

RIS3-PE. **Para uma Visão da Estratégia de Especializaação Inteligente em territórios Innovadores selecionados do Estado de Pernambuco**. Europa Commission, 2008. TENDER N°2016CE160AT045. RIVAS. A dimensão urbana da especialização inteligente: construção de uma ponte bidirecional. Ostrava, Czech Republic The University of Ostrava ,2016 . *InFocus*, (Wokrshop Temático)

RN- Lei 10557 de 17 de julho de 2019. Autoriza participação do RN no Consórcio Nordeste.

RN-Mensagem 0202019-Governo do Estado. Encaminhada à Assembléia Legislativa em 02 de maio de 2019.

SOUZA, Celina. **"Condições Institucionais de Cooperação na Região Metropolitana de Salvador".** In: CARVALHO, Inaiá e PEREIRA, Gilberto Corso. (Coord.) Como Anda Salvador.Salvador, Edufba, 2006

Spink, Peter. "The Inter-Municipal Consortia in Brazil: An Institutional Introduction." **X Congreso Internacional Del CLAD Sobre La Reforma Del Estado y De La Administración Pública**. Santiago, Chile, October 18-21, 2005.

THE UNIVERSITY OF BRITISH COLUMBIA**. Mecanismos de Governanca Metropolitana para Colaboracâo Institucional e Participacao da Sociedade Civil**. Vancouver, Canadá, 2007. Proposta de oficina do Projeto Novos Consórcios Públicos para Governança Metrpolitana. UBC/UFABC.

A GOVERNANÇA PARA A GESTÃO DOS EFEITOS DO DESASTRE EM MARIANA

Romeu Mendes do Carmo (IDP)[1]
Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo (UnB e IDP)[2]

RESUMO

Face ao desastre de Mariana, criou-se a Fundação Renova, uma organização privada com dedicação exclusiva ao processo de reparação, mantida pelas empresas envolvidas no rompimento da barragem. Com isso, assinou-se o Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC). A partir desse acordo, foi estabelecido um sistema de governança em resposta ao desastre, instituindo-se um Comitê Interfederativo (CIF), que envolve mais de 70 entidades públicas federais, estaduais, municipais, além da Defensoria Pública, Ministério Público e representantes dos impactados. Este artigo traz uma compreensão de como está funcionando esse sistema de governança, apresentando uma análise crítica sobre a sua aplicação, apontando avanços, dificuldades e os complexos desafios a serem vencidos.

Palavras-chave: Accountability, Aprendizado, Desastre, Governança Colaborativa e Stakeholders

INTRODUÇÃO

O rompimento da Barragem de Rejeitos de Fundão (BRF), da empresa Samarco, sob o controle acionário da Vale (50%) e da BHP Billiton Brasil (50%), aconteceu em novembro de 2015, no Estado de Minas Gerais, no município de Mariana, e pode ser apontado como uma das grandes e graves tragédias socioambientais do nosso país e no mundo, inclusive com óbitos nas comunidades envolvidas.

Trouxe como consequências, além do imenso prejuízo ambiental, danos que impactaram sobremaneira os trabalhadores e a população, com prejuízos morais, sanitários e de ordem psicossocial, além de abalar o papel do Estado na defesa dos interesses dessas populações.

Quanto à gestão ambiental, aspecto agravante da situação foi o fato de que nem a Samarco e muito menos as autoridades e órgãos públicos de Minas Gerais tinham plano de contingência que pudesse prevenir os danos sociais e os impactos ambientais, assim, a tragédia foi classificada pela Organização das Nações Unidas como violadora de direitos humanos dos atingidos.[3]

[1] Mestrando no Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP
[2] Professora da Universidade de Brasília e do IDP
[3] Minas Gerais. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana. Relatório: avaliação dos efeitos e desdobramentos do rompimento da Barragem de Fundão em Mariana-MG. Belo Horizonte: Sedru; 2016. 289 p.

Ademais, pelas características, a tragédia enquadra-se como Desastre de Nível IV - "desastre de muito grande porte".[4] Esses desastres de grande porte são aqueles nos quais os danos humanos e ambientais são relevantes e as consequências provenientes são intangíveis, muito túrgidas e de proporções imperiosas.

Nesse contexto, as comunidades atingidas são ineptas para suplantar os seus desdobramentos. É requerida a intervenção de todas as esferas de governo e, se essas falharem, a ajuda internacional deve ser acionada. No caso em foco, ainda há o agravante de que as comunidades atingidas pelo desastre não foram bem informadas, não estavam minimamente preparadas e não foram mobilizadas de modo adequado para serem removidas para fora da área afetada. (COELHO, 2015).

Sendo assim, e diante da tragédia, e de todos os impactos gerados, houve necessidade de acordo extrajudicial entre a Samarco, Vale e BHP Billiton, e entidades governamentais federais e estaduais, que define sobre as reparações ao meio ambiente e às comunidades e quem será indenizado.

A partir desse acordo, foi criado um sistema de governança que inclui um Comitê Interfederativo (CIF), que envolve mais de 70 entidades públicas federais, estaduais e municipais, e a Fundação Renova, uma organização privada com dedicação exclusiva ao processo de reparação, mantida pelas empresas envolvidas no rompimento da barragem. Cabe destacar que as respostas para cada desafio são obtidas em conjunto, sendo que nenhuma parte envolvida tem controle sobre a decisão.

Com essas premissas, assinou-se o Termo de Transação e Ajustamento de Conduta - TTAC, que define o escopo da atuação da Fundação, formado por 42 programas que estão sendo implementados na área impactada do Rio Doce e afluentes. É importante ressaltar que, em junho de 2018, foi firmado um TAC complementar sobre a governança, que passou a contar com a participação também da defensoria pública, do ministério público e de representantes dos impactados.

A partir da aceitabilidade desse arcabouço institucional, definiu-se que o modelo de solução proposto abarcaria ações divididas em duas frentes principais. A primeira é a da reparação em si, voltada para reverter e/ou diminuir os impactos causados pelo rompimento. A segunda é a de compensação, para ressarcir a sociedade pelos danos gerais causados na vida das pessoas e no meio ambiente.

Com o viés de transparência e visando garantir maior efetividade dos programas, estabeleceu-se que o CIF funcionaria como instância externa e independente da Fundação, estipulando diretrizes técnicas e garantindo compliance e interlocução entre os stakeholders. (TTAC, 2016).

Nesse contexto, busca-se no CIF transcender para além das apurações sobre as responsabilidades. A premissa é ter ações de indenização e medidas de recuperação dos danos socioambientais que deverão atender de forma justa e satisfatória os interesses coletivos dos trabalhadores e seus familiares, assim como de toda a população atingida, sendo reflexo de um amplo processo de mobilização social para recuperar a dignidade e os direitos violados por essa grave tragédia. Pelo que se pesquisou, até o momento as maiores dificuldades têm ocorrido nos programas sociais que envolvem as indenizações.

Com esse diapasão, nasce a questão norteadora do presente artigo:

> "Qual foi a governança socioambiental interfederativa em resposta ao desastre de Mariana?"

Sendo assim, o escopo desse artigo foi pautado no estudo e compreensão sobre a implementação do modelo de governança adotado pelo CIF para gestão dos efeitos do desastre em Mariana, com o fito de apresentar uma análise crítica sobre a aplicação desse modelo de governança que vem atuando na resposta ao desastre de Mariana nos últimos anos, apontando os avanços conseguidos, as dificuldades enfrentadas e os complexos desafios que ainda têm de ser vencidos.

No tocante ao aspecto metodológico, a pesquisa foi composta de uma análise documental, com coleta de dados e entrevista não estruturada com o Secretário-Executivo do CIF, que contribuiu não só para divulgar o que tem sido feito pelo CIF, apresentando seus resultados, principais dificuldades e desafios, bem como abrindo espaço para recomendações e proposições.

Com essas premissas, clarifica-se que nesse cenário de grandes turbulências e transformações em meio a uma nova ordem que se mostra mais complexa, oscilante e volátil, um sistema de governança adequada contribuirá no fortalecimento de criação de ações estratégicas que gerem valor, compatibilizando os interesses, aumentando a confiança resultante de práticas éticas dos seus stakeholders.

[4] Segundo a Política Nacional de Defesa Civil (2007, p.39).

Este trabalho além dessa introdução, traz no seu desenvolvimento a seção 2 com uma breve revisão teórica dividida em dois itens, um que trata sobre desastres e o seu processo de aprendizado e outro sobre governança colaborativa. A seção 3 discorre sobre a Fundação Renova e a estrutura do CIF. Na seção 4 descreve-se uma análise dos dados coletados, e por fim, na seção 5 com as considerações finais, fechando com as referências bibliográficas.

DESASTRES E O PROCESSO DE APRENDIZADO

A constatação objetiva é que o desastre que atingiu proporções gigantescas, com perda de vidas humanas e com decorrências ambientais gravíssimas, poderia ter sido evitado com o cumprimento efetivo das normas já estabelecidas. Ou seja, para reduzir o desastre é fundamental a vigilância para o cumprimento efetivo dos procedimentos que já estão legalmente estabelecidos. (CARMO; ANAZAWA; BONATTI, 2015).

Assevera-se dessa forma a relevância da afirmação de Birkland (2009, p. 146) ao comentar:

> "Que as lições aprendidas por desastres são documentos fantasiosos. Ressalvando que isto não é verdade em todos os casos. Porém, a tendência geral é no sentido de produzir tais documentos sobre um desastre e que, dado esse aprendizado, não replicará seus erros".

Alerta ainda que o aprendizado de desastres é geralmente o resultado de algum tipo de atividade intensiva de investigação e estudo, denotando que o aprendizado não deve ser visto como um resultado ou um objetivo do processo, mas deve ser considerado uma atividade contínua dentro do contexto político. (BIRKLAND, 2009).

No entanto, o que parece ser aprendizado de políticas - isto é, uma mudança após algum tipo de choque externo - pode não estar proporcionando aprendizado, pelo menos por duas razões: primeiro, as "lições" que podem ser "aprendidas" depois de um episódio podem não estar relacionadas com o evento. Segundo, as lições já foram "observadas" várias vezes antes do evento. (BIRKLAND, 2009).

Ou seja, esse conhecimento existente não foi aceito por aqueles que poderiam ter agido, ou o conhecimento estava disponível, mas os formuladores de políticas e implementadores simplesmente optaram por não agir com base nesse novo conhecimento. (BIRKLAND, 2009).

Nessa esteira, desastres são oportunidades de mudança e aprendizado, porque proporcionam uma oportunidade para uma análise detalhada das coisas que aconteceram antes do desastre, durante a fase aguda do desastre, e no período de recuperação. As oportunidades de aprendizado e mudança acontecem porque são eventos extremos e, portanto, ganham a atenção que os eventos rotineiros não oferecem. (BIRKLAND, 2009).

Outrossim, esses eventos ganham muita atenção da mídia e, portanto, atenção do público. Dessa forma, os tomadores de decisão assumem que o que está na agenda da mídia também está no topo da agenda do público. Com a atenção do público vem a pressão para fazer algo sobre o evento. (BIRKLAND, 2009).

Ademais, desastres naturais são previsíveis no sentido de que sabemos que uma grande inundação, terremoto, ou o furacão vai acontecer em algum lugar, em algum momento no futuro. O objetivo do governo é fazer com que as respostas aos desastres sejam rotineiras, reduzam a pressão sobre o sistema de gestão e, portanto, reduzam a probabilidade de crise organizacional no governo. (BIRKLAND, 2009).

Com esse panorama, um passo importante nesse processo é trazer a público, para cada grupo populacional, os riscos a que está exposto. É importante que todos saibam qual é a parte da "Sociedade de Risco" a que estão sujeitos. E, com isso, que possa ser avaliada, de forma individual e coletiva, a possibilidade de enfrentamento desses riscos potenciais. (CARMO; ANAZAWA; BONATTI, 2015).

GOVERNANÇA COLABORATIVA

Percebe-se que o processo de amadurecimento social traz em seu bojo tendências relevantes das novas relações de poder, podendo incluir-se a cidadania ambiental, tendo como pilares fundamentais maiores níveis de participação da sociedade civil organizada e da iniciativa privada, o que pressiona a criação de modelos de governança, que estejam alicerçados na combinação da teoria com a prática.

Confirmando essa visão, Lemos, Agrawal (2006, apud Castro, Hogenboom e Baud, 2011), afirma: "Entretanto, as enormes discrepâncias entre o discurso e a criação de conhecimento, assim como o projeto institucional e a sua real implementação e monitoramento, representam desafios cruciais". (CASTRO; HOGENBOOM; BAUD, 2011).

Corroborando com essa perspectiva, Bevir (2011, p. 2) comenta:

> "Questões podem manter-se a respeito da natureza da mudança: os governos tornaram-se menos capazes de definir seus rumos ou meramente alteraram as formas de fazerem-no? Ainda assim, a despeito dessas dúvidas e questões, há um amplo consenso de que a "governança" captura uma alteração na teoria e na prática em direção a mercados e a redes."

O termo governança "diz respeito à capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas" (Diniz, 2001, p. 21, apud Santos, 2015). Newman e Col. (2004, p.204, apud Santos, 2015) tomam o termo referindo-se a "padrões de tomada de decisão que ocorrem em um conjunto maior de instituições, com uma ampla gama de atores e processos", onde a participação destes atores "ocorre para além dos procedimentos estabelecidos da democracia representativa". (NEWMAN e COL.,2004, p. 204, apud SANTOS, 2015).

De maneira geral o termo governança refere-se ao ato de governar, seja no setor público ou privado e governança colaborativa é o que atinge os conceitos mais amplos da administração pública e da democracia, onde atores de diferentes grupos, públicos ou privados, trabalham coletivamente para desenvolver ou implementar leis ou políticas destinadas ao bem público. (ANSELL; GASH, 2007; EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011, PURDY, 2012; ROBERTSON; CHOI, 2012, apud SANTOS, 2015).

Quando a palavra "governança" diz respeito à organização e à ação públicas, ela captura uma das maiores tendências dos tempos atuais. Cientistas sociais, especialmente aqueles que pesquisam a administração pública e o governo local, acreditam que a organização e a ação públicas moveram-se da hierarquia e da burocracia para os mercados e as redes. (BEVIR, 2011, p.103).

Como uma definição básica, pode-se considerar que a governança leva em consideração as regras e formulários que orientam a tomada coletiva de decisões. Como o foco é na tomada de decisão no coletivo, implica que a governança não é sobre um indivíduo tomar uma decisão, mas sim sobre grupos de indivíduos ou organizações ou sistemas de organizações que tomam decisões (STOKER, GERRY, 2004, apud ANSELL, CHRIS; GASH, ALISON, 2008 p. 545).

No entanto, é imperiosa a alegação de Stoker, (2004, apud ANSELL, CHRIS; GASH, ALISON, 2008), de que a governança também é sobre tomada de decisão coletiva - e especificamente sobre tomada de decisão coletiva que inclui atores públicos e privados. A governança colaborativa é, portanto, um tipo de governança na qual atores públicos e privados trabalham coletivamente de maneiras distintas, usando processos particulares, para estabelecer leis e regras para a provisão de bens públicos" (ANSELL, CHRIS; GASH, ALISON, 2008 p. 545).

Connick e Innes (2003, p. 180, apud ANSELL, CHRIS; GASH, ALISON, 2008) definem a governança colaborativa como incluindo ''representantes de todos os interesses relevantes". Reilly (1998, p. 115, apud ANSELL, CHRIS; GASH, ALISON, 2008) descreve os esforços de colaboração como um tipo de solução de problemas que envolve a ''busca compartilhada de agências governamentais e cidadãos em causa" (ANSELL, CHRIS; GASH, ALISON, p. 546).

Emerson, Nabatchi e Balogh (2012, p. 03, apud SANTOS, 2015) propõem ampliação deste conceito ao incorporar a ideia de multipartner governance, que significa "parceria entre o Estado, o setor privado, a sociedade civil e a comunidade, bem como as modalidades de governo e arranjos híbridos, como as parcerias público-privado e privado-social e os regimes de cogestão", em referência aos tipos de arranjos que podem existir entre entes governamentais e não governamentais. (EMERSON, NABATCHI e BALOGH, 2012, p. 03, apud SANTOS, 2015)

Cabendo o alerta de Ansell e Gash (2007, p. 545, apud SANTOS, 2015) ao destacar em suas análises a necessidade de não criar apenas ambientes consultivos, mas garantir o que Johnston e colaboradores (2009, p. 700, apud SANTOS, 2015) definem como um "compromisso fundamental de inclusão nos fóruns colaborativos de todas as pessoas afetadas por um problema, onde esses problemas são discutidos e soluções para eles são formuladas". (ANSELL; GASH,2007, p. 545, apud SANTOS, 2015)

Evidencia-se assim, que o estilo colaborativo de governança envolve as pessoas, construtivamente, para além das limitações dos órgãos públicos, usando estratégias que envolvem altos níveis de transparência e accountability (EMERSON et al., 2012, apud ABREU; GOMES, 2018).

Nesta perspectiva, Koontz (2005, p. 460 apud ABREU; GOMES, 2018), assevera que a colaboração é caracterizada por diversos stakeholders trabalhando juntos para resolver um conflito ou desenvolver e promover uma visão compartilhada. As relações entre os stakeholders colaborativos são baseadas em valores públicos e organizacionais, e as regras sociais coletivas apoiam seus ganhos coletivos (FREEMAN, 1984, apud ABREU; GOMES, 2018).

Freeman (1984, p. 46, apud ABREU; GOMES, 2018) afirma que "[um] stakeholder de uma organização é (por definição) qualquer grupo ou indivíduo que possa afetar ou ser afetado pela realização dos objetivos da organização". Em geral, um stakeholder é aquele que tem poder, urgência e legitimidade, baseados em demandas e expectativas (MITCHELL et al., 1997, apud ABREU; GOMES, 2018).

Com esse viés destaca-se o alerta de Agranoff e Maguire (2003, apud PEREIRA, 2016) ao afirmar:

> "Que as estratégias colaborativas não são necessariamente mais eficientes, mesmo porque não há nada de eficiente em se tomar decisões conjuntas, sendo, contudo, a forma mais eficaz, se considerarmos que todos os envolvidos são também partes interessadas no processo de implementação da política pública".

Corroborando com essa visão, Beck, (2013, p. 19) traz o alerta:

> "Há muitas decisões relativas a grandes riscos em que não se trata de escolher entre alternativas seguras e arriscadas, mas sim em optar entre várias alternativas arriscadas, muitas vezes entre várias alternativas cujos riscos dizem respeito a dimensões diferentes em termos qualitativos e dificilmente comensuráveis".

FUNDAÇÃO RENOVA E COMITÊ INTERFEDERATIVO - CIF

FUNDAÇÃO RENOVA

A Fundação Renova é a entidade responsável pela mobilização para a reparação dos danos causados pelo rompimento da barragem de Fundão, em Mariana (MG). Trata-se de uma organização sem fins lucrativos, resultado de um compromisso jurídico chamado Termo de Transação e Ajustamento de Conduta – TTAC assinado em março de 2016.

O TTAC define o escopo da atuação da Fundação Renova, que tem por objetivo exclusivo gerir e executar medidas previstas nos programas socioeconômicos e socioambientais, incluindo a promoção de assistência social aos impactados[5], em decorrência do rompimento da barragem de propriedade da mantenedora principal, localizada no Complexo de Germano, em Mariana.

Dentro das atribuições elencadas da Fundação, encontram-se os 42 programas, que se desdobram nos muitos projetos que estão sendo implementados nos 670 quilômetros de área impactada ao longo do Rio Doce e afluentes. As ações em curso são de longo prazo, e as ações foram divididas em duas frentes principais. A primeira é a da reparação em si, voltada para reverter e/ou diminuir os impactos causados pelo rompimento. A segunda é a de compensação, para ressarcir a sociedade pelos danos gerais causados na vida das pessoas e no meio ambiente.

Os 42 programas executados pela Fundação Renova foram divididos em três eixos temáticos, que agrupam os principais focos de atuação no processo de recuperação dos impactos causados pelo rompimento da barragem de Fundão:

[5] Pessoas físicas ou jurídicas, e respectivas comunidades, que tenham sido diretamente afetadas pelo rompimento da barragem de Fundão.

Eixo 1 – Pessoas e Comunidades, tem como frente de atuação:

- Identificação e indenização
- Educação e cultura
- Saúde e bem-estar
- Comunidades tradicionais e indígenas
- Fomento à economia
- Engajamento e diálogo
- Eixo 2 – Terra e Água, tem como frente de atuação:
- Uso do solo
- Gestão hídrica
- Manejo de rejeito
- Biodiversidade
- Assistência aos animais
- Inovação

Eixo 3 – Reconstrução e Infraestrutura, tem como frente de atuação:

- Reassentamento
- Contenção de rejeito
- Tratamento de água e efluentes
- Infraestrutura urbana e acessos

Cabe destacar, que o sistema de governança interno da Fundação propicia o gerenciamento dos processos de contratação e o estabelecimento de parcerias. A sua estrutura nos termos do estatuto social tem um Conselho de Curadores, uma Diretoria Executiva, um Conselho Consultivo e um Conselho Fiscal. A seguir descrevem-se suas competências.

Nessa disposição de governança interna da Fundação, o Conselho Consultivo opina sobre programas e projetos, indicando propostas de solução para os cenários presentes e futuros decorrentes do caráter dinâmico dos impactos causados pelo evento, ouvindo as associações legitimadas para a defesa dos direitos dos impactados, bem como estabelece canais de participação da sociedade civil.

O Conselho Curador, órgão normativo, deliberativo e de controle da administração da Fundação, tem a competência de aprovar os planos, programas e projetos propostos pela Diretoria Executiva da Fundação, sendo ouvido o Conselho Consultivo.

A Diretoria Executiva tem o papel de elaborar, propor, viabilizar e executar os planos, programas e projetos, aprovados pelo Conselho de Curadores, e adotar as ações especificas necessárias à implantação desses, além de responder pelas atividades rotineiras da Fundação. Ao Conselho Fiscal cabe a realização das atividades de fiscalização da gestão e apreciação das contas, verificação da conformidade das ações executadas, tanto de natureza contábil e financeira.

A Fundação Renova reúne técnicos e especialistas de diversas áreas de conhecimento, dezenas de entidades de atuação socioambiental e de conhecimento científico do Brasil e do mundo e soma hoje cerca de 7 mil pessoas (entre colaboradores próprios e parceiros) trabalhando no processo de reparação, de Mariana à foz do Rio Doce.

O COMITÊ INTERFEDERATIVO – CIF

O Comitê Interfederativo (CIF) foi criado pelo poder público em resposta ao desastre provocado pelo rompimento da barragem de Fundão, da mineradora Samarco, em 05/11/2015, no município de Mariana (MG). Sua função é orientar e validar os atos da Fundação Renova, instituída pela Samarco e suas acionistas, Vale e BHP Billiton, para gerir e executar as medidas de recuperação dos danos resultantes da tragédia.

É uma instância externa e independente da Fundação, para interlocução permanente com ela, e para definir prioridades na implementação e execução dos projetos, acompanhando, monitorando e fiscalizando os resultados.

Ao estabelecer uma organização dedicada exclusivamente ao processo de reparação, criou-se também um modelo de governança robusto, com representantes de mais de 70 entidades. Tendo como premissa que as respostas para cada desafio são obtidas em conjunto, não havendo soberania de nenhuma parte e/ou controle sobre a decisão.

O CIF é um sistema colegiado que reúne representantes dos órgãos públicos e da sociedade e que é liderado pelo Ibama. O CIF funciona como uma instância externa e independente da Fundação Renova, com a função de orientar, acompanhar, monitorar e fiscalizar a execução das medidas de reparação. Conta com onze Câmaras Técnicas, órgãos consultivos instituídos para auxiliar o Comitê no desempenho de sua finalidade. O CIF tem a seguinte composição, todos com direito a voz e voto:

- 2 representantes do Ministério do Meio Ambiente;
- 2 outros representantes do Governo Federal;
- 2 representantes do Estado de Minas Gerais;
- 2 representantes do Estado do Espírito Santo;
- 2 representantes dos municípios atingidos de Minas Gerais;
- 1 representante dos municípios atingidos do Espírito Santo;
- 3 pessoas atingidas ou técnicos por elas indicados, garantida a representação de pessoas dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo;·
- 1 técnico indicado pela Defensoria Pública;
- 1 representante do CBH-Doce.

Imperioso ressaltar que a participação do CIF não é remunerada, mas é considerada prestação de serviço público relevante

Em junho de 2018, foi assinado um novo compromisso, o TAC (Termo de Ajustamento de Conduta) de Governança, que incorporou a participação dos atingidos em todas as instâncias dos processos de tomada de decisão da reparação, aprimorando o modelo de construção coletiva de soluções.

O TAC Governança estabelece a criação de câmaras regionais e comissões locais, que estão sendo organizadas com o apoio de assessorias técnicas independentes e representarão as comunidades atingidas. Representantes dessas câmaras e comissões integrarão o Comitê Interfederativo, o Conselho Curador e o Conselho Consultivo da Fundação Renova.

Ademais, compete ao CIF validar os programas e projetos apresentados pela Fundação, levando em consideração os princípios e os demais termos do TTAC, sem prejuízo da necessidade de obtenção das licenças ambientais junto ao órgão ambiental competente, bem como de outros órgãos públicos, em conformidade com os procedimentos previstos no TTAC.

Cabe ressalvar que o processo de validação de programas e projetos deverá basear-se em diálogo ordenado entre as partes, no qual a Fundação submeterá à validação pelo CIF. O CIF

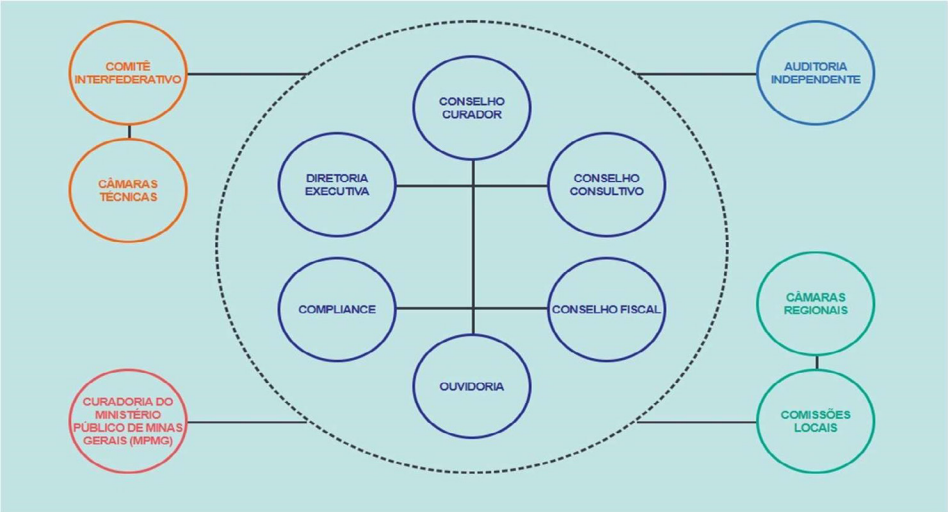
examinará os programas e projetos submetidos e indicará a necessidade de correções, readequações ou fará questionamentos nas ações a serem desempenhadas. Permanecendo divergência entre a Fundação e o CIF, qualquer das partes poderá submeter a questão ao Painel Consultivo de Especialistas, bem como, posteriormente, se for o caso, ao Juízo competente.

O Painel Consultivo de Especialistas é uma instância permanente externa à Fundação para fornecer opiniões técnicas não vinculantes para as partes, com o objetivo de auxiliar na busca de soluções para divergência entre o CIF e a Fundação.

Desde o início, as atividades da Fundação Renova são acompanhadas pelo Ministério Público de Minas Gerais, que assegura o cumprimento dos objetivos e o funcionamento desse modelo de reparação de desastres, até então inédito no Brasil.

É necessário que a sociedade também exerça um papel fundamental nas diretrizes e monitoramento das ações da organização. Por isso, como parte do TAC Governança, formou-se o Fórum de Observadores (Figura 1), órgão externo à Fundação Renova, composto por representantes da sociedade civil, da academia, das pessoas, dos povos e das comunidades tradicionais atingidas. O objetivo é acompanhar o que está sendo feito na recuperação dos locais impactados pelo rompimento. Também traz subsídios para o Ministério Público.

Figura 1 – Fórum de Observadores



Fonte: https://www.fundacaorenova.org/quem-faz-parte/. Acesso em 15 jun. 2019.

Todas as ações de reparação são verificadas por uma auditoria externa independente, que exerce o acompanhamento das atividades, tanto de natureza contábil e financeira, como finalística da Fundação, bem como dos programas e de seus desdobramentos, constantes do TTAC, seguindo indicadores de eficácia e efetividade, garantindo transparência e publicização no acompanhamento e fiscalização dos investimentos realizados e dos resultados alcançados.

É uma governança complexa, com cerca de 400 pessoas participando de um processo colegiado, com controle compartilhado entre os vários atores. Externamente, também foi constituído um painel com a União Internacional para a Conservação da Natureza e Recursos Naturais (UICN) para acompanhar a evolução dos componentes científicos do processo como um todo.

ANÁLISE DOS DADOS

Percebe-se que o modelo de governança em resposta ao desastre de Mariana é robusto e ao mesmo tempo desafiador. Isto denota que uma governança participativa, embora reconhecida como uma configuração ideal para combater problemas complexos e com apelo social tão relevante, a sua implementação não é trivial.

Nesse contexto, o maior exercício é encontrar um ponto de equilíbrio entre os atores que compõem o modelo, fundamentalmente em virtude das suas perspectivas individuais ou de grupos de interesses, em detrimento da decisão coletiva, que podem caminhar numa via e ritmo que diverge das suas expectativas, gerando conflitos e até inércia em desalinhamento com o propósito do modelo sugerido, que tem como premissa contribuir com a soma de esforços coletivos para aliviar a incapacidade gerencial, denotada pela falta de recursos humanos em número adequado e capacitados, bem como limitações fiscais e orçamentárias dos poderes públicos.

Dessa forma, torna-se imperiosa a reflexão de quais são os pontos que merecem uma revisão, e quais são as ações de mitigação que podem levar a retomada do objetivo inicial de ser um modelo de criação e geração de valor aos seus stakeholders, tornando a experiência exitosa e que faculte produção de conhecimento e aprendizado que sejam úteis para eventos similares.

O modelo de governança, apesar de desafiador pela sua amplitude de participação, abarcando interesses públicos, privados e da sociedade é incontestável. Porém por si só não está isento de riscos e percalços. Os interesses diversos podem trazer uma desarmonia de forças no processo decisório, criando espaço perigoso e expondo a fragilidade do interesse coletivo.

A estrutura de governança instituída para responder ao desastre, com a criação do CIF, conceitualmente e em virtude da diversidade de atores envolvidos e à heterogeneidade do seu poder de interferência, revelam dificuldades na sua operacionalização. De um lado está a Fundação Renova, que nasceu com o patrocínio das empresas responsabilizadas pelo desastre e, de outro, o CIF que tem a responsabilidade de validação e aprovação das suas ações, sem contar o papel dos órgãos públicos de controle.

Nesse diapasão, chama atenção o papel do Conselho Curador, órgão normativo, deliberativo e de controle da administração da Fundação Renova, que é constituído por 7 (sete) membros efetivos e igual número de suplentes, sendo 6 (seis) membros efetivos e 6 (seis) membros suplentes indicados pelas mantenedoras na proporção de 2 (dois) membros (e respectivos suplentes) para cada uma e 1 (um) membro independente efetivo e 1(um) membro suplente indicado pelo Comitê Interfederativo. Clarifica-se um desequilíbrio nessa constituição, que na visão do Secretário Executivo do CIF tem sido determinante para a morosidade e efetividade dos resultados, principalmente no que concerne às indenizações dos impactados.

Na percepção do Secretário Executivo do CIF, o Conselho Curador procrastina e não respeita as decisões, isso fica patente nas 40 notificações e 7 multas já aplicadas pelo descumprimento do acordo. Em contraponto a esse entendimento, o Presidente da Fundação Renova, em entrevista ao periódico o TEMPO[6], se defende, reconhecendo que o processo coletivo de reparação tem problemas de eficiência, sugerindo que as entidades envolvidas façam um acordo para priorizar a conclusão dos casos de indenização e reassentamento. Na entrevista ele afirma:

> "Mas quando a gente opta por um modelo participativo, que respeite, mesmo, a posição dos atingidos, de como eles imaginam que deva ser o reassentamento, a escolha do local, um plano diretor que define que tem que ser respeitado as relações de vizinhança, as negociações de terreno, o processo é mais complicado".

Em que pese entender a relevância da priorização, a qual concorda, o Secretário Executivo questiona a afirmação do Presidente da Renova, ao apoiar-se na complexidade e no modelo participativo de governança para justificar o atraso no reassentamento. Entende que existe uma tentativa de fugir aos requisitos exigidos para a escolha dos terrenos, o que inviabiliza a aceitação pelo CIF.

Transcorridos pouco mais de três anos, nota-se que os programas de reparação ambiental avançaram bem mais que os programas de indenização dos impactados, sendo essa a maior divergência, e fator de descontentamento que tem colocado em dúvida se o modelo proposto é efetivo.

Na percepção da Fundação, agora é que a engrenagem foi calibrada, facultando um conjunto de ações e realizações, a partir de revisões de estruturas, adequações em programas, em um amplo espectro de atividades. E que essa dinâmica demonstra a consolidação de um sistema inédito, repleto de desafios, que se mostra cada vez mais efetivo com o passar do tempo.

Fica evidente um descompasso nas expectativas de resultados, justificada pela diferença de concepção, natural em um modelo de governança de tamanha envergadura e que está aprendendo ao caminhar. Acredita-se que o TAC de Governança possa contribuir com a inserção de representantes do Ministério Público, Defensoria Pública e atingidos aumentem a legitimidade.

No entanto, é válido ressaltar que a inclusão desses órgãos traz embrenhadas todas as amarras jurídicas que lhe são peculiares, o que indubitavelmente passam a ser fatores que podem comprometer os cronogramas estabelecidos, considerando mais uma instância que emitirá pareceres.

Outro fator preponderante é o turnover dos representantes do CIF, considerando as mudanças de governo por conta das eleições recentes para Presidente e Governadores e a previsão de 2020 das eleições dos Prefeitos, o que gera descontinuidade e consequente impactos nas ações em andamento. Esse fator na visão do Secretário Executivo do CIF transcende o desconforto do atraso e impacta na credibilidade da equipe técnica altamente qualificada, que vendo a sua reputação ser arranhada pela falta de resultados, desmotiva e pede substituição.

Ademais, no entendimento do Secretário Executivo, a periodicidade das reuniões ordinárias que hoje são mensais, são contraproducentes, haja visto que as deliberações exigem tempo de concretização, e que um curto espaço de tempo dificulta ações efetivas o que torna as reuniões mais de justificativas e informações, e que no seu ponto de vista se fosse bimensal os ganhos seriam maiores.

Indagado sobre a ingerência política no CIF, o Secretário Executivo entende que, pela própria composição expressiva de representantes, acaba blindando as tentativas, porém percebese movimentações no sentido de acelerar os programas para que a Samarco possa retomar suas atividades.

Fato que chamou a atenção foi o papel da auditoria externa, com baixa performance, notou-se que a pouca efetividade se deu antes do TAC de Governança. Ou seja, sem visibilidade das condições contratuais da auditoria, o CIF tinha pouco poder de pressão.

6 Disponível em: https://www.otempo.com.br/economia/presidente-da-renova-diz-que-funda%C3%A7%C3%A3otem-inefici%C3%AAncia-mas-%C3%A9-a-solu%C3%A7%C3%A3o-1.2188762. Acesso em: 15 jun.2019.

No que se refere ao accountability, a Fundação Renova avançou no modelo de prestação de contas, colocando no seu sítio eletrônico[7] o balanço trimestral das principais ações empreendidas e seus documentos oficiais. O lançamento contou com um informe publicitário, veiculado em 40 veículos de mídia impressa nacional, regional e local (em todo o trecho impactado), e em 27 portais online, além de ações de divulgação nas redes sociais da Renova. O informe na mídia teve caráter de prestação de contas e seu conteúdo replicou o balanço de dados da reparação até março de 2019.

No que concerne à preocupação com a salvaguarda do conhecimento gerado, percebe-se que há ações intensas nesse sentido, onde todo o processo vem sendo documentado por relatórios, notas técnicas, vídeos e demais meios com o fito de garantir não só a gestão da informação, mas sobretudo a gestão do conhecimento e aprendizado que esse modelo indubitavelmente vai deixar como legado. O Ibama, como órgão que preside o CIF, além de ter criado uma estrutura interna com dedicação exclusiva, disponibiliza toda a documentação em seu sítio eletrônico[8].

Por fim, evidencia-se que a Fundação Renova dentro do CIF tem indicações em todas as instâncias, o que pode pairar dúvidas de conduta, ou isenção nas decisões, fragilizando o modelo de governança. Além do mais, nota-se que ela não tem liberdade plena, considerando a sua vinculação com as empresas que são as suas mantenedoras, sem contar que sendo uma estrutura provisória para responder ao desastre de Mariana, o seu encerramento desemprega os contratados, sendo objeto de constante questionamento, se a morosidade dos programas não estão associados a uma possível longevidade da Fundação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou através de análise documental e entrevista com o Secretário Executivo do CIF, trazer uma compreensão de como está funcionando o sistema de governança instituído em resposta ao desastre de Mariana, apresentando uma análise crítica sobre a sua aplicação, principais avanços, dificuldades e os complexos desafios a serem vencidos.

Deve-se considerar que, sendo um modelo de governança inédito e de grande dimensão, que a sua aplicação não seria trivial, não só pela sua complexidade, mas principalmente pela comoção social que uma tragédia dessa natureza gera, trazendo em seu bojo pressões de toda natureza, impactados, mídia nacional e internacional, além dos agentes públicos e políticos que na esteira oportunista vociferam por resultados em curto prazo.

Além disso, por se tratar de um modelo participativo com representação de todas as instâncias, a dinâmica de funcionamento requer tempo, aprendizado e maturidade. A construção de um diálogo nas condições que foi o desastre fragiliza as decisões, considerando que as representações com assento no CIF acabam criando nichos com perspectivas, interesses e defesas individuais que são danosos para a tomada de decisão, considerando que o Comitê tem com premissa preservar e resguardar o interesse coletivo.

Porém, não se pode negar que o ineditismo do modelo participativo de tamanha dimensão, se confunde com um processo de solução de anseios da sociedade, gerando embates desconectados com o objetivo maior. Mas, não se deve recuar, e sim aperfeiçoá-lo e criar mecanismos que superem esses desafios, pois este modelo de construção de solução com a participação de todos os stakeholders é um processo rico e que vai gerar grande aprendizado e um legado referencial sem precedente.

No que se refere aos 42 programas constatou-se que existe uma desordem na sua implementação, onde a reparação ambiental está mais avançada em relação à indenização dos impactados, sendo essa a maior reclamação.

Entende-se ser essa a questão central de desarmonia e que precisa ser resolvida em curto prazo, para que o modelo de governança tão valioso e com corpo técnico tão qualificado não caia no descrédito e seja pressionado para o seu encerramento e/ou não sirva como parâmetro para eventos similares, como por exemplo Brumadinho.

Sugere-se que precisa haver realmente uma priorização dos projetos, com cronogramas rígidos e matriz de responsabilidades bem definidas, e a relação do CIF com a Fundação necessita ser azeitada, principalmente gerando um equilíbrio na representação do Conselho Curador, que entendeu-se ser um dos fatores críticos na morosidade de deliberações e aprovações.

Por fim, resta evidente a necessidade de uma discussão qualitativa sobre os principais avanços e desafios, com a revisão do TTAC e TAC Governança com o fito de proporcionar adequações e ajustes que o aprendizado do modelo gerou até o momento, visando dar maior celeridade aos processos, sem comprometer e/ou inibir o processo participativo.

[7] Disponível em: www.fundacaorenova.org/dadosdareparacao. Acesso em: 15 jun. 2019.
[8] Disponível em: http://www.ibama.gov.br/cif. Acesso em: 15 jun. 2019.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, W. M. D. e GOMES, R. C. Medindo o nível da influência colaborativa dos stakeholders e das ações de orçamento aberto. Rev. Adm. Pública vol.52 no.4 Rio de Janeiro July/Aug. 2018.

AGRANOFF, Robert. Collaborating to Manage: a Primer for the Public Sector. Washington: Georgetown University Press, 2012

ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative governance in theory and practice. Journal of Public Administration Research and Theory, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008.

BECK, Ulrich. Sociedade de risco mundial: em busca da segurança perdida. Tradução de Marian Toldy e Teresa Toldy. Lisboa: Edições 70, 2015.

BEVIR, Mark. Governança Democrática: Uma Genealogia. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782011000200008&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 15 jun. 2019.

BEVIR, Mark, Governance: A Very Short Introduction. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BIRKLAND, Thomas A. Disasters, Lessons Learned, and Fantasy Documents. Journal of Contingencies and Crisis Management. Volume 17, Number 3 – September, 2009. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1468-5973.2009.00575. Acesso em: 02 jun. 2019.

BRASIL, Política Nacional de Defesa Civil. 2007. Disponível em: http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/186/Pol%c3%adtica%20Nacional%2 0de%20Defesa%20Civil_2007_MI.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 09 jun. 2019.

CARMO, Roberto Luiz do; ANAZAWA, Thathiane Mayumi; BONATTI, Thiago Fernando. Mariana 2015 – Reflexões sobre um Desastre. Revista Jurídica Consulex, Ano XX, 455 – Janeiro/2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/305449892_Mariana_2015__Reflexoes_sobre_um_desastre. Acesso em: 21 abr. 2019.

CASTRO, Fábio de; HOGENBOOM, Barbara; BAUD, Michiel. Governança Ambiental na América Latina: Para uma agenda de pesquisa mais integrada. Ambiente & Sociedade _ Campinas v. XIV, n. 2 _ p. 1 -13 _ jul.-dez. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2011000200002. Acesso em: 10 abr. 2019.

COELHO, Ricardo Motta Pinto. Existe Governança das águas no Brasil? – Estudo de Caso: O rompimento da Barragem de Fundão, Mariana (MG). Arquivos do Museu de História Natural e Jardim Botânico, UFMG, BH, v.24. n. ½.2015. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/315676266_Existe_governanca_das_aguas_no_Brasil _Estudo_de_casoO_rompimento_da_Barragem_de_Fundao_Mariana_MG/link/58daa0f1aca272 d801e869e5/download. Acesso em 10 jun. 2019.

COMITÊ, Interfederativo – CIF. Regimento Interno, 2018.

FUNDAÇÃO, Renova – Estatuto, registrado no Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas, Belo Horizonte – MG, 05.07.2016.

LACAZ, Francisco Antônio de Castro; PORTO, Marcelo Firpo de Sousa; PINHEIRO, Tarcísio Márcio Magalhães. Tragédias brasileiras contemporâneas: o caso do rompimento da barragem de rejeitos de Fundão/Samarco. Rev. bras. saúde ocup. [online]. 2017, vol.42, e9. Epub July 26, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0303765720170001003 02&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 10 mai. 2019.

LOPES, Luciano M.N. O rompimento da barragem de Mariana e seus impactos socioambientais. Sinapse Múltipla, 5(1), Jun. 1-14, 2016. Disponível em: http://periodicos.pucminas.br/index.php/sinapsemultipla/article/view/11377. Acesso em: 20 mai. 2019.

LUDWIG, Leandro; MATTEDI, Marcos Antônio. As tecnologias da informação e comunicação na gestão dos riscos de desastres socioambientais. Ambiente. Sociedade. Vol. 21, SP, 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414753X2018000100316&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 14 mai. 2019.

PEREIRA, Julia Modesto Pinheiro Dias. O papel reservado aos estados na gestão descentralizada do Programa Bolsa Família: desafios e oportunidades. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2016. Disponível em. Acesso em: 14 abr. 2019 às 10:00 hs.

REIS, Marina Rodrigues Corrêa dos; SANTOS, Maria Eduarda Pereira dos. O desastre de Mariana (MG): Expressão da luta pela garantia dos direitos humanos. II Seminário Científico da FACIG – 17 e 18 de novembro de 2016. Disponível em: http://pensaracademico.facig.edu.br/index.php/semiariocientifico/article/view/124. Acesso em: 09 mai. 2019.

RODRIGUES, Maira. A efetividade da participação em fóruns de governança colaborativa da Sabesp: uma proposta teórico metodológica comparativa. Interseções [Rio de Janeiro] v. 17 n. 1, p. 79-108, jun. 2015 – Disponível em: https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/intersecoes/article/view/18049. Acesso em: 06 jun. 2019.

SANTOS, Celly Kelly Neivas. Tese de dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo – Escola de Artes, Ciência e Humanidades. Governança Colaborativa na Educação Ambiental: a implementação da política de educação ambiental no município de Suzano, São Paulo, 2015. Disponível em: http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100136/tde-10122015184433/pt-br.php. Acesso: em 08 jun.2019.

TAC-GOV, Termo de Ajustamento de Conduta – Governança, Belo Horizonte, 2018.

TTACV, Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta, Belo Horizonte, 02.03.2016.

ASPECTOS DA COORDENAÇÃO FEDERATIVA NO ÂMBITO DO SUAS: UMA ANÁLISE DOS PACTOS INTERGOVERNAMENTAIS DE APRIMORAMENTO DA GESTÃO (2006-2017)

José Geraldo Leandro (UFMG)

Elaborado no âmbito da pesquisa "Políticas Sociais em Contexto Federativo – DISOC/IPEA", o artigo analisa os "pactos intergovernamentais de aprimoramento da gestão do SUAS", entre 2006 e 2017, como mecanismos de coordenação federativa. Em linhas gerais, os pactos são documentos elaborados e pactuados, por representantes dos três níveis de governo, no âmbito da CIT, que estabelecem princípios, prioridades e metas a serem implementadas/alcançadas pelos entes federados, visando o desenvolvimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Metodologicamente, lançou-se mão dos seguintes procedimentos: pesquisa documental; entrevistas semiestruturadas e observações e registros das reuniões da CIT. Os principais resultados apontam para: processos de estruturação, conteúdos e motivações distintas quando comparamos os pactos voltados aos estados/DF ao pacto de aprimoramento dos municípios; além de baixa efetividade na utilização de tal mecanismo junto aos estados.

INTRODUÇÃO

Este artigo analisa os "pactos intergovernamentais de aprimoramento da gestão da Política Nacional de Assistência Social", estabelecidos entre os anos de 2006 e 2017, como mecanismos de coordenação federativa. Trata-se de documentos elaborados e pactuados por representantes dos três níveis de governo, no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), que estabelecem princípios, prioridades e metas a serem implementadas/alcançadas, incialmente no período de dois anos e, partir de 2010, no período de quatro anos pelos entes federados, visando o desenvolvimento aprimorado do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Cabe esclarecer haver dois tipos distintos de pactos: os "Pactos de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito federal", estabelecidos nos anos de 2006, 2010, 2013 e 2017 e o Pacto de Aprimoramento da Gestão Municipal, estabelecido unicamente no ano de 2013.

Do ponto de vista teórico, o estudo dos pactos intergovernamentais está inserido, de maneira geral, no conjunto de produções cuja preocupação central é a dinâmica das relações intergovernamentais no âmbito dos estados federados e seus impactos sobre os processos de formulação em implementação das políticas públicas. De maneira específica, estamos abordando, analiticamente, as caraterísticas de um dos mecanismos de coordenação, da atuação de distintos níveis de governo, nos processo de implementação de políticas nacionais que pressupõem partilha e compartilhamento de responsabilidades entre os mesmos – objeto que já foi amplamente debatido (teórica e empiricamente) pela literatura internacional, mas que carece de exemplificações no caso brasileiro. No que diz respeito à importância empírica do objeto, podemos dizer que os pactos de aprimoramento são um dos importantes mecanismos de coordenação utilizados no âmbito do SUAS, cujas análises sistemáticas sobre suas respectivas plausibilidades e efetividades ainda são escassas. Neste sentido, o exercício aqui empreendido pretende contribuir, também, com o contínuo processo de aprimoramento das formas utilizadas para promover aproximação, integração e responsabilização dos níveis de governo no processo de produção desta política.

Operacionalmente, o trabalho consistiu na sistematização e análise dos processos de constituição dos referidos pactos, seus conteúdos e respectivas efetividades. Para tanto, lançou-se mão dos procedimentos (i) da pesquisa documental (leitura, sistematização e análise de documentos públicos), (ii) de entrevistas semiestruturadas, com atores ligados à gestão da assistência social nos três níveis de governo, além (iii) de observações e registros das reuniões das Comissões Intergestores Tripartite (CIT) – foram acompanhadas todas as reuniões entre novembro de 2015 e abril de 2017.

Cabe explicitar terem sido consideradas 22 entrevistas realizadas entre 2015 e 2017, com gestores e ex-gestores da política de assistência social dos três níveis de governo. Mais especificamente, são 10 entrevistas com gestores que atuaram no governo federal (secretários nacionais de assistência social, gerentes e coordenadores), 07 entrevistas com gestores que atuavam nos governos estaduais de quatro unidades da federação (secretários, gerentes e técnicos) e 05 entrevistas com gestores que atuavam no nível municipal (secretários, gerentes e técnicos). Salienta-se que, em sua maior parte, os gestores foram entrevistados com foco em suas respectivas atuações em um dos níveis de governo; contudo, uma parte deles – em especial aqueles que atuaram no âmbito do governo federal – tiveram experiências na gestão de mais de um nível, tendo contribuído com informações também dos outros cargos e funções que ocuparam. Além disso, alguns atuaram ainda nas diretorias dos atores coletivos de representação dos estados (FONSEAS) e dos municípios (CONGEMAS) ao longo de suas respectivas trajetórias profissionais.

No que diz respeito à pesquisa e análise documental, trabalhamos centralmente com quatro resoluções/CIT[1], uma resolução/CNAS[2] e duas portarias/MDS[3] que dispõem sobre os pactos de aprimoramento da gestão no setor, de um documento que sintetiza a avaliação do pacto de aprimoramento da gestão dos Estados e do Distrito Federal, elaborado pelo Fórum Nacional dos Secretários Estaduais de Assistência Social (FONSEAS) e outro documento de avaliação do pacto de aprimoramento dos municípios elaborado pelo Departamento de Gestão do SUAS (DGSUAS/SNAS). Além destes documentos, analisamos a LOAS/1993 e as Normas Operacionais Básicas/SUAS 2005 e 2012 e a Lei Nº 12.435/2011.

Além desta introdução, o texto contem mais três seções. Na primeira, partimos de uma discussão teórica sobre as características das relações intergovernamentais no âmbito de estados federados, localizamos em tal debate a necessidade de coordenação federativa da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e abordamos a utilização dos pactos de aprimoramento da gestão desta política, como um dos mecanismos utilizados pelos gestores para consolidar o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no país. Na seção seguinte abordamos, de forma analítica, o conteúdo dos documentos que tratam dos pactos dos estados e do Distrito Federal e os dados do Censo Suas sobre o cumprimento das prioridades e metas estabelecidas. Ao final desta seção, apresentamos dois quadros síntese: um sobre as alterações na conceituação do pacto entre 2006 e 2010; e outro sobre as prioridades nacionais estabelecidas e as alterações que as mesmas sofreram entre os anos de 2006 e 2017. Na terceira seção, tratamos especificamente do pacto de aprimoramento da gestão dos municípios, um instrumento que foi elaborado mais recentemente e tem conteúdo bem objetivo, focado particularmente nas metas a serem alcançadas pelos entes municipais – considerando seus respectivos portes – no âmbito da gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Por fim, argumentamos a favor das evidências de que: os processos de estruturação, os conteúdos, no caso dos estados, os pactos representaram esforços para trazer tal nível de governo para dentro do SUAS e houve baixa efetividade dos mesmos enquanto instrumentos de coordenação. Já com o pacto de gestão dos municípios a intenção era possibilitar ao SUAS avançar, já que o Governo Federal ao longo da primeira década dos anos 2000 lançou mão de outros instrumentos de coordenação federativa, que possibilitaram a adesão exitosa e bons resultados no desenvolvimento da política em âmbito municipal.

O PACTO DE APRIMORAMENTO DA GESTÃO COMO INSTRUMENTO DE COORDENAÇÃO DO SUAS: LOCALIZAÇÃO TEÓRICA E EMPÍRICA

Apesar de este ser, atualmente, um ponto quase pacífico da literatura especializada, entendemos como necessário iniciar o trabalho esclarecendo que embora fortemente influenciado e, até certo momento, restringido ao conjunto teórico voltado ao tema das relações federativas, o campo e objeto de estudos denominado "relações intergovernamentais" não se restringe às questões relacionadas ao federalismo (Wright, 1974). Trata-se, na verdade, de uma questão notoriamente mais ampla e complexa que, por isso mesmo, constrange os interessados no exercício de elaboração de modelos explicativos, sobre tal objeto, a considerar um extenso conjunto de fatores determinantes, entre os quais figuram as características de estruturação do Estado (se federados ou unitários), mas também outros elementos que terão importância explicativa similar dependendo do contexto investigado.

[1] Resolução/CIT Nº 5, de 15 de setembro de 2006; Resolução/CIT Nº 3, de 18 de Abril de 2007; Resolução/CIT Nº 17, de 18 de Novembro de 2010; Resolução/CIT Nº 16, de 03 de Outubro de 2013.

[2] Resolução/CNAS Nº 2, de 16 de março de 2017.

[3] Portaria/MDS Nº 350, de 03 de Outubro de 2007; Portaria/MDS Nº 150, de 18 de Julho de 2013.

Em se tratando especificamente de estados federados, é preciso considerar os graus de autonomia das subunidades governamentais, em especial relacionados à criação e execução de políticas públicas (Cameron, 2001; Arretche, 2012). Cabe destacar que a natureza dos setores de políticas é, em si mesmo, um importante fator explicativo da dinâmica das relações intergovernamentais. Os distintos campos de atuação estatal possuem especificidades no que diz respeito às estratégias de intervenção junto à população e, consequentemente, em relação aos recursos que precisarão ser mobilizados para desenvolvê-las. Ou seja, as relações administrativas, fiscais e políticas entre os níveis de governo tendem a ser variadas quando observamos os setores de intervenção existentes; e ainda, dadas as estratégias e recursos que precisam ser mobilizados, em alguns setores as subunidades governamentais terão maior autonomia do que em outros, para decidir sobre a criação de políticas públicas próprias e também sobre adequações em políticas provenientes de outros níveis.

Ora, a existência de múltiplos níveis governamentais, por si só, enseja a existência de atores que ocupam funções distintas no âmbito dos sistemas federativos e têm interesses variados nas decisões; além de haver uma ampla gama de modos de interação entre eles, o que complexifica o entendimento dos processos decisórios. Dito de outra forma, políticos e burocratas de diversos níveis participam das decisões intergovernamentais (de forma individual ou coletiva) e também precisam ser considerados como fatores explicativos dos modelos analíticos. A partir da interação entre os atores, práticas intergovernamentais formais e informais podem se desenvolver, dando às relações intergovernamentais contornos distintos dos previamente estabelecidos (Wright, 1974). Neste sentido, não devemos nos referir às relações intergovernamentais como um objeto cujas definições e explicações possam ser resumidas à descrição operacional de um conjunto de fluxos relacionais estáticos, fixados formalmente por instituições, leis e normas. E ainda, dada a complexidade do objeto, fica claro que a escolha dos agentes governamentais que serão investigados e quais poderes e níveis de governo serão considerados é um enfrentamento metodológico necessário, que dá contornos particulares às pesquisas e aos seus respectivos achados.

Além dos atores e dos aspectos macro institucionais, existem elementos de caráter operacional que precisam ser considerados. Alexander (1993), ao discutir os problemas relacionados à coordenação intergovernamental, nos chama atenção para a existência de distintos mecanismos operacionais voltados a viabilização das relações entre níveis governamentais, agências e políticas no âmbito dos estados nacionais. O autor organizou estes mecanismos em dois tipos complementares, as estruturas e as ferramentas. As estruturas são descritas pelo autor como organizações com quadro de profissionais específicos, criadas com o objetivo de transformar relações intergovernamentais não coordenadas em sistemas integrados. São exemplos de estruturas, as instâncias decisórias constituídas para promover e organizar relações intergovernamentais horizontais e verticais. Já as "ferramentas" são descritas como instrumentos (formais e informais) internos e externos às estruturas. Entre as ferramentas estão: a aprovação e controle de planos de intervenção; além de contratos, estatutos e regulamentações. O ponto é que, a forma como estes mecanismos são configurados e utilizados variam entre estados nacionais e setores de política pública; o que também contribui para a existência de contornos diferenciados das relações intergovernamentais tanto entre países, quanto entre políticas.

Neste trabalho, portanto, analisamos especificamente um dos mecanismos de coordenação federativa implementados no âmbito da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) no Brasil, que visa promover concertação entre os três níveis de governo no intuito de garantir (ou contribuir para) a consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no país. Este mecanismo foi nomeado pelos gestores que o constituíram como "Pactos de Aprimoramento da Gestão" e pode ser descrito como uma "ferramenta" que congrega um conjunto de prioridades, princípios e metas pactuadas, que devem ser implementadas/alcançadas pelos três níveis de governo. Conforme já mencionamos, formalmente existem dois pactos intergovernamentais distintos. Um deles visa o aprimoramento da gestão da assistência social nos Estados e no Distrito Federal (com 04 versões aprovadas) e o outro visa o aprimoramento da gestão da assistência social nos municípios. Objetivamos, portanto, apresentar e analisar os pactos de aprimoramento da gestão dos estados e municípios e suas transformações em termos de conteúdo entre os anos de 2006 (em que foi publicada a primeira resolução da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) sobre o pacto) e 2017 (em que foi publicada a Resolução do CNAS mais recente sobre tal instrumento de coordenação). Com este recorte, optamos por nos ater somente às relações intergovernamentais entre os níveis federal, estadual e municipal, no âmbito da referida política.

AS RESPONSABILIDADES FEDERATIVAS NO ÂMBITO DO SUAS E OS PACTOS DE APRIMORAMENTO DA GESTÃO.

Cabe explicitar que uma política nacional de assistência social executada a partir da atuação coordenada dos três níveis de governo – ou cuja implementação exige relações intergovernamentais precisamente concertadas – é algo recente no Brasil. Entre os anos de 1930 e 1960, não havia distinção dos estados e municípios das entidades filantrópicas, no que diz respeito ao recebimento de assistência técnica e/ou financeira, por parte do governo federal. Já no início dos anos de 1970, o governo federal ampliou a estrutura da já existente Legião Brasileira de Assistência (LBA), vinculando-a ao Ministério do Trabalho e Ação Social e aumentando a oferta de serviços e programas assistenciais por meio dos recém-criados escritórios estaduais da LBA. Tal reorganização, contudo, não modificou substantivamente a execução da política, marcada pela centralização decisória no âmbito federal, por poucos esforços de concertação das ações desenvolvidas pelas subunidades governamentais e vinculação da mesma a interesses e usos particularizados, tanto por parte das instituições filantrópicas, quanto dos estados e municípios. Como consequência, até os anos de 1990, a política de assistência social no Brasil se caracterizava, predominantemente, pela atuação de instituições e obras sociais, com frágil regulação estatal; atuação com características de clientelismo, por parte do poder público (principalmente nos níveis estadual e municipal); além de fluido estabelecimento de responsabilidades e conteúdos para as ofertas (Jaccoud, Lício e Leandro, 2018). Ainda que em 1993 tenha sido sancionada a Lei 8.742/Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a maior parte de suas determinações começaram a ser implementadas somente uma década depois.

Foi somente a partir da PNAS/2004 e NOB-SUAS (2005) que os processos de construção e dinamização do arranjo federativo deste campo de atuação do Estado – enquanto uma política pública (republicana) de amplitude nacional – tiveram início. Tanto a PNAS quanto a NOB, elaboradas na primeira metade dos anos 2000, trouxeram interpretações e detalhamentos sobre diversos aspectos da LOAS/1993. Entre estes detalhamentos estão: (i) uma especificação (mais clara) das competências dos níveis de governo para a implementação da política; e (ii) a adoção da gestão compartilhada e do cofinanciamento como elementos primordiais e estruturantes da sua execução. De forma resumida, *"a lógica da definição dessas competências se valeu do princípio da subsidiariedade, segundo o qual as instâncias federativas mais amplas não devem realizar aquilo que pode ser exercido pelas instâncias locais"* (JACCOUD, LÍCIO e LEANDRO, 2018, p. 34).

Neste sentido, coube à União a responsabilidade de gerir e pagar o Benefício de Prestação Continuada (BPC); cofinanciar os serviços, programas e projetos de enfrentamento à pobreza; coordenar a política em âmbito nacional, o que implica a elaboração da proposta orçamentária, elaboração de uma política de recursos humanos, a proposição de critérios de distribuição dos recursos; além de prestar assessoraria técnica aos estados, Distrito Federal, municípios e entidades de assistência social. Os estados e o DF ficaram com a responsabilidade, além do cofinanciamento da política, de conduzir o processo de regionalização dos serviços de média e alta complexidade, estimular e apoiar técnica e financeiramente os municípios e suas associações e consórcios na prestação dos serviços de assistência social, tanto do nível básico quanto do nível especial de proteção. Aos municípios foram reservadas as responsabilidades referentes à execução dos projetos de combate à pobreza e dos serviços socioassistenciais; o cofinanciamento e pagamento dos auxílios natalidade e funeral; além da gestão local do BPC, do Cadastro Único e das características cabíveis do Programa Bolsa Família.

Os avanços normativos alcançados entre 2005 e 2010 foram reafirmados, posteriormente, pela Lei Nº 12.435/2011 que alterou a LOAS/1993. Com as mudanças, a referida lei orgânica passou a reconhecer o SUAS como arranjo estruturador da Política de Assistência Social no país e reafirmou a gestão compartilhada, dando ênfase no cofinanciamento e na cooperação entre os entes, como condição endógena do desenvolvimento de um sistema único (coordenado) e descentralizado. As alterações na LOAS/1993 promoveram também inclusões nas responsabilidades comuns aos três níveis de governo. Na definição em que antes se destacava apenas a atuação conjunta em casos emergências, passou a vigorar a gestão do trabalho e a de educação permanente, a gestão integrada de serviços e benefícios, a vigilância socioassistencial, o monitoramento e a avaliação da política, além do cofinanciamento para o aprimoramento da gestão. É sobre o desenvolvimento de parte destas ações e responsabilidades, já estabelecidas e distribuídas entre os níveis de governo, que os pactos de gestão versam, objetivando em alguns casos impulsionar a atuação dos entes federados no que lhes cabe e, em outros, incentivar o aprimoramento do que já vem sendo realizado.

É preciso ressaltar, contudo, que a análise dos pactos de gestão nos colocou necessariamente em contato com o funcionamento de outro mecanismo de coordenação existente no âmbito da política nacional de assistência social, a instância/ "estrutura" de coordenação denominada Comissão Intergestores Tripartite (CIT), uma arena de articulação, interlocução e decisão que envolve os gestores federais, estaduais, distritais e municipais da política, voltada à viabilização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no território nacional; tratando-se, formalmente, de uma instância de negociação e pactuação sobre os aspectos relacionados ao referido sistema (NOB/SUAS 2012). Ou seja, os pactos analisados neste trabalho são elaborações produzidas a partir das negociações dos atores no âmbito da CIT. Importa salientar que a composição desta comissão é formada por representantes do gestor federal da política de assistência social; por representantes dos gestores estaduais e do Distrito Federal, indicados pelo Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social (FONSEAS); e por representantes dos municípios, indicados pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência social (CONGEMAS).

Como poderá ser percebido nas seções seguintes, tratou-se de dois processos de construção com características, objetivos e resultados distintos. Em parte pelas próprias responsabilidades federativas estabelecidas, mas principalmente pelos processos políticos decorrentes das relações entre os níveis de governo. No que diz respeito às várias rodadas do pacto de aprimoramento dos estados/DF, os achados demonstram ter consistido em um processo decorrente de uma trajetória prévia de pouca implicação deste nível de governo com o que lhe cabe, enquanto responsabilidade federativa, na gestão da política de assistência social/SUAS. Trajetória de pouca implicação que impulsionou a primeira pactuação em 2006 e que contribui para explicar o motivo pelo qual, nas rodadas de pactuação subsequentes, as mesmas prioridades e metas – ainda que com elaborações modificadas em alguns aspectos – foram repetidas. Por outro lado, no caso dos municípios, as informações indicam que, ao adotar o pacto de aprimoramento em 2013, como um dos instrumentos de coordenação da atuação do nível local, a trajetória de implicação deste nível na implementação do SUAS já havia logrado êxito. O que ocorreu em função da própria opção do nível federal de governo de implementar os serviços e parte das ações ligadas aos benefícios por meio das gestões municipais, tendo o primeiro utilizado outros mecanismos de indução junto aos segundos, como a institucionalização dos repasses financeiros fundo-a-fundo, além de outros incentivos financeiros vinculados à qualidade da gestão, como aqueles provenientes do Índice de Gestão Descentralizada do SUAS (IGD-SUAS) e do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGD-Bolsa). Processo que fez com que as metas e prioridades elaboradas e pactuadas fossem mais objetivas e de natureza distinta daquelas elaboradas para os estados/DF, tendo o objetivo de fazer a política avançar em termos de qualidade e padronização das ações – ou seja, neste caso não se tratou de um movimento de induzir a adesão do nível de governo à gestão do sistema.

Cabe adiantar ainda que as informações das entrevistas dão conta de haver possibilidades de retornos políticos distintos por parte de cada nível de governo com a execução da política de assistência social/SUAS, o que também contribui para explicar as distintas implicações dos dois níveis de governo. No nível estadual, a dinâmica política e a relação com a população, assim como as possibilidades de retornos políticos, demandariam a criação de marcas próprias, o que é dificultado no processo de execução de um sistema único coordenado e fortemente vinculado ao governo federal. Tal dinâmica seria distinta em âmbito municipal, principalmente em função da maior proximidade com a população. Os aspectos adiantados até aqui poderão ser percebidos nas próximas seções em que os pactos são descritos e analisados.

PACTO DE APRIMORAMENTO DA GESTÃO DOS ESTADOS/DF: ELABORAÇÕES E PACTUAÇÕES, INCENTIVOS E SANÇÕES, PRIORIDADES E METAS

O primeiro documento a ser abordado é a *"Resolução CIT nº 5, de 15 de setembro de 2006"*. A partir de tal documento, a CIT publicizou uma primeira definição de pacto relacionada a este nível de governo, assim como os princípios e as prioridades que deveriam ser considerados (pelos estados e pelo Distrito Federal) durante a elaboração da proposta para o firmamento posterior do pacto entre cada ente federado e o Governo Federal. Ou seja, neste primeiro momento, cada Estado e o DF deveria elaborar uma proposta específica que seguiria um fluxo de aprovação particular para que o pacto entre o ente federado proponente e o Governo Federal fosse considerado vigente.

Portanto, naquela ocasião, considerando a NOB/SUAS 2005 que disciplinava a operacionalização da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e visando dar continuidade ao processo de descentralização político administrativo e de organização do SUAS – processo já previsto, desde 1993, pela Lei Orgânica da Assistência Social/LOAS –, a CIT estabeleceu os procedimento para a celebração do primeiro "*Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual e do Distrito Federal*", que foi definido como: *"a celebração de compromisso entre o gestor estadual e do Distrito Federal com o Gestor Federal, visando a adequação dos órgãos executivos estaduais e do DF ao pleno exercício da gestão da assistência social no seu âmbito de competência"* (BRASIL, 2006).

Entre os aspectos dos processos de constituição e de celebração do pacto, neste primeiro momento, dois merecem serem destacados. O primeiro diz respeito ao processo de elaboração das diretrizes e prioridades nacionais. O pacto referenciou-se nas metas estabelecidas pela V Conferência Nacional de Assistência social (ocorrida em 2005) e pelas conferências estaduais e do distrito federal, respeitando o princípio da gradualidade, que fundamenta o SUAS; o estágio de organização e gestão existentes nos estados e DF; as prioridades para o aprimoramento da gestão estadual e do DF, pactuadas na CIT e deliberadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS); as prioridades estaduais e do DF para o aprimoramento da gestão do SUAS, aprovadas no âmbito das Comissões Intergestores Bipartite (CIBs); e os incentivos para tal aprimoramento, previstos pela NOB/SUAS 2005. O segundo aspecto se refere ao fluxo estabelecido para a elaboração e tramitação dos pactos. Os dois primeiros passos previstos para a tramitação referem-se à constituição das diretrizes e prioridades que delineariam as propostas de pacto pelos estados e pelo Distrito Federal. Contudo, a mesma resolução que estabelece o fluxo processual já apresenta as prioridades nacionais pactuadas. As entrevistas com os gestores demonstraram que os passos iniciais são apresentados como componentes do fluxo apenas a título de informação do processo, dado que as decisões sobre as prioridades nacionais já havia ocorrido no momento em que o documento foi pactuado. Neste contexto cabia ao gestor federal, quando acionado, a incumbência de acompanhar e apoiar tecnicamente os estados e o DF nos processos de elaboração dos seus respectivos documentos de pactuação. Nos casos de não cumprimentos dos documentos pactuados, cabia à CIT analisar e decidir sobre a revisão do pacto e definir possíveis acordos – relacionados a medidas e prazos – entre o ente federado e o gestor federal. Ressalta-se que este processo deveria ser publicado no DOU para efeito de publicização e cumprimento.

No que diz respeito à vigência e garantia de cumprimento dos compromissos, naquele contexto havia sido estabelecido que o primeiro termo (documento de formalização da pactuação) tivesse vigência de dois anos e fosse firmado até março de 2007 (primeiro ano de mandato, naquela ocasião, do próximo governo estadual e do DF). Além disso, os meios e recursos necessários à efetivação dos compromissos constantes no documento deveriam ser previstos no Plano Estadual Plurianual de Assistência Social e no Orçamento Estadual, assim como nos respectivos mecanismos do DF. O não cumprimento pelo Estado e pelo DF dos compromissos firmados acarretaria suspensão dos repasses federais definidos pela NOB/SUAS como incentivos de gestão estadual e do DF. Mas, no caso de não cumprimento, inicialmente seria aberto procedimento administrativo, garantindo aos estados ou ao DF o direito à ampla defesa; no prazo de 60 dias a conclusão de tal procedimento seria submetido à CIT para pactuação das providências. A instância de recurso dos estados e do DF, no caso de suspensão, seria o CNAS. O documento sugere que o não cumprimento de um ou mais compromissos já acarretaria a suspensão dos repasses, dado que uma das alternativas aos estados, durante o processo administrativo instalado pelo não cumprimento, seria rever os compromissos estabelecidos.

As entrevistas evidenciaram, no entanto, que este dispositivo não chegou a ser colocado em prática. É de entendimento de todos os entrevistados que a relação com os estados não possibilitava ao nível federal estabelecer nenhum tipo de constrangimento mais efetivo para induzir o cumprimento das prioridades estabelecidas. Dito de forma resumida, de acordo com os entrevistados – e conforme já adiantamos na seção anterior –, desde o início da implantação do SUAS, a estratégia de alinhamento do gestor federal, para deslanchar a implantação da política no território nacional, privilegiou a relação com os municípios, inclusive no que diz respeito ao repasse de recursos financeiros. Não havia elementos palpáveis para barganhar ou pressionar os estados pelo cumprimento das prioridades, dado que as relações do gestor federal com os dois níveis de governo eram muito díspares. Do ponto de vista dos repasses financeiros, por exemplo, os montantes transferidos aos municípios para a execução da política eram substantivos, enquanto aos estados eram irrisórios.

Um ano após a publicação da Resolução CIT nº 5, o MDS publicou a *"Portaria MDS nº 350, de 03 de outubro de 2007"*, que também dispõe sobre a celebração do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do DF no contexto do SUAS[4]. Neste documento, chama atenção a inclusão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único na conceituação do pacto, que passou a ser definido da seguinte forma: *"O Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal é o compromisso entre o MDS e os órgãos gestores da assistência social dos estados e do Distrito Federal que tem por objetivo o fortalecimento desses órgãos para o pleno exercício da gestão do SUAS, do PBF e do CAD Único no seu âmbito de competência"* (Brasil, 2007).

Em função da inclusão do PBF e do CAD Único, do maior detalhamento de alguns dos aspectos já contemplados na Resolução/CIT nº 5 e pela inclusão de outros aspectos ainda não considerados, as "prioridades nacionais para o Pacto de Aprimoramento da Gestão 2007-2008" sofreram algumas alterações. O conteúdo/redação está apresentado no Quadro 02 em subseção 1.3. Cabe explicitar aqui, que as informações fornecidas pelos entrevistados dão conta de que a portaria do MDS/2007 foi uma estratégia de fortalecimento institucional do mecanismo de coordenação, dado que portarias ministeriais, naquele contexto, tinham maiores possibilidades de serem acatadas do que as resoluções da CIT. Além disso, tratou-se de um momento de aproximação entre os serviços de assistência social e o benefício do Programa Bolsa Família, o que ensejou a inclusão de prioridades sobre o referido programa e também sobre a utilização do Cadastro Único no pacto. O que pode ser observado tanto em função do tratamento direto de tais aspectos, quanto pelas novas prioridades relacionadas à mobilização para o cadastramento de públicos específicos atendidos pela política de assistência social, como os indígenas, comunidades quilombolas e famílias com crianças em situação de trabalho infantil.

Nos anos seguintes, três documentos revelam algumas das características do processo ocorrido após a tentativa de implementação do pacto publicizado pela resolução de 2006 e da portaria de 2007. O primeiro é o documento que sintetiza a "Avaliação do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal", realizada pelo Fórum Nacional de Secretários (as) de Estado de Assistência Social (FONSEAS); o segundo é a "Resolução/CIT Nº 17, de 18 de novembro de 2010", que estabelece as prioridades nacionais e os compromissos do pacto para o quadriênio 2011/2014; e o terceiro é a "Resolução/CIT Nº 16 de 03 de outubro de 2013". Trataremos dos três documentos de forma articulada, porque a análise documental sinalizou que os dois últimos são a publicização da pactuação realizada pela CIT sobre aspectos indicados pelo primeiro. Esta relação não foi claramente elucidada pelas entrevistas, mas a comparação dos documentos permite sustenta-la. Vejamos.

No ano de 2008 o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) realizou uma oficina de planejamento com os Estados e o DF, visando definir diretrizes e ações prioritárias para o biênio 2009/2010. No entanto, em outubro do mesmo ano, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprovou a prorrogação do cumprimento do Pacto em vigência (firmado em 2007). As entrevistas dão conta de que, já naquele contexto, havia indicações ainda não sistematizadas de que as prioridades estabelecidas para o pacto não vinham sendo cumpridas. Assim, ainda em dezembro de 2008, o FONSEAS realizou um encontro com a participação de 17 Secretários Estaduais (titulares e adjuntos) para avaliar o pacto então prorrogado.

[4] Este documento mantem a lógica de que cada Estado e o DF deveriam elaborar uma proposta específica que seguiria o fluxo de aprovação já mencionado para que o pacto entre cada ente federado e o Governo Federal fosse considerado vigente.

Como produto deste processo, em 2009 constituiu-se uma comissão específica de técnicos e representantes dos Estados para discutir o pacto de gestão, enquanto um mecanismo de contribuição no caminho de consolidação do SUAS. De acordo com o documento que sintetiza a avaliação do pacto, publicado pelo FONSEAS em 2010, as discussões desta comissão tiveram como produto a elaboração de uma peça de orientação aos estados/DF. Mas, ainda em 2009, o FONSEAS se comprometeu a realizar encontros regionais para avaliar, rediscutir e propor definições de conteúdo de tais orientações. Após a realização dos encontros regionais – de março a maio de 2010 –, o FONSEAS apresentou um documento de avaliação do pacto. Dado que a avaliação da implementação das prioridades nacionais estabelecidas acabou sendo extremamente negativa, a entidade apresentou também uma *"Proposta para a nova versão sistemática do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal"*.

As entrevistas trouxeram a informação de que o referido processo de avaliação foi realizado pelo FONSEAS em virtude da existência de um dispositivo da resolução de 2006, que determinava a avaliação bianual da implementação do pacto. E ainda, que na ocasião em que a avaliação foi realizada, a composição do FONSEAS contava com vários componentes ligados à área acadêmica, que puxaram e executaram o referido processo. Em uma das entrevistas temos a seguinte afirmação: *"Tinha que ser feito e, como estávamos ali, resolvemos fazer"*.

Apesar da aparente ausência, por parte do FONSEAS, de interesse específico ou particularizado na realização da avaliação, percebemos, pela análise dos documentos, dois redirecionamentos articulados: (i) o afrouxamento das garantias, de que dispunha o gestor federal, para que as metas pactuadas fossem cumpridas pelos estados e (ii) a ampliação e explicitação das responsabilidades do gestor federal nas prioridades e metas estabelecidas. Há, assim, um processo de reorganização das prerrogativas e, neste sentido, um movimento de reequilíbrio das forças e poderes no processo de coordenação. Dito de outra forma, o processo de avaliação iniciado em 2009, que culminou na resolução CIT Nº17 de 2010, evidencia um movimento com dois objetivos principais por parte dos estados: realizar adequações no pacto enquanto instrumento de coordenação federativa, com vistas a torna-lo mais exequível e, consequentemente, efetivo; e, ao mesmo tempo, um processo que garantisse uma relação menos subordinada dos estados/DF junto ao gestor federal. A compreensão do FONSEAS, neste contexto, era de que ainda havia a necessidade: (i) do estabelecimento de parâmetros de referência para a gestão do SUAS nos estados, inclusive do ponto de vista normativo; (ii) de definição das características do cofinanciamento do Governo Federal para a Proteção Social Especial, considerando a lógica de cooperação federativa e superando a relação exclusiva com os municípios. O que era justificado pelos representantes estaduais com o argumento de que até a CF/1988 esses serviços eram prestados diretamente pelos Estados e/ou pela União, e depois foram municipalizados, sem a correspondência do financiamento e da estrutura física e de pessoal; e ainda, (iii) da realização de um estudo para identificação dos custos dos serviços socioassistenciais, que pudesse orientar de forma mais consistente o cofinanciamento da política.

Ressalta-se que a capacidade de pressão do nível estadual de governo decorria, principalmente, das características de autonomia técnica e financeira – mais consistentes neste nível de governo do que no âmbito municipal –, além da reconhecida importância dos governadores na dinâmica do sistema político brasileiro. Estes, com seus poderes e prerrogativas, davam suporte aos secretários de estado nos processos de negociação junto ao gestor federal – recurso de barganhas com o qual o nível municipal não conta na mesma magnitude. Assim, os estados lograram êxito em seus objetivos. A resolução de 2010, além de estabelecer as prioridades nacionais para o quadriênio 2011-2014[5], teve o papel central de definir e tornar explícito os compromissos do gestor federal e a característica de autonomia dos demais entes federados nas relações estabelecidas com o mesmo. Além de apresentar pontos sumarizados das responsabilidades do governo federal no pacto, o conceito de tal instrumento foi redefinido, passando a ter a seguinte redação:

> *O Pacto de Aprimoramento da Gestão traduz o compromisso firmado entre os órgãos gestores da política de assistência social dos Estados e do Distrito Federal com o órgão Gestor Federal, consubstanciado na concepção do pacto federativo permanente e progressivo, com o objetivo de propiciar o fortalecimento desses órgãos para o pleno exercício da gestão do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, do Programa Bolsa Família - PBF e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - Cadúnico, no seu âmbito de competência, considerando a autonomia e as atribuições dos respectivos entes envolvidos* (Brasil, 2010).

Três anos depois, em 2013 uma nova pactuação da CIT (*Resolução/CIT nº 16, de 03 de outubro de 2013*) reviu as prioridades e estabeleceu metas a serem alcançadas pelos estados em relação a cada uma delas. Neste processo de revisão, a obrigatoriedade de elaboração, por cada estado, de uma proposta de pacto que deveria ser apresentada ao gestor federal e que seguiria um fluxo para ser aprovado, foi abolida. A partir de então, as prioridades e metas informadas na resolução aprovada pela CIT de 2013 já passaram a ser consideradas como o pacto em si mesmo, dispensando a elaboração de documento posterior para firmamento dos compromissos.

[5] A partir desta resolução, o pacto passa a ter vigência de quatro anos. Tal recomendação também havia sido feita pelo FONSEAS no documento de avaliação. Contudo, as prioridades que haviam sido estabelecidas pela "Portaria MDS nº 350, de 03 de outubro de 2007" foram mantidas de forma genérica em 2010, sem mencionar as metas estabelecidas no documento anterior.

Entendemos que tal procedimento extinguiu um importante instrumento legal no âmbito da política, que consistia em uma prerrogativa para que o gestor federal pudesse constranger cada ente do nível estadual/DF, de forma particular, a cumprir o acordo estabelecido. A análise documental indica que, dada a explicitação dos compromissos do gestor federal e a redefinição do conceito de pacto, a publicação da "Resolução/CIT Nº 17, de 18 de novembro de 2010", representou uma conquista do nível estadual de governo, no sentido de garantir uma relação menos subordinada junto ao gestor federal, no que diz respeito ao pacto.

Já a revisão das prioridades e o estabelecimento das metas que são tornadas públicas pela *Resolução/CIT nº 16, de 03 de outubro de 2013*, pactuadas para o biênio 2014-2015, significaram o alcance do objetivo dos gestores estaduais de realizar adequações no pacto, enquanto um instrumento de coordenação federativa exequível. Importa frisar que, após realização de checagem comparativa entre a proposta apresentada pelo FONSEAS em 2010 – em seu documento de avaliação – e os dispostos da resolução nº 16 de 2013, verificou-se que, com algumas especificações e pequenas mudanças, a proposta apresentada pelo FONSEAS, referente às prioridades nacionais, consta quase que integralmente nas disposições da resolução. Esta resolução também complexifica os compromissos do gestor federal no âmbito do pacto, estabelecendo novas responsabilidades e metas mais detalhadas.

O NOVO PACTO DE APRIMORAMENTO DA GESTÃO DOS ESTADOS E DF APROVADO (EM 2017) PARA O QUADRIÊNIO 2016-2019

No decorrer do segundo semestre de 2016, foi proposto na CIT, pelo Governo Federal, um novo conjunto de prioridades e metas para o quadriênio que iria até o ano de 2019. Estas prioridades e metas para os estados foram apresentadas pela SNAS, em reunião já com a nova gestão que havia acabado de assumir o poder, após o processo que culminou no impedimento da Presidente Dilma Rousseff (PT). A proposta gerou debate porque não havia sido acordada previamente com os representantes dos estados e municípios. Naquele contexto, eram muitas as queixas (dos estados e municípios) de atropelamentos (por parte do novo governo federal) dos fluxos institucionais estabelecidos para o funcionamento do SUAS. Estabeleceu-se, então, um acordo entre os três níveis de governo, de que o FONSEAS ficaria responsável pela elaboração de uma proposta mais completa e condizente com a realidade dos estados e municípios para ser pactuada na CIT. Ou seja, no processo da nova pactuação, permaneciam os questionamentos sobre a exequibilidade das prioridades e metas, ainda que as rodadas anteriores tenham culminado em documentos nos quais as demandas do nível estadual tenham sido contempladas. Havendo alterações, inclusive, na natureza do mecanismo (afrouxamento da possibilidade de indução do seu cumprimento), conforme demonstramos na seção anterior.

Os registros do acompanhamento das reuniões da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) mostram que durante aproximadamente seis meses, a proposta não foi apresentada. Somente no início do mês de fevereiro de 2017 a mesma foi levada para ser discutida e pactuada, sob questionamentos – por parte dos representantes do CONGEMAS –, e esforços de convencimento – por parte dos representantes do FONSEAS. Estes últimos argumentaram serem aquelas as prioridades e metas passíveis de cumprimento e que se tratava do pacto mais condizente com as possibilidades reais dos estados e o melhor articulado desde o primeiro documento aprovado em 2006.

Salientamos que, em que pese ter havido relatos informais dos membros da CIT sobre as prioridades e metas do pacto vigente até 2015, em nenhum momento, ao longo dos meses de gestação da nova proposta, foi apresentada ou debatida na comissão uma avaliação sobre o cumprimento do que havia sido pactuado para o período anterior. Uma leitura cuidadosa das novas prioridades e metas (2016-2019) permitirá ao leitor perceber que, embora com classificação e organização diferentes, muito do que estava na Resolução/CIT nº 16, de 03 de outubro de 2013 (revisão que esteve vigente no período 2013-2015) também está listado na nova pactuação, publicizada por meio da Resolução/CNAS Nº 2, de 16 de março de 2017, ainda que a mesma tenha sido elaborada considerando, entre outras elaborações, as diretrizes, objetivos e metas do II Plano Decenal (Resolução CNAS nº 7, de 18 de maio de 2016).

A seguir apresentamos dois quadros síntese dos aspectos estabelecidos no pacto dos estados e do DF entre 2006 e 2017. O primeiro traz as alterações na definição conceitual do mecanismo (pacto), ocorridas entre 2006 e 2010; e o segundo, organiza as mudanças nas prioridades nacionais estabelecidas entre 2006 e 2017. Com o quadro 01 visamos demonstrar que as mudanças na definição do conceito de pacto estão centralmente ligadas: (a) à inclusão de novas prioridades e estratégicas no âmbito da política de assistência social, como a incorporação do Programa Bolsa Família, do Cadastro Único e o estabelecimento de estratégias para acessar públicos específicos a serem atendidos; e (b) às relações entre o gestor federal e o nível estadual de governo – tensionadas, entre outros fatores, em função: (i) do alinhamento histórico entre o governo federal e os municípios para o desenvolvimento da política (pós PNAS e NOB/SUAS 2004/2005); (ii) da implicação e dos interesses do nível estadual junto à política de assistência social; e (iii), mais especificamente, do não cumprimento das responsabilidades federativas pelos estados.

Conforme defendemos na subseção anterior, embora as entrevistas tenham apontado para a não intencionalidade do MDS no sentido de aplicar sanções aos estados, como forma de induzi-los ao cumprimento das prioridades estabelecidas; e ainda, que no processo de avaliação realizado pelo FONSEAS não tenha havido intenção deliberada de rever as atribuições e cobranças colocadas pelo pacto aos gestores estaduais, a analise documental evidencia um processo distinto, em que a atuação do referido fórum parece ter direcionado os documentos posteriores para versões mais abrandadas do mecanismo, no que diz respeito ao papel de controle do gestor federal sobre o nível estadual para o cumprimento das prioridades estabelecidas; além da própria explicitação das atribuições do gestor federal no pacto, que foi proposto pelo FONSEAS e, posteriormente, publicado em uma nova portaria.

Já com o quadro 02, visamos demonstrar um padrão de permanência da maioria das prioridades e metas estabelecidas entre 2006 e 2017, o que evidencia a não superação das mesmas no decorrer das quatro rodadas de negociação e pactuação. O conteúdo de seis prioridades permanentes, vindas do documento de 2006 e duas do documento de 2010 são mantidas – ainda que com elaborações parcialmente modificadas – nos documentos posteriores. Ressaltamos que estes oito conteúdos denotam ações essenciais de serem desenvolvidas pelos gestores estaduais, para que a consolidação do Sistema Único de Assistência Social no país se torne factível. E ainda, que as repetições ocorrem mesmo com a política avançando em suas prioridades de institucionalização ao longo dos anos. Entre 2005 e 2010 a preocupação central no âmbito da mesma foi com a elaboração de documentos normativos e com a instituição dos serviços, programas e benefícios; entre 2011 e 2015, o foco se voltou à qualificação do atendimento das especificidades territoriais e dos serviços destinados à população em situação de vulnerabilidade e risco e, também, ao reordenamento dos serviços da Proteção Social Especial, à ampliação do cofinanciamento pelas e esferas de governo e à implementação da Política de Capacitação Permanente; já a partir de 2016, em função da crise política e econômica, os esforços se voltaram à manutenção da estrutura constituída. Ou seja, trata-se de contextos distintos que demandaram inserções nos pactos, mas os conteúdos gerais foram mantidos junto com as mudanças processadas nas rodadas de negociação subsequentes. Na seção seguinte abordaremos o pacto de aprimoramento da gestão municipal, aprovado em 2013.

QUADRO 01: AS alterações na definição de pacto entre 2006 e 2010.

2006	2007	2010
"a celebração de compromisso entre o gestor estadual e do Distrito Federal com o Gestor Federal, visando a adequação dos órgãos executivos estaduais e do DF ao pleno exercício da gestão da assistência social no seu âmbito de competência" (BRASIL, 2006).	*"O Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal é o compromisso entre o MDS e os órgãos gestores da assistência social dos estados e do Distrito Federal que tem por objetivo o fortalecimento desses órgãos para o pleno exercício da gestão do SUAS, do Programa Bolsa Família (PBF) e do CAD Único no seu âmbito de competência"* (Brasil, 2007).	*"O Pacto de Aprimoramento da Gestão traduz o compromisso firmado entre os órgãos gestores da política de assistência social dos Estados e do Distrito Federal com o órgão Gestor Federal, consubstanciado na concepção do pacto federativo permanente e progressivo, com o objetivo de propiciar o fortalecimento desses órgãos para o pleno exercício da gestão do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, do Programa Bolsa Família - PBF e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - Cadúnico, no seu âmbito de competência, considerando a autonomia e as atribuições dos respectivos entes envolvidos"* (Brasil, 2010).

Quadro 02: Prioridades e metas nacionais estabelecidas entre 2006 e 2017 para os pactos de aprimoramento da gestão dos estados.

Prioridades e Metas Estabelecidas	Período de Vigência				
	2007-2008 *(doc.: res. 2006)*	2007-2008 (doc.: port. 2007)	2011-2014 *(doc.: res. 2010)*	2013-2015 *(doc.: res. 2013)*	2016-2019 *(doc.: res. 2017)*
01	**Reordenamento institucional e programático**	**Reordenamento institucional e programático** (a) adequação da estrutura organizacional das secretarias de assistência social dos estados e DF; (b) adequação do quadro de pessoal à nova estrutura; (c) estruturação da área responsável pela gestão do trabalho e capacitação.	**Reordenamento institucional e programático.**	**Reordenamento institucional e programático.** Metas: (a) atingir em 100% dos Estados áreas constituídas como subdivisões administrativas da Proteção Social Básica, Proteção Social Especial, Gestão do Fundo Estadual de Assistência Social e Gestão do SUAS com competência de Gestão do Trabalho e Vigilância Socioassistencial; (b) Atingir em 100% dos Estados quadro de pessoal efetivo correspondente às funções de gestão no órgão e em suas unidades administrativas descentralizadas, se houver, assim como as equipes de referência das unidades públicas.	**Universalização do SUAS.** Metas: (a) **Assegurar a cobertura regionalizada de acolhimento para crianças, adolescentes ou jovens** em municípios de Pequeno Porte I e II, de modo que atenda no mínimo 50% (cinquenta por cento) da demanda estimada, de acordo com os parâmetros utilizados na pactuação da regionalização do estado; (b) **Assegurar cobertura, regionalizada ou municipal, nos municípios de Pequeno Porte I dos serviços de média complexidade ofertados no Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS**, segundo cofinanciamento pactuado na regionalização, (c) **Cofinanciar os benefícios eventuais aos municípios,** priorizando àqueles que possuam Lei municipal instituída, que organiza a Política de Assistência Social
02	**Descrição dos territórios em regiões e micro regiões**	**Descrição dos territórios em regiões e micro regiões**	**Descrição dos territórios em regiões e micro regiões**	**Ampliação da cobertura do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos – PAEFI e Serviço de Acolhimento de Crianças e Adolescentes em Municípios de Pequeno porte I e II.** Metas: **implantar ou ampliar os Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) regionais até 2015;** (b) garantir a cobertura de PAEFI/ CREAS nos **Municípios de Pequeno Porte I** com unidades Municipais; (c) **pactuar na Comissão Intergestores Bipartite - CIB o desenho da regionalização do PAEFI,** executados no âmbito dos CREAS; (d) atingir até 2015 cobertura de 0,5 vagas de acolhimento de crianças e adolescentes por mil crianças nas **microrregiões definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE**; (e) **pactuar na CIB o desenho da regionalização do Serviço de Acolhimento Institucional e Familiar para Crianças e Adolescentes;** (f) **Cofinanciar os serviços regionais de média e alta complexidade.**	**Aperfeiçoamento institucional.** Metas: (a) **Estruturar e consolidar a Vigilância Socioassistencial e por meio dela, produzir diagnósticos socioterritoriais do estado;** (b) **Assegurar em 100% (cem por cento) dos municípios assessoramento e apoio técnico prestado por equipe qualificada;** (c) **Apoiar os municípios:** no cadastramento às entidades, prestando apoio técnico; garantir ações de educação permanente em 100% dos municípios (d) **pactuar na CIB e nos CEAS, anualmente, o plano de apoio técnico aos municípios;** (e) Implantar o núcleo de educação permanente; (f) **Instituir lei estadual que organiza a política de assistência social;** (g) **instituir formalmente nos estados as áreas do SUAS;** (h) **criar ou aperfeiçoar as normativas referentes ao financiamento estadual do SUAS**.

03	**Prestação de apoio técnico aos municípios**	**Prestação de apoio técnico aos municípios.** (a) apoio e orientação aos municípios na estruturação e funcionamento dos CRAS; (b) dos CREAS; (c) no acompanhamento das famílias do PBF que não estejam cumprindo as condicionalidades; (d) estímulo, apoio e orientação aos municípios para o cadastramento das famílias com crianças em trabalho infantil; (e) estímulo e orientação para que os municípios não habilitados e em gestão inicial se habilitem em gestão básica ou plena; (f) estímulo e apoio aos municípios na alimentação do CAD SUAS e demais sistemas de informação do MDS.	**Prestação de apoio técnico aos municípios**	**Prestação de apoio técnico aos municípios.** Metas: (a) apresentar na CIB plano anual de apoio técnico aos Municípios para o alcance das metas do Pacto de Aprimoramento do SUAS; (b) apoiar 100% dos Municípios para o alcance das metas do Pacto de Aprimoramento do SUAS; (c) participar dos encontros trimestrais com as equipes do MDS para apoio e assessoramento técnico e individualizado.	**Segurança de renda** Metas: **(a) Estruturar ações com os municípios para ampliar o acesso ao Benefício de Prestação Continuada** –BPC em 100%; daqueles que possuem povos e comunidades tradicionais em situação de vulnerabilidade social. (b) **Estruturar ações com os municípios para ampliar o acesso ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal** – do PBF em 100% daqueles que possuem povos e comunidades tradicionais em situação de vulnerabilidade social (c) **Garantir a participação de todos os municípios do estado na capacitação de gestão do Cadastro Único e do PBF**.
04	**Coordenação, gerenciamento, execução e cofinanciamento de programas de capacitação**	**Coordenação, gerenciamento, execução e cofinanciamento de programas de capacitação.** (a) elaboração do plano de capacitação dos estados e do DF; (b) capacitações de gestores, técnicos, conselheiros e prestadores de serviços; (c) definição do cofinanciamento e da execução de programas de capacitação de gestores.	**Coordenação, gerenciamento, execução e cofinanciamento de programas de capacitação**	**Coordenação, gerenciamento, execução e cofinanciamento de programas de capacitação.** Meta: (a) capacitar 74.124 trabalhadores prioritariamente com vínculo formal, totalizando 111.186 trabalhadores capacitados até 2015, no âmbito do Capacita SUAS.	**Integralidade da proteção socioassistencial** Metas: (a) **Prestar apoio técnico aos municípios de modo que as crianças e adolescentes beneficiárias do BPC estejam matriculadas na escola;** (b) **Articular com a Justiça e Ministério Público Estadual para construção de ações integradas e fluxos e institucionalizá-los em normativas, protocolos, ou instrumentos que regulem a relação com o SUAS, em consonância com as diretrizes nacionais**
05	**Proposta de instalação do sistema estadual e do DF de monitoramento e avaliação regional e estadual**	**Proposta de instalação do sistema estadual e do DF de monitoramento e avaliação regional e estadual.** (a) estruturação da área necessária; (b) avaliação da implantação e funcionamento da totalidade dos CRAS; (c) monitoramento da adequada focalização do BPC e do PBF; (d) monitoramento da implantação da política de gestão do trabalho nos municípios de acordo com as diretrizes da NOB/RH/SUAS.	**Implantação e implementação do sistema estadual de informação, monitoramento e avaliação**	**Implantação de sistemática de informação, monitoramento e avaliação dos serviços socioassistenciais, bem como de vigilância de situações de risco e vulnerabilidade no Estado.** Metas: (a) implantar e unificar sistemas de informação, monitoramento e vigilância, em consonância com os sistemas nacionais; (b) realizar, em parceria com o MDS e municípios, diagnóstico socioterritorial sobre violações de direito e ofertas necessárias.	**Gestão democrática e participativa** Metas: (a) **Revisar as normativas do respectivo conselho de assistência social, de forma a garantir a proporcionalidade;** (b) **Garantir no mínimo 08 reuniões anuais para a CIB com a participação dos Conselhos Estaduais de Assistência Social**; (c) **Garantir, por solicitação do respectivo conselho de assistência social, no mínimo, 2 (duas) reuniões anuais descentralizadas para fortalecer o controle social;** (d) **Ampliar o aporte financeiro para custear o funcionamento dos Conselhos Estaduais.**
06	**Definição do processo de municipalização da execução direta dos serviços da proteção social básica**	**Definição do processo de municipalização da execução direta dos serviços da proteção social básica**	**Definição do processo de municipalização da execução direta dos serviços da proteção social básica**	**Municipalização da execução direta dos serviços de proteção social básica**	**Definição do processo de transição da municipalização da Proteção Social Básica e dos Serviços de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes executados em municípios de grande porte ou metrópoles, contendo metas, responsáveis e prazos.** Metas: (a) pactuar na CIB o plano de municipalização dos serviços de Proteção Social Básica nos Estados que executam esses serviços diretamente; (b) pactuar na CIB o plano de municipalização da execução direta dos Serviços de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes em municípios de grande porte ou metrópoles.

07		Estratégia para o cadastramento de povos indígenas e comunidades quilombolas	**Apoio ao exercício da participação e do controle social.**	**Cofinanciamento da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial.** Metas: (a) Instituir sistemática de repasse fundo a fundo em 100% dos Estados até 2015; (b) Cofinanciar os serviços da proteção social básica e benefícios eventuais; (c) realizar até o ano de 2014, em conjunto com o Governo Federal, estudo de custos e definir padrões mínimos nacionais que orientem o cofinanciamento dos serviços.	
08		Mobilização para documentação civil básica	**Cofinanciamento da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial**	**Apoio ao exercício da participação e do controle social.** Meta: (a) garantir em 100% dos conselhos estaduais de assistência social a proporcionalidade entre representantes de usuários, trabalhadores e entidades, na representação da sociedade civil.	
09	**Mobilização para cadastramento das famílias com criança em situação de trabalho infantil**				
10	**Promoção da utilização do cadastro único para a articulação e integração de outras políticas estaduais**				
11	**Estratégias para aperfeiçoar a focalização dos programas que utilizam o CAD Único**				
12	Avaliação, acompanhamento e melhoria na logística de pagamento de benefícios, distribuição e entrega de cartões				
13	Mobilização da rede estadual e do Distrito federal para o fornecimento de informações de frequência escolar, de acompanhamento de saúde e acompanhamento dos serviços socioeducativos				

SOBRE O PACTO DE APRIMORAMENTO DA GESTÃO DOS MUNICÍPIOS: CONTEXTO, OBJETIVO, PRIORIDADES E METAS

Conforme adiantamos na primeira seção, ao adotar o pacto de aprimoramento em 2013, como um dos instrumentos de coordenação da atuação do nível local, os esforços de promoção da adesão dos municípios à implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) já eram considerados exitosos, tanto pelo gestor federal quanto pelos municípios (na figura de seus representantes no âmbito da CIT). O sucesso alcançado foi decorrente, entre outros fatores, da escolha de alinhamento do gestor federal junto os municípios para o desenvolvimento, em escala nacional, dos serviços de assistência social e de parte das ações de gestão dos benefícios. Neste processo, alguns mecanismos de indução foram utilizados pelo governo federal, tendo destaque a institucionalização dos repasses financeiros fundo-a-fundo; mas, também, os incentivos financeiros vinculados à adoção dos princípios e diretrizes do SUAS e à qualidade da gestão, como os repasses provenientes do acompanhamento do Índice de Gestão Descentralizada do SUAS (IGD-SUAS) e do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGD-Bolsa).

Em 2011, dados do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) davam conta de que 99,5% dos municípios brasileiros já tinham aderido ao SUAS, naquele ano apenas 25 prefeituras no país não eram habilitadas e, por isso, não recebiam os repasses do governo federal, provenientes do Fundo Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2011). As informações fornecidas pelos entrevistados corroboram tal fato e o adensam, na medida em que tratam desta estratégia de indução à adesão, de forma articulada com as transferências oriundas dos IGDs, do processo de normatização participativa e de capacitação dos gestores e equipes técnicas municipais. Em conjunto, tais estratégias possibilitaram além da vinculação formal dos municípios, em razão do repasse fundo-a-fundo, um considerável alinhamento procedimental e metodológico no que diz respeito à estruturação e execução dos serviços e demais atividades no âmbito do sistema – resguardadas as especificidades regionais e locais e tendo clareza que havia possiblidades de promover melhorias.

Além das diferenças em termos de responsabilidades federativas, é também em função desta trajetória prévia diferenciada, que a natureza do pacto de aprimoramento no caso dos municípios, suas prioridades e metas pactuadas foram mais objetivas e de natureza distinta daquelas elaboradas para os estados/DF. Neste caso, de acordo com as entrevistas, o objetivo era criar um *"fato novo na institucionalidade da política",* que possibilitasse fazer a política avançar em termos de qualidade e padronização das ações, dirimindo os problemas existentes e promovendo as melhorias cabíveis. Ou seja, neste caso não se tratou de um movimento de induzir a adesão do nível de governo à gestão do sistema, tal passo já havia sido dado anteriormente, com a utilização de outros mecanismos.

O que foi pactuado, portanto, com a denominação de "pacto da gestão municipal", no âmbito da política de assistência social, é um instrumento que foi elaborado mais recentemente e que tem conteúdo bem objetivo, focado particularmente nas metas a serem alcançadas pelos municípios, tendo em vista os seus respectivos portes no âmbito das ofertas e prioridades de atendimento ao público, além da gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). As prioridades e metas estabelecidas em tal pacto foram publicizadas pela resolução/CIT nº 13, de 04 de julho de 2013 e estão separadas em quatro tópicos: Proteção Social Básica, Proteção Social Especial, Gestão e Controle Social.

A resolução/CIT de 2013 estabelece ainda que o alcance das metas estabelecidas seja apurado anualmente, a partir das informações prestadas nos sistemas oficiais de informações e sistemas nacionais de estatística. Além disso, ela determina: (a) que os Planos de Assistência Social dos municípios deverão ser produzidos, em 2013, de acordo com o período de elaboração do Plano Plurianual (PPA) e em consonância com as prioridades e metas nacionais pactuadas para o quadriênio 2014-2017; (b) ser de competência do conselho de assistência social deliberar acerca do Plano de Assistência social, conforme estabelece a NOB/SUAS 2012; (c) que as prioridades e metas estabelecidas nos Planos de Assistência Social deverão ser expressas no PPA para o quadriênio 2014-2017; (d) que a União e os Estados acompanharão o alcance das metas contidas no Pacto; e (e) darão apoio técnico e financeiro à gestão municipal para o alcance das metas de aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

Do ponto de vista analítico importa destacar, portanto: (i) a natureza de cunho mais instrumental da resolução que estabelece o mecanismo – trata-se de documento pragmático de descrição das prioridades e metas, sem detalhes sobre a complexidade dos procedimentos e responsabilidades dos níveis de governo para a operacionalização (o que é bastante presente nos processos das pactuações para o nível estadual); (ii) o fato de sua elaboração e publicação terem se dado em um período mais recente; e (iii) o fato de sua motivação estar vinculada à escolhas de gestão que passam por uma necessidade distinta daquela que motivou a elaboração do pacto dos estados – aqui, o problema da política não era a necessidade de induzir os entes à adesão aos princípios elementares da gestão SUAS. Ou seja, o direcionamento era para entes federados já comprometidos com a consolidação da política. Tratou-se, portanto, da utilização de um mecanismo nominalmente similar, mas de natureza, conteúdo e objetivos distintos.

Os quadros abaixo resumem as prioridades e metas estabelecidas para o quadriênio 2014-2017. Na sequência apresentamos e analisamos os dados da avaliação do pacto (tornada pública em 2018) realizada pelo Departamento de Gestão do SUAS (DGSUAS) da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS).

Proteção Social Básica:

Prioridades	Metas
(i) acompanhar pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), as famílias registradas no CAD Único.	atingir taxa de acompanhamento do PAIF de 15% para municípios de pequeno porte I e de 10% para os demais portes.
(ii) acompanhar pelo PAIF as famílias com membros integrantes do BPC.	atingir taxa de acompanhamento do PAIF de 25% para municípios de pequeno porte I e 10% para os demais portes.
(iii) cadastrar as famílias com beneficiários do BPC no CAD Único.	atingir o cadastramento no percentual de: 70% para municípios de pequeno porte I e II; 60% para municípios de médio e grande porte; 50% para metrópoles.
(iv) acompanhar pelo PAIF as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que apresentem outras vulnerabilidades sociais, para além da insuficiência de renda.	atingir a taxa de acompanhamento do PAIF de 15% para municípios de pequeno porte I e de 10% para os demais portes.
(v) acompanhar pelo PAIF as famílias beneficiarias do PBF em fase de suspensão por descumprimento de condicionalidades, com registro no respectivo sistema de informação, cujos motivos sejam da assistência social.	atingir a taxa de acompanhamento do PAIF de 50%.
(vi) reordenar o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.	atingir percentual de inclusão de 50% do público prioritário no serviço.
(vii) ampliar a cobertura da Proteção Social Básica nos municípios de grande porte e metrópoles.	referenciar aos CRAS 100% das famílias constante no CAD Único com meio salário mínimo ou 20% dos domicílios do município.
(viii) aderir ao Programa BPC na Escola.	alcançar a adesão de 100%.

Proteção Social Especial:

Prioridades	Metas
(i) ampliar a cobertura do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) nos municípios com mais de 20.000 habitantes.	implantar 01 Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) em municípios entre 20 e 200 mil habitantes; implantar 01 CREAS para cada conjunto de 200.000 habitantes para os municípios acima de 200 mil habitantes.
(ii) identificar e cadastrar famílias com a presença de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil.	atingir no mínimo o percentual de: 70% de cadastros até o fim de 2016 nos municípios com alta incidência que aderiram ao cofinanciamento das ações estratégicas do PETI em 2013; 70% de cadastros até o fim de 2017 nos municípios com alta incidência que aderiram ao cofinanciamento das ações estratégicas do PETI em 2014; 50% de identificação e cadastramento das famílias com a presença de trabalho infantil para os demais municípios.
(iii) cadastrar e atender a população em situação de rua.	Atingir 70% de identificação e cadastramento no CAD Único das pessoas em situação de rua em acompanhamento pelo Serviço Especializado para População em Situação de Rua; implantar 100% dos serviços para população em situação de rua (Serviço Especializado para População em Situação de Rua, Serviço de Abordagem Social e Serviço de Acolhimento para pessoa em situação de rua) nos municípios com mais de 100.000 habitantes e de regiões metropolitanas com 50.000 ou mais, conforme pactuação na CIT e deliberação do CNAS;
(iv) acompanhar pelo PAEFI as famílias com crianças e adolescentes em serviço de acolhimento.	acompanhamento de 60%.
(v) reordenar os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes	reordenamento de 100% em conformidade com as pactuações da CIT e deliberações do CNAS.
(vi) acompanhar pelo PAEFI as famílias com violação de direitos em decorrência do uso de substâncias psicoativas.	realizar o acompanhamento destas famílias em 100% dos CREAS.
(vii) implantar unidades de acolhimento, residência inclusiva, para pessoas com deficiência em situação de dependência com rompimento de vínculos familiares.	implantação de 100% das unidades conforme pactuação na CIT e deliberação no CNAS.

Gestão:

Prioridades	Metas
(i) desprecarizar os vínculos trabalhistas das equipes que atuam nos serviços socioassistenciais e na gestão do SUAS.	atingir o percentual mínimo de 60% de trabalhadores do SUAS de nível superior e médio com vínculo de estatutário ou empregado público.
(ii) estruturar as secretarias municipais de assistência social com a instituição formal de áreas essenciais como subdivisão administrativa, conforme o porte do município.	Proteção Social Básica, Proteção Social Especial e a área de Gestão do SUAS com competência de Vigilância Socioassistencial para os municípios de pequeno porte I, II e médio porte; Proteção Social Básica, Proteção Social Especial, com subdivisão de Média e Alta Complexidade, Gestão Financeira e Orçamentária, Gestão de Benefícios Assistenciais e Transferência de Renda, Gestão do SUAS com competência de Gestão do Trabalho, Regulação do SUAS e Vigilância Socioassistencial para os municípios de grande porte e metrópole.

Controle Social:

(i) ampliar a participação dos usuários e dos trabalhadores nos conselhos municipais de assistência social.	atingir 100% dos conselhos com representantes de usuários e trabalhadores na representação da sociedade civil.
(ii) regularizar os conselhos municipais de assistência social como instância de Controle Social do Programa Bolsa Família.	atingir 100% dos Conselhos.

ADESÃO E CUMPRIMENTO DAS METAS

Cabe explicitar que, em 2018, o DGSUAS/MDS divulgou um documento que apresenta a sistematização dos procedimentos e cálculos adotados para a avaliação do cumprimento das metas do pacto de aprimoramento da gestão dos municípios – quadriênio 2014-2017 – e seus resultados. De modo geral, é possível notar, a partir dos dados divulgados, que um grande percentual dos municípios brasileiros não conseguiu alcançar todas as metas estabelecidas para o quadriênio, contudo, em pelo menos 05[6] metas, o percentual de municípios que cumpriu o esperado supera a marca de 80%, em outras 06 metas[7], mais de 40% dos municípios lograram êxito ao final dos quatro anos; em 03 das metas estabelecidas[8], o percentual de municípios exitosos ultrapassou a marca de 30%, outras 03 metas[9] foram atingidas por mais de 10% dos municípios; e em 02 metas[10] o percentual de municípios não ultrapassou a casa dos 9%. Ressalta-se ainda que, de acordo com o que demonstra os dados, em 15 das 21 metas avaliadas, há uma tendência de crescimento, no decorrer do quadriênio, do percentual de municípios exitosos.

Considerando as disparidades regionais e locais existentes no território brasileiro e seus impactos sobre os processos de implementação das políticas públicas no país, especialmente no que diz respeito ao que se relaciona, de forma mais contundente, ao objeto de estudo deste trabalho, a saber: as distintas capacidades fiscais e administrativas existentes entre os 5.570 municípios do país, é possível interpretar os resultados do primeiro quadriênio de implementação do pacto de aprimoramento da gestão municipal como uma experiência exitosa (ao menos relativamente), ainda que os dados apontem claramente para possibilidades/espaços para que adequações e avanços sejam promovidos. Ora, tanto do ponto de vista da adesão e 24 mobilização para alcançar as metas estabelecidas, quanto no que diz respeito aos resultados alcançados ao final do quadriênio, os dados apontam para uma vinculação efetiva do nível municipal junto à política. A interpretação é de que tal fenômeno se explica tanto pela trajetória das relações deste nível de governo com o gestor federal, quanto pelo momento de utilização do mecanismo, em que já se contava com a consolidação dos municípios no âmbito do SUAS.

[6] Ampliar a cobertura da Proteção Social Básica nos municípios de grande porte e metrópoles; Aderir ao Programa BPC na Escola; Ampliar a cobertura do PAEFI nos municípios com mais de 20.000 habitantes; Acompanhar pelo PAEFI famílias com violação de direitos em decorrência do uso de substâncias psicoativas; Regularizar o CMAS como instância Controle Social do Programa Bolsa Família.

[7] Inserir no Cadúnico as famílias com beneficiários do BPC; Reordenar o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo; Atender a população de rua; Implantar Unidades de Acolhimento (residência inclusiva) para pessoas com deficiência em situação de dependência com rompimento de vínculos familiares; Adequar a legislação Municipal à legislação do SUAS; Ampliar a participação dos usuários e trabalhadores nos Conselhos Municipais de Assistência Social.

[8] Cadastrar a população em situação de rua; Acompanhar pelo PAEFI as famílias com crianças e adolescentes em serviço de acolhimento; Desprecarizar os vínculos trabalhistas das equipes que atuam nos serviços socioassistenciais e na gestão do SUAS.

[9] Acompanhar pelo PAIF as famílias com membros integrantes do BPC; Acompanhar pelo PAIF as famílias com até ½ salário mínimo registradas no Cadúnico; Acompanhar pelo PAIF as famílias beneficiárias do PBF.

[10] Identificar e cadastrar famílias no Cadúnico com a presença de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil; Estruturar as SMAS com formalização de áreas essenciais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme pôde ser observado, as prioridades e metas estabelecidas para cada pacto (estados/DF e municípios) são diferentes; e consistem em instrumentos elaborados e revisitados ao longo de espaços temporais distintos. O pacto de aprimoramento da gestão dos estados e do DF começa a ser forjado em um momento bem anterior ao pacto de aprimoramento da gestão dos municípios. Além disso, os documentos que tratam do pacto dos estados e do DF apresentam maior densidade em termos de conteúdo do que o documento que trata do pacto dos municípios.

Embora o campo da assistência social preveja, desde 1993, com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a divisão de responsabilidades entres os níveis de governo para a execução da política, os documentos analisados indicaram ter havido maior esforço de indução, por meio dos pactos de gestão, sobre o nível estadual. As entrevistas com os gestores da política nos permitem sustentar a análise de que, as já conhecidas dificuldades de implicação do nível estadual de governo na gestão da política de assistência social foi o que impulsionou de maneira mais concisa a atuação coordenadora do gestor federal em tal direção. Por outro lado, no caso do aprimoramento da gestão do nível municipal, o Governo Federal vinha, paralelamente, lançando mão de outros instrumentos de coordenação federativa que possibilitaram resultados razoáveis ao longo do período analisado, daí a utilização tardia do pacto de gestão como instrumento de coordenação junto a este nível de governo; e sua utilização com outro objetivo. Ou seja, no caso dos municípios, a intenção com o pacto era possibilitar ao SUAS avançar, junto aos estados, o que se almejava era trazê-los de forma mais efetiva para o sistema. As distintas trajetórias de utilização do mecanismo, junto aos dois níveis de governo, nos permite concluir também que os pactos têm relevâncias distintas, que dependem diretamente da efetividade dos outros instrumentos de coordenação dentro política direcionados ao respectivo ente federado.

Há evidências, portanto, de que as motivações para a elaboração dos pactos de aprimoramento da gestão estadual são distintas daquelas que impulsionaram o pacto de aprimoramento da gestão municipal; e de ter havido baixa efetividade dos pactos de aprimoramento da gestão enquanto instrumentos de coordenação da atuação dos entes estaduais, tendo em vista a repetição, ao longo dos anos, das prioridades e metas estabelecidas para este nível de governo. Ou seja, embora as pactuações tenham sido o principal instrumento utilizado pelo SUAS junto aos estados para induzir a adesão de tal nível de governo à política, o resultado de tal processo foi recorrentemente não efetivo. O que ocorreu também em função da não existência de incentivos financeiros e pela retirada das possibilidades de haver sanções, controladas pelo gestor federal, no caso de não cumprimento das prioridades e metas. É possível afirmar, portanto, serem os pactos dos estados e municípios distintos em processo, motivação, conteúdo, objetivos e efetividade.

REFERÊNCIAS

ALEXANDER, Ernest R. Interorganizational Coordination: Theory and Practice. Journal of Planning Literature, v. 7, n. 4, p. 328, may. 1993.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV e Fiocruz, 2012. 232p.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Gabinete do Ministro. *Portaria nº 350, de 03 de outubro de 2007.*

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Executiva da Comissão Intergestores Tripartite. *Resolução nº 5, de 15 de setembro de2006.*

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Assistência Social. *Resolução nº 3, de 18 de abril de 2007.*

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Executiva da Comissão Intergestores Tripartite. *Resolução Nº 17, de 18 de novembro de 2010.*

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento da Rede Socioassistencial Privada do Sistema Único de Assistência Social. Comissão Intergestores Tripartite. *Resolução nº 16, de 03 de outubro de 2013.*

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Portaria nº 150, de 18 de julho de 2013.*

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento de Gestão do SUAS/DGSUAS. PACTO DE APRIMORAMENTO DO SUAS GESTÃO MUNICIPAL. Prioridades e metas para a gestão municipal do SUAS para o quadriênio 2014/2017. RESULTADOS DO PACTO DE APRIMORAMENTO 2014 – 2017. Percentual de municípios que atingiram as metas, 2018.

BRASIL. Política Nacional de Assistência Social/2004 e NOB/SUAS/2005, Brasília, nov.2005.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993.

BRASIL. Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012. Norma Operacional Básica/SUAS 2012.
CAMERON, David. The structures of intergovernmental relation. International Science Journal, 2001, 52: 121-127.

FONSEAS (Fórum Nacional de Secretários (as) de Estado da Assistência Social). "*Avaliação do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal" e "Proposta para a Nova Versão e Sistemática do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal"*, Brasília (DF), 2010.

JACCOUD, Luciana. LÍCIO, Elaine. LEANDRO, José Geraldo (2017). Implementação e coordenação de políticas públicas em âmbito federativo: o caso da Política Nacional de Assistência Social. In. Ximenes, Daniel de Aquino (Org.). *Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais.* Brasília: Enap.

WRIGHT, D. S. Intergovernmental Relations: an analytical overview. SAGE Publications in collaboration with JSTOR – Annals of the American Academy of Political and Social Science, 1974.

AUTONOMIA DECISÓRIA NO CONTEXTO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA ANÁLISE DAS METRÓPOLES PAULISTAS

Francy Mary Alves Back (UNESP)

FEDERALISMO BRASILEIRO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

Diferentemente do federalismo americano que surgiu da união de estados independentes, o federalismo brasileiro surgiu da descentralização de um estado unitário. O Brasil passou de um império unitário e centralizado para primeira república federativa e descentralizada, mas com a distribuição de poder regional bastante desigual, onde basicamente Minas Gerais e São Paulo definiam os rumos do país. Os estados gozavam de bastante autonomia e os entes federados só passaram a ter maior interação para produção de bens coletivos a partir da década de 30 (Licio et al., 2011).

Com o processo de redemocratização construiu-se um modelo de federalismo com forte descentralização na direção dos municípios, que veio acompanhado da responsabilização pela implementação de políticas sociais. A CF de 1988 definiu competências comuns aos três níveis de governo que proporcionam alto grau de interdependência na gestão das políticas sociais, demandando fortes mecanismos de coordenação intergovernamental que potencializam essa ação conjunta.

Abrucio (2005) explica que no início do processo de descentralização (1980) até meados da década de 1990, a União passou ter uma postura defensiva, se desincumbindo do seu papel coordenador e cada nível de governo buscou atuar de maneira independente, devido à ausência de incentivos e o estabelecimento do "jogo de empurra" entre as esferas de governo. A partir do Plano real em 1994 o federalismo brasileiro passou por transformações impulsionadas por mudanças nas áreas fiscal e financeira que buscavam minimizar os efeitos da descentralização desordenada. A vinculação de gastos das três esferas federativas nas políticas de educação e saúde, que passaram por um processo de descentralização ordenada a partir da segunda metade da década de 1990, o qual ampliou as oportunidades de negociação intergovernamental, atendendo às demandas por maior uniformidade e regularidade das ofertas dessas políticas no país. Neste período, promoveu-se o fortalecimento do governo federal através de medidas tributárias centralizadoras que resultaram no crescimento de recursos à sua disposição. Emendas constitucionais introduziram a desvinculação de gastos da União e o aumento das contribuições sociais. Arretche (2002) aponta que com tais medidas a União conseguiu para si recursos de áreas sociais cujo repasse para os outros entes não tem regras de partilha preestabelecidas. Além de retomar receitas perdidas com a descentralização promovida pela CF de 1988, a União retomou ainda seu papel de coordenação, favorecendo a cooperação de estados e municípios.

Neste contexto, compreender o relacionamento entre os entes federativos se mostra importante, visto que produzem impacto para as políticas a serem implementadas. Licio et al., (2011) ressaltam que a coordenação intergovernamental ainda é pouco explorada nos estudos de federalismo brasileiro, e compreende formas de integração e compartilhamento de decisões conjuntas presentes nas federações.

> Falar de coordenação de políticas públicas em sistemas federativos, implica em especificar o arranjo institucional em que se inserem, de modo a compreender a dinâmica das relações onde os atores responsáveis pela sua implementação (LICIO, MESQUITA , CURRALERO,2011, p.459)

As autoras apontam diferenças importantes entre os conceitos federalismo e relações intergovernamentais, para tal utilizam as considerações de Elazar (1987) que diz ser o federalismo um arranjo onde unidades de governo se unem mantendo regras próprias e compartilhadas. Já as relações intergovernamentais remetem aos processos, ou seja, os meios de operacionalizar a oferta de políticas públicas, que envolvem contínuas relações entre os diversos níveis de governo.

Desta feita, a criação de incentivos aos estados e municípios para assunção de responsabilidades está relacionada aos instrumentos e estratégias de coordenação propostos pelas políticas nacionais. A concentração de autoridade no governo federal caracteriza as relações federativas na gestão das políticas, pois à União cabe o papel de principal financiador, bem como de normatização e coordenação das relações intergovernamentais.

Segundo Arretche (2004), a Constituição Federal de 1988 não alterou a estrutura institucional de gestão das políticas sociais herdada do regime militar. No início dos anos 90, a distribuição federativa dos encargos na área social derivou menos de obrigações constitucionais e mais da forma como historicamente estes serviços estiveram organizados em cada política particular. A capacidade de coordenação das políticas setoriais dependeu em grande parte destes arranjos institucionais herdados.

Embora centralização/descentralização sejam conceitos importantes e largamente utilizados pelos especialistas nas análises sobre o processo de descentralização, e sejam sensíveis para compreender a participação dos entes federados na oferta de políticas, são insuficientes para captar o padrão de relacionamento dos entes federativos em contextos de federalismo cooperativo, que supõe ações de coordenação intergovernamental diante da autonomia e interdependência dos entes subnacionais.

Propomos assim, para análise das relações intergovernamentais o binômio autonomia e coordenação a fim de captar a dinâmica de relacionamento dos entes federados e seus consequentes arranjos federativos.

COORDENAÇÃO FEDERATIVA E A AUTONOMIA MUNICIPAL

Diante da coordenação federativa exercida pela união, qual é a efetiva autonomia do município? Há no debate acadêmico pontos de vista divergentes quanto à efetiva autonomia do ente municipal no processo de implementação de políticas sociais, pós-descentralização:

Arretche (2000) refere que a centralidade decisória do período da Ditadura Militar deixou marcas no federalismo brasileiro, mesmo havendo a descentralização das políticas sociais não há como consequência o esvaziamento das atribuições do governo central, ao contrário é devido ao fortalecimento da sua capacidade institucional e administrativa e sob sua coordenação que acontece a descentralização.

Franzese e Abrucio (2013) questionam essa centralidade do governo federal, retomando a importância de se observar os entes subnacionais, visto que saíram fortalecidos no contexto federativo pós-88. Como estados e principalmente municípios são chamados a assumir responsabilidades na gestão de políticas nacionais, eles podem optar por desenvolver ou aderir a programas nacionais. Diante da indefinição de responsabilidades, a fim de realizar a coordenação, o governo federal criou forte regulamentação das políticas, a partir da criação de sistemas nacionais. Os autores afirmam que a consequência inesperada destes sistemas foi o aumento da capacidade institucional dos entes subnacionais.

Recente estudo de Bichir et al. (2017) relativiza a potência da indução federal ao estudar a implementação da política de assistência social na cidade de São Paulo. As autoras demonstram que os parâmetros de política definidos pelo governo federal são importantes, mas não são suficientes para entender como as políticas são implementadas em nível local. Mesmo no contexto de um sistema nacional de assistência social, com certo nível de tomada de decisão centralizada, as decisões locais importam quando a implementação ocorre.

Importante estudo de Santos (2012) mostra que a autonomia municipal passou por diversas fases após a Constituição de 1988. Até a metade da década de 1990 a autonomia municipal foi possibilitada pelo aumento das receitas, especialmente as oriundas das transferências intergovernamentais, o que contribuiu para fortalecer a autonomia política frente aos estados e à União. Ao longo dos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso a União passou a recuperar a arrecadação das receitas públicas por meio da elevação de tributos não partilháveis com os demais entes da Federação. Desta feita, a ampliação das receitas municipais passou a depender da arrecadação própria, limitadas pela crise econômica, ao mesmo tempo em que, com a descentralização das políticas sociais, os compromissos municipais cresceram. Durante os governos do presidente Lula houve a continuação do fortalecimento institucional da União, responsável pela formulação das diversas políticas sociais, porém atendendo parcialmente ao interesse dos municípios ao elevar o valor das transferências intergovernamentais. Surge então a "coordenação federativa", onde a União passou a ter maior controle sobre o desenho institucional das políticas sociais, mas respeitando a autonomia política de estados e municípios, que não poderiam ser obrigados a aderir às políticas formuladas pela União, muito embora o fizesse para receber fundos vinculados àquelas políticas.

SERIA A CRIAÇÃO DOS SISTEMAS ÚNICOS DE PROVISÃO DE SERVIÇOS UMA ESTRATÉGIA DE COORDENAÇÃO FEDERATIVA?

Silva (2015) propõe que a ação deliberada do governo central na condução do processo de descentralização de políticas sociais se conformou na constituição de sistemas nacionais de provisão de serviços públicos. O autor questiona importante estudo de Franzese e Abrucio(2013) que aponta que os sistemas contribuíram não só para descentralização de atribuições, mas que fortaleceriam os entes subnacionais, o que não é válido, segundo o autor, para a esfera estadual. Tal trabalho avalia o impacto do federalismo brasileiro nas políticas sociais, apontando que o modelo cooperativo ou competitivo não se adaptam a nossa realidade. Propõe que o modelo adotado no Brasil é um misto, visto que prevê a descentralização fiscal (propiciando a competição) por um lado e por outro a atuação conjunta dos entes federativos em uma mesma área, repartindo apenas competências funcionais para cada nível de governo. Ressalta que o principal impacto do federalismo nas políticas estatais está na construção de entidades autônomas que podem influenciar ações do governo central. Esta característica rebate nos desenhos das políticas sociais que precisam acomodar diferentes interesses em suas configurações, propondo a coexistência de modelos competitivo e cooperativo entre os entes federativos em uma mesma federação. Apresenta a proposição da existência de uma reciprocidade causal entre federalismo e políticas públicas. Para ele, contextos federativos não só afetam as políticas sociais, mas também são afetadas por elas.

O autor retoma a tese de Franzese e Abrucio (2013) de que os sistemas nacionais fortalecem o poder dos entes subnacionais, alterando as relações federativas e, desta forma, dificultando ações unilaterais por parte do governo central que pretendam alterar o desenho de políticas sociais.

Não existe uma definição conceitual unívoca de quais dimensões da descentralização impactam no desempenho dos governos subnacionais. Para Gomes (2010), os estudos sobre descentralização não deveriam focar na transferência de atribuições, mas na autonomia decisória dos entes federados, já que as regras institucionais podem gerar efeitos variáveis conforme o contexto onde são adotadas, devendo os estudos considerar as capacidades administrativa e fiscal dos governos subnacionais.

Necessários estudos que busquem compreender a autonomia municipal diante de suas capacidades administrativas, fiscais e políticas, pois as regras institucionais podem gerar efeitos variáveis conforme o contexto onde são adotadas.

Grin e Abrucio (2019) ressaltam que muito tem sido pesquisado sobre os modelos descentralizadores das décadas de 1980 e 1990 na América Latina, mas os estudos em sua maioria enfocam o ponto de vista dos governos nacionais e das políticas setoriais em relação às regras e disposições das relações intergovernamentais, contudo ainda são raros os trabalhos que adotam uma perspectiva municipal que se concentrem em analisar como em que medida os municípios estavam adquirindo e/ou fortalecendo suas capacidades para responder aos novos papéis assumidos durante as últimas décadas.

O presente trabalho visa contribuir com o suprimento desta lacuna, propoõe integrar-se ao debate da interface entre federalismo e as políticas sociais, observando a questão a partir da discussão sobre a autonomia municipal no processo de implementação de políticas sociais. Busca-se averiguar a existência de espaços de autonomia municipal em políticas bastante regulamentadas e com forte coordenação federativa exercida pelo governo federal, como é o caso da Assistência Social, organizada atravé do Sistema ùnico de Assistência Social (SUAS).

O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) E AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da Política de Assistência Social, possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial e, ainda, os eixos estruturantes da Política Nacional de Assistência Social (Brasil, 2004).

A gestão proposta pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS) se pauta no pacto federativo, no qual devem ser detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão das ações socioassistenciais, em conformidade com o preconizado na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Ressalta-se, ainda, a importância da municipalização, lugar estratégico para as diretrizes da política, incorporando a análise socioterritorial para a construção da política pública de Assistência Social, entendendo que a proteção social exige a capacidade de maior aproximação possível do cotidiano das pessoas, pois é nele que riscos e vulnerabilidades se constituem.

A aprovação da PNAS de 2004 e da Norma Operacional Básica – NOB/2005 – que institui o SUAS - faz a política alcançar avanços expressivos que marcaram a sua consolidação. A NOB/2005 definiu e normatizou conteúdos do pacto federativo, restabelecendo de forma unitária, hierarquizada e complementar as competências dos entes federados na gestão do financiamento e execução da Assistência Social (Quinonero et al., 2013, p. 48).

Em que pese à efetividade da NOB/SUAS 2005 para a estruturação da Política Pública de Assistência Social (após quase dez anos de sua criação do SUAS existe adesão de quase totalidade dos municípios brasileiros), surgiram ainda necessidades de aprimoramento do sistema relacionadas à gestão do Sistema e pactuação de responsabilidades entre os entes federativos, sendo necessária à criação de mecanismos que possibilitem avaliar os estados de organização do SUAS em estados e municípios.

> A edição da NOB 2012 representa um marco fundamental na gestão do SUAS, pois introduz novas estratégias, sustentadas pelo planejamento, acompanhamento, cooperação federativa, gestão compartilhada e participação social, visando aprimorar o SUAS.
> ..... Novas estratégias de financiamento e gestão, consubstanciadas na instituição dos blocos de financiamento e na pactuação de prioridades e metas, valorização da informação, do monitoramento e do planejamento como instrumentos de gestão e na instituição de um novo regime de colaboração entre os entes, por meio de apoio técnico e financeiro, orientado por prioridades e para o alcance de metas de aprimoramento do sistema (Brasil, 2012).

Podemos destacar uma série de inovações trazidas pelo atual Norma Operacional que impactaram as relações intergovernamentais, devida a forte estratégia de indução do governo central:

GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Os níveis de gestão serão definidos através do Índice de desenvolvimento da Gestão do SUAS (IGD- SUAS) que é obtido a partir de uma série de indicadores (mensurados através sistemas informatizados como Censo SUAS, Rede SUAS e outros do MDS) que refletem o estágio de desenvolvimento do SUAS em cada âmbito.

Tais Índices impactam diretamente o cofinanciamento dos serviços socioassistências e são fortemente balizados pelas prioridades pactuadas em âmbito nacional. Destaca-se importante papel desempenhado pela gestão da informação do MDS que oferece o suporte de tecnológico que garante a efetividade da proposta indutiva.

> ...fica estabelecido que os níveis de gestão sejam definidos com base no Índice de Desenvolvimento do SUAS (ID SUAS), que é composto por um conjunto de indicadores mensurados a partir do "Censo SUAS", sistemas da "Rede SUAS" e outros sistemas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com o intuito de refletir o estágio de organização do SUAS em cada âmbito (idem, p.62).

Planos de Assistência Social devem observar metas nacionais pactuadas, que expressam o compromisso para o aprimoramento do SUAS para a União, os Estados e Municípios, devendo haver uma integração entre os diferentes instrumentos de planejamento da Política de Assistência Social.

A NOB 2012 criou o Pacto de Aprimoramento do SUAS estabelece a periodização da atualização dos instrumentos de planejamento, além da pactuação de prioridades de metas do Sistema, bem como o posterior acompanhamento do que foi pactuado na CIT e CIBs.

O processo de acompanhamento faz parte das estratégias de aperfeiçoamento do SUAS. A União e estados acompanham as metas pactuadas e esse acompanhamento é registrado em sistema informatizado.

O descumprimento do pactuado enseja medidas administrativas que envolvem desde a comunicação ao Ministério Público para medidas cabíveis, assim como descredenciamento de equipamento da rede socioassistencial, bloqueio temporário dos recursos de cofinanciamento, exclusão de expansões de cofinanciamento de serviços socioassistenciais e equipamentos públicos.

Tais medidas deixam claras a intenção de controle e forte coordenação das ações do SUAS o que pode implicar em redução do espaço de autonomia ou criação de novas estratégias, por parte dos entes municipais

VIGILÂNCIA SOCIOASSISTÊNCIAL

Área responsável pela produção, análise, sistematização e disseminação de informações sobre vulnerabilidades e riscos a que famílias e indivíduos estão sujeitos e padrão de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial. Deve manter estreita relação com as áreas diretamente responsáveis pela prestação de serviços socioassistenciais à população nas proteções sociais básicas e especial

INSTÂNCIAS DE NEGOCIAÇÃO E PACTUAÇÃO

A NOB 2012 estabelece as instâncias de negociação e pactuação no âmbito da gestão da política de Assistência Social, havendo clara preocupação em fortalecer esses espaços, vistos que irão balizar tanto o planejamento como a execução dos serviços nos territórios, de acordo com prioridades nacionais, formalizando compromissos que serão monitorados e sujeito inclusive a sanções por descumprimento.

> ...constata-se que pactuação foi conceituada no âmbito da gestão da política de assistência social, sendo que as competências da CIT e das CIB foram aprimoradas e detalhadas. Observa-se nova composição das CIBs com paridade na representação entre estados e municípios, e as entidades que representam os secretários estaduais e municipais de assistência social (FONSEAS, CONGEMAS e COEGEMAS) foram reconhecidas. (Quinonero et al, 2013, p.62)

Outra questão que precisa ser melhor compreendida é como se dá o jogo de forças nestas entidades representativas dos Secretários Estaduais e Municipais de Assistência Social (FONGEAS, COGEMAS, COEGEMAS)

GESTÃO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIA

Ratifica o definido na LOAS como requisitos mínimos para que estados e municípios possam receber recursos federais: que possuam conselho de assistência instituído e em funcionamento, plano de assistência social elaborado e aprovado pelo conselho de assistência e um fundo de assistência social criado por lei e implantado com a devida alocação de recursos próprios.

O cofinanciamento dos serviços socioassistenciais se dará a partir de Blocos de Financiamento: Bloco de financiamento da Proteção Básica e Bloco de financiamento da Proteção Especial. Esses blocos são compostos por pisos relativos a cada proteção, de acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e os Índices de Gestão Descentralizado do Bolsa Família e do SUAS.

Os pisos são importantes, pois balizam os valores transferidos, o tipo de serviço a ser executado e o público atendido.

CONTROLE SOCIAL

Fixa claras responsabilidades dos entes federativos com o controle social devendo financiar e garantir a infraestrutura para o funcionamento do conselho e a realização das conferências de Assistência Social

Prevê o planejamento periódico dos conselhos de assistência social e a participação do conselho e dos usuários no planejamento local, estadual e nacional.

O reordenamento da Política de Assistência Social, advindo da NOB 2012 impacta diretamente as relações intergovernamentais, sendo importante compreender as instituições neste novo momento de amadurecimento do SUAS, identificar atores relevantes, a arena decisória desta política nos municípios diante deste um novo arranjo federativo, buscando compreender o arcabouço legal que regulamenta o funcionamento da política, o comportamento, as regras e a interação dos atores relevantes do jogo político, que modelam suas estratégias visando alcançar seus objetivos.

Qual é o espaço possível de exercício da autonomia municipal para escolha e implementação da política de Assistência Social em seus territórios?

METRÓPOLES PAULISTAS NO SUAS: SIMILARIDADES E DIFERENÇAS

O presente trabalho visa contribuir com o debate sobre os impactos das relações intergovernamentais na implementação de políticas públicas, a partir da dinâmica local. Pretende-se verificar a possibilidade autonomia municipal em políticas fortemente regulamentadas e organizadas através de sistemas unificados de prestação de serviços.

Organizamos a pesquisa a partir da seguinte questão: É possível que municípios de mesmo porte, mesmo perfil socioeconômico, pertencente à mesma região demográfica e sujeitos às mesmas regras institucionais, apresentam diferenças na política de Assistência Social implementada em seus territórios? Metodologicamente o tratamento de dados se estruturou a partir dos pressupostos de Snyder (2011).

Preocupado com a importância cada vez maior das unidades subnacionais no contexto das pesquisas comparadas e diante das lacunas metodológicas para realiza-las, Snyder (2011) apresenta "the Subnational Comparative Method" que se mostra como caminho metodológico que propõe a comparação entre unidades políticas subnacionais, sendo com ele possível aumentar o número de observações e fazer comparações controladas, ajudando a atenuar algumas das limitações características de desenho de pesquisa com um pequeno número de casos. Para o autor, o foco nas unidades subnacionais fortalece a capacidade dos pesquisadores codificarem com precisão os casos e assim fazerem inferências causais válidas, evitando-se distorções que podem ocorrer em estudos que consideram apenas o âmbito nacional de análise, uma vez que análise de países podem não apresentar heterogeneidade interna. A consideração da unidade subnacional facilita a visualização de variações dentro da nação, contribuindo para uma descrição mais adequada de processos que são complexos. Comparações entre unidades políticas subnacionais capacitam melhor os pesquisadores para lidarem com a natureza desigual dos principais processos (são espacialmente desiguais) de transformação política e econômica. A análise comparativa subnacional pode ajudar a minimizar duas 'distorções' que afetam a codificação de casos nacionais: a que envolve o uso inadequado de médias nacionais em países com alto grau de heterogeneidade interna, desta forma, a codificação de casos com base em médias agregadas de nível nacional mascara diferenças importantes na forma de uma distribuição de características; e o viés que aparece quando os atributos de uma subunidade bastante estudada são utilizados indevidamente para caracterizar o caso nacional como um todo.

A partir do levantamento de dados socioeconômicos e da gestão da política de Assistência Social das metrópoles paulistas: Campinas, Guarulhos e São Paulo comparou-se o desempenho dos municípios no SUAS, buscando identificar a existência de diferenças que posam caracterizar exercício da autonomia, dialogando com as proposições analíticas hegemônicas de Arretche (2000) e Abrucio (2005).

Os dados foram obtidos através de ferramentas informacionais disponibilizadas pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social (SAGI/MEC), Relatório de Informações Sociais (subsídios para elaboração do PPA) e Censo Suas. Foram agrupados em dois blocos: a) dados que servem para caracterizar o perfil municipal socioeconômico e demográfico; b) dados da gestão da assistência social.

A seleção dos dados relevantes para a gestão da política de assistência social considerou as orientações contidas na Portaria MDS nº 113 de 2015 que regulamenta o planejamento, a execução e a prestação de contas dos recursos transferidos na modalidade fundo a fundo dos Programas, Projetos e dos Blocos de Financiamento dos serviços de Proteção Social Básica, Especial de Média e de Alta Complexidade, além dos Índices de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) se utiliza da divisão de municípios por porte – número de habitantes – para propor ações de proteção básica e/ou especial de média e alta complexidade, que devem levar em conta a realidade local. São Paulo possui 645 municípios, divididos da seguinte forma: Pequeno Porte I (até 20 mil habitantes)– 398 municípios, Pequeno Porte II (20mil até 50mil habitantes) – 120 municípios, Médio Porte (50mil a 100mil habitantes) – 49 municípios, Grande Porte (100mil até 900mil habitantes) - 72 municípios e Metrópole (a partir de 900mil habitantes)– 03 municípios. Apenas três municípios paulistas, todos de pequeno porte I, não aderiram ao SUAS; sendo, portanto, disseminado de maneira massiva em todo o estado.

Abaixo seguem os dados das três metrópoles paulistas, cujas informações foram agrupadas em três eixos: socioeconômico, demográfico e de Assistência Social, sendo que os dois primeiros são utilizados para averiguar a similaridade dos contextos municipais e o último demonstra o perfil do SUAS nos municípios investigados.

a) Dados Econômicos

Municípios	Receita Orçamentária (2011)	PIB (2014)	% de Despesas com AS (2011)
CAMPINAS	R$2.248.900.000	R$57.673.309.000	2,98%
GUARULHOS	R$1.936.800.000	R$51.389.524.000	1,92%
SÃO PAULO	R$24.863.600.000	R$628.064.882.000	1,81%

b) Dados Demográficos

Municípios	População Total (2010)	% Pop. Urbana (2010)	% População Ocupada (2010)	% da População Ocupada com Carteira de Trabalho Assinada (2010)
CAMPINAS	1080113	98,28%	61,20%	64,10%
GUARULHOS	1221979	100%	60,90%	60,70%
SÃO PAULO	11253503	99,10%	61,30%	59,00%

Municípios	Rendimento médio mensal da População Ocupada (2010)	% de Ocupados com Rendimento mensal até 1 SM (2010)	% População em Extrema Pobreza (2010)
CAMPINAS	R$2.137,50	13,5%	2,50%
GUARULHOS	R$1.428,26	19,4%	3,70%
SÃO PAULO	R$2.386,62	15,9%	2,90%

Embora os municípios sejam enquadrados como metrópole quanto ao porte populacional, São Paulo apresenta perfil socioeconômico muito distante das outros dois municípios analisados, o que inviabilizou a utilização de seus dados, por dispor de estrutura diferente o que pode interferir nos resultados.

Campinas e Guarulhos possuem similar condição econômica com receita orçamentária e PIB equivalentes, assim como o contingente populacional e perfil urbano da população. Mas, no que se refere ao perfil socioeconômico da população, Guarulhos apresenta piores indicadores: maior taxa de pessoas que ganham até 1 salário mínimo, quase a metade do valor dos rendimentos médios entre os ocupados e maiores taxas de pessoas em extrema pobreza; Apresenta ainda menores taxas de pessoas ocupadas e menor percentual de trabalhadores formais. Desta feita, Campinas possui melhor qualidade de vida e proporcionalmente menor quantidade de pessoas em situação de maior vulnerabilidade.

c) Assistência Social

Gestão

Municípios	Nível Habilitação SUAS	IGD-M (2018)	IGD-SUAS (2018)	Repasse Total Anual FMAS (2018)
CAMPINAS	Plena	0,8	0,79	R$6.950.532,00
GUARULHOS	Plena	0,82	0,71	R$3.721.931,00
SÃO PAULO	Plena	0,78	0,8	R$63.959.433,43

Proteção Social Básica

Municípios	CRAS (2018)	Número de Atendimentos básicos CRAS (2018)	Repasse Anual FPM Proção Básica (2018)
CAMPINAS	12	17673	R$1.724.931,00
GUARULHOS	12	71033	R$1.213.281,00
SÃO PAULO	54	8111184	R$15.536.376,64

Proteção Social Especial

Municípios	CREAS (2018)	Centro POP	Repasse Anual FPM Atenção Média/ Alta (2018)
CAMPINAS	4	2	R$4.020.000,00
GUARULHOS	3	2	R$432.870,00
SÃO PAULO	30	6	R$22.530.000,00

Programa Bolsa Família / Cadastro Único

Municípios	Famílias Cadastradas CadÚnico (jan/19)	% de Famílias com Cadastro Atualizado (jan19)	%Famílias Beneficiárias PBF em relação ao CadÚnico (jan/19)	Benefícios PBF (jan/19)	Repasse Anual FPM PBF/CadÚnico (2018)
CAMPINAS	77540	84,08%	5,24%	102389	R$6.950.532,00
GUARULHOS	109139	78,37%	41,60%	105194	R$3.721.931,00
SÃO PAULO	1266077	82,06%	39,13%	1275969	R$63.959.433,43

Os municípios analisados investem pouco na área, embora Campinas dispense 2,98% do total do seu orçamento contra apenas 1,92% de Guarulhos. Ambos estão abaixo da média estadual que é de 4,21%.

A gestão da política de assistência social em Guarulhos apresenta melhor desempenho quanto ao Cadastro Único e o Programa Bolsa Família (PBF). Há significativamente maior número de famílias cadastradas e abissal diferença entre o percentual de famílias beneficiárias do PBP em relação ao cadastro. Dispõe ainda de maior número de benefícios atribuídos, contudo recebe quase a metade dos recursos repassados para Campinas.

Quanto aos Blocos de Financiamento dos serviços de Proteção Social Básica, Especial de Média e de Alta Complexidade, esses repasses tem relação direta com a disponibilidade dos equipamentos sociais que estruturam os atendimentos. Campinas e Guarulhos apresentam estrutura de rede bem semelhantes, com mesmo número de CRAS (12) e Centro POP (2) apenas pequena desvantagem de Guarulhos em relação aos CREAS (3) contra (4) unidades em Campinas. Mesmo apresentando estruturas bastante equivalentes, o repasse anual ao Fundo Municipal de Assistência Social de Campinas em 2018 foi R$ 6.950.532,57 contra R$ 3.251.146,68 de Guarulhos.

Pudemos observar que apesar de os entes federativos estarem sujeitos aos mesmos incentivos de cooperação federativa e regras institucionais, os municípios pesquisados investiram na estruturação de áreas distintas da mesma política, o que dá contornos e coberturas bem diferentes de oferta de benefícios e serviços socioassistênciais. Desta forma, se faz necessário investigar quais são os elementos que influenciam a decisão dos governos locais, para além daqueles já apontados pela atual bibliografia, deixando o trabalho de Bichir et al. (2017), pistas importantes para o aprofundamento da discussão.

CONCLUSÕES PRELIMINARES

O porte do município não é um indicador sensível para organizar metodologicamente a comparação entre municípios, não dando conta de diferenças orçamentárias e socioeconômicas. Mesmo pertencentes ao mesmo estado, as metrópoles paulistas estão localizadas em regiões diferentes, considerando as DRADS (Diretorias Regionais de Assistência Social), sendo importante ampliar o estudo com a comparação de municípios de outros portes da mesma regional, a fim de isolar a variável e verificar os reultados.

Em que pese à proximidade das características econômicas entre as duas metrópoles comparadas, Guarulho apresentou piores indicadores demográficos que não sabemos se pode ter interferência nos resultados obtidos.

Outra variável que não controlada diz respeito as diferenças regionais, pois apesar de compor o mesmo estado, as regiões paulistas possuem características muito diferentes (região metropolitana, litoral, interior), tanto no que se refere às atividades econômicas e até mesmo características culturais. Assim, devemos testar essa variável comparando municípios de mesmo porte e da mesma DRAS.

Pudemos observar que a maior quantidade de recursos orçamentários investidos na área de assistência social não se correlaciona a melhor ou pior desempenho no SUAS. Ao mesmo tempo, IGD e IGD-SUAS não guardam relação direta com o montante de recursos repassados. O nível de habilitação da gestão do SUAS não está diretamente ligada ao montante orçamentário ou contingente populacional do município: há municípios com menores estruturas e gestão plena; e municípios maiores com gestão básica. A estrutura de rede (nº de CRAS, CREAS e Centro POP), embora faça diferença no IGD-SUAS e amplie os atendimentos realizados não é decisivo na ampliação dos repasses, visto que especialmente a proteção especial é realizada hegemonicamente por entidades sociais credenciadas. De maneira geral, observamos que municípios equivalentes apresentam escolhas e resultados diferentes em relação ao SUAS, o que indica que mesmo sujeito aos mesmos estímulos externos, há fatores internos que condicionam as escolhas e o desenho de política a ser implementada em seu território. Assim, mesmo com a adesão dos municípios ao SUAS há espaço para construção de trajetórias peculiares, o que demonstra a existência de espaços para autonomia municipal no processo de implementação de políticas, mesmo aquelas fortemente coordenadas pelo governo central.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, F. L. . A coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. Revista de Sociologia e Política , Curitiba/PR, v. 24, p. 41-67, 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *Tópicos de economia paulista para gestores públicos*, v. 1, p. 13-31, 2007.

_____. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. 2013.361-386.

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e Políticas Sociais. In: *Descentralização e Políticas Sociais*. São Paulo: Fundap, 1995, p. 88-108.

ARRETCHE, M. T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas Políticas Públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.31, ano 11, 1996, p.44-66.

_____. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. Rev. Brasileira de. Ciências Sociais., vol.14 n.40 São Paulo Jun, 1999.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo Perspec. vol.18 no.2 São Paulo Apr./June 2004

BATISTA, Mariana. "O poder no Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010)." *Opinião Pública* 19.2 (2013): 449-473.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – PNAS. Aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social por intermédio da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. Brasília, 28 out. 2004. Disponível em: <http://www.ceas.pr.gov.br/arquivos/File/CEAS/pnas20071.pdf>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. NORMA OPERACIONAL BÁSICA – NOB/SUAS. Construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social. Brasília, jul. 2005. Disponível em: <http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-SUAS.pdf>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. NORMA OPERACIONAL BÁSICA – NOB/SUAS. Aprovada pela Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012, do CNAS

BICHIR, R. Os mecanismos de coordenação federal do Programa Bolsa Família. *Ciência Política*, Associação Brasileira de Ciência Política. Disponível em: <http://www.cienciapolitica.org.br/wp-content/uploads/2014/04/28_6_2012_22_3_15.pdf>. Acesso em: 28 set. 2015.

BICHIR, R. M. ; BRETTAS, G. H. ; CANATO, P. C. . Multi-level governance in federal contexts: the Social Assistance Policy in the City of São Paulo. BRAZILIAN POLITICAL SCIENCE REVIEW , v. 11, p. 1-28, 2017.

COSTA, B e PALOTTI, P. Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais. Revista Sociologia e Política, vol. 19, nº 39, jun.2011.

DUTRA, W. Z.; FILHO, P. R. D. Modelos de indução federal em perspectiva comparada: os casos da saúde e habitação. 38º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 27 A 31 DE OUTUBRO DE 2014, CAXAMBU-MG. Disponível em: <http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=9118&Itemid= 456>. Acesso em: 30 set. 2015.

GOMES, S.. Políticas Nacionais e Implementação Subnacional: uma revisão da descentralização pós- Fundef. Dados (Rio de Janeiro. Impresso), v. 52, p. 659- 690, 2009.

GRIN, E. J. E ABRUCIO, F. Capítulo 1-Introducción Capacidades estatales en municipios iberoamericanos: un enfoque teórico-metodológico para los nuevos desafios, 2019

LICIO, E. C.; MESQUITA, C. S.; CURRALERO, C. R. B. Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 51, n. 5, p. 458-470, 2011

QUINONERO, C. G.; ISHIKAWA, C. T.; NASCIMENTO, R. C. J.; MANTOVAN, R. A. Princípios e diretrizes da Assistência Social: da LOAS à NOB/SUAS. In: *O Social em Questão*, Rio de Janeiro, PUC-RJ, n. 30, ano XVII, 2014.

SANTOS, A.M.S.P. Descentralização e autonomia municipal:uma análise das transformações institucionais no federalismo brasileiro. Revista GEO UERJ, ano 14, n.23, vol. 2, 2012, p. 825-852

SILVA, A.L.N. Os estados no SUAS: uma análise da capacidade institucional dos governos estaduais. Rio de Janeiro, Revista Administração Pública, n.49, setembro/outubro, 2015.

SNYDER, Richard. Scaling Down: The Subnational Comparative Method. In: Studies in Comparative International Development, vol. 36, n. 1, pp. 93–110. Spring, 2001.

SOUZA, Celina. "Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988." *Revista de sociologia e política* 24.24 (2005): 105-122.

SPOSATI, Aldaíza. "Assistência Social: de ação individual a direito social." *Revista Brasileira de Direito Constitucional* 10.1 (2007): 435-458.

VAITSMAN, Jeni; ANDRADE, Gabriela Rieveres Borges de FARIAS, Luis Otávio. "Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988." *Ciência & Saúde Coletiva* 14.3 (2009).

COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL: O PAPEL DE ALINHAMENTO INFORMACIONAL DAS COMISSÕES INTERGESTORES DO SUAS

Carolina Stuchi (UFABC)
Luciana Jaccoud (Ipea)
Aerica Meneses (Ipea)

RESUMO

As comissões intergestores (CIT e CIB) integram a estrutura institucional da política de assistência social e produzem decisões e alinhamento sobre os aspectos centrais da sua implementação. Inserido na agenda de pesquisa sobre implementação de políticas públicas, coordenação e relações intergovernamentais, este estudo busca avançar nas discussões sobre o papel de produção de alinhamento informacional das Comissões Intergestores. Trata-se de um ensaio teórico, que parte de trabalho anterior sobre a atuação das comissões intergestores no âmbito da política de assistência social, para propor uma agenda de pesquisa baseada na teoria de custos de transação. O estudo formula a hipótese de que o alinhamento informacional tem operado na redução dos custos nas relações intergovenamentais, contribuindo na implementação da política de assistência social.

INTRODUÇÃO

As Comissões Intergestores da política de assistência social foram criadas no final da década de 1990, a exemplo da experiência do Sistema Único de Saúde (SUS), e inauguraram um espaço formal de articulação e interlocução de gestores de diferentes níveis de governo. Contemplando o âmbito nacional – Comissão Intergestores Triparite (CIT) - e estadual – Comissões Intergestores Bipartite (CIB), tais comissões vêm desempenhando papel estratégico na operacionalização do Sistema Único de Assistência Social (Suas).

Em pesquisa sobre a atuação das comissões intergestores (Jaccoud, Meneses, Stuchi, no prelo) constatamos que essas instâncias fazem parte da estrutura institucional da política de assistência social, consolidadas como fóruns permanentes de gestão compartilhada do Suas, mas também assumem um importante papel, atuando tanto na articulação intergovernamental para a produção de decisão, como também na produção de alinhamento sobre aspectos centrais da implementação, se constituindo em uma "comunidade de intérpretes" do quadro legal e institucional da política, alinhando sentidos, informações e repertórios a respeito da política e seus instrumentos (Jaccoud; Meneses; Stuchi, no prelo). Este estudo busca avançar, especificamente, na análise do papel de produção de alinhamento informacional das comissões intergestores.

Inserido na agenda de pesquisa sobre implementação de políticas públicas, coordenação e relações intergovernamentais em contexto federativo, o estudo resgata dados da pesquisa qualitativa realizada no intervalo de 2016 - 2017 (Jaccoud; Meneses; Stuchi, no prelo), refletindo possibilidades de análise sobre a atuação dessas instâncias na produção do alinhamento e da disseminação de informações. Assim, na primeira seção, resgatamos a institucionalização da política de assistência social e da criação do Suas, destacando o papel da coordenação federativa neste contexto. Na segunda seção, apresentamos, resumidamente, os argumentos e bases empíricas para a afirmação do papel de alinhamento exercido pelas comissões intergestores do Suas. A terceira seção apresenta brevemente uma possibilidade de análise do papel de produção de alinhamento informacional das comissões Intergestores a partir da teoria dos custos de transação e ação coletiva institucional aplicada às relações intergovernamentais e, a partir dela, apresenta novas questões e hipóteses para o aprofundamento do papel das comissões intergestores como instâncias coordenação interfederativa no âmbito do Suas.

O SUAS E A PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL: PAPEL DA COORDENAÇÃO FEDERATIVA

A assistência social, antes da promulgação da Constituição Federal em 1998, era marcada por rupturas. Suas ações e programas eram residuais e fragmentados, com investimentos suplementares e objetivos imprecisos, bem como indefinição do seu público. Sem reconhecimento e sem uma política explícita, acompanhava-se a proliferação de ações baseadas em interesses pessoais, populistas e clientelistas (Jaccoud; Hadjab; Chaibub, 2010). Esse padrão de oferta de serviços, possibilitava a distribuição de benefícios em troca de apoio eleitoral, não constituindo a assistência social um direito social baseado em critérios sólidos de necessidade e de impessoalidade (Meniccuci; Gomes, 2018).

O processo de redemocratização favoreceu amplamente a política de assistência social. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a assistência social passou a ser um direito universal, garantido pelo Estado e inerente à cidadania, superando a tradição securitária da proteção social brasileira e assegurando a intervenção estatal para além dos riscos inerentes ao trabalho assalariado.

Na literatura sobre a política de assistência social, é recorrente tratar da importância da sua introdução no rol de políticas de Seguridade Social no texto constitucional, ao lado da saúde e da previdência social. Nem sempre, no entanto, fica claro que o significado dessa inclusão não é o mero reforço normativo, dando status constitucional a uma política já existente.

No caso da assistência social, adquirir reconhecimento no texto constitucional significou a criação de um novo direito de proteção social, não condicionado à existência de vínculo empregatício e independente de contribuição - e, desse modo, desmercantilizado (Esping-Andersen, 1991). Da perspectiva da atuação estatal, definiu novos fundamentos para aquele campo de intervenção, com: a) descolamento da responsabilidade da ação privada para a ação pública; b) necessidade de planejamento e prestação (proativa) de serviços por parte do Estado; c) rompimento com modelos unilaterais e autoritários de gestão, considerando as diretrizes de descentralização e participação, cabendo a cada ente federativo consolidar o novo formato com base nas necessidades de proteção social da população. Também consagrou a criação do Orçamento da Seguridade Social, estabelecendo condições materiais objetivas para a efetivação do direito (Sposati, 2009).

Ainda sobre o texto constitucional, com o processo de redemocratização do país emerge uma nova organização federativa, caracterizado pela a elevação dos municípios à categoria de entes autônomos e pela descentralização política e fiscal para os entes subnacionais. Nesse novo arranjo, mudanças significativas ocorrem na provisão de políticas sociais, cuja responsabilidade passou a ser competência comum dos três níveis de governo com a descentralização de um conjunto expressivo de atribuições do governo central para estados e municípios (Lotta; Gonçalves; Bitelman, 2014).

No caso da política de assistência social, a descentralização pós-Constituição avançou pelo viés da municipalização acompanhada, a partir de 1996, pela transferência de recursos federais para estados e municípios. Normas operacionais básicas – as NOBs – foram editadas para regulamentar a transferência de recursos federais e avançar na definição das competências de cada nível de governo na gestão compartilhada da política. Contudo, diante da inexistência de diretrizes nacionais para uniformização da oferta e universalização do acesso, esse modelo de descentralização não resultou em grandes avanços no fortalecimento da política, na gestão pública e compartilhada entre os níveis de governo (Jaccoud; Lício; Lenandro, 2018).

Em 2003, uma coligação de centro-esquerda, ao assumir o governo federal, deu início a um processo que buscava superar a fragmentação institucional da assistência social. A edição, em 2004, de uma nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS) organizou as bases de uma gestão compartilhada entre municípios, estados e União, e fez emergir uma nova agenda que buscava a implementação de um sistema nacional – o Suas (Jaccoud; Lício; Lenandro, 2018).

A instituição do Suas ocorreu em 2005 com a publicização da NOB-Suas, e representou uma importante inflexão na política de assistência social. Tratava-se da implementação de um sistema nacional, descentralizado, com gestão partilhada e com coordenação nacional, que regulamentou a atuação dos três níveis de governo na área a partir regras e objetivos comuns (Jaccoud, Bichir e Mesquita, 2017; Frey et. al., 2017). De acordo com Jaccoud e Stuchi (2018), a organização do Suas

> [...] avançou por meio de relevantes inovações institucionais no que se refere à capacidade de formulação ou execução. O arranjo federativo foi aprimorado com melhor definição dos papéis e responsabilidades das três esferas de governo, construção de novos instrumentos de regulação e gestão, planejamento e monitoramento da ação pública, e fortalecimento dos espaços de coordenação e pactuação intergovernamentais (Jaccoud, Licio e Leandro, 2018). A estruturação dos órgãos gestores nas três esferas de governo, a instalação de uma rede pública de equipamentos, o crescimento dos recursos humanos e financeiros e o aprofundamento da democracia participativa por meio dos conselhos gestores, permitiu a estruturação de uma política de proteção social inédita no sistema brasileiro de proteção social.

Tal processo buscou, sobretudo, garantir a universalização do direito constitucional à assistência e o acesso a serviços públicos, superando a fragmentação das ações e assegurando maior uniformização e coerência no território. Assim, várias mudanças implementadas pelo Suas priorizaram o fortalecimento da cogestão do sistema sob coordenação do governo federal, como o abandono do mecanismo convenial para as transferências financeiras da esfera federal e sua substituição por repasses automáticos e continuados do fundo federal para os fundos estaduais e municipais - desde que cumpridos os requisitos de existência de conselhos, planos e fundos de assistência social em cada esfera, ancorados em critérios pactuados e em metas claras relacionadas às ofertas da política nos municípios e territórios. O aumento dos recursos federais para os serviços foi utilizado como incentivo para a adesão dos governos municipais e teve resultados significativos, como a expansão das unidades públicas de referência do Suas sofreram rápido e expressivo crescimento. Os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) e os Centros Pop, estes últimos voltados ao atendimento da população de rua, ganharam presença nos municípios, passando, entre 2004 e 2016, de cerca de 2.000 unidades para mais de 11.000. O desenvolvimento das capacidades institucionais da política foi igualmente expressivo em termos de recursos humanos, cujo volume dobrou entre 2005 e 2014, alcançando naquele ano um contingente de 257 mil trabalhadores. A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (Nob-RH), de 2006, regulou a profissionalização na política, avançando na definição de equipes mínimas de referência para os diferentes serviços e estabelecendo padrões mínimos e atuação nas unidades públicas. Em 2011, a Lei nº 12.435 autorizou estados e municípios a utilizarem recursos do cofinanciamento federal para o pagamento das equipes de referência do Suas (Jaccoud e Stuchi, 2018; Jaccoud, Bichir e Mesquita, 2017).

A aprovação, em 2009, tanto da "Tipificação nacional dos serviços socioassistenciais", como do "Protocolo de gestão integrada de serviços, benefícios e transferência de renda" teve papel relevante. A construção da política nacional ganhou suporte legal na revisão da Loas que, em sua nova redação, aprovada pela Lei nº 12.435 de 2011, acolheu as ofertas e níveis protetivos – básico e especial – da política e seus equipamentos públicos, CRAS e CREAS, além de suas equipes de referência e instrumentos de gestão. As duas Normas Operacionais Básicas do Suas (2005 e 2012) adotaram mecanismos e instrumentos indutores de capacidades de gestão nos três níveis de governo, tais como os pactos de aprimoramento da gestão de Estados e Municípios, o repasse para qualificação da gestão por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) e os sistemas de monitoramento da política, com destaque para o Censo Suas. Os planos decenais e as metas pactuadas pelos três entes também favoreceram a integração das ações e responsabilidades (Jaccoud e Stuchi, 2018).

Assentado em um modelo de gestão política-administrativa descentralizado e compartilhado, com comando único em cada esfera de governo, a materialização desse sistema também criou um contexto favorável para a articulação intergovernamental e a coordenação nacional, exercida pelo executivo federal por meio de mecanismos adotados visando maior convergência de ações intergovernamentais, como os instrumentos financeiros, os pactos de gestão e a criação e o progressivo empoderamento das arenas de articulação e negociação intergovernamental (Jaccoud, Licio e Leandro, 2018).

Arretche (1996), ao discorrer sobre o papel do nível central de governo, destaca que o sucesso da descentralização supõe o "fortalecimento de suas capacidades administrativas e institucionais na condução e regulação de políticas setoriais implementadas pelos governos subnacionais". Logo, a materialização do Suas "assentou-se em um arranjo federativo operado por diferentes mecanismos de coordenação intergovernamentais" (Jaccoud, Licio e Leandro, 2018). Conforme Machado e Palotti (2015, p.62),

> [...]concentrando receitas e recursos institucionais para o exercício da coordenação federativa, a União ocupou o espaço aberto a partir do parágrafo único do artigo 23 da Constituição federal de 1988, que previa Leis complementares para fixar normas de cooperação entre as três esferas de governo. Senão por meio de Leis complementares genéricas, aconteceu por meio de leis ordinárias ou normas infralegais nos marcos de cada política setorial, opção que pode, inclusive, ter conferido maior funcionalidade e adaptabilidade a condições específicas.

Ainda segundo os autores, embora o compartilhamento de competências entre esferas de governo aponte para o federalismo cooperativo, não se pode afirmar que seus atributos sejam dominantes na produção de coordenação intergovernamental nas políticas sociais, inclusive na de assistência social. Eles apresentam evidências que endossam a proposição de que são as políticas e os programas sociais formulados a partir da União, e implementados pelos governos subnacionais sob a sua regulação (Arretche, 2009 e 2010), que organizam e dão consistência às ações governamentais nas políticas sociais. Nesse processo, as comissões intergestores ganharam destaque, atuando como espaços privilegiados de articulação intergovernamental e assumindo papel estratégico na consolidação do Suas.

Como veremos na próxima seção, progressivamente essas instâncias ganharam densidade, passando a integrar a estrutura institucional do Suas e atuando como um importante mecanismo de coordenação, produzindo decisão e alinhamento sobre os aspectos centrais da política.

AS COMISSÕES INTERGESTORES DO SUAS E SEU PAPEL DE ALINHAMENTO INFORMACIONAL

Alexander (1993), ao se debruçar no estudo sobre os mecanismos de coordenação intergovernamentais utilizados para fazer convergir decisões e fazer com que diferentes níveis atuem conjuntamente, identificou a existência de duas categorias: (i) as ferramentas de coordenação e (ii) as estruturas de coordenação. As ferramentas são os elementos específicos da ação, interação ou comportamento organizacional que viabilizam a coordenação, possibilitando o enfrentamento de problemas específicos de orientação, controle e feedback. Já as estruturas de coordenação seriam formas organizacionais que surgem ou são constituídas com o intuito de transformar redes sem coordenação, ou com pouca coordenação, em sistemas organizados. Estruturas e ferramentas podem variar de um polo mais formal para um mais informal. Abordamos as comissões intergestores enquanto estruturas formais de coordenação intergovernamental, mobilizadas no âmbito do Suas e que atuam como um importante instrumento organizacional e político na interação e ação governamental.

Considerando o contexto e o processo de implementação do Suas, marcado por heterogeneidade e desigualdades entre entes subnacionais e operado a partir de uma ampla produção de regulação comum, as comissões intergestores assumiram um papel central (Jaccoud, Licio e Leandro, 2018), passando a integrar a estrutura institucional da política de assistência social (Jaccoud; Meneses; Stuchi, no prelo). Nesta seção apresentamos, de forma sintética, argumentos produzidos em trabalho anterior sobre a atuação das Comissões intergestores no âmbito da política de assistência social (Jaccoud; Meneses; Stuchi, no prelo). Assim, a primeira parte desta seção, se dedica a apresentar o desenho institucional das comissões intergestores, que progressivamente foram ganhando densidade e se consolidando como fóruns permanentes de gestão compartilhada do Sistema. A segunda parte tratará de como essas instâncias operam e o que produzem, destacando a sua atuação na produção de alinhamento informacional.

ESTRUTURA E DESENHO INSTITUCIONAL DAS COMISSÕES INTERGESTORES DO SUAS

Para analisar o desenho institucional das comissões intergestores, cabe compreender a composição, o conjunto de atribuições e a estrutura de funcionamento por meio dos quais tais instancias atuam, deliberam e monitoram suas decisões. Reguladas pelas Normas Operacionais Básicas (NOBs), desde sua previsão e efetiva criação, essas instâncias sofreram um conjunto alterações ao longo dos anos 2000. S e inicialmente eram desenhadas com competências idênticas e composição e estrutura de atuação muito similares, gradativamente CIT e CIB foram adotando dinâmicas decisórias próprias, em um processo de evolução institucional, e se reafirmando como um importante instrumento de coordenação da política de assistência social em âmbito nacional e estadual (Jaccoud, Meneses, Stuchi, no prelo).

As comissões intergestores foram previstas pela primeira Norma Operacional Básica (NOB), editada e publicada em 1997. Responsável por conceituar o sistema descentralizado e participativo da assistência social previsto na LOAS, e por ampliar as competências de cada esfera de governo instituindo níveis de gestão, a referida norma criou uma comissão tripartite, de caráter consultivo, e composta por um representante de cada esfera de governo, para participar das discussões sobre de transferência de recurso federais para estados e municípios, bem como acompanhar e avaliar a gestão da política de assistência social. A NOB 97 também previa a criação de comissões estaduais, tripartites, composta por um representante da União, do escritório regional do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), um representante estadual e um municipal (Brasil, 1997; Jaccoud, Licio e Leandro, 2018).

Em que pese a previsão em 1997, a criação das comissões intergestores ocorreu somente dois anos mais tarde, após a publicação da segunda NOB, em 1998. Em um contexto de alterações no financiamento federal da assistência social, que tornou as transferências para os governos subnacionais automáticas e estimulou a alocação de recursos próprios nos respectivos fundos, essas instâncias começaram a ganhar forma no arcabouço normativo da política e formalmente deram início às suas atividades. A primeira reunião da CIT ocorreu em maio de 1999. Já as CIB, foram instituídas nos estados brasileiros seguindo sua trajetória, vinculada ao processo de institucionalização da política de assistência social, sendo 23 criadas em 1999 e as demais, entre 2002 e 2007[1].

A NOB 1998 dotou os espaços de negociação e pactuação entre níveis de governo de caráter deliberativo. Contudo, naquele momento, CIB e CIT possuíam as mesmas atribuições, diferenciando-as apenas pelo âmbito de atuação, federal ou estadual. Em síntese, competia às comissões intergestores: i) participar das discussões sobre os critérios de transferência de recursos para estados, Distrito Federal e municípios; ii) habilitar e desabilitar estados e municípios, verificando-se as condições de gestão estadual (CIT) ou municipal (CIB) para o recebimento de recursos públicos do governo federal; e iii) apoiar a instalação das CIB nos estados. Ainda no contexto da referida NOB, a CIT passa ser composta por nove integrantes, mantendo a paridade e ampliando para três representantes por esfera de governo. Já as CIBs, passam a ser bipartite, porém compostas de três representantes da gestão estadual e seis de gestões municipais, não garantindo a proporcionalidade (Jaccoud, Meneses, Stuchi, no prelo).

Em 2002, a publicização de uma nova NOB, reconhece as comissões intergestores como foro de pactuação das questões operacionais da gestão. Ainda que a referida norma não tenha sido formalmente aprovada e implementada, CIB e CIT passam a ter atribuições específicas, mantendo, contudo, sem alterações os critérios para a composição de ambas as comissões.

Cabe esclarecer que a criação das comissões intergestores ocorreu em um contexto de inexistência de uma política nacional e a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004 e da NOB/Suas em 2005 ocasionou uma inflexão na atuação dessas instâncias. Tratava-se da implementação e da gestão de um sistema nacional de assistência social, o Suas. Esse novo arranjo normativo, ocasionou uma ampliação do papel das comissões intergestores na discussão e definição de estratégias de implementação e operacionalização da política, incluindo a pactuação dos critérios de partilha e dos procedimentos de transferência de recursos. CIT e CIB também foram chamadas para discutir e deliberar sobre as prioridades orçamentárias e o funcionamento dos critérios de repasses.

Com a NOB-Suas 2005 coube ainda às comissões o acompanhamento das regras de transição do Suas e a negociação e encaminhamento dos assuntos não previstos na norma. A CIT ganhou força e ampliou sua composição para quinze representantes, cinco de cada esfera de governo. Já as CIB mantiveram a composição não paritária, com três representantes do órgão gestor estadual e seis dos gestores municipais, porém passa a ser adotado o critério de porte de município na designação dos representantes do Coegemas e passam a responder pela operacionalização do Suas em seu território, incluindo a deliberação sobre critérios de partilha de recursos estaduais destinados ao cofinanciamento de ações e serviços socioassistenciais nos municípios.

Em 2012, foi editada uma nova NOB, amplamente discutida pela CIT, CIB e conselhos de assistência social, e que buscou consolidar o processo de amadurecimento da operacionalização da política, trazendo no seu texto, de forma explícita, a necessidade de avançar no aprimoramento do Suas a partir da coordenação federativa (Jaccoud, Licio e Leandro, 2018). No que se refere às instâncias de negociação e pactuação do Suas, a NOB-Suas 2012 dedicou um capítulo a essas instâncias, alargando as atribuições da CIT e das CIB. Tanto a CIT como a CIB passam a acolher o critério de representação regional e porte de municípios para a designação dos representantes, reconhecendo a importância das especificidades territoriais e geográficas na articulação intergovernamental. Além disso, as CIB se tornam paritárias, compostas por seis representantes indicados pelo gestor estadual e seis representantes dos gestores municipais, indicados pelo Coegemas.

Na nova NOB, em linhas gerais, cabe à CIT: pactuar: estratégias para a implantação, a operacionalização e o aprimoramento do Suas; instrumentos, parâmetros e mecanismos de implementação e regulamentação do Suas; critérios de partilha e procedimentos de transferências de recursos para os estados e municípios e serviços socioassistenciais de alto custo. Às CIB cabe a pactuação: do aperfeiçoamento do Suas no âmbito regional; da implantação e a operacionalização do Sistema Estadual de Assistência Social; e da estruturação e a organização da oferta de serviços regionais. São comuns a ambas as comissões a pactuação de indicadores, sistemas de informação e rotinas de monitoramento e avaliação dos serviços, além de prioridades e metas nacionais e planos de providências voltados ao aperfeiçoamento da gestão de estados e municípios. Tais mudanças no escopo de atribuições das comissões respondem à progressiva ampliação observada ao longo do período de institucionalização dessas instâncias (Jaccoud, Meneses, Stuchi, no prelo).

[1] Segundo dados da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (Estadic), Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Estaduais, Suplemento de Assistência Social - 2012. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/estadic_social_2012/>.

Quanto à estrutura organizacional e funcionamento das Comissões intergestores, CIB e CIT apresentam desenhos similares, sendo compostas por um plenário, constituído pelos representantes do órgão gestor federal, do Fonseas e do Congemas, no caso da CIT, e por representantes do órgão gestor estadual e do Coegemas, no caso das CIB; câmaras técnicas; e, secretaria técnica permanente, para suporte, acompanhamento e registro das reuniões e deliberações, assim como a adoção de providências necessárias. Ambas as comissões impõe um quórum mínimo e a periodicidade é determinada por cada instância, sendo que a CIT tem realizado reuniões mensais, cumprindo, nos últimos quatro anos (2015- 2018), média de oito reuniões anuais, e, no caso das CIB, embora a periodicidade seja definida por cada estado, há uma meta do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal estabelecendo que os estados devem garantir a realização de um mínimo de oito reuniões anuais das CIB. Em 2017, 50% das CIB alcançaram a meta, realizando um mínimo de oito ou mais reuniões anuais[2].

No arcabouço normativo da política de assistência social percebe-se, progressivamente, uma valorização das comissões intergestores como espaço privilegiado na articulação intergovernamental, reiterando o seu papel na coordenação federativa e no processo de consolidação do Suas. De uma NOB para outra, percebe-se um adensamento das atribuições dessas instâncias, passando a CIT a se ocupar das discussões macro da operacionalização da implementação do Suas e as CIB pela sua operacionalização no âmbito regional. Esse arranjo institucional também tornou mais claro o papel de cada instância, reafirmando-as enquanto estrutura institucional da política de assistência social e capacitando-as no exercício de suas funções na produção decisória sobre os aspectos centrais da política, mas também assumindo papel estratégico no alinhamento informacional.

ATUAÇÃO E PRODUÇÃO DE ALINHAMENTO INFORMACIONAL DAS COMISSÕES INTERGESTORES

As comissões intergestores vêm se consolidando como espaço privilegiado de articulação dos entre os diferentes níveis de governo. Constituídas como fórum de negociação e pactuação dos aspectos operacionais da política de assistência social, sucessivamente ganha corpo o papel dessas instâncias na produção de alinhamento, favorecendo a uniformização na implementação e constituindo-se como um espaço privilegiado de acomodação de sentidos, informações e repertório sobre a política e seus instrumentos (Jaccoud, Meneses, Stuchi, no prelo). Considerando nosso objeto de análise, cabe aqui esclarecer como tem sido essa dupla atuação dessas instâncias, especificamente no caso da CIT e das CIB da política de assistência social.

O papel das comissões intergestores na produção de decisão sobre os aspectos operacionais das políticas sociais tem sido enfatizado na literatura que trata sobre a atuação das comissões intergestores. Palotti e Machado (2014), analisando como operam essas instâncias nas políticas de saúde, assistência social e educação, no âmbito federal, ressaltam que elas têm se dedicado à negociação e pactuação de decisões estruturantes, produzindo um volume significativo de decisões sobre aspectos centrais das políticas em questão, ainda que o governo federal tenha maior poder de agenda. Achados semelhantes foram observados por Leandro e Meniccuci (2018) que, ao investigar as Comissões Tripartites das políticas de saúde e assistência social, reafirmaram o papel dessas instâncias na produção de decisões intergovernamentais. Segundo aqueles autores, por meio dessas Comissões diferentes níveis de governo participam do processo decisório e de gestão das políticas, sendo esse um mecanismo institucional que favorece a cooperação, por intermédio da negociação e da barganha. Tal papel também foi apontado por Costa, Moraes e Sena (2017) que analisaram a dinâmica de funcionamento da CIB da política de assistência social do estado do Rio de Janeiro e identificaram que a produção decisória tem possibilitado a construção de uma gestão compartilhada entre os níveis estadual e municipal.

A produção de decisão implica na tomada de posição, num processo de deliberação, que normatiza ou disciplina a ação intergovernamental e, quase sempre, se materializam numa pactuação formal. Considerando as atribuições dessas comissões a partir da análise do seu desenho institucional, é possível identificar que elas produzem um conjunto de decisões de características e naturezas variadas. Elas podem ser agregadas em pelo menos cinco tipos: a) normas gerais que se ocupam de regular condutas (normas gerais e impessoais); b) normas financeiras, que aprovam os critérios de partilha de recursos e de formas de repasses; c) normas e atos internos, que disciplinam o próprio funcionamento das comissões e participação de seus representantes; d) decisões de caráter executório do processo de implementação da política; e) atos decisórios de natureza adjudicatória (Jaccoud, Meneses, Stuchi, no prelo).

[2] Com base nos dados do Censo Suas 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2HM4tln>.

Sobre a produção decisória das comissões intergestores, na CIT, as pactuações sobre as normas financeiras se consolidaram como tema principal (Jaccoud, Hadjab e Chaibub, 2009), ainda que essa agenda não prevaleça, em volume, nesta instância (Gontijo, 2015; Palotti e Machado, 2014). Essa discussão na CIT tem-se concentrado nos recursos novos federais para a oferta de serviços, que no intervalo entre 2005 e 2016 dobraram em volume. Após definidas as regras de distribuição, o debate sobre o tema só volta à comissão na existência de saldo em conta corrente, que exige uma nova repactuação. A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais foi outro tema central na CIT, marcado por um intenso debate até a sua pactuação em 2009. Tratava-se de unificar e legitimar um rol de serviços de 1 mil nomes de ofertas socioassistenciais identificados e dezenas de tipos de intervenção assistencial, cuja CIT teve papel relevante (Jaccoud, Meneses, Stuchi, no prelo). Além desses temas, aspectos sobre articulação intergovernamental também têm sido abordados nessa instância e, em menor proporção programas específicos, como o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (Palotti e Machado, 2014; Leandro e Meniccuci, 2018).

Já as CIB, tem pouco papel de decisão e as discussões sobre os aspectos normativos se concentram na implementação, uma vez que já foram deliberados pela CIT. Logo, a sua produção decisória tem se concentrado em atos internos, que disciplinam o seu funcionamento, e normas financeiras, que aprovam os critérios de partilha de recursos estaduais e suas formas de transferência para os municípios, sendo essa a pauta mais prevalente nos estados que cofinanciam e a que mais mobiliza os gestores. Além desse tema, essas instâncias têm deliberado sobre atos de caráter executório do processo de implementação, como é o caso dos pactos de aprimoramento da gestão, cujas discussões tem se dedicado ao seu cumprimento e execução (Jaccoud, Meneses, Stuchi, no prelo).

Cabe esclarecer que no caso das comissões intergestores da política de assistência social, verifica-se, como bem observaram Machado e Palotti (2014), que as decisões da CIT, são publicadas diretamente como resoluções próprias, sem a necessária mediação do governo federal, como ocorre na saúde. Considerando que as comissões da assistência não têm status legal, tal característica poderia indicar que as decisões ali tomadas são fracas do ponto de vista normativo e poderiam ser facilmente substituídas por decisões ministeriais unilaterais. Contudo, o que constatamos no período pesquisado é que a deliberação conjunta e o seu caráter coletivo, tem conferido maior legitimidade à decisão (Jaccoud, Meneses, Stuchi, no prelo).

Em que pese à relevância da atuação das comissões intergestores na produção decisória, além dessa função, aquelas instâncias têm atuado como uma importante comunidade de intérpretes, alinhando sentidos, informações e repertórios a respeito da política e seus instrumentos, produzindo alinhamento e uniformização na implementação (Jaccoud; Meneses; Stuchi, no prelo). Destarte, as atividades e os debates não têm necessariamente a finalidade de deliberações. Ao aumentar a quantidade de informações disponíveis para os seus participantes, essas estruturas de coordenação reduzem a assimetria informacional, incidindo nas relações intergovernamentais, na cooperação e na definição de mecanismos que favoreçam a distribuição de atribuições de cada nível de governo (Meniccuci; Marques, 2016). Em síntese,

> [...] a produção de alinhamento se traduz em um conjunto de iniciativas sem caráter normativo ou deliberativo – reuniões com falas abertas, debates com áreas técnicas dos governos, embates públicos entre representantes governamentais, atividades formativas, entre outras – que uniformizam entendimentos, linguagem e repertório dos atores governamentais. Trata-se de uma série de atos que se ocupam em harmonizar o conjunto das normas do Suas nas três esferas de governo, considerando a complexidade do contexto normativo em que se inserem; as próprias decisões produzidas pelas comissões intergestores; e as ações de implementação, que concretizam uma interpretação possível em face do conjunto normativo (Jaccoud; Meneses; Stuchi, no prelo).

Essa dupla função das comissões intergestores, envolve um fluxo de entendimento e informações envolvendo diferentes níveis de governo e entes de mesma natureza. Tal processo impacta diretamente na implementação ao constituir uma "comunidade de intérpretes" que favoreça a interpretação do quadro legal e institucional, uniformizando discursos e práticas e possibilitando a adaptação dessas normas a realidade local (Jaccoud; Meneses; Stuchi, no prelo).

Associado à produção de alinhamento, tem-se a disseminação de informação da produção das comissões intergestores. Esse processo busca principal fazer com que a informação chegue, inclusive, para atores externos às comissões, alcançando todo o território nacional. A análise das atas das primeiras reuniões da CIT permitiu identificar que essa preocupação tem acompanhado todo o processo de estruturação e funcionamento da CIT e das CIB. No processo de instituição das CIB nos estados, o acompanhamento da implantação dessas instâncias era um tema recorrente na agenda de discussão da CIT, bem como a necessidade de estabelecer um fluxo permanente de comunicação e de socializar as informações produzidas. Neste último caso, a secretaria técnica da CIT deveria manter "estreita relação com a secretaria técnica da CIB", com a finalidade de "melhorar a qualidade de informações" (resumo executivo da primeira reunião ordinária da CIT). Além disso, como constatado em pesquisa anterior (Jaccoud; Meneses; Stuchi, no prelo), a CIT tem se empenhado na produção de alinhamento e na divulgação de informações sobre a política, como ocorreu com vários temas abordados por aquela instância, cujas discussões se concentraram em produzir uniformização de entendimento e consolidar o repertório dos gestores sobre o conteúdo, reduzindo as incertezas sobre a implementação da política.

Assim como a CIT, as CIB têm atuado como um importante canal na produção de alinhamento e na disseminação de informações. Temas abordados na CIT, recorrentemente são apresentados nas CIB, criando um fluxo de informações entre essas duas instâncias e permitindo que decisões nacionais cheguem aos municípios (Jaccoud; Meneses; Stuchi, no prelo). Enquanto disseminadora de informação as CIBs operam ressoando as discussões da CIT, ofertando capacitações e encontros, e disponibilizando informações por diversos meios.

A relevância do papel de alinhamento informacional das CIB pode ser observada pela participação de representantes dos municípios em suas reuniões. De modo geral, nos últimos quatro anos, a participação de representantes dos municípios nas reuniões da Comissão tem sido mais expressiva. Com base nos dados do Censo Suas, em 2014, 35% dos municípios foram representados por seus gestores ou técnicos em, ao menos, uma reunião da CIB. Em 2016, esse número aumentou para 38% e, em 2017, a participação de representantes dos municípios nas reuniões da CIB, subiu para 47%.

Atuando como espaço privilegiado de articulação intergovernamental, as Comissões intergestores têm favorecido a circulação de informações e a uniformização de entendimento e ações em todo o território nacional. Esse processo, "reduzem os custos de implementação da política, favorecem a cooperação e alteram a dinâmica das relações entre os atores governamentais de diferentes níveis de governo" (Jaccoud; Meneses; Stuchi, no prelo). Na seção seguinte, buscaremos apresentar questões para aprofundamento dessas conclusões preliminares de pesquisa em andamento, com base na teoria dos custos de transação, destacando as dificuldades enfrentadas em razão do atual contexto de ameaças ao Suas e ao modelo de proteção social definido constitucionalmente.

POSSIBILIDADES DE ANÁLISE DAS COMISSÕES INTERGESTORES DO SUAS COM BASE NA TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO: UMA AGENDA DE PESQUISA

Com o objetivo de aprofundar a reflexão sobre o processo de pactuação de regras e compromissos entre os entes federados no contexto do Suas e a eficiência do modelo de comissões intergestores para a governança da política de assistência social, recorremos à literatura sobre teoria dos custos de transação. Nossa hipótese é de que a produção de alinhamento e da disseminação de informações pelas comissões intergestores do Suas, em especial as CIBs, facilitariam a coordenação intergovernamental e, consequentemente, a implementação, reduzindo custos de transação.

A literatura que trata dos custos de transição é densa, mas, em síntese, de acordo com Sancho et. al. (2007, p. 1124), custos de transação podem ser compreendido como

> *"[...] aqueles inscritos na elaboração e negociação dos contratos, na mensuração e fiscalização de direitos de propriedade, no monitoramento do desempenho e na organização de atividades, sendo ainda descritos com o custo de mensurar as múltiplas dimensões valorizadas incluídas na transação e os relativos ao de execução contratual. Os custos de transação podem ser do tipo* ***ex-ante****, ou seja, o de esboçar, negociar e salvaguardar o acordo, ou* ***ex-post****, decorrente do ajustamento e das adaptações, que podem até resultar em rompimento contratual devido a falhas, erros ou interesse próprio de uma das partes."*

A relação entre custos de transação e governança tem ampla referência na literatura. No entanto, o seu significado tem sido expresso por diferentes conotações, que se traduzem desde em arranjos organizacionais até em estratégias e modo de governar. (Sancho et al., 2017)

Desenvolvida inicialmente por Coase (1937), North (1990), e Williamson (1981; 1985; 1996), com base em conceitos econômicos, a teoria parte da ideia que uma empresa possui, além dos seus custos de produção, custos para negociar, redigir e garantir o cumprimento de contratos e acordos, os custos de transação. Esses custos também estariam presentes nas relações e trocas interlocais e poderiam impedir mecanismos de cooperação eficientes de ocorrer entre autoridades locais. Por essa razão, para esse referencial teórico, o principal propósito do desenvolvimento institucional seria o de diminuir os custos de transação (Kown, 2008). E a redução de custos de transação poderia ser obtida tanto por parte dos agentes quanto pelos formatos organizacionais (Sancho et al., 2017).

Dois conceitos são fundamentais para a teoria dos custos de transação: oportunismo e racionalidade limitada. O oportunismo implica no reconhecimento de que os agentes não apenas buscam o autointeresse, mas também se apropriam de benefícios associados às transações. Segundo Williamson (apud Sancho et al, 2017), o oportunismo é responsável pelas condições reais ou aparentes de assimetria de informação, ou seja, as informações não estão disponibilizadas igualmente para os agentes envolvidos em uma transação. Quanto à racionalidade limitada, Williamson (apud Sancho et al, 2017) afirma que os agentes desejam ser racionais, mas que só conseguem sê-lo parcialmente, pois o ambiente que cerca suas decisões complexo e afetado por limites cognitivos. Isso levaria os agentes por precaução a se utilizarem de salvaguardas e mecanismos de incentivos e tornaria necessária a implementação de mecanismos de adaptação ao esquema conflitivo presente nas relações contratuais.(Sancho et al, 2017) .

A utilização dessas teorias para o estudo das relações intergovernamentais surge, de acordo com Kwon (2008, p. 23) quando um grupo de acadêmicos (Feiock e seus associados 2004; Scholz and Feiock 2007 apud Kwon, 2008) resolve estender a teoria da ação coletiva de Olson, numa abordagem institucional, com o objetivo de explicar como a cooperação voluntária se dá entre governos locais. A estrutura de ação coletiva institucional - institutional collective action framework (ICA) seria um mecanismo pelo qual os governos voluntariamente participariam de esforços cooperativos para resolver problemas de carona (*free-rider*) e atingir metas coletivas, gerando capital social em regiões de jurisdições diferentes e independentes. A hipótese deles é de que o esforço de engajamento de cada governo local é influenciado por certos fatores que aumentam ou diminuem os custos de transação decorrentes de suas atividades de cooperação.

Para Kwon (2008, p. 37), o papel de corretagem das organizações de governança regional ajudaria as autoridades locais a reduzir os custos de transação e a incerteza na contratação e tomada de decisão coletiva com outro governo. As organizações regionais seriam capazes de conectar os membros uns aos outros, auxiliando nas transações entre eles e fornecendo recursos como fundos ou informações. Ao conectar representantes dos governos locais, as organizações de governança regional permitiriam aos representantes governamentais cooperar com custos de transação reduzidos.

Para Tavares e Feiock (2014 p. 9), a escolha dos mecanismos de governança para superar os dilemas da estrutura de ação coletiva institucional (ICA) dependeriam dos custos de transação enfrentados pelas autoridades locais que buscam resultados coletivos conjuntos. Por um lado, esses custos de transação resultariam de características da comunidade e configurações institucionais. Esses custos incluiriam os incentivos e limites a acordos intergovernamentais definidos na estrutura jurídico- constitucional e em instituições e regras locais; a homogeneidade de preferências dentro da comunidade e entre as comunidades em relação a esses acordos; e a interação entre diferentes tipos de soluções intergovernamentais adotadas pela comunidade. Por outro lado, os custos de transação também variariam de acordo com os riscos de colaboração impostos pelos próprios dilemas da estrutura de ação coletiva institucional (ICA): problemas de coordenação envolveriam custos de informação; problemas de divisão envolveriam barganha e custos de negociação; e riscos de deserção exigiriam provisões e custos de execução. Com base nisso, as autoridades governamentais poderiam decidir quais os melhores mecanismos para a tomada de decisão coletiva, considerando os menores custos de transação possíveis.

Como se vê, a literatura sobre custos de transação tem sido aplicada a relações intergovernamentais de natureza cooperativa, baseada no livre acordo de vontades dos atores que cooperam. É necessário analisar se esse referencial teórico poderia ajudar a compreender o papel do alinhamento informacional em estruturas de coordenação como as instâncias intergestores do Suas, já que, no caso do Suas, há divisão de responsabilidades entre os entes federados e o uso de incentivos financeiros para induzir a implementação, em âmbito local, de serviços centralmente definidos. Seria possível, a partir dessa literatura, elencar os fatores que aumentam ou diminuem os custos de transação nas arenas de articulação intergovernamental e aplicá-los ao caso das comissões intergestores do Suas? Que ganhos esse tipo de análise poderia nos trazer? O que seria um padrão eficiente de coordenação intergovernamental considerando os objetivos da política de assistência social? A depender dos fatores, será necessária nova leitura dos dados já coletados em pesquisa anterior, bem como coleta de novos dados, para buscar evidências que confirmem ou não nossa hipótese.

O tema dos custos de transação aplicados aos instrumentos de coordenação intergovernamental do Suas ainda não foi objeto de debate. Foram localizados trabalhos que aplicam esse referencial teórico nas políticas de saúde e educação. No caso da saúde, o tema foi aplicado por Sancho et al, (2017) ao contexto do federalismo e da regionalização. E, na educação, por Strelec (2017), no estudo de acordos na forma de consórcios públicos e arranjos de desenvolvimento da educação. Nos dois casos, trata-se de cooperação voluntária e não de coordenação.

Na continuidade desta pesquisa, faz-se necessário levantar outras referências bibliográficas que tratem dos desdobramentos da teoria dos custos de transação em casos de coordenação mais similares ao do Suas, em que as comissões intergestores, especialmente as CIBs, produzem alinhamento e reduzem a assimetria de informações entre as unidades da federação, conforme argumentado na seção anterior. A partir desses outros referenciais, talvez seja possível analisar quais seriam os custos de transação na relação entre governo federal e entes subnacionais e entre os próprios entes subnacionais e avaliar se a dinâmica das comissões intergestores favorece a criação de um ambiente de coordenação mais efetivo, onde a disputa/competição se acomoda, diminuindo o oportunismo e consequente os custos de transação. Nesse cenário, também seria interessante verificar se o alinhamento informacional e seus efeitos sobre os custos de transação decorrem do comportamento dos agentes e do formato organizacional das comissões ou de apenas um desses fatores.

Provavelmente nossa análise deverá considerar aspectos da conjuntura atual da política de assistência social que, entre outros fatores, desafiam o modelo de proteção social de assistência social desenhado pelo Suas. O contexto de ajuste fiscal e de implementação de contrarreformas, desde meados de 2016, tem afetado diretamente os direitos sociais reconhecidos na Constituição Federal de 1988 e se fazem sentir nas relações intergovernamentais.

O principal desafio é o risco do desfinanciamento representado pela aprovação da Emenda Constitucional nº 95, de 2016 (EC 95), que estabelece um Novo Regime Fiscal (NRF) e congela as despesas primárias do governo em valores reais durante vinte anos. A deterioração dos gastos discricionários, como no caso dos serviços socioassistenciais, ou até mesmo o PBF, em função da pressão ocasionada pelas despesas obrigatórias, havia sido prevista (Paiva et al, 2017). O impacto do NRF foi observado já em 2017, com um decréscimo de 12% nas despesas discricionárias da assistência social em relação a 2016 (Ipea, no prelo). Além disso, vários serviços já foram ou estão na iminência de serem descontinuados, num contexto em que os indicadores sociais apontam para o aumento das situações de vulnerabilidade e risco da população.

Mais recentemente, houve significativas alterações na estrutura da área gestora da política de assistência social no âmbito do governo federal com impacto para a gestão do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). De acordo com o Decreto 9.674/2019, editado pelo atual governo, a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) passa a se subordinar a uma Secretaria Especial de Desenvolvimento Social, que por sua vez se subordina ao Ministério da Cidadania, que acolheu outras duas pastas, a Secretaria Especial da Cultura e a Secretaria Especial do Esporte. O FNAS deixa de ser comandado pela SNAS e se vincula a uma Diretoria de Gestão de Fundos e Transferências, ligada diretamente à Secretaria Executiva do Ministério da Cidadania, juntamente com os Fundos de Cultura e de Esporte.

Outro desafio se refere ao descompromisso com as deliberações produzidas pelas instâncias de participação e de controle social. Recentemente, o Decreto 9.759/2019[3] extinguiu vários conselhos e instâncias participativas sobre os mais variados temas no âmbito do governo federal, com possibilidade de afetar as comissões e grupos de trabalho do CNAS, a Mesa Nacional de Gestão do Trabalho do Suas e o Núcleo Nacional de Educação Permanente do Suas.

Especificamente sobre os efeitos do Decreto n. 9759/2019 em relação à CIT (e possivelmente com rebatimento nas CIBs), o parecer n. 00390/2019/CONJUR-MC/CGU/AGU, que responde a uma consulta da SNAS sobre, apresenta o seguinte entendimento:

> [...] a instituição e a definição das competências da CIT se deram a partir de ato normativo editado pelo CNAS (Resolução). A CIT possui regimento interno próprio e suas atribuições não se confundem com as do CNAS. Logo, trata-se de colegiado abrangido pelo inciso II do parágrafo único do ar. 1º do Decreto nº 9.759, de 2019. Desse modo, a regra do art. 5º do citado Decreto também se aplica às câmaras técnicas da CIT, cuja previsão se encontra no Regimento Interno da aludida Comissão. Por outro lado, é necessária a edição de lei para instituir a CIT, de forma que obrigue representantes dos Estado e Municípios a serem seus membros, em observância ao pacto federativo, a não ser que tais entes tenham seus representantes como convidados, caso em que caberá sua instituição por meio de decreto.

Até o presente momento não houve a extinção da CIT, no sentido apontado pelo referido parecer. Também não houve aprovação de lei (re) criando a CIT, nem a edição de decreto presidencial tornando a participação dos representantes da CIT facultativa. No entanto, a interpretação dada ao Decreto n. 9759/2019 parece deslegitimar o papel de coordenação das comissões intergestores e enfraquecer a lógica de corresponsabilidade dos entes federados no desenho do Suas.

Em reuniões recentes da CIT, o atual secretário especial do Desenvolvimento Social propôs que as reuniões deixassem de ser mensais e passassem a ser bimestrais[4], argumentando otimização daquele espaço. A proposta do secretário é uma definição de uma agenda à priori, com temas que deverão ser discutidos em outros espaços - como as câmaras técnicas -, retornando para a plenária da CIT apenas para deliberação.

A partir dessa nova conjuntura e dos desafios inerentes às relações intergovernamentais, a pesquisa buscará analisar se há uma mudança no padrão das relações intergovernamentais no âmbito do Suas e, em caso afirmativo, se essa mudança tem relação com eventual aumento dos custos de transação na dinâmica das comissões intergestores estudadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse artigo procuramos dar seguimento a pesquisa iniciada anteriormente: a) aprofundando alguns aspectos do modelo de proteção social no âmbito da política de assistência social e a importância dos mecanismos de coordenação intergovernamental do Suas para a materialização do direito; b) sintetizando os principais achados da pesquisa anterior, especialmente o papel de produção de alinhamento informacional, uniformização de repertório e de interpretação do quadro normativo do Suas; e c) refletindo sobre esses achados e sobre a nova conjuntura do Suas a partir do referencial teórico da estrutura de ação coletiva institucional e dos custos de transação.

[3] O decreto teve sua constitucionalidade questionada e, em medida cautelar, teve alguns de seus dispositivos suspensos: http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=413987, acesso em 17/007/2019

[4] Conforme reuniões da CIT 170ª e 171ª.

Nas próximas etapas desta pesquisa, pretende-se aprofundar o estudo sobre as comissões intergestores do Suas para entender quais seriam os custos de transação presentes na coordenação intergovernamental e se essas comissões atuam como instâncias que reduzem ou não desses custos. Em resumo, trata-se de saber se eventuais mudanças no padrão da relação intergovernamental no Suas têm relação com o aumento dos custos de transação na dinâmica das comissões intergestores estudadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADELAJA, Adesoji O.; GIBSON, Melissa A.; RACEVSKIS, Laila A. Transaction costs and inter- jurisdictional cooperation: an application to land use collaboration. **Journal of Public Affairs**, v. 10, n. 4, p. 265-279, 2010.

ARRETCHE, Marta. Mitos da Descentralização: Maior Democracia e eficiência nas Políticas Públicas? Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 11, n.31, p. 44-66, 1996.

_____. Continuidades e descontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. Dados, 52 (2): 377-423, 2009.

_____. (2010), Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?. Dados, 52 (3): 587- 620, 2010.

COSTA, Brenda; MORAIS, Isabel; SENNA, Mônica. **Comissões Intergestores Bipartite (CIB) e assistência social**: análise de uma experiência. 5º Encontro Internacional de Política Social. 12º Encontro Nacional de Política Social. Vitória (ES, Brasil), 5 a 8 de junho de 2017.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. *Lua Nova*. 1991, n.24, pp.85- 116.

FREY, Klaus et al. Políticas públicas em perspectiva comparada: proposta de um framework para a análise de experiências locais. **Revista do Serviço Público**, v. 68, n. 1, p. 9-36, 2017.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Políticas sociais: – acompanhamento e análise, v. 26. Brasília: Ipea, no prelo.

JACCOUD, Luciana; MENESES, Aérica; STUCHI, Carolina. Coordenação intergovernamental e as Comissões Intergestores no SUAS. In. JACCOUD, Luciana (Org.). Descentralização e coordenação intergovernamental nas políticas sociais brasileiras, Ipea, no prelo.

JACCOUD, Luciana; LICIO, Elaine C ; LEANDRO, José Geraldo. Implementação e coordenação de políticas públicas em âmbito federativo: o caso da política nacional de assistência social. In: XIMENES, D. (Org.). Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais. 1ed. Brasília: Enap, 2018, v. 1, p. 19-58.

JACCOUD, Luciana de Barros; STUCHI, Carolina Gabas. 30 Anos da Assistência Social como Direito: Balanço e Perspectivas. **ANFIP & FUNDAÇÃO ANFIP DE ESTUDOS TRIBUTÁRIOS E DA SEGURIDADE SOCIAL**, 2018, p. 77-88.

JACCOUD, Luciana; BICHIR, Renata; MESQUITA, Ana Cleusa. O SUAS na proteção social brasileira: transformações recentes e perspectivas. **Novos estud. CEBRAP**, São Paulo, v. 36, n. 2, p. 37-53, out. 2017.

JACCOUD, Luciana. Proteção social no Brasil: debates e desafios. **Concepção e gestão**, 2009.

JACCOUD, L.; HADJAB, P.; CHAIBUB, J. Assistência Social e Segurança Alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios – 1988-2008. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA Aplicada, **Boletim de Políticas Sociais** – Acompanhamento e Análise. Brasília, n. 17, v. 1, 2010.

KWON, Sung-Wook. Regional organizations and interlocal cooperation among Florida cities. Eletronic Theses, Treatises and Disssertations, Florida State University Libraries, 2008.

LEANDRO, José; MENICUCCI, Telma. Governança federativa nas políticas de saúde e assistência social: processo decisório nas Comissões Intergestores Tripartite (2009-2012). **Revista Do Serviço Público**, Brasília, v.69, n.4, p.811-48, 2018.

LOTTA, Gabriela Spanghero; GONÇALVES, Renata; BITELMAN, Marina. A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 19, n. 64, jan./jun. 2014.

MACHADO, José Angelo; DE MOURA PALOTTI, Pedro Lucas. ENTRE COOPERAÇÃO E CENTRALIZAÇÃO. Federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, n. 88, p. 61-82, 2015.

MENICUCCI, Telma. M. G.; GOMES, Sandra. **Políticas sociais:** conceitos, trajetórias e a experiência brasileira. 1. ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2018.

MENICUCCI, Telma; MARQUES, Alisson. Cooperação e coordenação na implementação de políticas públicas: o caso da saúde. **Dados-Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 59, p. 823-865, 2016.

NORONHA, José C.; LIMA, Luciana D.; MACHADO, Cristiani V. O Sistema Único de Saúde - SUS. In: GIOVANELLA, Lígia; ESCOREL, Sarah; Lobato, Lenaura; NORONHA, José C.; CARVALHO, Antônio. (Org.). **Políticas e sistema de saúde no Brasil**. 2ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012, v. 1, p. 365-393.

PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; MACHADO, José Ângelo. Coordenação federativa e a "armadilha da decisão conjunta": as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. **Dados- Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 57, 2014.

SANCHO, Leyla Gomes et al. O processo de regionalização da saúde sob a ótica da teoria dos custos de transação. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 22, p. 1121-1130, 2017.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo de proteção social não contributiva: concepções fundantes. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. UNESCO**, 2009.

STRELEC, Thamara Caroline et al. Relações intergovernamentais no contexto educacional brasileiro: um estudo a partir dos acordos de cooperação nas políticas públicas em educação. Tese de doutorado. Unicamp, 2017.

TAVARES, António F.; FEIOCK, Richard C. Intermunicipal cooperation and regional governance in Europe: An institutional collective action framework. **European Consortium for Political Research in Glasgow, Scotland**, 2014.

EXPERIÊNCIAS DE COLABORAÇÃO INTERFEDERATIVAS NO CONTEXTO EDUCACIONAL BRASILEIRO: POSSIBILIDADES PARA UM SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

José Mario Brasiliense Carneiro (Oficina Municipal)[1]
Pedro Murgel Hsia (Fundação Telefônica Vivo)[2]

Resumo: O município só poderá exercer o seu papel singular dentro do sistema federativo descentralizado na medida em que adquira maior autonomia política, financeira e administrativa na formulação e execução de políticas públicas. No âmbito da Educação, as responsabilidades municipais assumidas com a Constituição de 1988 ainda não se encontram pareadas com uma efetiva autonomia nestas três dimensões. Nossa hipótese de trabalho é que a cooperação federativa se apresenta como alternativa político-administrativa que, ao mesmo tempo, garante uma maior autonomia municipal e propicia a solução problemas regionais comuns. Por meio de estudos empíricos, análise de dados e revisão da literatura, apresentaremos reflexões acerca do fenômeno da cooperação intermunicipal em Consórcios e ADEs. Apresentaremos ainda uma experiência de Rede Federativa com potencial de influir na formulação de políticas de educação e na constituição de um Sistema Nacional de Educação.

Palavras-chave: Municípios. Federação. Cooperação Federativa. Políticas Públicas de Educação. Sistema Nacional de Educação.

INTRODUÇÃO

A Federação brasileira traz na sua essência o princípio da descentralização na medida em que dá aos Municípios o *status* de ente federativo, ao lado dos Estados (e DF) e da União. Na maior parte das Federações os municípios não integram o pacto federativo pois fazem parte dos estados federados, como foi no Brasil até 1988. O processo de descentralização do Estado iniciado com a nova Constituição Federal (BRASIL, 1988) avançou muito nos últimos 30 anos, mas ainda tem grandes desafios a serem superados (TEIXEIRA; CARNEIRO, [2015], p. 104).

Uma das expressões da descentralização no Brasil foi a municipalização da Educação no que diz respeito ao ensino infantil e fundamental. O processo de municipalização não está concluído e nem se dá de forma homogênea pois há regiões em que a educação fundamental segue sendo uma atribuição estadual ou é compartilhada entre estados e municípios.

[1] **JOSÉ MARIO BRASILIENSE CARNEIRO** é advogado com especialização em Direito Político, Administrativo e Financeiro pela USP/SP, Doutor em Administração e Mestre em Administração Pública pela EAESP/FGV, com Pós-Graduação em Gestão de Projetos pelo PECE-EAESP/FGV e Teologia pela Pontifícia Universidade Lateranense de Roma. Foi Coordenador de Projetos da Fundação Konrad Adenauer e Consultor da FUNDAP - Governo do Estado de São Paulo. É Diretor-Presidente e Fundador da Oficina Municipal.

[2] **PEDRO MURGEL HSIA** é Bacharel em Administração Pública pela FGV/EAESP. Fundador do Cursinho FGV, primeiro cursinho popular da FGV-EAESP voltado à alunos e alunas da rede pública. Durante a graduação realizou diversas pesquisas de campo, com destaque para a pesquisa em perspectiva internacional comparada entre a formação de professores no Brasil e em Cuba (Imersão Sul-Sul – julho de 2016). Foi assistente de projetos da Oficina Municipal – Escola de Cidadania e Gestão Pública parceira da Fundação Konrad Adenauer e do Itaú Social. Atualmente é Analista de Projetos Sociais na Fundação Telefônica Vivo.

De todas as maneiras, os Municípios seguem sendo muito desafiados a exercer o seu papel singular de *ente* federado, com personalidade jurídica própria de direito público. Se tivéssemos que resumir em três palavras os desafios das prefeituras brasileiras poderíamos escolher os termos autonomia, integração federativa e capacidade de gestão.

Estas três dimensões são fundamentais quando se trata da Educação e, não por acaso, a maior parte das secretarias e diretorias municipais do país se veem ainda muito limitadas no que diz respeito à autonomia política, financeira e administrativa. Boa parte delas não conseguiu emancipar-se do papel de executores de programas e projetos dos Estados e da União, tendo como base os recursos do FUNDEB, quase totalmente comprometidos com a folha de pagamento.

Neste cenário de dificuldades para o investimento e o custeio da educação municipal (que muitas vezes experimenta situações de extrema pobreza) vem surgindo, nos últimos anos, algumas iniciativas de cooperação intermunicipal no sentido de amenizar o peso das prefeituras. Estas iniciativas indicam, em primeiro lugar, que os governos locais estão tomando consciência de que a autonomia municipal oferece a eles a liberdade para colaborar entre si de forma espontânea, criativa e responsável.

Surgem então os chamados "arranjos federativos" para solucionar problemas, como por exemplo, de financiamento de programas municipais que fazem parte de uma mesma região. Uma experiência que tem se ampliado em consórcios do estado de São Paulo é a compra consorciada de material escolar.

Além disso, a cooperação federativa tem sido um caminho relevante para que os municípios possam enfrentar questões no plano político, por exemplo, na renegociação de transferências de recursos estaduais para merenda e transporte escolar. Finalmente, o dinamismo cooperativo que começaa surgir no plano subnacional na relação entre municípios e estados apontam para emergência de um sistema de educação realmente federativo, tema com o qual devemos concluir este breve artigo.

SOLIDARIEDADE ENQUANTO PRINCÍPIO ORIENTADOR DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS E ARRANJOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (ADES)

No campo específico da educação podemos observar variadas experiências e distintos modelos institucionais de cooperação intermunicipal. Atualmente são dois os modelos fundamentais que vêm sendo postos em prática: os Consórcios Públicos e os Arranjos de Desenvolvimento da Educação, normalmente reconhecidos pelas sigla ADEs.

Ambos são expressões da iniciativa de atores sociais e políticos que atuam em distintos campos da educação em nível local e regional. A base comum destas iniciativas é o já referido espaço para descentralização e para cooperação federativa que foi aberto, em especial, pelo o artigo 241 da Constituição Cidadã de 1988.

Ocorre que o artigo 241 da CF, segundo a redação dada pela Emenda Constitucional 19/1998 (BRASIL, 1988), fala apenas em "consórcios públicos e convênios de cooperação", mas não em ADEs.[3] Importante também recordar que os consórcios podem reunir apenas Municípios, bem como, apenas Estados, ou podem ser mistos, reunindo Municípios, Estados e União.

Os convênios de cooperação, por sua vez, são os instrumentos mais corriqueiros que estão na base da maior parte das relações intergovernamentais. De todas as maneiras, a Constituição Federal considera que todos os 5.570 municípios brasileiros, por serem entes federativos, possuem autonomia e responsabilidade para formular e implementar políticas educacionais, próprias ou conveniadas, nos campos da Educação Infantil e Fundamental (ABRUCIO, 2017, p. 37).

Diante desta prerrogativa constitucional, muitos insistem em apontar apenas as fragilidades dos municípios com o argumento de que a maioria deles é muito pequena e que dependem do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que em 2007 reformulou o antigo FUNDEF. Quem argui neste sentido está, em parte, com razão, porém se esquece que o ideal da autonomia municipal, proposto pela Constituição de 1988, vai depender de um processo gradual e crescente de conquistas ao longo dos próximos anos.

[3] Art. 241 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Se hoje boa parte dos municípios ainda encontra dificuldades para exercer plenamente a sua autonomia podemos dizer que há trinta anos tal dificuldade era ainda maior. As boas práticas em gestão municipal da educação que vem surgindo em diversos municípios e estados do país, dos mais pobres aos mais ricos, apontam na direção da superação das fragilidades institucionais.

Os países mais desenvolvidos e com maior tradição municipalista e federalista, tais como a Alemanha e a Suíça, integraram melhor a dimensão comunitária municipal graças à base cultural tribal originária do mundo anglo-saxão (CARNEIRO, 2018: 157). As estruturas de Estado destas Federações, assim como a dos EUA, apontam na direção do fortalecimento da autonomia subnacional.

A Lei Fundamental alemã, por exemplo, contempla o famoso princípio da autonomia municipal (*Gemeindeselbstverwaltung*) como uma cláusula pétrea que garante a liberdade de contratar e evita a dependência frente aos Estados e à União sobre os Municípios em respeito ao princípio da subsidiariedade.[4] Claro que a marcante horizontalidade da cultura política germânica difere da verticalidade brasileira de origem imperial, porém, é preciso recordar que nosso país também tem raízes culturais tribais essencialmente comunitárias e solidárias.

Não resta dúvida que um projeto municipalista e simultaneamente federalista é algo bastante ambicioso, não importa se estejamos falando da educação, da saúde, do desenvolvimento regional sustentável, ou de qualquer outra política pública. A envergadura de uma proposta federalista realmente apoiada em estados e municípios também não pode prescindir de instrumentos de planejamento urbano, como se buscou recentemente com a promulgação do Estatuto da Cidade (2001), ou mais remotamente, quando do surgimento do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, na década de 1950.[5]

Em suma, a tese de fundo deste artigo é de que as fragilidades políticas, financeiras e administrativas da gestão municipal da educação precisam, de alguma forma, ser superadas através de uma revisão mais profunda do próprio pacto federativo. Isso exigirá uma elevação do intelecto e da vontade dos agentes políticos que operam as políticas educacionais em direção ao espírito de cooperação que, por sua vez, será necessariamente impulsionado pelo princípio da solidariedade que define a natureza social do ser humano.

Do latim *solidus*, o adjetivo conota duas ideias: em primeiro lugar "algo compacto, internamente integrado e coeso, não fluido, nem gasoso" (ÁVILA, 1993, p. 427). É o que se espera da Federação que, como um corpo integrado, garante a unidade e a coesão de seus membros, os entes federativos. Por outro lado, como aponta Ávila, solidariedade indica "solidez, estabilidade e segurança", outros atributos necessários às instituições federativas e às políticas públicas por elas engendradas que só podem desenvolver-se a longo prazo, como é o caso da educação municipal fundada em planos decenais, os Planos Municipais da Educação.

O substantivo "solidariedade" evoca a ideia de "participação", ou seja, no nosso caso, a possibilidade de os Municípios participarem efetivamente da Federação exercendo seus direitos e lutando permanentemente por uma melhor situação frente aos Estados e à União de quem historicamente dependeram. A palavra solidariedade indica um "sentimento humano e uma atitude pela qual participamos emocionalmente do infortúnio de um amigo ou de um brasileiro, como nós, que vive uma situação de miséria". Se a solidariedade se aplica às relações de amizade porque não se aplicaria aos vínculos político-sociais que reúnem os cidadãos dos municípios, estados e regiões do país?

Juridicamente, solidária é a "condição de sócios de um negócio", responsáveis "*in totum*", pelos ganhos, ou pelas perdas eventuais, ou seja, se um Município progride ou recua em termos do IDEB, os demais municípios de uma mesma região, necessariamente acompanharão o sucesso, ou insucesso, de vizinho. A situação nacional da educação depende, portanto, da situação de cada unidade federativa pois todos são corresponsáveis pelos compromissos democráticos assumidos com o povo no sentido do atendimento ao direito social fundamental de acesso à educação pública de qualidade.

Em suma, uma perspectiva filosófica que valoriza a força das comunidades, o termo solidariedade ganha uma conotação ética provocadora que remete à discussão em voga há muitos anos em favor de um justo pacto federativo (CARNEIRO, 2018: 166). A solidariedade é a "condição concreta de duas ou mais pessoas, das quais cada uma só se realiza precisamente à medida que empenha o seu ser e haver na promoção do outro, ou dos outros, pois, do empenho de cada um depende o bem-estar de todos" (ÁVILA, op. cit).

[4] Ver artigo 28 (II) da Lei Fundamental da República Federal da Alemanha de 1949.

[5] Como ensina Marcus Melo (2019), um novo projeto municipalista brasileiro, surgido na década de 1950 com o fenômeno da urbanização, "esteve associado ao IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal) e à influência do movimento Economia e Humanismo chefiado pelo padre e economista francês Louis Lebret (Lamparelli, 1993). O IBAM, como também o IBGE e o DASP, do qual deriva, inauguram uma cultura organizacional pública, centrada na estatística e no orçamento e legitimam um "saber moderno" (Schwartzman, 1987) - a administração municipal - como campo disciplinar. É nesse movimento que se dá o deslocamento da engenharia municipal no sentido da administração municipal. O grupo do padre Lebret, em contraste, introduz no planejamento urbano e regional a problemática do desenvolvimento econômico e social. Enquanto o impacto do IBAM era difuso e anônimo - a clientela de prefeitos interioranos que se formou na leitura do famoso *Manual do* Prefeito -, o movimento de Economia e Humanismo contribuiu para a formação de uma elite reformista de especialistas em planejamento. São, portanto, matrizes distintas que informaram propostas específicas de modernização urbana."

A afirmação vale para as pessoas físicas e para as pessoas jurídicas de direito público, dentre elas os municípios que se associam ou se consorciam. Por isso o tema da cooperação intermunicipal em educação, tratado a seguir, nos parece fundamental.

COLABORAÇÃO INTERMUNICIPAL EM EDUCAÇÃO EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

Para que o país caminhe efetivamente na direção de uma Federação solidária serão necessários maiores esforços de colaboração horizontal pois as tradicionais políticas verticais de cooperação nem sempre foram efetivas no sentido de promover uma maior autonomia dos Municípios e dos próprios Estados. Neste sentido, uma futura reforma tributária deverá analisar criticamente cada um dos fundos federais de recorte vertical (FPE, FPM, FUNDEB, FEHIDRO etc.) de modo a verificar se eles tendem a reproduzir situações de dependência em lugar de uma efetiva promoção da autonomia local e regional, condizente com o espírito federativo.

Esta questão é profundamente provocativa em um momento político onde falta dinheiro nos cofres dos municípios e estados, seja para educação ou para outras políticas sociais. A necessidade de revisão de todo sistema tributário brasileiro, que ainda se encontra ancorado no Código Tributário de 1967, reside exatamente no fato de que na sua promulgação o país vivia o apogeu da centralização dos recursos públicos na capital federal, sustentada por um regime autoritário militar que visava promover o assim chamado "milagre brasileiro", da década de 1970, com perfil concentrador de renda e provocador de injustiças sociais que até hoje não foram superadas.

Neste sentido vale recordar que o Brasil viveu historicamente a alternância de ciclos de centralização e descentralização do poder, prevalecendo uma tendência para as relações tutelares e clientelistas frente aos municípios. Tais ciclos se alternaram de maneira que os períodos de democracia apontavam para a descentralização e os momentos de ditadura, civil ou militar, tendiam à centralização, com aprofundamento das assimetrias regionais (CAMARGO, 2001:72).

A esperada continuidade das políticas públicas também demanda um sistema tributário sustentado por uma estrutura federativa equilibrada do ponto de vista da distribuição do poder político, bem como, do poder de arrecadar tributos e de investir recursos públicos, com autonomia e coordenação solidária. Vale recordar que esta tese, da autonomia dos entes federados, foi fundamental na reconstrução da já referida Alemanha após o regime totalitário centralizador e segue sendo fundamental, com as devidas atualizações, para a sustentação do país no presente (SCHULTZE, 2001: 13).

O sucesso da reconstrução alemã no pós-guerra, fundada nos municípios e estados federados, foi a base para constituição da União Europeia, que talvez seja uma das melhores expressões da cooperação federativa horizontal da história do ocidente. A crise atual da UE foi em partes provocada por países que relutam em aceitar o princípio da solidariedade horizontal, em nível internacional.

As lições da Europa falam muito ao Brasil no momento atual em que, ao menos no plano subnacional, vem se buscando construir uma maior cooperação entre as esferas de governo expressa nos consórcios intermunicipais e também nos consórcios interestaduais.[6] Observamos empiricamente, nos últimos cinco ou dez anos, que muitos esforços foram feitos para a construção de instâncias de colaboração especificamente voltadas à educação, os já referidos Consórcios Públicos e os Arranjos para o Desenvolvimento da Educação.

Alguns consórcios intermunicipais que hoje se dedicam à educação já existiam desde a década de 1980 e 1990, porém com foco em outras políticas públicas, por exemplo, a gestão da saúde ou de recursos hídricos (CARNEIRO, 1994). Importante recordar que estes consórcios mais antigos foram impulsionados pelos primeiros governos democráticos após o regime autoritário militar em estados como São Paulo (água, estradas vicinais etc.) e Minas Gerais (saúde, resíduos sólidos etc.).[7]

Podemos, contudo, afirmar que as políticas de educação são tardias na busca de arranjos federativos de cooperação, talvez por uma tendência de insulamento por parte dos sistemas municipais de ensino que concorrem entre si por alunos e verbas. Passar da lógica da competição à cultura da colaboração no campo da educação é um desafio que vem exigindo muitos esforços endógenos e exógenos aos próprios órgãos gestores da educação.

---

6 Para mais informações sobe o exemplo novidoso do consórcio interestadual de desenvolvimento do Brasil central ver: http://www.brasilcentral.ms.gov.br/consorcio-interestadual-de-desenvolvimento-do-brasil-central/

7 O Governo Franco Montoro, em São Paulo, promoveu os consórcios como legítimos interlocutores dos Escritórios Regionais de Governo (ERGs) para produção de políticas públicas de alcance regional. Dentre elas, a construção e manutenção de redes de estradas vicinais que serviam às escolas, bem como, a proteção ao meio ambiente e a gestão de bacias hidrográficas. Todas estas políticas delimitam unidades de planejamento e gestão regionais que ultrapassam as fronteiras dos municípios e, portanto, exigem estruturas institucionais capazes de dar respostas aos problemas intermunicipais.

Por exemplo, os estímulos do investimento social privado advindos do terceiro setor foram fundamentais no sentido de apoiar as iniciativas de secretárias e secretários de educação para que pudessem surgir os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs).[8] Dentre eles ganhou notoriedade o ADE do Noroeste Paulista, liderado pelo Município de Votuporanga, que há anos realiza eventos de caráter nacional e internacional no campo da educação, atraindo profissionais de todo país, contando para sua realização com o financiamento de empresas patrocinadoras e entidades educativas sem fins lucrativos.[9]

A proposta dos ADEs, inspirada pela experiência da Votuporanga, ganhou força quando foi introduzida no Plano Nacional de Educação em 2014, em seu Art. 7, §7 (BRASIL, 2014).[10] As experiências dos ADEs vêm sendo estudadas e relatadas pela academia que destaca os casos de sucesso com maiores evidências científicas, dentre eles, o Instituto Chapada e o já referido ADE do Noroeste Paulista (ABRUCIO, 2017).

Na trilha destas iniciativas do terceiro setor outras instituições privadas, dentre elas o Instituto Positivo e o Instituto Natura, abraçaram a proposta dos ADEs e passaram a desenvolver programas específicos para fomentar a sua constituição, funcionamento e ampliação. O surgimento recente do Movimento Colabora Educação, que congrega os dois institutos, dentre outros, é um sinal visível da importância estratégica dada pelo setor aos esforços de colaboração horizontal entre municípios.[11]

Importante destacar que os ADEs, na medida em que não possuem personalidade jurídica de direito público, permitem a participação de organizações da sociedade civil e iniciativas de fomento de investidores sociais privados. Por um lado, abre-se espaço para uma certa confusão com respeito à fronteira entre o setor público e privado em âmbito dos ADEs mas, por outro, a sua flexibilidade aponta para a ideia liberal de participação direta da sociedade civil na formulação e controle das políticas.[12]

Cerca de dez anos antes desta movimentação em favor dos ADEs, surgiu a Lei 11.107/2005 com a finalidade de dar guarida jurídica aos Consórcios Públicos. A Lei promulgada durante o primeiro mandato do Governo Lula, por iniciativa da Secretaria de Assuntos Federativos, já apontava para necessidade de se dar forma e consistência jurídica a regimes de colaboração capazes de sustentar políticas públicas de longo prazo e de alcance regional, eventualmente apoiados por outras esferas de governo, estaduais ou federal.[13]

Muito antes da promulgação da Lei dos Consórcios, juristas brasileiros dedicados ao direito administrativo e constitucional já afirmavam que era necessário fortalecer a regionalização das políticas públicas dando segurança jurídica aos consórcios. Vale recordar um histórico Seminário Internacional que teve lugar em São Paulo, na Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, nos idos de 1995, onde estiveram presentes forças representativas do municipalismo de todo espectro político partidário, dentre eles, André Franco Montoro, Eurico Andrade Azevedo, Celso Daniel, Sinoel Batista, Silvio Caccia Bava.[14]

Estiveram também presentes intelectuais do calibre de Marcus André Melo (UFPE) e Ladislau Dowbor (PUC-SP), destacados juristas como Alcides Jorge Costa e José Alfredo Oliveira Baracho, gestores e prefeitos, dentre eles Welson Gasparini, prefeito de Ribeirão Preto e Horst Lässing, prefeito regional de Rems-Mur-Kreis, da Alemanha, todos eles arguindo em favor do fortalecimento do poder local com base no princípio da subsidiariedade.

---

[8] Merece destaque as iniciativas do Movimento Todos pela Educação, com o apoio do Instituto Ayrton Senna ao lado de outras instituições do terceiro setor: https://www.todospelaeducacao.org.br/pag/quem-somos/#bloco_67

[9] O 6º Congresso Internacional de Educação do Noroeste Paulista, de 2019, vem sendo organizado pelo ADE Noroeste Paulista em parceria com a Associação de Municípios da Araraquarense, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia – Campus Votuporanga e o Centro Universitário de Votuporanga. Tem o patrocínio de diversas empresas do setor da educação e do turismo: Somos Educação, Starb, Moderna, Sistema de Ensino UNIFEV, Pé com Pé, Programa Semente, Brick Solutions, Método Uniformes, Fábrica de Produtos, FATD Consultoria, Boquinhas, Piraporiando, PlataformaUm, Adonai, Play table, Tenda Digital, Craftboxcode, Layers Education, Cern Coaching & Mentoring, Editora Pindoranma, Bricadeiras e Jogos, Editora Unipalmares, Editora Baoba, Netbil Educacional, Revitalle Hotel, Aport Turismo e Eventos, Ville Hotel, Arth Móveis e CIEE. Conta ainda com o apoio educacional do NeuroSaber, UNDIME-SP, Fundação de Apoio à Pesquisa e Extensão de São José do Rio Preto, Senac e CENPEC. Inscrições e contatos estão sob a responsabilidade da Secretaria Municipal da Educação de Votuporanga.

[10] A introdução dos ADEs no PNE se deu, em grande medida, graças à liderança de Mozart Neves Ramos como membro do Conselho Nacional da Educação – CNE.

[11] http://movimentocolabora.org.br/quem-somos/

[12] Importante apontar que existem também outras iniciativas no sentido de fortalecer o poder legislativo e a democracia representativa em temas da educação. Por exemplo, com apoio do Movimento Todos pela Educação, a promoção da Frente Parlamentar Mista da Educação nos três níveis de governo. https://www.todospelaeducacao.org.br/conteudo/todos-pela-educacao-participa-lancamento-frente-parlamentar- mista-da-educacao

[13] Interessante mencionar a título de informação que um ano antes (2004) uma delegação formada por representantes do Governo Federal e pelos presidentes das principais organizações representativas dos municípios (CNM, FNP e APM) visitou a Alemanha a convite da Fundação Konrad Adenauer e da Oficina Municipal para conhecer o modelo dos consórcios intermunicipais (*Zweckverband*) e dos governos regionais (*Landrkreis*) daquele país. Como vimos acima, a Alemanha é uma das federações mais descentralizadas do mundo tendo em vista que o governo federal detém o controle de apenas 40% de todo bolo tributário, cabendo cerca de 60% dos recursos aos 16 Estados Federados e cerca de 12 mil Municípios de modo a garantir que as decisões sobre o custeio e investimento das políticas públicas sejam tomadas mais próximas aos cidadãos e comunidades locais.

[14] Para mais informações sobre este evento que foi um marco para os consórcios intermunicipais ver a publicação: *Subsidiariedade e fortalecimento do poder local*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, Série Debates 6/1995.

O seminário apontava claramente para necessidade de se institucionalizar a cooperação horizontal por meio dos consórcios intermunicipais e a frase do jurista Eurico Andrade Azevedo foi categórica neste sentido:

> "Uma das dificuldades do consórcio em obter recursos financeiros é justamente porque ele não tem personalidade jurídica e, portanto, é preciso que cada município obtenha os recursos, oferecendo, inclusive, as garantias necessárias para obtenção de empréstimos ou auxílios internacionais." (AZEVEDO, 1995, pg. 73.).

Esta limitação foi superada dez anos mais tarde com a promulgação da já referida Lei dos Consórcios (11.107/ 2005). Em grande medida, esta Lei foi concebida com base na experiência exitosa de dezenas de consórcios intermunicipais surgidos no estado de São Paulo após o regime militar como uma resposta clara no sentido da descentralização do poder nas mãos da União. Os prefeitos diziam que é a união dos Municípios que faz a força de uma Federação e que o papel dos estados é de fortalecê-los, juntamente com as instâncias regionais de governo.

Naquela altura, o municipalismo paulista encampou a agenda suprapartidária em favor dos consórcios reunindo as duas forças políticas que se destacavam na década de 1980: o PMDB e o PT. Não por acaso, os consórcios que mais se destacaram eram liderados por prefeitos petistas, a saber, Celso Daniel, com o Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí, sediado em Piracicaba.[15]

Ou seja, a cooperação intermunicipal tem sido apreciada ao longo da história recente do país graças ao seu potencial criador de um dinamismo regional que é fundamental para o avanço articulado de todo corpo federativo. O desenvolvimento regional das economias rurais e urbanas depende essencialmente da convergência de forças políticas e econômicas de regiões homogêneas, clusters, polos de desenvolvimento, circuitos de águas e turismo organizado no âmbito dos vales.[16]

Este dinamismo regional é fundamental para que o investimento específico na educação possa ocorrer de forma sustentável, como já perceberam os consórcios que criaram as chamadas Câmaras Técnicas da Educação que serão apresentados a seguir. Ao lado das câmaras de educação já estão sendo criadas câmaras de turismo e agricultura, entre outras, visando o desenvolvimento econômicoregional.

OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS E AS CÂMARAS TÉCNICAS DE EDUCAÇÃO

Para ilustrar a experiência dos Consórcios Públicos e das Câmaras Técnicas da Educação vamos nos referir de modo especial a um grupo de instituições existentes no interior do estado de São Paulo e da Paraíba que, entre 2013 e 2016, foram convidados a participar do Programa Melhoria da Educação, de iniciativa do Itaú Social (DIAS; DJRDJRJAN, 2017) (STRELEC, 2017). Foi no contexto deste Programa que várias iniciativas regionais foram criadas em favor da educação municipal dequalidade.

Numa perspectiva histórica, em 2013, quando o Itaú Social transferiu a coordenação técnica do Programa Melhoria da Educação no Município do CENPEC para a Oficina Municipal, buscava-se o desenvolvimento de ações educacionais em âmbito regional. Um projeto piloto realizado no Consórcio Intermunicipal do Alto Vale do Paranapanema (AMVAPA), em 2012, demonstrou que existia interesse por parte dos dirigentes da educação e dos prefeitos em uma atuação conjunta de caráter intermunicipal voltada ao fortalecimento dos processos de gestão das secretarias e a elaboração dos Planos Municipais de Educação solicitados pela legislação federal naquela época.

Era necessário construir estas instâncias regionais em colaboração com os próprios atores políticos dotados de mandato e seus gestores da educação, em uma estratégia para potencializar as ações locais na busca da melhoria da qualidade da educação. Para isso foram constituídas as Câmaras Técnicas da Educação não apenas na AMVAPA, com sede em Pirajú-SP, mas também nos três outros consórcios que integraram o Programa, a saber, no CODIVAR, com sede em Juquiá-SP e, numa segunda etapa no CIVAP, com sede em Assis-SP, no COGIVA, com sede em Sapé, no estado da Paraíba.[17]

---

15 Ambos investiram política e financeiramente no fortalecimento de consórcios intermunicipais voltados à gestão de recursos hídricos (CARNEIRO, 1994), a ponto do segundo prefeito mencionado ter chegado, mais tarde, à presidência da Agência Nacional da Água – ANA, como destacado especialista nacional nesta área de fundamental importância para sustentabilidade global.

16 Sobre o tema do desenvolvimento regional recomendo o texto de José Eli da Veiga, "O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento", publicado na Revista Estudos Avançados 15 (43), 2001. http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n43/v15n43a10.pdf

17 Do ponto de vista da Oficina Municipal, parceira do Itaú Social, a ideia de trabalhar a formação de gestores em consórcios remonta ao ano de 2010 quando então organizou uma delegação de Prefeitos da AMVAPA-SP para uma viagem de estudos e informação na Alemanha juntamente com a Fundação Konrad Adenauer, com foco na cooperação intermunicipal. A sensibilização dos prefeitos para a colaboração regional foi a porta de entrada para construção de uma iniciativa especificamente voltada à educação, área de interesse central da Oficina Municipal desde a sua fundação em 2002. A experiência prévia da Oficina Municipal com consórcios na gestão de recursos hídricos e meio ambiente corroborava a ideia de que esse tipo de autarquia intermunicipal garantiria uma ação coordenada que auxiliaria os municípios a cumprirem de maneira mais efetiva suas responsabilidades constitucionais em favor do direito à educação. A proposta de implantar o Programa Melhoria da Educação neste tipo de arranjo feita pela Oficina Municipal ao Itaú Social encontrou plena convergência com seus esforços em um Território de Desenvolvimento no estado do Paraná em 2012.

Foram escolhidos consórcios com um bom grau de formalização de suas atribuições e seguridade jurídica, características que garantem estabilidade institucional para a cooperação municipal. Além disso, nas agremiações com status de consórcio público, enquanto autarquia intermunicipal, seria possível criar estruturas de governança específicas para educação.

Embora não existam no Brasil consórcios exclusivamente voltados para a Educação (monotemáticos), existem algumas experiências de consórcios com colegiados temáticos exclusivos para o desenvolvimento da educação em âmbito regional (STRELEC; COSTA; CALDERON, 2018). As Câmaras Técnicas de Educação são os exemplos mais conhecidos de colegiado formado por dirigentes municipais da educação no âmbito dos consórcios.

Estes colegiados têm como característica central a capacidade de equalizar as possíveis disparidades técnicas entre os municípios de uma mesma região. À medida em que proporcionam a partilha dos conhecimentos técnicos e a troca de experiências de boas práticas entre os gestores municipais as Câmaras Técnicas ganham maior força e legitimidade para este processo de equalização.

A partir da seguridade jurídica oferecida pelo Consórcio Público, as Câmaras Técnicas de Educação procuram também criar consensos de modo a permitir que as deliberações entre os dirigentes municipais de educação busquem projetos visando o bem comum de cada um dos municípios e do conjunto da região (FRANZESE; PACHECO, 2018, no prelo).

A Câmara Técnica é geralmente formalizada a partir de uma Resolução criada pelo Consórcio e aprovada em Assembleia pelos Prefeitos que integram o mesmo. A Resolução é posteriormente detalhada pelos próprios dirigentes da educação por meio de um Regimento Interno.

O conteúdo das Resoluções e Regimentos que criam as Câmaras Técnicas podem, e devem variar, a depender do Consórcio. O nome do colegiado também é variável sendo que encontramos Câmara Técnica, Comitê Técnico, Câmara Setorial, entre outros.

A sua composição também varia de consórcio para consórcio, podendo ser restrita aos dirigentes municipais de educação (Secretários ou Diretores), ou abertas técnicos da educação (Diretores, supervisores, coordenadores etc.). As finalidades destes colegiados que operam dentro dos consórcios pode ser consultiva, propositiva, deliberativa, ou mista, a depender do propósito esperado pelos prefeitos e dirigentes.

Apesar das múltiplas possibilidades, geralmente as Câmaras Técnicas reúnem os dirigentes de educação de modo a oportunizar que as visões e os desafios de diferentes municípios de uma região sejam compartilhados e discutidos em um mesmo ambiente. Pode parecer pouco, mas esse tipo de instância institucional e as reuniões que promovem, são uma janela de oportunidades para as políticas educacionais e para novas parcerias.

A discussão de problemas comuns é, em si mesma, um grande salto para superação dos desafios vividos no cotidiano da gestão que em geral não ocorre no plano dos municípios isoladamente. Em plenário o debate democrático e suprapartidário, para além das ideologias, permite a obtenção de resultados em favor de progressivos avanços na qualidade da educação.

Durante o período de realização do Programa Melhoria da Educação nestes consórcios intermunicipais foi possível verificar uma sensível melhora do IDEB em todos eles. A existência de uma instância de pactuação entre dirigentes favoreceu a troca de experiências exitosas de gestão com repercussão direta nas salas de aula.

Dentro deste dinamismo as melhores práticas são naturalmente replicadas em outros locais como um repertório comum de um território oportunizado pelo simples diálogo entre pares. A formação de gestores nos consórcios participantes do Programa Melhoria da Educação foi organizada ao longo de biênios, numa perspectiva de longo prazo (2013-2014 e 2015-2016).

A troca de experiências foi uma prática constante nas regiões, como um todo, bem como, em polos ou em duplas de municípios. Os entes consorciados revelaram que a cooperação intermunicipal em educação também se movimenta na direção da obtenção de ganhos de escala e expertise.

Um exemplo concreto desse tipo de ação são as formações regionais promovidas pelo consórcio COGIVA, localizado na Paraíba. Após um levantamento das necessidades formativas através de um diagnóstico regional feito em 2016, cada dirigente se responsabilizou por identificar profissionais de suas respectivas redes que pudessem oferecer os conteúdos programáticos desenhados no âmbito da Câmara Técnica. O resultado desse movimento, além da promoção eficiente de formações pedagógicas, foi a valorização do capital humano local e uma maior identificação dos conteúdos tratados com as reais demandas dos gestores e profissionais da educação.

Para além das formações regionais, os ganhos de escala e expertise no âmbito da educação também significam economia de recursos. No caso do consórcio paulista CIVAP, na região de Assis, uma das principais ações regionais durante o ano de 2016 foi a compra consorciada de material escolar. A partir da percepção de ganho de escala, a Câmara Técnica de Educação do consórcio optou por realizar uma licitação consorciada, reunindo em uma única lista de necessidades todos os itens que serviriam de base para uma compra também única. O resultado foi uma economia média nos preços acima dos 40% para os municípios participantes (CARNEIRO; SANTOS; BRIZZI, 2017).

Com toda esta riqueza, os consórcios públicos acabam por se transformar em permanentes fóruns intermunicipais onde, além da troca de experiência, se amadurece o debate político e a visão pedagógica regional. Mais do que isso, os dirigentes ganham maior consciência sobre o papel e a atuação dos entes federados, a saber, a União, os Estados e os Municípios, o que em geral não ocorre na medida que prevalece uma atitude de submissão da esfera local em relação a estadual e a nacional.

Esta tomada de consciência se inicia, no caso dos municípios, por uma melhor percepção de seus próprios limites e fronteiras. Num segundo momento se dá, naturalmente, a descoberta de suas potencialidades locais, fundadas nas próprias forças naturais, culturais, econômicas e políticas.

Por exemplo, os municípios do CODIVAR, consórcio situado no Vale do Ribeira e Litoral Sul de São Paulo, uma das regiões com menor IDH do estado, negociaram com o Governo do Estado de São Paulo o convênio do transporte escolar. A negociação foi feita pensando na região como um todo, tomando como base os dados levantados por cada um dos municípios.

As discussões com base em dados foram promovidas pela Câmara Técnica e revelaram valores assimétricos entre os convênios firmados pelo Estado com cada Município. O colegiado buscou então estipular um padrão regional para a composição dos aportes do transporte. Feito isso, a Câmara Técnica buscou a interlocução com a Diretoria da Educação que valorizou a organização das informações e se prontificou a mediar a relação com a Secretaria estadual. Como resultado da renegociação cerca de 20% dos custos de transporte passaram a ser executados pelos municípios em contrapartida dos 80% financiados pelo estado (CARNEIRO; SANTOS; BRIZZI, 2017).

A partir de experiências como estas é possível entender porque os consórcios, com suas respectivas câmaras técnicas, são espaços importantes de troca de experiências e criação de consensos para que gestores possam ter uma visão regional sobre a educação que é uma política pública que ultrapassa os limites dos municípios.

Com base nos consórcios é possível coordenar ações com intencionalidade, visando a proposição e a execução de políticas educacionais de interesse comum. Outra prática que revela uma mudança de posicionamento frente às políticas de educação é a definição de uma agenda regional que leva em conta os planos de cada um dos municípios.

As quatro Câmaras Técnicas de Educação dos consórcios participantes do Programa Melhoria da Educação adotaram como rotina a criação destas agendas onde se estabelecem as medidas prioritárias para a ação regional. Elas partem do mapeamento local das necessidades que é feito com base em ferramentas de diagnóstico desenvolvidos pelo Programa. As necessidades são compartilhadas entre os gestores que definem as prioridades e a forma de colaboração de cada município para sua concretização.

Esse tipo de planejamento só é possível a partir do momento em que gestores municipais passam a frequentar assiduamente os espaços dedicados exclusivamente ao diálogo em prol da educação com propostas concretas de ação. Com base nesta dinâmica as Câmaras Técnicas passam desenhar políticas públicas mais complexas, inclusive, debatendo questões de caráter intersetorial.

Os gestores municipais logo se habituam a vislumbrar ações prioritárias para a educação que se potencializam quando executadas de maneira regional. Além disso, a segurança institucional e legal garantida pelo consórcio, possibilita a validação das ações nas Assembleias de Prefeitos o que confere legitimidade federativa às proposições e alinhamento com as políticas públicas estaduais e federais.

Em suma, o plano intermunicipal aponta necessariamente para uma perspectiva sistêmica onde se pode identificar os traços essenciais da cooperação federativa horizontal associada à tradicional cooperação vertical que atualmente dá sinais claros de sua limitação.

REDE DE COLABORAÇÃO INTERMUNICIPAL EM EDUCAÇÃO

O amadurecimento deste trabalho e a reunião dos consórcios parceiros do Programa Melhoria em uma atividade de formação conjunta levou ao surgimento, em 2017, da Rede de Consórcios Intermunicipais de Educação, hoje reconhecida com o nome de Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação. A proposta da Rede foi feita pela Oficina Municipal quando sua direção observou o potencial de uma ação mais ampla, visando influenciar as políticas estaduais e nacionais em favor da educação pública de qualidade.

Trata-se da primeira rede de consórcios voltados à educação municipal em nível nacional, uma iniciativa que ganhou maior envergadura recentemente e passou a acolher também alguns ADEs existentes no país. No seu surgimento era formada pelos quatro consórcios que haviam participado do Programa Melhoria da Educação entre 2013 e 2016, os já citados AMVAPA, CODIVA, CIVAP e COGIVA, sendo os três primeiros de São Paulo e o último da Paraíba.

As quatro agremiações tinham em comum, não só o interesse pela educação, mas também a própria passagem pelo Programa Melhoria, do Itaú Social, que lhes conferia uma certa identidade de grupo e uma nova cultura de planejamento e gestão. Esta identidade foi adquirida ao longo de mais de 200 horas de formação, durante dois anos de intenso trabalho para cada consórcio, gerando uma profunda sintonia entre prefeitos e secretários.

No primeiro encontro da Rede se notou um comprometimento em favor da Educação pública da qualidade no Município que resultava da própria observação que os gestores faziam de si mesmos e das externalidades positivas produzidas pela colaboração intermunicipal. Graças aos Consórcios e suas Câmaras Técnicas foi possível lograr uma conquista de caráter institucional, para além do aspecto formativo de gestores oferecido pelo Programa.[18] O resultado obtido ao longo de quatro anos pelo Programa impactou prefeitos, secretários e equipes gestoras de forma muito alinhada. O acompanhamento dos avanços produzidos pela colaboração - muitos deles já explicitados nesse artigo – foi a base para que se pudesse apostar na criação da Rede visando fomentar os regimes de colaboração em nível estadual e nacional.

Não resta dúvida que Consórcios deram um enorme passo enquanto protagonistas desta Rede voltada ao aprimoramento das políticas públicas educacionais em âmbito colaborativo. A construção da Rede a partir de 2017 se deu de maneira incremental, orgânica e criativa por se tratar de uma iniciativa inédita. O processo de cooperação entre consórcios que já estavam muito bem familiarizados com a colaboração horizontal foi bastante natural para o surgimento de uma rede de caráter transversal.

Desde a partida a troca de experiências foi mantida como um elemento constituinte da Rede. Por outro lado, a forma de cooperação entre os consórcios, o próprio processo de criação da Rede e significação que viria a ser dada a ela eram prerrogativas que cabiam exclusivamente aos consórcios por serem eles os protagonistas desta dinâmica.

O conceito de autonomia municipal, tão reforçado durante os processos de formação, seguiu dando a tônica à Rede. A cooperação em nível interestadual se apoia, ao fim e ao cabo, na autonomia de cada um dos municípios e permite a coordenação entre os mesmos.

O "I Encontro da Rede de Consórcios Intermunicipais em Educação" ocorreu ao longo de dois dias e meio de atividades na região de Assis, sede do consórcio CIVAP. O encontro teve como principal objetivo a apresentação e aproximação das comissões executivas de cada uma das Câmaras Técnicas dos quatro consórcios já referidos AMVAPA, CODIVAR, CIVAP e COGIVA.

A Programação, elaborada pelos consórcios com apoio da Oficina Municipal, contou com apresentações institucionais dos Consórcios e dos projetos desenvolvidos pelos mesmos na área da educação. Além disso, foram realizadas visitas técnicas a projetos consagrados do CIVAP, um consórcio antigo com larga atuação nos campos da saúde e meio ambiente, entre outros.

O Programa previu ainda uma atividade prática onde se buscou levantar os temas possíveis para uma atuação em rede bem como, modelos de governança para a própria Rede que começava a surgir. Apesar de se vislumbrar grandes potenciais, o processo de constituição apontava também para as fragilidades dos próprios consórcios e de uma iniciativa de tamanha envergadura.

[18] O método proposto pela Oficina Municipal para Elaboração Assistida de Planos, Programas e Processos de Gestão visava integrar os sistemas municipais de gestão às salas de aula tendo como eixo os órgãos gestores. Mais do que isso, mais do que nunca naqueles municípios se logrou ganhos de qualidade no plano pedagógico e no plano da gestão, de forma simultânea

Para dar continuidade ao processo organizou-se no mesmo ano o "II Encontro da Rede de Consórcios Intermunicipais em Educação". Novamente o interior de São Paulo foi escolhido como cenário, agora em São Roque, mais próximo à capital por questões logísticas. Este segundo encontro teve um caráter mais propositivo e na Programação foram previstas atividades que privilegiassem a construção de um plano de trabalho e que estabelecessem uma governança mínima da Rede.

Essa articulação entre os consórcios gerou, como esperado, muitas trocas de experiências ao longo do ano de 2017. As trocas se intensificaram em 2018 e se aos poucos se transformaram em ações concretas conduzidas pelo conjunto das organizações. Um exemplo de realização foi a compra consorciada de materiais escolares, praticada em 2016 pelo consórcio CIVAP, que inspirou um processo semelhante no consórcio AMVAPA.[19]

Do ponto de vista normativo ainda não existe a previsão legal de uma Rede de Consórcios que congregasse distintas instâncias regionais voltadas à educação. Atualmente já foram constituídas Frentes Parlamentares em favor de consórcios públicos no Congresso Nacional e algumas Assembleias Legislativas que poderão produzir leis neste sentido.

Após dois encontros de mobilização e início de um plano de ação, a Rede de Consórcios amadureceu e ganhou maior visibilidade, o que ficou claro com a realização do "III Encontro da Rede de Consórcios Intermunicipais em Educação" em meados de 2018, na Paraíba, tendo como anfitrião o consórcio COGIVA. O III Encontro contou com a participação dos quatro consórcios fundadores ao lado de outros pares, bem como, de ADEs especialmente convidadas, de entidades representativas do Terceiro Setor, da academia e de instituições de governo do nível estadual e federal.[20]

A presença e representatividade de diversos atores e setores foi proposta pelo Itaú Social. A mobilização dos quatro consórcios participantes do Programa Melhoria em favor da educação atraiu o olhar de organizações do terceiro setor que já atuavam com a temática. Outras iniciativas de colaboração horizontal viram na Rede uma oportunidade para conhecer experiências semelhantes. Representantes da academia e governos se mostraram bastante interessados para conhecer algo mais sobre a iniciativa.[21]

As discussões geradas ao longo do evento apontaram para muitas possibilidades de atuação sendo que ganhou destaque a questão da articulação entre os membros da Rede e das parcerias com o terceiro setor. Naturalmente o tema de uma agenda nacional para educação, coordenada pelo governo federal, foi também aventado. As experiências compartilhadas e o diálogo entre os presentes demonstraram claramente que é natural que um Consórcio ou ADE possa aprender com o outro e colher frutos semelhantes. Ao mesmo tempo é possível evitar-se erros e apontar caminhos para superação de desafios já enfrentados por outras organizações.

Além disso, o III encontro da Rede deixou claro que é possível, e necessário, uma articulação com outros atores federativos, dentre eles o próprio MEC que demonstrou muito interesse pela cooperação intermunicipal. Por outro lado, as organizações do Terceiro Setor, com seu dinamismo e espírito de inovação, puderam perceber que os vários formatos de colaboração podem ser essenciais para o desenvolvimento da educação municipal.

Em suma, após a realização do III Encontro, a Rede ganhou definitivamente uma ampla visibilidade e ampliou seu escopo. Definiu-se também o seu caráter plural, passando a abrigar diferentes organizações que praticam o regime de colaboração em educação, com destaque para os Consórcios Intermunicipais e os Arranjos de Desenvolvimento da Educação.

Esta Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação certamente terá como principal desafio colaborar com a superação das falhas na coordenação de políticas educacionais entre os entes federados. Há problemas nos três níveis de relações bipartites, ou seja, nas relações União-Estados, Estados- Municípios e União-Municípios, além do que, é necessário aumentar a articulação tripartite em uma perspectiva sistêmica das políticas de educação (SEGATTO; ABRUCIO, 2016).

Apesar de ser uma experiência recente, a Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação já se tornou uma organização com potencial estruturante para políticas educacionais de caráter federativo. A reunião de distintos colegiados permite a formulação efetivamente representativa de vários municípios e regiões, com base em diagnósticos mais precisos, elaborados na base da Federação.

---

19 Para que a experiência pudesse ser replicada os dois consórcios se reuniram para a transferência de saberes e materiais, dentre eles, uma lista de produtos com as respectivas descrições. Além disso, a negociação do convênio dos transportes vivenciada pelo consórcio CODIVAR no estado de São Paulo revelou a força que os quatro consórcios poderiam ter caso trabalhassem em conjunto para buscar novas conquistas frente aos Estados e União.

20 No total foram oito Consórcios Intermunicipais, seis Arranjos de Desenvolvimento da Educação, seis organizações do Terceiro Setor, dois pesquisadores, representantes da SASE-MEC, Undime Nacional e Secretaria de Educação da Paraíba.

21 Novamente o encontro aconteceu ao longo de dois dias e meio, porém, diferentemente dos encontros anteriores, o terceiro dia foi estruturado para que a Rede desenhasse eixos de atuação e ações prioritárias para o ano seguinte. Para tanto, como forma de aproximar os presentes, parte da agenda se voltou ao compartilhamento das ações já sido realizadas, tanto pelos primeiros integrantes da Rede, como pelos demais Consórcios e ADEs alipresentes.

Os Consórcios Intermunicipais e os ADEs garantam uma efetiva colaboração intermunicipal e se colocam como protagonistas neste processo. A partir da agenda municipal e microrregional o maior desafio será a articulação com as agendas dos Estados e da União enquanto espaço de *advocacy*.

Vislumbra-se num horizonte de médio e longo prazo a intensificação da cooperação tripartite em favor da educação. Ao reunir diversas experiências de colaboração intermunicipal, de diversos estados e regiões, a Rede poderá ganhar escala nacional e, possivelmente, maior representatividade para o debate de temas nacionais.

SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

A consolidação da Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação nos permite antever que, ao lado de outras redes de colaboração intermunicipal, tais instâncias poderão colaborar com as reformas na legislação dos Estados federados e da União no que diz respeito à redistribuição de responsabilidades no campo da educação. Existem ainda muitos vácuos e sobreposições importantes entre União, Estados e Municípios em decorrência da não regulamentação do artigo 23 da Constituição, que trata das competências comuns (CARNEIRO; SANTOS; BRIZZI, 2017).

Por exemplo, em muitos Estados não se definiu objetivamente a quem cabe a educação em nível fundamental, restando grandes espaços para confusão nas ações dos dois entes federativos e para lamentável competição por matrículas. As redes de consórcios poderão colaborar efetivamente com a criação de um Sistema Nacional de Educação que dê maior equilíbrio aos vetores de força da Federação.

Por analogia, um Sistema Nacional de Educação poderá assemelhar-se ao Sistema Único de Saúde (SUS), ou mesmo, ao Sistema Nacional de Gestão de Recursos Hídricos (SNGRH). Nos dois casos tanto os municípios como os consórcios intermunicipais, ao lado dos comitês de bacia, foram fundamentais na estruturação dos sistemas nacionais, juntamente com a força dos Estados.

Os dois sistemas foram felizes em definir com maior clareza os contornos das atribuições federais, estaduais e municipais (CARNEIRO, 1994). Ambos tiveram elevado grau de sucesso também por terem sido fruto de conquistas políticas importantes dos profissionais das respectivas áreas no processo de reconstrução democrática nos anos 1980 e 1990 (FRANZESE; ABRUCIO, 2013).

A nossa hipótese de trabalho, aqui levantada em caráter preliminar, é que o embrionário Sistema Nacional de Educação irá se constituir com maior força na medida em que conte com a participação dos profissionais da educação e com um efetivo debate nos municípios, estados e união, a ser travado em suas respectivas instâncias parlamentares. Ao lado do corpo profissional os consórcios públicos de educação serão atores importantes na medida em que possuem fundamento legal e uma vez constituídos se enquadram na chamada "administração indireta".[22]

Como amplamente debatido aqui, está clara a necessidade de um Sistema Nacional de Educação que ofereça parâmetros e regras a serem seguidas nacionalmente no âmbito da educação. Um Sistema Nacional deverá ser capaz de harmonizar a atuação dos entes federados garantindo a tão desejada coordenação em prol da Educação. Apesar de ainda não possuirmos um Sistema Nacional de Educação, o debate em torno de sua necessidade se pauta desde a promulgação da Constituição e tem sido reforçada por meio de marcos legais como o PNE de 2014-2024 (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2019). O estabelecimento de um Sistema que permita a coordenação dos entes federados é inerente a sua função:

> "Por isso, todas as vezes que esse assunto [Sistema Nacional de Educação] foi pautado em Constituintes, projetos de Leis de Diretrizes e Bases, Planos Nacionais de Educação e Fundos de financiamento, ele foi motivo de intensos debates e polêmicas, sobretudo quando o adjetivo nacional entrava em pauta. Repetidas tentativas, sempre frustradas, resultaram em um não acolhimento do conceito, algo que se deveu a várias explicações." (CURY, 2014, p. 39.).

[22] A administração pública no Brasil se divide em direta e indireta. No âmbito do Executivo Municipal, a primeira é composta pela Prefeitura e as secretarias. Já a administração indireta é composta por órgãos com personalidade jurídica própria, mas que desempenham funções do Estado de maneira descentralizada. As fundações públicas, os departamentos de água e agências reguladoras são alguns exemplos de autarquias que integram a administração pública indireta. As autarquias são criadas por meio de uma lei específica, aprovada na Câmara de Vereadores, com a finalidade de executar uma atribuição específica. No caso dos consórcios a Lei que cria esta autarquia deve ser aprovada em todas as Câmaras de Vereadores dos municípios que constituem o consórcio. O patrimônio e a receita dos consórcios são próprios, mas sujeitos à fiscalização do Estado. Estas organizações têm como funcionários, servidores públicos que precisam ser aprovados em concurso público, embora a Constituição permita a existência de cargos comissionados em funções de chefia, direção e assessoramento. Existem autarquias nas mais diversas áreas. No plano federal vale apontar exemplos bem conhecidos de autarquias: Banco Central (BC), as agências reguladoras, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico (CNPq), o INSS e também as universidades federais.

O desenho de um Sistema tão complexo deverá se fundar na estrutura federativa apesar desta ainda se encontrar em estágio de formação e reforma. Ou seja, o desenho do SNE não poderá esquivar- se das discussões sobre a autonomia dos entes, a descentralização do poder político e o sistema de financiamento público visando, todas estas dimensões, o equilíbrio entre os governos no que diz respeito às suas capacidades e responsabilidades.

Experiências anteriores de desenhos de sistemas nacionais como o SUS, por exemplo, já mencionadas ao longo do artigo, partiram de ensaios práticos da sociedade civil, de grupos de profissionais ou de arranjos regionais das respectivas áreas. Nesse sentido é possível que as experiências de colaboração em educação com os consórcios públicos e ADEs possam sugerir formas práticas de coordenação das três esferas de governo contribuindo diretamente com o capítulo sobre regime de colaboração do futuro SNE.

Da mesma forma, a articulação de Municípios, que deriva da necessidade de tornar mais eficiente a gestão e aumentar as capacidades técnicas dos gestores, poderá inspirar os Estados e mesmo a União nos seus próprios processos de reforma no campo da Educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com este artigo buscamos demonstrar que a discussão sobre a colaboração entre municípios tendo em vista a melhoria da educação remete necessariamente à discussão sobre o projeto federativo de país que foi formulado pelos constituintes em 1988. A questão é complexa, pois toca a estrutura política, tributária e administrativa dos três entes da federação. Mais do que isso, a conquista da autonomia municipal é, em si mesma, uma questão que vem absorvendo esforços gigantescos por parte dos próprios cidadãos em suas conquistas democráticas, não apenas no âmbito da educação, ao lado dos agentes políticos e dos gestores municipais.

De todas as maneiras, felizmente, o artigo 241 da Constituição Federal consagrou os consórcios públicos a abriu espaço para outras modalidades de colaboração federativa baseadas em convênios e parcerias que dão espaço aos Arranjos para o Desenvolvimento da Educação. Ao mencionar estes dois tipos de instituições apontamos para uma questão que remonta às décadas de 1980 e 1990 de se dar segurança jurídica à cooperação intermunicipal com uma legislação específica que se logrou apenas em 2005 com a lei 11.107. Todos estes elementos fazem parte do marco legal que dará condições para que os avanços federativos cooperem efetivamente com a educação brasileira.

Os exemplos práticos do Programa Melhoria da Educação do Itaú Social, em parceria com a Oficina Municipal, nos serviram para ilustrar concretamente a força dos consórcios intermunicipais. Temas como compras públicas, formação de professores e negociação de convênios com os estados já fazem parte da rotina dos consórcios por meio de suas Câmaras Técnicas e colegiados assemelhados. Mais do que isso, os primeiros consórcios que integraram o Programa Melhoria deram corpo a uma Rede em favor da educação que hoje é uma realidade que dificilmente terá retrocesso.

O interesse de outras instituições do terceiro setor, bem como, de governos estaduais e do próprio governo federal, poderá fazer desta Rede mais um ator relevante para criação de um Sistema Nacional da Educação em bases federativas, que seja capaz de respeitar os princípios humanistas da solidariedade e da subsidiariedade.

Em um Sistema ideal os Municípios, Estados e União se equilibram e se complementam, em suas próprias esferas de ação, limitadas e articuladas. A construção de um Sistema a partir da base local e regional parece ser natural. Porém, as forças centrípetas do poder concentradas em Brasília sempre ameaçam os processos graduais de caráter subnacional. Espera-se que neste processo os governos estaduais possam exercer funções de mediação, coordenação e investimento, garantindo a autonomia aos municípios e a articulação das políticas subnacionais.

Considerando a análise dos diferentes tipos de colaboração em educação foi possível chegarao Sistema Nacional de Educação em uma perspectiva *botom-up*, alternativa às iniciativas *top-down* que brotam do Governo Federal. De toda forma parece existir um longo caminho a percorrer para a melhoria da educação em bases institucionais sólidas.

Não resta dúvida que as dificuldades financeiras para o financiamento da educação serão o principal entrave deste Sistema. O ideal será que a discussões sobre a reforma do sistema tributário sejam antecipadas de modo a resolver o problema na sua raiz. Ao lado da questão financeira as limitações técnicas da maior parte dos pequenos e médios municípios exigirá investimentos permanentes na capacitação de gestores públicos.

A municipalização da educação não encontrou ainda o seu ponto de maturação na maior parte dos estados brasileiros. Para tanto ela deverá caminhar em conjunto com o processo de regionalização, capaz de consolidar a esperada descentralização desta política. Quando se observa a experiência internacional fica claro que boa parte das políticas educacionais são levadas a termo pelos municípios e estados. E novamente, o aspecto financeiro é central nos países desenvolvidos, como vimos ao trazer o exemplo da Alemanha. Experiências como as da compra consorciada já praticadas por diversas Câmaras Técnicas em consórcios intermunicipais, apontam para uma alternativa viável apresentada pelo regime de colaboração. A descentralização da arrecadação associada ao gasto eficiente em caráter regional é uma receita a ser explorada.

A educação brasileira no contexto de uma Federação atípica, formada por três entes, demanda mecanismos de coordenação mais complexos e bem regulamentados. O quadro atual ainda aponta para sobreposição das três esferas de governo, cabendo à União o financiamento, e a muitos Estados e Municípios a competência compartilhada sobre o ensino fundamental.

Em suma, podemos afirmar que as Câmaras Técnicas dos Consórcios e os ADEs tem sido "escolas" de cooperação federativas muito eficientes que auxiliam na prática com a superação de conflitos. A intencionalidade das políticas educacionais passa necessariamente pelo aumento das possibilidades de diálogo entre os atores que operam a educação.

Tendo como base as experiências regionais, espera-se que o Sistema Nacional de possa:

1. Agregar um conjunto de instituições educacionais distintas, das três esferas de governo;
2. Valorizar as decisões mais importantes da jurisprudência em favor da colaboração federativa;
3. Colocar em evidência bons exemplos de gestão da educação;
4. Evitar toda forma de competição predatória na educação;
5. Reinserir os estados na política educacional;
6. Definir claramente as competências municipais, estaduais e federais;
7. Deixar claro que os alunos não são do Município, do Estado ou da União, mas de um sistema integrado da educação;
8. Ser um espaço de diálogo e organização das demandas a partir da escuta das comunidades locais;
9. Promover a colaboração entre o investimento social privado e público; 10. Valorizar as boas práticas em gestão da educação nos três níveis da Federação.

Conclui-se, portanto, que a discussão para o estabelecimento de um Sistema Nacional de Educação remete ao debate sobre a Federação. Por outro lado, a institucionalização da cooperação federativa é fundamental para coordenação das três esferas de governo. A Federação brasileira é um trunfo para educação na medida em que garante a autonomia dos governos locais, mais próximos das comunidades que esperam por uma educação pública de qualidade para todos e todas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ABRUCIO, Fernando Luis. **Cooperação Intermunicipal: experiências de Arranjos de Desenvolvimento da Educação no Brasil**. Curitiba: Positivo, 2017.

AZEVEDO, Eurico de A. "Impactos concretos da Autonomia sobre a realidade municipal". In: **Subsidiariedade e fortalecimento do poder local**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, Série Debates 6/1995.

ÁVILA, Fernando Bastos de. **Pequena Enciclopédia de Doutrina Social da Igreja**. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituição.htm. Acesso em:18 mar. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências.2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edição Câmara, 2015.Disponível em < https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal- 144468-pl.html >. Acesso em: 20 mar. 2019.

CAMARGO, Aspásia. "Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha". In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mario Brasiliense (Orgs.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates no. 22, Vol I, abril 2001, pgs. 69 a 94.

CARNEIRO, José Mario Brasiliense. "Autonomia municipal na Alemanha". In: CANEIRO, J.M.B; FREY, K. (Orgs.). **Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável**. São Paulo: Oficina Municipal, 2018, p. 157-177.

CARNEIRO, José Mario Brasiliense e DILL, Günter. "Arranjos federativos regionais na Alemanha e o papel articulador dos Landkreise. In: Cadernos Adenauer XII (2011), nº 4 – **Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, abril 2012, p. 57-77.

CARNEIRO, José Mario Brasiliense.; SANTOS, Gustavo Adolfo Pedrosa Daltro.; BRIZZI, Renato. Consórcios Públicos de Educação e a Governança Intermunicipal. In: CARNEIRO, José Mario Brasiliense. (Org). **Megacidades**. Rio de Janeiro. Fundação Konrad Adenauer, 2017. p. 113-134.

CARNEIRO, José Mario Brasiliense. **Responsabilidade local e desafio regional: relações intergovernamentais na gestão de recursos hídricos.** Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - FGV - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1994.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O Sistema Nacional de Educação: uma reflexão provocativa ao debate. In: CUNHA et al. (Orgs.). **O Sistema Nacional de Educação: Diversos olhares 80 anos após o Manifesto**. Brasília. Ministério da Educação, 2014. p. 30-40.

DIAS, Sônia; DJRDJRJAN, Tatiana Bello. **Diálogos sobre a Gestão Municipal: Câmaras Técnicas de Consórcios**. São Paulo: Fundação Itaú Social, 2017.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas: os casos dos sistemas de saúde, assistência social e educação. In: HOCMAN, G; FARIA, C.

A.P (Orgs.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. P. 363-388.

FRANZESE, Cibele.; PACHECO, Regina Silvia. Consórcios Públicos: estratégias e mecanismos de gestão para a continuidade das políticas públicas. **Relatório Final**. FRONTERES Pesquisa e Formação em Gestão e Políticas Públicas. 2018. No prelo.

MELO, Marcus André B. C. de. **Municipalismo, *nation building* e a modernização do Estado no Brasil.** Disponívem em <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_23/rbcs23_07.htm>. Acesso em 9 de julho de 2019.

SCHULTZE, Hans-Olaf. "Tendências da evolução do federalismo alemão: dez teses". In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mario Brasiliense (Orgs.). Federalismo na Alemanha e no Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates no. 22, Vol I, abril 2001, pgs. 13 a 28.

SEGATTO, Catarina Ianni; ABRUCIO, Fernando Luiz. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. **Revista Brasileira de Educação**, v. 21, n. 65, p. 411-429, abr/jun. 2016.

STRELEC, Thamara Caroline. **Relações intergovernamentais no contexto educacional brasileiro: um estudo a partir dos acordos de cooperação nas políticas públicas em educação.** 2017. 1 recurso online (343 p.). Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. Disponível em:<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/330374>. Acesso em: 22 mar. 2019.

STRELEC, Tamara Caroline; COSTA, Valeriano Mendes F.; CALDERON, Raquel Gallego Consórcio de educação de Barcelona: evidências de gestão compartilhada de serviços educativos via consórcios públicos. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 34, n. 3, p. 689-710, set/dez. 2018.

TEIXEIRA, Marco Antônio C.; CARNEIRO, José Mario Brasiliense. Descentralização e Autonomia Federativa. In: CARNEIRO, J. M. B (Org.). **Política Municipal e Regional.** São Paulo. Oficina Municipal, [2015]. p. 65-107. TODOS PELA EDUCAÇÃO. **O que é um Sistema Nacional de Educação?**, 2019. Disponível em <https://www.todospelaeducacao.org.br/conteudo/O-que-e-um-sistema-nacional-de-Educacao> Acesso em: 8 de junho de 2019.

FEDERALISMO E AUTONOMIA: ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DAS UNIDADES FEDERATIVAS

Carlos Tiago Jorge de Azevedo

RESUMO

Este artigo analisa a participação o impacto do modelo federativo brasileiro, na elaboração de leis que criam metas e regulamentam ações das cidades brasileiras. Ao contrário do que se propôs, a CF 88 não promove uma descentralização que leve uma autonomia plena entre os entes federados. A policy decision-making não foi alcançada por Estados e Municípios, a estes o limite é a policy-making, ter autonomia na execução de uma ação não é o mesmo que ter autonomia na elaboração dessa ação. A ausência de um nível de veto player para Estados e Municípios com relação as União permite uma padronização de leis que dispões sobre regulação das cidades e podem inferir na efetividade da lei. A democratização dentro da federação é necessária para a melhor elaboração das leis e conduzir, de fato, a efetividade da norma.

FEDERALISMO E AUTONOMIA: ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DAS UNIDADES FEDERATIVAS.

A opção brasileira por um Estado democrático e federalista enseja discussões que versam sobre autonomia, autoritarismo e minorias, no que tangem as relações entre União, Estados e Municípios. E o que interessa na participação das unidades subnacionais na construção do texto contotucional? Policy decision-making, assegurar assento e voz junto à mesa de negociações e decisões que afetam todos os entes federados. Esta desejada cooperação, uma das bases federalistas, entre as unidades "autonomas", é que consequentemente leva ao desempenho dos programas a serem articuados.

> Assim, a incorporação das unidades constituintes no processo de formulação aumenta as chances de produzinr desenhos de política nacional que gerem incentivos para a adesão e cooperação na fase de implementação. Por contraste, as políticas cujo desenho mobilizam a desconfiança por partes das unidades constituintes tendem a reduzir suas chances de efetividade. (ARRETCHE, 2012, p.23-24)

A expectativa desta participação é resultado desta proposta constitucional, onde pela primeira vez os municípios foram integrados à federação como organização permanente e autonoma. Esta posição constitucional se dá principalmente numa contraposição em relação a caracterísitca centralizadora do governo militar e o aumento da demanda por maior autonimia financeira dos municípios frente ao problema do fenômeno do êxodo rural, que deu visibilidade aos centros urbanos com protagonismo dos problemas estruturais e de desigualdade no país.

FORTALECIMENTO DO GOVERNO FEDERAL E REPRESENTAÇÃO

Mesmo escolhido um modelo federativo descentralizado, o que se pode observar é que desde sua promulgação existe um protagonismo do governo central. Arretche (2012) aponta que a formatação e execução do Federalismo brasileiro fortaleceram a União e "favorecem a autoridade do governo central". A CF88 permite ainda à União, o poder de legislar sobre todas as ações dos entes federados, ou seja, no §4 do Art.24 dá ao governo central um controle "centralizado sobre legislação concorrente", por outro lado através de seu Art. 23 aponta a necessidade de se regulamentar, através de leis, o que e em qual forma se regera a cooperação entre os entes.

Embora as Emendas Constitucionais precisem de 3/5 para sua aprovação, o que aplia o seu debate, as "regulamentações" previstas na CF com relação as participações e ações dos entes federados, não precisam do mesmo sistema de aprovação, ou seja, mesmo que interfiram no funcionamento direto dos entes, basta a aprovação por maioria simples.

> Pode-se argumentar, corretamente, que muitas disposições transitórias das constotuições brasileiras permanecem letra morta. Entretanto, o argumento apresentado aqui não é de que essa legislação foi iniciada porque a CF assim o exigiu. Diferentemente, o argumento sustenta que as Disposições Transitórias não impediram que as elites do governo central iniciassem esse tipo de matéria. Ou melhor, as Disposições Transitórias permitiram que a agenda do governo federal, que visava regular as finanças e políticas dos governos subnacionais, tenha sido apresentada e processada sob condições institucionais que facilitariam sua aprovação parlamentar, bem como limitariam as oportunidades de veto dos governos subnacionais. (ARRETCHE, 2012, p.68)

Diferente do que observou Alfred Stepan, que o jogo politico de representação na Câmara Federal e no Senado elevaria os riscos de "paralisia decisória", ocorre é que se percebe um Governo Federal forte e que consegue negociar suas propostas dentro da capital, junto às lideranças partidárias, por outro lado, Estados e Municípios ofertam desproporcional poder de barganha perante a União.

Entre os anos de 1990 e 2006, conforme dados disponiveis no Centro de Estudos da Metrópole – CEM, a legislação aprovada que afetava algumas ou todas as unidades federativas, mesmo que negativo, as bancadas estaduais votaram a favor, exemplos: Lei Kandir, Etatuto das Cidades, Lei Camata, LRF, etc.

Nos artigos 21 e 22 da CF, os constituintes deram autonomia sobre maneira à União e regularam intriscecamente a autonomia das sub-unidades a formularem suas próprias políticas (ARRETCHE 2012). Podemos destacar no artigo 21 da CF quando são estipuladas 25 segmentos de competencia da União dentre eles o de "elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social".

O DISCURSO DA CRISE

Existe um limite de ação dos municípios com relação à sua receita e seus gastos, diferente do que acontece com o Governo Federal que consegue criar novos impostos, escondidos por de trás de tributos, desvinculando seu destino, podendo utilizar o arrecadado de acordo com sua própria estratégia.

Além das "questões tributárias" ou da "autonomia financeira", a CF88 também parametriza as ações dos entes federados, ou seja, é no seu texto que todas as questões relacionadas a estes entes estão previstas, ou preveem a elaboração de normas que vão regulamentar e dar as diretrizes para a conduda da federação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mesmo considerados como entes federativos, os Municípios não tem voz nas decisões relacionadas a elaboração e aprovação de leis que tratam da estrutura e do funcionamento das cidades. Nosso modelo federativo é centralizado em todas as esferas, com exceção da execução das políticas publicas básicas..

Não existe simetria nas relações dos entes federados e a consequência pode ser a ausência de legitimidade de uma regra posta de forma vertical. É necessário focar na democracia entre as instituições, e nosso pacto federativo compreender que as dimensões físicas do Brasil requerem uma estrutura mais horizontal, mesmo que apenas nos assuntos que afetam diretamente a todos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. O Estado no Brasil Contemporâneo. Um passeio pela história. In: Melo, Carlos Ranulfo; Sáez Manuel Alcântara (orgs). A Democracia Brasileira. Balanço e perspectivas para o século XXI. Belo Horizonte: UFMG, 2007, p. 17–31.

ARRETCHE, Marta. Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz/Ed. FGV (coedição), 2012.

_____, Marta; CORDEIRO, Berenice de Souza; FUSARO, Edgard; DIAS, Edney Cielici; BITTAR, Mariana. Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/ CEM, 2012

Brasil, 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Centro de Documentação da Câmara dos Deputados.

STEPAN, Alfred. "Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos". Dados, vol. 42. nº. 2, 1999

GOVERNANÇA METROPOLITANA: UM MAPEAMENTO DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA NO BRASIL

Tatiana Cristina Dias Gama Nunes (LACITE/UFCA)
Jéssica Beatriz Pereira Lima (LACITE/UFCA)
Francisco Raniere Moreira da Silva (LACITE/UFCA)

RESUMO:

O presente trabalho apresenta um panorama da produção científica brasileira sobre Governança Metropolitana, a partir da análise de artigos indexados no portal de periódicos da CAPES. O texto se insere nas discussões sobre gestão de cidades e aglomerações urbanas, levando em conta as diretrizes do estatuto da metrópole, que atribuiu à governança interfederativa um papel central na efetivação dos arranjos metropolitanos. O levantamento foi conduzido entre dezembro de 2018 e janeiro de 2019, quando foram identificados 22 artigos que continham o termo governança metropolitana no título ou assunto. Destes, apenas 10 atendiam aos parâmetros do estudo. Os resultados da análise descritiva dos artigos apontam a governança metropolitana como objeto multidisciplinar, em que pese a predominância de estudos da área de arquitetura e urbanismo. Conceitualmente, observou-se uma compreensão da governança enquanto processo de gestão e cooperação, mas com pouca atenção ao elemento participativo.

Palavras-Chave: Governança Metropolitana; Regiões Metropolitanas; Relações Interfederativas; Revisão da Literatura.

INTRODUÇÃO

Durante o processo de redemocratização brasileira as relações federalistas adquiriram novas funções, sobretudo a partir da Constituição Federal de 1988. O atual pacto federativo e as novas formas de relação e coordenação intergovernamental nele inseridas são temas recorrentes no campo da administração pública, com destaque para autores como Abrúcio (2005; 2006), Arretche (2002), entre outros. Um ambiente profícuo para a análise das relações entre entes federativos distintos é o das regiões metropolitanas, consideradas como importantes instrumentos de coordenação intergovernamental e cooperação para a execução de políticas e serviços públicos de interesse comum.

No caso brasileiro, observam-se avanços recentes no estabelecimento de parâmetros institucionais e normativos que definem critérios para o reconhecimento e a institucionalização das regiões metropolitanas, bem como instituem mecanismos de planejamento, gestão e formas de cooperação interfederativa, com base na Lei nº 13089/2015, mais conhecida como Estatuto da Metrópole. Todavia, em que pesem os avanços em termos jurídicos e institucionais no reconhecimento de aglomerados urbanos enquanto regiões metropolitanas, observam-se também diferenças substanciais quanto à qualidade da cooperação interfederativa e a integração dos municípios à dinâmica da aglomeração. Disso resultam unidades regionais bastante diferentes no que diz respeito ao processo de metropolização, o que dificulta a construção de sistemas de governança metropolitana.

Outra perspectiva determinante na discussão metropolitana é a das políticas públicas e serviços públicos compartilhados. Conforme os dados do censo de 2010 do IBGE (2010), 84% da população brasileira reside na zona urbana. Some-se a isso o quadro de concentração populacional, com 67,2 milhões dos brasileiros vivendo em 133 municípios (2,39% do total de municípios, com população acima de 200.000 habitantes), ou seja, mais de 123 milhões de pessoas vivem nos outros 5.452 (97,61%) municípios do país, com população inferior a 200.000 habitantes (FERNANDES, 2012). Esses dados alertam para a necessidade de políticas públicas intersetoriais, e reforçam o papel estratégico das regiões metropolitanas, haja vista seu potencial de coordenação e cooperação intermunicipal, reunindo entes federativos para articulação de arranjos institucionais que visem atenuar os problemas coletivos e impulsionar o desenvolvimento local e regional.

Entre as fragilidades metropolitanas resultantes da intensa institucionalização (FERNANDES, 2012), observa-se a centralidade exercida pelo município núcleo, característica da metropolização brasileira, demonstrando que apesar do crescimento dos municípios periféricos da metrópole, as principais atividades econômicas, sobretudo de emprego e serviços, permanecem no núcleo-central urbano do aglomerado. Neste contexto, ganha força a ideia da governança metropolitana, como mecanismo de integração de atores capaz de articular as políticas intersetoriais e atuar na redução das assimetrias intrarregionais verificadas nas regiões metropolitanas.

Compreendendo a emergência da governança metropolitana como elemento estratégico para a efetivação das relações interfederativas nos espaços metropolitanos, faz-se necessário analisar a forma como esse construto vem sendo estudado, a fim de observar os seus avanços e contornos conceituais, bem como as possibilidades de desenvolvimento científico, institucional e político em torno do tema.

Para tanto, este artigo reliza um mapeamento da produção científica brasileira sobre governança metropolitana, a partir da análise de artigos indexados no portal de periódicos da CAPES, elucidando as diversas concepções sobre a temática. De modo complementar, a análise produzida também objetivou contribuir para o avanço do conhecimento sobre o tema, haja vista as diversas nuances epistemológicas e metodológicas que permeiam o estudo da governança metropolitana.

REFERENCIAL TEÓRICO

Com a promulgação da Constituição de 1988 e seus desdobramentos, o panorama institucional delineado pelas regiões metropolitanas brasileiras foi redefinido. No novo pacto federativo, os municípios passaram a ser considerados como um ente federativo autônomo, e a competência para instituir regiões metropolitanas foi deslocada da União para os estados membro. Assim, antes de partir para a discussão metropolitana, convém retomar, ainda que de forma sintética, o debate sobre federalismo.

Arretche (2002, p.27), define o federalismo como "uma forma particular de governo, dividido verticalmente, de tal modo que diferentes níveis de governo têm autoridade sobre a mesma população e território". Segundo afirma, nos sistemas federativos os diferentes níveis de governo são independentes entre si e possuem autonomia decisória e capacidade relativa para a implementação de políticas.

A autora remonta o percurso histórico que atribuiu ao Brasil a transição do modelo autoritário para o sistema federalista, levando em consideração o período de ditadura militar (1964-1985) e a retomada da democracia. Arretche (2002, p.28), argumenta que: "Durante o regime militar, as relações intergovernamentais do Estado brasileiro eram na prática muito mais próximas às formas que caracterizam um Estado unitário que àquelas que caracterizam as federações." (p. 28). Diante desse contexto, as relações entre os entes federados foram remodeladas, emergindo deste conjunto a prerrogativa da descentralização, definida como um mecanismo de distribuição das funções administrativas entre os níveis de governo.

De acordo com Abrúcio (2005), uma das marcas do processo de descentralização brasileiro foi a intensa metropolização do país. Para o autor, "Não só houve um crescimento das áreas, metropolitanas em número de pessoas e de organizações administrativas, como também os problemas sociais cresceram gigantescamente nesses lugares" (ABRUCIO, 2005, p. 49).

Além disso, segundo o autor, a carta magna de 1988, não aprimorou o quadro urbano vivenciado pelas aglomerações e regiões metropolitanas, uma vez que:

> [...] a estrutura financeira e político-jurídica instituída pela Constituição de 1988 não favorece o equacionamento dessa questão. No que se refere ao primeiro aspecto, a opção dos constituintes foi por um sistema de repartição de rendas intergovernamentais com viés fortemente antimetropolitano, favorecendo inclusive a multiplicação de pequenas cidades. No que tange ao segundo ponto, o fato é que as regiões metropolitanas (RMs) enfraqueceram- se institucionalmente em comparação com a dimensão que tinham no regime militar. Prevaleceu o municipalismo em detrimento das formas compartilhadas de gestão territorial. É dessa concepção que se originou a explosão dos problemas dos grandes centros urbanos brasileiros (ABRUCIO, 2005, p.49).

Em que se pese as problemáticas apresentadas pelo autor, se faz importante destacar que a prerrogativa do crescimento destes problemas metropolitanos, principalmente, os decorridos pelo forte caráter municipalista, são em grande medida, resultado do impacto negativo que o centralismo exercido durante o período militar imprimiu, ou, como define Abrucio, do "unionismo-autoritário" desenvolvido pelo regime militar.

Corroborando esta perspectiva, Melo (2000, p.19) afirma que a autonomia municipal instaurada pela Constituição trouxe maior complexidade à construção de sistemas de governança metropolitana, ao estimular comportamentos não cooperativos: a competição fiscal e o neolocalismo, este fazendo crer que grande parte dos problemas pode ser resolvida localmente. Adicionalmente, Abrúcio (2005) expõe as fragilidades das RM's em detrimento ao sistema administrativo adotado, revelado pela ausência de instâncias metropolitanas:

> Na Verdade, as RM's foram esvaziadas e sua conformação legal, transferida para os estados, os quais, conforme trabalho realizado por Sérgio Azevedo e Virgínia Guia (2000), não priorizaram essa questão no seu desenho político- administrativo. Sem uma instância metropolitana e/ou formas que levem à formação de colegiados metropolitanos – com os municípios envolvidos, mais os governos estadual e federal, além da sociedade civil local –, será muito difícil resolver os dilemas dos grandes centros urbanos (ABRUCIO, 2005, p. 62).

A solução, pelo menos em termos normativos, aos problemas elucidados por Abrúcio (2005) só chega mais tarde, com a sanção da Lei nº 13.089 de 2015, popularmente conhecida como Estatuto da Metrópole. Referida legislação fortaleceu os mecanismos de gestão e planejamento das regiões metropolitanas, estabelecendo a existência de duas instâncias metropolitanas distintas, com papéis complementares, a instância executiva e a instância colegiada deliberativa, ambas direcionadas a construção e funcionamento de um modelo de governança interferativa no âmbito metropolitano.

O termo governança não se restringe apenas a um conceito específico, portanto, a expressão passa a abranger várias categorias conceituais, que são refletidas através do modo que cada autor prefere se referir ao tema (MATIAS-PEREIRA, 2012). De acordo com Gonçalves (2005), a governança passa a ser objeto de discussão principalmente por meio do documento elaborado pelo Banco Mundial, intitulado de "Governance and Development" (1992), o qual compreende que a "[...] governança é definida como a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento."[1] (WORLD BANK, 1992, p. 1). Desse modo, o constructo da governança exerce um papel central para a gestão, que por sua vez, pode transcender de forma mais ampla.

No campo da ação pública estatal, a noção clássica de governança estava sempre relacionada à ação do Estado e aos processos de decisão dos governos. Todavia, os estudos contemporâneos, sobretudo a partir dos anos 90, reconhecem que a concepção de governança extrapola o ato de governar e está para além da ação dos governos, envolvendo sua articulação e compartilhamento de decisões com outros atores sociais.

Para Matias-Pereira (2012), a governança pode ser compreendida através da capacidade que o governo possui frente a formulação e implementação de suas políticas públicas, levando em consideração as necessidades elencadas pela coletividade, dando ênfase a forma de viabilidade da governança, como mensurado a seguir:

> É oportuno destacar que a fonte da governança não são os cidadãos ou a cidadania organizada em si mesma, mas um prolongamento desta, ou seja, são os próprios agentes públicos ou servidores do Estado que possibilitam a formulação e implementação adequada das políticas públicas e representam a face deste diante da sociedade civil e do mercado, no setor de prestação de serviços diretos ao público (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 75).

[1] Tradução livre de "governance is defined as the manner in which power is exercised in the management of a county's economic and social resources for development" (WORLD BANK, 1992, p. 1).

Neste sentido, compreende-se que a concretude da governança se estabelece através da união entre estes dois eixos, o Estado como propagador da iniciativa e a sociedade como contribuinte perante a política pública, estabelecendo assim, "padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico" (SANTOS, 1997, p. 341). São estes os aspectos que constam na proposta definida no Estatuto da Metrópole ao delegar duas instâncias distintas, porém complementares frente a aplicabilidade da governança interfederativa nas regiões metropolitanas, que passa a englobar uma nova perspectiva, dessa vez direcionada a governança metropolitana.

> Há de se reconhecer que o termo "governança metropolitana" pode ser compreendido como o exercício pelo qual os cidadãos de uma determinada localidade resolvem coletivamente os seus problemas e satisfazem as necessidades da sociedade usando o "governo" como instrumento. Inclui processos que buscam diagnosticar a realidade, definir prioridades, planejar a implementação das ações e, em seguida, determinar como os recursos financeiros, materiais e humanos devem ser alocados para a dinamização das potencialidades e superação dos desafios, com o propósito de promover o desenvolvimento regional (SILVA, 2016, p. 251).

Para Frey (2012), a noção de governança metropolitana é útil por aportar novas respostas articuladas e interescalares para os problemas urbanos, e evidenciar o papel cada vez mais ativo exercido pelas metrópoles ou cidades regiões. Para além do componente institucional exercido pelos acordos formais entre governos e organismos públicos, convém observar também os diversos fluxos de relações e redes que se estabelecem entre os distintos atores não estatais e a forma como também contribuem para o desenvolvimento metropolitano, sobretudo assumindo o desafios de articulá-las às práticas institucionais já existentes e fortalecer os arranjos metropolitanos.

PERCURSO METODOLÓGICO

Levantamentos acerca da produção científica são uma prática presente em diferentes campos da gestão e dão uma importante contribuição para a sistematização dos estudos e observação dos avanços do campo. A pesquisa aqui apresentada trata-se de um estudo exploratório-descritivo, de natureza qualitativa, utilizando elementos de revisão sistemática da literatura, desenvolvida com o intuito de mapear a produção científica brasileira sobre governança metropolitana a partir da base de dados do Portal de Periódicos CAPES.

Este estudo foi desenvolvido em duas etapas distintas. A princípio foi realizada uma busca parametrizada no portal de periódicos da CAPES por artigos publicados em periódicos revisados por pares que possuíssem o termo Governança Metropolitana no título ou no assunto, com o entendimento de que é a partir do título que os autores definem os conteúdos mais relevantes a serem apresentados ao longo do artigo. A busca foi realizada entre dezembro de 2018 e janeiro de 2019 e levou em consideração os trabalhos em língua portuguesa, independente do ano em que foram publicados. Obteve-se um total de 22 artigos.

Na sequência, os artigos foram organizados em planilha com base nos seguintes critérios: (1) Título, (2) Autor(es), (3) Periódico, (4) Ano, (5) palavras-chave, (6) resumo. Desta maneira, foi possível perceber quais artigos tratavam, de fato, da Governança Metropolitana. Assim, após a análise dos resumos e palavras-chave e a exclusão de trabalhos duplicados, observou-se que apenas 10 trabalhos atendiam aos parâmetros da pesquisa. Destarte, foi realizada uma análise descritiva dos artigos, a fim de identificar: (1) O(s) autor(es) que publicaram na temática, (2) Métodos, (3) A abordagem conceitual da governança metropolitana, (4) Lócus de pesquisa e (5) A área de conhecimento.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Foram analisados 10 artigos, os quais continham em suas discussões a temática da Governança Metropolitana, quesito chave para este estudo. Além disso, cabe mencionar que os artigos foram analisados em pararalelo, logo a principio ressaltou-se o fato de todos os artigos estudados são de matriz metodológica qualitativa. Diante desta constatação, a analise foi desenvolvida dissertando sobre os cinco aspectos enunciados anterioriormente, a fim de efetivar a analise descritiva dos artigos.

AUTOR(ES) QUE PUBLICARAM SOBRE O TEMA

No intuito de tecer panoramas gerais dos autores que publicaram sobre governança metropolitana, reconheceu-se que analisar o campo de formação dos autores é pertinente, uma vez que assim é possível identificar qual a área de estudo detém maior amplitude sobre a temática, bem como, perceber as nuances epistemológicas presentes na discussão da governança metropolitana. Dessa maneira, o quadro 1 sintetiza estas informações.

Quadro 1 – Formação de origem dos autores

Curso Superior	Quantidade por curso	
	Quantidade	Porcentagem
Arquitetura e Urbanismo	9	56,25%
Ciências Sociais	3	18,75%
Geografia	2	12,5%
Administração Pública	1	6,25%
Ciências da computação	1	6,25%
Total	16	100%

Fonte: dos autores (2019).

Com relação ao Quadro 1, cabe destacar que fora consultado a plataforma lattes do CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), buscando pelo currículo de cada autor. Constatou-se que a maior parte (56,25%) dos autores que publicaram sobre governança metropolitana são oriundos da área de Arquitetura e Urbanismo, resultado que permitiu perceber que arquitetos têm cada dia mais se debruçado sobre as temáticas urbanas, como também questões que envolvem planejamento, processos decisórios e democráticos, dentre outras particularidades.

Outro ponto interessante da análise foi o fato de apenas um administrador público (6,25%) estar envolvido na pesquisa, algo que desperta certa inquietação ao apontar que as abordagens dos estudos são voltadas a sua área profissional, logo, esperava-se um resultado mais expressivo neste campo. Essa ocorrência pode ser, em parte, devida ao fato de os parâmetros de busca haverem desconsiderado outros termos, mais comuns no campo da administração pública, tais como gestão metropolitana. Ademais, nem sempre a formação de origem é definidora do campo de atuação profissional e de conhecimento em que o pesquisador se inscreve.

TIPO DE ESTUDO

Verificou-se que todos os artigos avaliados são pautados pela pesquisa qualitativa, demonstrando variações no decorrer das suas respectivas estruturas, como expresso no quadro 2, a qual faz um aparato relacionado aos tipos de estudos observados nos artigos.

Quadro 2 – Tipo de estudo

Tipo do estudo	Quantidade por curso	
	Quantidade	Porcentagem
Pesquisa documental	1	10%
Análise exploratória	1	10%
Revisão bibliográfica	2	20%
Relato de experiência	1	10%
Teórico-metodológico	1	10%
Estudo de caso	4	40%
Total	10	100%

Fonte: dos autores (2019).

Foi vislumbrado a partir dos dados do quadro 2 que, embora haja uma diversidade na constituição de cada tipo de estudo, tem-se um destaque voltado ao estudo de caso, tendo em vista que o mesmo apresenta o maior índice de artigos (40%), evidenciando um fator determinante ao se tratar de governança metropolitana, uma vez que este tipo de estudo, de acordo com os artigos analisados, volta-se a investigações que envolvem regiões metropolitanas específicas, tendo como exemplo os artigos que discutem o desenvolvimento das regiões metropolitanas brasileiras após a aprovação do Estatuto da Metrópole (2015).

Além disso, constam também dois (20%) artigos que abordam como método a revisão bibliográfica, demonstrando que a governança metropolitana têm se mostrado um assunto transdiciplinar e notoriamente abordado pela literatura, tendo em vista que esse método de pesquisa busca, em suma, revelar as contribuiçoes científicas sobre determinado tema (Santos e Candelo, 2003, p.43), reafirmando a relevância desse constructo.

4.3 ABORDAGEM CONCEITUAL DE GOVERNANÇA METROPOLITANA

A governança metropolitana é o objeto central desta discussão. A revisão empreendida neste estudo buscou compreender a abordagem sobre o tema contida em cada estudo. Tendo como ponto de partida a concepção de que o termo é abrangente e que cada autor detém em sua medida um entendimento particular da governança metropolitana, expõem-se trechos extraídos de cada artigo referente ao tema:

Quadro 1 – Concepção da Governança Metropolitana

Texto	Conceito de Governança
Silva (2016)	"Há de se reconhecer que o termo "governança metropolitana" pode ser compreendido como o exercício pelo qual os cidadãos de uma determinada localidade resolvem coletivamente os seus problemas e satisfazem as necessidades da sociedade usando o "governo" como instrumento. Inclui processos que buscam diagnosticar a realidade, definir prioridades, planejar a implementação das ações e, em seguida, determinar como os recursos financeiros, materiais e humanos devem ser alocados para a dinamização das potencialidades e superação dos desafios, com o propósito de promover o desenvolvimento regional." (p.102)
Melchiors e Campos (2017)	"O conceito de governança metropolitana está relacionado ao "conjunto de ferramentas, mecanismos, instrumentos e ordenamentos que permitam desenvolver ações coletivas capazes de resolver problemas e contribuir para o desenvolvimento desses territórios" (GARSON, 2009, p. 196). O termo inclui também a noção de abertura do sistema de agentes incluídos na condução das políticas públicas (LEFEVRE, 2009)." (p.4)
Moreira Junior (2017)	"[...] a governança territorial pode ser definida comoo processo organizacional-institucional de construção de uma estratégia visando à resolução de problemas." (p.44
Puchala (2005)	"O termo governança pode ser entendido como a busca de governabilidade, ou seja, da capacidade de governar diante das significativas mudanças das condições de ação pública nos últimos 20 anos." (p.54) "O termo governo é remanescente de um período de certezas, quando a política de ação pública era geralmente conduzida por um único agente centralizador, usualmente o estado ou o governo central. A política de ação pública mudou consideravelmente e o conceito de governança é usado para descrever esta mudança. Este conceito é empregado com duplo sentido. De um lado, expressa a emergência do poder local, menos centralizado no estado, crescentemente pluralista, e inclui outros agentes, notadamente os econômicos; por outro lado refere-se a novas formas de políticas de ação pública, por contratos de gestão, cooperação, negociação, parcerias etc. (KNAP, 2002, p. 115)." (p.54)
Klaus Frey (2013)	"Contudo, a governança de grandes áreas metropolitanas ultrapassa a mera necessidade de criar uma instância de planejamento ou governo regional dotada de amplas competências e Capacidades para implementar políticas públicas, programas ou projetos de alta qualidade técnica para melhor enfrentar os dilemas de ação coletiva relacionados à fragmentação das competências jurisdicionais. Além da dimensão horizontal, da necessidade de integração e coordenação da ação intermunicipal, governança metropolitana também abrange a necessidade de uma articulação na dimensão vertical, tanto "para baixo" (em direção às esferas espaciais das vizinhanças e bairros) como também "para cima" para os níveis superiores, sejam estes os níveis do estado, da União ou em relação a arranjos institucionais internacionais (HEINELT, 2008, p. 159)." (p.82)

Gusmão e Barbosa (2015)	"Conforme Pires et al. (2010), em sua dimensão territorial, a governança "considera as articulações e interdependências entre atores sociais na definição de formas de coordenação horizontal e vertical da ação pública e regulação dos processos econômicos e sociais territoriais" (p. 36). Partindo dessa definição e do debate sobre desenvolvimento territorial realizado por Benko e Pecqueur (2001), pode-se tomar como referência o entendimento da governança territorial como um processo decisório que, coordenado por agentes públicos, envolve obrigatoriamente agentes econômicos (públicos e privados) e movimentos sociais presentes ou interessados no futuro de um determinado território e dos recursos/processos que ele compreende." (p.295)
Clementino e Almeida (2012)	"[...]o conceito de governança diz respeito ao modo de operação do governo em torno da sociedade, ou seja, a capacidade de concretizar a agenda do governo, o que significa formular e tornar real essa agenda em termos de realizar ações que viabilizem os projetos e programas." (p.20
Lacerda e Ribeiro (2012)	"[. . .] conceito de governança, aqui entendido como um sistema de articulação entre os atores e os arranjos políticos deles decorrentes (Dallabrida, 2012 e 2011)." (p.193)
D'Almeida e Franco (2018)	"[...] a virtude do desenho institucional de governança de uma política pública depende sobretudo do seu vínculo com a efetiva gestão da condução do processo para garantir a concretização das diretrizes e objetivos expressos no seu planejamento." (p. 56)
Crespo e Cabral (2010).	"Governança formaliza uma reconfiguração das relações entre instituições e atores que participam na produção e implementação de políticas aplicadas nas metrópoles"[2] (p.646)

Fonte: dos autores (2019).

De maneira geral, verifica-se que cada texto posui especificidades na abordagem da governança metropolitana. Notou-se, contudo, diversos pontos de intersecção entre as ponderações. Um ponto básico entre as definições traçadas está relacionado ao fato de que muitos textos remontam aos termos "processos", "recursos", "ferramentas", "cooperação" na tentativa de definir a governança, demonstrando um alinhamento da temática. Dessa forma, vê-se a interligação da governança metropolitana aos processos decisórios que envolvem as ferramentas da gestão pública, a cooperação existente entre os envolvidos e a utilização de recursos para a execução de todo esse encadeamento.

Por outro ângulo, observa-se uma nova constante entre as definições, a prerrogativa de que a governança é uma estratégia que visa a resolução de problemas, que são encarados como "coletivos" e/ou "comuns", sendo introduzido em uma compreensão contemporânea da gestão e dos processos decisórios que extrapola a centralidade de articulação do governo, assim, como pontua Klaus Frey (2013) "governança metropolitana também abrange a necessidade de uma articulação na dimensão vertical, tanto "para baixo" (em direção às esferas espaciais das vizinhanças e bairros) como também "para cima" para os níveis superiores, sejam estes os níveis do estado, da União ou em relação a arranjos institucionais internacionais" (FREY, 2013). Revelando que a governança está estreitamente interligada aos atores, sejam estes públicos, privados da sociedade civil.

No mais, percebeu-se que as abordagens dos artigos atreladas a Governança Metropolitana, se voltam para as questões referentes ao desenvolvimento de políticas públicas relacionadas a mecanismos de articulação intergovernamental, sendo agregado aos estudos das metrópoles brasileiras, perpassando ainda alguns dos impasses decorrentes dos arranjos institucionais de cooperação no que se refere a concretização da governança interfederativa. Para além disto, foi constatada a ausência de abordagens participativas durante as análises. A participação foi vista de forma tímida, conforme extração a seguir:

> É possível identificar que o que se propõe com a governança metropolitana é uma participação concertada entre os representantes da sociedade civil na condução política e tomada de decisão, em oposição à tradicional perspectiva top-down da administração centralizada (SILVA, 2016, p. 102).

[2] Tradução livre de "Governance formalised a reconfiguration of the relationships between the institutions and actors participating in the production and implementation of policies applied in metropolises." (Crespo e Cabral, 2010, p.646)

Esta ausência, ou pouca atenção dada ao elemento da participação é um achado interessante e, ao mesmo tempo, paradoxal, haja vista as legislações vigentes, como o Estatuto da Metrópole que valorizam os mecanismos participativos e colocam a participação como dimensão central da gestão metropolitana.

LÓCUS DE PESQUISA

Um indicativo classificado nesta análise deteve-se na questão local, sendo objeto de investigação, pois se faz importante a percepção e o recorte regional adotado por cada texto.

Quadro 3 – Lócus de pesquisa dos textos

Incidência/local estudado (Cidade ou País)	Quantidade de artigos por local	
	Quantidade	Porcentagem
São Paulo	4	40%
Rio de Janeiro	1	10%
Lisboa	1	10%
Colômbia	1	10%
Brasil	3	30%
Não há recorte de local	-	-
Total	10	100%

Fonte: dos autores (2019).

Ao examinar cada artigo separadamente foi possível obter os resultados do quadro 3, que por sua vez, expandiu a compreensão referente aos estudos. Assim, observa-se a princípio que todos os 10 artigos apresentam um recorte regional, mesmo que alguns destes (30%) formulem um panorama geral das regiões metropolitanas brasileiras, ainda cabe observar que os estudos buscaram pesquisar aspectos metropolitanos de uma determinada localidade, revelando um padrão existente nesse delineamento. Pelo prisma quantitativo, vê-se que a Região Metropolitana de São Paulo obteve o maior índice de ocorrência dentre os artigos, cerca de 40%, resultado previsto, levando em consideração que São Paulo foi uma das primeiras metrópoles instituídas no Brasil, criada durante o período da ditadura militar, além de vários outros aspectos particulares, como por exemplo, o fato da sua capital ser considerada uma cidade global, atributos que favorecem esse resultado.

4.5 ÁREAS DE AVALIAÇÃO DOS PERIÓDICOS

A área de estudo é um elemento relevante para o presente estudo, tendo em vista que, a partir desta análise pode-se perceber quais os periódicos que publicaram e, por consequência demonstraram abertura para a discussão e aprimoramento do tema da governança metropolitana, se tornando um importante dado para os pesquisadores da área.

Quadro 4 – Áreas de avaliação principal dos periódicos

Área do Estudo	Quantidade de artigos	
	Quantidade	Porcentagem
Planejamento Urbano e Regional / Demografia	2	20%
Administração Pública e De Empresas, Ciências Contábeis e Turismo	7	70%
Arquitetura, Urbanismo e Design	1	10%
Total	10	100%

Fonte os autores (2019).

Para obtenção das informações constantes no quadro 4, foi realizada uma pesquisa para caracterização do Qualis principal dos artigos, a qual sucedeu na Plataforma Sucupira. Para tanto, utilizou-se do número do ISSN do periódico emque o artigo foi publicado, resultando que, na totalidade, as publicações estão distribuídas em três áreas de conhecimento, conforme a classificação adotada pela CAPES.

Verificou-se que a área de maior incidência do estudo foi a de "Administração Pública e De Empresas, Ciências Contábeis e Turismo", contando com cerca de 70% do resultado total, demonstrando que os periódicos deste campo têm se empenhado nos estudos sobre a governança metropolitana. Foi possível, ainda fazer um comparativo entre a presente tabela (tabela 4) com os apontamentos da tabela 1, haja vista que, embora 70% dos textos tenham sido publicados em periódicos da área supracitada, a maioria dos autores não possuem formação de base neste campo.

CONCLUSÃO

O levantamento aqui empreendido buscou contribuir com o mapeamento da produção científica sobre governança metropolitana no Brasil, através do estabelecimento de parâmetros analíticos. Nesta perspectiva, a partir da identificação dos parâmetros previamente estabelecidos, dos autor(es) que publicaram na temática, dos periódicos, da abordagem conceitual da governança metropolitana, do lócus da pesquisa, bem como da área de conhecimento referente a publicação, pode-se constatar diversas nuances relevantes para os estudos sobre governança metropolitana e seus desdobramentos. Assim, a pesquisa alcançou seus primeiros objetivos.

Os resultados sintetizados apontam a preponderância dos pesquisadores do campo da Arquitetura e Urbanismo no trato do tema, em detrimento de outras áreas de formação como aquelas pertencentes ao chamado Campo de Públicas. Fato que pode ser explicado, como já citado, pela prerrogativa do recorte da pesquisa ter delimitado o termo governança metropolitana, desconsiderando outros indexadores como gestão metropolitana. Recomenda-se assim que outros estudos possam ampliar o escopo e os parâmetros da pesquisa.

Outro achado importante diz respeito à pouca atenção dispensada nos textos à discussão de questões referentes à participação social e/ou gestão democrática, tendo em vista as prerrogativas de uma governança metropolitana multinível, como dialoga Crespo e Cabral (2010). Em que pese a participação seja uma dimensão essencial no desenvolvimento da governança metropolitana, esta não recebeu a devida atenção nos textos analisados. Levando isso em consideração, verificou-se que os artigos analisados em ampla proporção não discutiram a gestão democrática, transformando esse elemento em algo que poderá ser analisado nos próximos estudos, no intuito de averiguar os motivos que acarretam tal fato.

Por fim, convém ressaltar a caráter parcial e *in progress* dos resultados aqui expressos. O presente estudo é parte de uma pesquisa em anadamento no Laboratório de Estudos em Gestão de Cidades e Territórios (LACITE) da Universidade Federal do Cariri (UFCA), que têm por objetivo central o estudo dos fatores condicionantes para a efetivação de arranjos institucionais de governança metropolitana.

REFERÊNCIAS:

ABRUCIO, Fernando. **A coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula**. Revista de Sociologia Política, Curitiba, n. 24, p. 41-67, 2005.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação e Sociedade**, [online]. 2002, vol.23, n.80, pp.25-48. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12922.pdf. Acesso em 22 de Março de 2019.

BRASIL. **Lei n. 13.089/2015**. Institui o Estatuto da Metrópole, altera Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, DOU, 2015.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. **Construção técnico-política de governança metropolitana**. Cadernos Metrópole, São Paulo, v. 27, n. 33, p. 201-224, 2012.

CRESPO, José Luís; CABRAL, João. **The institutional dimension to urban governance and territorial management in the Lisbon metropolitan area**. Análise Social, Lisboa, v. 45, n. 197, p. 639-662, 2010.

D'ALMEIDA, Carolina Heldt; FRANCO, Fernando de Mello. **Desenho institucional para a governança e planejamento metropolitanos em São Paulo**. Revista do Programa de Pós- Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP, São Paulo, v. 25, n. 46, p. 32-55, 2018.

FERNANDES, Antônio Sérgio. Gestão metropolitana no Brasil: A trajetória de evolução institucional. Enapg, Salvador, 2012.

FISCHER, Tânia. **O Futuro da Gestão**. HSM Management, v.10, n.64, set./out., 2007.

FREY, Klaus. Integração regional em Colômbia: O difícil caminho em direção a arranjos institucionais de governança regional e metropolitana.

Desenvolvimento Regional em debate, Belo Horizonte, ano 3, n. 1, p. 79-101, 2013.

GONÇALVES, Alcindo Fernandes. **O conceito de governança.** XIV Congresso Nacional CONPEDI, Fortaleza, 2005. Disponível em: https://social.stoa.usp.br/articles/0016/1432/GovernanA_a100913.pdf

GUSMÃO, Paulo Pereira; BARBOSA, Gabriel de Souza. **Governança e desenvolvimento territorial: Limites e possibilidades dos novos arranjos político-institucionais no Setor Leste da Região Metropolitana do Rio de Janeiro**. Revista de Planejamento Político e Regional, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 287-308, 2015.

LACERDA, Norma; RIBEIRO, Suely. **Limites da Gestão Metropolitana e Impasses à Governança Cooperada Intermunicipal no Brasil**. Eure, Santiago, Chile, v. 40, n. 121, p. 185-202, 2012.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea.** 4. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012.
MELCHIORS, Lucia Camargo; CAMPOS, Heleniza Ávila. **As Regiões Metropolitanas brasileiras no contexto do Estatuto da Metrópole: a importância da governança colaborativa**. Revista Política e Planejamento Regional, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 181-203, 2016.

MOREIRA JUNIOR, Orlando. **Entre a norma e o fato urbano-metropolitano: possibilidades e limitações das inovações institucionais para a gestão territorial na Região Metropolitana de Campinas-SP**. Redes, Santa Cruz do Sul, v. 22, n. 1, p. 40-55, 2017.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Arranjos Institucionais de Gestão Metropolitana**. Relatório de Pesquisa. http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/relatorio_arranjos_gestao_metropolitana.pdf.

PUCHALA, Rosa. **Centralidades e governança na área metropolitana de São Paulo: dilemas do regionalismo diante do desenvolvimento terciário nas cidades**. Exacta, São Paulo, v. 3, n. 3, p. 49-61, 2005.

SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, Governança e Democracia:** Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. Rio de Janeiro, 1997. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003&lng=pt&tlng=pt

SILVA, Edson Coutinho da. **Governança Metropolitana no Grande ABC: O desafio.** Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, Taubaté, v. 12. n. 2, p. 249-275, 2016.

MODALIDADES DE ACORDOS DE COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAIS NO CONTEXTO EDUCACIONAL BRASILEIRO: TENDÊNCIAS E CAUSALIDADES[1]

Thamara Caroline Strelec (UNIFESP/ Tríade Políticas Públicas)[2]

RESUMO

Acordos de cooperação têm sido reconhecidos como potencialmente capazes de responder a vicissitudes do desenho educacional estabelecido na CF/88 e de melhorar a capacidade de atuação dos gestores. Nesse âmbito, objetiva-se apresentar duas formas de acordos que têm se destacado com o foco de lidar com políticas educacionais: arranjos de desenvolvimento da educação e consórcios intermunicipais. Por meio de um estudo exploratório que envolveu fontes primárias e secundárias, foram extraídos os principais aspectos relacionados a esses acordos: mecanismos de governança, localização, distribuição territorial, ações desenvolvidas e o perfil dos municípios integrantes. Constatou-se que ambos modelos são muito semelhantes no que se refere ao perfil dos municípios, sinalizando que acordos dessa natureza tendem a se estabelecer entre cidades com menor densidade populacional e com fragilidades nas condições socioeconômicas e nos indicadores educacionais.

Palavras-chave: Acordos de cooperação. Cooperação intergovernamental. Acordos educacionais.

[1] Este artigo apresenta parcialmente os resultados do projeto "Relações intergovernamentais no contexto educacional brasileiro: um estudo a partir dos arranjos de cooperação nas políticas públicas em educação" sob a orientação do Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa, realizado com apoio e financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), processo nº 2014/03864-9. As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do autor e não necessariamente refletem a visão da FAPESP/ CAPES.

[2] Doutora em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas com estágio doutoral no Instituto de Gobierno y Políticas Públicas na Universidad Autònoma de Barcelona, Mestre em Administração Pública e Governo pela Escola Brasileira de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas com Bacharelado em Comunicação Social, com experiência em docência em instituições de ensino superior. Ganhadora do Prêmio "Jóvenes Investigadores Joan Prats 2015", em Madrid/Espanha, entregue pelo Comitê Científico do VI Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Politicas Públicas e do Prêmio de Monografias em Consórcios Públicos e Federalismo, entregue pelo Observatório de Consórcios Públicos, Frente Nacional de Prefeitos e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Brasil). É diretora executiva da Tríade Conhecimento em Políticas Pública, parceira técnica do Itaú Social e Instituto Natura no projeto Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação. E-mail: thamara.strelec@gvmail.br Link lattes: http://lattes.cnpq.br/6500479645211664

INTRODUÇÃO

A despeito dos esforços de coordenação das políticas educacionais e do aprimoramento dos programas e arcabouço legal que orienta o funcionamento das políticas públicas educacionais no Brasil, diante da extrema desigualdade que acomete a realidade dos municípios brasileiros, inclusive quanto aos aspectos orçamentários, os desafios de lidar com os encargos e competências das políticas educacionais em cada esfera de governo tem motivado, principalmente os governos subnacionais, a encontrar formas de articulação territorial e administrativa, no sentido de dividir os "custos" ou, no melhor dos casos, "fazer o bolo crescer". As formas encontradas – convênios, acordos, associações, consórcios, parcerias e até mesmo práticas informais – garantiram, na visão de Abicalil (2013), amparo aos governantes, mas até certo limite, já que o avanço do controle sobre as finanças públicas foi determinando o aperfeiçoamento dos modelos de articulação, na medida em que, alguns desses instrumentos, assegurados pelo Código Civil, já vinham sendo objeto de suspeita por parte dos órgãos de fiscalização, pelas brechas de desvio de finalidade que alguns deles permitiam. Embora todos esses instrumentos permaneçam incorporados ao cotidiano dos governos, no âmbito da educação são duas as formas de cooperação intergovernamental das quais os governos têm lançado mão para lidar com as políticas públicas desse setor: consórcios públicos intermunicipais e arranjos de desenvolvimento da educação (ADE).

Acordos de cooperação têm sido reconhecidos como potencialmente capazes de responder a vicissitudes do desenho educacional estabelecido na CF/88 e de melhorar a capacidade de atuação dos gestores, na medida em que governantes, gestores e atores vinculados à educação têm recorrido a acordos dessa natureza para promover a articulação territorial no âmbito das políticas públicas educacionais. Tomando como referência esse contexto, este artigo objetiva apresentar os resultados de um estudo exploratório que teve como finalidade identificar experiências de cooperação intergovernamental com atuação voltada ao desenvolvimento de ações vinculadas à educação na forma de arranjos de desenvolvimento da educação (ADE) e consórcios intermunicipais com atuação vinculada a políticas públicas educacionais (CONED) e identificar os principais aspectos relacionados a esses acordos: localização geográfica, distribuição territorial, ações desenvolvidas e o perfil dos municípios integrantes desses acordos, tomando como referência indicadores socioeconômicos eeducacionais.

Para tanto, este artigo está dividido em quatro seções: na primeira, é apresentada uma breve descrição das suas formas em destaque, na segunda, são apresentados os resultados de um estudo exploratório relacionado aos consórcios intermunicipais com atuação na educação (CONED); na terceira; os resultados de um estudo exploratório acerca dos arranjos de desenvolvimento da educação (ADE); na quarta, é apresentado um panorama geral das duas formas de ACED, para finalmente, na última seção ser apresentada uma síntese analítica dos resultados.

ACORDOS DE COOPERAÇÃO NA EDUCAÇÃO: CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS E ARRANJOS DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

Os acordos de cooperação intergovernamental se caracterizam, em essência, pelo envolvimento dos governos em iniciativas que possibilitem a estes a soma e alinhamento de esforços para ampliar a capacidade de gestão dos serviços públicos, o alcance na formulação das políticas, ganhos de escala na aquisição de insumos ou para a promoção do diálogo regional, em uma dimensão que extrapola os limites jurisdicionais e de governo. Além disso, são flexíveis, no sentido de que a pactuação dos interesses se estabelece a partir da construção de laços de cooperação que melhor atendam às necessidades dos governos, sejam elas identificar "parceiros governamentais" com características e problemas semelhantes e capacidades que se complementem.

A constatação das potencialidades e ganhos que os instrumentos de cooperação representam em outros setores, como saúde, meio ambiente e desenvolvimento urbano, quando aliada à percepção dos desafios que o modelo educacional impõe aos níveis de governo – duplicidade de redes e a imprecisão normativa e operacional do regime de colaboração –, implicaram na aparição de discussões acerca dos limites e possibilidades da adoção de formas de cooperação envolvendo, principalmente, os municípios. Embora seja um contexto recente, essas discussões têm se estabelecido no meio acadêmico (CRUZ, 2014; ARAÚJO, 2012; ABRUCIO, RAMOS, 2012; NICOLETI, 2014;

CASSINI, 2016; GANZELI, OLIVEIRA, 2013) em eventos e conferências promovidas por entidades governamentais[3], capitaneados, sobretudo, pelo governo federal. Além dos espaços de interlocução, foram implementadas ações no âmbito do MEC, como a criação de uma "Comissão de estudos para se pensar o parecer e a resolução dos arranjos de desenvolvimento da educação", da Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino (SASE), e a formação de grupos de trabalho para elaborar estudos sobre a instalação do regime de colaboração via ADE (GT/ ADE)[4].

[3] Conferência "Sistema Nacional de Educação e Territórios de Cooperação Educacional", realizada em 09 de maio de 2012, sob coordenação da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino, do Ministério daEducação.

[4] BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 1.238, de 11 de outubro de 2012.

Além disso, já existem evidências de alguns estados que incorporaram às suas agendas programas de estímulo à cooperação junto aos municípios, como Mato Grosso, Rio Grande do Sul e Ceará, este último, que buscou fortalecer órgãos regionais de educação e criou ainda, via mecanismos de colaboração induzida, um programa de estímulo à cooperação no contexto das escolas municipais a partir do Programa Escola Nota Dez (VIEIRA, 2013).

O primeiro modelo de acordo cooperação no âmbito da educação em destaque neste artigo é constituído sob a forma de consórcio público, que consiste em um acordo formalizado entre governos para o estabelecimento de um organismo político e administrativo comum e representativo de interesses e objetivos pactuados coletivamente. Embora a constituição dessa forma de acordo de cooperação esteja amparada em uma legislação específica[5] que determina o enquadramento jurídico resultante de acordos desse tipo como sendo o direito público – por serem constituídos exclusivamente por entes públicos –, estão em plena ação consórcios intermunicipais cujo funcionamento é decorrente da conformação de uma entidade associativa de direito privado. Essa duplicidade deve-se sobremaneira ao estabelecimento de extensivo volume de consórcios intermunicipais no país, sobremaneira, a partir da década de 80 sem, contudo, a existência de uma legislação específica que orientasse o seu estabelecimento e funcionamento (STRELEC, 2011).

A segunda forma de acordo que tem se estabelecido entre os governos para o desenvolvimento de ações voltadas à educação – sobretudo nos municípios – trata-se dos arranjos de desenvolvimento da educação (ADE), forma de articulação que ganhou destaque a partir do ano de 2009. Nos termos da resolução nº1, do CNE/ CEB, de 23 de janeiro de 2012, se caracterizamcomo:

> [...] forma de colaboração territorial basicamente horizontal, instituída entre entes federados, visando assegurar o direito à educação de qualidade e ao seu desenvolvimento territorial e geopolítico, aberta à participação de instituições privadas e não governamentais, mediante convênios ou termos de cooperação, sem que isso represente a transferência de recursos públicos para essas instituições e organizações (BRASIL, 2012).

Uma clara diferença entre os ADE e os consórcios públicos refere-se à flexibilidade com que se estabelece essa modalidade de ACED, permitindo que organizações do setor privado – não exclusivamente governos – participem dos acordos. Além disso, essa forma de articulação assume um caráter essencialmente intermunicipal, no qual, com base nas evidências empíricas que serão apresentadas no capítulo seguinte, municípios vizinhos se articulam para lidar com questões relacionadas à gestão educacional de forma coletiva. Para os estados, embora possam estar envolvidos em discussões e reuniões junto aos secretários de educação dos municípios e prefeitos, a dinâmica desses acordos tem sido orientada, principalmente, para a conformação de um ambiente mais propício ao diálogo sobre questões que afetam as competências no âmbito municipal e, como menciona Nicoleti (2014), para minimizar os efeitos dos processos de municipalização do ensino fundamental nos estados e o problema do isolamento dos municípios, no sentido de buscarem em conjunto projetos e programas que sozinhos não conseguiriam.

Outro aspecto relevante é o fato de que o estabelecimento da articulação entre os governos e, eventualmente, de outros atores por meio de ADE não implica, obrigatoriamente, na formalização de um contrato ou constituição de uma entidade com personalidade jurídica que estabeleça suas condições de funcionamento. Desse modo, aos atores, é facultada – mas não obrigatória – a formalização de uma entidade (associação ou colegiado, por exemplo) ou a elaboração de termos decooperação.

CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS COM ATUAÇÃO VINCULADA A POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS (CONED)

O estudo exploratório envolvendo consórcios com atuação vinculada a políticas educacionais implicou, desde o início, no reconhecimento de possíveis dificuldades para sua realização, tendo em vista a inexistência no Brasil de fontes primárias que disponibilizassem informações detalhadas e atualizadas a respeito das ações desenvolvidas por iniciativas desse tipo. Desse modo, conduziu-se o levantamento acerca dos consórcios a partir de três etapas[6]:

a. *Etapa 1:* Realização de levantamento global das experiências de cooperação intergovernamental no formato de consórcios públicos em funcionamento no país. Nessa etapa, consideraram-se, também, consórcios relacionados a outros setores de políticas públicas, já que se reconheceu a possibilidade de existirem consórcios que, embora não houvessem se constituído como "consórcios de educação", poderiam desenvolver ações ou iniciativas relacionadas a essaárea;
b. *Etapa 2:* Com base no levantamento realizado na *Etapa 1*, foram identificadas, de forma preliminar, experiências de consórcios nos quais fosse possível identificar alguma ação vinculada à área da educação, fosse por meio de programas – de curto, médio e longo prazo –, grupos de trabalho, ações pontuais e, ainda, consórcios que tivessem se constituído especificamente para lidar com políticas educacionais;
c. *Etapa 3:* Confirmação de que as experiências identificadas na *Etapa 2* permaneciam em funcionamento ou de que as ações desenvolvidas pelos consórcios correspondiam às informações obtidas por intermédio das fontes secundárias consultadas.

[5] Lei 11.107/2005.

[6] Estudo exploratório conduzido no período de 2015-2016.

Para a realização da primeira etapa, recorreu-se a fontes primárias e secundárias de pesquisa. A identificação dos consórcios públicos foi possível por intermédio de um banco de dados disponibilizado pelo Observatório de Consórcios Públicos e Federalismo (OCPF, 2014), além do acesso aos sítios eletrônicos das associações de municípios dos 26 estados e do Distrito Federal, do Centro de Estudos em Administração Municipal (CEPAM), da Associação Brasileira dos consórcios em saúde do Paraná e da Associação Gaúcha dos consórcios públicos, para confirmação e inclusão de consórcios que não constavam na base de dados da OCPF.

Foram identificados 776[7] consórcios em funcionamento no país – consórcios intermunicipais e públicos (constituídos antes e depois da Lei de Consórcios Públicos) –, mas as fontes consultadas na primeira etapa não revelaram consórcios que desenvolvessem ações vinculadas direta ou indiretamente à educação. Diante dessa limitação, realizou-se pesquisa complementar, acessando estudos de caso, notícias, documentos e sítios eletrônicos dos consórcios públicos identificados na etapa 1, quando disponíveis. A pesquisa complementar permitiu a identificação de 21 iniciativas de consórcios públicos e a confirmação se estes desenvolviam alguma ação vinculada à educação, se se mantinham em funcionamento e, ainda, apurar a disponibilidade de acesso ou contato com a organização. Essa verificação foi realizada por meio do acesso aos sítios eletrônicos das entidades – quando disponíveis – , notícias veiculadas na rede mundial de computadores, trabalhos acadêmicos e contato telefônico, nos casos em que as informações não estavam acessíveis.

Esse processo levou à exclusão dos consórcios em que não foram identificadas ações e iniciativas concretas na educação, dos consórcios extintos e, ainda, daqueles em estágio de formalização[8], possibilitando a obtenção de um conjunto de 12 consórcios, denominados aqui como CONED. A partir desse quadro, alguns aspectos podem ser observados, e o primeiro refere-se à *finalidade das iniciativas*. Não foi constatado nenhum consórcio constituído especificamente com o objetivo de desenvolver ações educacionais. A educação é inserida ou como área adjacente às atividades dos consórcios, ou no bojo de outras ações desenvolvidas, de modo distinto do que ocorre em outros setores de políticas públicas, como é o caso de áreas como saúde, meio ambiente e infraestrutura, nas quais é possível identificar consórcios que atuam com exclusividade nesses setores, na forma de consórcios monotemáticos ou setoriais.

Portanto, todos os consórcios identificados foram constituídos para promover o desenvolvimento/desenvolvimento socioeconômico, ou ainda, como consórcios *multifinalitários* (denominação atribuída a consórcios estabelecidos após a regulamentação da Lei de Consórcios Públicos que, no momento de elaboração do Protocolo de Intenções, não especifica uma área de atuação exclusiva, permitindo que no decorrer de suas atividades, consolidem-se ações conforme as demandas e novos acordos estabelecidos entre os governos).

O segundo aspecto vincula-se à *localização* das experiências no país. Considerando as regiões brasileiras, conforme apresenta a Tabela 1 (abaixo), Centro Oeste foi a única região na qual não foram identificados CONED. Entre as demais, foram identificados quatro consórcios na região Sudeste (todas no estado de São Paulo), quatro na região Nordeste (nos estados do Maranhão, Pernambuco e Paraíba), um na região Norte (estado do Pará), três experiências envolvendo estados da região Sul (Santa Catarina e Paraná) e dois CONED em funcionamento na região Norte (Pará).

Tabela 1– CONED por estados e regiões brasileiras

Região	Estados	Número de consórcios em funcionamento	
		Estados	Região
Sul	Paraná	01	02
	Santa Catarina	02	
Sudeste	São Paulo	04	04
Norte	Pará	02	02
Nordeste	Maranhão	02	04
	Paraíba	01	
	Pernambuco	01	
Total			12

Fonte: Elaborado pela autora.

[7] Trata-se de um número aproximado e variável, conforme a constituição e extinção das iniciativas. O banco de dados que serviu de base inicial (OCPF, 2014) não menciona a data da última atualização, reconhece-se a possibilidade de divergências entre o levantamento aqui apresentado e outros que, eventualmente, possam vir a ser expostos por outros autores.

[8] O Consórcio de Desenvolvimento Brasil Central, que aprovou em agosto de 2016 uma parceria com a Fundação Itaú Social para a melhora da educação fundamental nos estados, até a elaboração deste artigo não havia realizado nenhuma ação concreta a esse respeito.

Com base na distribuição entre os estados/ regiões, convém destacar também a *composição dos consórcios*. Entre os consórcios identificados, apenas um engloba municípios de estados distintos, o mesmo que também envolve um município pertencente a outro país (Consórcio Intermunicipal da Fronteira): os demais reúnem municípios integrantes do mesmo estado. Entretanto, o governo estadual não integra o consórcio como membro e, dessa forma, trata-se de CONED com perfil intermunicipal. Na Tabela 2 é demonstrada a composição dos consórcios identificados.

Tabela 2 - Municípios integrantes de CONED, por estados brasileiros

Estado	Total de municípios/ estado	% municípios por estado
São Paulo	55	0,08
Maranhão	31	0,14
Pernambuco	25	0,12
Paraíba	17	0,07
Pará	40[9]	0,27
Santa Catarina	29[10]	0,09
Paraná	02	0,01
Total de municípios		199

Fonte: Elaborado pela autora.

Inicialmente, destaca-se que 199 municípios integram consórcios que desenvolvem ações de forma cooperada no âmbito da educação, o que representa 0,03 % do total de municípios do país, municípios estes que compreendem 0,045% da população total, ou seja, 8.650.253 habitantes. Vale destacar que, embora o maior volume de municípios seja oriundo do estado de São Paulo (55 municípios), seguido dos estados do Pará (40) e Santa Catarina (29), constatou-se o Pará como sendo o estado brasileiro com o maior percentual de municípios integrando consórcios nesse setor (0,27).

No que se refere ao *perfil dos municípios que participam de CONED*, sete dos 12 consórcios identificados envolvem mais de 17 municípios, e cinco consórcios são compostos por menos de dez municípios. Ainda a respeito do *perfil dos municípios* integrantes de CONED, é possível afirmar que, seguindo o perfil da federação brasileira – conformada essencialmente por pequenos municípios –, os consórcios também revelam essa característica, já que 81,9% dos municípios que integram CONED possuem até 50 mil habitantes (Tabela 3), sendo o município mais populoso São Bernardo do Campo, SP, com 822.242 habitantes, e o menos populoso, Presidente Nereu, SC, com 2.306 habitantes. Note-se ainda, que dos municípios com maior contingente populacional – acima de 400.000 habitantes – quatro integram o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC (SP) e um integra o Consórcio Integrado de Municípios Paranaenses, no Paraná, este último, apresentando um perfil discrepante em relação aos 31 municípios que também compõem o referido consórcio, já que o número de habitantes dos demais municípios varia entre 5.884 e 122.881 habitantes.

Tabela 3 - Perfil demográfico dos municípios integrantes de CONED

População estimada 2016	Total de municípios	%	% acumulada
0 - 10.000	48	24,1%	24,1%
10.001 - 50.000	115	57,8%	81,9%
50.001 - 100.000	20	10,1%	92,0%
100.001 - 500.000	13	6,5%	98,5%
500.001 - 1.000.000	03	1,5%	100,0%
1.000.001 ou mais	-	0,0%	100,0%
Total	199	100,0%	100,0%

Fonte: Elaborado pela autora, com base em IBGE (2016).

[9] O município de Moju, PA participa de dois consórcios.
[10] Referente ao município que integra o Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF).

Os *indicadores socioeconômicos dos municípios*, por sua vez, permitem compreender o cenário no qual os municípios estão inseridos. O primeiro deles – Produto Interno Bruto *per capita (PIB per capita)* –, embora não considere a distribuição desigual do total de riqueza produzida, permite a compreensão parcial da condição de geração de riqueza dos municípios. Nesse aspecto, observou-se que 12,1% dos municípios participantes de iniciativas de CONED representam um grupo de municípios com PIB *per capita* igual ou maior que a média nacional, enquanto a maioria (87,9%) apresenta renda *per capita* inferior à média nacional de R$ 28.045,00.

Tabela 4 - PIB per capita dos municípios integrantes de CONED

PIB *per capita* 2014	Total de municípios	%	% acumulada
0 – 5000	07	3,5	3,5
5.001 – 10000	92	46,2	49,7
10.001 – 20000	52	26,1	75,9
20.001 - 28.044	24	12,1	87,9
28.045[11]- 30.000	05	2,5	90,5
30.001 - 40.000	12	6,0	96,5
40.001 - 50.000	02	1,0	97,5
50.001 ou mais	05	2,5	100,0
Total	199	100,0	100,0

Fonte: Elaborado pela autora, com base em IBGE (2016).

Contudo, considerando as clivagens regionais, observou-se, também, o PIB *per capita* dos consórcios em relação às médias do estado. Essa observação permitiu constatar que 93% dos municípios que participam de CONED apresentam PIB *per capita* abaixo da média do estado, conforme demonstrado na Tabela 5:

Tabela 5 - Classificação do PIB per capita dos municípios integrantes de CONED, por estados

Estados	Abaixo da média estadual	%	Acima ou igual à média estadual	%	Total de municípios CONED no estado	Média estadual (em reais)
São Paulo	50	0,91	05	0,09	55	42.197,00
Pará	39	0,98	01	0,03	40	15.430,53
Maranhão	27	0,87	04	0,13	31	11.216,37
Pernambuco	23	0,92	02	0,08	25	16.722,05
Paraíba	17	1,00	-	-	17	13.422,42
Santa Catarina	26	0,90	03	0,10	29	36.055,90
Paraná	02	1,00	-	-	02	31.410,00
Total	185	0,93	13	0,07	199	1,00

Fonte: Elaborado pela autora, com base em IBGE (2016).

Complementar à avaliação do aspecto renda, foi observado o percentual de incidência de pobreza dos municípios brasileiros, que permitiu constatar que 53% dos municípios integrantes de CONED apresentaram, de acordo com o Censo demográfico 2010, incidência de pobreza superior a 45%, conforme a Tabela 6:

[11] Média nacional do PIB *per capita* referente ao ano de 2014 (IBGE, 2016).

Tabela 6 - Incidência de pobreza dos municípios integrantes de CONED

Intervalo do percentual de incidência de pobreza (%)	Número de municípios	%	% acumulada
0 - 14,99	03	0,02	0,02
15 - 24,99	28	0,14	0,16
25 - 34,99	28	0,14	0,30
35 - 44,99	35	0,18	0,47
45 - 54,99	49	0,25	0,72
55 - 64,99	52	0,26	0,98
65 ou mais	04	0,02	1,00
Total de municípios	199	1,00	1,00

Fonte: Elaborado pela autora, com base em IBGE (2016).

Além desse aspecto, especificamente 87 municípios, ou 43% deles, apresentaram incidência de pobreza igual ou superior a 50%, sendo 31 pertencentes ao estado do Maranhão, 18 ao estado de Pernambuco, 17 ao estado da Paraíba, 12 ao Pará e oito pertencentes ao estado de São Paulo. É interessante observar, conforme demonstra a Tabela 7, que enquanto os municípios integrantes de CONED dos estados de Santa Catarina e Paraná não apresentaram incidência de pobreza igual ou superior a 50%, os municípios do Maranhão e Paraíba, no outro extremo, apresentam esse perfil em sua totalidade.

Tabela 7 - Municípios de CONED com incidência de pobreza ≥ 50%, por estados

Estado	Total de municípios/ estado CONED	Total de municípios com incidência de pobreza ≥ 50%	% de municípios
São Paulo	55	08	0,14
Maranhão	31	31	1,00
Pernambuco	25	18	0,72
Paraíba	17	17	1,00
Pará	40	12	0,30
Santa Catarina	29	-	-
Paraná	02	-	-
Total de municípios	199	87	0,43

Fonte: Elaborado pela autora, com base em IBGE (2016).

Finalmente, observou-se o perfil dos municípios participantes de CONED tomando como referência o *Índice de Desenvolvimento Humano Municipal na* dimensão *Educação* (IDHM Educação), uma medida que considera aspectos relacionados ao acesso ao conhecimento para observar as condições de vida da população, oferecendo um resultado que indica se as crianças e jovens estão nas séries adequadas nas idades certas no município, a partir dos dados do Censo demográfico 2010. Com base na classificação das faixas de desenvolvimento humano adotadas pelo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, é possível observar, como apresenta a Tabela 8, que 64% dos municípios que integram CONED são classificados como pertencentes às faixas de desenvolvimento humano muito baixo e baixo, o que corresponde a 126 municípios.

Tabela 8 - IDHM Educação dos municípios integrantes de CONED

Faixas de desenvolvimento humano		Total de municípios	%	% acumulada
Muito Baixo	0,000 - 0,499	65	0,33	0,33
Baixo	0,500 - 0,599	61	0,31	0,64
Médio	0,600 - 0,699	59	0,30	0,93
Alto	0,700 - 0,799	13	0,07	0,99
Muito alto	0,800 - 1,000	01	0,01	1,00
Total		199	1,00	1,00

Fonte: Elaborado pela autora, com base em IBGE (2016) e Atlas Brasil (2016).

De forma complementar, também se registra que do total de municípios classificados como pertencentes às faixas de desenvolvimento humano muito baixo e baixo (126), mais da metade (especificamente, 85%) estão concentrados nas regiões Norte e Nordeste, sendo os estados do Maranhão e Pará os que apresentam a maior proporção de munícipios com esse perfil, com 29 e 39, respectivamente.

Considerando ainda o IDHM Educação dos estados, observou-se que 86% dos municípios que participam de CONED apresentaram índice inferior ao IDHM Educação do estado a que pertencem, sendo os estados da Paraíba e Paraná os que mostraram maior percentual de munícipios integrando CONED com esse perfil – 100% em ambos (Tabela 9), embora em todos os estados esse índice seja superior a 77%.

Tabela 9 - Municípios integrantes de CONED com IDHM Educação classificados nas faixas muito baixo e baixo e abaixo da média estadual, por estados

Estado	Total de municípios CONED	IDHM Educação 0 – 0,599			IDHM Educação abaixo da média IDHM Educação estadual		IDHM Educação estadual
		Total de municípios	% em relação ao total CONED	% em relação ao total CONED no estado	Total de municípios	% em relação ao total CONED no estado	
Maranhão	31	29	0,23	0,94	24	0,77	0,562
Pará	40	39	0,31	0,98	33	0,83	0,528
Paraíba	17	17	0,13	1,00	17	1,00	0,555
Pernambuco	25	23	0,18	0,92	21	0,84	0,574
Paraná	02	01	0,01	0,50	02	1,00	0,668
Santa Catarina	29	08	0,06	0,28	27	0,93	0,697
São Paulo	55	09	0,07	0,16	49	0,89	0,719
Total	199	126	1,0	0,63	173	0,86	

Fonte: Elaborado pela autora, com base em IBGE (2016) e Atlas Brasil (2016).

Finalmente, destaca-se um aspecto de natureza qualitativa e que permite compreender *como a educação se insere na estrutura dos consórcios* e ações desenvolvidas. Conforme mencionado, de acordo com as informações preliminares a respeito dos 12 CONED, constatou-se que nenhuma das experiências se estabeleceu especificamente para desenvolver ações relacionadas à educação e que a educação foi incorporada aos consórcios após o desenvolvimento de atividades diversas ou após a prestação de serviços em outros setores de políticas públicas. Desse modo, algumas categorias de ações têm sido desenvolvidas pelos consórcios: sendo elas:

d. Assessoria técnica aos gestores educacionais dos municípios;
e. Articulação regional;
f. Planejamento regional;
g. Acompanhamento de programas e investimentos;
h. Monitoramento dos resultados educacionais;
i. Formação de professores e capacitação de gestores educacionais;
j. Desenvolvimento de seminários, fóruns e eventos de mobilização;
k. Desenvolvimento de sistemas de gestão educacional;
l. Interlocução política junto aos níveis estadual e federal para cobrar e acompanhar investimentos na área;
m. Diálogo regional para definição conjunta do piso salarial dos professores da redemunicipal;
n. Execução de projetos vinculados a organizações do terceiro setor, por adesão;
o. Compras coletivas/consorciadas de insumos educacionais.

Faz-se importante mencionar que um conjunto de ações desenvolvidas pelos consórcios resulta do estabelecimento de convênios por adesão junto a organizações não governamentais e fundacionais: Fundação Itaú Social, Instituto Natura, SEBRAE, Oficina Municipal e Fundação Vale. Dos 12 consórcios identificados, cinco assinaram convênio ou acordo de cooperação com alguma das entidades mencionadas.

ARRANJOS DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (ADE)

Para a identificação dos ADE, recorreu-se a duas fontes secundárias: a publicação *Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação (*ABRUCIO; RAMOS, 2012*),* que disponibiliza um conjunto de textos elaborados por gestores de organizações envolvidas com o processo de coordenação e implementação de ADE no país, além da dissertação de Mestrado intitulada *Educação e arquiteturas territoriais: possibilidades e limites para melhoria das condições de ensino e aprendizagem da educação pública brasileira* (CRUZ, 2014), que discute a formação dos ADE no Brasil e empreendeu o estudo de um ADE em funcionamento no estado da Bahia. O estudo permitiu identificar 13 iniciativas desse tipo[12] e constatar que 224 municípios brasileiros já participaram de ADE, os quais são pertencentes a onze estados brasileiros, localizados, em grande maioria, na região Nordeste do país (Tabela 10), o que representa em termos populacionais 5.060.435 habitantes (0,026% da população total no país).

Tabela 10 - ADE por estados e regiões brasileiras

Região	Estados	Total de ADE	
		Estados	Região
Sul	Paraná	01	02
	Santa Catarina	01	
Sudeste	Minas Gerais	02	04
	Espírito Santo	01	
	São Paulo	01	
Norte	Tocantins	01	03
	Pará	02	
Nordeste	Sergipe	01	06
	Bahia	02	
	Maranhão	02	
	Pernambuco	01	

Fonte: Elaborado pela autora com base em Abrucio e Ramos (2012) e Cruz (2014).

[12] Com exceção do ADE leste de Santa Catarina, que foi identificado apenas no decorrer da pesquisa de campo.

Quanto ao *perfil de composição* dos ADE identificados, dois envolvem municípios pertencentes a mais de um estado: ADE Rio Tocantins (Tocantins e Maranhão) e ADE Rio Doce (Minas Gerais e Espírito Santo). Os demais abrangem municípios do mesmo estado e abarcam iniciativas que se estabelecem, essencialmente, no âmbito intermunicipal. Destaca-se também que, conforme a Tabela 11, São Paulo foi o estado que revelou maior percentual de municípios integrando ADE, seguido de Minas Gerais (13%) e Bahia (12%). Considerando o total de municípios pertencentes a cada estado, 12% das 185 cidades de Pernambuco participam ou já participaram de uma iniciativa nos moldes de ADE, percentual próximo ao do Pará, onde 11% dos 144 municípios já integraram esse tipo de iniciativa.

Tabela 11 - Municípios participantes de ADE, por estados brasileiros

Estado	Total de municípios integrantes	% total de municípios ADE	% municípios do estado
Maranhão	22	0,10	0,10
Pará	16	0,07	0,11
Tocantins	10	0,04	0,07
Paraná	20	0,09	0,05
Sergipe	05	0,02	0,07
Minas Gerais	30	0,13	0,04
Espírito Santo	04	0,02	0,05
Bahia	27	0,12	0,06
Pernambuco	22	0,10	0,12
São Paulo	46	0,21	0,07
Santa Catarina	22	0,10	0,07
Total	**224**	**0,04**	-

Fonte: Elaborado pela autora com base em Abrucio e Ramos (2012) e Cruz (2014).

Ainda a respeito da *composição* dos ADE, é relevante mencionar que 17 é o número médio de municípios participantes de acordos do gênero. Especificamente, apenas dois ADE identificados são compostos por menos de dez municípios, sendo que 46% dos ADE são compostos por 20 municípios ou mais, enquanto o ADE formado pelo quantitativo mais elevado – ADE noroeste de São Paulo – reúne 46 cidades. A partir desse conjunto de municípios, é possível destacar suas principais características, a começar pelo *perfil demográfico*, conforme apresenta a Tabela 12:

Tabela 12 – Perfil demográfico dos municípios participantes de ADE

População estimada 2016	Número de municípios	%	% acumulada
0 – 10.000	91	0,41	0,41
10.001 – 50.000	106	0,47	0,88
50.001 – 100.000	15	0,07	0,95
100.001 – 500.000	12	0,05	1,00
500.001 – 1.000.000	-	-	1,00
1.000.001 ou mais	-	-	1,00
Total	**224**	**1,00**	**1,00**

Fonte: Elaborado pela autora, com base em IBGE (2016).

De acordo com os percentuais obtidos para cada faixa populacional, considera-se que os ADE envolvem a participação de municípios de pequeno porte, já que 88% dos participantes de ADE em funcionamento ou já encerrados possuem até 50 mil habitantes, sendo os municípios mais populosos, Florianópolis, SC (447.798 habitantes) e Governador Valadares, MG, com 227.665, ao passo que o menos populoso é Nova Castilho, SP, com 1.228 habitantes.

Quanto aos *indicadores socioeconômicos*, foram extraídos o Produto Interno Bruto *per capita* dos municípios pertencentes a cada ADE, com o objetivo de compreender – embora parcialmente – a condição de geração de riqueza dessas localidades. Desse modo, constatou-se que apenas 11,1% dos municípios que participaram de ADE apresentam PIB *per capita* igual ou superior à média nacional de R$ 28.045 reais, enquanto o outro extremo – correspondente às duas faixas inferiores, com PIB *per capita* até R$10.000,00 reais – representa a condição de 35% desses municípios.

Tabela 13 – PIB per capita dos municípios participantes de ADE

PIB *per capita* 2014 a preços correntes	Total de municípios	%	% acumulada
0 – 5000	07	0,03	0,03
5.001 – 10000	72	0,32	0,35
10.001 – 20000	90	0,40	0,75
20.001 – 28.044	31	0,14	0,89
28.045[13] - 30.000	03	0,01	0,91
30.001 – 40.000	12	0,05	0,96
40.001 – 50.000	01	0,00	0,96
50.001 ou mais	08	0,04	1,00
Total	224	1,00	1,00

Fonte: Elaborado pela autora, com base em IBGE (2016).

Observando também o PIB *per capita* dos municípios que participam ou participaram de ADE, tomando como referência as médias do mesmo indicador em cada estado, constatou-se que 89% deles apresentam PIB *per capita* abaixo da média estadual, o que compreende 199 cidades, conforme demonstrado na Tabela 14*:*

Tabela 14 – Classificação do PIB per capita dos municípios participantes de ADE, por estados

Estados	Abaixo da média estadual	%	Acima ou igual à média estadual	%	Total de municípios ADE no estado	Média estadual (em reais)
Bahia	25	0,93	02	0,07	27	14.803,95
Maranhão	17	0,77	05	0,23	22	11.216,37
Pernambuco	22	1,00	-	0,00	22	16.722,05
Minas Gerais	27	0,90	03	0,10	30	24.917,12
Tocantins	10	1,00	-	0,00	10	17.495,94
Pará	09	0,56	07	0,44	16	15.430,53
Paraná	19	0,95	01	0,05	20	31.410,00
Santa Catarina	19	0,86	03	0,14	22	36.055,90
São Paulo	44	0,96	02	0,04	46	42.197,00
Sergipe	03	0,60	02	0,40	05	16.882,71
Espírito Santo	04	1,00	-	0,00	04	33.148,56
Total	199	0,89	25	0,11	224	1,00

Fonte: Elaborado pela autora, com base em IBGE (2016).

[13] Média nacional do PIB *per capita* referente ao ano de 2014 (IBGE, 2016).

Ressalta-se que dos onze estados que abrigam municípios participantes de ADE, sete apresentaram percentual superior a 90% de localidades com PIB *per capita* abaixo da média estadual, sendo que todos os municípios dos estados de Pernambuco, Tocantins e Espírito Santo se enquadram nesse perfil. Nos demais municípios, esse percentual também é elevado – superior a 50%. Ou seja, pode- se inferir que fragilidades na geração de riqueza é uma característica predominante no perfil dos municípios participantes de ADE. Adicionado a essa constatação, observou-se o percentual de incidência de pobreza dos municípios participantes de ADE como também elevado: 42% dos integrantes de ADE são avaliados como localidades com incidência de pobreza superior a 45%, sendo que 20% registram essa incidência superior a 55%.

Tabela 15 – Incidência de pobreza dos municípios participantes de ADE

Intervalo do percentual de incidência de pobreza (%)	Número de municípios	%	% acumulada
0 – 14,99	06	0,03	0,03
15 – 24,99	37	0,17	0,19
25 – 34,99	34	0,15	0,34
35 – 44,99	56	0,25	0,59
45 – 54,99	47	0,21	0,80
55 – 64,99	38	0,17	0,97
65 ou mais	06	0,03	1,00
Total de municípios	224	1,00	1,00

Fonte: Elaborado pela autora, com base em IBGE (2016).

Considerando os municípios de ADE com % de incidência de pobreza superior ou igual a 50% (73 municípios - Tabela 16) constata-se que os estados do Maranhão e Pernambuco foram aqueles com maior número de cidades identificadas nessa condição, e, especificamente no Maranhão, assim como em Sergipe, todos os municípios participantes de ADE apresentam essa característica. Condição oposta foi constatada em relação aos estados do Paraná, Espírito Santo, São Paulo e Santa Catarina nos quais nenhum dos municípios apresenta percentual de incidência de pobreza igual ou superior a 50%.

Tabela 16 – Municípios participantes de ADE com incidência de pobreza ≥ 50%, por estados

Estado	Total de municípios/ estado ADE	Total de municípios com incidência de pobreza ≥ 50%	% de municípios
Maranhão	22	22	1,00
Pará	16	03	0,19
Tocantins	10	02	0,20
Paraná	20	-	0,00
Sergipe	05	05	1,00
Minas Gerais	30	15	0,50
Espírito Santo	04	-	0,00
Bahia	27	07	0,26
Pernambuco	22	19	0,86
São Paulo	46	-	0,00
Santa Catarina	22	-	0,00
Total de municípios	224	73	0,33

Fonte: Elaborado pela autora, com base em IBGE (2016).

Por último, observou-se o perfil dos municípios participantes de ADE no que se refere ao IDHM na dimensão Educação, a partir dos dados do Censo demográfico 2010. Com base na classificação das faixas de desenvolvimento humano já especificadas, foi possível observar que 58% dos municípios participantes de ADE são classificados como pertencentes às faixas de desenvolvimento humano muito baixo e baixo, o que corresponde a 131 municípios:

Tabela 17 – IDHM Educação dos municípios participantes de ADE

Faixas de desenvolvimento humano		Total de municípios	%	% acumulada
Muito Baixo	0,000 – 0,499	66	0,29	0,29
Baixo	0,500 – 0,599	65	0,29	0,58
Médio	0,600 – 0,699	60	0,27	0,85
Alto	0,700 – 0,799	32	0,14	1,00
Muito alto	0,800 – 1,000	01	0,00	1,00
Total		224	1,00	1,00

Fonte: Elaborado pela autora, com base em IBGE (2016) e Atlas Brasil (2016).

Desse conjunto de municípios (IDHM Educação muito baixo e baixo), conforme é apresentado na Tabela 18, 70% estão concentrados em quatro dos dez estados com municípios envolvidos em ADE: Bahia, Maranhão, Pernambuco e Minas Gerais. Contudo, considerando o peso da quantidade de municípios de cada estado, em Pernambuco, Tocantins e Sergipe, todos os municípios dos ADE alcançaram o IDHM Educação entre 0 e 0,599, ou seja, muito baixo e baixo.

Considerando o IDH Educação dos estados, observou-se que 65% dos municípios que participam ou participaram dos ADE apresentaram índice inferior ao IDHM Educação do estado, sendo que, assim como na observação anterior, os estados de Pernambuco, Tocantins, Paraná e Minas Gerais foram os estados que demonstraram maior percentual de munícipios integrantes de ADE com IDHM Educação abaixo da média do estado, com 79 dos 146 municípios abaixo da médiaestadual.

Tabela 18 – Municípios participantes de ADE com IDHM Educação classificado nas faixas muito baixo, baixo e abaixo da média estadual, por estados

Estado	Total Municípios ADE	IDHM Educação entre 0 – 0,599			IDHM abaixo do IDHM Educação estadual		IDHM Educação estadual
		Total de municípios	% em relação ao total ADE	% em relação ao total ADE no estado	Total de municípios	% em relação ao total ADE no estado	
Bahia	27	25	0,11	0,93	19	0,70	0,555
Maranhão	22	20	0,09	0,91	18	0,82	0,562
Pernambuco	22	22	0,10	1,00	22	1,00	0,574
Minas Gerais	30	25	0,11	0,83	28	0,93	0,638
Tocantins	10	10	0,04	1,00	10	1,00	0,624
Pará	16	15	0,07	0,94	10	0,63	0,528
Paraná	20	07	0,03	0,35	19	0,95	0,668
Santa Catarina	22	02	0,01	0,09	14	0,64	0,697
São Paulo	46	-	0,00	0,00	-	-	0,560
Sergipe	05	05	0,02	1,00	04	0,80	0,65
Espírito Santo	04	-	-	-	02	0,5	0,653
Total	224	131	0,58	-	146	0,65	-

Fonte: Elaborado pela autora, com base em IBGE (2016) e Atlas Brasil (2016).

PANORAMA DOS CONED E ADE NO BRASIL

Com base no estudo exploratório ora apresentado, foi possível observar a ausência de ACED em alguns estados, assim como a existência de ACED na forma de ADE e CONED em territórios contíguos. Em termos demográficos, enquanto o total de habitantes pertencentes a municípios que integram CONED é de 8.650.253 habitantes, a população total dos municípios membros de ADE é de 5.060.535. Como se verá adiante, sendo 224 o total de municípios participantes de ADE e 199 o total de municípios integrantes de CONED, é válida a constatação de que os ADE compreendem municípios com menor porte populacional, mas com maior área.

O levantamento das iniciativas também possibilitou a realização de um balanço quantitativo dos municípios envolvidos nos ACED, bem como do percentual de localidades abrangidas de cada estado, conforme apresenta a Tabela 19:

Tabela 19 – CONED e ADE por unidade federativa[14]

Região	Estado	ADE	CONED	Total por estado	Total de municípios ADE	Total de municípios CONED	Total de municípios	% em relação ao total de municípios
Norte	Acre	-	-	-	-	-	-	-
	Amazonas	-	-	-	-	-	-	-
	Rondônia	-	-	-	-	-	-	-
	Roraima	-	-	-	-	-	-	-
	Pará	02	02	04	16	40	56	0,39
	Amapá	-	-	-	-	-	-	-
	Tocantins	01	-	01	10	-	10	0,07
Centro- Oeste	Mato Grosso	-	-	-	-	-	-	-
	Mato Grosso do Sul	-	-	-	-	-	-	-
	Distrito Federal	-	-	-	-	-	-	-
	Goiás	-	-	-	-	-	-	-
Nordeste	Maranhão	02	02	04	22	31	53	0,24
	Piauí	-	-	-	-	-	-	-
	Ceará	-	-	-	-	-	-	-
	Rio Grande do Norte	-	-	-	-	-	-	-
	Paraíba	-	01	01	-	17	17	0,08
	Pernambuco	01	01	02	22	25	47	0,25
	Alagoas	-	-	-	-	-	-	-
	Sergipe	01	-	01	05	-	05	0,07
	Bahia	02	-	02	27	-	27	0,06
Sudeste	Espírito Santo	01	-	01	04	-	04	0,05
	Minas Gerais	02	-	02	30	-	30	0,04
	São Paulo	01	04	05	46	55	101	0,16
	Rio de Janeiro	-	-	-	-	-	-	-
Sul	Paraná	01	02 (01 entre PR e SC e 01 de SC)	02	20	02	22	0,06
	Santa Catarina	01		02	22	29	51	0,17
	Rio Grande do Sul	-	-	-	-	-	-	-
Total		13	12	25	224	199	423	0,06

Fonte: Elaborado pela autora.

[14] Em função da existência de experiências envolvendo a participação de municípios de dois estados, considerou- se para a soma geral das iniciativas em cada coluna, o número final de experiências, evitando assim, a dupla contagem. Para a contagem da coluna "Total de iniciativas dos estados", considerou-se o total de experiências que envolvem municípios do estado e, neste caso, tomaram-se as situações de iniciativas de cooperação interestaduais.

O balanço exposto na Tabela 19 demonstra que 423 municípios brasileiros já estabeleceram ACED, o que equivale a dizer que esse número corresponde ao total de municípios que identificaram – seja via CONED, seja via ADE – uma oportunidade de atuação distinta da usualmente adotada pelos governos municipais, que é atuar, no âmbito da gestão, exclusivamente nos limites jurisdicionais. Esse quantitativo, que representa 6% dos municípios brasileiros, pode ser considerado reduzido se aliado à observação de que entre os 26 estados e Distrito Federal, apenas em 12 estados foram identificadas iniciativas dessa natureza, o que significa que, grosso modo, trata-se de uma estratégia ou instrumento no âmbito da administração pública ainda inexplorada ou que ainda não foi disseminada nacionalmente, embora as regiões Nordeste e Sudeste tenham sido identificadas como as mais proeminentes em termos de experiências de acordos dessa natureza, tanto ADE como CONED. Portanto, o número de 25 ACED no país pode ser considerado reduzido, o que leva à interpretação de que esses acordos ainda não se disseminaram, tampouco nos estados nos quais foram identificadas experiências.

Contudo, alguns estados têm se sobressaído nesse aspecto: 52% dos acordos dessa natureza estão concentrados em São Paulo, Pará e Maranhão, embora a participação dos municípios tenha sido mais evidenciada no Pará, Maranhão e Pernambuco, diferença justificada pelo quantitativo de municípios existentes em cada estado. Além dessas observações, é interessante registrar que o quantitativo de acordos na forma de ADE e CONED é similar, sendo 13 e 12, respectivamente. Essa análise é interessante, tendo em vista que os acordos na forma de consórcios, embora sejam possíveis desde a década de 80 no Brasil, no âmbito da educação, surgem aproximadamente a partir dos anos de 2008/ 2009, período que coincide com a inserção das discussões envolvendo a formação de ADE no âmbito do MEC e, em consequência dessa agenda, também com a formação de ADE[15], constatação que indica maior velocidade com que os ACED por intermédio de ADE se estabeleceram no país. Além desse aspecto relacionado à velocidade com que os ACED se estabeleceram no país, é salutar observar o alcance desses acordos, diga-se, o grau de disseminação e envolvimento desses arranjos no nível municipal. Neste ponto, registra-se que embora os CONED representem consórcios já em funcionamento, e os ADE, por sua vez, acordos mais recentes e estabelecidos especificamente para lidar com a educação, não foi constatada diferença quanto ao volume de municípios que integram tais contratos (199 nos CONED e 224 nos ADE). Desse modo, também não é possível afirmar que os CONED ou os ADE referem-se a acordos mais atrativos ou com maior capacidade de envolver os gestores e atores governamentais para participarem das iniciativas voltadas à educação.

Considerando o caráter local de tais instrumentos, já que envolvem sobremaneira acordos entre governos municipais, esse panorama também evidencia o perfil dos municípios participantes. Nesse aspecto, o Quadro 1 registra as características mais predominantes das duas modalidades de acordos no que tange aos indicadores observados ao longo deste artigo:

Quadro 1 - CONED e ADE por indicadores observados

Indicador observado		CONED	ADE
01	% de municípios com até 50 mil habitantes	0,81	0,88
02	% de municípios com mais de 500.000 habitantes	1,5	-
03	Número médio de municípios participantes	16	17
04	Amplitude no número de participantes	Mínimo: 05 Máximo: 32	Mínimo: 05 Máximo: 46
05	% de municípios com PIB per capita inferior à média nacional de R$ 28.045,00	0,87	0,89
06	% de municípios com PIB *per capita* abaixo da média do estado	0,93	0,89
07	% de municípios com incidência de pobreza superior a 45%	0,53	0,42
08	% municípios com incidência de pobreza ≥ 50%	0,43	0,32
09	% municípios classificados como pertencentes às faixas de desenvolvimento humano muito baixo e baixo no IDHM Educação	0,64	0,58
10	% dos municípios com IDHM Educação classificados nas faixas " muito baixo e baixo", e abaixo da média estadual	0,86	0,65

Fonte: Elaborado pela autora.

[15] Sobre o assunto, ver STRELEC (2017).

Como é possível observar pelo Quadro 1, os CONED e ADE apresentam características muito semelhantes no que se refere ao perfil dos municípios integrantes, haja vista a proximidade entre os percentuais atribuídos aos indicadores observados. O elevado percentual obtido em ambos os tipos de acordo nos indicadores 01, 05, 06 e 10 sinaliza que os ACED tendem a se estabelecer entre municípios com menor densidade populacional, diga-se, pequenos, com até 50 mil habitantes; municípios que possuem menor potencial econômico para geração de riqueza e, ainda, municípios que revelam fragilidades mais acentuadas no estado a que pertencem quanto ao acesso ao conhecimento, acentuadamente, em relação à distorção idade-série.

Em menor intensidade, os percentuais obtidos nos indicadores 07, 08 e 09 demonstram que os acordos tendem a concentrar municípios com fragilidades nas condições socioeconômicas e acesso à educação, expressas, principalmente, pelos percentuais de incidência de pobreza e IDHM Educação constatados, assim como apontam, também, que é mais recorrente o estabelecimento de acordos que integrem um número mínimo de municípios, embora este último aspecto tenha se revelado bastante diverso, não permitindo a afirmação da existência de um número de participantes ideal ou ótimo para a instituição de acordos dessa natureza, o que se aplica, igualmente, ao número máximo de municípios integrantes. Reforçando, essas observações revelam tendências, até porque outros fatores, que serão discutidos nos capítulos seguintes, influenciam na seleção prévia e ingresso desses municípios nos acordos, inclusive, sua localização geográfica, o que explicará, em parte, o fato de que, embora ambos os acordos tenham se concentrado nas regiões Sudeste e Nordeste, as modalidades estudadas se distinguiram quanto à origem dos municípios que os integram: enquanto os ADE revelaram concentração de municípios provenientes dos estados de São Paulo, Bahia e Minas Gerais, os CONED concentraram municípios do Pará, Maranhão e também do estado de São Paulo.

Essa particularidade, aliás, abre espaço para a menção de questões particulares a esses acordos: embora tenha sido constatada similaridade no perfil dos municípios integrantes, a participação de cidades com elevada densidade demográfica, no caso dos CONED (indicador 02), é uma possível manifestação da existência de um consórcio antes da inserção da educação no bojo dessas ações: os CONED, conforme mencionado neste capítulo, resultam de consórcios voltados à promoção do desenvolvimento/ desenvolvimento regional ou, ainda, consórcios *multifinalitários*, objetivo que atende a demandas tanto de municípios de pequeno como de grande porte – inclusive, integrantes de regiões metropolitanas –, ainda que estes últimos revelem características semelhantes aos pequenos em termos econômicos, socioeconômicos e educacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como foi possível apresentar neste artigo, o estudo realizado possibilitou o estabelecimento de um panorama de 25 acordos de cooperação no âmbito da educação, e ainda a constatação dos territórios e regiões brasileiras com maior e menor concentração de acordos de cooperação dessa natureza. Além disso, permitiu constatar que os CONED e ADE apresentam características muito semelhantes no que se refere ao perfil dos municípios integrantes, haja vista a proximidade entre os percentuais atribuídos aos indicadores observados. Dito isto, é possível inferir que acordos de cooperação no âmbito da educação tendem a se estabelecer entre municípios com menor densidade populacional, diga-se, pequenos, com até 50 mil habitantes; municípios que possuem menor potencial econômico para geração de riqueza e, ainda, municípios que revelam fragilidades mais acentuadas no estado a que pertencem quanto ao acesso ao conhecimento, acentuadamente, em relação à distorção idade-série.

Em menor intensidade, a análise de indicadores sócio econômicos permitiu a observação de que tais acordos tendem a concentrar municípios com fragilidades nas condições socioeconômicas e acesso à educação, expressas, principalmente, pelos percentuais de incidência de pobreza e IDHM Educação constatados, assim como apontam, também, que é mais recorrente o estabelecimento de acordos que integrem um número mínimo de municípios, embora este último aspecto tenha se revelado bastante diverso, não permitindo a afirmação da existência de um número de participantes ideal ou ótimo para a instituição de acordos dessa natureza, o que se aplica, igualmente, ao número máximo de municípios integrantes.

Essas constatações revelam tendências, até porque outros fatores também influenciam na seleção prévia e ingresso desses municípios nos acordos, inclusive, sua localização geográfica, o que explica, em parte, o fato de que, embora ambos os acordos tenham se concentrado nas regiões Sudeste e Nordeste, as modalidades estudadas se distinguiram quanto à origem dos municípios que os integram: enquanto os ADE revelam concentração de municípios provenientes dos estados de São Paulo, Bahia e Minas Gerais, os CONED concentram municípios do Pará, Maranhão e também do estado de São Paulo.

Essa particularidade, aliás, abre espaço para a menção de questões particulares a esses acordos: embora tenha sido constatada similaridade no perfil dos municípios integrantes, a participação de cidades com elevada densidade demográfica, no caso dos CONED, é uma possível manifestação da existência de um consórcio antes da inserção da educação no bojo dessas ações: os CONED resultam de consórcios voltados à promoção do desenvolvimento/ desenvolvimento regional ou, ainda, consórcios *multifinalitários*, objetivo que atende a demandas tanto de municípios de pequeno como de grande porte – inclusive, integrantes de regiões metropolitanas –, ainda que estes últimos revelem características semelhantes aos pequenos em termos econômicos, socioeconômicos eeducacionais.

Finalmente, o estudo apresentado, que não teve a intenção de comparar as duas formas de cooperação estudadas, mas abrir um leque de interpretações acerca do objeto, permitiu considerar possíveis relações de causalidade entre as características dos municípios envolvidos nas iniciativas e o estabelecimento de acordos dessa natureza, bem como identificar potenciais tendências em termos de direcionamento dos gestores e administrações municipais, no que refere às estratégias de atuação governamental para assuntos relacionados a esse setor de políticas públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABICALIL, C.A. Sistema Nacional de Educação: os arranjos na cooperação, parceria ecobiça sobre o Fundo Público na educação básica. Educação e Sociedade Campinas, v.34, nº 124, p. 803-828, jul. - set., 2013.

ABRUCIO, F. L. Associativismo territorial para a coordenação intergovernamental in ABRUCIO, F.L.; RAMOS, M.R. *Regime de colaboração e associativismo territorialarranjos de desenvolvimento da educação.* São Paulo: Fundação Santillana, 2012, p. 7-30.

ARAÚJO, G. C. Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de cooperação. *Revista Brasileira de Política e administração da educação. Associação Nacional de Política e Administração da Educação.* Recife: Associação Nacional de Política e Administração da Educação, 2012, v.28, n.2, mai. - ago. 2012, p. 515-534.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Dados. 2016. BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. *Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.*

BRASIL. Resolução nº1, de 23 de janeiro de 2012. *Dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação.* Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Brasília, DF, 2012.

BRASIL. Portaria nº 1.238, de 11 de outubro de 2012. *Constitui Grupo de Trabalho para elaborar estudos sobre a implementação de regime de colaboração mediante Arranjos de Desenvolvimento da Educação.* Ministério da Educação. Brasília, DF, 2012. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/Noticias/Portaria_1238_2012_GT_ADE_consolidado.pdf Acesso em: 10 jul. 2019.

CASSINI, S. A. Regime de colaboração, associativismo e a nova configuração administrativa do estado. 2015. *Anais da 37a Reunião Científica da ANPED. Florianópolis, outubro de 2015.* ISSN: 2447-2808. Disponível em: <http://37reuniao.anped.org.br/wp- content/uploads/2015/02/Pôster-GT05-4448.pdf >. Acesso em: 03 de outubro de 2016.

CRUZ, L.G de B. *Educação e arquiteturas territoriais: possibilidades e limites para melhoria das condições de ensino e aprendizagem da educação pública brasileira.* 2014. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.

GANZELI, P. O Regime de colaboração e Plano Nacional de Educação: política de Estado ou política de Governo. In: MARTINS, A.M.; CALDERON, A.I.; GANZELI, P.; GARCIA, T. de O. G. (orgs.) *Políticas e gestão da educação: desafios em tempos de mudanças.* Campinas, SP, Autores Associados, 2013, p. 45-64.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Dados censitários. 2016.

NICOLETI, J. E. *Arranjos de desenvolvimento da educação: uma alternativa partilhada de gestão municipal da educação*. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara. Faculdade de Ciências e Letras (Campus de Araraquara), 2014, 132 p.

OBSERVATÓRIO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS E DO FEDERALISMO. *Consórcios Públicos. Banco de dados.* Disponível em: <http://www.ocpf.org.br/consorcios- publicos/banco-de-dados/pesquisa/>. Acesso em: 10 de mai. 2014.

STRELEC, T. C. *Desafios da Adaptação institucional: um estudo do impacto da "Lei de Consórcios Públicos" no estado de São Paulo.* 2011. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, São Paulo, 2011.

STRELEC, T. Relações intergovernamentais no contexto educacional brasileiro: um estudo a partir dos acordos de cooperação nas políticas públicas em educação. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, 2017.

VIEIRA, S.L; VIDAL, E.M. Construindo uma história de colaboração na educação: a experiência do Ceará. *Educação e Sociedade*, vol. 34, nº 125, out.-dez. Campinas: 013, p.1075- 1093.

O PLANEJAMENTO REGIONAL INTEGRADO COMO MECANISMO DE ARTICULAÇÃO INTERFEDERATIVA NO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE: A EXPERIÊNCIA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Marina Schenkel (SES/RS)
Camila Guaranha (SES/RS)
Renata Varela (SES/RS)
Cristiane Fischer (SES/RS)
Karen Chisini (SES/RS)

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo descrever o Planejamento Regional Integrado (PRI),entendido como ferramenta para a integração das Redes de Atenção à Saúde no território. Com abordagem qualitativa no modelo estudo de caso, analisou-se a experiência de trabalhadores da Secretaria Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul (SES/RS) na construção do PRI. A partir das normativas tripartites foi proposta uma metodologia envolvendo os diferentes atores que participam do processo de gestão do SUS, além do controle social. A estratégia adotada pelo RS envolve a identificação de necessidades de saúde para definição das prioridades regionais, com o estabelecimento de acordos intermunicipais coordenados pelo estado. O PRI pode ser visto como mecanismo de apoio à tomada de decisão num cenário marcado pela existência de diferentes atores com poder de decisão, facilitando o processo de coordenação e gestão do sistema de saúde em âmbito regional.

Palavras-chave: Planejamento; Sistema Único de Saúde; Política de Saúde; Regionalização.

INTRODUÇÃO

Este estudo tem como objetivo descrever o Planejamento Regional Integrado (PRI) como mecanismo de articulação e apoio à tomada de decisão conjunta entre os três entes governamentais no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). O PRI pode ser entendido como ferramenta para a integração regionalizada das Redes de Atenção à Saúde.

O PRI busca fortalecer a regionalização do SUS no que diz respeito a acordos e negociações entre os entes federados. A regionalização do SUS ainda encontra-se em processo de construção e sua principal dificuldade está no desenvolvimento de arranjos cooperativos entre os entes federados voltados ao exercício da governança regional. A organização do sistema de saúde em redes de atenção regionalizadas tem se mostrado um desafio desde a instituição do SUS em 1988.

Como metodologia, adotou-se uma abordagem qualitativa no modelo de estudo de caso, analisando-se a experiência de trabalhadores da Assessoria Técnica e de Planejamento (ASSTEPLAN) da Secretaria Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul (SES/RS). O período abordado é de março de 2018, a partir das últimas normativas tripartites publicadas sobre o tema, até março de 2019. O processo analisado foi coordenado pela SES/RS, envolvendo seus diversos departamentos e Coordenadorias Regionais de Saúde, em articulação com os municípios, com apoiadores do Conselho de Secretarias Municipais de Saúde/RS (COSEMS/RS), do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde/RS (NEMS/RS) e representantes do Conselho Estadual de Saúde/RS (CES/RS).

Além desta introdução e das considerações finais, este artigo é composto por cinco seções. Na primeira seção será abordado o desenho e as implicações do Estado federal no Brasil. Na segunda seção será tratado o processo de regionalização no âmbito do Sistema Único de Saúde. Na terceira seção será apresentado o cenário do Planejamento Regional Integrado no país. Na quarta seção será especificado sobre o contexto da regionalização no estado do Rio Grande do Sul. Por fim, na quinta seção será relatada a experiência do estado na construção de metodologia e desenvolvimento do Planejamento Regional Integrado.

FEDERALISMO TRINO BRASILEIRO

A fórmula brasileira peculiar em que os municípios se tornaram entes federados tem implicações nas relações intergovernamentais e reflexos importantes na organização do Estado. Observa-se certo consenso na literatura que, no Brasil,após a Constituição de 1988, ofederalismo pode ser caracterizado por uma maior descentralização do poder para os entes subnacionais, comparando-se ao período anterior.

Souza (2006) aponta que um federalismo pode ser mais ou menos descentralizado, a depender dos poderes e dos recursos alocados ao governo central, em contrapartida aos alocados aos demais entes federados. O discurso a favor da descentralização, que tomou força a partir da década de 1970, foi (e por vezes ainda é) automaticamente associado à democratização da administração pública, a um melhor desempenho governamental, a um aumento da eficiência e efetividade na prestação de serviços públicos, a uma maior inovação na gestão, e, no limite, ao aumento de bem estar da população (ARRETCHE, 1996; ABRUCIO, 2006).

Entretanto, segundo Abrucio (2006), algumas questões devem ser consideradas em qualquer modelo de descentralização que, por vezes, são deixadas em segundo plano. O combate às desigualdades regionais, caso o processo não seja acompanhado por mecanismos redistributivos para as localidades mais pobres, pode acentuar as diferenças socioeconômicas, frisando a importância da atuação do governo federal como coordenador. Destaca-se que a soberania compartilhada, típica dos modelos federalistas, só se mantém com uma relação de equilíbrio entre a autonomia e a interdependência entre os entes, através de mecanismo de*checks and balances*entre eles, para não haver concentração indevida de um sobre os demais. Por outro lado, também não pode haver a eliminação do pluralismo, e as parcerias entre os governos devem ser resultado da barganha e do respeito mútuo, uma vez que o modelo federativo é caracterizado pela diversidade e pelo conflito.

Mais do que descentralização, o que está em jogo são as relações intergovernamentais em um modelo de federalismo em processo de descentralização. Abrucio (2006) aponta que a chave está em um equilíbrio entre competição e cooperação para o problema da coordenação federativa. Ademais, é essencial para se pensar as políticas públicas, entender como essas relações intergovernamentais se dão, uma vez que, nesse contexto de fragmentação territorial do poder,a construção e o funcionamento dos *welfarestates* é um processo mais complexo que exige de cada ente federado a necessidade de compartilhar a tomada de decisão e a implementação, por meio deacordos.

Assim como em outros lugares no mundo, na década de 1980 a descentralização era um tema central na agenda de democratização no Brasil. Era tida como uma reação à concentração de decisões, recursos financeiros e capacidade de gestão no nível federal no período ditatorial de autoritarismo burocrático. Associava-se o fortalecimento das esferas subnacionais com a capacidade dos cidadãos em influenciar as decisões, controlar os governos locais e, dessa forma, reduzir a burocracia excessiva e a corrupção. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 retratou uma concepção descentralizadora municipalista, um modelo federativo compartimentalizado e uma aversão ao centralismo, desenvolvido no regime militar recém ocorrido. A federação foi redesenhada em benefício dos estados, e especialmente, dos municípios, que foram transformados em entes federativos, em contraste com os demais países do mundo (ALMEIDA, 2005; ABRUCIO, 2006).

Ao recuperar tanto suas bases democráticas quanto federativas, após 1988, cada nível de governo tem sua autoridade política soberana e independente das demais (ARRETCHE, 1999). O modelo adotado pelo Estado brasileiro combinou a manutenção de áreas próprias de decisão autônoma das instâncias subnacionais, descentralização no sentido de transferência de autonomia decisória e de recursos para os entes subnacionais, além de transferência para as outras esferas de governo da tarefa da implementação e gestão de políticas definidos em âmbito federal, incluindo os municípios como ente da federação (ALMEIDA, 2005). Para Almeida (2005), a descentralização no Brasil significou quase sempre municipalização, enquanto os estados ficaram sem atribuição clara.

REGIONALIZAÇÃO NO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

A descentralização almejada pela reforma sanitária brasileira buscava alterar a lógica do sistema público sem promover a privatização da prestação de serviços e sem que o Estado abrisse mão do seu papel de gestor. No lugar de um sistema de caráter nacional (como o inglês ou o cubano) ou provincial (como o canadense), e sob a influência do movimento municipalista do período de redemocratização, foi instituído um sistema descentralizado em que os municípios tinham a responsabilidade pela organização e gestão de sistemas locais de saúde (CAMPOS, 2005). Cada unidade prestadora de serviço de saúde, seja pública, privada, filantrópica ou não-governamental, passou a estar sob a gestão dos municípios, eventual e secundariamente dos estados, em uma rede única, cujas instâncias estaduais e federais deveriam coordenar e apoiar os sistemas municipais.

Nogueira (2012) destaca que foi a partir da segunda metade da década de 1990 que os governos locais passaram a ser responsáveis de fato pelo relacionamento com os prestadores de serviços de saúde. Para Arretche (2002), a descentralização do SUS foi bem-sucedida, pois já nos anos 2000, 99% dos municípios tinham aderido às normas da política central. A razão desse sucesso é atribuída à estratégia de descentralização do governo federal, que oferecia fortes incentivos à adesão aos programas propostos e ao novo papel dos gestores municipais no sistema. As sucessivas normas operacionais editadas pelo Ministério da Saúde na década de 1990 refletem um processo de aprendizagem pelos gestores em incorporar as demandas e a participação dos entes subnacionais (ARRETCHE, 2002).

Apesar da necessidade legal de organizar as redes de serviços de forma regionalizada e hierarquizada desde a instituição do SUS, a literatura aponta que na década de 1990 foi dada mais atenção ao processo de descentralização dos serviços com ênfase na municipalização (ALBUQUERQUE; VIANA, 2015; MELLO *et al*, 2016; PAIM, 2009; SILVA, 2010). Dado o que o país é composto majoritariamente por municípios de pequeno porte, a falta de articulação intermunicipal produziu uma importante fragmentação no sistema de serviços do SUS (GIOVANELLA, 2016).

Cada município se preocupou somente em instituir estruturas assistenciais para sua população, deixando de considerar a possibilidade de estabelecer estratégias cooperativas intermunicipais e de criar uma rede assistencial comum (NOGUEIRA, 2012). Essa visão, de municipalização autonomizada ou de municípios autárquicos, consiste em cada município pensar seu sistema de saúde de forma autossuficiente, levando à fragmentação decisória e a disputas predatórias por recursos, ao mesmo tempo em que os estados pouco assumiam o papel de coordenação intermunicipal (MACHADO, 2009).

De acordo com Campos (2005), esta lógica que tende a produzir a autonomia dos municípios é um efeito paradoxal da descentralização, uma vez que induz a fragmentação do sistema único. Há o predomínio do interesse particular, de cada município, sobre o geral ou coletivo, contrastando com a ideia de sistema que pressupõe ligação e formação de redes. O isolamento dos municípios gera uma baixa capacidade de integração e solidariedade entre os entes. Ademais, tende-se a produzir um sistema com alto grau de heterogeneidade entre as redes locais, dependendo do empenho de cada município em implantar os programas e ações consideradas importantes pelo SUS nacionalmente, o que acaba comprometendo o atendimento às necessidades de saúde da população e acirrando as desigualdades em saúde (GASTÃO, 2005).

Dessa forma, a municipalização e a consorciação municipal da assistência por si só não representam soluções para a consolidação dos objetivos do SUS. Com a Norma Operacional da Assistência à Saúde (NOAS) 01/2002, a regionalização foi reintroduzida na pauta setorial, como forma de organizar os sistemas municipais de saúde sob a coordenação dos gestores estaduais. O Pacto de Gestão (2006) reafirmou que a regionalização deveria ser "solidária e cooperativa" (MACHADO, 2009).

Nos anos 2000, passou a vigorar o entendimento de que o planejamento das modalidades de gestão, bem como o alcance de metas assistenciais, deveria se dar de forma conjunta entre os três entes federativos, através do que se passou a denominar de pactuação no âmbito do SUS (NOGUEIRA, 2012). Foi a forma encontrada de criar consensos e organizar o sistema de saúde considerando a autonomia das três esferas de governo.

Segundo Albuquerque e Viana (2015), a indução da regionalização e das redes de serviços na política de saúde brasileira se deu a partir dos anos 2000 e em três fases distintas. A primeira fase, de 2000 a 2005, foi centrada na normatização das regiões com redes hierarquizadas de prestação de serviços. Entre 2006 e 2010 ocorreu a segunda fase, com ênfase na região negociada com redes regionalizadas e integradas de atenção à saúde, quando foram instituídos os Colegiados de Gestão Regional. Esta fase foi denominada a "regionalização viva". A terceira fase, a partir de 2011, estabeleceu uma regionalização negociada e contratualizada com as Redes de Atenção à Saúde (RAS) (ALBUQUERQUE; VIANA, 2015).

De acordo com Paim (2009), a estratégia regional de atendimento é necessária para corrigir as distorções do acesso, organizando-se centros de referência de acordo com a complexidade dos serviços, na seguinte sequência: unidades de saúde, município, município-polo e região. A instituição de redes regionalizadas implica necessariamente na articulação de municípios "exportadores" e "importadores" de serviços, sob a coordenação dos governos estaduais. Isso tem sido objeto de regulações nacionais para viabilizar o compartilhamento de decisões e ofertas de serviços, estabelecendo-se mecanismos e metas entre os três entes federados (MACHADO, 2009).

Gastão (2005) destaca que no Brasil não há tradição de negociação sistemática nesse sentido, tampouco quanto ao funcionamento dos colegiados de compartilhamento de poder, um dos mecanismos de tomada de decisão conjunta. O compartilhamento da tomada de decisão entre os três entes federados, bem como a firmação de acordos para a oferta de serviços de saúde de forma integral aos cidadãos nas regiões, ainda requer mais aprendizado no âmbito das relações intergovernamentais no SUS.

A definição de região de saúde que se utiliza atualmente não é limitada pela atuação estatal e pública de prestação de serviços e de planejamento político-administrativo, contando com a participação de outros agentes e instituições do mercado e da sociedade no estabelecimento da rede de saúde (ALBUQUERQUE; VIANA, 2015). O marco legal que regula a organização do SUS, desde 2011, define a Região de Saúde como:

> (...) espaço geográfico contínuo constituído por agrupamentos de Municípios limítrofes, delimitado a partir de identidades culturais, econômicas e sociais e de redes de comunicação e infraestrutura de transportes compartilhados, com a finalidade de integrar a organização, o planejamento e a execução de ações e serviços de saúde (BRASIL, 2011).

A região de saúde deve ser constituída sob a ótica sanitária e não meramente administrativa, sendo o foco da integralidade das ações e serviços de saúde e capaz de resolver quase a totalidade das necessidades de saúde da população que habita a região. De acordo com os atuais marcos regulatórios, cada região de saúde, para ser instituída, deve conter, no mínimo, ações e serviços de (1)atenção primária;(2) urgência e emergência; (3) atenção psicossocial; (4)atenção ambulatorial especializada e hospitalar; e(5)vigilância em saúde (BRASIL, 2011). A mesma legislação também estipula que os acordos sobre a conformação das redes de atenção à saúde no âmbito de uma ou mais região são definidos nas instâncias depactuação compostas pelos entes federativos, as Comissões Intergestores, tais como seus limites geográficos; população usuária das ações e serviços; rol de ações e serviços que serão ofertados e respectivas responsabilidades, critérios de acessibilidade e escala para conformação dos serviços (BRASIL, 2011).

A regionalização é tida ainda como em processo, que avança lentamente. A principal dificuldade está no desenvolvimento de arranjos cooperativos entre os diferentes entes federados voltados para o exercício de uma governança regional (GIOVANELLA, 2016; SANTOS; CAMPOS, 2015). Elenca-se como principais entraves para a coordenação no âmbito das regiões o baixo nível de cooperação entre os gestores municipais de saúde assim como entre os gestores municipais e o estadual; grande rotatividade de secretários de saúde, que gera descontinuidade de políticas; baixa autonomia executiva das divisões regionais das gestões estaduais, entre outros, que contribuem para a baixa resolutividade e aumento da fragmentação do sistema brasileiro (VIANA; SILVA, 2017). Santos e Campos (2015) ressalvam que apenas metade das atuais regiões de saúde atende 95% das necessidades de saúde da população.

PLANEJAMENTO REGIONAL INTEGRADO NO CENÁRIO NACIONAL

O planejamento setorial da saúde segue os preceitos da Carta Magna brasileira, além de ser normatizado por legislação específica. A Lei Federal n° 8080/1990, que regulamenta o SUS, em seu artigo 36 apresenta que o processo de planejamento e orçamento do SUS deve ser "ascendente, do nível local até o federal, [...] compatibilizando-se as necessidades da política de saúde com a disponibilidade de recursos em planos de saúde dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União" (BRASIL, 1990, p. 13).

No entanto, apesar de colocado como um processo a ser realizado de forma ascendente desde a constituição do SUS, na realidade isso não se concretizou efetivamente e, de acordo com Vieira (2009), a implementação do planejamento ascendente é, possivelmente, um dos maiores desafios apresentados para a gestão desta política pública e para sua consolidação como um sistema único.

Uma dimensão central para o processo de planejamento no SUS diz respeito ao Planejamento Regional Integrado (PRI). A partir do Decreto n° 7508/2011, são recolocadas em cena as discussões em torno do planejamento regional integrado (PRI). De acordo com o Ministério da Saúde (2016),

> O Planejamento Regional Integrado expressa as prioridades e responsabilidades sanitárias comuns estabelecidas entre gestores de saúde de uma determinada Região de Saúde, visando à integração da organização sistêmica do SUS para a garantia do acesso e da integralidade da atenção. O modelo preconiza que o planejamento consiste na base técnica do processo de regionalização (BRASIL, 2006, p. 88).

Este conceito foi introduzido na Portaria nº 2.135, de 25 de setembro de 2013, que dispõe sobre o planejamento no SUS e que é base para a legislação vigente na atualidade[1]. A portaria coloca a gestão estadual como coordenadora do processo do PRI, afirmando que este deve envolver os três entes federados e deve ser elaborado no âmbito das Regiões de Saúde (BRASIL, 2016).

O processo do planejamento regional integrado nada mais é do que o planejamento realizado no âmbito da Região de Saúde, e deve ser coordenado pela gestão estadual, envolvendo todos os municípios que compõem a Região de Saúde. A Comissão Intergestores Regional (CIR) é a instância em que os gestores devem discutir, pactuar, monitorar e avaliar as prioridades da Região, definindo metas regionais e responsabilidades de cada ente para o alcance das intervenções elencadas (BRASIL, 2016).

A centralidade do papel das SES no processo de regionalização também se refere à indução da governança regional no âmbito das CIR. A governança deve ser conduzida de forma participativa e compartilhada entre os entes federados, demandando processos permanentes de diálogo, pactuação e repactuação para que consensos, mesmo que provisórios, sejam realizados. Neste contexto, é necessário o acompanhamento permanente dos compromissos assumidos por cada gestor e, inclusive, pelos prestadores de serviço ao SUS (BRASIL, 2010).

REGIONALIZAÇÃO DA SAÚDE NO RIO GRANDE DO SUL

A proposta de construção de uma metodologia pela gestão estadual do SUS no RS para efetivar o Planejamento Regional Integrado foi fruto de um longo processo de amadurecimento da equipe de trabalho da SES, e principalmente da ASSTEPLAN, em relação à coordenação da elaboração e do monitoramento dos instrumentos de gestão do SUS de forma integrada e participativa. A partir das normativas tripartites, os trabalhadores da ASSTEPLAN propuseram uma metodologia envolvendo os diferentes atores que participam do processo de gestão do SUS nas três esferas de governo, além do controle social. Destaca-se que frente à falta de diretrizes nacionais para os entes subnacionais, a coordenação estadual se mostra como fator decisivo na realização desse processo.

É importante compreender o desenho territorial do RS para que se possa discutir a emergência do PRI neste contexto. As Regiões de Saúde do RS estão atualmente desenhadas de forma a estarem contempladas dentro das 19 Coordenadorias Regionais de Saúde (CRS), divisões administrativas da SES/RS já existentes antes da publicação do Decreto n° 7508/2011, bem como das também já existentes 07 Macrorregiões de Saúde. Cabe ressaltar que o atual desenho das 19 CRS data do ano de 1999, quando as antigas Delegacias Regionais de Saúde (DRS) foram transformadas nas atuais CRS. Além disso, é importante frisar que as primeiras DRS foram criadas na década de 1960, com objetivo de constituir regiões administrativas que pudessem gerenciar o sistema de saúde no nível regional.[5] Já as 7 Macrorregiões de Saúde do RS (Centro-Oeste, Sul, Vales, Serra, Metropolitana, Norte e Missioneira) foram validadas através do Plano Diretor de Regionalização (PDR), que consistiu em um planejamento regional disparado pela NOAS-SUS 01/2001. Assim, ainda hoje as Macrorregiões de Saúde embasam as análises, o processo de trabalho e a tomada de decisão de diferentes setores/departamentos da SES/RS, especialmente quando se trata de questões relacionadas à média e alta complexidade.

Dessa forma, mesmo que o processo de desenho das 30 regiões de saúde tenha sido um processo pactuado e discutido entre gestão estadual e gestões municipais, e que tenha levado em conta critérios técnicos, políticos, geográficos, de fluxos assistenciais, dentre outros, em sua constituição, o desenho final das 30 Regiões de Saúde não representou alterações à territorialização já instituída na saúde no RS, mantendo agrupamentos municiais e regionais que haviam sido elaborados anteriormente, a fim de atender a outros propósitos.

Nesse cenário, pergunta-se se o PRI pode funcionar como possível mecanismo que favorece a governança regional, haja vista que seu foco é o território da região de saúde. A região de saúde se constitui como lócus privilegiado de análise do SUS: ela não está sob a responsabilidade de um nível de governo específico, sendo um território de atuação conjunta dos entes federados. Assim, cabe resgatar as ações desenhadas pela SES/RS para efetivar o planejamento regional, considerando-se que este ente federado tem a responsabilidade de conduzir o processo em seu âmbito de atuação.

[1] Atualmente revogada pela Portaria de Consolidação n° 01/2017, embora a atual mantenha quase integralmente o texto da Portaria 2135/2013.

EXPERIÊNCIA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Mesmo antes de terem sido publicadas as normativas tripartites a respeito do PRI, a SES/RS já vinha desenvolvendo ações para operacionalizar o planejamento de forma ascendente em seu território. Considerando-se o recorte de tempo trabalhado nesse artigo, serão apresentados e discutidos os dados referentes ao período compreendido entre março de 2018 a março de 2019.

Em 22 de março de 2018, foi publicada a Resolução CIT n° 37, que dispõe sobre o processo de PRI e a organização de Macrorregiões de Saúde. A normativa reafirma o lugar de coordenação do PRI nas Secretarias Estaduais de Saúde, em articulação com os municípios e com participação da união, referendando as Redes de Atenção à Saúde (RAS) como centrais para a definição das ações e serviços públicos de saúde no território das regiões, e colocando um prazo de 90 dias, a partir da data de sua publicação, para que os estados informassem ao MS o cronograma do processo de PRI e a definição das suas Macrorregiões de Saúde, ambos pactuados em CIB. Além disso, a Resolução trouxe uma estrutura formal para os Planos Regionais de Saúde.

A partir da (re)colocação em cena das Macrorregiões de Saúde, houve receio de que o trabalho de construção e fortalecimento das 30 Regiões de Saúde no RS, disparado com o Decreto 7508/2011, fosse descaracterizado e que, a partir da retomada das negociações de fluxos assistenciais e de financiamento de serviços tomando-se como base o nível macrorregional, aquilo que havia se conseguido avançar tanto em termos de análise de situação de saúde dos territórios das Regiões de Saúde quanto de redesenho de ações e serviços para que estes atendessem um elenco mínimo no âmbito regional, fossem "engolidos" pelas demandas dos prestadores de serviços nas macrorregiões. Existia o temor de que a lógica estritamente econômica pudesse se sobrepor à lógica do planejamento com base nas necessidades de saúde da população, e que as ações e serviços públicos de saúde (ASPS) fossem "niveladas por baixo", atendendo às demandas no nível macro e deixando as Regiões de Saúde descobertas. Diminuíra-se, por consequência, a necessidade de investimentos públicos no território da Região de Saúde.

Diante de tantas questões, e ainda sem apoio do Ministério da Saúde para resolver tais dilemas, a ASSTEPLAN enfrentou um período de paralisia, que só foi quebrado pela premência de apresentar para o Ministério da Saúde o cronograma de operacionalização do PRI e o desenho das Macrorregiões em 90 dias, prazo que se encerraria em 26 de junho de 2018. Assim, como já havia sido realizado, anteriormente à publicação da Resolução CIT n° 37/2018, um planejamento que deveria seguir a linha ascendente desde a análise dos Planos Municipais de Saúde (PMS), congregando as necessidades regionais em 30 Planos Regionais de Saúde, desembocando no Plano Estadual de Saúde (PES) 2020- 2023, foi necessário um redesenho no plano inicial para contemplar a dimensão das Macrorregiões de Saúde retomada pela referida normativa tripartite.

Neste momento, a estratégia delineada foi a de criar um Grupo de Trabalho (GT) agregando representações dos três entes federados com objetivo de elaborar em conjunto entre municípios, estado e união o cronograma para operacionalização do PRI no RS e validar o desenho das Macrorregiões de Saúde. Para o debate, foram convidados o Conselho dos Secretários Municipais de Saúde (COSEMS), que fez a representação dos municípios, o Núcleo Estadual do Ministério da Saúde (NEMS), representando o gestor federal, e o Conselho Estadual de Saúde (CES). O GT estabeleceu proposta que foi apresentada à Comissão Intergestores Bipartite (CIB), e cujo produto se materializou através da pactuação da Resolução CIB/RS n° 188/2018[2]. A Resolução define que

> o processo de Planejamento Regional Integrado (PRI) no RS, observando a Resolução CIT n° 037/2018, deverá considerar como elementos fundamentais para sua efetivação a análise dos Planos Municipais de Saúde, a organização das redes de atenção à saúde, a definição dos territórios e os mecanismos de governança regional.[7]

O cronograma pactuado, exposto no Quadro 1, apresentou passos que já haviam sido desenvolvidos pela SES/RS antes da edição da Resolução CIT n° 37/2018, uma vez que o PRI já vinha em andamento na SES, além de inserir etapas que foram agregadas após o replanejamento das ações. Em relação ao planejamento anterior da SES (representado na Figura 1), as alterações trazidas a partir da Resolução CIT n° 37/2018, e validadas pela Resolução CIB/RS n° 188/2018, vieram no sentido de contemplar a dimensão da Macrorregião de Saúde no PRI.

[2] Disponível em http://www.saude.rs.gov.br/upload/arquivos/carga20180633/22173349-cibr188-18.pdf

Quadro 1 - Cronograma do Planejamento Regional Integrado pactuado em CIB/RS.

Atores envolvidos	Ações desenvolvidas	Período
SES/RS	1. Reunião entre as áreas técnicas da SES e técnicos das CRS, com representação do CES/RS e dos municípios, para alinhamento conceitual sobre rede de atenção à saúde e PRI. Produto: PES 2016-2019.	2015 e 2016
SES/RS	2. Reuniões de Trabalho entre ASSTEPLAN e CRS com intuito de estabelecer definições para o apoio à construção dos PMS, bem como pactuar diretrizes para elaboração dos Planos Regionais de Saúde, promovendo o planejamento ascendente.	2017
CIB/RS	3. Informe na Secretaria Técnica da CIB/RS (08/05/2018) sobre a Resolução CIT nº 37/2018 e encaminhamento para composição de Grupo de Trabalho (GT) responsável por discutir e propor o cronograma das ações a serem desenvolvidas e a definição das Macrorregiões de Saúde.	1° semestre de 2018
CIB/RS	4. Reunião do GT para alinhamento conceitual, definição inicial das Macrorregiões de Saúde, elaboração de calendário de PRI e de proposta de definição das Macrorregiões de Saúde, para posterior aprovação na CIB.	1° semestre de 2018
CIB/RS	5. Reunião da CIB para aprovação do cronograma de ação do PRI no RS, bem como aprovação das Macrorregiões de Saúde, para envio ao Ministério da Saúde até 26 de junho.	1° semestre de 2018
SES/RS	6. Oficina de alinhamento para a operacionalização do processo de PRI no estado do RS. Participação do CONASS, COSEMS, NEMS/RS e CES/RS.	2° semestre de 2018
SES/RS	7. Elaboração de documento guia para a operacionalização do processo de PRI, conforme o cronograma aprovado na CIB.	2° semestre de 2018
CIR e áreas técnicas da SES/RS	8. Oficinas macrorregionais para a consolidação do PRI realizado nas CIR (convite para representação de prestadores de serviço, controle social e Ministério da Saúde para iniciar a discussão sobre os Comitês Executivos de Governança e futura criação destas instâncias).	1º semestre de 2019
CIR e áreas técnicas da SES/RS	9. Reuniões nas CIR e Macrorregiões para operacionalização das etapas previstas na Resolução CIT nº 37 e conforme descrito no documento guia.	1º semestre de 2019
SES/RS	10. Elaboração dos 07 Planos Macrorregionais de Saúde (conforme previsto no inciso III do Art. 1º da Resolução CIT nº 37/2018, contendo os itens: a) A identificação do espaço regional ampliado; b) A identificação da situação de saúde no território, das necessidades de saúde da população e da capacidade instalada; c) As prioridades sanitárias e respectivas diretrizes, objetivos, metas, indicadores e prazos de execução; d) As responsabilidades dos entes federados no espaço regional; e) A organização dos pontos de atenção da RAS para garantir a integralidade da atenção à saúde para a população do espaço regional; f) A programação geral das ações e serviços de saúde e g) A identificação dos vazios assistenciais e eventual sobreposição de serviços orientando a alocação dos recursos de investimento e custeio da União, estados, municípios, bem como de emendas parlamentares).	1º e 2º semestre de 2019
CIB/RS	11. Aprovação dos Planos Macrorregionais na CIB.	2º semestre de 2019
CIB/RS	12. Formalização dos Comitês Executivos de Governança das Redes de Atenção à Saúde nas macrorregiões.	2º semestre de 2019
SES/RS	13. Finalização do Plano Estadual de Saúde 2020-2023, tendo como base os Planos Macrorregionais de Saúde.	2º semestre de 2019

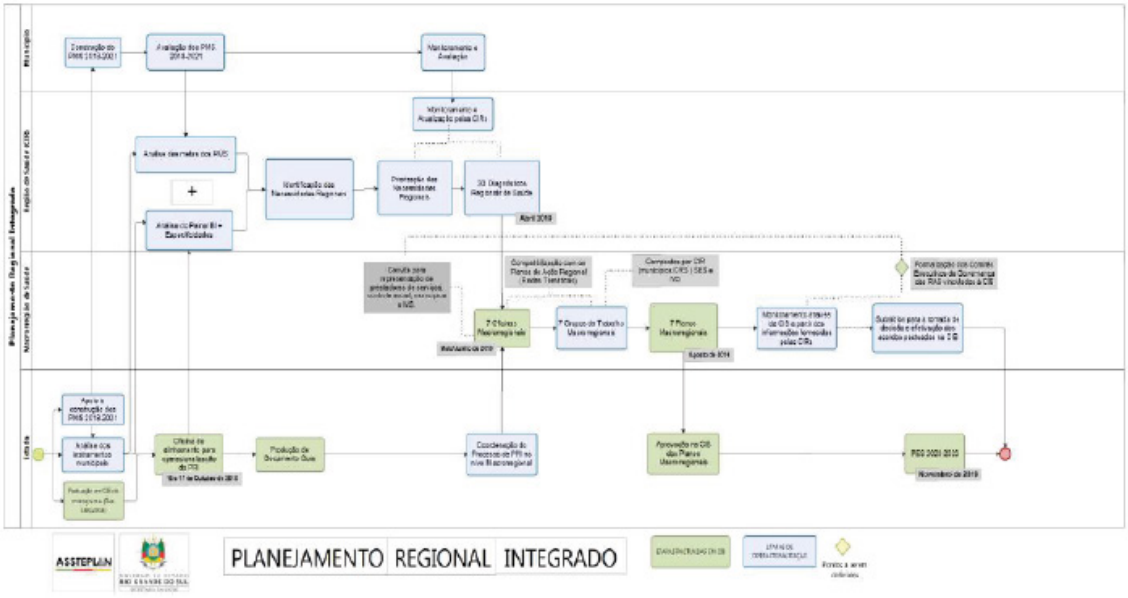
Fonte: Elaboração própria, adaptado do Anexo I da Resolução CIB/RS n° 188/2018.

No desenho das ações, foram mantidas as etapas iniciais de apoio à construção dos PMS em 2017. No entanto, no âmbito da Região de Saúde, foram realizadas alterações importantes: os Planos Regionais de Saúde – inicialmente pensados como instrumentos que trouxessem a análise situacional de saúde da Região, bem como as Diretrizes, Objetivos, Metas e Indicadores (DOMI) Regionais – foram transformados nos Diagnósticos Regionais de Saúde. Estes contemplam a seguinte estrutura: análise da situação de saúde, levantamento de necessidades regionais e priorização das necessidades regionais, sendo cada um destes tópicos capítulos que compõem o documento final.

Tal alteração buscou atender ao que está previsto na legislação, que é a formalização de planos no nível da Macrorregião de Saúde, e não no nível da Região. Além disso, ao reconhecer as fragilidades da SES em relação à governança regional e considerando que a SES ainda opera de forma bastante centralizada quando se trata de tomada de decisão (havendo pouco espaço para definição dos rumos da política de saúde no nível regional, inclusive no que diz respeito ao aspecto da alocação de recursos financeiros), optou-se por não assumir compromissos através da criação de DOMI regionais. Desta forma, para seguir a linha do planejamento de forma ascendente, foi definido que os Diagnósticos Regionais deveriam apresentar, ao invés de metas regionais, as prioridades do território em questão. Estas prioridades, por sua vez, seriam a base das DOMI que deverão constarem cada um dos 7 Planos Macrorregionais de Saúde, e estes, por sua vez, se configuram como os alicerces do PES 2020-2023.

O replanejamento das ações necessárias para cumprimento da agenda do PRI e a pactuação da Resolução CIB n° 188/2018 demandaram uma organização formal do processo de trabalho da SES. A complexidade e o tamanho do trabalho por vir – que prevê a articulação de diferentes atores (ASSTEPLAN, departamentos da SES, CRS, municípios, COSEMS, NEMS, dentre outros que vierem a se agregar ao longo do processo) – geraram a necessidade de se construir um fluxograma para apresentar, de forma didática e objetiva, o processo do PRI, conforme apresentado na Figura 1.

Figura 1. Fluxograma com as principais etapas do Planejamento Regional Integrado.



Fonte: ASSTEPLAN/SES/RS.

O fluxograma, cuja construção foi iniciada no mês de agosto de 2018, apresenta as principais etapas do PRI, e foi apresentado e discutido com atores-chave para a realização do processo: Grupos Condutores das Redes Temáticas existentes na SES[3] , Coordenação Estadual de Atenção Básica (CEAB), Grupo de Trabalho de Planejamento, Monitoramento e Avaliação (GT PMA) e Escola de Saúde Pública. Este foi um período de trabalho interno à SES, e caracterizou-se pela abertura para indagações e colheita de contribuições, a fim de que se pudesse qualificar o processo e realizar as alterações necessárias antes de colocar o PRI "na rua".

O fluxograma foi organizado em quatro camadas (Estado, Macrorregião de Saúde, Região de Saúde e Município), que correspondem aos *lócus* de atuação das etapas que ali se encontram. A descrição do processo se inicia no círculo verde, com o Estado apoiando a construção dos PMS 2018- 2021 e analisando tais documentos, bem como pactuando em CIB o cronograma do PRI. O fluxograma termina na camada do Estado, com a publicação do PES 2020-2023 (no círculo vermelho). Conforme a legenda da Figura 1, os retângulos verdes são as etapas já pactuadas em CIB, enquanto os azuis são as etapas para a operacionalização das demais e identificadas como necessárias posteriormente a publicação da resolução CIB.

[3] Rede Materno-Infantil, Rede de Atenção Psicossocial, Rede de Urgência e Emergência, Rede de Cuidados à Pessoa com Deficiências e Rede de Atenção à Saúde das Pessoas com Doenças Crônicas.

Juntamente com a criação do fluxograma, e tomando-se como base a avaliação realizada após a aprovação do PES 2016-2019, que apontou a necessidade de padronização dos textos produzidos pelas CRS e CIRs para o referido documento, lançou-se a ideia de criar um Painel no Portal de *Business Intelligence* (BI) da SES/RS que auxiliasse e subsidiasse as CRS e municípios na elaboração dos Diagnósticos Regionais e Planos Macrorregionais de Saúde de maneira uniforme. O foco do painel são as Regiões de Saúde, podendo-se fazer filtros também por Macrorregiões de Saúde. Para confecção do Painel, que foi desenhado pela ASSTEPLAN em estreita articulação com diferentes áreas técnicas e departamentos da SES/RS[4], além do apoio efetivo do NEMS[5], foram elencados dados e indicadores prioritários que se constituem como a base mínima a partir da qual se constituirão as análises da situação de saúde dos Diagnósticos Regionais de Saúde e, posteriormente, dos Planos Macrorregionais de Saúde. O formato final do Painel do PRI apresentará 6 diferentes abas, a saber: Apresentação do Planejamento Regional Integrado; Demografia, Determinantes e Condicionantes da Saúde; Morbidade e Mortalidade; Estrutura do Sistema; Redes de Atenção à Saúde e Financiamento.

Após ter sido finalizada a proposta preliminar de metodologia para o PRI, com definição dos principais passos a serem tomados até o final do processo, foi realizada entre os dias 16 e 17 de outubro de 2018 uma Oficina de Trabalho para alinhar e pactuar as principais diretrizes do PRI no RS. Foram convidadas representações do Departamento de Articulação Interfederativa (DAI) do MS, NEMS, CES, Conselho Nacional dos Secretários de Saúde (CONASS), COSEMS e SES (incluindo as CRS), o que representou a participação de mais de 100 pessoas no evento.

Como produtos da Oficina, obtiveram-se a validação do fluxograma do PRI junto aos participantes e a elaboração de 30 cronogramas regionais para execução do processo nos territórios. Além disso, foram colhidas contribuições em relação à metodologia apresentada, as quais foram incorporadas ao trabalho. Após, foi dado andamento na escrita de um Documento Guia de operacionalização do PRI, conforme passo 07 previsto na Resolução CIB/RS nº 188/2018. O documento descreve e detalha as etapas e passos necessários para a operacionalização do PRI no RS, e serve de base para o trabalho desenvolvido.

O Documento Guia, que até o momento foi disponibilizado através de versão preliminar para os atores implicados no trabalho, permite a padronização da metodologia a ser utilizada nas 30 Regiões de Saúde e, posteriormente, nas 7 Macrorregiões de Saúde, facilitando o trabalho de compilação das DOMI Macrorregionais que será realizado durante a construção do PES 2020-2023. O Documento tem a proposta de minimizar diferenças nos processos de priorização das necessidades regionais, buscando a equidade inter-regional desde o início do trabalho.

A partir da Oficina foi disparado o trabalho no *lócus* regional efetivamente, com objetivo de elaborar os 30 Diagnósticos Regionais de Saúde, etapa em que o PRI se encontra no estado do RS no momento. Para tanto, os trabalhadores de referência do PRI nas CRS organizaram Grupos de Trabalho juntamente com gestores municipais e apoiadores do COSEMS, denominados "GTs PRI". Estes grupos, pactuados em Comissão Intergestores Regional, são os responsáveis por realizar a análise da situação de saúde das Regiões de Saúde e identificar necessidades e prioridades regionais. O trabalho tem como base tanto as análises dos dados fornecidos pelo Painel PRI no BI quanto a revisão das metas dos PMS 2018-2021 e especificidades do nível local.

Vale destacar que a partir da presença de atores do CES durante a oficina de outubro, ocorreu um estreitamento da relação entre a ASSTEPLAN e conselheiros de saúde. Foi acordado que a participação de representação do controle social seria importante desde os primeiros passos do âmbito regional, além do que já era posto sobre no espaço macrorregional. Para tanto, foram definidos critérios de inclusão dessas representações dos Conselhos Municipais nos "GT PRI" regionais, ficando a cargo do CES realizar as mobilizações necessárias para tanto. Este processo foi afetado tanto pela capacidade de mobilização de atores do controle social, quanto pelo andamento dos Grupos em cada uma das 30 Regiões.

Na continuidade do PRI, a SES pretende realizar Oficinas em cada uma das 7 Macrorregiões de Saúde do RS no segundo semestre de 2019, com intuito de disparar a elaboração dos Planos Macrorregionais. Na sequência, a proposta prevê a aprovação dos Planos Macro em CIB, e a finalização das grandes etapas previstas para o PRI no RS se dará com a publicação do PES 2020- 2023. A partir daí, deverá iniciar a fase de monitoramento e avaliação do Plano Estadual de Saúde 2020-2023.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo teve por objetivo descrever a experiência de construção do Planejamento Regional Integrado (PRI) na Secretaria Estadual de Saúde no RS, no período de março de 2018 a março de 2019. Foram relatados os momentos de operacionalização do processo no estado, destacando-se as principais decisões tomadas pela equipe condutora e as principais produções realizadas no período.

[4] Destacando-se, dentre estes, representantes do Departamento de Ações em Saúde (DAS), do Departamento de Gestão da Tecnologia da Informação (DGTI), do Centro Estadual de Vigilância em Saúde (CEVS), do Departamento de Regulação (DRE) e do Departamento de Assistência Hospitalar e Ambulatorial (DAHA).

[5] Desde a entrada deste ator no processo do PRI, a postura assumida pela equipe de apoiadores do MS foi de respeitar as propostas apresentadas pela SES/RS e de apoiar as iniciativas da gestão estadual, sem "atropelar" os processos da SES/RS.

O relato evidencia que o PRI pode se configurar como mecanismo de articulação e apoio à tomada de decisão conjunta entre os três entes governamentais, sendo uma das possíveis estratégias para a conformação e integração das Redes de Atenção à Saúde nos territórios regionais e macrorregionais. A governança regional também é impactada pelas ações do PRI, visto que as negociações devem ser feitas de forma tripartite, e devem ocorrer nos espaços de deliberação e pactuação que compõem a estrutura da governança do SUS.

A criação de uma metodologia para a efetivação do planejamento ascendente na gestão estadual do SUS no RS, via PRI, provavelmente demandará a remodelação dos processos de trabalho da SES/RS, visando acompanhar a execução dos 07 Planos Macrorregionais de Saúde, por cada território, a lém do monitoramento do PES 2020-2023 de forma integrada. Considera-se que, após findado esse ciclo de planejamento, será possível avaliar em que medida a metodologia aqui relatada permitiu o alcance dos objetivos traçados.

Como potencialidades do trabalho desenvolvido pela SES/RS, podem-se destacar o caráter coletivo do mesmo, além da definição, de forma compartilhada e pactuada junto aos atores envolvidos, da metodologia de trabalho, corresponsabilizando os participantes em todo o processo. Destacam-se também os aspectos de originalidade da metodologia criada, tendo sido uma construção autoral, com apoio de atores internos e externos à SES/RS. Outra potencialidade do PRI foi a possibilidade de abrir espaços de encontro e reflexão entre os gestores e trabalhadores da SES/RS e dos demais atores externos envolvidos. Com relação aos limites colocados ao processo do PRI, ressaltam-se as questões institucionais da SES/RS, tais como a assimetria de informações entre nível estadual e nível regional, bem como as limitações financeiras da SES/RS para a disponibilização de diárias para a realização do trabalho de apoio às CRS e aos municípios no âmbito do planejamento.

A experiência relatada contribui para entender como a construção de instrumentos de gestão pode contemplar decisões tomadas em nível regional com a participação de diversos atores, tornando o planejamento em saúde uma prática ascendente. Desse modo, o PRI parece funcionar como mecanismo de indução da governança regional de forma compartilhada, principalmente quando se trata de um cenário marcado pela existência de diferentes atores com poder de decisão como é observado no estado brasileiro. Tal mecanismo pode facilitar a coordenação e gestão do sistema de saúde em âmbito regional. Pode-se destacar, assim, que o Planejamento Regional possui caráter indutivo de tomada de decisão conjunta, aliando atores dos três entes federados e do controle social institucionalizado na figura dos Conselhos de Saúde, através da necessidade de expressão da tomada de decisão em instrumentos de planejamento.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Mariana Vercesi de; VIANA, Ana Luiza d'Ávila. Perspectivas de região e redes na política de saúde brasileira.**Saúde debate**,Rio de Janeiro, v. 39, n. spe, p. 28-38, dez. 2015. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-11042015000500028&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 23 fev. 2017. http://dx.doi.org/10.5935/0103- 1104.2015S005390.

ABRUCIO, Fernando. (2006). ABRUCIO, F. L. . Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: Sonia Fleury. (Org.). **Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil e Espanha.** 1ed.Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006, v. , p. 77-125..

ARRETCHE, M. "Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?" **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, 11(31), Junho/1996

ARRETCHE, Marta T. S.. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo , v. 14, n. 40, p. 111-141, June 1999 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102- 69091999000200009&lng=en&nrm=iso>. access on 18 July 2019. http://dx.doi.org/10.1590/S0102- 69091999000200009.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, Sept. 2002. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101- 73302002008000003&lng=en&nrm=iso>. access on 18 July 2019. http://dx.doi.org/10.1590/S0101- 73302002008000003.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação?. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n.24, p. 29-40, June 2005. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104- 44782005000100004&lng=en&nrm=iso>. access on 18 July 2019. http://dx.doi.org/10.1590/S0104- 44782005000100004.

BRASIL, Decreto 7508 de 28 de junho de 2011. Regulamenta a Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde - SUS, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2011; jun 29.

GIOVANELLA, L. 2016. **Regionalização deve diminuir desigualdades**. Setembro de 2015. Disponível em: http://www.resbr.net.br/regionalizacao-deve-diminuir-desigualdades.WK70j9LyjIU. Acessado em 23 Fev. 2017

MACHADO, José Angelo. Pacto de gestão na saúde: até onde esperar uma "regionalização solidária e cooperativa"?. **Rev. bras. Ci**. Soc., São Paulo, v. 24, n. 71, p. 105-119, Oct. 2009 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092009000300008&lng=en&nrm=iso>. access on 18 July 2019. http://dx.doi.org/10.1590/S0102- 69092009000300008.

MELLO, Guilherme Arantes.; PEREIRA, Ana Paula Chancharulo; IOZZI, Fabíola Lana; UCHIMURA, Liza; DEMARZO, Marcelo Marcos Piva; VIANA, Ana Luiza d`Ávila. O olhar gestor sobre a regionalização da saúde brasileira. **Novos Caminhos**, n.9. Pesquisa Política, Planejamento e Gestão das Regiões e Redes de Atenção à Saúde no Brasil. Disponível em www.regiaoeredes.com.br

PAIM, J.S. **O que é o SUS**. Rio de Janeiro: Fiocruz; 2009. 148p.

SANTOS, Lenir; CAMPOS, Gastão Wagner de Sousa. SUS Brasil: a região de saúde como caminho. Saude soc., São Paulo, v. 24, n. 2, p. 438-446, June 2015. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104- 12902015000200438&lng=en&nrm=iso>. access on 18 July 2019. http://dx.doi.org/10.1590/S0104- 12902015000200004.

SILVA, S. Organização de redes regionalizadas e integradas de atenção à saúde: desafios do Sistema Único de Saúde (Brasil).**Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro , v. 16,n. 6,p. 2753-2762, June 2011. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232011000600014&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 03 Feb. 2017. http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232011000600014

Souza, G. C. A.; Costa, I. C. C. O SUS nos seus 20 anos: reflexões num contexto de mudanças.Saúde soc. 2010 Setembro [Acesso em 26 de outubro de 2018], v. 19, n. 3, p. 509-517,. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902010000300004&lng=en&nrm=iso.

OS DESAFIOS DE COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL NA EXPERIÊNCIA DO MAIS EDUCAÇÃO

Cinara Lobo (FNDE)
David Lustosa (FNDE)

RESUMO:

Um dos principais desafios do modelo federativo de governo é definir como se dará na prática a construção de arranjos institucionais que viabilizem a gestão e a execução integradas das políticas públicas pelos três níveis de governo. O tema envolve debates sobre capacidade estatal, mas poucos são os estudos que exploram a importância das novas tecnologias de informação para viabilizar a gestão compartilhada das competências comuns dos entes federados. Sistemas de informação são fundamentais para acompanhar todo o processo de implementação das políticas, assim como fornecem argumentos para que diferentes atores participem da execução e (re) formulação da política. O objetivo deste texto é descrever os obstáculos que o governo federal enfrentou na implantação do programa Mais Educação em razão das fragilidades institucionais e da carência de ferramentas tecnológicas que possibilitassem a coordenação de ação dos três níveis governamentais.

INTRODUÇÃO

No modelo federativo de governo, o principal desafio para desenvolver políticas públicas em escala nacional é a interação e coordenação de ações entre os entes federados, não apenas na etapa de formulação, quando diversos interesses precisam ser acordados, mas principalmente durante a execução. As diferenças geográficas, socioculturais, econômicas e de capacidade administrativa dos três níveis governamentais são variáveis que tornam complexa a gestão das políticas. Como essas diferenças serão tratadas é uma questão que vai além da etapa de formulação e que precisa ser respondida durante todo o processo de execução, quando situações imprevistas surgem e necessitam ser tempestivamente resolvidas. Por isso, a interação entre os entes federados deve ser contínua, sendo necessárias ferramentas de gestão que facilitem a comunicação, a troca de experiências, o acompanhamento da execução e a construção de soluções conjuntas para os problemas que aparecem.

Por possuírem autonomia política, administrativa e fiscal, as relações dos entes federados são mais contratuais que hierárquicas. Nenhum deles está subordinado ao outro, o que possibilita que desenvolvam políticas diferentes na mesma área e até concorrentes se não houver coordenação intergovernamental, formas de incentivo à cooperação ou instituições que regulamentem como se dará a interdependência entre eles. A Constituição brasileira de 1988 não especificou claramente as responsabilidades e competências de cada nível de governo, apenas que deveriam trabalhar de forma complementar e caberia ao governo federal o papel de coordenar as ações na área de política social: conservação do patrimônio público; saúde e assistência social; acesso à cultura e educação; proteção ao meio-ambiente; fomento à produção agropecuária e ao abastecimento alimentar; moradia e saneamento básico; combate às causas da pobreza; e política de educação para a segurança no trânsito.

A operacionalização da cooperação entre União, estados e municípios e também entre os três poderes durante a execução de políticas não é uma equação simples e de solução automática. A interdependência entre os entes federados demanda a construção de arranjos institucionais (normas, regras, sistemas, programas, fóruns etc.) que têm implicações na capacidade administrativa da gestão pública e conseqüentemente impacto nos resultados das políticas públicas. Na área da educação, sistemas de informação, fixação de diretrizes comuns ou criação de fundos orçamentários compartilhados foram algumas das soluções experimentadas pelo governo federal para coordenar políticas públicas educacionais em âmbito nacional, que produziram resultados questionáveis.

Abrucio e Franzese (2007) observam que, desde 1996, o governo federal empreendeu esforço mais ativo no sentido de assumir o papel de coordenador da política nacional de educação, conseguindo pactuar com os governos subnacionais diretrizes e estratégias comuns a serem seguidas. Os autores citam como exemplos a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), a definição do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o Pacto Nacional para Alfabetização na Idade Certa (Pnaic) e o Plano de Ações Articuladas (PAR). Com exceção da LDB, em todos os programas citados, o governo federal definiu planejamento em comum com os governos subnacionais, acordando ações a serem empreendidas ao mesmo tempo em que condicionava o repasse de recursos públicos.

Na área de financiamento, destaca-se a criação do FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, reeditado depois como FUNDEB – Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica, que fixava a obrigatoriedade de depositar 15% das receitas de estados e municípios, provenientes de alguns impostos estaduais[1], em fundo contábil comum. Os valores obtidos seriam redistribuídos conforme o número de alunos matriculados no ensino básico informado no Censo Escolar do ano anterior, cabendo à União complementar, até o limite de 10% de sua receita, o que faltasse para atingir o valor mínimo a ser gasto por aluno na rede pública de educação. Quanto aos sistemas de informação e de avaliação, foram criados a Prova Brasil, a Provinha Brasil, Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que passou a orientar as transferências do governo federal.

Em todas essas iniciativas registra-se o esforço do governo federal em assumir o papel de coordenação, promovendo a colaboração intergovernamental para realizar metas comuns na área de educação. No entanto, apesar dos esforços realizados, os resultados não são visíveis, como também não resultaram num padrão satisfatório de qualidade de ensino e de rendimento escolar. São extremas as diferenças na qualidade do atendimento escolar, na remuneração e qualificação dos professores e no rendimento dos alunos entre as redes públicas estadual, municipal e federal, e também entre os entes federados. Tudo isso indica que o esforço de coordenação do governo federal não tem sido suficiente.

A atuação do governo federal tem ficado restrita às etapas de formulação da política e de transferência de recursos, desprendendo pouco esforço em acompanhar e articular a execução dos programas na ponta. Como a maior parte das políticas sociais do governo federal é realizada por meio de descentralização financeira, o monitoramento e os sistemas de informação que o acompanham são instrumentos fundamentais para auxiliar o governo federal no papel constitucional de coordenação nacional das políticas sociais, devendo para tanto atravessar todas as etapas do ciclo de políticas públicas. Os dados de monitoramento precisam ser compartilhados com os gestores locais, empoderando-os com informações que auxiliem a tomada de decisão na ponta e a correção da política em qualquer uma de suas etapas. Sem informações confiáveis e atualizadas, o diálogo dos entes federados fica comprometido, uma vez que informação é matéria básica, primordial, para viabilizar a atuação conjunta. Também é condição para garantir o controle social sobre o uso dos recursos públicos e a destinação que lhes são dadas.

Num país de dimensões continentais e dividido em mais de cinco mil municípios, com diversas realidades; não é suficiente a publicação de bases de dados na internet. É preciso que a informação esteja organizada em sistemas, que possibilitem a manipulação, a análise, a interpretação e o compartilhamento de dados. Junto com burocracia capacitada para interpretá-los e com poder para tomar decisões, constituem elementos que compõem uma das dimensões da variável capacidade estatal, a que trata dos fatores administrativos que influenciam os resultados da gestão. Outra dimensão de capacidade estatal é a que se refere aos fatores institucionais, ou seja, às "regras do jogo" que definem a execução da política, delimitando papéis e responsabilidades de cada uma das partes envolvidas no processo de formulação e execução, assim como a forma em que se dará a interação entre elas. Portanto, o poder de coordenar políticas públicas do governo federal está relacionado às duas dimensões importantes de capacidade estatal (Cf. GOMIDE e PIRES, 2014; KJAER, HANSEN E THOMSEN, 2002).

[1] *Estados e municípios devem depositar 15% das seguintes receitas: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e Imposto sobre Produtos Industrializados da desoneração de exportações, de que trata a Lei Complementar n° 87/96 (Lei Kandir).*

Essa última dimensão de capacidade estatal tem sido a mais explorada pela literatura de Administração Pública e Políticas Públicas, mas pouco tem se falado sobre a importância informações confiáveis e atualizadas para viabilizar o diálogo entre os entes federados e a gestão compartilhada das políticas sociais. Tecnologia da Informação vem sendo tratada como ferramenta auxiliar na análise do desempenho da administração pública e dos governos. No entanto, sistemas de informação são fundamentais para sustentar o fluxo de informações, crucial para implementação das políticas, assim como fornecem argumentos para que os *stakeholders* possam participar da execução, avaliação e (re) formulação da política.

Portanto, quando se fala em capacidade estatal, é preciso observar os aspectos institucionais que delimitam seus papeis, mas também os recursos tecnológicos que viabilizam na prática a divisão de responsabilidades e o acompanhamento do que é realizado por cada parte. Nessa perspectiva, as ferramentas de TI são importantes para dotar os gestores locais de informações e argumentos para que possam tratar das especificidades socioeconômicas e culturais de seus estados e municípios.

O objetivo deste texto é descrever as limitações na capacidade dos entes federados em desenvolverem política nacional, tomando como estudo de caso o programa Mais Educação. A proposta é explorar os obstáculos que o governo federal enfrentou na implantação do programa em razão das fragilidades institucionais e da carência de ferramentas tecnológicas que possibilitassem a coordenação de ação dos três níveis governamentais. Por meio de entrevistas com gestores locais, análise de dados e documentos serão apresentados os desafios que surgiram durante o processo de execução que comprometeram os resultados da política.

O PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO

Instituído pela Portaria Normativa Interministerial nº 17, em de 24 de abril de 2007 e pelo Decreto n° 7.083, de 27 de janeiro de 2010, o programa Mais Educação pretendia estimular o desenvolvimento intelectual, social e moral da criança, do adolescente e do jovem, por meio da promoção da integração da escola com a comunidade, do saber formal com o popular. Seus objetivos iam além de simplesmente ofertar a educação básica em tempo integral. O programa previa a constituição de "territórios educativos" resultantes da integração dos espaços escolares com equipamentos públicos; das políticas educacionais e sociais com as práticas e experiências de proteção social produzidas pelas próprias comunidades escolares; do conteúdo curricular com os saberes locais.

Em sua concepção, o Mais Educação invertia a lógica tradicional de planejamento da política pública. Embora o Estado continuasse a contribuir para o desenho e execução da política; a sociedade civil organizada e a comunidade teriam a responsabilidade de fazê-la funcionar:

> *"Cabe aos atores sociais locais a construção das estratégias específicas de desenvolvimento das mesmas, reconhecendo e incorporando os saberes locais e potencializando a rede de Educação Integral local"* (GOULART: 2008:18).

Conforme os documentos que registram as linhas gerais de execução do Programa, eram transferidos para ponta tanto o papel de definir o conteúdo didático e a técnica pedagógica a serem empregados, quanto também a função de organizar arranjos locais para solucionar problemas de infraestrutura escolar para implantação e operacionalização do programa. Sob o guarda-chuva do discurso de autonomia escolar, de incentivo a organização da comunidade, do resgate de experiências comunitárias exitosas; o programa designou para a administração escolar mais do que a responsabilidade de gerir recursos repassados pelo Estado, mas também a de viabilizar a infraestrutura física e o corpo técnico-pedagógico, além de exercer o papel de articulação local necessária ao funcionamento da política.

Embora a educação em tempo integral estivesse prevista no artigo 34 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9394/1996, quando tratava da progressiva ampliação do tempo de permanência dos alunos na escola, e no Plano Nacional de Educação (PNE) - 2001/2010, o principal impeditivo do governo para realizá-la sempre foi de ordem orçamentária. Não havia recursos para dobrar a estrutura física escolar indispensável para expandir o tempo de permanência do aluno na escola, tampouco para contratar professores e técnicos administrativos. A rede pública operava no limite de sua capacidade e educação em tempo integral implicava necessariamente em investimentos de capital na construção de salas de aula, quadras esportivas e aquisição de equipamentos. Também em despesas de manutenção e custeio, com o aumento do quantitativo de pessoal. A saída que o governo federal encontrou foi dividir os custos com a comunidade escolar.

As políticas educacionais desenvolvidas a partir do governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva seguiram novo receituário. Assim como na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, os recursos públicos continuavam insuficientes para possibilitar que o Estado atuasse como principal provedor da ação pública, capaz de sozinho desenhar e desenvolver políticas sociais. No entanto, diferente das diretrizes que guiaram as políticas públicas do governo FHC, as do governo do Partido dos Trabalhadores iam além do receituário neoliberal. Englobavam o receituário anterior, mantendo as linhas mestras relacionadas a descentralização, municipalização e promoção de parcerias público privadas; mas incluíam novos ingredientes com o objetivo de aumentar eficiência e o alcance dos programas. O Estado ganhava o papel de "articulador" e "indutor" de arranjos governamentais e societários necessários para viabilizar a realização de políticas sociais sem incorrer em aumento expressivo dos gastos. As políticas passavam a ser intersetoriais, e cada vez mais dependentes de articulações intergovernamentais e de arranjos com a sociedade civil para o seu desenvolvimento.

O Mais Educação nasce nesse contexto. Para se realizar não poderia se restringir ao ambiente da escola, pois grande parte da rede pública de ensino não tinha condições físicas e de pessoal para garantir a permanência do aluno no contraturno. Em sua execução, previa a articulação com diversas outras políticas sociais (nas áreas de Assistência Social, Esporte, Cultura, Saúde etc.) e seria realizado em conjunto com organizações não governamentais, Igreja, empresas e membros da comunidade. Suas ações fariam uso de soluções locais, criadas espontaneamente pela própria comunidade:

> "... são ações realizadas nos microterritórios das cidades, construídas com olhos multisetorial, capazes de responder ao leque de aprendizagens socioeducativas que o grupo infanto-junvenil precisa e deseja" (CARVALHO, 2006: 10).

Aproveitava espaços alternativos como: Igreja, associações de bairro, pavilhão de escolas de samba, quadras esportivas entre outras. Incluía os próprios membros da comunidade como voluntários de suas ações, pagando apenas ajuda de custo para alimentação e transporte. E também pegava carona nas experiências locais de proteção social desenvolvidas pelas comunidades, replicando metodologias e empregando lideranças locais.

As ações do Mais Educação não pretendiam repetir o conteúdo didático da grade curricular normal. Basta dizer que o programa "não possuía um currículo e uma programação pedagógica padrão"(ibidem). O adjetivo "integral", que o acompanhava, não se resumia à dupla jornada escolar, mas à formação integral do aluno, ou seja, a integração do conhecimento formal com o saber da comunidade, do indivíduo com o ambiente social. Somar o conjunto de conhecimentos sistematizados e organizados no currículo escolar com as práticas, habilidades, costumes, crenças e valores populares. Partia-se do pressuposto que a comunidade possuiria maior sensibilidade e proximidade com as questões práticas que afetavam a vida do aluno. As soluções locais de proteção social, as novas metodologias educacionais experimentadas por organizações populares seriam mais eficientes e sensíveis à problemática vivenciada pelos alunos:

> "Como não tem um compromisso curricular específico e nem a avaliação de performance acadêmica, essas iniciativas podem experimentar inovações metodológicas ou pautas temáticas que atendem aos interesses de grupos específicos de modo mais flexível" (GUARÁ, 2006:23).

A aproximação da escola com a realidade do território em que estava localizada parecia uma solução simples, prática e de baixo custo, porém, na prática, implicava num projeto ousado e difícil de ser executado. A proposta modificava o funcionamento da instituição educativa. Sob o argumento de que as sociedades atuais se tornaram mais complexas, em razão da multiplicidade de redes de comunicação e das exigências do mercado de trabalho por profissionais multifuncionais, era necessário ofertar um novo modelo de educação, que respondesse aos desafios atuais do mundo moderno, que fosse atrativa para o aluno, mais próxima de sua realidade, de suas preocupações diárias e também capaz desenvolver diversas competências por meio de atividades, realizadas no contraturno, nas áreas do lazer, esporte, meio ambiente, saúde, arte entre outras. Por essa razão, a escola não poderia se limitar ao seu espaço físico, devendo ocupar outros espaços de aprendizagem, multiplicando as oportunidades de interação e vivência do aluno.

Assim, a solução encontrada, para o dilema da falta de recursos e de estrutura física, repetia o receituário neoliberal, porém com uma nova roupagem discursiva. Agora falava-se em integrar serviços públicos estatais com não estatais, garantir a gestão democrática da escola, fortalecer a participação popular e a sociedade civil organizada. Desenclausurar a escola, reencontrá-la com a vida presente na cidade, a "cidade cidadã". Na realidade, o projeto era ensaístico em sua concepção porque pressupunha que os profissionais das escolas, diretores e técnicos, já assoberbados de tarefas, fossem sozinhos, a partir de suas iniciativas particulares, de maneira espontânea e sem qualquer ganho direto; se responsabilizar por todos os custos para viabilizar a execução da política Mais Educação, implementá-la e, no final, ainda prestar contas e responder civilmente pela boa ou má gestão. Qualquer falha no gasto dos recursos ou desvio nas finalidades do programa poderiam ensejar para o gestor a devolução do dinheiro para os cofres públicos.

Na divisão de tarefas, cabia ao governo federal transferir recursos para as Unidades Executoras (UEx), entidades representativas das escolas, usando o modelo de descentralização do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE. Regulamentado pela Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, o PDDE consiste em política pública educacional implementada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), cuja finalidade é prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas[2]da educação básica, às escolas privadas de educação especial[3] e aos polos presenciais da Universidade Aberta do Brasil (UAB)[4].Visa melhorar a infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino e reforçar a autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e pedagógico, bem como elevar os indicadores de desempenho da educação básica.

Entre outras finalidades, é possível empregar os valores para desenvolver projetos pedagógicos, adquirir materiais de consumo, contratar serviços e realizar pequenos investimentos e reparos no prédio escolar (Brasil, 2013). Os recursos são transferidos diretamente a entidades representativas das unidades de ensino, mediante crédito em contas bancárias abertas pelo FNDE especificamente para esse fim. Sua execução é bastante simplificada, dispensando processo licitatório e podendo ser resumida em cinco passos: levantamento e definição de necessidades prioritárias da escola; realização de, no mínimo, três pesquisas de preços para apuração das melhores propostas; aquisição/contratação e pagamento das despesas; prestação de contas; e guarda da documentação.

Em razão da simplificação na execução de recursos públicos, a partir de 2007, diversos programas e ações de iniciativa do Ministério da Educação (MEC), incluindo o Mais Educação, passaram a se valer do modelo operacional e regulamentar do PDDE para destinar dinheiro às escolas públicas do país. Essas iniciativas foram denominadas como ações agregadas. No âmbito desse programa, o Mais Educação se efetivou por meio de duas de suas ações: Educação Integral e Ensino Médio Inovador.

Embora o PDDE tivesse um modelo simplificado de execução, as ações agregadas estabeleciam uma série de regras a serem obedecidas na aplicação dos recursos. Possuía critérios de atendimento, público-alvo e finalidades específicas, assim como formas de execução mais complexas. A escola candidatava-se ao programa registrando, no sistema PDDE Interativo, um plano de ação, onde escolhia as atividades que iria desenvolver conforme os macrocampos definidos pelo MEC. Apenas "Acompanhamento Pedagógico" era obrigatório. As demais áreas de atividades eram escolhidas pela escola. O volume de recursos que cada escola recebia dependia do número de alunos beneficiados e das atividades a serem desenvolvidas. Os valores poderiam ser usados para pagar despesas com alimentação e transporte de monitores, material didático e pedagógico e bens de capital (instrumentos musicais, máquinas fotográficas, impressoras, computadores etc.). As secretarias de educação municipais, estaduais e distrital ficavam com o papel de validar ou não o plano de atendimento das escolas, prestar assistência técnica e analisar a prestação de contas, a fim de verificar se os recursos haviam sido empregados em suas finalidades, obedecendo as regras de execução. Não participavam do desenho da política, da seleção das atividades escolares que seriam desenvolvidas, na definição dos critérios para seleção do público beneficiário, tampouco da execução direta do programa. Assim como o PDDE, o Mais Educação seguia a mesma filosofia de incentivar a autonomia e a autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e pedagógico. O papel das secretarias de educação era apenas de assessoria, de apoio técnico; não intermediavam a relação do governo federal com as unidades escolares. O planejamento da política era desenhado em Brasília, pelo Ministério da Educação, e a execução ficava a cargo das escolas.

Esse modelo de transferência direta de recursos para a ponta, enquanto se restringiu ao PDDE "original", funcionou pois a execução do programa era simplificada, a aplicação flexível e baixo o volume de recursos transferidos. O dinheiro podia ser usado em quase todos os tipos de despesas relacionadas à manutenção escolar e ao desenvolvimento de atividades didático-pedagógicas. As restrições quanto ao uso dos recursos eram poucas e limitadas a observar as categorias de despesas, custeio e capital. Quando o volume de recursos ampliou, assim como as responsabilidades colocadas para os gestores das UEx, quando a execução se tornou mais complexa, como foi o caso do Mais Educação, o índice de inexecução dos recursos cresceu. O volume de saldos ociosos em contas bancárias das UEx aumentou, principalmente, nas ações agregadas.

No período de 2013 a 2014, o FNDE desenvolveu duas pesquisas, uma presencial e outra a distância, a fim de identificar as razões para o acúmulo de saldos e elaborar estratégias que corrigissem as falhas na execução. A primeira foi realizada, em 2013, e entrevistou 372 escolas com UEx, nos estados da Bahia, Distrito Federal, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Rondônia. As escolas visitadas foram selecionadas conforme o índice de inexecução. Em 2014, o FNDE estendeu a pesquisa para todos os entes federados, focando principalmente no Mais Educação. Foram selecionadas 1.753 UEx com maior índice de inexecução e enviado questionário pela *internet*, sendo que 692 responderam as perguntas.

[2] Das redes de ensino dos estados, municípios e do Distrito Federal.

[3] Mantidas por entidades sem fins lucrativos ou outras similares de atendimento direto e gratuito ao público.

[4] Os polos presenciais ofertam programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica e, embora a legislação previsse que também seriam beneficiários do PDDE, nunca chegaram a receber recursos do programa.

Em 2012, a maior parte dos recursos transferidos para as UEx, por meio do PDDE e ações agregadas, não havia sido utilizada, sendo reprogramada para o ano seguinte, conforme demonstra a Tabela 2. O total repassado pelo programa e por suas ações agregadas ultrapassou a monta de dois bilhões de reais. Ao final do exercício, R$ 1,2 bilhão não tinha sido executado, correspondendo a 59,2% do total transferido. Os repasses financeiros destinados à ampliação da jornada escolar (educação integral) foram os de maior vulto (R$ 890 milhões) e, de igual forma, representaram a parcela com o maior índice de inexecução[5](75,4%), com mais de R$ 670 milhões não utilizados.O grupo PDDE e Ações I[6] foi o que apresentou o melhor desempenho de execução (44,7%), mas, mesmo assim, as entidades beneficiárias fecharam o ano com mais de R$ 379milhões não empregados.

Tabela 1 – Resumo da execução financeira do PDDE e suas ações agregadas (2012)

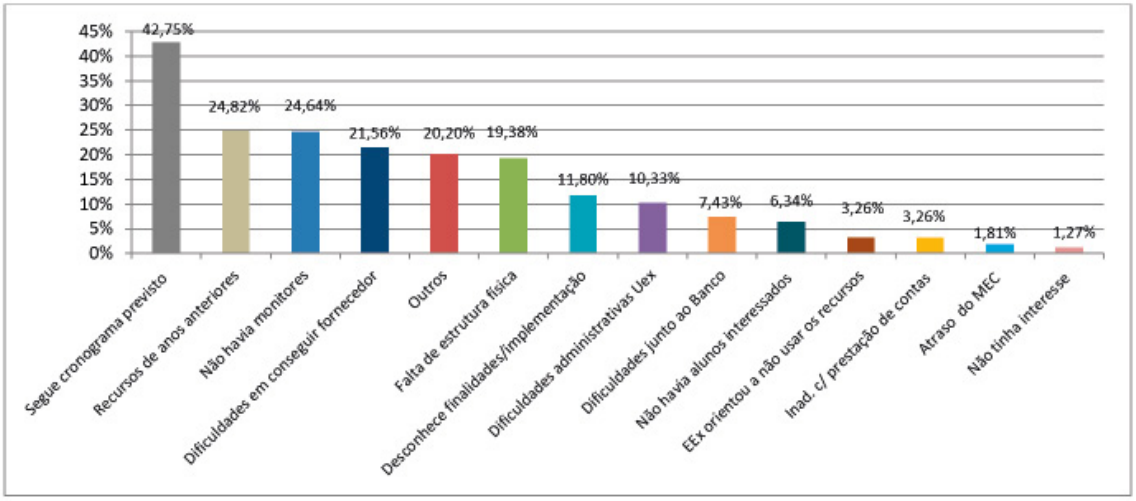
	Valor Repassado – R$ (a)	Saldo em 31/12 – R$ (b)	Inexecução - % (b/a)
PDDE e Ações I*	848.361.386,00	379.435.120,42	44,7
Mais Educação	890.082.833,20	670.986.372,03	75,4
PDE Escola	282.981.000,00	146.119.218,43	51.6
Total	2.021.425.219,20	1.196.540.710,88	59.2

* Grupo que abrange o PDDE e as ações Água na Escola, Ensino Médio Inovador, Escola Acessível Escola do Campo.

Fonte: Coordenação de Monitoramento e Apoio à Gestão dos Programas (COMAG)/FNDE.

No questionário aplicado junto aos gestores das UEx foi elaborada uma pergunta com múltipla resposta para identificar as causas para o acumulo de saldos. No Gráfico 1, estão sistematizadas as principais razões. Os gestores alegaram que estavam desenvolvendo o programa conforme o cronograma previsto (42,7%) e que o acúmulo decorria de saldos acumulados de anos anteriores (24,8%) que não conseguiram gastar. Mas aparecem várias outras justificativas que apontam para as dificuldades de resolver problemas operacionais relacionados a pessoal e infraestrutura, tais como: "não havia monitores" (24,64%), não encontrou fornecedores para aquisição dos materiais didáticos previstos (21,56%), "falta de infraestrutura física (19,38%). Também as respostas apontavam que os gestores locais tiveram dificuldade em compreender o funcionamento do programa: 11,8% desconheciam as suas finalidades bem como a forma de implementá-lo.

Gráfico 1 – Justificativas dos pesquisados quanto à inexecução dos recursos do Mais Educação



Fonte: Coordenação de Monitoramento e Apoio à Gestão dos Programas (COMAG/FNDE)

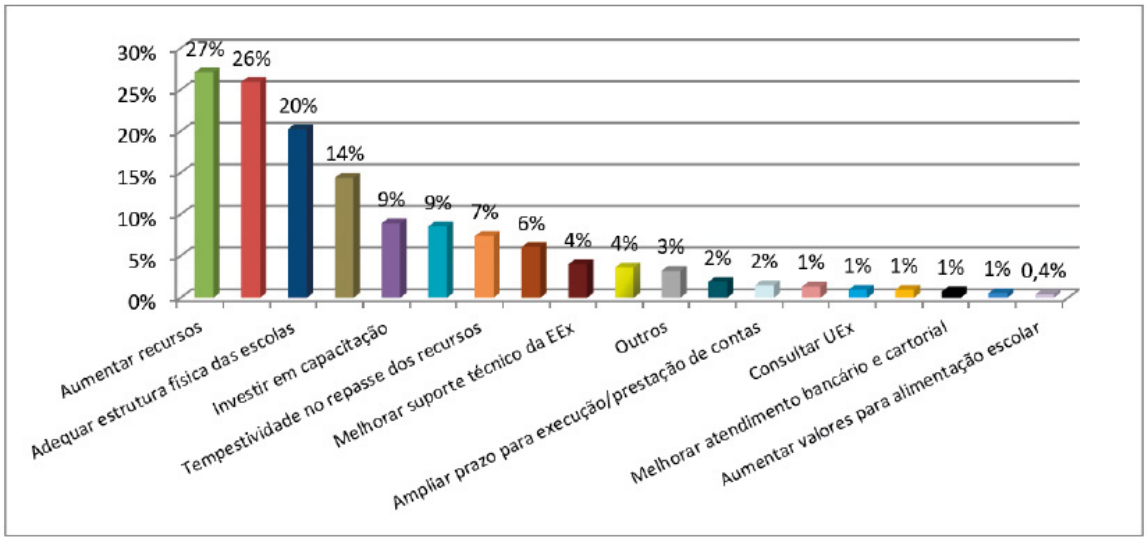
[5] Calculado pela razão entre os saldos existentes, em 31/12/2012, e os valores recebidos no correspondente exercício. Quanto maior o índice, maior o percentual de recursos não utilizados no exercício.

[6] Nos casos em que as entidades são contempladas com duas ou mais transferências financeiras na conta bancária do PDDE (como ocorreu, em 2012, com as ações Água na Escola, Ensino Médio Inovador, Escola Acessível e Escola do Campo), não é possível identificar, apenas com a informação do saldo existente, se a disponibilidades financeiras e refere a uma ou a outra ação programática. Desse modo, para efeitos desta análise, essas ações comporão, com o PDDE, o conjunto denominado PDDE e Ações I.

Ao solicitar sugestões dos gestores para melhorar o programa (Gráfico 2), 26% pediram para aumentar a flexibilidade no uso dos recursos e também maior autonomia. Embora a legislação que institucionalizou o Mais Educação destacava como a principal característica do programa a autonomia dada aos gestores para elaborar soluções locais que viabilizassem sua execução, contraditoriamente, essa era a principal crítica dos gestores para não usar os recursos. O Manual Operacional do Mais Educação estabelecia várias regras sobre como poderia ser aplicado o dinheiro, definia atividades a serem desenvolvidas, os kits pedagógicos a serem adquiridos, o número de alunos por turmas, o valor de ressarcimento a ser pago ao monitor, entre outros detalhes.

Conforme os documentos que normatizaram o Mais Educação, o programa exigia para o seu funcionamento sofisticado arranjo institucional. Pressupunha a articulação dos membros da escola (professores, diretor, alunos e técnicos) com diversas outras organizações sociais para suprir a falta de infraestrutura escolar e a carência de pessoal técnico. Para sua implementação, era necessário negociar espaços alternativos junto a entidades culturais, religiosas e empresariais; encontrar e selecionar voluntários para atuar como monitores nas atividades do contraturno; resolver problemas de transporte e alimentação dos alunos, já que não era permitido empregar os recursos do programa nesses gastos.

Gráfico 2 – Críticas e sugestões dos participantes da pesquisa



Fonte: Coordenação de Monitoramento e Apoio à Gestão dos Programas (COMAG/FNDE)

Na prática, a execução do Mais Educação mostrava-se complexa, uma vez que dependia, para sua realização, da construção de arranjos institucionais locais que viabilizassem problemas de infraestrutura física e de carência de pessoal. Em razão dos desafios para geri-lo, o programa apresentou resultados diversos conforme a experiência dos membros da UEx na gestão de recursos públicos e no nível de organização da comunidade escolar, sendo que os melhores resultados foram encontrados nas comunidades que já possuíam experiências de gestão de projetos culturais, esportivos e assistenciais.

Somou o fato de que o Mais Educação veio concorrer com outros programas de educação em tempo integral sendo desenvolvidos pelas esferas administrativas estadual e municipal. Alguns desses programas, como no caso de Sobral (CE) ou Palmas (TO), estavam bem estruturados. Possuíam professores contratados para ministrar as aulas e escolas construídas especificamente para funcionar em período completo. A estratégia de execução do Mais Educação esbarrou nessas experiências, pois o modelo era o mesmo independente da realidade local. A concorrência com outros programas resultou em acúmulo de saldos, pois as escolas que possuíam professores contratados não precisavam despender recursos com monitoria, por exemplo. Por outro lado, muitas das boas experiências de educação em tempo integral foram reformuladas pelas administrações locais para não perder os recursos do governo federal.

Apesar da diversidade de razões que levaram ao acúmulo de saldos, é possível agrupá-las em três causas principais:

a. não assunção pelos entes federados dos custos de execução do programa para viabilizar a infraestrutura necessária e a contratação de pessoal para executá-lo e geri-lo;
b. não previsão de regras que clarificassem os critérios para participar do programa, calendário de transferências e que flexibilizassem o uso dos recursos à realidade da escola;
c. carência de sistemas de informação analíticos, acessíveis e de fácil operação que possibilitassem às secretarias de educação e à sociedade monitorar e controlar a aplicação dos recursos.

A experiência do Mais Educação demonstra que é cada vez mais necessário controlar a aplicação dos recursos, conforme aumenta o volume de dinheiro transferido, a pulverização em milhares de agentes executores e a complexidade da operacionalização. A construção de arranjos institucionais para que o programa seja efetivo não é automática, não acontece da mesma forma, qualquer que seja a comunidade envolvida. Depende da habilidade dos atores de se articularem para prover soluções, da experiência em organização que possuem, do apoio que recebem dos órgãos públicos. A disponibilidade de dinheiro e a necessidade da comunidade não são suficientes para motivar a organização social.

As falhas na execução do Mais Educação refletem problemas institucionais que afetaram a estrutura de funcionamento do programa. Embora os membros das UEx tivessem autonomia para adquirir bens, contratar serviços, selecionar as atividades e técnicas pedagógicas a serem desenvolvidas no contraturno; deviam seguir um rígido *scritpt* fosse qual fosse a realidade local, sob pena de terem questionadas suas contas perante os órgãos controladores. Dessa forma, o Mais Educação continuava a repetir o modelo *top down* de política pública, assim como a fragilidade de coordenação em âmbito federativo. As administrações estadual, municipal e distrital receberam, no desenho da política, um papel restrito: eram auxiliares dos gestores das UEx. Não dispunham de sistemas informacionais estruturados que fornecessem informações gerenciais sobre volume de recursos transferidos, dos saldos ociosos em contas de UEx, das atividades em desenvolvimento ou que estavam paradas, do número de alunos beneficiários, enfim, os entes subnacionais foram chamados a participar como auxiliares e não como gestores, embora o governo federal estivesse fazendo uso da rede de educação desses entes.

Um dos pontos necessários para melhoria da relação entre as esferas administrativas estadual, municipal e distrital na execução do programa Mais Educação era o desenvolvimento de sistemas informacionais e canais institucionais de comunicação que possibilitassem maior interação e transparência quanto aos objetivos, finalidades e operacionalização do programa. Esses recursos permitiriam que as secretarias de educação participassem da gestão, acompanhando na ponta a aplicação e o uso dos recursos públicos, de forma a corrigir as falhas identificadas no processo de execução.

CAPACIDADE ESTATAL E NOVAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (NTCI)

Para desenvolver políticas públicas que envolvam descentralização de recursos, e mesmo as que exigem ações coordenadas entre o governo federal e os governos subnacionais, é fundamental dispor de sistemas de informação que permitam compartilhar dados sobre repasses, gastos, destinação dos recursos e resultados alcançados entre outras informações. Em outras palavras, a ação coordenada dos entes federados exige formas de compartilhar informações para que decisões possam ser tomadas em conjunto e ações adotadas para corrigir falhas na execução de políticas públicas.

Sistemas de informação que possibilitem ao governo dispor em tempo real de dados sobre a execução de políticas públicas compõem o que se chama de capacidade administrativa de Estado. Tradicionalmente, o conceito esteve associado a capacidade de gestão do Estado no que diz respeito a burocracia e orçamento. No entanto, é preciso atentar que para um país com dimensões continentais como o Brasil, com extrema diversidade de problemas econômicos e sociais no âmbito municipal e estadual; a disponibilidade de informações em tempo real sobre a política é fundamental para ampliar capacidade administrativa.

Compartilhamento de informações é crucial para que os entes federados possam tomar decisões em conjunto, corrigirem falhas, redefinir ações, avaliarem os resultados obtidos. O alcance de maior eficiência, eficácia e efetividade das políticas exigem controle rigoroso da aplicação dos recursos públicos, a fim de corrigir tempestivamente falhas durante o processo de implementação e garantir sinergia entre as ações dos diferentes atores envolvidos. Em outras palavras, a engenharia operacional para se gerir políticas passa necessariamente pela adoção de sistemas de informática que possibilitem diagnósticos rápidos, precisos e compartilhados entre os diferentes níveis governamentais.

No entanto, no Brasil, sempre que se fala em capacidade administrativa, associa-se sempre a capacidade técnico-administrativa da burocracia, sua perenidade e profissionalismo. Não que essa variável não seja relevante, mas o profissionalismo da burocracia pode ver-se limitado por questões tecnológicas. A burocracia precisa, para desempenhar suas funções de forma eficiente, de sistemas de gestão que possibilite o acompanhamento passo a passo da execução das políticas públicas e lhe forneça argumentos para tomadas de decisão, ampliando sua capacidade de resposta. Num cenário de orçamento público cada vez mais apertado em razão da crise fiscal de Estado, que reduz gastos e impede a realização de novos concursos, os sistemas de informação são fundamentais para facilitar o trabalho do burocrata e tornar mais eficiente a gestão. Os sistemas de informação são também sistemas de comunicação entre os diferentes atores, pois possibilita acompanhar em conjunto a execução da política, negociar estratégias para corrigir falhas na implementação, compartilhar experiências, boas práticas e demais assuntos.

As informações são condições para que os atores possam participar, negociar, discutirem quanto às formas mais eficientes e eficazes de aplicação dos recursos públicos, definir estratégias para o alcance de resultados comuns. Informação é matéria prima a partir do qual os atores tomam decisões, negociam interesses, acompanham a execução de políticas, negociam conflitos, alcançam consensos. Informações confiáveis, tempestivas e de fácil apropriação são fundamentais nos processos de tomada de decisão pelos atores políticos. Não que se deseje alcançar a situação ideal de informação perfeita, mas quanto mais informações mais é reduzida a probabilidade de que os atores tomem decisões equivocadas em relação aos seus interesses.

Ao mesmo tempo, são esses sistemas que possibilitam ao cidadão comum acompanhar a aplicação dos recursos públicos e participar da gestão pública. Informações em bases de dados gigantescas, de difícil operacionalização, incompreensíveis para quem não é da área de finanças ou de gestão pública, nada acrescentam quanto à transparência, democratização do acesso à informação e participação social. Para que a sociedade possa participar e cobrar do governo o respeito aos seus direitos, ela precisa dispor de informações de fácil acesso, compreensíveis, expostas de maneira didática, que possibilitem baixar bases, cruzá-las, construir séries históricas. Se as informações são fundamentais para melhorar a qualidade da gestão pública, para possibilitar arranjos institucionais, coordenar a ação dos diferentes níveis governamentais, também são condições para o exercício da cidadania, da participação consciente e ativa do cidadão na gestão pública. A acessibilidade de dados é fundamental para que os conselhos nos três níveis de governo possam tomar decisões e influenciar a gestão de políticas, contribuindo para a qualidade, assertividade e legitimidade das políticas públicas. Além de fortalecer os sistemas de *accountability* horizontal, são também fundamentais para a *accountability* vertical, ou seja, para o acompanhamento pelo Ministério Público, Controladoria Geral da União, Tribunal de Contas e demais Órgãos de Controle.

Como dizem Cepik, Canabarro e Possamai, a importância da tecnologia da informação na gestão pública foi tratada de forma marginal pela literatura da Administração pública, do Direito Administrativo e de Políticas Públicas, "as quais tenderam a considerar a TI como uma ferramenta auxiliar, uma variável meramente interveniente a ser considerada na análise do desempenho da administração pública e dos governos" (2014:12). Os autores falam que a TI é elemento chave de um novo modelo de administração, não apenas mais eficiente, mas que possibilita maior participação popular e canais de interação entre o Estado e a Sociedade. O desenvolvimento da internet e demais Tecnologias da Informação e Comunicação possibilitaram à Administração Pública ganhos de eficiência e legitimidade, superando as limitações da administração burocrática e do modelo do Novo Gerencialismo Público (New Public Management), que tinha como diretrizes redução da máquina estatal, privatização, descentralização, gestão por resultados e cliente-cidadão.

Segundo os autores, TI e a informação devem ser compreendidas como ferramentas estratégicas de eficiência e eficácia, tratadas como recursos organizacionais, assim como os recursos humanos e os recursos financeiros. Sistemas de informação são fundamentais para acompanhar todo o processo de implementação de uma política pública e para possibilitar seu monitoramento; constituem parte da governança da administração pública. Por implementação compreende-se

> "Todo o conjunto de decisões e ações desempenhadas entre o lançamento de uma política governamental e a percepção dos seus resultados, envolvendo, simultaneamente, atividades de execução (re) formulações e tomada de decisão sobre as ações necessárias. Por possuir este caráter, os processos de implementação constituem justamente o momento no qual, a partir de decisões e ações das burocracias governamentais, as interações com instituições democráticas repercutem em impasses e obstáculos ou aprendizados e inovações" (Gomide e Pires, 2014:19).

As novas Tecnologias de Comunicação e Informação (TCI) possibilitam acompanhar em tempo real a aplicação e o uso dos recursos públicos, assim como criam novas oportunidades para troca de experiências e conhecimento entre os diversos participantes da política, os chamados *stakeholders*. As TCI possibilitam desenvolver novos instrumentos e sistemas de monitoramento e são fundamentais para o governo federal – no papel que lhe cabe de coordenador de políticas sociais – acompanhar de forma próxima a execução dos programas, identificar falhas na implementação, desenvolver soluções para corrigi-las e avaliar, ao final, se os recursos empregados alcançaram os resultados pretendidos. Permitem também ao governo federal compartilhar com as demais esferas de governo informações sobre execução, repasses, prestação de contas, experiências exitosas, a fim de que tenham subsídios para construir estratégias de ação integradas e sinérgicas no campo das políticas sociais.

AS MEDIDAS ADOTADAS PELO FNDE PARA REDUZIR OS SALDOS DO MAIS EDUCAÇÃO

Os resultados das pesquisas levaram o FNDE a adotar um conjunto de medidas para melhorar a compreensão dos gestores sobre os objetivos e finalidades dos recursos repassados para as ações agregadas. Passou a compartilhar, com os entes subfederados, conjunto de informações sistematizadas que facilitaria o trabalho de acompanhar e orientar a execução realizada pelas UEx. Com o uso de softwares de estatística e de envio de questionários eletrônicos foi possível traçar novas estratégias de monitoramento, que não se restringiam ao exíguo quantitativo das visitas in loco. A construção de indicadores e a análise estatística dos dados permitiram identificar, de forma tempestiva, irregularidades e falhas na execução do programa e das ações.

Os dados levantados passaram a servir também para selecionar os estados e municípios, alvo dos trabalhos de monitoramento e assistência técnica, focando naqueles com mais baixos desempenhos. O uso de dados estatísticos contribuiu para otimizar as atividades, pois possibilitou selecionar de forma mais precisa e criteriosa os entes federados a serem visitados, identificar falhas comuns na execução dos recursos, traçar perfis de públicos vulneráveis, entre outras aplicações. As informações sistematizadas também foram compartilhadas com os entes federados por meio de web conferências e reuniões técnicas presencias.

Na área de assistência técnica vem sendo empregadas novas tecnologias de comunicação para melhorar o diálogo com as secretarias de educação e com as próprias UEx. Em 2015, o FNDE lançou o Boletim "Dicas do PDDE" – informativo eletrônico, enviado para o e-mail dos gestores das UEx, que, em linguagem coloquial e objetiva, divulga orientações sobre como empregar os recursos do programa. No mesmo ano foi lançada a TV PDDE, canal do Youtube que para difundir orientações aos agentes envolvidos com a gestão do programa e de suas ações. A pauta para as matérias do Boletim e da TV PDDE baseiam-se nas dúvidas mais comuns dos agentes executores, obtidas, entre outros meios, pelas ações de monitoramento.

Outra medida tomada pelo FNDE, voltada à flexibilização da execução das ações agregadas e promoção de condições mais favoráveis à eficácia no uso das verbas, foi a publicação da Resolução n. 8 de 16 de dezembro de 2016. A norma possibilitou às UEx utilizar, nas finalidades gerais do PDDE, quaisquer saldos existentes voltados às Ações Agregadas ao programa. Na prática, a medida confere maior autonomia às unidades escolares, para (re) definirem a destinação a ser dada aos recursos, em conformidade com suas necessidades prioritárias.

As ações adotadas pelo FNDE contribuíram para baixar os níveis de inexecução das ações agregadas nos anos seguintes e foram importantes para responder tempestivamente aos déficits de implementação identificados pelo monitoramento.

BIBLIOGRAFIA

Abrucio, Fernando. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In Oliveira, Romualdo Portela de; Santana, Wagner. (Org,) Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, Unesco, 2010, p. 39-70.

Abrucio, Fernando; Franzese, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: Araújo, Maria; Beira, Lígia (Orgs.). *Tópicos da economia paulista para gestores públicos.* São Paulo: Fundap,2007.Vol. 1, p. 13-31.

Almeida, Maria H. Tavares. Recentralizando a Federação? *Revista Sociologia Política*, Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun. 2005.

Arretche, Marta T. S. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia.In:Saraiva, Enrique; Ferrarezi, Elizabete (Orgs.). *Políticas p*úblicas: coletânea. Brasília:Enap, 2006.

_____. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 40, p.11-140, jun. 1999.

_____. Mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.12, n.31, p. 1-27, 1996.

_____. Tendências no estudo sobre avaliação. In: Rico, Elizabeth M. (Org.). *Avaliação de políticas sociais*: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 2009.p. 29-39.

Borges, André. Governança e política educacional: a agenda recente do Banco Mundial**.** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.18, n.52, São Paulo, p. 125-138, 2003.

Brasil. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Conselho Deliberativo. Resolução nº 12, de 10 de maio de 1995**.** Aprova o Manual de Procedimentos Operacionais Relativos às Transferências de Recursos Federais às Escolas das Redes Estadual e Municipal de Ensino. Brasília, DF: FNDE, 1995.

_____. Ministério da Educação. Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. 1998.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). *Relatório de Gestão 2006*. Brasília, DF: FNDE, 2006. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-relatorios-degestao>. Acesso em: 11 fev. 2016.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Resolução nº 10, de 18 de abril de 2013.Dispõe sobre os critérios de repasse e execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em cumprimento ao disposto na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Brasília, DF: FNDE, 2013.

_____. Ministério da Educação (MEC). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Ministério do Esporte (ME). Ministério da Cultura (MC). Portaria Normativa Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa Mais Educação, que visa fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades sócio-educativas no contraturno escolar. Diário Oficial da União, Brasília, 26 abr. 2007.

_____. Ministério da Educação. Decreto nº 7.083, de 27 de janeiro de 2010. Dispõe sobre o Programa Mais Educação. Diário Oficinal da União, Brasília, 27 de janeiro de 2010.

_____. Ministério da Educação. Manual operacional de Educação Integral. Brasília: MEC/SEB/DCEI, 2014.

_____. Ministério da Educação. Programa Mais Educação: passo a passo. Brasília: MEC/SECADI/DEIDHC, s/data.

Carvalho, Maria do Carmo Brant. O lugar da educação integral na política social. Cadernos Cenpec, nº 2, 2º semestre, 2006, p. 7-11.

Cepik, Marco; Canabarro, Diego Rafael; Possamai, Ana Júlia. Do novo gerencialismo público à governança da era digital. In Cepik, Marco; Canabarro, Diego Rafael (Orgs.). Governança de TI: transformando a administração pública no Brasil, Porto Alegre : UFRGS/CEGOV, 2014. p. 11-36.

Gomide, Alexandre de Ávila; Pires, Roberto Rocha C. Capacidades estatais e democracia: abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. *In*: Gomide, Alexandre de Ávila;Pires, Roberto Rocha C. (Org.).*Capacidades estatais e democracia*: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. p.15-28.

Guará, Isa Maria R. Rosa. É imprescindível educar integralmente. *Cadernos Cenpec*, nº 2, 2º semestre, 2006, p. 15-24.

GOULART, Maria Antônia. A intersetorialidade no contexto da educação integral. *Salto para o Futuro*, Brasília, Ministério da Educação, ano XVIII, Boletim 13, agosto 2008, p. 17-19.

Hill, Michael. Implementação uma visão geral. *In:* Saraiva, Enrique e Ferrarezi, Elizabete (Org.). *Políticas públicas coletânea*. Brasília, Enap, vl.2, 2006, p. 61-90.

Kajaer, Anne Mette; Hansen, Ole Hersted;Thomsen, Jens Peter Frolund. Conceptualizing state capacity.*DEMSTAR Research Report*n. 6. Aarhus: University of Aarhus, Department of Political Science, p. 3-32, 2002.

Lobo, Cinara G. Araújo. *Movimento popular e cultura política*: o discurso do movimento pela moradia em Goiânia (1979-1984). Recife: UFPE, 1999.196f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal de Pernambuco, Recife – PE.

Lobo, Cinara G; Lustosa, David; Paz, Adalberto Domingos da. Os desafios da descentralização e capacidade estatal no contexto do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). In Ximenes, Daniel. (Org.). *Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais*. Brasília, Enap, 2018. p. 125-171.

Moll, Jaqueline. Conceitos e pressupostos: o que queremos dizer quando falamos de educação integral? *Salto para o Futuro*, Brasília, Ministério da Educação, ano XVIII, Boletim 13, agosto 2008, p.11-16.

Silva, Jameson Antônio de Almeida; Silva, Katharine Ninive Pinto. A hegemonia às avessas no Programa Mais Educação. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (online), Brasília, v. 94, n. 238, p. 701-720, set./dez. 2013.

POLÍTICA EXTERNA E FEDERALISMO: ESTUDO A PARTIR DO FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS E GESTORES MUNICIPAIS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS.

Karina Pietro Biasi Ruiz (UFRGS)

INTRODUÇÃO

A redemocratização brasileira da década de 1980 veio acompanhada das primeiras formas institucionalizadas de atuação internacional subnacional, com a criação de estruturas burocráticas específicas para as relações internacionais e a formulação de estratégias externas por alguns estados e municípios brasileiros (SALOMÓN, 2012; MEIRELES, 2016).

Contudo, a Constituição Federal (CF) define como competência da União e do Presidente a manutenção de relações com Estados estrangeiros e organizações internacionais, além de colocar como competência deste último a acreditação de representantes diplomáticos e a celebração de tratados, convenções e atos internacionais (BRASIL, 1988). Ao mesmo tempo, a CF define como competência do Senado Federal a autorização e definição de condições e limites para operações externas de interesse da União, Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios (BRASIL, 1988). Dessa forma, autores como Vigevani (2006) apontam a existência de uma imprecisão legal quanto à atuação internacional subnacional, enquanto outros apontam que, se a CF não normatiza, tampouco veta tal atuação.

Nesse contexto, a atuação internacional subnacional seguiu ocorrendo, inclusive com aumento no número de estruturas pelo país ao longo dos anos (BRIGAGÃO, 2005; CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS - CNM, 2011; INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE, 2013; TAVARES, 2014). A falta de normatização, entretanto, vem acompanhada da existência de uma grande variedade de estruturas existentes, bem como de uma lógica *stop and go* (VIGEVANI, 2008) por parte dos governos, a saber, a "alternância de períodos nos quais um determinado governo subnacional desenvolve estratégias discerníveis de política externa, normalmente com o apoio de uma estrutura internacional, e períodos em que essas estratégias e estruturas desaparecem" (SALOMÓN, 2012, p. 280).

Ademais, compreendendo os governos subnacionais como atores internacionais mistos – tanto constrangidos quanto livres de soberania - Salomón e Nunes (2007) e Salomón (2012) defendem a necessidade de diferenciar estados e municípios. Peculiaridades de atores regionais ou locais levariam a diferenciações na dimensão substantiva de suas ações, ou seja, em seus instrumentos e agendas, conforme percebido em análise da atuação do Rio Grande do Sul, ator regional, e de Porto Alegre, ator local (SALOMÓN; NUNES, 2007).

A partir do estudo de caso das autoras, este trabalho tem como objetivo verificar se os padrões por elas encontrados ocorrem em outros casos. Para isso, além de ampliar temporalmente as análises feitas pelas autoras, foram selecionados outros quatro casos de estados e suas capitais. Para a seleção, utilizou-se o recorte da participação no Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais (FONARI). Institucionalizado em 2009, o FONARI tem dentre seus objetivos a consolidação das estruturas locais de Relações Internacionais, a democratização da política externa brasileira e servir como foro político para articulação e diálogo intergovernamental (FONARI, 2019).

Entende-se que a participação no FONARI, somada à institucionalização de suas estruturas, indica tanto a intensificação de suas atuações externas quanto a vontade de atuar de forma mais coordenada e planificada, aproximando a atividade subnacional internacional a *policy* (SALOMÓN; NUNES, 2007; SALOMÓN; PINHEIRO, 2013; MEIRELES, 2016). Foram selecionados, portanto, os cinco estados indicados como membros - Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Pernambuco - e suas capitais, também membros do FONARI.

À vista disso, este trabalho está subdividido em outras três seções. Inicialmente, é feita uma breve discussão de terminologias como paradiplomacia, política externa federativa e atuação internacional subnacional, seguida de uma apresentação da conceituação dos governos subnacionais como atores internacionais. Posteriormente, são levantados alguns pontos em torno das questões normativas desta atuação. Na sequência, é apresentado um mapeamento institucional dos casos selecionados, caracterizando este trabalho como uma análise qualitativa de caráter descritivo. Por fim, são apresentadas as considerações finais do trabalho.

GOVERNOS SUBNACIONAIS: A ATUAÇÃO EXTERNA DE ATORES INTERNACIONAIS MISTOS

Existem diferentes formas de denominar atuação internacional de governos subnacionais. O termo mais usual - e talvez o mais criticado - é o de "paradiplomacia". Apresentado por Duchacek em 1990, o termo busca aproximar a atuação subnacional à diplomacia convencional. Ao mesmo tempo, apresenta a paradiplomacia como uma atuação paralela, associada à diplomacia central "por meio de uma capacidade subsidiária ou acessória" (DUCHACEK, 2001, p. 25, tradução própria).

Kincaid (2001), por sua vez, se opõe ao conceito de paradiplomacia e ao que chama de "mito da soberania hermética e unívoca" (KINCAID, 2001, p. 56, tradução própria). Para o autor, é preciso levar em consideração os conflitos de interesse inerentes às federações. Coloca que, sendo estes elementos intrínsecos à vida política, ao lado da cooperação, não haveria porque "eximir as questões internacionais das dinâmicas competitivas e cooperativas que operam em uma federação democrática" (KINCAID, 2001, p. 55, tradução própria). A partir disso e visando uma descrição neutra do fenômeno, propõe o termo "diplomacia constituinte".

Ambos os termos, no entanto, giram em torno do conceito de diplomacia. Estudando o caso brasileiro, Rodrigues (2006) propõe dar centralidade às estratégias de ação, ou seja, às políticas externas. Para isso apresenta a ideia de "política externa federativa", definida como "a estratégia própria de um Estado ou Município, desenvolvida no âmbito de sua autonomia, visando à sua inserção internacional, de forma individualizada ou coletiva" (RODRIGUES, 2006, p. 5)[1]. Aqui, seguimos Meireles ao compreender que os governos subnacionais exercem uma *atuação internacional* mesmo sem ter políticas definidas. Ao mesmo tempo, "quando possuem espaços para a construção e execução de uma política específica, pode-se falar em *política externa subnacional*." (MEIRELES, 2016, p. 33). Logo, quando não forem utilizados os termos propostos pelos autores apresentados, será dada preferência ao termo "atuação internacional".

Percebe-se, assim, que as discussões sobre a atuação internacional subnacional são relativamente recentes. Em parte, isso se deve ao próprio fenômeno ser recente. Para Soldatos (1990), a paradiplomacia deve ser vista como parte do processo contemporâneo de erosão da soberania estatal nas relações internacionais. Ela é, para o autor, um acontecimento sem precedentes históricos e característico da segunda metade do século XX[2], devido a existência de três fatores centrais: a) relativa autonomia das unidades subnacionais frente aos canais centrais de política externa; b) elementos de política externa - "objetivos, estratégias, táticas, instituições, um processo de tomada de decisão, instrumentos e um resultado de "política externa"." (SOLDATOS, 1991, p. 35, tradução nossa) - e c) um grande volume de relações e temas cobertos pelas atuação subnacional.

Consonante à essa contemporaneidade, a atuação internacional aqui estudada não se enquadra facilmente nas taxonomias tradicionais das relações internacionais (HOCKING, 2004). Para além das discussões sobre a denominação do fenômeno já apresentadas, há controvérsias na própria caracterização de seus agentes. No campo das Relações Internacionais, os atores internacionais são aqueles que "têm habilidade para mobilizar recursos que lhe permitem alcançar seus objetivos e capacidade para exercer influência sobre outros atores do sistema [internacional]", tendo certa autonomia de atuação (BARBÉ, 1995, p. 117 apud. GOMES FILHO, 2011, p. 39). Assim, os Estados nacionais seriam os atores internacionais por excelência, aos quais uma segunda perspectiva - transnacionalista, segundo Gomes Filho (2011) - adiciona os atores internacionais não-estatais.

[1] Ademais, Rodrigues (2008) aponta que, no Brasil, a atuação internacional dos governos subnacionais pode ser denominada a partir da perspectiva federal ou subnacional, fazendo com que a eleição da terminologia implique em um posicionamento frente a ambas perspectivas. Assim, enquanto o FONARI fala de Relações Internacionais Federativas (FONARI, 2019) e a CNM fala de internacionalização ativa (CNM, 2011b), o governo federal utiliza os termos "diplomacia federativa" e "cooperação internacional descentralizada".

[2] Também Duchacek relaciona a paradiplomacia ao contexto do pós II Guerra Mundial e expansão temáticas das relações internacionais para além das questões securitárias. Ele destaca três acontecimentos iniciados nos anos 1960 como marcos da paradiplomacia: a atuação internacional dos estados estadunidenses; a criação de um departamento no governo francês para lidar com a atuação internacional das coletividades; e o posicionamento por parte das províncias canadenses de que elas possuíam o direito de atuar internacionalmente nas áreas de sua competência. O autor ressalta, no entanto, que algumas federações como a Suécia, a Alemanha Ocidental e a URSS permitiam desde antes que suas unidades federadas se engajassem diretamente com governos estrangeiros, ainda que em negociações marginais (DUCHACEK, 1990, p.5)

Os governos subnacionais, únicos capazes de atuar de forma legítima em nome de uma localidade ou região como um todo e, portanto, capazes de ser considerados os agentes subnacionais no Sistema Internacional, não são atores soberanos. Contudo, tampouco são atores não-estatais - pelo contrário: reivindicam que *também são Estado* (SALOMÓN; NUNES, 2007). Isto posto, Lequesne e Paquin (2016) definem os governos subnacionais como atores de caráter ambíguo, tanto "limitados pela soberania" (*sovereignty-bound*) quanto "livres de soberania" (*sovereignty-free*).

Seriam, portanto, atores internacionais mistos (HOCKING, 2004; SALOMÓN, 2012; SALOMÓN; NUNES, 2007). Como os governos centrais, os governos subnacionais possuem responsabilidades com a população de seu território, recursos e prerrogativas que vão desde estruturas administrativas - incluindo o acesso a redes diplomáticas internacionais - até certa legitimidade política de representação. Por não possuírem competências de política externa, os governos subnacionais possuem liberdades semelhantes a atores não-estatais - para eles é mais fácil, por exemplo, posicionar-se de forma mais veemente em temas sensíveis como violações de direitos humanos ou formar coalizões com outros atores para agir internacionalmente (LEQUESNE; PAQUIN, 2017; SALOMÓN, 2012). Por outro lado, os governos subnacionais acabam sendo livres, também, de "instrumentos de política externa, competências e legitimidade" comparáveis às do governo central (SALOMÓN, 2012, p. 273).

Com base nesta definição, Salomón e Nunes (2007) e Salomón (2012) apontam a existência de diferenças entre governos locais e governos regionais. Para Salomón, ambos os governos "combinam características de atores livres de soberania e limitados pela soberania, mas em proporções diferentes." (SALOMÓN, 2012, p. 272). A autora propõe pensar em um *continuum* entre os governos centrais - completamente condicionados pela soberania - e os atores não-estatais - completamente livres de soberania. Nele, os governos subnacionais estariam em posições intermediárias, com os governos regionais mais próximos aos governos centrais e os governos locais - com maior liberdade, no duplo sentido acima apresentado -, mais próximos aos atores não-estatais.

De maneira geral, esta diferenciação implica em uma maior proximidade entre as agendas regionais e as centrais. Isso levaria a um maior interesse dos governos centrais sobre tal atuação[3] - até porque, quando existentes, as atuações internacionais por motivações nacionalistas são conduzidas por governos regionais. Levaria, também, a uma atuação menos efetiva, uma vez que a combinação de uma "agenda complexa com práticas que não são, como as do Estado central, de *government* (obrigatórias, bem estabelecidas e com um marco jurídico claro), e sim de *governance* (livremente decididas e cambiáveis), opera em detrimento da eficácia da gestão" (SALOMÓN; NUNES, 2007, p. 117). Ademais, as autoras colocam que o estabelecimento de estruturas internacionais costumou ser, ao longo do tempo, iniciado pelos governos regionais, uma vez que estes tendem a ter mais recursos materiais e de poder frente ao governo central.

Menos condicionados pela soberania, os governos subnacionais teriam maior liberdade de buscar objetivos limitados e concretos, além de maior liberdade para conduzir uma atuação mais politizada externamente (SALOMÓN, 2012). Possuem, também, maior facilidade para a criação e participação em redes transnacionais políticas e técnicas, bem como maior tendência ao uso de instrumentos multilaterais de cooperação, uma vez que

> os governos regionais são muito mais heterogêneos que os locais (em financiamento, competências e presença ou não de objetivos nacionalistas) e lhes custa mais que aos governos locais encontrar interesses comuns com regiões de outros países. Ademais, o fato de que a agenda econômica das regiões é, muitas vezes, similar à do Estado central faz com que muitos temas possíveis de cooperação inter-regional sejam abordados diretamente por meio de regimes internacionais. (SALOMÓN; NUNES, 2007, p. 139)

Dito isto, cabe lembrar que "[o] grau de interação das autoridades locais na política global varia de acordo com a organização administrativa de cada país." (CEZÁRIO, 2011, p. 22). Assim, a próxima seção busca apresentar brevemente algumas discussões sobre o federalismo brasileiro e a atuação internacional subnacional à luz da Constituição Federal de 1988.

[3] No caso brasileiro, as autoras apontam que a relação do MRE com os municípios ocorre principalmente por meio de associações de municípios, enquanto com os estados a relação tende a ser mais direta - inclusive através do estabelecimento de Escritórios Regionais (SALOMÓN; NUNES, 2007).

BRASIL E A POLÍTICA EXTERNA FEDERATIVA

Desde a proclamação da república, em 1889, o Brasil é uma federação. A manutenção desta forma, para Marenco e Noll (2018), pode ser considerada o grande fator de continuidade dos processos políticos brasileiros ao longo do século XX. Conforme Abrucio (2006), federações são caracterizadas pela coexistência entre autonomia e interdependência dos entes federados: nelas, há um compartilhamento da soberania entre o governo central e os entes subnacionais[4], uma vez que, na teoria, estes entes seriam os possuidores dos direitos originários e responsáveis pela pactuação que dá início às diferentes federações (ABRUCIO, 2003; SANO; ABRUCIO, 2013).

Historicamente, contudo, as relações internacionais brasileiras são monopólio do governo central (GARNICA, 2015). Para Rodrigues, este monopólio foi mantido pela Constituição Federal de 1988, uma vez que ela, "em suas mais de cinqüenta emendas, não prevê a possibilidade de que Estados federados, Distrito Federal e municípios desenvolvam relações internacionais" (RODRIGUES, 2008, p. 1019). Nesse sentido, o autor destaca que enquanto o artigo 21 coloca como competência da União "manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais", o artigo 84 define como competência privativa do Presidente da República a manutenção de relações com Estados estrangeiros e a acreditação de representantes diplomáticos, bem como a celebração de tratados, convenções e atos internacionais, desde que referendados pelo Congresso Nacional (BRASIL, 1988).

Ao mesmo tempo, autores como Vigevani (2006) apontam a existência de uma imprecisão dos limites legais da atuação internacional subnacional. Há, ainda, a interpretação de Garnica (2015, p. 14) de que a Constituição não deve ser vista como mera definidora de competências (Constituição Garantia), mas como definidora de "fins e programas de ação futura no sentido de melhorias das condições sociais e econômicas da população" (Constituição Dirigente).

Esta interpretação vai ao encontro do argumento sustentado por atores subnacionais de que tal atuação se dá como externalização das competências domésticas (CNM, 2016). De acordo com publicação da Confederação Nacional de Municípios, uma vez que "a Constituição concede aos Estados e aos Municípios amplas competências nas áreas de saúde; patrimônio histórico, cultural e paisagístico; cultura, educação e ciência; meio ambiente; habitação; e combate à pobreza" e sendo possível "inferir do art. 52[5] da Constituição que os Estados e os Municípios têm capacidade de iniciar operações externas de natureza financeira, que deverão ser, contudo, autorizadas pelo Senado Federal", a atuação externa subnacional é aceita desde que trate de assuntos relacionados às suas competências constitucionais (CNM, 2016, p. 20; BRASIL, 1988).

De qualquer forma, pode-se apontar como uma das consequências da falta de normatização constitucional o predomínio do que Vigevani (2006) denominou de estratégias *stop and go* por parte dos governos subnacionais brasileiros. Nestas, ora a temática internacional é fortalecida no aparelho estatal subnacional, ora enfraquecida. Na interpretação de Salomón, estas estratégias imprimem uma lógica de descontinuidade das atividades externas de estados e municípios, isso é, uma

> alternância de períodos nos quais um determinado governo subnacional desenvolve estratégias discerníveis de política externa, normalmente com o apoio de uma estrutura internacional, e períodos em que essas estratégias e estruturas desaparecem. Ao contrário do que acontece com a política externa/diplomacia dos governos centrais, como não existe a obrigação ou o costume bem consolidado nos governos subnacionais de contar com essas estratégias e estruturas, a cada eleição estas podem mudar de orientação, desaparecer ou aparecer novamente. (SALOMÓN, 2012, p. 280).

Esta ponderação é essencial para análises sobre a atuação externa subnacional brasileira como a feita por Salomón e Nunes (2007). Nela, as autoras adotam como objeto de análise as atuações externas do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre, estudadas através de duas dimensões: a dimensão institucional, ligada aos processos de construção e evolução das estruturas institucionais responsáveis pela área; e a dimensão substancial, referente à agenda definida e aos instrumentos utilizados pelos diferentes governos. Conforme as autoras,

[4] As federações diferem-se, assim, dos estados unitários. Neles, a soberania é una e indivisível, derivada de um contrato entre os indivíduos da nação e não de um acordo entre entes subnacionais, e os processos de descentralização bem como o poder dos entes subnacionais derivam de ações voluntárias do governo central. Diferem-se também das confederações, junções de unidades independentes em que o arcabouço constitucional de cada membro é superior ao conjunto de regras da união. Nestas, as principais decisões - aquelas válidas para todos os membros -, necessitam de unanimidade em um contexto em que, devido ao baixo custo do veto para os entes individuais, o preço da unanimidade é normalmente alto (ABRUCIO, 2003).

[5] Segundo o artigo 52 da Constituição Federal, estão entre as competências privativas do Senado Federal autorizar operações externas de natureza financeira de interesse da União, Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, bem como dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo dos mesmos (BRASIL, 1988).

> A análise comparativa de nossos objetos de estudo é facilitada pelo fato de Porto Alegre ser a capital do Rio Grande do Sul, já que numerosas variáveis suscetíveis de afetar seus comportamentos externos (localização geográfica, perfil sociopolítico da população, grau de desenvolvimento industrial etc.) são – cabe argumentar – de natureza similar. (SALOMÓN; NUNES, 2007, p. 101)

Tanto o Rio Grande do Sul quanto Porto Alegre estão entre os primeiros entes subnacionais brasileiros a criar estruturas burocráticas específicas para as relações internacionais. As autoras analisam desde o surgimento destas estruturas até sua situação quando da publicação do estudo. Cobrem, assim, cinco gestões estaduais e municipais. No entanto, enquanto no estado não há reeleições e sempre há mudança partidária, as gestões municipais são marcadas pela continuidade das gestões petistas de 1989 até 2005[6].

Para as autoras, estas dinâmicas eleitorais impactaram sobretudo a dimensão institucional estudada. Esta dimensão acabaria *eclipsada pelas questões políticas* uma vez que, se permanência do Partido dos Trabalhadores (PT) permitiu maior coerência e estabilidade na atuação internacional porto-alegrense, a alternância política estadual levou a "uma ação mais errática, porém significativa." (SALOMÓN; NUNES, 2007, 101). Nesse sentido, a variação político-partidária seria uma variável desfavorável à comparação.

Apesar das mudanças políticas, as autoras identificam padrões na dimensão substancial relacionadas a diferenciação entre atores locais e regionais por elas proposta. Inicialmente, a diferenciação reflete nos principais instrumentos de ação utilizados pelos governos: Porto Alegre teria dado preferência a instrumentos multilaterais e à cooperação em rede, enquanto o Rio Grande do Sul, às relações bilaterais.

Com relação à agenda, Salomón e Nunes (2007), apontam que a estrutura internacional gaúcha enfatizou a promoção de exportações, a atração de investimentos e a dimensão econômica da integração regional, privilegiando "instrumentos clássicos de promoção comercial" (SALOMÓN; NUNES, 2007, p. 138). As estruturas de Porto Alegre, por sua vez, enfatizaram a cooperação técnica e política, concentrando as atividades de atração de investimentos na busca por recursos de agências públicas de financiamento e com modesta atuação de promoção comercial. Conforme as autoras:

> Os governos regionais – em maior medida que os locais – são os defensores naturais dos interesses econômico-comerciais do território que governam, sobretudo em casos em que, como no Brasil, o marco legislativo leva a uma concorrência intensa entre os estados pelos investimentos estrangeiros. Nesse sentido, o foco econômico- comercial da agenda do Rio Grande do Sul é típico de um ator regional, com mais responsabilidade que um ator local, embora não necessariamente com mais competências. Igualmente, a ênfase que Porto Alegre dá à cooperação intermunicipal, típica dos governos locais, obedece, em boa medida, a uma espécie de divisão de funções entre o governo regional e o local, ainda que também intervenham aqui outros fatores de natureza político-ideológica. (SALOMÓN; NUNES, 2007, p. 138)

Partindo do pressuposto de que "[dependendo] do órgão que abriga a estrutura internacional do Município é possível perceber qual o enfoque o governo local dá à sua atuação internacional", ou seja, de que a estrutura pode ser pensada como *proxy* da agenda, a próxima seção busca mapear o histórico institucional das áreas internacionais subnacionais e verificar se os padrões apontados por Salomón e Nunes (2007) se repetem nos casos selecionados.

ESTADOS E MUNICÍPIOS - ANÁLISE DE CASOS SELECIONADOS

A fim de selecionar municípios e estados que tenham mantido, ao menos em alguns períodos, políticas externas subnacionais, utilizou-se como critério de seleção a participação no Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais (FONARI). Institucionalizado em 2009, o FONARI surge no que parece ter sido um *boom* da atuação internacional subnacional institucionalizada[7]. Conforme mapeamento feito por Brigagão em 2005, das 27 unidades federativas, 19 possuíam alguma área de relações internacionais[8]. Em estudo de 2014, Tavares coloca que, naquele momento, 26 das 27 unidades federativas mantinham algum tipo de estrutura para as relações internacionais.

[6] A saber: no estado, abarca as gestões de Pedro Simon, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB, 1987 - 1991); de Alceu Collares, do Partido Democrático Trabalhista (PDT, 1991 - 1995); de Antônio Britto (PMDB, 1995 - 1999); de Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores (PT, 1999 - 2003); e de Germano Rigotto (PMDB, 2003 - 2007). No município, abarca as gestões de Olívio Dutra (PT, 1989 - 1993), Tarso Genro (PT, 1993 - 1997), Raul Pont (PT, 1997 - 2001), Tarso Genro (PT, 2001 - 2005) e de Fogaça, do Partido Popular Socialista (PPS, 2005 - 2009).

[7] Além da expansão numérica das estruturas, cabe destacar a criação em 1997 da Assessoria de Relações Federativas pelo Ministério das Relações Exteriores, com o objetivo de coordenar e fomentar a atuação internacional subnacional, e da Subchefia de Assuntos Federativos, ligada à Casa Civil e responsável, dentre outras questões, por lidar com a cooperação internacional de entes subnacionais (MEIRELES, 2016).

[8] Categorizadas em Secretarias ou Agências específicas; Subsecretarias ou órgãos como Assessorias, Coordenadorias, Agências, gerências, diretorias ou setores ligados à Secretarias ou diretamente ao Gabinete do Governador; e Cerimoniais Internacionais independentes (BRIGAGÃO, 2005, p. 44)

Em relação às estruturas municipais, cabe destacar o mapeamento feito pela CNM ao longo de 2008. Nele, apurou-se que, do total de 5.562 municípios, 30 municípios possuíam uma área de relações internacionais estruturada[9], além de outros 116 municípios com um responsável por assuntos internacionais (CNM, 2011; CEZÁRIO, 2011). Além disso, o levantamento aponta que metade das áreas internacionais então existentes haviam sido criadas no mandato de 2005 - 2008 (CNM, 2011, p. 18)[10].

Em 2012 seria a vez do IBGE incluir em seu questionário de Perfil dos Municípios Brasileiros - 2012 questões sobre a cooperação internacional descentralizada. Em seu mapeamento, dos 5.565 municípios, 47 possuíam estruturas de relações internacionais e outros 66 municípios possuíam responsáveis por assuntos internacionais[11]. Desde o levantamento do IBGE, contudo, não foi feito outro mapeamento capaz de cobrir todos os municípios brasileiros.

Destarte, o FONARI deve ser compreendido na esteira de iniciativas de articulação subnacional e, em específico, municipal. Com objetivos como fortalecer a consolidação das estruturas locais de Relações Internacionais, trabalhar pela democratização da política externa brasileira e servir como foro político para articulação e diálogo intergovernamental (FONARI, 2019), o FONARI tem como membros os municípios, representados por suas Secretarias de Relações Internacionais ou instituições congêneres (FONARI, 2014).

A princípio, representantes estaduais somente podem ser participantes observadores. Contudo, no Informe Final de Gestão 2011- 2013, elaborado por Belo Horizonte (FONARI, 2013), são listados como membro os estados de Minas Gerais, Pernambuco, Rio Grande do Sul e São Paulo, mesma terminologia utilizada no balanço feito em 2014 ao citar como novo membro o Estado do Rio de Janeiro (FONARI, 2014).

Assim, para este trabalho foram selecionados os casos dos cinco estados participantes do FONARI e de suas capitais. Na sequência será apresentado um mapeamento, de caráter descritivo, da dimensão institucional da atuação internacional dos casos selecionados, a saber: dos estados de Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Pernambuco, e de suas capitais. Para isso, além do uso de trabalhos realizados anteriormente, foi feita uma busca por dados primários, em especial na produção legislativa. Em alguns casos, que serão destacados ao longo do texto, informações foram confirmadas através de contato telefônico com os governos em questão. Cabe lembrar que o recorte temporal varia a cada caso, incluindo, de forma ampliada, desde a década de 1980 até os dias atuais.

RIO GRANDE DO SUL

Durante o governo de Pedro Simon (PMDB, 1987 - 1991), criou-se a primeira estrutura internacional do estado: a Secretaria Especial para os Assuntos Internacionais (SEAI). Instituída para lidar com a dimensão econômica da integração regional (SALOMÓN; NUNES, 2007), a estrutura foi mantida na gestão seguinte, de Collares (PDT, 1991 - 1995). Salomón e Nunes apontam, no entanto, que pela criação da SEAI não vir acompanhada de uma reestruturação e de uma centralização das funções internacionais na SEAI, sua atuação acabou conflitando com a de outras secretarias.

Uma reestruturação foi feita na gestão de Antônio Britto (PMDB, 1995 - 1998), fusionando os setores de indústria, comércio e relações internacionais na nova Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais (SEDAI). A fim de assegurar a integração estadual no mercado internacional, a SEDAI herdou os funcionários e as funções da antiga SEAI. Dessa vez, contudo, a SEDAI tornou-se referência frente às demais secretarias e mesmo para o Ministério das Relações Exteriores (SALOMÓN; NUNES, 2007). A gestão seguinte, de Olívio Dutra (PT, 1999 - 2003), manteve a estrutura, modificando somente o Departamento de Assuntos Internacionais e de Integração Latino- Americana (DIN), que passou a ter uma área mais voltada aos assuntos econômicos - Negócios Internacionais - e outra, aos políticos - Assuntos Internacionais.

Esta divisão também foi mantida nas gestões seguintes, de Germano Rigotto (PMDB, 2003 - 2007) e de Yeda Crusius (PSDB, 2007 - 2010). Nesta, contudo, a vinculação da área internacional à SEDAI somada aos objetivos da gestão levou a uma atuação focada no desenvolvimento econômico, via promoção de exportações e atração de investimentos. A cooperação internacional, assim, careceu de um plano político durante o período (FERREIRA, 2015).

[9] Sendo elas Assessorias, Autarquias, Conselhos, Departamentos, Diretorias, Coordenadorias e Secretarias (Municipais, de Relações Internacionais, Adjuntas e Extraordinárias (CNM, 2011, p. 18).

[10] Além de mapear as estruturas, a CNM levantou os motivadores iniciais para a criação de áreas internacionais. Entre os 30 municípios apurados, 17 disseram ter como motivação inicial a cooperação técnica; 4 a promoção econômica; 3 a captação de recursos; 3 a projeção internacional; e 3 o turismo internacional (CNM, 2011, p. 33). É interessante notar, aqui, o predomínio da categoria de cooperação técnica sobre a de promoção econômica - que abrangia o comércio exterior e a atração de investimentos, conforme a publicação da CNM -, uma vez que, enquanto a primeira é posta por Salomón (2012) e Salomón e Nunes (2007) como função internacional típica dos atores locais, a segunda é posta pelas autoras como típica de atores regionais.

[11] Dentre as estruturas, estavam secretarias com ou sem orçamento próprio, coordenação e assessorias. Entre os responsáveis, encontravam-se assessores internacionais, assessores não específicos e pessoas que acumulavam o tema com outras atividades (IBGE, 2013)

Na gestão de Tarso Genro (PT, 2011 - 2014), a SEDAI foi extinta, sendo criada a Assessoria de Cooperação e Relações Internacionais (ACRI), vinculada ao Gabinete do Governador. Conforme Nuñes, a percepção de que as relações internacionais deveriam ser transversais dentro do governo fez com que a ACRI tivesse um papel essencialmente articular dentro do governo de Genro, assumindo como pilares as relações econômicas, político-institucionais e culturais do estado (NUÑES, 2013).

Com a gestão de Sartori (PMDB, 2015 - 2018), a ACRI foi extinta. Suas obrigações e estrutura são incorporadas à nova Secretaria do Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia (RIO GRANDE DO SUL - RS, 2015), responsável pelo Departamento de Promoção Comercial e Assuntos Internacionais (RS, 2017). Atualmente, na gestão de Eduardo Leite (PSDB, 2019 - atual), o Departamento segue sob funcionamento da agora denominada Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo (RS, 2019).

ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A primeira estrutura internacional do Rio de Janeiro foi criada durante a gestão de Brizola (PDT, 1983 - 1987): a Assessoria de Relações Internacionais. A estrutura, contudo, não parece ter sido mantida, uma vez que, conforme Gonçalves e Oliveira (2017, p. 102), a gestão seguinte (Moreira Franco, PMDB, 1987 - 1991) manteve "assessoria semelhante" e "sem a mesma desenvoltura". Ainda, Gonçalves e Oliveira (2017) não tratam da segunda gestão de Brizola (PDT, 1991 - 1995), mas apontam que a gestão posterior, de Marcello Alencar (PSDB, 1995 - 1999), unificou as áreas de relações internacionais e cerimonial.

Nas gestões de Anthony Garotinho (PSB, 1999 - 2002) e Rosinha Garotinho (PSB/PMDB, 2003 - 2007), a área internacional foi organizada primeiro como um conselho consultivo e depois, como a Coordenadoria de Assuntos Internacionais, ligada à Secretaria de Planejamento, Desenvolvimento e Coordenação Institucional. Conforme Gonçalves e Oliveira (2017, p. 103), em ambas as gestões predominou um perfil acadêmico, com as estruturas responsáveis por, além da celebração de acordos internacionais e da divulgação internacional da imagem do estado, organizar debates e promover pesquisas (BRIGAGÃO, 2005).

Nas gestões de Cabral (PMDB, 2007 - 2014) foi criada a Subsecretaria de Relações Internacionais, subordinada à Secretaria de Estado da Casa Civil. Sua atuação era estruturada em cinco áreas: cooperação internacional; comércio e investimento, responsável pela atração de investimento externo direto e promoção de exportações; financiamentos externos (captação de recursos); relações institucionais; e pela Assessoria Especial (redes internacionais e gerenciamento das atividades externas). Esta estrutura parece ter sido mantida durante a gestão de Pezão (PMDB, 2014 - 2019) (RIO DE JANEIRO, 2016), deixando de existir com o início da gestão de Witzel (Partido Social Cristão - PSC, 2019 - atual). Em abril deste ano a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e Geração de Emprego e Renda passou a ser a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Emprego e Relações Internacionais.

ESTADO DE SÃO PAULO

Durante a gestão de Luiz Antônio Fleury (PMDB, 1991 - 1995) foi criada a Assessoria Especial de Assuntos Internacionais. Com *status* de Secretaria de Estado, problemas em sua implementação levaram, segundo Tavares (2014), à extinção desta estrutura na gestão de Mário Covas (PSDB, 1995 - 2001). Cabe destacar que a gestão de Covas dá início à um período de continuidade de gestões psedebistas: com exceção de alguns anos em que vice-governadores assumiram por morte ou renúncia do governador, o estado de São Paulo é governado pelo PSDB desde 1995.

Em 2005, durante a primeira gestão de Alckmin (PSDB, 2001 - 2006), foi recriada a Unidade de Assessoramento em Assuntos Internacionais - também chamada de Assessoria Especial para Assuntos Internacionais (SÃO PAULO, 2005; TAVARES, 2014). Ligada à Casa Civil, a estrutura foi inicialmente pensada como o "braço logístico do Governador na preparação de reuniões e viagens internacionais" (TAVARES, 2014, p. 22). Em paralelo funcionava o Conselho Estadual de Relações Internacionais e Comércio Exterior (2003 - 2010). Além dele, durante a gestão de José Serra (PSDB, 2007 - 2010) foi criada a Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividades - Investe SP, estrutura vinculada à então Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia e que segue em funcionamento.

Na segunda gestão de Alckmin (PSDB, 2011 - 2018) a estrutura internacional é reestruturada. Apesar de seguir ligada à Casa Civil, a Assessoria passou a ter como objetivo "coordenar as atividades do Estado de São Paulo no exterior, em articulação com as Secretarias estaduais" (SÃO PAULO, 2011; TAVARES, 2014). Assim, passa a ser composta pelas coordenadorias de Cooperação Internacional, Protocolo, Eventos, Pesquisa e de Comunicação Internacional. Ademais, Tavares (2014) ressalta a adoção, em 2012, de um plano de governo para a área internacional, organizando a inserção internacional paulista e delineando para ela objetivos de longo prazo.

Com o início da gestão João Dória (PSDB, 2019 - atual) foi criada a Secretaria Especial de Relações Internacionais, órgão do Gabinete do Governador. Além das funções de assessoria, coordenação e articulação da atuação do governo, passa a ser função da Secretaria o fomento ao comércio exterior. Assim, sua estrutura passa a ser composta pelo Gabinete do Secretário, uma Subsecretaria de Ações Institucionais e de Comércio Exterior e uma Subsecretaria de Assuntos Diplomáticos (SÃO PAULO, 2019a; SÃO PAULO, 2019b).

MINAS GERAIS

A Assessoria Especial para Assuntos Internacionais e de Cerimonial, criada em 1999 durante a gestão de Itamar Franco (PMDB, 1999 - 2003), foi a primeira estrutura internacional mineira. Vinculada à Secretaria de Estado de Governo, a Assessoria coordenava a cooperação científico- cultural e a promoção comercial; acompanhava e analisava a conjuntura internacional e apoiava projetos, eventos internacionais, prefeituras e instituições estaduais (PEREIRA, 2014).

Na gestão de Aécio Neves (PSDB, 2003 - 2011), a Assessoria foi transformada em Subsecretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN), órgão da Secretaria de Estado e Desenvolvimento Econômico. Suas finalidades passam a ser a busca por oportunidades de investimento, a viabilização de financiamentos externos e a promoção de negócios (MINAS GERAIS, 2003). Desta forma, Pereira (2014) identifica como linhas de ação da SEAIN as relações internacionais, com programas prioritários voltados à busca por fontes alternativas de financiamento; o comércio exterior; e a promoção de investimentos.

Em 2011, com a gestão de Antônio Anastasia (PSDB, 2011 - 2015), a área internacional mineira voltou a ser uma assessoria, então ligada à Secretaria-Geral da Governadoria. Passa a ter um caráter de estrutura-meio, isso é, sua função central passa a ser a ser "articular os atores, orientá-los e supervisioná-los em suas ações e implementação", em dinâmica que "provocou o fortalecimento e, até mesmo, a criação de áreas internacionais nas várias unidades da administração direta e indireta" (PEREIRA, 2014, p. 45).

Sob gestão de Fernando Pimentel (PT, 2015 - 2019), a então Assessoria de Relações Internacionais foi vinculada à Secretaria de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais. Suas ações são, então, divididas em diplomacia e missões internacionais; estudos e análises internacionais, incluindo a proposição de diretrizes para a cooperação internacional e o suporte técnico para a atuação internacional estadual; e investimentos e financiamentos internacionais, incluindo a prospecção de negócios e a captação de recursos; e projetos internacionais (MINAS GERAIS, 2018). Na atual gestão, de Romeu Zema (NOVO, 2019 - atual), a Assessoria de Relações Internacionais segue atuante, agora como parte da Secretaria de Estado de Governo (MINAS GERAIS, 2019).

PERNAMBUCO

A primeira estrutura de relações internacionais pernambucana foi criada durante a gestão de Jarbas Vasconcelos (PMDB, 2003 - 2007): a Assessoria Internacional, ligada ao Gabinete do Governador. Na gestão seguinte, a primeira de Eduardo Campos (PSB, 2007 - 2014), a área internacional passou a fazer parte da nova Secretaria de Governo (SEGOV), sendo responsável pela coordenação e articulação de programas e projetos de cooperação, bem como pela coordenação das atividades internacionais do governo (SIQUEIRA, 2012). Em paralelo, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico mantinha a Agência de Desenvolvimento Econômico do Estado de Pernambuco, responsável pela atração de investimentos, promoção de exportações e pelo apoio ao empresariado (SIQUEIRA, 2012, p. 64) e ainda atuante.

Em 2011 foi criada a Secretaria Executiva de Articulação Internacional, ainda vinculada à SEGOV. Inicialmente focada na cooperação internacional, após 2013, sua estrutura passa a ser dividida em três gerências-gerais, a saber: a de internacionalização; a de cooperação internacional; e a do Sistema Estadual de Articulação Internacional, responsável pelo apoio à gestores pernambucanos e pela estruturação da Rede Estadual de Cooperação Internacional Descentralizada (PERNAMBUCO, s.d.).

A partir de 2015, com a gestão de Paulo Câmara (PSB, 2015 - atual), a Assessoria Especial ao Governador passou a ser responsável pelas questões internacionais. Dentre suas funções, está o assessoramento e a articulação do governo na área internacional, o contato com corpos diplomáticos, apoiar a internacionalização da estrutura produtiva do estado, e a busca e coordenação de projetos de cooperação internacional (PERNAMBUCO, 2015).

PORTO ALEGRE

A primeira estrutura internacional da cidade de Porto Alegre foi a Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos (SECAR), criada em 1994 durante a gestão de Tarso Genro (PT, 1993 - 1996). Segundo Salomón e Nunes (2007), a estrutura teria como embrião o Gabinete Extraordinário de Captação de Recursos, criado em 1993 e responsável pela captação tanto nacional quanto internacional. Para as autoras, devido ao primeiro responsável pelo Gabinete ter criado anteriormente uma estrutura semelhante na gestão estadual, a estrutura internacional de Porto Alegre teria sido "importada" do nível estadual.

Ainda que somente a partir de 1996 a SECAR fosse denominada de Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos e Cooperação Internacional, desde o início ela foi responsável pelas relações internacionais do município. Conforme as autoras, a Secretaria possuía um modelo dual, com um setor voltado à captação de recursos e outro, à cooperação internacional:

> A opção de manter juntas, ainda que com certa autonomia, a estrutura "política" e a estrutura "econômica" do aparato paradiplomático funcionou bem. Dado que a atividade da estrutura econômica estava restrita à captação de recursos de agências públicas, os conflitos de interesses que às vezes ocorrem entre os lados político e econômico dos aparatos diplomáticos ou paradiplomáticos não tiveram lugar. Ademais, o setor de captação de recursos beneficiava-se da presença na Secar do setor de cooperação, por meio do qual seus servidores tomavam conhecimento de novas fontes potenciais de financiamento internacional. (SALOMÓN; NUNES, 2007, p. 112)

Seu sucesso, aliado a continuidade política, explicaria a manutenção desta estrutura ao longo das gestões petistas seguintes. Contudo, na segunda gestão de Genro (PT, 2001 - 2005) o setor de cooperação internacional é transferido ao Gabinete do Prefeito. Para Salomón e Nunes, essa modificação está relacionada com a importância conferida pelo governo à estratégia de internacionalização e *image building* de Porto Alegre em torno da promoção do I Fórum Social Mundial, que aconteceria na cidade naquele ano.

> Em janeiro de 2005, com o início da gestão de Fogaça (Partido Popular Socialista - PPS, 2005 - 2009), os dois setores voltaram a ficar sob a mesma estrutura: o Gabinete de Captação de Recursos e Investimentos. Conforme Salomón e Nunes (2007), o Gabinete daria preferência à atração de investimentos privados, a diferença da ênfase das gestões anteriores pela captação de recursos junto a agências públicas. No mesmo ano, entretanto, foi criada a Gerência de Relações Internacionais (GRI), vinculada à Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local (PORTO ALEGRE, 2005a; PORTO ALEGRE, 2005b).

A estrutura da GRI foi mantida durante as gestões posteriores, de José Fortunati (PDT, 2010 - 2017). Na atual gestão, de Marchezan (PSDB, 2017 - atual) ambas as estruturas foram extintas. Concomitantemente, foi criada a Secretaria Municipal de Relações Institucionais (SMRI). Assim, a estrutura da GRI passa à Coordenação de Relações Internacionais e Federativas, vinculada à Diretoria- Geral de Articulação Institucional da SMRI, atual estrutura internacional de Porto Alegre (PORTO ALEGRE, 2017; PORTO ALEGRE, 2018).

CIDADE DO RIO DE JANEIRO

A cidade do Rio de Janeiro figura entre os primeiros entes subnacionais com estruturas internacionais. Entretanto, há informações divergentes sobre sua primeira estrutura: a partir de Ribeiro (2009) e Neto (2014), entende-se que esta estrutura teria sido a Assessoria Internacional, criada em 1986 sob a gestão de Saturnino Braga (PDT/PSB, 1986 - 1988). No ano seguinte, ela seria transformada na Coordenadoria de Relações Internacionais e do Cerimonial (NETO, 2014; RIO DE JANEIRO (RJ), 2016). Já a CNM indica que até 1993 o município não possuía uma área que coordenasse os esforços internacionais empreendidos (CNM, 2011, p. 25). Esta estrutura teria sido criada, então, sob a primeira gestão de Cesar Maia (PMDB/PFL, 1993 - 1997): a Coordenadoria de Relações Internacionais, vinculada ao Gabinete do Prefeito.

Apesar de pequenas modificações - como a inclusão ou não do Cerimonial -, a estrutura da Coordenadoria se mantém até hoje (RIO DE JANEIRO (RJ), 2016; RIO DE JANEIRO (RJ), 2019)[12]. Ou seja: vem se mantendo a cinco gestões, a saber: de Luiz Conde (PFL, 1997 - 2001), Cesar Maia (PTB/Partido da Frente Liberal - PFL/Democratas - DEM, 2001 - 2009), Eduardo Paes (PMDB, 2009- 2017) e de Marcelo Crivella (Partido Republicano Brasileiro, 2017 - atual). Sua atuação, de acordo com relatório da mesma, se articula através de quatro eixos: cooperação técnica internacional, com ênfase nas relações internacionais mantidas por órgãos e secretarias municipais; visibilidade internacional da cidade e dos projetos da prefeitura, inclusa a realização de eventos internacionais; protagonismo internacional da cidade, com destaque à participação do Rio de Janeiro em redes internacionais; e relações institucionais, incluída a articulação com outros entes federados, instituições internacionais e com o meio acadêmico (RIO DE JANEIRO (RJ), 2016).

[12] Se considerarmos que a Coordenadoria surgiu ainda na gestão de Braga (PDT/PSB, 1986 - 1988), sua estrutura se manteve relativamente intacta - e subordinada ao Gabinete do Prefeito - ao longo da gestão de seu vice, Rezende (PSB, 1988 - 1999); de Alencar (PDT, 1989 - 1993); de Maia (PMDB/PFL, 1993 - 1997; de Conde (PFL, 1997 - 2001); de Maia (PTB/PFL/DEM, 2001 - 2009); de Paes (PMDB, 2009 - 2017); e de Crivella (PRB,2017 - atual).

CIDADE DE SÃO PAULO

A primeira estrutura internacional da cidade de São Paulo foi criada durante a gestão de Luiza Erundina (PT, 1989 - 1992): a Coordenadoria de Relações Internacionais, vinculada à Secretaria de Negócios Extraordinários (GARNICA, 2015). Na gestão Paulo Maluf (Partido Democrático Social/Progressistas, 1993 - 1996), contudo, a estrutura foi extinta, e somente durante a gestão de Marta Suplicy (PT, 2001 - 2004) a cidade voltaria a ter uma estrutura semelhante: a Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI). Conforme Rosa (2014), a SMRI foi pensada como estrutura-meio, responsável pela coordenação, implementação e intermediação das relações internacionais de outros órgãos e secretarias municipais, além da assessoria ao governo e interlocução com o corpo diplomático.

A gestão de José Serra (PSDB, 2005 - 2008) mantém a SMRI. No entanto, Garnica (2015) aponta uma reorientação em sua atuação: a Secretaria passou a focar na atração de investimentos externos, tendo como eixos de atuação a atração de investimentos, a intermediação de acordos financeiros e técnicos de outras secretarias e a própria assessoria.

Ademais, há mudanças na imagem internacional da cidade. Durante a gestão de Suplicy, era feita a promoção das melhorias quanto a inclusão social e luta contra a pobreza. A partir da gestão de Serra, por vez, São Paulo passou a ser mostrada como uma cidade única, multicultural e com muito a oferecer para cidades com problemas semelhantes (GARNICA, 2015; ARAÚJO, 2012). Esta perspectiva foi mantida durante a gestão de Gilberto Kassab (PFL/DEM/PSB, 2006 - 2012), quando há ampliação de recursos da SMRI e sua atuação passou a ser estruturada em torno do *city marketing* e da diplomacia do município (GARNICA, 2015).

Na gestão de Fernando Haddad (PT, 2013 - 2016) a SMRI voltou a ter as atribuições que teve durante a gestão de Suplicy e tornou-se responsável também pelas relações federativas. A então Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas passou a atuar por meio de cinco coordenadorias: a de Assuntos Metropolitanos e Estaduais; a de Assuntos Federativos; a de Assuntos Internacionais; a de Cooperação Internacional e Rede de Cidades; e a de Projetos Especiais, que, dentre outras responsabilidades, possuía a de gerir os megaeventos (SÃO PAULO (SP), 2013a; SÃO PAULO (SP), 2013b).

Atualmente, na gestão de João Dória (PSDB, 2017 - 2018) e Bruno Covas (PSDB, 2018 - atual), a Secretaria deixou de tratar dos assuntos federativos e metropolitanos, voltando a ser denominada de Secretaria Municipal de Relações Internacionais. Sua atuação se dá através de três coordenadorias, a saber: as de Assuntos Internacionais Bilaterais; de Assuntos Internacionais Multilaterais e Redes de Cidades; e de Missões e Projetos Internacionais (SÃO PAULO (SP), 2017; SÃO PAULO (SP), 2018; SÃO PAULO (SP), 2019).

BELO HORIZONTE

Em 1995, durante de Patrus Ananias (PT, 1993 - 1996), foi criada a assessoria internacional de Belo Horizonte, primeira estrutura do gênero na cidade (CNM, 2011). Conforme Perpétuo, no início da gestão de Célio de Castro (PSB, 1997 - 2001) as atividades internacionais passaram à responsabilidade da Secretaria Municipal de Indústria e Comércio, sendo transferidas, antes do final da gestão, à Secretaria Municipal de Governo, Planejamento e Coordenação Geral.

Sob a gestão de Fernando Pimentel (PT, 2001 - 2008), inicialmente vice de Castro, foi criada a Gerência de Relações Internacionais, vinculada à mesma Secretaria, e em 2005 a área internacional foi transformada na Secretaria Municipal Adjunto de Relações Internacionais (SMARI), ligada à então Secretaria Municipal de Governo. Sua atuação se dava, então, em torno da "celebração de acordos, parcerias de cooperação internacional para educação, irmanamento de cidades, comunicação com embaixadas, consulados e fundações internacionais" (BRIGAGÃO, 2005, p. 51).

Em 2011, durante a gestão de Márcio Lacerda (PSB, 2009 - 2016), a SMARI passou a ser subordinada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento. A dimensão econômica adquire centralidade, de forma que a atuação da SMARI se dava através de três linhas: atração de investimentos, incluindo o auxílio à Secretaria de Finanças para a captação de recursos advindos de agências de investimentos, e promoção comercial; cooperação internacional; e marketing e promoção internacional da cidade (LIMA, 2012; PERPÉTUO, 2014).

Esta estrutura se manteve até o início da atual gestão, de Alexandre Kalil (PSD, 2017 - atual). Sob ela, a SMARI deixou de existir como tal, e a estrutura internacional da cidade passou a ser a Diretoria de Relações Internacionais, subordinada à Secretaria de Assuntos e Investimentos Estratégicos da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (BELO HORIZONTE, 2017; BELO HORIZONTE, 2019).

RECIFE

Em termos político-partidários, houve considerável continuidade nas gestões de Recife. Sua primeira estrutura, uma assessoria internacional, foi criada em 2001, durante o governo de João Paulo Lima (PT, 2001 - 2008). Ligada inicialmente ao Gabinete do Prefeito, a assessoria se manteve orientada à cooperação internacional (CNM, 2011). Em 2005, após reforma administrativa, foram criadas a Secretaria de Gestão Estratégica e Relações Internacionais e, subordinada a ela, a Coordenadoria de Relações Internacionais. Dentre suas atribuições, estavam a busca por "intercâmbios, irmanamentos, investimentos e participação nas redes internacionais de cidades" e o cerimonial (RECIFE, Lei nº 17108/2005).

Na gestão seguinte, de João da Costa (PT, 2009 - 2012), a Secretaria foi renomeada para Secretaria de Gestão Estratégica e Comunicação Social e, em 2009, para Secretaria Especial de Gestão e Planejamento. Conforme Siqueira (2012), a mudança terminológica não veio acompanhada de mudanças na estrutura, tendo em vista a manutenção da Coordenadoria. Esta era, então, responsável pela inserção do município em redes de cidades e de autoridades locais; pelo estabelecimento de relações com atores internacionais; e pela operacionalização de cooperações internacionais e de processos de irmanamento com outras cidades. De maneira geral, portanto, a Coordenadoria seguiu a orientação para a cooperação internacional característica da Assessoria.

Desde 2013, Recife está sob gestão de Geraldo Júlio (PSB, 2013 - atual). Com ela, a Secretaria de Gestão Estratégica deixou de existir. Não foram encontradas estruturas equivalentes à Coordenadoria nas leis municipais (RECIFE, 2013a) nem no site da Prefeitura. Ademais, em contato telefônico não foi possível confirmar a existência de uma área equivalente, tendo sido indicado apenas o Gabinete de Representação em Brasília e Relações Internacionais[13].

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar dos limites deste mapeamento institucional, é possível fazer algumas observações com relação à diferenciação entre atores internacionais regionais e locais. A primeira faz referência à dimensão institucional: nos casos das cidades de São Paulo, Rio de Janeiro e de Porto Alegre, as estruturas parecem ter se mantido mesmo com as mudanças político-partidárias. Esta observação é interessante uma vez que, em sua análise, Salomón e Nunes vinculam a estabilidade da estrutura porto-alegrense à continuidade das gestões petistas (1993 – 2005).

Ademais, utilizando a estrutura como *proxy* da agenda, percebe-se que, comparativamente, as estruturas estaduais foram mais frequentemente vinculadas à área econômica ao longo das diferentes gestões aqui abarcadas. No Rio Grande do Sul, o Departamento de Assuntos Internacionais e Integração Latino-Americana esteve vinculado à Secretaria de Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais entre 1996 e 2010 e desde 2015, o Departamento de Promoção Comercial e Assuntos Internacionais está vinculado a Secretarias de Desenvolvimento Econômico; no Rio de Janeiro a Coordenadoria de Assuntos Internacionais esteve vinculada à Secretaria de Planejamento, Desenvolvimento e Coordenação Institucional entre 1999 e 2007; e em Minas Gerais a Subsecretaria de Assuntos Internacionais foi parte da Secretaria de Estado e Desenvolvimento Econômico entre 2003 e 2010.

Os dois estados que destoam - São Paulo e Pernambuco - possuem estruturas internacionais paralelas voltadas à dimensão econômica. Desde 2008, São Paulo mantém a Investe SP, enquanto Pernambuco mantém a Agência de Desenvolvimento Econômico do Estado de Pernambuco. Assim, estas observações vão ao encontro da identificação feita por Salomón e Nunes (2007) sobre a maior ênfase dos atores internacionais regionais sobre a dimensão econômica.

As estruturas municipais, por sua vez, estiveram majoritariamente vinculadas ao Gabinete do Prefeito ou a equivalentes à Secretarias de Governo. As principais exceções aqui seriam as cidades de Porto Alegre, cuja Gerência de Relações Internacionais esteve vinculada à Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local entre 2006 e 2013; a Coordenadoria de Relações Internacionais de Recife, vinculada à Secretaria de Gestão Estratégica e Relações Internacionais entre 2005 e 2013; e a cidade de Belo Horizonte, cuja Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais esteve vinculada a Secretaria Municipal de Desenvolvimento entre 2011 - 2016 e cuja Diretoria de Relações Internacionais está, desde então, vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico.

[13] Os decretos que regulamentam a estrutura administrativa da cidade a partir de 2013 fazem menções à cargos relacionados à área internacional, como o de Gestor de Captação de Recursos Internacionais (RECIFE, 2013b), ligado à Secretaria de Planejamento e Gestão; de Chefe da Divisão de Marketing Internacional (RECIFE, 2013c), ligado à Secretaria de Turismo e Lazer; e o Cerimonial, ligado ao Gabinete do Prefeito (RECIFE, 2013d). Não são, portanto, estruturas equivalentes à Coordenadoria.

Desta feita, há semelhanças com as análises de Salomón e Nunes (2007) sobre a dimensão institucional e com relação à agenda, sem que tenha sido possível, contudo, mapear os instrumentos utilizados pelos governos. Ademais, verifica-se a presença da lógica *stop and go*, tanto com atuações externas que ora não são planificadas - a exemplo da falta de plano político para a cooperação internacional porto-alegrense no período de 2007 a 2010 (FERREIRA, 2015) - quanto pelo próprio desaparecimento destas estruturas - com destaque, aqui, para o caso recente de Recife.

Uma vez identificados estes padrões, fica a indicação para pesquisas futuras tanto de maior profundidade quanto com relação às variáveis que condicionam tal diferenciação. Para o campo de públicas, sobretudo, cabe questionar quais os recursos e constrangimentos para a atuação internacional que possuem os estados e os municípios, bem como quais as formas de utilização dos mecanismos de conflito e cooperação federativa são utilizados por estes governos – considerando, também, o meio internacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. Reforma política e federalismo: desafios para a democratização brasileira. In: BENEVIDES, M.; VANNUCHI, P.; KERCHE, F. (orgs.). **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003, p. 225 - 265.

_____. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, S. (org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 77 - 126.

AGUIAR NETO, L. G. Paradiplomacia na Cidade do Rio de Janeiro. In: MARCOVITCH, J.; DALLARI, P. B. A. (org.). **Relações Internacionais de âmbito Subnacional**: A Experiência de Estados e Municípios. São Paulo: IRI/USP, 2014. p. 73 - 79.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituição.htm. Acesso em 05 jul. 2019.

BRIGAGÃO, C. **Relações Internacionais Federativas no Brasil.** Estados e Municípios. Rio de Janeiro: Gramma, 2005.

CEZÁRIO, G. L. **Atuação Global Municipal**. Dimensões e Institucionalização. Brasília: CNM, 2011.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS - CNM. **As Áreas Internacionais dos Municípios Brasileiros**: Observatório da Cooperação Descentralizada - Etapa 1 / Confederação Nacional dos Municípios. Brasília: CNM, 2011.

_____. **Atuação Internacional Municipal: Cooperação e Implementação de Políticas Públicas.** Brasília: CNM, 2016.

DUCHACEK, I. D. Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations. In: MICHELMANN, H. J.; SOLDATOS, P (ed.). **Federalism and International Relations: the role of subnational units**. New York: Oxford University Press, 2001, p. 1 - 33.

FERREIRA, B. G. A paradiplomacia no Rio Grande do Sul (2007 – 2014): um comparativo das ações externas em diferentes posições político-partidárias. In: 1º SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA, 2015, Porto Alegre: UFRGS, 2015.

FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS E GESTORES MUNICIPAIS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS - FONARI. **Objetivos**. 2019. Disponível em: https://blogfonari.wordpress.com/objetivos/. Acesso em 14 jul. 2019.

_____. **Informe Final de Gestão 2011 – 2013.** Prefeitura de Belo Horizonte. 2013. Disponível em: https://blogfonari.wordpress.com/about/publicacoes/. Acesso em 14 jul. 2019.

_____. **Balanço**. Ano de 2014. Disponível em: https://blogfonari.wordpress.com/about/publicacoes/. Acesso em 14 jul. 2019.

GARNICA, S. D. **Atuação internacional dos municípios brasileiros à luz da Constituição Dirigente de 1988: um estudo de caso da Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista, Franca, 2015.

GOMES FILHO, F. **A paradiplomacia subnacional no Brasil**: uma análise da política de atuação internacional dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia. Tese (Doutorado em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

GONÇALVES, F. C. N. I.; OLIVEIRA, P. C. A política externa (sub)nacional: um estudo da paradiplomacia do Estado do Rio de Janeiro e sua relação com o governo federal. **Conjuntura Global**, vol. 6, n. 1, jan/abr. 2017, p. 94 – 115.

HOCKING, B. Regionalismo: uma perspectiva das Relações Internacionais. In: VIGEVANI et al. (orgs). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; EDUSC, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros – 2012.** Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

KINCAID, J. Constituent Diplomacy in Federal Polities and the Nation-state: Conflict and Co- operation. In: MICHELMANN, H. J.; SOLDATOS, P (ed.). **Federalism and International Relations: the role of subnational units**. New York: Oxford University Press, 2001, p. 54 -74.

LEQUESNE, C.; PAQUIN, S. Federalism, Paradiplomacy and Foreign Policy: A Case of Mutual Neglect. **International Negotiation**, vol. *22*, n. 2, 2017, p. 183-204.

MARENCO, A.; NOLL, M. I (orgs.). **A política, as políticas e os controles**. Como são governadas as cidades brasileiras. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2018.

MEIRELES, T. O. **Da Diplomacia Federativa à Cooperação Internacional Federativa.** 2016. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

MINAS GERAIS. Secretaria de Casa Civil e de Relações Institucionais. **Assessoria de Relações Internacionais**. 2018. Disponível em: http://www.casacivil.mg.gov.br/index.php/ component/gmg/page/136-relacoes-internacionais

_____. **Assessoria de Relações Internacionais**. 2019. Disponível em: https://www. mg.gov.br/instituicao_unidade/assessoria-de-relacoes-internacionais

NUÑEZ, T. A Experiência da Assessoria de Cooperação e Relações Internacionais do Governo do Estado do Rio Grande do Sul. In: MARCOVITCH, J.; DALLARI, P. B. A. (org.). **Relações Internacionais de âmbito Subnacional: A Experiência de Estados e Municípios**. São Paulo: IRI/USP, 2014. p. 48 - 56.

PEREIRA, C. S. O processo de internacionalização de Minas Gerais: possibilidades e desafios. In: MARCOVITCH, J.; DALLARI, P. B. A. (org.). **Relações Internacionais de âmbito Subnacional: A Experiência de Estados e Municípios**. São Paulo: IRI/USP, 2014. p. 40 - 47.

PERNAMBUCO. **Decreto Nº 37, 388, de 10 de novembro de 2011**. Aprova o Regulamento da Secretaria de Governo, e dá outras providências. 2011. Disponível em: http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=10862&tipo=TEXTOORIGINAL

_____. **Secretaria Executiva de Articulação Internacional**. s.d. Disponível em: http://www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/assessoria-internacional/eventos-e- reunioes/ii-encontro-e-v-reuniao-da-cooperacao-internacional-descentralizada-do-brasil-recife- pe/governodoestadodepernambuco.pdf

_____. **Lei Nº 15.664, de 10 de dezembro de 2015**. Altera a Lei Nº 15.452, de janeiro de 2015, que dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Poder Executivo. 2015. Disponível em: http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=17669&tipo=

PERPÉTUO, R. O. Estudo de caso - Município de Belo Horizonte. In: MARCOVITCH, J.; DALLARI, P. B. A. (org.). **Relações Internacionais de âmbito Subnacional: A Experiência de Estados e Municípios**. São Paulo: IRI/USP, 2014. p. 80 - 120.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. **Decreto Nº 14.816, de 27 de janeiro de 2005**. Estabelece a estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Gestão e Acompanhamento Estratégicos - SGAE, da Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local – SMCPGL, do Gabinete de Programação Orçamentária – GPO, do Gabinete de Captação de Recursos e Investimentos – GCRI, do Gabinete de Acessibilidade e Inclusão Social - GACIS, altera o art. 2º do Decreto nº 9.391/89 e dá outras providências. 2005a. Disponível em: http://leismunicipa.is/cpuah

_____. Prefeitura Municipal. **Decreto Nº 14.903, de 22 de julho de 2005**. Altera a Estrutura Organizacional da SMCPGL, o inciso XX, do art. 2º, do Decreto nº 9.391, de 17 de fevereiro de 1989 e dá outras providências. 2005b. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi- bin/nph-brs

_____. Prefeitura Municipal. **Decreto Nº 19.698, de 9 de março de 2017**. Inclui as Secretarias Municipais, criadas pela Lei Complementar nº 810, de 4 de janeiro 2017, na estrutura da Administração Direta (AD), da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA), cria o Gabinete do Secretário (GS), da Secretaria Municipal de Serviços Urbanos (SMSUrb), altera a estrutura organizacional do Gabinete do Prefeito (GP), da Procuradoria-Geral do Município (PGM), da Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV), da Secretaria Municipal de Gestão (SMGES), da Secretaria Municipal da Juventude (SMJ) e Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico e Orçamento (SMPEO) alterando os incisos I, VI, VII XIX, XXI e XXVIII do art. 2º do Decreto nº 9.391, de 17 de fevereiro de 1989 - que consolida a Estrutura Geral da Administração Centralizada do Município, lota Cargos em Comissão e Funções Gratificadas criados pelas Leis nº 6.309, de 28, de dezembro de 1988 e Lei nº 6.151, de 13 de julho de 1988. 2017. Disponível em: http://leismunicipa.is/cfbqv

_____. Prefeitura Municipal. **Decreto Nº 20.106, de 19 de novembro de 2018**. Consolida a estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Relações Institucionais (SMRI) nos termos das Leis Complementares nº 810, de 4 de janeiro de 2017, e nº 817, de 30 de agosto de 2017. 2018. Disponível em: http://leismunicipa.is/pderw

RECIFE. **Decreto Nº 26.914, de 09 de janeiro de 2013**. Regulamenta a Lei Nº 17.855/2013 para alocar e definir os Cargos Comissionados da Secretaria de Planejamento e Gestão. 2013b. Disponível em: http://leismunicipa.is/skjoc

_____. **Decreto Nº 26.936, de 18 de janeiro de 2013**. Regulamenta a Lei Nº 17.855/2013 para alocar e definir os Cargos Comissionados da Secretaria de Turismo e Lazer. 2013c. Disponível em: http://leismunicipa.is/jksoc

_____. **Decreto Nº 27.014 de 03 de abril de 2013**. Regulamenta a Lei Nº 17.855/2013, para alocar os Cargos Comissionados criados para compor a estrutura do Gabinete do Prefeito, e dá outras providências. 2013d. Disponível em: http://leismunicipa.is/cojks

_____. **Lei Nº 17. 855**. Dispõe sobre a adequação da estrutura da administração direta e indireta do município do Recife às novas diretrizes administrativas. 2013a. Disponível em: http://leismunicipa.is/oshkg

RIO DE JANEIRO. **Decreto Nº 45.538, de 05 de janeiro de 2016**. Altera a estrutura básica da Secretaria de Estado da Casa Civil e dá outras providências. 2016. Disponível em: http://www.silep.planejamento.rj.gov.br/decreto_45_538_-_06012016_-_al.htm

_____. **Estrutura do Governo**. Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança - SECCG. 2019. Disponível em: http://www.governoaberto.rj.gov.br/estrutura-do-governo/ secretaria- de-estado-da-casa-civil-e-governanca-seccg

RIO DE JANEIRO (RJ). Gabinete do Prefeito - GBP. **Estrutura**. 2019. Disponível em: http://prefeitura.rio/web/gbp/estrutura

_____. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. **Relatório da Coordenadoria de Relações Internacionais.** Rio + Internacional. 2016. Disponível em: prefeitura.rio/documents/4804537/8c7ff4cf-d6ab-4507-9767-29739e31494c

RIO GRANDE DO SUL - RS. Assembleia Legislativa. Gabinete de Consultoria Legislativa. **Lei Nº 14.672, de 1º de janeiro de 2015**. Altera a Lei nº 13.601, de 1º de janeiro de 2011, que dispõe sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/ arquivos/LEI%2014.672.pdf

_____. Secretaria do Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia. **Relatório de Atividades**. 2017. Disponível em: http://intranet.sdect.rs.gov.br/upload/arquivos/ 201812/26155531-relatorio-de-atividades-sdect-2017.pdf

RODRIGUES, G. M. A. **Política Externa Federativa**: análise de ações internacionais de Estados e Municípios brasileiros. Tese (Centro de Estudos Brasileiros de Relações Internacionais - CEBRI). Rio de Janeiro: CEBRI, 2006.

_____. Relações Internacionais Federativas no Brasil. **DADOS** – Revista de Ciências Sociais, vol. 51, n. 4, 2008, p. 1015 – 1034.

ROSA, L. B. A Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas da Prefeitura Municipal de São Paulo. In: MARCOVITCH, J.; DALLARI, P. B. A. (org.). **Relações Internacionais de âmbito Subnacional: A Experiência de Estados e Municípios.** São Paulo: IRI/USP, 2014. p. 57 - 72.

SALOMÓN, M. A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas. In: PINHEIRO, L.; MILANI, C. R. S. **Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012, p. 269 – 300.

SALOMÓN, M.; NUNES, C. A Ação Externa dos Governos Subnacionais no Brasil: Os Casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um Estudo Comparativo de Dois Tipos de Atores Mistos. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, jan/jun 2007, p. 99 - 147.

SALOMÓN, M.; PINHEIRO, L. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 56, n. 1, 2013, p. 40 - 59. Disponível em: www.scielo.br/pdf/rbpi/v56n1/03.pdf. Acesso em 03 out. 2018.

SANO, H.; ABRUCIO, F. L. Federalismo e Articulação Intergovernamental: os conselhos de secretários estaduais. In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (org.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013, p. 213 - 246.

SÃO PAULO (SP). **Decreto Nº 53.685, de 1º de janeiro de 2013**. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o funcionamento da Administração Pública Municipal Direta. 2013a. Disponível em: http://leismunicipa.is/cbtim

_____. **Decreto Nº 57.576, de 1º de janeiro de 2017**. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o funcionamento da Administração Pública Municipal Direta. 2017. Disponível em: http://leismunicipa.is/edvqb

_____. **Decreto Nº 58.162, de 26 de março de 2018**. Dispõe sobre a reorganização da Secretaria Municipal de Relações Internacionais, altera a denominação e a lotação dos cargos de provimento em comissão que especifica, bem como transfere cargos de provimento em comissão entre órgãos. 2018. Disponível em: http://leismunicipa.is/urlov

_____. **Lei Nº 15.764, de 27 de maio de 2013**. Dispõe sobre a criação e alteração da estrutura organizacional das secretarias municipais que especifica, cria a Subprefeitura de Sapopemba e instituição a gratificação pela prestação de serviços de controladoria. 2013b. Disponível em: http://leismunicipa.is/dktag.

_____. Secretaria de Relações Internacionais. **Organograma**. 2019. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/acesso_a_ informacao/index.php?p=183163

SÃO PAULO. **Decreto Nº 49.529, de 11 de abril de 2005**. Reorganiza a Casa Civil. 2005. Disponível em: http://www.saopauloglobal.sp.gov.br/rel_inter.aspx

___. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. **Decreto Nº 61.038, de 01 de janeiro de 2015**. Organiza a Casa Civil, do Gabinete do Governador, e dá providências correlatas. 2015. Disponível em: http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2015/ decreto-61038- 01.01.2015.html

___. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. **Decreto Nº 64.060, de 01 de janeiro de 2019**. Define as funções do Secretário Extraordinário de Relações Internacionais, dispõe sobre a organização da Unidade de Apoio ao Secretário Extraordinário de Relações Internacionais e dá providências correlatas. 2019a. Disponível em: http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2019/decreto-64060-01.01.2019.html

_____. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. **Decreto Nº 64.189, de 17 de abril de 2019**. Organiza a Secretaria Especial de Relações Internacionais e dá providências correlatas. 2019b. Disponível em: http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/ 2019/ decreto-64189- 17.04.2019.html

SOLDATOS, P. An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors. In: MICHELMANN, H. J.; SOLDATOS, P (ed.). **Federalism and International Relations: the role of subnational units.** New York: Oxford University Press, 2001, p. 34 - 53.

TAVARES, R. As Relações Internacionais do Estado de São Paulo. In: MARCOVITCH, J.; DALLARI, P. B. A. (org.). **Relações Internacionais de âmbito Subnacional: A Experiência de Estados e Municípios**. São Paulo: IRI/USP, 2014. p. 12 - 27.

VIGEVANI, T. El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Brasil. **Integración y Comercio**, n. 21, jul./dic. 2004, p. 27-46.

Disponível em: http://www.cedec.org.br/files_pdf/Elmarcojuridicoe institucionalparalagestion.pdf Acesso em 20 jun. 2019.

____. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo , v. 21, n. 62, 2006, p. 127-139. Disponível em:http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-90920060003000010&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 07 jul. 2019.

QUAL É A DO ASSOCIATIVISMO TERRITORIAL NA EDUCAÇÃO: CONSÓRCIOS OU ARRANJOS? UMA ANÁLISE DE DUAS EXPERIÊNCIAS NO ESTADO DE SÃO PAULO

Eduardo José Grin (Fundação Getulio Vargas/São Paulo)
Catarina Ianni Segatto (Universidade Federal do ABC/São Bernardo do Campo)

INTRODUÇÃO

Em países federalistas é comum encontrar diferentes tipos de relacionamentos intergovernamentais. De um lado, há relacionamentos verticais entre governo federal e governos subnacionais e, de outro, horizontais entre jurisdições. Esses diferentes tipos de arranjos entre níveis de governo ganharam centralidade na literatura sobre federalismo e políticas pública porque são entendidos como mecanismos que equilibram as lógicas de competição, características do federalismo e derivadas da autonomia dos entes, além de reduzirem as assimetrias entre eles e a diversidade nas políticas subnacionais (Agranoff, 2001; 2007; Banting, 2005; Watts, 2006). Essa é a discussão teórica desse trabalho: de que forma municípios optam por desenvolver modelos de cooperação, visando a obter ganhos coletivos no planejamento, na formulação e na implementação de políticas públicas. Empiricamente, a Educação será o tema de análise, considerando a duas experiências de associativismo intermunicipal no Estado de São Paulo.

No Brasil, as relações horizontais se fortaleceram a partir da disseminação de mecanismos de cooperação intermunicipal nas últimas décadas. Algumas experiências surgiram antes da Constituição Federal de 1988 (CF/88), mas elas se multiplicaram posteriormente com a criação de mecanismos de indução por alguns governos estaduais e pelo governo federal e a aprovação da Lei de Consórcios em 2005 (Coutinho, 2006; Grin e Abrucio, 2016; Grin et al., 2016; Ipea, 2010; Losada, 2010). Apesar disso, a cooperação intermunicipal foi mais bem-sucedida em algumas políticas, especialmente, na Saúde e nos Resíduos Sólidos, mas não encontrou terreno fértil na Educação. Isso porque, além da ausência de mecanismos de indução para a cooperação entre municípios, essa política possui uma trajetória de duplicidade de redes de ensino e oferta educacional foi historicamente realizada por redes estaduais e municipais que coexistiam no mesmo território sem nenhuma coordenação (Cury, 2008). Além disso, ainda que a CF 88 e legislações posteriores tenham definido o "regime de colaboração", a política segue marcada por enorme diversidade nas relações intergovernamentais ou mesmo pela ausência de relacionamentos mais cooperativos (Segatto, 2018; Segatto e Abrucio, 2018).

No entanto, nas últimas duas décadas, observa-se o surgimento da cooperação intermunicipal nessa política, especialmente, por meio da criação dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs), posteriormente, chamados de Territórios de Cooperação (Abrucio, 2017). Os ADEs surgiram, em 2008, a partir da atuação de institutos empresariais na Educação em alguns municípios brasileiros, visando diminuir a descontinuidade das ações, melhorar o desempenho educacional e aumentar a escala de atuação nos municípios atendidos. Avaliou-se que os consórcios públicos não eram adequados para o contexto da política educacional, já que, desde os primeiros ADEs havia parceria entre Secretarias Municipais e organizações da sociedade civil (Cruz, 2014; Ramos e Abrucio, 2012).

A partir desse debate, esta pesquisa analisa o associativismo intermunicipal, com foco na Educação básica, e compara esses dois modelos de associativismo: Consórcio Público e ADE. Assume destaque as implicações das regras federativas para a Educação, após 1988, nas relações intergovernamentais. Sobretudo na cooperação intermunicipal os fatores que afetaram cidades em contextos similares a adotarem diferentes formas de associativismo. Para isso, são comparados o Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema (CIVAP) e o ADE Noroeste Paulista por meio da análise de publicações, documentos e entrevistas semiestruturadas com gestores e lideranças políticas.

O artigo se debruça sobre duas questões essenciais: por que municípios optam por um desses dois modelos? Como funcionam e se organizam essas duas formas de cooperação intermunicipal? Passados mais de 10 anos de implantação de arranjos intermunicipais abrigados por meio de consórcios ou ADEs, é importante que a literatura adense a análise dessas experiências, visando a gerar conhecimento sobre esse campo de estudo das relações intergovernamentais. Essa é, a um só tempo, a finalidade e a justificativa central desse trabalho.

Este artigo está divido em quatro seções, além desta introdução. Na primeira seção, o quadro de referência teórica composto das seguintes dimensões de análise: 1) contexto regional, formação e trajetória do território; 2) desenho institucional, modelo de governança e liderança; 3) mecanismos de financiamento. A segunda seção apresenta o desenho da pesquisa e os procedimentos metodológicos da pesquisa. A terceira parte apresenta a evolução do associativismo municipal no Brasil, com destaque para a área da educação. Na quarta seção os dois casos são discutidos e analisados, à luz do quadro de referência téorica. Nas considerações finais, realiza-se a comparação do CIVAP Educação e do ADE Noroeste Paulista, que mostra as semelhanças e as diferenças na adoção desses modelos.

AS DIMENSÕES DA ANÁLISE TEÓRICA E SUAS PRINCIPAIS CONDIÇÕES CONTEXTUAIS DE ANÁLISE

O modelo teórico está assentado nas seguintes dimensões de análise: 1) contexto regional, formação e trajetória do território; 2) desenho institucional, modelo de governança e liderança; 3) mecanismos de financiamento. A primeira dimensão baseia-se no institucionalismo histórico e o conceito de dependência da trajetória (Pierson, 2004; Hall e Taylor, 2003): trajetórias das políticas são explicadas por "retornos crescentes" ou feedback positivo (Arthur, 1990). A sequência de eventos se estabiliza em torno opções de políticas que geram equilíbrio ao longo do tempo, pois os atores gradualmente moldam suas ações aos paradigmas existentes. Escolhas prévias de modelos organizacionais aumentam a probabilidade de que os atores as mantenham funcionando (Pierson, 2004). No caso do associativismo, cidades com experiências prévias de cooperação tendem a facilitar acordos futuros, pois há uma curva de aprendizado e de confiança (Di Porto et al., 2018), que é um fator que leva a mudanças mais incrementais (Hall e Taylor, 2003). A reiteração de ações intergovernamentais pode moldar regras e modelos de políticas que condicionam as escolhas dos atores políticos (Immergut, 1992). Nesse sentido, a institucionalização de um arranjo organizacional pode ser um mecanismo que gera maior estabilidade às suas escolhas. Se o campo das possibilidades se reduz pode ocorrer uma convergência para certos padrões de políticas, que não resulta em um processo de *lock in* (paralisia), mas amplia a chance de os atores manterem as instituições funcionando (Pierson, 2004).

A contingência histórica (como mudança de partido no governo) e a sequência histórica (manutenção de políticas) são processos pelos quais as instituições podem mediar as preferências dos atores com o desenho das políticas (Immergut, 1998). Ainda que o contorno resultante das políticas seja condicionado pela sua trajetória, as escolhas dos atores políticos importam. Regularidades institucionais existem, mas os atores políticos podem optar por diferentes mudanças incrementais (Weir,2006).

É muito comum na literatura nacional que a formação dos arranjos associativos esteja atrelada à existência de problemas comuns entre as jurisdições, na medida em que elas não conseguiriam resolvê- los de maneira isolada (Abrucio e Soares, 2001; Grin et al., 2016; Lacynski, 201). Wallner (2014) aponta que isso também poderia ser explicado pela autonomia dos governos subnacionais que, ao aumentar a competição entre eles, os leva a adotarem políticas similares ou políticas mínimas.

Além disso, é importante considerar as características sociais, políticas e econômicas dos municípios que participam dos arranjos associativos. Para Feiock (2007, 2013), essas são condições exógenas, que estão dadas na realidade local, mas influenciam na probabilidade das cidades se associarem. Quanto mais heterogêneas forem, menor a chance de organizarem-se coletivamente, pois assimetrias de recursos e poder aumenta a incerteza e os desequilíbrios para formar esse tipo de arranjo (Bae e Feiock 2012; Feiock e Scholz 2009). Quanto maiores as diferenças entre as cidades, maiores os custos de transação, o que tende a dificultar a colaboração mútua (Bel e Warner, 2016; Feiock 2007; Frug 2001; Lowery 2000; Post 2002; Warner e Hefetz 2002).

Os benefícios do associativismo podem ser menos atrativos para as cidades mais ricas (Carr et al., 2017; Tavares e Feiock 2018). Contudo, a propensão para cooperar aumenta se há maior convergência de interesses entre os municípios e decrescem os custos que podem advir de participar em arranjos com cidades com capacidades financeiras mais baixas (Bel e Warner 2016; Carr et al., 2007; Hawkins, 2009, 2010; Lowery, 2000; Lubell et al., 2002). Heterogeneidade de porte populacional municipal também reduz as chances de associativismo (Bel e Warner, 2016; Hulst e Montfort, 2012). Pequenas cidades podem cooperar visando reduzir ou partilhar o custo de prover serviços (Bel et al., 2014), o que pode não ser o caso das maiores (Feiock, 2007; Hawkins, 2009; Kwon e Feiock, 2010).

A natureza jurídica, processo decisório, arranjo organizacional e capacidades estatais dos municípios tratam das condições endógenas dos consórcios (Feiock, 2007; 2013). Quanto à natureza jurídica, Selznick (1984) aponta que dilemas legais da administração publica podem afetar a adoção de soluções organizacionais que criam novas estruturas. Ambiguidades jurídicas ou zonas cinzentas em termos da norma legal podem gerar impasses ou limitar o escopo de atuação. Ainda, o hibridismo normativo de arranjos, cujas regras de funcionamento não se encaixam adequadamente no direito público, podem impactar o processo decisório (Olsen, 2008). Com efeito, a existência de marcos legais é essencial para a definição das condições com as quais se instala um acordo de cooperação intergovernamental (Klok et. al, 2018) e, até mesmo, governos semi-regionais (Hulst e Montfort, 2007). A governança se refere à capacidade de comando, coordenação de interesses e de implementação de politicas. As capacidades estatais são importantes nessa dimensão, já que cidades sem recursos institucionais e organizacionais são menos prováveis de participar nesses arranjos. Análises de diferentes países mostram que a ausência dessas capacidades aumenta os custos de transação do associativismo (Cravacuore e Clemente, 2006; Grin e Abrucio 2016; Lubell et al., 2002; Rodríguez- Oreggia e Tuirán, 2006). Além disso, construir capacidade técnica, profissional e financeira para responder aos desafios do associativismo é um desafio para as municipalidades (Lackey, Freshwater e Rupasingha, 2002; Bel e Warner, 2016; Brown e Potoski, 2003; Hefetz et al., 2012).

A literatura sobre tipos de cooperação em países federalistas mostra que a cooperação pode variar muito, envolvendo arranjos mais ou menos institucionalizados e mais ou menos horizontais (Agranoff, 2001; 2007; Bolleyer e Börzel, 2014; Watts, 2006). Bolleyer e Börzel (2014) ainda apontam que os arranjos podem variar em como suas decisões devem ser acatadas pelas jurisdições e na capacidade das jurisdições de vetarem determinadas decisões e saírem do arranjo.

No que se refere à liderança, duas questões são centrais: 1) formas do seu exercício e grau de dependência; 2) mecanismos formais e informais de coordenação entre os participantes. A questão da liderança regional é relevante, pois é preciso identificar "líder territorial", "empreendedores territoriais" ou de "politicas regionais" capazes de produzir alianças intermunicipais (Abrucio e Sano, 2013, Abrucio et al., 2010). Além disso, instrumentos de gestão mais cooperativos e horizontais ou competitivos e hierárquicos importam para explicar a cooperação, pois indicam diferentes gradações sobre modelos de governança mais participativos ou menos abertos à construção de consensos.

No que se refere à dimensão relacional da governança, o associativismo implica criar direção politica comum, cultura de confiança, solução conjunta de problemas e gestão baseada na negociação interorganizacional (Bogason, 1998). Esses arranjos constroem e mantém compromissos entre os participantes, para o que as regras do jogo colaborativo são essenciais. Acordos formais que coordenem parcerias interorganizacionais e definem responsabilidades de cada parte são centrais (Pollit, 2003). Isto requer diálogo e informação; coordenação, coerência e consistência de politicas para evitar conflitos e atingir objetivos consensuais e integração de politicas. Trata-se de "ajustamentos mútuos" que visam obter maior interdependência, compatibilidade e interação entre as localidades e um marco compartilhado de atuação para fortalecer o intercâmbio (Ariznabarreta, 2001).

Uma outra dimensão refere-se aos mecanismos de financiamento: a) sustentabilidade e fontes de financiamento/divisão de pagamentos entre os membros; 2) formas de indução dos entes federados e graus de autonomia municipal para aderir ou não às atividades que demandam recursos. O primeiro tópico enfatiza que, no plano político-administrativo, capacidade de gestão e fluxo de recursos é vital (Caldas e Cherubine, 2013). Regras sobre como arrecadar recursos, bem como sobre repartir seu custeio entre os participantes não é um aspecto trivial para a implantação e sustentabilidade desses arranjos de cooperação. Uma gestão financeira mais autônoma viabiliza maior volume recursos e fontes mais sustentáveis (Dieguez, 2011). Em países federalistas, a variação nas regras nacionais das políticas setoriais que induzam o associativismo pode explicar variações nos arranjos (Hulst e Monfort, 2007; 2011; Tavares e Feiock, 2018). Os incentivos podem variar conforme as características locais, tal como demandas territoriais comuns e porte populacional (Feiock, 2007; 2008; 2009).

As dimensões de análise e suas condições contextuais estão resumidas no quadro 1 abaixo.

Quadro 1 – Dimensões de análise e suas condições contextuais

Dimensões e questões de interesse
1. Contexto Regional, Formação e Trajetória do Território 1.1. Contexto da implementação do consórcio e principais fatos da trajetória da experiência. Etapas e processos de formação e institucionalização. 1.2. Diferenças socioeconômicas, de poder e de capacidade institucional entre os participantes
2. Desenho institucional e modelo de governança
1.1 Natureza jurídica, atores chave e suporte institucional e administrativo 1.2 Processo decisório e distribuição de competências 1.3 Capacidades estatais dos municípios 1.4. Liderança 1.5. Negociação interorganizacional
4. Mecanismos de Financiamento 4.1 Sustentabilidade e fontes de financiamento/divisão de pagamentos entre os membros 4.2 Formas de indução dos entes federados e graus de autonomia municipal

Fonte: elaborado pelos autores.

DESENHO DA PESQUISA E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta é uma análise comparativa, qualitativa e histórica de dois casos. A escolha dos casos foi baseada na ideia de *diverse cases*, ou seja, em casos representativos da variância ao longo das dimensões de interesse representadas por um vetor de covariáveis X1 (variáveis independentes) e Y (variável dependente). Os casos pretendem ser representativos da ampla variedade de características de X1 e Y, em especial na dimensão de interesse. Quando a variável dependente é categórica, como é o caso em análise neste artigo (consórcio ou ADE) (Gerring, 2007).

Nesse sentido, a seleção de casos buscou reduzir o viés da variável dependente que pode predeterminar resultados e reduzir a inferência causal. Uma solução é selecionar casos em que análise de covariação seja capaz de explicar a relação causais entre as variáveis para ampliar a compreensão dos contextos em análise (Mahoney, 2005; Collier, 1993). Nesse caso, o objetivo da análise, nesse trabalho, visa identificar se há variação nas variáveis independentes (todas as dimensões e as condições contextuais apresentadas no quadro 1) e na variável dependente (ADE ou consórcio). Busca-se verificar a diversidade existente no fenômeno analisado, considerando o comportamento das variáveis independentes e sua associação com cada tipo de arranjo de cooperação intermunicipal.

Quanto aos instrumentos e técnicas de pesquisa, esse estudo se apoia em: 1) revisão bibliográfica na literatura que analisa essas duas formas de associativismo municipal na educação no Brasil; 2) análise de dados secundários, incluindo a caracterização socioeconômica e demográfica dos municípios associados por meio do CIVAP e do ADE Noroeste Paulista; 3) análise documental (relatórios, regimentos internos, planos de ação e materiais que descrevem e analisam os casos do ADE e do consórcio); 4) pesquisa de campo (entrevistas semiestruturadas com um roteiro de questões organizada). No ADE e no consórcio entrevistaram-se gestores das Secretarias Municipais de Educação (SMEs), institutos e organizações sociais apoiadoras e representantes dos governos estaduais nos territórios. As entrevistas, que são a base empírica deste trabalho, foram organizadas conforme as questões do Quadro 1, que sintetiza as variáveis que, em linha com a discussão teórica, orientaram a comparação dos casos.

COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL NO BRASIL E SEUS REFLEXOS NA EDUCAÇÃO

A cooperação intermunicipal possui uma longa trajetória no país, remontando às décadas de 160 e 1970 no estado Estado de São Paulo (regiões de Bauru e Vale do Paraíba). Na década de 1980 ampliou- se por meio de assistência técnica e financeira do governo Montoro (Cruz et al., 2011). Também houve experiências na Região Sul (Meio Oeste de Santa Catarina nos anos 1960) (Fillipim e Abrucio, 2010). O associativismo se fortaleceu nos anos 1980 com a atuação das entidades municipalistas apoiando a criação de Comitês de Bacias em alguns estados, de consórcios de desenvolvimento microrregional e vinculados à produção de alimentos (Cruz et al., 2011).

Ainda que a CF/88 tenha proposto um modelo mais cooperativo de Federação, sobretudo por meio de competências comuns entre os entes, na década seguinte expandiu-se a descentralização com um viés municipalista e oposta ao desenho mais integrado de federalismo. Quanto à cooperação intermunicipal, a Lei Orgânica da Saúde de 1990, já facultava a cooperação intermunicipal. Isso permitiu a disseminação de consórcios de saúde incentivados pela coalizão sanitarista e pelos governos estaduais, como ocorreu em Minas Gerais (Lacynski, 2012). A criação do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC (1990) também foi importante por se tratar de um arranjo mais amplo de associativismo e de governança no federalismo brasileiro (Abrucio e Soares, 2001).

Em 1998, a Emenda Constitucional nº 19 fortaleceu o associativismo intermunicipal com a proposta do consórcio público. A prática vigente eram os consórcios intermunicipais com personalidade jurídica de direito privado[1] Em 2005 foi aprovada a Lei dos Consórcios Públicos (nº 1107/2005), sendo esses considerados como associação pública ou pessoa jurídica de direito privado formada por municípios. Este consórcio integra a administração indireta dos entes federados consorciados e devem respeitar as normas de direito público para licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal (Lacynski, 2012). A criação dos consórcios deve ser aprovada pelas câmaras municipais, que devem realizar a sua fiscalização. Com essa legislação aumentou a transparência do uso de recursos públicos, além fortalecê-los institucionalmente. No entanto, a Lei não prevê a participação de organizações da sociedade civil de forma mais institucionalizada (Grin e Abrucio,2017).

Sua formação define deveres e direitos das cidades: financeiros (por meio do contrato de rateio) e operacionais (por meio do contrato de programa). Os consórcios criam responsabilidades para cada ente, bem como os penalizam se descumprem as tarefas assumidas perante os demais municípios. Alinhado ao tema jurídico, a documentação necessária para formalizar o consórcio (pacto de intenções e contrato de rateio, por exemplo) também induz a uma maior convergência em torno das regras, mesmo porque são objeto de deliberação pelos municípios. O contrato de rateio permite o planejamento em bases mais estáveis, pois define-se um fluxo contínuo de recursos (Caldas e Cherubine,2013).

Um consórcio público intermunicipal pode firmar convênios, contratos e acordos; receber contribuições e subvenções sociais ou econômicas privadas e públicas; promover desapropriações; ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes consorciados com dispensa da licitação; estabelecer contrato de programa, parcerias e contratos para prestar serviços públicos; adquirir ou administrar bens para o uso compartilhado dos consorciados; arrecadar tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos; outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos (Grin e Abrucio, 2017).

Apesar de o consórcio ter se disseminado em diversas políticas, muitos atores políticos na Educação têm optado por um modelo de associativismo distinto: ADEs (ou Territórios da Cooperação). A educação é caracterizada por uma trajetória com grande fragilidade na cooperação intergovernamental, especialmente, entre governos subnacionais. Segundo Cury (2008), uma duplicidade de sistemas de ensino, sem coordenação federal, marcou a trajetória da área. "Ora, essa tradição de mais de 164 anos foi criando e sedimentando uma cultura relativa à autonomia dos entes federados, sobretudo dos estados, no âmbito da educação escolar" (Cury, 2008, p.1199).

A CF/88 reforçou a trajetória descentralização, mas deu clareza às competências dos entes federados nessa política e definiu atribuições compartilhadas no ensino fundamental e o "regime de colaboração". O objetivo da cooperação federativa foi reforçado por regulamentações nacionais posteriores, mas essa política caracteriza-se por fragilidades ou mesmo ausência de relacionamentos mais cooperativos (Segatto, 2018; Segatto e Abrucio, 2018). Ainda que tenha havido um fortalecimento da coordenação federal nessa política por meio, principalmente, da aprovação de regulamentações e diretrizes nacionais, da redistribuição de recursos e da criação de sistemas de avaliação e de informação, não houve incentivos financeiros e legais para induzir o associativismo (Segatto e Abrucio,2018).

No caso dos ADEs, o termo apareceu no Plano de Desenvolvimento da Educação de 2007 como um meio para ajudar a reduzir desigualdades regionais em termos de oportunidades educacionais (Cruz, 2014; Grin et al., 2016). A partir de 2008, essa forma de associativismo ganha força, sobretudo com o suporte de institutos empresariais que passaram a ver esse modelo como uma solução para diminuir a descontinuidade das ações, aumentar a qualidade da educação e ganhar escala em termos de municípios atendidos. Os ADEs são um tipo de cooperação horizontal em rede no qual municípios com proximidade geográfica e características sociais e econômicas semelhantes. Compartilham experiências, buscam soluções conjuntas com iniciativas articulada com os Estados e a União, além de promoverem e fortalecerem a cultura do planejamento integrado e colaborativo na visão territorial (CNE, 2011, p. 2).

[1] A possibilidade de constituir consórcios públicos está definida na Constituição Federal (artigo 241): cabe à União, Estados, Distrito Federal e municípios disciplinar, por meio de lei os consórcios públicos, os convênios de cooperação entre os entes, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços). Pode assumir três formas: Direito Privado, Direito Público e "acordos consorciais" ou pactos intermunicipais de caráter voluntário.

Com esse Parecer e a criação da Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino, a União também passou a incentivar a criação dos ADEs. O objetivo era que essa rede de municípios próximos e similares em seus contextos socioeconômicos fortalecessem o planejamento integrado e colaborativo no território. Ademais, os institutos empresariais passaram a contratar organizações da sociedade civil para assessorar técnica e pedagogicamente os municípios, de forma regionalizada, visando aumentar a capacidade institucional das Secretarias Municipais de Educação. Para Ramos (2012, p. 70):

> os Arranjos devem [...] ser capazes de agregar a participação dos estados e da União, incluindo ou não a participação de instituições privadas e não governamentais, tais como empresas e organizações diversas, que assumem o objetivo de contribuir de forma transversal e articulada para o desenvolvimento da Educação em determinado território, que ultrapassa as lindes de um só município. Não se prevê, para isso, transferência de recursos públicos para tais instituições e organismos privados.

Em alguns casos, sua criação foi impulsionada por organizações da sociedade civil ou lideranças locais. Este pode ser um fator positivo, pois gera empreendedores locais, mas pode ser um limitador se tornar difícil replicar a disseminação do modelo. Ainda há pouco apoio das Secretarias Estaduais de Educação, o que pode ser explicado pela ausência, em muitos estados, de politicas de colaboração com os municípios. Também há pouco respaldo do Ministério de Educação, pois inexiste indução, apoio financeiro e regulamentação para institucionalizar os ADEs (Grin et al., 2016; Cruz, 2014).

Os ADEs podem incluir instituições privadas e não governamentais, mas não recebem recursos públicos. Nem os governos federal e estaduais criaram incentivos financeiros para os ADEs, nem os institutos empresarias repassam recursos financeiros, pois apoio ocorre via suas assessorias, auxiliando- os a compartilhar experiências e soluções (Grin, Segatto e Abrucio, 2016). Os ADEs vinculam educação, identidade local, território e desenvolvimento visando reduzir desigualdades regionais, o que demanda cooperação intergovernamental e articulação com atores sociais. Requerem o "compartilhamento de competências politicas, técnicas e financeiras visando à execução coletiva de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concatenar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia" (Ramos, 2012, p. 70-71). Os ADEs deveriam voltar-se para a construção do Plano de Ações Articuladas dos municípios, mecanismo que permitiria acesso a recursos de transferências voluntárias (CNE, 2011). Todavia, essa forma de financiamento foi gradualmente descontinuada após2014.

O CASO DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO VALE DO PARANAPANEMA

Fundado em 1985, o CIVAP representa 34 municípios que atuam conjuntamente visando a promover maior eficácia em assuntos de interesse comum, adoção de políticas sustentáveis e integração com os demais atores sociais e os governos estadual e federal (https://www.civap.com.br/historico). Após mais de duas décadas de atuação, e já sob a guarida da nova legislação federal aprovada em 2005, no ano de 2008 passou a se organizar como um consórcio público, pois essa foi a forma encontrada para gerar mais transparência e encaminhar soluções para os problemas dos municípios. Permanecer como consórcio privado passou a limitar esse processo (entrevista 3), em linha com a questão da natureza jurídica, que é uma das condições endógenas que Feiock (2007; 2013) se refere no caso dos consórcios.

Em termos de indicadores demográficos, financeiros e socioeconômicos a realidade dos municípios caracteriza-se de acordo com as informações da tabela 1.

Tabela 1 – Indicadores demográficos, financeiros e socioeconômicos dos municípios

Variável	Valor mínimo	Valor Máximo	Média dos municípios
População (por mil hab.)	839	102.924	14.852
PIB Municipal (R$ milhões)	30.917	2.855.409	534.524
IDHM	0,655	0,789	0,737
Índice de Gini	0,36	0,55	0,46
% População pobre	0,85	23,26	6,71
Mortalidade infantil	10,9	19	14,7
% mães adolescentes	0	6,44	2,64
IDEB Ensino Fundamental I	5	7,6	6,6

Fonte: elaborado pelos autores com base em Atlas do Desenvolvimento (PNUD) (2010), Censo da Educação Básica (INEP) (2017) e Contagem Populacional e PIB Municipal (IBGE) (2017).

1. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal IDHM): quanto mais próximo de 1 melhor.
2. Índice de Gini: quanto mais próximo de 1 maior a desigualdade de renda
3. Mortalidade infantil: número de óbitos de menores de um ano de idade, por mil nascidos vivos, em determinado espaço geográfico, no ano considerado.

Observando a realidade dos municípios do CIVAP Educação há maiores diferenças em indicadores como PIB per capita, % de população pobre, % de mães adolescentes e porte populacional, enquanto os indicadores como Gini, IDHM e IDEB são mais convergentes. Em favor da literatura, observa-se que, a despeito dos valores mostrado na tabela, há um núcleo representativo de cidades com indicadores mais homogêneos. Como será visto, as entrevistas com lideranças políticas e gerenciais do CIVAP evidenciam que essas diferenças entre os municípios têm sido menos determinantes na escolha pela ação consorciada do que os ganhos coletivos que se busca atingir. Sobretudo, porque as maiores cidades não têm porte suficiente para atuar de forma mais autônoma, o que reforça o associativismo.

Considerando os indicadores não há suporte empírico para os argumentos da literatura sobre a homogeneidade socioeconômica e demográfica favorecer o associativismo (Feiock, 2007; 2013; Bae e Feiock 2012; Feiock e Scholz 2009). O mesmo vale para a afirmação que maior heterogeneidade amplia os custos de transação (Bel e Warner 2016; Feiock 2007; Frug 2001; Lowery 2000; Post 2002; Warner e Hefetz 2002). Se essa premissa fosse a realidade, o CIVAP Educação não lograria êxito, pois prevalece a visão de cooperar para reduzir ou partilhar o custo de prover serviços (Bel et al.,2014),

O consórcio foi impulsionado pela gestão Franco Montoro (1982-1986) com sua visão da interiorização da ação governamental para reforçar o papel dos municípios. Seu objetivo inicial foi o planejamento urbano regional, visando a gerar soluções que atendessem as demandas locais de forma articulada com os governos estadual e federal (entrevista 1). O CIVAP, conforme seu estatuto, visa acelerar o desenvolvimento socioeconômico regional (objetivo guarda-chuva), com foco no meio- ambiente, recursos hídricos, agricultura, educação, inclusive ambiental, saneamento, tecnologia, habitação, infraestrutura, recursos humanos, turismo e saúde. É uma autarquia intermunicipal que também integra a administração indireta das cidades consorciadas (entrevista 4).

O CIVAP é um consórcio mulfinalitário, de modo a política de educação não possui uma lógica própria de associativismo. A Câmara Técnica da Educação, criada em 2015, se insere na estrutura organizacional do consórcio, em linha com as conclusões de Strelec (2017): a educação costuma ser uma área inserida ou adjacente às atividades dos consórcios. Segunda questão: a educação não costuma ser a política que assume a dianteira das motivações do consorciamento, pois geralmente se organiza posteriormente e considera os aprendizados de outras políticas. No CIVAP, as câmaras técnicas na saúde e meio ambiente foram as referências com seu efeito de *feedback* sobre a educação. Um terceiro aspecto é a importância de atores externos como o Itaú Social (financiador) e a Oficina Municipal (parceiro técnico) para gerar o arranque e o suporte inicial desse processo (entrevistas 2 e4).

Quadro 2 – Objetivos principais do CIVAP Educação

1. Oferecer embasamento técnico sobre assuntos na área da educação regional.
2. Propor politica de intervenção integrada.
3. Contribuir com a execução dos programas dos governos federal, estadual e municipal e constituir-se em espaço de articulação, coordenando e acompanhando o desenvolvimento da educação.
4. Reduzir as deficiências dos órgãos gestores de educação, por meio de compartilhamento de experiências.
5. Subsidiar as áreas competentes nas adequações de politicas públicas para o desenvolvimento da educação, especialmente aquelas relacionadas com o ordenamento territorial, zoneamento agro-ecológico-econômico, erradicação das desigualdades e a ampliação do acesso à educação formal e não formal.
6. Diversificar as atividades educacionais e sua articulação dentro e fora da jurisdição do CIVAP viaparcerias.
7. Propiciar a geração, a apropriação e a utilização de conhecimentos científicos, tecnológicos, gerenciais e organizativos dos órgãos gestores da educação.
8. Proporcionar a capacitação de profissionais da educação de acordo com os orçamentos municipais.

Fonte: Resolução no. 001, de 25 de junho de 2.015.

A Câmara Técnica da Educação (CIVAP Educação) é o formato encontrado para a cooperação intermunicipal e possui uma trajetória recente, considerando a existência do CIVAP. O CIVAP Educação nasceu visando a suprir carências financeiras, falta de capacitação dos profissionais da área, de entrosamento entre as redes e precária troca de informação entre as Secretarias Municipais (entrevista 3). Seu regimento interno define que este se trata de um órgão técnico vinculado aoconsórcio.

A trajetória do CIVAP é um aspecto essencial, pois mudanças no comando político das prefeituras, seja qual for o partido do incumbente local, não têm sido suficientes para afetar a sustentabilidade do consórcio (entrevista 4). Conforme Immergut (1992), a institucionalização de um arranjo organizacional é um mecanismo que gera maior estabilidade nas escolhas dos atores políticos, o que resulta em uma maior propensão a manter aqueles em funcionamento (Pierson, 2004), o que leva a mudanças mais incrementais (Hall e Taylor, 2003). Este é o caso do CIVAP Educação considerando a experiência das Câmaras Técnicas na saúde e meio-ambiente. A regularidade institucional, sem prejuízo das escolhas políticas dos atores educacionais, gerou mudanças mais incrementais (Weir, 2006) e resultou na criação de um arranjo, como a Câmara Técnica, que já fora testada em outras áreas.

O CIVAP Educação uniformiza ações e reforça a ação em nível municipal, o que gera ganhos de escala com a capilaridade territorial das experiências (entrevista 1 e 2). Há resultados palpáveis nessa linha. O primeiro, o Guia do Atendimento Educacional Especializado veio a cobrir uma lacuna de documentos legais nessa área. O Guia consolidou o trabalho coletivo da Câmara e sistematizou instrumentos para coleta de informações, avaliação e diagnóstico, com vistas a regularizar o trabalho para esse perfil de aluno nas redes de ensino. O segundo, a organização de compras coletivas de material escolar, produtos de limpeza e veículos para o transporte de estudantes, sobretudo vantajosa para as pequenas cidades ao reduzir os preços unitários. Portanto, a colaboração mútua resulta em compensação para as deficiências técnicas e financeiras das menores localidades (entrevista 4).

Na mesma direção seguem os acordos para unificar procedimentos de calendário, currículos e alimentação escolar, pois é comum que as famílias mudem de cidades, de modo que se busca reduzir os impactos na aprendizagem dos alunos (entrevista 2). Outro aspecto lembrado é o acompanhamento da elaboração dos Planos Municipais de Educação, exigência decorrente do Plano Nacional de Educação, após 2014 (entrevista 1 e 3). Contudo, o mais relevante é verificar os avanços nos índices educacionais retratados pelo IDEB dos anos iniciais do ensino fundamental de 2005 a 2017. A nota cresceu de 4,86 para 6,44, mas não há como afirmar que se deva ao CIVAP Educação, pois: a) esse arranjo foi implantado em 2015; b) a média das notas de 22 municípios da região segue a tendência de crescimento dos demais municípios do Estado. O mesmo pode ser dito da taxa de aprovação com seu aumento incremental de 2005 (0,95) a 2015 (0,98) (Oficina Municipal).

Sobre o desenho institucional e o modelo de governança, o CIVAP Educação não possui personalidade jurídica, embora tenha autonomia decisória, pois é um fórum subordinado ao consórcio, cuja direção política é constituída pelos prefeitos. Em termos organizacionais, o CIVAP Educação compõe-se da: a) Assembleia Geral (colegiado) integrada pelos gestores municipais, independente do seu número de habitantes; b) comissão executiva (seus membros se dividem em três polos regionais, cuja localização fica a critério do colegiado). Cada polo escolhe dois coordenadores que formam a Comissão Executiva e são designados pelo presidente do consórcio; c) secretaria executiva (um gestor municipal eleito pelos pares que atua como instância administrativa e de articulação); d) coordenador e vice coordenador geral eleitos de forma secreta pelos pares para mandatos de dois anos com direito a recondução; e) comissão de ética. Com efeito, marcos legais são essenciais para definir as condições com as quais se instala a cooperação intergovernamental (Klok et al., 2018; Hulst e Monfort, 2007).

A definição da estrutura organizacional mostra que há um arranjo de governança com capacidade de comando, coordenação de interesses e de implementação de politicas que serve de referência a gestão profissional e a cooperação (Bel e Warner, 2016; Brown e Potoski, 2003; Hefetz et al., 2012). A forma como ocorre a escolha dos integrantes de cada fórum diretivo do CIVAP Educação mostra que há uma gestão baseada na negociação interorganizacional (Bogason, 1998), esforços de parceria interorganizacional (Pollit, 2003) e ajustamentos mútuos em direção a obter interdependência e interação entre as cidades sob um marco comum de atuação e de intercâmbio (Ariznabarreta, 2001).

O CIVAP Educação possui autonomia plena para decidir e conta com apoio jurídico, financeiro, logístico e da equipe de licitação do consórcio (entrevista 3). A secretaria executiva é central para gerar economia de tempo e recursos financeiros, pois ao assumir a gestão cotidiana das atividades reduz a necessidade de consulta aos gestores municipais (entrevista 4). As decisões são adotadas principalmente de forma consensual e colegiada, sendo seus integrantes escolhidos por aclamação (entrevista 4). No entanto, cada cidade preserva sua autonomia e respeitam-se suas particularidades quanto a integrar ou não das atividades, pois cada novo projeto requer investimentos proporcionais ao número de participantes (entrevista 2). As cidades possuem votos com igual peso, ainda que contribuam diferenciadamente em função dos valores pagos proporcionalmente às suas populações.

Há uma convicção que o CIVAP Educação ampliou o protagonismo e a liderança coletiva dos gestores educacionais na condução das ações, dado que souberam desfrutar da autonomia conferida pela direção do consórcio (entrevista 3). O aspecto da confiança (Di Porto et al., 2018) gera uma curva de aprendizado, pois os prefeitos que lideram o consórcio delegaram as definições da educação para os gestores municipais. Os secretários de educação se "empoderaram e perceberam que são atores tão chave como os prefeitos, ainda que não tenham poder de veto e de voto" (entrevistado 2). Reforça-se a desvinculação com a "parte política" e enfatizam-se questões técnicas, o que igualmente amplia a confiança mútua entre os participantes (entrevista 3). Não apenas a liderança técnica da área educacional foi fortalecida em termos regionais (Abrucio e Sano, 2013, Abrucio et al., 2010), como também se assenta em mecanismos formais e informais de coordenação entre os participantes.

Um dos maiores receios que existe é precisamente que a interferência da política venha a causar descontinuidade administrativa e técnica. As lideranças políticas e técnicas enfatizam que o CIVAP Educação é um "núcleo blindado quanto à questão partidária". Não se debate temas de contencioso político, pois a prioridade são matérias de natureza técnica, o compartilhamento e articulação de experiências (entrevistas 1, 3 e 4). Nesse sentido, o papel da Secretaria Executiva é essencial para garantir essa separação entre a política e a gestão. Também por essa razão, a existência da Diretoria Administrativa do CIVAP Educação serve como um anteparo que, se não elimina, ao menos reduz ou contém esse problema em níveis que não dificultem seu funcionamento (entrevista 3).

A governança do CIVAP Educação ainda não conseguiu definir um processo mais organizado de planejamento anual de atividades, ainda que um seminário anual busque responder a essa necessidade (entrevista 3). A Câmara Técnica opera mais por demanda e sem um plano de metas definidas com prazos e indicadores (entrevista 4). Quanto aos instrumentos de transparência e prestação de contas, esses integram o arranjo institucional de governança. São realizadas duas audiências anuais e suas decisões são enviadas para as prefeituras consorciadas. O CIVAP Educação presta contas à Assembleia do consórcio formada pela (os) prefeita (os). Todavia, o portal https://www.civap.com.br/ não possui nenhum tipo de informação sobre a área de educação, o que dificulta o acesso aos dados pelo cidadão.

Por fim, quanto ao aspecto da capacidade estatal dos municípios da região, pode-se observar a realidade conforme os indicadores financeiros, administrativos e aqueles da área da Educação.

Tabela 2 – Indicadores de capacidade estatal

Variável	Valor mínimo	Valor Máximo	Média dos municípios	Média estadual
% Arrecadação própria	6,4	57,6	22,53	37,5
No. servidores municipais por habitante	6,8	48,9	21,3	47,9
% Servidores com ensino superior ou pós-graduação	3,7	56,1	35,5	45
No. servidores municipais na área da educação	5	1892	353	1329,4
No. de professores municipais	4	267	42,8	158
% Plano de Carreira magistério	--	--	94	91,3
% Secretaria exclusiva da área	--	--	47	69,7
% gestão financeira dos recursos pela área da educação	--	--	35,3	39,1

Fonte: elaborado pelos autores com base em Índice Firjan de Gestão Fiscal (2017) e MUNIC IBGE 2014 e2017.

1. Servidores municipais: estatutários, celetistas e comissionados (exceto estagiários/sem vínculopermanente).
2. Número de professores total (ensino infantil, fundamental e ensino médio).
3. Escolaridade de servidores: somente: aqueles com graduação ou pós-graduação.
4. Os indicadores onde os valores mínimo e máximo estão zerados são variáveis *dummy* (sim/não)

Capacidades estatais são importantes, pois cidades carentes de recursos institucionais e organizacionais são menos prováveis de participar nesses arranjos (Cravacuore; Clemente, 2006; Grin, Abrucio 2016; Lubell et al., 2002; Rodríguez-Oreggia; Tuirán, 2006). Portanto, construir capacidade técnica, profissional e financeira é um desafio para as municipalidades (Lackey et al., 2002; Bel; Warner, 2016; Brown; Potoski, 2003; Hefetz et al., 2012). A realidade do CIVAP Educação, assim como do próprio consórcio, não oferece suporte empírico para essas hipóteses, conforme os indicadores mostrados na tabela 2. Além de serem díspares as realidades municipais, as localidades estão distantes da média estadual (exceto no indicador Plano de Carreira do Magistério). A explicação inicial para o consórcio ter logrado êxito por mais de três décadas parece ser que os custos gerados pela ação coletiva têm se mostrado menores que os benefícios gerados, a despeito da heterogeneidademunicipal.

Sobre os mecanismos de financiamento, cada município contribui com um valor fixo + um valor per capita, conforme definido no contrato de rateio. Este valor garante ao município acesso a serviços realizados pela estrutura administrativa do consórcio, como é o caso das licitações coletivas. Como há uma similaridade de situação socioeconômica entre as cidades se reduzem eventuais disputas sobre critérios de contribuição (entrevista 4), bem como os problemas de heterogeneidade entre as localidades que poderia implicar no afastamento ou não participação de algumas.

No caso do CIVAP Educação, quando são realizados projetos específicos de capacitação, os municípios que optam participar pagam um valor por participante (entrevista 2 e 3). O ponto mais frágil do financiamento é a pouca participação e valorização da iniciativa privada, e segue um desafio a ser superado (entrevista 4). Mas há mecanismos de financiamento que garantem a sustentabilidade, ao mesmo tempo que servem como formas de indução municipal, mas sem ferir sua autonomia. Assim, gera-se capacidade de gestão e um fluxo de recursos (Caldas e Cherubine, 2013; Dieguez, 2011). Vale frisar que durante os três anos iniciais (2015-2017), o Itaú Social "incubou" e financiou a instalação e funcionamento do CIVAP Educação (entrevistas 3 e 4), o que indica a relevância do suporte externo.

Contudo, qualquer cidade que decida participar de capacitações ofertadas deve ser associada ao CIVAP. Esta é a forma encontrada para não enfraquecer os vínculos coletivos e estimular ações de *free rider* que podem buscar o que lhe interessa e evitar as responsabilidades pela participação no consórcio. Este é um dispositivo engenhoso para inibir eventuais comportamentos oportunistas.

O CIVAP existe há mais de 30 anos e há unanimidade entre os prefeitos sobre a sustentabilidade institucional da Câmara Técnica da Educação O maior desafio é convencer os novos Secretários Municipais da área, embora a adesão seja alta, dada a sua relevância para organizar a educação na região, visando evitar a descontinuidade de ações (entrevistas 3 e 4). Este aspecto importa, pois regras nacionais que induzem o associativismo podem explicar variações nos arranjos (Hulst, Monfort, 2007; 2011; Tavares; Feiock, 2018). Contudo, não há evidências que estímulos dos governos estadual e federal sejam uma condição necessária, pois a trajetória do CIVAP indica que as escolhas autônomas e voluntárias dos municípios têm sido suficientes para a adesão e sustentabilidade do consórcio.

O CASO DO ARRANJO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO NOROESTE PAULISTA

Os primeiros ADEs foram criados em 2009. Ramos e Abrucio (2012) e Cruz (2014) apontam que houve, em agosto desse ano, a criação do ADE do Recôncavo Baiano a partir da articulação de inúmeros atores estatais e não estatais, envolvendo o MEC, a Secretaria de Educação da Bahia, a seccional da UNDIME na Bahia, o Conselho Estadual de Educação do Estado, o Instituto Votorantim, o Todos pela Educação, as SMEs e a Universidade do Recôncavo Baiano. Apesar de ter sido a experiências pioneira, Cruz (2014) aponta que esse ADE não teve continuidade.

Nos meses seguintes de 2009, outros três ADEs foram criados: Linha Férrea de Carajás (Maranhão), Noroeste Paulista (São Paulo) e Agreste Meridional de Pernambuco. As experiências de ADEs se disseminaram no país, constituindo 11 ADEs até o início de 2012 e 15 ADEs no total, sendo que alguns estão desativados (Abrucio, 2017; Cruz, 2014). Esses ADEs começaram com uma articulação entre 15, 17 e 23 municípios, respectivamente, mas incorporaram outros municípios nos anos seguintes. O ADE Noroeste Paulista foi o caso que incorporou um número maior de municípios, totalizando hoje 65 municípios[2].

No que se refere aos indicadores demográficos, financeiros e socioeconômicos, os municípios do ADE Noroeste Paulista apresentam as seguintes características:

Tabela 3 – Indicadores demográficos, financeiros e socioeconômicos dos municípios

Variável	Valor mínimo	Valor Máximo	Média dos municípios
População (por mil hab.)	1.239	92.768	10.412
PIB Municipal (R$ milhões)	30.390	2.680.060	316.051
IDHM	0,664	0,819	0,741
Índice de Gini	0,33	0,76	0,462
% População pobre	0,38	25,07	5,28
Mortalidade infantil	0,45	31,9	14,33
% mães adolescentes	0	16,7	3,02
IDEB Ensino Fundamental I	5,8	8,2	6,83

Fonte: elaborado pelos autores com base em Atlas do Desenvolvimento (PNUD) (2010), Censo da Educação Básica (INEP) (2017) e Contagem Populacional e PIB Municipal (IBGE) (2017)

4. IDHM: quanto mais próximo de 1 melhor.
5. Índice de Gini: quanto mais próximo de 1 maior a desigualdade de renda
6. Mortalidade infantil: número de óbitos de menores de um ano de idade, por mil nascidos vivos, em determinado espaço geográfico, no ano considerado.

[2] Alvares Florence, Américo de Campos, Aparecida d'Oeste, Aspásia, Cardoso, Cosmorama, Dirce Reis, Dolcinopolis, Estrela d'Oeste, Fernandopolis, Floreal, Gastão Vidigal, General Salgado, Guaraci, Guarani d'Oeste, Indiaporã, Jales, José Bonifacio, Lourdes, Macaubal, Macedonia, Magda, Marinopolis, Meridiano, Mesopolis, Mira Estrela, Mirassolândia, Monções, Monte Aprazível, Monte Azul Paulista, Neves Paulista, Nhandeara, Nipoã, Nova Canaã Paulista, Nova Castilho, Nova Luzitânia, Olimpia, Ouroeste, Paranapuã, Parisi, Paulo de Faria, Pedranópolis, Poloni, Pontalinda, Pontes Gestal, Populina, Riolândia, Rubinéia, Santa Clara D'Oeste, Santa Fé do Sul, Santa Rita D'Oeste, Santa Salete, Santana da Ponte Pensa, Santo Antonio do Aracangua, São Francisco, São João das Duas Pontes, São João de Iracema, Sebastianopolis do Sul, Tanabi, Três Fronteiras, Turiuba, Turmalina, Urânia, Valentim Gentil e Votuporanga.

Sobre os contextos dos municípios, há uma maior variação em todos os indicadores do que no caso do CIVAP. No entanto, como será discutido, os entrevistados não mencionaram essas diferenças como relevantes para a opção pelo ADE, como apontado pela literatura.

Os ADEs foram formados a partir de uma articulação entre organizações privadas, da sociedade civil, como o CEDAC, a Fundação Vale e o Todos pela Educação. No caso do ADE Noroeste Paulista, os entrevistados (5 e 6) relataram que o Arranjo foi constituído a partir da liderança do então Prefeito de Votuporanga, Nasser Marão Filho, que tinha iniciado o seu mandato naquele ano. Depois de um encontro com o Mozart Neve Ramos, que, naquele momento, representava o Todos pela Educação, ele foi influenciado pela ideia que os ADEs poderiam ser soluções para problemas comuns naquela região.

O Prefeito e a Secretária Municipal de Educação, Eliane Baltazar Godoi, realizaram uma reunião com os Prefeitos dos municípios vizinhos e os convenceram dessa ideia. Depois disso, Ramos e Abrucio (2012) apontam que houve uma segunda reunião com 17 municípios para confirmar sua adesão e constituir o grupo com um parceiro, o Centro de Liderança Pública (CLP), buscando assim um desenho mais institucionalizado, como alguns autores defendem (Immergut, 1992; Hall e Taylor, 2003; Pierson, 2004). A partir disso, a Secretária e a sua equipe desenvolveram um modelo de gestão em redes a partir da sua experiência profissional no Senac, onde havia trabalhado com a metodologia de redes.

A partir dessas experiências, em 2010, surgiram iniciativas para institucionalizar os ADEs, como o projeto de lei do deputado Alex Canziani e a criação da Comissão de Estudos para Parecer e Resolução pelo Conselho Nacional de Educação. Além disso, outras organizações, como o Instituto Natura, começaram a articular um grupo de representantes dos ADEs (Ramos e Abrucio, 2012). Em 2011, a SASE foi criada e passou a orientar os debates sobre cooperação intermunicipal na Educação, criando um grupo de trabalho para discutir o tema e um ADE com os municípios da Região do Xingu, que buscava melhorar a organização das ações governamentais e diminuir os impactos ambientes naquele território e compreender como os Arranjos se organizavam e seus resultados (Cruz, 2014).

Nesse momento, o Conselho Nacional de Educação formulou um parecer sobre os ADEs apontando que eles devem estar orientados para a formulação do PAR segundo quatro dimensões: gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação, infraestrutura física e recursos pedagógicos. Esse parecer também determinou que os Arranjos devem ser gerenciados por um gestor, que seria apoiado por um Conselho de Gestão Intergovernamental (CNE, 2011).

Ainda que esses avanços tenham sido realizados, ainda não há nenhuma legislação que regulamenta os Arranjos, como no caso dos Consórcios Públicos. Além disso, não há incentivos financeiros ligados ao governo federal e, no caso do Arranjo do Noroeste Paulista, ao governo estadual que induziram a criação dos ADEs. No caso do Arranjo analisado neste estudo, os entrevistados (5 e 6) relataram que a influência do Mozart Neves Ramos foi fundamental para a disseminação dessa ideia como solução para problemas comuns entre os municípios. Dentre esses problemas comuns, os entrevistados destacaram que os municípios apresentavam um Ideb alto que, por isso, não conseguiam acessar alguns programas federais, como o Mais Educação, que eram destinados aos municípios com Ideb mais baixo. Nesse sentido, os municípios tinham uma preocupação comum em relação à elaboração do PAR e à adesão aos programas federais. Os entrevistados (5 e 6) também apontaram que, por ser uma região distante dos polos regionais, há uma grande dificuldade em participar de formações que ocorrem nos municípios maiores, principalmente, em São Paulo.

Abrucio (2017) aponta que, nesse momento inicial, o Mozart Neves Ramos assessorou os municípios na identificação das suas necessidades comuns utilizando o PAR como instrumento para isso. Segundo um dos entrevistados (5), o PAR foi central, porque "o diagnóstico dos municípios estava lá". A partir disso, como relatado nas entrevistas (5 e 6), as ações do Arranjo se concentraram em formações para as equipes das Secretarias Municipais de Educação sobre o PAR e os programas federais e para as equipes de gestão das escolas e os professores. Sobre as formações relacionadas ao PAR e aos programas federais, um entrevistado aponta que os gestores de algumas Secretarias tinham um conhecimento maior sobre o PAR e os programas federais, enquanto outros não. No começo das formações, eles davam as formações e assessoravam os outros municípios, como um mecanismo de troca de experiência entre eles. Em seguida, trouxeram gestores do MEC e especialistas para dar essas formações, incluindo a gestora responsável pelo Mais Educação, que fez um acordo com os municípios para que eles pudessem acessar esse programa.

Hoje o ADE passou a compreender outros temas relevantes para a gestão educacional feitas pelas Secretarias, que surgem nas reuniões entre os representantes delas. Outra ação importante do ADE refere-se a um congresso internacional para os gestores e professores de todas as redes, que se constitui em um momento importante de formação deles. Ainda há o Laboratório de Mudança, que conta com o apoio do Instituto Natura e compreende em uma formação de gestores escolares para fortalecer suas competências de liderança. Conforme relatado nas entrevistas, o ADE também é um espaço importante de troca de experiências entre as Secretarias, especialmente, para os Secretários que iniciam sua gestão, mas não possuem experiência profissional anterior nas redes municipais de ensino. Além disso, o ADE participa de uma rede de colaboração intermunicipal de Educação, coordenada pela SASE, em que participam representantes dos ADEs e consórcios e organizações da sociedade civil que são parceiras deles, para discutir e fortalecer a cooperação na Educação.

Em relação à organização e à governança do Arranjo, os entrevistados apontam que o modelo adotado foi o de redes, caracterizado por uma horizontalidade nas decisões, que são compartilhadas entre todos os membros do ADE, e processos de mediação e de construção de consensos entre eles. Destaca-se que, para aderir ao Arranjo, os Prefeitos devem assinar uma Carta de Compromisso e Princípios, que "[...] tem como finalidade direcionar as ações do Arranjo e fortalecer o compromisso firmado com o grupo" (Batista, 2018, p. 12). Há uma Coordenação Executiva formada por cinco representantes, incluindo servidores e Secretários Municipais. Segundo Abrucio (2017),

> o papel da Coordenação Executiva é zelar pelo engajamento do Grupo Gestor; abaixo há o Grupo Gestor, composto pela equipe técnica das secretarias, formado a partir de eleições democráticas, sendo ele o responsável por fomentar no coletivo as questões que têm que ser discutidas e as tomadas de decisões. Na governança há também a guia da Secretaria Executiva, que operacionaliza o ADE. Além disso, há uma Coordenação de Grupos, posição nova surgida na última gestão do Arranjo (p. 124-125).

Essas coordenações e grupos funcionam mais como mecanismos de coordenação, pois não há um presidente do Arranjo, tampouco uma estrutura hierárquica, sendo uma gestão baseada na negociação interorganizacional (Bogason, 1998), em esforços de parceria interorganizacional (Pollit, 2003) e em ajustamentos mútuos (Ariznabarreta, 2001). A ideia é preservar a horizontalidade, em que "todos os municípios, independentemente do tamanho, passaram a ter poder igual de voto" (Abrucio, 2017, p. 124). Inclusive esse é um desafio, ou seja, como manter a horizontalidade na tomada de decisão com o aumento do número de municípios membros. Também não há uma pessoa jurídica, um orçamento e servidores próprios.

Para que esse Arranjo consiga implementar suas ações, os entrevistados apontam que há uma liderança informal da Secretaria de Educação do município de Votuporanga, que alocou um servidor da Secretaria para ser responsável pelas atividades do Arranjo. Os entrevistados apontam que atividades que não incorrem em custos são priorizadas, mas, quando há custos, eles são custeados pelos próprios municípios ou divididos entre eles. Ademais, na realização do Congresso, em que há uma gestão de recursos financeiros, há uma parceria com a Associação de Municípios da Araraquarense (AMA), que é uma pessoa jurídica. O ADE possui parcerias com outras instituições, como o SENAC, o Instituto Federal e o Centro Universitário de Votuporanga (UNIFEV), que cedem espaços físicos e equipamentos, por exemplo, para viabilizar as formações e os eventos. A UNDIME também foi mencionada como um importante parceiro para apoiar no relacionamento com os municípios e realizar as formações.

Os entrevistados apontam que esses são os benefícios do modelo de Arranjo, pois há maior flexibilidade na formação do Arranjo, na tomada de decisão e na entrada e saída de novos membros. Segundo relatado por eles, o Consórcio Público seria um modelo que exigiria uma maior institucionalização da coordenação e da cooperação entre os municípios. No entanto, o Consórcio permitiria uma expansão das ações de cooperação entre eles, pois permitiria a realização de processos de seleção de docentes em conjunto, por exemplo.

Sobre isso, em relação à capacidade estatal dos municípios, os indicadores financeiros e administrativos apresentados na Tabela 4 e as entrevistas (5 e 6) mostram que, ainda que haja uma diversidade entre os municípios, eles não parecem ter sido motivados pela necessidade de compartilhamento de cursos e para construir capacidade técnica, profissional e financeira.

Tabela 4 – Indicadores de capacidade estatal

Variável	Valor mínimo	Valor Máximo	Média dos municípios	Média estadual
% Arrecadação própria	5	100	24,8	37,5
No. servidores municipais por habitante	8,5	52	20,6	47,9
% Servidores com ensino superior ou pós-graduação	3,7	56,1	36,7	45
No. servidores municipais na área da educação	19	1590	268	1329,4
No. de professores municipais	3	235	23,9	158
Plano de Carreira magistério	--	--	89,3	91,3
Secretaria exclusiva da área	--	--	56	69,7
Gestão financeira dos recursos pela área da educação	--	--	18,3	39,1

Fonte: elaborado pelos autores com base em Índice Firjan de Gestão Fiscal (2016) e MUNIC IBGE 2014 e2017.

5. Servidores municipais: estatutários, celetistas e comissionados (exceto estagiários/sem vínculopermanente).
6. Número de professores total (ensino infantil, fundamental e ensino médio).
7. Escolaridade de servidores: somente: aqueles com graduação ou pós-graduação.
8. Os indicadores onde os valores mínimo e máximo estão zerados são variáveis *dummy* (sim/não).

No entanto, os entrevistados (5 e 6) acreditam que o Arranjo é um importante mecanismo de construção de capacidades administrativas nas Secretarias e de assessoramento, troca de experiências e aprendizagem entre Secretários e gestores das Secretarias. Abrucio (2017) e Batista (2018) apontam que houve um aumento do Ideb dos municípios participantes. "Em 2009, quando o Arranjo foi criado, o Ideb médio dos anos iniciais na região era 6.0; já nos resultados referentes a 2017 o índice passou a 6.7. Além disso, a discrepância entre o menor e maior resultado ficou menor, passando de 2.9 para 2.0, indicando nivelamento positivo entre os municípios" (Batista, 2018, p. 16). Abrucio (2017) aponta que as ações do ADE aumentaram o engajamento dos Secretários, dos gestores e dos professores. Ainda assim, os entrevistados apontaram que há desafios relacionados ao engajamento maior de alguns municípios, à expansão das ações de cooperação e ao envolvimento efetivo dos governos federal e estadual.

CONCLUSÃO

A análise dos dois casos mostra que alguns fatores são comuns para a adoção do Consórcio e do Arranjo, como mostra o Quadro 2. No entanto, há diferenças entre os modelos em relação ao grau de institucionalização por meio da criação de uma pessoa jurídica, o que permitiu, no caso do Consórcio analisado, a expansão da cooperação, englobando diversas atividades. O ADE constitui-se mais como uma rede de relacionamento e troca de experiências entre os municípios, permitindo maior flexibilidade, mas é caracterizado por uma cooperação mais restrita.

Quadro 2 – Fatores associados à escolha dos modelos de arranjo associativo

Fatores de interesse		
	Consórcio	ADE
Políticos	1.1 Maior visibilidade e representatividade regional dos municípios. 1.2 Reforça a ação coletiva junto aos governos estadual e federal. 1.3 Integração e unificação regional. 1.4 Garantia do apoio continuado, ao longo do tempo, dos prefeitos de todos os partidos.	1.1 Maior visibilidade e representatividade regional dos municípios. 1.2 Reforça a ação coletiva junto aos governos estadual e federal. 1.3 Integração e unificação regional.
Econômicos	1.1 Divisão de custos e ampliação do montante de recursos disponíveis coletivamente para as cidades 1.2 Ganhos de escala nas compras realizadas, sobretudo para as pequenas cidades. 1.3 Possibilidade de realizar convênios e parcerias para captar recursos privados e públicos. 1.4 Faculta a prestação de serviços.	1.1 Ganhos de escala nas ações realizadas. 1.2 Possibilidade de realizar parcerias para captar recursos com patrocinadores privados e públicos.
Jurídico-administrativos	3.1 Possibilidade de conveniar e contratar serviços com outras entidades, como é o caso da UNESP. 1.3 Permite a realização de licitações consorciadas 1.4 Permite realizar contratos com entes públicos e privados.	3.1 Maior liberdade e flexibilidade de ação sem a personalidade jurídica.
Organizacionais	1.1 Unificação dos calendários escolares das cidades 1.2 Maior acesso às Câmaras Técnicas (educação, saúde e meio-ambiente) e a projetos compartilhados. 1.3 Reduz a carga das tarefas burocráticas nas cidades, pois o consórcio assume as atividades-meio. 1.4 Acesso facilitado às informações úteis para o funcionamento das Secretarias Municipais e redes escolares. 1.5 Qualifica o foco do gestor educacional na área pedagógica. 1.6 Desenvolve expertise em redes colaborativas e cultura de cooperação.	1.1 Qualifica o foco do gestor educacional na área pedagógica 1.2 Desenvolve expertise em redes colaborativas e cultura de cooperação.
Técnicos	1.1 Capacitação de gestores educacionais e alguns servidores das escolas. 1.2 Melhora dos protocolos de cardápio da alimentação escolar e redução de seus custos de preparação. 1.3 Compartilhamento de experiências entre as redes de ensino e aprendizado mútuo continuado e sustentável. 1.4 Viabiliza atendimento técnico especializado para os municípios associados.	1.1 Capacitação de gestores educacionais e alguns servidores das escolas. 1.2 Compartilhamento de experiências entre as redes de ensino e aprendizado mútuo continuado e sustentável. 5.4 Viabiliza atendimento técnico especializado para os municípios associados.

Fonte: elaborado pelos autores conforme entrevistas 1, 2, 3, 4, 5 e 6.

Os dirigentes do CIVAP creem que uma variável decisiva para a escolha do tipo de associativismo - ADE ou consórcio - é de cunho político: onde prevalece o "autarquismo municipal" (Daniel, 2001) ou a competição partidária há obstáculos para a cooperação intermunicipal mais ampla (entrevista 1 e 3). Assim, no caso do ADE há um empreendedor externo que lidera esse processo, reduzindo a autonomia decisória local, ao invés de um empoderamento dos próprios municípios, o que também aumenta a fragilidade institucional. Apesar disso, os ADEs possuem maior flexibilidade, já que não envolve uma organização, uma pessoa jurídica e um orçamento próprios (entrevistas 5 e 6), tendo decisões menos vinculatórias e sendo mais fácil para os municípios entrarem esaírem.

A visão dos dirigentes do CIVAP é claramente influenciada pela sua trajetória prévia, pois os retornos crescentes de colaboração regional foram gradativamente autorizando novos formatos de cooperação no seu interior. Ademais, a estabilidade institucional propiciada pela longa duração do consórcio não apenas gerou confiança para constituir a Câmara Técnica de Educação, como sua implantação ocorreu de forma incremental ao respeitar as regras vigentes. Nesse sentido, sustentabilidade da experiência e aprendizado institucional foram condições contextuais fundamentais. O consórcio se firmou como regime de políticas públicas que vem se mantendo estável. Porém, até o momento, os ganhos do CIVAP Educação têm sido de cunho organizacional, técnico e financeiro, e não há evidências de impacto gerado nos resultados educacionais.

Julga-se que, no caso dos ADEs, a escolha desse modelo seria mais um efeito de induções negativas derivadas da competição política (entrevista 1). No caso do ADE, um número maior de municípios foi aderindo ao Arranjo para adotar política similares e não ter perdas pela não cooperação. Os entrevistados do ADEs (entrevistas 5 e 6) acreditam, de um lado, que esse modelo permite uma gestão mais horizontal e, de outro, que o Consórcio poderia ser uma possibilidade futura a partir de um "amadurecimento" do ADE.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **Cooperação Intermunicipal: experiências de Arranjos de Desenvolvimento da Educação no Brasil.** Curitiba: Instituto Positivo, 2017.

ABRUCIO, F. L.; SANO, H. **Associativismo Intergovernamental: experiências brasileiras**. Brasília: Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais/Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Editora IABS, 2013.

ABRUCIO, F. L.; SANO, H.; SYDOW, C. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as Regiões Metropolitanas. In: **Regiões metropolitanas no Brasil**. MAGALHÃES, F. Washington: BID, p. 197-234, 2010.ABRUCIO, F. L.; SOARES, M. M.

Redes Federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no grande ABC. **Pesquisas,** n. 24, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

AGRANOFF, R. Intergovernmental Policy Management: cooperative practices in federal systems. In: **The dynamics of federalism in national and supranational political systems.** PAGANO, M.; LEONARDI, R. New York: Palgrave Macmillian, 2007, p. 248-284.

AGRANOFF, R. Managing within the Matrix: Do Collaborative Intergovernmental Relations Exist? **Publius – The Journal of Federalism**, v. 31, n., p. 31-56. 2001.

ARIZNABARRETA, K. E. Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública. In: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 6, 2001. Buenos Aires. **Anais:** Documentos. Buenos Aires: República Argentina, 2001.

ARTHUR, B. Positive Feedbacks in the economy. **Scientific American,** New York, n. 262, p. 92-99, February 1990.

BAE, J.; FEIOCK, R. C. Managing Multiplexity: Coordinating Multiple Services at a Regional Level. **State and Local Government Review**, v. 44, n. 2, p. 162–68, 2012.

BANTING, K. G. Canada: nation-building in a federal welfare state. In **Federalism and the welfare state: New world and European experiences**. OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. G. (eds.). New York: Cambridge University, p. 89-137, 2005.

BATISTA, J. A. Colhendo frutos a cada passo. **Revista Colaboração**, ano 1, nº 1, pp. 12-15, 2018. BEL, G. and MILDRED, E. W. Factors Explaining Inter-municipal Cooperation in Service Delivery: A Meta-regression Analysis. **Journal of Economic Policy Reform**, v.19, n. 2, p. 91–115, 2016.

BEL, G., XAVIER, F., and MUR, M. Does Cooperation Reduce Service Delivery Costs? Evidence from Residential Solid Waste Services. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 24, n.1, p. 85–107, 2014.

BOGASON, P. Changes in the Scandinavian model: from bureaucratic command to interorganizational negotiation. **Public Administration**, v. 76, p. 335-354, Summer 1998.

BOLLEYER, N. AND T. A. BÖRZEL. Balancing integration and flexibility in the European Union: constitutional dispositions and dynamics of coordination, **Comparative European Politics**, v.12, n..4/5, p. 384–403, 2014.

BROWN, T. L., and POTOSKI, M. Transaction Costs and Institutional Explanations for Government Service Production Decisions. **Journal of Public Administration Research and Theory,** v. 13, n. 4, p. 441–68, 2003.

CALDAS, E. L. e CHERUBINE, M. B. Condições de sustentabilidade dos consórcios intermunicipais. In: **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro**. CHERUBINE, M. e TREVAS, V. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 55-70.

CARR, J. B., HAWKINS, C. V. WESTBERG, D. E. An Exploration of Collaboration Risk in Joint Ventures: Perceptions of Risk by Local Economic Development Officials. **Economic Development Quarterly,** v. 31, n. 3, pp. 210–27, 2017.

COLLIER, D. The Comparative Method. In: **Political Science: The State of the Discipline II.** FINITER, A. W. Finiter. Washington, D.C.: American Political Science Association, 1993, p. 105-119. COUTINHO, F. M. A. Os Consórcios Públicos como Instrumento Potencializador de Políticas Públicas. In: Encontro da ANPAD, 30º, 2006 Salvador, **Anais:** Salvador: Brasil 2006.

CRAVACUORE, D. A. e CLEMENTE, A. R. El Proceso Reciente De Asociativismo Intermunicipal en Argentina. In: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 11, 2006, Guatemala. **Anais:** Documentos. Guatemala: Guatemala, 2006.

CRUZ, L. G. B. **Educação e arquiteturas territoriais: possibilidades e limites para melhoria das condições de ensino e aprendizagem da educação publica municipal brasileira**. Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2014.

CRUZ, M. C. M. T., ARAÚJO, F. F. e BATISTA, S. Consórcios numa perspectiva histórico- institucional. In: **Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos.** Rio de Janeiro; Fundação Konrad Adenauer, 2011.

DANIEL, C. Autonomia municipal e as relações com os estados e a União. In: **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. HOFMEISTER, W. & BRASILIENSE, J. M. C. Fundação Konrad Adenauer: São Paulo, p. 205-216, 2001.

DI PORTO, E., MERLIN, V. R., & PATY S. Cooperation Among Local Governments to Deliver Public **Services: Politics & Policy**, v. 46, No. 5, pp. 790-820, 2018.

DIEGUEZ, R. C. Consórcios Intermunicipais em foco: debate conceitual e construção de quadro metodológico para análise política e institucional. **Cadernos de Desenvolvimento**, v. 6, n. 9, pp. 291- 319, 2011.FEIOCK, R. C. The Institutional Collective Action Framework. **Policy Studies Journal**, v. 41, n. 3, pp. 397–425, 2013.

FEIOCK, R. Rational Choice and Regional Governance. **Journal of Urban Affairs**, v. 29, n.1, pp. 47– 63, 2007.

FEIOCK, R. C., and SCHOLTZ J. T. (eds.) **Self-organizing Federalism: Collaborative Mechanisms to Mitigate Institutional Collective Action Dilemmas.** Cambridge: Cambridge University Press, 2009. FILIPPIM, E. S.; ABRUCIO, F. L. Quando Descentralizar é Concentrar Poder; O Papel do Governo Estadual na Experiência Catarinense. **RAC. Revista de Administração Contemporânea (Impresso)**, v. 14, n. 2, p. 212-228, 2010.

FRUG, G. E. **City Making: Building Communities Without Building Walls**. Princeton: Princeton University Press, 2001, 267 p.

GERRING, J. **Cases Study Research: principles and practices**. New York: Cambridge University Press, 2007. 279 p.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. La Cooperación Intermunicipal en Brasil Frente al Espejo de la Historia: Antecedentes Críticos y la Dependencia de la Trayectoria Después de la Creación de la Ley de los Consorcios Públicos. **Revista Políticas Públicas**, v. 10, p. 1-27, 2017.

GRIN, E. J., SEGATTO, C. I. e ABRUCIO, F. L. El asociativismo intermunicipal en Brasil. In: **El asociativismo intermunicipal en America Latina.** CRAVACUORE, D. A. e CHACON, A. Santiago de Chile: Universidad Tecnológica Metropolitana, p. 65-104, 2016.

GRIN, E. J., SEGATTO, C. I. e ABRUCIO, F. L. Um panorama sobre a cooperação intermunicipal no Brasil: avanços e desafios para gerar cidades mais sustentáveis. In: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 21, 2016, Santiago. **Anais:** Documentos. Santiago: Chile, 2016.

HALL, P.A & TAYLOR, R.S.R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova Revista de Cultura e Política,** São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.

HAWKINS, C. V. Prospects for and Barriers to Local Government Joint Ventures. **State and Local Government Review**, v. 41, n. 2, p. 108–19, 2009

HEFETZ, A., WARNER, M. E. e VIGODA-GADOT, E. Privatization and Intermunicipal Contracting: The US Local Government Experience 1992– 2007. **Environment and Planning C: Government and Policy,** v**.** 30, n. 4, p. 675–92, 2012.

HULST R. & VAN MONTFORT, A.J. G. M. **Inter-municipal cooperation in Europe.** AA Dordrecht: Springer, 2007.

HULST R. & VAN MONTFORT, A. J. G. M. Institutional Features of Cooperation : Cooperative Arrangements and Their National Contexts. **Public Policy and Administration**, v. 27, n. 2, p. 121–44, 2012.

IMMERGUT, E. The rules of the game: The logic of health policy-making in France, Switzerland, and Sweden. In: STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTRETH, F. **Structuring politics: historical institucionalism in comparative analysis.** Cambridge: Cambridge University Press; 1992. pp. 57-89.

_____. The teoretical Core of the New Institucionalism. **Politics & Society,** v. 26, n. 1, p. 5-34, 1998. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Cooperação federativa: a formação de consórcios públicos no Brasil.** Brasília; IPEA, 2010.

KLOK, P. J., DENTERS, B., BOOGERS, M., & SANDERS, M. Intermunicipal Cooperation in the Netherlands: The Costs and the Effectiveness of Polycentric Regional Governance. **Public Administration Review,** 0 (0), pp. 1-10, 2018.

KWON, S., and FEIOCK, R. C. Overcoming the Barriers to Cooperation: Intergovernmental Service Agreements. **Public Administration Review,** v. 70, n .6, pp: 876–84, 2010.

LACKEY, S. B., FRESHWATER, D., and RUPASINGHA, A. Factors Influencing Local Government Cooperation in Rural Areas: Evidence from the Tennessee Valley. **Economic Development Quarterly** v. 16, n. 2, pp. 138–54, 2002.

LACZYNSKI, P. S. **Políticas redistributivas e a redução da desigualdade: a contribuição potencial dos consórcios intermunicipais.** Tese de doutorado. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2012.

LOSADA, P. R. Consórcios Públicos: os desafios do fortalecimento de mecanismos de cooperação e colaboração entre os entes federados. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 3, 2010, Brasília. **Documentos**. Brasília: Brasil, 2010.

LOWERY, D. A Transactions Costs Model of Metropolitan Governance: Allocation Versus Redistribution in Urban America. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, n. 1, pp. 49–78, 2002.

LUBELL, M., SCHNEIDER, M., SCHOLZ, J. T. METE, M. Watershed Partnerships and the Emergence of Collective Action Institutions. **American Journal of Political Science**, n. 46, pp:148– 63, 2002.

MAHONEY, J. Qualitative Methodology and Comparative Politics. Annual Meetings of the American Political Science Association. Washington, D.C, September, 1-4, 2005.

OLSEN, J. P. The Ups and Downs of Bureaucratic Organization, **Annual Review of Political Science**, n. 11, pp. 13-37. January 1, 2008.

PIERSON, P. **Politics in Time:** History, Institutions, and Social Analysis**.** Princeton: Princeton University Press, 2004. 208 p.

POLLIT, Christopher. Joined-up Government: a Survey. **Political Studies Review.** v. 1, p: 34–49, 2003. POST, S. Local Government Cooperation: The Relationship Between Metropolitan Area Government Geography and Service Provision. Paper presented at the *2002* **Annual Meeting of the American Political Science Association,** Boston, August 29–September 1.

RAMOS, M. N. Arranjos de Desenvolvimento de Educação. In: ABRUCIO, F. L..; RAMOS, M. N. (Orgs). **Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação**. São Paulo: Fundação Santillana, 2012, p. 67-84.

ABRUCIO, F. L..; RAMOS, M. N. Apresentação. In: ABRUCIO, F. L..; RAMOS, M. N. (Orgs). **Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação**. São Paulo: Fundação Santillana, 2012, p. 11-16.

RODRÏGUEZ-OREGGIA, E. and GUTIÉRREZ, R. T. La cooperación intermunicipal en México Barreras e incentivos en la probabilidad de cooperar. **Gestión y Política Pública**, v. 15, n. 2, p. 393- 409, 2006.

SEGATTO, C. I. Policy diffusion in subnational governments: State–local relationships in the Brazilian education policy. **Regional & Federal Studies**, v. 28, p: 79-100, 2018.

SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. Os Múltiplos Papéis dos Governos Estaduais na Política Educacional Brasileira: Os Casos do Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará. **Revista de Administração Pública** (Impresso), v. 52, p. 1179-1193, 2018.

SELZNICK, Philip. An approach to a Theory of Bureaucracy. **American Sociology Review,** v. 8, n. 1, p. 47-54. February 1943.

STRELEC, T. C. **Relações intergovernamentais no contexto educacional brasileiro: um estudo a partir dos acordos de cooperação nas politicas públicas em educação.** Tese de doutorado. Universidadade Estadual de Campinas, 2017.

TAVARES, A. F., and FEIOCK, R. C. Applying an Institutional Collective Action Framework to Investigate Intermunicipal Cooperation in Europe. **Perspectives on Public Management and Governance,** v.1, n. 4, pp. 229-316, 2018.

WARNER, M., and HEFETZ, A. Applying Market Solutions to Public Services: An Assessment of Efficiency, Equity, and Voice. **Urban Affairs Review**, v. 38, n. 1, pp. 70–89, 2002.

WEIR, M. When does politics create policy? The Organizational Politics of Change. In: **Rethinking Political Institutions.** SHAPIRO, I., SKOWRONEK, S. and GALVIN, D. New York: New York University Press, p. 171-186, 2006.

WALLNER, J.. **Learning school: Federalism and public schooling in Canada.** Toronto: University of Toronto Press, 2014.

WATTS, R. L. Origins of cooperative and competitive federalism. In S. L. Greer (org.). **Territory, democracy and justice:** Regionalism and federalism in Western democracies. New York: Palgrave MacMillan, p. 201-223, 2016.

SÍTIOS CONSULTADOS

IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. Disponível em: https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/defaulttab1_perfil.shtm. Acesso: 8 de jun. 2017.

IBGE. **Estimativas de população enviada ao TCU**. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de- populacao.html?edicao=16985&t=resultados. Acesso: 02 abr. 2019.

IBGE. **Produto Interno Bruto dos Municípios**. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos- municipios.html?edicao=18760&t=resultados. Acesso: 14 mai. 2019.

FIRJAN. **Índice Firjan de Gestão Fiscal**. Disponível em: https://www.firjan.com.br/ifgf/downloads/. Acesso: 8 de jul. 2018.

PNUD. **Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil**. Disponível em: atlasbrasil.org.br/2013/. Acesso: 12 mar. 2016.

INEP**. Censo da Educação Básica.** Disponível em: http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica/ideb/resultados. Acesso: 02 mar. 2019.

CIVAP. **Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema**. Disponível em: https://www.civap.com.br/. Acesso: 12 jun. 2019.

OUTRAS FONTES

Oficina Municipal. O que é o CIVAP? Como está a educação na região? Apresentação.

CIVAP. Resolução no. 001, de 25 de junho de 2.015. Institui a Câmara Técnica de Educação do Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema – CIVAP.

CIVAP. Estatuto.

Conselho Nacional da Educação. Parecer CNE/CEB nº 9/2011. Brasília: 2011.

ENTREVISTAS

Eduardo Corrêa Sotana – Prefeito de Maracaí – Presidente do CIVAP

Ida Franzoso de Souza – Diretora Executiva do CIVAP

Iiane Baltazar Godoi - ex-Secretária de Educação de Votuporanga

Jaqueline Alexandre Batista - Secretária Executiva do ADE Noroeste Paulista

Noeli Pires – Assessora técnica do CIVAP

Oscar Gozzi – Prefeito de Tarumã e Vice-presidente do CIVAP.

RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE COORDENAÇÃO FEDERATIVA: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA ÁGUA PARA TODOS

Ricardo Dias Ramagem (PPGA / UnB)
Ricardo Corrêa Gomes (PPGA / UnB)

Resumo: O objetivo deste trabalho é analisar os arranjos institucionais de coordenação federativa existentes nas duas principais organizações parceiras na execução do Programa Água para Todos, e sua possível relação na construção de capacidades relacionais, sob a ótica do neoinstitucionalismo histórico. O Ministério da Integração Nacional (MI) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), pertencentes a setores de políticas públicas diferentes (o de infraestrutura e o social) tiveram trajetórias diversas, conforme se depreende da formação dos respectivos arranjos institucionais de coordenação federativa e nas relações intergovernamentais e com a sociedade. Ao contrário do MI, ocorreu mudança institucional na política social a cargo do MDS, tendo como momento crítico a institucionalização de Sistemas com mecanismos de coordenação federativa e fluxo contínuo de recursos. Ocorreu policy feedback positivo e de aprendizado na relação intergovernamental e com a sociedade civil.

Palavras-chave: Federalismo, Relações Intergovernamentais, Arranjos Institucionais, Capacidades Relacionais, Programa Água para Todos.

INTRODUÇÃO

O texto constitucional de 1988 inovou no desenho federativo do Estado brasileiro ao estabelecer um desenho de Federação trina, dando aos municípios status de entes da Federação semelhante ao dos estados e da União. A nova Carta redefiniu tanto as bases do pacto federativo brasileiro, quanto as diretrizes para as políticas sociais no país. Essa definição constitucional foi acompanhada de descentralização fiscal e de políticas públicas sem precedente na história do país. Soma-se a isto o fato de que um grande número de municípios brasileiros tem baixa capacidade institucional, dificuldades de ordem técnica, gerencial, financeira e mesmo de escala para o desempenho de suas competências. Situação semelhante é observada em alguns estados, em especial naqueles recém-constituídos, que também possuem baixa capacidade técnica e gerencial. Tanto nos casos de extensas aglomerações urbanas como nos pequenos e micro-municípios, os mecanismos de coordenação federativa e intersetorial são essenciais. Alguns temas da agenda dos governos também demandam trabalho cooperado e coordenado em sua implementação, como aqueles de responsabilidade partilhada, entre eles as políticas de desenvolvimento regional e urbano e as políticas sociais que funcionam de forma sistêmica (CUNHA, 2004; ABRUCIO, 2005).

A Constituição Federal de 1988 também instituiu uma série de mecanismos para envolvimento dos atores sociais, políticos e econômicos no processo de formulação e gestão de políticas públicas, ao ampliar os instrumentos de controle, participação e transparência nas decisões públicas, fazendo com que o ambiente institucional para a formulação, coordenação e execução de políticas no Brasil sofresse uma série de modificações nos últimos anos. De acordo com Perez (2009) praticamente todas as atividades que a Constituição atribui a Administração Pública referentes às atividades de bem-estar essenciais devem ser executadas mediante a adoção de institutos participativos. Isto requer das burocracias governamentais, além de capacidade técnica-administrativa, altas capacidades de coordenação e execução para levar à consequência os objetivos pretendidos (GOMIDE e PIRES, 2014). Desta forma o desenvolvimento de capacidades estatais torna-se ainda mais importante levando-se em conta o ambiente institucional de maior complexidade, característico de um país em desenvolvimento, de grandes dimensões territoriais, de sistema federativo e com grande heterogeneidade e desigualdades regionais e sociais.

O modelo de federalismo cooperativo se aproxima do proposto para a gestão das políticas sociais no texto constitucional, que define em seu art. 23 competências comuns para União, estados e municípios em importantes áreas como da saúde, assistência social, educação e combate à pobreza, entre outras (FRANZECE E ABRUCIO, 2009). Para atender aos pressupostos constitucionais cada área de política pública precisou desenvolver mecanismos e arranjos institucionais que possibilitem a coordenação e cooperação intergovernamental. Todavia, observou-se um processo heterogêneo de gestão compartilhada, influenciado pela importância da temática na agenda governamental, pelo desenho de cada política específica e pela distribuição prévia de competências e do controle sobre os recursos entre as esferas de governo (CAVALCANTE, 2011; ARRETCHE, 2012).

A construção institucional pode ser complexa quando requer ações em vários níveis subnacionais, em múltiplas arenas e com múltiplos atores. Isso fragmenta os processos políticos, e permite que diferentes espaços de decisão se sobreponham e estejam conectados, muitas vezes de formas surpreendentes, no qual se exige maior governança. Tais sobreposições e conexões, prevalentes no sistema político brasileiro, são problema comum em políticas públicas, especialmente em sistemas federativos e em políticas intersetoriais. Desta forma em ambientes institucionais entrelaçados de tal maneira, um dos principais desafios para o funcionamento do governo passa pela busca por um nível mínimo de comunicação, articulação e coordenação entre os diversos atores envolvidos, e a produção de coerência e complementaridade entre suas ações (ABERS, KECK, 2013).

Neste contexto de complexidade, partindo-se do pressuposto que não só capacidades técnico- administrativas, mas também capacidades político-relacionais das burocracias são necessárias para a produção de políticas públicas que solicitam cooperação federativa e intersetorial e que o tema apresenta relevância acadêmica e política (GRIN et al., 2018; LOTTA & FAVARETO, 2016; PIRES & GOMIDE, 2016) este artigo tem por objetivo analisar as diferenças de trajetórias nos arranjos institucionais de articulação federativa existentes nas duas principais organizações parceiras e indicativos de sua relação no processo de construção de capacidades relacionais do Programa Água para Todos. O artigo tem por finalidade contribuir para o debate sobre arranjos institucionais necessários para a coordenação federativa de políticas públicas intersetoriais em ambiente institucional complexo, ressaltando a importância dos pressupostos do neoinstitucionalismo histórico na compreensão desse fenômeno.

O trabalho está dividido em quatro partes, além desta introdução. A segunda seção trata do referencial teórico, que aborda a questão dos arranjos institucionais no contexto de coordenação federativa e sua relação com a capacidade do Estado na produção de políticas públicas. A terceira seção apresenta aspectos da abordagem metodológica adotada. A quarta seção traz a descrição e análise do Programa Água para Todos, a atuação dos Ministérios e a perspectiva de análise da dependência da trajetória no processo de atuação dos arranjos institucionais de articulação intergovernamental do programa analisado. Por fim, a quinta seção cuida das considerações finais, encerrando na parte seguinte com as referencias da literatura utilizada.

ARRANJOS INSTITUCIONAIS FEDERATIVOS E CAPACIDADES POLÍTICO- RELACIONAIS

A literatura sobre os arranjos institucionais aponta a dimensão das relações federativas como central para compreender a coordenação entre atores de diferentes entes federativos na promoção de políticas públicas. Essa variável é ainda mais central no caso de países com lógicas federativas tão complexas como o Brasil, no qual os entes têm diferentes responsabilidades sobre as políticas (OLIVEIRA & LOTTA, 2017). Tanto a interdependência quanto a autonomia ocorrem em graus variados numa federação (ABRUCIO, 2005), fazendo com que as relações federativas se desdobrem em arranjos institucionais e movimentos cooperativos e competitivos entre os entes constituintes, o que torna a implementação de políticas sociais de combate à pobreza, fenômeno complexo, que se desenvolve em diversas arenas e etapas, com o envolvimento de múltiplos atores e interesses.

Para o enfrentamento de problemas complexos, como o combate à pobreza, o Governo Federal tem experimentado uma variedade de arranjos institucionais na tentativa de promover uma integração horizontal (entre setores de políticas públicas) e vertical (entre entes federativos) e de absorver de forma efetiva a dimensão territorial em políticas públicas (LOTTA e FAVARETO, 2016). Uma dessas políticas prioritárias no período 2011-2014 foi o Plano Brasil Sem Miséria (BSM) no qual se insere o Programa Água para Todos (PAT).

Desta forma, quando o desenho da intersetorialidade de uma política social abarca os níveis locais, é de fundamental importância o tipo de instâncias de comunicação intergovernamental. A suposição é que quanto mais canais bidirecionais (dispositivos de governança comum entre níveis governamentais) que permitam a pactuação com os próprios níveis subnacionais e se inclinem a um modelo mais interativo de relações intergovernamentais, mais será favorecida a abordagem integral dos problemas (CUNILL-GRAU, 2014).

Os arranjos institucionais desempenham papel importante como limitadores ou facilitadores da ação intersetorial. Isso é especialmente essencial, no caso da intersetorialidade, não somente porque o ambiente institucional costuma incluir sistemas amplos de relações que cruzam distintas áreas jurisdicionais (BRYSON et al., 2006), mas porque os propósitos colaborativos, a estrutura e os resultados podem ser afetados pelo marco institucional de cada setor governamental, conformeobserva Cunill-Grau (2014).

Vale lembrar que o conceito de arranjo institucional, conforme destacado por Gomide e Pires (2014, p.19), é entendido como o "conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica". De acordo com os autores a análise de arranjos institucionais de políticas públicas consistiriam em uma chave para identificar e analisar a capacidade do Estado de implementar políticas públicas.

A literatura sobre as capacidades do Estado é caracterizada por uma preocupação com as habilidades e competências do Estado de estabelecer seus objetivos e realizá-los. O conceito de capacidades estatais decorreu dos estudos das ciências sociais acerca do papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico. Atualmente, o conceito vem adquirindo centralidade nas análises sobre a efetividade do Estado ou "boa governança" (MATTHEWS, 2012; CINGOLANI, 2013; GOMIDE 2016). Wu, Ramesh e Howlett (2015) procuram definir "capacidades para produção de políticas públicas" (*policy capacity*) como um conjunto de competências e recursos necessários para a execução de funções de políticas públicas. Portanto, capacidade estatal precisa ser abordada de maneira multidimensional (CINGOLANI, 2013; GRIN, 2012).

De acordo com Cingolani (2013) o conceito de capacidades estatais pode ser disposto sob a forma de dimensões associadas às atividades exercidas pelo Estado. Segundo a autora o termo "capacidade estatal" se refere a uma ou a combinação das seguintes dimensões do poder do Estado: a) coercitivo e militar; b) fiscal; c) administrativo e de implementação; d) transformativo e de industrialização; e) relacional e de cobertura territorial; f) legal e g) político.

Grindle (1996), de forma mais concisa, destaca que o conceito possui quatro dimensões: a) capacidade administrativa: estrutura organizacional para executar funções essenciais e a prestação de serviços públicos; b) capacidade técnica: habilidades para formular e gerenciar políticas; c) capacidade institucional: definição de "regras do jogo" relativas à regulação econômica e comportamento político dos atores sociais; d) capacidade política: estabelecimento de canais legítimos e eficazes para lidar com demandas sociais.

Grin et al. (2018) ressaltam que destas dimensões merecem destaque especial a Capacidade política e institucional e capacidade administrativa e técnica na medida em que definem as possibilidades de "poder infraestrutural" descritas inicialmente por Michael Mann em 1984. Este autor considera que, para além do poder político clássico, exercido pelo governo numa situação de comando-obediência, existe uma espécie de poder infraestrutural, a capacidade de penetrar a sociedade e de organizar as relações sociais (MANN, 2008).

Percepção semelhante, sobre as dimensões mais importantes, é compartilhada por Pires e Gomide (2016) quando ressaltam que a fim de conciliar as abordagens tradicionais sobre as capacidades estatais (dimensão administrativa) com as noções contemporâneas de governança é necessário acrescentar a nova dimensão (relacional) dedicada à inclusão e interações entre os múltiplos atores nos processos de políticas públicas, de tal forma que as capacidades do Estado necessitem ser analisadas sob duas dimensões: i) técnico-administrativa, que envolve as capacidades derivadas da existência e funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada; ii) político-relacional, associadas às habilidades de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais. Enquanto a primeira dimensão pode ser associada às noções de eficiência e eficácia, a segunda está relacionada com as ideias de legitimidade, aprendizagem e inovação nas ações dos governos, segundo os autores.

O significado de capacidade política e institucional, conforme Grin et al. (2018) ou capacidade político-relacional, de acordo com Pires e Gomide (2016) coloca ênfase sobre a abordagem relacional visando compreender as conexões dentro do Estado Federativo e entre Estado e atores sociais, e, por essa razão, são chamadas de "capacidades geradoras de arranjos societais" (KJAER et al., 2002). O caráter "relacional" transcende as capacidades administrativas e burocráticas (GRIN et al., 2018; CINGOLANI, 2013; EVANS, 2011). Daí a importância de arranjos institucionais mais participativos que possam expressar maior comprometimento com a legitimidade democrática, em termos de maior representatividade de interesses e de qualidade das decisões possibilitando o aperfeiçoamento da política pública (LOUREIRO, TEIXEIRA e FERREIRA, 2014).

Observar como se desenvolveram os arranjos institucionais constituídos pelas principais organizações parceiras, e respectivas capacidades político-relacionais, em um programa complexo de combate à pobreza, de caráter federativo e intersetorial pode contribuir para um melhor entendimento dos desafios da coordenação de políticas em ambientes institucionais complexos.

METODOLOGIA

Os procedimentos metodológicos desta pesquisa enfocam a interação entre atores, políticas públicas e instituições, partindo do pressuposto de que as instituições afetam o comportamento dos atores e resultados das políticas. Tal dimensão pode ser apreendida pela análise sobre como os atores mobilizam as instituições em torno de uma política pública em cada contexto histórico. Sob o paradigma do neoinstitucionalismo histórico, discutimos como os arranjos institucionais de coordenação federativa se organizam e se relacionam com as políticas públicas, com base no estudo de caso do PAT. Segundo Yin (2014), o estudo de caso é útil quando as questões de interesse do estudo referem-se ao como e ao porquê; quando o pesquisador tem pouco controle sobre os acontecimentos; e quando o foco se dirigea um fenômeno contemporâneo em um contexto natural. A presente análise é de natureza qualitativa, tendo como ponto de partida uma revisão bibliográfica sobre o tema do federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas de natureza intersetorial em ambiente institucional complexo. Por integrar pesquisa de doutorado em andamento, não se baseia em entrevistas, que ainda estão em andamento. Dessa forma, as principais fontes documentais relativas ao PAT que contribuíram para a constituição das informações apresentadas são: regulamentos (leis, decretos, portarias); fontes jornalísticas; pesquisas e documentos técnicos. Dado que um dos autores atuou como servidor federal em uma das organizações envolvidas na gestão do programa, no período analisado de 2011 a 2014, a técnica da observação-participante também constitui fonte importante das constatações discutidas.

O processo de análise a que foram submetidos os referidos documentos, que permitiu chegar-se às considerações apresentadas, orientou-se pelas categorias analíticas propostas por Lotta e Favareto (2016). Os autores apontam que há três principais dimensões que têm sido incorporadas – de distintas maneiras – nos atuais arranjos institucionais: intersetorialidade, relações federativas e participação social. Uma quarta dimensão também é considerada pelos autores, a da territorialidade. Para fins do presente trabalho esta última dimensão estará contemplada em parte na dimensão das relações federativas. Desta forma, aqui serão consideradas as três primeiras dimensões por abarcar de forma mais específica a situação do programa, incorporando formas de coordenação com diversos tipos de atores envolvidos na produção de políticas públicas.

De acordo com os autores a dimensão intersetorial, ou horizontal, considera a articulação entre diferentes setores nos processos de formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas. A dimensão federativa, ou vertical, considera a incorporação das relações entre os diferentes entes federativos na tomada de decisão. A dimensão da participação social incorpora diferentes atores não estatais nos processos decisórios. A análise dessas diferentes dimensões permite compreender as especificidades de cada arranjo institucional e em que medida eles avançam em termos de coordenação de diferentes atores nos processos decisórios.

A primeira categoria analítica considerada é a intersetorialidade ou articulação horizontal. Refere-se à integração de diversos setores, visando à resolução de problemas sociais complexos cuja característica fundamental é a multicausalidade. A intersetorialidade implica não somente que os diversos setores do governo entreguem a um mesmo público específico os serviços que são próprios de cada um, mas também, de maneira articulada, atendam às necessidades sociais, ou previnam problemas que tenham na sua origem causas complexas, diversas e relacionadas entre si. A suposição é, portanto, que não basta a cada setor fazer o que lhe corresponde, de acordo com suas respectivas atribuições. Implica também que os setores "entrem em um acordo" para trabalhar "conjuntamente" visando a alcançar uma mudança social em relação à situação inicial (Cunill Grau, 2014). A intersetorialidade se define pela medida em que diferentes programas ou temas de políticas públicas são organizados horizontalmente permitindo integração entre eles. Assim, ela pode se concretizar em graus diferentes nas políticas, variando em que medida de fato os temas estão articulados e como se concretizam, ou seja, se existe uma efetiva integração ou apenas justaposição de políticas (Lotta e Favareto, 2016).

De acordo esses autores ocorrem diferentes graus de materialização da intersetorialidade. Algumas experiências referem-se ao processo de formulação das políticas públicas, considerando a integração de temas no processo de planejamento; outras tornam-se concretas em uma ação coordenada no processo de implementação; e há outras que realizam intersetorialidade apenas no processo de monitoramento conjunto de diferentes ações relacionadas a um mesmo tema, região ou população. Os autores também observam que a intersetorialidade é tanto mais efetiva quanto mais a integração for pensada desde o planejamento até o monitoramento das políticas públicas. Assim, experiências que consideram intersetorialidade apenas como o processo de monitoramento conjunto de experiências diferentes têm poucas chances de avançar em termos de integração efetiva das políticas buscando resolução de problemas complexos.

Outra dimensão analítica importante desses arranjos é a forma como se estabelecem as relações federativas – entre Governo Federal, governos estaduais e governos municipais – o que leva à dimensão de verticalidade. A questão aqui é analisar como os diversos entes federativos se relacionam e se responsabilizam no processo de formulação e execução das políticas públicas, conforme proposição de Arretche (2012). Para compreender como os arranjos institucionais se diferenciam em termos de relações federativas é importante analisar como os arranjos desenham a divisão de responsabilidades e de autonomia decisória nas seguintes perspectivas: normatização (quem determina as regras / quem faz as leis); financiamento (como ocorre o financiamento do programa) e execução das políticas. (quem executa e o alcance territorial da implementação). Essas podem sugerir como desenhos diferentes de arranjos levam a graus de autonomia ou integração distintos no federalismo brasileiro conforme destaca Arretche (2012).

A terceira dimensão analítica diz respeito à ampliação da participação social na formulação e no controle das políticas, que, em conjunto com a transparência, reforça a necessidade do Executivo de se articular com outros atores (Gomide e Pires, 2014). A dimensão da participação social incorpora diferentes atores não estatais nos processos decisórios. Busca compreender como os diversos atores sociais são considerados no processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. A CF/1988 trouxe a participação como elemento central para a democratização das políticas e o aumento de sua efetividade. Há aliada a isso uma percepção de que "amplas negociações e debates entre a pluralidade de atores envolvidos contribuem também para a coerência interna das políticas. A participação pode ser entendida como parte do processo e do próprio conteúdo de uma renovada noção de desenvolvimento (Pires e Vaz, 2014). Os autores destacam as seguintes perspectivas analíticas a considerar nas variações no funcionamento e na qualidade de Instituições Participativas – IPs: o desenho institucional dos canais participativos; os contextos e ambiente institucional nos quais se inserem as IPs e atores, suas capacidades e estratégias de atuação. Se, por um lado, a instituição de canais de participação cria novas oportunidades de acesso para atores diversos ao processo de decisão sobre políticas públicas, por outro, o perfil, as características, os repertórios e as formas de atuação desses atores – sejam eles da sociedade civil, do Estado ou do mercado – condicionam em grande medida o funcionamento e sucesso das IPs.

Neste aspecto, cabe trazer para melhor entendimento do assunto tratado neste trabalho a análise da trajetória do Programa Água para Todos com o auxílio da abordagem teórica do neoinstitucionalismo histórico, a ser tratada na próxima seção.

O PROGRAMA ÁGUA PARA TODOS

O Programa Água para Todos (PAT) faz parte do Plano Brasil Sem Miséria (BSM) que teve maior protagonismo no período de 2011 a 2014. O BSM foi instituído pelo Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011 com a finalidade de superar a situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações. Tem como objetivos: a) elevar a renda familiar per capita da população em situação de extrema pobreza; b) ampliar o acesso da população em situação de extrema pobreza aos serviços públicos; e c) propiciar o acesso da população em situação de extrema pobreza a oportunidades de ocupação e renda, por meio de ações de inclusão produtiva.

O BSM se propôs a ser um aprofundamento das medidas já desenvolvidas nos anos anteriores para combate à pobreza e para o desenvolvimento social do país. O plano estrutura cerca de 100 ações agregadas em três eixos – Garantia de Renda, Inclusão Produtiva e Acesso a Serviços Públicos. A oferta dessas ações busca contemplar de forma conjunta uma população cuja renda familiar é de até US$ 30 por pessoa (o que abrangia um contingente de mais de 16 milhões de brasileiros). Embora a maioria dos programas vinculados ao BSM já existissem anteriormente, a inovação do plano foi unir esses programas em uma estratégia maior, dando a eles prioridade no processo de monitoramento constante, a fim de atingir a meta colocada pela Presidência da República de erradicar a extrema pobreza até 2014 (LOTTA e FAVARETO, 2016).

Instituído pelo decreto nº 7.535 de 2011, o Programa Água para Todos (PAT) foi concebido pelo Governo Federal a partir da necessidade de se universalizar o acesso e uso de água para populações carentes, residentes em comunidades rurais, principalmente no Semiárido nordestino (BRASIL, 2014). O fornecimento de água de qualidade para o público beneficiado é realizado por meio da instalação dos seguintes equipamentos: a) cisternas de consumo; b) cisternas de produção; c) sistemas coletivos de abastecimento de água; d) kits de irrigação; e) pequenas barragens.

Pelo governo federal as Instituições e os atores envolvidos na execução do Programa Água para Todos são os seguintes órgãos da administração direta, além da cooperação de suas organizações vinculadas da administração indireta: 1) Ministério da Integração Nacional (MI); 2) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); 3) Ministério do Meio Ambiente (MMA); 4) Ministério das Cidades (MCidades); 5) Ministério da Saúde/Funasa. Dentre estes órgãos se destacam em volume de ações, recursos e metas o MI e o MDS.

Governos estaduais e municipais também tem sua contribuição, assim como ocorre a participação social na atuação do programa por meio de um conjunto de ONGs associadas à Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA).

O Ministério da Integração Nacional (MI) foi o responsável pela coordenação do comitê gestor do Programa Água para Todos. Porém, a coordenação geral do Plano Brasil Sem Miséria coube ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) juntamente com a Casa Civil da Presidência da República.

De acordo com classificação do Ministério do Planejamento os órgãos do governo federal estão divididos em áreas de atuação compatíveis com campos organizacionais estabelecidos. No caso da política pública em análise estão presentes os setores de políticas sociais e de infraestrutura, onde estão alocadas as ações do MDS e MI respectivamente (BRASIL, 2011a).

Esta distinção é importante na medida em que a forma de atuação de cada setor e os respectivos arranjos institucionais de coordenação federativa podem ter uma relação de sinergia, de justaposição ou de hiatos na execução do programa. Cabe, portanto investigar como foram formados os respectivos arranjos institucionais de coordenação federativa do Ministério da Integração Nacional (MI) e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Estas questões são importantes na implementação de programas de natureza complexa como o Programa Água para Todos que envolve a necessidade tanto da articulação intergovernamental quanto da intragovernamental, envolvendo diferentes setores de atuação de políticas públicas.

Licio et al. (2011) destacam que questões de escala e fragmentação em diversos órgãos que não possuem políticas sistêmicas e instrumentos de coordenação nos três níveis de governo, prejudicam a própria articulação intersetorial. Desta forma, vale também a distinção entre políticas federais e nacionais elaborada por Sano (2008), a qual ajuda a entender as interações federativas na gestão de políticas públicas. Para o autor, as políticas nacionais envolvem as três esferas de governo, no que se refere às arenas de decisão; à normatividade legal; às formas de financiamento; aos mecanismos de colaboração e aos instrumentos de definição dos conflitos. Já as políticas federais são aquelas elaboradas pela União, as quais, embora também tenham abrangência em todo o território nacional, resultam exclusivamente de decisões da União. Sua implementação depende, geralmente, da adesão dos demais níveis de governo, mas sem que tenham poder legítimo de interferir no desenho da política. Instituições inadequadas podem comprometer a implementação de políticas de desenvolvimento. Com efeito, há evidências de que a construção de arranjos institucionais adequados é condição para a consecução de políticas públicas bem-sucedidas (FIANI, 2012).

Estes aspectos de fragmentação e baixa capacidade de articulação federativa são corroboradas por Gomide e Pereira (2018) em relação ao setor de infraestrutura. Os autores argumentam que a profissionalização e a qualificação técnica existentes na burocracia pública do setor de infraestrutura do governo federal são constrangidas não só pela baixa autonomia e coesão intragovernamental, como também as relações da burocracia com a sociedade local, os representantes dos entes federativos e as agências de controle são precárias. Tal situação constitui-se em barreira para a eficiência e legitimidade da ação estatal no setor.

A política estruturante das ações do MDS é a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) organizada sob a forma do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). No âmbito do MI a política orientadora das atividades de superação das desigualdades regionais, dentre as quais se insere o Programa Água para Todos, é a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Estas políticas norteadoras das ações dos ministérios são os principais canais institucionais de relações intergovernamentais, podendo facilitar ou limitar a implementação de programas intersetoriais no território, como o PAT. Na próxima seção serão analisados os arranjos institucionais de articulação federativa de cada uma dessas políticas e indicativos de sua relação na construção de capacidades político relacionais em cada setor de políticas.

ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE ARTICULAÇÃO FEDERATIVA DO MDS

A Constituição Federal de 1988 redefiniu tanto as bases do pacto federativo brasileiro, quanto às diretrizes para as políticas sociais no país. Ela inovou ao institucionalizar uma agenda de políticas sociais com diretrizes de universalização e igualdade de acesso. Todavia a Política de Assistência Social passa a ganhar concretude com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em 2004, a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) também em 2004 e a institucionalização do Sistema Único de Assistência Social – SUAS em 2005 estabelecendo mecanismos institucionalizados de relações intergovernamentais para a coordenação federativa e garantindo o fluxo contínuo de recursos por meio do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS (BRASIL, 2014).

Estes eventos se caracterizam como momentos críticos que demarcaram a mudança institucional na política nacional de assistência social, conforme a abordagem do neoinstitucionalismo histórico (THELEN & STEINMO, 1992; PIERSON, 2004). Neste caso, com o estabelecimento deste novo arranjo institucional foram criadas as condições para a construção de capacidades político-relacionais no setor de políticas sociais, fortalecendo as relações federativas e a capacidade institucional, historicamente baixa, de municípios na gestão da assistência social com repercussão positiva na mobilização social para a construção de cisternas do Programa Água para Todos em municípios do semiárido, ocorrendo um policy feedback (retroalimentação de políticas) positivo e de aprendizado (PIERSON, 2004; GRIN, 2014; FERNANDES & ARAÚJO, 2017; BRASIL, 2014).

No caso do MDS a institucionalidade das relações intergovernamentais articulada pela PNAS e pelo SUAS contribui para a efetividade da interlocução federativa do BSM e dos programas nele incluídos como o PAT, na medida em que os governos subnacionais, principalmente os governos locais (municipais) adquirem centralidade no processo. Um dos motivos para a centralidade dos municípios é o Cadastro Único, porta de entrada para o BSM, pois o responsável pelo registro das famílias no Cadastro é o poder público municipal. O município também tem papel de destaque no funcionamento da rede de assistência social, a grande referência para as famílias beneficiárias do programa (BRASIL, 2014; LOTTA & FAVARETO, 2016).

Outra contribuição importante resulta na atividade denominada Busca Ativa, que comporta a identificação no território de pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social com violação de direitos para a viabilização do acesso a serviços sócio assistenciais. A Busca Ativa é uma ação que faz parte da função de Vigilância Social prevista na PNAS. As informações coletadas no território servem para subsidiar um melhor planejamento das ações da assistência social e identificação de famílias a serem atendidas (BRASIL, 2014).

A capacidade relacional ou a interação entre as burocracias do setor social e atores locais ganha reforço com o processo de construção de cisternas de placas. Resultado de um processo social de aprendizado sobre os meios de convivência com a seca, a cisterna de placas de alvenaria para captação e armazenamento de água de chuva são de fácil aplicação e apropriação pela comunidade. Na implantação da tecnologia, a mão de obra geralmente é local, sendo que os próprios beneficiários são treinados para a construção da estrutura (BRASIL, 2014).

ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE ARTICULAÇÃO FEDERATIVA DO MI

No ambiente organizacional do Ministério da Integração Nacional (MI) predomina a ótica do setor de infraestrutura, na medida em que a área de maior expressão e objeto de atenção política e econômica refere-se à infraestrutura hídrica. Dela fazem parte a Secretaria de Infraestrutura Hídrica, a Secretaria de Irrigação, uma empresa estatal, a Companhia do Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF e uma autarquia o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS. Mesmo que o Programa Água para Todos, no âmbito do MI, seja coordenado pela Secretaria de Desenvolvimento Regional, a lógica de atuação predominante no programa recebe forte influencia da CODEVASF, na condição de organização mais estruturada, de maior capilaridade e principal executora do PAT no âmbito do Ministério da Integração Nacional.

Cabe a Secretaria de Desenvolvimento Regional – SDR/MI a formulação, implementação, monitoramento e avaliação das ações do PAT. A política estruturante que procura guiar as ações doMI e da SDR é a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR instituída pelo Decreto nº 6.047 de 2007. Após o advento do BSM com a inclusão do PAT no seu rol de programas este passa a ter maior expressão política e ganha destaque na interlocução entre os Ministérios responsáveis pela superação da desigualdade social (MDS) e regional (MI) no governo federal.

Apesar de todo esforço de articulação realizado pelo BSM, percebe-se que ocorrem lacunasem alguns territórios e justaposição em outros, além da sinergia desejável entre as ações do MI e MDS, não só por problemas inerentes as dificuldades de articulação intersetorial, mas também pela dimensão territorial. Neste ponto entra uma importante interface necessária entre a política regional e a política social. Caso característico da questão da territorialidade das ações refere-se à distribuição mais adequada dos equipamentos de oferta de água por município ou microrregião. Cabe ressaltar a histórica dificuldade de interlocução federativa caracterizando uma dependência da trajetória negativa no âmbito do Ministério da Integração Nacional e suas coligadas. O termo dependência da trajetória ou *path dependence* refere-se às escolhas do presente condicionadas pela herança institucional do passado. O conceito está relacionado à ideia de que acontecimentos do passado podem induzir a uma cadeia de determinações que influenciam as decisões políticas no presente (THELEN & STEINMO, 1992; PIERSON, 2004).

No passado, relativamente recente, existiram tentativas de construção de arenas ou fóruns de negociação intersetorial e coordenação federativa referente a políticas regionais. As instancias de coordenação e articulação da PNDR, foram a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (criada em 2003) no nível nacional; as superintendências de desenvolvimento regionais SUDENE, SUDAM e SUDECO no nível regional e os fóruns do Programa das mesorregiões diferenciadas (PROMESO) no nível local. No entanto este arranjo institucional mostrou-se insuficiente (ALVES & ROCHA NETO, 2014; BRASIL, 2011).

Entre 2007 e 2010 a ação da Câmara arrefeceu, tanto assim que o relato de funcionamento do principal grupo de trabalho o GTI-PDR vai até 24 de novembro de 2006. Quanto à atuação das superintendências de desenvolvimento regionais SUDENE, SUDAM e SUDECO, vale mencionar que a despeito da recriação formal, as superintendências permaneceram à espera de reformas estruturais que lhes permitissem atuar com efetividade, uma vez que seus quadros de pessoal encontram-se defasados, mal aparelhados e carentes de orientação estratégica. Os riscos de captura por interesses partidários permaneceram latentes no órgão, demonstrando a persistência das práticas clientelistas (BRASIL, 2009; 2011; KARAM, 2012).

Os fóruns das mesorregiões diferenciadas, no nível local, mesmo com todo o esforço empreendido, apresentavam enormes fragilidades institucionais. Não eram instancias com respaldo normativo-legal. Contavam apenas com poucos recursos para mobilização e por vezes eram atropelados por decisões tomadas "de cima", sem respaldo dos componentes do fórum, além da captura por grupos pouco representativos da sociedade local (BRASIL, 2011).

No período 2012-2013 o MI procurou superar tais obstáculos propondo uma nova política, a PNDR II, a partir de um debate com participação de diferentes segmentos da sociedade envolvendo cerca de 13 mil pessoas em um processo conferencial, que resultou na definição de princípios e diretrizes com o intuito de superar os gargalos relacionados, especialmente, à fragilidade da governança para uma implementação coordenada e ao fortalecimento de instrumentos de financiamento do desenvolvimento regional, conforme destacado por Alves e Rocha Neto (2014). As deliberações resultantes do processo serviram de subsídio para a elaboração de Projeto de Lei encaminhado ao Congresso Nacional. O processo de construção da PNDR II ainda está inconcluso, portanto, não podendo ser caracterizado até o momento como uma mudança institucional de fato.

Além destas lacunas, o MI não desenvolveu mecanismos efetivos de interlocução federativa com as unidades subnacionais. Não estimulou a criação de conselhos oufóruns de secretários estaduais de assuntos de desenvolvimento regional. Ao contrário de outras políticas públicas transversais ou setoriais, o tema do desenvolvimento regional não constituiu canais institucionalizados de diálogo federativo (COÊLHO, 2017; KARAM, 2012; BRASIL, 2011), fragilizando a perspectiva de formação de capacidades relacionais entre as burocracias federais, estaduais e municipais. Na relação com a sociedade civil o MI priorizou a instalação de cisternas de polietileno (um tipo de plástico) por meio de empresas privadas contratadas, cujo processo não envolve a coparticipação das famílias beneficiárias e atores sociais locais, negligenciando formação de aprendizado e utilização de mão de obra local. Estes aspectos corroboram as observações de Gomide e Pereira (2018) a respeito das dificuldades de capacidades relacionais do setor de infraestrutura no Brasil contemporâneo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo investigar os arranjos institucionais de coordenação federativa existentes nas duas principais organizações parceiras na execução do Programa Água para Todos, e possíveis aspectos indicativos na construção de capacidades relacionais, sob a ótica do neoinstitucionalismo histórico. O Ministério da Integração Nacional (MI) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), pertencentes a setores de políticas públicas diferentes (o de infraestrutura e o social) tiveram trajetórias distintas de formação de arranjos institucionais nas suas políticas estruturantes com repercussão nos canais de comunicação e relações intergovernamentais e com a sociedade civil.

Ocorreu mudança institucional significativa na política social implementada pelo MDS, tendo como momento crítico a institucionalização do Sistema Único de Assistência Social – SUAS em 2005 estabelecendo mecanismos institucionalizados de coordenação federativa e garantindo o fluxo contínuo de recursos por meio do Fundo Nacional de Assistência Social – FNSA, garantindo a adesão das unidades subnacionais. Ocorreu um *policy feedback* positivo e de aprendizado na relação federativa com municípios e com a sociedade civil. Esta conjunção de fatores positivos na configuração de arranjos institucionais e capacidades relacionais não ocorreu com o MI. O Ministério não construiu uma articulação federativa sistêmica e eficaz. Os canais de interlocução com a sociedade civil não tiveram a intensidade e representatividade necessária que conferisse maior legitimidade ao processo. Apesar da estratégia de repasse de recursos ser semelhante (transferências voluntárias por meio de convênios ou termos de parceria) a forma de construção de capacidades relacionais é bastante diversa, seja na relação federativa, seja na relação com a sociedade e no aprendizado das famílias beneficiárias expresso na construção compartilhada da cisterna de placa (MDS) ou na simples recepção da cisterna de polietileno (MI).

Compreender o desenvolvimento dos arranjos institucionais e da trajetória de mudança institucional nas políticas de suporte a um programa intersetorial de oferta de água no contexto de combate à pobreza como fenômenos complexos permite uma análise mais aprofundada tanto dos processos de mudança como das reações, entraves e limites à sua implementação. Identificar os limites impostos e as estratégias de mudanças implementadas ao longo da institucionalização de políticas públicas de combate à pobreza pode ser um caminho necessário para garantir sua continuidade e enfrentamento aos pontos de entrave e integração institucional.

Como agenda de pesquisa, sugere-se ampliar a análise, incorporando inclusive o período mais recente, em que se verifica desmobilização do processo de mudança institucional relativo às políticas de oferta de água às populações do semiárido. Por sua vez, a análise e avaliação das iniciativas implementadas também constituem oportunidade de aprofundar a pesquisa, inclusive com a compreensão dos mecanismos que afetam os instrumentos de coordenação federativa de organizações que não atuam sob a forma de sistema.

Por fim, as considerações aqui expressas não pretendem esgotar o tema abordado. São sinais indicativos na busca de maior detalhamento. Novas pesquisas merecem ser realizadas como as que identifiquem o papel dos *stakeholders* envolvidos, assim como uma análise detalhada das categorias ou variáveis de arranjos institucionais e da dimensão relacional das capacidades estatais envolvidas, na medida em que a capacidade relacional, referente ao processo de interação qualificada entre os múltiplos atores interessados, estaria positivamente associada ao aprendizado social e apoio político aos programas, resultando em serviços públicos de qualidade e com os benefícios esperados junto à sociedade. Neste campo, de recente inserção tanto na agenda pública como na análise de políticas públicas, há muito que se investigar e que contribuir, na expectativa de construção de uma sociedade mais justa e com políticas públicas que conduzam à equidade e redução das desigualdades regionais e sociais.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca N.; KECK, Margaret E., (2013). Practical Authority: Agency and Institutional Change in Brazilian Water Politics. Oxford: Oxford University Press, 2013.

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 24, p. 41-67, jun. 2005.

ALVES, A. M.; ROCHA NETO, J. M. A nova Política de Desenvolvimento Regional – PNDR II. Revista Política e Planejamento Regional, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 311-338, jul./dez. 2014.

ARRETCHE, M. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. 1. ed. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas/Fiocruz, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O Brasil sem miséria. Org: Campello, T.; Falcão, T.; Costa, P. – Brasília: 2014.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. PNDR: Avaliação da política nacional de desenvolvimento regional. Brasília, DF, 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. PPA 2012-2015. Brasília, 2011a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.919-Plenário, de 02 de dezembro de 2009. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 04 dez. 2009.
BRYSON, J. M.; CROSBY, B.; STONE, M. M. The design and implementation of Cross-Sector Collaborations: propositions from the literature, Public Administration Review, p. 44-55, 2006.

CAVALCANTE, P. Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, p. 17811804, nov./dez. 2011.

CINGOLANI, L. The State of State Capacity: A review of concepts, evidence and measures. UNU- MERIT Working Paper Series on Institutions and Economic Growth, IPD WP13. #2013-053, 2013.

COÊLHO, V. L. P. A PNDR e a nova fronteira do desenvolvimento regional brasileiro. In: Boletim regional, urbano e ambiental - IPEA/Dirur – n. 17 (dez. 2017) – Brasília, 2017.

CUNILL-GRAU, Nuria. "La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico-conceptual", em Gestión y política pública. Vol. 23, n. 1, pp. 5-46, 2014.

CUNHA, R. E. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. Brasília: Revista do Serviço Público– Ano 55 número 3, 2004.

EVANS, Peter B. The Capability Enhancing Developmental State: Concepts and National Trajectories. Center for Studies on Inequality and Development, Discussion Paper No. 63 – March, 2011.

FERNANDES, Antônio Sérgio, A., & ARAÚJO, Suely M. V. G. A criação de municípios e a formalização de regiões metropolitanas: os desafios da coordenação federativa. urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management), 7(3), 295-309, set./dez. 2015.

FIANI, Ronaldo. Arranjos Institucionais e Desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. Texto para Discussão IPEA, 2012.

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. A combinação entre federalismo e as políticas públicas no pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. In: ROCHA, M.C.G. da (Org.). Reflexões para ibero-América: avaliação de programas sociais. Brasília: Enap, p. 25-42, 2009.

GOMIDE A.; PEREIRA, A. Capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro 52(5): 935-955, set-out. 2018.

GOMIDE, A.; PIRES, R. (Orgs). Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas. Brasília: IPEA, 2014.

GOMIDE, A. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In GOMIDE, Alexandre e BOSCHI, Renato (Orgs.). Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada - Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

GRIN, Eduardo. J. Notas sobre a construção do conceito de capacidades estatais. Revista Teoria & Sociedade, 20(1), 148-176, 2012.

GRIN, Eduardo J. Trajetória e avaliação dos programas federais brasileiros voltados a promover a eficiência administrativa e fiscal dos municípios. Revista de Administração Pública, v. 48, n. 2, p. 459- 480, 2014.

GRIN, Eduardo J; NASCIMENTO, Alex B.; ABRUCIO, Fernando L.; FERNANDES, Antônio Sérgio A. Desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 23, n. 76, 312-336 set./dez. 2018.

GRINDLE, M. S. Challenging the state: Crisis and innovation in Latin America and Africa. Cambridge, USA: Cambridge University Press, 1996.

KARAM, R. A. S. A questão regional brasileira no século XXI: um olhar sobre o dissenso. Revista Inclusão Social, Brasília, DF, 2012.

KJAER, M., HANSEN, O. H., & THOMSEN, J. P. F. "Conceptualizing State Capacity" In Research Report No. 6, Demstar: Department of Political Science, University of Aarhus, 2002.

LICIO, E. C.; MESQUISTA, C. S.; CURRALERO, C. R. C. Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 51, n. 5, 2011.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. Rev. Sociol. Polit., v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016.

LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; FERREIRA, Alberto. Conflitos e articulação de interesses no Projeto de Integração do rio São Francisco. In GOMIDE, Alexandre e PIRES Roberto (Org.). Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas. Brasília: IPEA, 2014.

MANN, Michael. Infrastructural Power Revisited. Studies in Comparative International Development (SCID) 43 (3): 355–365, 2008.

MATTHEWS, Felicity. "Governance and State Capacity" in: LEVI-FAUR, David, ed. The Oxford Handbook of Governance. Oxford University Press. p.281-293, 2012.

OLIVEIRA, V. E., LOTTA, G. De qual burocracia as políticas públicas intersetoriais e federativas precisam? Análise das competências requeridas à atuação dos gestores do programa Bolsa Família – Cadernos 50, 72p. Brasília: Enap, 2017.

PEREZ, M. A Administração Publica Democrática: institutos de participação popular na administração pública. Belo Horizonte: Forum. Cap. 4, p. 71-85, 2009.

PIERSON, P. Politics in time: history, institutions, and social analysis. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PIRES, R.; VAZ, A. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. Lua Nova, n. 93, p. 61-91, 2014.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. "Governança e Capacidades Estatais: uma análise comparativa de programas federais". Revista de Sociologia e Política, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

SANO, H. Articulação horizontal no federalismo brasileiro: os conselhos de secretários estaduais. Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo, EAESP/ FGV, São Paulo, 2008.

THELEN, K., & STEINMO, S. Historical institutionalism in comparative politics. In S. Steinmo, K. Thelen, & F. Longstreth (Eds.), Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis, pp. 1-32. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy Capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. Policy and Society, v. 34, p. 165-171, 2015.

YIN, R. K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 4ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2014.

SESSÕES TEMÁTICAS

008

CONCEPÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS E MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO PÚBLICA



MODELOS ORGANIZACIONAIS E DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL: UM ESTUDO DE CASO NA REGIÃO METROPOLITANA DE RIBEIRÃO PRETO – SP

Geraldo Vitali Neto (FEARP/USP)
Cláudia Souza Passador (FEARP/USP)

INTRODUÇÃO

Durante todo o período de desenvolvimento do federalismo no Brasil, os municípios passaram por diversos estágios e situações. De existência apenas subentendida pela letra da Constituição de 1824, tornaram-se entes federados, como explicitamente é afirmado pela Constituição de 1988. Assim, simultaneamente ao desenvolvimento dos municípios na esfera política, ocorria também seu desenvolvimento na esfera administrativa.

A administração pública brasileira surgiu sob a égide do modelo patrimonialista, que foi trazido pelos colonizadores portugueses. Seu longo predomínio somente foi ameaçado por volta de 1930, quando o modelo burocrático de administração pública passa a preponderar no Brasil.

O modelo burocrático, todavia, perderia força já em meados da década de 1970, em decorrência das transformações políticas pelas quais passava o mundo. O Estado de então, sacudido por essas transformações e, em resposta a elas, gradativamente abandonaria o modelo burocrático e começaria a adotar o modelo gerencial de administração pública (ABRUCIO, 1997).

Quase que em contraposição do modelo gerencial, surgiria o modelo societal de administração pública. Este modelo, ao contrário do modelo gerencial, não surgiu das deficiências internas do próprio modelo, mas da tradição mobilizatória brasileira, que buscava mais participação popular e transparência nas decisões políticas. Pode-se dizer que o modelo gerencial e o modelo societal disputam espaço ainda hoje, ora com a preponderância de um, ora com o predomínio de outro (PAES DE PAULA, 2005; GUERRA; TEODÓSIO, 2012).

Nesse contexto, então, os municípios, no decorrer do seu desenvolvimento político, adotaram, de maneiras diversas, os modelos organizacionais que surgiam e estabeleciam-se. Assim, em decorrência da criação da Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP), este trabalho analisa a influência que o modelo de administração pública pode, de alguma forma, exercer em indicadores de desenvolvimento municipal dos três maiores municípios da região metropolitana: Ribeirão Preto, Sertãozinho e Jaboticabal. Almeja-se, em outras palavras, verificar se há ligação entre o modelo de administração pública adotado pelos municípios e o desenvolvimento municipal, traduzido em indicadores de desenvolvimento.

Para tanto, foi necessário determinar o modelo organizacional predominante em cada um dos municípios estudados e comparar os indicadores de desenvolvimento apresentados por esses municípios. As informações e dados a respeito dos indicadores de desenvolvimento dos três municípios são fornecidos pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD Brasil) e pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados do Estado de São Paulo (SEADE). Os dados referentes ao modelo organizacional predominante nos municípios foram fornecidos pelas próprias prefeituras.

REFERENCIAL TEÓRICO

Pode-se dizer que a administração pública no Brasil teve início com a colonização portuguesa. A instalação do aparato administrativo na colônia seguiu o modelo vigente na metrópole, ou seja, o modelo de administração pública patrimonialista. Faz-se importante esclarecer, no entanto, que, segundo Lustosa da Costa (2018), nunca houve uma simples reprodução do Estado português no Brasil. Ao contrário, as instituições foram forçadas a reinventar-se para abarcar a realidade brasileira. É um modelo de administração eivado de autoritarismo, uma vez que o próprio monarca português poderia dispor dos bens do Estado como bem entendesse e, ainda, transferir parte de sua autoridade a funcionários por ele indicados.

Em 1930 encerra-se a Primeira República Brasileira e tem início a Segunda República Brasileira ou Era Vargas. É nesse período que começa a preponderar o modelo burocrático, tendo em vista a já razoável e bem consolidada distinção entre bens públicos e bens privados, como explica Torres (2004, p. 146): "o ethos patrimonial passa a dividir os espaços e a cultura da administração pública com o modelo burocrático, que começa lentamente a ser implantado no Brasil". Com o modelo burocrático de administração pública surgem práticas perniciosas, como o insulamento burocrático, que é o isolamento, ou blindagem, a que agentes públicos se submetem de modo a não sofrerem influência de atores sociais na elaboração de políticas públicas e na administração da máquina pública.

Outra dessas práticas é o corporativismo. Nele, o Estado intermediava as relações entre os empregados e os empregadores, de modo que houvesse consenso entre as três partes envolvidas. Entretanto, nem sempre se alcançava um consenso verdadeiro e, nestes casos, o Estado, além de acobertar a existência do conflito, reprimia aqueles que discordassem.

Assim, após a Segunda Grande Guerra, seguiu-se um período de aproximadamente 30 anos em que houve prosperidade mundial. Esse ciclo de riqueza, contudo, começaria a enfraquecer-se em meados da década de 1970, principalmente a partir da Crise do Petróleo em 1973 (ABRUCIO, 1997). O Estado, durante todo esse período, foi o fiador do sucesso desse modelo, por intermédio de políticas que buscavam garantir prosperidade econômica e bem-estar social.

A crise iniciada na década de 1970, contudo, forçou a redefinição do papel do Estado nas três dimensões que lhe eram peculiares: econômica, social e administrativa. Desta forma, procurou- se reformar o aparelho do Estado e padrões gerenciais passaram a ser introduzidos na administração pública, principalmente no Reino Unido, nos Estados Unidos, na Austrália e na Nova Zelândia. Posteriormente esse modelo espalhou-se pelo restante da Europa, atingiu o Canadá e, com bastante vigor, a América Latina e o Sudeste Asiático.

Assim, tratando especificamente a respeito da reforma do Estado e da introdução do modelo gerencial no Sudeste Asiático, Haque (2007, p. 1316) afirma que

> in general, these administrative models originated in western developed nations, and were subsequently borrowed in various degrees by Southeast Asian states. In adopting such models of public administration, there were certain external and internal forces or vested interests.

No mesmo sentido, o pesquisador torna explícita a influência que o Banco Mundial eo FMI tiveram na adoção de modelos de administração estrangeiros por parte dos países do Sudeste Asiático:

> With regard to the adoption of the NPM model, there has been external pressure and influence on top policy makers in Southeast Asia to introduce substantive reforms in line with the model's basic principles and standards. For instance, the World Bank and the IMF extended massive loans and financial assistance to Indonesia, Thailand, and the Philippines based on the conditions that the governments of these countries would introduce promarket policies and administrative reforms resembling the NPM model (HAQUE, 2007, p. 1317).

Ainda, a respeito das dificuldades que alguns países teriam para resistir e reagir às investidas estrangeiras para que adotem os modelos de administração propostos, Corrêa (2017, p. 50) afirma que

> a representação do que ocorre no Sudeste Asiático evidencia as dificuldades de países menos institucionalizados e mais suscetíveis a seguir tendências e aderir a pressões externas, como, por exemplo, ocorre nos países latino-americanos no curso de sua história.

Desta maneira, esse descompasso entre a realidade nacional e os modelos de administração adotados, segundo Corrêa (2017), explica-se pela falha das comunidades científicas nacionais, ofuscadas pela adoção de modismos, pela falta de identidade, de rigor metodológico e de apoio institucional, em desenvolver teorias adequadas ao contexto nacional.

Depreende-se dessa realidade, então, que "a falta de teorias suficientemente sustentadas por raízes próprias incapacita seu próprio desenvolvimento, ao passo que envereda as análises subsequentes para achados impróprios, dadas as suas bases iniciais" (CORRÊA, 2017, p. 55).

Assim é que o modelo gerencial de administração pública, caracterizado sobremaneira pela separação entre a política e a administração e pelo predomínio do mercado e, consequentemente, pela instrumentalização dos conhecimentos, passa a influenciar a administração pública brasileira. E a redefinição do papel do Estado brasileiro.

Guerreiro Ramos (1989), buscando adequar e revitalizar a administração pública, propõe que o Estado delimite os mecanismos do mercado ao próprio mercado, de modo que possa desenvolver-se e gerar riqueza, mas que não estenda e imponha esses mecanismos a todos os aspectos da vida humana em sociedade. Em suma, defende uma administração pública substantiva, salutar, e não instrumental, como aquela que influenciaria fortemente as práticas da administração públicabrasileira.

Como se vê, a origem do modelo gerencial, nas palavras de Paes de Paula (2005, p. 37),

> está ligada ao intenso debate sobre a crise de governabilidade e credibilidade do Estado na América Latina durante as décadas de 1980 e 1990. Esse debate se situa no contexto do movimento internacional de reforma do aparelho do Estado, que teve início na Europa e nos Estados Unidos.

Esse modelo ganhou força, no Brasil, na década de 1990, quando debateu-se a reforma gerencial do Estado e o desenvolvimento da própria administração pública gerencial (PAES DE PAULA, 2005).

Segundo Abrucio (1997), foi a incapacidade do modelo burocrático de reagir às demandas da sociedade que abriu espaço para que o modelo gerencial começasse a preencher o vácuo teórico e prático deixado pelo modelo burocrático. O modelo gerencial, ainda, foi capaz de apreender os anseios da sociedade com relação ao controle de gastos públicos e à qualidade dos serviços prestados.

Entretanto, objetivou-se com o modelo gerencial de administração pública, transpor, da iniciativa privada para o setor público, os métodos e os objetivos. Com isso, equiparava-se o usuário do serviço público ao cliente do setor privado. Além desse aspecto, que tende a ser problemático, uma vez que enxerga a sociedade como mera demandante de serviços públicos e não como agente social capaz de decidir sobre o próprio futuro, nota-se que

> a administração pública gerencial partilha do esquematismo gerencialista, que dificulta o tratamento da relação entre os aspectos técnicos e políticos da gestão. Por outro lado, a primazia das dimensões econômico-financeira e institucional- administrativa da gestão coloca em jogo seu grau de inovação e de comprometimento com a participação cidadã. Por ser demasiado rígido para capacitar o Estado na expansão dos meios de interlocução com a sociedade e por enfatizar predominantemente a eficiência administrativa, esse modelo de gestão não vem se mostrando apto para lidar com a complexidade (PAES DE PAULA, 2005, p. 45).

Em contraposição ao modelo gerencial, surgiu o modelo societal de administração pública que, ao contrário do modelo gerencial, não tem origem nos dilemas internos do próprio Estado, mas sim na

> tradição mobilizatória brasileira, que alcançou o seu auge na década de 1960, quando a sociedade se organizou pelas reformas no país. Após o golpe de 1964, essas mobilizações retornaram na década de 1970, período no qual a Igreja Católica catalisou a discussão de problemas coletivos nas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), inspirada pelos ideais da teologia da libertação e da educação popular. (PAES DE PAULA, 2005, p. 39).

Idêntico entendimento tem Guerra e Teodósio (2012), pois esclarecem que o modelo societal de administração pública deriva dos ideais dos herdeiros políticos dos movimentos populares, dos partidos políticos de esquerda e de centro-esquerda e das organizações não-governamentais (ONGs) que lutaram contra a ditadura militar e pela redemocratização do Brasil.

Vem dessa mesma tradição mobilizatória o anseio popular pela prerrogativa de tornar- se agente social na definição de uma agenda política mais condizente com as necessidades da sociedade. Trata-se de assumir o protagonismo na condução dos assuntos de interesse de toda a sociedade. Assim, uma nova concepção de sociedade começou a ganhar importância e destaque. Essa concepção defendia a instituição de um projeto político que procurasse "ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política, criando instrumentos para possibilitar um maior controle social sobre as ações estatais e desmonopolizando a formulação e a implementação das ações públicas." (PAES DE PAULA, 2005, p. 39).

METODOLOGIA

Tendo em vista que esse artigo inicia-se com a revisão da literatura e com a proposição minuciosa dos objetivos da pesquisa, e considerando também que ele é a sucessão lógica que conecta os dados empíricos coletados às questões que deram origem à pesquisa e aos resultados e às discussões e considerações (YIN, 2015), utilizou-se, como método de abordagem deste estudo o método hipotético- dedutivo, uma vez que ele "se inicia pela percepção de uma lacuna nos conhecimentos, acerca da qual formula hipóteses e, pelo processo de inferência dedutiva, testa a predição da ocorrência de fenômenos abrangidos pela hipótese" (MARCONI; LAKATOS, 2010, p. 88).

Quanto aos métodos de procedimento, utilizaram-se o método histórico (porquanto deve-se estudar o desenvolvimento dos modelos de administração pública), o método comparativo (uma vez que se devem comparar informações estatísticas dos municípios envolvidos na pesquisa, bem como o modelo organizacional predominante atualmente em cada um deles) e o método monográfico (porque se analisa o modelo de administração pública predominante nos três maiores municípios da RMRP).

Com relação ao questionário de tipo Escala Likert aplicado, criaram-se cinco itens, afirmativos, a respeito dos quais os respondentes deveriam manifestar-se sinalizando se concordavam totalmente, se concordavam parcialmente, se não concordavam nem discordavam, se discordavam parcialmente ou se discordavam totalmente do item apresentado. Decidiu-se que a porcentagem de servidores que deveriam responder ao questionário deveria ser de 13% do total de cada secretaria, de modo a proporcionar credibilidade às respostas. Também com o mesmo intuito, o anonimato dos servidores foi garantido.

Assim, tem-se abaixo quadro em que consta o total de servidores de cada secretaria e o percentual que respondeu ao questionário:

Quadro 1: Servidores Totais das Secretarias de Administração e Servidores Respondentes

Servidores	Ribeirão Preto	Sertãozinho	Jaboticabal
Totais	288	51	33
Respondentes	38	7	4

Fonte: elaborado pelos autores

Desta maneira, a pesquisa que originou esse artigo teve como fases:

a. o levantamento bibliográfico;
b. a compilação dos indicadores de desenvolvimento municipal;
c. a tabulação desses indicadores e a comparação entre eles;
d. a aplicação do questionário de cinco questões de tipo Escala Likert a uma parcela dos servidores lotados nas secretarias de administração dos municípios estudados e sua tabulação;
e. a análise da possível relação entre os indicadores de desenvolvimento municipal, as respostas obtidas com o questionário e os modelos organizacionais.

ANÁLISE DOS DADOS E DOS RESULTADOS

Os dados coletados, para análise e discussão, foram divididos em três grupos: a legislação pertinente às reformas da administração municipal dos três municípios estudados, o questionário de tipo Escala Likert aplicado a uma parcela dos servidores lotados nas secretarias de administração e, por fim, os dados disponibilizados pelo PNUD e pela Fundação SEADE referentes ao desenvolvimento municipal.

Desta forma, empreenderam-se pesquisas nas páginas das prefeituras dos municípios em estudo. Na página da Prefeitura de Ribeirão Preto, encontraram-se três documentos que estabelecem reformas administrativas ou que modificam ou complementam amplamente uma reforma já em vigor.

Tem-se, então, em 1973, a Lei Ordinária 32 de 1973, que dispôs sobre a organização da administração municipal, estabeleceu diretrizes para a reforma administrativa e deu outras providências. A Lei Ordinária 32 trata, essencialmente, de dois assuntos principais: a administração municipal em si e a reforma administrativa (PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO, 1973).

Em 1974 a Prefeitura de Ribeirão Preto emitiu mais uma lei ordinária que trata da reforma administrativa. Assim, a Lei Ordinária 248 de 1974 dispôs sobre entidades descentralizadas, complementou a reforma administrativa e deu outras providências. Esta lei, embora complemente a reforma administrativa posta em marcha, tratou basicamente da descentralização dos serviços prestados pela Prefeitura de Ribeirão Preto, que constituiriam a administração indireta do município (PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO, 1974).

Em 1999, emitiu-se nova legislação acerca da administração do Município de Ribeirão Preto. Trata-se da Lei Complementar 826 de 22 de janeiro de 1999, que dispôs sobre a organização administrativa da Prefeitura de Ribeirão Preto. Esta lei complementar vem especificar, com um nível bastante alto de detalhamento, quais órgãos compõem a prefeitura (PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO, 1999). A Lei Complementar 826 é a última reforma administrativa empreendida pela Prefeitura de Ribeirão Preto até 2018.

Sabe-se, entretanto, que o orçamento participativo foi implantado em Ribeirão Preto nos dois períodos em que o Partido dos Trabalhadores (PT) administrou o município, sendo cancelado quando a administração municipal mudou de partido (PREFEITURA..., 2003).

Desta maneira, vislumbrando a legislação sobre as reformas administrativas do Município de Ribeirão Preto e excetuando-se os curtos períodos em que houve uma tentativa de democracia participativa, torna-se possível inferir o caráter marcadamente burocrático delas, com tendência à especialização e ao profissionalismo da administração pública, bem como ao insulamento burocrático e à ausência de participação popular nas decisões que constituem o destino do município. Há, ainda, indícios do modelo gerencial na administração ribeirão-pretana, embora bem menos pronunciados do que as características do modelo burocrático.

Com relação ao Município de Sertãozinho, encontraram-se quatro legislações que tratam da administração municipal. A primeira delas é a Lei Ordinária 1574 de 15 de junho de 1982. O grande destaque para essa legislação é o fato de ser, em vários aspectos, inovadora e precursora, em certa medida, dos modelos gerencial e societal de organização, ainda no ano de 1982 e sob a égide da Constituição de 1967.

Já no artigo 1° da referida lei, o legislador especificou que a prefeitura deverá utilizar o planejamento como instrumento de ação para o desenvolvimento territorial, econômico, social e cultural da comunidade (PREFEITURA MUNICIPAL DE SERTÃOZINHO, 1982).

O artigo 2° especifica quais instrumentos farão parte do planejamento que a prefeitura adotará para atingir os objetivos especificados. O artigo 7°, marcadamente gerencial, explicita que os serviços municipais deverão ser constantemente atualizados, visando à modernização e à racionalização dos métodos de trabalho para que o atendimento ao público seja sempre melhorado (PREFEITURA MUNICIPAL DE SERTÃOZINHO, 1982).

Já o artigo 9°, surpreendentemente, indica que a administração municipal deverá promover a integração da comunidade na vida político-administrativa do município por meio de órgãos coletivos compostos por servidores municipais, representantes de outras esferas de governo e por munícipes (PREFEITURA MUNICIPAL DE SERTÃOZINHO, 1982). Parece haver aqui, embora incipiente, a semente do que poderia tornar-se uma efetiva participação da sociedade no destino do município.

Assim, em 1989, a Prefeitura de Sertãozinho promulgou a Lei Ordinária 2262 de 8 de setembro de 1989, que reorganizou a administração municipal. Pode-se perceber, nesta legislação, um caráter marcadamente burocrático e gerencial.

O artigo 2° especifica que as ações da administração municipal obedecerão aos princípios do planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência, controle e racionalização e produtividade (PREFEITURA MUNICIPAL DE SERTÃOZINHO, 1989).

Nos artigos seguintes, principalmente no artigo 8°, nota-se claramente a influência do modelo gerencial de organização, influenciando a administração pública a ver-se como uma máquina prestadora de serviços aos demandantes. (PREFEITURA MUNICIPAL DE SERTÃOZINHO, 1989).

Em 2016 houve nova legislação que dispôs sobre a estrutura e a organização administrativa do Município de Sertãozinho. Trata-se da Lei Ordinária 6197 de 12 de dezembro de 2016. Esta lei parece situar-se a meio termo entre as duas leis anteriores. Ela cita, no artigo 4°, por exemplo, que a administração municipal tem como finalidade última o interesse público. (PREFEITURA MUNICIPAL DE SERTÃOZINHO, 2016).

Em 2018, entretanto, a Prefeitura de Sertãozinho produziu nova reforma administrativa, que foi regulada pela Lei Ordinária 6373 de 25 de abril de 2018. Esta lei, na verdade, não alterou praticamente nada do modelo organizacional já adotado pela Prefeitura de Sertãozinho. Ela veio, sim, para alterar a estrutura administrativa da prefeitura, ou seja, o elenco de secretarias municipais e as competências que cada uma deverá assumir (PREFEITURA MUNICIPAL DE SERTÃOZINHO, 2018).

Com relação à democracia participativa em Sertãozinho, sabe-se que o orçamento participativo foi implantado no município nas administrações do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), de 2001 a 2008 e em 2015 (SANTOS, 2014). Atualmente não há informações a respeito do orçamento participativo disponíveis na página da Prefeitura de Sertãozinho. Infere-se, entretanto, que o orçamento participativo não está ativo em Sertãozinho, tendo em vista que, em sessão ordinária da câmara municipal do dia 7 de maio de 2018, protocolou-se requerimento ao Poder Executivo municipal acerca da possibilidade de implantação do orçamento participativo no município (ATA..., 2018).

Faz-se possível também, com relação ao Município de Sertãozinho, inferir que há predomínio dos modelos burocrático e gerencial de administração pública, embora na Lei Ordinária 1574 de 1982, tenha havido também uma ênfase naquilo que, mais tarde, denominar-se-ia modelo societal e a despeito dos períodos em que a sociedade sertanezina tenha sido convocada a decidir como investir uma parcela do orçamento municipal.

O Município de Jaboticabal tem, disponíveis, três legislações que tratam de reformas administrativas. A primeira delas é a Lei Ordinária 429 de 12 de novembro de 1960. Trata-se de lei bastante simples, que não preconiza nenhum tipo de modelo organizacional nem institui espaços para participação popular no governo municipal. É uma lei que simplesmente pretendeu reorganizar a estrutura administrativa da prefeitura (PREFEITURA MUNICIPAL DE JABOTICABAL, 1960).

Posteriormente, promulgou-se a Lei Ordinária 955 de 9 de dezembro de 1971. Esta lei, ao contrário da anterior, traz elementos que permitem vislumbrar indícios do modelo organizacional vigente no município. Desta maneira, o artigo 3º indica que a administração municipal obedece às normas de racionalidade e de produtividade e também aos princípios técnicos convenientes (PREFEITURA MUNICIPAL DE JABOTICABAL, 1971).

O artigo 6º explicita ainda que as atividades municipais deverão ser planejadas, coordenadas, controladas e supervisionadas pelo prefeito (PREFEITURA MUNICIPAL DE JABOTICABAL, 1971). Veem-se, assim, traços do modelo gerencial na reforma administrativa jaboticabalense de 1971.

Já em 1991 promulgou-se nova reforma administrativa. Entretanto, mais uma vez, omitiram-se do texto da reforma administrativa quaisquer indícios do modelo organizacional que se tornaria predominante no município (PREFEITURA MUNICIPAL DE JABOTICABAL, 1991). Sabe-se, entretanto, que na gestão 1989-1992, a mesma, portanto, que efetuou a reforma administrativa de 1991, implantou-se em Jaboticabal uma forma rudimentar de orçamento participativo. A iniciativa, porém, encerrou-se em 1992 (TEIXEIRA; VIGLIO, 2007).

Quando, em 1997, o mesmo grupo político retornou à administração municipal, o orçamento participativo foi reimplantado no município. De 1997 a 1998, embora mais elaborado quando comparado à primeira execução do orçamento participativo, o processo era apenas consultivo e tinha somente uma instância de participação. De 1999 até 2002, contudo, o orçamento participativo foi reelaborado e tornou-se mais complexo e deliberativo chegando, em 2001, a poder deliberar sobre 16% dos recursos municipais destinados a investimentos (TEIXEIRA; VIGLIO, 2007).

Em 2002, no entanto, chegaria ao fim a experiência de Jaboticabal com o orçamento participativo e, atualmente, não há menção ao orçamento participativo na página da prefeitura.

Dos municípios analisados, Jaboticabal é o que menos deixa transparecer, por meio da legislação, o modelo organizacional predominante, uma vez que as legislações publicadas resumem apenas a reorganizações estruturais dos órgãos da prefeitura. Mesmo assim, não obstante a valiosa experiência de Jaboticabal na implantação do orçamento participativo, pode-se inferir que predominam no município os modelos burocrático e gerencial.

QUESTIONÁRIOS

Discutem-se, nesta seção, os resultados obtidos pela aplicação do questionário de tipo Escala de Likert às secretarias de Administração dos municípios de Ribeirão Preto, Sertãozinho e Jaboticabal. As tabelas utilizadas apresentam os dados individualizados por município e também uma visão mais abrangente, que contabiliza os resultados somados dos três municípios. As tabelas elaboradas com os dados apurados estão abaixo:

Tabela 1 – Respostas à Proposição 1 por Município – O governo municipal procura inserir apopulação nas decisões governamentais

Respostas	Ribeirão Preto	Sertãozinho	Jaboticabal	Total
Concordo totalmente (A)	5	-	-	5
Concordo parcialmente (B)	10	5	4	19
Nem concordo nem discordo (C)	9	-	-	9
Discordo parcialmente (D)	9	1	-	10
Discordo totalmente (E)	5	1	-	6

Fonte: elaborada pelos autores

A Tabela 1 traz respostas acerca da intenção dos governos municipais de inserir a população em suas decisões. Pode-se observar que os dados tendem a agrupar-se no centro do espectro de respostas, em todos os municípios, com clara predileção pelas respostas B, C e D. Quando se analisam as respostas conjuntas dos três municípios, observa-se a mesma tendência, ou seja, as respostas concentram-se entre as alternativas B, D e C, nesta ordem, o que demonstra que, para os respondentes, o governo municipal procura, em diferentes graus, inserir a população nas decisões governamentais.

Tabela 2 – Respostas à Proposição 2 por Município – O governo municipal leva em consideração a vontade popular em suas decisões

Respostas	Ribeirão Preto	Sertãozinho	Jaboticabal	Total
Concordo totalmente (A)	7	1	2	10
Concordo parcialmente (B)	10	2	2	14
Nem concordo nem discordo (C)	7	2	-	9
Discordo parcialmente (D)	6	2	-	8
Discordo totalmente (E)	8	-	-	8

Fonte: elaborada pelos autores

A Tabela 2 apresenta as respostas sobre a permeabilidade dos governos municipais à vontade da população em influenciar suas decisões. Nesta proposição as respostas distribuíram-se bastante uniformemente entre todas as alternativas quando se analisam as respostas totais. Em Jaboticabal, entretanto, as respostas concentraram-se nas alternativas A e B, denotando que, para esses respondentes, o governo municipal apresenta-se permeável à influência popular.

Tabela 3 – Respostas à Proposição 3 por Município – A participação popular nas decisões do governo municipal é adequada

Respostas	Ribeirão Preto	Sertãozinho	Jaboticabal	Total
Concordo totalmente (A)	7	1	2	10
Concordo parcialmente (B)	10	4	1	15
Nem concordo nem discordo (C)	5	2	1	8
Discordo parcialmente (D)	6	-	-	6
Discordo totalmente (E)	10	-	-	10

Fonte: elaborada pelos autores

Na Tabela 3, que esclarece a percepção dos respondentes acerca da participação popular nas decisões dos governos municipais, nota-se, quando as respostas são analisadas conjuntamente,uma concentração de respostas na alternativa B. Entretanto, quando se verifica a situação isolada dos municípios, percebe-se uma divisão nítida entre as respostas fornecidas pelos respondentes de Ribeirão Preto que, em sua maioria, dividiram-se entre as alternativas B e E, o que demonstra que, para alguns deles, a participação popular nas decisões do governo municipal é relativamente adequada e, para outros, é totalmente inadequada. A distribuição das respostas em Sertãozinho e em Jaboticabal, ao contrário, concentrou-se nas alternativas A, B e C.

Tabela 4 – Respostas à Proposição 4 por Município – O governo municipal apropria-se de conceitos, práticas e objetivos pertinentes à iniciativa privada

Respostas	Ribeirão Preto	Sertãozinho	Jaboticabal	Total
Concordo totalmente (A)	15	1	-	16
Concordo parcialmente (B)	14	4	3	21
Nem concordo nem discordo (C)	4	1	1	6
Discordo parcialmente (D)	2	1	-	3
Discordo totalmente (E)	3	-	-	3

Fonte: elaborada pelos autores

A análise da Tabela 4 evidencia que, para a maioria dos respondentes, em todos os municípios analisados, o governo municipal apropria-se de conceitos, práticas e objetivos pertinentes à iniciativa privada, em maior ou menor grau. Chama a atenção o fato de que as alternativas A e B foram escolhidas por 37 dos 49 respondentes.

Tabela 5 – Respostas à Proposição 10 por Município – A administração municipal é transparente em seus atos, decisões, gastos e investimentos

Respostas	Ribeirão Preto	Sertãozinho	Jaboticabal	Total
Concordo totalmente (A)	12	2	1	15
Concordo parcialmente (B)	11	1	3	15
Nem concordo nem discordo (C)	2	4	-	6
Discordo parcialmente (D)	11	-	-	11
Discordo totalmente (E)	2	-	-	2

Fonte: elaborada pelos autores

Na Tabela 5 pode-se verificar a percepção dos respondentes quanto à transparência da administração municipal no tocante a seus atos, decisões, gastos e investimentos. Verifica-se que, embora a o resultado seja positivo para as prefeituras, tanto individual quanto conjuntamente, deve-se destacar que 11 respondentes de Ribeirão Preto discordaram parcialmente da proposição, e dois deles discordaram totalmente dela.

Assim, a percepção de transparência em Sertãozinho e em Jaboticabal parece ser maior, tendo em vista que nenhum respondente desses municípios discordou da proposição, mesmo tendo havido respostas de tipo C em Sertãozinho.

INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO

Nesta etapa da pesquisa, selecionaram-se cinco indicadores de desenvolvimento referentes aos municípios estudados. Esses indicadores são: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), mortalidade infantil, analfabetismo da população de 15 anos e mais, abastecimento de água e renda per capita. Buscou-se, com a seleção desses indicadores, obter uma visão geral sobre cada um dos municípios. Para tanto, selecionaram-se um indicador bastante conceituado, que é o IDH- M e que combina dados de expectativa de vida ao nascer, educação e Produto Interno Bruto (PIB) de determinada unidade geográfica, bem como indicadores relacionados à saúde pública, à educação, à infraestrutura urbana e à renda. Obtiveram-se, assim, os seguintes resultados:

Tabela 1: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

Ano	Ribeirão Preto	Sertãozinho	Jaboticabal
1991	0,626	0,551	0,579
2000	0,733	0,692	0,699
2010	0,800	0,761	0,778

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2018

Ao observar a tabela, verifica-se que a série temporal abrange os anos de 1991, de 2000 e de 2010 e pode-se notar que houve o crescimento do índice para os três municípios, com Ribeirão Preto atingindo, em 2010, o valor de 0,800, considerado muito elevado.

Tabela 2: Taxa de Mortalidade Infantil

Ano	Ribeirão Preto	Sertãozinho	Jaboticabal
1980	27,72	32,75	36,12
1986	21,41	19,09	33,7
1992	19,53	21,08	24,78
1998	15,78	9,78	9,63
2004	8,77	9,32	11,47
2010	9,56	13,75	8,30
2016	9,66	9,78	5,15

Fonte: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados, 2018

A tabela que expõe as taxas de mortalidade infantil abrange o lapso temporal de 1980 a 2016. Nela é possível verificar que, paulatinamente, a mortalidade infantil vem caindo nos três municípios estudados, embora, possa haver, no intervalo selecionado, aumentos momentâneos da taxa. Mesmo assim, nenhum dos municípios tem taxa de mortalidade infantil superior a 10‰. Neste indicador, Jaboticabal detém a menor taxa de mortalidade infantil entre os municípios em destaque.

Tabela 3: Analfabetismo da População de 15 Anos e Mais

Ano	Ribeirão Preto	Sertãozinho	Jaboticabal
1991	6,74	11,79	11,22
2000	4,44	8,38	7,40
2010	2,91	5,37	4,92

Fonte: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados, 2018

Na tabela que apresenta as taxas de analfabetismo da população com 15 anos ou mais pode-se notar, já em um primeiro momento, que em 1991 a taxa de analfabetismo em Ribeirão Preto era praticamente a metade das taxas verificadas em Sertãozinho e em Jaboticabal. Paulatinamente as taxas declinaram e, em 2010, Ribeirão Preto continuava com a menor taxa entre os municípios estudados.

Tabela 4: Abastecimento de Água

Ano	Ribeirão Preto	Sertãozinho	Jaboticabal
1991	99,09	99,32	98,40
2000	98,05	99,13	98,98
2010	99,00	99,40	99,09

Fonte: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados, 2018

Com relação ao abastecimento de água, é possível notar que o município que sobressai nesse indicador é Sertãozinho, com 99,40% dos domicílios urbanos recebendo água tratada em 2010. Nota-se também que Ribeirão Preto é o município que apresenta a pior taxa de abastecimento de água em 2010, sendo Jaboticabal aquele que tinha a pior taxa em 1991, e que Sertãozinho apresentou um decréscimo do abastecimento entre 1991 e 2000, recuperando-se em 2010.

Tabela 5: Renda Per Capita

Ano	Ribeirão Preto	Sertãozinho	Jaboticabal
2000	539,07	397,13	389,58
2010	1.052,76	779,98	851,98

Fonte: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados, 2018

Assim, observando a tabela da renda per capita, vê-se claramente que ela é mais alta em Ribeirão Preto. Nota-se também que, em 2000, Sertãozinho apresentava renda per capita mais alta do que Jaboticabal e que, em 2010, essa situação inverteu-se.

CONCLUSÕES

Ao analisar as reformas administrativas levadas a cabo pelos municípios de Ribeirão Preto, Sertãozinho e Jaboticabal verificou-se que, apesar de algumas tentativas incipientes de fazer com que a população desses municípios tivesse, em alguns casos, poder de decisão sobre as ações da prefeitura, o que caracterizaria a utilização do modelo de administração pública societal, nenhum dos municípios estudados mantém, atualmente, estruturas ou espaços de diálogo e de decisão.

Além disto, a legislação das reformas administrativas em vigor explicita o caráter marcadamente burocrático e gerencial adotado pelas prefeituras. Desta forma, é possível dizer que, nos três municípios, os modelos organizacionais predominantes são o modelo burocrático e o modelo gerencial, em diferentes graus de combinação e de intensidade em cada um dos municípios, sem que haja uma divisão exata e tangível entre os dois modelos. Pode-se, desta maneira, vislumbrar neste ponto a ideia aduzida por Lustosa da Costa (2018) a respeito da complexidade da administração pública brasileira. Em outras palavras, ela é multifacetada, manifesta-se em variados domínios e não pode ser analisada como um bloco monolítico. Ao contrário, a administração pública brasileira e os modelos organizacionais são fluídos e dinâmicos.

Com relação aos indicadores de desenvolvimento, pode-se verificar que, no decorrer do tempo, os três municípios melhoraram seus indicadores (à exceção do indicador de mortalidade infantil de Ribeirão Preto do ano de 2016 que teve um pequeno aumento em relação ao ano de 2010).

Nota-se, também que, embora haja uma assimetria populacional importante entre Ribeirão Preto (694.534 habitantes), de um lado, e Sertãozinho (124.453 habitantes) e Jaboticabal (76.864 habitantes) (IBGE, 2018), de outro, há uma similitude bastante acentuada entre eles quando os indicadores de desenvolvimento são comparados. Há, sim, diferenças entre os indicadores, entretanto, essas diferenças não são acentuadas. Desta forma, pode-se afirmar que os três municípios detêm níveis semelhantes de desenvolvimento.

Assim, devido aos três municípios apresentarem os mesmos modelos organizacionais predominantes atualmente e também níveis semelhantes de desenvolvimento, não se pôde encontrar vínculo efetivo entre os modelos organizacionais e os indicadores de desenvolvimento. Este fato se deve, provavelmente, ao fato de pertencerem à mesma região, serem vizinhos e compartilharem uma história comum de desenvolvimento.

A pesquisa não pode, porém, descartar totalmente um possível nexo entre os modelos organizacionais e o desenvolvimento municipal. Desta forma, um possível desdobramento deste estudo, seria expandir a pesquisa a todos os municípios da RMRP ou, mais além, estudar e comparar municípios de diferentes regiões, que apresentem história e modelos organizacionais diferentes.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. O Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública - Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, v. 10, p. 1–52, 1997.

ATA da 25ª Sessão Ordinária, da 2ª Sessão Legislativa, da 17ª Legislatura, Realizada em 07 de Maio de 2018, às 18:00 Horas. **Jornal Oficial do Município de Sertãozinho.** Sertãozinho, 16 mai. 2018. Disponível em: <http://www.sertaozinho.sp.gov.br/conteudo/jornal-oficial2018.html#.XGa1J7jJ3cc>. Acesso em 4 out. 2018.

CORRÊA, V. T. **O campo do conhecimento em administração pública no Brasil:** uma análise histórica a partir do seu contexto e caráter multifacetado. Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo: 2017.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. **Perfil dos Municípios Paulistas.** Disponível em: <http://www.perfil.seade.gov.br/>. Acesso em 30 set. 2018.

GUERRA, J. F. DO C.; TEODÓSIO, A. DOS S. DE S. Gestão Pública Societal e Gestão Social: Análise de Aproximações e Distanciamentos na Práxis de uma Política Pública. **Revista Pensamento e Realidade,** São Paulo, v. 27, n. 2, p. 5-20, 2012.

GUERREIRO RAMOS, A. **A Nova Ciência das Organizações:** uma Reconceituação da Riqueza das Nações. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1989.

HAQUE, M. S. Theory and practice of public administration in Southeast Asia: Traditions, directions, and impacts. **International Journal of Public Administration**, v. 30, n. 12-14, p. 1297–1326, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Tabelas dos Municípios – Estimativas 2018.** Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-detalhe-de- midia.html?view=mediaibge&catid=2103&id=2279>. Acesso em 30 set. 2018.

LUSTOSA DA COSTA, F. J. História, Narrativa e Representações da Administração Pública Brasileira. **Revista do Serviço Público,** v. 69, p. 31-52, 2018.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 7ª. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

PAES DE PAULA, A. P. Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 1, p. 36–49, 2005.

PREFEITURA de Ribeirão Preto Corta Orçamento Participativo. **Folha de São Paulo,** São Paulo, 11 abr. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u72935.shtml>. Acesso em 4 out. 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JABOTICABAL. **Lei Ordinária 429 de 12 de novembro de 1960.** Dispõe sobre a nova estrutura na organização dos servidores da Prefeitura Municipal de Jaboticabal. Disponível em: <https://sapl.jaboticabal.sp.leg.br/consultas/norma_juridica/norma_juridica_mostrar_proc?cod_norma=429>. Acesso em 3 out. 2018.

_____. **Lei Ordinária 955 de 9 de dezembro de 1971.** Dispõe sobre a organização do sistema administrativo municipal d e Jaboticabal e dá outras providências. Disponível em: <https://sapl.jaboticabal.sp.leg.br/consultas/norma_juridica/norma_juridica_mostrar_proc?cod_norma=955>. Acesso em 3 out. 2018.

_____. **Lei Ordinária 1989 de 21 de junho de 1991.** Dispõe sobre a reorganização administrativa da Prefeitura Municipal de Jaboticabal e dá outras providências. Disponível em: <https://sapl.jaboticabal.sp.leg.br/consultas/norma_juridica/norma_juridica_mostrar_proc?cod_norma=1989>. Acesso em 3 out. 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO. **Lei Complementar 320 de 22 de janeiro de 1999.** Dispõe sobre a organização administrativa da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto e dá outras providências. Disponível em: <http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/J321/pesquisa.xhtml>. Acesso em 29 set. 2018.

_____. **Lei Ordinária 32 de 1973.** Dispõe sobre a organização da administração municipal de Ribeirão Preto, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/J321/pesquisa.xhtml>. Acesso em 29 set. 2018.

_____. **Lei Ordinária 248 de 1974.** Dispõe sobre entidades descentralizadas, complementa areforma administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/J321/pesquisa.xhtml>. Acesso em 29 set. 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SERTÃOZINHO. **Lei Ordinária 1574 de 15 de julho de 1982.** Dispõe sobre a organização administrativa da Prefeitura Municipal de Sertãozinho e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/sp/s/sertaozinho/lei-ordinaria/1982/158/1574/lei-ordinaria-n-1574-1982-dispoe-sobre-a-organizacao-administrativa-da- prefeitura-municipal-de-sertaozinho-e-da-outras-providencias?q=lei+1574>. Acesso em 3 out. 2018.

_____. **Lei Ordinária 2262 de 8 de setembro de 1989.** Dispõe sobre a reorganização administrativa da Prefeitura Municipal de Sertãozinho e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/sp/s/sertaozinho/lei-ordinaria/1989/227/2262/lei-ordinaria-n-2262- 1989-dispoe-sobre-a-reorganizacao-administrativa-da-prefeitura-municipal-de-sertaozinho-e-da- outras-providencias?q=lei%202262>. Acesso em 3 out. 2018.

_____. **Lei Ordinária 6197 de 12 de dezembro de 2016.** Dispõe sobre a estrutura e organização administrativa do Município de Sertãozinho e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/sp/s/sertaozinho/lei-ordinaria/2016/620/6197/lei-ordinaria-n-6197-2016-dispoe-sobre-a-estrutura-e-organizacao-administrativa-do-municipio-de-sertaozinho-e-da-outras-providencias?q=lei%206197>. Acesso em 3 out. 2018.

_____. **Lei Ordinária 6373 de 25 de abril de 2018.** Dispõe sobre a estrutura e organização do Município de Sertãozinho, cria cargos de provimento em comissão, de livre nomeaçãoe providos por servidores públicos e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/sp/s/sertaozinho/lei-ordinaria/2018/637/6373/lei-ordinaria-n-6373- 2018-dispoe-sobre-a-estrutura-e-organizacao-administrativa-do-municipio-cria-cargos-de-provimento- em-comissao-de-livre-nomeacao-e-providos-por-servidores-publicos-e-da-outras-providencias>. Acesso em 3 out. 2018.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Desenvolvimento Humano e IDH.** Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html>. Acesso em 4 out. 2018.

SANTOS, L. Sertãozinho Retoma Orçamento Popular. **Revide,** Ribeirão Preto, 25 ago. 2014. Disponível em: <https://www.revide.com.br/editorias/gerais/sertaozinho-retoma-orcamento-popular/>. Acesso em 4 out. 2018.

TEIXEIRA, B. A. DO N.; VIGLIO, J. E. Orçamento Participativo de Jaboticabal/SP: Limites e Debilidades para uma Efetiva Partilhar de Poder. **Revista ORG & DEMO,** Marília, v. 8, n. 1/2, p. 93- 114, 2007.

TORRES, M. D. DE F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 5ª. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

NEPOTISMO E SUA ESTRUTURAÇÃO SOCIAL, POLÍTICA, CULTURAL E HISTÓRICA

Cinthia Lima dos Santos (UFCA)[1]
Jaycilane Sandy Santana Matias (UFCA)[2]
Luis Henrique Gonçalves de Oliveira (UFCA)[3]
Wendell de Freitas Barbosa (UFCA)[4]

RESUMO

Este artigo é sobre o fenômeno do nepotismo explorando suas dimensões políticas, sociais e históricas, abordando os sujeitos e práticas a ele relacionados. Considerando a tipificação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que define Nepotismo como a prática do favorecimento da esfera privada em detrimento do interesse público, tencionamos trazer elementos que estão para além das definições jurídicas. Entendemos que a apreensão do conceito e dos sujeitos e práticas associadas a ele, deve considerar diversas dimensões trazidas por áreas de conhecimento diferentes sobre o tema. Com o uso da apreensão epistemológica do fenômeno, a pesquisa utilizou de técnicas qualitativas como a pesquisa bibliográfica, análise documental e pesquisa hemeroteca. As práticas de nepotismo não devem ser apenas observadas sob o aspecto legal, sendo necessário entender os motivos e sentidos históricos dados a essas práticas e os contextos culturais e políticos em que ocorrem.

Palavras-chave: Nepotismo, política, epistemologia

INTRODUÇÃO

Fazer ciência caracteriza-se como processo complexo à medida que coloca em xeque crenças construídas sobre dados fenômenos sociais durante o percurso da construção do conhecimento científico. Em primeiro momento, situa-se a necessidade de se desvencilhar da premissa de neutralidade, uma vez que a produção de conhecimento nas ciências sociais está intrinsecamente relacionada às visões e posições sociopolíticas, econômicas e culturais do sujeito que se lança em tal empreitada.

[1] Bacharelanda do curso de Administração Pública e Gestão Social do Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA) da Universidade Federal do Cariri (UFCA). E-mail: limacinthia89@gmail.com
[2] Bacharelanda do curso de Administração Pública e Gestão Social do Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA) da Universidade Federal do Cariri (UFCA). E-mail: jaycilanesandy@gmail.com.
[3] Bacharelando do curso de Administração Pública e Gestão Social do Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA) da Universidade Federal do Cariri (UFCA). E-mail:
[4] Professor do Curso de Administração Pública da Universidade Federal do Cariri, Bolsista de Produtividade pelo programa FUNCAP-BPI, Líder do Laboratório de Estudos em Violência e Segurança Pública (LEVIS). E-mail: wendell.barbosa@ufca.edu.br.

Este caminho evidenciou a necessidade de compreender a própria dimensão do conceito de ciência, quais caminhos metodológicos adotar no processo, o que significa essa escolha, quais sentidos perpassam tais seleções. Fatores que implicam na compreensão da trajetória de formação desse percurso. Elementos que permitem entender o desenvolvimento de teorias formuladas e reformuladas no intuito de abarcar não somente o mundo em transformação, mas superar as limitações anteriores.

Em um segundo momento, as reflexões em torno das tessituras que permeiam a construção do conhecimento científico voltaram-se para aplicabilidade no campo de públicas. Como pensar um dado problema de saúde ou segurança pública sob a luz da teoria? O que devemos considerar no processo de efetivação dessa teoria no planejamento de uma política pública? A estrutura social, econômica e educacional? Ou apenas indicadores, que revelam um determinado contexto? Ou até mesmo a necessidade de se desenvolver e planejar políticas públicas à luz de uma teoria científica? O desenvolvimento científico no campo de públicas exige a tarefa reflexiva de construção de objetos de pesquisa e intervenção, ampliando e qualificando a dimensão técnica.

Desta forma, o presente estudo tem como objetivo pensar o problema público sob as diretrizes que perpassam a construção do conhecimento científico. Com esta finalidade nos debruçaremos sobre o nepotismo, problema que pode ser considerado estrutural, à medida que pode ser identificado em distintas esferas do campo da administração pública.

De origem latina, (nepos, nepotis) a palavra nepotismo relaciona-se aos laços de parentesco e descendência (neto, sobrinho). De acordo com o Conselho Nacional de Justiça (2018), a expressão representa o favorecimento de vínculos de parentesco nas relações de emprego/trabalho, substituindo avaliações por méritos para o exercício da função, violando os direitos constitucionais de impessoalidade administrativa, legalidade e moralidade[5].

Com objetivo de compreender os mecanismos de perpetuação e ressignificação das práticas de nepotismo na administração pública, recorre-se a diferentes campos do conhecimento, tais como história, sociologia, antropologia, economia e ciência política. Essa investigação possibilitará entender diferentes concepções de "gestão pública" que se tem no Brasil.

Nessa perspectiva, partimos dos seguintes questionamentos: Quais são os fatores que corroboram na permanência e ressignificação da coisa pública utilizada em benefício próprio? Como a epistemologia pode auxiliar a compreender tais estruturas sociais?

Diante do exposto, podemos compreender que o nepotismo caracteriza-se como uma prática que atinge distintas dimensões da sociedade. Isso pode ser visualizado no seu impacto nas estruturas políticas excludentes e moralmente questionáveis, afetando parcela significativa da população, ao perpetuar e naturalizar determinados mecanismos de poder, com as ações paternalistas, a "generosidade" de determinados políticos, as "concessões" informais feitas em estágios específicos da cena social e política, fortalecendo tais práticas.

As ciências sociais neste percurso nos permitem compreender como se constroem, consolidam e (re)significam as estruturas descritas acima. Reflexões são necessárias, à medida que se compreende que a organização dessa forma de gestão da coisa pública está para além da sistematização do ordenamento jurídico, envolve uma série de fatores que devem ser considerados ao se pensar soluções para os problemas públicos.

Este artigo está definido em cinco sessões, sendo estas intituladas de Caminhos Metodológicos para a Construção da Análise, Entendendo o Nepotismo a Partir da Epistemologia, Nepotismo como Elemento para Manter as Estruturas de Poder, Nepotismo Produtor e Reprodutor de Desigualdades e sua Associação ao Coronelismo, e Considerações Finais.

Na primeira seção é abordada a metodologia utilizada para a construção do artigo, utilizando- se de uma abordagem qualitativa, pautada na pesquisa bibliográfica, buscando entender a realidade social que diferentes atores sociais fazem parte (MINAYO, 2013, p. 21).

A segunda sessão trata da conceituação de Nepotismo, que de forma sucinta pode ser conceituado como o detrimento do público em favorecimento do privado, levando em consideração a sua construção social, política, cultural e histórica, e em decorrência desses fatores tentar entender este fenômeno utilizando-se da Epistemologia, empregando para melhor compreensão do tema, o empirismo, que se utiliza da experiência sensível advinda da observação, e tem-se como forma de conhecimento empírico o senso comum, por exemplo.

[5] Pode-se ver o caso da possível nomeação do filho do atual Presidente da República para ser embaixador nos Estados Unidos, neste caso existe um grande debate acerca de se configurar ou não o nepotismo, pois se trata de um cargo político, estando assim fora do que se entende como nepotismo hoje, mas ainda trata-se de uma clara imoralidade na situação.

Já a terceira seção discorre sobre como o nepotismo pode ser considerado um vício social, ligado à gestão pública e à sociedade, entrelaçado por esquemas de corrupção, desconsiderando princípios da administração pública para consequentemente manter as estruturas de poder.

A quarta seção trata que o nepotismo historicamente produz e reproduz desigualdades, tendo um marco simbólico no Nordeste no período Coronelista, onde se pode compreender que havia acordos entre o poder público e o poder privado, identificado aqui na figura do coronel, que por seu poder advindo dos seus acordos com o Estado definia quem seriam as pessoas competentes para assumir cargos públicos.

Por fim, a quinta sessão traz as considerações finais do artigo, este ainda em estágio inicial de pesquisa, ressaltando que a compreensão e definição do fenômeno percorrem por diversos paradigmas epistemológicos, sobretudo a história, as ciências sociais, o direito e a administração pública.

CAMINHOS METODOLÓGICOS PARA CONSTRUÇÃO DA ANÁLISE

Para o desenvolvimento da presente pesquisa em estágio inicial, privilegiou-se a abordagem qualitativa, pautada na pesquisa bibliográfica. Em consonância com as definições de Minayo (2013, p.21), caracteriza-se como trabalho que se desenvolve através do "universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes." A autora afirma que:

> Esse conjunto de fenômenos humanos é entendido aqui como parte da realidade social, pois o ser humano se distingue não só por agir, mas por pensar sobre o que faz e por interpretar suas ações dentro e a partir, mas por pensar sobre o que fazer e por interpretar suas ações dentro e a partir da realidade vivida e partilhada com seus semelhantes. (MINAYO, 2013, p. 21)

Diante do exposto, podemos entender a pesquisa qualitativa como um caminho para compreender a realidade social em que estão inseridos diferentes sujeitos, aspectos determinantes para se compreender o âmbito da produção humana: "O universo da produção humana que pode ser resumido no mundo das relações, das representações e da intencionalidade e é objeto da pesquisa qualitativa dificilmente pode ser traduzido em números e indicadores quantitativos" (MINAYO, 2013, p. 21).

Uma vez que nos propomos a conhecer e investigar os sentidos e os significados por traz de um determinado conceito, o presente estudo lança mão de distintos campos das ciências sociais para compreender o fenômeno investigado.

A construção do objeto de estudo, inicialmente se deteve na coleta de informações sobre o fenômeno do nepotismo, simultaneamente a pesquisa da produção científica sobre a temática. Em um segundo momento, já munidos sobre a compreensão do problema explorado, buscou-se analisá-lo a partir da perspectiva estrutural, ou seja, um fenômeno que está intrinsecamente relacionado à formação do Brasil enquanto estado, a cultura administrativa do país. Nesse sentido, recorreram-se as análises históricas desenvolvidas por distintas perspectivas sócias históricas, como as traçadas em "Raízes do Brasil" (HOLANDA, 2010).

Compreender os caminhos que conduzem o desenvolvimento do conhecimento científico nem sempre é uma tarefa fácil, como por exemplo, escolher uma dada teoria e aplicá-la em um determinado problema e/ou objeto. No campo das ciências sociais este processo precisa de significativa reflexividade, uma vez que a análise em seu domínio segue uma série de pressupostos que se revelam de formas diversas.

De acordo com Santos (1999) o modelo de racionalidade que rege a ciência moderna constitui- se no século XVI a partir da revolução científica, desenvolvendo-se posteriormente no campo das ciências naturais. Entre os séculos XVIII e XIX o modelo de racionalidade envolve os domínios da emergente ciência sociais. A partir desse momento é possível pensar um *modelo global de racionalidade científica*, que por mais que reconheça as variedades internas, opõe-se e distingue-se de duas formas de conhecimento não científico, o senso comum e estudos humanísticos, incluídos nesse último campo os estudos históricos, filológicos, jurídicos, literários, filosóficos, teológicos entre outros (SANTOS, p. 20-21, 1999).

> Sendo um modelo global, a nova racionalidade científica é também um modelo totalitário, na medida em que nega o carácter racional a todas as formas de conhecimento que se não pautarem pelos seus princípios epistemológicos e pelas suas regras metodológicas. (SANTOS, 1999, p. 21).

Em consonância com Santos (1999), a ciência moderna enxerga com desconfiança as evidências pautadas na experiência do sujeito. Nessa análise, são postas diretrizes que norteiam a concepção do conhecimento científico. A formulação dos pressupostos epistemológicos e das regras metodológicas é guiada pela necessidade do desenvolvimento de leis e de regularidades observadas com intuito de prever o comportamento futuro dos fenômenos.

Estas reflexões delineadas por Santos (1999) são apenas uma das inúmeras perspectivas que podemos expor neste espaço. A própria compreensão de tal limitação nos conduz a compreender o quão amplas são as tessituras que perpassam a construção do conhecimento científico. Ainda sobre o tema, Boaventura observa os paradigmas que norteiam os lados da construção do conhecimento científico, implicados tanto nas conjeturas sociais, políticas como culturais. Para Santos (2010) o pensamento moderno é um pensamento abissal, que se constitui pelas distinções: há dois universos distintos separados por linhas radicais, "deste lado da linha" e o "outro lado da linha", a visibilidade do primeiro se sustenta na invisibilidade do segundo. Ao se refletir tal perspectiva no campo do conhecimento, Santos (2010, p.24) observa que *o pensamento abissal consiste na concessão à ciência moderna do monopólio da distinção universal entre o verdadeiro e o falso*.

> [...] Do outro lado da linha, não há conhecimento real; existem crenças, opiniões, macia, idolatria, entendimentos intuitivos ou subjectivos, que na melhor das hipóteses, podem torna-se objetos ou matéria-prima para a inquirição cientifica. (SANTOS, 2010, p. 25).

Pensar a concepção do conhecimento científico através de perspectivas distintas revela-se um desafio, refletir suas implicações no panorama social e político constitui-se em um dos objetivos desse estudo ao debruçar-se sobre os mecanismos sociais, políticos e culturais que sustentam uma máquina estatal viciada.

ENTENDENDO O NEPOTISMO A PARTIR DA EPISTEMOLOGIA

Refletir sobre a prática do nepotismo a partir da sua construção cultural, social, política e histórica se justifica através da necessidade de entender como se delineiam os mecanismos de controle e manutenção de uma sociedade, da supremacia dos interesses privados em detrimento do interesse público e, das estruturas morais frágeis que burlam o próprio ordenamento jurídico através de estratégias distintas.

O conhecimento científico presente em diversas áreas da pesquisa possui características complementares. O contexto social interfere nos aspectos científicos, a saber, o desenvolvimento de teorias sofre as influências intelectuais, sociais e políticas de dada conjuntura social. As mudanças das relações econômicas, sociais e políticas delimitam e favorecem alguns aspectos da análise, em detrimento de outros.

Na dimensão empírica do fenômeno do nepotismo, engloba-se o conhecimento oriundo da observação, pela experiência sensível. Essa forma de conhecimento baseia-se no senso comum, que se trata de determinações aceitas em determinada época. Nesse sentido, o fenômeno do nepotismo envolve uma série de elementos alicerçados na experiência coletiva social e, portanto, no senso comum. Muitas ações e relações sociais estão alicerçadas em laços de parentesco e afetividade calcados no conhecimento do senso comum.

> O senso comum não deixa de produzir saberes que como os demais, servem para a compreensão de nosso mundo e de nossa sociedade, e para nela viver com o auxílio de explicações simples e cômodas. Mas deve-se desconfiar dessas explicações. . . (LAVILLE; DIONNE, 1999, p.19).

A produção do conhecimento científico se estabelece por meio de autonomia relativa, por vezes, a própria sociedade interpela a elaboração de pesquisas sobre um problema social, como no caso do nepotismo ligado à gestão pública. As respostas a esses apelos, nem sempre são precisas ou reduzidas a sua utilidade social.

Ao abordar assuntos que absorvam o interesse público, é comum se deparar com questões normativas, ou seja, com critérios morais que avaliam o fenômeno estudado e exigem uma postura "corretiva", por assim dizer, do cientista. Para lidar com um fenômeno como o nepotismo, é preciso equilibrar a capacidade de generalização para apreensão teórica, sem perder de vista as dimensões particulares de suas manifestações empíricas.

Na compreensão cientifica do nepotismo, não devemos reduzi-lo apenas a sua dimensão meramente questionável do ponto de vista ético e legal. É necessária uma compreensão mais aprofundada dos sujeitos, práticas e suas interseções com o interesse público. Para que isso aconteça, é imprescindível deixar de lado o âmbito da generalização para poder compreender os contextos nos quais aquela prática está inserida, uma vez que as próprias teorias científicas nas ciências sociais aplicadas são forjadas numa complexa relação entre o conhecimento científico e o senso comum.

Segundo Popper (2013), é necessário formular a teoria para depois formular as questões empíricas. Nesse sentido, as questões empíricas servem de norte para questões normativas, porém, não para limitar e reduzir o campo de atuação e sim para torná-lo mais fácil, diante de uma sociedade tão complexa para se verificar os fatos. Nesse sentido, uma teoria não pode ser verificada isoladamente, em razão de que estará sujeita a ser falsificável, de forma que não poderia confirmar ou verificar tal teoria isolada, pois é feita de acordo com a realidade. Desta forma, não se deve verificar o fenômeno do nepotismo de forma isolada, para que não possa estar sujeita a refutabilidade por ser verificada levando em consideração apenas à área da administração pública e não as demais estruturas como o direito, as ciências sociais e os aspectos históricos, culturais e sociopolíticos.

Toda pesquisa conduzida por um cientista social tem por intenção chegar a um indicativo da sociedade, seja da violência, consumo, comportamento, entre outros, assim por sua importância, a ciência é uma grande influência para a sociedade, e suas pesquisas servem de parâmetro para as práticas sociais.

Assim um "princípio" que atualmente tem-se utilizado é a neutralidade. O cientista deve manter-se o mínimo possível influenciado por algum fator ideológico, mesmo que isso seja difícil, pois o indivíduo sempre é influenciado pelo seu meio e suas ideias. Por isso ao chegar-se a um resultado de pesquisa, deve-se pensar sobre como isso será utilizado, pois historicamente foi visto que o uso das ciências humanas foi distorcido para justificar ações desumanas e criminosas.

Ao conceituar nepotismo como o favorecimento de parentes consanguíneos ou por afinidade em detrimento do interesse público, e mais além do bem comum remete a questionamentos realizados no surgimento das ciências sociais, onde se buscava compreender as desigualdades e as diferenças entre os sujeitos. Nesse sentido, a partir das ciências sociais é possível verificar o quanto é complexo e multifacetado o fenômeno do nepotismo, além da percepção diferenciada entre os sujeitos, em decorrência do nível de integração do indivíduo no mundo social.

Nesse sentido, a antropologia nos permite estudar o homem e como este interage com o mundo sempre partindo da comparação com o outro. Ou seja, relacionando com o objeto de estudo, a compreensão do nepotismo e mais específico do que é lícito ou não deve ser realizada com base nessas premissas, porque somente dessa forma é possível compreender a realidade social e assim emitir qualquer tipo de juízo de valor acerca da conduta. Nessa perspectiva Siqueira (p.10, 2007) diz que "(...) toda cultura é coerente em si mesma quando vista de forma total e a partir de seus pressupostos.". A ciência política permite pensar sobre o nepotismo levando em consideração o conhecimento empírico, ou seja, o senso comum e sua influência na estruturação das relações de poder e a democracia. A sociologia traz elementos importantes para compreensão do fenômeno social intitulado nepotismo, nos permitindo entender as desigualdades sociais a partir de práticas de favorecimento presentes em nossa sociedade (CASTRO; O'DONNELL, 2015).

Portanto, para compreender a estruturação social, política, cultural e histórica do nepotismo, se faz necessário a imersão em conceitos e premissas desenvolvidas nas ciências sociais e na epistemologia, com o estudo crítico acerca dessa prática, que vai muito além da tipificação como algo ilegal, ilícito ou imoral.

NEPOTISMO COMO ELEMENTO PARA MANTER AS ESTRUTURAS DE PODER

As raízes dos saberes como o direito, a história, a sociologia e a ciência política, vistos a partir de paradigmas da epistemologia estão para compreender e definir quais elementos estão fincados ao nepotismo para manter as estruturas de poder. Pode-se utilizar do conhecimento empírico, mais especificamente encontrado do senso comum para compreender tais estruturas, utilizando assim da observação. Também se pode utilizar de aspectos históricos para entender o porquê e como se deu e se dá esta estruturação de poder, um marco histórico é o coronelismo, onde havia acordos entre o poder público e o poder privado, identificado aqui na figura do coronel, que era exatamente por meios destes tratos com o governo que se garantia o seu poder, de forma que terras já eram de sua posse, os trabalhadores dali que necessitavam daquela terra para moradia e trabalho para subsistência, eram seus dependentes e lhe deviam lealdade. E, exatamente ao firmar-se com o Governo e decidir quem eram os indivíduos aptos a possuir cargos públicos, a sua estrutura de poder estava fincada, pois os demais da sociedade também lhes deviam lealdade, pois o coronel que ali dizia quem seria o servidor público ou não.

Enquanto problema estrutural, que afeta diretamente não apenas aspectos relacionados ao interesse público, mas a conservação de grupos que se dedicam a manutenção e preservação dos seus interesses, o nepotismo é entendido nesse estudo através da necessidade da compreensão das estruturas administrativas públicas brasileiras, porque historicamente se encontra um favorecimento do privado em detrimento do público, consequentemente a desvantagem do coletivo, de que forma estas ações conseguiram se estruturar no sistema público e na própria gestão pública. E por fim, como estes grupos percorreram os anos estruturando poder.

A própria compreensão do conceito ainda está imerso em divergências, à medida que ao ser visto como tema da gestão pública brasileira e na própria sociedade é, muitas vezes, confundido com a prática de corrupção, seja como causa ou efeito, porque pouco se estuda sobre o assunto, mesmo que esse vício social ocorra há muito tempo. Rodrigues (2011) afirma que a matéria é cercada de poucos estudos e, por isso, há vários pontos não definidos, termos sem designações corretas e falta de especificidades.

Desta forma, pode-se observar que atualmente a prática do nepotismo está totalmente ligada à gestão pública e a própria sociedade, entrelaçados por esquemas de corrupções, onde pessoas que ocupam grandes cargos cedem outros cargos para parentes, sejam estes por laços de consanguinidade ou afinidade, quebrando o princípio imposto pela Constituição Federal de 1988, no Art. 37, em redação dada pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, estabelecendo na administração pública de forma direta ou indireta a quaisquer Poderes da União, dos Estados, Distrito Federal ou Municípios deve obedecer aos princípios da administração pública, como impessoalidade, moralidade e legalidade[6].

Nessa perspectiva, podem-se levar em consideração tais questionamentos, como: os fatores que corroboram na permanência e ressignificação da coisa pública utilizada em benefício próprio, bem como a epistemologia que pode auxiliar a compreender tais estruturas. Sendo assim, esses questionamentos podem ser respondidos a partir da análise de elementos, valores culturais, estruturas econômicas, sociais e políticas, dentre outros.

A teoria reporta-se a fenômenos sociais, nesse sentido haverá relação direta entre o mundo das forças e impactos e o mundo dos valores e sentidos, justificando-se assim essa constância existente acerca do nepotismo, mesmo que observado historicamente com outras roupagens. A criação de leis e regulamentos em relação a esta temática é desenvolvida conforme a realidade, utilizando-se muitas vezes do senso comum, bem como de saberes advindos da autoridade e da tradição (LAVILLE; DIONNE, 1999), mas também podem ser corroborado por discursos e práticas científicas. Portanto, o nepotismo é entendido como elemento fundamental para manter as estruturas de poder dentro de determinada sociedade, onde pode-se encontrar na forma de manutenção de poder utilizada pelos coronéis no século passado trazidas acima, e ainda, algumas vezes podendo ser identificado na contemporaneidade como práticas corruptas.

A prática do nepotismo é observada há muito tempo, nessa esteira Holanda (2010) ao estudar a história da colônia e a origem das desigualdades no Brasil desenvolveu a teoria do Homem Cordial considerando as características do brasileiro e o contexto histórico, onde se evidenciou que tais aspectos estavam intimamente ligados as suas raízes sociais, mais precisamente familiares. Esta teoria foi criada em um período que predominou mobilizações sociais e políticas em decorrência da urbanização, onde o homem brasileiro foi estudado a partir da identidade nacional construída historicamente conforme os pares de tipos ideais[7], aventureiro e trabalhador, onde o primeiro refere-se aos indivíduos marcados pelo imediatismo de suas ações, que visam obter lucro sem esforço e o segundo é o inverso, esses indivíduos almejam primeiramente a paz e a segurança social.

A formação da sociedade brasileira manifestou-se a princípio sob a ótica aventureira, representado através do português e o espanhol, porém ainda muito abrangente, daí a necessidade de aproximar-se ainda mais do brasileiro, por isso dentro do perfil aventureiro surgiu mais dois pares de tipos ideais, o semeador e o ladrilhador. Nessa linha, a diferença reside no propósito que alicerça a permanência ou não na cidade, o semeador enxerga a colônia como um lugar temporário, onde permanecerá até conseguir verificar tudo que a cidade possa lhe oferecer, sem almejar a criação de cultura, sendo este o tipo ideal do brasileiro.

Desta forma, o brasileiro é considerado fruto da colonização portuguesa, este age movido por afetividade e emoção, onde as relações familiares norteiam ações e decisões, devendo estar presente em todas as composições sociais, compreende-se a esfera pública como extensão familiar, mantendo a supremacia e direcionando as vantagens a pessoas específicas. Em decorrência disso, não ocorreu à criação de uma esfera pública que pudesse regular o Estado, por não haver distinção entre público e privado. O Estado, em sua essência reproduz o patrimonialismo, representado pela dominação tradicional, onde a gestão pública é calcada em interesses meramente pessoais, fugindo do caráter burocrático e coletivo. Os efeitos dessas condutas são perceptíveis na gestão pública brasileira, engendrada no nepotismo, onde as relações familiares são priorizadas na tomada de decisão e na contratação de pessoas.

[6] Em 2016, 32 deputados e 8 senadores eram proprietários, sócios ou associados de canais de rádio e TV. Tais posses fere a liberdade de expressão e o princípio da isonomia, no qual os candidatos devem ter chances iguais na corrida eleitoral. Apesar destes números, existem os casos de parlamentares influenciarem a partir de "laranjas" ou parentes, um caso desse tipo é o do ex-senador Eunício de Oliveira, sua esposa é sócia proprietária de um relevante canal de rádio em Juazeiro do Norte, interior do Ceará, estado qual o mesmo foi senador pelo período de dois mandatos. Dessa maneira observa-se que além de imoral e ilegal, também é impessoal, de modo que os candidatos se utilizam de meios particulares para se beneficiarem na corrida eleitoral e até mesmo antes desta dar-se início.

[7] Max Weber (1864 – 1920) desenvolveu o método do tipo ideal para estudar os fenômenos particulares subjetivos, sem distanciar-se da perspectiva social e histórica. Nesse sentido a utilização do tipo ideal permite escolher e explicar o objeto de estudo, bem como traz a dimensão de forma clara, sem influência das particularidades do cientista social.

NEPOTISMO, PRODUTOR E REPRODUTOR DE DESIGUALDADES E SUA ASSOCIAÇÃO AO CORONELISMO

De origem latina, (nepos, nepotis) a palavra nepotismo relaciona-se aos laços de parentesco, descendência, (neto, sobrinho). O Conselho Nacional de Justiça com a edição da Súmula Vinculante 13 do Supremo Tribunal Federal (STF) tipificou a prática do nepotismo na administração pública brasileira como a nomeação de parentes consanguíneos em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau. Equipara-se autoridade nomeante e servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento para configuração dessa prática. Dessa forma, é possível inferir que a vedação não se estende aos agentes políticos, tão somente aos agentes públicos. Essa súmula foi editada em 2013, com eficácia imediata em relação ao Poder Judiciário e à Administração Pública Direta e Indireta.

O termo Nepotismo é consideravelmente recente, não sendo encontrado nas literaturas mais antigas, porém a sua prática não. No Brasil a prática do Coronelismo associa-se diretamente a este termo. Pois há um benefício do Coronel, identificado aqui como a figura da esfera privada, com a esfera pública na troca de favores ou acordos feitos para o favorecimento de ambas as partes. Segundo Leal (1975), o "coronelismo" é um sistema político nacional, com base em barganhas entre o governo e os coronéis. O Estado assegura o poder do coronel sobre seus trabalhadores, e ainda dos seus inimigos. É entregue ao coronel o domínio dos cargos públicos de determinada área, desde a cozinheira e professora do ensino primário até o delegado de polícia. O coronel oferece seu apoio ao governo especialmente em forma de votos. Por conseguinte, os governadores oferecem seu apoio ao chefe de governo, em forma de permuta, pois esperam reconhecimento advindo do Governo em relação ao domínio no estado.

Como resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada, não é, pois, mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia compõe um fenômeno típico de nossa história colonial. É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa (LEAL, 2012).

Assim, Leal (2012) conceitua o Coronelismo como um contrato entre o poder público e o poder privado. Todavia, a esfera pública estava decadente e esta era a forma de fortalecer-se, pois destarte que a esfera privada se encontrava: progressivamente fortalecida. A terra é à base desse compromisso, pois a síntese do coronel são as terras e os votos que possui, e é nisso que o Coronelismo se fundamenta.

Em um sentido negativo, o Coronelismo foi um elemento importante na formação da identidade brasileira, com um marco simbólico no Nordeste. Nesta mesma região ainda há manifestações do Coronelismo nos dias atuais, mesmo depois de tantas mudanças políticas no país. Essas atitudes coronelistas se apresentam na contemporaneidade como práticas corruptas e tratos políticos (LINS, 1964).

É notório que após longos períodos autoritários, como ditaduras, haveria um esforço para que se vedasse a manutenção de poder de uma mesma figura por longos períodos, e isto é visto através das constituições dos Estados modernos, no art.14,§ 5º, da Constituição Federal, fica vedado que o chefe do executivo das federações podem apenas ser reeleitos para um único mandato, assim como aqueles que o substituírem durante o mandato.

Porém pode ser visto que aqueles que alcançam o poder usam de diversas ferramentas para prolongar sua liderança no poder público e o nepotismo é uma dessas, pois através de laços consanguíneos e/ou afinidade, que se consegue estender a influência de um indivíduo, família, grupos políticos, favorecendo o pessoal em detrimento do coletivo, deixando em suspensão a confiabilidade dos serviços prestados pelo Estado, já que mesmo que haja qualificação necessária pelo indivíduo, não haverá confiança plena para a realização das atividades.

Outro fator que é importante para a manutenção do poder vem da própria Constituição, que indica obrigatoriedade de afiliação mínima de um ano a um partido político, ou seja, o indivíduo não pode perpetua-se, mas pode levar a continuidade de uma bandeira partidária, sendo assim o poder fica apenas de um lado da balança, mudando apenas a figura que o representa.

Neste ponto existe um paralelo interessante a se fazer entre os partidos como forma de manutenção de poder e o nepotismo, visto que nos dois casos, indivíduos são usados em prol de uma causa, a diferença se dá no ponto em que uma é coletiva (partidos) e outra individual (figura política), mas essencialmente os dois casos convergem e muitas vezes se unem, já que figuras políticas já conhecidas são constantemente sucedidas por filhos, netos, sobrinhos, e estes inevitavelmente seguem a ideologia partidária de seus iguais.

Portanto é de suma importância salientar que seja por meios de brechas na constituição ou por ferramentas inconstitucionais, figuras políticas usam de artimanhas para se manterem no poder, sendo assim necessário que se conheça esses métodos para que a sociedade não seja refém destas personas, além de ajudar no fortalecimento da república e da democracia, criando uma sociedade mais justa e igualitária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo, ainda em fase inicial norteado por preocupações epistemológicas, caracterizou-se pelo diálogo entre a Administração Pública e as Ciências Sociais. Desta forma, pensar a concepção desse fenômeno através de perspectivas distintas revela-se um desafio. O objetivo é refletir suas implicações no panorama social, político e nos processos de gestão pública, descrevendo e analisando os mecanismos sociais, políticos e culturais que sustentam o nepotismo. Isto, a partir de um resgate histórico, onde se pode pensar a reconstituição conceitual do nepotismo analisando as relações confusas entre os interesses públicos e privados no Brasil (HOLANDA, 2012). Devemos ressaltar que a compreensão e definição do fenômeno perpassam por diversas matrizes epistemológicas, sobretudo a história, as ciências sociais, o direito e a administração pública.

O termo nepotismo é recente em termos metodológicos, no entanto, a história social de práticas associadas à concepção em tela remontam o período Brasil Colônia e Império. Nos traços mais recentes, podemos analisar, por exemplo, práticas de mandonismo, coronelismo e clientelismo descritas na literatura recente da ciência política. No caso específico do coronelismo, assim como concebido por Leal (2012), a figura política do coronel favorece seus interesses privados pelo uso direto da esfera pública, sobretudo por meio da troca de favores, relações de apadrinhamento e ou acordos tácitos. O Coronelismo é um elemento importante na formação da identidade brasileira, tido, inicialmente, com um marco simbólico da região Nordeste, deve ser pensado sob uma forma de ação política que ainda é relevante para compreender fenômenos políticos na sociedade brasileira contemporânea. Temos como exemplo, o caso de redes de parentesco que se ramificam em cargos ligados aos poderes da república (legislativo, executivo e judiciário), seja na esfera municipal, estadual e federal. Há grupos familiares que perpetuam posições de prestígio e poder principalmente assumindo cargos políticos, mas não apenas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGNOLIN, Adone. **Jesuítas e selvagens:** a negociação da fé no encontro catequético-ritual americano-tupi (séculos XVI-XVII). São Paulo: Humanitas; Fapesp, 2007.

Castro, Celso; O'Donnell, Julia. **Introdução às Ciências Sociais.** 1ª edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015, p. 12-66.

CONGRESSO EM FOCO. **Família Andrada está no Congresso há 190 anos**. Disponível em: https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/familia-andrada-esta-no-congresso-ha-190-anos/. Acesso em 5 de outubro de 2018.

CULTURAEVIAGEM. **O que Pero Vaz de Caminha pediu ao rei de Portugal?** Disponível em: https://culturaeviagem.wordpress.com/2014/10/20/o-que-pero-vaz-de-caminha-pediu-ao-rei-de- portugal/. Acesso em: 11 de novembro de 2018.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Ciro une opostos, mina adversários e estabelece hegemonia no Ceará**. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/07/ciro-une-opostos-mina-aversarios-e- estabelece-hegemonia-no-ceara.shtml. Acesso em 9 de novembro de 2018.

FOUCAULT, Michel. A ordem do discurso: aula inaugural no college d'e France, pronunciada em 2 de dezembro 1970. 3. ed. São Paulo: Edições Loyola, 1996. (Leituras Filosóficas).

HOLANDA, Sérgio Buarque de: **Raízes do Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

JUSBRASIL. **Constituição Federal - Constituição da Republica Federativa do Brasil 1988 | Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/155571402/constituicao-federal-constituicao-da- republica-federativa-do-brasil-1988. Acesso em: 23/06/2019

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber:** manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Porto Alegre; Belo Horizonte: Artmed; Editora UFMG, 1999.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. LINS, Wilson. **Os Cabras do Coronel**. Rio de Janeiro: GRD, 1964.

MOHALLEM, Michael Freitas; FRANCE, Guilherme. É nepotismo tornar o próprio filho embaixador? 2019. Disponível em: https://epoca.globo.com/

artigo-e-nepotismo-tornar-proprio-filho- embaixador-23804514. Acesso em: 19 jul. 2019.

MOURA, Rafael Moraes. Bolsonaro nomear filho para embaixada pode ser enquadrado como nepotismo, diz Marco Aurélio. 2019. Disponível em: https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-nomear-filho-para-embaixada-e-tiro-no-pe-diz-marco-aureliomello,70002918735. Acesso em: 19 jul. 2019.

NêUMANNE, José. Filho de Bolsonaro nos EUA é nepotismo. 2019. Disponível em: https://politica.estadao.com.br/blogs/neumanne/filho-de-bolsonaro-nos-eua-e-nepotismo/. Acesso em: 19 jul. 2019.

OBSERVATÓRIO DO DIREITO A COMUNICAÇÃO. **Raio X da Ilegalidade**: políticos donos da mídia no Brasil. Disponível em: http://www.intervozes.org.br/direitoacomunicacao/?p=29753. Acesso em: 20/07/2019.

OLIVEIRA, Almerinda Alves de. **Nepotismo na Administração Pública brasileira: panorama histórico e associação à corrupção.** Revista da Controladoria-Geral da União, 2017, 9.14: 23.

OLIVEIRA, Ricardo Costa de. **Na teia do nepotismo**. Curitiba: Insight, 2012 POPPER, Karl Raimund. **A lógica da pesquisa científica**. São Paulo: Cultrix, 2013.

RODRIGUES. **Nepotismo no serviço público brasileiro e a SV 13.**RDA –revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 260, p. 203 – 229, maio/ago. 2012. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rds/article/viewFill/8835/7628. Acesso em 21 de abril de 2018

SANTOS, Boaventura de Souza. **Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes.** In: SANTOS, Boaventura de Souza; MENESES, Maria Paula. Epistemologias do sul. Coimbra: Edições, 2010.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Um discurso sobre as ciências**. Porto (Portugal): Afrontamento, 1999.

ANÁLISE DAS PRÁTICAS DE ISOMORFISMO NORMATIVO NA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA DA INFORMAÇÃO ENTRE OS MUNICÍPIOS DAS MESORREGIÕES DA PARAÍBA.

Rodrigo de Queiroz Nóbrega (UFPB)
Nill de Oliveira Mendes (UNIPÊ)
Julliene L. de Abreu Lima (UNIPÊ)
Rayane de Oliveira Santiago (UNIPÊ)

RESUMO

A ausência de informações disponibilizadas pela gestão pública aos cidadãos decorre do não cumprimento da legislação, da falta de fiscalização dos órgãos responsáveis e, por muitas vezes, pela falta de interesse dos indivíduos em exigir a transparência dessas informações. O presente estudo teve por objetivo demonstrar as práticas de isomorfismo normativo entre os municípios das mesorregiões da Paraíba em relação ao acesso de informações na transparência pública, levando em consideração a sua teoria institucional e a legislação vigente. Para demonstrar o nível de uniformidade das práticas normativas do isomorfismo dessas informações foi utilizado como parâmetro o checklist da Escala Brasil Transparente (EBT) constituído por 12 quesitos, na qual os municípios devem atender em razão do respeito ao que estabelece a metodologia firmada pelo Ministério da Transparência e pela Controladoria Geral da União. Para tanto, foi realizado um estudo fundamentado na abordagem qualitativa, cujo objetivo caracterizou-se como descritivo e exploratório, no qual culminou em métodos delineados a partir de estudos bibliográficos. Por meio dos resultados a pesquisa, ficou demonstrada a necessidade de uma maior adoção, por partes dos municípios estabelecidos, de práticas de isomorfismo normativo, uma vez que entre eles não foi identificada a aplicação dessas práticas em relação à disponibilidade e ao acesso das informações.

Palavras Chave: Isomorfismo Normativo; Transparência Pública; Gestão Pública.

INTRODUÇÃO

As entidades têm a necessidade de agrupar diretrizes institucionalizadas para que possam ter um reconhecimento legitimo (SAMPAIO et al., 2012). Essas diretrizes são estabelecidas com o objetivo de melhorar a transparência das informações relevantes para a sociedade e os órgãos fiscalizadores.

Muito se discute sobre a importância dos instrumentos de divulgação dos gastos e das receitas dos entes federativos (União, Estados e Municípios). Com base nesse interesse coletivo, foi criado em 2004 o portal da transparência, que é uma proposta que visa certificar a justa utilização dos recursos públicos. O portal possibilita ampliar a clareza das informações que estão sendo divulgadas pelos entes federativos, possibilitando que toda população tenha a possibilidade de saber para onde e como estão sendo destinados os recursos públicos (BRASIL, 2014).

Outro mecanismo elaborado pelo congresso nacional no ano 2000, foi a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de nº 101, que criou um regime que deve ser adotado pelos governos e presume uma conduta de forma transparente, buscando o equilíbrio nas finanças públicas, e propondo, dessa forma, mecanismos que visam uma gestão pública eficiente e com métodos que possam ser implantados, para que se possa alcançar o equilíbrio fiscal das contas públicas.

Foi regulamentada em 2011 a Lei de Acesso a Informação (LAI), que somente entrou em vigor em 2012, propondo que cada ente federativo assegure a todo e qualquer cidadão o direito de acesso à informação, criando assim um rígido cumprimento das normas, que são estabelecidas por meio das legislações vigentes. Em seu artigo 8, a referida lei determina como deve ser realizada a divulgação dessas informações (BRASIL, 2011).

Segundo Aldrich (1979), o aspecto essencial que as entidades devem levar em consideração, em relação à transparência das informações, dizem respeito às próprias informações produzidas por outras entidades. Desse modo, a teoria institucional, por meio do isomorfismo normativo, busca compreender o comportamento e conhecimento padronizado (DiMAGGIO; POWELL, 1983) dos gestores públicos que deveriam tornar as entidades cada vez mais similares. No entanto, em muitas áreas da gestão pública existe desconformidades na uniformização dos procedimentos que são adotados, principalmente, no tocante ao acesso à informação.

A partir do contexto anteriormente apresentado, que envolve os aspectos do isomorfismo normativo na transparência pública, surge a necessidade de formular o seguinte questionamento: **Para assegurar o acesso à informação estão sendo aplicadas as práticas do isomorfismo normativo na transparência pública entre os municípios das mesorregiões da Paraíba?**

Ao tomar por base o presente questionamento, este estudo tem por objetivo demonstrar se as principais práticas de isomorfismo normativo estão sendo aplicadas entre os municípios das mesorregiões da Paraíba para o cumprimento legal da disponibilidade de acesso à informação na Transparência Pública.

O presente estudo se justifica pelo interesse em explorar o tema pouco abordado na literatura e pela necessidade de evidenciar as práticas de transparência pública aplicadas entre os municípios das mesorregiões, tendo em vista as exigências legais e, principalmente, as manifestações de interesse do cidadão, que cumpre seu papel de fiscalizador em relação aos atos da gestão pública, no que se refere à aplicação de recursos públicos.

APORTE TEÓRICO

TEORIA INSTITUCIONAL

Segundo Audy (2013), a teoria institucional surgiu em 1977, porém, só ganhou força em 1983, através de um artigo publicado por DiMaggio e Powell, o qual foi titulado ''The iron cage revisited'. O artigo teve a proposta de criar uma base teórica sobre a institucionalização das organizações, a qual sustentava uma ideia de que as organizações, entidades, empresas e os órgãos públicos deveria buscar uma homogeneização de seus procedimentos, de suas técnicas e de seus sistemas.

DiMaggio e Powell (1983) reconheceram duas linhas de pensamento muito diferentes, uma é o isomorfismo institucional e a outra o isomorfismo competitivo. Para Callado et al., (2015, p. 350) "o isomorfismo competitivo considera uma racionalidade que dá ênfase ao mercado de competição. O isomorfismo institucional está relacionado a uma ênfase estrutural vinculada ao escopo burocrático". Ou seja, diferente do isomorfismo institucional, o isomorfismo competitivo está profundamente ligado ao livre mercado e a forte competição entre as empresas em buscam de mais espaço no mercado.

Czesnat e Machado (2012, p. 292), afirmam que a "a teoria institucional pode ser compreendida como uma tendência à aceitação de aspectos determinados pela sociedade, o que envolve o pronto atendimento e a rápida adaptação das organizações aos cenários sociais". Sendo assim, a teoria institucional, por meio do isomorfismo, define que as entidades tendem a ficar cada vez mais homogênea, possibilitando uma unificação em sua estrutura institucional.

O conceito do isomorfismo institucional, segundo DiMaggio e Powell (1983), é de quea sua institucionalização estabelece mecanismos que ajudam a entender o sistema e a formalidade do ambiente contemporâneo. Guarido Filho (2008, p.1-2) enfatiza as afirmativas e destaca que a "[...] institucionalização representa um processo condicionado pela lógica da conformidade às normas socialmente aceitas, bem como pela incorporação de um sistema de conhecimento construído ao longo da interação social [...]".

DiMaggio e Powell (1983) afirmam que para alcançar a institucionalização do isomorfismo é nzecessário atingir três processos, pois devido às modificações que acontecem no mercado, é importante que as entidades estejam de acordo essa institucionalização. Deste modo, o isomorfismo classifica-se em normativo, coercitivo e mimético.

O isomorfismo coercitivo, conforme DiMaggio e Powell (1983 p.150), "deriva de influências políticas e do problema da legitimidade". Essas transformações são resultantes de atitudes provocadas pelos órgãos públicos, influenciadas por outros órgãos. Já o isomorfismo coercitivo resulta de expectativas culturais da sociedade e de pressões exercidas por uma organização sobre outra que se encontra em condição de dependência.

Cochia e Machado-da-Silva (2004) afirmam que o isomorfismo mimético é baseado na ideia de que as boas práticas, que são desenvolvidas por uma entidade, devem ser copiadas por outras entidades. Portanto, ele é elaborado a partir de expectativas culturais da sociedade e de pressões exercidas por uma organização sobre outra, que se encontra em condição de dependência.

O isomorfismo normativo está interiormente relacionado a um grupo de regras e procedimentos de negócios que são adotados, com o intuito da qualificação dos integrantes (DIMAGGIO; POWELL, 1983). Com isso, é firmado que a normatização seja intensificadapara atingir não só as organizações, mas também os especialistas.

Para Assis et al., (2010, p. 98) "[...] quanto mais similares forem as atividades entre as organizações, em um mesmo ambiente, e maior for a interação entre seus profissionais, em uma mesma atividade, maior isomorfismo normativo se terá". Isso mostra a importância da profissionalização dos membros da equipe, pois a qualidade das informações serão maiores para os stakeholders, que são as partes interessadas em tudo aquilo que é produzido por uma entidade, como por exemplo, o governo, os acionistas e investidores, o clientes e, principalmente, a população.

Entretanto, a eficiência na maneira de conduzir uma organização e seus processos normativos é o que a fará ter um melhor rendimento em relação à outra, visto que nada disso fará com que uma organização tenha a eficiência garantida (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

Assis et al., (2010, p. 98), ainda afirma acerca da eficiência que:

> [...] condições, métodos e práticas comuns ao exercício de uma ocupação, definidas por meio de um compartilhamento de normas e conhecimentos com outros indivíduos, gerando uma similaridade entre diferentes organizações. Nesse caso, quanto mais similares forem as atividades entre as organizações em um mesmo ambiente e maior for a interação entre profissionais da mesma atividade [...].

Portanto, dessa forma, é constatado que a normatização ligada ao conhecimento e compartilhamento de procedimentos gera uma semelhança entre as entidades, criando assim uma padronização dos mecanismos.

Para Callado et al (2015), hipóteses teóricas sobre a institucionalização devem levar em consideração os aspectos externos, criando, dessa forma, perspectivas diferentes a respeito da forma em que as entidades devem agir oferecendo assim um reconhecimento, visto que independente de fatores externos, o isomorfismo busca a similaridade dos métodos e normas, trazendo dessa forma, a receptividade em todos os segmentos. Félix, Guarido Filho e Gonçalves (2012, p.4), afirmam que através do conhecimento partilhado dentro das organizações, as práticas adotadas propendem-se à refletir o entendimento da realidade social, instigadas pela opinião pública e legitimadas, principalmente, pelo sistema educacional, o prestígio social e asleis.

LEGISLAÇÃO VIGENTE

Os entes federativos acreditam que a transparência pública é a melhor forma para combater a corrupção. Sendo assim, a partir de 2004 foi criado o portal de transparência, que atualmente é considerado uma base para um governo contemporâneo (BRASIL, 2018)

Acrescentando as informações que já estão contidas no portal de transparência, por meio do Decreto nº 7.724/12, todos os entes têm a obrigação de criar o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC). Com isso, todo cidadão apresenta a possibilidade de obter informações de forma imediata, pois, caso contrário, poderá criar um formulário e enviá-lo para um determinado órgão responsável, ou por meio de telefone, correspondência material ou endereço eletrônico, exigindo as informações que necessitar.

Portanto, o cidadão que desejar ter acesso às informações que não puderam ser fornecidas de forma imediata, deverá enviar o formulário solicitando aos responsáveis, conforme exigências previstas nos incisos contidos no artigo 12 do Decreto 7.724/12 (BRASIL, 2012), solicitação esta que deverá incluir o (a):

I. - nome do requerente;
II. - número de documento de identificação válido;
III. - especificação, de forma clara e precisa, da informação requerida; e
IV. - endereço físico ou eletrônico do requerente, para recebimento de comunicações ou da informação requerida.

Dessa forma, o Decreto 7.724/12 cria maneiras nas quais o cidadão, que apresenta interesse em adquirir informações sobre gastos, receitas, número de colaboradores dentre outras, tenha a possibilidade de realizar o requerimento de forma eletrônica através da internet.

A partir da aprovação e promulgação da constituição federal de 1988 (CF/88), e com anseio popular, o governo federal começou então a promulgar leis, decretos e portarias. O objetivo foi estabelecer políticas mais transparentes para a população, cuja finalidade é de divulgar as informações relevantes aos cidadãos, que evidenciem a real situação financeira, econômica e social.

A Constituição Federal de 1988 já estabelece em seu inciso XXXIII, do artigo 5°, que todo cidadão tem direito a obter informações dos entes governamentais, que sejam do interesse individual ou comum a todos. A Lei n° 12.527/11, em seu artigo 6°, reforça e determina como a gestão pública deve proceder para assegurar uma informação transparente, garantindo, assim, uma informação de forma clara, preservando toda e qualquer informação e garantindo sua fidedignidade e imparcialidade. Portanto, de forma mais abrangente, o artigo 8°da referida lei determina a obrigatoriedade da administração pública no que se refere a prática da divulgação da informação (BRASIL, 2011):

É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

Sendo assim, é perceptível que não pode haver dificuldade na divulgação das informações para a população por parte da gestão pública, e que todo ente deverá publicar tais informações em seus sites de transparência oficiais.

METODOLOGIA DA PESQUISA

"Nas ciências, entende-se por método o conjunto de processos empregado na investigação e na demonstração da verdade" (CERVO; BERVIAN; SILVA, 2014, p. 27). Trujillo (1974, p. 24), enfatiza afirmando que [...]"os métodos constituem os instrumentos básicos que ordenam de início o pensamento em sistemas, traçam de modo ordenado a forma de proceder do cientista ao longo de um percurso para alcançar um objetivo". No que se refere ao método utilizado neste estudo, pode-se mencionar que foi utilizado indutivo, o qual Marconi e Lakatos (2017, p.40) definem como sendo um [...]"processo mental por intermédio do qual, partindo de dados particulares, suficientemente constatados, infere-se uma verdade geral ou universal, não contida nas partes examinadas".

No que diz respeito à abordagem do problema, o conteúdo foi considerado como sendo uma abordagem qualitativa. De acordo com Richardson (1999, p. 80) "os estudos que empregam uma metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais".

Em concordância ao que foi exposto, Marconi e Lakatos (2017, p. 32), explica que "o estudo qualitativo desenvolve-se numa situação natural, oferecendo riqueza de dados descritivos, bem como focalizando a realidade de forma complexa e contextualizada". Os autores reforçam também que "a finalidade da pesquisa científica não é apenas fazer um relatório ou descrição dos dados pesquisados empiricamente, mas também relatar o desenvolvimento interpretativo dos dados obtidos".

Em relação aos objetivos pretendidos deste estudo, pode-se destacar que o mesmo é classificado como descritivo e exploratório. Beuren (2006) afirma que o estudo exploratório é realizado quando se tem pouca familiaridade com o assunto e que, através do mesmo, é necessário ser realizado para tornar o conteúdo mais transparente em relação a possíveis dúvidas que possam vim a surgir.

Segundo Gil (2010, p.42) "as pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então o estabelecimento de relações entre variáveis". Dessa forma, as pesquisas descritivas buscam explorar o estudo, pesquisa e análise dos fatos que são apresentados através dos conteúdos.

No que concerne ao objeto de estudo aqui utilizado, foi levado em consideração o modelo documental, que segundo Gil (2010), é realizado por meio de elementos que ainda não receberam uma análise mais aprofundada, porém, ainda podem ser reformulados, em conformidade com os elementos do estudo. Beuren (2006, p. 89) ratifica e entende que:

> [...] pesquisa documental pode integrar o rol de pesquisas utilizadas em um mesmo estudo ou caracterizar-se como o único delineamento utilizado para tal. Sua notabilidade é justificada no momento em que se podem organizar informações que se encontram dispersas, conferindo-lhe uma nova importância como fonte de consulta.

Gil (2010, p. 163) explica que a coleta de dados é a [...] "descrição das técnicas a serem utilizadas para coletar dados". Já Beuren (2010, p. 56), menciona que, para que a coleta de dados tenha um conteúdo relevante, é necessário "[...] que sejam observados os preceitos da teoria da amostragem, a fim de que o plano amostral seja representativo e seja demonstrado de forma significativa, e que a sua amostragem tenha validade [...]".

Marconi e Lakatos (2002, p. 41) definem a população como "conjunto de seres animados ou inanimados que apresentam pelo menos uma característica em comum". Para Beuren (2006, p. 118), a população "é a totalidade de elementos distintos que possui certa paridade nas características definidas para determinado estudo". Assim, a população em evidencia neste estudo é representada pelos municípios do Estado da Paraíba.

Segundo salienta Bauren (2013, p. 120) "amostra é uma pequena parte da população ou do universo selecionada em conformidade as regras". Pode-se mencionar que este estudo foi desenvolvido com base nos municípios com maior população dentre as seis mesorregiões inseridas no Estado da Paraíba, tendo como base para o seu desenvolvimento as informações e os dados disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2018).

A escolha pela categoria chamada de mesorregional, fundamentou-se na tendência iniciada na década de 90, devido ao progresso de políticas públicas relativas ao conteúdo (BANDEIRA, 2005). A partir dessa afirmação, cabe aqui apresentar os municípios paraibanos inseridos em suas respectivas mesorregiões.

Quadro 1 – Mesorregiões da Paraíba e População das cidades

Nº	MESORREGIÕES	CIDADE COM MAIOR POPULAÇÃO	POPULAÇÃO
1	Sertão Paraibano	Patos	100.674
2	Borborema	Campina grande	385.213
3	Agreste Paraibano	Guarabira	55.326
4	Mata Paraibana	João Pessoa	723.515

Fonte: adaptado de IBGE (2010).

Nesse contexto, a amostra foi formada pelos munícipios de maior população (Patos, Campina Grande, Guarabira e João Pessoa) das quatro Messorregiões do Estado da Paraíba (Sertão Paraibano, Borborema, Agreste Paraibano e Mata Paraibana), visando dar maior robustez aos resultados.

Quanto aos procedimentos de análise de resultados, foi utilizada à análise de conteúdo. Para tanto, utilizou-se o método criado pela Controladoria Geral da União (CGU), que foi o checklist EBT (Escala Brasil Transparente), com o intuito de verificar dados que foram coletados, cuja finalidade é a de obter a padronização do conteúdo. O checklist EBT o composto por doze quesitos, que são divididos em dois segmentos específicos, a saber: regulamentação da LAI e; transparência passiva.

Para demonstrar o modelo elaborado e constituído pela CGU, para mensurar a questão da transparência das informações decorrentes dos atos públicos, serão apresentados os quesitos a seguir, como forma de evidenciar o modelo que servirá de base para este estudo.

Quadro 2 – *Checklist* EBT

Regulamentação da LAI	Transparência Passiva
Exposição da legislação no site do avaliado	Divulgação do SIC físico (atendimento presencial)
Existência da regulamentação	Existência de um e-SIC (atendimento pela *internet*)
Regulamentação do sic	Possibilidade de acompanhamento do pedido de acesso
Regulamentação da classificação de sigilo	Inexistência de pontos que dificultem ou inviabilizem o pedido de acesso
Regulamentação da responsabilização do Servidor	Respostas aos pedidos no prazo legal
Regulamentação de instâncias recursais	Respostas em conformidade com o que foi solicitado

O peso dos pontos é diferente entre os segmentos, dos quais 75% estão relacionados à atuação da SIC e 25% reservado ao regimento da LAI, podendo cada ente atingir uma pontuação máxima de até 3.600 pontos. Os profissionais da CGU que elaboram o sistema utilizaram o desempenho Binário para elaborar as questões do checklist, tendo como repostas "SIM" ou "NÃO". Porém, poderão existir situações em que serão utilizadas expressões como "Não Localizado" ou "Site Fora do Ar" (CGU, 2016).

Quadro 3 – *Checklist* EBT com os temas/parâmetros

Ordem	Detalhamento		Temas/Parâmetros		PONTUAÇÃO MÁXIMA
REGULAMENTAÇÃO					
1	Regulamentação	Verificação na legislação	O regulamento foi localizado na página eletrônica?		100
2			O ente regulamentou a LAI?		150
				Tipo legal da regulamentação (Lei, Decreto, Portaria, Etc...)	
				Nº do Normativo	
				Data do Normativo	
3			Regulamentou a criação do SIC?		200
4			Existe a previsão da autoridades que podem classificar a informação quanto ao grau de sigilo?		150
5			Previsão de responsabilização do servidor em caso de condutas ilícitas;		100
6			Regulamentou a existência de pelo menos uma instância recursal?		200
TRANSPARÊNCIA PASSIVA					
7	Transparência Passiva	Existência do SIC	Existe indicação precisa no site de funcionamento de um SIC físico, ou seja, com a possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial?	Indicação do órgão	200
				Indicação de endereço	100
				Indicação de telefone	100
				Indicação dos horários de funcionamento	100
8			Há alternativa de enviar pedidos de forma eletrônica ao SIC?		200
9		Funcionamento do SIC	Para fazer a solicitação, são exigidos dados de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação?	Envio de qualquer documento para cadastro (PF e PJ)	300
				Assinatura reconhecida	
				Declaração de responsabilidade	
				Maioridade	
				Outras exigências	
10			Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação?		200
11			Cumpre os prazos para resposta das solicitações?	Resposta no prazo da 1ª pergunta: Questionamento na área de Saúde"	500
				Resposta no prazo da 2ª pergunta: "Questionamento na área de Educação"	
				Resposta no prazo da 3ª pergunta: "Questionamento na área de Assistência Social"	
				Resposta no prazo da 4ª pergunta: "Norma de regulamentação da LAI."	
12			Respondeu ao que se perguntou, atendendo ao pedido de informação?	Resposta em conformidade da 1ª pergunta: Questionamento na área de Saúde"	1000
				Resposta em conformidade da 2ª pergunta: Questionamento na área de Educação"	
				Resposta em conformidade da 3ª pergunta: Questionamento na área de Assistência Social"	
				Resposta em conformidade da 4ª pergunta: "Norma de regulamentação da LAI."	
TOTAL					3600

Fonte: Controladoria Geral da União (2017).

Pode-se verificar, por meio do *checklist* EBT, conforme o Quadro 3, que alguns quesitos devem ser levados em consideração, pois os mesmos devem ser finalizados por meio de respostas ao SIC e que, devido a isso, deve ser respondido pelos profissionais responsáveis, sendo estes perguntados sobre como: "Cumpre os prazos para resposta das solicitações?", já que uma vez enviada a solicitação para obtenção de informação é necessário aguardar o prazo que é estabelecido para os profissionais responderem.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

O Quadro 4 contém os resultados obtidos pelas respostas ao questionário, o que vale ressaltar que alguns quesitos não possuem respostas, devido ao ente não ter respondido as solicitações que foram enviadas no prazo que foi estabelecido.

Quadro 4 – Resultados do *checklist*

JOÃO PESSOA		CAMPINA GRANDE		GUARABIRA		PATOS	
Pontuação	%	Pontuação	%	Pontuação	%	Pontuação	%
	25,00%		25,00%		25,00%		25,00%
100	2,78%	100	2,78%	100	2,78%	100	2,78%
150	4,17%	150	4,17%	150	4,17%	150	4,17%
Lei 12.645/2013		Decreto 4317/2017		Decreto 005/2014		Decreto 009/2015	
25/09/2013		02/08/2017		17/02/2012		04/02/2015	
200	5,56%	200	5,56%	200	5,56%	0	5,56%
150	4,17%	150	4,17%	150	4,17%	150	4,17%
100	2,78%	100	2,78%	0	2,78%	0	2,78%
200	5,56%	200	5,56%	200	5,56%	200	5,56%
	75,00%		75,00%		75,00%		75,02%
200	5,56%	200	5,56%	200	5,56%	200	5,56%
100	2,78%	100	2,78%	100	2,78%	100	2,78%
100	2,78%	100	2,78%	100	2,78%	100	2,78%
100	2,78%	100	2,78%	100	2,78%	100	2,78%
200	5,56%	200	5,56%	200	5,56%	0	5,56%
300	8,33%	300	8,33%	300	8,33%	0	8,33%
200	5,56%	200	5,56%	200	5,56%	0	5,56%
200	13,89%	100	13,89%		13,89%		13,89%
1000	27,78%	200	27,78%		27,78%		27,78%
3.000	91,67%	2.700	75,00%	2.000	55,56%	1.110	30,58%

Fonte: elaboração própria, com base nos dados da pesquisa.

A partir dos resultados obtidos, utilizando o checklist EBT, pode-se concluir, em um primeiro momento, que há uma disparidade em relação à conformidade com o padrão exigido pela CGU. Vale salientar que todos os municípios devem atender a 100% dos quesitos que são estabelecidos, tanto pela legislação vigente, quanto pelo exigido da metodologia adotada pelo Ministério da Transparência e pela Controladoria Geral da União.

No município de João Pessoa, que apresenta a maior população, conforme apresentado no Quadro 1, foi o município que mais está em conformidade, atingindo 3.300 pontos, de um total de 3.600, limite máximo a ser atingido. Dessa forma, o município evidencia 91,67% dos 100% do que é exigido, representando uma diferença de 8,33%, isso em relação aos outros municípios pesquisados.

Quanto ao munícipio de Campina Grande, que não só apresenta a maior população da sua mesorregião e também a segunda maior do estado, foi o município que obteve 2.100 pontos, ou seja, mais da metade dos pontos exigidos, compreendendo um percentual de 58,33% em relação ao total do que os municípios devem atender, ocorrendo, com isso, consequentemente uma desconformidade de 41,67%.

Na cidade de Guarabira pode-se concluir, em relação às cidades pesquisadas, que foi a primeira que regulamentou a LAI no ano de 2012, porém, independentemente do tempo em que o ente a regulamentou, é notório destacar que o município atingiu apenas 2.000 pontos, o que de fato corresponde a 55,56% do total, obtendo uma diferença de 44,44% e uma divergência de 36,11%, em relação ao município com maior transparência, que foi João Pessoa. Portanto, o município de Guarabira disponibiliza poucas informações em sua transparência pública, mesmo que teoricamente já conheça todos os mecanismos necessários a uma eficiente transparência pública.

No caso do município de Patos, o município é o terceiro maior em relação à população, que corresponde apenas a 13,91% da população de João Pessoa, atingindo, dessa forma, apenas 1.110 pontos, o que de fato representou 30,58% do total exigido.

No geral, a uniformidade dos procedimentos que são adotados pelos municípios do estudo está em desconformidade com o que deveria realmente ser adotado, visto que a média atingida pelos entes é de 63,2%, o que gera uma inconformidade de 36,8% do total de 100% que são exigidos, tanto pela legislação quanto ao que estabelece o isomorfismo normativo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral do presente estudo foi demonstrar se as principais práticas de isomorfismo normativo estão sendo aplicadas entre os municípios das mesorregiões da Paraíba para o cumprimento legal da disponibilidade de acesso à informação na Transparência Pública, utilizando-se, dessa forma, do checklist EBT elaborado pela CGU.

Pode-se inferir, ao término do estudo, que não foi identificada práticas de isomorfismo normativo entre os municípios dessas mesorregiões que asseguram aos usuários o acesso à informação em relação à transparência pública, ou seja, não aconteceu a homogeneização dos procedimentos aplicados e isso foi percebido pela média levantada na padronização, a qual foi representada por 63,2%, gerando assim uma desconformidade de 36,8%.

Em relação às limitações do estudo, identifica-se que alguns dos municípios não empregaram em sua gestão os quesitos que foram elaborados e enviados pelo SIC, dificultando dessa forma a elaboração da métrica que objetiva evidenciar o nível de transparência pública. Outro fator importante que limitou o presente estudo foi a disponibilidade do *checklist* EBT, pois o mesmo é considerado de difícil acesso para o cidadão, bem como a disponibilidade do *raking d*e utilização e cumprimento da LAI, que tem por objetivo demonstrar a população todos os municípios e as suas conformidades com os requisitos exigidos.

Para futuros trabalhos em relação ao tema abordado neste estudo, é proposto que a sua aplicação seja estendida aos demais municípios do estado da Paraíba e, se possível, aos 5.570 municípios existentes no Brasil, como forma de identificar se as práticas reais de isomorfismo normativo estão sendo aplicadas entre eles para assegurar o acesso à informação aos usuários por meio da Transparência Pública.

REFERÊNCIAS

ASSIS, L. B. A. OLIVEIRA, J. O. TANURE, B.; CARRIERI, A. P. O. Isomorfismo entre Executivos nas Maiores Empresas Brasileiras. **Revista Interinstitucional de Psicologia**, v. 3, p. 98-107, 2010.

BANDEIRA, P. S. **As Mesorregiões no Contexto da Nova Política Federal de Desenvolvimento Regional: Considerações Sobre Aspectos Institucionais e Organizacionais.** Porto Alegre: UFRGS, 2005.

BEUREN, I. M. Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: Teoria e prática. 3ª ed. São Paulo: Atlas S.A, 2013. 120 p.

BEUREN, I. M. Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: Teoria e prática. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2006. 118p.

BRASIL. (16 de maio de 2012). **DECRETO Nº 7.724, DE 16 DE MAIO DE 2012.** Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5o, no inciso II do § 3o do art. 37 e no § 2o do art. 216 da Constituição.

BRASIL. (4 de maio de 2000). **LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000.** LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

BRASIL. (18 de novembro de 2011). **LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5o, no inciso II do § 3o do art. 37 e no § 2o do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005.

Callado, A. A. C. *et. all*. Práticas de Gestão Estratégica e Isomorfismo: Uma Investigação Empírica entre Empresas do Porto Digital a partir da Teoria Institucional. **Sistemas & Gestão**, v. 10, n. 3, p. 350, 2015.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia científica: para uso dos estudantes universitários**. 2. ed. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1978.

CZESNAT, A. O.; MACHADO, D. D. P. N. Legitimação na evidenciação de informações socioambientais entre as empresas de telecomunicações listadas na Bovespa. **BASE - Revista de Administração e Contabilidade da UNISINOS**, v. 9, n. 3, p. 292, julho/setembro 2012.

COCHIA, C. B. R.; MACHADO, C. L. Ambiente, interpretação e estratégia em organizações paranaenses dos setores de vestuário e alimentos. **Revista Administração Contemporânea**, vol.8, p. 11-35, 2004.

DiMAGGIO, P.J., POWELL, W.W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, p.147- 60, 1983.

AUDY, J. H. K. **Isomorfismo institucional explica muita coisa.** Disponível em: <https://jorgeaudy.com/2013/07/09/isomorfismo-institucional-explica-muita- coisa/>. Acesso em: 26 mai. 2018.

IBGE INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA. Censo 2010.Disponível em: <https:/ /censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 24 de maio de 2018.

MARCONI, M. A. LAKATOS, E. M. **Metodologia científica: Ciência e Conhecimento Científico. Métodos científico. Teoria, Hipóteses e Variáveis. Metodologia Jurídica.** 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MARCONI, M. A. LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**. 5ª. ed. São Paulo: Atlas, 2002. MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Páginas de transparência pública.** Disponível em: <http://www3.transparencia.gov.br/>. Acesso em: 26 mai. 2018.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL. **Portal da transparência.** Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/sobre/>. Acesso em: 25 mar. 2018.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. Atlas. São Paulo. SAMPAIO, M. S.; GOMES, S. M. S.; BRUNI, A. L.; DIAS FILHO, J. M. Evidenciação de informações socioambientais e isomorfismo: um estudo com mineradoras brasileiras. **Revista Universo Contábil**, v. 8, n. 1, p. 105-122, 2012.

SLACK, N. et all, **Administração da Produção**, Editora Atlas; 1995. SPENDOLINI, M. J., Benchmarking, Tr. Kátia Aparecida Roque, São Paulo: Makron Books. 1992

TRUJILLO FERRARI, Alfonso. **Metodologia da ciência.** 3. ed. Rio de Janeiro: Kennedy, 1974.

CORRENTES TEÓRICAS DO CAMPO DE PÚBLICAS: REFLETINDO SOBRE A RAZÃO DO OUTRO

Mirella Fontes Ricarte de Oliveira (UFPR)
Augusto Junior Clemente (UFPR)

INTRODUÇÃO

Como está estruturado de um ponto de vista, cientométrico, os bacharelados do campo de públicas no Brasil? Mais especificamente, quais as correntes teóricas predominantes no ensino de graduação do referido campo de públicas no Brasil?

O Campo de pública é uma aŕea de conhecimento multidisciplinar e sua "configuração une cursos com diferentes enfoques" (PIRES; SILVA; FONSECA; VENDRAMINI; COELHO, 2014, p. 111). Portanto, conhecer e aprofundar estes enfoques é a meta desta pesquisa. Especificamente, busca- se mapear os autores presentes nas listas de referências bibliográficas dos Planos de Ensino presentes nos Projetos Pedagógicos dos Cursos (PPC) do Campo de Públicas, no intuito de desvendar a paisagem intelectual deste campo. Além disso, iniciar o debate sobre o ensino do Campo de Públicas e sua função no contexto de subalternização estrutural da América Latina.

Justifica-se esta abordagem pelo fato de que a citação de um determinado autor deve ser tomada "como indicador objetivo da comunicação científica" (GRÁCIO, 2016, p. 83). Deste modo, estudos de caráter cientométricos possibilitam analisar a estrutura subjetiva dos estudos que dominam a formação dos futuros profissionais tecnopolíticos.

Utilizaremos a concepção decolonial como mote teórico norteador por conceber que a imposição de um único horizonte de Palavra pode ocultar outras existências e experiências. Este é um tema fundamental para os cursos de graduação do Campo de Públicas, tendo em vista a sensibilidade que os futuros gestores públicos deverão ter para atuar junto à sociedade, levando em conta as contingências, divergências e seus problemas públicos que necessitam de soluções teóricas e metodológicas alinhadas com seu próprio contexto histórico e geográfico.

O ato de citar estabelece diálogo intelectual necessário para a construção do conhecimento (GRÁCIO, 2016). Neste sentido "a análise de citação constitui uma abordagem que se caracteriza por sua natureza social, histórica" (GRÁCIO, 2016, p. 83). Quando citamos autores nos produtos da atividades desenvolvidas nos centros universitários, estamos definindo caminhos de pesquisa e de difusão de conhecimento. No caso das ementas das disciplinas (obrigatórias e optativas) que compõe os PPCs dos cursos de graduação, tais documentos são produzidos coletivamente e a sua análise podem ser reveladoras sobre suas características e natureza intelectual.

No método escolhido a citação será a principal fonte de dados, responsável por indicar as concepções teóricas que compõem o Campo de Públicas em seus cursos de bacharelados de Instituições de Ensino Superior (IES) públicas, tendo em vista que a produção de conhecimento e a inovação científica, no Brasil, majoritariamente provém das universidades públicas além de priorizar perfis curriculares mais flexíveis e de maior ecologia de saberes. Contudo, a análise de citação não deve se limitar à análise sua frequência simples, mas sim aos padrões de cocitação (autores que são citados juntos no mesmo documento). Para tanto, a análise de redes nos fornece o instrumental necessário que permitem descortinar o emaranhado de autores e suas comunidades epistemológicas no interior do campo em tela.

O quadro abaixo aponta para os cursos e instituições que compuseram a análise aqui empreendida:

Bacharelados do Campo de Públicas no Brasil em IES públicas

CURSO	IES públicas
Administração Pública	FJP
Administração Pública	UDESC Balneário Camboriú
Administração Pública	UDESC Florianópolis
Administração Pública	UENF
Administração Pública	UFLA
Administração Pública	UFPR
Administração Pública	UFRN
Administração Pública	UFRRJ
Administração Pública	UNEAL
Administração Pública	UNESP
Administração Pública	UNICAMP
Administração Pública	UNIFAL
Administração Pública	UNILAB
Administração Pública e Gestão Social	UFRGS
Administração Pública: Gestão Pública e Social	UFCA
Gestão de Políticas Públicas	UFRN
Gestão de Políticas Públicas	UnB
Gestão de Políticas Públicas	USP
Gestão Pública	UFMG
Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social	UFRJ
Políticas Públicas	UFABC
Políticas Públicas	UFRGS

Fonte: os autores

A coleta dos PPCs e seu ementário se deu primeiramente pela busca em seus sítios eletrônicos. E quando não encontrado online, foi solicitado por correio eletrônico para as respectivas coordenações de cursos[1].

Para a organização dos dados foi empregado o software RQDA (R Qualitative Data Analysis), ferramenta do pacote estatístico R que permite a criação de bancos de dados a partir de textos, dar-lhes atributos e realizar sua codificação – neste caso, os autores presentes nas listas

[1] Não foram encontrados os PPCs dos seguintes cursos nos sítios e não responderam a solicitação encaminhada por e-mail: Gestão de Políticas Públicas (Unb) e Políticas Públicas (UFRGS). O curso de Administração Pública tanto da UNICAMP como da UFRRJ não apresenta no ementário as bibliografias utilizadas, por isso, também ficou de fora do banco de dados. A UENF está reformulando o PPC do curso de Administração Pública. Agora pesquisa está produzindo os dados dos cursos Administração Pública (UNESP), Gestão de Políticas Públicas, com arquivo em pdf, (UFRN) e Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social (UFRJ).

de bibliográficas. O banco de dados resultante é tratado na interface do SQLite Manager e a partir dele serão geradas planilhas em formato CSV (Coma-separated Values) para serem posteriormente exportadas ao software de análise de redes *Gephi*. Melhor explicando, os autores das listas de referências bibliográficas dos PPCs serão transformados em vértices (nós) que se relacionam entre si por meio de arestas (laços).

No que tange às estatísticas das análises de redes que são úteis na proposta aqui delineada, mobilizamos duas medidas de centralidades de grau de entrada e de modularidade. A centralidade de grau de entrada se dá pela quantidade de arestas dirigidas para um determinado vértice (NEWMAN, 2010). Já a medida de modularidade encontra as subredes, ou seja, os seus módulos a partir dos padrões de semelhanças e proximidades entre os vértices. A partição é feita com um algoritmo que detecta sucessivamente as arestas com maiores graus de intermediação e as divide, dividindo assim a rede (NEWMAN, 2010; BLONDEL et al, 2008).

A seguir apresentaremos a discussão teórica sobre decolonialidade e em seguida os resultados da pesquisa, que, embora ainda em fase de exploração inicial, são reveladores sobre as estruturas teóricas dominantes do campo de públicas no Brasil.

REFLETINDO SOBRE A RAZÃO DO OUTRO: A TRAJETÓRIA DO CAMPO DE PÚBLICAS NO BRASIL

Mesmo que Pires, Silva, Fonseca, Vendramini e Coelho (2014) reconheçam a instabilidade das definições para o Campo de Públicas, dado vigente processo de construção identitária, afirmam que a emersão dele ocorreu a partir do desejo de diferenciação entre cursos de graduação em administração de empresas e os com enfoque na gestão pública. O contexto era de mudanças do Estado brasileiro, suas reformas dos últimos 30 anos que acabaram por gerar grande oferta de cursos de graduação em gestão pública. (PIRES; SILVA; FONSECA; VENDRAMINI; COELHO, 2014).

O dossiê dos autores contribui para uma historiografia do Campo. Ele é dividido cronologicamente em quatro períodos intitulados "a afirmação das diferenças e o reconhecimento da identidade própria" (2002 a 2005), "o nascimento do Campo de Públicas" (2006 a 2009), "o crescimento do Campo de Públicas e a ameaça de retrocesso" (2010 a 2013) e "início da consolidação do Campo e seu reconhecimento no âmbito do sistema de avaliação educacional" (a partir de 2013).

O início resulta em 2006 na distinção do Bacharelado em Administração e Bacharelado em Administração Pública através do despacho publicado pelo Ministério da Educação no Diário Oficial da União dia 17 de maio. Esse fato é apresentado como processo de dois contextos,: (i) "refluxo do pensamento hegemônico contrário à intervenção estatal e às políticas a ele inerentes" (p. 113) e (ii) atuação da Constituição Cidadã. Esses contextos são analisados como emersão de uma perspectiva econômica, a "capacidade de investimento público após a estabilização econômica e ajuste fiscal conduzidos na segunda metade dos anos 1990" (p. 113). Seguido pela descrição dos eventos do Campo aqui especificado pela criação da Federação Nacional dos Estudantes de Administração Pública (atual FENECAP) e do Fórum dos Coordenadores dos Cursos de Administração Pública (atual FP3CP), a construção das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) se aproximava tendo que o caminho de homogeneização das heterogeneidades pode ser notado pelo "mapeamento dos cursos correlatos e de identificação dos seus representantes" (p. 115) e pela busca da "construção de uma agenda que fosse unificadora dos diferentes fazeres em torno do ethos republicano" (p. 115). O terceiro período relata a construção epistemológica durante o processo de elaboração da DCNs, em que

> primeira vez na história do CNE *[Conselho Nacional de Educação]* [...] um órgão de regulação profissional, no caso, um conselho *[Conselho Federal de Administração]*, impetrou um recurso e tentou **interceder em um processo decisório tipicamente de formação acadêmica** [...]. (PIRES; SILVA; FONSECA; VENDRAMINI; COELHO, 2014, p. 115)

E por fim, do andamento de institucionalizar o Campo, em 2013 se homologam as Diretrizes Curriculares Nacionais, instituídas pelo CNE em 2014 (Resolução n. 1) e os cursos passam à oficialização perante o cenário nacional. No último período tem-se a promoção da autonomia do Campo expressa pela abertura dos diálogos oficiais que objetivavam também a avaliação dos cursos. Ainda neste fragmento, a luta assimétrica anteriormente mencionada foi detalhada e uma de suas manifestações é "no campo da regulação educacional e de fiscalização do exercício profissional" (p. 117).

> A reunião não foi amigável, uma vez que as docentes reiteraram o posicionamento do Campo de continuar na defesa das DCNs. A posição do CFA, por sua vez, era de que se deveria considerar as DCNs de Administração, de 2005, **com possibilidade, a depender da concordância dos conselheiros, de incluir conteúdo proposto** pelo Campo de Públicas e as cinco denominações AP *[Administração Pública]*, GP *[Gestão Pública]*, GPP *[Gestão de Políticas Públicas]*, GS *[Gestão Social]* e PP *[Políticas Públicas]*. (PIRES; SILVA; FONSECA; VENDRAMINI; COELHO, 2014, p. 118)

Com a perda de hegemonia dos órgãos representantes da Administração (CFA, CRAs,Angrad) causada pela luta do Campo de Públicas em relação a divisão de poder, certo incômodo e ruídos não foram inesperados. O conhecimento é um espaço de disputa.

Esta área do conhecimento intitulada pelos autores como "multidisciplinar embrionária" (p. 110), que teve seu histórico a busca de autonomia em relação à Administração Empresarial pode ser definida como

> multidisciplinar de ensino, pesquisa e fazeres tecnopolíticos, no âmbito das Ciências Sociais Aplicadas e das Ciências Humanas, que se volta para assuntos, temas, problemas e questões de interesse público, de bem-estar coletivo e de políticas públicas inclusivas, em uma renovada perspectiva republicana ao encarar as ações governamentais, dos movimentos da sociedade civil organizada e das interações entre governo e sociedade, na busca do desenvolvimento socioeconômico sustentável, em contexto de aprofundamento da democracia. (PIRES; SILVA; FONSECA; VENDRAMINI; COELHO, 2014, p. 112)

A superação deste estado de subalternização, para os autores, pode ser medido com o fato de que a diversidade de nomenclaturas (Gestão Pública, Gestão de Políticas Públicas, Gestão Social) aproxima "da configuração internacional da educação superior para o setor público" (PIRES; SILVA; FONSECA; VENDRAMINI; COELHO, 2014, p. 121). Entretanto, a "configuração internacional da educação" é estruturalmente exemplificada pelos parâmetros estadunidenses de educação e neste trabalho especificamente, é relacionada ao *National Association of Schools of Public Affairs and Administration* (NAASPA).

A articulação de 1990 (PIRES; SILVA; FONSECA; VENDRAMINI; COELHO, 2014, p. 113) que ocorreu durante o processo de formalização do Campo refere-se também ao fragmento da educação hegemônica vigente, constituída por conceitos e fundamentos confrontados por Dussel (1993) e Quijano (2005). Entretanto, é o autor Freire (2001) que contrapõe-se à questões análogas às citadas, porém, especificamente, sob a perspectiva da educação e sua função contínua no "novo padrão de poder mundial" (QUIJANO, 2005, p. 121) a partir da "estrutura opressora" (FREIRE apud PENNA, 2014, p. 183).

A teoria decolonial nos fala de "invasões culturais", no macroambiente da realidade latinoamericana, como aquilo que compõe a "estrutura opressora" (p. 183), na medida em que são também mecanismos de reprodução continuada, "Quijano (2005) e Mignolo (2007) chamam de 'colonização do ser' ou 'colonização cognitiva'" (PENNA, 2014, p. 183). E para exemplificar o funcionamento desse mecanismo que desempenha atividade estratégica fundamental ao "atual padrão de poder" ao dominar pela visibilização de uma realidade, Pena (2014) cita, entre outras, a crítica ao fatalismo dos oprimidos e, a introjeção do e atração ao opressor.

Tal estrutura descrita opera para manutenção do "atual padrão de poder", definido por Quijano (2005, p. 123) como articulação de "todas as formas historicamente conhecidas de controle das relações sociais correspondentes, configurando em cada área uma única estrutura com relações sistemáticas". A partir deste cenário de articulação e dependência - educação como fragmento da "estrutura opressora" do "atual padrão de poder" -, a autora afirma que a perspectiva decolonial e a pedagogia freireana possuem "valor pedagógico na medida em que questiona os referenciais eurocêntricos a partir dos quais o conhecimento no campo das ciências sociais é produzido." (PENNA, 2014, p. 183). A autora ainda sintetiza estratégias para romper com a "invasão cultural", são elas "[...] revolução; objetivação da mitologia opressora ou eurocêntrica; deslocamento do lugar de fala; e valorização do conhecimento fronteiriço". (PENNA, 2014, p. 183).

Neste caso, pertencente a rede, o ensino das ciências sociais aplicadas possui simbolismo e narrativa desvinculados da realidade concreta e do ser e estar latinoamericano. Segundo Quijano (2005), o Estado-Nação é uma das formas de controle das relações sociais articuladas. Os autores contrários ao atual "sistema-mundo" e seu "universo de relações sociais, materiais e intersubjetivas" (QUIJANO, 2005, p. 123), a partir de raciocínio dialético, problematizam a invenção da farsa do descobrimento, da conquista, tecendo severas críticas ao processo de colonização, fundado na eliminação cultural e nos processos de racialização do poder desde a perspectiva da burguesia e da racionalidade eurocêntrica. (DUSSEL, 1993).

Para aprofundar a compreensão da estrutura da democracia burguesa e seus conflitos, o trabalho, com críticas convergentes aos autores contra-hegemônicos e que integram as estratégias de rompimento com os processos opressivos ao abordar a perspectiva dos "en-cobertos", que pode-se evidenciar é o do autor Dussel (1993). Ele é divergente do pós-modernismo por criticar a racionalidade fundada na universalidade dessa corrente, mas especificamente sobre a irracionalidade da razão e não apenas sobre sua característica "razão do terror" (p. 24). Ele a descreve como "razão dominadora, vitimária, violenta" (p. 24), denunciando o "Mito da Modernidade" e propondo olharmos e atentarmos para a "razão do 'Outro'" para "Trans-modernidade".

O autor decolonial expõe a brutalidade que as compreensões elaboradas no contexto de uma só face da Modernidade camuflam e a necessidade de difusão do caráter "emancipador racional". Dessa forma, o mesmo evidencia e compreende a violência do termo considerando que modernidade se consolida no enfrentamento e encobrimento do "Outro", quando a opressão é estruturada para inauguração do "centro" versus "periferia" a fim de silenciar povos. (DUSSEL, 1993).

O trabalho de Dussel (1993) focalizou nas pioneiras expedições espanholas que inventaram o Outro e modelaram a "subjetividade moderna", citando as invasões de Sevilha, Granada, Málaga, Andaluzia, Panamá, Costa Rica, Porto Rico, Argentina, Índia, África e China como ensaio da produção do "eurocentrismo". Essa centralidade européia na História Mundial é abordada por Kant (apud Dussel,1993) quando associa preguiça e covardia como causalidade imatura, esta por sua vez, necessita de "Ilustração". O autor pontua que neste dualismo imaturo x ilustrado, a emancipação em Hegel é o fio condutor para explicar a História Mundial a partir de "Deus, razão e liberdade" como caminho linear e completo para "Ilustração".

Sendo a Europa do Norte composta pelo "povo dominante" (p. 22) e detentor do "direito absoluto" (p. 22), o ego formador dessa ideologia classifica preguiça e covardia, definindo-se "homem em estado bruto".

> África... não tem propriamente história. Por isso abandonamos a África para não mencioná-la mais. Não é uma parte do mundo histórico; não representa um movimento nem um desenvolvimento histórico... o que entendemos propriamente por África é algo isolado e sem história, sumido ainda por completo no espírito natural, e que só pode ser mencionado aqui, no umbral da história universal. (HEGEL apud DUSSEL, 1993, p. 20)

Verifica-se pela compreensão transcrita que foi dessa forma que se promoveu o apagamento das histórias e geografias latinoamericanas e de muitos outros povos originários no planeta como um todo. Esse eurocentrismo fundado no encobrimento do Outro baseava as práticas de substituição dos termos e deslocamento ou ocultamento do lugar de fala. Dussel (1993) conclui que o eurocentrismo se fortaleceu com o discurso do "descobrimento" que não existiu e com a "invenção do ser-asiático", para o autor

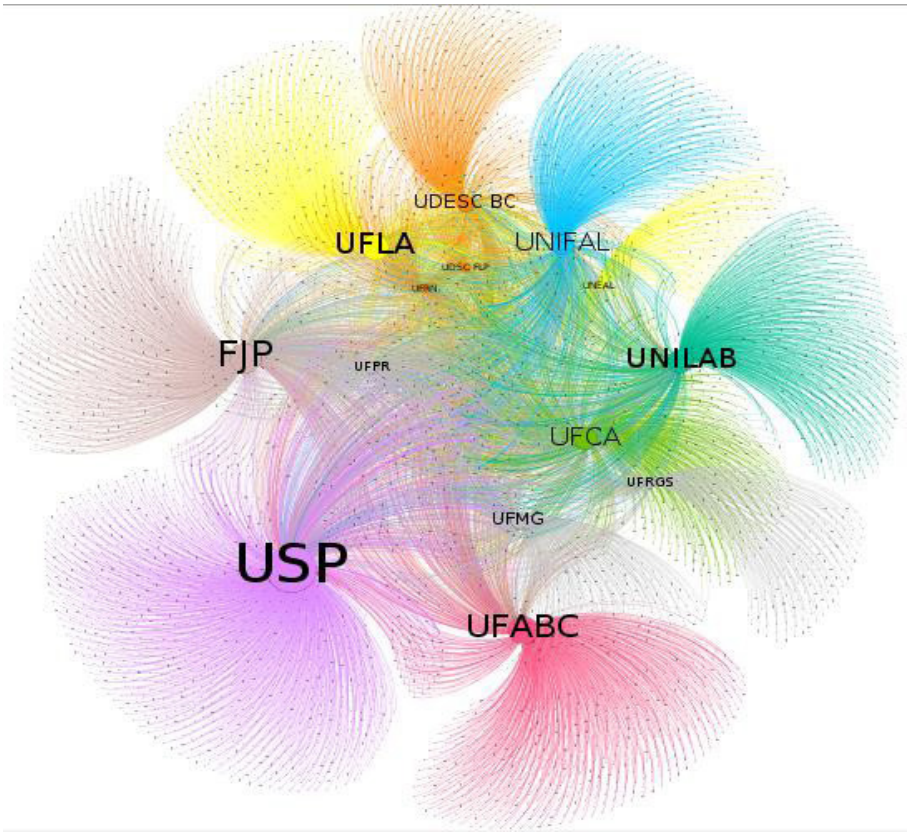
> [...] a experiência existencial colombiana de dar um 'ser asiático' as ilhas encontradas em sua rota para a Índia. O 'ser-asiático' - e nada mais - é uma invenção [...]. É o modo como 'desapareceu' o Outro, o 'índio', não foi descoberto como Outro, mas como o 'si-mesmo' já conhecido (o asiático) e só re-conhecido (negado então como Outro): 'em-coberto'". (DUSSEL, 1993, p. 32)

Consta-se dessa maneira os processos promovidos para ocultar a existência de sujeitos que possuíam geografias e histórias próprias, suprimidas pela colonialidade do poder. Como consequência, nesta mesma perspectiva, Abdalla e Faria (2017, p. 915) defendem a opção decolonial na administração e afirmam "[...] a hiper-modernidade informa não a emancipação sem limites, mas o acirramento do quadro de pobreza e de desigualdade em diversos campos, incluindo a administração/gestão". A proposta crítica de Abdalla e Faria (2017, p. 924) para opção decolonial na administração agrega às premissas de valorização do conhecimento fronteiriço e afirma que epistemologias "e ontologias que confrontam esse quadro [de colonialidade global] enfrentam obstáculos, em termos nacionais e internacionais, para reconhecimento, legitimidade e aceitação". É preciso e necessário um diálogo amplo no processo de ensino onde educandos se reconheçam no processo. Ganha destaque, portanto, os conteúdos que são apresentados aos educandos. Estes, via de regra, tomam como base as bibliografias que professores transacionam durante o percurso formativo. Examinar quais são esta bibliografias nos cursos de graduação em IES públicas do Campo de Públicas, no Brasil, é o foco da próxima seção.

REDES E NÚCLEOS TEÓRICOS DO CAMPO DE PÚBLICAS NO BRASIL

A metodologia de análise de redes, por considerar atributos relacionais, nos permite compreender os padrões e estruturas que configuram os espaços sociais - como é o caso do espaço acadêmico e universitário. Neste sentido, ela é útil para investigações de caráter indutivo e cientométrico, que tem por mote o mapeamento das tradições teóricas dentro das áreas de saber.

GRAFO 1: Rede do Campo de Públicas (Referências e Cursos)

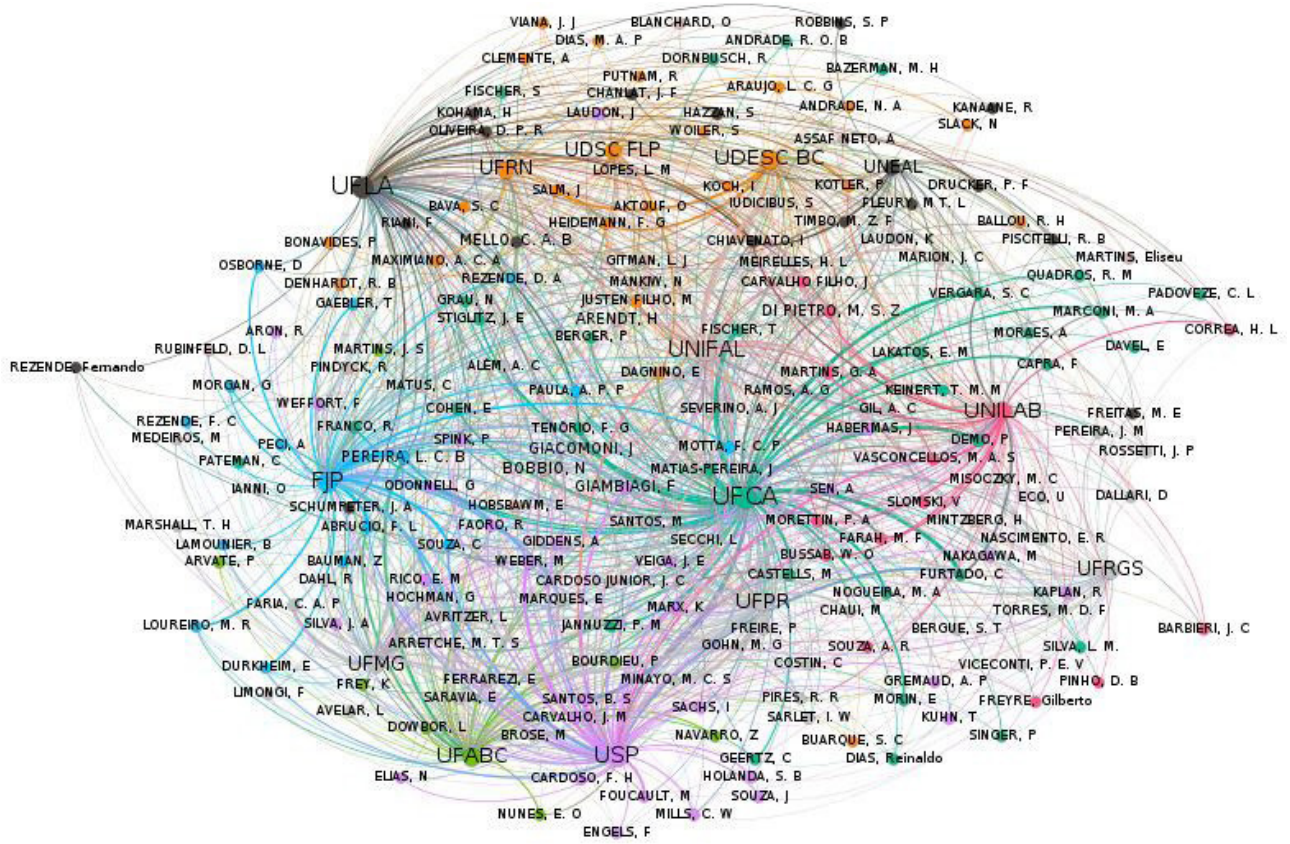


Fonte: autores
a partir dos PPCs dos cursos.

Por esta perspectiva, a primeira rede a analisarmos (grafo 1) é a que traz a completude da matriz de dados. A quantidade de vértices (nós) da rede é de 4.781, e são conectados por 7.434 arestas (laços). Tendo em vista que aqui são analisadas as referências bibliográficas de ementas de 14 cursos de bacharelado, a média de referências citadas de cada PPC é de 341 autores e autoras. Trata-se de uma rede relativamente densa, com um único componente: seu grau médio é de 3,1 e seu diâmetro é 4. Assim, suas distâncias geodésicas são curtas.

As cores distintas do grafo 1 representam suas sub-redes, encontradas a partir do algoritmo de modularidade. Ou seja, demonstram seus núcleos e comunidades internas. O posicionamento de cada comunidade na rede também demonstra proximidades e distâncias entre os cursos no que tange às suas bibliografias utilizadas nos seus respectivos PPCs. O algoritmo de modularidade do Gephi detectou 11 comunidades sendo que destas, duas congregam mais de um curso em seu interior. As demais comportam apenas um curso. Tal fato denota que os cursos apresentam características teóricas distintas e certo grau de disciplinaridade em seus interiores. As instituições que estão mais centralizadas são aquelas com maiores integrações teóricas e interdisciplinaridade, tal como a UFPR, a UFCA e a UFMG. Diametralmente opostas, estão, por exemplo, a UDESC-BC em relação a UFABC e a FJP em relação à UNILAB.

GRAFO 2: Rede do Campo de Públicas (Referências e Cursos) com Filtro 5



Fonte: autores a partir dos PPCs dos cursos.

O grafo 2 (acima) traz a rede com filtro de grau 5. Isto é, reduzimos a rede para apenas os vértices com maiores centralidades de grau de entrada. Tendo em vista que a análise de redes deve levar em conta a tridimensionalidade dos grafos, se trata de fazer sua topologia: fatiar a rede da base para o cume, demonstrando sua estrutura mais relevante com seus principais vértices. Sendo assim, a partir do filtro de grau 5, o grafo 2 apresenta uma rede composta de 202 vértices que representa 4,23% da totalidade. Sua quantidade de arestas é de 1.314 (17,63% da totalidade). Nesta rede a visualização das referências centrais do campo de públicas se evidencia, bem como sua proximidade institucional para com os cursos de graduação.

QUADRO 1 – Referências com maiores centralidades de grau nos PPCs

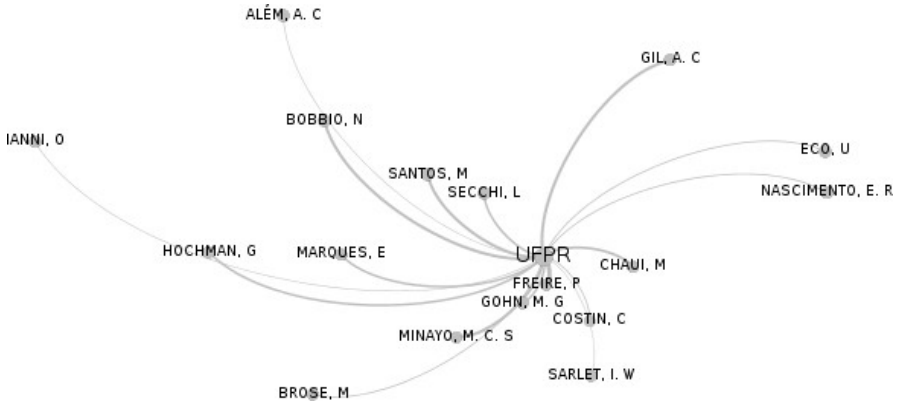
REFERÊNCIA	GRAU	REFERÊNCIA	GRAU	REFERÊNCIA	GRAU
GIACOMONI, J	14	BUSSAB, W. O	9	MATIAS-PEREIRA, J	8
BOBBIO, N	13	CASTELLS, M	9	MEDEIROS, M	8
DI PIETRO, M. S. Z	13	DAGNINO, E	9	MORGAN, G	8
MELLO, C. A. B	13	DALLARI, D	9	RAMOS, A. G	8
PEREIRA, L. C. B	13	DENHARDT, R. B	9	SACHS, I	8
ARENDT, H	12	FURTADO, C	9	SECCHI, L	8
GIAMBIAGI, F	12	GIL, A. C	9	TENÓRIO, F. G	8
MANKIW, N	11	HABERMAS, J	9	ABRUCIO, F. L	8
MEIRELLES, H. L	11	LAUDON, K	9	CHIAVENATO, I	8
SPINK, P	11	SANTOS, M	9	COHEN, E	8
VASCONCELLOS, M. A. S	11	SEVERINO, A. J	9	SEN, A	8
BONAVIDES, P	10	VERGARA, S. C	9	AVRITZER, L	8
JUSTEN FILHO, M	10	ARRETCHE, M. T. S	9	CARVALHO, J. M	8
KOHAMA, H	10	DEMO, P	9	DURKHEIM, E	8
LAKATOS, E. M	10	MARX, K	9	FERRAREZI, E	8
MORETTIN, P. A	10	FAORO, R	9	GIDDENS, A	8
PAULA, A. P. P	10	DAHL, R	8	HOCHMAN, G	8
ROSSETTI, J. P	10	IUDICIBUS, S	8	MARQUES, E	8
TORRES, M. D. F	10	KOTLER, P	8	MILLS, C. W	8
WEBER, M	10	LAUDON, J	8	SANTOS, B. S	8
MOTTA, F. C. P	10	MARCONI, M. A	8	SARAVIA, E	8
ALÉM, A. C	9	MARION, J. C	8	SOUZA, C	8

Fonte: autores a partir dos PPCs.

Acima, o Quadro 1 aponta para as referências com maiores centralidades dos cursos de graduação aqui analisados: aquelas que mais foram citadas dentro dos PPCs. O grau de entrada, portanto, demonstra que Jean Giacomoni (grau 14) foi o único autor a estar presente nos 14 PPCs analisados. Evidência esta que demonstra a ênfase nesta corrente da área de finanças públicas no campo em apreço. Com grau de entrada 13 aparecem na lista: Norberto Bobbio, Di Pietro, Bandeira de Mello e Bresser Pereira. O que este quadro revela é o "estado da arte" do campo de públicas em termos de teorias e conteúdos que os professores mais transacionam em suas disciplinas: o rol de leituras que os discentes mais aprendem em seus percursos formativos. Mais do que isso, o quadro é revelador do ponto de vista da paisagem intelectual e disciplinar: há próceres de várias epistemologias e áreas, da filosofia política (como Hannah Arendt e Habermas) à área de gestão de pessoas (como Chiavenato).

Na análise de redes importa verificar as conexões, distanciamentos e aproximações entre os vértices. Ou seja, comunidades dentro da rede. É isso que será visto a seguir. Como já mencionado, o algoritmo de modularidade do Gephi detectou 11 sub-redes, as quais descreveremos brevemente a seguir demonstrando como as referências com maiores centralidades de grau se distribuem dentro destas comunidades.

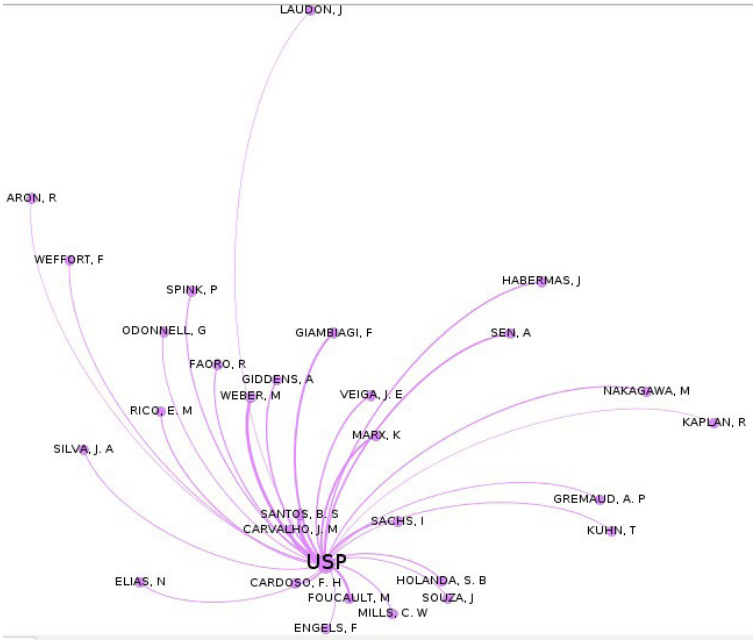
GRAFO 3: Administração Pública (UFPR)



Fonte: autores a partir dos PPCs dos cursos.

O grafo 3 tem como vértice central a UFPR e seu curso de administração pública. As referências que estão mais fortemente vinculadas nesta comunidade são: Norberto Bobbio (grau 13), Milton Santos (grau 9), Gil (grau 9) e Ana Cláudia Duarte de Além (grau 9). Outros autores também não passam despercebidos ao observarmos esta rede, tais como Paulo Freire, Otávio Ianni, Umberto Eco, Leonardo Secchi. Trata-se de um curso com bastante pluralidade teórica e temática em seu interior, inclusive desde o ponto de vista da decolonialidade.

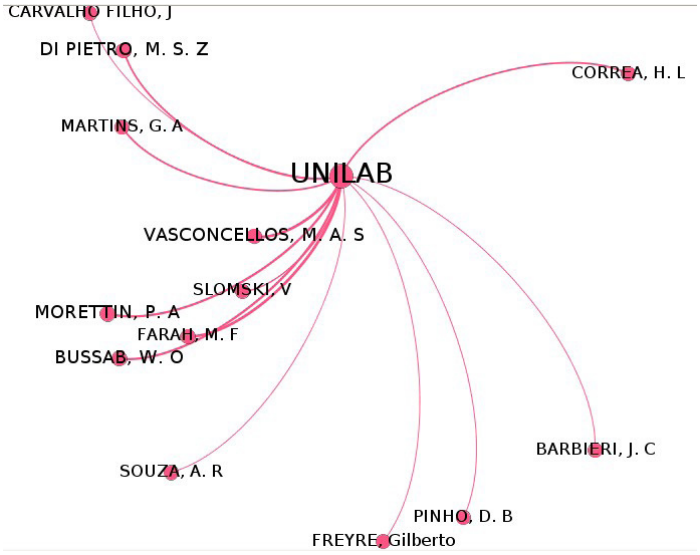
GRAFO 4: Gestão de Políticas Públicas (USP)



Fonte: autores a partir dos PPCs dos cursos.

No que tange ao curso de Gestão de Políticas Públicas da USP (grafo 4), os vértices centrais são: Fábio Giambiagi (grau 12), Peter Spink (grau 11), Max Weber (grau 10), Karl Marx (grau 9), Jurgen Habermas (grau 9) e Raymundo Faoro (grau 9). Outras referências importantes desta rede são: Boaventura de Sousa Santos, Michel Foucault, Fernando Henrique Cardoso, Norbert Elias, Sérgio Buarque de Holanda, etc. Interessante perceber que mesmo que sua referência central (Giambiagi) seja da economia, a maioria das referências da comunidade uspiana advém de tal vertente da sociologia política.

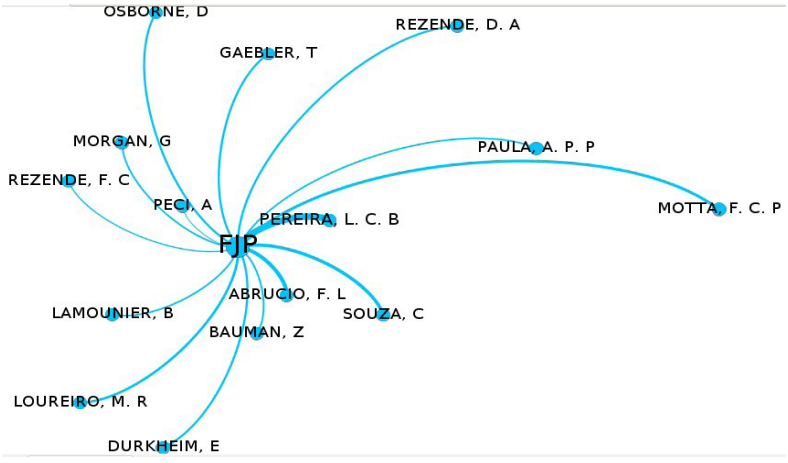
GRAFO 5: Administração Pública (UNILAB)



Fonte: autores a partir dos PPCs dos cursos.

O grafo 5, tem como nó central o curso de Administração Pública da UNILAB e suas referências com maior centralidade são: Maria Di Pietro (grau 13), Marco Antonio Sandoval Vasconcellos (grau 11), Pedro Morretin (grau 10) e Wilton Bussab (grau 9). Trata-se de referências em sua maioria do campo da economia e estatística, a exceção de Di Pietro que é das ciências jurídicas.

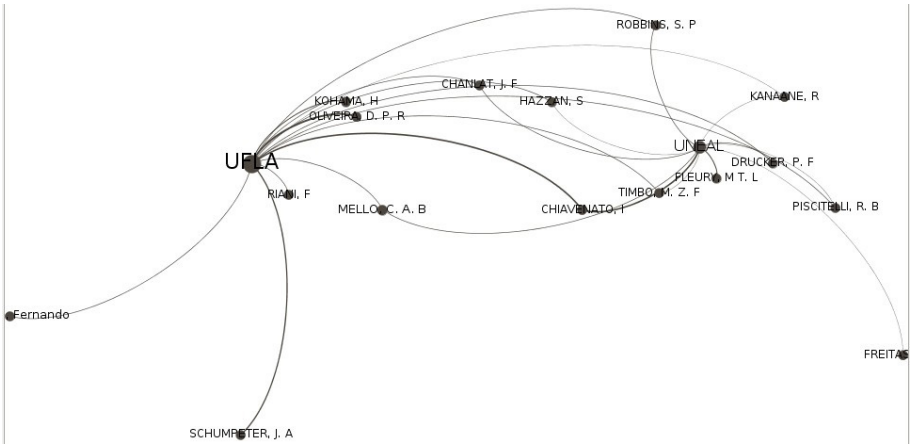
GRAFO 6: Administração Pública (FJP)



Fonte: autores a partir dos PPCs dos cursos.

Bresser Pereira (grau 13), Fernanda Paula de Carvalho Motta (grau 10) Ana Paula Paes de Paula (grau 10), por seu turno, são as referências centrais que se aglutinam em torno do curso de Administração Pública da FJP (grafo 6). Os dois primeiros são referências consagradas do debate sobre o Estado brasileiro e sua gestão, enquanto que a última se destacou pela teoria geral da administração. Autores da ciência política e da sociologia também aparecem dentro desta comunidade: Bauman, Durkheim, Fernando Abrúcio, Bolivar Lamounier e Celina Souza.

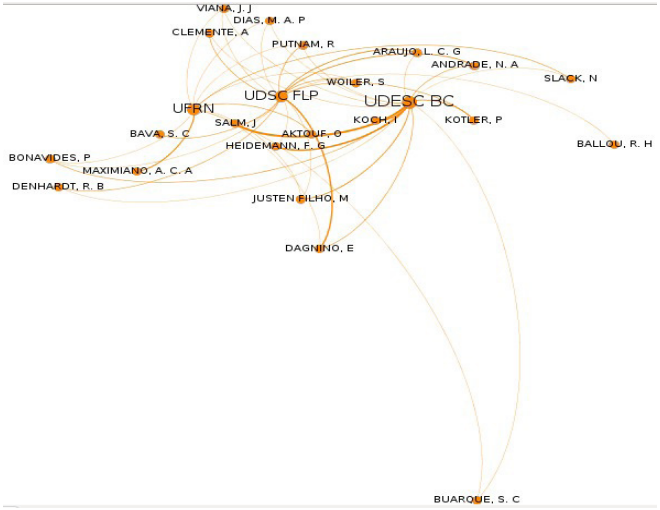
GRAFO 7: Administração Pública (UFLA e UNEAL)



Fonte: autores a partir dos PPCs dos cursos.

O grafo 7 traz dois cursos de administração pública que se aproximam devido ao compartilhamento de bibliografias, a UFLA e a UNEAL. As referências centrais desta comunidade são: Celso Antônio Bandeira de Mello (grau 13), Hélio Kohama (grau 13) e Idalberto Chiavenato (grau 8) – autores do direito administrativo, contabilidade pública e gestão de pessoas, respectivamente. Trata-se de um curso com perfil muito diferente do curso de Gestão de Políticas Públicas da USP e de Administração Pública da UFPR, por exemplo.

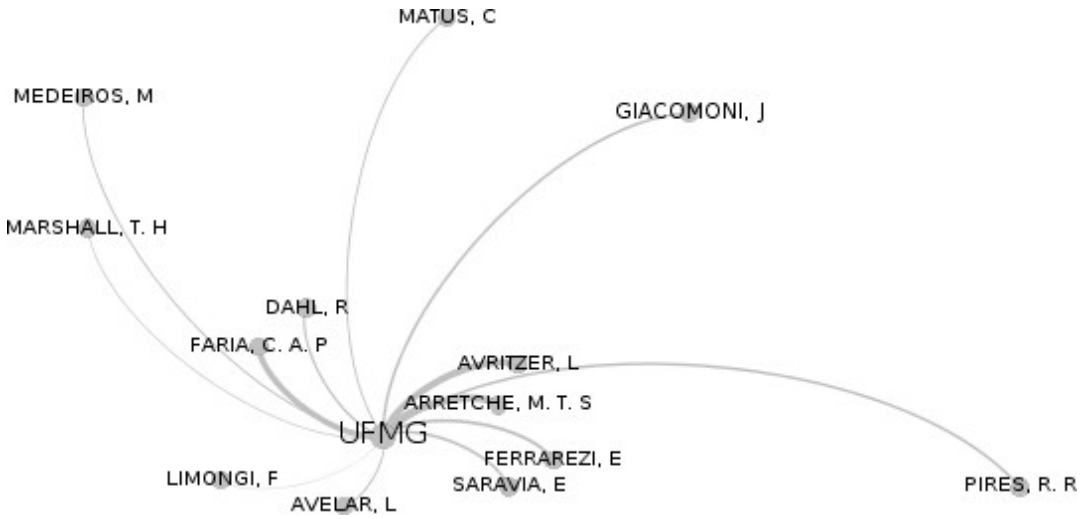
GRAFO 8: Administração Pública (UDESC-BC e UDESC-FLP) e Gestão de Políticas Públicas (UFRN)



Fonte: autores a partir dos PPCs dos cursos.

A comunidade representada pelo grafo 8 traz dois juristas: Marçal Justen Filho (grau 10) e Paulo Bonavides (grau 10), bem como a cientista política Evelina Dagnino (grau 9) e o autor do campo das teorias da administração pública Robert Denhardt (grau 9) como vértices centrais. Esta comunidade inclui três cursos de graduação: os cursos de Administração Pública da UDESC (de Balneário Camboriú e Florianópolis) e o curso de Gestão de Políticas Públicas da UFRN. São cursos que apontam para uma forte proximidade bibliográfica.

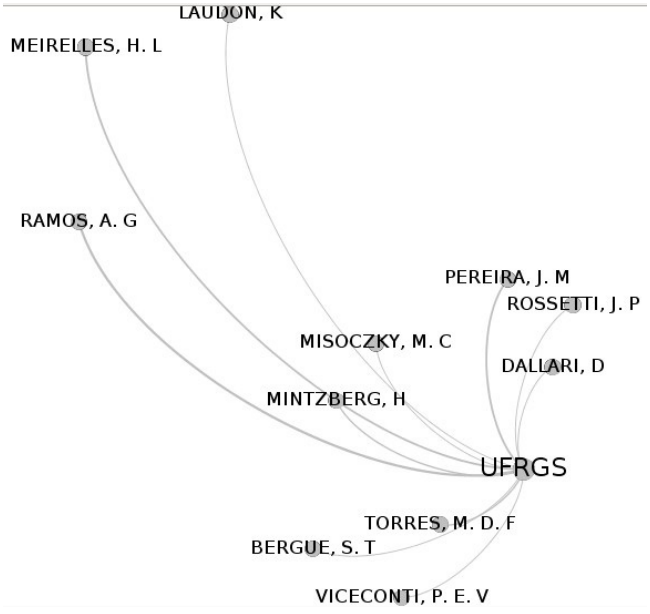
GRAFO 9: Comunidade UFMG



Fonte: autores a partir dos PPCs dos cursos.

O grafo 9 representa a comunidade em torno do curso de Gestão Pública da UFMG e traz o economista James Giacomoni (grau 14), a cientista política Marta Arretche (grau 9), seguido por Leonardo Avritzer (grau 8), Elisabete Ferrarezi (grau 8), Enrique Saravia (grau 8) e Robert Dahl (grau 8), Medeiros (grau 8). Embora o autor central da comunidade discuta, principalmente, orçamento público, a sub-rede apresenta referências centrais da Ciência Política.

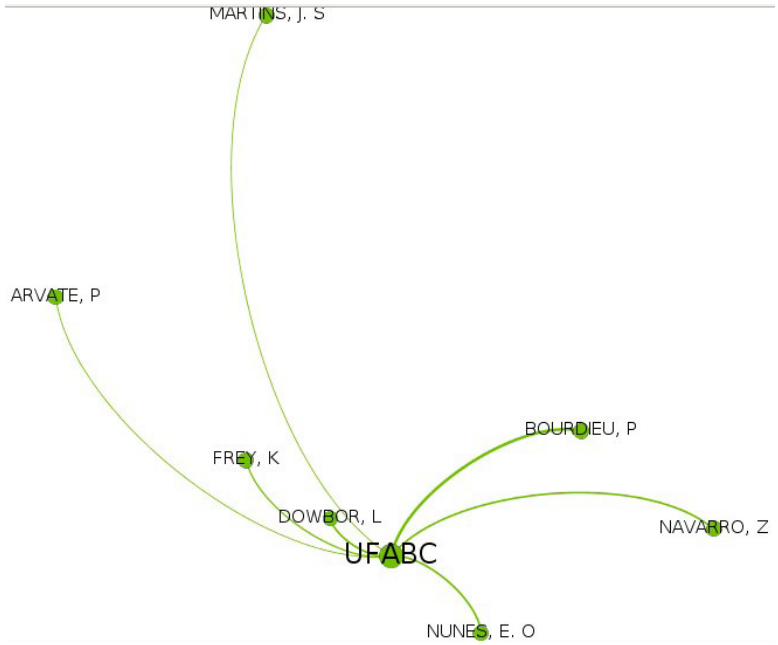
GRAFO 10: Comunidade UFRGS



Fonte: autores a partir dos PPCs dos cursos.

O curso incluso na comunidade da UFRGS é Administração Pública e Social (grafo 10). Destacam-se Hely Lopes Meirelles (grau 11), jurista da área do direito administrativo e, simultaneamente, Torres (grau 10) e o economista José Paschoal Rossetti (grau 10).

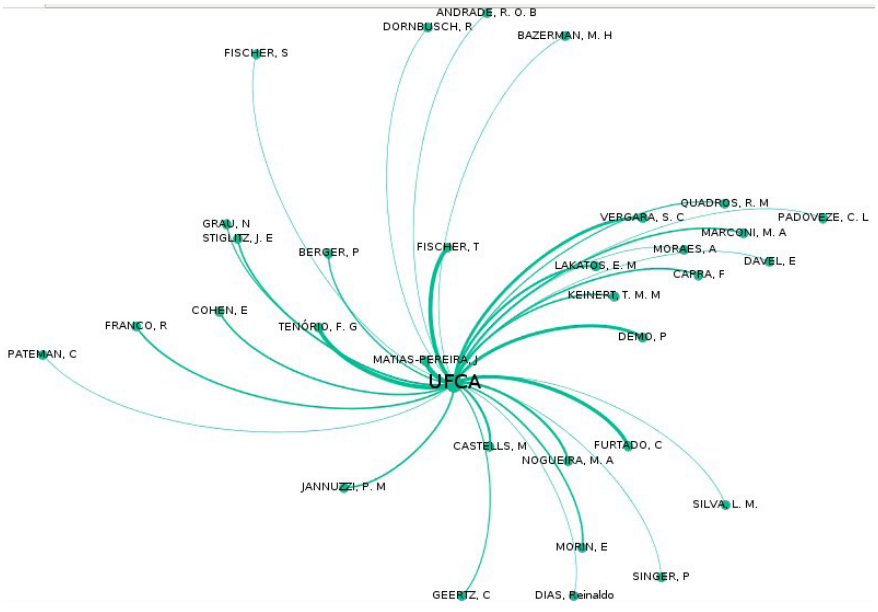
GRAFO 11: Comunidade UFABC



Fonte: autores a partir dos PPCs dos cursos.

De ethos fortemente sociológico, o grafo 11 corresponde à vertente do curso de Políticas Públicas da UFABC. Nele encontram-se Pierre Bourdieu (grau 7) e o sociólogo rural brasileiro José de Souza Martins (grau 7). O economista também do setor público Paulo Arvate (grau 6) aparece em seguida.

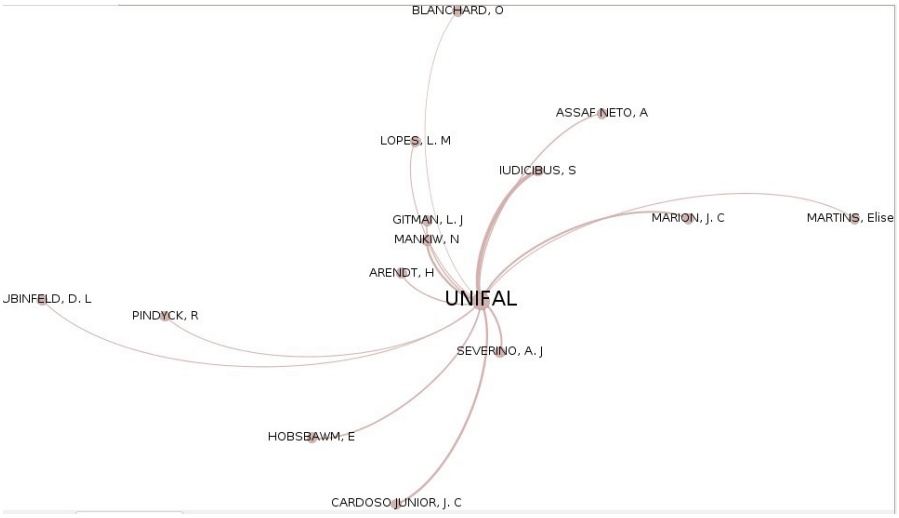
GRAFO 12: Comunidade UFCA



Fonte: autores a partir dos PPCs dos cursos.

O grafo 12 que representa a comunidade da UFCA é amplo, interdisciplinar e não concentrado, onde a Eva Maria Lakatos (grau 10), conhecida pelos fundamentos metodológicos, possui centralidade junto ao economista e intelectual brasileiro Celso Furtado (grau 9). É possível notar também o sociólogo espanhol Manuel Castells (grau 9), a pedagoga Sylvia Constant Vergara (grau 9) e Pedro Demo (grau 9) que possui produções na área da educação.

GRAFO 13: Comunidade UNIFAL



Fonte: autores a partir dos PPCs dos cursos.

A comunidade da UNIFAL forma o último grafo (13). Nele a filósofa alemã Hannah Arendt (grau 12), que pensou os desafios impostos pelo totalitarismo, possui forte ênfase. Da mesma forma que o economista neokeynesiano Nicholas Gregory Mankiw (grau 11). Nomes como Antônio Joaquim Severino (grau 9), Sergio de Iudicibus (grau 8) e José Carlos Marion (grau 8) também são evidenciados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta texto traz resultados parciais de uma pesquisa ainda em andamento. A análise de redes demonstrou que há uma pluralidade bastante grande de autores centrais nas ementas presentes nos PPCs dos cursos de graduação aqui analisados. Mais do que isso, percebe-se que as graduações apresentam perfis bastante diferenciados de vocações teóricas e disciplinares, que pode ser reflexo da adaptação de cada curso a seus respectivos contextos geográficos, institucionais e históricos.

Contudo, é perceptível a forte presença de autores que pertencem às áreas das Ciências Econômicas, Ciência Política, Sociologia, Direito (sobretudo, administrativo) e Administração.

Há ainda que se fazer a exegese dos conteúdos nas obras escritas pelos autores que se destacaram pela sua forte centralidade de grau, algo que será perseguido no decorrer da pesquisa. Contudo, fica difícil imaginar um futuro menos colonizado ao campo de públicas no Brasil, dado que a imensa maioria destas referências articulam categorias teóricas e interpretativas eurocêntricas. Essas interpretações possivelmente reproduzem a subjetiva eurocêntrica e a estratificação geopolítica do sistema-mundo. Este é um dado importante para a formação de profissionais tecno-políticos, tendo em vista a importância da formação crítica considerando micro e macro, que discentes devem possuir acerca de si mesmos e de e sua sociedade dentro do sistema mundo.

REFERÊNCIAS

ABDALLA, M. M.; FARIA, A. Em defesa da opção decolonial em administração/gestão. Cad. EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 15, n. 4, p. 914-929, dez. 2017.

DUSSEL, E. 1492 - O encobrimento do outro: A origem do mito da modernidade. Petrópolis: Vozes, 1993.

FREIRE, P. Carta de Paulo Freire aos professores. Ensinar, aprender: leitura do mundo, leitura da palavra. Estudos Avançados, v. 15, n 42, p. 259-268, 2001.

GRÁCIO, M. C. C. Acoplamento bibliográfico e análise de cocitação: revisão teórico-conceitual. Encontros Bibli: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação, v. 21, n. 47, p. 82-99, set./dez. 2016.

NEWMAN, M. E. J. Networks: an introduction. Oxford , NY: Oxford University Press, 2010.

PENNA, C. Paulo Freire no pensamento decolonial: Um olhar pedagógico sobre a teoria pós-colonial latino-americana. Revista de Estudos & Pesquisas sobre as Américas, Brasília, v. 8, n. 2, p. 181-199. 2014.

PIRES, V.; E SILVA, A. DE M.; FONSECA, S. A.; VENDRAMINI, P.; COELHO, F. S. Dossiê - Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. Administração Pública e Gestão social, Viçosa, v. 6, n. 3, p. 110-126, jul./set. 2014.

QUIJANO, A. Colonialidade do poder, Eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, E. (Org). A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2005. p. 107-130. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2591382/mod_resource/content/1/colonialidade_do_saber_eu rocentrismo_ciencias_sociais.pdf. Acesso em: 19 jul. 2019.

COMPETÊNCIAS NA CÂMARA MUNICIPAL DE ANTÔNIO CARLOS – SC: UMA ANÁLISE DA TRAJETÓRIA DOS VEREADORES NO EXERCÍCIO PARLAMENTAR

Bianca Carolina Hilleshein (UDESC)
Patrícia Vendramini (UDESC)

RESUMO

A valorização dos profissionais, além do currículo, passou a dar-se pela capacidade de adaptação, de entregas e de mobilização de recursos pessoais e do meio frente aos desafios que são submetidos. Perante isso e almejando o desenvolvimento profissional, o mapeamento de competências é uma metodologia pela qual os indivíduos e organizações podem identificar seus saberes e aspectos a melhorar. À vista disso, este trabalho objetiva identificar os aspectos básicos para a execução da função de vereador na Câmara Municipal de Antônio Carlos-SC, à luz da noção de competências da abordagem francesa. Com natureza qualitativa, de cunho exploratório e descritivo, conta com fontes bibliográficas, documentais e de campo para analisar as situações complexas enfrentadas pelos parlamentares e os recursos que os auxiliam e poderiam ajudá-los. Os desafios demonstram uma realidade longe da ideal, mas promissora diante dos instrumentos e metodologias disponíveis à profissionalização dos agentes públicos.

INTRODUÇÃO

Gestão de competências é um modelo teórico-metodológico voltado para a mobilização dos saberes, conhecimentos e recursos disponíveis, dependentes do contexto em que o indivíduo está inserido, o qual adequa esses recursos para resolver e atender as demandas de determinada situação. Além disso, relaciona-se à qualificação do indivíduo e ao seu alto desempenho, bem como a um cargo ou função que ele ocupa.

Assim, de um modo geral, competência é, por vezes, confundida com qualificação. No entanto, os dois conceitos diferem-se entre si. Conforme Le Boterf (2003), a competência resulta das qualificações e, por isso, elas não devem ser contrapostas, mas sim, unificadas, afinal, uma é o meio e outra o fim.

O aumento do controle pela sociedade no desempenho dos órgãos públicos e o fortalecimento democrático correspondem a maiores exigências dos profissionais que atuam na esfera pública. Dessa forma, o indivíduo está, cada vez mais, instigado a se desenvolver continuamente. Para isso, a gestão de competências se apresenta como uma estratégia organizacional, pois seu impacto beneficia não só o indivíduo, mas a organização como um todo.

Quando uma instituição adota a gestão de competências, a alocação de seus profissionais é realizada conforme as exigências que o cargo impõe, combinadas à capacidade cognitiva, ao perfil comportamental e à adaptabilidade do indivíduo para, assim, atingir seus objetivos com maior eficiência e eficácia.

No Poder Legislativo Municipal, por exemplo, exige-se como qualificação apenas a alfabetização (BRASIL, 2017). Mas será que apenas ler e escrever é suficiente para atender as exigências/demandas que a população apresenta e das funções que um vereador possui? Será que caberia, então, a utilização de um modelo de gestão por competências para mapear quais recursos os vereadores precisam para bem desenvolver suas atividades?

Com o intuito de responder a essas perguntas, este estudo, fruto de um trabalho de conclusão de curso de graduação, tem como objeto a Câmara Municipal de Vereadores de Antônio Carlos, cidade catarinense situada na Grande Florianópolis. Seus objetivos são conhecer os aspectos necessários para o exercício da função como vereador, baseando-se na corrente francesa de gestão de competências, mediante a caracterização das situações complexas que os parlamentares municipais enfrentam cotidianamente; a identificação dos recursos pessoais e do meio que os auxiliam na resolução destas; e o levantamento dos aspectos considerados facilitadores na realização do trabalho, além do que poderia ser ofertado pelos Poderes Municipais para ajudá-los nas suas atribuições.

Desta forma, para o desenrolar do presente trabalho, foram feitas uma pesquisa bibliográfica, baseada em publicações científicas na área de competências, e uma pesquisa de campo de caráter qualitativo, com os vereadores eleitos para a legislatura de 2017-2020. Por fim, os dados obtidos foram explorados por meio da análise de conteúdo.

Além dessa introdução, o artigo está organizado em cinco partes. A primeira apresenta a estrutura básica e as atividades de uma Câmara Municipal de Vereadores no Brasil, as funções dos vereadores, assim como a caracterização do objeto de estudo. A segunda aborda os conceitos de competência e qualificação, além das correntes da competência desenvolvidas ao longo do tempo. Já na terceira e quarta partes, respectivamente, apresenta-se a metodologia para, em seguida, explicitar e analisar os dados obtidos na pesquisa de campo. Na quinta e última parte, apresenta-se as considerações finais com as conclusões e agenda para novas pesquisas.

CÂMARAS MUNICIPAIS NO BRASIL

Antes de adentrar na contextualização da Câmara Municipal de Vereadores de Antônio Carlos, é importante compreender a estrutura básica e as funções das câmaras municipais no Brasil, do mesmo modo que as atribuições dos vereadores.

A câmara municipal é uma herança de Portugal e passou a existir no Brasil desde 1532 com a instalação da primogênita em São Vicente, São Paulo. Até então, só parou de funcionar nos lapsos de tempo dos regimes de exceção, sendo o mais longo período de restrição de direitos e concentração de poderes o do Estado Novo, de 1937 a 1945 (RODRIGUES; RESTON; GONÇALVES, 2001).

É um órgão de grande representatividade, pois é a primeira instância de deliberação que impacta na vida dos cidadãos. Compõe-se de vereadores eleitos diretamente pela população, direito garantido pelo art. 14 da Constituição Federal (CF/88), em que afirma "[...] A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual a todos".

Quanto à sua natureza, é um órgão colegiado (GONÇALVES *et al.*, 2014), local onde há representações variadas, aproveitando as diversas experiências dos seus membros (BRASIL, 2018). Funciona, anualmente, em períodos legislativos e em sessões plenárias constantes, espaço em que as decisões são tomadas, sendo o Plenário o órgão legislativo da câmara, responsável por deliberar e legislar; representado pela reunião dos vereadores em exercício. Administra-se pela Mesa Diretora – órgão diretivo, composto por um presidente, vice-presidente, um ou mais secretários e, caso necessário, por tesoureiro; é encarregado de dirigir, administrar e executar as deliberações aprovadas pelo órgão legislativo. É representada pelo presidente da câmara, o mesmo da Mesa, o qual possui como funções administrar, legislar, representar e gerir os trabalhos do Plenário (MEIRELLES, 2008).

Além disso, ainda é composta por Comissões Legislativas. Órgãos formados pelos próprios vereadores e que possuem como responsabilidades realizar estudos e investigações, bem como emitir pareceres especializados sobre determinado assunto. Elas podem ser de caráter permanente ou transitório, conforme estabelecido no regimento interno da câmara municipal (MEIRELLES, 2008).

Segundo Meirelles (2008) e Gonçalves *et al.* (2014), as funções do Poder Legislativo municipal são:

a. **Legislar** - por meio da edição da lei orgânica do município, assegurada pelo *caput* do art. 29 da Carta Magna Brasileira, além da elaboração e votação de leis referentes às matérias administrativas, tributárias e financeiras de âmbito municipal, respeitando as competências especificadas nos arts. 22, 24, 25 e 30 da CF/88.
b. **Controlar e Fiscalizar** – realizada sobre a atuação do Poder Executivo, com caráter político-administrativo por meio de decretos e resoluções do Plenário, dentro dos limites estabelecidos pela CF/88 e pela lei orgânica do município. Esse controle abrange a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial quanto à sua legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, conforme disposto no art. 70 da Constituição Federal. Além do controle legislativo de atos ou contratos do Executivo com precedente autorização ou subsequente aprovação.
c. **Assessorar** – é uma função de colaboração, mediante o encaminhamento ao Prefeito das indicações que o órgão legislativo da câmara aprova. Essas indicações são sugestões, apontamentos de providências ou fatos de relevância comunitária para uma solução administrativa pertinente.
d. **Administrar** - refere-se à organização interna acerca da formação da Mesa e das Comissões, do regimento interno, da constituição e da direção dos serviços auxiliares, manifestada por meio de atos administrativos (resoluções, portarias, decretos legislativos, dentre outras modalidades).

É possível ainda acrescentar o importante papel de **conectar** os interesses da população à administração pública com o intuito máximo de converter esses interesses, substantivamente públicos, a políticas públicas. É o que Gonçalves *et al.* (2014) denomina porta-voz da sociedade.

No tocante aos parlamentares que a compõem, estes são agentes políticos eleitos a uma legislatura de quatro anos, com exercício do mandato limitado pelas demarcações territoriais do município e pelos assuntos de interesse específicos, reconhecidos como funcionários públicos para efeitos criminais (MEIRELLES, 2008). E ainda, nos casos previstos na lei orgânica municipal e no regimento interno da Casa Legislativa, como licença e vaga, podem ser convocados suplentes para assumir o cargo (GONÇALVES *et al.*, 2014).

Ao que concerne à quantidade de vereadores, o inciso IV do art. 29 da CF/88 indica faixas com número máximo proporcional à população do município. Assim sendo, estima-se que no Brasil a faixa com maior predominância é a de 9 vereadores, visto que 3.261 municípios possuem até 15 mil habitantes. Em seguida, encontra-se a faixa de até 11 vereadores, correspondendo a 1.150 municípios com até 30 mil habitantes. Logo após, está a faixa de até 13 vereadores, equivalendo a 494 municípios que possuem uma população de até 50 mil habitantes, conforme Tabela 1 que apresenta uma síntese das faixas, utilizando a estimativa populacional para 2017 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Todavia, a República Federativa Brasileira não abrange as faixas de 47, 49 e 53 vereadores, dispostas nas alíneas 't', 'u' e 'w' do inciso supracitado, uma vez que não apresenta municípios com uma população de até 5 milhões, 6 milhões e 8 milhões de habitantes. Ressalta-se, ainda, que o estabelecimento do número de vereadores é de competência do município, em consonância com as disposições do art. 29 e art. 29-A que tratam sobre os limites de custeios.

Tabela 1 – Síntese das faixas de vereadores conforme número de municípios e população no Brasil

Número máximo de vereadores	Número de municípios	Número de habitantes
9	3.261	Até 15.000
11	1.150	Até 30.000
13	494	Até 50.000
15	266	Até 80.000
17	143	Até 120.000
19	74	Até 160.000
21	93	Até 300.000
23	37	Até 450.000
25	18	Até 600.000
27	10	Até 750.000
29	7	Até 900.000
31	2	Até 1.050.000
33	2	Até 1.200.000
35	1	Até 1.350.000
37	3	Até 1.500.000
39	1	Até 1.800.000
41	2	Até 2.400.000
43	3	Até 3.000.000
45	1	Até 4.000.000
51	1	Até 7.000.000
55	1	Acima de 8.000.000

Fonte: Elaborada pelas autoras, 2018, com base no art. 29 da CF/88 e na estimativa populacional para 2017 do IBGE (2018).

Já no rol de atribuições dos parlamentares, semelhante ao da câmara, encontram-se a função legislativa, a de controle e fiscalização, a de julgamento das transgressões político-administrativas do Prefeito e seus pares, bem como a administrativa nos assuntos internos da câmara e indiretamente nos interesses e bens municipais. Operacionalmente, cabe aos vereadores votar leis, proposições; realizar indicações ao Executivo; fazer conhecer e ser deliberada por todos os vereadores, toda medida ou providência que desejam; além de apresentar, discutir e votar projetos de atos normativos, participar dos trabalhos e impedir qualquer desrespeito ao regimento interno da câmara (GONÇALVES *et al.*, 2014; MEIRELLES, 2008).

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE ANTÔNIO CARLOS

O processo de habitação da região que deu origem ao Município de Antônio Carlos iniciou-se com os portugueses e negros africanos. Mas foi apenas em 1830, com o desbravamento da planície do Louro por alemães, comandados por João Henrique Schöeting, que a efetiva colonização ocorreu (ANTÔNIO CARLOS, 2018). No entanto, sua emancipação política e desmembramento do Município de Biguaçu ocorreu no dia seis de novembro de 1963 por meio da Lei Estadual n. 928 (IBGE, 2018a).

Todavia, o Poder Legislativo do Município, a Câmara Municipal de Vereadores de Antônio Carlos, somente foi instituído dois anos após a sua emancipação política, no dia 15 de novembro de 1965, com a Primeira Sessão Preparatória dos vereadores para termo de compromisso e posse dos sete vereadores eleitos em outubro do mesmo ano. Ao contrário dos dias de hoje, esta primeira legislatura durou de 1965 até 1970, totalizando um mandato de cinco anos, no qual não havia qualquer recompensa salarial para o exercício da função legislativa (ANTÔNIO CARLOS, 2018b).

Atualmente, o Município pertence à região da Grande Florianópolis e é reconhecido como o maior produtor de hortaliças de Santa Catarina (ANTÔNIO CARLOS, 2018a). Ainda segundo o IBGE (2018b), sua população, no ano de 2010, era de 7.458 habitantes, sendo que a quantidade estimada para 2017 era de 8.327. Desta forma, de acordo com a alínea 'a' do inciso IV do art. 29 da Constituição Federal de 1988, para os municípios de até 15 mil habitantes, a composição da câmara municipal observará o limite máximo de nove vereadores (BRASIL, 2017).

Assim, o Município conta com nove vereadores, que cumprem as funções previstas em lei. Ademais, a Câmara possui seu próprio regimento interno e segue a Lei Orgânica Municipal de cinco de abril de 1990 que dispõe a respeito da organização, das competências e das vedações do município, bem como do Poder Legislativo, Executivo e da organização administrativa municipal (ANTÔNIO CARLOS, 2018c; 2018d).

Quanto à composição da legislatura 2017-2020 da Câmara Municipal, ela é constituída por três bancadas e cinco Comissões Permanentes. As bancadas são: do Partido do Movimento Democrático do Brasil (MDB), partido do Poder Executivo, formada por sete vereadores, dos quais dois são suplentes; do Partido Progressista (PP), representada por três vereadores; e do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), com um vereador (Antônio Carlos, 2018e). Conforme dispõe o art. 36 do seu Regimento Interno, suas Comissões Permanentes são de: Agricultura, Indústria e Comércio; Finanças, Orçamento e Contas do Município; Educação, Saúde Pública e Assistência Social; Obras Públicas e Urbanismo; e de Constituição, Legislação e Justiça, todas formadas por três vereadores e com diferentes competências.

No tocante aos projetos e matérias levantados por todos os vereadores a partir do ano de 2017 até o presente momento, há a predominância de aspectos relacionados à Secretaria de Transportes e Obras, com destaque a melhorias e manutenção de vias e iluminação públicas, bem como das coletas seletiva e de lixo. Em contrapartida, nos Projetos de Lei Ordinários, sobressaem a autorização para suplementação e anulação de dotações orçamentárias, e a alteração do número de vagas em cargos (ANTÔNIO CARLOS, 2018f; 2018g). Logo, a Câmara concentra suas atividades na infraestrutura e orçamento municipais.

GESTÃO DE COMPETÊNCIAS

Nesta seção, aborda-se os conceitos de competência, qualificação e as correntes que tratam as competências sob diferentes enfoques que auxiliaram na idealização do estudo, principalmente a corrente francesa que serviu de sustentação para a elaboração e aplicação da pesquisa de campo.

3.1 AS DEFINIÇÕES DE COMPETÊNCIA E QUALIFICAÇÃO

Tradicionalmente, incorpora-se o conceito de competência aos de desempenho e eficiência (FEUERSCHÜTTE, 2006) e, por vezes, confunde-se competência com qualificação. Para Fleury e Fleury (2001, p. 184), "competência é uma palavra de senso comum, utilizada para designar uma pessoa qualificada para realizar alguma coisa". Desta maneira, competência remete-se a um indivíduo que possui qualificações técnicas para executar algo.

Feuerschütte (2006, p. 18), por sua vez, define o conceito de competência como "um entendimento prático da realidade, apoiado nos conhecimentos adquiridos – resultantes da qualificação – e transformados pelo indivíduo de acordo com a diversidade de situações que precisa enfrentar". Ela é o entendimento prático de uma situação baseado nos conhecimentos adquiridos em que se toma iniciativa, assumindo-a e responsabilizando-se por ela (ZARIFIAN, 2001). Logo, profissional competente é aquele que possui conhecimentos teóricos, obtidos por meio do desenvolvimento técnico (qualificação), e os molda conforme as exigências da situação na qual se insere. Ademais, esses conhecimentos são os esteios da compreensão da competência.

Le Boterf (2003) argumenta que quando a qualificação se limita a diplomas de formação inicial, não quer dizer que o indivíduo aja com competência, mas sim que ele desfruta de recursos que poderão ajudá-lo a desenvolver as competências. Sendo assim, embora a posse de um certificado mostre que o indivíduo possua certa qualificação, ele não garante que este tenha capacidade para exercer, de forma competente/com competência, as atividades que lhe são delegadas. Fleury e Fleury (2001a) afirmam que a qualificação se vincula a um cargo, a uma posição ou a conhecimentos que uma pessoa obtém ao longo de uma formação e/ou certificação em uma área profissional. A competência, em contrapartida, pode ser compreendida pelas experiências cotidianas da vida social ou em situações concretas de trabalho (LE BOTERF, 2003a; 2003b apud FEUERSCHÜTTE, 2006, p. 57).

Para Le Boterf (2003), qualificação é associada a um contexto de estabilidade das profissões, enquanto a competência é mais apropriada à gestão da mobilidade profissional. Isto posto, qualificação remete-se a algo reconhecido e registrado, enquanto a competência refere-se a algo abstrato, compreendido, apenas, quando contextualizado, sendo a ação que uma pessoa realiza em uma situação específica e/ou algo aplicável nos mais diversos trabalhos e organizações. Portanto, não se deve confrontar qualificação e competência, nem tão pouco substituir qualificação por competências, uma vez que a qualificação é enriquecida mediante o desenvolvimento dos "recursos-competências" e, quando em condições de uma produção moderna, é através da competência que se tem o reconhecimento pleno da qualificação (ZARIFIAN, 2001). Assim, competência e qualificação são duas coisas que se complementam, esta é o meio, aquela o fim. Isto é, quando qualificada, a pessoa possui meios para alcançar a competência, e a competência ao ser desenvolvida estimula a progressão da qualificação.

CORRENTES DA NOÇÃO DE COMPETÊNCIAS

Segundo Mello e Amâncio Filho (2010) e Feuerschütte (2006), há três correntes de pensamento a respeito de competência: a americana, também chamada de arcabouço conceitual tradicional ou ainda comportamental, que relaciona competência a um volume de qualificações (conhecimentos, habilidades e atitudes), atributos inatos imparciais ao contexto em que o indivíduo se situa; a inglesa, também conhecida como funcionalista, que concerne às atividades funcionais como uma resultante do desempenho alcançado ao se cumprir, com eficiência, certas atribuições de um cargo ou função; e, em contrapartida, a francesa, nomeada como construtivista, que remete a competência às realizações do indivíduo em um determinado contexto, bem como à mobilização dos recursos feita por ele frente às situações em que se expõe. Desta forma, a competência pode ser de três tipos: relacionado à gama de conhecimentos, habilidades e atitudes que o indivíduo detém; à função/cargo que ele exerce; e/ou ao contexto no qual está inserido. A seguir, as correntes serão apresentadas com maior profundidade.

CORRENTE AMERICANA/ COMPORTAMENTAL

A corrente americana expressou suas ideias em meados da década de 1970, evidenciando que as competências podiam ser previstas e estruturadas a fim de resultar em um conjunto de qualificações ideais que possibilitassem ao indivíduo exercer uma performance superior no trabalho (FEUERSCHÜTTE, 2006). Segundo Schmitt (2014), McClelland foi o primeiro a relacionar competência a algo que deveria ser medido com o objetivo de indicar as condições de um indivíduo para desempenhar as funções trabalhistas, tanto os aspectos técnicos eram relevantes para a determinação da competência, quanto os comportamentais.

De acordo com McClelland (1973), competência é uma característica implícita do indivíduo que é eventualmente atrelada ao desempenho superior quando se realiza uma tarefa ou quando se está inserido em uma determinada situação, "cuja base encontra-se na sua inteligência e nos traços de sua personalidade" (FEUERSCHÜTTE, 2006, p. 62). É o conjunto de capacidades humanas - conhecimentos, habilidades e atitudes - demonstradas ante uma situação (FLEURY; FLEURY, 2001).

Na mesma linha, Lévy-Leboyer (2000) argumenta que as competências só se desenvolvem quando as atitudes necessárias se fazem presentes, ao mesmo tempo em que os conhecimentos adquiridos ao longo da vida são mobilizados pelo indivíduo. Afinal, competências não se reduzem somente a atitudes ou a um emaranhado delas, elas remetem-se ao conjunto de atitudes, traços de personalidade, valores e conhecimentos adquiridos pelo ser com o passar dos anos.

De maneira semelhante, Robotham e Jubb (1996 apud FEUERSCHÜTTE, 2006, p. 62) percebem competência como o retrato das características pessoais reveladas no exercício de um trabalho. Segundo os autores, ela engloba elementos motivacionais, habilidades, traços de personalidade e uma gama de conhecimentos. Assim, ela é compreendida como sendo as próprias habilidades, suscetíveis a serem desenvolvidas por meio de treinamento.

Todavia, Lévy-Leboyer (2000) defende que as competências e as habilidades são distintas. Para ela, estas são qualidades provenientes de uma formação e qualificam, com maior periodicidade, os processos psicomotores. Portanto, competência é identificada na pessoa pelo reflexo de sua eficiência pessoal e social nos resultados da produtividade da sua ocupação profissional (FEUERSCHÜTTE, 2006).

Desse modo, competência é diferente do talento natural da pessoa, o qual pode ser aprimorado e é reconhecido como aptidão; da forma prática de demonstrar o talento particular, a habilidade; e de conhecimentos, sendo esses pré-requisito para o desempenho de uma tarefa, ou seja, aquilo que as pessoas precisam saber, conhecer (MIRABILE, 1997 apud FLEURY; FLEURY, 2001, p. 184), uma vez que as experiências vividas acumulam-se e tornam esses elementos como condicionantes para estruturar e expressar a competência (FEUERSCHÜTTE, 2006).

CORRENTE INGLESA/FUNCIONAL

A abordagem funcional relaciona-se às atividades funcionais/profissionais que o indivíduo exerce (FEUERSCHÜTTE, 2006; VENDRAMINI, 2013), possibilitando a previsão das competências necessárias para esse exercício e o reconhecimento dos aspectos que devem ser obtidos ou aprimorados para se tornar competente (MORAIS, MELO, BIANCO, 2015).

Conforme Feuerschütte (2006), competência, nesta corrente, corresponde ao conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes definidas por meio da análise da função ou ocupação de desempenho, bem como das responsabilidades que o indivíduo assume em uma organização. O perfil ocupacional desejado se baseia em critérios que demonstram o nível de desempenho esperado e a competência passa a ser identificada quando for perceptível que os resultados do trabalho foram atingidos. Assim, competência é o "estoque de recursos, que o indivíduo detém" que dão sentido ao alto desempenho (FLEURY; FLEURY, 2001, p. 85). Isto é, o conjunto de saberes teóricos e os aspectos comportamentais que ele possui, caracterizados de acordo com os anseios da organização, além do alto desempenho resultante da execução eficiente de uma atividade.

CORRENTE FRANCESA/CONSTRUTIVISTA

A corrente francesa, por sua vez, manifestou-se em meados dos anos 70 e anos 90, e buscava compreender o conceito de competência além da qualificação, do mesmo modo tentava estabelecer uma ligação entre competências e saberes - o saber agir - dos diplomas e empregos (FLEURY; FLEURY, 2001). Nesta, segundo Mello e Amâncio Filho (2010), a capacidade de mobilizar os saberes escolares ou técnico-profissionais é tão importante quanto avaliar a sua posse.

Para Fleury e Fleury (2001, p.188), "competência é um saber agir responsável e reconhecido, que implica mobilizar, integrar, transferir conhecimentos, recursos e habilidades que agreguem valor econômico à organização e valor social ao indivíduo". De maneira minuciosa, competência remete-se ao indivíduo que sabe o que está fazendo e o porquê está fazendo; aquele que realiza uma análise, uma escolha e uma decisão; que faz uma ação no momento apropriado; que mobiliza recursos e cria uma sinergia entre estes e as competências; que compreende, trabalha, transmite informações e conhecimentos; que sabe o que quer, o que sabe e o que faz; que sabe aprender, que aperfeiçoa o conhecimento e a experiência, revê modelos mentais; que está disposto a desenvolver-se; que está aberto a novos conhecimentos, ao novo e ao diferente; que se engaja e se compromete; que é responsável, que assume os riscos e as consequências de suas ações; aquele que possui visão estratégica; aquele que envolve-se de corpo e alma; que compreende a organização, seu meio e seu negócio, identifica oportunidades e alternativas; aquele que possui foco e determinação (FLEURY E FLEURY, 2001). Logo, ela é o conjunto de recursos pessoais (saberes, aptidões, qualidades ou experiências) e do meio (instalações materiais, informações e redes relacionais), onde o indivíduo manifesta sua competência de acordo com as demandas situacionais do contexto no qual está inserido e a articula aos recursos do meio que dispõe (LE BOTERF, 2003). Também pode ser chamada de construto dinâmico, conforme Feuerschütte (2006) no seu estudo sobre empreendedorismo hoteleiro, em que a competência é resultante da ação integral e articulada dos sujeitos sob influência do ambiente no qual encontram-se inseridos e que mobilizam seus recursos individuais e os articulam com os recursos do meio para enfrentar as situações em que se submetem.

Nas situações mais complexas, supõem-se "a intensa mobilização de uma rede de atores" (ZARIFIAN, 2001, p. 43), pois o saber e a ação de um só indivíduo podem ser insuficientes. Assim, a partir de uma diversidade de fontes de conhecimentos, especialidades e experiências, mediados pela comunicação que as aproxima, há o compartilhamento de ações e seus encadeamentos, dos saberes, das responsabilidades e avaliações de cada um dos atores dessa rede (ZARIFIAN, 2001). Por conseguinte, os recursos pessoais de uma pessoa podem se manifestar ou melhorar com a inserção da aprendizagem organizacional, da partilha de informações e do estímulo a novas capacidades para o aperfeiçoamento das competências individuais e organizacionais (VIEIRA, 2013).

Nessa mobilização dos recursos, Le Boterf (2003) considera de grande relevância os saberes, e, por isso, os agrupa em dois grupos dentre os cinco tipos de recursos que o indivíduo dispõe, sendo eles:

1. Os saberes, discriminados em saberes teóricos – os quais dão o entendimento; saberes do meio – são os recursos que o meio no qual está inserido oferece ou utiliza, por exemplo equipamentos e tipos de gestão; saberes procedimentais – dizem respeito a aspectos que regem e organizam o funcionamento da organização, regras e modos operatórios, por exemplo;
2. Os saberes-fazer, segmentados em saberes formalizados – são aqueles que se tem domínio de como se realiza um procedimento; saber-fazer empíricos – referem-se aos aprendizados obtidos com as experiências práticas; saber-fazer relacionais – denota o modo pelo qual o indivíduo se comporta nas relações, são obtidos pela experiência em sociedade e no ambiente de trabalho; saber-fazer cognitivos – são as operações intelectuais que o indivíduo realiza para tomar alguma atitude, formulação ou resolução de um problema, por exemplo;
3. As aptidões ou qualidades pessoais;
4. Os recursos fisiológicos; e,
5. Os recursos emocionais que refletem profundamente na ação e reação do indivíduo.

Vendramini (2013) aponta em seu estudo que na educação formal, uma maior integração entre a formação profissional e a aplicação dos conhecimentos, discussões e simulações da realidade oferecem mais êxito no desenvolvimento das competências, e que diferentes experiências fornecem uma expansão das competências que excedem o saber teórico, o procedimental, o relacional e as aptidões pessoais ante os recursos do meio. Aliás, mais do que dispor de recursos, o profissional deve saber administrar, para tanto, precisa dos seguintes saberes (LE BOTERF, 2003):

a. **Saber agir com pertinência** – ser capaz de se adaptar a situações inesperadas, complexas e inconsistentes, saber julgar e interpretar e, sobretudo, saber o que fazer. Essa autonomia de decisão e de ação, de acordo com Zarifian (2001), é um dos pontos mais significativos no uso da lógica competência, posto que a institucionalização de ações ou regras pode restringir a mobilização dos recursos e as ações.
b. **Saber mobilizar saberes e conhecimentos em um contexto profissional** - Le Boterf (2003, p. 49) explica que "A competência é sempre competência – de um ator– em situação". "[...] ela se realiza na ação". A competência existe na combinação de saberes e conhecimentos de um indivíduo junto à mobilização dos recursos que ele próprio e o meio dispõem conforme o contexto no qual está submetido. Para o autor, a competência não é estável, ela é dependente da situação na qual é inserida. É na atividade prática que as competências se exteriorizam, são utilizadas e desenvolvidas, como também são passíveis de avaliação (ZARIFIAN, 2001).
c. **Saber integrar ou combinar saberes múltiplos e heterogêneos** – o profissional necessita saber selecionar, organizar e empregar os recursos, os saberes para realizar uma atividade ou um projeto e resolver um problema. Competência é a combinação de diversos elementos.
d. **Saber transpor** – é saber fazer o uso dos aprendizados adquiridos pela experiência e adaptá-los às 'novas' situações nas quais se insere.
e. **Saber aprender e aprender a aprender** – é saber tirar lições da experiência, utilizá-la como meio de adquirir um novo conhecimento. Assim, o profissional, segundo Argyris (apud LE BOTERF, 2003, p. 78) deixa o circuito simples de aprendizagem e transpassa ao circuito duplo, no qual ele corrige suas ações, da mesma maneira que corrige a fundamentação dessas ações, ou seja, a teoria na qual elas se baseiam. Conforme Zarifian (2001), quanto mais singular e complexa a situação, mais reflexiva deve ser a mobilização do conhecimento e da ação do indivíduo, questionando se estes são válidos e suficientes frente à situação. Além disso, deve ser crítico ao analisar o próprio comportamento. Na hipótese de um fracasso, deve-se analisar as razões que o levaram a isso, o que poderia ser alterado e o mais importante, tirar lições dessa experiência, pois, ela também revela suas carências.
f. **Saber envolver-se** - é se dispor de 'corpo e alma', envolvendo a subjetividade, assumindo os riscos e ter ética profissional. É estar atento a ocorrência dos eventos, pressentindo-os e enfrentando-os, é o "tomar iniciativa" e "assumir responsabilidade" das situações profissionais com que se defronta. (ZARIFIAN, 2001).

Portanto, competência na abordagem construtivista é valorizada enquanto uma ação (MORAIS; MELO; BIANCO, 2015). É a combinação de saberes, recursos pessoais e do meio, mobilizados pelo indivíduo ou por uma rede de atores frente a uma situação; é algo adaptável, passível de mudanças e aperfeiçoamentos.

Em síntese, como exposto na seção, há uma corrente que defende que as competências estão relacionadas ao meio no qual o ser está inserido e são influenciadas por esse contexto. Uma corrente que sustenta que as competências independem do cenário, são qualificações que a pessoa possui. E, por fim, uma que as consideram como resultados de um eficiente desempenho frente à execução de uma atividade de um cargo ou função, definidas conforme as especificações ocupacionais e funcionais do indivíduo.

METODOLOGIA

Com o objetivo de identificar os insumos necessários aos vereadores para o exercício da função no Poder Legislativo de Antônio Carlos, esta seção aborda os procedimentos metodológicos utilizados para realização da pesquisa, mediante a caracterização do contexto e dos entrevistados, do instrumento de coleta de dados, além da análise dos mesmos.

CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

A presente pesquisa possui como objetivo conhecer as situações complexas e as respectivas dificuldades enfrentadas pelos parlamentares municipais no cotidiano da Câmara, os aspectos essenciais e facilitadores para o exercício da função como vereador, além dos recursos pessoais e do meio que os auxiliam na resolução das situações supracitadas. Assim, ela caracteriza-se como qualitativa, uma vez que se preocupa em entender e explicar as relações entre os elementos da realidade explorada (GERHARDT; SILVEIRA, 2009), utilizando como método de investigação o estudo de caso *in locus* com uma análise em profundidade. Corroborando com Godoy (2006), indica-se o uso de estudos de caso quando se pretende explorar processos e comportamentos que ainda não se tem uma compreensão total.

É ainda de caráter exploratório, posto que se limita a esclarecer os objetivos pré-estabelecidos e a obter mais informações (CERVO; BERVIAN; DA SILVA, 2007), concedendo uma visão mais ampla do assunto (GIL, 1999). E também descritiva, visto que tem o propósito de descrever as características dos sujeitos e observar, registrar, analisar e correlacionar fatos e fenômenos, suas frequências, natureza e características (CERVO; BERVIAN; DA SILVA, 2007).

CONTEXTO E ENTREVISTADOS

O estudo foi realizado na Câmara Municipal de Vereadores de Antônio Carlos no mês de maio de 2018, a fim de explorar a vivência/experiência dos parlamentares no período decorrido do mandato 2017-2020. Portanto, qualifica-se como uma pesquisa de corte transversal, em que sua ocorrência se dá somente em um momento para retratar e explorar o estado das variáveis em um determinado período (FREITAS *et al.*, 2000). A população pretendida era de nove vereadores, no entanto, optou-se por uma amostragem não probabilística do tipo por conveniência que correspondeu a 77,77% (7 vereadores) do universo da pesquisa (ROESCH, 1999).

INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS

A coleta de dados se deu a partir de uma entrevista semiestruturada, elaborada com base nas noções da corrente francesa de gestão de competências. Minayo (2012) afirma que mediante essa fonte de evidência, tipificada como uma conversa com finalidade, constrói-se informações relevantes para uma pesquisa. No molde estabelecido, há uma combinação de perguntas abertas e fechadas, em que a condução se dá pelas questões pré-definidas, mas que o entrevistador pode elaborar perguntas adicionais para uma melhor compreensão das respostas, e o entrevistado fala livremente sobre o tema sem se deter apenas à indagação feita (BONI, QUARESMA, 2005; MINAYO, 2012).

ANÁLISE DOS DADOS

A técnica adotada para explorar as informações obtidas foi a de análise de conteúdo, tendo como objetivo captar a essência das falas dos entrevistados. Para auxiliar neste processo, os dados foram sistematizados no *software* Microsoft Excel, onde os quantitativos foram avaliados estatisticamente e os demais de acordo com a natureza e a frequência que apareceram.

APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

Nesta seção são apresentados os resultados da coleta de dados. Inicialmente, aborda-se o perfil dos vereadores. Logo depois, o conhecimento da Câmara Municipal e suas funções. Posteriormente, as situações complexas e os recursos utilizados para solucioná-las. Em seguida, apresenta-se os aspectos que facilitam o exercício da função e, por fim, as possíveis contribuições dos Poderes Executivo e Legislativo à realização das atividades parlamentares.

PERFIL DOS VEREADORES

O universo da pesquisa foi de nove vereadores, sendo o número da amostra de 77,77%, ou seja, sete vereadores, identificados aleatoriamente por números (de 1 a 7). A entrevista buscou atingir a todos, entretanto, dois deles não tiveram disponibilidade para respondê-la.

O perfil dos respondentes é delineado, na sua maioria, 85,71% (6), por adultos do sexo masculino, sobretudo nas faixas etárias dos 31 aos 40 anos (3 vereadores) e dos 41 aos 50 anos (2 vereadores), somando 83%, pois um deles encontra-se na faixa dos 51 aos 60 anos. Há apenas uma vereadora, e esta está na faixa dos 51 aos 60 anos. Logo, há o predomínio de adultos com faixa etária dos 41 aos 60 anos, conforme Tabela 2.

Tabela 2 – Faixa etária dos vereadores

Faixa Etária	Quantidade	%
31-40 anos	3	42,86
41-50 anos	2	28,57
51-60 anos	2	28,57
Total	**7**	**100,00**

Fonte: Elaborada pelas autoras, 2018.

Quanto ao grau de escolaridade dos entrevistados (Tabela 3), 28,57% possuem o ensino fundamental incompleto, 28,57% o ensino médio completo, 28,57% o ensino superior incompleto e, somente 14,29% a pós-graduação na modalidade especialização. Todos em conformidade com o §4º do art. 14 da Constituição Federal, que exige apenas a alfabetização, sem nenhuma especificação do grau de escolaridade.

Tabela 3 – Grau de escolaridade dos vereadores

Nível de escolaridade	Número de vereadores	%
E. fundamental incompleto	2	28,57
E. médio completo	2	28,57
E. superior incompleto	2	28,57
Pós-graduação - especialização	1	14,29
Total	**7**	**100,00**

Fonte: Elaborada pelas autoras, 2018.

Destes, cinco (71,43%) foram eleitos e dois (28,57%) são suplentes. Consoante ao art. 36 da Lei Orgânica do Município e ao art. 89 do Regimento Interno da Câmara, a convocação dos suplentes ocorreu pela disponibilidade de duas cadeiras oriunda de licenças para cargo em comissão no Poder Executivo municipal. Dos eleitos, dois já exerceram o cargo de vereança por um período de 4 a 4 anos e 2 meses; um por um período de 8 anos; e os demais não tinham exercido o cargo. Dos suplentes, um já havia ocupado o cargo por dois mandatos e o outro, nunca havia ocupado.

CONHECIMENTO DA CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES E SUAS FUNÇÕES

No que tange ao conhecimento do Poder Legislativo municipal e da função dos parlamentares municipais, as questões abordaram o propósito/função da Câmara, as atribuições dos vereadores e o que seria essencial para o exercício da função na percepção dos vereadores.

Referente à finalidade da Câmara, as respostas que mais apareceram foram **"fiscalizar"** e **"legislar"**, seguidas de **"elaborar e analisar projetos em benefício da população e em prol de melhorias na cidade"**, **"receber demandas"**, **"aprovar leis"** e **"investigar"**. Aspectos que vão ao encontro das funções do Poder Legislativo citadas por Gonçalves *et al.* (2014) e Meirelles (2008).

No entendimento do Vereador 4, o propósito da Casa Legislativa é "ser o 'para-choque' da população". Nas palavras do Vereador 1, o destino dela, quanto estrutura, é "abrigar os vereadores". Atinente às atribuições dos vereadores, destacaram: fiscalizar, cobrar e acompanhar as atividades do Poder Executivo; legislar; captar recursos; propor, sugerir e indicar projetos, soluções, políticas públicas, ementas e debates à Prefeitura, oriundos, em grande parte, das demandas dos munícipes. Além disso, mencionaram que seria de responsabilidade dos parlamentares municipais, **"conversar, dialogar e negociar"**, **"representar o povo"**, **"ouvir a população"**, **"deliberar"**, **"trazer novas ideias"**, **"fazer cumprir as leis"** e **"seguir os regimentos internos, trâmites da casa legislativa"**.

O Vereador 7 salientou a representatividade que lhes concerne:

> O vereador é o elo de ligação (sic) entre o povo e o Poder Público. Através de seu poder de voto e de voz ativa são discutidas e levantadas as reais necessidades das comunidades, e assim propor e cobrar políticas públicas do Poder Executivo (Prefeito). Capazes de atender ou amenizar as deficiências por eles apontadas garantindo aos cidadãos o que são deles por direito.

Já quanto ao que seria essencial para o exercício da função como vereador, ressaltaram ser: atuante; presente; honesto; apartidário; capaz; participativo; democrático; justo; associado a todas às áreas; uma liderança dentro dos bairros e um verdadeiro representante do povo. No quesito ter, destacaram: força de vontade; entendimento das carências do município e da importância de todos os âmbitos de abrangência; conhecimento; visão holística; sensibilidade; respeito; desenvoltura; gosto pela leitura; capacidade; disponibilidade para servir, ouvir e propor em benefício das pessoas; além de cabos eleitorais para chegar a ser eleito. O "ter" aparece como uma condição, objetiva ou subjetiva, ao exercício da atividade de vereador, decorrente das atitudes empreendidas. Com relação à atitude: acompanhar o trabalho do prefeito; repassar as demandas da população aos secretários; trabalhar para melhorar o município, independente do partido; dialogar e reunir esforços com seus pares; bem como buscar conhecimento e entendimento das matérias que são abordadas, conforme ilustra o Quadro 1.

Quadro 1 – Aspectos essenciais para o exercício da função

Ser	Ter	Atitude
Atuante	Força de vontade	
Presente	Entendimento	
Honesto	Conhecimento	Acompanhar o trabalho do prefeito
Apartidário	Visão holística	Repassar as demandas populacionais
Capaz	Sensibilidade	Trabalhar para melhorias
Participativo	Respeito	Dialogar com seus pares
Democrático	Desenvoltura	Reunir esforços com seus pares
Justo	Gosto pela leitura	Buscar conhecimento e entendimento
Associado a todas às áreas	Capacidade	
Líder nos bairros	Disponibilidade	
Representante	Cabos eleitorais	

Fonte: Elaborado pelas autoras com base nas respostas obtidas nas entrevistas, 2018.

Ao comparar o que foi apresentado como primordial no dia-a-dia como agente político da Câmara e as atribuições supracitadas, observa-se que algumas informações se repetem, especialmente as pertinentes à atitude.

SITUAÇÕES COMPLEXAS

Ademais, para identificar as competências dos vereadores, é importante compreender o contexto no qual estão inseridos e os percalços que enfrentam. Para isso, foi solicitado que caracterizassem as situações complexas no exercício da função, indicassem as maiores dificuldades na solução destas, igualmente, os motivos pelos quais tais fatores são considerados difíceis. Da mesma forma, os recursos do meio – infraestrutura, equipamentos, *softwares*, informações, legislações e redes relacionais –, e os recursos pessoais – saberes teóricos (conhecimentos), saberes procedimentais (práticos), qualidades, aptidões e experiências de vida – que utilizam para resolvê-las.

Foram apontadas como situações complexas aquelas de apreciação de ordem técnica; de assistencialismo; que exigem maior conhecimento jurídico; de captação de recursos junto à Assembleia e aos deputados; as de viabilização das sugestões, dos pedidos e das demandas da população; aquelas que necessitam de crescimento – no sentido de buscar crescimento intelectual; e também as de projetos de urgência onde o partidarismo prevalece.

Nas situações de apreciação técnica, as maiores dificuldades são os aspectos que vão além do conhecimento que o vereador possui. Os motivos, segundo o Vereador n. 7, devem-se:

> [...] por ter que observar toda uma legislação Estadual e Federal; pela dificuldade de se chegar a uma convicção de voto, a favor ou contra, com pleno discernimento e entendimento do projeto; por enfrentar situações polêmicas de extrema dificuldade para encontrar bom senso das partes envolvidas.

Diante destas, os recursos do meio utilizados para solucioná-las são a assessoria jurídica da Câmara e órgãos de controle interno, bem como o esclarecimento das partes interessadas, além da consulta a pessoas que possuem conhecimento do conteúdo, da mesma maneira que o acesso à informação mediante o uso de *sites*, *softwares* de pesquisa e *Facebook*, conforme afirmou o Vereador n. 7.

Já naquelas assistencialistas, lidar com as diversas opiniões da população, com a persuasão das pessoas são as maiores dificuldades. Afinal, estas não são atribuições dos vereadores e há falta de entendimento da população quanto a isso. De acordo com o Vereador n. 2, são aquelas de "pedidos inusitados (particulares), como por exemplo, a solicitação de barro, óculos, pagamento da conta de luz. São situações que não cabem ao vereador fazer e, mesmo com um 'não', a pessoa tenta tornar o errado certo". Consoante, Gonçalves *et al.* (2014) reconhece que aquele político que age em prol de seus interesses, de seus parentes, amigos, neste caso, de seus eleitores, age contra o bem comum. Assim, a fim de resolvê-las, utilizam as legislações, caracterizadas como recursos do meio, mais os saberes teóricos adquiridos pela formação profissional, congressos e cursos, da mesma forma que a aptidão de "lidar/negociar com as pessoas oriunda da experiência profissional como empresário" (Vereador n. 2), ambos caracterizados como recursos pessoais.

Outros momentos que exigem maior esforço dos parlamentares municipais são aqueles que demandam maior conhecimento jurídico. Nessas situações, as principais dificuldades são a ausência de entendimento jurídico e da existência de apenas um assessor para toda a Câmara, declararam os Vereadores n. 5 e n. 6. Como argumentos, apresentaram a falta de assessores individuais e por bancadas, consequentemente, a impossibilidade de se fazer uma análise do projeto e dar uma apreciação, assim como a cobrança da população por um posicionamento. Perante estes, os recursos que são utilizados para buscar resolvê-los são os saberes práticos adquiridos pela experiência profissional como gestor nas mais diversas áreas, o conhecimento teórico e funcional, afirmou o Vereador n. 5.

Para mais, a busca de recursos junto à Assembleia e aos deputados também é complexa. Segundo o Vereador n. 2, o mais complicado não é só crer que se tem apoio, quando na verdade, não se tem, mas também, lidar com a insignificância atribuída pelos deputados ao município, visto que o número de eleitores é irrisório; e, ainda, ter resistência física e recursos financeiros para custear as viagens. Nem sempre há dinheiro para isso e, às vezes, não se tem o retorno esperado. Desta forma, o mecanismo adotado para resolvê-la é a prática de negociação proveniente do ofício da vida pessoal, conforme citou o Vereador n. 2.

Ademais, as situações que necessitam de um crescimento intelectual, ou seja, aquelas em que não se tem conhecimento e a busca por ele é essencial, são consideradas complicadas. Nelas, em conformidade com o relato do Vereador n. 1, as maiores dificuldades são o suporte técnico, a elaboração de projetos e a própria análise dos mesmos, dado que não existe uma estrutura adequada, uma junção de competências técnicas, devido à irrelevância que atribuem para isso e por não perceberem como uma prioridade. Neste caso, segundo o Vereador n. 1, os recursos pessoais utilizados são todas as experiências adquiridas na ocupação profissional – principalmente como gestor; o interesse; o perfeccionismo; o compartilhamento de informações para que as outras pessoas possam entender; e a habilidade de ser comunicativo. Como recursos do meio, destaca-se o uso da *internet*; as relações com outros deputados e vereadores que contribuem para a troca de conhecimento e informações; o respaldo do Ministério Público; bem como os Diários Oficiais e os Portais Transparências.

Gonçalves *et al.* (2014) defende que a Câmara pode servir de porta-voz dos interesses dos habitantes do município. Porém, os vereadores reconhecem que a viabilização das sugestões, dos pedidos e das demandas da população é complexa. As dificuldades que os parlamentares municipais apresentam é o atendimento da grande quantidade de demandas, o montante financeiro, o contato com o prefeito ou com os secretários (Vereador n. 4), bem como a tomada de decisão ser de responsabilidade do Poder Executivo (Vereador n. 3). Perante estas, os motivos que identificam são a escassez de recursos; "o mau tempo para realização dos serviços, o 'corpo mole' dos funcionários de algumas secretarias, o crescimento desordenado do município" (Vereador n. 2); a má qualidade do diálogo com a administração (Vereador n. 4); a dependência da execução do Executivo e, às vezes, a demanda não ser prioridade do governo (Vereador n. 3). Para isso, contam como meios para solucioná-las a influência que possuem, o aprendizado oriundo de congressos e cursos, o conhecimento da área do direito, a aptidão de negociar, mas também a legislação e a assessoria jurídica.

E, finalmente, as situações em que são apresentados projetos de urgência onde, muitas vezes, o partidarismo prevalece. O Vereador n. 2, por exemplo, acredita que a oposição barra os projetos para demonstrarem que estão sendo atuantes. Nestas, a principal dificuldade é contornar a oposição, pois a rivalidade entre partidos é muito forte. Como artifícios para tentar solucioná-las é solicitado um esclarecimento da assessoria jurídica e utiliza-se a arte de negociar. Perante isto e pela cultura fortemente marcada pela divisão partidária, foram indagados a respeito da presença do partidarismo, os quais, na sua totalidade, afirmaram que ele ainda é presente, mesmo que se tenha observado que em seus discursos declarem que trabalham para todos os munícipes, independente do partido. Uma contradição daquilo que fazem e da própria realidade.

Abaixo, o Quadro 2 ilustra de forma sintetizada as situações complexas, as dificuldades e os recursos pessoais e do meio utilizados pelos vereadores para solucioná-las, elaborado com base nos relatos dos mesmos.

Quadro 2 – Resumo das situações complexas, dificuldades e recursos (pessoais e do meio) para solucioná-las (Continua)

Situação Complexa	Dificuldades	Recursos
Apreciações de ordem técnica	Aspectos que vão além do conhecimento que possuem	**Do meio** Assessoria jurídica da Câmara Órgão de controle interno Esclarecimentos das partes interessadas Consulta a pessoas que possuem conhecimento do conteúdo *Sites*, *softwares* de pesquisa e *Facebook*

Quadro 2 – Resumo das situações complexas, dificuldades e recursos (pessoais e do meio) para solucioná-las (Conclusão)

Situação Complexa	Dificuldades	Recursos
Assistencialismo	Lidar com as diversas opiniões da população Persuasão das pessoas	**Do meio** Legislações **Pessoais** Saberes teóricos oriundos da formação profissional, congressos e cursos Aptidão em negociar proveniente da experiência profissional
Requerente de maior conhecimento jurídico	Ausência de entendimento jurídico Existência de apenas um assessor para toda a Câmara	**Pessoais** Saberes práticos adquiridos pela experiência profissional em gestão nas mais diversas áreas Conhecimento teórico e funcional
Captação de recursos junto à Assembleia e a deputados	Inexistência de apoio Lidar com a insignificância atribuída pelos deputados ao município Ter resistência física Ter recursos financeiros para custear as viagens	**Pessoais** Aptidão em negociar proveniente da experiência profissional
Requerente de crescimento intelectual	Suporte técnico Elaboração e análise de projetos	**Do meio** Internet Troca de conhecimento e informações nas relações com outros deputados e vereadores Respaldo do Ministério Público Diários Oficiais Portais Transparências **Pessoais** Experiências profissionais adquiridas em gestão Interesse Perfeccionismo Compartilhamento de informações Habilidade de ser comunicativo.
Viabilização das sugestões, pedidos e demandas populacionais	Atendimento da grande quantidade de demandas Montante financeiro Contato com o prefeito ou com os secretários Tomada de decisão ser de responsabilidade do Poder Executivo	**Do meio** Legislação Assessoria jurídica da Câmara **Pessoais** Influência Aprendizado oriundo de congressos e cursos Conhecimento da área do direito Aptidão em negociar
Projetos de urgência onde o partidarismo prevalece	Contornar a oposição	**Do meio** Assessoria jurídica da Câmara **Pessoais** Aptidão em negociar

Fonte: Elaborado pelas autoras com base nas respostas das entrevistas, 2018.

É notório que o papel do vereador, assim como o do Estado, tem passado por mudanças que requerem uma nova compreensão da sua interação com a sociedade. Para sustentar essas alterações, há uma demanda pela educação política dos cidadãos, que devem atuar em parceria com os agentes públicos eleitos.

FACILITADORES PARA O EXERCÍCIO DA FUNÇÃO

Quando questionados a respeito dos facilitadores para o exercício da função, elencaram como tais a liderança na comunidade; a experiência e as discussões na Câmara; o aprendizado adquirido nos congressos; as experiências profissionais; o contato com as pessoas no dia-a-dia; o interesse pela matéria; estar no meio de pessoas; ser comunicativo e empático; o conhecimento em relações públicas; a credibilidade perante demais políticos; o conhecimento na área do direito; o comprometimento entre pedidos comunitários, vereador e Executivo; a contribuição da Assessoria da Prefeitura na elaboração ou repasse de projetos que facilitam aspectos importantes para o Município; a assessoria jurídica da Câmara; as legislações; os funcionários do Legislativo que trabalham com seriedade e comprometimento, além de serem proativos e eficientes.

À vista disso, observa-se que como facilitadores há maior predominância dos recursos pessoais, concentrando-se, principalmente, nas experiências e seus aprendizados, nas habilidades e atitudes dos indivíduos. Quanto aos recursos do meio, destacam-se as redes formadas. Também se sobressaem dentre os cinco recursos elencados por Le Boterf (2003), os saberes-empíricos e os saberes teóricos que lhes possibilitam uma melhor compreensão da situação na qual estão expostos, além das aptidões ou qualidades pessoais representadas pelo comprometimento/empenho elencado. Destacam-se ainda o saber-integrar, saber-transpor e saber envolver da teoria de Le Boterf.

Ademais, segundo Vendramini (2013), quando há a combinação de uma educação mais estruturada, em que associa o aparato teórico ao prático, discussões e simulações da realidade, as competências são melhor desenvolvidas e a submissão a diferentes experiências permite uma expansão dessas competências. Assim, a participação em congressos tem grande relevância para um melhor desempenho das atividades parlamentares, pois, como demonstrado, o aprendizado adquirido neles vem sendo aplicado no exercício da Câmara.

Por fim, percebe-se que as redes relacionais – sejam elas com pessoas no cotidiano, com políticos, com as assessorias do Executivo ou Legislativo ou com os próprios funcionários da Câmara – são indispensáveis para a atuação dos vereadores, uma vez que promovem uma variedade de trocas e podem trazer diversos benefícios.

POSSÍVEIS CONTRIBUIÇÕES DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO

Por fim, pediu-se que identificassem o que a Prefeitura Municipal ou a própria Câmara Legislativa de Antônio Carlos poderiam oferecer para ajudá-los ou proporcionar melhorias para a realização do trabalho como representantes do povo e, consequentemente, desenvolver suas competências.

Assim, quanto à Prefeitura apontaram que deveria encaminhar os projetos com maior antecedência; enviar respostas rápidas frente às indicações e proposições feitas; levar os serviços até mais próximo da população; dar mais atenção às demandas repassadas; ter um planejamento de execução; trazer conhecimento técnico – mão-de-obra qualificada – para o município; estimular e incentivar os vereadores a se qualificarem, tornarem-se mais interessados e buscarem mais informações; além de respeitarem os trâmites do atendimento das demandas, ou seja, a solicitação feita pelo povo deve ser dirigida aos vereadores e, estes, por sua vez, informam o Executivo.

Já referente à Câmara, apresentaram como sugestões a participação em um número maior de congressos; um trabalho mais unificado entre as bancadas; melhorar o entendimento dos vereadores em cada projeto; melhorar sua capacidade técnica; possuir uma assessoria imparcial e por vereadores; ofertar uma estrutura para atendimento da população; e também estimular, bem como incentivar os vereadores a se qualificarem, tornarem-se mais interessados e buscarem mais informações.

Desta forma, percebe-se que os dois poderes devem rever os saberes do meio, os procedimentais e os relacionais, destacados como recursos por Le Boterf. Ao Executivo cabe reconsiderar o tipo de gestão e trâmites que adota, do mesmo modo a relação estabelecida com a população antônio-carlense e com o Legislativo. À Câmara compete reanalisar sua estrutura, além do comportamento dos vereadores junto às bancadas e seus pares.

Para mais, observa-se a necessidade de melhoria das redes formadas no exercício parlamentar. Consoante a Zarifian (2001) e Vieria (2013), quando se tem uma ação conjunta entre todos os atores envolvidos ocorre o compartilhamento de diferentes conhecimentos, experiências, aprendizados, responsabilidades e também de *feedbacks* que estimulam a procura pelo aperfeiçoamento das competências individuais e organizacionais. Portanto, verifica-se que cada vereador, assim como o grupo de vereadores, os funcionários do Legislativo e do Executivo, atuando de uma forma concomitante podem avaliar e rever suas ações, verificando aquilo que pode ser melhorado.

Logo, concerne a ambos os poderes ter uma visão e um planejamento estratégico; estar engajados e comprometidos com suas atividades e responsabilidades, dispostos a se desenvolver e aperfeiçoar a maneira como executam suas atividades, conforme os aspectos que remetem competência a um indivíduo, neste caso a um conjunto deles, citados por Fleury e Fleury (2001).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão de competências é assunto novo no contexto das Câmaras Municipais. Ao pesquisar as referências teóricas, observou-se, preliminarmente, nas bases de dados Scielo e Spell, que não há artigos científicos que apresentam as competências dos vereadores; competências profissionais dos vereadores; perfil profissional dos vereadores; competências profissionais do Poder Legislativo municipal; mapeamento de competências no Poder Legislativo; ou capacitação do vereador.

Em relação à investigação do estudo, frente as situações complexas apresentadas pelos vereadores, verificou-se demandas de caráter técnico a comportamental. À vista disso, cabe aos vereadores um constante desenvolvimento, um conhecimento extenso, para assim, estarem melhor preparados para exercerem suas funções parlamentares. Observa-se que uma qualificação (formação) é importante, mas não é suficiente, pois a atuação do Poder Legislativo é muito abrangente e dinâmica. É perceptível que são inúmeras as vezes que se faz uso das experiências profissionais ou do conhecimento adquirido em congressos/cursos para solucionar os percalços que lhes são apresentados, uma junção de competência e qualificação, demonstrando que apenas ler e escrever não é o bastante.

Desta forma, perante a volatilidade do conhecimento na atualidade e das informações apresentadas, caberia o aprimoramento da gestão da Câmara, sobretudo dos sistemas de gestão de pessoas, e dentre seus subsistemas, a adoção da gestão de competências, pois a Câmara e os vereadores identificariam os saberes que dispõem e os aspectos que necessitariam de melhorias, uma vez que é necessária a associação de saberes, dos demais recursos pessoais e daqueles do meio, impulsionada e adaptada a uma determinada situação, para se ter uma atuação efetiva.

Além disso, compete ao vereador, em convergência com Le Boterf, tal como Fleury e Fleury, saber agir com pertinência; saber mobilizar saberes e conhecimentos em uma determinada situação; saber integrar ou combinar saberes múltiplos e heterogêneos; saber transpor; saber aprender e aprender a aprender; saber envolver-se; e também saber utilizar os recursos que o meio lhe oferta.

Para isso, sugere-se uma capacitação pré e pós eleição. Realizar um acompanhamento constante das matérias em pauta e, paralelamente, preparar um material das legislações federais, estaduais, municipais e dos aspectos mais técnicos que tangenciam esses assuntos, como os de orçamento e obras, para, em seguida, realizar um curso de capacitação para os vereadores.

Depois de mapear as competências dos vereadores, parte-se para o levantamento das necessidades de treinamento, para indicar cursos, eventos e demais recursos a cada vereador, conforme necessitam. Ainda se sugere o compartilhamento de conhecimento daqueles que apresentam maior facilidade em determinada área e a elaboração de um meio, um canal no site da Prefeitura, pelo qual a Câmara e o Poder Executivo possam disseminar suas atividades e trâmites burocráticos para que a população fique a par das ações e possa interagir com seus representantes.

Todavia, toda e qualquer qualificação, habilidade ou instrumento será insuficiente se não houver o interesse em atuar, em se desenvolver e crescer.

Para trabalhos futuros, indica-se a elaboração de uma análise mais aprofundada e um acompanhamento das atividades como vereador no dia-a-dia, de modo que se investigue a conexão entre estratégia, estrutura e pessoas nas Câmara. E, como possibilidade mais refinada, pensar em um modelo específico de gestão por competências às Câmaras Municipais para dar mais efetividade a todas as atividades empreendidas em nome do desenvolvimento de pessoas neste espaço de trabalho.

REFERÊNCIAS

ANTÔNIO CARLOS. **Município:** Bem Vindo a Antônio Carlos. Antônio Carlos, Prefeitura Municipal de Antônio Carlos, 2018. Disponível em: http://www.antoniocarlos.sc.gov.br/municipio/index/codMapaItem/33798. Acesso em: 03 abr. 2018.

_____. **Aspectos Econômicos:** Principais aspectos econômicos. Antônio Carlos, Prefeitura Municipal de Antônio Carlos, 2018a. Disponível em: http://www.antoniocarlos.sc.gov.br/cms/pagina/ver/codMapaItem/43356. Acesso em: 03 abr. 2018.

_____. **Câmara:** Histórico Legislativo. Antônio Carlos, Câmara Municipal de Vereadores de Antônio Carlos, 2018b. Disponível em: http://www.cmac.sc.gov.br/cms/pagina/ver/codMapaItem/5990. Acesso em: 03 abr. 2018.

_____. **Câmara:** Regimento Interno. Antônio Carlos, Câmara Municipal de Vereadores de Antônio Carlos, 2018c. Disponível em: http://www.cmac.sc.gov.br/cms/pagina/ver/codMapaItem/5999. Acesso em: 03 abr. 2018.

_____. [Lei Orgânica do Município de Antônio Carlos]. **Lei nº** 1, de 05 de abril de 1990. Antônio Carlos: Câmara Municipal, [2018d]. Disponível em: http://cmac.sc.gov.br/legislacao/index/detalhes/codMapaItem/2817/codNorma/4130. Acesso em: 03 abr. 2018.

_____. **Parlamentares:** Bancadas. Antônio Carlos, Câmara Municipal de Vereadores de Antônio Carlos, 2018e. Disponível em: http://camara.fecam.org.br/antoniocarlos/parlamentares/index/bancadas/codMapaItem/1691. Acesso em: 10 jun. 2018.

_____. **Parlamentares:** Vereadores – Mais detalhes: Projetos e Matérias. Antônio Carlos, Câmara Municipal de Vereadores de Antônio Carlos, 2018f. Disponível em: http://www.cmac.sc.gov.br/parlamentares/index/index/codMapaItem/1688. Acesso em: 03 jul. 2018.

_____. **Acontece na Câmara:** Tramitação de Projetos. Antônio Carlos, Câmara Municipal de Vereadores de Antônio Carlos, 2018g. Disponível em: http://www.cmac.sc.gov.br/processolegislativo/index/index/codMapaItem/2818. Acesso em: 03 jul. 2018.

BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**, Florianópolis, v. 2, n. 1(3), p. 68-80, jan./jul. 2005. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/18027/16976. Acesso em: 11 jun. 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 16 maio 2017.

_____. Ministério da Integração Nacional. Órgãos Colegiados. Disponível em: http://www.integracao.gov.br/orgaos-colegiados. Acesso em: 29 maio 2018.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino; DA SILVA, Roberto. **Metodologia científica.** 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

FEUERSCHÜTTE, Simone Ghisi. **Competências do empreendedor do setor hoteleiro:** caracterização e análise baseadas na metodologia da história oral. 2006. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

FLEURY, Maria Tereza Leme; FLEURY, Afonso. Construindo o conceito de competência. **Revista de Administração Contemporânea (RAC)**, Rio de Janeiro, v. 5, Edição Especial, p. 183-196, 2001.

FLEURY, Maria Tereza Leme; FLEURY, Afonso Carlos C. Desenvolver competências e gerir conhecimentos em diferentes arranjos empresariais: o caso da indústria brasileira de plástico. *In:* FLEURY, Maria Tereza Leme; OLIVEIRA Jr., Moacir Miranda (Org.). **Gestão estratégica do conhecimento:** integrando aprendizagem, conhecimento e competências. São Paulo: Atlas, 2001a. p. 189-211.

FREITAS, Henrique *et al*. O método de pesquisa survey. **Revista de Administração da USP (RAUSP)**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 105-112, jul./set. 2000.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de Pesquisa.** 1. ed. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GODOY, A. S. Estudo de caso qualitativo. *In*: GODOI, Christiane Kleinübing; BANDEIRA-DEMELLO, Rodrigo; SILVA, Anielson Barbosa da (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais:** paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, 2006. p.115-146.

GONÇALVES, Marcos Flávio R. (coord.) *et al*. **O Vereador e a Câmara Municipal.** 4. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2014.

IBGE. **Estimativas da população residente no Brasil e unidades da Federação com data de referência em 1º de julho de 2017.** Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2017/estimativa_dou_2017.pdf. Acesso em: 10 jun. 2018.

IBGE. **Antônio Carlos:** História. Brasil, IBGE, 2018a. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/antonio-carlos/historico. Acesso em: 03 abr. 2018.

_____.**Antônio Carlos:** Panorama – População. Brasil, IBGE, 2018b. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/antonio-carlos/panorama. Acesso: 03abr.2018.

LE BOTERF, Guy. **Desenvolvendo a competência dos profissionais.** 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

LÉVY-LEBOYER, Claude. **Gestión de las competencias:** cómo analizarlas, cómo evaluarlas, cómo desarrollarlas. Barcelona: Ediciones Gestión, 2000.

McCLELLAND, David Clarence. Testing for competence rather than for "intelligence". **American Psychologist**, v. 28, n. 1, p. 1-14, 1973.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro.** 16. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MELLO, Márcio Luiz Braga Corrêa de; AMÂNCIO FILHO, Antenor. A gestão de recursos humanos em uma instituição pública brasileira de ciência e tecnologia em saúde: o caso Fiocruz. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 613-636, 2010.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Trabalho de campo: contexto de observação, interação e descoberta. *In*: DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu; MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social:** Teoria, método e criatividade. 31. ed. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 61-78.

MORAIS, Pablo Augusto Panêtto de; MELO, Tatiane Alves de; BIANCO, Mônica de Fatima. Noções/Significado (s) de Competência (s): uma revisão teórica. **Revista CESUMAR - Ciências Humanas e Sociais Aplicadas**, Maringá, v. 20, n. 2, p. 487-504, jul./dez. 2015.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração:** guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RODRIGUES, Alcides Redondo; RESTON, Jamil; GONÇALVES, Marcos Flavio Reis. **O Vereador e a Câmara Municipal**. 2. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

SCHMITT, Fábio Strecker. **Boas Práticas para a implantação da Gestão por Competências no Ministério Público de Santa Catarina** - um estudo multicasos. 2014. Monografia (Especialização em Gestão Pública) - Fundação Escola de Governo – ENA, Florianópolis, 2014.

VENDRAMINI, Patrícia. **Ensino de administração pública e o desenvolvimento de competências:** a contribuição do curso de administração pública da Esag-Udesc. 2013. Tese (Doutorado em Administração) – Núcleo de Pós-graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.

VIEIRA, Allan Carlos. **A implementação da gestão por competências na PRF:** novos desafios. 2013. Monografia (Especialização em Gestão Pública com Ênfase à Atividade de Bombeiro Militar) - Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade do Estado de Santa Catarina - Udesc, Florianópolis, 2013.

ZARIFIAN, Philippe. **Objetivo competência:** por uma nova lógica. São Paulo: Atlas, 2001.

SESSÕES TEMÁTICAS

009

ESFERAS PÚBLICAS NÃO GOVERNAMENTAIS



A BUSCA DA GARANTIA POR DIREITOS SOCIAIS: UM ESTUDO DE CASO DA ASSOCIAÇÃO DAS MÃES ESCOLHIDAS - AME

Cicera Keliciane de Barros – UFCA
Geovani de Oliveira Tavares – UFCA
Milton Jarbas Rodrigues Chagas – UFCA

RESUMO

Este artigo trata-se da motivação e das etapas de organização da Associação das Mães Escolhidas – AME, criada em função da articulação das mães de crianças vítimas de um drama mundial e brasileiro recente, ligado a doença transmitida pelo vírus Zika (ZICAV), ao qual pode acarretar nas mulheres grávidas má formação do feto ocasionando a denominada Microcefalia. Associação das Mães Escolhidas (AME) foi criada a partir da união das mães de crianças diagnosticadas com Microcefalia, visando ofertar ajuda mutua entre as mesmas através de mobilizações sociais, bem como garantir acesso a serviços públicos de saúde, bem com, a construção de espaços dialógicos. São objetivos específicos do estudo: a) abordar sobre relação entre direito, participação e cidadania b) promover uma abordagem sobre o processo de mobilização dos atores sociais, c) discorrer sobre a Coprodução do bem público; d) discorrer acerca das percepções e experiências obtidas por meio da Residência Social em Organização realizada entre março e outubro de 2016 e, e) discorrer sobre as ações de assessoria técnica desenvolvida a partir do Núcleo de Pesquisas e Práticas Contábeis Administrativas – NPPCA. Do ponto de vista metodológico caracteriza-se em um estudo de caso de abordagem descritiva e analise qualitiativa. Como resultado identifica-se o fortalecimento dos laços entre as mães, bem como a costrução de espaços dialógicos, a mobilização social em torno da temática da microcefalia na Região Metropolitama do cariri por meio de orgãos publicos, intituições públicas e privadas.

Palavras Chave: Participação Social.Direitos Sociais. Microcefalia.

INTRODUÇÃO

A situação emergencial ocasionada pela microcefalia coloca em pauta uma discussão importante no que compete a prestação de serviços de saúde destinados a essa nova população demandante, bem como o esclarecimento e orientações necessárias para que as mães, pais e responsáveis por esses sujeitos possam buscar a oferta dos serviços necessários para garantir a qualidade de vida adequada e que garanta o provimento dos mínimos sociais para essa população demandante.

É mediante estas questões e cenários, que surge a Associação das Mães Escolhidas (AME), que é formada por mães de crianças portadoras de microcefalia, muitas delas em decorrência da crescente infestação do Zica Vírus e se propõe a oferta de ajuda mutua entre as mães através de mobilizações sociais para obter informações e garantir o acesso aos serviços públicos de saúde.

O Brasil vivenciou no ano de 2015 um surto de casos de microcefalia ocasionada pela transmissão do vírus Zika(ZICAV)[1]. No dia 10 de novembro do referido ano o Ministério da Saúde decretou estado de emergência em saúde pública de importância nacional, em decorrencia o elevado numero de casos de microcefalia na tentativa de ofereder uma solução mais efetiva para à sociedade. Nesse contexto, região do nordeste apresentou o maior número de casos da doença no periodo. No ano de 2016 a Organização Mundial de Saúde (OMS) decretou estado de emergencia a nível mundial.

As primeiras molibizações para a formação da Associação das Mães Escolhidas (AME), surge inicialmente por meio de um grupo de *WhatsApp* formado com mães de crianças portadoras de microcefalia, que tinha como objetivo de constituir uma rede de apoio mútuo entre si, por meio da informações e esclarecimentos sobre os cuidados para com suas crianças diagnosticadas com uma doença, para muitos deles, até aquele momento desconhecida.

Após um processo de mobilização, formação e organização, o grupo de mães do *Whatsapp* passa a se organização enquanto enquanto grupo fisico, no qual, tem como objetivo a busca pela garantia e viabilização dos direitos socio-assistenciais das crianças com microcefalia da Região do Cariri. Neste sentido a instituição passou a se configura desde o início enquanto um espaço de mobilização social, onde as mães atuavam de forma coletiva e solidária no processo de apoio mútuo, articulação e mobilização junto aos setores públicos locais visando a garantia dos direitos sociais dos seus filhos.

A AME pode ser compreendida enquanto uma forma de organização social, gestada a partir da participação social das mães, orientadas mediante a perspectiva do exercício legal da sua cidadania. No entanto, essas mães não possuíam conhecimentos técnicos específicos que possibilitassem a sua organização e formalização enquanto uma entidade do terceiro setor.

De tal forma, o presente escrito discorre acerca das percepções e experiências obtidas por meio da Residência Social em Organização[2] realizada durante o período compreendido entre março e outubro de 2016. Aborda ainda a percepção de uma das integrantes do Movimento Universitário em Defesa da Mulher - MUDEM[3], ao qual participou ativamente dos primeiros passos da criação da AME e ainda as ações de assessoria técnica desenvolvida a partir do Núcleo de Pesquisas e Práticas Contábeis Administrativas – NPPCA[4].

Para o ano de 2015 o núcleo alterou seu formato de trabalho, levando as ações diretamente para as associações da região. A meta é que sejam realizados trabalhos em associações do triangulo CRAJUBAR (Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha). É nessa perceptiva que no ano de 2016 o NNPCA iniciou um trabalho de assessoria junto a AME, no qual contribuiu para o processo inicial de formação da mesma. O NPPCA tem suas ações desenvolvidas com base em algumas linhas de atuação, entre elas: formalização, controle contábil e orçamentário, aquisição de recursos, organização interna, recursos públicos, controle social entre outros.

São objetivos específicos do estudo: a) abordar sobre relação entre direito, participação e cidadania b) promover uma abordagem sobre o processo de mobilização dos atores sociais, c) discorrer sobre a Coprodução do bem público; d) discorrer acerca das percepções e experiências obtidas por meio da Residência Social em Organização realizada entre março e outubro de 2016 e, e) discorrer sobre as ações de assessoria técnica desenvolvida a partir do Núcleo de Pesquisas e Práticas Contábeis Administrativas – NPPCA.

A relevância do estudo destaca-se pela contribuição enquanto produção teórica que aborda o processo de organização e participação social de um grupo de mães que se organizaram em prol da garantia e a efetivação de direitos de crianças e adolescentes portadores de microcefalia. Para tanto, este apresenta discursões sobre os resultados, limites e potencialidade das ações do referido grupo.

Considerando a importância da formação dos gestores públicos enquanto profissionais que atuam diretamente no planejamento, elaboração e execução de políticas públicas e sociais, que por sua vez, se caracterizam enquanto mecanismos de intervenção do Estado diante dos problemas sociais, esse estudo apresenta potencialidades no que compete a abordagem sobre a articulação político institucional nas áreas, a saber: criança e adolescente, saúde, assistência social e educação popular.

---

[1] O Virus Zika é um vírus transmitido pelos mosquitos *Aedes Aegypti* e o *Aedes Albopictus*. O vírus Zika teve sua primeira aparição registrada em 1947, em macacos da Floresta Zika, em Uganda. No entanto, os primeiros registros da presença do virus em seres humanos são datados de 1954, na Nigéria. No Brasil, os primeiros registros de casos do vírus em humanos foram detectados em 2015.

[2] A Residência Social é uma prática de aprendizagem que se caracteriza pela imersão do residente em espaços sociais, no qual, prevê a integração deste para com a ação desenvolvida no campo de atuação.

[3] Movimento organizado a partir de iniciativas dos alunos do Curso de Administração Pública da UFCA em face da atuação nas práticas de Tutoria Transversal Colaborativa.

[4] O NPPCA é um projeto de extensão universitária, vinculada a Universidade Federal do Cariri – UFCA, o núcleo tem como objetivo fazer uma integração entre a sociedade e a Universidade através da realização de oficinas, minicursos, palestras, eventos, entre outros. Os principais temas abordados são: sistema tributário nacional, Controle dos gastos públicos, controle social, formalização e controles (contábil e administrativo) de associações.

Do ponto de vista metodologico, esta é uma pesquisa caracteriza-se em um estudo de caso, de abordagem descritiva e análise qualitativa, amparada pela pesquisa bibliográfica. No qual destaca como resultados obtidos, o constante diálogo e articulação com os diversos setores: poder público; profissionais de saúde, assistência social, educação; setor privado, de forma a fomentar uma atuação democrática e participativa tendo em vista a garantia do acesso das suas crianças aos serviço públicos de saúde, assistência social e educação de forma eficaz e eficiente. Destaca-se ainda a criação de espaços dialógicos entre mães, pais e familiares de crianças com doenças neurologicas com o apoio de diversos profissionais de saúde como atuam no atendimento da Pessoas com Deficiência

BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE A INCIDÊNCIA DO VÍRUS ZIKA E DA MICROCEFALIA

O Brasil viveu no ano de 2015, o que muitos consideram o maior desafio do Sistema Único de Saúde - SUS desde sua implementação, mediante o aumento exponencial de casos de microcefalia. No dia 10 de novembro o Ministério da Saúde decretou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional na tentativa de dar uma reposta mais efetiva à sociedade. O Nordeste foi a região com o maior número de caso. A falta de conhecimento científico e de estrutura do SUS desafia os seus usuários a buscarem soluções de maneira alternativas, por isso as famílias começam em todo o território nacional a criarem espaços coletivos com ações solidarias para se fortalecerem.

Segundo Vargas e Estima (2016) até o evento epidemiológico da febre do vírus Zika no Brasil, o conhecimento sobre a história da doença era limitado e a sua ocorrência esporádica era observada em surtos, sendo o maior episódio já registrado três anos antes na Polinésia Francesa. Inicialmente, acreditava-se que a febre do vírus Zika era benigna e autolimitada, no entanto, naquele surto, houveram relatos da ocorrência de manifestações neurológicas como Síndrome de *Guillain-Barré* (SGB) após a infecção.

Segundo o Ministério da Saúde (2017) o surgimento de casos neurológicos potencialmente associados ao vírus Zika foi incialmente descrito na Polinésia Francesa, em 2013, com relatos de 41 casos surgidos após a epidemia, porém sem isolamento do vírus. No contexto brasileiro após a confirmação da circulação do vírus *Zika*, presenciou-se um aumento no número de internações devido manifestações neurológicas. Em outubro de 2015 a Secretária Estadual de Saúde de Pernambuco (SES/PE) detectou um aumento inesperado de nascidos vivos com microcefalia.

A definição técnica da microcefalia consiste em uma malformação congênita em que o cérebro não se desenvolve de maneira adequada, no qual o perímetro cefálico dos recém-nascidos é inferior a dois desvios-padrões da média para idade e sexo, o que pode ocasionar alterações cerebrais e problemas no desenvolvimento neurológico. De acordo com Ferreira e Barbosa (2000) as microcefalias estão relacionadas a fatores genéticos e cromossômicos, bem como a exposições ambientais da mãe no período pré-natal ou perinatal, destaca-se destacando-se o consumo de álcool, contato com substâncias químicas ou radiação ionizante, drogas ilícitas ou medicamentos teratogênicos, distúrbios metabólicos, e processos infecciosos como: toxoplasmose, rubéola, citomegalovírus, herpes e sífilis.

Em outubro de 2015, o Ministério da Saúde foi notificado pela SES/PE sobre a ocorrência de 54 recém-nascidos vivos com microcefalia. O cenário levou os especialistas locais a questionarem uma possível relação entre o aumento de casos de microcefalia e a ocorrência de vírus Zika em Pernambuco. No Brasil, no período de 2010 a 2014, o Sistema de Informações Sobre Nascidos Vivos (SINASC) registrou uma média de 156 casos de microcefalia, No entanto, no ano de 2015 Foram registrados 1.247 recém-nascidos no país a malformação, sendo o Estado do Pernambuco o que teve o maior número de registros com 646 casos.

As informações de que viajantes de outros países haviam adquirido aqui a infecção pelo vírus Zika já eram frequentes. Começaram a ser identificados casos de bebês nascidos com microcefalia fora do Brasil, cujas mães haviam estado no Brasil ao longo do período de gestação. Nesse cenário, a OMS declarou que a situação era uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII). (BRASIL,2017).

No contexto cearense foram registrados 156 de vírus Zika em 2016, segundo boletim divulgado pelo Ministério da Saúde. Ainda de acordo com o boletim, a taxa de incidência da doença no Ceará é foi uma das menores do país: 1,8 caso por 100 mil habitantes, ficando apenas somente atrás do Piauí (0,2), Santa Catarina (0,9), e Rio Grande do Sul (1,7).

A ASSOCIAÇÃO DAS MÃES ESCOLHIDAS: PLANEJAMENTO, ARTICULAÇÃO E FORMAÇÃO

A ideia da Associação das Mães Escolhidas - AME surge a partir da necessidade das mães de crianças diagnosticadas com microcefalia construírem uma rede de apoio mútuo tendo como objetivo viabilizar o tratamento adequado para suas crianças. Configurado-se enquanto um espaço de mobilização social, no qual, as mães atuam de forma coletiva e solidaria no processo de articulação e mobilização junto aos setores públicos visando a garantia dos direitos sociais dos seus filhos.

Os primeiros passos para a criação da AME ocorreu a partir dos encaminhamentos tirados do Café Debate sobre Microcefalia promovido pelo MUDEM, o evento teve como tema: Microcefalia no Cariri: constuindo ações solidárias para garantir o tratamento de todos. O evento ocorreu no dia 28 de fevereiro de 2016, e teve como objetivos promover um diálogo inicial, bem como conhecer as dificuldades enfrentadas pelas famílias que necessitam de serviços de saúde, além de ofertar em parceria com profissionais da área de saude e assistencia social orientações sobre os cuidados, o tipo de tratamento adequado a buscar, o acesso a serviços e beneficios socioassitenciais. O evento reuniu pais, profissionais de saúde, estudantes do curso de Administração Pública, Medicina e Psicologia.

Imagem 01: IV– Café Debate: Microcefalia no Cariri: construindo ações solidárias para garantir o tratamento a todas.



Fonte: Secundária A partir de então, foram realizadas uma série de atividades visando criar uma rede de apoio para as crianças microcefalia. Inicialmente foi criado um grupo do WhatsApp denominado Liderança Microcefalia, formado por mães e pais de pessoas portadoras de microcefalia e demais doenças neurológicas, profissionais na área de saúde, estudantes do curso de Medicina e Administração Pública, objetivando unir esforços e articular a garantia de direitos, articulação política e mobilização social acerca da temática.

No dia 17 de março do referido ano, ocorreu o segundo momento de articulação da associação tendo como objetivo amadurecer a ideia do grupo enquanto movimento, e a construção coletiva de uma pauta que pudesse ser apresentada em audiência pública, tendo como objetivo garantir a assistencia e a oferta de serviços de saúde e socioassistencias às crianças diagnosticas com microcefalia.

Em um terceiro momento, ocorreu a palestra intitulada: orientações para o requerimento do Benefício de Prestação Continuada (BPC), a mesma foi presidida por uma Assistente Social do INSS e teve como objetivo atender a demanda das mães que manifestaram a necessidade de orientação sobre o benefício, critérios para o rececimento, como proceder, dentre outros esclarecimentos.

Os passos que se seguiram posteriormente deram-se em torno do processo de constituição e formalização da associação, destaca-se, que no referido momento o grupo de mães já tinham o sentimento de pertencimento ao grupo, inclusive já se intitulando como AME, nos espaços de participação e mobilização social.

Nesse momento destaca-se a formação da parceria e atuação em conjunto com o Núcleo de Pesquisas e Práticas Contábeis Administrativas (NPPCA), um projeto de extensão universitária vinculado a Universidade Federal do Cariri (UFCA), com o objetivo promover uma integração entre a sociedade e a Universidade através da realização de oficinas, minicursos, palestras, eventos, etc. Os principais temas abordados, são: sistema tributário nacional, controle dos gastos públicos, controle social, formalização e controles contábil e administrativo de associações.

No ano de 2016 o NNPCA iniciou o trabalho de assessoria junto a AME, no qual, contribuiu para o processo inicial de formação da mesma. Nesse sentido, a principal contribuição do núcelo deu-se em torno do processo de elaboração do Estatuto Social da associação. Para a construção deste foram realizadas algumas reuniões com as mães visando a construção coletiva do mesmo.

Por ocasião das reuniões realizou-se formações envolvendo temas voltados para o processo de associativismo junto às mães, abordando temas como: associativismo, coletividade e participação popular, como forma de gestar nas mães o sentimento de coletividade e pertencimento ao grupo. Destaca-se ainda, orientações de ordem técnicas sobre o processo administrativo de associações, bem como conhecimento sobre seus direitos e deveres enquanto uma organização da sociedade civíl. Tais atividades foram conduzidas por essa autora, enquanto residente social. A seguir destaca-se alguma das ações desenvolvidas ao longo do processo de construção do estatuto social da referida associação.

- Encontro de formação e construção do Estatuto Social: No dia 28 de maio, foi realizado um encontro com as mães e famílias das crianças diagnosticadas com microcefalia. O momento foi presidido inicialmente sobre uma formação sobre associativismo, e posteriormente ocorreu a construção do estatuto da associação.
- Participação Na II Jornada de Saúde da Faculdade de Juazeiro do Norte (FJN): No dia 07 de maio de 2016 a representante do grupo de mães participou da II Jornada de Saúde da Faculdade de Juazeiro do Norte - FJN promoveu uma abordagem sobre o trabalho interprofissional na atenção hospitalar. A representante do grupo de mães por ocasião de sua participação ministrou a palestra intitulada: assistência à criança com microcefalia, no qual, falou da sua experiência como mãe e também sobre a articulação do grupo de mães pela viabilização de tratamento adequado para as crianças da Região do Cariri. O momento foi importante pois, contribuiu para a mobilização do público composto por profissionais da área de saúde da região.
- Participação no 2º Congresso Nacional de Microcefalia: O Congresso foi organizado com intuito de prestar serviço às famílias de crianças com microcefalia, levando informações de grande relevância tanto para essas famílias quanto para os profissionais que contribuem ou que poderão vir a contribuir com o desenvolvimento destas crianças. Nesse sentido, a representante do grupo de mães participou do evento como uma forma de conhecer mais sobre a temática e buscar articulações políticos institucionais.
- I Roda de Conversa do Projeto Amar e Cuidar: O Ciclo amar e cuidar é um projeto promovido pelo grupo de mães, e consiste em um espaço de convivência, troca de experiências e ajuda mútua entre mães, pais e familiares de crianças portadoras de doenças neurológicas. O projeto conta com a participação e apoio de diversos profissionais de saúde como: Pediatras, Fonoaudiólogos, Terapeutas Ocupacionais, Fisioterapeutas, Psicólogos, Ortopedistas, dentre outras especialidades que atuam no atendimento da Pessoas com Deficiência.

Imagem 02: I Ciclo Amar e Cuidar



Fonte: Secundária

O I Ciclo Amar e Cuidar promoveu o debate: Crianças Deficientes no Cariri: Conhecendo as possibilidades, ampliando o horizonte e a qualidade de vida. O II Amar e Cuidar abordou o tema: Políticas públicas para crianças com deficiência neurológica no Cariri: o que temos e onde queremos chegar. A terceira edição do Ciclo Amar e Cuidar promoveu o curso de Reabilitação em Domicilio para Pessoa com Deficiência em parceria com o Grupo Reabilitar vinculado ao Centro de Reabilitação e Valorização da Criança (CERVAC).

É importante destacar que o projeto Amar e Cuidar consiste em uma construção de um espaço dialógico, onde as mães e pais de crianças diagnosticadas com doenças neurológicas podem trocar ideias entre si e com os profissionais da área de saúde. Os pressupostos da ação assumem a perspectiva da educação popular em saúde, contribuindo para que os mais variados temas que tocam as vidas dessas famílias sejam tratados num ambiente tranquilo e mediatizados pela afetividade. Como metodologia tem-se as rodas de conversas, escuta sensível das famílias, dialogicidade entre práticas e saberes acadêmicos e populares visando a superação de situações problemas.

- Reunião de articulação - As mães reuniram-se com lideranças políticas locais para apresentar um relatório de demandas junto a Secretária da Saúde do município de Juazeiro do Norte-CE (SESAU) e representantes do governo estadual.
- Leitura e aprovação do estatuto social da AME – na data comemorativa do dia crianças 12 de outubro aconteceu a atividade que teve como objetivo concluir os trabalhos de elaboração do estatuto social da associação. Para além disso encerrou as atividades da residente social que atuou diretamente no processo de formativo das mães no que diz respeito ao processo de associativismo e ainda na assessoria para a construção coletiva do estatuto. Destaca-se que as atividades de assessoria do NPPCA se estenderam até o mês de dezembro do referido ano.

ABORDAGENS TEÓRICOS-CONCEITUAIS

A AME encontra-se sediada municipio de Juazeiro do Norte, considerada a maior cidade da Região Metropolina do Cariri (RMC), com uma população de 263 mil habitantes (IBGE 2014), destaca- se pelo turismo religioso devido a figura do Padre Cicero Romão Batista, recebendo anualmente milhões de romeiros para as romarias de Padre Cícero. Em termos econômicos é o terceiro maior polo de calçados brasileiros e está situada a 533 km da capital do Estado, Fortaleza.

Atualmente a associação conta com 21 crianças diagnosticas com microcefalia dentre outras doenças neurologicas, residentes em diversos municípios do Cariri, tanto na zona urbana como rural. Sua atuação ocorre nas áreas a saber: educação popular em Saúde, educação inclusiva e direito socioassistencial. A AME tem como missão: Articular uma rede de apoio social em torno das famílias de crianças com necessidades especiais do Cariri para garantir a todas as crianças, de maneira igualitária, o melhor tratamento para as suas necessidades. Para que isso ocorra é necessário agir de maneira a integrar as políticas de saúde, educação, cultura e assistência social. A AME tem como objetivo retirar as mães e pais da situação de isolamento proporcionando um espaço de acolhimento e educação permanente em saúde para que estes exerçam de forma ativa a sua cidadania.

AME configura-se enquanto uma forma de organização social, gestada a partir da participação social das mães, orientadas sobre a perspectiva do exercício legal da sua cidadania. Nesse contexto, a mobilização social em torno da busca pela garantia dos dieitos sociais dos sujeitos em debate é de fundamental importancia, uma que que existência de direitos, juridicamente assegurados por si só não garante o exercício da cidadania (CARRION, 2014). A mesma passou a se configurar enquanto um espaço de mobilização social, no qual, as mães atuam de forma coletiva e solidária como uma forma de atuar no processo de articulação e mobilização junto aos setores públicos visando a garantia dos direitos sociais dos seus filhos.

A cidadania é uma realidade cujo o sentido varia conforme a formação das formas atuantes e o seu momento histórico como um processo em dinamico em constante construção, e ser efetivamente exercida é preciso que o conjunto dos membros de uma dada sociedade tenha realizado o aprendizado compartilhado da dignidade (CARRION, 2014). Essa abordagem permite compreender a AME enquanto um equipamento orientado a partir da busca pelo pleno exercício dos direitos dos sujeitos envolvidos.

A palavra participação está correlatada ao efeito de fazer parte de algo, está inserido em algo ou em alguma ação. Em uma linguagem mais simplificada, o termo participação social significa fazer parte de uma sociedade, em um sentido mais amplo o termo participação social este diretamente vinculado ao fato dos indivíduos terem acesso a riqueza, bens e recursos dessa sociedade, assim como ao processo de formação cultural e social e ainda das decisões políticas e da gestão pública.

A constituição federal introduziu novos parâmetros que possibilitaram uma ampliação nos espaços públicos para a sociedade civil. Como destaca Kauchakje:

> No Brasil a constituição federal de 1988 estabeleceu parâmetros para a participação da sociedade civil em três esferas de governo federal, estadual e municipal [...]Ao mesmo tempo possibilitou a ampliação do espaço publico, no qual emergem conflitos e contradições, porém, somente nele é que pode haver o reconhecimento de interesses plurais e estratégias de lutas e consensos sobre questões pontuais e projetos de sociedade. (KAUCHAKJE 2008, p.75).

A partir da decada de 1990 o discurso da participação social tem-se tornado cada vez mais recorrente, e mais recentemente, nos anos 2000, a perspectiva da gestão compartilhada do bem público, tem se ampliado. No entanto, não são poucas as questões que emperram a sua efetividade. A partir dessa aordagem, compreende-se que a participação social se configura enquanto um importante elemento de efetivação dos direitos políticos e sociais, visto que permite ao indivíduo intervir na ação do Estado, por meio da participação direta ou indireta.

O conceito de cidadania não está vinculado unicamente a noção de direitos e deveres, mas, no sentido mais amplo de justiça, em diversos âmbitos de sua expressão, e de modo em especial na esfera pública, que abrange a gestão pública. A esse entendimento soma-se a compreensão de que ao exercício da cidadania promove a participação da sociedade por meio de processos de discussão, escolhas e deliberações contribuindo operativamente para o planejamento e execução de políticas que resultam em melhores condições de vida para a maioria da sociedade. Sobre esse conceito Pinsky discorre que:

> Ser cidadão é ter direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei: é, em resumo, ter direitos civis. É também participar no destina da sociedade, votar, ser votado, ter direitos políticos. Os direitos civis e políticos não asseguram a democracia sem os direitos sociais, aqueles que garantem a participação do indivíduo na riqueza coletiva: o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à uma velhice tranquila. Exercer a cidadania plena e ter direitos civis, políticos e sociais. (PINSKY, 2008, p.09).

Nesse sentido, pode-se descrever a AME enquanto um espaço composto por pessoas da sociedade civil que se organização a partir de um objetivo comum: lutar pela garantia da prestação de serviços de saúde para as crianças portadoras de doenças neurológicas e especialmente as portadoras de microcefalia.

Através da visibilidade dada à problema da microcefalia no periodo, foi possível reunir diversos setores da sociedade para pensar intervenções e soluções para a situação posta. A articulação e o diálogo entre universidades, faculdades, instituições públicas, e representações dos movimentos sociais locais possibilitou compreender a necessidade de ampliar os serviços de saúde ofertados na região para essa demanda social, fortalecendo as estratégias de articulação da associação com diversos setores.

No ambito da gestão pública, compreende-se que as politicas públicas são diretrizes que possibilitam o enfrentamento de um problema público, nesse sentido, consiste em uma orientação a atividade ou passividade de alguém, de maneira que, a passividade ou a atividade decorrente dessa orientação também fazem parte dessa política pública. De tal forma, o estabelecimento de uma política pública consiste no tratamento ou resolução de um problema coletivo relevante. (SECCHI, 2013). No entanto, a construção da agenda politica com tais demandas, bem como o planejamento, implementação e execução das políticas públicas, é um processo que não ocorre de forma imediata. Nesse sentido, a participação ativa por parte da população e atores sociais demandantes possibilita um processo de construção coletiva e democrática.

Ao compreender que as mães da AME atuam mediante uma problemática que consiste na oferta de serviços públicos direcionados ao atendimento de crianças portadoras de doenças neurológicas, que necessitam de um leque de serviços, tais como: atendimento de saúde especializado; medicamentos e alimentação de auto custo; transportes adequados que possibilite a sua locomoção frequente para consultas, exames, procedimentos terapêuticos, dentre tantas outras atividades; educação inclusiva; beneficios socioassistenciais; dentre diversos outros serviços que são viabilizados por meio de politicas públicas, a articulação com orgãos, instituições e entidades tanto do setor público quanto privado, constitui uma estratégia de buscar a garantia de acesso a essesserviços.

Sobre essa abordagem, entende-se que a coprodução do bem público consiste é uma estratégia que permite a produção de bens e serviços públicos por meio de compartilhamento de responsabilidades e poder entre agentes públicos, agentes privados e cidadãos.

> Essa articulação se estabelece por meio da sinergia que ocorre na realização dos serviços públicos compartilhados entre governo, comunidade e cidadãos que, obrigatoriamente – assim como o aparato administrativo do Estado – interagem para a produção dos bens e serviços públicos. Essa interação se efetua por meio de redes e parcerias ou outros arranjos societários dos quais participa o cidadão (SALM, 2014. p.42).

Ainda de acordo com Salm (2014) a coprodução do bem publico consiste no envolvimento e a participação direta do cidadão nos processos de elaboração, desenho, implementação e avaliação das politicas publicas voltadas para o interesse publico, e em ultima instância, pressupõem a construção do bem comum. Nesse sentido, a coprodução consiste em uma alternativa para o desenvolvimento e acesso de bens e serviços públicos, destacando a participação ativa dos individuos como um elemento fundamental.

As ações da AME são orientadas sob a perspectiva da gestão social, que segundo Cançado, Sausen e Villela consiste na "tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último" (2013. P.17).

A gestão social pode ser apresentada“ como a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último” (CANÇADO, SAUSEN E VILLELA 2013. p.17). No entanto, em determinadas situações, ocorre a fragmentação das lideranças do grupo, o que resulta por refletir negativamente nas ações, nas relações de confiança do grupo implicando em uma desmobilização. Nesse sentido, destacamos a importância de se trabalhar questões de mediação de conflitos e ainda ações formativas sobre o papel das associações.

PERCURSOS METODOLOGICOS

Na perspectiva da extensão universitária o processo de construção do conhecimento pressupõe a relação e a cooperação entre os muitos sujeitos envolvidos, o que atribui um caráter fundamentalmente participativo voltados às ações desenvolvidas, considerando que. a construção do conhecimento responde a diferentes demandas e ocorre por meio da interação entre diversos atores.

Nesse sentido, esta pesquisa caracteriza-se enquanto um estudo de caso de natureza descritiva, com abordagem qualitativa. Segundo GIL (2010,p.37), o estudo de caso “consiste em um estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento”.

A pesquisa descritiva segundo Cervo (2007) permite ao pesquisador observar, registrar, analisar e correlacionar fatos e fenômenos variáveis sem manipulá-los. A mesma, busca descobrir, com maior precisão possível, a frequência com que o fenômeno ocorre, sua relação e correlação com outros, sua natureza e suas características.

No que compete a pesquisa qualitativa, Flick (2009, p.21) discorre que, a mesma “é de particular relevância ao estudo das relações sociais devido à pluralização das esferas da vida[...]. Essa particularização exige uma nova sensibilidade para o estudo empírico das questões”. Outrossim, mediante a percepção dos sujeitos envolvidos no processo o estudo terá uma realidade subjetiva a ser descoberta e interpretada

Quanto ao delineamento da pesquisa, destaca-se aqui a pesquisa bibliográfica, que segundo a concepção teórica de Cervo (2007), se propõem a explicar uma situação a partir de referências teóricas publicadas em artigos, livros, dissertações e teses. Destaca-se ainda, que este modelo de pesquisa permite ser realizada tanto de maneira independentemente ou como parte da pesquisa descritiva ou experimental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A AME iniciou as suas ações no final de fevereiro de 2016, tendo seu embrião um simples grupo de WhatsAppp que tinha como objetivo possibilitar as mães a troca de experiencias sobre o cuidado com seus bebês diagnosticados com microcefalia. Posteriormente, diante das necessidades que se pusseram, as mesmas sentiram a necessidade de organizarem formalmente como uma forma de buscar acesso a serivços publicos, aos quais, garantissem direitos e possibilitase um melhor qualidade de vida para seus filhos. Nesse processo, pode-se destacar a importancia da construção da identidade coletiva do grupo, bem como o sentimento de pertencimento e de coletividade, pois são elementos importante na busca pela superação de entraves e dificuldades que se gestão ao longo do processo de atuação da associação.

Através da visibilidade dada em virtude da problemática social da microcefalia e do grande apelo social foi possível reunir os diversos setores da sociedade para pensar soluções para a problemática. A articulação política e institucional com grupos, organizações e entidades publicas e privadas como: a Secretária da Saúde do Municipio de Juazeiro do Norte (SESAU), o Conselho Municipal da Mulher Cratense, a Frente de Mulheres do Cariri, a Faculdade de Mediciana de Juazeiro do Norte (FJN) o Centro Universitário Leão Sampaio (UniLeão), além do já citado MUDEM, NPPCA e a UFCA, destaca as potencialidades no que compete a capacidade de articulação da associação.

Destaca-se aqui que a mobilização social em torno da temática da microcefalia na região do cariri, motivada pela busca da construção de espaços pela garantia dos direitos das crianças portadoras de microcefalias e outras doenças neurológicas, possibilitou o fortalecimento dos laços entre as mães, pais e familiares das criação, bem como a costrução de uma rede de apoio e operacionalização de serviços.

REFERENCIAS

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretária de Vigilância em Saúde. **Vírus Zika no Brasil: a resposta do SUS.** Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/virus_zika_brasil_resposta_sus.pdf> acesso em 15/05/2019.

CERVO, A.L. **Metodologia Científica.** São Paulo: Pearson Pretetice Hall, 2007.

CANÇADO, Airton Cardoso; SAUSEN, Jorge Oneide; VILLELA, Lamounier Erthal**. Gestão social e gestão estratégica:** experiência em desenvolvimento territorial. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

CARRION, Rosinha da Silva. **Cidadania.** In: BOULOSSA, Rosana de Freitas (org). Dicionário para a formação em gestão social. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. P. 35-38.

FISCHER, T. Residência Social. In BOULLOSA, Rosana de Freitas (orgs). **Dicionário para a formação em gestão social.** Salvador: CIAGS/UFBA,2014. P. 159-161.

FLICK,U. **Introdução à Pesquisa Qualitativa.** Porto Alegre: Artmed, 2009. GIL, A. C. **Como elaborar Projetos de Pesquisa.** São Paulo: Atlas, 2010.

KAUCHAKJE, Samira. **Gestão Pública de Serviços Sociais.** Curitiba. IBPEX, 2008. PYSNKY, Jayme. (Org.). **História da cidadania**. São Paulo, Cortez, 2008

SALM, J.F.Coprodução dos bens e serviços públicos.In: BULLOUSA, Rosana de Freitas (org). **Dicionário da Formação em Gestão Social**. SALVADOR: CIAGS/UFCA , 2014

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceito, esquemas de analises, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

VARGAS,A E ESTIMA, N.M. **Características dos primeiros casos de microcefalia possivelmente relacionados ao vírus Zika notificados na Região Metropolitana de Recife, Pernambuco.** Disponível em: https://www.scielosp.org/article/ress/2016.v25n4/691-700/ acesso em: 31/03/2019

Saúde confirma 1.551 casos de microcefalia no país. BRASÍLIA 07/06/2016 Disponível em: <<http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/cidadao/principal/agencia-saude/24026-saude-confirma-1- 551-casos-de-microcefalia-no-pais.> Acesso em 26 de julho de 2016

APONTAMENTOS REFLEXIVOS SOBRE O MARCO REGULATÓRIO DO TERCEIRO SETOR NO BRASIL

Simone da Silva Costa (UFRN)

RESUMO

Após a crise fiscal e financeira do Estado deflagrada na economia brasileira, durante a década de 1980, tornou-se imprescindível repensar a relação Estado e sociedade com o intuito de alavancar o desenvolvimento nacional e combater a corrupção. Assim, no ano de 1995, com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), criou-se uma nova estrutura administrativa constituída por três setores. O Primeiro Setor, formado pelo poder executivo, legislativo e judiciário; o Segundo Setor, composto por entidades privadas que praticam atividades mercantis visando o lucro; e o Terceiro Setor, composto pelas OS, OSCIP, entidades de apoio e serviços sociais autônomos e, de modo recente abalizado pela regulação das parcerias entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil (OSC). Sendo assim, o objetivo deste estudo, baseado em levantamento bibliográfico e de pesquisas prévias, é refletir sobre a lei 13.019/2014, denominada Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). Com isso, esperar-se contribuir para o entendimento de como estão estabelecidas as parcerias entre o poder público e as entidades privadas sem fins lucrativos (integrantes do Terceiro Setor) a partir desta nova Lei. A expectativa do novo marco regulatório é constituir uma norma legal mais clara, a fim de minimizar os fatores responsáveis por situações de insegurança jurídica, que culminaram em diversos processos administrativos e, inclusive, na realização de duas Comissões Parlamentares de inquérito, denominadas de CPIs das ONG´s, nos anos de 2003 e 2007.

Palavras-chave: Administração Pública. Marco Regulatório. Terceiro Setor. Parcerias.

INTRODUÇÃO

Historicamente, o crescimento da participação social está relacionado à tradição mobilizatória brasileira que alcançou o seu apogeu na década de 1960, quando a sociedade se organizou pelas reformas de base: agrária, educacional, administrativa, bancária e eleitoral. Naquele momento, o governo de João Goulart (1961-1964) foi marcado pela abertura às organizações sociais. Estudantes, organização populares e trabalhadores ganharam espaço na esfera pública. Contudo, a ação conservadora que culminou no golpe de 1964, instaurou o regime ditatorial no país, colocando limites e barreiras para a participação social (BRUM, 1996).

Somente com a emergência do Estado Democrático de Direito e a promulgação da Constituição Federal de 1988, após 21 anos de regime ditatorial, é que o tema da participação social voltou a ganhar força no cenário político brasileiro. A Carta Magna estabeleceu que o povo, titular do poder político, pode e deve participar das decisões políticas do país. Sendo assim, houve um estímulo a democracia participativa, rompendo com a visão tradicional em que o cidadão termina sua participação política após o voto.

Para a efetivação deste objetivo, a CF/88 estabeleceu vários instrumentos de democracia participativa em âmbito local, tais como: os institutos da gestão democrática municipal, a gestão orçamentária participativa, as audiências públicas e os conselhos gestores municipais, isto é, o princípio da participação pode ser visto em vários dispositivos constitucionais. Além disso, a Carta Magna também promoveu um processo descentralizador, de forma que estados e municípios brasileiros tiveram suas competências expandidas e adquiriram novas responsabilidades.

Segundo Farah (2000), os governos subnacionais tiveram de refazer sua estrutura organizacional para se amoldar às novas funções que lhes foram atribuídos. O fato é que com a maior abertura a participação social, ante o processo de descentralização em curso, houve uma maior aproximação do cidadão à gestão local. Assim, nos anos 1990, a participação passou a ser vista sob o prisma de um novo paradigma, como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o ciclo de formulação e implementação de uma política pública.

Paralelamente ao movimento que permitiu a institucionalização da participação social no Brasil, deflagrou-se a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro, conduzindo o país a adotar a denominada administração gerencial, no âmbito do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), baseando-se "no estabelecimento de alianças estratégicas entre Estado e sociedade, quer para atenuar disfunções operacionais daquele, quer para maximizar os resultados da ação social em geral" (BRASIL, 1997, p.7). Como fruto da referida Reforma, no ano de 1995, surgiram três tipos de organizações que são classificadas conforme sua origem e finalidade:

> As entidades que são formadas com o objetivo de servir aos interesses coletivos (público), são caracterizadas pelo Estado e constituem o Primeiro setor. O setor privado, formado de organizações que objetivam a geração de lucro ao empreendedor, denomina-se Segundo Setor. E as organizações formadas através de iniciativas privadas, porem públicas por suas finalidades (geralmente ligadas ao interesse coletivo) são denominadas Terceiro Setor. (MELLO, 2001).

É importante ressaltar que o termo "Terceiro Setor" surgiu no final da década de 1970, nos Estados Unidos da América, e expandiu-se pela Europa na década seguinte. Neste período, o modelo de desenvolvimento econômico e gestão administrativa adotados desde a década de 1930 estava em colapso. Ou seja, o Estado centralizador que privilegiava uma atuação direta no setor produtivo adotando uma elevada carga de burocratização, já não conseguia atender as demandas sociais por insuficiência de recursos públicos. Por este motivo, dentre outros, houve um estímulo por parte do poder público em fomentar as entidades do Terceiro Setor. De fato, a partir dos anos de 2000, ocorreu uma grande transferência "para o setor público não-estatal, a produção dos serviços competitivos ou não exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle" (BRASIL, 1995, p. 13). Para melhor compreensão deste processo, a seguir faremos uma breve reflexão acerca da evolução do Terceiro Setor na economia brasileira.

O TERCEIRO SETOR NO BRASIL: BREVES CONSIDERAÇÕES.

Conforme explicado na introdução deste estudo, a partir do final dos anos de 1980, houve uma crescente participação da população no processo decisório da política brasileira, institucionalizada pela CF/88. Além disso, houve uma mudança nas funções da sociedade civil organizada nos países desenvolvidos e em desenvolvimento, inclusive no Brasil. Isto é, de entidades combativas, reivindicadoras dos direitos da sociedade (movimentos sociais), passaram a buscar parcerias com o poder público. Conforme o art. 1º, inciso III, da Lei 13.019/2014, entende-se por parceria:

> O conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação (BRASIL, 2014).

Neste contexto, o emergente "Terceiro Setor" foi se amoldando aos interesses do Estado (Primeiro Setor), tornando-se com este um parceiro na prestação de serviços sociais. Para Boaventura dos Santos Souza:

> Terceiro Setor é uma designação residual e vaga com que se pretende dar conta de um vastíssimo conjunto de organizações sociais que não são nem estatais nem mercantis, ou seja, organizações sociais que, por um lado, sendo privadas, não visam fins lucrativos, e, por outro lado, sendo animadas por objetivos sociais, públicos ou coletivos, não são estatais. Entre tais organizações podem mencionar-se cooperativas, associações mutualistas, associações de solidariedade social, organizações não- governamentais, organizações de voluntariado, organizações comunitárias ou de base, etc. As designações vernáculas do terceiro setor varia de país e as variações, longe de serem meramente terminológicas, refletem histórias e tradições diferentes, diferentes culturas e contextos políticos (SANTOS, 1999, p. 250-251).

Em outras palavras, o Terceiro Setor objetiva a produção de bens e serviços públicos que não geram lucros, mas que procura responder as necessidades coletivas. Bresser Pereira, no entanto, preferiu utilizar a expressão "Público não-estatal", ao invés de Terceiro Setor, destacando a questão da finalidade pública como o elemento essencial destas entidades (BRASIL, 1997).

No PDRAE, portanto, com a efetivação do processo de "publicização" dos serviços não exclusivos do Estado, o Terceiro Setor ou o setor público não-estatal passou por um crescimento notável. Segundo o IPEA (2018, p. 27), a localização das OSCs acompanha, em geral, a distribuição da população. Na região Sudeste encontra-se 40% das organizações, seguida pelo Nordeste (25%), pelo Sul (19%), pelo Centro-Oeste (8%) e pelo Norte (8%). A região Sul exibe percentual superior de OSCs (19%) se comparado ao percentual da população nacional que ali reside (14%).

A figura 01 mostra que houve uma ampliação moderada de OSCs no Brasil entre os anos de 2010 a 2013, com contração em 2014 e nova ampliação em 2015. Em 2016, adotou-se uma nova base, demonstrando assim um número bem superior de organizações existentes no país, ou seja, 56% acima do número revelado pela estimativa lançada para o Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS) em 2015. Neste ano havia mais de 520 mil entidades do Terceiro Setor no país (IPEA, 2018, p. 139).

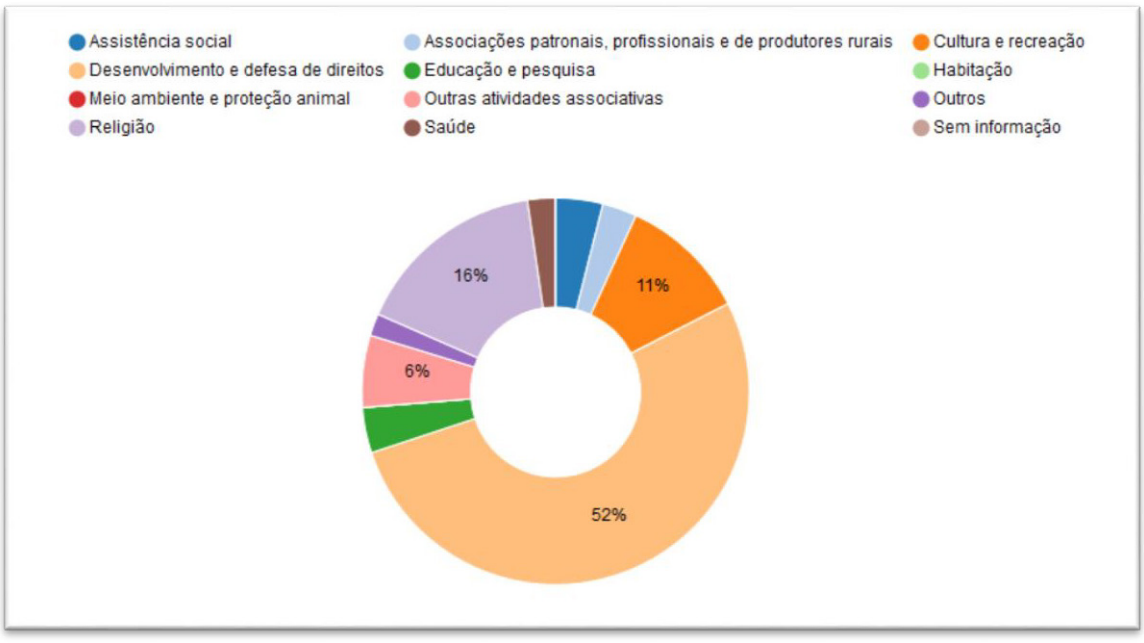
As instituições deste setor operam com os serviços que tratam sobre os direitos humanos fundamentais, tais como: educação, saúde e moradia; bem como abrangem aqueles serviços que "possuem economias externas relevantes, na medida que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços pela via do mercado. São exemplos desse setor as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus" (BRASIL, 1997, p. 10). Na figura 02, encontram-se a distribuição de OSCs por área de atuação durante o ano de 2016.

FIGURA 01 - TOTAL DE OSCs, por ano (2010-2015)

Ano	Número de OSCs	Crescimento (%)
2010	514.027	-
2011	534.728	4,0
2012	539.792	1,0
2013	546.453	1,2
2014	509.608	-6,7
2015	525.591	3,1

Fonte: IPEA (2018, p. 139).

FIGURA 02 - DISTRIBUIÇÃO DE OSCS (Por área de atuação – 2016).



Fonte: https://mapaosc.ipea.gov.br/dados-indicadores.html

Na figura 03, é possível observar a evolução da distribuição das organizações por natureza jurídica. Considerando a evolução entre 2010 e 2015, as organizações religiosas apresentaram um maior crescimento, passando de 5% para 12% do total. Já as associações privadas tiveram uma retração de 491 mil, em 2013, para 464 mil, em 2015. As organizações sociais também sofreram um declínio considerável, passando de 1.245 (2010) para 278 (2015).

Com a evidente evolução das OSCs, o Estado vem, cada vez mais, focando nas atividades de acompanhamento, de fiscalização e de controle dessas entidades quanto à sua eficácia e eficiência, bem como nas atividades de fomento, deixando a produção direta destes serviços. Com relação especificamente a atividade de fomento, podemos verificar que a mesma está expressamente prevista na Constituição Federal (art. 174), nos seguintes termos: como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, concedendo diversas formas de incentivo a iniciativa privada (BRASIL, 1988).

FIGURA 03 - TOTAL DE OSCS, por naturezas jurídicas (2010-2015)

Natureza jurídica	2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	N	(%)	N	(%)	N	(%)	N	(%)	N	(%)	N	(%)
Associação privada	474.611	92,3	490.233	91,7	489.806	90,7	491.643	90	457.839	89,8	464.448	88,4
Fundação privada	10.135	1,97	10.463	1,96	10.375	1,9	10.208	1,9	9.458	1,9	9.438	1,8
Organização religiosa	27.826	5,4	34.031	6,4	39.610	7,3	44.518	8,1	42.185	8,3	51.427	9,8
Organização social	1.245	0,2	1	0	1	0	84	0,02	126	0,02	278	0,05
Organização da sociedade civil de interesse público	210	0,04	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	**514.027**	**100**	**534.728**	**100**	**539.792**	**100**	**546.453**	**100**	**509.608**	**100**	**525.591**	**100**

Fonte: IPEA (2018, p. 147)

Os mecanismos de incentivos que o Estado confere à iniciativa privada podem ser do tipo fiscal, subvenções, financiamentos com juros mais reduzidos. Indiretamente, o poder público pode ainda realizar cessão de servidores públicos, permissão de uso de bens públicos, entre outros. Portanto, por meio do fomento, a administração pública passa a atender de forma indireta as necessidades coletivas (FALLA apud TOURINHO, 2011).

O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL: MUDANÇA DE PARADIGMA.

Na década de 1990 foram promulgadas duas leis relacionadas ao novo estatuto de publicização, quais sejam: a Lei nº 9.637/1998 que institui o Programa Nacional de Publicização e cria a figura jurídica das Organizações Sociais (OS); e a Lei nº 9.790/1999 que cria a figura das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). OS ou OSCIP aludem, portanto, a titulações que podem ser conferidas a entidades privadas sem fins lucrativos, a partir de certos requisitos legais que permitem as mesmas firmar parcerias com o Estado, por meio da celebração de contratos de gestão que são realizados com as OSs) ou de termos de parcerias, realizados com as OSCIPs.

Os contratos de gestão objetivam estimular a Gestão por Objetivos ou Gestão por Resultados, cuja finalidade é servir como eixo central da Administração Pública. Assim, desloca-se o controle normativo: jurídico, fiscal, orçamentário e tarifário para o controle de fins: objetivos e metas a serem atingidos. Acredita-se que uma Administração por Objetivos contribui para a redução de controles burocráticos e eleva a eficiência do setor público. "Os primeiros contratos de gestão utilizados no Brasil são, um do ano de 1992 firmado com a Companhia Vale do Rio Doce, outro, no ano de 1994, com a Petrobrás. Ambos os contratos tinham como objetivo eliminar fatores restritivos à flexibilidade da ação empresarial e administrativa, estabelecer metas a serem cumpridas e resultados a serem alcançados" (ALMEIDA, 2014, *online*).

Já o termo de parceria firmado entre o Poder Público e as OSCIPs, de comum acordo, discriminará direitos, responsabilidades e obrigações das partes signatárias. O termo de parceria tem por objetivo o estabelecimento de programa de trabalho, que fixará os objetivos a alcançar, prazos de execução, critérios de avaliação de desempenho, limites para despesas, bem como de cronograma de liberação dos recursos financeiros previstos. Esses pontos são análogos aos fixados para o contrato de gestão. Apesar disso, o termo de parceria e contrato de gestão não se configuram como contratos, pois em ambos não há interesses contraditórios, mas convergentes

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, por outro lado, distingue-se das leis anteriormente mencionadas pela expansão do campo de sua aplicação, valendo para toda e qualquer OSC, inclusive para aquelas qualificadas como OS ou OSCIP. A Lei MROSC não revoga ou altera as regras previstas na legislação pertinente à publicização, mas sim, garante segurança jurídica ao conjunto de organizações, independentemente de certificação, mas é muito importante para as OSCs e para a população em geral, já que tais organizações, ao atuarem na promoção e defesa de direitos humanos e sociais, pode contribuir para minimizar as crescentes desigualdades sociais e regionais presentes no cenário nacional. Como exemplo de OSCs que fazem parceria com a administração pública, pode-se citar: creches, Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), Instituições para idosos, Cooperativas de Produtores Rurais, Associações de Catadores e Reciclagem, Associações Esportivas, Associações Culturais, entre outras.

O MROSC resume reivindicações e articulações de uma ampla agenda voltada ao aprimoramento do ambiente jurídico e institucional no que diz respeito as OSCs e suas relações de parceria com a administração pública. Iniciada no ano de 2010 com o movimento Plataforma OSC, passa a ter contornos mais definidos a partir de 2011, quando é instituído grupo de trabalho interministerial, com o propósito de avaliar, rever e propor aperfeiçoamento da legislação federal sobre o tema.

Os frutos do grupo de trabalho foram apresentados em um relatório final onde se descrevia as propostas para a formulação da agenda do MROSC, a qual passou a orientar-se pelos eixos: contratualização, sustentabilidade econômica e certificação. A contratualização alude aos instrumentos pelos quais o poder público formaliza as suas relações de parceria e de contrato com as OSCs. No eixo de sustentabilidade abordam-se as matérias relacionadas a tributos, tipos societários, ampliação das fontes de recursos, etc. Finalmente, a certificação trata dos títulos, certificações e acreditações concedidas às OSCs.

Neste contexto, a partir da entrada em vigor do MROSC são criados novos instrumentos jurídicos específicos para parcerias a fim de ampliar o controle social e a transparência das relações em pauta. Esses instrumentos se diferenciam tanto daqueles previstos nas iniciativas de publicização, bem como se distinguem dos convênios, regidos subsidiariamente pela Lei de Licitações e Contratos administrativos (Lei 8.666/1993), utilizados para estabelecer cooperação em duas situações muito distintas, qual sejam: a relação entre entes do poder público e a relação entre o poder público e as OSCs (até então chamadas de ONGs – Organizações Não Governamentais) não qualificadas como OSs ou OSCIPs. Os novos instrumentos criados foram: o Termo de Fomento, o Termo de Colaboração, e o Acordo de Cooperação.

Quando há transferência de recursos financeiros, pode ser celebrado o termo de colaboração ou o termo de fomento. Já quando a parceria não envolver a transferência de recursos financeiros, será celebrado o acordo de cooperação. Neste contexto, a celebração de parcerias, por meio do instituto do convênio, será aplicável apenas entre as instituições do setor público (MARAFFRON, 2016).

O termo de fomento é elaborado quando a OSC propor a parceria com a administração pública. Mas, se a parceria for proposta pela Administração Pública, elabora-se o termo de colaboração. A lei prevê, ainda, a existência do acordo de cooperação. Neste tipo de parceria há interesse coletivo comum sem, no entanto, ocorrer a transferência de recursos financeiros. Por outro lado, é significativo observar que não houve extinção do contrato de gestão e do termo de parceria (MARAFFRON, 2016).

A parceira por meio do termo de fomento ou termo de colaboração exige a formulação de um plano de trabalho, onde constará o diagnóstico da realidade que será objeto da parceria, devendo conter as atividades a serem desenvolvidas, as metas a serem alcançadas, os meios utilizados para a execução do projeto, além do prazo para a efetivação destas atividades e do cumprimento das metas. Espera-se com a nova legislação minimizar ações que conduzam a corrupção. Esta diz respeito as oportunidades de ganhos que surgem a partir da necessidade de delegação de atividades estatais às organizações da sociedade civil. A ausência de uma legislação eficiente pode conduzir a realização de contratos escusos, levando os agentes privados a se beneficiarem dos recursos públicos. (LAFFONT, 2006).

Outra importante inovação da Lei da MROSC diz respeito a instituição do Procedimento de Manifestação de Interesse Social. Com este instrumento, as OSCs, movimentos sociais e cidadãos podem apresentar propostas ao poder público para que este avalie a possibilidade de realização de um Chamamento Público objetivando a celebração de parcerias. O Chamamento Público é oprocedimento destinado a selecionar OSC para celebrar parceria com a administração pública. Seu objetivo é garantir igualdade de competição entre as OSCs na busca por recursos públicos e também a seleção da melhor proposta. Por meio do chamamento público, a nova legislação objetiva trazer a sociedade civil organizada para o lado do Poder Público na implementação de políticas públicas, tratando-a distintamente de uma empresa, que vê nos contratos basicamente um meio de lucro (MARAFFRON, 2016).

Portanto, qualquer cidadão poderá apresentar proposta, desde que seja feita com a identificação do subscritor da proposta, a indicação do interesse público envolvido e o diagnóstico da realidade que se quer transformar e/ou desenvolver. Em seguida, a proposta é tornada pública no site oficial do órgão, realizando-se, se entender pertinente, uma audiência pública para discussão do tema com a sociedade. Após a apresentação do Procedimento de Manifestação de Interesse Social, a OSC só poderá celebrar a parceria com o ente público se for vencedora no procedimento de chamamento público, do qual poderão participar quaisquer entes sem fins lucrativos que cumpram os requisitos legais pertinentes.

O chamamento público possui várias fases, as quais deverão ser realizadas observando os princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, entre outros. São fases do chamamento: 1) publicação do edital na página do site oficial do órgão ou entidade; 2) classificação das propostas que serão julgadas por uma comissão de seleção anteriormente designada, composta por agentes públicos. Depois de selecionada a proposta vencedora, passa-se à fase de análise de documentos dos interessados; 3) habilitação: caso a entidade vencedora não cumpra os requisitos legais, a administração pública deverá convocar a próxima colocada no certame para celebrar a parceria, na proposta da vencedora e assim por diante; 4) encerramento: finalizada a seleção pela comissão, deverá o certame ser encaminhado para a autoridade responsável pelo órgão para homologação do procedimento. A administração pública homologará e divulgará o resultado do julgamento em página do sítio oficial da administração pública na internet ou sítio eletrônico oficial equivalente (BRASIL, 2014).

Regra geral é imprescindível a realização do chamamento público para a celebração de termos de colaboração ou de termos de fomento pelo poder público com as OSCs. Contudo, em algumas situações, a lei prevê a possibilidade de se firmar o certame diretamente, por meio de dispensa ou inexigibilidade da seleção. A inexigibilidade refere-se as situações em que se demonstre a inviabilidade de competição. Por outro lado, a dispensa prevalece nos casos de urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação das atividades de relevante interesse público, tais como: guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social, dentre outros.

Em resumo, a fim de evitar a corrupção e elevar a transparência nas relações entre o poder público e as OSCs, o novo marco regulatório propôs: a uniformização da qualificação das entidades sujeitas à lei como organização de sociedade civil (art. 1º, I, *a*), a uniformização dos instrumentos para a efetivação dos ajustes, tendo-se, então, o termo de colaboração (art.1º, VII), o termo de fomento (art. 1º, VIII) e o acordo de cooperação (art. 1º, VIII-A), o regime jurídico das parcerias sujeitos aos princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia (art. 5º), a implementação da gestão pública democrática e da participação popular, a partir da instituição do Procedimento de Manifestação de Interesse (art. 18 a art. 21) e a previsão do chamamento público, antecedendo as parcerias estabelecidas com as organizações da sociedade civil, com fixação de cláusulas de observância obrigatória nos editais (art. 23) (BRASIL, 2014).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro, nos anos de 1980 e 1990, houve uma paulatina diminuição das responsabilidades do Estado, advinda de políticas neoliberais e do PDRAE. Neste contexto, o Terceiro Setor assumiu um grande espaço de atuação social, com o objetivo de tornar os serviços públicos bem mais eficientes sob a ótica do gerencialíssimo.

O fato é que, com o crescimento das OSCs, emergiram várias preocupações para com o tipo de parceria que o Estado estava realizando com as entidades privadas, já que estão em jogo o repasse de recursos públicos. "Em 2006, relatório de CPI no Senado concluiu que são três os principais problemas nos convênios entre o governo e as entidades: falta de critérios claros de escolha das organizações favorecidas, desvio de finalidade na execução dos contratos e ausência de fiscalização sobre os convênios" (CASTRO, 2011, *online*).

Com os crescentes casos de corrupção, as parcerias estabelecidas entre o poder público e as entidades do Terceiro Setor, passaram a ser questionadas e criticadas, já que os recursos públicos não estavam sendo utilizados para atender ao interesse público. A fim de inibir ou limitar o nepotismo indireto, lavagem de dinheiro, falsas transações comerciais, acordos com empresas fantasmas, burla de licitação, dentre outras, em 2014, foi editada a lei 13.019/2014. A expectativa do novo marco regulatório é estabelecer uma norma que abrangesse tipos distintos de organizações da sociedade civil no sentido de minimizar os fatores responsáveis por situações de insegurança jurídica, que culminaram em diversos processos administrativos e, inclusive, em duas CPIs (2003 e 2007).

As leis que regem as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) e as Organizações Sociais (OSs) não eram satisfatórias para construir um cenário democrático, transparente e que permitisse o controle social, pois foram editadas inicialmente apenas no âmbito federal. As distintas regras estabelecidas em alguns estados e municípios dificultava a concretização de entendimentos acerca do tema.

Com a obrigatoriedade do chamamento público de organizações para o desenvolvimento de projetos sociais, a abordagem no controle de resultados, acrescido à sistemática de monitoramento e à avaliação preventiva e saneadora, garante-se maior transparência, e efetividade às parcerias, potencializando seus impactos positivos.

Desta forma, procura-se desburocratizar a relação de parceria por meio da simplificação e de uma maior objetividade dos planos de trabalho, dos procedimentos de despesas e das regras de prestação de contas, construindo um cenário jurídico com normas mais claras. Os novos instrumentos depositam o foco nos resultados efetivamente contraídos. Além disso, convoca a sociedade civil para mais perto do poder público a fim de que a mesma possa colaborar de forma mais presente e ativa na produção de políticas públicas que conduzam a crescimento econômico e social do país, com a redução das desigualdades sociais e regionais. Além disso, favorecem as OSCs ao construíram um cenário jurídico definido com regras claras para as parcerias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA. Murilo Bernardes de. **Contratos de gestão: conceito, origem, natureza jurídica, objetivos e características.** Disponível em: https://jus.com.br/artigos/33672/contratos-de-gestao, 2014. Acesso em 06/12/2018.

BRUM, J. Argemiro. **O Desenvolvimento Econômico Brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 1996.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO (1988) CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DO BRASIL**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 06/12/2018.

_____. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF, nov. 1995. Disponível em < http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso 03/02/2019.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado/Secretaria da Reforma do Estado. **Organizações sociais**/ Secretaria da Reforma do Estado. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997.

_____. **LEI nº 9.637, de 15 de maio de 1998**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L9637.htm. Acesso em 02/03/19.

_____. **LEI nº. 9.790, de 23 de março de 1999**. Disponível em Http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9790.htm. Acesso em 02/03/19.

_____. **LEI nº. 13.019, de 31 de julho de 2014**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm. Acesso em 02/03/19.

CASTRO, Gabriel. ONGs: o caminho fácil para a corrupção. **Veja,** 2011. Disponível em: < https://veja.abril.com.br/politica/ongs-o caminho-facil-para-a-corrupcao/. Acesso em 02/03/19.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Governo local, políticas públicas e novas formas de gestão pública no Brasil. In: **Organizações e Sociedades**, vol. 7, n. 17, p. 59-86, 2000

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Perfil das Organizações da Sociedade Civil no Brasil.** Org.: Felix Garcia Lopez.– Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: http://portal.convenios.gov.br/images/docs/CGCAT/manuais/publicacao-IPEA-perfil-osc-Brasil.pdf. Acesso 03/03/2019

LAFFONT, Jean Jacques. **Corruption and Development**. In: BENERJEE, A. V.; BÉNABOU, R.; MOOKHERJEE, D. **Understanding Poverty**. Oxford: Oxford Scholarship Online, 2006

MARAFFON, MARCO. **Participação social e inovações marcam Lei das Organizações da Sociedade Civil**. 2016. Disponível em < http://www.conjur.com.br/2016-fev- 15/constituicaopoderparticipacao-inovacoes-marcam-lei-organizacoes-sociais>. Acesso em 02/03/19. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

PEREIRA, L.C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo, Editora UNESP/Brasília, ENAP, 1999, p. 250-251.

SANTOS, Boaventura de S. **Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado**. Disponível em:http://formacaoredefale.pbworks.com/f/A%20Reinven%C3%A7%C3%A3o%20Solid%C3%A1ria%20e%20Participativa%20do%20Estado.pdf. Acesso em 02/03/19.

SOUZA, Leandro Marins. Parcerias entre a administração pública e o terceiro setor: sistematização e regulação. 2010. 288 f. **Tese de Doutorado em Direito do Estado**. Faculdade de Direito - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em < www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde.../TESE_FINAL.pdf> em 01/01/19.

TOURINHO, Rita. Terceiro Setor no Ordenamento Jurídico Brasileiro: Constatações e Expectativas. **Revista Eletrônica Sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n. 24, jan. 2011. Disponível em: < http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-24-DEZEMBROJANEIRO-FEVEREIRO2011-RITA-TOURINHO.PDF. Acesso em 02/02/19.

ARENA PÚBLICA EM TORNO DA POLÍTICA INDIGENISTA NO BRASIL: AVANÇOS E RETROCESSOS

Nara Lis Pimentel Gomes (IFB)[1]

RESUMO

Este artigo tem como objetivo apresentar os resultados de uma pesquisa avaliativa sobre a política indigenista no Brasil - particularmente no que concerne o seu processo de construção. O percurso metodológico empreendido pode ser definido como de matriz axiológica e alinhado ao pragmatismo, bem como ao pós-positivismo, ao assumir os valores, os argumentos e arena pública como material primordial de pesquisa. Neste sentido, a avaliação se volta à própria arena construída em torno da temática em questão, assumindo a sua própria dimensão valorativa e, portanto, política. Como objetivo avaliativo, buscou-se identificar os diferentes matizes de argumentos que estruturaram a arena ao longo do tempo, modelando o conjunto de instrumentos de políticas públicas que dela emergiram. Argumentos e valores foram reconstruídos a partir dos atores e de suas interações discursivas. Como resultado avaliativo, observou-se uma forte correlação entre altas disputas discursivas e baixa produção de instrumentos de políticas públicas.

INTRODUÇÃO

Este artigo é fruto de um trabalho de conclusão de curso do Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília, concluído em julho do ano de 2018. A essência deste artigo surge a partir da experiência de ensino e extensão da matéria de Estudos Regionais do Instituto de Ciências Humanas, mais especificamente do Departamento de Geografia, conjuntamente com o Instituto de Biologia e a Faculdade de Educação, ambas também da Universidade de Brasília, que implementaram um expedição a Aldeia Taquara Guarani Kaiowá, localizada no estado de Mato Grosso.

Desde então o esboço de pesquisa monográfica ecoaram ao som do grito: *Terra, Vida Justiça e Demarcação*. Ainda que os caminhos metodológicos e teóricos tenham se modificado, os esforços foram sendo construído desde então, passando pelo que chamaremos de pré-pesquisa, estágio na Fundação Nacional do Índio no Centro de Formação em Políticas Indigenista e como Voluntária no Acampamento Terra Livre de 2017, bem como também da enriquecedora aula, ministrada pelo Prof. Mestre em Antropologia Felipe Tuxá, *Cultura, Poder e Relações Raciais* do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares.

[1] Bacharela em Gestão de Políticas Públicas GPP/FACE/UnB. Graduanda em Gestão Pública pelo IFB. Especialista em Teoria Democrática, Políticas Públicas e Participação (UFMG). Bolsista EXP CNPq Escola Livre em Gestão Social. Graduanda em Gestão Pública pelo IFB. E-mail: naralispimentelgomes@gmail.com

Do ponto de vista ontológico, esta interação para com o objeto de estudo se torna central, não só para o desenho da pesquisa, mas do ponto de vista pós-positivista, o posicionamento da/o autor/a também modifica a condução da pesquisa e seus resultados. Assim, para discutirmos sobre a política indigenista, uma área de políticas públicas tão complexa, é necessário se discutir concepções do que se compreende como políticas públicas, arenas públicas, problemas públicos, argumentos... Estes pontos são centrais do ponto de vista do arcabouço teórico metodológico, pós-positivista e pragmatista, concernido dentro do campo de estudos de políticas públicas.

Compreendendo que estes conceitos moldam de forma contínua o objetivo de estudo, o artigo está subdividido nas concepções conceituais (Esfera Pública e Arena Pública, Problemas Públicas, Questão Indígena, Argumentos e Política Pública); método e Teoria; Construção da história da Arena Pública; Compreendendo a Arena Pública da Política Indigenista; Resultados; e Conclusão . Foram utilizadas como instrumentos de pesquisa: Análise Bibliográfica, Entrevista em Profundidade com Roteiro, Análise Documental (incluindo áudio-visual) e por fim, Análise Cruzada.

ESFERA PÚBLICA E ARENA PÚBLICA

Por meio do destrinchamento do que compreendemos da discussão de arena pública e esfera pública, trazendo por aqui e compreendendo o seu caráter formal e informal, sua interação estadocêntrica e, por fim, trazendo e (re)pensando a sua relação da esfera pública em que a gestão social (GS) contribui e tem contribuído, este trabalho se debruça em pensar a arena pública no âmbito da política indigenista. O campo em construção da gestão social tem abrido portas para a reflexividade sobre a gestão e em especial a sua orientação tão fortemente ligada ao conceito de esfera pública. Em que França filho (2008) define GS como:

> Corresponde então ao modo de gestão próprio às organizações atuando num circuito que não é originariamente aquele do mercado e do Estado, muito embora estas organizações entretenham, em grande parte dos casos, relações com instituições privadas e públicas, através de variadas formas de parcerias para consecução de projetos. Este é o espaço próprio da chamada sociedade civil, portanto uma **esfera pública** de ação que não é estatal. (FRANÇA, 2008, p.3) (Próprio grifo)

Do ponto de vista conceitual a esfera pública abre caminhos de se repensar o que vem se o espaço de força entre atores em que as cenas e os bastidores são tão importantes, ao repensar a esfera privada, em contraponto com uma esfera pública mais restritiva, tão criticadas por Teorias Feministas (PHILLIPS, 2011) ou ainda e de pesquisadores mais próximos das Teóricos das Deliberativas (FARIA, 2012), em suas críticas em especial a teoria deliberativa de a Jürgen Habermas.

A arena pública para de Daniel Cefaï (2017) em seu texto traduzido é "um lugar de exercício de ritos e mitos de instituição pelos quais são expressados, sublimados, formulados e encobertos alguns conflitos" (p.33). Apresentando de forma mais aprofundada, a arena pública pode ser compreendida na metáfora dramatúrgica como palco e, de certa forma, como espaço em dois momentos: em 2007 ele já dizia "uma arena pública é uma 'constelação de cenas que se sobrepõem umas às outras, que abrem para bastidores de geometria variável, em que os graus de publicidade são determinados pelos enquadramentos dos atores e cujos auditórios mudam ao sabor das performances'. " (CEFAÏ, 2007 apud IBIDEM, p.36)

Assim, arena pública para Daniel Cefaï (2017) em seu texto traduzido é "um lugar de exercício de ritos e mitos de instituição pelos quais são expressados, sublimados, formulados e encobertos alguns conflitos" (p.33). Apresentando de forma mais aprofundada, a arena pública pode ser compreendida na metáfora dramatúrgica como palco e, de certa forma, como espaço em dois momentos: em 2007 ele já dizia "uma arena pública é uma 'constelação de cenas que se sobrepõem umas às outras, que abrem para bastidores de geometria variável, em que os graus de publicidade são determinados pelos enquadramentos dos atores e cujos auditórios mudam ao sabor das performances'. " (CEFAÏ, 2007 apud IBIDEM, p. 36)

PROBLEMAS PÚBLICAS

No que diz respeito a problemas públicos, como uma alternativa de análise dentro do campo de estudos de políticas públicas, pode ser mais ou menos compreendido a partir de sua coletividade em detrimento de seu aspecto individual, em especial no que concerne o surgimento do problema público. Para Dewey, em seu Livro "O Público e seus Problemas", publicado em 1927, ele diferencia o que vem a ser público, como algo diferente de social principalmente pelas suas consequências indiretas, exemplificando com ações orientadas pela individualidade, que podem afetar uma comunidade inteira, ou parte dela, em detrimento da complexidade de transações.

Para Boullosa (2017), o problema público leva em consideração os atores envolvidos em sua pluralidade e organização, tendo em vista que "o **problema público** é uma destas tantas interpretações possíveis que justificam diferentes mobilizações de atores" (p. 76). Enquanto em outras palavras para Cefaï, em seu artigo traduzido na Revista Novos Estudos, em 2017, Público, Problemas Públicos e Arenas Públicas, "problemas públicos são melhor vistos quando nos aproximamos dos movimentos sociais" (CEFAÏ, 2017 p. 31 apud MAUSS, 1975), reforçando ainda assim uma perspectiva relacional com arenas públicas, conceito por ele proposto, pois "problemas públicos se constituem, fazendo e desfazendo mundos sociais e as jurisdições em que venham a ser definidos, tratados, regulados, resolvidos. " (CEFAÏ, 2017, p.32).

Reforça-se que, dentro desta perspectiva de problemas públicos, pragmatista e pós-positivista dentro do campo de estudos de políticas públicas, esta noção tem sido construída de forma que a predominância tem sido de uma visão sociocêntrica, ao reconhecer seus processos de formação para além do que a administração pública mais restrita, percebendo as organizações e mobilizações ao redor das políticas públicas e transações discursivas tão importantes para os processos de políticas públicas. Deste ponto de vista, circunstâncias de relevância de análise como a formação do público referente ao problema, neste trabalho sendo trazido a questão indígena como rede de problemas público relativo aos indígenas em sua coletividade e/ou em sua individualidade e também a seu, indissociável, processo de tornar-se público: publicização.

Pensa-se em função dos problemas públicos não só como aqueles construídos em seu meio social, mas também inerente ao coletivo e a esfera individual. Dessa forma, percebe-se que, ainda assim, existem problemas na arena pública da questão indígena que não se desenvolveram em função de resolução pela configurações de sua arena como será melhor trabalhada mais a frente.

QUESTÃO INDÍGENA

Dentro da perspectiva de problema público, que foi trabalhado nesta monografia, em um direcionamento pós-positivista e pragmatista dentro do campo de estudo das políticas públicas, o que podemos chamar de *questão indígena* se configura como uma rede articulada de problemas, que se relacionam com as/os indígenas, em suas individualidades e coletividades, que são percebidos como tal por diferentes públicos, em potencial sentimento de mobilização, ou seja, se sentiriam público, de tal rede de problemas. Tal percepção se fundamenta na compreensão dos efeitos indiretos que tais problemas recairiam sobre este público, inclusive em termos de valores morais e éticos.

Com esta compreensão, assumidos que a *questão indígena* no Brasil é parte de uma forma de "etiquetação", que engloba, de certa forma holisticamente, temáticas indígenas com um todo, mas sobretudo como forma de problematização dos povos indígenas. Esta ampla "etiqueta" resulta de um processo de publicização (construção de público) descontínuo e muito variado. Com isto, reconhece-se como problemas públicos o que se considera coletivamente como problema público e em função de sua capacidade de formação de público, lembrando que parte desta descontinuidade e variabilidade resultam de um reconhecimento impreciso do mesmo por parte da agenda pública governamental, seja ela no executivo que no legislativo.

De forma mais objetiva, dentro desta rede de problemas que caracteriza a questão indígena, podemos encontrar desde Relatório da ONU de 2014, quando foi colocado que as populações se sentiam pressionados a retomar seus territórios, ou até mesmo sobre a interferência do poder legislativo, sobre as políticas indigenistas no Brasil, em exemplo a PEC 215. Ainda nesta rede, encontramos temáticas que emergiram no contexto dos eventos Terra Livre de 2017[1] e 2018[2], particularmente em educação, saúde, cultura, demarcação, meio ambiente, gênero. Há ainda outras fontes importantes, como a produção do documentário Índio Cidadão? (2013), tanto em nível de representação política no legislativo, e até mesmo em nível argumentativo, quando se coloca um posicionamento anti-indígena, à exemplo dos Projetos de Lei e Emendas Constitucionais. Outros problemas são relatados em documentos oficiais do poder executivo federal, mais especificamente os Relatórios de Gestão dos anos em exercício de 2014, 2015 e 2016, além Relatório do TCU de 2016 referente a Fundação Nacional do Índio. Trata-se de problemas como: discriminação da população local para com os indígenas (FUNAI, 2016 p.86); falta de capacitação dos servidores da Funai (TCU, 2015, p.41), paralisação ou morosidades de processos administrativos (FUNAI, 2016, p.45), (FUNAI,2015, p. 66); judicialização (FUNAI, 2016, p.164), dentre outros problema público.

Ainda assim a crítica é válida. Quando se pensa a questão indígena, é trazido à tona diversos aspectos que, em sua essência, são semanticamente distantes de uma qualidade positiva, para o entrevistado 2 por exemplo, do que vem a ser "indígena" ou mesmo coletivamente, indígenas ou povos indígenas . Esta lógica tem suas raízes, passando em um primeiro momento, pela lógica integracionista da destruição da alteridade, preconceitos e discriminações, podendo, até mesmo, ser apropriado de forma racista e xenofóbica ao definir que certos problemas são referentes à indígenas e outros não. Ou ainda, pode ter uma tentativa de unificar em torno de uma palavra o que existe uma diversificação infindável, como colocado pelo entrevistado quatro, de espectro do que pode ser reconhecido socialmente comoproblema.

Esta rede de problemas, portanto, não possui uma delimitação de fronteiras evidente (e isto não se apoia somente na diversidade das populações indígenas brasileiras em diferentes biomas em regiões politicamente construídas diferentes), mas, de uma forma, parece apontar para uma certa delimitação quanto a natureza das suas formas, como utilizam seus repertórios de argumentos para defender suas pautas, haja visto a correlação com temas diversos que se aglomeram e se inter-relacionam em outras arenas. Assim como nos instrumentos de políticas públicos referentes a cada grande temática (saúde, educação, cultura, etc), requer-se um tipo de expertise e mobilização diferenciada a nível municipal, estadual e federal em cada região do país.

Observadas, assim, do ponto de vista da natureza dos problemas que compõem esta rede imprecisa e viva de problemas, toda a rede aponta, de alguma forma, para a insuficiência de reconhecimento público de suas partes, bem como dela como um todo. Em outras palavras, todo o conjunto de problemas ali contidos, e os que ainda virão a ser contidos, em tal rede que é a própria *questão indígena* passa aqui a ser interpretada como a própria falta de reconhecimento do status de público do problema, ou, nas palavras de John Dewey, simplesmente de "público". **A *questão indígena* neste trabalho, portanto, refere-se às suas próprias** dinâmicas de publicização, ou mesmo, de "não publicização" ou de extrema dificuldade de reconhecimento do status de público desta rede de problemas.

Diante desta construção mais teórica, o objetivo deste trabalho é compreender possíveis correlações entre as dinâmicas da sua arena pública e os instrumentos de políticas públicas que dela emergiram, bem como os seus desafios da publicização que permeia a questão indígena no Brasil. Esperando-se que, assim, possa-se contribuir para fortalecimento de seus próprios processos, ainda pouco densos de problematização, no contexto do campo de estudos das políticas públicas.

ARGUMENTOS E POLÍTICA PÚBLICA

A abordagem metodológica que se desenhou aqui tem um olhar cuidadoso com os processos de atorialização em torno de uma rede de problemas públicos, em sua arena pública, aqui compreendido como questão indígena em que as políticas públicas são vistas como argumentos.

Há muitos modos de compreender o que são políticas públicas, mas, neste trabalho, adotamos a proposta de Frank Fischer, que compreende políticas públicas como um conjunto de argumentos [...](FISCHER, 2016). Para isto, ele se apoia no próprio conceito de argumento de Majone (apud FISCHER, 2016, p. 174) como sendo "tipicamente uma mistura complexa de declarações factuais, interpretações, opinião e avaliação", que vão modelar e ser modelado por dados e informações, apontando para a necessidade em problematizar as conexões entre as normas sociais e julgamentos interpretativos e dados empíricos. (FISCHER, 2016).

À propósito, estes argumentos são mais do que racionalmente construídos, pois também são construídos a partir da experiência. Tratam-se de argumentos carregados de valores e disputados por atores que podem ou não influenciar seus instrumentos, assim como o define em sua via de ação política. Desta forma, aqui, consiste além do que o governo decide fazer, mas abrange também o que ele deixa de fazer dentro de uma perspectiva decisional (DYE, 1972, p.1 apud BULLOSA 2013, p.72).

A partir desta assunção teórica, buscou-se apresentar uma breve reconstrução da política pública indigenista brasileira como uma história de argumentos, colocando a atenção sobre os valores que ensejam tais argumentos. Esta reconstrução se dará em duas direções complementares: nos argumentos presentes na literatura; e nos argumentos que emergiram nas entrevistas em profundidade realizadas. Ao final do capítulo, será a apresentada uma síntese da confluência do conjunto dos argumentos mapeados.

Dentro da perspectiva da política pública indigenista, o indigenismo carrega em sua discussão o cerne do que, como campo de estudo de políticas públicas, tem sido discutido ao longo do último século, e no Brasil, em especial nos últimos anos no que tange à centralidade ou não centralidade do Estado como promotor de ações direcionadas às populações indígenas . Entende-se como ação, assim, existem críticas da centralidade do Estado e como movimento social, Favre (1998), discute-se se é ciência e a sua ontologia. Desta forma, em uma perspectiva histórica, Favre (1998) identifica uma vinculação ao indigenismo no Brasil com uma forte correlação com as ações do Estado e menos vinculado aos próprios movimentos indígenas. Essa percepção aparece com clareza no livro Del indigenismo ao indianismo, de Gnerre e Bottasso (1986). Estes autores criticam o assistencialismo e passam a defender a importância do empoderamento das populações indígenas e dos seus movimentos.

Portanto, o Indigenismo tem sua importância dentro da análise da política pública indigenista, na perspectiva já posta, em direcionamento pós-positivista e pragmatista. Por trazer além do tradicional ação do Estado, pode em sua construção trazer aspectos supra governamentais e de aspectos políticos em um nível de ação e argumentação.

Para (FAVRE, 1998, p. 7):

> O indigenismo na América Latina, é para começar, uma corrente de opinião favorável aos indígenas. Se manifesta em torno da posição que tendem a proteger as populações indígenas e defendê-las das injustiças que são vítimas e fazer valer as qualidades ou atributos que se reconhecem. (Traduzido pela própria autora). (FAVRE, 1998, p. 7)

Se, para Favre (1998), o indigenismo pode se assemelhar a um movimento político, para Melo (2009, p.), o indigenismo seria "mais do que um conjunto de ideias, [pois] consiste em formas de ações, políticas e práticas, consubstanciadas nos atos, decretos, planos programas e projetos", chegando, portanto, ao campo das políticas públicas.

Ambas as posições parecem assumir a centralidade do Estado nos processos políticas públicas para os indígenas. Posição diferente é possível de ser encontrada em Ramos (1998, p. 6), junto a outros autores que limitam o indigenismo à dominante política oficial relacionada às populações indígenas, afirmando, com Souza Lima, que indigenismo para ele concerne em "um conjunto de ideias preocupadas com a incorporação de povos indígenas nos Estados-nacionais" (tradução e grifo próprio). E assim, por reverberação da negação do indigenismo, o indianismo se mostra como uma visão diferencia-se das demais pela centralidade na população indígena na definição de suas próprias ações. A ideia aqui passa a ser incorporar uma camada excluída da população no interior do estado, que deveria, em princípio, ocupar-se também dela mesma.

Desta forma, esta diferenciação entre da abordagem indígena da abordagem indigenista também apareceu com clareza nas entrevistas, seja no que concerne à dimensão das políticas públicas, seja à dimensão do movimento social, como explicitado no capítulo anterior sobre o conceito de publicização.

Ainda explicando o indigenismo, Marroquín (1972 apud Gnerre e Bottasso, 1986 p. 13) afirma que:

> Têm objetivos de serviço geral e de preservação; consolida o desenvolvimento da quantidade de poder que os grupos indígenas conquistaram. Como todas as políticas, o indigenismo deve apoiar-se (e de fato se apóia) em muitas ciências. " (Traduzido pela própria autora)

Ainda assim, mais do que colocar que o indigenismo não é necessariamente um movimento, representa unicamente o pensamento indígena, por outro lado " o indigenismo arrasta a má consciência que os conquistadores europeus [...] sentem frente aos índios", assim, pode-se observar uma disputa tanto em nível de argumento como de ação, mostrando indícios de uma arena, entendida como de políticas públicas.

MÉTODO E TEORIA

Método e teoria são indissociáveis. A partir desta compreensão, é importante ressaltar que esta pesquisa foi desenhada e conduzida no marco teórico metodológico do pragmatismo estudado no Grupo de Pesquisa *Processos de Inovação e aprendizagem em Políticas Públicas e Gestão Social* (PIAPPGS), do qual esta autora faz parte desde março de 2017. O pragmatismo é uma corrente filosófica do começo do século XX, nascida nos Estados Unidos da América, e apoiada, sobretudo, em John Dewey, Willian James, George Mead, além de Charles S. Pierce. Dentre estes, porém, para o nosso campo de estudo, o das políticas públicas, Dewey adquire maior importância devido ao seu livro seminal intitulado *O Público e Seus Problemas*. Não obstante, o campo se desenvolve de uma maneira bastante diferente do que propunha Dewey (BOULLOSA, 2013), o que explicaria a versão "pragmatista" da análise racional de políticas públicas, da qual este trabalho se distancia.

Assim, o pragmatismo que se apoia este trabalho, é um pragmatismo que volta às suas origens, sobretudo no que concerne a noção de público, segundo la sociologia francesa , como foi recuperado a partir dos anos 80.

Esta pesquisa é de natureza eminentemente qualitativa. A metodologia utilizada parte de uma análise qualitativa e de tipologia descritiva e explicativa, utilizando técnicas de pesquisa documental (escritas primárias), entrevistas não estruturadas, documentos secundários de pesquisas auxiliares e relatórios de organizações da sociedade civil nacionais e internacionais dos últimos anos, também considerando pesquisas acadêmicas, além de utilização a bibliografias que tenham relação com o campo de políticas públicas.

Dentro da perspectiva pragmatista, a metodologia é estruturada na mesma direção da teoria, não se objetiva analisar de forma a se pensar como um conhecimento puro, em que as experiências não constroem puramente o que entendemos como verdade, mas sim se posicionar a partir da perspectiva da pesquisadora, dentro de um contexto, já explicitado, pós- positivista no campo de políticas públicas. Mais do que perceber o pragmatismo como método, é perceber que a busca por uma verdade única vindo de atores específicos, vai em contraponto da diversidade e da construção do conhecimento social, político e economicamente construído. Ainda assim, o que é valorizado é a experiência, e neste sentido pensa-se em passos de pesquisa, que aqui são entendidos como objetivos específicos.

O instrumento "análise bibliográfica" consiste na análise sistematizada sobre "toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo" (LAKATOS, MARCONI, 2003, p. 182). Nesta pesquisa, as fontes utilizadas foram tratadas a partir de um mapeamento inicial, considerando a relevância em relação ao conteúdo, relativo a construção da pergunta de pesquisa, bem como também a acessibilidade destes materiais e a possibilidade de leitura, tendo em vista a quantidade de textos que não se encontravam em língua portuguesa. Este mapeamento se deu a partir dos acervos da Biblioteca do Centro de Formação em Políticas Indigenista da Fundação Nacional do Índio, do portal de Periódicos da Capes, da Biblioteca Central da Universidade de Brasília, bem como da literatura trabalhada no Grupo de Pesquisa PIAPPGS, relativa ao aprofundamento dos aportes teóricos desta pesquisa. Foram ainda considerados como documentos secundários: o documentário *Índio Cidadão? (2014)*, documentos do CIMI, em especial o *Relatório de Violências contra os povos indígenas no Brasil - dados de 2016* (CIMI, 2017), *Relatório da Missão ao Brasil da Relatoria Especial da ONU sobre os Direitos dos Povos indígenas* (ONU, 2014).

O instrumento análise documental consiste em na análise sistematizada e orientada sobre documentos que interessam à pesquisa (LAKATOS, MARCONI, 2003, p. 174). São exemplo de documentos de fonte primárias *Documentos finais do Acampamento Terra Livre de 2017*, Relatórios de gestão da FUNAI, nos anos de execução 2014, 2015 e 2016. D, como o documentário *Índio Cidadão? (2014),* documentos do CIMI, em especial o *Relatório de Violências contra os povos indígenas no Brasil - dados de 2016* (CIMI, 2017), *Relatório da Missão ao Brasil da Relatoria Especial da ONU sobre os Direitos dos Povos indígenas* (ONU, 2014).

Já o instrumento "entrevistas em profundidade" está voltado para a "obtenção de informações do entrevistado, sobre determinado assunto ou problema. " (LAKATOS, MARCONI, 2003, p. 195). O objetivo destas entrevistas, portanto, foi mapear os argumentos que estivessem em diálogo relativo política indigenista e a questão indígena, assim como de acordo com pragmatismo, visando construir a história das políticas públicas indígenas a partir de visões de quem uma relação vivencial com a política indigenista, movimento indigenista e indígenas e suas interações com o Estado.

Foram entrevistadas cinco pessoas, com uma duração média de 40 minutos, que tiveram relação profissional com a política indigenista, tanto em nível de governo federal quanto a nível de organizações sociais que se vinculam a arena de política indigenista ,em que todas as entrevistas foram realizadas no ano de 2018, mais especificamente no mês de junho em Brasília. Um estudo prévio do roteiro permitiu que se

tivesse liberdade sobre o mesmo, e que as entrevistas alcancem a subjetividade dos entrevistados, em função da importância metodológica pragmática nos diferentes tipos de conhecimentos sociais.

O roteiro utilizado para as entrevistas semiestruturadas, foi o seguinte:

Quadro 1- Roteiro de Entrevista Semi-estruturadas

1. Por favor, poderia se apresentar e contar um pouquinho da sua história com a questão indígena no Brasil?
2. Utilizei a expressão questão indígena , mas gostaria de saber o que você acha dela. Você acha uma expressão correta ou tem alguma outra com a qual você se identifique mais?
3. Estou tentando entender a história da construção da política indigenista no Brasil. Você poderia me ajudar me contando como você enxerga tal história ? Então é possível dizer que temos, hoje , mais de um pensamento em disputa na arena indígena? Se sim, quais seriam estes? Você poderia me explicar melhor ?
4. Em sua narrativa , percebi que em alguns momentos (....)parecia que a coisa ia começar a andar . É isto mesmo?
5. Você acha que podemos falar de avanços e retrocessos, continuamente?
    i. Se sim, porque você acha que isto acontece?
6. Qual foi o momento que você mais ficou satisfeita/o neste percurso da política indigenista?
7. Com isto, você acha que podemos dizer que a questão indígena tem relevância pública ? Tem quem construa e discuta suas pautas, mesmo na discordância ?
8. Como você enxerga o futuro desta questão no Brasil hoje? Sei que é muito vasto, tem o problema da demarcação, do genocídio histórico dos povos indígenas, da integração nacional, mas como você vê tudo isto? Tem algum tema que você ache que será mais importante que os demais a médio-prazo?
9. Por último, quais os atores , individuais ou sociais, que você acha que são mais importantes para se entender hoje a questão indígena?

Fonte: Própria autoria

Pôde-se, assim, observar pontos nas narrativas dos entrevistados que sobre a questão indígena e política indigenista no Brasil, bem como argumentos em/de políticas públicas em disputa, atores envolvidos e a formação desta arena. Mais do que isso, observar avanços e retrocessos dessa política em função da sua arena pública.

Quadro 2 - Entrevistados

Nº	Posição	Vínculo	Observação Geral	
1	Política cultural e saberes tradicionais- interface com questão indígena	-	Visão a partir dos saberes e mais próximo à política cultural	Ent_1
2	Membro	Instituto Socioambiental	Visão sobre a política indigenista e a história recente e atores sociais	Ent_2
3	Consultor - Política de Saúde	-	Conhecimento e vivência de gestão e sobre a política de saúde indígena	Ent_3
4	Servidor Público FUNAI	FUNAI	Visão a partir da gestão, olhar sobre processos administrativo e judiciais	Ent_4
5	Consultora/ antropóloga	FAO	Visão sobre a educação indígena e atores sociais	Ent_5

Fonte: Própria autoria

COMPREENDENDO A ARENA PÚBLICA DA POLÍTICA INDIGENISTA

Quando neste trabalho se pensa a arena pública em torno da questão indígena. A partir das questões indígenas, já com recortes definido neste trabalho, é necessário em primeiro momento compreender seu devido ponto de recorte, o período histórico, o que engloba a arena de política indigenista, o seu público e seu processo de publicização. A arena pública da política indigenista na perspectiva brasileira precisa ser encarada em suas bases de colonização e seus processos (não)dialógicos com as populações indígenas e em consonância com o indigenismo.

A partir da construção dos argumentos por meio do indigenismo, já se demonstra uma construção de uma arena pública por meio dos argumentos da política indigenista, na América Latina e no Brasil, em especial, no que se compreende o público engajado indigenista. Na arena da política indigenista ,observa-se a formação de públicos distintos, especificamente cinco.

O primeiro público é composto pelos próprios afetados, **os/as indígenas**, em toda sua diversidade regional, diversidade cultural, de saberes diversos, e de coletivamente organizada e também diferenciada, assim como tantas outras variáveis, que torna a etiqueta indígena quase insuficiente para a importância e centralidade como público.

O segundo, além dos indígenas, perpassa, os **indigenistas**, os quais são não-indígenas, brancos, negros, pardos, asiáticos, engajados em pautas indígenas. Englobam tanto em nível de organização e coletivos quanto personificados e, que do ponto de vista dos argumentos, se por um lado pode ser visto como aliado as pautas da questão indígena por outro, nesse processo tão árduo de colonização práticas, valores e discursos, passam a ser desafios a serem superados.

Em terceiro plano os **integracionistas,** que têm como objetivo integrar/civilizar os indígenas, em uma percepção que o "estado" de índio é transitório e deve ser extinto a longo/médio prazo. Os integracionistas em primeira vista podem ser facilmente confundidos com os indigenistas, ou vezes por genocidas, por isso os argumentos utilizados têm como ponto central de diferenciação, assim como suas práticas.

O quarto é o público **genocida,** o qual enxerga que o indígena, pessoa ou grupo étnico, deva ser exterminado. Por mais que em um Estado democrático talvez esse tipo de grupos pareçam ser fora do padrão, ou pelo menos criminoso, esse grupo faz com que a arena da política indigenista tenha configurações extremamente peculiares, não só por comumente se utilizar de práticas argumentativas próximas aos integracionistas, mas pelas práticas de como esses grupos interagem na arena pública

Em quinto e em último o público **não-especializado,** o qual se configura com um público mais distante da realidade e pautas das questões indígenas, em que tem um papel fundamental no que tange a opinião pública justamente por ser um público genérico de grande quantidade, os quais acessos as pautas são mediados.

Assim, mais do que a etiqueta de público colocada aqui para se modelizar o público em torno da questão indígena, os públicos se consolidaram também em função dos seus atores e atrizes, alinham-se em função da percepção do problema e formas de ação coletivamente constituídas.

CONSTRUÇÃO DA HISTÓRIA DA ARENA PÚBLICA.

Do ponto de vista da arena pública em torno da política indigenista, pelo viés de problemas públicas pragmatista, já destrinchado na subseção de métodos, a questão indígena se torna central por ser um nó da análise que correlaciona a arena pública com a política indigenista. Se por um lado a rede de problemas relacionadas às/aos indígenas é atorializada e passa por um processo de formação de público, por outro, a política indígena segue em consonância com as disputas discursivas construídas em sua historicidade.

Neste ponto, traz-se como fundamental a demonstração da arena pública da política indigenista no Brasil desde seu processo de formação a nível nacional. Ainda que diversos registros mostrem como os povos indígenas, desde o Brasil Colonial, tenham sido atores de arenas públicas regionalizadas e de processos históricos muito relevantes, foi a partir da década de 60 que o movimento em nível nacional passou a se mostrar com expressividade, como explicita Gohn (2011) em movimentos sociais no Brasil, não só do ponto de vista indígena.

Neste momento, a arena pública se configurava em um órgão estruturado nos seios da ditadura militar brasileira, em 1967 a Fundação Nacional do Índio passou a ser o órgão responsável pelas demandas indígenas substituindo o antigo Sistema de Proteção dos Índios. Mais do que a criação do aparato administrativo, alguns indícios de como se configurava a arena pública se mostrou em Melo (2009), que desde antes deste momento a o público indigenista a nível internacional têm sido atores importantes para pautar e questão indígena. No caso específico, escândalos de exploração infantil indígena, dentre outros escandalos, foram fundamentais para que se fosse estruturado um órgão que, assim como o indigenismo, leva " a má consciência que os conquistadores europeus [...] sentem frente aos índios".

Se a criação do órgão foi sintomático para uma compreender que a opinião internacional tem um papel na arena pública da política indigenista por outro, em contexto ditatorial, os casos de tortura prisão e "subversão" não foram exclusivos das populações negras e pobres no Brasil. Junqueira e Paiva (1967) já citava o Estatuto do Índio como material de subversão e, como não posterior a publicação, autora que foi exilada política até sua anistia. No Relatŕoio da Verdade, para a entrevistada 5, indica o número de mortos no período da Ditadura demonstram que compor uma arena como essa poderia custar anos de prisão, tortura ou até mesmo vida de seus atores e atrizes, o que deixou os principais afetados, com a maior centralidade de atuarem diretamente, nesta arena juntamente com organizações. Segundo os dizeres da entrevistada 5:

> Garantir proteção contra o extermínio físico, mesmo assim muito relativo, porque em vários lugares, como [...] agora tem ai o Relatório Figueiredo, que é o relatório da Comissão Nacional da Verdade, da época de Vargas até o final da Ditadura, que você vê que tem várias estratégias que são as mesmas está tudo convivendo, a do século XVI e XVII e século XVIII, XIX e século XX. (Entrevistada5)

Mais do que notar a consistência de direcionamentos de argumentos de políticas que se perpetuaram no tempo, na fala da Entrevistada 5, é compreender o quão grave era o cenário da política indigenista no período, ou ainda a dicotomia do considerado avanço com o processo de redemocratização e em seu reflexo no texto constitucional

No processo de redemocratização, a arena pública foi muito direcionada ao novo marco constitucional, em que diversos pontos foram vistos como avanços, e mais do que os vitórias nas disputas política e também discursivas em forma de lei, a arena pública esteve fortalecida, primeiro pelo em nível representativo em que Ailton Krenak foi um dos representantes dos povos indígenas na constituinte (SIQUEIRA, 2014), e o único parlamentar indígena a compor o quadro da Assembléia Nacional Constituinte e até 2019 único representante indígena eleito para ocupar cadeiras no legislativo brasileiro a nível nacional.

Para o entrevistado 2 foi o momento mais importante e de maior avanço para os povos indígenas na história recente, por quebrar o paradigma da tutela do estado para com o indígena para o Entrevistada 2. Para os Entrevistados 2 e 4 e 5 foi com o avanço da vitória do ponto de vista de direitos indígenas referentes à constituição, quando se assume o Estado nacional pluriétnico e/ou multicultural. Enquanto na fala da entrevistada 5," Inaugura a possibilidade de políticas específicas para os povos indígenas". Desta forma, é um momento de avanço nesta história de política indigenista que tem mais do que palavras escritas em um papel em forma de lei.

Um ponto muito importante para compreender a política indigenista do Brasil é compreender que a demarcação de terras indígenas tem uma centralidade no que tange os discursos e na arena pública indigenista e em especial é um instrumento de política pública e na defesa da sua implementação. Dessa forma, o principal indicador de avanço e retrocessos é a própria demarcação de terra indígena, como visto no Relatório Violência contra os povos indígenas no Brasil (CIMI,2016), ou ainda na fala do Entrevistado 4:

> A questão mais fundamental é sempre territorial, claro que quando a gente está falando de territorial é difícil, uma questão de licenciamento é territorial, por excelência, ta mexendo com a área da pessoa, para os povos indígenas, você não tem essa diferença entre a vida e a cultura, é até estranho se compartimentalizar essas coisas, a vida é terra.

Nos momentos pós-constituinte, após a euforia, não trivial, a "rebarba" foi uma continuidade de responsabilidades da *questão indígena* nos poderes militarizados, em especial o exército, neste sentido em uma continuidade de práticas dos governos da ditadura militar, trazida pelo entrevistado 2, como recorrente nas falas indígenas naquele momento.

A possibilidade de mobilização indígena após a constituição passa a ser de menor vulnerabilidade por meio da garantia de mobilização, e organização indígena, diminuindo a ideia de tutela, ou como a Entrevistada 5 coloca:

> A partir da Constituição de 1988 inaugura, a possibilidade de políticas específicas para os povos indígenas e, também com a constituição de 88, uma coisa importante é que os indígenas passam a ser atores que podem ingressar judicialmente pelos seus direitos, então a ideia do relativamente incapaz[..] se a gente olhar no nível mais macro, tem uma mudança no momento em que eles mesmos podem interessar, são tidos como sujeitos de direito, como a gente, e cabe o Estado reconhecer.

As formas de organização se potencializam e, dentro deste contexto, argumentos ambientalistas agregaram fortemente a arena pública, em especial representada e construída na e para a ECO 92. Momento que para o entrevistado 2, de avanços pelo número, em comparativo, muito alto, como também demonstrado pelo CIMI (2016).

Assim, A principal característica que foi observada nesta arena é a sua especialização, não obstante tenha se pluralizado um pouco em sua trajetória. Não se percebe, portanto, em seu processo histórico de publicização, uma difusão pública dos argumentos que os públicos indígenas e indigenistas especializados utilizam em seu cotidiano público. Os entrevistados, quando questionados sobre a relevância pública dos problemas públicos que conformam a questão indígena, posicionam-se, inicialmente, como de alta relevância. No entanto, em suas narrativas, transbordaram casos de crianças, prefeitos, ministros de Estado, presidentes da FUNAI, professores, além do público mais geral, que não compartilhavam de tal importância, pois os valores presentes em suas atitudes, falas e ações divergiam da gramática de justificação dos públicos indígena e indigenistas no que concernia ao suposto reconhecimento da dimensão pública de seus problemas.

Quadro 3- Homologação de Terras indígenas por gestão presidencial

Governo	Período	Nº de homologação	Média Anual
José Sarney	1985-1990	67	13
Fernando Collor de Melo	Jan. 1991- Set. 1992	112	56
Itamar Franco	Out. 1992 - Dez. 1994	18	9
Fernando Henrique Cardoso	1995-2002	145	18
Luiz Inácio Lula da Silva	2003-2010	79	10
Dilma Rousseff	Jan. 2011 - Ago. 2016	21	5,25
Michel Temer	Ago. 2016 - Dez 2016	0	0

Fonte: Relatório Violência contra os povos indígenas no Brasil Dados de 2016. CIMI, 2016.

Para a arena pública da política indigenista, neste momento além da arena ser agregada fortemente por um público indigenista vinculada com a temática ambiental, os processos de justificação por meio de argumentos é alinhada com o com ideias aproximadas a sustentabilidade, biodiversidade e conservação ambiental.

Por mais que as práticas das comunidades indígenas sejam práticas de sustentabilidade e de preservação do meio ambiente em diversos povos, não só a partir da década de 90, neste momento foi muito construído mais fortemente. Conjuntamente com indigenistas ambientalistas, a opinião pública internacional teve, para o entrevistado 2, pelo processo de abertura comercial do mercado brasileiro foi um dos influenciadores para o aumento das demarcações de terras indígenas.

Já mais adiante, na segunda metade da década de 90, do ponto de vista dos instrumentos de políticas públicas, para os entrevistados 4 e 5 foram redesenhados, e repensadas coletivamente, em especial nas áreas de saúde, educação e cultura. Principalmente no segundo governo do Fernando Henrique Cardoso, do Partido Social Democrata Brasileiro (PSDB) e, posteriormente, mais instrumentalizado e com mais processos de gestão estruturados no primeiro Governo do Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT).

Nos governos Lula, em especial no primeiro, assim como no FHC os discursos de avanço são vistos com um considerável avanço, no que tange o fortalecimento de estruturas federalizadas, para tratar questões indígenas. Em especial nas falas dos entrevistado 1, 3 e 5, o desenho do Subsistema de Saúde Indígena, a Secretaria que a educação escolar indígena, no Ministério da Saúde, na SECADI, no Ministério da Educação.. Mais do que as partes responsáveis em cada órgão federal, do ponto de vista da arena pública, o contexto de criação e pressão paraa criação se tornam muito relevantes dentro desse contexto de políticas públicas. No que tange, argumentos sobre avanços desse momento. pode se observar as seguintes falas dos entrevistados:

Quadro 4- Avanços segundo os Entrevistados (1998-2004)

Tema	Trecho	Entrevistado
Saúde	99, 2000, 2001, os tempos que fiquei em áreas assim, foi muito fantástico, tanto localmente. [..]Meu conhecimento é fragmentado na área da saúde, acho que houve um avanço muito grande mesmo na questão dos índices de saúde mesmo.	Entrevistado 3
Terra	No momento atual, onde você reduz as parcerias internacionais: já houve mais dinheiro, já houve mais investimento, já houve mais preocupação, quanto menos dinheiro eles estão colocando, menos significativo é qualquer oposição que eles tenham, enfim você está vendo aí, crescendo os grupos de interesse por questão do arrendamento da terra indígena, da mineração em terra indígena, uma série	Entrevistado 4
Educação	São as licenciaturas do nível superior, ela é de final de 90, para 2000 já,[...]que já tinha comissão nacional de professores indígenas em 2004 que era uma comissão atuante no conselho nacional de educação com parecerista já. Pensando os currículos, os anos 2000 já era caracterizado pela formação por ter bases curriculares e parâmetros curriculares para os povos indígenas, já é uma virada de uma outra compreensão do conteúdo na escola, e isso tudo em resposta da pressão do movimento indígena, e a demanda dos povos indígenas para uma escolarização que não seja destruidora da sua capacidade de manutenção da sua cultura	Entrevistada 5

Fonte: Própria autoria

Por outro lado, as nuances da perspectiva de avanços não são os únicos, se por um lado, no Documentário Índio Cidadão?(2014), a fala da liderança indígena de Valdelice Veron, guarani kaiowá do Mato Grosso do Sul, demonstra que dentro de um panorama de implementação de instrumentos de políticas públicas, e até mesmo no processo de desenhar os instrumentos, existem lapsos que que precisam ser melhor estudados. Por outro lado, há também casos que refletem uma história de sucesso, como o contado em " *Índios de papel*: Etnicidade e associativismo frente a grandes projetos de desenvolvimento no Espírito Santo", em que os interesses dos povos indígenas da região em alinhamento em uma conjuntura possibilitou arranjos políticos, culturais econômicos e sociais que para eles se mostrou favorável.

A arena pública da política indigenista neste momento se densifica, sendo agregada pelos novos vínculos das políticas de cuidados dos povos indígenas, com foi o caso do entrevistado(qual entrevistado) que trabalho diretamente na Criação da SESAI, entrevistado 3, ou ainda o entrevistado 4, que comenta em sua formação não ter tido tanta atividade em questões relacionadas a temáticas indígenas, mas que pela sua formação de antropólogo o mercado de trabalho se abriu neste direcionamento.

Após os governos Lula, a caracterização do Governo Dilma se deu pela tônica de retrocesso. Com a continuação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) é a baixíssima taxa de demarcação de terras indígenas, como indicado no anterior Quadro Homologação de Terras indígenas por gestão presidencial do Relatório Violência contra os povos indígenas no Brasil Dados de 2016 (CIMI,2016).

Outro indicador recorrente na arena da política indigenista nas falas dos entrevistados 5 e 4 são as grandes obras implementadas nos governos Dilma. Percebe-se pelo documento final do Acampamento Terra Livre de 2013, uma mobilização de atores indigenista/genocidas, que se utilizam de instrumentos variados:

> Para atingir os objetivos de ocupar e explorar os territórios indígenas, esses poderes econômicos e políticos aliados com setores do governo e da base parlamentar recorrem a instrumentos político-administrativos, jurídicos, judiciais e legislativos, conforme identificamos abaixo. (ATL, 2013)

Com a chegada do Governo Temer (2016 - 2018) essa dimensão de retroceso se tornou ainda mais delineada. Para o Entrevistado 4, forte evidência é encontrada na diminuição dos recursos para este setor de políticas públicas, inclusive daqueles oriundos da cooperação internacional. Ainda, o entrevistado 4 dimensiona o retrocesso em comparação dizendo que: "se o governo Dilma foi ruim, o governo Temer foi ainda pior". Ou ainda representado pelo entrevistado 1:

> Agora com esse corte, não sei como que vai ser, mas por outro lado, é um segmento que é muito aguerrido, e que tem um poder e uma capilaridade, um movimento estruturado, assim profundamente, muito bem estruturado, muito bem com as divisões de funções, hierarquias e pessoas muito atuantes. (Entrevistado 1)

A entrevista demonstra não só a noção de retrocesso observada. é salientada pelo entrevistado, mas também como os atores indígenas e indigenistas passaram a reconfigurar a arena pública com mais densidade, situadas em um cenário de contornos de retrocessos amplificados. Essa perspectiva se soma ao relatório final do Acampamento Terra Livre, em especial no trecho:

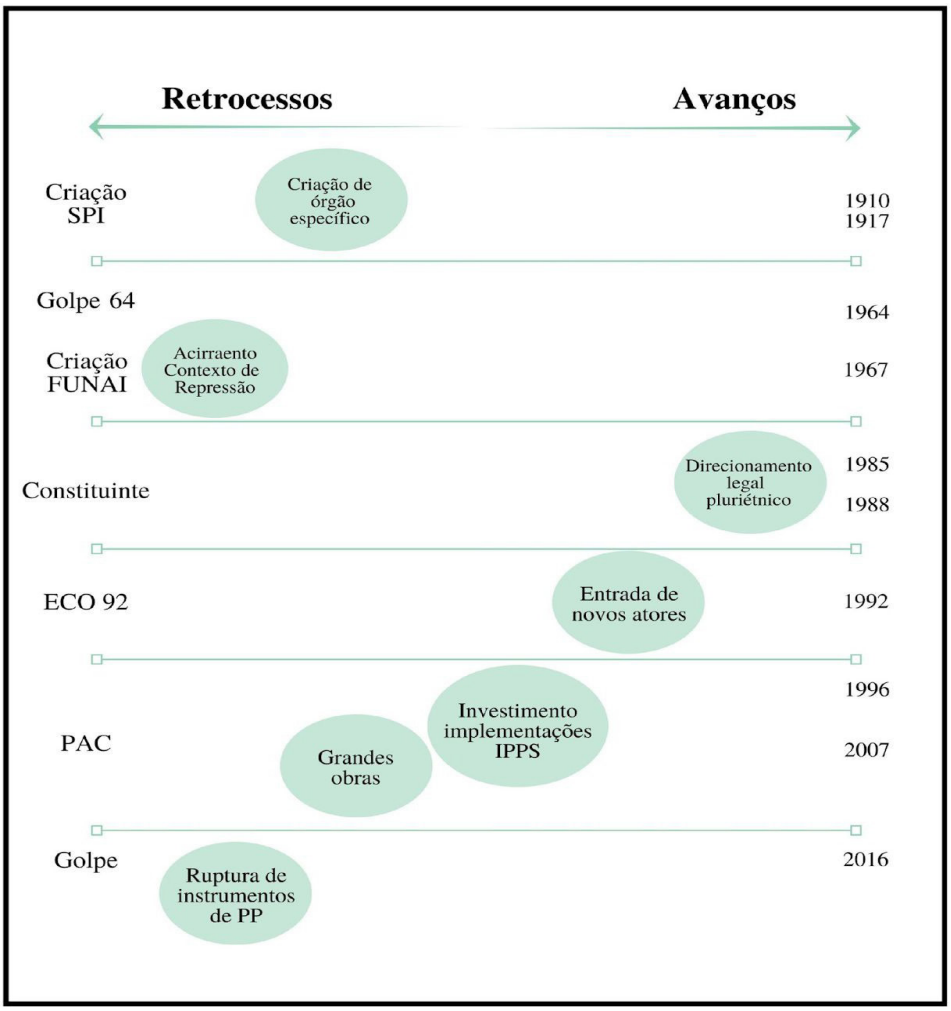
> Completados 30 anos da Constituição Federal de 1988, que consagrou a natureza pluriétnica do Estado brasileiro, os povos indígenas do Brasil vivem **o cenário mais grave de ataques aos seus direitos desde a redemocratização do país**. Condenamos veementemente a falência da política 34 indigenista, efetivada mediante o desmonte deliberado e a instrumentalização política das instituições e das ações que o Poder Público tem o dever de garantir. (ATL, 2017 próprio grifo)

Emerge, então, uma trajetória que parece caminhar para a confirmação de uma perspectiva de retrocesso. Em especial, destaca-se o último nível, em que os instrumentos de políticas indigenistas, como o PAA (Escrever o que é PPA) para comunidades indígenas e o Conselho Nacional de Política Indigenista, foram instintos ou desestruturados, como são os casos das ações no Ministério da Cultura e Saúde (entrevistados 1 e 3). Estas observações são já possíveis de serem feitas, mesmo que alguns de seus impactos não possam ser avaliados tão profundamente pela proximidade temporal.

A política indigenista no Brasil vem sendo construída a partir de argumentos predominantemente integracionistas, com a emergência, mais recentemente, de argumentos pluriétnicos. Este conjunto de argumentos são ativados no contexto de uma arena razoavelmente diversificada de atores, que mostrou possuir uma organicidade maleável, possibilitando sua continuidade no tempo. Nesta arena, circulam atores que são indivíduos, organizações formais, organizações informais, movimentos nacionais, movimentos regionais, indígenas e não-indígenas, atores internacionais, movimentos sociais rurais, dentre outros.

A reconstrução da política indígena no Brasil foi marcada por avanços e retrocessos que a fazem parecer "morosa", quando observada em perspectiva histórica. Os problemas públicos que conformam suas arenas dificilmente conseguem sair da esfera do interesse especializado, dificultando os processos de formação de público e, portanto, no sentido deweyano, de reconhecimento da qualidade de público para com os problemas que estruturam tais arenas, como um círculo vicioso e não virtuoso.

Figura 1 -Redirecionamento da política indigenista



Legenda: IPPs- Instrumentos de políticas públicas, PP- Políticas públicas Fonte: Própria autoria

Percebe-se, contudo, que os retrocessos, em uma perspectiva de políticas indigenistas, são uma constante, como ilustrado pela Figura 3, e, que se os avanços foram poucos os retrocessos foram consideráveis, como tenta sintetizar o gráfico 6.

Por fim, o questionamento sobre o futuro do Brasil e da política indígena acabou, também, por mapear os argumentos dos entrevistados em suas relações com o atual contexto político, o que envolve também a questão indígena. Ainda que críticos ao momento político e social, a percepção de luta e resistência referente às questões indígenas já estavam presentes antes, sobretudo nas demandas de médio prazo. De fato, não obstante as percepções de que as pautas territoriais tenham sido predominantes, outros temas também o foram e emergiram, dentre eles educação, saúde, a gestão territorial, representatividade das mulheres indígenas e representação política.

RESULTADOS

Os principais resultados desta pesquisa apontam para duas frentes de trabalho: caso e método. No que concerne ao caso:

A existência de uma forte correlação entre altas disputas discursivas (em uma arena pública na qual circulam indivíduos, organizações formais, organizações informais, movimentos nacionais, movimentos regionais, indígenas e não-indígenas, atores internacionais, movimentos sociais rurais, dentre outros) e baixa produção de instrumentos de políticas públicas (trata-se quase de uma história de entraves sucessivos). Exemplo disso é visto como foram centrais a demarcação de terras indígenas na forma de um dos poucos instrumentos, para avaliação em nível temporal, como indicadores da política indigenista, juntamente com a taxa de mortalidade e em nível populacional. Ainda que seja um arena com níveis de conflitos distantes de argumentos democráticos, sobrecarregado de relatos de ataques institucionais e físicos aos povos indígenas, a baixa produção de instrumentos de políticas públicas, ou ainda o esvaziamento dos que já existiam, traz um cenário de ainda menos vulnerabilidade.

A arena em torno à questão indígena tem sido esvaziada. Segundo os entrevistados 2, 4 e 5, os públicos integracionistas e genocidas se utilizam de estratégias argumentativas para manutenção de lógicas que orquestram os instrumentos de políticas públicas, inclusive impedindo a sua implementação, como é o caso da Demarcação de terras indígenas para o entrevistado da Funai 4, ou das políticas de saúde para o entrevistado 3, ou ainda de cultura e educação para os entrevistado 1. Em outras palavras, por meio da avaliação argumentativa e de valores, percebeu-se que grande parte dos esforços de não ação em relação aos problemas que afetam o universo dos grupo de indígenas no país se concretiza em esforços de para esvaziar a arena pública. Neste contexto, os problemas públicos que compõem suas arenas dificilmente conseguem sair da esfera do interesse especializado (organismos internacionais, ambientalistas, antropólogos, servidores da FUNAI). Portanto, como já posto na construção da arena pública da política indigenista, o processo de publicização, e também o de formação de público, têm se configurado de forma a dificultar o engajamento e mobilização do público para com a questão indígena e seus problemas inerentes e mais detalhados.

Percebeu-se que, tanto os públicos genocidas quanto indigenistas possuíam e possuem ainda pautas que se apoiam, muitas vezes, em noções de desenvolvimentos de Estado. Alguns exemplos podem ser encontrados desde o século XX, como as construções das linhas telegráficas nas missões do Marechal Rondon, até 100 anos depois, com os impactos negativos das permissões governativas para a construção de hidrelétricas em territórios indígenas, bem como nas formas de coletividade a partir das quais os povos indígenas se organizam, nas suas tradições e noção de espiritualidade. E, mais do que isso, é perceber que a arena, ou as arenas, da política indigenista nunca foram harmônicas ou com simetria de públicos. Ao contrário, elas são extremamente desiguais em recursos e nas ativações de processos de publicização e problematização.

A questão indígena, aquela que modela o conjunto mais amplo de problemas públicas relacionados aos indígenas no Brasil, é a própria falta de reconhecimento do status de público do problema, ou, nas palavras de Dewey (1927), simplesmente de "público". A questão indígena neste trabalho, portanto, refere-se às suas próprias dinâmicas de publicização, até mesmo de "não publicização", ou de extrema dificuldade de reconhecimento do status de público desta rede de problemas, em especial para as os públicos não-especializados. Ainda que nas entrevistas todos os entrevistados reconhecem, assim como esta autora, que se trata de um problema de muita relevância, as falas de casos que desqualificam a questão indígenas foram observados:

Quadro 5 - Fala dos Entrevistados sobre a Dificuldade de Publicização da Questão Indígena

Trechos	Entrevistado(a)
Existe aquela frase antiga de prefeitos que" índio bom é índio morto", isso se ouviu muito da implementação, por isso os distritos não podiam ser geridos no município, muitos governantes, gestores eram donos de terras onde os índios estavam ali, do lado, nas fazendas nos municípios ali, isso era uma frase clássica.	Entrevistado 3
Tem gente pensando como se fosse uma questão menor, uma questão retificada, ela é entranhada na construção da nacionalidade, ela tá entretecida, tecida, igual a questão da escravidão, não existe Brasil sem os africanos, não existe o Brasil sem os povos indígenas.	Entrevistada 5
Dependendo da pessoa ela pode nem saber o que que é né? Que questão indígena é essa, é o que? é do genocídio que eles estão sofrendo, para um ruralista por exemplo, deve despertar, [...] para um membro da banca da bancada parlamentar da agropecuária, não sei enfim... vai depender da pessoa o que essa expressão vai suscitar.	Entrevistado 4
Acho que educação de um outro jeito, ainda não é a que está aí não, ainda é folclórica, ainda é para questão indígena, a [...] que legal que eles fazem, como eles comem, como eles bebem. Já vi muita criança perguntar: A você já foi em aldeia indígena, ainda é realidade? a eles são de verdade? ou eles são de papel	Entrevistado 3

Fonte: Autoria Própria

Por isso, a questão indígena é considerada não sendo um (conjunto de) problemas públicos. Não porque não exista atores, arena ou até mesmo relevância pública para os afetados diretamente da política, mas porque o processo de publicização é restrita, dialoga com movimentos diversos, mas não suficiente para uma difusão em escala ou de atores, em especial em relação ao público não especializado.

No que concerne ao método, neste artigo ao assumir o caminho da avaliação em lugar da análise, deu-se muito mais liberdade na compreensão da dimensão argumentativa, valorativa e, portanto, política desta pesquisa. Associa-se comumente à avaliação aos aspectos mais gerencialistas, bem como à tradição positivista no campo de estudos e práticas das políticas públicas. No entanto, este trabalho alinha-se aos esforços dentro da chamada tradução pós-positivista (FISCHER, 2016). Compreender a produção de conhecimento avaliativo como parte da arena pública onde se situa o próprio objeto de avaliação foi fundamental para defender a não neutralidade da ciência e do próprio campo de políticas públicas.

A reconstrução da política indígena no Brasil foi marcada por avanços e retrocessos que a fazem parecer morosa, quando observada em perspectiva histórica. Os problemas públicos que conformam suas arenas dificilmente conseguem sair da esfera do interesse especializado, dificultando os processos de formação de público e, portanto, no sentido deweyano, de reconhecimento da qualidade de público para com os problemas que estruturam tais arenas, engendrando um círculo vicioso.

CONCLUSÃO

A partir do objetivo deste artigo, de se apresentar os resultados de uma pesquisa avaliativa sobre a política indigenista no Brasil recente, principalmente a partir da constituinte em seu contexto da arena pública, o problema público foi compreendido por meio do conjunto de problemas públicos relacionadas aos povos indígenas, trazido aqui como questão indígena. Particularmente no que concerne seu processo de construção, com o objetivo de compreender possíveis correlações entre as dinâmicas da sua arena pública e os instrumentos de políticas públicas que dela emergiram, foi construído se utilizando de instrumentos de pesquisa, como entrevista, documentação primária e secundária.

Ainda que o objetivo tenha sido tenha sido alcançado, novos percursos avaliativos passaram a ter importância nesse cenário e carecem de estudos a nível de implementação dos instrumentos de políticas públicas, assim como estudos vinculando a racialidade, que trazem a tona uma série de outros tipos de problematizações, como a interferência de estruturas racistas no contexto da arena pública indigenista.

Nesse sentido, essa pesquisa tem uma perspectiva indigenista, desde o ponto de vista da pesquisadora, passando para a maior parte da bibliografia e até mesmo do ponto de vista dos/as entrevistados(as) que eram não-indígenas. Para densificar o trabalho, foram utilizados os Relatórios Finais de Acampamentos Terra Livre da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil, em especial pela importância no diálogo das populações indígenas para com o governo Federal em diversas frentes.

Como esse estudo, limitou-se a política indigenista até junho de 2018, o cenário atual, com a primeira Indígena eleita desde a Constituinte no Congresso Nacional, Joênia Wapichana e, ao mesmo tempo, ataques contínuas as políticas para os povos indígenas. Nesse contexto, possibilidades de uma agenda de estudos com diálogo constante com o público diretamente afetado, as/os próprios indígenas se mostram potencialmente importantes, ensejando, nesse ponto, estudos não só com os povos indígenas como objetos de estudo. Sendo este um trabalho pós-positivista dentro do campo de estudos de políticas públicas, o olhar do pesquisador modifica o objeto de pesquisa, por isso, pesquisadoras e pesquisadores indígenas têm um papel fundamental para olhares de pesquisas com perspectivas descolonizadas.

REFERÊNCIAS

APIB. **Documento Final Acampamento Terra Livre 2013**. Abril, Brasília, 2013. APIB. **Documento Final Acampamento Terra Livre 2017**. Abril, Brasília, 2017. APIB. **Documento Final Acampamento Terra Livre 2018**. Abril, Brasília, 2018.

APIB. Notícia: **Lideranças indígenas e dos movimentos sociais firmam compromisso com a luta dos povos originários**. Disponível em: http://apib.info/2017/04/27/liderancas-indigenas-e-dos-movimentos-sociais-firmam-compromisso-com-a-luta-dos-povos-originarios/. Visualizado em junho de 2018.

BOULLOSA, Rosana de Freitas. **Mirando ao revés nas políticas públicas**: notas sobre um percurso. 2013. CEFAÏ, Daniel. **Públicos, Problemas, Arenas Públicas**. Novos estud. CEBRAP. SÃO PAULO. V36.02. 129-142. JULHO 2017

Cefaï, D. Veiga, Felipe. Mota. Arenas Públicas. In:.**Arenas Públicas**: Por uma etnografia da vida associativa. Série Antropologia e Ciência Política, v. 51, 2011.

CIMI. Notícia: **Conjuntura da Política Indigenista:** O Presidente Lula e os "entraves" de seus dois mandatos. Site Conselho Indigenista Missionário. 2010. Disponível em: https://www.cimi.org.br/2010/12/31398/. Visualizado em junho de 2018.

CIMI.Relatório **Violência contra os povos indígenas no Brasil**: DADOS DE 2016. 2017. Dispinível em: https://www.cimi.org.br/pub/Relatorio2016/relatorio2016.pdf. Visualizado em maio de 2018.

Cordeiro,Enio. América Indigenista. Capitulo: **Política indigenista en Brasil y autodeterminación**. Instituto indigenista interamericano. Volume LIV. Número 3. ul. -set.1994. Distrito Federal. México. DEWEY, John. Em busca da Grande Comunidade.: **Em busca do público**. 1927

DEWEY, John. O público e seus problemas: **Em busca do público**. 1927 Brasil.**Estatuto do Índio**. Lei número 19 de dezembro de 1973.

FARIA, Claudia Feres. **Do ideal ao real:** as consequências das mudanças conceituais na teoria deliberativa. Lua Nova. n.87, (2012): 63-81.

FAVRE, Henri. 1996. **El indigenismo**. Paris.Fondo de Cultura Econômica. México. 1998

Fischer, Frank.**Para além do empirismo:** policy inquiry na perspectiva pós-positivista Revista NAU Social - v.7, n.12, p. 163-180 Maio/Nov 2016

FRANÇA FILHO, G. Definindo gestão social. In: SILVA JÚNIOR, J. *et al.* (orgs.). **Gestão social**: práticas em debate, teorias em construção. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008. p. 27-37

FUNAI. **Relatório de gestão da FUNAI da execução 2014**. Brasília 2015.

FUNAI. **Relatório de gestão da FUNAI da execução 2015.** Brasília. 2016. Disponível em: http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/coplam/doc/Relatorios/relatorio-gestao-2015.pdf. Visualizado em novembro de 2017.

FUNAI. **Relatório de gestão da FUNAI da execução 2016**. Brasília.2017. Disponível em: http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/coplam/doc/Relatorios/relatorio-gestao-2016.pdf. Visualizado em novembro de 2017.

GOHN, M.G. **Movimentos sociais na contemporaneidade**. Rev. Bras. Educ., v. 16, n. 47, p. 333-361, 2011. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782011000200005>.

GNERRE, Mauricio, BOTTASSO,Juan. **Del indigenismo a las organizaciones indígenas.** Quito, Ecuador: Ediciones Abya Yala 1986.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria de Andrade. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo, Atlas, 2003. Disponível em: https://docente.ifrn.edu.br/olivianeta/disciplinas/copy_of_historia-i/historia-ii/china-e-india. Visualizado em junho de 2018.

MELO, Joaquim. **SPI A Política Indigenista no Amazonas**. Manaus: Governo do Estado do Amazonas. Secretaria da Cultura, 2009.

NASCIMENTO, Sandra. **Colonialidade do Poder no Direito e Povos Indígenas na América Latina**: as faces da subordinação/dominação jurídica frente ao direito de retorno às terras ancestrais dos povos indígenas Kaiowá do Tekoha Laranjeira Ñande'Rú no Brasil e Mapuche do Lof Temucuicui no Chile. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas, do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC), da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Ciências Sociais. Brasília, 2016.

Oliveira. João. **Redimensionando a questão indígena no Brasil**: uma etnografia das terras indígenas. In: Indigenismo e territorialização: Poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil contemporâneo. Contra Capa Livraria, 1998, Rio de Janeiro.

PAIVA, Eunice; Junqueira Carmem. **O Estado contra o Índio**. Programa de Estudos Pós-Graduandos em ciências Sociais. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 1985.

PHILLIPS, Anne. **O que há de errado com a democracia liberal?**. Revista Brasileira de Ciência Política, n. 6, p. 339-363, 2011.

RAMOS, Alcida Rita. Introduction: Least but Not Last and The Indian agoist the Satate.In:**Indigenism**. Ethnic Politics in Brazil.The University of Wisconsin Press. London, England. 1998.

SIQUEIRA, Rodrigo. **ÍNDIO CIDADÃO?** . Roteiro: Rodrigo Siqueira, Sérgio Azevedo. 54 minutos, Distrito Federal, 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Justiça e Segurança Pública.**Relatório de Auditoria Anual de de Contas**.:Exercício 2015. Brasília, 2016.

Veiga, Felipe.Arenas Públicas. In: **Índios de papel**: Etnicidade e associativismo frente a grandes projetos de desenvolvimento no Espírito Santo. Série Antropologia e Ciência Política, v. 51, 2011.

ONU. **Relatório da Missão ao Brasil da Relatoria Especial da ONU sobre os Direitos dos Povos indígenas.** *Plataforma Dhesca Brasil. 2016.*

AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA ANÁLISE DO CASO PAULISTANO

Guilherme Nunes Pereira (CEM)
Renata Mirandola Bichir (EACH-CEM)
Maria Laura Gomes (CEM)

INTRODUÇÃO

A assistência social no Brasil é um campo tradicionalmente caracterizado pela atuação de entidades assistenciais privadas, com envolvimento disperso e descontínuo de órgãos governamentais (Jaccoud, 2011). O histórico de fragmentação institucional começa a se transformar com seu reconhecimento como direito social pela Constituição Federal de 1988, além da publicação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em 1993. Avanços normativos e na construção de capacidades estatais, configurando o arcabouço do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) ocorrem com mais força a partir dos anos 2000, quando essa área entrou na agenda prioritária do governo federal (Bichir, 2016; Jaccoud, Bichir e Mesquita, 2017).

Desde então, o SUAS vem se consolidando em meio aos desafios típicos de uma área de constituição recente como política pública rotineira e nacionalmente regulada, frente a um legado de provisão privada, filantrópica, descontínua, no registro da caridade e da benemerência (Jaccoud, Bichir e Mesquita, 2017). Tal sistema tem como objetivo a estruturação de padrões nacionais e réguas mínimas para a implementação dos serviços socioassistenciais, particularmente nos municípios (Bichir, 2016).

Ao longo dessa construção institucional, observam-se momentos de maior tensão na relação entre atores estatais e organizações da sociedade civil (OSC) – frequentemente associadas, de modo quase automático, ao passado de filantropia que deveria ser suprimido para dar lugar a uma verdadeira *política pública* de assistência social –, e momentos de maior integração entre atores estatais e sociais no horizonte de uma única rede sociassistencial (Brettas, 2016). Com o reconhecimento da relevância das OSCs para a estruturação dos serviços, avançam-se esforços de regulação dessa atuação, com destaque para a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, em 2009, e para o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), que transcende o campo da assistência (Brasil, 2015). Desse modo, avançar na implementação do SUAS é um desafio que apresenta contornos específicos a depender dos contextos municipais e de seus modos históricos de estruturação dos serviços socioassistenciais, incluindo o balanço das relações de poder entre atores estatais e não estatais na produção dos serviços (Bichir, Brettas e Canato, 2017).

Alguns estudos têm demonstrado a relevância de *movimentos sociais* na estruturação da assistência social, com destaque para o trabalho de Gutierres (2015, 2018), o qual analisou as mudanças operadas nesse campo a partir da atuação técnica e política de um grupo de ativistas que defendeu em diversas frentes – movimento social, Estado, partido político, academia, conselhos, fóruns – um projeto de assistência social como política pública. Visando contribuir para essa agenda recente que analisa as interações socioestatais na produção de políticas públicas (Gutierres, 2018; Lavalle *et al.*, 2019), exploramos nesse artigo um outro tipo de ator da sociedade civil, as OSCs ativamente envolvidas com a produção da política de assistência social. Assumimos, ainda, que nessas interações socioestatais o papel de movimentos sociais e de OSCs não é, necessariamente, equivalente.

Essas interações são aqui abordadas por meio de uma dupla estratégia: 1)análise do processo de produção normativa sobre a atuação das OSCs na prestação de serviços, considerando o período histórico mais amplo de consolidação da assistência social como política pública; 2)análise dos padrões de conveniamento entre SMADS e OSC ao longo do período de 2013 a 2016, que compreendea gestão de Fernando Haddad, do Partido dos Trabalhadores (PT), período mais recente com dados completos disponíveis publicamente. No estudo do perfil das OSCs, são consideradas dimensões como porte das organizações, sua distribuição territorial e o grau de especialização em relação aos públicos atendidos e serviços ofertados. Visamos, assim, superar interpretações generalizantes e impressionistas sobre a atuação dessas organizações em São Paulo e suprir a lacuna de estudos empíricos sobre seu perfil dessas organizações, identificada por Spink e Ramos (2016).

Escolhemos para a análise um caso extremo, o município de São Paulo: quase a totalidade dos serviços socioassistenciais são executados por OSCs, sendo o poder público responsável pela regulação dessa atuação, e não pela provisão direta. São Paulo também é um caso interessante por reunir relativa autonomia em relação às decisões e diretrizes que vem de Brasília (Bichir, Brettas e Canato, 2017). Trata-se de uma cidade com um legado institucional importante na área, com burocracia consolidada, volume importante de recursos próprios e portadora da maior rede de equipamentos socioassistenciais da América Latina (Marin, 2012).

Nesta cidade, a centralidade das entidades na oferta de serviços é muito anterior à atuação estatal, muitas vezes no registro da caridade e da benemerência (Chiachio, 2006). Entretanto, desde o início da década de 1990 há um movimento de estruturação do setor no município, que se intensificou com a sua adesão às diretrizes nacionais da política de assistência social ao longo da década de 2000 (Sposati, 2002; Yazbek, 2004). Assim, ainda que com diferentes entendimentos sobre o grau de articulação da cidade aos parâmetros do SUAS, o município opera no âmbito desse sistema desde meados dos anos 2000 (Bichir, Brettas e Canato, 2017; Marin, 2012).

Atualmente, o órgão responsável pela gestão da política municipal é a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), que tem a responsabilidade traduzir para o nível local as diretrizes nacionais e implementar a política de assistência social em conjunto com as OSCs. Além do órgão central da secretaria, há uma estratégia de territorialização da política por meio das Supervisões de Assistência Social (SAS). As 32 SAS existentes, uma em cada prefeitura regional da cidade, são responsáveis por fazer a gestão dos equipamentos de assistência social nos territórios: 54 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e 30 Centros de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS). Adicionalmente, é função delas assinar e supervisionar convênios de prestação dos serviços socioassistenciais com as OSCs. No caso paulistano essa é uma tarefa essencial, pois 94% dos serviços são executados por entidades privadas (Bichir, Brettas e Canato, 2017).

Além desta introdução e das considerações finais, esse artigo está dividido em outras três seções. Na primeira apresentamos uma síntese da literatura que analisa a assistência social na cidade, dialogando criticamente com algumas interpretações que derivam da primazia das OSCs na provisão dos serviços socioassistenciais a existência de obstáculos à implementação do SUAS na cidade. A segunda seção descreve a evolução dos normativos produzidos pela prefeitura de São Paulo a partir dos anos 2000, que regulam o processo de conveniamento entre SMADS e OSC, a fim de demonstrar a consolidação de capacidades estatais para regulação dessas entidades, e em intensa interação com elas. Na terceira parte é apresentada a análise da base de dados dos convênios realizados entre SMADS e OSC, com destaque aos diferentes padrões de relações entre a SMADS e as OSC. Nas considerações finais, além de uma síntese dos principais resultados e argumentos, apontamos possibilidades de pesquisas futuras para entender como diferentes perfis de OSCs tem diferentes capacidades de incidência nas instâncias decisórias.

A IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS EM SÃO PAULO E O LUGAR DAS OSCS

A primazia histórica de diversos tipos de entidades privadas sem fins lucrativos na prestação de serviços socioassistenciais muitas vezes foi vista como sinônimo de benemerência, filantropia e falta de institucionalidade pública; em outros termos, como parte de um legado que deveria ser superado para que uma perspectiva de política de responsabilidade pública pudesse vicejar. Disputas pela construção da assistência social como política pública envolvem, de modo central, o lugar a ser ocupado pelas OSCs que se envolvem com as ações socioassistenciais, o que pode ser evidenciado, inclusive, a partir da análise dos diferentes normativos federais que buscam regular sua atuação no período pós Constituição de 1988, e pós Loas, em particular (Brettas, 2016).

Esse problema da persistência do "passado no presente" seria ainda maior em São Paulo. É consenso na literatura o peso histórico que as OSCs possuem na oferta de serviços assistenciais na cidade de São Paulo, muito antes da existência de órgãos e normativos federais e municipais que dessem à área contornos de política pública (Chiachio, 2006; Sposati, 2002). São disputadas, contudo, as razões e os sentidos dessa relevância no atual funcionamento da política.

Uma primeira corrente da literatura defende que o poder público municipal, em um contexto de reforma do Estado, optou por transferir suas responsabilidades sobre a provisão da política de assistência social para as OSCs, o que acarretou na centralidade delas como executoras diretas de quase todos os serviços socioassistenciais paulistanos (Cordeiro, 2017; Nunes, 2010; Souza, 2017, Souza, 2016). Para alguns desses autores, tal decisão tem impedido a consolidação da assistência como direito social, pois marcas do passado – conservadorismo, filantropia –, presentes nas organizações, se perpetuaram no funcionamento da política (Nunes, 2010; Souza, 2017). Outro acreditam que a política se encontra terceirizada ou privatizada (Cordeiro, 2017; Souza, 2016). Para todos esses, a primazia das OSCs na provisão de serviços seria o signo da opção política pela *desresponsabilização pública* do Estado.

Parte significativa desses estudos ainda acrescentam que as OSCs executoras de serviços socioassistenciais, muitas delas com origem na Igreja Católica, mantêm sua atuação baseada nas gramáticas da caridade e benemerência, o que perpetua o caráter conservador do setor e impede a laicidade de atuação, pilar essencial do SUAS (Nunes, 2010; Souza, 2016; Souza, 2017). De outro lado, ao inverter o sentido da normatividade, há quem defenda que os convênios entre SMADS e OSCpara a provisão de serviços diminuem a autonomia das organizações e impedem o desenvolvimento de seu potencial participativo (Perez, 2005).

Outra linha de estudos também observa obstáculos à efetivação do SUAS na cidade, mas identifica como principal problema a assimetria de poder na relação entre OSCs e atores estatais, e não a mera presença dessas organizações (Amâncio, 2008; Marin, 2012). Segundo essa vertente, outro empecilho ao SUAS na cidade seriam as relações particularistas entre OSCs e as diferentes gestões municipais, sendo a política local caracterizada por descontinuidades na gestão derivadas das trocas de partidos no governo municipal (Amâncio, 2008; Marin, 2012). Embora Amâncio (2008) reconheça que São Paulo consolidou um robusto marco normativo na regulação das OSCs, a autora afirma que o poder público municipal continuou sofrendo dificuldades na execução da política, devido ao protagonismo e à resistência das entidades. Na perspectiva da autora, as OSCs teriam grande autonomia na definição de públicos e territórios para atuação, resultando em uma rede dispersa, fragmentada e distante dos públicos mais vulneráveis, demanda potencial da política.

Marin (2012), por sua vez, entende que além dos efeitos de legado presentes na assistência social paulistana, fatores como a organização federativa da política e a mediação de atores chaves são igualmente relevantes para compreender o funcionamento desse campo. A autora sugere que após o período de redemocratização, a política municipal esteve sujeita a "colorismos" partidários. Em momentos de convergência entre as gestões dos governos federal e municipal, as diretrizes nacionais teriam sido seguidas, o que não teria ocorrido nos períodos de desalinhamento partidário. Em síntese, não teria havido uma real implementação do SUAS no município.

Em outra linha de interpretação, Bichir, Brettas e Canato (2017), dialogam criticamente com o argumento de que "não existe SUAS em São Paulo", demonstrando que há diferentes modos de *implementação e adaptação* dos normativos federais ao contexto local, além de esforços significativos de construção do SUAS que perpassam gestões[1], ao contrário das teses que ressaltam descontinuidade. As autoras defendem que existe na cidade um processo de construção de capacidades socioestatais na interface entre atores estatais e OSCs, ainda que este seja um campo estratificado, já que nem todas as entidades conseguem acesso direto aos núcleos decisórios. Este último aspecto – modos de acesso de diferentes perfis de OSCs às arenas da política de assistência social em São Paulo, incluindo não só o topo decisório municipal como a burocracia de médio escalão – é empiricamente detalhado em Pereira (2019). As autoras demonstram, ainda, que a construção da assistência social como política pública está na agenda municipal desde o início dos anos 2000, por vezes de modo pioneiro em relação às transformações no plano nacional.

Seguindo esta última perspectiva, argumentamos que existem diferentes lógicas que organizam o processo de governança da política e que a prefeitura de São Paulo foi, historicamente, assumindo maior responsabilidade pelo financiamento e regulação dessa política, ainda que não atue diretamente na execução dos serviços (Bichir, Brettas e Canato, 2017). Tal análise nos permite, inclusive, lançar mão do conceito de co-construção de capacidades estatais (Lavalle *et al.*, 2019), em suas várias dimensões, incluindo não só a capacidade de formulação e implementação direta das políticas públicas, mas também de regulação de atores privados para atingir objetivos definidos pelo poder público (Majone, 1999).

[1] As autoras argumentam que o fator político mais relevante na tentativa de construção do SUAS na cidade é o perfil do secretário municipal – seu pertencimento ou não à comunidade de assistência social – e não a clivagem direita/esquerda no executivo municipal (Bichir, Brettas e Canato, 2017).

Apresentamos nesse trabalho dois contrapontos principais à literatura: (I) as relações entre SMADS e OSC não são sempre de conflito, mas também de cooperação entre as partes em momentos chaves no funcionamento da política; (II) as entidades executoras de serviços socioassistenciais não são todas iguais, seus perfis se diferem em número de contratos que assinam com a prefeitura, o tipo de serviços que ofertam e os territórios que atuam.

Para embasar teoricamente nosso argumento, mobilizamos dois conceitos que julgamos analiticamente mais adequados para compreender o funcionamento assistência social em São Paulo, pois nos ajudam a escapar de discursos generalizantes sobre a política: "governança" e "mútua constituição de capacidades estatais".

Considerando a polissemia do conceito de governança (Capella, 2008; Rhodes, 1996), adotamos a definição de Marques (2013): "configurações de atores estatais e não estatais interconectados por laços formais e informais operando dentro de processos de produção de políticas públicas e envolvidos em configurações institucionais específicas" (pág. 16, tradução própria). Tal definição permite compreender que a política pública pode ser produzida, nas suas diferentes etapas, por atores estatais e não estatais – em distintos arranjos, mais ou menos hierárquicos –, que interagem em vias formais e informais. Logo, é necessário analisar *como* esses atores interagem.

Em São Paulo, o poder público local tem a incumbência de financiar e regular o setor - inclusive produzindo normas complementares àquelas definidas nacionalmente. Por sua vez, as OSCs possuem a responsabilidade de executar os serviços socioassistenciais da cidade, seguindo os normativos existentes na área e as diretrizes do SUAS (Bichir, Brettas e Canato, 2017). Tal formato não implica na ausência do Estado nessa política, nem ausência de caráter público, mas uma definição alternativa de papéis, em que os serviços são co-produzidos por meio da interação entre atores estatais e sociais.

Ao apontarmos para uma co-produção dos serviços, criticamos a associação automática entre a centralidade das OSCs na sua execução com uma suposta *transferência de responsabilidades* sobre a política. Destacamos que a complexa ecologia de atores observada empiricamente permite a construção de argumentos analiticamente mais nuançados. Nesse sentido, lançamos mão do conceito de capacidades estatais – em particular, do conceito de *mútua* constituição de capacidades na interação entre atores sociais e estatais (Lavalle *et al.*, 2019).

O conceito de capacidades estatais, per se, padece de significativa polissemia (Cingolani, 2013; Gomide, Pereira e Machado, 2017; Lavalle *et al.*, 2019). De forma ampla, pode ser entendidocomo "as habilidades e competências do Estado de estabelecer objetivos e realizá-los" (Pires e Gomide, 2016). A partir do pressuposto de que as capacidades variam no tempo, no espaço e conforme a área de política pública (Bichir, 2015; Gomide, Pereira e Machado, 2017), diferentes dimensões são mobilizadas na literatura.

É possível empregar desde dimensões weberianas clássicas (leis, regras, normas, perfil e qualidade da burocracia, infraestrutura), até a habilidade política e relacional dos atores estatais na interação com outros atores (Pires e Gomide, 2016). A junção de ambas as dimensões permite enquadrar (I) a ideia de que o incremento das condições do Estado de *regular* a política deve ser considerada capacidade estatal (Majone, 1999) e (II) que esta pode ser construída na interação com atores sociais (Lavalle *et al.*, 2019).

Em relação a este segundo ponto, Lavalle *et al.* (2019) defendem que a forma como atores da sociedade civil interagem com o Estado depende das capacidades estatais previamente instaladas (ou ausentes) em determinado setor de política. Acrescentam ainda que não só as capacidades estatais moldam a ação de atores sociais, mas que estes são estruturadores de capacidades. Logo, nas diferentes etapas de produção das políticas públicas, os modos pelos quais o Estado faz o que faz pode estar condicionado às interações e conexões entre os atores do Estado com os atores de fora dele, nas interações socioestatatais.

A partir desses pressupostos, deve-se levar em consideração a ideia de que os Estado e a sociedade civil se constituem mutuamente, uma vez que a interação entre eles promove capacidades estatais, mas também moldam e cristalizam ações e demandas de atores sociais (Lavalle e Szwako, 2015). Quando analisamos a assistência social em São Paulo esse processo interativo salta aos olhos, pois parte fundamental dos normativos que regulam a assistência social na cidade foram construídos de maneira pactuada e negociada com as entidades (Pereira, 2019), conforme será analisado na próxima seção.

A REGULAÇÃO DAS OSCS EM SÃO PAULO

Nessa seção apresentamos os principais normativos que regulam os convênios assinados entre SMADS e as OSCs para a realização de serviços socioassistenciais. São discutidos os normativos constituídos a partir dos anos 2000, quando a área se consolida como política pública no plano nacional e se intensifica o processo de regulamentação dos convênios na cidade, com o objetivo de criar previsibilidade e continuidade dos serviços e fortalecer o papel do Estado nas dimensões técnicas, financeiras e simbólicas.

A análise baseia-se em levantamento realizado por Pereira, Lotta e Bichir (2018) e Pereira (2019) de 41 leis, decretos e portarias publicadas no Diário Oficial do município de São Paulo no período de 2001 a 2016. Muitos desses normativos não foram construídos unilateralmente, como imposição da SMADS para as OSCs. Ao contrário, sua discussão e produção ocorreu, majoritariamente, na interação entre atores estatais e não estatais em diferentes níveis hierárquicos (Pereira, 2019) e distintos canais de pactuação da política, como o Conselho Municipal de Assistência Socia (COMAS) e o Fórum Municipal de Assistência Social (FAS) (Bichir, Brettas e Canato, 2017).

Conforme analisado por Chiachio (2006), historicamente a própria prefeitura incentivou a atuação das OSCs por meio de isenções fiscais e convênios eventuais. Na década de 1970, foi criado o primeiro corpo burocrático responsável por interagir com as organizações e também os primeiros manuais de orientações para que elas solicitassem convênios e parcerias (Chiachio, 2006). Fatores como esse reforçam a ideia de que a prefeitura sempre reconheceu maiores condições das OSCs em ofertar diretamente serviços assistenciais, enquanto ela própria desde muito cedo começou a desenvolver capacidades de regulação e supervisão dos mesmos (Pereira, 2019). É possível afirmar, contudo, que entre a década de 1970 até o final da década de 1990 a produção de documentos para orientar a ação das entidades atuantes na assistência social ainda não configurava uma política clara de regulação (Marin, 2012; Sposati, 2002).

Um marco na normatização dos convênios consolida-se na gestão de Marta Suplicy (2001- 2004), do PT, como prefeita de São Paulo, com a Lei nº 13.153, chamada por atores do campo de "Lei das Parcerias". O objetivo principal era declarar o caráter público da provisão do serviço socioassistencial, garantir resultados e direitos aos usuários e promover maior transparência nas relações entre o poder público municipal e as organizações. Nesse momento, foram criados critérios para a assinatura de convênio, requisitos mínimos para permitir que as OSCs prestassem serviços e a necessidade de vinculação do convênio a uma política pública.

O segundo grande marco foi o Decreto Municipal nº 43.698 de 2003, que regulamentou a Lei das Parcerias, já com Aldaíza Sposati – importante defensora da assistência como política pública, filiada ao PT –, no comando da pasta de assistência social. Nesse decreto foram criados procedimentos para seguir as diretrizes impostas pela lei, qualificar e padronizar as OSCs e supervisionar os serviços, colocando as supervisoras das SAS como principais agentes dessas tarefas. Ademais, foi definido pela primeira vez, quais elementos de despesa seriam financiados pela prefeitura, através da primeira Tabela de Custos dos serviços. Este decreto representou uma mudança de paradigma na área, pois alterou completamente a forma da secretaria realizar convênios com as OSCs, ao definir critérios financeiros, técnicos e simbólicos sobre a maneira como os serviços deveriam ser executados.

Nessas exigências ficava implícita a defesa de que aquele serviço era uma política pública, ofertada e regulada pelo Estado, buscando-se, desse modo, redefinir o lugar das instituições privadas dentro da ideia central de responsabilidade pública pela política[2]. Os valores implícitos nesse instrumento eram defendidos por um grupo de pesquisadoras que também eram militantes e defendiam a assistência social como política pública, o qual foi alçado a cargos de tomada de decisão na SMADS após a nomeação de Aldaíza Sposati como secretária da pasta em 2002 (Amâncio, 2008; Bichir, Brettas e Canato, 2017; Marin, 2012).

Tais normativos geraram conflitos entre o alto escalão da secretaria e as organizações, pois foram criados sem um processo de pactuação com as entidades (Marin, 2012). Ao longo do tempo, a secretaria estabeleceu novas regulamentações por meio de portarias, um instrumento juridicamente menos rígido, mas que era produzido por meio de diálogo e pactuação entre as burocracias da SMADS, o COMAS e os representantes das OSCs, principalmente aqueles envolvidos diretamente na execução dos serviços (Pereira, 2019). Nos dois excertos a seguir, de entrevistas realizadas por Pereira (2019) com burocratas da SMADS e representantes da OSC, fica ilustrado o processo de construção de normativos após o Decreto 43.698/2003:

[2] A afirmação da responsabilidade estatal ficava explicita no § 3º, do Art. 1º do mesmo decreto: "§ 3º Para assegurar o caráter público das atenções a serem desenvolvidas em parceria, o processo de formalização e acompanhamento de convênios será submetido aos procedimentos previstos neste decreto, a fim de garantir transparência, controle social e direitos dos usuários."

> "Na época da portaria 46, como grupo de trabalho, eu fiz parte do comitê, que estava o Fórum, o COMAS, mais a SMADS. Depois teve audiência pública, para explicar pra todo mundo. Dez anos depois, óbvio, precisa mudar (Presidente de OSC)."
>
> "Tinha um GT instituído na central. Com representantes das cinco CAS, mais uma pessoa da central. Esses representantes das CAS vinham para as CAS e chamavam os supervisores, principalmente pela tipologia dos serviços, e foi chamando algumas figuras, para fazer esse processo na CAS e mandava no documento. Fazia o processo e mandava o documento. Lá na central se alinhava tudo em um único documento (Burocrata de Médio Escalão da SMADS). (Pereira, 2019, página 148).

Em 2008, na gestão de Gilberto Kassab – do Democratas e posteriormente do PSD (Partido Social Democrático) – à frente da prefeitura de São Paulo, e de Paulo Fiorilo, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) (2005-2008) como secretário da SMADS, foi publicada a Portaria nº 28. Esta portaria estruturou detalhadamente a Tabela de Custos dos serviços socioassistenciais e elevou a responsabilidade estatal pela provisão dos serviços, especificando mais claramente as atividades que as OSCs deveriam realizar com os recursos oriundos de financiamento público. Ainda por meio da portaria foram criadas ferramentas importantes, até os dias atuais, para o processo de supervisão dos serviços, dentre elas a "Declaração Mensal de Execução do Serviço" (DEMES). A DEMES é o principal instrumento de supervisão dos serviços socioassistenciais, realizadas pelas assistentes sociais lotadas nos CRAS que referenciam cada serviço. Por meio dela é possível verificar a quantidade de usuários presentes nos serviços e as atividades oferecidas pelas OSCs de acordo com cada tipificação (Orestes, 2018).

A Portaria 28 é o início de um processo regulador maior, que culminou na publicação das Portarias nº 46 e 47 em 2010, no período de Alda Marco Antônio (2009-2012), do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), como secretária da SMADS, já na segunda gestão de Gilberto Kassab (2009-2012) à frente da prefeitura. A Portaria nº 46 de 2010 unificou normas criadas em portarias anteriores e deu maior detalhe para as regras de conveniamento definidas pela Portaria 28, pois estabeleceu critérios de permissão para atuação das OSCs na área e reforçou os instrumentos de supervisão e avaliação dos serviços. Essa portaria ainda criou uma nova tipificação de serviços, dessa vez seguindo a tipificação nacional de 2009 (Bichir, 2016), prevendo a existência de serviços na Proteção Social Básica e na Proteção Social Especial, de média e alta complexidade, mas com um cardápio mais abrangente de serviços ofertados. Ou seja, mesmo em um governo municipal politicamente desalinhado com o governo federal, houve avanços na institucionalização do SUAS em São Paulo. Adicionalmente, a portaria definiu quais grupos poderiam ser atendidos pela pasta: Crianças, Adolescentes e Jovens (CAeJ); Famílias; Idosos; População em Situação de Rua (Pop. Rua); Mulheres; e Pessoas com Deficiência (PeD). Tais públicos se mantêm os mesmos até 2016, último ano de análise dos dados empíricos[3].

Em complemento, a Portaria 47 de 2010 atualizou Tabela de Custos para se adequar à tipificação criada na Portaria 46, determinando quais itens de despesas de cada tipo de serviço o Estado seria responsável pelo financiamento. Portanto, determinava, mais uma vez, as responsabilidades estatais sobre o financiamento da política.

Em síntese, o marco apresentado é fundamental para entender o funcionamento dos serviços em São Paulo no período de 2010 até 2016, pois no restante dos anos não foram publicadas portarias que gerassem mudanças significativas na forma de realizar os convênios. As normas criadas após a "Lei de Parcerias" foram, em sua maioria, produzidas em grupos de trabalho que reuniam burocratas da SMADS e representantes das OSCs, que colhiam propostas e sugestões dos profissionais envolvidos na execução dos serviços de maneira regional e por tipologia. Essas regram foram pactuadas com o COMAS, o qual conta com representação do poder público e das OSCs, diminuindo as possibilidades de novos conflitos e as incertezas de adesão aos normativos (Pereira, 2019). Processo semelhante ocorre na criação de novas tipologias de serviço, que tendem a ser pactuadas com o FAS, e principalmente, o COMAS.

A análise realizada evidencia o reconhecimento da relevância das organizações no funcionamento da política, não só na implementação dos serviços, mas também no processo de elaboração das regras que os formatam (Bichir, Brettas e Canato, 2017; Pereira, 2019). Ao mesmo tempo, evidencia um processo de construção conjunta, entre atores estatais e não estatais, de capacidades estatais exigidas para a regulação e supervisão dos serviços.

[3] Para consultar, acesse Raio X, no Portal da SMADS: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/observatorio_social/2016/Raio- X/Raio_X_Dezembro2016.pdf

Por último, a construção de normas apresentou continuidade em diferentes gestões, com atrizes de múltiplos partidos políticos no comando da SMADS. O que há em comum entre essas atrizes, especialmente nos momentos de maior regulação da política (2003 e 2010), é o fato de fazerem parte do campo da assistência social, ainda que com diferentes visões sobre a política (Aldaíza Sposati e Alda Marco Antônio). Assim, conforme observado por Bichir, Brettas e Canato (2017), a vinculação das secretárias da SMADS à comunidade da assistência social faz diferença nos padrões de governança municipal, para além das diretrizes definidas pelo próprio governo federal. Segundo essas autoras, é isso que explica o fato de avanços normativos nessa área terem sido observados de modo central nas gestões de Aldaíza Sposati – especialista na área filiada ao PT –, em uma prefeitura do PT, e também na gestão de Alda Marco Antônio do PMDB, numa prefeitura do PSD. Em sentido contrário, durante o governo Haddad (PT), a gestão de Luciana Temer (PMDB), distante desse campo, não registrou os mesmos avanços normativos.

AS OSC CONVENIADAS COM A SMADS

Nesta seção analisamos os dados de conveniamento entre SMADS e OSC, com o objetivo de apresentar, empiricamente, a existência de padrões na organização desse campo, em particular no que se refere à atuação das entidades conveniadas. Para realizar essa análise, foram utilizados os dados publicamente disponibilizados no portal da SMADS, com seleção dos contratos vigentes no período de 02 de janeiro de 2013 a 01 de janeiro de 2017 – trata-se do dado mais recente disponível para cobrir uma gestão municipal completa, no caso a gestão de Fernando Haddad (2013-2016).

Algumas decisões metodológicas foram tomadas. Inicialmente, consideramos cada OSC como uma referência única, agregando casos residuais de contratos assinados com organizações filiais[4]. Adicionamos à base de convênios a informação referente ao público-alvo dos serviços, derivada da classificação dos serviços feita pela SMADS. Os serviços conveniados foram classificados nos sete públicos definidos em normativos: CAeJ[5], idosos, mulheres, Pop. Rua, família, PeD e "outros", categoria que reúne serviços variados para diferentes grupos.

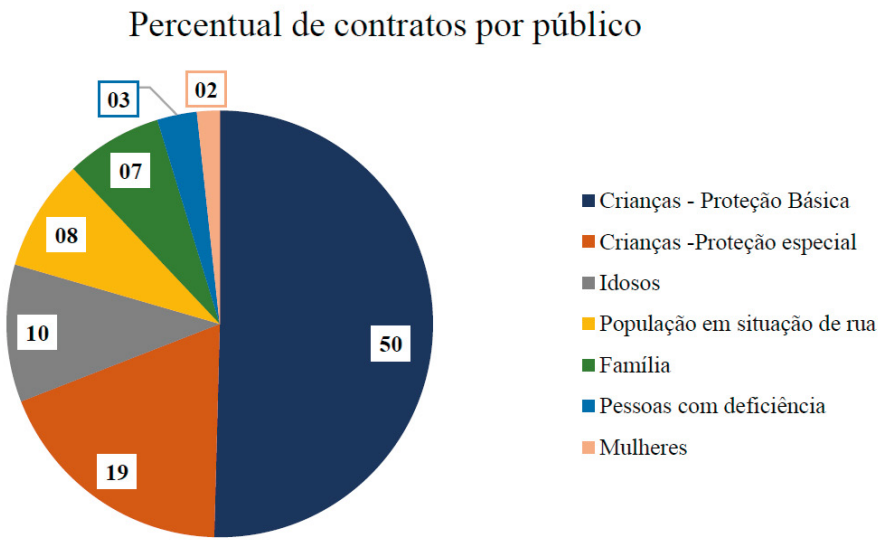
As bases anuais de convênio foram integradas em uma única, totalizando 2399 contratos vigentes no período, firmados, no total, com 417 entidades. No universo desses convênios, 1232 deles foram assinados ao longo da gestão de Fernando Haddad e outros 1167 acordos são remanescentes de mandatos anteriores. Dos contratos herdados, 571 deles, ou 48,9%, foram renovados no governo analisado. A média de duração de todos os contratos é de 4 anos e 3 meses, com desvio padrão de 1 ano e 1 mês. Estas informações indicam que os serviços socioassistenciais ofertados possuem certa previsibilidade e continuidade, com média de duração maior do que o tempo de uma gestão municipal e com grandes chances de serem renovados, mesmo em mandatos de partidos oposicionistas (PSD e PT). Tais dados contrariam, ao menos parcialmente, o argumento de que existem grandes mudanças na oferta de serviços quando há uma troca partidária na gestão da cidade (Marin, 2012).

Ainda em termos de caracterização geral da distribuição desses convênios, cabe ressaltar que 1554 contratos (64,78% do total) se referem a serviços da proteção básica, enquanto os demais 845 (35,22%), são destinados à proteção especial, divididos pela média (378) e alta (467) complexidade. Nesse universo, foram encontrados 59 tipos diferentes de serviços, segmentados nos sete grupos citados de público-alvo. O peso de cada um deles no total dos contratos analisados pode ser verificado no Gráfico 1. Nele nota-se que CAeJ é o principal público atendido em número de contratos, por representar quase 70% do total de convênios. Esse é um padrão encontrado historicamente na cidade de São Paulo, uma vez que crianças e adolescentes sempre foram o principal público alvo da política (Sposati, 2002; Yazbeck, 2004).

[4] Dividimos o CNPJ das organizações em duas partes. Na primeira consta qual organização está realizando o contrato com a SMADS; na segunda se ele está sendo realizado por sua sede ou uma filial. Optamos por realizar as análises apenas com a primeira parte do CNPJ, para mensurar a quantidade total de convênios assinados por cada OSC.

[5] No caso específico de serviços voltados a crianças e adolescentes, optamos por separar por nível de proteção porque, de fato, trata-se de serviços especializados bastante distintos, ainda que destinados a um mesmo público.

Gráfico 1 – Contratos por público-alvo



Fonte: Elaboração própria a partir de dados sobre convênios da SMADS.

Além dos padrões gerais de conveniamento entre SMADS e OSC, temos como objetivo avançar com apontamentos de estudos qualitativos recentes que sugerem a existência de "classificações nativas" do perfil das organizações envolvidas na política de assistência social, as quais variam entre divisões binárias – "grandes" e "pequenas" organizações – e classificações mais elaboradas – "grandes empresariais", "grandes de origem religiosa", médias e pequenas (Bichir, Brettas e Canato,2017).

Nesse trabalho, optamos por testar empiricamente, a partir dos dados disponíveis, diferentes modos de agregação das OSCs. As entidades foram classificadas de acordo com medidas separatrizes (mediana, tercis, quartis), a fim de classificar seu porte, exclusivamente, a partir do número de convênios obtidos no período. Em adição, é apresentada a relação entre perfis de OSCs e tipos de serviços, de acordo com nível de proteção e tipo de público.

Realizamos três testes para definir o porte das organizações, primeiro separando-as pela mediana, gerando dois grupos: grandes e pequenas. No segundo teste dividimos em tercis, gerando três grupos de organizações: pequenas, médias e grandes. E no terceiro teste dividimos quartis, gerando os seguintes grupos: pequenas, médias-pequenas, médias-grandes e grandes[6]. Analisamos então o comportamento das variáveis *tipo de público* e *nível de proteção* para cada segmentação (mediana, tercil e quartil) e percebemos que a relação entre o porte da OSC com o tipo de público e o nível de proteção é mais forte quando as separamos em tercis.

A Tabela 1 apresenta a distribuição dos contratos por tercis de OSCs. Nota-se que um grupo muito pequeno, com menos de 6% do total de OSCs, possuem aproximadamente um terço do total de convênios. Por outro lado, um grupo grande, com mais de 70% das entidades, concentra a mesma quantidade de convênios, com um grupo intermediário entre elas. Portanto, o universo de entidades conveniadas com a SMADS é dividido por um grupo pequeno que realiza muitos serviços socioassistenciais e um grupo imenso que obtém poucos convênios.

Tabela 1. Distribuição de contratos por porte de OSC.

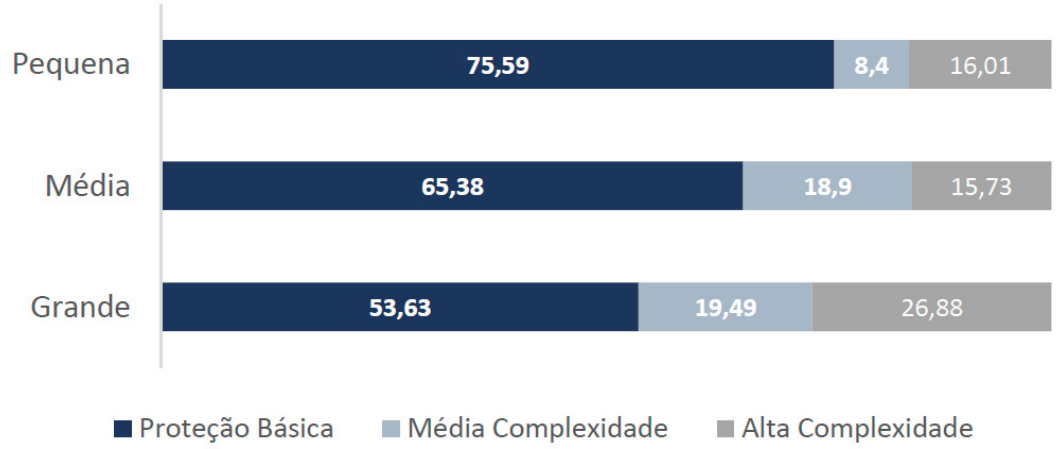
Porte	Limites	Nº de contratos	% do total de contratos	Nº de OSC	% do total de OSC
Pequenas	Até 5 contratos	762	31.8%	294	70.5%
Médias	Entre 6 e 15 contratos	852	35.5%	99	23.7%
Grandes	Maior ou igual a 16 contratos	785	32.7%	24	5.8%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de conveniamento com a SMADS

[6] Pequenos ajustes foram realizados a partir desses pontos de corte para garantir que as organizações com um mesmo número de contratos permanecessem juntas.

Ao comparar a distribuição dos níveis de proteção por portes de organização (análise vertical), conforme exposto no Gráfico 2, é perceptível que as OSCs pequenas ofertam predominantemente serviços da proteção básica, enquanto as grandes oferecem uma proporção maior de serviços de alta complexidade, e as OSCs médias realizam, também, muitos serviços da proteção básica.

Gráfico 2 - Nível de complexidade por porte de organização



No entanto, na análise horizontal, que apresenta a distribuição dos portes de OSC por nível de proteção (Tabela 2), depreende-se que o total de serviços da proteção básica está distribuído de maneira semelhante entre os diferentes portes, com menor porcentagem para as grandes. Os serviços da proteção especial, de média e alta complexidade, possuem padrões distintos: no caso da média complexidade as organizações grandes e média se sobressaem, em detrimento das pequenas; no caso da alta complexidade, as entidades grandes concentram metade do total de serviços, enquanto a outra metade está dividida entre as OSCs pequenas e médias.

Tabela 2. Distribuição dos serviços de proteção básica, média e alta complexidade de acordo com porte da OSC.

Nível de proteção	Porte da organização			
	Pequena	Média	Grande	Total
Proteção Básica	37,07%	35,84%	27,09%	100%
Média Complexidade	16,93%	42,59%	40,48%	100%
Alta Complexidade	26,12%	28,69%	45,18%	100%

Quando a variável principal se torna o grupo de serviço ofertado percebemos padrões interessantes, detalhados na Tabela 4, nos anexos. Em síntese, as organizações de pequeno porte ofertam principalmente serviços da proteção básica, a maioria para CAeJ, além de serem responsáveis por 47,2% dos serviços para PeD. As organizações médias oferecem prioritariamente serviços da proteção especial de média complexidade, os serviços para CAeJ da proteção especial e para PeD e mulheres. As organizações de grande porte realizam majoritariamente serviços da proteção especial de alta complexidade, especialmente os serviços para Pop. Rua.

Por fim, caracterizamos de modo mais detalhado as OSCs de grande porte, uma vez que 24 entidades possuem mais de 32% dos convênios assinados no período. Para definir esses padrões, foram utilizadas as variáveis "tipologia de serviço" e "território", organizado pela quantidade de SAS que as OSCs atuaram. As variações empíricas permitem classificar as organizações do seguinte modo: (I) de acordo com a tipologia de serviços, as OSCs podem ser "especialistas" em públicos específicos, ou "generalistas"; (II) de acordo com territórios de atuação, temos organizações "regionais" que atuam em uma SAS ou em SAS da mesma macrorregião de São Paulo (norte, sul, leste, oeste, centro), ou OSC "dispersas" pela cidade. Essas classificações não são excludentes e podem ser combinadas.

A variável "tipo de serviço", no caso dessa classificação, pode ser determinada por um grupo de serviço específico ou um nível de proteção (básica, média e alta complexidades) atendido pela entidade. Para fins de categorização, definimos que se uma OSC ofertar mais de dois terços (66,66%) do total de contratos que possuem em um grupo de serviço/nível de proteção, ela será considerada especialista, caso contrário, generalista. Desse modo, encontramos quatro tipos diferentes de entidades grandes, sintetizados na Tabela 3.

Tabela 3 - Síntese do tipo de atuação das Grandes OSCs

Categorias das Grandes OSCs	Nº Entidades	Médias				
		SAS que atuam	Contratos	Públicos que atendem	% serviços Proteção Básica	% serviços Proteção Especial
Dispersa-Especialista	3	13,3	54,7	4,0	31,1%	68,4%
Dispersa-Generalista	3	8,7	42,7	5,0	29,5%	70,5%
Regional-Especialista	17	2,4	28,0	2,5	73,1%	26,9%
Regional-Generalista	1	3,0	17,0	4,0	23,5%	76,5%

Fonte: Elaboração própria, a partir da Base de Convênios da SMADS com as OSCs.

A tabela apresenta padrões relevantes sobre as grandes OSCs. Primeiro, existem poucas entidades que atuam de maneira dispersa pela cidade, assim como poucas OSCs generalistas. Dentre as exceções, estão as "dispersas-especialistas", caracterizadas por concentrar maior média de contratos do que os demais conjuntos e por atuarem majoritariamente em serviços da proteção especial. Duas delas são especialistas no atendimento à Pop. Rua - conforme descrito na Tabela 5 nos anexos. A elevada média de contratos que esse conjunto possui em relação aos demais se explica pela expertise que essas OSCs desenvolveram em atender públicos específicos. Por isso, atuam em muitas SAS, de distintas macrorregiões, o que gera certa dependência da SMADS em relação ao trabalho desenvolvido por essas entidades. Perfil semelhante possuem as organizações "dispersas-generalistas", que apesar de não ter uma especialidade definida, possuem muitos contratos, em várias SAS da cidade e com tendência maior para ofertar serviços da proteção especial.

Em relação às organizações "regionais-especialistas", fundamentais por aglutinarem 17 das 24 OSCs classificadas como grandes, verificamos padrões distintos. Em média, elas ofertam serviços na proteção básica, com 15 especialistas no atendimento a CAeJ – característica semelhante ao padrão geral da política –, e 2 ofertam predominantemente serviços para idosos. Além da especialidade na proteção básica, essas OSCs desenvolvem atuação regional e assinam menos contratos do que as organizações dispersas. Logo, ainda que sejam grandes, essas organizações adquirem maior conhecimento sobre territórios específicos. Padrões como esse as tornam mais semelhante com as entidades pequenas, que ofertam serviços para a proteção básica, circunscritas a poucas regiões.

Portanto, ao analisar o tipo de atuação das entidades grandes, podemos encontrar diferenças analiticamente relevantes: um grupo ainda menor de OSC concentram mais contratos do que as demais, atuam em várias regiões da cidade e, prioritariamente, em serviços da proteção especial. Outro de organizações, mais numeroso, concentra menos contratos, atua em serviço da proteção básica e com escala apenas regional. Nesse sentido, encontramos dois distintos padrões de (inter)dependência do Estado com essas organizações: as entidades dispersas atuam em muitas regiões da cidade porque desenvolvem condições de atender públicos específicos; as OSCs regionais atuam em serviços "menos complexos", mas adquirem relevância regional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desse artigo procuramos estabelecer um diálogo crítico com estudos que analisam o funcionamento da política de assistência social em São Paulo. Apesar de distintos mecanismos explicativos, a literatura apresentada ao longo desse artigo sugere que o SUAS não foi plenamente implementado no município de São Paulo, em razão, principalmente, da relevância das OSCs na execução de serviços socioassistenciais. O que há em comum em quase todos esses trabalhos é uma suposição normativa de conflito necessário entre atores estatais e sociais no funcionamento da política. Esse tipo de interpretação acaba por generalizar e homogeneizar as entidades executoras de serviços socioassistenciais, muitas vezes relacionando-as com marcas de caridade e filantropia características ao passado desse campo (Nunes, 2010; Souza, 2016; Souza, 2017).

Neste trabalho, tentamos apresentar, por meio de dados empíricos, uma interpretação alternativa à literatura. Argumentamos que governança e capacidades estatais são conceitos que sintetizam melhor a forma como a política é formulada e implementada na cidade, considerando que atores estatais e não estatais interagem constantemente para provê-la. Evidenciamos isso por meio da síntese de construção dos normativos produzidos pela SMADS no período de 2001 a 2010, que regulam os convênios com as OSCs. Os normativos criados, além de darem contornos de política pública para a área, reforçam a ideia de construção conjunta de capacidades na implementação da política, tendo em vista que a capacidade da SMADS de regular os convênios e as condições das OSCs de ofertá-los foi sendo aprimorada por meio da interação entre atores estatais e não estatais na produção dos normativos que regulam esses acordos. Em outras palavras, argumentamos que a regulação e normatização do papel das OSCs na cidade de São Paulo demonstra que o Estado está assumindo sua responsabilidade sobre a política de assistência social e não se "desresponsabilizando", ainda que essa responsabilidade se concentre na regulação dos serviços, e não na sua provisão direta.

Adicionalmente, procuramos contrapor argumentos generalizantes presentes na literatura por meio da análise empírica dos distintos padrões que organizam a rede de OSCs prestadoras de serviços socioassistenciais em São Paulo ao longo da gestão Haddad (2013-2016). Fomos capazes de sugerir que as organizações desenvolvem diferentes condições de atuação: (I) há grande desigualdade no número de contratos que cada entidade assinou com a SMADS no período, por isso foi possível delimitar a existência de três portes de organizações, grandes, médias e pequenas; (II) o tipo de atuação em cada porte tende a ser diferente, em termos do tipo de serviço ofertado e dispersão pelas diversas SAS do município; (III) mesmo entre as organizações grandes, foram encontrados diferentes modos de atuação: algumas têm atuação especializada em determinados territórios da cidade, outras são especialistas em determinados tipos de serviços para públicos específicos.

Portanto, as organizações conveniadas na política de assistência social paulistana não são todas iguais. Em complemento, outros estudos qualitativos tem apontado que esses diferentes perfis de organizações adquirem condições distintas de incidência nos canais de pactuação/tomada de decisão da política de assistência social (Bichir, Brettas e Canato, 2017; Pereira, 2019). Dessa maneira, uma importante agenda futura, do ponto de vista analítico, é investigar a existência de múltiplos repertórios de relação das OSCs com o Estado, em diferentes padrões de conexão com os escalões da burocracia e em diferentes arenas decisórias, formais e informais.

REFERÊNCIAS

AMÂNCIO, J. M. **Parcerias entre Estado e Sociedade Civil: significados e desafios na gestão de políticas públicas. O caso da assistência social em São paulo**. [s.l.] Universidade de São Paulo, 2008.

BICHIR, R. Novas agendas, novos desafis: Reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. **Novos Estudos**, v. 104, p. 110–137, 2016.

_____; BRETTAS, G. H.; CANATO, P. Multi-level governance in federal contexts: the Social Assistance Policy in the City of São Paulo. **Brazilian Political Science Review**, v. 11, n. 2, p. 1– 28, 2017.

_____. Capacidades Estatais Para a Implementação De Programas De Transferência De Renda: Os Casos De Brasil, Argentina E África Do Sul. **Textos para Discussão Ipea**, v. 2032, p. 1–63, 2015.

BRETTAS, G. **O papel das organizações da sociedade civil na política pública de assistência social no Brasil: dilemas e tensões na provisão de serviços**. [s.l.] Universidade de São Paulo, 2016.

CAPELLA, A. C. N. **Menos governo e mais governança? Repensando a lógica da ação estatal**, 2008. (Nota técnica).

CHIACHIO, N. B. **Caráter público da gestão governamental com organizações sem fins lucrativos: o caso da Assistência Social**. [s.l.] Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2006.

CINGOLANI, L. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. **Maastricht Graduate School of Governance**, n. 31, p. 58, 2013.

CORDEIRO, T. G. **Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas) na cidade de São Paulo: gestão compartilhada ou terceirização de serviços?** [s.l.] Universidade Católica de São Paulo, 2017.

GOMIDE, A. DE Á.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. Apresentação - O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura**, v. 20, n. 1, p. 3–12, 2017.

GUTIERRES, K. A. **Projetos políticos, trajetórias e estratégias: a política de assistência social entre o partido e o Estado**. [s.l.] UNICAMP, 2015.

_____. Estudo de trajetórias e interações socioestatais: mútua constituição entre movimento social e a política de assistência social. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 105, p. 81–114, 2018.

JACCOUD, L. Política pública e oferta privada: um desafio para consolidação da PNAS. *In*: PAULA,

R. F. DOS S.; STUCHI, C. G.; PAZ, R. D. O. DA (Eds.). . **Assistência Social e Filantropia: cenários contemporâneos**. [s.l.] Editora Veras, 2011. .

_____; BICHIR, R.; MESQUITA, A. C. O SUAS na proteção social brasileira. **Novos Estudos - CEBRAP**, v. 36, n. 02, p. 37–53, 2017.

LAVALLE, A. G. *et al.* Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. *In*: LAVALLE, A. G. *et al.* (Eds.). . **Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição**. Rio de Janeiro: Ed Uerj, 2019. p. 21–88.

_____; SZWAKO, J. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. **Opinião Pública**, v. 21, n. 1, p. 157–187, 2015.

MAJONE, G. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 16, p. 5–36, 1999.

MARIN, T. R. **Entre a Caridade e os Direitos Sociais: a política da política de assistência social no município de São Paulo (1989 - 2012)**. [s.l.] Universidade de São Paulo, 2012.

MARQUES, E. Government, Political Actors and Governance in Urban Policies in Brazil and São Paulo: Concepts for a Future Research Agenda. **Brazilian Political Science Review**, v. 7, n. 3, p. 8–35, 2013.

NUNES, C. R. DE C. **Entidades de Assistência Social e a Política Nacional de Assistência Social: a experiência das entidades que compõem o COMAS da cidade de São Paulo**. [s.l.] Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010.

PEREIRA, G. N. **A governança da política de assistência social na cidade de São Paulo: um olhar para as burocratas de médio escalão São**. [s.l.] Universidade Federal do ABC, 2019.

PEREZ, O. **ONGs e governo: Um estudo sobre as organizações não-governamentais que trabalham com meninos(as) de rua no centro de São Paulo e as relações com a administração municipal**. [s.l.] Universidade de São Paulo, 2005.

PIRES, R.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121–143, jun. 2016.

RHODES, R. A. W. The New Governance: governing without Government. **Political Studies**, v. 44, n. 4, p. 652–667, 1996.

SOUZA, E. DOS S. **A parceria entre Estado e as organizações sociais por meio de convênio para execução da assistência social no Grajaú - São Paulo SP**. [s.l.] Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017.

SOUZA, N. T. DE. **Os dilemas do caráter público da política de assistência social: uma reflexão a partir da visão das(os) trabalhadoras(es) do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) da região central da cidade de São Paulo**. [s.l.] Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2016.

SPOSATI, A. A política de assistência social na cidade de São Paulo. **Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 1**, 2002.

YAZBEK, M. C. Assistência social na cidade de São Paulo: a (difícil) construção do direito. Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, p. 1–72, 2004.

ANEXOS

Tabela 4- Descrição do Público-alvo por porte de organização

Grupo de Serviço	Pequenas	Médias	Grandes
Crianças - Proteção Básica	480	415	310
	39,83%	**34,44%**	**25,73%**
Crianças - Proteção Especial	97	164	185
	21,75%	**36,77%**	**41,48%**
Idosos	82	92	75
	32,93%	**36,95%**	**30,12%**
População em situação de rua	41	33	128
	20,30%	**16,34%**	**63,37%**
Família	18	85	72
	10,29%	**48,57%**	**41,14%**
PeD	34	37	1
	47,22%	**51,39%**	**1,39%**
Mulheres	5	24	12
	12,20%	**58,54%**	**29,27%**

Tabela 5 - Descrição Grandes Organizações da Sociedade Civil em São Paulo

Entidades	Nº de Contratos	Nº de SAS que atua	Públicos que atendem	% Proteção Básica	% Média Complex.	% Alta Complex.	Atuação territorial	Tipo de Serviço ofertado	Descrição
1	76	4	4	72,4%	3,9%	23,7%	Regional	Especialista	CAeJ
2	75	13	5	5,3%	20,0%	73,3%	Dispersa	Especialista	Pop. Rua
3	55	21	4	14,5%	14,5%	70,9%	Dispersa	Especialista	Pop. Rua
8	34	6	3	73,5%	11,8%	14,7%	Dispersa	Especialista	CAeJ
4	52	12	5	34,6%	38,5%	26,9%	Dispersa	Generalista	Variados
6	46	7	6	23,9%	21,7%	54,3%	Dispersa	Generalista	CAeJ
11	30	7	4	30,0%	16,7%	53,3%	Dispersa	Generalista	CAeJ
5	47	3	2	78,7%	12,8%	8,5%	Regional	Especialista	CAeJ
7	44	2	2	61,4%	4,5%	34,1%	Regional	Especialista	CAeJ
9	32	4	4	46,9%	37,5%	15,6%	Regional	Especialista	CAeJ
10	30	3	3	66,7%	0,0%	33,3%	Regional	Especialista	CAeJ
12	29	1	3	75,9%	20,7%	3,4%	Regional	Especialista	CAeJ
13	28	1	3	64,3%	21,4%	14,3%	Regional	Especialista	CAeJ
14	22	3	2	50,0%	40,9%	9,1%	Regional	Especialista	CAeJ
15	21	2	2	100,0%	0,0%	0,0%	Regional	Especialista	Idosos
16	20	2	1	90,0%	0,0%	10,0%	Regional	Especialista	CAeJ
17	20	1	1	100,0%	0,0%	0,0%	Regional	Especialista	CAeJ
18	20	4	4	45,0%	25,0%	30,0%	Regional	Especialista	CAeJ
19	19	2	3	89,5%	0,0%	10,5%	Regional	Especialista	CAeJ
20	19	1	3	100,0%	0,0%	0,0%	Regional	Especialista	Idosos
22	17	2	1	64,7%	0,0%	35,3%	Regional	Especialista	CAeJ
23	16	3	2	50,0%	0,0%	50,0%	Regional	Especialista	CAeJ
24	16	2	2	87,5%	12,5%	0,0%	Regional	Especialista	CAeJ
21	17	3	4	23,5%	58,8%	17,6%	Regional	Generalista	Variados

Fonte: Elaboração própria, a partir da Base de Convênios da SMADS com as OSC

O PROCESSO DE "FAZER JUNTO": PROGRAMA JOVEM MONITOR CULTURAL[1]

Alexandre Piero (UFABC)

A partir da noção da gestão social como "fazer junto" apresentada por Santos e Boullosa (2017), o artigo traz a análise da arquitetura do Programa Jovem Monitor Cultural da Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo. O arranjo tripartite é composto pelo poder público, organizações do terceiro setor conveniadas e jovens moradores dos entornos dos equipamentos públicos selecionados por edital para realização de um programa de formação teórico e prático que operacionaliza uma "formação na ação" aos moldes freireanos sobre assuntos de interesse público. A partir de uma pesquisa com jovens e gestores que passaram pelo programa, destaca-se a dinâmica da política pública que abre espaço de porosidade e participação e incentiva o protagonismo da sociedade civil na execução do serviço público. O objetivo é discutir, à luz desta experiência, os impactos na formação de valores, os suportes institucionais da ação pública e a materialização de projetos em arenas híbridas entre Estado e Sociedade.

BALANÇO TEÓRICO E CONTEXTUALIZAÇÃO

Estudos de fronteira entre campos de debates são desafio para pesquisadores. A tentativa de entrar numa intersecção teórica e analítica requer compreender conceitos das áreas colocadas em diálogo para produzir outras possíveis sínteses. O campo das políticas públicas, ou o campo de públicas, é um exemplo desse desafio por ser um campo multidisciplinar. Por óbvio, são diversos os debates e lentes analíticas que poderíamos organizar aqui. A opção foi contribuir para lançar o olhar a partir de um grande tema: as (re)configurações da interação socioestatal para a produção de políticas públicas, em um programa que a participação do jovem da sociedade civil transcende as fronteiras de ser beneficiário passivo para um sujeito ativo na configuração do serviço público prestado pelo Estado à população.

Santos e Boullosa (2017) definem que "A gestão social seria o meio para se concretizar os chamados processos de 'fazer junto' de atores que estariam envolvidos em processos de políticas públicas fortemente estruturados pela ação de governos". A política que propomos como foco foi estruturada pelo governo municipal em São Paulo, em um contexto de redefinição de interações socioestatais colocado pelas manifestações de junho de 2013: o Programa Jovem Monitor Cultural (PJMC). É neste caráter híbrido entre figuras jovens da sociedade civil que são beneficiárias de um programa que as tornam sujeitos de ações públicas nos equipamentos e programas, de maneira muito similar à burocracia estatal de nível de rua, que propomos as notas para debate deste texto.

Portanto, partiremos desta primeira síntese: socio + estatal. O que é sociedade? O que é Estado? Como se dá essa interface? Muito já se produziu sobre teorias e conceitos de ambos. Aqui cabe ressaltar sociedade civil e Estado não como campos opostos, mas como esferas analíticas distintas, que seguem lógicas e repertórios próprios.

[1] As reflexões apresentadas neste trabalho, no momento da submissão, fazem parte de uma pesquisa em fase de conclusão no âmbito do Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas da UFABC: ainda serão complementadas e corrigidas até a defesa final. Parte das reflexões deste texto também foram apresentadas em publicação impressa da Rede Brasileira de Centros e Institutos de Juventude e em julho de 2019 no 19º Congresso da Sociedade Brasileira de Sociologia (SBS), na UFSC, no Grupo de Trabalho sobre Políticas Públicas.

Sociedade Civil nasce conceitualmente como conjunto de pessoas organizadas que vivem e compartilham a definição sobre o bem comum de um lugar[2]. Nesse sentido, o conceito mais clássico referenciado é o que tem origem nos estudos sobre a experiência de democracia da polis (cidade-Estado) grega. Note-se que Sociedade Civil, portanto, aparece indissociada da noção de poder público, pois este é exercido pelo conjunto dos cidadãos, no debate público, na ágora, sobre os rumos do lugar em que se vive. O poder público eclode do debate público, que pressupõe horizontalidade de opiniões na esfera pública. Com o passar do tempo, a designação de pessoas específicas para tratarem das "questões do bem comum" cria uma separação mais permanente entre as duas esferas. Alves (2004) destaca que:

> A sociedade civil grega, ou a pólis, não distinguia o regente dos regidos. Não existia a noção de "sociedade" como se tornou conhecida na modernidade (COHEN e ARATO, 1992; ARENDT, 1958). (...) Existe um consenso entre os estudiosos da sociedade civil de que a modernidade representou o desenvolvimento de um "novo" relacionamento entre a sociedade civil e a autoridade ou o Estado moderno. (ALVES, 2004)

Para os fins propostos nesta reflexão, parte-se do conceito de Sociedade Civil como espaço não- estatal (vide Tocqueville 1961, apud Aquino 2004), como diferenciação institucional: não como oposição entre Estado e Sociedade Civil, mas como distinção de dois grupos que, a partir de lógicas, dinâmicas, repertórios de ação e linguagens próprios de suas esferas, atuam ora em sinergia, ora em dependência, ora em relação hierárquica e numa tensão permanente de reconfiguração dos elos possíveis, conforme Alves (2004):

> A sociedade civil e o Estado fazem um continuum, separados, mas interdependentes: as instituições do Estado reforçam a sociedade civil e vice-versa. Portanto, a democracia também precisa de um tipo de Estado com instituições abertas e preparadas para a diversidade de opiniões da sociedade. (ALVES, 2004)

De forma clássica, Bobbio (2009) define a relação entre sociedade e Estado:

> a sociedade civil ocupa o espaço reservado à formação das demandas (input) que se dirigem ao sistema político e às quais o sistema político tem o dever de responder (output): **o contraste entre sociedade civil e Estado põe-se então como contraste entre quantidade e qualidade das demandas e capacidade das instituições de dar respostas adequadas e tempestivas**. (...) uma sociedade torna-se tanto mais ingovernável quanto mais aumentam as demandas da sociedade civil e não aumenta correspondentemente a capacidade das instituições de a elas responder, ou melhor, com a capacidade de resposta do Estado alcançando limites talvez não mais superáveis (...). (BOBBIO, 2009, p. 36**, grifo nosso**).

As transformações das sociedades e de suas demandas, colocam, portanto, desafios às instituições (todas elas - e aqui em destaque a instituição Estado). Bobbio continua apontando os riscos da falta de capacidade do Estado em dar respostas à sociedade, apontando que

> Estritamente ligado ao tema da ingovernabilidade está o da legitimação: a ingovernabilidade gera crise de legitimidade. (...) as instituições representam poder legítimo no sentido weberiano da palavra, isto é, o poder cujas decisões são aceitas e cumpridas na medida em que consideradas como emanadas de uma autoridade à qual se reconhece o direito de tomar decisões válidas para toda a coletividade; a sociedade civil representa o lugar onde se formam, especialmente nos períodos de crise institucional, os poderes de fato que tendem a obter uma legitimação própria inclusive em detrimento dos poderes legítimos - o lugar onde, em outras palavras, desenvolvem- se os processos de deslegitimação e relegitimação. Daí a frequente afirmação de que a solução de uma grave crise que ameaça a sobrevivência de um sistema político deve ser procurada, antes de tudo, na sociedade civil, na qual podem ser encontradas novas fontes de legitimação e portanto novas áreas de consenso. (BOBBIO, 2009, p.36-37)

Ao lado das transformações sociais, tem ganhado destaque nas análises os contornos próprios das crises recentes de confiança nas instituições. Castells (2018), ao analisar as diversas crises contemporâneas[3], afirma que

[2] Ver balanço dos clássicos sobre o tema em Alves (2004).

[3] Castells já havia abordado elementos destas rupturas em visita ao Rio de Janeiro, em 06/dezembro/2017. Parte do evento está disponível em vídeo em https://youtu.be/arYJx2-Xu84 (colóquio com professores e pesquisadores, em especial a partir do ponto 1h39min); e no evento aberto ao público em https://youtu.be/XDqdlYrZ_hY . Acessos em 29/jan/2019. Uma nova palestra do autor aconteceu na FGV do RJ aconteceu em 16/julho/2019 e a íntegra da gravação está disponível em http://dapp.fgv.br/fgv-dapp-recebe-castells-para-seminario-comunicacao- politica-e-democracia/ (acesso em 17/jul/2019, em especial a partir do ponto 1h15min).

> Existe, porém, uma crise ainda mais profunda, que tem consequências devastadoras sobre a (in)capacidade de lidar com as múltiplas crises que envenenam nossas vidas: a ruptura da relação entre governantes e governados. A desconfiança nas instituições, em quase todo o mundo, deslegitima a representação política e, portanto, nos deixa órfãos de um abrigo que nos proteja em nome do interesse comum. Não é uma questão de opções políticas, de direita ou esquerda. A ruptura é mais profunda, tanto em nível emocional quanto cognitivo. Trata-se do colapso gradual de um modelo político de representação e governança: a democracia liberal que se havia consolidado nos dois últimos séculos, à custa de lágrimas, suor e sangue, contra os Estados autoritários e o arbítrio institucional. Já faz algum tempo, seja na Espanha, nos Estados Unidos, na Europa, no Brasil, na Coreia do Sul e em múltiplos países, assistimos a amplas mobilizações populares contra o atual sistema de partidos políticos e democracia parlamentar sob o lema "Não nos representam!". Não é uma rejeição à democracia, mas à democracia liberal tal como existe em cada país, em nome da "democracia real" (...). Um termo evocador que convida a sonhar, deliberar e agir, mas que ultrapassa os limites institucionais estabelecidos. (CASTELLS, 2018, pp.7-8)

De forma mais específica sobre o Brasil, o mesmo autor escreve no ano anterior ao da obra supracitada um posfácio em um dos seus livros (Castells, 2017) destacando as manifestações de junho de 2013 no país com um potencial democratizante:

> Aconteceu também no Brasil. Sem que ninguém esperasse. Sem líderes. Sem partidos nem sindicatos em sua organização. Sem apoio da mídia. Espontaneamente. Um grito de indignação contra o aumento do preço dos transportes que se difundiu pelas redes sociais e foi se transformando no projeto de esperança de uma vida melhor, por meio da ocupação das ruas em manifestações que reuniram multidões em mais de 350 cidades. (...)
> De forma confusa, raivosa e otimista, foi surgindo por sua vez essa consciência de milhares de pessoas que eram ao mesmo tempo indivíduos e um coletivo, pois estavam
> - e estão - sempre conectadas, conectadas em rede e enredadas na rua, mão na mão, tuítes a tuítes, post a post, imagem a imagem. Um mundo novo de virtualidade real e realidade multimodal, um mundo novo que já não é novo, mas que as gerações mais jovens veem como seu. (CASTELLS, 2017, pp. 245 - 247)

Um mundo novo apropriado pelas gerações mais jovens no que diz respeito às ferramentas de interação que potencializam conexões de todos os tipos - inclusive com potencial de se transformarem em mobilizações presenciais, como foi no caso brasileiro em 2013; mas que provoca ruptura e desconfiança com as instituições, com os espaços de participação formais e com as formas tradicionais de se construir autoridade e legitimidade. Outras noções de tempos e espaços que reconfiguram instituições e políticas públicas e as possibilidades de síntese da interface socioestatal.

Em linhas gerais, o espírito que permeia a abordagem aqui proposta é o sintetizado nas palavras de Kuhn (1962), de que um paradigma surge toda vez que é difícil envolver novos dados em velhas teorias (KUHN, 1962 apud Gohn 2011, p. 13). Na mesma direção do argumento de Gohn (2014), que aponta uma "renovação nas lutas sociais" similar ao que os movimentos sociais operaram a partir dos anos de 1960, independente de estruturas partidárias, a nova etapa das lutas sociais se faz aliando inovações tecnológicas e retorno às teorias do século XIX, totalmente revisadas:

> (...) o Estado, objeto central de investigação de grande parcela de cientistas sociais, passou, no plano da realidade concreta, a ser deslegitimado, criticado, e com a globalização perdeu sua importância como regulador de fronteiras nacionais, controles sociais etc. Ocorreu um deslocamento de interesse para a sociedade civil, e nesta os movimentos sociais foram as ações sociais por excelência. (GOHN, 2011, p.11)

Destaca-se para a presente reflexão a importância de sistematizar os ciclos da interação entre movimentos sociais e Estado. Esses ciclos basicamente se definem a partir da mudança dos repertórios de interação da sociedade civil e movimentos sociais com o Estado. O conceito de repertórios de interação Estado-Sociedade Civil e de ação coletiva vem sendo trabalhados na literatura, como resumem ABERS, SERAFIM, TATAGIBA (2014),

> Charles Tilly (1992:7 apud Tarrow, 2009:51) define repertório como "um conjunto limitado de rotinas que são aprendidas, compartilhadas e executadas através de um processo relativamente deliberado de escolha". A ação coletiva, segundo Tilly, é influenciada não apenas pela natureza de problemas, conflitos ou demandas existentes, ou pelos recursos disponíveis para um grupo de atores, mas também pelo *know-how* organizacional que atores aprendem tanto de suas lutas anteriores quanto de suas culturas. Essa experiência prática e o aprendizado cultural influenciam a forma que a ação coletiva assumirá. Como mostra Tilly, repertórios são criações culturais que nascem de lutas contínuas e das respostas dadas pelos atores poderosos a essas lutas (1995:26). (...)
> Se um aspecto central de um repertório é que o mesmo é aprendido do passado, por outro lado, Tilly e Tarrow enfatizam que atores sociais constantemente criam e transformam os repertórios que os guiam.
> (...) Em uma de suas últimas publicações, Tilly (2008) enfatizou a ideia de que movimentos realizam performances: ao mesmo tempo que reproduzem velhos repertórios, eles também improvisam e os reinterpretam. (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014)

A partir da obra de Gohn (2011), destaca-se em linhas gerais algumas características do padrão de interação Estado e Sociedade Civil para as três "gerações" de movimentos sociais, conforme disposto a seguir.

Para os movimentos clássicos, como sindicatos e partidos, ações diretas como greves e manifestações organizadas e rodadas de negociações que reúnem em mesas as lideranças das partes envolvidas, ao estilo sindicatos e empregadores, governantes e movimentos sociais, chegavam, processualmente, em acordos possíveis sobre o rumo das pautas colocadas, usando-se as mobilizações de rua como capital simbólico para empoderar a voz dos interlocutores que representavam a vontade do movimento organizado nas reuniões.

Gohn (2011) sintetiza as abordagens clássicas, que vão até a década de 60 do século XX em cinco grandes grupos: Escola de Chicago e interacionistas simbólicos (que tem como principal expoente Blumer, 1949); Teorias sobre a Sociedade de Massas (que tem como autores referenciais Fromm, 1941; Hoffer, 1951; Kornhauser, 1959); Classes e relações sociais de produção (Lipset, 1950; Herbele, 1951); Psicossocial (Goffman, 1959; Turner e Killian, 1957; Smelser, 1962; Aberle, 1966); Organizacional- institucional (Gusfield, 1955; Selzinick, 1952). Após os anos 60, novas abordagens se desdobram também em dois campos principais: o pós-moderno (desconstrucionistas) e as novas correntes de teorias críticas (nova esquerda).

Para os "novos" movimentos a partir de 1970[4] e no Brasil pós-redemocratização e ampliados significativamente pós-anos 2000, conselhos, conferências, bandeiras e outras simbologias de afirmação de identidades diversas dos indivíduos que se conectam[5], evidenciam a tentativa de lutar e organizar demandas para grupos de pautas específicas de forma simultânea nas ruas, nos grupos de base identitária e no ativismo por dentro das instituições públicas, configurando um formato de interação mais híbrido, sem abandonar completamente o caráter mais processual e orgânico dos movimentos clássicos. Agora não mais as mesmas lideranças "clássicas" de sempre tem o monopólio da fala representando instituições tradicionais e consolidadas como sindicatos e igrejas, mas abre-se o leque para processos de eleições de propostas e de delegados que tem um fluxo organizado e sistemático em cada canal institucional de participação, como conselhos e conferências enfatizados ao longo dos anos 2000 no Brasil.

Os "novíssimos" movimentos ou coletivos são observados no Brasil com mais força a partir das manifestações de 2013, em que há, por parte dos sujeitos que os compõem, aparentes incômodos com descompassos de tempo e qualidade entre demanda colocada e atendida, entre representante e representado, entre hierarquia e construção coletiva, entre o tempo das redes sociais e dos flash mobs e o tempo da burocracia do poder público. As conquistas mais de longo prazo e estruturantes aparentemente são colocadas em segundo plano para priorizar conquistas imediatas, que simbolizam que "é possível transformar a partir do engajamento" e de alcance local.

Este fenômeno de crítica à lentidão e eficiência das formas e espaços tidos como tradicionais não é presente só entre jovens: dados da pesquisa da Rede Nossa São Paulo e Ibope Inteligência "Viver em São Paulo - Edição 2018" sobre o município revelam a mesma crise de desconfiança nas instituições, especialmente nas públicas. Instituições registram o menor patamar de confiança da série destas pesquisas[6].

Nesse sentido, não há de se tratar o fenômeno como despolitização, mas, assim como na transição anterior, evidencia-se um descrédito por instituições políticas e uma aparente preocupação com uma nova compreensão do que é política, bem comum e repertórios de interação para alcançá-lo, com críticas às distorções ocasionadas por uma política "vertical" definida de forma distanciada da população.

É possível reinventar e ressignificar o Estado a partir das novas dinâmicas e demandas sociais? Como ser permeável de modo a refletir em si estas novas sínteses entre passado e presente, a partir de mudanças dos repertórios de ação coletiva, que ressignificam fronteiras e interfaces entre poder público e poder que vem do público?

[4] A expressão para designar a produção de "novos" sujeitos coletivos que entram em cena nesse período pós-1970 no Brasil também é bastante referenciada na obra SADER, Eder. Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 4ª edição 2001.

[5] Castells explica sobre o conceito de indivíduos conectados em redes de identidades no vídeo https://youtu.be/rgmCjuNVLSg (acesso em 29/jan/19). Em sua explicação, destaca que a base não é mais o agrupamento clássico como "trabalhadores", mas indivíduos que se conectam de maneira seletiva, formando redes solidárias por identidade (portanto, não individualistas).

[6] Ver materiais disponíveis, dados e repercussões em www.nossasaopaulo.org.br/noticias/pesquisa-viver-em- sao-paulo-revela-baixa-confianca-nas-instituicoes-publicas (Acesso em 24/jan/19). Entre as 13 instituições e empresas públicas incluídas no levantamento, somente o Metrô apresenta índice de confiança acima de 50%.

Para dar andamento à organização deste texto no intuito de contribuir com o repensar das fronteiras entre Estado e Sociedade no contexto contemporâneo para propostas de políticas em que a gestão social e o "fazer junto" são presentes, estão propostas reflexões iniciais e etapas de pesquisa que estão aqui apresentadas em seções, além desta breve introdução. A primeira traz um breve balanço sobre políticas de juventude no Brasil, suas principais características e dilemas em debate com o contexto de novos repertórios da sociedade civil a partir das manifestações de junho de 2013 no Brasil. A segunda parte descreve o Programa Jovem Monitor Cultural e seus pontos de destaque que dialogam com as políticas de juventude e com o novo contexto de interação socioestatal no contexto municipal. A terceira conclui com notas para o debate sobre arranjos de políticas que proporcionam coimplementação e o "fazer junto" a partir de traços do ativismo institucional e que resultados isso tende a produzir em diálogo com a literatura de movimentos sociais.

JUVENTUDE EM MOVIMENTOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: OS PARADOXOS DE INSERÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO E DE PARTICIPAÇÃO.

Dentre as definições de juventude , o Projeto Juventude (Instituto Cidadania, 2004) apresenta o conceito sobre esta categoria social como "uma fase marcada centralmente por processos de desenvolvimento, inserção social e definição de identidades, o que exige experimentação intensa em diversas esferas da vida.". Tommasi (2017) também utiliza a definição do Projeto Juventude ao se perguntar o que caracteriza esse período:

> A condição juvenil é dada pelo fato de os indivíduos estarem vivendo um período específico do ciclo de vida, num determinado momento histórico e cenário cultural. No contexto atual, juventude é, idealmente, o tempo em que se completa a formação física, intelectual, psíquica, social e cultural, processando-se a passagem da condição de dependência para a de autonomia em relação à família de origem. (...) Portanto, trata-se de uma fase marcada centralmente por processos de definição e de inserção social. (Instituto Cidadania, 2005, p. 10 apud Tommasi 2017)

As definições de identidades pessoais e coletivas se manifestam nas estratégias de se inserir e se apresentar ao mundo. Como se quer ser reconhecido, com quem se identifica e cria redes, a qual grupo(s) quer atrelar sua imagem, onde se pode contribuir e colaborar efetivamente, fazendo a diferença, como sujeito ativo, protagonista, são alguns dos aspectos que parecem ser estruturadores de dois eixos importantes para ações com jovens: a noção de empoderamento e a noção de visibilidade. Ser visto positivamente e ter espaço para exercer poder de decisão (pessoal e coletiva; sobre si e sobre o queestá ao redor), costumam ser elementos que parecem atrair a participação juvenil. Note-se que políticas culturais, que combinam essas duas dimensões (oportunidade de decidir sobre a criação artística, agrupamento e oportunidade de "ser visto"), são campos propícios para a combinação desta experiência de formação da identidade e do apresentar-se ao mundo.

Um paradoxo das leituras da sociedade sobre "ser jovem" também está centrado nestas duas dimensões. Ao mesmo tempo em que jovens são vistos como irresponsáveis, imaturos, transgressores, causadores de violências também são vistos como ícones de vitalidade que toda a sociedade almeja ser. "Como você está jovem" é uma afirmação considerada elogio, enquanto "você é muito jovem ainda para isso" é um limitador. A chave para esta leitura está no desequilíbrio do exercício do poder: enquanto ser jovem é algo da imagem (muito utilizada para estratégias de consumo), ser jovem é algo positivo; no entanto, toda vez em que há aspectos relativos ao exercício do poder, "ser jovem" passa a ser uma forma de classificar alguém que deve se submeter à dominação de quem é mais experiente. Também é proposital uma visão estigmatizada de jovens causadores do caos social quando o objetivo é manter a dominação geracional nas relações sociais de poder.

Este histórico de visões contraditórias esteve no início das preocupações e visões sobre juventude que se construíram ao longo das décadas no Brasil. Dependendo da concepção, as ações de organizações ou as políticas públicas ganham determinado contorno. Mesmo a alocação institucional da política de juventude acaba tendo impactos da visão predominante. Por exemplo, espaços institucionais no poder público criados junto a secretarias de "Esporte e Lazer" tem determinadas ênfases de ações e políticas públicas com jovens; por outro lado, alocar a política pública em secretarias de Trabalho e Empreendedorismo; ou ainda, de Educação, vão ganhar a cara da pasta. Num primeiro momento, pela presença muito forte da questão da transversalidade de políticas de juventude, a construção institucional no Governo Federal e que repercutiu nas outras esferas foi em órgãos centrais de governo, como secretarias gerais; passando, num segundo momento, para secretarias de Direitos Humanos e órgãos correlatos, junto a espaços de políticas públicas de mulheres, igualdade racial, idosos, etc. Em síntese, políticas de "redes de identidades" como apresentamos no presente trabalho a partir de Castells.

Além das ênfases do "tipo" de ação e política pública que é desenvolvido a partir da alocação institucional, outra marca decorrente do debate de empoderamento foram os já citados "espaços de participação institucional", como conselhos, conferências e fóruns, que cresceram com muita força ao longo dos anos 2000, dialogando com os "novos" movimentos sociais sistematizados por Gohn.

Almeida (2011), ao fazer um balanço sobre diversas instâncias de participação de jovens e interlocução com o poder público, já destaca o propósito a que esta pesquisa se predispõe, de resgatara experiência de quem participou desta nova "fase" de relação com a institucionalidade do poder público mais porosa à participação:

> Esse processo tem possibilitado novas relações entre o Estado e diversos grupos e movimentos juvenis. Obviamente estamos nos referindo a um processo recente e que tem relação com uma pequena parte do grande Leviatã. Mas, muito mais do que se questionar sobre o que isso representa para o Estado, talvez seja interessante interrogar o que isso representa para os diversos grupos, organizações e movimentos que experimentaram essa relação. (ALMEIDA, 2011)

E, na sequência, problematiza sobre "novas institucionalidades" e a centralidade do Estado:

> Nesse sentido, não é possível afirmar que há uma negação total da institucionalidade por parte dos diversos grupos juvenis desta geração. O que verificamos é a emergência de "novas institucionalidades" sendo ensaiadas por diferentes atores que atuam com as demandas da juventude, sejam jovens, poder público, pesquisadores etc. Essa nova institucionalidade se constitui como uma rede de relações das quais o Estado não ocupa papel central, mas tem bastante relevância. (...) E é importante ressaltar que isso é uma marca deste tempo histórico: as instituições "encontraram" os jovens (ou seria o contrário?)! (ALMEIDA, 2011)

No debate sobre estes "novos" movimentos, uma série de iniciativas de relação entre Estado e sociedade civil diferentes das clássicas foram colocadas em reflexão, como uma maneira de reinvenção da relação das juventudes com o poder público, muitas vezes já apontam um início de transição paraos "novíssimos" movimentos. Dois anos depois, Almeida (2013) ressalta que

> Os jovens que estão "conspirando" intervenções culturais de forma espontânea, pautadas no lazer e a partir de um sentimento de solidariedade comunitária, vêm estabelecendo uma outra forma de se relacionar com o poder público por meio do programa VAI – uma política pública de fomento à cultura produzida sobretudo por jovens. Uma forma bastante diferente, por exemplo, daquela na qual os "novos personagens" de Sader viveram a sua juventude. O VAI é fruto de um processo ainda incipiente no Brasil de construção de políticas públicas para a juventude, mas desenvolveu nestes dez anos de existência um papel fundamental para despertar nos coletivos culturais da periferia da cidade a ideia de direito à cultura. A prática cultural, as atividades de lazer, a solidariedade e espontaneidade deixaram de ser consideradas algo de menor importância, irrelevante, para ocupar posição de destaque dentre as demandas das novas gerações e a luta por sua garantia se tornou ação política na cidade. (ALMEIDA, 2013)

Também neste ano de 2013, fruto de construção do movimento de juventude organizado em espaços tradicionais como conselhos e conferências durante quase 10 anos, o Governo Federal sancionou no início de agosto o Estatuto da Juventude[7] como mais uma das investidas para apresentar resposta "institucional" aos desafios então colocados nas ruas, interpretados como uma nova demanda por relação sociedade-estado e protagonizadas, a princípio, majoritariamente por jovens. A aprovação de um marco legal de políticas de juventude como tentativa, aparentemente tão fria e tão pouco conhecida para os novíssimos atores protagonistas e para o conjunto da população, num primeiro olhar parecem anacrônicas em relação a efervescência das manifestações de 2013. Talvez uma evidência de que o cenário e a alteração de repertórios dos novos atores exige algo a mais do que velhas respostas institucionais que separam Estado e sociedade em campos opostos.

Castells, no prefácio do livro Gangues, galeras, chegados e rappers - juventude, violência e cidadania nas cidades da periferia de Brasília (ABRAMOVAY, 1999), identifica já na virada do milênio esta dissincronia em vários países:

> Enquanto organizamos, por cima, a nova ordem econômica e tecnológica, um amplo setor de jovens está construindo, por baixo, uma desordem alternativa feita de sua negação a um sistema que os nega. (...) E somente se soubermos como os jovens pensam e vivem, e porque pensam assim, poderemos encontrar uma nova linguagem, fundamento de uma nova política.

De 2013 em diante, após a aprovação do Estatuto, algumas políticas públicas e ações de organizações enfatizaram a noção do protagonismo e dos espaços de participação política se reconfigurando, com novas expressões e linguagens, principalmente por meio das manifestações culturais. A própria cartilha do Programa Estação Juventude[8] do Governo Federal reconhece, um ano após as manifestações de 2013, que

[7] Lei Federal 12.852 de 05 de agosto de 2013. Disponível em: www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011- 2014/2013/Lei/L12852.htm. A partir do Estatuto da Juventude, a idade oficial de jovens no Brasil ficou legalmente delimitada entre 15 e 29 anos.

[8] Mais informações sobre as características do Programa em http://juventude.gov.br/estacaojuventude/programa/o-programa (Acesso em 29/jan/19)

> No entanto, a despeito dos ganhos acumulados, a principal demanda da juventude continua sendo a ampliação dos espaços e mecanismos de participação nosprocessos de formulação, implementação, monitoramento e avaliação dessas políticas [de juventude], pois persistem entraves institucionais, materiais e simbólicos que limitam o exercício mais pleno desse papel pela juventude. Em outras palavras, permanece um hiato entre o discurso participativo, que sempre afirma o protagonismo da juventude, e a incorporação de novos modelos de política participativa, distanciando a juventude de instituições que parecem funcionar com lógicas distintas no que tange ao reconhecimento dos jovens como sujeitos. (BRASIL, SNJ, 2014)

Partimos da premissa de que essa mudança de repertórios por parte da sociedade civil cria uma agenda teórica e prática para o estudo e prática de políticas públicas: quais são as mudanças de repertórios necessários também, diante deste cenário, ao Estado? É possível a criação de novas linguagens de interação e configuração de políticas públicas que criem sinergia de ações públicas entre sociedade civil e Estado?

Quais seriam repertórios e linguagens necessários ao Estado que poderiam configurar políticas públicas para este novo cenário de linguagens e interação de/para/com a sociedade civil, em que a demanda é por maior horizontalidade e sinergia nesta relação, "fazer junto", é o ponto de partida paraa presente problematização.

Outro paradoxo relevante para retomarmos aqui diz respeito às políticas para inserção de jovens no mercado de trabalho. O dilema colocado ao longo dos primeiros anos de política nacional de juventude no Brasil, apontado nas pesquisas do Instituto Cidadania e publicações decorrentes era o de inserir rapidamente o jovem para que ganhasse experiência desde cedo ou o de retardar esta entrada. Experiências como a de São Paulo, no Programa Jovem Cidadão: Meu Primeiro Trabalho, analisadas por Madeira (2004) já demonstram uma série de equívocos de concepções sobre juventude que citamos acima.

Por um lado, há defensores da problematização sobre quais grupos teriam condições objetivas de viver o período da juventude como uma espécie de "moratória social", exclusivamente preparando-se e qualificando-se sem receber bolsas ou salários e, portanto, postergando sua entrada no mercado de trabalho. Do outro ponto de vista, POCHMANN (2004), defende a

> implementação de intenso processo de garantia de renda aos jovens de baixa renda, capaz de postergar o ingresso precoce no mercado de trabalho. Essa etapa de ampliação da inatividade vinculada à educação também exige que os jovens beneficiados tenham aprendizagem teórica e prática capaz de mobilizar os valores de pertencimento e protagonismo, justamente nas atividades comunitárias e solidárias. (POCHMANN, 2004)

Como síntese do debate, apontava-se para uma configuração de política pública que possibilitasse, simultanemente, reunir currículo e aprendizagem prática com aprendizagem reflexiva, em uma dinâmica que transcende a noção de simples treinamento. Conforme sintetizado por ABRAMO (2005a),

> A questão que se coloca é se essas mudanças significam centralmente um retardamento da entrada na vida adulta (do término da formação escolar, da entrada no mercado de trabalho, da saída da casa dos pais, da independência financeira, da maternidade e paternidade) ou um tipo específico de vivência de esferas antes consideradas características dos adultos, numa chave singular, experimental, onde o prolongamento da etapa juvenil se dá menos pela postergação do que por inserções e desempenhos relativos e intermitentes nessas esferas. (ABRAMO, 2005a)

Paralelamente às experiências afetivas de "ficar" ou "namorar", as inserções de experiências profissionais, a partir de programas como este, não precisariam ser para inserções definitivas ou duradouras de longo prazo, mas que possibilitem a combinação de experimento com reflexão e colaborasse na definição da identidade, gostos, e opções presentes e futuras.

Estes dois paradoxos: o da participação efetiva e o da inserção no mercado de trabalho, são o ponto de partida para compreender a política pública em questão da perspectiva da interação socioestatal e do "fazer junto".

O PJMC: UMA OPORTUNIDADE DE RESPOSTA AO CONTEXTO?

Da importância deste aprofundamento sobre uma possível nova linguagem de interação entre poder público e sociedade civil propomos olhar para pistas reveladas pelo Programa Jovem Monitor/a Cultural (PJMC), da Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo.

A despeito das diferentes visões sobre a apropriação mais progressista ou conservadora dos desdobramentos pós-junho de 2013 que ainda deixam vestígios no debate público sobre o Brasil de hoje, foi a partir deste período da gestão municipal em São Paulo que este programa, de interface entre "Juventude", "Cultura" e "Trabalho", foi expandido para quase todas os equipamentos da Secretaria Municipal de Cultura (SMC), sob o prisma de possibilitar a formação e a experimentação profissional articuladas no campo da gestão pública cultural. A experiência já existia desde o surgimento do Centro Cultural da Juventude "Ruth Cardoso" (CCJ), em 2006; tornou-se lei em 2009 inspirado na experiência piloto de lá e foi regulamentada no mesmo ano[9].

O programa teve uma estrutura de oportunidade para se formalizar rapidamente pois a perspectiva dos legisladores e do poder público à época ele estava sendo criado

> com vistas, inicialmente, a preparar a cidade para a recepção turística "jovem" nos equipamentos culturais por conta dos eventos da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016. Mas somente em 2013, após o ápice deste novo cenário de agravamento da ruptura entre Estado e Sociedade Civil descrito na seção anterior, que o programa foi implementado dentro dos moldes da legislação e regulamentação municipal e, em tese, com base no acúmulo da Política Nacional de Juventude consolidada no Estatuto da Juventude que entrara em vigor. (PIERO apud GOHN, 2019, p. 166)

Uma série de fatores possibilitaram a expansão do PJMC para o conjunto da secretaria. Este período também é simultâneo com a expansão de políticas culturais que se convencionou classificar pelos atores da sociedade e do governo como retomada de políticas de "cidadania cultural" (CHAUÍ, 2006).

Os pressupostos metodológicos desenvolvidos a partir dos itens da lei e decreto do PJMC e das contribuições da equipe do CCJ, que coordenou a expansão do programa, foram promover uma formação na ação que combinasse experimentação e possibilidade de trocas de experiências, e que impulsionasse a experiência formativa do jovem na perspectiva da experimentação, com a abertura para criação e expressão que as políticas culturais oferecem a partir de um equipamento dejuventude.

De acordo com a Publicação do Instituto Polis (2017) sobre o Programa

> Espera-se que, por meio da experimentação direta trazida pela inserção de jovens monitoras/es nos equipamentos e programas culturais, elas/es se apropriem das políticas públicas culturais da cidade, compreendam o funcionamento e a gestão dos próprios equipamentos e programas e construam possibilidades de diálogo, interlocução e intersecção entre a política pública e suas trajetórias pessoais e redes territoriais. (POLIS, 2017)

Os saberes e experiências prévias e em desenvolvimento dos sujeitos jovens parecem constituir um ponto de partida para o programa que, com a experimentação inserida nos equipamentos e programas da SMC, criariam um terreno profícuo para a inovação no setor público, por um lado; e, em princípio, para a formação numa dinâmica mais horizontal e com mais abertura para a co-produção cultural de jovens dentro dos equipamentos e programas nos territórios.

Outros aspectos formais do programa ganharam dimensões que podemos atribuir ao contexto das narrativas sobre políticas culturais presentes na construção das políticas culturais no município neste período. Por exemplo, logo no Art. 2º, § 2º do Decreto que regulamenta o programa, fica estabelecida a necessidade de que o/a jovem candidato/a a atuar no equipamento deve residir no território deste (na mesma subprefeitura ou nas subprefeituras vizinhas) há pelo menos 1 ano. Este ponto, em conjunto com o processo de "territorialização"[10] conduzido pela SMC ao longo deste período, abre um panorama importante para a vinculação de um papel simbólico adicional para a figura dos jovens em cada equipamento: cria-se uma expectativa de rearticulação e/ou fortalecimento da relação dos equipamentos com seu entorno, por meio da contribuição da chegada do jovem no espaço. Esta visão influencia os discursos e formações do programa e, provavelmente, com avanços e limites, também a prática local dos jovens.

Quanto à duração e benefícios, o período mínimo de participação é de 9 meses e no máximo de 2 anos. São 30 horas semanais, sendo 6h de formação teórica, realizada por meio das organizações parceiras e em grupos de jovens agrupados por tipo de equipamento em que estão inseridos; e 24h semanais de "formação prática" (atuação nos equipamentos e programas). Alguns equipamentos contam com apenas um jovem (portanto, este está em grupo apenas durante os encontros semanais de formação teórica). Durante a vigência do Termo de Compromisso com o jovem, ele recebe uma bolsa-auxílio , mais auxílio alimentação por dia de trabalho , mais um bilhete único ilimitado de trens e metrô. Somando-se os custos envolvidos com a equipe contratada em cada uma das instituições parceiras, o custo médio mensal por jovem para o tesouro municipal girava em torno de R$ 3 mil. Portanto, em 2016 quando 264 jovens atuavam nos equipamentos, o custo mensal para a Prefeitura/SMC em repasses do programa estava próximo de R$ 900 mil. Ao final do processo, o jovem recebe uma certificação.

9 Instituído no município de São Paulo pela Lei 14.968/09 e regulamentado pelo Decreto 51.121/09.

10 Para ver mais sobre o assunto, consultar a apostila "SMC no Território: articulando as políticas culturais na cidade de São Paulo", de dezembro de 2014, disponível em https://issuu.com/smcsp/docs/apostila_smc_no_territorio (acesso em 16/01/19)

O número de jovens participantes no programa foi crescendo ao longo dos anos conforme mostra o gráfico a seguir:

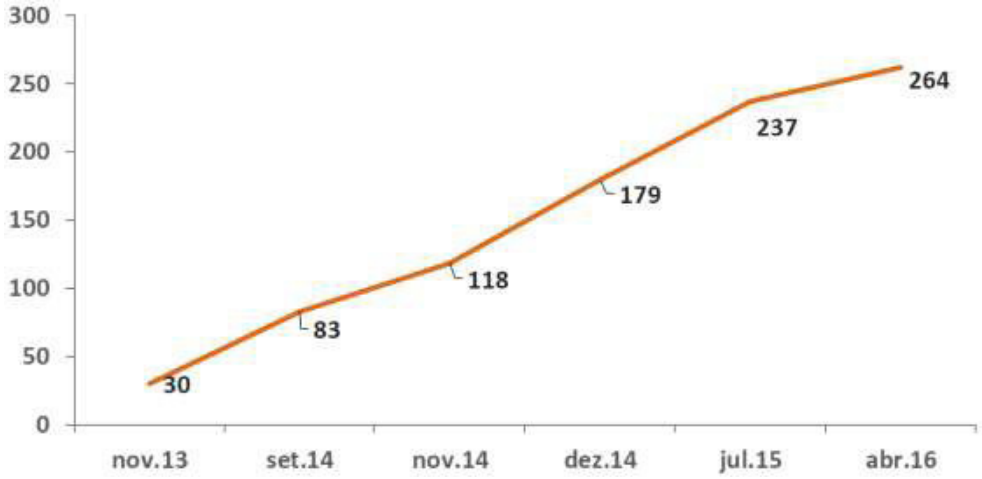


Gráfico 1 - Evolução do número de jovens participantes do programa. Elaboração da equipe do programa.

Observa-se que a configuração do programa envolve edital de chamamento de organizações para operacionalização do PJMC por meio de parceria (antes denominadas "convênios"), nos termos da recente legislação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC[11], e edital de chamamento público de jovens, que são alocados nos equipamentos para a formação prática e nas organizações para a formação teórica e recebimento de recursos. Portanto, é uma configuração que justapõe chamamento de organização e de agentes, que são alocados nos equipamentos e acompanhamento de programas, tanto para experimentarem "por dentro" numa experiência formativa- prática como também serem impulsionadores de novas ideias e integrações com o entorno e com as relações possíveis para produção de ações públicas locais.

Em 2015, o PJMC já tinha grande capilaridade nas regiões da cidade e nos tipos de equipamentos da SMC:

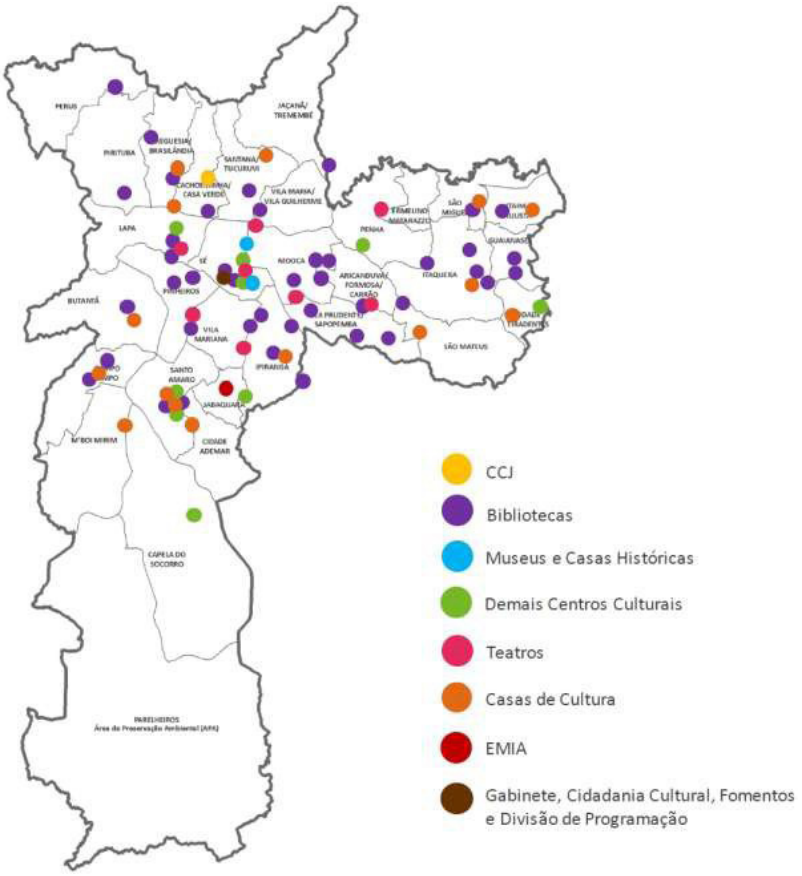


Figura 2 - Presença do PJMC nos equipamentos da cidade em 2015. Elaborado pela equipe do programa.

[11] Lei Federal 13.019/2014 com alterações da Lei Federal 13.205/2015.

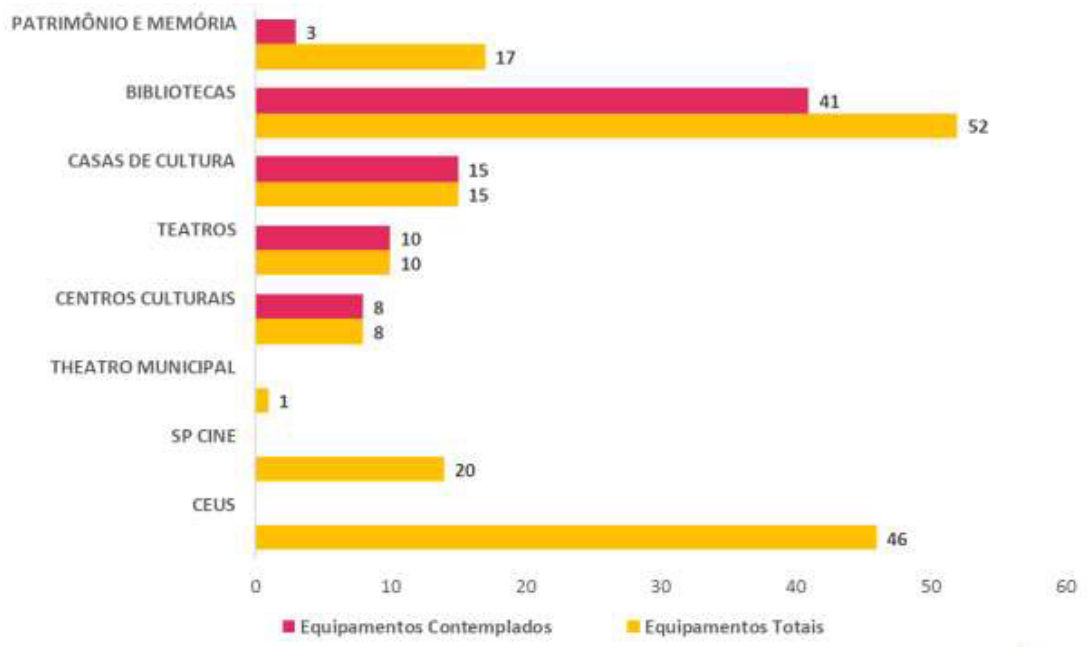


Gráfico 2 - Números totais de equipamentos por tipo na SMC e número de equipamentos com jovens do PJMC em 2016. Elaborado pela equipe do programa.

A proposta da presente reflexão é estudar aspectos da implementação da política que trazem o jovem para dentro desta fase do chamado ciclo de políticas públicas. Os processos participativos institucionalizados na segunda geração, na era dos "novos" movimentos apontados por Gohn, centravam-se nas outras partes do ciclo: agenda, formulação e avaliação. No máximo, monitoramento da implementação, que poderíamos considerar dentro das classificações gerais do ciclo, como "avaliação contínua". Mas implementar "junto com" alinha-se mais com a produção, de fato, de uma política DE/PARA/COM juventudes[12], em cada uma destas vertentes. Mais adiante faremos uma proposta de denominação para esta implementação conjunta, visto que ela é central na investigação que propomos conduzir.

Do ponto de vista dos estudos clássicos de implementação, Lipsky é apontado como aquele que deu ênfase para esta parte do ciclo: a implementação. Conforme resenhado por Marques (2013),

> Após estudar, nos anos 1960 e 1970, burocracias diretamente envolvidas com a entrega de serviços públicos - policiais, funcionários municipais, professores e atendentes de saúde, por exemplo -, o autor formulou uma teoria ampla sobre a implementação final das políticas. Essa teoria parte da constatação da necessária adaptação de regras e procedimentos de política para a sua aplicação final, sustentando a existência, em qualquer política, do que denomina de "discricionariedade", ou a existência de um razoável espaço para decisões por parte do implementador final. Os implementadores, portanto, são também sempre decisores. A discricionariedade pode alterar substancialmente o escopo dos benefícios, a elegibilidade dos beneficiários, assim como o padrão e os tempos de atendimento. (MARQUES, 2013)

A literatura de implementação de políticas públicas já discorre extensamente sobre o papel do burocrata de nível de rua: tanto o que dá origem ao termo, como desdobramentos análogos em outras configurações quando este papel é exercido por meio de organizações, como por exemplo no Programa Cultura Viva . O ponto de destaque e diferencial na configuração do PJMC é um arranjo tripartite, que envolve poder público estatal, organizações conveniadas e jovem, que inicialmente é o beneficiário direto da política, mas ganha contornos de ação direta com o público na sua formação prática de forma similar aos burocratas públicos ou terceirizados.

Na medida em que há responsabilidades compartilhadas ao longo de todo o processo de execução da política por sociedade civil, Estado, e organizações conveniadas, esta configuração do PJMC parece, num primeiro olhar, se distanciar das críticas feitas por TOMMASI (2004) ao analisar uma simples terceirização de responsabilidades do Estado para organizações:

[12] Há uma publicação da UNESCO em 2004 com este título. Disponível em https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000135923 . Poderíamos sintetizar da seguinte forma: políticas "de" juventude são aquelas que mantém-se vinculadas à identidade jovem, equivalente a dizer políticas "com cara de" jovens; políticas "para" juventude são aquelas que têm jovens como destinatários; políticas "com" juventude são aquelas que consideram a participação do jovem como parte constitutiva da própria política. A tendência de considerar "Jovens como SUJEITOS de direitos" traz o elemento "com" como condição sine qua non; em outras palavras: não é adequada a construção da política sem considerar os sujeitos da política em todas as suas fases.

> Os argumentos que defendem essa "terceirização" dos serviços sociais consideram que as ONGs têm mais agilidade e capacidade de resposta criativa aos problemas, mais contato direto com o público alvo e conhecimento das realidades locais e, por isso, são mais eficientes na execução dos programas sociais. De fato, contratando os serviços de alguma ONG o Estado consegue evitar o complicado e difícil caminho burocrático da licitação.
> Essa postura do Estado tem provocado uma grande proliferação de ONGs, que hoje ocupam um lugar significativo na constituição da esfera pública brasileira; por outro lado, o fato de considerar as ONGs como interlocutores privilegiados tem enfraquecido a relação do estado com os movimentos sociais. O que tem acontecido, muitas vezes, é uma substituição dos atores em campo: as ONGs, que originalmente nasceram para apoiar a ação dos movimentos sociais e a construção de atores da sociedade civil, tem tomado o lugar desses (mulheres, índios, negros ou jovens) na relação com o Estado. (TOMMASI, 2004)

Quais resultados efetivos essa arquitetura traz para as organizações, para o/a jovem e para o setor público, em três eixos: nos resultados institucionais da secretaria; nas influências biográficas na trajetória dos sujeitos jovens; e nos valores e visões de mundo referentes à noção de cidadania cultural para todos os envolvidos a partir das trocas simbólicas que a dinâmica do programa realiza entre gestores públicos locais de equipamentos e programas, agentes das organizações parceiras e jovens sujeitos- beneficiários. Estes eixos são análogos às que estão em debate na literatura de movimentos sociais feita por TATAGIBA (2016), retomando BOSI e UBA (2009), no que diz respeito aos domínios dos resultados da interação entre movimentos sociais e Estado, com ênfase sobre o modelo dos efeitos combinados, que mobilizam a literatura anglo-saxônica deste campo, conforme figura a seguir:



Figura 2 - elaboração própria

Propomos para o debate que além dos já conhecidos espaços de participação institucionalizados que ganharam força ao longo dos anos 2000, como conselhos e conferências, a interface entre as esferas pode acontecer num outro formato de interação de "fazer junto": a "co-implementação" de políticas.

ALGUMAS NOTAS DE BALANÇO E ANÁLISES COM CONSIDERAÇÕES PARA DEBATES

Nas palavras de Touraine (1999) deve-se proporcionar aos jovens indivíduos

> "oportunidades (...) de se tornarem os sujeitos da própria existência. (...) Como vivemos em sociedades de mudança e de comunicação, mas também de dessocialização e isolacionismo, devemos consolidar a capacidade de cada pessoa para viver ativamente a mudança". (TOURAINE, 1999, p. 318, 324 apud GROPPO 2018)

Ao mesmo tempo em que há um esforço de percepção de várias políticas públicas no Brasil em considerar seus destinatários também como "sujeitos", há que se perceber também as percepções, leituras e narrativas dos próprios sujeitos sobre si e sobre a sociedade em que vivem. KEHL (2004) destaca que

> (...) as necessidades expressivas dos adolescentes, as necessidades de nomear experiências à margem da cultura oficial, fazem da turma adolescente o viveiro privilegiado de renovação da linguagem. As gírias nascem dos grupos marginais (...) [e dos] habitantes desta faixa intermediária entre a marginalidade e a cultura dominante, que experimentam em grupo um pouco das duas possibilidades e batizam seus pequenos atos desviantes com a linguagem secreta que partilham com outros tipos de marginais. A linguagem se renova nas fratrias, cuja criatividade coletiva amplia o campo de possibilidades de simbolização da sociedade a que pertencem. (KEHL, 2004)

A relação Estado e Sociedade Civil, Estado e Juventude, passa por constantes transformações e adquire contornos próprios em cada contexto, que, por conseguinte, afetam a concepção, discurso e a identidade e resultados de ações públicas, sejam protagonizadas pela sociedade ou pelo Estado ou produzidas em conjunto.

No entanto, na literatura recente sobre "participação" tem entrado em debate uma outra forma de interação Estado Sociedade que impacta na configuração das políticas públicas e seus resultados. Por um lado, temos a noção da figura do empreendedor em políticas públicas, que aponta, em síntese, para alguém provoca mudança "de fora" do Estado (MENDONÇA; ALVES; CAMPOS, 2010). Em boa medida, jovens participantes do PJMC eventualmente já ocuparam esta posição antes da sua atuação ou acabam se tornando empreendedores de políticas culturais ou correlatas após a experiência de imersão na SMC, pela sistematização inicial das entrevistas. Trata-se da experiência de, como atores em cena de uma pauta a partir da sociedade civil, contribuir com reflexões, proposições, críticas, acompanhamento e pressão, que acabam influenciando os rumos de determinada política pública.

Por outro lado, o conceito de ativismo institucional aponta para esta mudança inserida, "por dentro"; e, portanto, precisa da porosidade do poder público para conseguir se efetivar. Porosidade que se manifesta, a partir desta literatura, de duas formas: com a presença de ativistas em cargos públicos, da burocracia estável ou em cargos de confiança, representando pautas e demandas; ou, de outra forma, com a possibilidade de surgimento ou fortalecimento de movimentos fruto da interação sociedade civil e Estado. Ao analisar as especificidades deste contexto brasileiro, ABERS, SERAFIM, e TATAGIBA (2014) destacam que

> Os movimentos sociais brasileiros não apenas negociam frequentemente com o Estado (o que nos permitiria trabalhar como conceito original de repertório de Tilly) mas também investiram pesadamente em ações por dentro das instituições do Estado, tanto através de novas arenas participativas como assumindo estrategicamente posições na burocracia, transformando o próprio Estado em espaço de militância política. Para incorporar este aspecto da política brasileira, sugerimos complementar a noção original de *repertoire of contention*, de Tilly, através do conceito de "repertório de interação" entre Estado e sociedade civil. Esta ampliação permite incorporar a diversidade de estratégias usadas pelos movimentos sociais brasileiros e examinar como estas têm sido usadas, combinadas e transformadas. (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014)

Na porosidade de pautas para dentro do governo em cargos da burocracia ou comissionados, há uma "margem de discricionariedade" analisada pela literatura de implementação de políticas públicas para a burocracia de médio escalão e para a burocracia em nível de rua. À medida que essa margem é percebida e exercida por ativistas inseridos "dentro" do Estado, o ativismo institucional (ou burocrático) acaba se configurando como meio estratégico alternativo para efetivação de demandas movimentos sociais com interlocutores que facilitam o fluxo de informações entre ambas as esferas. Conforme apontam Rech e Silva (2016),

> Em recente revisão de literatura sobre movimentos sociais brasileiros Abers e Von Bullow (2011), destacam que foi possível detectar pelo menos dois padrões de intersecção entre movimentos sociais e o Estado ao longo das duas últimas décadas: a incorporação de ativistas de movimentos sociais em cargos governamentais e a formação de novos movimentos sociais a partir da interlocução entre ativistas dentro e fora do Estado. (RECH; SILVA, 2016)

Apesar da participação do/a jovem no PJMC não se configurar nem como burocracia estável, nem como cargo comissionado de chefia, os atributos e expectativas de interlocução com o entorno e as diversas demandas rotineiras de existência do equipamento geram um ambiente similar, também com alguma margem de discricionariedade dependendo do contexto e equipe local. Adicionalmente, a formação teórica semanal do PJMC, que coloca tanto os jovens em rede entre si e com a rede de contatos das organizações conveniadas, impulsionando-os a refletir sobre pautas e ações que poderiam exercer nos seus equipamentos. Assim, estimula, a partir da dinâmica da política pública, o que poderíamos classificar como uma lógica de "formação para o ativismo institucional".

Pelo arranjo de rotina da formação teórica, que coloca os jovens de diversos locais em contato para trocas de experiências e para vivências e formações, o jovem é colocado em uma espécie de comunidade de política, sendo estimulado, pelo próprio programa, a levar elementos novos para os locais onde atuam. Segundo Cortes (2013),

> As comunidades de políticas são atores em rede que não podem ser situados como societais ou estatais, pois atravessam as fronteiras entre Estado e sociedade. Eles se constituem a partir das relações de atores individuais e coletivos no interior de redes existentes em áreas específicas de políticas públicas. (CORTES, 2013)

A partir do papel de mediação entre Estado e Sociedade Civil que o jovem faz com seu entorno na prática do PJMC, é importante compreender sua linguagem e as práticas discursivas[13]. Uma possível conceituação sobre co-implementação parte de uma proposta de se diferenciar dos estudos de espaços participativos que se constituíram e se consolidaram no período pós-democratização e com mais força pós virada de milênio, focados em espaços institucionais como conselhos e conferências, que centram a interação entre Estado e Sociedade Civil nos ciclos de agendas, formulações e avaliações de políticas públicas.

Os elementos condicionantes dos contextos que proporcionam tipos de experiências no PJMC e, por conseguinte, resultados diferentes nos três domínios propostos pela literatura de movimentos sociais a partir da narrativa dos próprios atores da política, estão em fase de análise e sistematização no momento da submissão deste texto. Alguns outros dados serão debatidos na sessão temática.

REFERÊNCIAS

ABERLE, David. The peyote Religion Among the Navaho. Chicago: Aldine Press, 1996.

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. Dados, Rio de Janeiro , v. 57, n. 2, p. 325-357, Junho 2014 . Disponível em: < http://ref.scielo.org/s53bbf >. Acesso em 22 Jan. 2019. http://dx.doi.org/10.1590/0011-5258201411 .

ABERS, R.; VON BÜLOW, M. . Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?. Sociologias, Porto Alegre, v. 13, n. 28, 2011.

ABERS, R.N.; TATAGIBA, L. Ativismo institucional na burocracia brasileira: a mobilização em defesa da saúde da mulher. In: Encontro Anual da Anpocs, 38º, 2014, Caxambu. ANAIS DO ENCONTRO. São Paulo: Anpocs, 2014. p. 1-32.

ABRAMO, Helena W. Condição juvenil no Brasil contemporâneo. In: Retratos da Juventude Brasileira, Instituto Cidadania. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005b.

ABRAMO, Helena W. O uso das noções de adolescência e juventude no contexto brasileiro. In: Freitas,

M. V. (Org.). Juventude e adolescência no Brasil: referências conceituais. São Paulo: Ação Educativa, 2005a, p. 19-39.

ALMEIDA, Renato S. Juventude, direito à cidade e cidadania cultural na periferia de São Paulo. Revista do Instituto de Estudos Brasileiros, Brasil, n. 56, p. 151-172, jun. 2013.

ALVES, M. A. O conceito de sociedade civil: em busca de uma repolitização. Organização e Sociedade, v. 11, n. 30, p. 141-154, 2004.

BLUMER, Herbert. Collective Behaviour. In: PARK. R. (ed.) An Outline of the Principles of Sociology. Nova York: Barnes E Noble, 1939.

BOSI, L. & UBA, K. Introduction: The outcomes of social movements. Mobilization, 14(4), pp.409- 415, 2009. DOI: 10.1093/OBO/9780199756223-0037 .

BRASIL. Secretaria Nacional de Juventude. Estação juventude: conceitos fundamentais – ponto de partida para uma reflexão sobre políticas públicas de juventude. Organizado por Helena Abramo. Brasília: SNJ, 2014. Disponível em http://bibjuventude.ibict.br/jspui/handle/192/69 Acesso em 18 jan 2019.

[13] Práticas discursivas: "expressão utilizada para demarcar e distinguir o foco de interesse das pesquisas voltadas para o papel da linguagem na interação social. Elas "[...] implicam ações, seleções, escolhas, linguagens, contextos, enfim, uma variedade de produções sociais das quais são expressão. Constituem, dessa forma, um caminho privilegiado para entender a produção de sentido no cotidiano." (SPINK, MJ; FREZZA, 2013, p. 20-21). Definição do Glossário de SPINK MJ et. al. 2014.

CASTELLS, Manuel. Introdução. In: ABRAMOVAY, Miriam et all. Gangues, Galeras, Chegados e Rappers – Juventude, Violência e Cidadania nas cidades da periferia de Brasília. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

CASTELLS, Manuel. O poder da Identidade. A era da informação: economia, sociedade e cultura. Vol. 2. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTELLS, Manuel. Ruptura - a crise da democracia liberal. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CHAUI, Marilena. Cidadania cultural: o direito à cultura. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

CORTES, Soraya Vargas. Sociologia e Políticas Públicas. In: Eduardo Marques e Carlos Aurélio Pimenta de Faria (orgs). A Política Pública como Campo Multidisciplinar. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

FREITAS, Maria Virgínia de (org.). Juventude e adolescência no Brasil: referências conceituais. São Paulo: Ação Educativa, 2005.

FROMM, E. Escape from Freedom. Nova York: Rinehart, 1941.

GOFFMAN, Erving. The Presentation of Self in Everyday Life. Garden City: N. Y. Dobleday Anchor, 1959.

GOHN, Maria da Glória. Manifestações e protestos no Brasil: correntes e contracorrentes na atualidade. São Paulo: Cortez, 2017.

GOHN, Maria da Glória. Pluralidade da representação na América Latina. Soc. estado, Brasília , v. 29, n. 1, p. 73-90, Abr. 2014 . Disponível em < http://ref.scielo.org/v3rdqf >. Acesso em 29 Jan. 2019. http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922014000100005 .

GOHN, Maria da Glória. Teorias dos movimentos sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos. 9ª Ed. São Paulo: Ed. Loyola, 2011.

GOHN, Maria da Glória. Participação e Democracia no Brasil. Da década de 1960 aos impactos pós- junho de 2013. São Paulo: Ed. Vozes, 2019.

GROPPO, L. A. Sentidos da juventude na Sociologia e nas políticas públicas do Brasil contemporâneo. Rev. Políticas Públicas, São Luís, v. 20, n. 01, p. 383-402, 2016.

GROPPO, Luís Antonio. Introdução à Sociologia da Juventude. Jundiaí: Paco Editorial, 2017.

GROPPO, Luis Antonio. Juventude e práticas socioeducativas. Alfenas: UNIFAL, 2018. Disponível em www.unifal-mg.edu.br/bibliotecas/ebooks Acesso em 18 jan 2019.

GUSFIELD, Joseph, R. Social Structure and Moral Reform: A Study of the Woman's Cristian Temperance Union. American Journal of Sociology, v. 61, n. 3, p. 221 – 232, 1955.

HOFFER, E. The True Beliver: Thoughts on the Nature of Mass Movenents. Nova York: Mentor, 1951. INSTITUTO CIDADANIA. Projeto Juventude - Documento de conclusão. São Paulo, 2005.

INSTITUTO POLIS. Juventudes e formação: trajetórias, narrativas e poéticas - Programa Jovem Monitor Cultural. São Paulo: 2017. Disponível em http://polis.org.br/publicacoes/juventudes-e- formacao-trajetorias-narrativas-e-poeticas . Acesso em 24 jan 2019.

KEHL, Maria Rita. A juventude como sintoma da cultura. In: Juventude e Sociedade – trabalho, educação, cultura e participação. Instituto Cidadania. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

KORNHAUSER, W. The Politics of Mass Society. Glencoe: Free Press, 1959. LIPSET, Seymour M. Agrarian Socialism. Berkeley: Un. Californi Press, 1950.

LIPSKY, Michael. Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
MADEIRA, Felícia Reicher. A improvisação na concepção de programas sociais: muitas convicções, poucas constatações - o caso do primeiro emprego. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 18, n. 2, p. 78-94, Jun 2004. Disponível em < http://ref.scielo.org/6q29z6 >. Acesso em 29 Jan 2019. http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392004000200009.

MARQUES E. e FARIA C. A. P. (orgs). A Política Pública como Campo Multidisciplinar. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

MATHEUS, Tiago Corbisier. Pesquisa e ação local: sobre bússola e outros instrumentos de viagem. Psicol. USP, São Paulo , v. 29, n. 1, p. 31-39, jan. 2018 . Disponível em http://ref.scielo.org/grk9j2 . Acesso em 07 jan 2019. http://dx.doi.org/10.1590/0103-656420170021 .

MENDONÇA, P. M. E.; ALVES, M. A.; CAMPOS, L. C. Empreendedorismo Institucional na Emergência do Campo de Políticas Públicas em HIV/AIDS no Brasil. RAE-eletrônica, São Paulo, v. 9, n. 1, jun 2010.

NOVAES, Regina R. Juventude, exclusão e inclusão social: aspectos e controvérsias de um debate em curso. In: Políticas Públicas - juventude em pauta. São Paulo: Cortez, Ação Educativa, Friedrich Ebert, 2003.

PESQUISA. Juventude Brasileira e Democracia – participação, esferas e políticas públicas. Ibase e Pólis, 2005.

PIERO, A. Programa Jovem Monitor Cultural – Repensando fronteiras entre Estado e sociedade. UFABC, 2019 [Dissertação de mestrado]

POCHMANN, Marcio. Juventude em busca de novos caminhos no Brasil. In: R. Novaes; P. Vannuchi (Orgs.). Juventude e Sociedade – trabalho, educação, cultura e participação. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

PROJETO JUVENTUDE. Documento de Conclusão. Instituto Cidadania, 2004.

PRONI, M.W; CUNHA, E.M.G.P. Mapa da Juventude da Cidade de São Paulo. Relatório Final. Universidade Estadual de Campinas – Unicamp; Instituto de Economia – IE; Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho – CESIT; Núcleo do Estudo de População - NEPO. Campinas, 2014.

SANTOS, R. C. G. e BOULLOSA, R. F. A Gestão Social do Bem Comum: um Desafio do Desenvolvimento da Política Social de Educação frente ao Federalismo Brasileiro. VIII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. Madrid, España, 2017.

SELZINICK, Philip. The Organizational Weapons. Nova York: McGraw-Hill, 1952 SMELSER, Neil J. Teoria del comportamiento colectivo. México: FCE, 1962

SPINK, Mary Jane; BRIGAGAO, Jacqueline; NASCIMENTO, Vanda y Cordeiro, Mariana. A produção de informação na pesquisa social. Compartilhando ferramentas. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2014.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. Revista Sociologia e Política, v. 24, n. 58, p. 85-102, 2016.

TOMMASI, Livia De . Cultura e Juventude. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

TOMMASI, Livia De. Abordagens e práticas de trabalho com jovens das ONGs brasileiras, jul. 2004. Disponível em: < www.emdialogo.uff.br/sites/default/files/Livia_ONGs.pdf >. Acesso em: 29/jan/2019.

TURNER, Ralph H., KILLIAN, Lewis M. Collective behavior. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1957.

SESSÕES TEMÁTICAS

010

HISTÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - POLÍTICA E DEMOCRACIA: REFLEXÕES & AÇÕES



PERSPECTIVAS DA BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR E SEUS IMPACTOS NA SOCIEDADE

Ana Carolina Accacio de Sousa (UFRJ)
Isabela Sabbatino Pimentel Pereira (UFRJ)

RESUMO

O presente artigo busca analisar os diversos ataques que a educação pública brasileira vem sofrendo, como o corte de verbas, congelamento dos gastos e com isso, sua crescente desvalorização. É nesse sentido que, o projeto de extensão "Vida Pública" busca incentivar a construção de um pensamento crítico voltado para o ensino de qualidade. Fundamentado no projeto, foi possível adentrar as salas de aula e partir das experiências vividas pelos jovens, com base em Paulo Freire, para discutir assuntos como a dicotomia do público e do privado, possibilidades do ensino superior público, participação popular em decisões políticas e a autonomia do corpo docente. E, como embasamento técnico, foi utilizada a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), como meio de análise das disputas e dos processos políticos. Dessa forma, é necessário compreender os motivos que cercam a urgência da reforma do ensino médio, a percepção do grupo tradicionalmente mais afetado e o impacto que uma educação classista, meritocrática e desigual provoca no futuro de diversos jovens.

Palavras-chave: Educação. BNCC. Autonomia. Extensão. Jovens. Reforma.

ABSTRACT

This article aims to analyze the various attacks that Brazilian public education has been suffering, such as the cutting of funds, the freezing of expenditures and, as a result, its increasing devaluation. It is in this sense that the extension project "Public Life" seeks to encourage the construction of a critical thinking focused on quality teaching. Based on the project, it was possible to enter the classrooms and start from the experiences of young people, based on Paulo Freire, to discuss subjects such as public and private dichotomy, possibilities of public higher education, popular participation in political decisions and autonomy of the teaching staff. And, as a technical basis, the National Curricular Common Base (NCCB) was used as a means of analyzing disputes and political processes. Thus, it is necessary to understand the reasons surrounding the urgency of high school reform, the perception of the traditionally most affected group, and the impact that a classy, meritocratic and unequal education has on the future of many youngpeople.

Keywords: Education. BNCC. Autonomy. Extension. Young. Reform.

INTRODUÇÃO

Com base em leituras e discussões acerca do sistema educacional brasileiro, com enfoque na educação pública, foram desenvolvidas análises e críticas em relação ao tema, no projeto de extensão "Vida Pública". Além disso, foram estabelecidos contatos com instituições de ensino fundamental e médio acerca da educação pública, através de debates e/ou atividades com docentes e corpo estudantil dasinstituições.

A partir dessas análises, foi possível notar que a importância de se estruturar uma base nacional só foi factível diante de marcos legais, exemplificado aqui pelo artigo 3º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a Lei 13.005/14, que instituiu o Plano Nacional de Educação e as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica. Dispositivos esses que ressaltam a importância de se preservar a autonomia da escola e professores, de espaços plurais, de um amplo acesso a uma educação gratuita e de qualidade e do direito a participação política na tomada dedecisão.

Esse debate acerca da autonomia do profissional tem origem na discussão sobre a valorização do educador e do educando, como meio essencial para um aprendizado baseado no pensamento crítico e na realidade vivida por cada indivíduo. Um sistema educacional focado puramente na avaliação de resultados, na capacidade de memorização e sem nenhuma relação com a atualidade e com a construção de pensamento, se demonstra uma metodologia frágil.

Sob essa perspectiva que Paulo Freire demonstra que a construção de um pensamento crítico vai além de um conteúdo programático limitado e restrito. E essa estrutura pode ser construída também e principalmente, a partir dos saberes dos educandos, tendo em vista que se constituem como sujeitos do ato de educar.

Assim, como parte prática do projeto, realizamos uma visita a um colégio de ensino médio, para debate e roda de conversa sobre a dicotomia do público e do privado na educação, formas de ingresso e acessibilidade do ensino superior público e na tentativa de elucidar aos jovens sobre a BNCC. Tendo como objetivo central esclarecer a importância da educação na democracia; possíveis dificuldades na garantia da educação pública acessível e de qualidade; e as oportunidades e vantagens do ensino público.

De forma a construir uma análise acerca da educação brasileira, tomando como alicerce de estudo a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), é possível, então, destacar pontos favoráveis quanto a sua intenção, como a ampliação do debate acerca da educação pública. No entanto, são estabelecidas críticas em relação a sua construção, processo, finalidade e, por fim, o quão democrático são realizados esses debates.

Anunciada em meados do ano de 2015, a BNCC percorreu um período turbulento, passando por três ministros e dois presidentes. Essa instabilidade política contribuiu para a percepção crítica, de alguns sindicatos, quanto as decisões autoritárias do governo. Nesse sentido, torna-se importante relacionar as políticas públicas em curso com o sistema educacional enfrentado pelos jovens, que sonham em integrar as universidades públicas, e muitas vezes, nem ao menos possuem conhecimento das discussões que envolvem seusfuturos.

Concomitante a isso, é de suma importância compreender o porquê da urgência de uma reforma na grade curricular do ensino médio. Levando em consideração o cenário político- econômico, a implementação de um modelo tecnicista que visa, sobretudo, a "eficiência", que movimentaria a economia brasileira, assumindo papel central na perspectiva do congelamento de gastos na saúde e educação do país. Destarte, partimos para uma reflexão sobre qual seria o público mais afetado com a aplicação de tais medidas e quais as consequências dessa afetação. E, considerando a obrigatoriedade do cumprimento da BNCC se restringindo apenas às instituições de ensino médio da rede pública, pode-se observar o reforço do discurso meritocrático e o endosso do elitismo classista nasuniversidades.

Pode-se reconhecer, então, o propósito na conservação da desigualdade no país por meio de estruturas que são tradicionalmente mantidas, através de instrumentos de poder e privilégio. Projeto este que resulta em uma educação deficitária, disponível para aqueles que historicamente são encontrados em meio a violência institucional, a falta de acesso igualitário as oportunidades, aos preconceitos e a restrição a perspectiva de vida desses jovens.

SOBRE A EXTENSÃO

Sob o alicerce da Constituição Federal brasileira de 1988[1], na qual expressa em seu capítulo III, artigo 207, serão indissociáveis os eixos de ensino, pesquisa e extensão. Presente também da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, de 1996[2], no capítulo IV, Da Educação Superior, são estabelecidas novamente a importância da extensão em seu artigo 52. Considera-se, no entanto, que o tema é ampliado somente a partir do Plano Nacional de Educação – PNE de 2001[3] e mais especificamente o de 2014. A Lei Nº 13.005 de 2014[4], que estabelece o PNE com duração de 10 anos, o debates sobre a extensão é elevado à uma disposição mais concreta, quando em seu anexo 12.7 dispõe que pelo menos 10% da carga horária do curso de graduação será destinado a atividades de extensão.

Dessa forma, o debate da extensão é conduzido aos estudantes de graduação da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ a partir da Resolução Nº 01/2016[5] pela Pró-Reitoria de Extensão visando o aprimoramento das diretrizes da Extensão Universitária. Assim, a implementação efetiva da atividade de extensão surge como um meio de aproximar a Universidade da sociedade, retornando à população todo o investimento que conduziu os estudantes em suas respectivas formações.

Nesse contexto, foi formalizado o Projeto de Extensão Vida Pública em 2017, que tinha por objetivo ampliar a capacitação dos estudantes de graduação da UFRJ, mas também agregar o Ensino Fundamental e o Médio à Universidade, sobretudo as escolas públicas. A proposta de atuação foi orientada pelo espectro social que mostrava certa dificuldade de conciliar o debate sobre o significado do Público nos ensinos fundamental e médio, segundo o formulário da proposta apresentado ao Sistema de Informação e Gestão de Projetos –SIGProj.

> A Universidade Pública deve proporcionar um caminho para a consolidação de uma sociedade democrática com responsabilidade social. Sendo assim, este projeto de extensão tem por finalidade aproximar a Universidade Pública da Escola Pública, visando atenuar as barreiras encontradas no processo de ensino-aprendizagem do significado do Público no ensino fundamental e médio. (SILVA, 2017)

Assim, o grupo de estudos formado foi orientado teoricamente pela Coordenadora Professora Doutora Renata Bastos da Silva, buscando auxiliar na prática, a construção de uma reflexão crítica nas escolas. Para isso, foram solicitadas parcerias à diferentes escolas do Estado do Rio de Janeiro, visando estabelecer uma conexão entre os estudantes de graduação e àqueles que buscam integrar a Universidade Pública no futuro. Então, a partir da colaboração dos diretores das escolas, foi apresentada a Carta do Projeto Vida Pública, firmando a cooperação. Com a parceria estabelecida, foi possível criar um vínculo com os professores, os cargos de direção e principalmente os alunos. Dessa forma, foram realizadas diversas reuniões para compor a pauta prioritária da unidade escolar, tornando possível notar o abismo fictício que compunha para muitos adentrar uma UniversidadePública.

Foram levadas para dentro da sala de aula uma pauta de significativa importância para os que sonham integrar uma Universidade Pública: as formas de ingresso. A estruturação de uma grade curricular voltada para provas que buscam medir o conhecimento com base na memorização, se orientam em uma relação rígida de transmitir o conteúdo. Essa relação, acaba gerando uma robotização do ensino, sem esclarecer muitas das vezes, o objetivo final, como ser aprovado no vestibular, e os meios de alcança-lo. Além disso, essa metodologia imposta, visto que para ingressar na faculdade são realizadas provas com um conteúdo muito abrangente, de longos textos e grande tempo de duração, acabam por reduzir a autonomia do educando, que encara como seu dever aprovar seus alunos nessas provas. Nesse sentido, importante destacar o papel das entidades privadas nessas reformas, como o movimento Escola Sem Partido, que em uma visão mais crítica, apresenta-se como uma retirada de autonomia dos educandos, liberdade essa tão defendida por PauloFreire.

---

1 BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituição.htm.Acesso em: 10 de junho de 2019.

2 BRASIL. LEI Nº 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 10 de junho de 2019.

3 BRASIL. LEI No 10.172, DE 9 DE JANEIRO DE 2001. **Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10172.htm. Acesso em: 10 de junho de 2019.

4 BRASIL. LEI Nº 13.005, DE 25 DE JUNHO DE 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências**. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. . Acesso em: 10 de junho de 2019.

5 RIO DE JANEIRO. **RESOLUÇÃO Nº 01/2016 - Pró-Reitora de Extensão Regulamentação dos Cursos de Extensão Universitária da Universidade Federal do Rio de Janeiro**. Disponível em: https://extensão.ufrj.br/images/Resolucao_1-2016.pdf. . Acesso em: 10 de junho de 2019.

> O educador que, ensinando geografia, "castra" a curiosidade do educando em nome da eficácia da memorização mecânica do ensino dos conteúdos, tolhe a liberdade do educando, a sua capacidade de aventurar-se. Não forma, domestica. Tal qual quem assume a ideologia fatalista embutida no discurso neoliberal, de vez em quando criticada neste texto, e aplicada preponderantemente às situações em que o paciente são as classes populares. "Não há o que fazer, o desemprego é uma fatalidade do fim do século." (FREIRE, 2002, p. 33)[6]

Faz-se evidente, nesse momento, a necessidade de projetos que visem a aproximação do universo escolar ao acadêmico, pautando sobretudo a interferência de políticas públicas na trajetória desses estudantes, assim como foi a implementação da extensão. Ainda segundo FREIRE (2002)[7] é preciso atentar-se a as experiências nas quais os educandos foram submetidos, já que também é a partir da realidade que se adquire grandes aprendizados. Mas, sobretudo, estabelecer uma visão crítica a partir da inquietação com o cotidiano e da visão crítica perante o mundo que se adquire conhecimento para provocar transformações. Tendo em vista essa perspectiva, nos encontros com os alunos do ensino médio foram abordados temas como a estrutura dos três poderes, Executivo, Judiciário e Legislativo, sobretudo este último. A importância da Casa Legislativa se fundamenta, dessa forma, na interferência direta nas diretrizes dos ensinos fundamental e médio e também no superior. Dessa maneira, a percepção crítica dos alunos sobre as transformações que estão sendo apresentadas, como as Reformas Educacionais, são de grande relevância para a construção de um debate plural e participativo sobre aeducação.

Os resultados obtidos são considerados positivos, levando em contemplação os debates levantados pelos alunos, principalmente por se encontrarem em meio as eleições para Deputados Federais, Deputados Estaduais e para Presidente no ano de 2018. Sendo observada também a manifestação espontânea do corpo estudantil em promover um debate entre os candidatos a deputados, voltado para o público e em âmbito escolar. Assim, percebe-se que a inserção desses indivíduos na esfera política qualifica as propostas na área da educação, a partir do momento em que leva em consideração a realidade vivida pelos diferentes segmentos da população, mas principalmente, ao admitir o conhecimento a partir das experiências como estruturante na discussão.

O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

O plano nacional de educação surge de uma demanda de articular o sistema de ensino público de forma integral, sendo composto por metas, objetivos e estratégias, visando proporcionar um sistema universal com planejamento de longo prazo, com vigência de dez anos. Segundo o artigo n°214 da Constituição Federal de 1988, através da Emenda Constitucional 59/2009 se estabelece a criação do plano nacional de educação, cujo texto dispõe:

> Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzama:
>
> I. - erradicação doanalfabetismo;
> II. - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade doensino;
> III. - formação para otrabalho;
> IV. - promoção humanística, científica e tecnológica doPaís.
> V. - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (BRASIL,2009)

Tendo se estabelecido somente em 1996, através da Lei 9.394[8], que definiu as bases e diretrizes para a educação básica nacional. Como previsto pela lei, o PNE é de responsabilidade da União em concordância com os estados, municípios e o Distrito Federal. Corroboram-se os objetivos do plano e suasespecificidades.

Saltando para o período vigente, temos em 25 de junho de 2014 a aprovação da Lei 13.005 que aprova o PNE em vigor que conta com 20 metas transversais, as quais podem ter seu andamento monitorado. Além de estabelecer o cumprimento de Planos Subnacionais de Educação, cuja responsabilidade de elaboração é dosestados.

---

6 FREIRE, Paulo. Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 2002. P. 33

7 FREIRE, Paulo. Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 2002. 92p.

8 BRASIL.LEI Nº 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996.Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 10 de junho de 2019.

O plano em vigor, é alvo de críticas por diversos pensadores da educação, e ficou conhecido como "plano de mercantilização da educação". Sendo retratado como uma das peças-chave do processo de desmonte da educação pública brasileira, por atender às demandas formativas e ideológicas do capital em crise, permitindo indiretamente a transferência de recursos dos cofres públicos para instituições privadas, e restringindo a classe trabalhadora à uma formação restrita, condicionada emassiva.

Torna-se um limitador da democracia, atrelando a participação popular ao acompanhamento das metas nele estabelecidas, ampliando ainda mais autonomia ao ensino privado com a política de monitoramento e eficiência por resultados, baseado na produtividade dos estudantes, colocando em segundo plano a análise qualitativa do processo. Implementando sistemas que contribuem para a mecanização do ensino, e restringem o pensamento crítico das instituições de ensino. Buscando aprovar, igualmente, medidas que precarizam a educação pública a nível médio como no caso da Base Nacional Comum Curricular, a ser retratada neste artigo. Com efeito, segue texto de parte das conclusões da Análise Crítica do Plano nacional da Educação[9], apresentada no X Congresso Nacional da Educação por pesquisadores da Universidade Tuiuti do Paraná:

> Os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) adotaram as diretrizes do Relatório Delors e os currículos das escolas passaram a ser norteados pelo lema do aprender a aprender. O professor passa a assumir a função de um facilitador da aprendizagem, com isto temos um esvaziamento dos conteúdos escolares, sendo o aluno da classe trabalhadora o maior prejudicado.
> Ao analisar o PNE (Plano Nacional da Educação) verifica-se as diretrizes traçadas pelos organismos internacionais, estando de acordo com os princípios do neoliberalismo, ou seja, um ensino eficiente que prepare o aluno para assumir postos no mercado de trabalho e para isto não é mais do que necessário do que algumas competências e habilidades. (CONGRESSO NACIONAL DA EDUCAÇÃO - EDUCERE, 2011)

A BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR

Com seu processo de formulação iniciado em 2015, durante o governo Dilma, A Base Nacional Comum Curricular é uma exigência da LDB (BRASIL, 2012) de 1996, e produto de três das vinte metas do Plano Nacional de Educação com vigência de 2014 até 2024, além de ser objeto do artigo 214 da Constituição Federal de1998.

Segundo o MEC:

> A Base Nacional Comum Curricular (BNCC) é um documento de caráter normativo que define o conjunto orgânico e progressivo de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica, de modo a que tenham assegurados seus direitos de aprendizagem e desenvolvimento, em conformidade com o que preceitua o Plano Nacional de Educação (PNE). Este documento normativo aplica-se exclusivamente à educação escolar, tal como a define o § 1º do Artigo 1º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394/1996)1 , e está orientado pelos princípios éticos, políticos e estéticos que visam à formação humana integral e à construção de uma sociedade justa, democrática e inclusiva, como fundamentado nas Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica (DCN). (BRASIL, 2018)

Trata-se então de um documento de caráter normativo que tem por objetivo orientar a construção dos currículos, a elaboração de propostas pedagógicas, as políticas que regem a formação de professores e os materiais didáticos e sistemas de avaliação. Tem por princípio promover a formação de um sistema de educação universal, baseado em suas dez competências, que são os parâmetros a serem seguidos pelas instituições de ensino e seus respectivosdocentes.

A partir das competências, segundo o texto da base, será possível articular a aprendizagem em sala e desenvolver outras habilidades relacionadas às áreas do conhecimento. Baseando-se na premissa de que os resultados serão eficazes e produtivos, alegando a modernidade do desenvolvimentopor competências. Desta maneira, é fica estabelecido que o principal influenciador dos resultados é o currículo escolar. As competências trazidas pela BNCC são as seguintes:

[9] CONGRESSO NACIONAL DA EDUCAÇÃO - EDUCERE, 10., 2011, Paraná. **Análise Crítica do Plano nacional da Educação.** Paraná: Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2011. 13 p. Disponível em: <https://educere.bruc.com.br/CD2011/pdf/4204_2295.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2011.

1. Conhecimento;
2. Pensamento crítico, científico ecriativo;
3. Repertóriocultural;
4. Comunicação;
5. Cultura e comunicaçãodigitais;
6. Cidadania e projeto devida;
7. Argumentação;
8. Autoconhecimento e cuidado consigomesmo;
9. Empatia ecolaboração;
10. Saber se relacionar com o mundo e com asociedade;

Apresentando então, um modelo de reestruturação do ensino à nível médio, a base traz um enfoque na formação técnica dos estudantes. Tal enfoque se justifica no "investimento em capital humano", transformando o currículo escolar numa gama massiva de conhecimento técnico que restringe o pensamento crítico dos estudantes e limita o professor ao currículo exaustivo em aspectos conteudistas.

Com este caráter de formação, a base visa moldar os estudantes de acordo com as necessidades imediatas do mercado de trabalho. Tendo por objetivo preparar os alunos para ingressar, sobretudo aqueles que compõem as classes mais baixas, no âmbito de trabalho informal e precarizado, condizentes com a demanda atual capitalista. Tal medida compõe o processo de desmonte da educação brasileira, principalmente a educação pública, visto que o grande quantitativo da massa trabalhadora é fruto do ensino público. O que nos remete à questão de que o livre pensar e o pensamento crítico e ideológico pertencem às elites. Dado que observamos a destinação do ensino técnico e especializado se dirige às camadas populares que ingressarão imediatamente no mundocorporativo.

AS REFORMAS

Segundo FRIGOTTO e MOTTA (2017)[10] as Reformas do ensino médio se dão sob o caráter de urgência. De acordo com os autores, essa caracterização do processo está disposta sobre uma base de "administração da questão social", o que fica evidente quando constatados os principais indivíduos impactados por ela. Com base no Ministério da Educação - MEC as mudanças são imprescindíveis para que o país transpasse as barreiras que impedem o crescimento econômico. E nesse sentido, a educação profissionalizante é utilizada como motor dessas transformações, visto que, segundo o MEC, ampliariaaprodutividadedopaís.Percebe-se,então,umaorientaçãoemrelaçãoaeducaçãoapontada para a satisfação do mercado. Essa relação entre a formação do capital humano e a respectiva força de trabalho do estudante é oriundo da inserção brasileira no setor de commodities e na instalação de indústrias internacionais atraídas pelo baixo valor da mão-de-obra brasileira. O interesse da formação profissionalizante manifesta-se dentro de uma estrutura de baixo valor agregado, que oferta trabalhos informais, com baixa remuneração e que dispensa uma qualificação extensa. Essa perspectiva está inserida na lógica dependente do Brasil na divisão internacional do trabalho, alinhando-se aos interesses internacionais e sobretudo privados, que conduzem a educação brasileira a uma formação de força de trabalho barata.

No entanto, enganam-se os que pensam que essas reformas são equivalentes em todos os segmentos da sociedade. Para entender quem são os sujeitos da reforma, é necessário compreender a composição do ciclo básico, que compreende a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio. No ano de 2016, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE divulgou os resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua, concluindo que do total de 56,6 milhões de indivíduos que frequentavam as escolas, 73,5% eram das escolas públicas e somente 26,5% da esfera privada.[11] Esses dados corroboram que ao reformar o ensino básico, atribuindo a ele um caráter mais tecnicista e profissionalizante, as consequências incidirão principalmente sobre uma camada específica, a mais pobre.

[10] FRIGOTTO, Gaudêncio; MOTTA, Vânia. **Por Que a Urgência da Reforma do Ensino Médio?** Educ. Soc., Campinas, v.38, nº139, p. 355-372, abr-jun., 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v38n139/1678-4626-es-38-139-00355.pdf>. Acesso em: 15 de junho de 2019.

[11] IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – Educação 2016. Rio de Janeiro. P.4**: Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101434_informativo.pdf>. Acesso em: 15 de junho de 2019.

O artigo apresentado do por que a urgência das reformas aborda a Medida Provisória nº 746/2016 que incide diretamente sobre a Base Nacional Comum Curricular, como fora apresentado anteriormente. No entanto, além das reformas propostas para o ensino médio, são observados movimentos reformatórios em toda a estrutura educacional, partindo do ensino básico até a as universidades públicas. Essa dinâmica é compreendida em 2016 quando a Proposta de Emenda Constitucional – PEC nº 55 é promulgada no Congresso Nacional. Tornou-se conhecida como a PEC do Teto dos Gastos Públicos por congelar durante 20 exercícios financeiros os investimentos no âmbito social. Com sua promulgação, a norma gerada foi a Emenda Constitucional – EC nº 95/2016. Nesse sentido, reside sobre a aprovação da EC 95/2016 uma explícita contradição. De acordo com o MEC em relação as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio – DCNEM (BRASIL, 2013b), são destacados os motivos da necessidade do investimento em um ensino profissionalizante.

> Para alcançar o pleno desenvolvimento, **o Brasil precisa investir fortemente na ampliação de sua capacidade tecnológica e na formação de profissionais de nível médio e superior.** Hoje, vários setores industriais e de serviços não se expandem na intensidade e ritmos adequados ao novo papel que o Brasil desempenha no cenário mundial, por se ressentirem da falta desses profissionais. Sem uma sólida expansão do Ensino Médio com qualidade, por outro lado, não se conseguirá que nossas universidades e centros tecnológicos atinjam o grau de excelência necessário para que o País dê o grande salto para o futuro (BRASIL, 2013b, p. 145, grifo nosso).

A incoerência reside, então, no discurso alinhavado, da necessidade, segundo suas próprias palavras, de investimento brasileiro na formação dos jovens de nível médio e superior e no posterior anúncio de corte dos investimentos. Essas interferências geralmente estão vinculadas ao discurso de redução das desigualdades, como nas entidades privadas, com a "Escola Sem Partido" e de instituições internacionais, como o Banco Mundial. A educação pública brasileira, que historicamente foi caracterizada por sua precarização, de modo intensificado no interior de diversos estados brasileiros, passa a sofrer com mais uma desestabilização. Não é irrisório, portanto, o dado do IBGE que constata que apenas 36% dos alunos que se formaram no ensino médio conquistam uma vaga na universidade. Enquanto aqueles oriundos de um ensino privado atingem um percentual de 79,2% de ingresso no ensino superior. Esse dado adquire uma nova vertente quando analisado o fator cor ou raça, compreendendo que em 2017, a partir do ensino médio público, 42,7% dos estudantes brancos de ensino médio público ingressaram na universidade, enquanto somente 29,1% dos alunos pretos ou pardos do ensino médio público adentraram o ensino superior.[12] Essa correlação contribui para o entendimento de que o fator renda influencia significativamente nos sujeitos que irão sofrer com as reformas. Entretanto, ainda hoje, a raça se configura como fator dominante e determinante no acesso às oportunidades dispostas. Mas também, na incidência de determinadas políticas públicas, em relação ao seu impacto diferencial, como observado em relação ao acesso da população nega àsuniversidades.

Ainda que se tenha observado, nos governos Lula e Dilma, um avanço em relação a ampliação de vagas, ao sistema de cotas e aos diversos programas como o Programa Universidade para Todos – ProUni, o Fundo de Financiamento Estudantil – FIES e até mesmo o Bolsa Família, com sua importância na esfera da transferência de renda, o cenário ainda assim não era em sua totalidade favorável. No entanto, a conjuntura atual, que envolve não só as Reformas na Educação e a limitação aos investimentos a partir da EC 55, sofre também com um bloqueio nos gastos com despesas discricionárias, como luz e água,nos institutos **federais[13], acaba deteriorando ainda mais a possibilidade de espaços educacionais públicos. Assim, percebe-se um cerceamento ao direito social previsto constitucionalmente em 1988, disposto no artigo 6º, do direito a educação. Mas, sobretudo, o direito a uma educação igualitária, de qualidade e acessível. As perspectivas são desfavoráveis para os próximos anos, tendo em vista a introdução de um ensino tecnicista, das universidades cada vez mais precarizadas, tendo em vista os cortes e cada vez mais um controle daqueles que terão oportunidade de ingressar nas universidades públicas. Essa perspectiva negativa do cenário educacional tende a manter a condição elitista desses espaços públicos de conhecimento no ensino superior, assim como conduzir a camada mais pobre da população a integrar uma mão- de-obra de pouca qualificação e de baixa remuneração.**

12 IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. P. 101. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: < https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf>. Acesso em: 20 de junho de2019.

13 O GLOBO, G1. Entenda o corte de verba das universidades federais e saiba como são os orçamentos das 10 maiores. Disponível em: <**https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/05/15/entenda-o-corte-de-verba-das-universidades-federais-e-saiba-como-sao-os-orcamentos-das-10-maiores.ghtml**>. **Acesso em: 20 de maio de2019.**

CONCLUSÃO

De forma a construir uma análise acerca da educação brasileira, tomando como alicerce de estudo a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), é possível, então, destacar pontos favoráveis quanto a sua intenção, como a ampliação do debate acerca da educação pública. No entanto, são estabelecidas críticas em relação a sua construção, processo, finalidade e, por fim, o quão democrático são realizados esses debates.

Concomitante a isso, é de suma importância compreender o porquê da urgência de uma reforma na grade curricular do ensino médio. Levando em consideração o cenário político-econômico, a implementação de um modelo tecnicista que visa, sobretudo, a "eficiência", que movimentaria a economia brasileira, assumindo papel central na perspectiva do congelamento de gastos na saúde e educação dopaís.

Destarte, partimos para uma reflexão sobre qual seria o público mais afetado com a aplicação de tais medidas e quais as consequências dessa afetação. E, considerando a obrigatoriedade do cumprimento da BNCC se restringindo apenas às instituições de ensino médio da rede pública, pode- se observar o reforço do discurso meritocrático e o endosso do elitismo classista nasuniversidades.

Pode-se reconhecer, então, o propósito na conservação da desigualdade no país por meio de estruturas que são tradicionalmente mantidas, através de instrumentos de poder e privilégio. Projeto este que resulta em uma educação deficitária, disponível para aqueles que historicamente são encontrados em meio a violência institucional, a falta de acesso igualitário as oportunidades, aos preconceitos e a restrição a perspectiva de vida desses jovens.

REFERÊNCIAS

BRASIL. LEI Nº 10.172, DE 9 DE JANEIRO DE 2001. **Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10172.htm. Acesso em: 10 de junho de 2019.

BRASIL. LEI Nº 13.005, DE 25 DE JUNHO DE 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.** Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 10 de junho de 2019.

BRASIL. LEI Nº 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996.**Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 10 de junho de2019.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituição.htm. Acesso em: 10 de junho de 2019.

BRASIL. **Constituição (2009).** Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta

§ 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI.. . Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm#art4 Acesso: 10 de Junho2019.

BRASIL. Documento Normativo nº -, de 2018. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília,

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à pratica educativa.** São Paulo: Paz e Terra, 2002. 92p.

FRIGOTTO, Gaudêncio; MOTTA, Vânia. **Por Que a Urgência da Reforma do Ensino Médio?** Educ. Soc., Campinas, v.38, nº139,p. 355-372, abr-jun., 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v38n139/1678-4626-es-38-139-00355.pdf>. Acesso em: 15 de junho de 2019.

IBGE–INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA.**Pesquisa Nacional por** Amostra de Domicílios Contínua – Educação 2016. Rio de Janeiro. P.4: Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101434_informativo.pdf>. Acesso em: 15 de junho de 2019.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA**. Síntese de Indicadores**
Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. P. 101. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: < https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf>. Acesso em: 20 de junho de 2019.

O GLOBO, G1. **Entenda o corte de verba das universidades federais e saiba como são os orçamentos das 10 maiores.** Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/05/15/entenda-o-corte-de-verba-das-universidades-federais-e-saiba-como-sao-os-orcamentos-das-10-maiores.ghtml>. Acesso em: 20 de maio de 2019.

RIO DE JANEIRO**. RESOLUÇÃO Nº 01/2016 - Pró-Reitora de Extensão Regulamentação dos Cursos de Extensão Universitária da Universidade Federal do Rio de Janeiro**. Disponível em: https://extensão.ufrj.br/images/Resolucao_1-2016.pdf. Acesso em: 10 de junho de 2019.

AS TRAJETÓRIAS DAS DIFERENTES INTERFERÊNCIAS HABITACIONAIS NO COMPLEXO DE FAVELAS DA MARÉ

Adriano de Carvalho Mendes - UFRJ

RESUMO

O presente trabalho debate o cenário das habitações urbanas cariocas, mais especificamente as diversas textualidades das favelas que ativam novas paisagens possíveis. O Complexo da Maré que é composta geograficamente por 16 (dezesseis) favelas na Zona Norte do Rio de Janeiro, pode-se analisar que com o processo histórico da ocupação desse espaço é possível fazer uma observação sobre as transformações das condições habitacionais que foram se desenvolvendo conforme o crescimento geográfico da cidade. No trabalho há um recorte temporal sobre as ocupações através de casas flutuantes, nas encostas de morros e ocupações horizontais. Portanto, venho caracterizar as mudanças históricas que se transformam ao longo do tempo no que se entende por favelas e que ao longo do tempo é marcada pela ilegalidade e que constituem uma paisagem urbana na cidade do Rio de Janeiro.

INTRODUÇÃO

A história de um lugar ela se configura de diversas formas e múltiplos fatores que fazem parte desse processo da construção da memória espacial. O Complexo da Maré é um desses lugares ricos em memórias espaciais que está constituída nas suas particularidades de terrenos, as formas e tipos habitacionais, intervenções dos poderes públicos, aparelhos de lazer, origens dos seus habitantes e até mesmo a violência.

O Complexo da Maré é marcado por muitas lutas e processos de resistências por parte de seus moradores em prol da uma moradia e que componha o seu processo de existências e permanência no território da cidade.

Por isso, esse trabalho tem como objetivo trazer a historicidade do espaço que é composto pelo Complexo das Favelas da Maré, através das configurações habitacionais na sua origem aos dias de hoje, ou seja, fazer um recorte histórico da Maré entendendo os fatores que contribuíram para a formação do bairro e a sua extensão territorial.

O QUE É O COMPLEXO DA MARÉ?

Situada hoje entre a Avenida Brasil e a Linha Vermelha, cortada pela Linha Amarela - as três principais vias de grosso calibre da cidade - e as margens da Baía de Guanabara, o bairro Maré que foi reconhecido como tal em 1994, é composto por 16 (dezesseis) favelas na Zona Norte do Rio de Janeiro, contém 132 mil moradores.

Originária de uma região de praias e manguezais que remonta ao período histórico colonial, na década de 1940 a construção de uma via que ligasse as regiões metropolitanas do pais e que consequentemente possibilitaria uma crescente ocupação do território, surge o projeto de construção da Avenida Brasil que é base para se entender o início da ocupação da Maré, acesso dos moradores aos seus locais de trabalho e a chegada de material necessário para os aterrados e a construção das habitações. Essa grande construção rodoviária fará com que massifique a imigração de nordestinos e nortenhos para trabalhar nos projetos de industrialização, esse efeito vai trazer consigo o perfil de moradores que vão se instaurar no terreno e construir suas moradias com a ideia de morar próximo ao trabalho, dando origem aos conjuntos de favelas.

A Maré é caracterizada por diversas formas e fatores geográficos muito distintos das outras favelas existentes no Rio de Janeiro, é possível perceber morros, planícies, mangues e a própria presença do mar em partes do entorno. Todos esses fatores resultam em uma específica morfologia habitacional bastante plural.

A pseudo-semelhanças entre as mais diversas favelas cariocas pode ser desmentida e um rápido

> passeio pela Maré. A diversidade de formas está patente nas diferentes comunidades do complexo. Quase todas as morfologias urbanas e tipologias arquitetônicas referentes a habitações populares têm ou tiveram um exemplar na Maré: da favela labiríntica de morro ao mais cartesiano conjunto habitacional, conjunto habitacional modernista, passando por palafitas em áreas alagadas e conjuntos habitacionais favelizados. Vai-se do padrão mais informal ao mais formal, que acaba se informatizando também. (JACQUES, 2002)

A construção da Avenida Brasil é muito importante para compreender a existência do Complexo da Maré e a sua evolução e forma no mapa atualmente. Ou seja, foi à principal razão para as pessoas estabelecerem uma ideia de vizinhança, conseguir seus materiais de construção e permanecer no território. Até hoje a Avenida Brasil conecta muitos trabalhadores e estudantes da Maré aos outros espaços da cidade.

DAS FALAFITAS AOS APARTAMENTOS

Após a migração de cidadãos nortenhos e nordestinos no que se entende o território mareense hoje, esses migrantes se juntaram aos pescadores locais na costa. Nos anos 1940-1950, o Morro do Timbau era a única área do território continental, isto é, a única área em que era possível construir algum tipo de habitação. Nesse sentido foi o primeiro fator facilitador que contribuiu para o crescimento da população nesse espaço.

As primeiras palafitas deram origem à favela Baixa do Sapateiro em 1940, esse processo se intensificou e se expandiu muito rápido na década de 1950 a 1960 com mais palafitas e as favelas Parque Maré, Parque Rubens Vaz e Parque União e Nova Holanda, vale ressaltar que são favelas que estão hoje à margem da Avenida Brasil. Na década seguinte foi o momento em que a região da Maré foi ocupada por palafitas.

Esse tipo de habitação começou a ser visto como um problema para a imagem urbana. Na década de 1970, em plena ditadura militar, quando a origem da ocupação teve o seu ápice, concedeu com a implementação do Projeto Rio pelo Banco Nacional de Habitação (BNH). Foi um projeto que visava à criação de outro aterrado na região da Baia de Guanabara. O foco era a remoção de favelas da Maré com a proposta de uma vida moderna e civilizada.

Diante disso, essas palafitas foram removidas e a construção do aterrado foi realizada para o reassentamento dessa população das áreas onde continuam as palafitas. O que gerou uma grande reação por parte dos moradores, consequentemente esses moradores se organizaram por meio de conselhos e se opuseram a essa política o que resultou na permanência no espaço, porém, com as palafitas removidas. Entendendo que as áreas com palafitas era um terço dos habitantes.

Com a remoção desse modelo de habitação, seus antigos moradores foram movidos para os novos conjuntos de apartamentos habitações, caracterizados por casas multicoloridas, inaugurados em 1982, em plena campanha eleitoral para o Governo Estadual e em homenagem ao então Presidente da República João Batista Figueiredo, que viria a ser o último desse outro ciclo ditatorial, em outros aterros próximos nas favelas da Vila do João, Vila do Pinheiro, Conjunto Pinheiro e Conjunto Esperança que hoje cada uma é constituída como uma favela do Complexo da Maré. Ou seja, o processo de remoção contribui para o crescimento de mais favelas.

O Conjunto Esperança é composto por 1400 apartamentos, que foi ocupado no mesmo ano por moradores das áreas de palafitas removidas e por outros moradores que quisessem adquirir seu apartamento mediante os pré-requisitos. Logo após, esses mesmos apartamentos sofreram uma série de denúncias de corrupção e cobrança de propina por parte de políticos ligados a Chagas Freitas.

O conjunto Pinheiro recebeu 15mil pessoas das áreas removidas para a construção de 2.300 casas, muito semelhantes aos outros conjuntos habitacionais que já foram construídos, após essa alocação já se tinha todas as áreas de palafitas removidas pelo território mareense. As áreas onde não havia palafitas onde habitavam pessoas com a renda mais alta, foram remanejadas para uma nova construção de 1.380 apartamentos, ocupado em 1989.

Por tanto, mais comunidades foram criadas nos anos 80, a favela Nova Maré foi criada no ano seguinte, fato gerado pela remoção das palafitas que havia em Ramos e Roquette Pinto, que hoje ainda fazem parte do conjunto de favelas da Maré. Alocados para os Conjuntos Salsa e Merengue, que abrigou esses moradores e pessoas que foram afetadas pelas fortes chuvas da década de 90. Quatro anos após, a Prefeitura do Rio de Janeiro, oficializou esse território como bairro, sendo a 30ª região administrativa do Rio de Janeiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar do Complexo da Maré em toda a sua história e o que se entende por ele hoje a ocupação desse espaço, é perceptível que cada favela tem a sua identidade especifica, apesar disso, existem dois elementos que são importantes para compor a identidade em comum são as problemas por cima do que se entende por favela e a violência atrelada a esse espaço.

Toda a sua trajetória é demarcada por lutas constantes por habitação e o direito de morar e de existirem enquanto parte da cidade, toda a sua estrutura hoje carrega um pedaço da memória dessas lutas e resistências.

Hoje o complexo interage com os poderes públicos de diversas maneiras, através de seus atores locais, de agentes sociais como ONGs, coletivos e os movimentos e desenvolvimentos de luta pelas melhores condições locais e de vida.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERTAZZO, Ivaldo; JACQUES, Paola Berenstein; VARELLA, Drauzio. Maré Vida na Favela. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2002.

CENTRO DE ESTUDOS E AÇÕES SOLIDÁRIAS DA MARÉ (CEASM). Estatutos sociais. Rio de Janeiro, 1997, mimeo._____. O Cidadão: o jornal do bairro Maré. Rio de Janeiro, fev. 2003. Ano v, nº 27.

CENTRO DE ESTUDOS E AÇÕES SOLIDÁRIAS DA MARÉ (CEASM). A Maré em Dados: Censo 2000 – Análise da 1ª fase. Rio de Janeiro, CEASM, 2003.

CENTRO DE ESTUDOS E AÇÕES SOLIDÁRIAS DA MARÉ (CEASM). A Maré em dados: Censo 2000. Rio de Janeiro, 2003.

PREFEITURA DO DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 391, de 10 de fevereiro de 1903. Regula a construção, reconstrução, acréscimos e conserto de prédios. Boletim da Intendência Municipal, Rio de Janeiro, 1903, p. 91-105.

RIO DE JANEIRO (RJ). Lei nº 2.119, de 19 de janeiro de 1994. Cria o Bairro da Maré na XXX Região Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial do Rio, Rio de Janeiro, p. 2, 24 jan. 1994.

SANTOS, Rogério Pereira dos. Complexo da Maré: Múltiplas Territorialidades Locais em Movimento. 2005. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Geografia e Meio Ambiente). Centro de Ciências Sociais – Departamento de Geografia e Meio Ambiente. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

SILVA, Cláudia Rose Ribeiro da. Maré: A Invenção de um Bairro. Tese de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, 2006.

QUANDO O ESTADO FALHA: A ATUAÇÃO DE UM PRÉ-VESTIBULAR COMUNITÁRIO COMO AGENTE TRANSFORMADOR E DE INSERÇÃO SOCIOCULTURAL

Amanda Almeida da Silveira (UFRJ)
Gabriel da Matta (UFRJ/ UNIRIO)

RESUMO

O artigo tematiza a atuação de Pré-vestibulares comunitários enquanto promotores de acesso do direito à cidade aos moradores das regiões onde atuam. Nas periferias da cidade do Rio de Janeiro, é frequente a existência destas organizações. O artigo, destarte, tem como foco o Pré-vestibular Machado de Assis, organização autônoma que atua no Morro da Providência, região central do município. A hipótese levantada é a de que a organização tem o papel de vetor de inserção sociocultural e agente transformador na comunidade. Para obter respostas, observamos a presença de alunos, professores e apoiadores em atividades teatrais como ação promovida pelo Pré-vestibular. Estritamente, buscamos localizar as potências desta organização enquanto espaço de solidariedade e de vínculos horizontais fortalecedores das relações sociais e territoriais em contraponto à deficiente atuação do Estado na promoção de políticas públicas de fomento à cidadania e apropriação do espaço e equipamento urbano e cultural.

INTRODUÇÃO

Morro da Providência, região central da cidade do Rio de Janeiro, 2019. No ano em que se comemoram os cento e oitenta anos de nascimento de seu mais ilustre filho, o escritor Machado de Assis, estudantes e professores precisam cancelar as aulas do pré-vestibular que leva seu nome em razão do tiroteio promovido por uma operação policial. São 18h de uma terça-feira. Mais do que uma aula, os alunos tiveram que ver adiada uma roda de conversa na qual uma psicóloga convidada trataria de temas como ansiedade e depressão, demanda proposta pelos próprios alunos, pressionados pela obrigação de passar nas provas dos vestibulares. O dia de aula perdido é mais um em que a vontade de romper barreiras arraigadas na sociedade é interrompida pelo medo de sequer voltar para casa no fim do dia. O dia de aula perdido é mais um dia comum.

Curiosamente, o ano em que se contam cento e oitenta do nascimento do ilustre escritor carioca é também o ano em que o Pré-vestibular Comunitário Machado de Assis comemora dez anos de existência e resistência no Morro da Providência. Não obstante sejam muitas as dificuldades enfrentadas durante os dez anos, muitos estudantes foram aprovados nos vestibulares locais. Uma das principais missões do Machado deAssis é colocar o jovem favelado dentro das universidades públicas, bem como fazer com que o corpo de professores, inicialmente ocupado integralmente por moradores de outras localidades, pudesse ser formado por ex-alunos. Entretanto, conforme o Pré-vestibular foi se tornando conhecido na comunidade, bem como sua eficácia em aprovar estudantes nos vestibulares atestada, os professores e apoiadores começaram a perceber que, mais do que um cursinho tradicional, o Machado de Assis também se configurava como um espaço de convivência e socialização entre os estudantes, bem como agregador dos mesmos em uma comunidade que explora a cidade de diversas formas, desde sua geografia até suas ofertas culturais. Percebemos, assim – nos incluímos enquanto professor e apoiadora do projeto – que estávamos promovendo ações de integração da comunidade estudantil do curso com espaços existentes na cidade. De alguma forma, ocupávamos uma lacuna deixada pelo Estado, já que este se mostrara negligente, em relação a esta população, em seu dever de garantir o acesso aos diversos espaços da cidade.

HIPÓTESE

A Providência é uma das favelas mais antigas do Brasil. Sua ocupação atual não foge à regra das principais comunidades cariocas: população de baixa renda e com acesso restrito ao território e seus diversificados espaços e usos, incluindo os bens culturais. A desigualdade constatada a partir da observação do abandono destas comunidades pelo Estado expõe as mazelas de uma sociedade na qual o capital aprofunda as diferenças sociais e cria cidadãos avaliados como de primeira e segunda classe. Este processo proporciona a expansão de espaços de exclusão, cujo produto é a limitação ao uso da cidade e seu território pela população destas comunidades. De acordo com o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), em seu artigo 2º, inciso I, o Direito à cidade pode ser entendido como a " garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações". Este reconhecimento formal de um direito a ser garantido pelo Estado não coaduna com a realidade de exclusão experimentada pelas favelas e demais regiões entendidas como periféricas, as quais vivem um processo de precariedade da própria existência, da ausência da tutela estatal para promover as ações que lhe são legalmente atribuídas. Esta é, como pode se supor, a realidade experimentada pelo público alvo do Pré-Vestibular Machado de Assis.

Como fazer desta percepção empírica um estudo teórico no qual seja possível perceber a real relação do Pré-vestibular com a comunidade de estudantes, no sentido de esta relação permitir que o Machado de Assis ultrapasse a função de preparatório para o vestibular e absorva funções atribuídas ao Estado? E como entender os fatores que permitem esta apropriação? A hipótese por nós levantada, e cujos resultados começarão a ser aventados neste trabalho, é a de que o Pré-vestibular Machado de Assis tem o potencial papel de vetor de inserção sociocultural e agente transformador na comunidade. No intuito de angariar instrumentos para investigar esta hipótese, nos propomos observar a presença de alunos, professores e apoiadores do projeto em peças teatrais às quais o Pré-vestibular é convidado ou se propõe levar a comunidade, entendendo que estas atividades são um artifício promotor do acesso à cidade e podem contribuir para a ressignificação das noções de comunidade, espaço e território. Em termos mais específicos, buscamos localizar as potências desta organização enquanto espaço de solidariedade e criação de vínculos horizontais fortalecedores das relações sociais e comunitárias, bem como de mediação do encontro entre a comunidade e o território que lhe é negado historicamente, em contraponto à deficiente atuação do Estado em seu papel de promotor de políticas públicas que fomentem a cidadania e a apropriação do espaço e do equipamento urbano e cultural.

PRESSUPOSTOS TEÓRICOS

Como afirmado, este artigo apresentará resultados de uma etapa da pesquisa iniciada no ano de 2019. Estes resultados foram obtidos por meio da observação de presença em atividades e da formulação de um questionário, oferecido a alunos e ex-alunos. O que buscamos entender, como resposta à primeira questão levantada na hipótese, é a visão desses estudantes quanto ao papel desempenhado pelo Pré- Vestibular em suas vidas, naquilo que supere a função de preparatório para o vestibular. Para desenvolver a segunda questão, ou seja, reconhecer os fatores que permitem a apropriação de prerrogativas estatais por atores sociais não governamentais, encontramos em David Harvey, Milton Santos e Judith Butler possibilidades de leitura que permitem pôr em diálogo o fenômeno do acesso à cidade e a noção de pertencimento a uma comunidade na vida contemporânea. Harvey (2013) reconhece a existência de forças que militam contra o livre exercício do direito à cidade. Neste sentido, entendemos que a existência destas forças possibilita o surgimento de contraforças que atuem em uma tarefa de tomar a cidade e moldá-la de modo que aqueles a quem a cidade fora renegada possam se entender como pertencentes de fato ao território. O diálogo com Milton Santos decorre de seu interesse em evidenciar quão complexa é a relação de cidadania em um território desigual como o Brasileiro. Diz o geógrafo:

> Ser "cidadão de um país", sobretudo quando o território é extenso e a sociedade muito desigual, pode constituir apenas uma perspectiva de cidadania integral a ser alcançada nas escalas subnacionais, a começar pelo nível local. Este é o caso brasileiro, em que a realização da cidadania reclama, nas condições atuais, uma revalorização dos lugares e uma adequação de seu estatuto político.
>
> [...] Assim, a possibilidade de cidadania plena das pessoas depende de soluções a serem buscadas localmente, desde que, dentro da nação, seja instituída uma federação de lugares, uma nova estruturação político-territorial, com a indispensável redistribuição de recursos prerrogativas e obrigações. (SANTOS, M., 2012b, p.113)

A cidadania plena, naquilo que abrange também o "livre exercício do direito à cidade", só poderá ser reivindicada pelas contraforças quando estas perceberem que as forças que militam contra o livre exercício e contra a "revalorização dos lugares" podem agir por dentro das estruturas que deveriam cuidar de garantir o direito à cidade, ou seja, por dentro da estrutura do Estado, a quem cabe a redistribuição de recursos, prerrogativas e obrigações.

O entendimento de que o Estado "falha", prerrogativa pela qual pensamos a presente pesquisa, parte do pressuposto de que este é responsável legalmente por garantir o direito à cidade ao cidadão e que, por estar frequentemente entregue a atores cuja intenção é oposta, é impedido de oferecer essa garantia. Entretanto, se observarmos o papel do Estado pelo enquadramento proposto por Judith Butler, uma outra relação pode ser estabelecida. Butler atribui ao Estado uma capacidade de "violência massiva" (2018, p. 249) e uma "brutalidade unilateral" (Ibidem). Atribuir ao Estado a violência elimina a pressuposição de "falha" e indica a intencionalidade do mesmo contra o cidadão. Neste caso, a função do estado é ser violento, é agir violentamente contra a população. De qualquer modo, o cidadão é de fato violado seja por ter direitos não garantidos, seja pela ilusão de ter garantias de direitos.

Quem assumiria, portanto, o papel de ser a contraforça em uma relação de reivindicação de cidadania na qual o Estado assume o papel opositor? Acreditamos que ações sociais diversas, realizadas por ONGs, Igrejas, sindicatos ou organizações políticas podem atuar como agentes reivindicadores juntos à população, a qual encontra nestas ações, muitas vezes, a única expectativa de rompimento com o ciclo de abandono e exclusão dominante. É nesta função que buscamos investigar a atuação do Pré- vestibular Machado de Assis. Ou seja, quando propomos que o curso pré-vestibular, oferecido em caráter comunitário em uma região cuja população historicamente não frui o direito à cidade, atua como agente transformador e de inserção sociocultural, assumimos que o mesmo ultrapassa sua atividade-fim para ocupar funções novas no espaço da cidade.

Para estabelecer um diálogo específico entre o Pré-vestibular Machado de Assis e a cidade, nesta relação de contraforça, propusemos investigar a percepção dos alunos e ex-alunos do curso a partir de um questionário, no qual os mesmos responderam a perguntas diversas sobre o acesso a atividades culturais no território em que vivem, bem como a apropriação, por parte dos mesmos, dessas atividades e ainda sobre a experiência de viver parte deste processo com o pré-vestibular, sobretudo nas ações em que o pré-vestibular leva os estudantes ao teatro, atividade das mais frequentes, devido a diversos fatores, como a boa oferta de espetáculos nos arredores da Providência, acessibilidade facilitada por algumas companhias e produtoras teatrais da cidade que entendem a importância da formação de um público diverso e têm recursos para oferecer ingressos gratuitos ou a preços baixos para organizações sociais.

TERRITÓRIO E ESPAÇO

Território, conforme aplicamos nesta pesquisa, é entendido como forma de identidade, na qual é possibilitado o sentimento de ter e fazer parte deste. Nós somos capazes de engendrar o território e de ser mudados por este, uma vez que o mesmo é utilizado por sua população e é base das relações sociais cotidianas. Como afirma Milton Santos (2012b, p. 96), "o território é o chão e mais a população". Por conseguinte, não podemos esquecer que o território envolve relações de poder, uma vez que

> é o espaço apropriado por uma determinada relação social que o produz e o mantém a partir de uma forma de poder. Esse poder, como afirmado anteriormente, é concedido pela receptividade. O território é, ao mesmo tempo, uma convenção e uma confrontação. Exatamente porque o território possui limites, possui fronteiras, é um espaço de conflitualidades. (FERNANDES, 2006, p. 6)

Este conceito se faz importante para entender os atores que dominam e influenciam os espaços e qual a lógica por trás de sua produção e reprodução. Afinal de contas, se há a oposição de forças que buscam o empoderamento do espaço, e se o Estado surge opressivamente no lado oposto ao da população, o território torna-se espaço de conflitos e, portanto, perigoso e hostil ao lado "mais fraco", a população.

No que diz respeito ao espaço, Fernandes (Ibidem, p. 4) o entende como

> (...) uma completitude, ou seja, possui a qualidade de ser um todo, mesmo sendo parte. Desse modo, o espaço geográfico é formado pelos elementos da natureza também e pelas dimensões sociais, produzidas pelas relações entre as pessoas, como a cultura, política e a economia. As pessoas produzem espaços ao se relacionarem diversamente e são frutos dessa multidimensionalidade.

O espaço geográfico é, portanto, o conjunto de todas as áreas que foram transformadas pelo homem, que seguem sendo transformadas – pois espaço não é algo dado, é movimento. É o espaço também que transforma a ação dos homens, ou seja, como se fosse um ciclo. O espaço geográfico é construído e transformado pela ação humana, mas também o é pela natureza.

O DIREITO À CIDADE

Entendemos o direito à cidade como uma importante ferramente para embasar o movimento de contraforça em prol de uma cidade mais justa, de plena fruição e apreensão do espaço e território pelos cidadãos, independentemente de sua classe, raça, gênero e local de moradia. Faz parte das diretrizes gerais da política urbana instituída pelo Estatuto da Cidade (lei 10.257/2001) em seu artigo 2º o "direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações". Neste sentido, o direito à cidade perpassa o uso e fruição plenos de todas as possibilidades (bens, serviços, equipamentos, etc) oferecidos de maneira equânime entre os citadinos. Para tanto, se faz necessário haver justiça social e, com isso, uma justa distribuição dos recursos e serviços públicos na cidade, de maneira a não beneficiar apenas determinados grupos e agentes detentores de maior poder político ou econômico.

O direito à cidade, conforme Henri Lefebvre (2011) preceitua em seu livro de título homônimo, se afirma como um apelo, uma exigência, devendo ser formulado como o direito à vida urbana, transformada e renovada, no qual o urbano deve ser encarado como um lugar de encontro em que deve ser priorizado o valor de uso. Sob esta ótica, a cidade se realiza quando prevalece a apropriação do espaço pelos cidadãos. Apropriação esta que não deve ser entendida como direito de propriedade, mas como o valor de uso supramencionado e que ocorrerá quando houver apropriação coletiva da cidade.

A *Carta Mundial pelo Direito à Cidade*, documento publicado em 12/06/2006, e produzido a partir do Fórum Mundial Policêntrico de 2006, conceitua o direito à cidade. De acordo com a *Carta*, ele é definido como o "usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social". É, portanto, um direito coletivo dos habitantes da cidade e, em especial, dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, de caráter interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos e concebidos integralmente, incluindo os direitos sociais, o direito à cultura e à informação. A *Carta Mundial* afirma ainda ser a cidade um espaço coletivo culturalmente diversificado e rico pertencente a todos os seus habitantes.

Cabe primordialmente ao gestor público, na tarefa de tornar real o direito à cidade, conhecer e abarcar nas políticas públicas e na formulação de proposições para estas a multiplicidade de atores que utilizam ou vivem na cidade, respeitando as diferenças e fomentando a igualdade de direitos e acesso aos recursos da cidade às diversas camadas sociais. Os direitos à mobilidade, moradia, terra, saneamento ambiental, trabalho, cultura, lazer e infraestrutura urbana estão contidos dentro do direito à cidade e devem ser considerados para a formulação de políticas públicas eficientes, bem como para o arcabouço legal a ser proposto. Tudo isto deve ser feito com a participação e engajamento da sociedade civil de maneira a tornar a gestão das cidades a mais democrática possível, priorizando o viés social e não somente o econômico.

A cidade possui o caráter mutável, e pode ser refeita de acordo com as necessidades e movimentos coletivos. A mobilização e a luta social devem ser encampadas pelos citadinos pelo direito à cidade e por uma cidade livre, justa e democrática. Com este pensamento dialoga Harvey, para quem o direito à cidade "não pode ser concebido simplesmente como um direito individual. Ele demanda um esforço coletivo e a formação de direitos políticos coletivos ao redor de solidariedades sociais" (HARVEY, 2013, p. 76) e, também, "não é um presente. Ele tem de ser tomado pelo movimento político" (Ibidem, p. 82). Para o geógrafo britânico, ainda

> a tarefa (...) é expandir as esferas da liberdade e dos direitos além do confinamento estreito ao qual o neoliberalismo o reduz. O direito à cidade (...), não é apenas um direito condicional de acesso àquilo que já existe, mas sim um direito ativo de fazer a cidade diferente, de formá-la mais de acordo com nossas necessidades coletivas (por assim dizer), definir uma maneira alternativa de simplesmente ser humano. Se nosso mundo urbano foi imaginado e feito, então ele pode ser reimaginado e refeito. (Ibidem, p. 79-80)

As cidades capitalistas produzem espaços de segregação, aos quais apenas camadas privilegiadas da sociedade conseguem acesso. O direito à cidade, enquanto garantia, instrumentaliza e fortalece a luta coletiva e de movimentos sociais pela reprodução, produção e uso da cidade de maneira a visar a justiça social e a equidade na fruição desse direito.

Em contraposição a este direito,

> a negação do direito à cidade se expressa na irregularidade fundiária, no déficit habitacional e na habitação inadequada, na precariedade e deficiência do saneamento ambiental, na baixa mobilidade e qualidade do transporte coletivo e na degradação ambiental. Paralelamente, as camadas mais ricas continuam acumulando cada vez mais e podem usufruir de um padrão de consumo de luxo exagerado". (MARICATO, 2018, p.142)

O direito à cidade perpassa a apropriação, produção e usos coletivos das cidades. Como ficou explicitado, é de suma importância a luta social e política para que o direito à cidade possa ser apreendido de maneira coletiva. Neste contexto, os moradores de uma comunidade no centro da cidade do Rio de Janeiro, como a Providência, apesar de se verem cercados de equipamentos urbanos e culturais, ainda estão subordinados à lógica mercantilista e segregadora neoliberal, razão pela qual travam uma constante luta para terem sua existência considerada e respeitada enquanto citadinos detentores de direitos e atores capazes de participar e produzir a cidade. Espaços tais como o pré- vestibular Machado de Assis podem ser entendidos como de solidariedade horizontal, pois atuam na contramão da lógica mercantilista e excludente que tende a aprofundar as desigualdades sociais e criar espaços de exclusão.

Para aqueles que nasceram e/ou moram em uma comunidade e enfrentam as consequências do abandono estatal, constantes tiroteios, violência, repressões policiais, falta de estrutura urbana adequada, educação, lazer e desigualdade social, viver é um ato de resistência. Transformar essa vivência em luta por condições equânimes e melhores oportunidades para transcender uma realidade de precariedade é um ato político, um ato de sinalizar para o Estado que este não deve agir como se houvesse cidadãos de primeira e segunda classe, que as leis e os direitos por elas garantidos não devem figurar somente para privilegiados, mas para todos. Além de reivindicar ações que promovam políticas públicas que abranjam a totalidade da população, a própria comunidade promove espaços de solidariedade para os seus.

O QUE ENTENDEMOS POR CULTURA

É necessário estabelecer por quais parâmetros o termo cultura é empregado nesta pesquisa. José Luiz dos Santos afirma que há duas dimensões pelas quais os estudos sobre Cultura se orientam. Segundo o autor, "a primeira concepção de cultura remete a todos os aspectos de uma realidade social; a segunda refere-se mais especificamente ao conhecimento, às ideias e crenças de um povo." (SANTOS, J., 1987, p. 20) Pensaremos a Cultura a partir deste segundo parâmetro, seguindo entendimento, ainda em diálogo com Santos, de que as expressões destes conhecimentos, ideias e crenças pela arte, religião, esportes e jogos, tecnologia, ciência e política são entendidas pela própria população como eventos culturais. Mais especificamente, quando nos referimos a "atividades culturais" em nosso questionário, vislumbramos aqueles eventos cuja expressão permite a reflexão sobre o "conhecimento que uma sociedade tem sobre si mesma, sobre outras sociedades, sobre o meio material em que vive e sobre a própria existência" (Ibidem, p. 34) e cujo desenvolvimento na história dessa sociedade podem mostrar "como a cultura se relaciona às forças sociais que movem a sociedade" (Ibidem, p. 35).

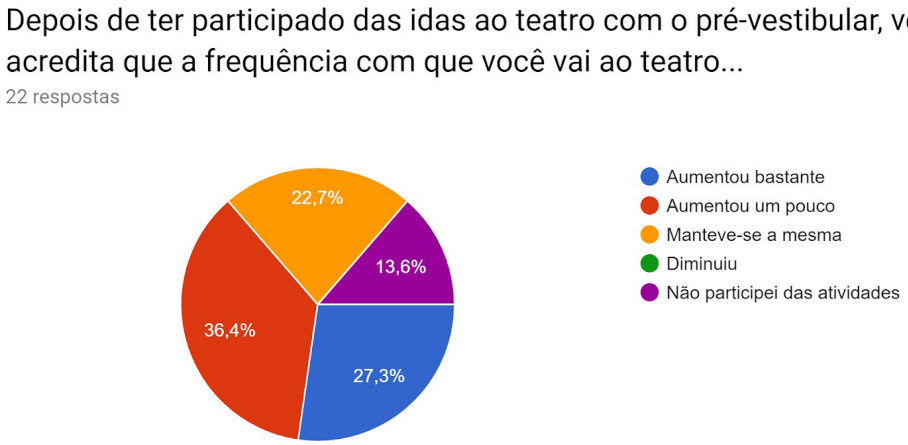
A ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS

A obtenção de informações que nos ajudam a entender a relação do Pré-vestibular com a comunidade atendida foi realizada através de nossa participação empírica nessas atividades, bem como através da elaboração de um questionário e realização de entrevistas com os atores sociais desta rede de relações, sobretudo com alunos, ex-alunos e ainda ex-alunos que passaram a ser professores do Machado de Assis. Os resultados que este artigo apresenta não se pretendem conclusivos, mas indicadores de caminhos pelos quais nossa pesquisa pode seguir. A partir do questionário, buscamos compreender, por exemplo, se as atividades do Pré-vestibular, ao promoverem a ocupação de espaços públicos, contribuem para o fortalecimento do sentimento de pertencimento ao território e à comunidade, bem como para a promoção da ampliação do uso da cidade pelos estudantes, com a consequente redução da precariedade experimentada por estes atores sociais. Neste caso, poderíamos reconhecer o Pré- Vestibular Machado de Assis como agente transformador e de inserção sociocultural para alguns de seus alunos e ex-alunos.

O questionário oferecido possuía campos para autopreenchimento e recebeu 22 respostas voluntárias de estudantes atuais do pré-vestibular e também de ex-alunos a partir de chamadas por meios virtuais coletadas no período compreendido entre 08 e 17 de julho de 2019. A maioria das perguntas possui respostas fechadas e, quando abertas, são diretas, com exceção da última. Suas 23 perguntas foram divididas em 3 seções: O primeiro bloco teve como objetivo estabelecer o perfil do estudante do Pré- vestibular Machado de Assis. Estas perguntas nos forneceram informações como idade, residência, cor, gênero, grau de escolaridade do aluno e grau de escolaridade dos pais. O segundo bloco buscou identificar a relação do aluno/ex-aluno com o pré-vestibular e seu engajamento nas ações promovidas. O terceiro bloco, por fim, buscou identificar a relação do estudante com a região em que vive, sua participação em atividades culturais e a influência do Pré-vestibular nas suas relações socioculturais e comunitárias.

Uma análise das respostas dadas no primeiro bloco de perguntas revela uma predominância por respostas femininas, com 72,7% das respostas contra 22,7% de alunos identificados com o gênero masculino. Em relação à cor/raça, 63,7% dos alunos se autodeclararam pretos ou pardos, contra 22,7% de autodeclarados brancos. 68,2% dos alunos são moradores da Providência e 22,7% nunca moraram na comunidade. Metade dos estudantes que responderam ao questionário trabalham, sendo 1 no turno da noite, 1 pela manhã e tarde, 5 pela manhã e 5 no turno da tarde. A maior parte dos estudantes que não moram na Providência atualmente vive em bairros dos arredores, como Santo Cristo, Catumbi, Gamboa, Morro do Pinto, Saúde e Estácio, bairros cuja população assemelha-se em características socioeconômicas à do Morro da Providência.

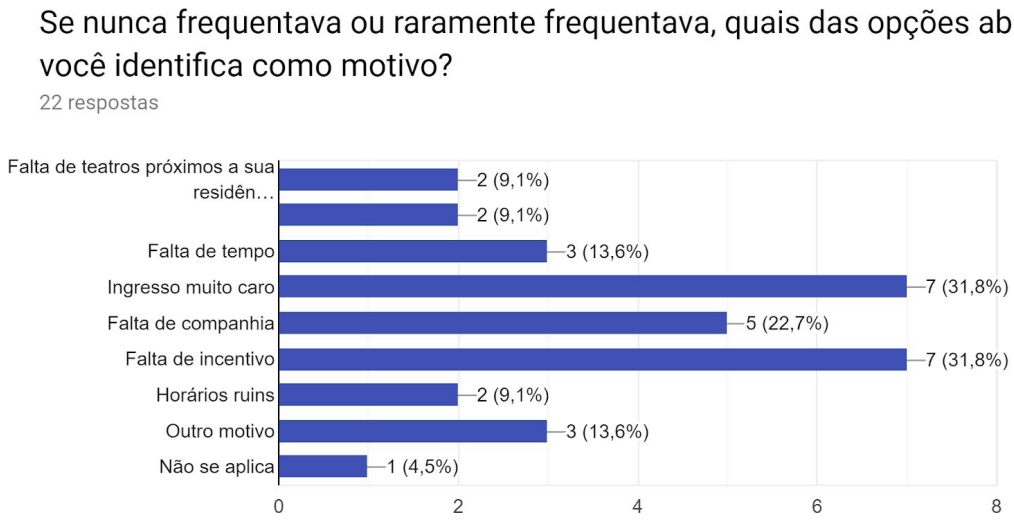
O segundo bloco de perguntas nos forneceu alguns dados importantes para a análise, como o fato de 31,8% dos estudantes nunca terem frequentado teatros. Nenhum aluno respondeu, por outro lado, ser hábito a frequência em teatros:



Uma comparação deste com outra pergunta revela uma mudança de comportamento dos alunos após participação nas atividades com o Pré-vestibular, como pode ser verificado no gráfico abaixo.



Uma análise mais detalhada e individualizada das respostas às duas perguntas elucida o aumento da frequência. Dentre os alunos que nunca haviam frequentado teatros, 57,1% responderam que a frequência com que passaram a ir ao teatro "aumentou um pouco" e 42,9% afirmaram que esta frequência "aumentou bastante". Dentre as razões alegadas pelos estudantes que nunca ou raramente iam ao teatro, as principais foram o preço alto dos ingressos e falta de incentivo:



A partir das respostas do terceiro bloco de perguntas foi possível mensurar a percepção que estes estudantes tinham de seu bairro e cidade, bem como dos equipamentos e programação cultural antes e após a atuação do pré-vestibular Machado de Assis.

Apesar de estarem localizados na região central do Rio de Janeiro, fartamente provida de programação cultural variada, quando perguntados sobre a existências destes últimos, 54,5% dos estudantes responderam haver poucos programas culturais no bairro, 27,3% responderam haver alguns programas culturais e 18,2% responderam haver muitos programas culturais. Ou seja, ainda que morem próximos à região de numerosa programação cultural, a maior parte dos estudantes não estava ciente ou não acredita que esta programação esteja "próxima" de sua moradia, o que nos levou a refletir sobre a questão da apropriação e identificação com o território, como veremos mais afrente.

Ao responderem se passaram a se interessar pelas atividades culturais da cidade a partir das experiências vivenciadas no pré-vestibular, a maioria respondeu que "sim", perfazendo um total de 77,3%, contra 9,1% de "não" e "13,6% de "não sei dizer". Um total de 90,9% de alunos afirmaram ter conhecido e frequentado novos e diferentes espaços da cidade a partir das atividades culturais promovidas pelo Pré-vestibular, em oposição aos 9,1% que responderam negativamente.

UMA INTERPRETAÇÃO DA ATUAÇÃO DO PRÉ-VESTIBULAR SEGUNDO OS DADOS COLETADOS

Organização autônoma que atua na Providência desde 2009, o Pré-vestibular Machado de Assis tem aprovado alunos para as principais instituições de Ensino Superior do Rio de Janeiro, como a Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Universidade Federal Fluminense e Universidade Federal do Rio de Janeiro. Embora residentes em uma região central da cidade, equipada com teatros, centros culturais, bibliotecas e museus, os alunos do Machado de Assis revelaram, a partir da análise das respostas, a parca acessibilidade e oportunidade de ocupar estes espaços. Cabe-nos refletir sobre o entendimento que estes alunos detém sobre o território e quão forte é a noção de pertencimento a este território, afinal de contas a proximidade geográfica dos equipamentos culturais não parece ser a motivação para a presença a estes espaços. Dois moradores da Providência são capazes de produzir afirmações opostas quando questionados sobre a existência de equipamentos culturais próximos a sua residência, tendo sido oferecida uma lista de estabelecimentos. Respostas como a do aluno X, que afirma: "não há equipamentos culturais próximos" convivem com a afirmação do aluno Y, para quem há nas proximidades "Cinema, Teatro, Museu, Centro Cultural, Biblioteca, Outros locais de interesse cultural". Ora, é possível depreender deste confronto que, para o aluno X, o território que este entende por próximo é reduzido, ao passo que para o aluno Y, o território tido como próximo é estendido. A noção de pertencimento para ambos talvez também não seja equivalente. O aluno Y afirma haver muitos programas culturais em seu bairro e ainda diz participar com frequência de atividades culturais no seu bairro; o aluno X, por outro lado, embora afirme não haver os equipamentos culturais listados próximos à residência, afirma haver muitos programas culturais no bairro e cita "shows de música" como eventos que ocorrem. Afirma também raramente participar de atividades culturais no bairro, porém fora do bairro afirma participar "eventualmente". É possível entender que o bairro, para o aluno X, não corresponde exatamente ao território que o mesmo entende como próximo a si, o que pode revelar que para ele, a possibilidade de se sentir pertencente ao território e aos espaços que o abrangem seja reduzida ao entorno de sua residência.

Ainda investigando as respostas dos alunos X e Y, vemos o seguinte. O aluno X afirma não saber responder se passou a se interessar mais pelas atividades culturais da cidade a partir das experiências vivenciadas no Pré-vestibular, mas indica que as atividades culturais promovidas pelo mesmo proporcionaram conhecer e frequentar novos e diferentes espaços da sua cidade. Este mesmo aluno afirma nunca ter frequentado o teatro antes de participar da atividade com o Pré-Vestibular e especula como razão o fato de não haver teatros próximos. Após participar das atividades, o aluno X afirma que a frequência com que vai ao teatro aumentou bastante. Em relação a este aluno X, podemos entender que o Pré-vestibular atuou como agente transformador e de inserção sociocultural, por permitir a ele sua primeira experiência como espectador teatral, do que decorre também a possibilidade de conhecimento de novos espaços da cidade, e também ao estimular a frequência a teatros e outras atividades culturais.

O aluno Y, que raramente frequentava teatros antes de participar das atividades do Pré-Vestibular, afirmou ter se interessado mais pelas atividades culturais da cidade a partir das experiências vivenciadas, bem como ter conhecido novos espaços da cidade. Sua resposta à última pergunta do questionário – cuja resposta não era obrigatória e permitia maior dissertação – revela aquilo que as respostas objetivas talvez não consigam captar:

> Avalie sua experiência nas atividades culturais promovidas pelo pré-vestibular Machado de Assis, sobretudo nas idas ao teatro. Elas de alguma forma contribuíram para seu crescimento pessoal ou para mudar a forma como você enxerga a cidade e os espaços e atividades culturais existentes na cidade?
>
> Com certeza, todas as atividades foram importantes nesse quesito, me ajudaram a enxergar de outra forma e no meu crescimento como pessoa! Mudei muito desde quando comecei o Pré, minha mente se abriu e eu deixei de ser ignorante, e sim, essas atividades foram completamente importantes.

Diante da violência do Estado a qual Butler se refere, é relevante, para a luta diária da população cuja vida é abandonada por este mesmo Estado, a existência de um veículo cujo propósito seja a promoção do acesso à cidade e a sugestão de modos de modificar esta cidade. Se não há como afirmar que o Pré- Vestibular Machado de Assis atinge cada um dos alunos neste propósito, é possível considerá-lo como uma das contraforças que vê o Estado como a força contrária aos interesses dos alunos e da população da comunidade em geral. Se não há como mensurar a influência do Machado de Assis na vida dos alunos, é possível compreender que a atividade educativa/política de estar, na qualidade de professores, andando lado a lado aos estudantes na reivindicação do território e da cidade, é um ato de resistência contra o poder constituído.

CONCLUSÃO

A pesquisa que fundamenta o presente artigo tem por origem a vivência e a constatação empírica dos dois autores junto ao Pré-vestibular Comunitário Machado de Assis, uma organização social popular sem qualquer vínculo com entes estatais. O Machado de Assis pode ser entendido como espaço de convivência, aprendizado e de solidariedade horizontal que tem por finalidade colocar jovens marginalizados nos bancos das universidades. A grande motivação do presente artigo foi a percepção de como o Pré-vestibular, para além de sua finalidade principal, acaba por influenciar positivamente os estudantes na ressignificação, percepção e apreensão do território no qual vivem, marcadamente os equipamentos culturais, como o teatro.

A partir destas percepções, e respeitado o recorte da pesquisa aqui apresentado, foi possível relacionar as respostas do questionário a um entendimento de que há, no Pré-vestibular Machado de Assis, uma potência que permite ao mesmo atuar como um agente transformador e de inserção cultural junto aos seus alunos. A consciência da equipe de professores sobre esta potência e sua capacidade de organização e ampliação dessa força junto a comunidade ainda é algo não observado profundamente em nossa pesquisa, mas é o caminho que pretendemos percorrer a partir de agora. O fio condutor para as novas etapas da pesquisa é a seguinte afirmação de Milton Santos, que nos serve de motivação e referencial teórico para a continuidade deste trabalho, e com a qual encerramos este texto:

> Assim como cidadania e cultura formam um par integrado de significações, assim também cultura e territorialidade são, de certo modo, sinônimos. A cultura, forma de comunicação do indivíduo e do grupo com o universo, é uma herança, mas também é um reaprendizado das relações profundas entre o homem e seu meio, um resultado obtido através do próprio processo de viver. Incluindo o processo produtivo e as práticas sociais, a cultura é o que nos dá consciência de pertencer a um grupo, do qual é o cimento. (SANTOS, M., 2012a, p. 81)

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei 10257 (Estatuto da Cidade). Brasília, Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm

BUTLER, Judith. *Quadros de Guerra*: Quando a vida é passível de luto? Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

CARTA Mundial do Direito à Cidade. Fórum Social das Américas – Quito – Julho 2004; Fórum Mundial Urbano – Barcelona – Setembro 2004; V Fórum Social Mundial – Porto Alegre – Janeiro 2005. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2019.

FERNANDES, B. M.. Os campos da pesquisa em educação do campo: espaço e território como categorias essenciais. A pesquisa em Educação do Campo, v. XX, p. X-I, 2006. Disponível em: <http:// portal.mec.gov.br/secad/arquivos/pdf/educacaodocampo/artigo_bernardo.pdf>. Acesso em 19 jul. 2019.

HARVEY, David. A liberdade das cidades *in. Cidades Rebeldes*: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013 (p.25-31).

LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. São Paulo: Centauro, 2011.

MARICATO, 1996 in Nabil Bonduki (org.). A luta pela reforma urbana no Brasil. São Paulo: Casa da Cidade, 2018.

SANTOS, José Luiz dos. *O que é Cultura*. 6. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

SANTOS, Milton. *O Espaço do Cidadão.* 7ª ed., 1. reimp. - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012a.

SANTOS, Milton. *Por uma Outra Globalização*: do pensamento único à consciência universal. 22ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2012b.

(1995): O território: Sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná E. de *et al* (org): Geografia: Conceitos e temas. Rio de Janeiro: Berthand Brasil http://forumeja.org.br/br/sites/forumeja.org.br/files/artigo_bernardo%20(texto%20complementar).pdf

1984 -GEORGE ORWELL: UM ESTUDO COMPARADO ENTRE O CLÁSSICO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA NOS DIAS ATUAIS

Jéssica Monteiro Ferreira – UFCA
Cicera Keliciane de Barros – UFCA

RESUMO

Decorridas três décadas após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), Carta Magna que rege o sistema administrativo brasileiro e garante os direitos fundamentais, percebe-se mediante os rumos que a tem-se hoje uma perda significativa das ideologias que conduziram a sociedade brasileira a vivenciar o seu marco democrático. Diante disto, é possível lançar o seguinte questionamento: que fatores contribuíram para a construção desse panorama? O presente escrito tem como objetivo promover um estudo comparativo entre o atual cenário político do Brasil e a narrativa distópica: *1984* de George Orwell. Para tanto, apresentada uma trajetória da administração pública brasileira; identificados os fatores que contribuíram para a distorção ideológica democrática do país pós 1988 e apontadas similaridades políticas administrativas brasileiras com a modelo gestionário posto na obra de Orwell. Essa pesquisa promove uma análise qualitativa, identificando que as atuais configurações político-sociais reafirmaram as previsões negativas da narrativa Orwell.

Palavras chave: Administração Pública. Democracia. Retrocesso.

INTRODUÇÃO

Historicamente o Brasil tem a sua formação sócio-política originária a partir de um cenário permeado por ideologias, as quais, são orientadas a partir de um viés individualista, nesse contexto, os interesses pessoais se sobressaem a coletividade. Nos últimos anos a política brasileira tem enveredado por rumos que se distanciam da trajetória de formação do modelo democrático emergente a partir da década de 1980, no qual, obteve seu apogeu com a promulgação da constituição federal de 1988, regente não somente da administração do país, mas garante direitos sociais, políticos e as liberdades individuais.

Desde tais conquistas passaram-se somente três décadas, no entanto, presencia-se nos dias atuais uma perda significativa dos ideais que conduziram a sociedade brasileira a vivenciar o seu marco democrático. Diante disto, é possível lançar o seguinte questionamento: que fatores contribuíram para a construção desse panorama? Frente a essa indagação, o presente escrito tem como objetivo promover um estudo comparativo entre o atual cenário político do Brasil e a narrativa distópica de George Orwell: *1984,* que escrito no ano de 1948, apresenta similaridades com os dias atuais.

Dos retrocessos emergentes na sociedade brasileira nos últimos dois anos, desencadeados principalmente a partir dos eventos que culminaram no impeachment da Presidente Dilma Rousseff, tem-se, desde então, presenciado uma perda significativa de conquistas históricas, resultantes da luta e resistência de sujeitos e movimentos sociais contra as expressões opressoras, cessação de direitos civis e políticos. Vale salientar que o processo de construção dos direitos e garantias da sociedade brasileira deu-se inclusive com o óbito de militantes que literalmente deram o seu sangue e a liberdade para a construção de uma sociedade mais digna.

Esse estudo caracteriza-se enquanto uma pesquisa de abordagem epistemológica histórica, utilizando-se do método estudo comparativo para promover uma análise qualitativa. Por meio do qual, identificou-se que as atuais configurações políticos sociais brasileiras ratificam as previsões negativas da narrativa Orwell. Para tanto, tem como objetivos específicos: a) apresentar uma trajetória da administração pública brasileira; b) identificar os fatores que contribuíram para a distorção ideológica democrática do país pós 1988, e c) apresentar as similaridades políticas administrativas brasileiras com a modelo gestionário idealizado na obra de Orwell.

A obra *1984* consiste em uma narrativa distópica que sugere reflexão acerca de assuntos envoltos na conjuntura social ou cultural de uma sociedade em determinada época, porém observa-se convergências entre o atual contexto sócio político e eventos ou situações descritas neste clássico literário. É perceptível, independente de posicionamentos políticos, que o enredo desta obra é estruturada por uma gestão governamental opressora, um regime totalitário representado por uma figura administrativa onipresente e onisciente, denominada: O GRANDE IRMÃO. A administração pública direta é composta por um poder executivo contraditório, uma composição ambígua onde o Ministério da Verdade edita as informações a serem repassadas ao povo; o Ministério da Paz responsável por assuntos de guerra; o Ministério da Abundância regula os elementos incluindo os alimentícios da população e o Ministério do Amor mantém a lei e a ordem exercendo controle com torturas físicas e psicológicas, evitando prazeres carnais e inibindo emoções.

Como resultado, observou-se que, embora a obra distópica aqui analisada tenha sido publicada em 1949, é possível identificar afinidades com o atual contexto em que se insere a gestão pública brasileira, permeada por ações ambíguas do poder executivo brasileiro, ações contraditórias e antidemocráticas. A exemplo, tem-se por meio da criação do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos a reafirmação de uma sociedade patriarcal, no qual, a figura masculina é reforçada como o mantenedor do lar e a mulher condicionada ao papel de dona do lar e mãe.

Destacam-se também retrocessos significativos nas ações do Itamaraty - Ministério das Relações Exteriores, que por meio de ações deturpadas, favorece as relações externas estendendo pontes diplomáticas e comerciais causadoras de divergências e polarização dos demais pilares da economia mundial, ou do Ministério do Meio Ambiente fechando acordos incógnitos que flexibiliza sua responsabilidade na tentativa de oportunizar aos grandes empresários engrandecimento dos agronegócios.

Em uma sociedade, onde uma parcela significativa da população acredita que "política não se discute", presencia-se o estímulo a alienação político ideológica e partidária a partir da disseminação estratégica de falsas notícias sobre a ação política e governamental, gestando dúvidas e incertezas na população "leiga" que desconhece ou pouco se importam com as ações da política nacional.

Nesse sentido, destaca-se aqui as correlações existentes entre a obra 1984 e o cenário político brasileiro no atual momento, quer seja pelo excesso de divergências e distanciamento de ações condizentes com o modelo democrático, que mesmo ainda sobrevive no país, seja pela deturpação das funções próprias da administração pública, aqui representadas pela redução de pastas ou criação de super ministérios, promovendo retrocesso de direitos e garantias historicamente conquistados.

METODOLOGIA

Na concepção teórica de Minayo (2011) a pesquisa pode ser entendida como um elemento essencial para ciência no tocante aos seus questionamentos e a construção da realidade, que estimula a atividade de ensino e a atualiza frente a realidade de mundo, a partir da vinculação do pensamento e da ação. Este estudo de caso caracteriza-se enquanto uma abordagem teórica orientada pela literatura comparada, de natureza descritiva, e abordagem qualitativa.

Segundo Minayo (2012) a pesquisa qualitativa trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aparições, das crenças, dos valores e das atitudes. Parte da compreensão que o ser humano se distingue não só por agir, mas por pensar sobre o que faz e ainda por interpretar suas ações dentro e a partir da realidade vivida e partilhada com os seus semelhantes. No tocante aos seus objetivos, o estudo é descritivo.

A pesquisa descritiva "observa, registra, analisa e correlaciona fatos e fenômenos variáveis sem manipulá-los. Procura descobrir, com maior precisão possível, a frequência com que o fenômeno ocorre, sua relação e correlação com outros, sua natureza e suas características" (CERVO, 2007, p.61).

Quanto ao delineamento da pesquisa, destaca-se aqui a pesquisa bibliográfica, que segundo a concepção teórica de Cervo (2007), busca explicar uma situação a partir de referências teóricas publicadas em artigos, livros, dissertações e teses. Destaca-se ainda, que este modelo de pesquisa se permite realizada independentemente ou como parte da pesquisa descritiva ou experimental.

DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Etimologicamente a palavra administrar deriva do latim ad(direção) e minister (obediência), logo, o termo administrar consiste no ato de dirigir obedecendo algo, ou alguém. O termo "administrar" apresenta diversos significados com ampla conotação de ações, sendo estas vinculadas ao atendimento e a realização e/ou exercício de algo. Segundo Mello (1979), administrar não é somente gerir os serviços públicos, consiste em: prestar serviço, executar, dirigir, governar, exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil, bem como traçar um programa de ação e executá- lo.

Na esfera pública, o administrador é o profissional que realiza suas ações procurando atender à necessidade da população, tendo a figura do Estado enquanto órgão maior da administração pública e representante da soberania do povo.

Assim como a definição do termo administrar possui uma amplitude de sinônimos, administração pública é definida de diversas formas que possuem em sua essência o mesmo objetivo: atender a vontade do povo, de maneira que seja expressa sob a representação do Estado, executando ações regidas sob as normas do direito e da moral visando o bem comum.

Segundo Meirelles (1979), a administração pública é descrita como o conjunto de agentes, serviços e órgãos instituídos pelo Estado, nos quais tem como objetivo realizar a gestão de determinadas áreas do setor público. Por essa concepção de análise a administração pública representa um conjunto de ações que compõem a função administrativa e que são direcionadas ao atendimento das demandas do Estado e da sociedade. Já para Di Pietro (2010), a administração pública envolve as atividades exercidas pelas entidades, órgãos e agentes incumbidos de atender concretamente às necessidades coletivas.

O propósito da administração pública consiste necessariamente em trabalhar a favor do interesse público, assim como atender aos direitos e aos interesses dos cidadãos, de forma que a organização desta dar-se com o intuito de reduzir processos burocráticos, por meio do qual se tem a descentralização administrativa que resulta na subdivisão da administração pública em direta e indireta.

De acordo com a concepção teórica de Matias-Pereira (2010) a Administração Pública pode ser compreendida como:

> Um sistema complexo, composto por instituições e órgão do Estado, normas, recursos humanos, infraestrutura, tecnologia, cultura, entre outras, encarregado de exercer de forma adequada a autoridade política e as suas demais funções constitucionais, visando o bem comum. (MATIAS-PEREIRA, 2010. p.10).

Outrossim, segundo Matias-Pereira (2010) a administração pública é todo o sistema de governo, que orientado por um conjunto de ideias, normas, processos, instituições, dentre outras formas de conduta humana, define e executa a autoridade política, bem como atende aos interesses públicos da sociedade, e configura-se como uma estrutura do poder executivo, que coordena e elabora as políticas públicas, nesse contexto, caracteriza-se como um conjunto de atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas consideradas de "interesse público" ou comum numa coletividade ou numa organização estatal.

Após a Segunda Guerra Mundial a maioria dos países da Europa-ocidental adotaram o Estado de "Bem-Estar" Social. No entanto, a partir da década de 1970 o modelo entrou em crise, o Estado que tinha o papel de planejar, produzir bens e serviços e atuar como empregador de última instância manifestou sinais de esgotamento. Ao fim dessa década surge um novo modelo de Estado que atua mediante a desregulação, a privatização, a liberalização e a reforma das estruturas de bem-estar.

Nesse cenário, a reforma do Estado emerge como resposta à ineficiência do velho modelo estatal diante das crescentes demandas sociais proveniente de uma recém surgida sociedade democrática e plural, no fim do século XX. Percebe-se que a necessidade de reduzir a presença do Estado na economia, bem como a aceleração da mundialização foram os fatores impulsionadores deste movimento.

A partir desse contexto são gestados novos desafios para o Estado, no que compete à conciliação com um modelo econômico orientado para atuar diante de um mercado que atendesse as necessidades da sociedade, sob a nova roupagem de cliente-cidadão, a partir da prestação de serviços de qualidade e de baixos custos. Mediante essa atuação, surgem os instrumentos de controle social que possibilitam a sociedade fiscalizar as ações do Estado, visando a garantia da transparência no atendimento dessas diligências.

Na década de 1980 a Constituição Federal de 1988 – CF/88 veio promover a afirmação do Estado democrático de direito e estabeleceu a administração pública direta e indireta, por meio dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O Art. 37 da Carta Magna estabelece os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, os quais, direciona as práticas administrativas da gestão pública brasileira. Tais princípios básicos têm como objetivo garantir a integridade na gestão do Estado democrático e infere a responsabilização dos agentes públicos que descumprirem essas diretrizes obrigatórias.

O artigo 24 da CF/88 institui competência para a União, os Estados e o Distrito Federal legislarem simultaneamente sobre o Direito Financeiro, o Orçamento e o Tributário. Com isso, a prerrogativa da União, enquanto ente político, que coordena o ordenamento federativo consiste na expedição de normas gerais de âmbito nacional, no qual é atribuída concorrentemente a competência suplementar aos Estados. Consequentemente, no que compete a autonomia federativa os municípios também têm a atribuição de suplementar à legislação federal e estadual.

Neste seguimento, Derzi (2008) destaca que Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para legislar sobre as finanças públicas, dívida pública, operações de crédito, emissão e resgate da dívida pública, orçamentos, controle e fiscalização da execução financeira, mediante lei ordinária, aprova os seus orçamentos, operações de crédito, e empréstimos públicos. O autor destaca ainda que os referidos entes devem atuar em consonância com os limites constitucionais que lhes são impostos, no que diz respeito à diferenciação e às autonomias locais e regionais.

MODELOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA - PATRIMONIALISTA, BUROCRÁTICA, GERENCIAL

A linha temporal dos modelos gestionários brasileiros é bem expressiva, considerando que ao longo de anos transitou por tênue relutância, como todo processo estes não sofreram rompimentos abruptos instantâneos, mesmo apresentando objetivos completamente distintos. Nesse sentido segundo a compreensão de Secchi (2009), as fases da administração pública brasileira encontram-se dividida basicamente nos modelos: patrimonialista, burocrático, gerencial e de governança pública.

O Brasil tem suas raízes fincadas nos moldes da cultura patrimonialista, no qual, as relações pessoais de cordialidade se estendem para o contexto da gestão administrativa do Estado, como destaca Sérgio Buarque de Holanda:

> "É possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal. Dentre esses círculos, foi sem dúvida o da família aquele que se exprimiu com mais força e desenvoltura em nossa sociedade". (Holanda, 1995, p. 146)

Essa característica contribuiu para que o modelo patrimonialista predomina por um grande período de tempo, sendo este exercido até a quarta década do século XX na implementação da república. Nesse modelo não há distinção entre bens públicos e privados, muito menos intuito de atender as demandas sociais. Como destaca Holanda (1995):

> Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade [...] compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Assim, eles se caracterizavam justamente pelo que se separa o funcionário "patrimonial" do puro burocrata conforme a definição de Max Weber. Para o funcionário "patrimonial", a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles aufere relacionam-se direitos pessoais do funcionário e a não o interesses objetivos , como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurar garantias jurídicas aos cidadãos. (HOLANDA, 1995, p.145-146)

Com o abolicionismo, marco fragilizador desse modelo e instrumento basilar do segmento econômico tanto no período colonial como no imperial, o modelo burocrático surge como contraproposta ao modelo patrimonialista. A partir da desorganização do estado na prestação de serviços públicos, cujo objetivo é o combate ao nepotismo e à corrupção oriundos do modelo anterior, este segrega os interesses pessoais do administrador público dos interesses públicos no intento de defender a sociedade frente ao poder arbitrário do soberano, mantendo a preocupação em cumprimento dos processos voltado ao Estado.

A teoria da burocracia, surge em meados da década de 1940 a partir da abordagem teórica de Max Weber, que a compreende a burocracia enquanto a organização excelente por sua natureza, no qual, a partir de atividades previamente determinadas possibilita uma estruturação formal da organização, permitindo, a realização de atividades humanas que possibilitam o desenvolvimento de objetivos comuns no longo prazo.

Segundo a concepção de Weber (1946) a ideia de burocracia encontra-se diretamente vinculada ao conceito de autoridade, no contexto das organizações é orientada por regras e normas oriundas de um regulamento reconhecido e aceito pelo grupo. Orientada pela racionalidade segue comandos independente de quem seja o emissor, nesse sentido, a autoridade consiste no cargo e não na pessoa que a exerce.

De tal forma, a burocracia caracteriza-se enquanto uma estrutura com funções hierarquizadas, racional e com rotinas pré-determinadas, cujo o objetivo consiste em desempenhar ações voltadas para a máxima eficiência.

Segundo Perrow (1972), observa-se, no entanto, que ocorrem algumas disfunções devido a fatores, como discorre particularismo, satisfação de interesses pessoais, patrimonialismo, excesso de regras e a própria hierarquia resulta por tornar o modelo burocrático algo pouco eficiente, o que gesta no interior do pensamento da população de que a burocracia é por si só algo negativo, sendo muitas vezes associada a papelórios, lentidão, ou ineficiência.

Com a promulgação da CF/88, um documento legal instigador da valorização da função pública e do servidor público, a administração pública se propõe descentralizar as funções de direção e as rotinas de execução, ampliando a autonomia do servidor e concentrando-se nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle**.** O modelo gerencial, é caracterizado pelo anseio do controle de resultados com o intuito de fornecer prestação de serviços com efetividade, não se enrijecendo no controle dos meios, mas focando nos fins.

> Na administração pública gerencial a estratégia volta-se (1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade, (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados, e (3) para o controle ou cobrança posterior dos resultados (BRASIL, 1995, p. 16).

Diante das complexidades da realidade e da fragilidade do modelo gerencial em focar no desempenho e nos resultados, impossibilitando a participação dos demais atores públicos, surge o modelo de Governança Pública, objetivando o pluralismo na construção de políticas públicas, redefinindo um Estado mais participativo e menos hierárquico. Segundo Martins e Marini (2014), divergindo da preocupação com o bem-estar social desenvolvimentista e a onda neoliberal dos anos 80 e 90, o modelo de governança pública:

> Propõe escopos mais amplos, colocando-se numa perspectiva mais abrangente de governo (*whole of government*) e sociedade (redes de governança), diferentemente dos enfoques estatal da administração pública ortodoxa e intraorganizacional da nova gestão pública (com ênfase em eficiência e controle)" (MARTINS E MARINI, 2014, p. 43).

Não existem modelos de administração pública puros, o processo de transição dos mesmos os torna híbridos, pois a evolução histórica destes modelos confirma a necessidade da adequação do Estado às exigências sociais e da globalização. O atual modelo gestionário tem resquícios e características dos modelos anteriores, mesmo que atualmente o foco não seja mais no processo e sim nos resultados, com anseio pela efetividade plena, ainda existem fragmentos inclusive do patrimonialismo, tendo assim práticas de corrupção política.

AVANÇOS E RETROCESSOS NO MODELO DEMOCRÁTICO DO ESTADO BRASILEIRO

A década de 1980 representa um marco para o modelo democrático de direito brasileiro, pois, por meio das lutas dos movimentos sociais do período, o qual resultou na promulgação da CF/88, se estabelece o retorno da democracia no país, e para além disso, assegura a participação popular como um direito previamente reconhecido.

O modelo democrático representativo predominante no Brasil desde então, legitima o direito dos representantes eleitos de tomarem decisões sobre o interesse público. A descentralização do poder e a abertura política possibilitam a criação de mecanismos de participação e a promoção de espaços para a participação popular, ampliando sua inserção na vida política e desmistificando a ação exclusiva de apenas votar a cada pleito.

Outrossim, a administração pública passa a adotar aparatos para tornar-se mais efetiva, dos quais se destacam o direito administrativo e a contabilidade pública enquanto elementos contribuintes para o melhor funcionamento da máquina pública. Cria-se órgãos fiscalizadores tais como os tribunais de contas, destinados especificamente ao papel de fiscalizar as ações da administração pública e principalmente, as contas públicas.

O conceito de transparência remete a questão da visibilidade do funcionamento do Estado, o que contribui para o fortalecimento do exercício da cidadania, e em última instância, da democracia. Tais fatores tornam a transparência um elemento essencial para o controle social sobre o Estado.

Elevar o nível de transparência pública é um dos mais importantes desafios nos dias atuais, considerando que são muitos os entraves que influenciam negativamente o descumprimento dos princípios da administração pública. A ausência de uma efetiva divulgação das ações governamentais resulta na impossibilidade do desenvolvimento e fortalecimento da cidadania.

Como meio de assegurar objetivos precípuos da administração pública, bem como o cumprimento dos princípios preconizados pela CF/88, os aparatos legais são instituídos como reforço e obrigatoriedade do cumprimento da publicidade dos atos da administração pública. O termo transparência, embora não esteja referenciado na Carta Magna, está interligado ao princípio constitucional da Eficiência. A transparência na administração pública é uma imposição constitucional, trata-se de uma função de Estado, e não de Governo.

Como avanço para o fortalecimento dos níveis de transparência tem-se a criação de leis que possibilitam a população fiscalizar as ações governamentais nas três esferas de governo. A exemplo, tem-se a Lei Complementar N.º 101 de 2000, também denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece por meio do Artigo primeiro que "normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no capítulo II do Título VI da CF/88" que versa sobre o orçamento. A referida Lei institui por meio do parágrafo primeiro que:

> § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições em relação a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar. (BRASIL: LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000).

A partir do parágrafo supracitado, compreende-se que a informação é um fator essencial para o controle social sobre a atuação de seus representantes. Sem o acesso da sociedade aos atos dos gestores públicos, torna-se impossível que fiscalize se a atuação desses está de acordo com as normas legais ou não. Assim, cabe ao Estado à responsabilidade de garantir aos cidadãos o direito ao acesso a essas informações, de forma ser ampla, irrestrita e tempestiva.

O controle no âmbito da gestão, assim como a fiscalização da aplicação e destino dos recursos financeiros provenientes dos tributos dos contribuintes e de outras fontes auferidas pelo Estado, é um exercício que deve ser efetivado de maneira autônoma e independente pelo cidadão. O acompanhamento das ações da gestão e a fiscalização dos gastos do setor público, quando realizados pela própria sociedade, denomina-se controle social. Nesse contexto, o acesso à informação pública, conforme preconiza a CF/88 constitui-se em princípio básico do controle social.

A Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, tem como objetivo facilitar o acesso aos cidadãos acerca das informações da administração pública, em especial, sobre a maneira como os recursos públicos estão sendo geridos. A referida lei por meio do Art. 6º inciso I: institui que compete aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação.

Ainda em consonância com a abordagem teórica acerca dos dispositivos legais que contribuem para uma gestão mais transparente, toma-se como aporte para a discussão a Lei Nº 8.666/1993 ao qual, institui normas para licitações e contratos da administração pública direta e indireta nas três instâncias dos poderes, bem como, nos órgãos da União, dos estados e dos municípios brasileiros, além do Distrito Federal.

Nesse sentido, como discorre o Art. 3º da Lei Nº 8666/1993 "A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável". (BRASIL: 1993). A referida lei visa democratizar os processos de compras da administração pública direta e indireta, nesse contexto, visa um melhor uso dos recursos financeiros a partir da proposta mais vantajosa à administração pública.

O conceito de transparência remete à visibilidade do funcionamento do Estado, que contribui para o exercício da cidadania e em última instância, da democracia. Tais fatores tornam a transparência um elemento essencial para o controle social, paralelo aos esforços e iniciativas de estímulo à transparência e participação popular no cenário brasileiro, destaca-se contrariamente o fenômeno da corrupção. No contexto brasileiro, este fenômeno ganhou visibilidade midiática na década de 1990 devido a vários escândalos e tendo ápice nos últimos anos da década de 2010, contribuindo para fragilização do modelo democrático.

Escândalos envolvendo o desvio de recursos financeiros dos cofres públicos, "caixa 2", pagamento de propinas, pedaladas fiscais, dentre outros fatores sendo os mesmos vinculados inclusive à representantes políticos que formavam a aliança partidária frente da gestão do país. Tais eventos somados a mobilização de grupos políticos e sociais de oposição ao governo culminou no impeachment da Presidente da República Dilma Roussef em 2016.

A operação lava jato por sua vez, trouxe à tona esquemas milionários de corrupção aos quais envolvem nomes de importantes representantes políticos e líderes partidários, fator esse que contribuiu para uma maior desconfiança e instabilidade das alianças políticas que direcionaram o cenário político do país. Fatores como a prisão do ex-presidente da república e líder do Partido dos Trabalhadores Luís Inácio Lula da Silva representou uma queda da hegemonia política do partido na gestão governamental do país por quase quatro mandatos consecutivos.

Esses eventos desencadearam novos rumos para a política brasileira, estimulando fortes tensões no contexto dos grupos políticos, uma maior descrença por parte da população no que compete a confiabilidade dos representantes políticos, além de uma instabilidade política, acarretando baixas dos investimentos externos no país.

Na sociedade brasileira a corrupção é um fenômeno profundamente enraizado, no qual tem suas origens no período colonial. Na obra Raízes do Brasil, o autor Sérgio Buarque de Holanda (1995) aborda a cordialidade do povo brasileiro que em nada está relacionada ao hábito cordial de tratar os indivíduos com polidez, mas, consiste no famoso "jeitinho brasileiro" enquanto a troca de favores ligados ao setor público, motivados exclusivamente por interesses pessoais. O autor enfatiza a necessidade de separar o público do privado, ação essa que pressupõe o princípio da impessoalidade. Nesse contexto, o princípio da moralidade administrativa pressupõe o estabelecimento de bons costumes como regra da administração pública, ao passo que a sua inobservância finda em um ato ilegal.

Esses fatores vinculados a corrida presidencial, contribuíram para um momento de tensões políticas, no qual, teve nas *fakes news* uma estratégia para a manipulação político ideológica, resultando na vitória de um partido político da direita conservadora para a presidência da república.

Esse evento resultou num verdadeiro retrocesso no que compete às conquistas sociais do país, visto que, são características do governo: abordagem patriarcal, conservadorismo, estímulo ao uso de armas de fogo, críticas a diversidade de gênero, dentre outras formas de exclusão das minorias sociais.

DA DISTOPIA À REALIDADE

A obra distópica *1984* de George Orwell foi originalmente publicada no ano de 1949, dividida em três partes, o enredo apresenta uma realidade pós revolução, onde o mundo foi dividido em três grandes potências: Eurásia, Lestásia e Oceânia. A história se dá num recorte espacial Faixa Área UM na Oceânia que já foi a antiga Londres, num recorte temporal de futuro próximo (1984).

A gestão político-administrativa é realizada pelo Partido INGSOC, representada pela figura administrativa chamada O Grande Irmão que tem como foco o embate com o inimigo do Estado Emmanuel Goldstein, é retratada por uma estratificação social composta pelo Núcleo do Partido (casta privilegiada), Partido Externo (casta submissa), Proletas (85% da população total, casta marginalizada).

A sociedade orwelliana vive em um regime totalitário baseado em lemas do Partido tais como: Guerra é Paz; Liberdade é Escravidão, Ignorância é força. Existem instrumentos governamentais antidemocráticos como a Novafala (11 edição do dicionário Novafala erradicará sinônimos, destruirá palavras, compactará a linguagem até 2050), e duplipensamento (acreditar em duas ideias contrárias e validá-las como ambas verdadeiras), bem como políticas públicas de manutenção do sistema, rituais e eventos que alimentam e conservam o ideal do Partido: dois minutos de ódio, execução de inimigos de guerra em praça pública e o evento anual A Semana do ódio!

Tendo em vista que as narrativas distópicas são particularidades do campo de conhecimento regado de simbolismos sociais, a literatura passa a se configurar, não como um mero reflexo mecânico da sociedade e sim por meio de um viés empírico participante e construtor de um dado contexto social. Sobre essa abordagem, Adorno (2003, p.66) discorre que "a referência ao social não deve levar para fora da obra de arte, mas sim levar mais fundo para dentro dela", possibilitando assim a percepção de similaridades do modelo gestionário idealizado na obra *1984* com políticas administrativas brasileiras no atual governo. Ainda sobre essa temática Nogueira (2010) aponta que:

> Do mesmo modo, as formas de organização social ou política são temas determinantes, retratadas muitas vezes naquilo que comumente se designa por distopias, isto é, uma visão pessimista e agressiva daquilo que espera a humanidade, seja essa agressividade consequência da revolta de robôs ou andróides, de entidades extraterrenas invasoras, da poluição, do sobreaquecimento ou da sobre população. (NOGUEIRA, 2010, p.10)"

Por conseguinte, a Literatura enquanto uma das ferramentas de expressão da realidade permite analisar e criticar o contexto social da atualidade, através do gênero literário distópico que semeia um "alerta de incêndio". Na obra *1984* de George Orwell, que se destaca neste gênero, é identificável problematização da temporalidade - recorte temporal que a obra foi escrita sob a perspectiva ampliada de uma lupa. Nessas circunstâncias há espaço para o distanciamento entre ideologias e práticas, representado nesta obra como duplipensamento, sendo este caracterizado como o ato de:

> "Saber e não saber, estar consciente de mostrar-se cem por cento confiável ao contar mentiras construídas laboriosamente, defender ao mesmo tempo duas opiniões que se anulam uma à outra, sabendo que são contraditórias e acreditando nas duas; recorrer à lógica para questionar a lógica, repudiar a moralidade dizendo- se um moralista, acreditar que a democracia era impossível e que o Partido era o guardião da democracia; esquecer tudo o que fosse preciso esquecer, depois reinstalar o esquecido na memória no momento em que ele se mostrasse necessário, depois esquecer tudo de novo sem o menor problema: e, acima de tudo, aplicar o mesmo processo ao processo em si. Está a última sutileza: induzir conscientemente a inconsciência e depois, mais uma vez, tornar-se inconsciente do ato de hipnose realizado pouco antes." (ORWELL,1949, p.48).

Equivalente ao duplipensamento orwelliano na literatura, a distorção ideológica na esfera política brasileira contemporânea é um processo que permite substituições ou inversões nas experiências sensoriais, criação ou supressão das características estruturais na interpretação da realidade. A exemplo, no Brasil são justificadas as falhas ou inadequação da atual gestão administrativa contrapondo-as aos erros de partidos opositores nos governos anteriores, tais paramentos validam a máxima do senso comum representada por: "partido político X rouba, mas faz".

Condizente a isto, a administração pública vigente na narrativa orwelliana de *1984,* especificamente a estrutura Estatal, ratifica essa distorção ideológica, bem como a manipulação política através do Ministério da Verdade, com a reescrita e a alteração das notícias do passado disseminadas à população conforme os interesses do Partido INGSOC:

> "Depois de efetuadas todas as correções a que determinada edição do Times precisava ser submetida e uma vez procedida a inclusão de todas as emendas, a edição era reimpressa, o original era destruído e a cópia corrigida era arquivada no lugar da outra. Esse processo de alteração contínua valia não apenas para jornais como também para livros, periódicos, panfletos, cartazes, folhetos, filmes, trilhas sonoras, desenhos animados, fotos — enfim, para todo tipo de literatura ou documentação que pudesse vir a ter algum significado político ou ideológico. Dia a dia e quase minuto a minuto o passado era atualizado. Desse modo era possível comprovar com evidências documentais que todas as previsões feitas pelo Partido haviam sido acertadas; sendo que, simultaneamente, todo vestígio de notícia ou manifestação de opinião conflitante com as necessidades do momento eram eliminados. . . Tampouco nas instruções que Winston recebia por escrito e das quais tratava de se livrar tão logo se desincumbia delas, reconhecia-se ou dava-se a entender que a tarefa solicitada implicava um ato de falsificação; a referência era sempre a deslizes, equívocos, erros de impressão ou citações improcedentes, os quais era necessário, em benefício da exatidão, corrigir." (Orwell, 1949. Pg. 54-55)

Na perspectiva de Berkowitz e Schwartz, as notícias falsas "desfocam as linhas entre não ficção e ficção" (BERKOWITZ & SCHWARTZ, 2016, p. 4), desta forma é exequível a congruência entre ferramentas distintas de percepção e interpretação da realidade, extraindo das páginas de *1984* semelhanças da distorção ideológica contida no enredo da obra com a gestão administrativa brasileira atual.

Uma potente ferramenta para a distorção ideológica e manipulação política é a famigerada *Fake News.* Essa expressão da língua inglesa traduzida como "notícias falsas", consiste na disseminação de informações noticiosas à respeito da realidade de maneira distorcidas ou falseadas, propagadas e revestidas de veracidade principalmente pelas redes sociais.

Há uma extensa variedade de conceitos para definir as *fakes news* ou notícias falsas fundamentadas na incorporação de elementos falsos no conteúdo (BAKIR & MCSTAY, 2018) e a sua difusão propositalmente. Segundo Bakir e McStay, notícias falsas são "totalmente falsas ou que contêm elementos deliberadamente enganosos incorporados no seu conteúdo ou contexto".

Segundo Vousoughi, Roy e Aral (2018), as "novas tecnologias sociais, que facilitam a rápida partilha de informações e cascatas de informações em larga escala, podem possibilitar a disseminação de desinformação". Considerando que na atualidade as publicações sensacionalistas geram receitas, referindo-se à questões financeiras e ideológicas intrínsecas à propagação de informação falsa Tandoc, Lim e Ling afirmam que:

> "Duas motivações principais são a base da produção de notícias falsas: financeiras e ideológicas. Por um lado, histórias ultrajantes e falsas que se tornam virais - precisamente porque são ultrajantes - fornecem aos produtores de conteúdo cliques que são convertíveis em receita de publicidade. Por outro lado, outros provedores de notícias falsas, produzem notícias falsas para promover ideias particulares ou pessoas que eles favorecem, muitas vezes desacreditando outras pessoas." (Tandoc et al., 2018, p. 2)

Assentando enfoque nas motivações ideológicas das fake news, tem-se que estas são uma ameaça à democracia, pois a produção e consumo de notícias falsas, a falta de literacia digital e a ausência de verificação da veracidade por profissionais de informação e atores sociais, potencializam a intenção de polemizar um indivíduo ou um fato à prejudicar a imagem deste, de forma verossímil. Desta forma, a criação e publicização capilar e praticamente instantânea dessas notícias falsas podem influenciar diretamente a esfera política e eleitoral.

Sob a ótica política, as notícias falsas são utilizadas para prejudicar a reputação de um adversário político, deteriorando o apoio em uma disputa eleitoral. Atualmente, os conteúdos difamatórios sobre atores políticos partidários avançaram facilmente no território digital. Isso aponta que, uma das chaves para o sucesso eleitoral das propostas no ano de 2018, além da polarização entre espectro ideológico político (direita e esquerda) vinculada à dualidade de bem e mal, foi a discussão de temas transversais à sociedade brasileira, focada em valores (sejam religiosos, culturais), pois parte dos partidos conservadores rejeitam a agenda radicalizada de um setor do espectro direita.

Segundo Almeida (2018), a interferência das *fake news* na opinião pública no ano de 2018 representa uma realidade mais complexa do que em relação a 2014, em que sistemas automatizados como os *bots* (*internet bot* ou *web robot)* alavancaram drasticamente a disseminação de difamações, replicando e propagando-as em grande velocidade, bem como a criação de perfis falsos de redes socais usados para comentar e gerar interação nas redes. Salientando a imparcialidade e vantagens econômicos no consumo desse conteúdo, Almeida afirma:

> Os especialistas no tema lembram que o uso de notícias falsas para influenciar processos eleitorais sempre existiu. O que agravou a situação, em um cenário de prevalência de tecnologias de comunicação digitais, foram a mineração de dados dos usuários a partir de sua navegação no ambiente digital e a possibilidade de viralização pelos algoritmos das redes sociais." (ALMEIDA, 2018, p.11-12)

Estes famigerados algoritmos exercem influencia diretamente na opinião pública. No Brasil, são visíveis as denúncias do mau uso das informações ou disseminação de notícias totalmente distorcidas em sites de baixa confiabilidade massivamente através das redes sociais, antes da exposição da versão apurada dos fatos pela imprensa deliberadamente ou não.

"ATAQUES" A DEMOCRACIA NO BRASIL

Nos últimos anos, a preocupação com a ética do serviço pública tem-se tornado um tema cada vez mais relevante considerando os escândalos que envolvem a corrupção no país. Tais ações representam ataques constantes ao princípio da moralidade da administração pública direta e indireta. Nesse cenário a falta da ética na administração pública, deixa de ser vista apenas como um problema moral e passando a ser concebida como ameaça à ordem econômica vigente, bem como à organização administrativa e ao próprio Estado Democrático de Direito.

Segundo Matias-Pereira (2012) a geração de iniciativas de promoção da ética pressupõe medidas e investimentos que visem o fortalecimento institucional, a modernização e o combate à corrupção, de forma a garantir a capacidade de geração de resultados, assim como a reversão da sensação de impunidade que ainda subsiste no cenário brasileiro. Todavia, ainda de acordo com o referido autor nem o fortalecimento institucional, nem as sanções aplicadas aos casos de corrupção se demonstram suficientes para assegurar a confiança da população quanto ao respeito aos valores éticos e sobre os reais limites impostos às condutas individuais.

O fenômeno da corrupção no contexto brasileiro ganhou visibilidade midiática a partir da década de 1990 devido a escândalos que envolvem a temática desde esse período. Nos últimos anos esse fenômeno tem-se tornado cada vez mais recorrente e estado em debate devido às operações investigativas de desvio de recursos dos cofres públicos por parte dos representantes políticos brasileiros.

No Brasil, a corrupção é um fenômeno profundamente enraizado, tendo suas origens desde os tempos da coroa portuguesa no período colonial. Na obra Raízes do Brasil o autor Sérgio Buarque de Holanda (1995) aborda a cordialidade do povo brasileiro, que em nada está relacionada ao hábito cordial de tratar os indivíduos com polidez, mas, consiste no famoso "jeitinho brasileiro" enquantoa troca de favores ligados ao setor público, motivados por interesses puramente pessoais.

O autor enfatiza a necessidade de separar o público do privado, ação essa que pressupõe o princípio da impessoalidade. Nesse contexto, o princípio da moralidade administrativa pressupõe o estabelecimento de bons costumes como regra da administração pública, ao passo que a sua inobservância importa em um ato ilegal.

Como uma forma de assegurar o desvio dos objetivos precípuos da administração pública bem como, o cumprimento dos princípios preconizados pela CF/88, aparatos legais são instituídos como forma de reforçar e tornar obrigatório o cumprimento dos princípios da publicidade dos atos da administração pública. De tal forma, os atos praticados pela administração pública devem ser publicizados oficialmente para conhecimento e controle da população. Assim, os documentos públicos podem ser examinados por qualquer cidadão, exceto em casos de necessidade de preservação da segurança da sociedade e do Estado ou de interesse público.

Como mencionado anteriormente, o Brasil tem nas suas raízes o predomínio de práticas antiéticas aos quais sobrepõem os interesses pessoais acima da coletividade. Uma gestão da ética pressupõe a adoção de uma cultura que percebe nesse comportamento moral um modo de vida, no qual, o comportamento ético no âmbito da administração pública se dará enquanto uma extensão das práticas da vida cotidiana. A gestão pública exige o estabelecimento de padrão transparente e previsível que vise à definição de padrões éticos de conduta no âmbito das organizações, que não deixem margens de dúvidas quanto à conduta que se espera em situações específicas.

APRESENTAR AS SIMILARIDADES POLÍTICAS ADMINISTRATIVAS BRASILEIRAS COM A MODELO GESTIONÁRIO IDEALIZADO NA OBRA DE ORWELL

Visto que a narrativa distópica 1984 de Orwell contém uma administração pública direta ambígua e contraditória composta por quatro ministérios nos quais se divide a totalidade do aparato governamental, tem-se o Ministério da Verdade responsável pela edição das informações e fontes históricas do passado a serem repassadas para a população; o Ministério da Paz responsável por assuntos bélicos e de estratégia de guerra; o Ministério da Abundância responsável pela regulação dos suprimentos alimentícios da população e o Ministério do Amor responsável pela manutenção da lei e da ordem social através de repressões psicológicas e torturas físicas.

> "A ideologia oficial está impregnada de contradições, mesmo quando não há nenhuma justificativa prática para elas... Mesmo os nomes dos quatro ministérios que nos governam exibem uma espécie de descaramento na inversão deliberada dos fatos. O Ministério da Paz cuida dos assuntos de guerra; o Ministério da Verdade trata das mentiras; o Ministério do Amor pratica a tortura; e o Ministério da Pujança lida com a escassez de alimentos. Essas contradições não são acidentais e não resultam da mera hipocrisia: são exercícios deliberados de duplipensamento." (ORWELL, 1949.pg. 254)

Em 2019, similitude às contradições dos ministérios na distopia mencionada, a atual composição administrativa do governo brasileiro em apenas 100 dias de atuação se postou em discordância com determinadas tomadas de decisão.

O ministro do Meio Ambiente Ricardo de Aquino Salles em maio deste ano, segundo o jornal O Globo, cancelou o evento preparatório para Conferência do Clima (COP 25) organizado pela Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), que ocorrerá em Salvador-Ba na Semana do Clima alegando que o evento não estava no escopo da agenda atual da pasta, após três dias o ministro volta atrás e confirma o evento.

Segundo o Diário do Nordeste, a ministra Damares Alves representando o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, discordante inclusive da nomenclatura do ministério que representa criticou a igualdade de gênero ao favorecer ações misógina e excludente por afirmar 'Nós vamos ensinar nossos meninos nas escolas a levar flores para meninas, por que não? Abrir porta do carro para mulher, por que não?", bem como acusa o movimento LGBT de ter implantado uma "ditadura gay" no Brasil, alegando que há retaliação aos opositores desse pensamento: "há uma imposição ideológica no Brasil e quem diz que não aceita, é perseguido".

O ministro Ernesto Araújo do Itamaraty - Ministério das Relações Exteriores, Segundo a Folha de São Paulo, firmou alianças econômicas desfavoráveis para o Brasil ao estender pontes diplomáticas e comerciais com os Estados Unidos, consequentemente criando uma tensão com países árabes e a China. Estas decisões políticas distorcem as atribuições do Estado, visto que este é uma organização com o papel regulador, fiscalizador, orientador social e executor de políticas públicas, responsável por garantir o desenvolvimento socialmente justo. A esse respeito, tem-se no próprio preâmbulo da CF/88 o reconhecimento desse papel:

> Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil. (BRASIL,1988, p.1)

Observa-se impreterivelmente a necessidade do equilíbrio entre as esferas mercadológicas e estatais nas sociedades democráticas, visivelmente disparate com as tomadas de decisão desta gestão governamental brasileira vigente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa pesquisa apresenta como resultado a identificação de similaridades da atual gestão pública brasileira e o modelo gestionário da narrativa distópica *1984* de George Orwell, utilizando a literatura como instrumento de expressão da realidade que analisa o contexto social da atualidade permeada por ações ambíguas do poder executivo brasileiro, ações contraditórias e antidemocráticas.

Considerando a perspectiva ampliada por uma "lupa", sob o recorte temporal que a obra foi escrita, se tem em *1984* uma administração pública contraditória no qual os ministérios executam ações distorcidas das suas designações. A narrativa distópica se assemelha às ações da administração pública direta brasileira, sendo os ministérios de *1984* dúbios e indo ao encontro do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos, Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Meio Ambiente que nos primeiro cem dias de atuação apontam gestão paradoxal no panorama brasileiro.

Essas contradições adicionadas às *fakes news* enquanto estratégia de manipulação político ideológica, acuminam no atual retrocesso das conquistas sociais do país, visto que, secionam a democracia, aguçam o viés governamental patriarcal e retrógrado que fomenta apologia de violência, censura a diversidade de gênero e exclui as minorias sociais.

Nesta acepção, conclui-se que as correlações existentes entre a obra *1984* e o cenário político brasileiro no atual momento, apontam igualmente excesso discrepância na governança pública e modelo gestionários, que deturpam as funcionalidades da administração pública de ambos os objetos de pesquisa comparados, exibindo-se antidemocráticos e dizimadores das liberdades individuais e direitos sociais.

BIBLIOGRAFIA

ADORNO, T. W. **Notas sobre literatura**. Ediciones Akal, 2003.

ALMEIDA, R. Q. **Fake news: arma potente na batalha de narrativas das eleições 2018**. Ciência e Cultura, v. 70, n. 2, p. 9-12, 2018.

ARAGÃO, C. V. **Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio.** Revista do Serviço Público. Ano 48 nº 3 Set-Dez 1997.

BASÍLIO, A. L. **"O Nordeste tem um manual de bruxaria para crianças",** diz Damares. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/o-nordeste-tem-um-manual-de-bruxaria- para-criancas-diz-damares> Acesso em: 01/06/2019.

BRASIL, **Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.** Disponível em: **https://www.mdh.gov.br/damares-alves.** Acesso em: 12/05/2019

BRITES, M. J; AMARAL, I; & CATARINO, F. **A era das "fake news": o digital storytelling como promotor do pensamento crítico.** Disponível em: http://recil.grupolusofona.pt/bitstream/handle/10437/8949/2018_Brites_Amaral_Catarino_AEraDasFakeNews.pdf?sequence=1. Acesso em 02/03/2018.

CERVO, A.L. **Metodologia Científica**. São Paulo: Pearson Pretetice Hall, 2007.

DIÁRIO DO NORDESTE**. Damares Alves: veja frases polêmicas da futura ministra da Mulher, Família e** Direitos Humanos. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/politica/online/damares-alves-veja-frases-polemicas-da-futura-ministra-da-mulher-familia-e-direitos-humanos-1.2037042> Acesso em: 05/03/2019

FOLHA DE SÃO PAULO. **Repórter separa polêmicas e medidas do chanceler Ernesto Araújo; ouça.** Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/podcasts/2019/03/reporter-separa-polemicas-e- medidas-do-chanceler-ernesto-araujo-ouca.shtml. Acesso em: 25/06/2019

GIL, A.C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo. Atlas, 2010.

GRANDELLE, R; FURLANETO, A. **Governo federal cancela evento da ONU em Salvador sobre o clima.** Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/governo-federal-cancela-evento-da- onu-em-salvador-sobre-clima-23662071> Acesso em: 13/05/2019

MATIAS PEREIRA, J**. Manual de gestão pública contemporânea.** 4 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MINAYO, M.C.S. **Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade.** Ciência e Saúde coletiva. vol.17 no.3 Rio de Janeiro, mar. 2012.

NOGUEIRA, Luís. **Manuais de cinema II: gêneros cinematográficos.** Covilhã: LabCom, 2010. PERROW, C. **Organizações complexas**. Glenview: Scott, Foresman, 1972

WEBER, M. **Ensaios em Sociologia.** New York: Oxford University Press, 1946.

SESSÕES TEMÁTICAS

011

INSTRUMENTOS DE GESTÃO PÚBLICA



A GESTÃO DO IPTU EM PARNAMIRIM-RN: UMA ANÁLISE À LUZ DOS INSTRUMENTOS DE RECAPTURA DE MAIS-VALIAS URBANAS

Érica Milena Carvalho Guimarães Leôncio (UFRN)

INTRODUÇÃO

Os municípios brasileiros passaram por um processo de mudanças significativas quanto ao seu status constitucional nos últimos trinta anos, conquistando autonomia em relação aos demais entes federativos na Constituição Federal de 1988 (CF/88), sendo regidos por suas próprias leis orgânicas e tendo regras específicas sobre os seus recursos (SOUZA, 2005), o que lhes trouxe novas atribuições e responsabilidades, como também meios próprios de arrecadação (BRASIL, 1988).

Nesse contexto, cresceu também a importância das fontes de receita própria, fazendo-se necessário que as arrecadações municipais aumentassem de forma a garantir que seus orçamentos tenham condições de abarcar as necessidades das suas populações. Assim, a CF/88 definiu tributos exclusivos para os municípios, além de outros que devem ser cobrados de forma concorrente com os demais entes federativos. Ademais, também foi inserido ao texto constitucional um sistema de repartição de receitas tributárias, onde os municípios passaram a ser beneficiários de parte das receitas obtidas pela União e pelos Estados.

A municipalidade também recebeu destaque na CF/88 no capítulo que estabelece a política urbana brasileira, a qual tem o Município como principal ente federativo responsável pelo pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes, através do racional uso da terra e do desestímulo à especulação imobiliária (BRASIL, 1988). Para tanto, o texto constitucional oferece instrumentos de gestão urbana que permitem aos municípios fazerem uso dos processos de planejamento e gestão urbana e territorial, garantindo o direito à cidade.

Tais modificações na legislação relativas à Política urbana são consideradas como uma resposta às pressões sociais que emergiam nas cidades brasileiras, onde, segundo Rolnik (2000) os problemas urbanos têm relação com o alto grau de injustiça na distribuição dos encargos e dos benefícios nas cidades, apresentando contrastes internos entre áreas com melhores condições de urbanidade e outras áreas com condições urbanísticas precárias.

A política urbana brasileira estabelece o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) como um tributo que além do seu potencial de arrecadação, pode também ser compreendido como um instrumento à disposição dos Municípios para que possam intervir nos processos de planejamento e gestão urbana e territorial.

Para tanto, se faz necessária uma legislação específica em cada município regulamentando-o de forma a estabelecer sua alíquota, base de cálculo, situações excepcionais, possíveis isenções etc. Essa legislação deve obrigatoriamente estar de acordo com as disposições constitucionais, como o Código Tributário Nacional (CTN) (BRASIL, 1966), o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e o respectivo Plano Diretor do Município, de forma a garantir que esse imposto cumpra todas as suas funções. Além disso se faz necessária também uma gestão tributária moderna e em consonância com as necessidades locais, para que o IPTU seja efetivado pelos municípios nos moldes da política urbana brasileira.

Contudo, a partir da análise das experiências das cidades brasileiras, percebe-se que os municípios reclamam permanentemente da ausência de recursos próprios, dependendo de transferências governamentais para levar adiante seus projetos. Por outro lado, grande parte dos gestores municipais não costumam implementar adequadamente os instrumentos de recaptura de mais-valia urbana, deixando de arrecadar valores que, além de necessários, deveriam, por direito, retornar à cidade.

As pesquisas mais recentes demonstram que cerca de 70% (setenta por cento) das receitas municipais originam-se de transferências intergovernamentais, enquanto a arrecadação de tributos municipais contribui com menos de vinte por cento para as finanças dos municípios. Neste ínterim, o imposto sobre a propriedade urbana ocupa a segunda posição entre as principais fontes de arrecadação própria, ficando atrás do imposto que incide sobre os serviços, sendo perceptível a redução de sua contribuição ao longo dos anos nos municípios brasileiros (DE CESARE, 2016).

Percebe-se que no Brasil a política tributária ainda se apresenta de forma regressiva e acaba atingindo mais fortemente as classes mais populares. Portanto, sem uma política tributária adequada, o lançamento de terras no mercado aumenta a especulação imobiliária e aumenta a segregação, exclusão e a desigualdade social. Assim, faz-se necessário um olhar para o IPTU como um instrumento extrafiscal que também tem capacidade de dialogar com os instrumentos urbanísticos presentes nos planos diretores e demais legislações que tratem da questão urbana.

Ademais, ainda é tímida nas cidades brasileiras a aplicação efetiva de impostos como o IPTU, sendo relevante entender os porquês da não efetivação, bem como o seu baixo aproveitamento, o que impede a recuperação das mais-valias fundiárias na medida em que não se cobra corretamente o referido imposto dos proprietários que possuem imóveis nas regiões mais bem servidas de infraestrutura e serviços urbanos no município e, consequentemente, mais valorizadas. No extremo oposto, as pessoas que vivem nas regiões mais longínquas da cidade, sem acesso a tais equipamentos urbanos não têm seus imóveis incrementados por tal valorização.

Tal situação é percebida no município de Parnamirim, que dispõe atualmente do Código Tributário Municipal - Lei nº 951/1997, que trata do IPTU nos artigos 90 ao 136 (PARNAMIRIM, 1997) e do Plano Diretor – Lei Complementar nº 63 de 2013 (PARNAMIRIM, 2013). Apesar da previsão legal, a gestão municipal de Parnamirim segue uma postura comum à maioria das cidades brasileiras, tendo grandes dificuldades em angariar recursos próprios e dependendo de transferências governamentais para dar concretude aos seus projetos.

O município de Parnamirim, que tem sua história marcada pelo desenvolvimento da aviação no país, tornou-se distrito de Natal em 1948, passando ao status de cidade em 1958. Seu desenvolvimento foi fomentado durante a segunda guerra mundial, período em que foi instalada uma base aérea no seu território. Na década de 1960 recebeu um distrito industrial, o que permitiu o avanço da economia local, antes marcada pelo comércio e serviços relacionados às necessidades da base militar. Porém, nos anos de 1990 o ciclo de investimentos de capital industrial local foi encerrado, resultando no fechamento de diversas fábricas instaladas na região. Nos últimos anos a economia local passou a se desenvolver através do comércio, da avicultura e do turismo (PEIXOTO, 2003).

Além disso, a estreita relação com a capital potiguar – Natal – tem tido grande relevância no crescimento de Parnamirim, a qual margeia o transbordamento da capital na direção sul, intensificando- se as relações metropolitanas entre essas duas cidades. Assim, Natal apresenta-se como cidade polo da região metropolitana, sendo Parnamirim um dos municípios que a compõem, caracterizando-se por ter alto nível de integração com Natal. Ademais, o transbordamento de Natal em direção à Parnamirim foi motivado primordialmente pelo mercado imobiliário, especificidades trazidas pela legislação dos municípios, bem como, pela redução do crescimento populacional de Natal e pelo crescimento das atividades econômicas em Parnamirim, sendo visível também a conurbação entre os dois municípios (CLEMENTINO, SOUZA, 2009).

Percebe-se que, assim como a maioria das cidades brasileiras, o município de Parnamirim, que se mostra carente de infraestrutura urbana, embora venha demonstrando intenso crescimento imobiliário e econômico nas últimas décadas, utiliza o IPTU aquém da sua capacidade determinada legalmente, havendo dificuldades em efetivá-lo pela gestão do referido município. Assim, há uma necessidade de pesquisas que busquem novas evidências sobre como funcionam concretamente as políticas e os instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias, objetivando uma mudança de comportamento e de atitudes dos gestores municipais, dos proprietários privados e da comunidade em geral.

Nesse contexto, percebe-se que o município de Parnamirim utiliza o IPTU aquém da sua capacidade determinada legalmente, havendo dificuldades em efetivá-lo pela gestão municipal. Diante disso, questiona-se: o IPTU vem sendo implementado efetivamente pela gestão municipal de Parnamirim-RN, de forma a garantir a recuperação pública dos benefícios decorrentes da implantação de infraestrutura urbana no município?

Assim, tem-se como objetivo investigar como a gestão do IPTU em Parnamirim compreende e incorpora na legislação e na administração municipal a potencialidade do IPTU de recapturar mais- valias urbanas. Para tanto, foi feito um estudo bibliográfico contemplando as conceituações pertinentes e uma análise documental sobre a legislação do município; além disso, foram feitas entrevistas com gestores municipais para entender como a gestão compreende o papel do IPTU para dinâmica urbana local como um instrumento de política urbana com potencial de recuperar as mais-valias urbanas recebidas pelos imóveis privados em pról da coletividade.

A EXTRAFISCALIDADE DO IPTU

Os municípios brasileiros passaram a tributar os imóveis urbanos com o advento da Constituição de 1934. Naquele período dois tributos foram criados, o imposto predial e o imposto territorial, sendo posteriormente unificados pela Constituição de 1946. Com a promulgação da Constituição de 1988 os municípios passaram a ter maior autonomia e foram equiparados aos demais entes federativos – União, estados e Distrito Federal – no entanto, no que se refere às rendas tributárias, ainda há uma forte dependência dos estados e dos municípios em relação à União (DE CESARE; FERNANDES; BAIMA; 2015).

Hugo de Brito Machado (2013) afirma que nos anos que se seguiram à CF/88, uma série de emendas modificaram o texto original, concentrando o poder de tributar nas mãos da União, a qual possui a competência para criar e cobrar a maioria dos tributos constitucionalmente previstos, bem como administrar a distribuição das quotas de participação aos estados e municípios[1]. Assim, em que pese formalmente o Brasil ser classificado como Estado Federativo (descentralizado), no âmbito tributário permanece com fortes características de Estado Unitário, ou seja, centralizado.

Além disso, cabe ao governo o exercício da atividade financeira, sendo esta "o conjunto de atos que o Estado pratica na obtenção, na gestão e na aplicação dos meios de pagamento de que necessita para atingir os seus fins" (MACHADO, 2013, p. 24). Nesse aspecto, a tributação é o instrumento que permite a sobrevivência de um Estado capitalista, pois é ela que permite que a realização dos seus fins sociais sem a necessidade de se monopolizar a atividade econômica.

Em sua Tese, Cintia Fernandes (2016) mostra que os municípios, geralmente, somam grandes prejuízos em razão da baixa arrecadação de impostos como IPTU e o ITBI/ITIV e da Contribuição de Melhoria. Além disso, a autora aponta que uma grande dificuldade em gerir os instrumentos previstos nos Planos Diretor "que poderiam ajudar a prevenir e minimizar os prejuízos financeiros e decorrentes de um mau planejamento e gestão dos municípios" (FERNANDES, 2016, p. 143).

Pode-se afirmar que, de modo geral, é recente na história constitucional brasileira o potencial tributário dos municípios, com a existência de impostos próprios, especialmente o IPTU, com capacidade de fomentar uma maior atuação municipal na concretização dos objetivos previstos pela política urbana, através da possibilidade de uma arrecadação mais eficaz que permita às municipalidades possuírem recursos financeiros capazes de financiar investimentos em equipamentos urbanos, não dependendo exclusivamente das receitas provenientes dos demais entes federativos.

Quanto a isso, nos últimos anos tais transferências via fundos de participação, emendas legislativas e outras formas de provisão de recursos federais e estaduais estão diminuindo em razão da crise política e econômica que o país está vivenciando, o que demonstra a necessidade premente dos municípios procurarem, na sua própria arrecadação, formas de garantir o pagamento de suas despesas orçamentárias.

TRIBUTAÇÃO DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA

Sobre os impostos, contribuições ou taxas que incidem sobre bens imóveis, Smolka (2014) compreende que o que se vai tributar são os incrementos que o valor da terra adquire devido a alterações nas condições ou nos usos do solo. Diante disso, os impostos sobre a propriedade imobiliária ou sobre a base do valor do solo são instrumentos apropriados de recuperação de mais-valias, pois incidem sobre as melhorias de usos do solo existentes na cidade, suas alíquotas são impostas sobre o componente de valor do solo, têm como vantagens a universalidade e a regularidade na cobrança e necessitam de atualizam contínua de mapas de valores e cadastros.

[1] O poder de tributar é partilhado entre os entes federativos nos artigos 153 a 156 da CF/88, ficando a maior parte com a União, e, em seguida, uma parte dessas receitas arrecadadas é distribuída para Estados e Municípios, conforme dispõe os artigos 157 a 162 da CF/88 (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, Sotto afirma que a literatura internacional aponta o tributo imobiliário como sendo "o melhor instrumento fiscal de que dispõem os Municípios para não só conquistar efetiva autonomia financeira como também para perseguir e realizar objetivos extrafiscais, coibindo a especulação imobiliária e regulando os preços do solo urbano" (2015, p. 143).

No entanto, Smolka e Amborski (2000, p. 04) ponderam que "existe alguma margem de discussão sobre o reconhecimento do imposto predial como instrumento de captura de mais-valias". Os Autores afirmam que isso se dá em razão dos impostos, de modo geral, não estarem associados à nenhuma intervenção pública, ou seja, como já se demonstrou acima, não serem vinculados. Porém, interpretações como essas são facilmente dissolvidas na prática, pois o que se verifica é que os contribuintes desse imposto costumam relacioná-lo aos serviços e equipamentos públicos oferecidos pelo Estado na região onde moram, sendo esse um posicionamento frequente na América do Norte e, apesar de estarem menos presentes na América Latina, já podem também ser visualizados em cidades desses países (SMOLKA. AMBORSKI, 2000).

Segundo Aragão (2016), apesar da pouca representatividade nas receitas municipais, o IPTU ainda é uma fonte de arrecadação importante para os municípios. A autora afirma que "a tributação imobiliária delegada aos municípios é assim realizada, pois os municípios possuem melhor conhecimento da zona urbana municipal" (ARAGÃO, 2016, p. 45)

Diante disso, percebe-se que há uma clara discrepância entre as arrecadações tributárias municipais e suas necessidades orçamentárias, o que torna a maioria dos municípios brasileiros dependentes das transferências de receitas intergovernamentais, o que dificulta a efetivação da autonomia municipal. Nesse ínterim, o IPTU se mostra como um imposto que tem um alto potencial de arrecadação em grande parte dos municípios. No entanto, fatores como legislação falha, desatualização da planta genérica de valores, não utilização de alíquotas progressivas, dificuldades em modernização da gestão, entre outros, são entraves para que os municípios consigam melhor aproveitar esse tributo e torná-lo uma fonte efetiva de recursos para prover as necessidades da sua população.

CONCEITO E APLICAÇÃO DO IPTU NO BRASIL

O IPTU acompanha a história do Brasil desde o período imperial. Segundo ensina Aires Barreto (2009), o imposto predial foi instituído no Brasil pelo Alvará de 27 de junho de 1808, sob a denominação de décima urbana, tendo sua cobrança regulada pelo Alvará de 13 de maio 1809. O autor afirma que esse tributo recaia "sobre os prédios localizados na Corte, nas cidades, vilas e povoações da orla marítima, a tributação atingia, além dos proprietários, os aforadores" (BARRETO, 2009, p.175).

As Constituições de 1934, de 1937, de 1946 e a Emenda Constitucional nº 5 de 1961 conservaram a competência municipal do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, sendo essa a denominação utilizada pelo CTN de 1966, vigente até hoje, permanecendo dessa forma nas Constituições posteriores - 1967, 1969 e 1988 (BARRETO, 2009, p. 178).

Segundo a legislação brasileira, os tributos podem ser "vinculados a uma atuação do Estado – taxas e contribuições de melhorias e não vinculados – impostos", podendo esses últimos serem ser definidos como "o tributo que tem por hipótese de incidência (confirmada pela base de cálculo) um fato alheio a qualquer atuação do Poder Público" (CARVALHO, 2012, p. 68), estando essa conceituação descrita no art. 16 do CTN.

Tratando-se especificadamente do IPTU, apesar de ser um imposto e sua arrecadação, como já demonstrado, não ter vinculação à atuação estatal, Milko Matijascic (2009) afirma que este tributo tem a função de distribuição de ônus e benefícios da urbanização de forma justa, de recuperar investimentos púbicos – que resultam em valorização de imóveis privados –, de combater a especulação imobiliária e de promover o desenvolvimento econômico.

Esse imposto se destaca da maioria dos outros tributos em razão da sua extrafiscalidade, pois está diretamente ligado à promoção do ordenamento territorial e do desenvolvimento urbano e deve ser utilizado para "evitar a ociosidade da terra urbanizada, recuperar as mais-valias produzidas por investimentos públicos, mitigar a informalidade, legitimar a posse quando viável e universalizar a provisão de recursos públicos" (DE CESARE; FERNANDES; BAIMA, 2015, p. 18).

Aragão (2016, p. 24) esclarece ainda que "as finanças municipais funcionam como financiadoras do desenvolvimento urbano, fazendo com que os gestores se esforcem para resolver os problemas da cidade". E que através dos impostos pode-se verificar como o espaço urbano é construído e moldado pela aplicabilidade da receita gerada. Assim, quando o município tem uma baixa arrecadação de impostos, além de deixar expostas suas falhas legislativas e administrativas, também demonstra "o descaso da cidade com essas receitas, que conforme o Estatuto das Cidades, devem colaborar para o desenvolvimento urbano" (ARAGÃO, 2016, p. 30).

Esse é o caso do IPTU, que em razão de suas atribuições políticas, econômicas, sociais e urbanísticas possui uma grande visibilidade, e seu retorno é frequentemente cobrado pela população. No entanto, Aragão (2016) constata que nem sempre os municípios arrecadam de acordo com as suas necessidades de manutenção urbana e isso se dá tanto por incapacidade administrativa, como também pela fragilidade das legislações locais ou, ainda, pela ausência dos instrumentos necessários para que se tenha uma arrecadação eficiente.

Em relação aos elementos que compõem o IPTU, o CTN descreve o fato gerador, a base de cálculo e o contribuinte nos artigos 32 a 34 (BRASIL, 1966). Segundo Oliveira (2011), o IPTU classifica-se, de maneira geral, como um imposto direto, por não transferir seu ônus a terceiros; real, por não ter relação com a pessoa do contribuinte; e proporcional, aplicando alíquotas fixas à base de cálculo, podendo ser progressivo.

O fato gerador do IPTU é a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, localizado na zona urbana do Município. Para tanto, deve-se considerar os conceitos trazidos na lei civil sobre bem imóvel. Machado (2013) assevera que para o direito civil o termo prédio tem um significado ampliado, porém no direito tributário esse termo designa apenas as edificações.

Quanto à base de cálculo, o art. 33 do CTN determina que será o valor venal do imóvel e, no seu parágrafo único, dispõe que os valores dos bens móveis mantidos no imóvel não serão considerados na determinação da base de cálculo (BRASIL, 1966). O valor venal é conceituado por Machado como "aquele que o bem alcançaria se fosse posto à venda, em condições normais (2013, p. 404).

UTILIZAÇÃO DO IPTU NA RECUPERAÇÃO DE MAIS-VALIAS URBANAS

Em que pese ser um imposto e ter como função primordial gerar receita para os cofres públicos, a literatura específica e experiências em cidades de diversos países vêm demonstrando que o IPTU tem um grande potencial para ser utilizado como instrumento de recuperação de mais-valias fundiárias pelos municípios.

O IPTU pode auxiliar a política urbana a atingir seus objetivos se for utilizado de forma efetiva pelos municípios, pois, como bem traz as pesquisas mais recentes, ele pode ser utilizado na promoção da cidadania, "na medida em que alerta para a responsabilidade dos cidadãos com o financiamento dos gastos públicos" (DE CESARE; FERNANDES; BAIMA, 2015, p. 19).

Gaio (2012, p. 37) assevera que, "embora o imposto predial e territorial urbano (IPTU) não seja concebido com essa finalidade, observa-se que qualquer imposto sobre a propriedade imobiliária é uma forma de captura de mais-mais". Segundo o autor, isso pode ser verificado principalmente quando se aplica o IPTU com finalidade extrafiscal através da utilização de alíquotas progressivas, pois possibilita que seja cobrado um valor maior nas áreas mais beneficiadas pelo Poder Público e que as populações de baixa renda paguem menos. Além disso, como no Brasil há uma baixa aplicação da Contribuição de Melhoria, resta ao IPTU o papel de mecanismo mais eficaz de apropriação da valorização imobiliária pelo Estado (GAIO, 2012).

Apesar de no Brasil o IPTU ainda ser utilizado preponderantemente como um imposto fiscal, observa-se que no cenário internacional a função extrafiscal do IPTU vem sendo cada vez mais importante para a chamada justiça social, garantindo, segundo Matijascic (2009, p. 20) "acesso à habitação com bens e serviços urbanos satisfatórios e cuidados com o meio ambiente". Tendo como fatores determinantes para torná-lo um instrumento de justiça social: estímulo à ocupação ordenada das áreas urbanas, ser um instrumento de redução da carência de habitação em áreas com infraestrutura urbana e auxiliar, juntamente com outros tributos, a recuperação da valorização dos imóveis resultante do investimento público em infraestrutura. (MATIJASCIC, 2009).

No entanto, essa não é a prática comum nas cidades brasileiras, que muitas vezes ignoram a previsão constitucional e a regulamentação dos instrumentos prevista no Estatuto da Cidade. Nesse sentido, Fernanda Furtado (2005) afirma que concretamente o imposto predial se mostra baixo e desatualizado na América latina, não conseguindo efetivamente ser um meio adequado para se recuperar mais-valias fundiárias, porém não significa que não seja capaz de recuperá-las.

Diante disso, Martim Smolka (2014) conceitua recuperação de mais-valias fundiárias, entendendo que:

> A noção da recuperação de mais valias fundiárias é a de mobilizar, em benefício da comunidade, uma parte ou a totalidade dos incrementos de valor da terra (benefícios indevidos ou mais-valias fundiárias) que tenham sido decorrentes de ações alheias à dos proprietários de terras, tais como investimentos públicos em infraestrutura ou alterações administrativas nas normas e regulamentações de usos do solo (SMOLKA, 2014, p. 02).

Ao tratar da recuperação de mais-valias fundiárias, deve-se considerar que não depende apenas de instrumentos tributários, mas também pode ser feita "mediante a gestão democrática e a implementação de instrumentos urbanísticos específicos, descritos no Plano Diretor do município e que trabalhem para recuperar – para a coletividade - a valorização fundiária" (SANTORO e CYMBALISTA, 2005, p. 09).

Nesse sentido, deve-se destacar que para se efetivar a recuperação de mais-valias fundiárias fazendo o uso adequado de um instrumento de política urbana como o IPTU, não é suficiente o envolvimento direto apenas do município e do proprietário, sendo necessário uma atuação mais ampla, envolvendo todos os interessados diretos e indiretos:

> Entendemos que a ideia de gestão social da valorização da terra envolve não somente o poder público e o proprietário beneficiado, mas sim o poder público e a sociedade como um todo, como atores ativos da gestão dessa valorização; e em prol da redistribuição de renda no território, de investimentos visando a promover o equilíbrio de oportunidades e transformando as cidades – que concentram investimentos, renda e poder – em cidades mais justas e equilibradas. (SANTORO e CYMBALISTA, 2005, p. 12)

Apesar disso, percebe-se que não existe um diálogo entre as gestões municipais e os cidadãos em relação à possibilidade de utilização dos instrumentos capazes de recuperarem mais-valias fundiárias em benefício da comunidade e, numa perspectiva mais ampla, garantirem o direito à cidade para seus moradores.

Apesar de o Brasil ter uma longa tradição em tributação imobiliária, os municípios brasileiros têm uma arrecadação do IPTU abaixo do seu potencial, o que pode ser explicado, segundo De Cesare (2016), pelo elevado grau de informalidade na cobrança do imposto, o que dificulta a atualização dos cadastros de imóveis e limita a base de imóveis tributados pelos municípios. Nesse sentido, Fernandes (2016) explica que

> A desatualização do cadastro, dos valores de avaliação e inobservância administrativa da legislação tributária local, além de provocar baixa arrecadação gera, também, um tratamento desigual e injusto aos cidadãos, pois a tributação ocorre de acordo com uma base de cálculo distante da realidade, em diferentes graus, com impacto nos tributos de cada cidadão, muitas vezes tributando mais quem tem menos e menos quem tem mais, além de danos de planejamento e de gestão urbana em razão de informação incorreta (2016, p. 142)

Esse tipo de tributação, que além de ser baixa provoca uma desigualdade fiscal e, portanto, gera injustiça social, contribui para a concepção pessimista que, grosso modo, prevalece entre os cidadãos em relação à gestão tributária.

Fernandes alerta que as Administrações Públicas devem "deixar de sustentar e incentivar o latifúndio urbano, a especulação imobiliária e os vazios urbanos em área de infraestrutura consolidada" (2016, p. 170). Além disso, precisa ser enfrentada com rigor a sonegação e a inadimplência de forma que o IPTU possa efetivamente garantir o Direito à Cidade (FERNANDES, 2016).

Na teoria, o IPTU nasce como um tributo essencialmente justo, vez que visa a redistribuição de riquezas, a preservação do mínimo existencial e a diminuição da especulação imobiliária. Na prática, as municipalidades devem pautarem-se por tais parâmetros para que o IPTU cumpra suas funções integralmente.

Dessa forma, mesmo o IPTU não sendo um imposto vinculado a uma determinada finalidade, os municípios poderiam conseguir honrar com sua obrigação "moral" para com a cidade, conseguindo prover receitas satisfatórias a partir da sua arrecadação, recuperando os valores auferidos indevidamente pelos proprietários com a valorização dos seus imóveis gerada pela iniciativa pública, bem como devolvendo para a população esses valores através da implementação de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos, servindo como um verdadeiro instrumento tributário e urbanístico em prol da cidade.

O IPTU EM PARNAMIRIM: ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO E DA ATUAÇÃO DA GESTÃO MUNICIPAL

APONTAMENTOS SOBRE A DINÂMICA SOCIOESPACIAL DE PARNAMIRIM

O município de Parnamirim é marcado pela estreita relação com a capital potiguar – Natal, a qual margeia o transbordamento da capital, intensificando-se as relações metropolitanas entre essas duas cidades (CLEMENTINO; FERREIRA, 2015), que foi formalizada em 1997 com a criação da Região Metropolitana de Natal (RMNatal) através da Lei Complementar Estadual nº 152 (1997).

Sobre a importância socioeconômica do município, Silva (2010, p. 278) destaca que "o segundo município mais importante da RMNatal é Parnamirim com 14,59% do setor industrial e 11,60% do setor de serviços", ficando atrás apenas de Natal, que responde por 69% do PIB metropolitano. Ademais, os dados do IBGE sobre o PIB per capita divulgados em 2016 demonstram que o PIB per capita de é de R$ 20.201,24, sendo o segundo maior da Região Metropolitana, ficando atrás apenas de Natal, com o PIB per capita de R$ 24.890,54 (IBGE, 2019).

Além disso, os estudos mais recentes mostram que Parnamirim é o município com maior integração em relação à Natal, podendo ser considerada uma integração no nível "muito alto", integrando com Natal uma unidade física (pela conurbação) e funcional (CLEMENTINO, FERREIRA, 2015, p. 34). A esse processo de conurbação, agrega-se o baixo custo do solo urbano de Parnamirim em comparação com Natal, sendo um dos fatores que motivaram à população de renda média a residir nos bairros de Parnamirim contíguos à Natal e diariamente deslocarem-se para Natal (BENTES SOBRINHA; TINOCO; CLEMENTINO, 2009).

Segundo os dados do IBGE (2018) em 2017 a população do município foi estimada em 254.704 pessoas, tendo uma área de 123,471 km^2, resultando numa densidade demográfica de 1.639,70 habitantes por km^2. Ademais, o IDHM em 2010 foi de 0,766 e o PIB per capita em 2015 alcançou a insígnia de 18.966,93 reais.

No seu processo de expansão urbana, o número de bairros no município de Parnamirim aumentou consideravelmente, possuindo atualmente 22 bairros que compõem a sede municipal e o distrito do litoral, conforme demonstrado no Quadro 1.

Quadro 1: Lei e ano de criação dos bairros de Parnamirim

LEI	ANO	BAIRROS
783	1993	Centro, Cohabinal Monte Castelo, Santos Reis, Passagem de Areia, Santa Tereza, Vale do Sol, Rosa dos Ventos, Boa Esperança, Jardim Planalto, Liberdade, Parque de Exposição, Emaús, Parque dos Eucaliptos e Parque Pitimbu.
841	1994	Distrito Litoral (Pium Cotovelo e Pirangi do Norte.
1213	2003	Parque do Jiqui
1222	2004	Nova Parnamirim (junção dos bairros Parque dos Eucaliptos e Parque do Pitimbu)
1316	2006	Nova Esperança (Pirangi de Dentro), Bela Parnamirim, Vida Nova e Cajupiranga
1369/1400	2008	Bela Parnamirim e Parque das Nações
1589	2013	Parque das Árvores
1786	2016	Encanto Verde

Fonte: PPA 2018-2021 (PARNAMIRIM, 2017). Adaptado pela autora, 2018.

Em sua tese, Giesta (2013) aponta que a dinâmica do crescimento espacial de Parnamirim é marcada por alguns momentos de expansão, destacando-se a importante contribuição do eixo viário da BR 101 na década de 1960, que ainda durante o período de obras impulsionou a construção do conjunto habitacional do bairro Cohabinal em 1967, bem como a ocupação do bairro Emaús no início da década de 1970. Em seguida, a autora aponta que nas décadas de 1970 e 1980 intensificou-se a ocupação dos distritos do litoral por casas de veraneio. Giesta afirma que na década de 1990 "acentuou-se um processo de migração Natal sentido Parnamirim, em dois eixos: a) faixa litorânea; e b) Bairro Nova Parnamirim; com a contribuição de dois eixos viários a Rota do Sol e a avenida Ayrton Senna", (GIESTA, 2013, p. 68). A Rota do sol facilitando o acesso ao distrito litorâneo e a av. Ayrton Senna ao bairro de Nova Parnamirim.

Nesse sentido, Ferreira e Silva (2007) explicam que a ocupação urbana de Parnamirim se deu em três áreas:

> a) uma primeira, a sede, originária da Base Aérea e dos serviços por esta gerados; b) a segunda, uma área decorrente da expansão imobiliária de Natal, formando o bairro mais populoso do município – Nova Parnamirim. Este bairro caracterizado pela presença de condomínios fechados e apartamentos para a classe média que trabalha em Natal; c) uma terceira área, localizada na faixa litorânea que materializam momentos diferentes de ocupação: casas de veranistas construídas nos anos de 1970 e 1980 e, mais recentemente, imóveis produzidos para o setor Turístico Imobiliário (FERREIRA; SILVA, 2007, p. 13).

Assim, tem-se uma ocupação inicial do município próxima à Base Aérea de Natal, com a construção das primeiras vilas militares em torno dos terrenos da Aeronáutica e formação dos bairros mais centrais.

Já a segunda área de ocupação urbana é marcada pelo processo de crescimento da metrópole e o transbordamento imobiliário de Natal. Sobre a atuação do mercado imobiliário, Ferreira (2016) aponta que no fim da década de 1990 começou a surgir projetos imobiliários nos principais eixos de expansão de da RMNatal, ultrapassando os limites da capital em direção aos municípios contíguos e o filamento litorâneo, resultando em um maior adensamento e favorecendo o processo de ocupação intensiva da região fronteiriça entre Natal e Parnamirim. Para a autora diversos fatores contribuíram nesse processo como "o elevado preço do solo urbano e a ausência de grandes glebas de terra em Natal, bem como a existência de uma legislação pouco restritiva em Parnamirim" (FERREIRA, 2016, P. 109).

Sobre a produção imobiliária nos municípios da região metropolitana funcional mais recente, entre os anos de 2011 e 2016, Lima (2018) demonstra que há um esgotamento do solo urbano em Natal, o que intensifica a busca por espaço construído pelos promotores de terras nos municípios vizinhos, o que resulta numa expressiva quantidade de novos empreendimentos fundiários registrados em Parnamirim, principalmente nos anos de 2015 e 2016, sendo o município da RMNatal que apresenta o maior crescimento de produção imobiliária formal nesse período.

LEGISLAÇÃO DO IPTU EM PARNAMIRIM

O município de Parnamirim dispõe atualmente do Código Tributário Municipal (1997), do Plano Diretor (2013) e da Lei Orgânica do Município (2015), sendo importante destacar também a Lei Complementar nº 71 (2013), que atualizou a Planta Genérica de Valores (PGV) do IPTU, para lançamentos efetuados em 2014 e anos seguintes.

A Lei Orgânica do Município de Parnamirim nº 01/08, revisada em 2015, dispõe no art. 11, IX que compete ao município instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar as suas rendas oriundas de seus bens de serviço. No art. 38, I determina que cabe à Câmara de Vereadores legislar sobre os tributos municipais, sua arrecadação e aplicação de suas rendas (PARNAMIRIM, 2015).

O Código Tributário Municipal de Parnamirim - Lei nº 951 (PARNAMIRIM, 1997) trata do IPTU no capítulo I do Título II (artigos 90 ao 136). O artigo 90 estabele que o fato gerador do imposto como é a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel localizado na zona urbana. Mais à frente, o art. 97 determina quem pode ser considerado contribuinte, e o art. 99 dispõe que a base de cálculo do imposto é o valor venal do imóvel.

A Lei Complementar nº 071 de 2013, que trata da atualização da Planta Genérica de Valores (PGV), estabelece que a partir de 2014 a determinação do valor venal de imóvel será apurada pela soma do valor venal do terreno e do valor venal da edificação (art. 5º), trazendo no art. 6º a fórmula para obtenção do valor venal do terreno (PARNAMIRIM, 2013).

Observa-se também que a Lei Complementar nº 71/2013 atualizou a PGV do IPTU, para lançamentos efetuados em 2014 e anos seguintes, estabelecendo uma atualização do IPTU em 6% ao ano entre 2014 e 2023 (art. 3º), com exceção dos imóveis recadastrados com base no Decreto nº 5.519/2009 (art. 4º), que atualiza o cadastro através da declaração feita pelo contribuinte no procedimento para pagamento do ITIV (PARNAMIRIM, 2013).

Importante frisar que essa atualização na base de cálculo do IPTU disposta na referida lei vem sendo objeto de diversas demandas judiciais por parte dos contribuintes, que a consideram inconstitucional, além de causar injustiça fiscal[2], pois aplica um percentual genérico para todos os imóveis (6% ao ano), sem se ater às especificações dos imóveis na PGV. Além disso, atualiza o cadastro imobiliário com base nas informações do ITIV de forma individualizada, gerando discrepâncias entre o IPTU cobrando de contribuintes com imóveis em situações semelhantes.

Ademais não foi demonstrado pelos técnicos ou pelos gestores da Secretaria Municipal de Tributação nenhum levantamento de dados concretos sobre valorização imobiliária em Parnamirim, que demonstre essa homogeneidade no crescimento do preço dos imóveis nos diversos bairros do município, tendo sido feita apenas pesquisas sobre oferta de imóveis nas imobiliárias que atuam na região de Parnamirim[3].

Voltando às disposições relativas ao IPTU trazidas pela Lei 951/1997, tem-se a determinação no art. 130 das alíquotas utilizadas, havendo duas possibilidades: 1% para os imóveis não residenciais e 0,6% para os demais imóveis edificados (PARNAMIRIM, 1997). Além disso, o art. 135 também determina alíquota de 1% para todos os imóveis considerados terrenos. A partir da atribuição de alíquotas diferenciadas, verifica-se que a alíquota dos imóveis residenciais é menor do que a alíquota dos imóveis com outras destinações ou não edificados, demonstrando, ainda que timidamente, a intenção do legislador em reduzir o valor final do IPTU nos imóveis com função de moradia.

[2] Informação colhida na Audiência Pública ocorrida na Câmara de Vereadores de Parnamirim-RN no dia 15 de março de 2018, que discutiu sobre o aumento do IPTU.
[3] Informação colhida na Audiência Pública ocorrida na Câmara de Vereadores de Parnamirim-RN no dia 15 de março de 2018, que discutiu sobre o aumento do IPTU.

Mais à frente, o artigo 132 vai trazer a possibilidade de isenção do IPTU, devendo para tanto preencher os seguintes alguns critérios conjuntamente (PARNAMIRIM, 1997) no sentido de se estimular a utilização dos pequenos imóveis edificados para fins de moradia.

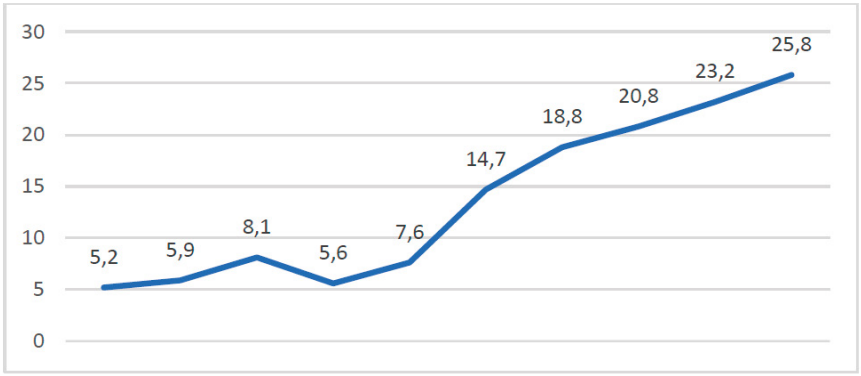
Por fim, o artigo 136 da Lei 951/1997 institui alíquotas progressivas a critério do Poder Executivo, sendo previstas também no Plano Diretor, que foi revisado pela Lei Complementar nº 63 de 2013 em relação ao IPTU e estabelece a possibilidade de ser aplicado de forma progressiva no tempo (art. 6º, I), trazendo no art. 8º as alíquotas, as situações cabíveis e quais áreas do municípios estão sujeitas à aplicação (PARNAMIRIM, 2013).

No entanto, ao se analisar os dados relativos ao lançamento do IPTU em 2017[4] observou-se que que apesar da previsão legal relativa à progressividade das alíquotas tanto no Código Tributário Municipal como no Plano Diretor, o município não vem aplicando nenhuma das duas possibilidades de progressividade previstas, deixando de cumprir uma função extrafiscal do imposto e de utilizar um instrumento urbanístico importante para o combate à especulação imobiliária, aos vazios urbanos, dentre outros problemas urbanos.

ARRECADAÇÃO DO IPTU EM PARNAMIRIM

Ao se analisar os dados do Tesouro Nacional relativos à arrecadação do IPTU em Parnamirim, percebe-se que esta vem crescendo nos últimos 10 anos, saltando de 5,2 milhões de reais em 2008 para 25,8 milhões de reais em 2017 conforme o gráfico 1.

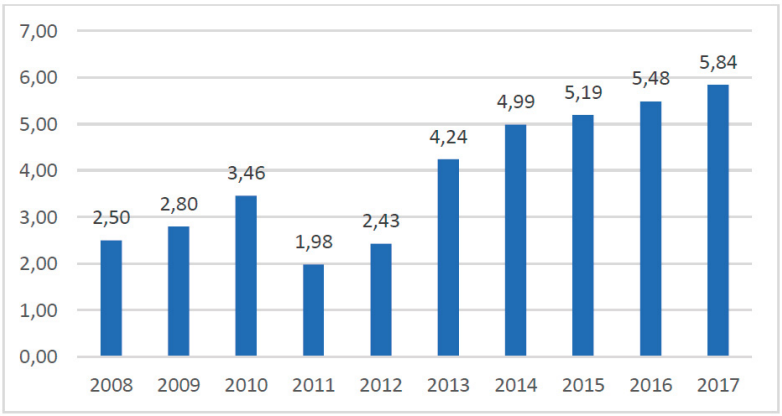
Gráfico 1: Arrecadação do IPTU (em milhões de R$) em Parnamirim



Fonte: FINBRA, 2008-2017. Elaboração própria, 2018.

O gráfico 2 compara o percentual da arrecadação do IPTU em relação ao total da receita corrente no município, podendo-se perceber que apesar da participação do IPTU vir crescendo nos últimos dez anos, tendo uma variação nesse período de 3,34%, sua representatividade ainda pode ser considerada baixa, chegando em 2017 a apenas 5,84% da receita corrente daquele ano.

Gráfico 2: Percentual do IPTU em relação à receita corrente em Parnamirim (2008-2017)



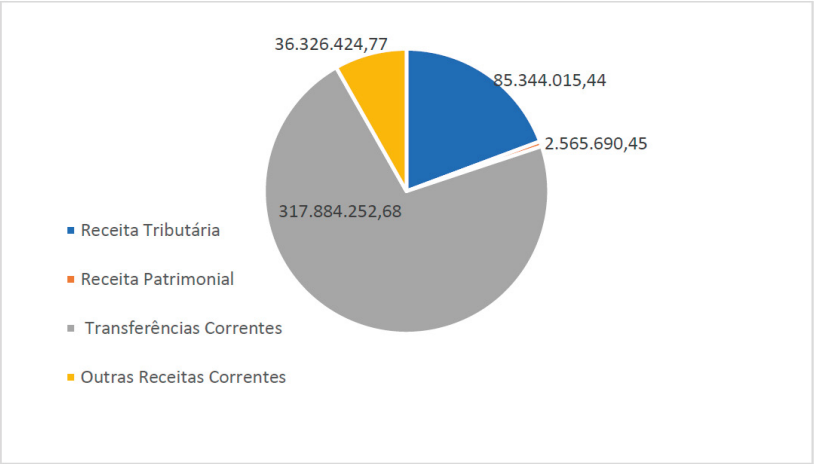
Fonte: FINBRA, 2008-2017. Elaboração própria, 2018.

[4] Banco de dados com informações de Base de Cálculo (Valor Venal dos Imóveis) e Alíquotas de todos os imóveis cadastrados do ano de 2017 fornecido pela Secretaria Municipal de Tributação durante à pesquisa de campo.

Assim, pode-se afirmar que, mesmo havendo um movimento de crescimento da arrecadação do IPTU de Parnamirim, essa ainda se mostra baixa em relação ao montante das receitas arrecadadas no município, revelando que o IPTU ainda não representa uma fonte de receita capaz de arcar com despesas importantes para o município, como, por exemplo, obras de infraestrutura relevantes para o desenvolvimento urbano.

Enquanto isso, receitas como Fundo de Participação dos Municípios e outras transferências (transferências correntes) realizadas pelos demais entes federativos aparecem como principais financiadoras dos investimentos públicos municipais, como pode-se verificar no Gráfico 3, que mostra as fontes das receitas que compõem o orçamento municipal em 2017.

Gráfico 3: Total das Receitas Correntes de Parnamirim em 2017



Fonte: FINBRA, 2017. Elaboração própria, 2018.

Nesse contexto, a arrecadação do IPTU apresenta-se muito aquém da sua capacidade não conseguindo, desse modo, representar um percentual relevante para arcar com as despesas municipais, levantando o questionamento de quais as dificuldades encontradas pela gestão municipal para conseguir melhorar a arrecadação do IPTU, enquanto instrumento fiscal, tornando-o capaz de arcar com os custos da urbanização local.

Para compreender os motivos que levam à baixa arrecadação do IPTU no município, apesar dos perceptíveis esforços e aumento gradual da arrecadação nos últimos anos, realizou-se uma entrevista com uma das servidoras responsáveis pela gestão do IPTU em Parnamirim (Entrevistada 1, 2018)[5], tendo sido questionada sobre a gestão do IPTU, a qual afirmou que somente após a realização do primeiro concurso público a secretaria passou a ter a partir de 2016 um corpo técnico mais especializado, com auditores fiscais. Em seguida, foi realizado um plano de regularização para imóveis que não eram cadastrados, sendo observado também que havia no município uma grande quantidade de residências que ainda estavam cadastradas como terreno e somente com uma fiscalização mais efetiva que se vem conseguindo modificar essa realidade.

Ademais, a Entrevistada 1 informou que a legislação que permitiu a atualização do Valor Venal do Imóvel a partir da declaração do contribuinte para efeito de ITIV também proporcionou a cobrança do IPTU com base em um valor mais próximo do real. Por outro lado, há também um movimento de insatisfação de uma parcela dos contribuintes, que vem ingressando com ações judiciais nas quais contestam o valor cobrado e deixam de pagar o IPTU em razão da suspensão da cobrança judicialmente.

Em relação ao crescimento imobiliário dos últimos 10 anos, a Entrevistada 1 entende que ele se reflete na arrecadação do IPTU, pois o município recebeu grandes empreendimentos de todos os tipos (loteamentos, casas, apartamentos, salas comerciais) e quando são formalizados o IPTU é imediatamente cobrado. Porém não soube mensurar a importância do IPTU no orçamento municipal e não tem informação em relação às despesas que são pagas com a arrecadação do IPTU.

Quanto à importância do IPTU para o desenvolvimento da política urbana, tal como prevista pelo Estatuto da Cidade e pelo Plano Diretor do município, a Entrevistada 1 entende que há sim uma participação do IPTU, mas não sabe especificar. No entanto, pondera que a legislação ainda carece de mecanismos de desburocratização da gestão, para que as secretarias consigam se integrar melhor e trabalharem em parceria.

[5] Entrevista concedida em 03 de abril de 2018 na Secretaria Municipal de Tributação de Parnamirim.

Sobre a existência de cooperação ou ações conjuntas entre as secretarias em prol da política urbana, o único exemplo que a Entrevistada 1 trouxe foi relativo a um projeto sobre a conscientização a respeito do pagamento do IPTU ocorrido nas escolas do município.

Diante disso, pode-se afirmar que ainda não há por parte da gestão uma clara compreensão do IPTU no que tange às suas funções extrafiscais, sendo visto sobretudo como um tributo fiscal e, mesmo assim, não há uma noção exata da sua representatividade frente à arrecadação municipal, apesar de existir um interesse em aprimorar a sua arrecadação e também vir se investido na melhoria do corpo técnico na SEMUT.

A GESTÃO DO IPTU NA SECRETARIA MUNICIPAL DE TRIBUTAÇÃO DE PARNAMIRIM

Voltando-se à gestão do IPTU em Parnamirim, tem-se a Secretaria Municipal de Tributação como órgão responsável pela execução das políticas tributária e fiscal do município, tendo suas atribuições definidas pela Lei Complementar nº 22/2007, entre elas: elaborar a legislação tributária municipal e assegurar sua aplicação; gerir o processo de arrecadação dos tributos municipais; avaliar os bens para efeito de recolhimento de tributos a eles sujeitos; coordenar e executar o cadastramento mobiliário e imobiliário no âmbito do município (PARNAMIRIM, 2007).

Na sua organização interna a SEMUT possui: Conselho Municipal de Contribuintes, Secretaria Adjunta, Assessoria Técnica, Junta de Instrução e Julgamento, Coordenadoria de Receita Mobiliária, Coordenadoria de Receita Imobiliária, Coordenadoria de Controle da Dívida Ativa, Coordenadoria de Sistemas de Informação Tributária e gerências específicas.

Assim, a gestão do IPTU é implementada pela Coordenadoria de Receita Imobiliária, a qual tem como atribuições realizar atividades da gerência de Cadastro e Planejamento Imobiliário e da Gerência de Fiscalização Imobiliária, além de coordenar as atividades de fiscalização e controle do IPTU, da Taxa de Limpeza Pública e da Contribuição de Iluminação Pública, bem como propor as diretrizes e normas necessárias à formação da política tributária do Município, dentre outras atividades (PARNAMIRIM, 2007).

Quanto à Gerência de Cadastro e Planejamento Imobiliário, esta realiza atividades de gerenciamento, cadastramento, atualização e acompanhamento da situação imobiliária dos contribuintes. À Gerência de Fiscalização Imobiliária compete fiscalizar, arrecadar e controlar os tributos de natureza imobiliária, bem como, propor diretrizes e normas necessárias à formação da política tributária do Município e o atendimento e orientação aos contribuintes (PARNAMIRIM, 2007).

Percebe-se que a SEMUT é um órgão departamentalizado por área de trabalho, o que contribui para a execução de cada uma de suas funções, estando a gestão do IPTU adstrita a uma coordenadoria específica, na qual estão subdivididos seus objetivos a serem realizados por cada uma das suas gerências.

Buscando compreender melhor a gestão do IPTU pela SEMUT foi realizada uma entrevista com um dos gestores da SEMUT (Entrevistado 2)[6]. De início lhe foi questionado sobre como a SEMUT avalia o potencial do IPTU em Parnamirim, o qual respondeu que a SEMUT considera que o IPTU tem um grande potencial de arrecadação, mostrando-se através do aumento da arrecadação nos últimos anos e que isso deu devido ao aumento da fiscalização e pela mudança na legislação, que, segundo ele, permitiu uma atualização mais eficaz da planta genérica de valores. Porém, acredita que ainda há muito trabalho a ser feito para se alcançar uma arrecadação mais próxima do ideal (Entrevistado 2, 2018).

Em relação ao caráter extrafiscal do IPTU, o Entrevistado 2 declara que a SEMUT não executa nenhuma das hipóteses de extrafiscalidade diretamente, como o IPTU progressivo no tempo, que, apesar de ter previsão no Plano Diretor, ainda não há internamente nenhuma discussão quanto à sua aplicação. Já em relação à possibilidade de o IPTU recuperar os gastos com a urbanização, ele afirma que é algo que a gestão compreende, pois tem noção de que os imóveis do município passaram recentemente por uma grande valorização, porém questões técnicas impedem que o cadastro de imóveis atinja essa valorização (Entrevistado 2, 2018).

Ademais, o Entrevistado 2 considera que a arrecadação do IPTU em Parnamirim não consegue recuperar os incrementos gerados pela valorização dos imóveis privados, sendo necessária a atualização constante da planta genérica de valores para tanto. Nesse sentido, informa que a gestão tem buscado através do Programa de Modernização Tributária (PMAT) do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) um financiamento para possibilitar a realização do georreferenciamento de todo o município, pois atualmente a SEMUT trabalha com imagens de satélite de 2006 e um mapeamento de 2010 (Entrevistado 2, 2018).

6 Entrevista concedida no dia 04 de dezembro de 2018 na Secretaria Municipal de Tributação de Parnamirim.

Além disso, lembra que a Lei Municipal nº 71/2013 permite a atualização do valor venal dos imóveis com base na declaração feita pelo contribuinte no ato de lançamento do ITIV, ou seja, quando o imóvel passa por transferência de proprietário. Porém sabe-se que a atualização através desse instrumento legal atinge apenas uma parte dos imóveis, pois uma grande parcela deles não chega a passar por processo de transferência, bem como muitos estão na informalidade. Assim, somente com imagens de satélite atualizadas e um georreferenciamento completo a gestão conseguirá cadastrar e atualizar todos os imóveis existentes no seu território (Entrevistado 2, 2018).

Ao ser questionado sobre os principais desafios na gestão do IPTU, o Entrevistado 2 afirma que são: diminuir a inadimplência e manter a planta genérica de valores atualizada, sendo primordial que o contribuinte compreenda a necessidade de pagar o IPTU. Para tanto, ele precisa acreditar que sua arrecadação vai retornar em obras e serviços para a cidade. Porém, o Entrevistado 2 pondera que normalmente o contribuinte relaciona o IPTU pago com a implementação de infraestruturas e serviços na sua rua ou no seu bairro apenas, não entendendo que imóveis localizados em áreas com melhores condições urbanas devem pagar mais, enquanto o investimento público deve ocorrer em áreas mais carentes (Entrevistado 2, 2018).

Em relação à articulação com as demais Secretarias a respeito do IPTU, o Entrevistado 2 informa que não existe de forma direta, havendo uma relação mais próxima apenas com a Secretaria de Planejamento e Finanças (SEMPLAF), porém tratando dos impostos municipais de forma geral. Além disso, em razão das vinculações constitucionais de receitas dos impostos para à saúde e educação[7], sobra muito pouco para se discutir (Entrevistado 2, 2018).

Por fim, em relação à necessidade de uma maior eficiência na arrecadação tributária aliada a autonomia orçamentária do município, o Secretário confirma que atualmente as transferências intergovernamentais estão cada vez mais escassas, sendo necessário buscar através da arrecadação própria essa autonomia. Assim, acredita que em relação ao IPTU, isso será possível com a melhoria das condições técnicas da SEMUT, com o aumento progressivo da fiscalização e com o georreferenciamento do território municipal. Ele comenta também que até recentemente havia poucos auditores fiscais e servidores capacitados, esse cenário melhorou com a realização de um concurso público, possibilitando um trabalho mais intenso de identificação de imóveis edificados e não cadastrados ou desatualizados. Ao concluir, ele pondera que a cidade cresce muito rápido e a gestão precisa acompanhar esse crescimento (Secretário de Tributação de Parnamirim, 2018).

Ao analisar os posicionamentos da Entrevistada 1 e do Entrevistado 2, verifica-se que existe por parte da gestão do IPTU de Parnamirim uma visão sobre a potencialidade do IPTU como instrumento de recuperação de mais-valias fundiárias, entendendo que para isso ser possível é necessário que a planta genérica de valores do município encontre-se atualizada, avaliando os imóveis em valores mais próximos aos praticados pelo mercado imobiliário, bem como cadastrar os imóveis que se encontram na informalidade, para tanto há a necessidade modernização e de quantidade suficiente de funcionários auxiliando à gestão. Porém, percebe-se que as dificuldades existentes esbarram nos interesses da gestão municipal, que não priorizou até o momento as demandas da secretaria de tributação voltadas para tornar o IPTU um instrumento eficaz não só de arrecadação fiscal, mas também de recuperação de mais-valias urbanas.

Por fim, importante destacar a ocorrência de uma audiência pública em 15 de março de 2018 na Câmara Municipal de Parnamirim (CMP) para tratar do IPTU cobrado no município. A audiência foi motivada pelas constantes reclamações dos contribuintes de Parnamirim em razão da atualização do valor venal dos imóveis feita de acordo com a Lei nº 71 de 2013, chegando tal discussão na casa legislativa municipal. Na audiência foram ouvidos contribuintes, juristas, vereadores e o Secretário Adjunto da SEMUT. As informações colhidas na audiência foram sistematizadas no Quadro 2.

[7] A Constituição Federal impõe que os Municípios devem vincular 15% das suas receitas tributárias às despesas com saúde (art. 198, §2º, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 29/2000) e 25% para despesas com educação (art. 212) (BRASIL, 1988).

Quadro 2: Audiência Pública sobre o IPTU na CMP

Contribuintes	Vereadores	Gestão do IPTU (SEMUT)
A atualização do valor venal dos imóveis com base no ITIV provoca injustiça fiscal; O IPTU atualizado por decreto é ilegal; A cobrança desse modo se torna desproporcional, pois onera apenas os contribuintes que possuem imóvel formalizado após 2013; Os processos administrativos não surtem efeito, levando à judicialização; Necessidade de uma PGV atualizada com georreferenciamento; Sugestão de que seja requerido ao Ministério Público que ingresse com uma Ação Civil Pública, em razão do interesse coletivo; Imóveis situados em bairros carentes de infraestrutura possuem IPTU mais caro do que outros que se localizam em bairros mais bem estruturados.	Parnamirim possui uma PGV desatualizada; O Código Tributário do Município precisa de revisão; A lei nº 71/2013 prejudica os contribuintes e causa discrepâncias. Por outro lado, há a necessidade de se melhorar a arrecadação tributária e se reduzir a inadimplência; Consideram incorreta a atualização da PGV por decreto ao final de cada ano; Comprometeram-se em enviar um relatório ao Executivo municipal com as reclamações trazidas na audiência e um pedido de suspensão do Decreto que atualiza a PGV, bem como o envio de um projeto de lei adequado para se atualizar o IPTU em Parnamirim.	Parnamirim possui uma alta inadimplência de IPTU; Existência de muitos processos administrativos, que geram a suspensão da cobrança do imposto, deixando de gerar receita para o município; Dificuldade de diálogo e negociação, em razão da rigorosidade da legislação tributária, sua desatualização e deficiências da gestão; O papel da SEMUT é aumentar a arrecadação tributária; Necessidade de georreferenciamento para atualizar a PGV, mas enquanto isso não ocorre, se faz necessário o aumento de 6% ao ano dos imóveis que não forem atualizados pelo valor declarado no ITIV, como aprovado por lei.

Fonte: Elaboração própria com base nas observações e anotações feitas na Audiência Pública Sobre o IPTU na CMP, 2018.

Pelas informações colhidas na Audiência Pública sintetizadas no Quadro 2, identifica-se um descontentamento por parte dos contribuintes em relação à forma encontrada pela gestão de atualizar o IPTU, a qual foi aprovada pelo legislativo em 2013, ao aprovar a Lei nº 71. É consenso entre os contribuintes, vereadores e gestão municipal que a Planta Genérica de Valores se encontra desatualizada e necessita ser realizado um georreferenciamento para que o valor venal dos imóveis seja atualizado corretamente, bem como que sejam cadastrados os imóveis que se encontram na informalidade.

No entanto, o executivo, representado pela SEMUT, não trouxe um prazo para que essa atualização ocorra da maneira adequada, afirmando que continuará fazendo uso da determinação legal. Enquanto os contribuintes entendem que não lhes resta outra opção que não seja recorrer à justiça, por entenderem que a citada lei não respeita os limites constitucionais, trazendo uma grave injustiça fiscal e desproporcionalidade na cobrança do imposto.

Quanto ao legislativo, demonstrou pouco conhecimento técnico sobre a questão naquele momento, mas se comprometeu a modificar a legislação tributária e adequar a norma para que o IPTU seja cobrado corretamente.

Diante desse cenário, percebe-se que a falta do conhecimento técnico sobre a tributação do IPTU, associado a falta de investimento numa Planta Genérica de Valores que atualize o cadastro imobiliário causam grandes distorções e, até mesmo, injustiças fiscais. Além disso, dificultam ainda mais a possibilidade de se recuperar mais-valias fundiárias através desse imposto. Assim, a gestão ao tentar buscar soluções que não passem pela atualização concreta da PGV acaba prejudicando ainda mais sua arrecadação (devido a suspensão da cobrança do IPTU dos contribuintes que reclamam de forma administrativa ou judicial), bem como causa um descontentamento por parte da população, dificultando mais ainda à conscientização do cidadãos à respeito da importância do IPTU para a cidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O solo urbano, visto como uma mercadoria especial e de grande importância para o espaço capitalista, tem na normatização urbanística e tributária uma possibilidade de diminuição das desigualdades existentes nas cidades brasileiras, compreendendo-se que a previsão constitucional relativa à política urbana, o Estatuto da Cidade, os Planos Diretores e a legislação tributária trazem importantes instrumentos voltados para a recaptura de mais-valias fundiárias.

Percebe-se que no Brasil a política tributária ainda se apresenta de forma regressiva e atinge fortemente as classes mais populares. Portanto, sem uma associação entre a política urbana e a tributária, o lançamento de terras no mercado piora a segregação, a exclusão e a desigualdade social. Assim, faz- se necessário um olhar para o IPTU como instrumento fiscal que também tem capacidade de dialogar com os instrumentos urbanísticos presentes nos planos diretores e demais legislações que tratem da questão urbana.

A arrecadação do IPTU é uma das principais fontes constitucionais de receita própria das cidades brasileiras. No entanto, ainda existe no país uma quantidade considerável de municípios que não o cobram ou que possuem uma baixa arrecadação desse imposto, não conseguindo assim recuperar as mais-valias urbanas.

Em relação ao município de Parnamirim, demonstrou-se a legislação e o papel da gestão em relação ao IPTU. As informações colhidas na pesquisa revelam que que Parnamirim é um município que se encontra em um intenso processo de expansão urbana associado diretamente à dinâmica imobiliária da Região Metropolitana de Natal.

Quanto à legislação, apesar da existência de diversas leis municipais regulamentando o IPTU, este se mostra ainda pouco eficiente, em razão da não atualização adequada da planta genérica de valores.

Assim, verifica-se que apesar da gestão municipal ter aumentado consideravelmente a sua receita tributária, o IPTU ainda tem uma arrecadação baixa e não consegue investir com recursos próprios em obras de infraestrutura urbana, que são financiadas através de transferências intergovernamentais advindas dos demais entes federativos que estão cada vez mais escassas.

Diante desse quadro, considera-se que Parnamirim ainda precisa avançar no que se refere à gestão do IPTU para torná-lo mais efetivo e melhorar tanto em quantidade, arrecadando valores mais significativos no montante da receita tributária municipal, como também em qualidade, com uma atualização constante da planta genérica de valores, evitando discrepâncias que resultem em injustiças fiscais. Além disso, deve também voltar-se para a efetivação de suas funções extrafiscais para os imóveis que não cumprem sua função social.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO. Ana Luísa Santana. **Análise da distribuição espacial da arrecadação do Imposto Predial Territorial Urbano em Goiânia-GO (2010-2014)**. Goiânia: UFG – Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2016. (Dissertação de Mestrado).

BARRETO, Aires F. **Curso de Direito Tributário Municipal**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BENTES SOBRINHA, Maria Dulce Picanço; TINOCO, Marcelo Bezerra de Melo; CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. **Função Socioambiental como Estratégia do Crescimento Sustentável da Região Metropolitana de Natal.** Mercator – Revista de Geografia da UFC, ano 8, n. 15, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Congresso Nacional. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 28 mar 2018.

____. **Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional.** Brasília: Congresso Nacional. 1966. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Leis/L5172.htm>. Acesso em 29 maio 2018.

____. **Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade.** Brasília: Congresso Nacional. 2001. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br /ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm > Acesso em: 20 abril 2018.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 2012. CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; SOUZA, Maria Ângela de Almeida (orgs.). **Como andam Natal e Recife**. Rio de Janeiro: Letra Capital – Observatório das Metrópoles, 2009.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; FERREIRA, Angela Lúcia. **Caminhos para se pensar a metropolização de Natal:** questões, hipóteses e referências. IN: CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; FERREIRA, Angela Lúcia **Natal:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital – Observatório das Metrópoles, 2015.

DE CESARE, Cláudia M.; FERNANDES, Cintia Estefânia e Cavalcanti, BAIMA, Carolina (Org). **Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana:** Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação/ De Cesare, Cláudia; Brasília: Ministério das Cidades, 2015.

DE CESARE, Cláudia M. **Sistemas Del Impuesto Predial en América Latina y el Caribe**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2016

FERREIRA, Angela Lúcia; SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso. **Novas dinâmicas Imobiliárias e Redefinição da Estrutura Territorial:** o caso da área metropolitana de Natal/RN. IN: **ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR**, 12, 2007, Belém. Anais eletrônicos ... Belém: ANPUR, 2007, p. 1-20.

FERREIRA, Glenda Dantas. **Produção Habitacional, agentes e território:** uma análise do PMCMV na RMNatal (2009-2014). Natal: UFRN, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, 2016. (Tese de Doutorado)

FERNANDES, Cintia Estefania. **O mínimo essencial da gestão urbana territorial em face da cidade constitucional.** Curitiba: PUCPR – Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana. 2016. (Tese de Doutorado).

FURTADO, Fernanda. **Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas: reunindo os conceitos envolvidos**. IN: SANTORO, Paula (org.). **Gestão Social da Valorização da terra.** São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

GAIO, Daniel. A participação do Estado na formação do valor do solo urbano e os mecanismos de recuperação de mais-valias no Brasil. **Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad,** Chaco, v. 12, n. 12, p. 27-42, 2012.

GIESTA, Josyanne Pinto, **Outorga Onerosa do Direito de Construir e Dinâmica do Mercado Imobiliário Informal:** Planejamento e descaminhos na expansão urbana de Parnamirim – RN (2008- 2010). Natal: UFRN, Departamento de Arquitetura. 2013. (Tese de Doutorado).

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Estatísticas por cidade. Disponível em: < https:// www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/por-cidade-estado-estatisticas.html?t= destaques &c= 2403251>. Acesso em 21 abril 2018.

____. **Cidades**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/parnamirim /panorama>. Acesso em 06 mar 2019.

LIMA, Huda Andrade Silva de. **Incorporando a metrópole funcional:** a produção imobiliária empresarial em Natal e nas cidades do entorno, no período de 2011 a 2016. Natal: UFRN, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, 2018. (Tese de Doutorado)

MACHADO, HUGO DE BRITO. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Malheiros, 2013.

MATIJASCIC, Milko (Coord.). **Política fiscal e justiça social no Brasil:** o caso do IPTU. Brasília: IPEA. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5314/1/Comunicado_n28_Pol%C3%ADtica.pdf>. Acesso em: 01 out 2016.

OLIVEIRA, José Jayme de Macêdo. **Impostos Municipais: ISS, ITBI, IPTU:** comentários, doutrina, jurisprudência. São Paulo: Saraiva, 2011.

PARNAMIRIM. **Lei nº 951 de 1997. Código Tributário Municipal**. Câmara Municipal de Parnamirim/RN, 1997. Disponível em: <http://www.parnamirim.rn.gov.br/pdf/diario/23-Mar- 2013.pdf>. Acesso em: 17 set 2017.

_____. **Lei Complementar nº 22 de 2007.** Câmara Municipal de Parnamirim, 2007. Disponível em: <http://www.parnamirim.rn.gov.br/pdf/legislacao/ LeiReformaVersaoFinal.pdf>. Acesso em 15 out 2018.

_____. **Lei Complementar nº 63 de 2013. Plano Diretor**. Câmara Municipal de Parnamirim/RN, 2013. Disponível em: < http://www.parnamirim.rn.gov.br/pdf/diario/23-Mar- 2013.pdf>. Acesso em: 17 set 2017.

_____. **Plano Plurianual 2018-2021**. Câmara Municipal de Parnamirim/RN, 2017. Disponível em: <http://www.parnamirim.rn.gov.br/pdf/ppa_numeros/ppa_ relatorio_completo.pdf>. Acesso em: 20 out 2018.

_____. **Emenda Revisional da Lei Orgânica do Município de Parnamirim.** Câmara Municipal de Parnamirim/RN, 2015. Disponível em: <http://www.parnamirim.rn.gov.br/pdf/legislacao/DOM1062-RevisaoLeiOrganica.pdf>. Acesso em 10 nov 2018.

PEIXOTO, Carlos. **A História de Parnamirim**. Natal: Z Comunicação. 2003. Disponível em: < https://issuu.com/jornaisprefeituraparnamirim/docs/historia>. Acesso em 12 maio 2018.

ROLNIK, Raquel. **Instrumentos Urbanísticos – Concepção e Gestão** (v. 1). Campinas: Oculum, 2000. SANTORO, Paula; CYMBALISTA, Renato**. Introdução à expressão "gestão social da valorização da terra**. IN SANTORO, Paula (org.). **Gestão Social da Valorização da terra.** São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

SMOLKA, Martim O. **Recuperação de Mais-Valias Fundiárias na América Latina:** Políticas e Instrumentos para o Desenvolvimento Urbano. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2014.

SMOLKA, Martin O.; AMBORSKI, David. **Captura de Mais-Valias para o Desenvolvimento Urbano:** uma comparação interamericana. VII Curso de Recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina. 2000.

SOTTO, Débora. **A Recuperação de mais-valias urbanísticas como meio de promoção do desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras:** uma análise jurídica. São Paulo: PUC-SP, 2015. (Tese de Doutorado).

SOUZA, Celina. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba: UFPR. n. 24, p. 105-121, 2005.

ANÁLISE DA ELABORAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE AÇÃO PÚBLICA NA AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (ANAC): REVISÃO DA RESOLUÇÃO N° 279

Iris Silva Santos (UnB)[1]

RESUMO: Este artigo tem a finalidade de investigar o processo de alteração de um instrumento de ação pública na Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária (SIA) da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). A finalidade da pesquisa é compreender como os atores se articularam para a produção de um instrumento de ação pública na ANAC, no caso, o primeiro módulo de revisão da Resolução n° 279, que estabelece critérios regulatórios quanto à implantação, operação e manutenção do Serviço de Prevenção, Salvamento e Combate a Incêndio em Aeródromos Civis (SESCINC), identificando as estratégias que utilizaram para a revisão da resolução, demonstrando a multiatorialidade envolvida com o processo e como diálogos informais auxiliaram na construção da norma. Para isso foi feito um estudo de caso, com pesquisa documental, em atas e relatórios, entrevistas com reguladores e regulados e para a análise de dados, a análise de discurso foi utilizada. Como resultado, as estratégias foram encontradas são elas: um workshop, a Análise de Impacto Regulatório (AIR), audiência pública e deliberação final, para além desses ritos processuais, identificou-se os diálogos informais, que junto com os outros é componente do repertório do módulo I de revisão da Resolução n° 279, esses diálogos representam um repertório diferente de elaboração de ato normativo. Além disso, os atores que participaram do processo também foram identificados, os regulados, operadores de aeródromo e os reguladores, Especialistas em Regulação de Aviação da SIA e Diretoria. Todos os aspectos discutidos importaram para a revisão da Resolução n° 279, resultando na Resolução n° 455.

Palavras-chave: Instrumento de ação pública. Governança. ANAC. Estratégias de interação.

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem a finalidade de compreender como se produz um instrumento de ação pública na Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária (SIA) da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). Segundo Custódio (2017), as agências reguladoras surgiram num contexto de desestatização, ou seja, com o término do monopólio do Estado, as atividades e os serviços de competência estatal começaram a ser atribuídas para organismos privados, a partir daí as agências apareceram. Em 1990, com o Programa Nacional de Desestatização criaram-se a agências, organismos destinados para regulamentar e fazer a fiscalização de atividades de interesse coletivo, de interesse público. Esse processo de desestatização se aproxima do conceito de governança quando há esse descolamento do Estado, não é mais o centro, outros setores possuem autonomia. As agências Reguladoras são organismos que possuem autonomia financeira, além de poder regulamentar e fiscalizar diversas atividades de interesse público.

Conforme Custódio (2017), as agências compõem a Administração Pública Indireta, fornecem serviços públicos diante da descentralização do Estado, são autarquias, que quer dizer que são órgãos autônomos em relação ao patrimônio e receita, exigem gestão descentralizada.

[1] Artigo orientado pela Prof.ª Dr.ª Fernanda Natasha Bravo Cruz (UnB).

A Agência Nacional de Aviação Civil é umas das agências reguladoras federais criadas no Brasil para regular e fiscalizar as atividades da aviação civil e a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária no Brasil. Foi instituída pela Lei 11.182 em 2005 e iniciou a sua atuação no ano de 2006, em substituição do Departamento de Aviação Civil (DAC). Se trata de uma autarquia ligada ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. As atividades da ANAC são de certificação, normatização e representação institucional.

A Agência é formada por Diretoria; Superintendência de Acompanhamento de Serviços (SAS); Superintendência de Administração e Finanças (SAF); Superintendência de Aeronavegabilidade (SAR); Superintendência de Gestão de Pessoas (SGP); Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária (SIA); Superintendência de Planejamento Institucional (SPI); Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos (SRA); Superintendência de Padrões Operacionais (SPO); Superintendência de Padrões Operacionais (SPO); Superintendência de Tecnologia da Informação (STI); Procuradoria Geral; Corregedoria; Auditoria Interna; Assessoria de Segurança Operacional (ASSOP); Assessoria de Comunicação Social (ASCOM); Assessoria Parlamentar (ASPAR); Assessoria Internacional (ASINT); Superintendência de Ação Fiscal (SFI); Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância (ASJIN) e; Ouvidoria.

Interessa para o estudo a SIA, já que a norma estudada está no escopo da Superintendência. Compete à Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária (SIA) encaminhar proposta de ato normativo para a Diretoria da ANAC, quanto às operações de infraestrutura aeroportuária, incluindo prevenção, salvamento e combate a incêndio em aeroportos, desenvolver regras referentes à infraestrutura dos aeroportos, acompanhar obras de infraestrutura dos aeroportos, fiscalizar a implementação de procedimentos em relação à segurança da aviação civil, entre outras competências.

No Estado contemporâneo, conforme Lascoumes e Le Galès (2012) apontam, a sociologia política da ação pública substitui a ideia de Estado-centrismo. Na ação pública leva-se em consideração os múltiplos atores envolvidos, a partir disso há um questionamento da nova constituição do Estado. Rompe-se com a análise antiga de políticas públicas, baseada num Estado homogêneo, que uma seria conformado de modo unívoco. No Estado existem diversos grupos que se confrontam, possuem interesses, estratégias e objetivos diversos, os atores que formam esses grupos, os menos vistos e mais vistos, as ações deles, a articulação entre eles importa para conformação de uma norma, importa na ação pública. Tal abordagem faz sentido para o estudo de processos e construção de normas na ANAC. A Agência utiliza estratégias que abrem espaço para a multiplicidade de atores (envolvimento de outros atores além dos normatizadores), há o encontro, reunião de reguladores e regulados, esses também apresentam os seus interesses.

O primeiro módulo de revisão da Resolução n° 279, que resultou na Resolução n° 455 de 20 de dezembro de 2017 será o objeto desta análise. A Resolução n° 279, de 10 julho de 2013, é um instrumento de ação pública que estabelece critérios regulatórios quanto à implantação, operação e manutenção do Serviço de Prevenção, Salvamento e Combate a Incêndio em Aeródromos Civis (SESCINC). Conforme Lascoumes e Le Galès (2012) os instrumentos de ação pública são mecanismos com características técnicas e sociais que ordenam as relações sociais entre o Estado (poder público) e os (destinatários). A instrumentação da ação pública possibilita a corporificação da ação do governo, quando a instituição escolhe um instrumento, isso implica, de alguma forma, na estruturação do processo e dos resultados. O primeiro módulo de revisão da Resolução ° 279 resultou, entre outras normativas, na Resolução n° 455. A Resolução n° 455 apresenta uma solução diante de um problema identificado, a questão dos aeroportos de pequeno porte não conseguirem disponibilizar e manter o Serviço de Prevenção, Salvamento e Combate a Incêndio em Aeródromos Civis (SESCINC), altera critérios da Resolução n° 279.

Segundo redação dada pela Resolução n° 279, de 10 de julho de 2013, o SESCINC:

> Serviço de Salvamento e Combate a Incêndio (SESCINC) é o serviço composto pelo conjunto de atividades administrativas e operacionais desenvolvidas em proveito da segurança contraincêndio do aeródromo, cuja principal finalidade é o salvamento de vidas por meio da utilização dos recursos humanos e materiais disponibilizados. (ANAC, 2013)

O Serviço de Prevenção, Salvamento e Combate a Incêndio em Aeródromos Civis (SESCINC) é um serviço de extrema relevância para proteção dos passageiros e salvamento de vidas em caso de acidentes. A Resolução n° 279 dispõe de todo o aporte em relações a equipamentos e recursos humanos para a disponibilização e atuação do serviço, além da parte de SESCINC, também trata das organizações de ensino de SESCINC, as OE–SESCINC, essas escolas dão treinamentos para bombeiros para atuação em casos de acidentes nos aeroportos, com aeronaves, é um tema indispensável, já que se trata de vidas humanas e essa norma apresenta todo o aporte para o socorrimento de vítimas em caso de acidentes, em casos de incêndio.

Segundo Nota Técnica n° 11, do processo 00058.519079/2017-39, com a revisão da Resolução n° 279, primeiro módulo, a pretensão era:

> (...) retirar a obrigatoriedade de implantação do SESCINC para aeródromos de pequeno porte, nos quais o custo para manutenção do serviço é muito alto e o risco operacional é menor em relação àqueles com maior complexidade de operação, fomentando a aviação regional com aumento aceitável do risco operacional. (ANAC, 2017)

Diante do exposto, se pretende responder a seguinte pergunta: Como os atores se articularam para a revisão da Resolução n° 279 na Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária (ANAC/SIA)?

O objetivo geral da pesquisa é: Compreender como ocorreu a produção da revisão da Resolução n° 279 na Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária. Os objetivos específicos são Identificar a multiatorialidade envolvida com a produção de um instrumento de ação pública na SIA; demonstrar as estratégias dos atores para elaboração de um instrumento de ação pública e; descrever como os diálogos e processos com os regulados contribuíram para a elaboração da norma e de que forma aconteceram.

A Agência Nacional de Aviação Civil foi escolhida por ser uma instituição em que se utiliza os instrumentos de ação pública para materializar as suas ações e, tendo em vista a importância dos resultados das ações públicas de fiscalização e normatização da aviação civil nacional para a sociedade, tal pesquisa será feita para descobrir como os atores se articulam, se relacionam no processo de produção de uma norma, quais estratégias eles utilizam, pois isso diz muito sobre qual impacto ela irá causar na sociedade, e no caso da Agência, para os entes regulados também.

O caso da atualização da Resolução n° 279 foi escolhido devido à particularidade de ter envolvido, antes de tudo, o regulado: ouviu-se antes de partirem para uma fase de estudos, primeiramente, aqueles que são regulados pela norma, para descobrir quais eram as dificuldades existentes e por ser uma norma que trata do combate a incêndio nos aeroportos importante para segurança da sociedade, das pessoas que utilizam o transporte aéreo. Foi possível perceber tal particularidade e relevância do caso devido à minha atuação como estagiária da ANAC desde 2017, acompanhando as atividades de fomento e de comunicação com os regulados na Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária da Agência Nacional de Aviação Civil.

Os capítulos a seguir serão apresentados a fundamentação teórica utilizada para apoiar a pesquisa, a metodologia aplicada, a descrição e análise dos dados e as considerações finais.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Para apoiar a pesquisa, os conceitos de instrumento de ação pública, governança, estratégias e repertórios de interação foram utilizados. Considerando o conceito de instrumento de ação pública e governança por Lascoumes e Le Galès (2012), dinâmicas de governança permitem a construção de instrumentos de ação pública, envolvendo estratégias, que conforme Andrade (2011), se dão nas interações, essas estratégias formam repertórios, que como apontado por Alonso (2012), um conjunto de elementos o compõem.

INSTRUMENTO DE AÇÃO DE PÚBLICA

Na reestruturação do Estado contemporâneo, conforme Lascoumes e Le Galès (2012) apontam, a ideia do estado centrismo em relação à análise de políticas públicas some e é substituída pela sociologia política da ação pública, aqui, leva-se em consideração os múltiplos atores envolvidos, a partir disso há um questionamento da nova constituição do Estado. Rompe-se com a análise antiga de políticas públicas, baseada num Estado homogêneo, no qual há uma unicidade, agora, o Estado é formado por diversos grupos com diferentes estratégias, grupos que se confrontam, acentuando seus objetivos e interesses. Tudo na ação pública importa, os atores que aparecem mais ou que estão mais escondidos, as ações, toda a articulação importa para a elaboração de um instrumento de ação pública.

Segundo Cruz (2017) há uma diferenciação entre política pública e ação pública, podemos definir política pública como produto das ações, a multiplicidade de atores é envolvida no processo, já ação pública concerne à interação entre os atores, como eles se organizam e se articulam, se refere também às normas, à coordenação, às redes formadas, aos conflitos, considera a política como uma ação conjunta. Para além disso, os autores Lascoumes e Le Galès (2012) consideram os produtos da ação pública e a capacidade de Resolução de problemas.

Num contexto de desenvolvimento e reestruturação do Estado, em que redes e outros grupos são formados e se articulam independentemente dele, instrumentos de ação pública evoluem, com objetivo de melhor atenderem à sociedade em ambientes mais complexos.

Como definem Lascoumes e Le Galès (2012) os instrumentos de ação pública são mecanismos com características técnicas e sociais que ordenam as relações sociais entre o Estado (poder público) e os seus destinatários. A instrumentação da ação pública possibilita a corporificação da ação do governo, quando a instituição escolhe um instrumento, isso influencia, de alguma forma, na estruturação do processo e os resultados.

As políticas públicas são operacionalizadas por meio dos instrumentos, que possuem valores assim como as instituições e esses valores vão refletir na execução das políticas e nos resultados alcançados por elas. A efetividade de um instrumento advém do problema que ele quer resolver e da sua competência em resolvê-lo. Quando se considera os instrumentos de ação pública, verifica-se o que está por trás da ação, toda a história, o motivo de tal ação se dar da tal forma, e é possível desvendar seus impactos.

Para Lascoumes e Le Galès (2012), ferramentas e dispositivos técnicos viabilizam os instrumentos, podem ser consideradas como dispositivos, as audiências públicas, reuniões internas, consulta interna, as consultas públicas, entre outros.

Cruz aponta que as normas seriam um instrumento de ação pública que demonstra o caráter da interação entre os atores participantes da construção delas, em que há um processo de negociação. Desse modo, a instrumentação da ação púbica vai guiar as interações entre sociedade política e sociedade civil por meio de dispositivos que envolvem elementos tanto técnicos (regras jurídicas) quanto sociais (representações).

GOVERNANÇA

Considerando os conceitos de ação pública e instrumento de ação pública, cabe destacar também a governança, já que os três conceitos perpassam pela ideia de interação entre os atores e pela ideia de que o Estado por si só não basta, é necessário a utilização de instrumentos, a própria interação com outros atores. Aqui, a governança apoiará o conceito de instrumento de ação pública, referindo-se à articulação entre atores, e se direcionando às táticas que são decididas a partir de acordos feitos, o instrumento de ação pública representa isso, é um meio decidido pelos atores para corporificar ações. Lascoumes e Le Galès (2012) apoiam-se na seguinte definição de governança:

> A ideia não é nova, deriva do latim medieval: *gubernantia*, que remete a um processo de coordenação entre atores, de grupos sociais e instituições para atingir as metas discutidas e definidas coletivamente. A governança também está vinculada às dinâmicas multi-atores e multiformes que asseguram a estabilidade de uma sociedade, de um regime político, sua orientação e sua capacidade de assegurar serviços e garantir legitimidade. (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012, p. 59)

Ainda de acordo com Lascoumes e Le Galès (2012), a governança também está relacionada às formas horizontais de relação entre os atores, interação de forma horizontal, existe uma interdependência entre eles, os grupos se descolam do Estado, no sentido de serem autônomos. O Estado não é mais o centro, o ator principal, há um rompimento com o conceito clássico de Estado, redes se constituem. Na União Europeia, cada vez mais redes de múltiplos atores se formam para influenciar as políticas, essas interações causam conflitos.

Foucault (2007) também pode trazer insights para essa discussão sobre o conceito de governança ao tratar da governamentalidade. A arte de governar surgiu, de fato, quando deixou-se de olhar o Estado a partir da administração da família, no aspecto econômico dessa gestão e olhar o Estado a partir da população, das suas necessidades. A ciência, a economia e a estatística foram fatores que fizeram com que o Estado se voltasse para a população. A ciência fez com que se pudesse perceber melhor a realidade, numa população existem problemas específicos, ao olhar para a família a percepção acaba sendo de maneira mais singular, por meio da economia, a dificuldade do governo pôde ser melhor estruturada, calculada e por meio da estatística manifestou-se a diversidade de uma sociedade, pouco perceptíveis ao considerar a família.

Além disso, as necessidades da população são expressas a partir de dados estatísticos, mostra a quantidade de doentes, taxas de mortalidade e etc. A família passou a ser considerada um componente da população que passou a ser vista como prioridade, um instrumento para o governo.

O governo não se isola, em si não é realidade, deve articular com a população e a economia política, a governamentalidade está ligada às táticas, estratégias utilizadas pelas instituições para contemplar as necessidades da população, os instrumentos que o governo utiliza vão mediar a relação entre Estado e sociedade civil, recorrendo ao conceito de instrumento de ação pública. A partir da entrada da população na percepção do Estado, das suas necessidades, novos aparelhos para tratarem delas surgem. O Estado deixa de ser aquele que toma a gestão familiar como modelo para um Estado governamentalizado, munido de táticas para atender uma população.

ESTRATÉGIAS E REPERTÓRIOS DE INTERAÇÃO

A produção da governança e de instrumentos de ação pública exige estratégias. De acordo com Andrade (2011), a estratégia é ligada às práticas, em que segundo Wilson e Jarzabkowsky, envolve-se a ação e a orientação e considera-se importante onde as interações estão situadas, o fazer estratégico está nas interações.

A análise do processo estratégico pode se apoiar na Teoria do Ator – Rede (TAR), em que o ponto de partida é que as estruturas são moldadas pelas relações. A afirmação acima é sustentada por Latour (2012) quando aponta que a ANT- Actor-Network-Theory, traduzida para TAR:

> A ANT sustenta ser possível rastrear relações mais sólidas e descobrir padrões mais reveladores quando se encontra um meio de registrar os vínculos entre quadros de referência instáveis e mutáveis, em vez de tentar estabilizar um deles. (LATOUR, 2012, p.45)

Então, segundo Latour (2012), ao se alcançar uma maneira de criar redes entre atores, considerando a característica de inconstância deles, aumenta-se a chance do estabelecimento de conexões mais firmes e de encontro de modelos que desvendem mais do que os encontrados numa situação de estabilidade. Seguindo essa linha, a estratégia é viabilizada por meio de redes que se relacionam e afetam o desenvolvimento geral, ela se desenvolve nas relações entre atores humanos e não humanos.

As estratégias se dão de forma processual, não necessariamente há uma ordem a ser seguida, uma estrutura definida previamente. As redes são associações heterogêneas, onde existe uma coletividade na construção de mediações, as estratégias são construídas dentro desse processo, essas redes procuram materializar as suas ações, não são fechadas a negociações ou à incorporação de novos componentes. Levando em consideração as práticas rotineiras, e que essas redes são formadas por estratégias que devem lidar com diversos atores, com diferentes interesses, isso influencia a capacidade de produção de mediação da rede.

Nesse sentido, o fazer estratégico apoiado na TAR assume um caráter processual, não- linear e relacional, percebe-se isso também na construção de uma política, como diz Andrade (2011) esse fazer estratégico está relacionado ao processo de políticas públicas, especialmente no que se refere à distância entre estruturas previamente definidas e práticas.

Para além das estratégias é importante pensar num repertório, no sentido de considerar que um conjunto de elementos o formam, um conjunto de práticas ou estratégias o formam. Alonso (2012)traz o conceito de repertório segundo Charles Tilly, esse conceito se reconstrói, ele fala de repertório de 1970 até 2008. O autor não se prende a um conceito, mas considera que há alterações conforme o contexto.

Segundo Alonso (2012), no início Tilly conceituou repertório como um conjunto de formas de ação, por exemplo, os diferentes tipos de manifestações, as ocupações e marchas, são formas de ação, fazem parte de um repertório. Já nos anos de 1990, há a incorporação do conceito de interação no conceito de repertório, os repertórios se dão em ações coletivas, não se desenvolvem individualmente, mas por meio interação entre redes de atores, não existe repertório sem um grupo de atores. Nos anos 2000, Tilly apresenta a ideia de que, dependendo das performances adotadas, os repertórios se modificam, há quem adote estratégias já pensadas e já utilizadas e há quem adote novas estratégias, inovações.

O repertório é formado por conhecimento, instrumentos que são escolhidos pelos atores para montarem a sua estratégia. Conforme falado inicialmente, o conceito de repertório não se aplica a todas as situações, depende do contexto. Então é possível considerar, no processo de construção de um instrumento de ação pública, o envolvimento de um repertório de estratégias, que viabilizam a elaboração do instrumento.

MARCO CONCEITUAL

Conforme apontado por Lascoumes e Le Galès (2012), o instrumento de ação pública é a materialização de uma ação pública. É pertinente, na elaboração de um instrumento de ação pública a interação entre os atores, já que considera-se na ação pública, a coordenação, a articulação entre os atores, os conflitos, a política, nesse caso, a política, o instrumento é produto de uma ação conjunta e regula as relações entre Estado e beneficiários. É importante pensar que o instrumento de ação pública apresenta uma evolução quando, na sua conformação o contexto é de complexidade e de distância da regularidade.

Já que está se falando de complexidade e interação entre atores, cabe abordar a governança, que está muito conectada às táticas que são decididas a partir de interações entre atores, também está ligada com as conformações com diversas formas e com diferentes atores, a ação pública acontece em processos de governança.

E aliada a governança, a governamentalidade traz suportes muito importantes, Foucault (2007) apresenta que a arte de governar teve início, realmente, quando o governo passou a enxergar a população e suas necessidades e nessa ação de governo direcionada, importa observar as táticas e estratégias utilizadas pelas instituições para encontrar soluções e atender necessidades da sociedade.

Em termos de viabilização, um instrumento de ação pública pode ser viabilizado por meio de um conjunto de estratégias, por um repertório, o repertório de um instrumento de ação pública pode definir o seu desenho, o modo como vai ser construído, logo, as estratégias também.

Isso tudo interessa para tentar compreender uma construção normativa no seio de uma agência. Aqui, as agências são consideradas como autarquias de administração indireta, organismos responsáveis por normatizar e fiscalizar ações de interesse público. No Estado brasileiro contemporâneo , a forma como os processos se deram para a alteração da Resolução n° 279, representaram uma tentativa de ruptura com a centralidade do Estado. O caso estudado foi um processo em que houve certa contribuição de beneficiários, os regulados. Entende-se agência como ambientes passíveis a processos de governança, que envolve estratégias, onde ocorrem interações entre atores, repertórios compostos por estratégias, além de práticas multiformes.

MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

A estratégia utilizada na pesquisa leva em consideração a abordagem qualitativa, já que foi feito o uso as múltiplas fontes de dados e há uma dimensão interpretativa na pesquisa, como aponta Fischer (2016), o conhecimento de um objeto surge de interpretações, no pós-positivismo, as informações em si não bastam para o conhecimento de um fenômeno, mas todos os pressupostos que se ordenam em torno dele devem ser considerados, importa também os vários discursos com diferentes opiniões.

Nessa pesquisa, a realidade foi considerada como uma construção social, em que a natureza e a situação importam, todos os elementos acerca do fenômeno são importantes para o seu entendimento.

Como a pesquisa foi feita para descobrir como se deu a elaboração da revisão da Resolução n° 279, o estudo de caso foi a estratégia escolhida. Segundo Yin (2001) quando, na pesquisa, se quer saber como algo acontece, o estudo de caso é o procedimento adequado, aqui, as questões não são postas como repetições, mas como operações que se conectam ao longo do tempo, são questões desse estudo: Há uma multiatorialidade envolvida com a produção de um instrumento de ação pública na Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária?; Quais estratégias e repertórios os atores mobilizaram para a construção do instrumento de ação pública? e; Como os diálogos e processos com (e entre) os regulados contribuíram para a atualização da norma?

Considerando a finalidade de entender como os atores se articularam para a elaboração do instrumento de ação pública, o estudo de caso, como procedimento metodológico de pesquisa, tende a descobrir como uma decisão foi tomada, a razão de ter sido tomada e a forma de implementação dessa decisão. Justifica-se a escolha do estudo de caso a ser utilizado como estratégia devido ao fato de o objeto de pesquisa se tratar de uma situação contemporânea e por lidar com uma série de evidências diversas, documentos e observações.

Foram consultados relatórios, atas de reuniões, documentos normativos e notas técnicas de 2017 geradas no processo de atualização da Resolução n° 279, o que justifica a pesquisa documental. Marconi e Lakatos (2003) apresentam que a pesquisa documental possui uma característica, a fonte de dados se direciona a documentos, primários ou secundários.

As entrevistas utilizadas durante a pesquisa seguiram um roteiro semiestruturado, ou seja, as perguntas foram abertas, dando ao entrevistado liberdade para falar mais sobre as questões. Conforme Marconi e Lakatos (2003) definem, a entrevista tem a finalidade de coletar informações sobre determinada questão a partir de um encontro entre duas pessoas. Os entrevistados foram quatro especialistas em regulação da aviação civil de duas gerências distintas (área de normas e área técnica), um operador de aeródromo envolvido no processo de revisão da Resolução n° 279 e um bombeiro, seis entrevistados, no total

Para análise dos dados, das falas das entrevistas, dos relatórios e atas, a técnica de discurso crítica foi utilizada. Segundo Gill (2007), nesse tipo de análise, o discurso não é dado, se faz uma interpretação do texto e do contexto, considerando a organização, o papel do discurso e o seu próprio conteúdo, o objetivo é entender o que uma pessoa diz dentro de um contexto, importa quem fala, importa o espaço e o tempo em que o discurso é feito. As transcrições, as notas técnicas e as atas das reuniões foram analisadas dessa forma, não somente o discurso em si foi considerado, mas também o contexto em que foi escrito ou falado, o tempo, o espaço, será realizada a criação de categorias nos textos acessados para entender o que diferentes atores falam sobre um mesmo tema, para melhor interpretação.

DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Nos itens a seguir serão apresentados os dados encontrados nesta pesquisa, assim como a análise. Os capítulos são: Início: Fase de estudos; Identificação do problema e Tomada de decisões; Audiência Pública e Deliberação Final; Diálogos Informais e; Governança na conformação de um instrumento de ação pública, onde os resultados são apresentados de forma mais sucinta com a análise.

INÍCIO: FASE DE ESTUDOS

Segundo nota Técnica n° 11, presente no processo 00058.519079/2017-39 , no SEI da ANAC, a Agenda Regulatória da ANAC (elege temas prioritários a serem trabalhados e tem a finalidade de orientar a elaboração e atualização de normas na Agência) para os anos 2015-2016 incluiu, por meio da Portaria nº 160, de 26 de janeiro de 2016, o "Tema nº 51 – Critérios regulatórios quanto à implantação, operação e manutenção do SESCINC". Tal tema possuía o objetivo de revisar, de forma ampla, os critérios regulatórios referentes à implantação, operação e manutenção do Serviço de Prevenção, Salvamento e Combate a Incêndio em Aeródromos Civis (SESCINC), dispostos na Resolução nº 279/2013, e sua incorporação ao RBAC 153.

As fases de estudos preliminares e elaboração da proposta de alteração (seguindo o processo de elaboração de ato normalístico em toda a ANAC) deveriam ser realizadas durante os anos de 2015 e 2016, mas houve uma modificação no cronograma. Em 26/09/2016, a Portaria nº 2531 promoveu uma revisão extraordinária e ficou decidido que os estudos preliminares seriam feitos no biênio 2015-2016 e as outras fases da Agenda Regulatória, em 2017-2018.

Com a finalidade de reunir informações para formulação de alteração da Resolução n° 279, contemplando a fase estudos, um workshop foi realizado nos dias 25 e 26 de outubro de 2016. Conforme os relatos dos servidores entrevistados da aérea técnica, da GTRE, Gerência Técnica de Resposta à Emergência, responsável por tratar do SESCINC, foi um momento de encontro, um espaço de encontro físico dos reguladores com os regulados, compareceram os operadores de aeródromo, as empresas aéreas, os que vendem os produtos de SESCINC.

Conforme entrevista com um especialista da SIA, da área técnica responsável por tratar do SESCINC, a dinâmica realizada, no workshop, foi a seguinte: a SIA fez a abertura do evento, depois deixaram que os próprios regulados falassem, compareceram para falar um pouco da experiência deles em relação ao tema, tanto sobre SESCINC quanto OE-SESCINC (que são escolas de SESCINC, de treinamento) e apontar o que poderia ser melhorado e feito em relação a norma. A ideia era realmente fazer com que eles expusessem suas dificuldades e os reguladores da SIA, especialmente da gerência responsável pelo SESCINC, a GTRE, ouvissem essas dificuldades . O próximo passo foi compilar as informações do workshop e a partir disso a área técnica confeccionou um relatório, levantaram quais as principais necessidades dos regulados e compararam os resultados com os resultados de estudos acadêmicos existentes sobre o tema.

Segundo outro Especialista em Regulação de Aviação Civil, lotado na área técnica, eles, enquanto equipe, já percebiam que existia um problema, os aeroportos de pequeno porte não conseguiam cumprir a norma por não conseguirem disponibilizar o serviço e consequentemente não conseguiam operacionalizar voos. Tal percepção foi possibilitada pelas fiscalizações de cumprimento do normativo nos aeroportos, pelas dissertações de mestrado sobre o SESCINC, que foram realizadas por servidores da ANAC. Depois do workshop e confecção do relatório, o próximo passo foi uma Análise de Impacto Regulatório (AIR), pegaram as informações coletadas, eles tinham que comprovar que a norma estava rígida, principalmente para os aeródromos de pequeno porte. A AIR consistiu na transformação de números em dados e na realização de uma análise custo-benefício.

IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA E TOMADA DE DECISÕES

A partir das informações coletadas no workshop, da análise feita e dos estudos acadêmicos realizados sobre a norma que estava vigente, da AIR, ficou ainda mais claro o problema. Segundo relatos dos entrevistados da ANAC, como já citado anteriormente, o que era mais crítico, principalmente, era a questão dos aeroportos de pequeno porte, eles possuíam muitas dificuldades em cumprir alguns requisitos da norma, que eram muito caros. Em entrevista com um dos especialistas da área técnica, ele contou que a implantação de um Serviço de Salvamento e Combate a Incêndio (SESCINC) é muito caro para esses aeroportos, pois o que eles arrecadam por mês não é o suficiente para a disponibilização do serviço, para a atuação. Em muitos casos, o SESCINC excedia o que os aeroportos tinham de arrecadação, isso criava dificuldades ao ponto de tirar alguns voos para algumas localidades. Essa dificuldade não se apoiava somente em questão de equipamentos para prover o serviço, mas na folha de pagamento dos bombeiros dos aeródromos. Houve uma ação da Secretaria de Aviação Civil (SAC), de fomento, eles compraram e distribuíram alguns caminhões de combate à incêndio, que são os equipamentos mais caros do SESCINC, mas o problema, realmente, era manter o SESCINC.

Reforçando as falas de outras entrevistas e em consonância com o entrevistado da área técnica, outra pessoa entrevistada, Especialista em Regulação de aviação Civil da GTNO (Gerência Técnica de Normas) da SIA apontou que essa dificuldade que os aeroportos pequenos tinham, chegava a torná-lo inoperante, fechava o aeroporto. Outro entrevistado da área técnica, da GTRE, confirmou que os regulados dos pequenos aeroportos reclamavam por não conseguirem cumprir a norma, que era muito difícil, foi um sintoma de que a norma não estava adequada. Para exemplificar isso o entrevistado, Especialista em Regulação de Aviação Civil, disse:

> Foi um caso, na Copa do Brasil, o time do Palmeiras ia jogar com um time do interior de uma cidade da Região Amazônica e aí o SESCINC, o Serviço de Salvamento de Combate a Incêndio ficou indisponível, o resultado foi que a cidade não podia receber voos e o Palmeiras ameaçou não ir, então esse tipo de estresse a gente passava o tempo todo, a gente consertavam, quebrava, consertava, quebrava, isso ia se repetindo e gerando diversos estresses, então a gente tinha essa sensação de que a norma não está legal, estava muito pesada para o pequeno provedor. (FALA DE ENTREVISTADO,2019)

De acordo com Nota Técnica n° 11, disposta no processo 00058.519079/2017-39, no SEI da ANAC no final de 2016, a Agenda Regulatória da ANAC para os anos 2017 e 2018 foi aprovada, o tema 51 foi dividido em dois, em tema 27, intitulado como "Critérios regulatórios quanto à implantação, operação e manutenção do SESCINC" e em "Tema nº 28 – Critérios regulatórios quanto à certificação de OE-SESCINC". Segundo um entrevistado da GTRE, a divisão ocorreu porque existem dois regulados na Resolução 279, o próprio aeroporto, que tem o SESCINC e as organizações de ensino que formam os bombeiros para os aeroportos, chamam-se OE-SESCINC.

Em 08 de fevereiro de 2017, a GTRE consolidou as informações sobre o tema 27 e concluiu-se que a norma disposta anteriormente, a Resolução n° 279, representava uma barreira para a aviação de determinadas regiões, que alocava os aeroportos de pequeno porte, a regulação estava muitoexcessiva. Definido o problema, conforme disposto na Nota Técnica n° 11, apresentaram à Diretoria opções relacionadas aos critérios para exigência do serviço, duas delas foram:

- (3) Ampliação da isenção de disponibilização do SESCINC para aeródromos em que ocorram até 7 (sete) frequências semanais; e
- (4) Alteração do critério de isenção para número de passageiros movimentados, isentando da disponibilização de SESCINC aeródromos Classe I, ou seja, que movimentaram até 200 mil passageiros na média anual, considerando os últimos três anos. (ANAC, 2017)

Na mesma Nota Técnica, diz que a área técnica fez a proposição da escolha da opção 3 no estudo. Em 13 de fevereiro de 2017, em reunião da área técnica com a Diretoria, a Diretoria priorizou as opções 3 e 4 e solicitou uma outra apresentação, com novos dados, para decidir entre as duas. Em relação a esse contato entre a área técnica (GTRE) e a Diretoria, a GTNO foi a responsável por isso, fazer a ligação entre área técnica e Diretoria. Numa reunião realizada em 20 de abril de 2017, a área técnica apresentou o motivo da proposição da escolha da opção 3, a importância de escolher essa opção, a Diretoria acabou acatando a opção 4, o projeto de ato normativo para flexibilização de SESCINC nos aeródromos classe I foi direcionado para acatar a opção escolhida. Nessa reunião, decidiu-se dividir em dois módulos o tema 27, o primeiro módulo é o escopo desse trabalho. O primeiro módulo tinha que ser solucionado com mais urgência porque os aeródromos estavam sendo prejudicados, eles estavam travando, com a norma anterior, a operação de alguns aeródromos. Conforme disposto na Nota Técnica n° 11 do processo 00058.519079/2017-39, o tema n° 27 foi dividido em:

- Revisão pontual da Resolução nº 279/2013 para atualização do critério mínimo de disponibilização de SESCINC e outras modificações pontuais, com término do projeto até dezembro de 2017; e
- Revisão ampla do texto da Resolução nº 279/2013 e incorporação do tema no RBAC nº 153, com a conclusão da fase de elaboração da proposta em 2018. (ANAC, 2017)

Depois da reunião com a Diretoria, a GTNO, Gerência Técnica de Normas e GTRE se reuniram para estabelecer quais outras questões iam ser alteradas no projeto.

Diante dos estudos realizados, da análise do workshop, que contou com a participação dos regulados, como já mencionado anteriormente, identificou-se que a norma anterior significava uma barreira para a aviação de determinadas regiões que contém aeródromos classe I, que operacionalizam um número inferior a 200 mil passageiros por ano, devido à dificuldade deles em manter SESCINC e era possível uma flexibilização. O parágrafo disposto na Nota Técnica 11, do processo 00058.519079/2017-39, no SEI, da ANAC, contempla isso:

> Para os operadores de aeródromo, o custo para cumprimento da regulação é relativamente alto, e quanto menor o aeródromo, maior se torna a proporção dos custos de manutenção de SESCINC. Sem o auxílio de recursos externos (como oriundos de programas federais de incentivo à aviação regional) sua adequação para recebimento de voos é afetada negativamente. (ANAC, 2017)

Em entrevista com um operador de aeródromo, ele declarou que sentia dificuldades em relaçãoa norma disposta anteriormente, porque havia uma considerável fuga da realidade e que seria necessário voltar esse olhar para a realidade e que a agência, nos últimos anos, estava fazendo esse esforço. Em pergunta em relação às dificuldades ele respondeu o seguinte:

> Olha, eu sinto um pouco, sim, porque eu acho que a ANAC deveria olhar mais ainda pra nossa realidade do país, ela é, de vez em quando, faz a norma buscando a perfeição, sei que fazer norma não é fácil, sei que fazer norma é difícil, mas às vezes na tentativa de encontrar a perfeição eles esquecem um pouquinho da nossa realidade. Nos últimos tempos eu tenho notado isso, eles tem vindo mais pra realidade, principalmente com esses dispositivos que vieram agora na 455, acho que trouxe a gente mais pro ambiente mais tropicalizado, vamos dizer assim, porque ver a realidade do primeiro mundo é muito bonito, mas fazer acontecer aqui, é bem complicado. Não adianta você ter recursos muito robustos de resposta à emergência, em primeiro momento, no aeroporto, se você num segundo momento não tem isso, não tem uma rede médica hospitalar pública ou privada mesmo, que seja à altura, então cai aquele negócio, você às vezes presta um atendimento muito bom no primeiro momento, mas e a sequência disso? Mas isso não é culpa da agência, agência tá fazendo o papel dela, no meu ponto de vista. (FALA DE ENTREVISTADO, 2019)

Em uma dissertação de mestrado utilizada como insumo para a revisão estudada, Cunha (2016) conclui que os aeródromos de pequeno porte, que possuem um custo alto para manter o SESCINC tem índices baixos de risco operacional.

De acordo com a opção escolhida pela Diretoria, começaram a elaborar uma proposta de ato normativo, opção que tira a obrigatoriedade de obtenção de SESCINC para os aeródromos de menor porte. Encerraram a fase de estudos e iniciaram a elaboração do ato normativo.

AUDIÊNCIA PÚBLICA E DELIBERAÇÃO FINAL

Conforme relatório disposto na Nota Técnica n° 26, do processo 00058.519079/2017-39, no SEI, da ANAC, após a elaboração da proposta de ato normativo para revisão da Resolução n° 279, a Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária enviou a Minuta de Resolução e outros documentos necessários para a abertura da Audiência Pública para a ASTEC – Assessoria Técnica, pediu para que a mesma tomasse providências em relação à deliberação para aprovação de Audiência Pública pela Diretoria. Na 17ª Reunião Deliberativa da Diretoria, houve a aprovação da audiência, além isso, a Diretoria fez algumas solicitações, uma delas foi que a SIA e a SPO fizessem contato com os operadores dos aeródromos e aéreos, os que eram público da proposta em audiência, para divulgarem a audiência. No dia 11 de setembro de 2017, o aviso de audiência n° 14/2017 foi publicado no Diário Oficial da União (DOU).

A audiência pública contou com 77 contribuições, os regulados tiveram um mês para contribuir, até o dia 11 de outubro de 2017, foram aceitas totalmente ou parcialmente, 2 dessas contribuições. Em entrevista, o operador de aeródromo relatou que houve articulação com outro operador para propor contribuições na audiência pública, percebe-se aqui, uma aliança e interação entre os operadores para discutir uma contribuição para apresentar ao ente regulador.

A partir da análise das contribuições, foi possível verificar que 14 contribuições foram contra a retirada da obrigatoriedade de disponibilização do serviço (SESCINC) em aeródromos menores, pois significaria um risco a vidas. A ANAC respondeu que o regulador não pode apenas focar no risco, porque pode impedir que a atividade seja realizada, também falou da OACI, a Organização da Aviação Civil Internacional considera que não é possível eliminar todos os acidentes, pois existem erros que podem ocorrer. Para reforçar tal resposta dada às contribuições, eles apontam os processos e documentos com os estudos que fundamentaram a proposta de alteração do ato normativo, esses estudos fazem uma análise de risco, inclusive.

Trechos abaixo da Nota Técnica n° 11, do processo 00058.519079/2017-39, que fazem partedos estudos justificam a proposta:

> Com base em dados da Gerência Técnica de Resposta à Emergência Aeroportuária (GTRE), relativos ao início do ano de 2017, a adoção da alternativa isentaria 44 (quarenta e quatro) aeródromos com voos regulares da disponibilização de SESCINC. A estes, são somados mais 12 (doze), também com operações regulares, porém já isentos pela regra atual. (ANAC, 2017)
>
> A isenção para aeródromos Classe I trará uma redução de, aproximadamente, 83 milhões de reais por ano para os aeródromos de menor porte, conforme dados de Cunha (2016) – recurso que poderia ser revertido em ações para a prevenção de acidentes, como melhorias na sinalização e infraestrutura de pista e pátio.
>
> Estima-se que o custo médio por passageiro processado para manutenção do SESCINC em um aeródromo Classe I seja de cerca de R$ 20,73. A comparação com o valor médio por passageiro para os aeródromos Classe IV – cerca de R$ 0,58 – indica a desproporção do

> aporte financeiro necessário ao provimento do serviço nesses aeródromos. Isso faz com que, em geral, os aeródromos de menor porte não consigam manter o serviço com recursos próprios.
>
> A isenção para aeródromos de pequeno porte permitirá, ainda, que empresas aéreas iniciem operações em determinada localidade sem que seja necessário um alto investimento por parte do aeródromo – ou, em geral, pelo poder público – para a instalação do SESCINC. (ANAC, 2017)

Então, além disso, referente aos estudos realizados para insumo da revisão, na época, como já falado anteriormente, não existe um risco significativo nos aeroportos de pequeno porte, os classe I, e existe um custo muito grande para esses aeroportos implantarem e manterem o SESCINC, é muito difícil, sem ajuda governamental, continuar operando sem déficits, a partir do momento que eles não conseguem prover tal serviço, isso fere a sua capacidade de operar voos.

Na nota técnica n°11, consta que eles esperavam que com a flexibilização ocorresse a geração de novas rotas, com mais voos nos aeródromos, a norma como estava disposta poderia travar a oportunidade de novos mercados, devido a obrigação dos aeródromos em implantar e manter SESCINC.

Em relação às contribuições que foram incluídas na proposta, conforme disposto na Nota Técnica n° 26, o item 13.3.1.2 da Resolução n° 279/2013 seria retirado porque os aeroportos de classe I seriam desobrigados a disponibilizar, implantar o SESCINC, o item trata de alguns recursos humanos necessários para operação do serviço.

Em reunião para avaliar o tema, perceberam necessário que continuasse disposto os requisitos de SESCINC para os aeródromos classe I, para que os aeródromos que queiram implantar o serviço tenham conhecimento do que devem ter. Essa iniciativa supriu uma das demandas dos Diretores, eles queriam a elaboração de manuais de orientação, de referência aos Classe I que tenham o desejo de implantar ou manter o serviço. Isso dá liberdade aos que quiserem disponibilizar o serviço e para viabilização, um novo item foi incluído na proposta. Uma ressalva é que, não se voltou atrás em relação à desobrigação de SESCINC nos Classe I, aqueles que quiserem implantar o serviço devem cumprir os requisitos em sua totalidade.

Segundo Nota Técnica n° 28, disposta no processo 00058.519079/2017-39, passados os processos de análise e revisão da proposta pela Superintendência, a proposta foi submetida à Procuradoria Federal Especializada junto à ANAC para análise jurídica, foi concluído que não teve nenhum impedimento em relação ao jurídico para dar continuidade ao processo, foi encaminhada novamente para a SIA, que posteriormente, encaminhou para a Diretoria para deliberação final.

Segundo a ata da 1° Reunião Extraordinária Deliberativa da Diretoria, que ocorreu em 19 de dezembro de 2017, votou-se a favor da alteração da Resolução 279/2013, foi aprovada por unanimidade, levando em conta o processo da Audiência Pública e a aceitação da Procuradoria, solicitou-se que a SIA articulasse com a Superintendência de Padrões Operacionais – SPO para que avisassem às empresas aéreas que fazem o transporte público sobre a alteração.

Diálogos Informais

Para além de todo esse processo formal, o chamado rito processual por dois servidores entrevistados, os diálogos informais também apareceram nesse processo. Um dos especialistas entrevistados, lotado na área técnica, relatou que em reuniões internas e durante inspeções em algumas áreas, eles chamavam os regulados para conversar, tomavam nota das dificuldades e perguntavam se havia interesse em participar de um workshop.

Quando ocorreu o workshop, gerou-se uma ansiedade por parte dos regulados, eles queriam ver os resultados do evento, a Agência continuou mantendo contato com eles por e-mail e telefone, sempre mandando atualizações, em que parte estava o processo, do que já tinha sido feito, justificativas explicando o que passou e que não passou, o motivo. Tentaram dialogar com os regulados o máximo possível, no caso dos bombeiros, eles estavam preocupados em relação ao emprego, já que com a proposta, seria possível a desativação de SESCINC em alguns aeroportos. Ainda nas falas do entrevistado, ele diz que os diálogos são valiosos para esses processos de elaboração de norma, pois as pessoas são mais espontâneas nesses momentos.

O processo de alteração da Resolução n° 279 passou pela fase de estudos, com o workshop e a Análise Impacto Regulatório, depois iniciou-se a minuta de proposta de ato normativo de alteração da norma disposta anteriormente, o passo seguinte foi a Audiência Pública, analisaram as contribuições, a proposta passou pela Procuradoria, pela Diretoria que fez a deliberação final e em 22 de dezembro, a Resolução n° 455[2] foi publicada, no Diário Oficial da (DOU), produto da revisão.

Conforme mencionado acima, o workshop, ainda na fase de estudos para elaboração da norma, significou uma primeira expressão de ação pública e deu sinais para a conformação de um instrumento de ação pública. O propósito da Superintendência, inicialmente, era realizar uma revisão ampla da Resolução n° 279, pois já percebiam, por meio de diálogos informais, que a norma não estava adequada, estava sendo difícil de ser colocada em prática, principalmente, pelos aeródromos de pequeno porte.

Percebe-se que existe, já nesse primeiro momento, no workshop, conforme Lascoumes e Le Galés (2012) apontam, interações, múltiplos atores envolvidos, pois no workshop, vieram os operadores de aeródromos, vieram entes que vendem produtos de SESCINC, além dos próprios especialistas da SIA, os reguladores. Na ocasião os regulados apontaram o que poderia ser melhorado na norma e quais as dificuldades na norma prevista anteriormente. A interação exercida no evento ajudou os reguladores a identificarem ainda mais qual a dificuldade, além de receberem sugestões do próprio público da norma. A governança também é explicitada aqui, também, conforme Lascoumes e Le Galès (2012), se trata de dinâmicas com múltiplos atores, em que as interações aparecem e se conformaram nas estratégias do repertório, o workshop, por exemplo, foi um evento em que se estabeleceram relações horizontais, tal como se estabelece em processos de governança.

Assim como o workshop, a audiência pública também foi um momento de troca, um momento de interação entre a Agência e regulados, terminada a fase estudos partiram para a fase de elaboração da norma, a audiência iniciou essa fase, elaboraram uma proposta de minuta de resolução, enviaram à Diretoria para a audiência pública, depois analisaram as contribuições. A audiência pública foi uma fase em que se estabeleceu interações por meio eletrônico, não foi uma encontro direto entre reguladores e regulados.

Depois da audiência, depois de analisarem e encaminharam proposta de resolução para a Diretoria da ANAC para que fizessem as deliberações finais, aprovaram por unanimidade a alteração da Resolução n° 279, que se conformou na Resolução n° 455.

Conforme Lascoumes e Le Galès (2012) apontam, ferramentas e dispositivos técnicos viabilizam os instrumentos, podem ser consideradas como dispositivos, as audiências públicas, reuniões internas, consulta interna, as consultas públicas, entre outros. No caso da revisão da Resolução n° 279, se utilizou de reuniões internas entre as gerências da SIA, a GTRE e a GTNO, entre elas e a própria Diretoria da ANAC, além da audiência pública e o próprio workshop, podemos chamá-los de dispositivos que possibilitaram a revisão de uma norma.

Tratando dessas reuniões internas, que ocorreram entre as etapas, para contemplar as etapas, cabe destacar a importância da articulação entre as gerências da SIA para viabilização do instrumento. Conforme entrevista com um servidor da área técnica (GTRE), a GTNO foi fundamental para fazer a ligação da área técnica com a Diretoria, eles fizeram uma apresentação do estudo e das opções para revisão da norma primeiro para a GTNO, que se comunicou com o Superintendente. A Diretoria não tinha muito conhecimento da norma, do que se tratava, foi fundamental a participação do Superintendente de Infraestrutura e da GTNO para fazer esse intercâmbio com os diretores, no sentido de falar de maneira concisa e explicar qual o problema normativo e o motivo pelo qual eles deveriam participar, eles como diretores da Agência, o motivo pelo qual a participação deles era fundamental. O pessoal da área técnica só passou a se comunicar com os diretores para explicar os termos técnicos depois que o Superintendente e o pessoal da área meio, que é a GTNO, tinham conversado com eles, marcado reuniões e preparado o terreno.

Essas reuniões envolveram atores, interações, aspectos não-materiais, dizem respeito a como eles se articulam demonstrando a ação pública, viabilizando a construção de instrumento de ação pública. Tal dinâmica apresenta conexão com o pentágono da ação pública de Lascoumes e Le Galès (2012), segundo os autores, cinco elementos se articulam entre si numa ação pública, os atores, as representações, as instituições, os processos e os resultados. Os atores são munidos de interesse e isso afeta na elaboração de normas, as representações vão justificar a atuação dos atores, as instituições vão direcionar as interações, os processos são os diferentes modos em que os atores interagem, motivo das diversas atividades executadas e os resultados são os produtos da ação pública. As reuniões, encontros podem ser incluídos nos processos, onde vão articular-se as representações, os atores, as instituições e produzir os resultados.

[2] Resolução disponível em: https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao- 1/resolucoes/2017/resolucao-no-455-20-12-2017.

Além de dispositivos, essas etapas representam estratégias, considerando Andrade (2011), as estratégias se dão nas interações, a autora se apoia na TAR, que conforme Latour (2012), se dão de forma processual, e no caso da alteração do instrumento Resolução n° 279, se deu de forma processual e envolveu redes, redes formadas pelos regulados e pelos reguladores, desde a percepção do problema, das dificuldades presentes na norma anterior, essas redes começaram a ser montadas e com certeza, ajudaram a promover uma alteração na norma. Em todas as etapas pelas quais a alteração da Resolução n° 279 passou , conversas e encontros foram necessários, ocorreram tomadas de decisão em conjunto sobre o que fazer, quais as alterações deveriam ser feitas, as estratégias se deram na interação. As redes lidam com diversos atores, com interesses diferentes, com atores humanos e não humanos, podemos considerar os não humanos, os estudos sobre o SESCINC, que serviram de insumo para alteração e as minutas de proposta de alteração de Resolução.

Essas estratégias são componentes de um repertório, considerando que repertório, segundo Alonso (2012), um conjunto de estratégias o formam, o workshop, a Análise Impacto Regulatório, a Audiência Pública, a Deliberação Final, as reuniões internas, formam o repertório de revisão/alteração da Resolução n° 279, que resultou na Resolução n° 455, publicada no Diário Oficial da (DOU) em 22 de dezembro de 2017. É importante sinalizar os diálogos informais nesse processo, também fazem parte do repertório, ocorreram fora dos ritos processuais formais, mas tiveram um papel importante no caso. Esses diálogos possibilitaram a identificação do problema por parte dos regulados, nas inspeções que a Agência realizava os servidores conversavam com os regulados, com os bombeiros, também foram possibilitados via e-mail e telefone. Percebe-se um repertório diferente de construção de instrumento de ação pública no caso da revisão da Resolução em questão por meio dos diálogos informais, por não fazerem parte dos processos formais e com o workshop, por não ser comum em elaborações de instrumentos de ação pública recorrer-se ao workshop, uma fala de um entrevistado, Especialista em Regulação de Aviação Civil, da GTRE, confirma isso, disse que em outras duas revisões anteriores fizeram em escritório, partiram para a Audiência Pública diretamente.

Todo o processo indica uma dinâmica de governança, que o instrumento de ação pública se deu num processo de governança, numa interação entre múltiplos atores, o processo tem um caráter multiforme, com o workshop e com os diálogos informais, sinal de que se estabeleceram conexões horizontais, e conforme a governança de Lascoumes e Le Galès (2012), também indica a formação de rede, onde ocorrem negociações entre os atores já que se fala em diálogos com os regulados. Além disso, o processo de alteração/revisão remete ao pensamento de Foucault quando ele fala sobre governamentalidade, o Estado olhando para sua população, mobilizando táticas de governo. Conforme a revisão de literatura empreendida previamente a este estudo, verificar uma Agência Reguladora a partir dessas lentes é inovador.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Todo o processo de alteração da Resolução n° 279, que resultou na Resolução n° 455, apresenta uma ação pública, realmente importa outros atores além de reguladores para a conformação de um instrumento, importa também fatores não humanos, como estudos, por exemplo, importam conversas informais via e-mail, via telefone, as interações estão presentes em todas essas maneiras, importam encontros diretos entre regulados e reguladores, entre regulados e regulados e reguladores e reguladores. Também importa todas as estratégias, mesmo que formais, a fase de estudos, com o workshop e a AIR, a fase elaboração da proposta, com a Audiência Pública e Deliberação final, em todas elas os atores se articularam, interagiram, entre as etapas e durante as etapas.

Identificou-se também a consideração de diferentes repertórios, diferentes formas, com o workshop e com os diálogos informais, esse último para além dos ritos processuais, que de alguma forma, no caso da alteração da Resolução n° 279, fez com que os reguladores se aproximassem mais da realidade e do regulado. É difícil escrever normas, com grau elevado de complexidade, mais ainda, mas permitir outros tipos de repertório, outras estratégias, pode auxiliar na construção de um instrumento de ação pública.

Percebeu-se a característica multiatorial da Agência em seu processo normativo: desde a matriz do processo, em inspeções, em reuniões, eles contatavam os regulados, as necessidades e dificuldades foram descobertas dessa maneira e influenciaram de alguma forma, junto com os estudos, na tomada de decisão. E todas as negociações feitas, como ocorre na elaboração de um instrumento de ação pública, remetem a processos de governança.

É importante destacar, que no envolvimento de vários atores, cada um apresenta o seu interesse, que pode inferir na construção da norma, as representações dos atores justificam suas ações, todos esses fatores podem inferir nos resultados de construção de instrumento de ação pública. No objeto estudado, isso pode ser contemplado quando se tem 77 contribuições de audiência e apenas 2 são aceitas total ou parcialmente, quer dizer, as representações dos atores significam muito nesses processos de construção de normas, apesar da tentativa e esforço de inclusão e saídas do escritório para elaboração de um instrumento de ação pública, percebe-se ainda, uma centralidade nas mãos de um ator para o concebimento de uma norma.

Cabe considerar, que, apesar do estabelecimento de características de um processo de governança, onde negociações são feitas e metas são discutidas entre os atores, tal como dado no capítulo analítico sobre a governança no processo de um instrumento de ação pública, percebe-se que, no caso estudado, há um distanciamento da característica democrática na governança exercida pela Agência, admite-se o esforço que a Agência fez ao utilizar estratégias que incluíssem os regulados, mas existe um protagonismo da Agência na elaboração do instrumento, foi ator articulador do processo. Verifica-se a importância das representações em casos de ação pública, dizem respeito ao comportamento dos atores e influenciam nos resultados da ação.

Percebeu-se também a importância da articulação e da interação, sentiram que a norma estava pesada, alguns aeródromos não estavam conseguindo cumprir o normativo, essa percepção foi possibilitada pela interação. Para escrever a norma foi necessário articulação entre gerências da SIA, entre a área que trata de SESCINC, do tema e a área de normas. Foram necessárias conversas, uma fez um papel de articular a área técnica com a Diretoria, não só externamente à Agência as conexões são importantes, mas dentro também. As conexões são indispensáveis para a elaboração de um instrumento, uma área veio com o conhecimento e estudos sobre a norma e a outra, seguindo o rito normativo, participou da minuta de Resolução, verificou da robustez presente na norma norma, se as partes foram ouvidas e etc.

O movimento que a Agência fez para a alteração da norma pode se aproximar do que Foucault (2007) aponta, o Estado, sozinho, não é uma realidade, mas se comunica, se articula com fatores da sociedade e da economia política, no caso, se articula com o mercado, com os regulados que são público da Agência. Essa característica pode auxiliar na conformação de um instrumento de ação pública, no que diz respeito à alteração da Resolução n° 279, produziu uma resolução.

Pode-se pensar na governamentalidade apontada por Foucault (2007), auxiliou a Agência na sua aproximação com a realidade, não construindo normas apenas em escritório, mas se conectando e dialogando com os próprios regulados. Identificou-se que aos regulados estavam com dificuldades em colocar em prática a norma prevista. Mas isso não anula o protagonismo da Agência na conformação da norma e da sua forte representação durante o processo, que influenciou no resultado final.

A Resolução n° 279 e a própria atualização da norma, a Resolução n° 455, representam instrumentos sociotécnicos, que ao mesmo tempo que tratam de técnicas, técnicas de SESCINC, possuem um caráter social, que diz respeito à proteção de vida dos passageiros, de vidas humanas. Se deu num processo de governanta, onde houve interações entre múltiplos atores e formas diferentes de construção de um instrumento de ação pública. Os instrumentos importam tanto quanto o escopo da norma, os requisitos da norma, no caso, principalmente, os referentes aos aeródromos de pequeno porte, que são os que tem dificuldade em manter o SESCINC devido aos custos serem muito altos, esses aeroportos representam os atores não humanos que também estão presentes numa ação pública e foram centrais no processo de revisão estudado.

Tratando de limitações, uma das limitações encontradas foi a não percepção ainda mais aprofundada das interações existentes por não estar presente em reuniões ou workshop, esse aspecto foi analisado somente por meio dos relatos dados nas entrevistas e dos documentos acessados. Outra limitação foi contatar bombeiros ou operadores de classe I que tenham participado processo, da audiência ou workshop, na pesquisa o que importa são as estratégias, a forma como se deu a alteração/revisão, mas o contato com essas pessoas tornaria o trabalho mais interessante. Uma terceira limitação foi a não percepção de processos mercadológicos, envolvendo o não reconhecimento dos atores do mercado, que também importam para o caso do processo de revisão estudado.

A partir da pesquisa realizada, algumas questões seguem em aberto, são elas: Quais os interesses que estão por trás da alteração da norma? A quem serve?; A não disponibilização de SESCINC, nos aeródromos de pequeno porte gera alguma economicidade de custos para o Estado? e; Qual o impacto da flexibilização de disponibilização de SESCINC nos aeródromos de pequeno porte?

Por fim, percebeu-se que a flexibilização da disponibilização do serviço por meio da Resolução n° 455 apresenta um interesse econômico, de crescimento de mercado nesses aeródromos de pequeno porte por meio da dispensa em disponibilizar SESCINC. Estudos foram apresentados demonstrando que o risco em relação a acidentes, nesses aeródromos, é pequeno. Considera-se importante o movimento e esforço que Agência fez em contatar os regulados, na tentativa de melhor adequar a norma, mas é importante considerar que ainda se trata de vidas humanas, existe um risco, mesmo que pequeno, fala-se de pessoas, de socorrer e proteger pessoas. Diante disso, importa pensar em saídas, em sugestões para garantir um melhor serviço de proteção e salvamento aos que utilizam o transporte aéreo.

REFERÊNCIAS

ALONSO, Angela. **Repertório, segundo Charles Tilly: História de um conceito**. v.02.03. ed. Rio de Janeiro: Sociologia&antropologia, 2012. 21 – 41 p. v. v.02.03. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2238-38752012000300021>. Acesso em: 24 de setembro de2018.

ANDRADE, Jackeline Amantino de. **FORMAÇÃO ESTRATÉGICA: as políticas públicas a partir das práticas**. 1. ed. Paraná: RECADM, 2011. 47-63 p. v. v.10. Disponível em: <http://www.periodicosibepes.org.br/index.php/recadm/article/view/638/528>. Acesso em: 25 de setembro de 2018.

ANAC, Agência Nacional de Aviação Civil (2013a). **2.2 Termos e Definiçõe**s. In: Resolução ANAC nº 279. Estabelece critérios regulatórios quanto à implantação, operação e manutenção do Serviço de Prevenção, Salvamento e Combate a Incêndio em Aeródromos Civis (SESCINC). Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/resolucoes-2013/resolucao-no-279-de-10-07-2013/@@display-file/arquivo_norma/RA2013-0279%20-%20Compilado%20at%C3%A9%20RA2019-0517.pdf>. Acesso em: 16 de junho de 2019.

ANAC, Agência Nacional de Aviação Civil (2015b). **153.7 Classificação do aeródromo. In: Regulamento Brasileiro de Aviação Civil**. In: RBAC nº 153, Emenda 02. Aeródromos - Operação, Manuntenção e Resposta à Emergência. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/boletim-de-pessoal/2018/8s1/anexo-i-rbac- no-153-emenda-no-02>. Acesso em: 8 de junho de 2019.

ANAC, AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. **ATA DA 1ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DELIBERATIVA DA DIRETORIA REALIZADA NO DIA 19 DE DEZEMBRO DE 2017.** DISPONÍVEL EM: <https://www.anac.gov.br/acesso-a-informacao/reunioes- da-diretoria-colegiada/reunioes-deliberativas-da-diretoria/2017/1a-reuniao-extraordinaria-deliberativa- da-diretoria/ata>. ACESSO EM: 9 DE JUNHO DE 2019.

ANAC, Agência Nacional de Aviação Civil. **Minuta de Resolução.** 2017. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/participacao-social/audiencias-e-consultas-publicas/audiencias- encerradas/audiencias-publicas-encerradas-de-2017>. Acesso em 8 de junho de 2019.

ANAC, Agência Nacional de Aviação Civil. **NOTA TÉCNICA Nº 11(SEI)/2017/GTNO/GNAD/SIA**. 2017. Disponível em: <https://sistemas.anac.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php? 9LibXMqGnN7gSpLFOOgUQFziRouBJ5VnVL5b7- UrE5RNR8YDw_Pie2trMwxngGi5DYyea0eQcjD- NoDFVM5_zfAOOzmb4m9dH6bRd3pwYgcSqiENa3wxYGG0vFZr4QsF>. Acesso em: 3 de junho de 2019.

ANAC, Agência Nacional de Aviação Civil. **NOTA TÉCNICA Nº 26(SEI)/2017/GTNO/GNAD/SIA. 2017**. Disponível em: <https://sistemas.anac.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php? 9LibXMqGnN7gSpLFOOgUQFziRouBJ5VnVL5b7-UrE5RQ313SVyw7deHC56901d1PEpvIVifhyb9o27v3bnhhIya5wJxJ2tFrqlVSncfypoaV4NaPeIBRajo yVqWfrv9J>. Acesso em: 8 de junho de 2019.

ANAC, AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. **NOTA TÉCNICA Nº 28(SEI)/2017/GTNO- SIA/GNAD/SIA**. 2017. DISPONÍVEL EM: <https://sistemas.anac.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php? 9LibXMqGnN7gSpLFOOgUQFziRouBJ5VnVL5b7-UrE5SfGT7Pa0xMjC2q0VmTNZduMtfTAZVZO-ne64K8I8zitWeKuT1xpcIL6z3o3- 1TT9pHTIdMuqCeC0Nnoso-FHZg >. ACESSO EM: 8 DE JUNHO DE 2019.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil. 2017. Disponível em: <http://www.anac.gov.br/A_Anac/institucional>. Acesso em: 10 de setembro de 2018.

BRASIL. **Agenda Regulatória**. In: Agência Nacional de Aviação Civil. 2017. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/participacao-social/agenda-regulatoria>. Acesso em: 10 de setembro de 2018.

BRASIL. **Quem é quem**. In: Agência Nacional de Aviação Civil. 2017. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/participacao-social/agenda-regulatoria>. Acesso em: 10 de junho de 2019.

CRUZ, Fernanda Natasha Bravo. **Das vias para o desenvolvimento democrático: regimentos internos de conselhos de políticas públicas como instrumentos de ação pública transversal e participativa**. [S.l.]: Gigapp, 2017. 37 p. Disponível em: <http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/72>. Acesso em: 26 de setembro de 2018.

CUNHA, D. A. **Conclusões quanto aos custos regulatórios**. In: Qualidade Regulatória: Análise de impacto com gerenciamento de risco para a exigência de serviços de combate a incêndio e salvamento em aeroportos civis brasileiros. 2016. p. 93. 114f. Dissertação (Mestrado emTransportes) – Departamento de Engenharia Civil e Ambiental.

CUSTÓDIO, Quezia Lopes Carvalho. Agências reguladoras e o seu papel no Brasil. In: **Âmbito Jurídic**o, Rio Grande, XX, n. 162, jul 2017. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=19192&revista_caderno=4>. Acesso em: 11 de novembro de 2018.

FISCHER, Frank. **Para além do empirismo: policy inquiry na perspectiva pós-positivista**. Tradução: Rosana Boullosa. Revista NAU Social,v.7, n.12, p. 163-180 Mai/Nov 2016.

FOUCAULT, Michel. A governamentalidade. In: **Microfísica do Poder. Tradução Roberto Machado**. 24. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2007. Cap XVII, p. 163-172.

GILL, Rosalind. Análise de discurso. In: BAUER, Martin; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÉS, Patrick. Instituições, normas e instrumentos de ação pública. In: LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Sociologia da Ação Pública**. Alagoas: Edufal, 2012. cap. 5, p. 171-206.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÉS, Patrick. Introdução: Políticas Públicas, Ação Pública, Governança. In: LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Sociologia da Ação Pública**. Alagoas: Edufal, 2012, p. 31-34.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÉS, Patrick. Uma sociologia da Ação Pública. In: LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Sociologia da Ação Pública**. Alagoas: Edufal, 2012. cap. 1, p. 35-64.

LATOUR, Bruno. Introdução à Parte 1: Como Se Alimentar de Controvérsias In: **Reagregando o social: uma introdução à teoria do Ator-Rede**. Salvador-Bauru: EDUFBA-EDUSC; 2012, p. 41-47.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. Técnicas de Pesquisa. In: MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. In: **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003. cap 9, p. 174 – 214.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. cap 1, p. 19-37.

INSTRUMENTOS DE CONTROLE EXTERNOS: UMA ABORDAGEM NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO -PB

Nivaldo silva do Rêgo Júnior (UFRN)
Luziana Maria N. de Queiroz (UFRN)
Priscilla P. D. G. Araújo (UFRN)
Clara Monise da Silva (UFRN)
Nathanael Araújo de Faria (UFRN)

RESUMO. Os órgãos públicos são responsáveis pelo controle e fiscalização dos recursos públicos objetivando-se assim, uma gestão eficaz e correta. Objetivou-se com este tema abordar os instrumentos de controle externo aplicados pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB). Para o alcance deste objetivo utilizou-se o método dedutivo, as pesquisas básica e qualitativa juntamente com a pesquisa bibliográfica e documental com base nos materiais disponibilizados por este órgão. Portanto, o estudo evidenciou que o TCE-PB tem desempenhado sua missão com ênfase na ação pedagógica, na auditoria financeira, orçamentária e patrimonial, e realizando inspeções *in loco*. Para a realização desse acompanhamento das ações governamentais dos municípios, fica evidente que o TCE, está inserido em um processo que está sempre se ajustando à modernidade. No entanto, não foi evidenciada a prática voltada para a auditoria operacional, com procedimentos que possibilitem uma melhor avaliação dos resultados.

PALAVRAS-CHAVE: Controle externo. Instrumentos de controle. Administração pública – instrumentos de controle.

INTRODUÇÃO

O controle externo no Brasil remonta ao período colonial, no entanto, somente com a primeira Carta Republicana de 1891 institucionalizou-se o Tribunal de Contas da União (TCU). Inicialmente a finalidade do TCU era liquidar as contas de receita e despesa, verificando o aspecto legal para em seguida serem apresentadas ao Congresso. Os instrumentos de controle externo utilizados pelos tribunais de contas, como um todo, são os objetos principais do tema a ser desenvolvido neste trabalho (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO, 2002).

Para Di Pietro (2002), há uma relação permanente entre o Estado e a sociedade. Relação essa que é fundamental para o bem-estar de ambos, pois se o Estado realiza suas funções em consonância com o que necessitam os cidadãos, estes em contrapartida serão mais participativos e confiantes nos rumos que os governos traçarão para suas vidas.

É cada vez mais imperiosa a transparência e lisura na atuação dos órgãos públicos em todos os seus setores, tendo em vista que a população de maneira geral está mais consciente de seu papel, não apenas de fiscalizadora, mas também de questionadora e de determinante das políticas públicas a fim de atingir o atendimento de seus anseios. Assim, é importante que existam instituições públicas quezelem pelos interesses populacionais e atuem na correta aplicabilidade dos recursos financeiros. Sendo assim, qual a importância do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB) para a minimização de ações fraudulentas e auxílio na gestão pública municipal de forma eficiente e eficaz?

A escolha pelo TCE-PB vem a permitir que tenhamos um panorama mais amplo acerca das condições de administração pública no Estado da Paraíba. Vemos cotidianamente nos noticiários e jornais impressos que os municípios, geralmente os menores em extensão territorial e populacional, ainda sofrem com os desmandos e má gestão pública dos gestores municipais e em sendo esta Conte de Contas um órgão de atuação estadual, percebe-se que há condições de mais inserção da aplicabilidade dos ditames legais frente a esses municípios.

O Estado exerce suas funções por meio de seus órgãos ligados a uma das funções fundamentais: jurídica, executiva ou legislativa. Esses órgãos constituem a administração pública.

Submete-se, então, o Estado à eficiência administrativa, à ordem e à eficácia dos seus atos. Os sistemas de controle citados na Constituição Federal são:

a. o controle interno, de responsabilidade dos próprios órgãos;
b. o controle externo, de responsabilidade do Poder Legislativo, que conta com o auxílio da corte de contas.

Para Fernandes (1995), no Brasil, as cortes de contas são responsáveis pelo sistema de fiscalização e pelo controle externo, que são órgãos autônomos com atuação independente, ainda que vinculados aos Legislativos municipais, estaduais, distrital e federal, os registros de inoperância do controle atingem mais de perto essas instituições.

Diante desse cenário, a justificativa para o desenvolvimento deste trabalho está embasada na atuação do TCE como instrumento de controle na gestão pública no estado da Paraíba, uma vez que este órgão auxilia o legislativo na fiscalização e aplicação dos recursos oriundos do setor público, garantindo desta forma transparência e possibilidade de maior acompanhamento dos gastos governamentais por parte da população.

O presente artigo tem como objetivo avaliar a importância dos controles externos aplicados pelo TCE-PB como instrumento de combate a corrupção na gestão pública, a partir de uma pesquisa bibliográfica.

METODOLOGIA

A pesquisa foi desenvolvida com base no Método Dedutivo, que buscou respostas para as questões formuladas.

Considerando o objetivo delineado, a pesquisa assumiu uma abordagem qualitativa, buscando dar significado às relações entre os fenômenos.

Quanto à sua natureza, realizou-se uma básica, motivada pela busca do entendimento do processo da realização do controle externo.

No que se refere aos procedimentos técnicos e metodológicos, a pesquisa foi desenvolvida a partir de:

- pesquisa bibliográfica com base em livros, artigos e teses que abordem os conceitos que fundamentam a investigação.
- pesquisa documental, com base em leis, normas e regulamentos.

O conjunto das informações obtidas foi analisado, interpretado e sistematizado na perspectiva de se atingir os objetivos.

Para uma melhor compreensão do percurso metodológico empreendido, sistematizou-se o delineamento da fundamentação teórica.

REVISÃO DE LITERATURA

GESTÃO PÚBLICA

O termo "Gestão" na maioria dos sites e dicionários aparece como sinônimo de "Administração". Mas, apesar da palavra "Administração" está diretamente ligada à ideia da teoria clássica e suas funções: planejar, comandar, controlar, coordenar e organizar, para quem não é da área de administração significa maior rigidez no ato de administrar.

A história da civilização demonstra que a origem da Administração Pública remonta à criação dos primeiros centros urbanos. O povo, ao se organizar em comunidade, tem a necessidade de um poder soberano para atender de forma ordenada às demandas da coletividade. Tomamos como exemplo dessa necessidade o que ocorreu desde as grandes civilizações asiáticas que utilizavam a irrigação, no antigo Egito e nas civilizações mesoamericanas e andinas, e que necessitavam de um poder soberano para a adequada distribuição de água de um rio, para a realização das grandes obras de irrigação, tendo em vista que justas tarefas requeriam uma organização complexa e centralizada para poder atingir o sucesso esperado.

Tudo isso demandou o surgimento da chamada "burocracia piramidal" dessas civilizações, constituída por funcionários e sacerdotes que agiam como representantes de seus superiores. É salutar destacar qualquer que seja a forma de governo ou organização política, tem-se a necessidade de uma administração pública, sem a qual nos países não haveria Estado, o que prejudicaria os governantes no cumprimento de suas funções de prover a segurança do Estado, a manutenção da ordem pública e a satisfação das necessidades coletivas. As diversas correntes doutrinárias, ao se reportarem sobre o significado da Administração, enfatizam que administrar nada mais é que um misto de arte e ciência.

A Administração Pública, pois, pode ser entendida como sendo o planejamento, a organização, direção e controle dos serviços do governo, na esfera federal, estadual e municipal, cujos preceitos norteadores são o direito e a moral e tendo como fim o bem comum da coletividade administrada. Em um primeiro momento pode ser entendida como um conjunto de entes ou sujeitos de caráter público ou propriamente os meios de que dispõe o governo para desenvolvimento das políticas públicas a cargo do Estado. Em um segundo momento poder-se-ia entender a Administração Pública como sendo o conjunto de ações que visa desenvolver os programas, metas e políticas dos governos. Enquanto ciência, a Administração Pública tem a ver com o estudo das condições que permitem ao direito, emanado dos poderes do Estado, concretizar-se da maneira mais eficaz possível, através da atuação dos órgãos administrativos. No entender de Meirelles (1991, p. 74):

> O conceito de administração pública não oferece contornos bem definidos, quer pela diversidade de sentidos da própria expressão, quer pelos diferentes campos em que se desenvolve a atividade administrativa. Em sentido lato, administrar é gerir interesses, segundo a lei, a moral e a finalidade dos bens entregues à guarda e conservação alheias. Se os bens e interesses geridos são individuais, realiza-se administração particular; se são da coletividade, realiza-se administração pública. Administração publica, portanto, é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do direito e da moral, visando o bem comum. (grifos do autor).

Em relação à conceituação de Administração Pública Di Pietro entende que, "Em resumo, o vocabulário tanto abrange a atividade superior de planejar, dirigir, comandar, como a atividade subordinada de executar" (DI PIETRO, 2002, p. 53). E, ainda, se posiciona em relação à expressão "Administração Pública" da seguinte forma:

> Administração Pública como tendo basicamente utilização mais comum quando queremos nos referir a a) sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa; b) em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder executivo (DI PIETRO, 2002, p. 54).

A gestão pública no Brasil é formada por um tripé que compreende o Poder Executivo, Legislativo e Judiciário. O Legislativo, responsável pela função de legislar, esfera em que o Estado formula o direito objetivo ou o põe em execução, e o Poder Judiciário com a função jurisdicional; por meio da qual o Estado verifica a existência e extensão de uma norma de direito ou de um fato jurídico, em caso de transgressão, e aplica as medidas necessárias com o objetivo de garantir-lhe o respeito. O Poder Executivo que exerce a função administrativa, que pode ser vista por meio de dois aspectos distintos, como entidade política e como gestor da máquina administrativa governamental. Por meio do aparelho administrativo são executadas diferentes funções que influenciam as relações entre particulares, na limitação que pode se aplicar a liberdade e a propriedade dos particulares e na aplicação do poder de polícia. As repartições administrativas atuam ainda na realização de obras e na prestação de serviços que atendam às necessidades da comunidade.

Quanto aos princípios basilares da Administração Pública, destacam-se os que expressamente foram estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 (art. 37 caput), para a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes ou esfera de governo, que deverão obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sendo que este último foi introduzido pela Emenda Constitucional (EC) 19, de 04 de junho de 1998.

CONTROLE EXTERNO

A palavra controle, do francês *contrôle* (registrar, inspecionar, examinar), ou do italiano *controllo* (registro, exame) significa o ato ou o poder de controlar, inspecionar, examinar (NAVFEL, 1967).

Para Navfel (1967), controle quer dizer supervisão, direção e fiscalização administrativa, governamental ou privada. Ao que se sabe a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, já estabelecia que "A sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração".

É, pois, inerente a toda a atividade pública o dever de prestar contas, sendo de grande importância que sejam disponibilizados os meios que venham dar acesso à sociedade para o exercício do controle do poder. Ao gestor público cabe cumprir o seu papel diante da sociedade, conhecer e planejar as ações em consonância com os objetivos da instituição pública, assim como se submeter às normas e agir sempre com eficiência e eficácia.

A Administração Pública, no cumprimento de suas funções, não só dos órgãos do Poder Executivo como também dos demais Poderes, se submete ao controle realizado pelos Poderes Legislativo e Judiciário e, ainda, o que exerce sobre os seus próprios atos. Esse controle tem como finalidade assegurar que a Administração desempenhe suas atividades guardando obediência aos princípios emanados do ordenamento jurídico e, ainda, quanto aos aspectos discricionários da atuação administrativa, consiste no chamado controle de mérito.

A história do controle no Brasil, acostando-nos em Meirelles (1995), tem início no período colonial. No ano de 1680 foram criadas as Juntas das Fazendas das Capitanias e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, jurisdicionadas em Portugal. No ano de 1808, na gestão de D. João VI, foi implantado o Erário Régio e fundado o Conselho da Fazenda, com o objetivo de fiscalizar a execução da despesa pública. A Constituição de 1824 transformou o Erário Régio em Tesouro e obrigou a votação anual do orçamento, sendo assim previsto os primeiros orçamentos e balanços gerais, e a tomada de contas pelo Tesouro Nacional.

No ano de 1826, por iniciativa do Visconde de Barbacena, Felisberto Caldeira Brant Pontes e de José Inácio Borges, pela primeira vez no Brasil, foi sugerida a criação de um Tribunal de Contas (Tribunal de Revisão de Contas com regimento próprio), que foi levado ao Senado do Império por diversas vezes como projeto de lei, mas não obtido êxito.

Apenas após a queda do império e as reformas político-administrativas, o então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, em 07 de novembro de 1890, criou o Tribunal de Contas da União (TCU). A institucionalização dessa Conte de Contas, ainda por influência de Rui Babosa, se deu na Constituição de 1891, a primeira da república, inscrevendo-o no seu artigo 89. Como órgão de controle, poder-se-ia dizer que sua instalação definitivamente só ocorreu em janeiro de 1893, graças ao empenho de Floriano Peixoto e do Ministro Serzedello Corrêa (BREVE HISTÓRICO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2017).

É poder-dever dos órgãos a quem a lei atribui essa função de controle a fiscalização e a correção dos atos ilegais e, de certa forma, dos atos inconvenientes ou inoportunos, "não podendo ser renunciado nem retardado, sob pena de responsabilidade de quem se omitiu". (Di Pietro, 2002, p. 601).

Na visão de Helly Lopes Meirelles "controle, em tema de administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, Órgão ou Autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro" (1995, p. 570).

Na realidade há que se destacar que o controle da Administração Pública é exercido internamente pela própria Administração e externamente por outros órgãos públicos e pelos cidadãos.

Esses controles reportam-se ao que trata a nossa Carta Magna em seu art. 70, que estabelece que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Com fulcro no que dispõe o art. 5º da nossa Lei Maior de 1988, a sociedade tem procurado, de forma organizada, exercer o controle sobre as atividades da administração pública, o chamado controle social.

Esse controle é exercido pela população por meio de representação e de petição aos órgãos públicos, pelo direito de obter certidão e informações, assim como pelos institutos constitucionais de hábeas data, hábeas corpus, mandado de segurança, individual e coletivo, pela ação popular e pela ação civil pública.

No caso em estudo, referente ao controle da Administração Direta Municipal, a Constituição Federal estabelece em seu art. 31, que a fiscalização do Município será exercida pelo PoderLegislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal na forma da lei, e que o controle externo da Câmara Municipal será exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

Quanto aos aspectos que envolvem a Administração Direta Municipal, destaca-se que, de acordo com o que dispões o art. 31 da nossa Constituição, o processo de prestação de contas deverá ser disponibilizado pelos municípios, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos dalei.

ENTIDADES DE CONTROLE EXTERNO

As entidades de controle externo têm sua fundamentação nos mandamentos constitucionais com autonomia e independência funcional. No Brasil são essas entidades controle externo representadas pelos Tribunais de Contas cujo fim maior sinaliza no sentido de que auxiliem o Poder Legislativo na missão de realizar o controle externo, devendo também receber apoio do controle interno dos poderes e órgãos.

Integrado por um conselho, no âmbito da União composto por nove Ministros e nos Estados por sete Conselheiros, esses membros, por força do art. 73 da Constituição, têm as mesmas garantias e prerrogativas da magistratura. No caso do TCE-PB, conta com quadro próprio, um Ministério Público Especial, um quadro de Auditores que têm a missão constitucional, entre outras, a de substituir os Conselheiros.

Dentro das prerrogativas constitucionais, art. 71 da CF, ao Tribunal de Contas, no âmbito da sua jurisdição, compete:

a. apreciar as contas dos chefes dos poderes executivos, mediante parecer prévio;
b. julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte prejuízo;
c. apreciar para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título;
d. realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;
e. fiscalizar a aplicação de recursos de convênios, acordos, ajustes ou quaisquer outros instrumentos congêneres;
f. aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;
g. assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;
h. sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmarados Deputados e ao Senado Federal;
i. representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados;
j. prestar informações solicitadas pelo órgão legislativo ou por qualquer de suas comissões.

O embasamento constitucional é de suma importância para esclarecer os limites e deveres do tribunal de contas. Contribuindo para garantir a aplicabilidade de suas funções, fiscalização de recursos, e maior transparência nas ações governamentais.

Acrescente-se às atribuições dos Tribunais o que a Lei Complementar Nacional (LCN) nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), deu ênfase à fiscalização em alguns aspectos da gestão fiscal, antes pouco observados, mas fundamentais para o equilíbrio das contas governamentais.

Dentre eles pode-se enumerar como princípios norteadores os relacionados à prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, obediência a limites e condições que digam respeito à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívida de uma maneira geral, inclusive operações de crédito por antecipação de receita, concessão de garantia, inscrição em restos a pagar, transferências voluntárias, atingimento de metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, bem como a instituição de mecanismos prévios e eficientes para assegurar o cumprimento de metas fiscais, de transparência, controle e fiscalização da gestão fiscal.

A figura do "alerta" introduzido pelo art. 59 da LRF e seus parágrafos e incisos, a cargo dos Tribunais de Contas (TC), objetivam chamar a atenção do gestor sempre que forem constatadas situações comprometedoras na gestão dos recursos públicos, dentre elas está prevista a emissão de alertas sempre que o montante da despesa total com pessoal, os montantes da dívida, das operações de crédito e da concessão de garantia superarem os limites máximos permitidos.

Também está prevista como atribuição dos Tribunais a emissão de alertas quando forem superados os limites para gastos com inativos e pensionistas, bem como quando surgirem fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

RESULTADOS

Mediante o estudo vimos a atuação do TCE – PB, na realização de suas funções. Este utiliza- se, assim como qualquer outro órgão da gestão pública, de uma base legal que serve para disciplinar e legitimar os seus atos. Podendo, assim, se dizer que o conjunto da legislação Federal e Estadual, além daquelas normas editadas pela própria entidade, vem constituir a base legal utilizada pelo Tribunal, e esta pode ser compreendida no âmbito institucional, sendo formada por:

- Constituição Federal;
- Constituição Estadual;
- Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado (LOTCE) e;
- Seu Regimento Interno (RI). E outra tida como operacional, ou aquela que direciona o trabalho de controle externo desenvolvido pelo órgão.
- No âmbito do tema em estudo, merecem destaque:
- Lei 4.320, Lei de Normas Gerais de Direito Financeiro, de 17 de março de 1964;
- Lei 8666, Lei de Normas para Licitações e Contratos da Administração Pública de 21 de junho de 1993 e suas alterações;
- Lei 9424, Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental de 24 de dezembro de 1996;
- Lei nº 9394, Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 20 de dezembro de 1996;
- Lei Complementar Nacional 101, Normas de Finanças Públicas Voltadas para a Responsabilidade na Gestão Fiscal, de 04 de maio de 2000;
- Leis Orgânicas dos Municípios da Paraíba;
- Código Tributário Municipal das cidades da Paraíba;
- Legislação interna – Resoluções, Portarias, Pareceres e Atos, Notas Técnicas e Legislação inter-relacionada com o Direito Público de uma forma geral.

Em termos normativos, são editadas resoluções, pareceres aprovados em plenário, e portarias do Presidente, tudo no sentido de dotar o Tribunal de instrumentos mais efetivos de controle e fiscalização e, até mesmo facilitar, de um modo geral, o entendimento da forma e conteúdo mínimos de apresentação das prestações de contas pelos jurisdicionados ao TCE-PB.

Neste aspecto, percebe-se que após a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal, o TCE-PB, a exemplo dos demais órgãos de controle, foi levado a agir com ênfase também na gestão fiscal, o que gerou a necessidade de normas para possibilitar a implementação e aprimoramento desse novo marco institucional na operacionalização das regras da LRF no contexto do controle externo em nosso país.

PROCEDIMENTOS DE CONTROLE EXTERNO LEVADOS A EFEITO PELO TCE-PB

Para cumprimento de suas atividades de controle externo junto à Administração Direta Municipal, os setores do TCE-PB, no âmbito das auditorias, utilizam procedimentos que se encontram padronizados em conformidade com as normas técnicas de auditoria e guardam obediência às normas constitucionais e infraconstitucionais.

Sob a responsabilidade da Diretoria Auditoria e Fiscalização (DIAFI), através dos Chefes dos setores das áreas envolvidas com o Acompanhamento da Gestão Municipal (AGM), a partir do exercício financeiro de 2001, o TCE-PB passou a auditar com papéis de trabalho previamente definidos, tendo sido elaborado um Procedimento do Sistema da Qualidade - 7. 02 (PSQ - 7. 02).

Verificou-se que esse PSQ está restrito ao Acompanhamento da Gestão da Administração Direta dos Municípios e de forma resumida estabelece as seguintes etapas para este processo:

a. instaurar o processo do Acompanhamento da Gestão dos Poderes dos Municípios, a saber: Plano Plurianual (PPA), Processo de acompanhamento da Gestão (PAG) e Prestação de Contas Anual (PCA), conforme determina a RN-TC-05/03.
b. nos termos e condições da RN-TC-05/03, aos autos serão anexados e/ou juntados os documentos, dados e informações pertinentes ao Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA), Cronograma Mensal de Desembolso (CMD), Programa de Metas Bimestrais de Arrecadação (MBA), Balancete Mensal (BME), Relatório Resumido de Execução Orçamentária (REO), Relatório de Gestão Fiscal (RGF), Prestação de Contas Anual (PCA) e informações subsidiárias disponíveis no Tribunal ou obtidas mediante inspeções especiais;
c. realizar inspeções e diligências quando indispensáveis à complementação dos dados, documentos e informações da análise de PPA, LDO, LOA, CMD, MBA, REO, RGF, PCA e outros instrumentos de transparências, acompanhamento e controle, conforme o caso;
d. a partir da análise dos instrumentos que compõem AGM, informar ao Relator a ausência insanável de documentos, dados e/ou informações;
e. analisar a conformidade formal e material de PPA, LDO, LOA, CMD, MBA, BME, REO, RGF, PCA e outros instrumentos de transparência, acompanhamento e controle, de modo a permitir a formação de juízo de valor objetivo;
f. elaborar os relatórios resultantes da análise de PPA, LDO, LOA, CMD, MBA, BME, REO, RGF e outros instrumentos de transparência, acompanhamento e controle, bemcomo encaminhá-los ao respectivo Relator;
g. realizar instrução complementar, inclusive mediante diligência, quando for o caso;
h. executar análise sobre os esclarecimentos, documentos e dados encaminhados por defendentes;
i. examinar documentos, dados e informações colhidos durante a realização de inspeções confirmatórias ou exploratórias, conforme sejam decorrentes da necessidade de averiguar situações evidenciadas a partir do exame de PPA, LDO, LOA, CMD, MBA, BME, REO, RGF, PCA e outros instrumentos de transparência, acompanhamento e controle ou outros pertinentes à matéria;
j. disponibilizar para a sociedade dados e informações sobre a gestão de recursos públicos prestados pelos titulares dos Poderes municipais.

É percebido que estes procedimentos elencados na PSQ são de extrema importância para o desenvolvimento do trabalho dos profissionais envolvidos na fiscalização da gestão direta dos municípios, contribuindo para que eles possam melhor desenvolver suas atividades, pois com base neste PSQ o TCE-PB padroniza seus papéis de trabalho voltados à administração pública municipal.

Para dar cumprimento ao que está estabelecido no PSQ citado anteriormente, para cada atividade específica desenvolvida existe um Procedimento Operacional Padrão - POP, onde está determinado que a responsabilidade pela implementação e cumprimento desses procedimentos é do Diretor da DIAFI e dos Chefes dos setores responsáveis envolvidos no sistema do AGM.

Esses procedimentos operacionais são escritos e consistem em formas específicas de executar as atividades, onde se percebe que existe uma preocupação em que se alcance certo grau de entendimento técnico, identificando a legislação e o que vai ser utilizado assim como os pontos que devem ser inspecionados, padronizados, controlados e observados pelos envolvidos no referido processo. Estão definidos os cuidados que os executantes devem ter, os resultados esperados, as ações em casos de não- conformidades, as atividades mínimas e quais os registros aplicáveis, que em sua maioria diz respeito aos relatórios de auditoria, pertinentes a cada procedimento.

Os procedimentos operacionais padrão (POP) necessários ao cumprimento de todo o processo desenvolvido em cada exercício foram elaborados e se relacionam às seguintes atividades:

a. análise do plano plurianual - POP – 7.02.01;
b. análise da lei de diretrizes orçamentárias - POP – 7.02.02;
c. análise da lei orçamentária anual - POP – 7.02.03;
d. análise do cronograma mensal de desembolso - POP – 7.02.04;
e. análise do programa de metas bimestrais de arrecadação - POP – 7.02.05;
f. análise do relatório resumido de execução orçamentária - POP – 7.02.07;
g. exame dos relatórios da gestão fiscal dos poderes - POP – 7.02.08;
h. análise da gestão fiscal do Poder Executivo - POP – 7.02.10;
i. análise da gestão fiscal do Poder Legislativo - POP – 7.02.11;
j. análise de prestação de contas anual de prefeito municipal - POP – 7.02.12;
k. análise de prestação de contas anual de presidente/membros da mesa diretora de câmara municipal - POP – 7.02.13;
l. análise de defesa/recurso - POP – 7.02.14;
m. a maneira de programar e executar diligência - POP – 7.02.15;
n. análise de balancete mensal de execução orçamentária e financeira - POP – 7.02.06;
o. complementação de instrução - POP – 7.02.16.

Conforme comentado anteriormente, visando orientar os profissionais envolvidos com o controle externo no desenvolvimento das atividades de auditoria e fiscalização, no âmbito da DIAFI, foram elaborados procedimentos escritos que estabelecem etapas para cada atividade.

CONTRIBUIÇÃO CRÍTICA À AÇÃO DO TCE-PB NA AUDITAGEM DE ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Os procedimentos utilizados pela auditoria do TCE-PB refletem as etapas e atividades que estão sendo desenvolvidas para realização da fiscalização, e ainda que a base do trabalho está nas informações oferecidas pelas Prefeituras e Câmaras Municipais.

Em um primeiro momento, percebe-se que a preocupação precípua do setor técnico é atender às necessidades do Relator e que em um segundo momento, esse trabalho embasa as decisões do Tribunal Pleno do TCE/PB, na apreciação da Gestão Fiscal e Geral das Contas anuais prestadas pelos Prefeitos Municipais e pelos Presidentes/Membros da Mesa Diretora de Câmara Municipal.

Neste aspecto, percebe-se que quando há tempestividade nas análises, tudo se coloca dentro da normalidade, os prazos são cumpridos e observadas as exigências legais. Portanto, é um aspecto que pode indicar a *eficiência* da fiscalização financeira e orçamentária.

No campo da *eficácia* questiona-se quanto aos aspectos do conhecimento e utilização dessas informações por parte da sociedade. E ainda sobre o que está sendo comunicado pelo TCE - PB à sociedade a respeito da fiscalização orçamentária e financeira dos Municípios. Existem ainda fatos que poderiam ser mais claros, como: A avaliação dos resultados dos gastos realizados pelos Municípios. A forma como o cidadão comum do interior da Paraíba toma conhecimento da avaliação realizada pelo TCE-PB sobre a destinação dos recursos da sociedade no âmbito dos Municípios. Em resposta ao princípio constitucional da eficiência, o que o TCE acompanha quanto ao cumprimento das metas e prioridades, comparativamente, se estão atingindo os fins a que se propõem os instrumentos de planejamento dos Municípios e o que o TCE acompanha e noticia com relação às audiências públicas de que trata o § 4º do art. 9º da LRF.

POSSIBILIDADE DE APERFEIÇOAMENTO DAS TÉCNICAS E INSTRUMENTOS UTILIZADOS

A Carta Republicana de 1988 trouxe significativas mudanças para a Administração Pública, acarretando com isto a necessidade de ajustes na dinâmica e no conteúdo do controle dos atos que geram despesas.

Esse controle, quando exercitado pelos órgãos responsáveis pela fiscalização, deve contemplar os aspectos inerentes à legalidade, legitimidade, moralidade, economicidade e todos os que norteiam a receita e a despesa pública.

Nesse aspecto, exemplificativamente, o constitucionalista Flávio Sátiro Fernandes (1995), destaca como objeto dessa inovação o controle dos contratos, da propaganda oficial, da aplicação das subvenções, da renúncia de receitas, da admissão de pessoal e a inatividade.

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi um marco que passou a exigir da Administração Pública uma gestão fiscal responsável, com ênfase também na transparência dos instrumentos de planejamento e de execução das políticas de governo, com definição de prioridades, e elevando substancialmente as atribuições dos Tribunais no acompanhamento da máquina pública no cumprimento da LRF.

Como se vê, o controle dos gastos do governo é indispensável para a sociedade, para os cidadãos que esperam das instituições do controle externo uma atuação que viabilize coibir abusos e mau uso dos recursos públicos.

A sociedade está cada vez mais exigente, e não admite o desperdício dos recursos e espera índices cada vez mais elevados de eficiência no planejamento e execução das ações públicas. Neste sentido surge o entendimento de que os Órgãos, agindo com celeridade e eficiência no exercício de suas competências, contribuem para a diminuição dos índices de corrupção.

Quanto à oportunidade do controle que os Tribunais exercem, cabe destacar que "podemos dizer que o controle posterior é ligado estreitamente ao controle contábil, orçamentário, financeiro e patrimonial, enquanto o controle concomitante diz mais de perto com o controle operacional" (FERNANDES, 1995, p. 30 - 31).

O TCE-PB tem desempenhado sua missão com ênfase na ação pedagógica, na auditoria financeira, orçamentária e patrimonial e realizando inspeções *in loco*. Para a realização desse acompanhamento das ações governamentais dos municípios, fica evidente que o TCE, está inserido em um processo que está sempre se ajustando à modernidade.

No entanto, não foi evidenciada a prática voltada para a auditoria operacional, com procedimentos que possibilitem uma melhor avaliação dos resultados da aplicação dos recursos da sociedade.

Os procedimentos adotados, embora padronizados, ainda vislumbram ser um tanto burocráticos, sem identificação clara desses pontos de controle ou podendo-se assim dizer pouco notável a existência de mecanismos de avaliação de desempenho e acompanhamento dos resultados da aplicação dos recursos da sociedade. Estão timidamente utilizando o potencial da automação da informática, acarretando a fragmentação do trabalho, a morosidade, prateleiras com grandes estoques de processos em meio físico, dependência de atividades manuais e de apoio.

Os processos de Acompanhamento da Gestão Municipal contemplam, de um modo geral, os aspectos da legalidade e formalidade dos instrumentos de transparência e de planejamento referentes aos registros das receitas e das despesas nos sistemas contábil, financeiro e patrimonial cuja fonte dos dados e das informações prestadas são as próprias entidades da Administração Municipal.

Destaca-se a necessidade de aperfeiçoamento desses procedimentos, e como sugestões, poder- se-ia ter a inclusão de orientações, no sentido de se dar ênfase ao aspecto operacional, lembrando que para a sociedade o interessante é a eficiência da aplicação dos recursos públicos.

A legalidade é sim uma janela das exigências para os gastos públicos, no entanto, a questão da oportunidade e da eficiência também merece um controle efetivo por parte dos Tribunais, sob pena de não se ter resultados satisfatórios para apresentar a essa sociedade que tanto espera da ação das Cortes de Contas do país.

CONCLUSÕES

Constata-se diante de todas as informações abordadas que o TCE-PB tem um papel fundamental no acompanhamento, fiscalização e transparência dos gastos realizados pela administração púbica dos Municípios e do Estado da Paraíba.

O controle externo como instrumento de combate a corrupção permite identificar a forma de atuação da corrupção, podendo, portanto, prevenir e transparecer dados fraudulentos.

Pois, as informações geradas pelo referido instrumento subsidiam a tomada de decisão dos governantes, influindo diretamente no futuro econômico e político do país.

Sem dúvida a grande contribuição da administração pública municipal e estadual quanto ao extermínio da corrupção, dar-se-á frente ao cumprimento das normas legais e a adoção de princípios éticos e morais em suas posturas profissionais, gerando informações embasadas na transparência e acessíveis ao entendimento social.

Embora seja de grande importância a parceria do Sistema de Controle Interno eficaz e integrado entre os poderes nas administrações municipais, conforme previsto na Constituição, no caso em estudo, não são noticiadas a existência e atuação desses controles e muito menos essa parceria com o Tribunal de Contas na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das administrações municipais, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas e da gestão fiscal. A inexistência desse controle contribui para a ocorrência de irregularidades e inconsistências nas prestações de contas e nos instrumentos de transparência dessas administrações.

A Administração Direta Municipal, por ser o ente próximo aos administrados, tem o controle social mais atuante pelas próprias condições geográficas. Esse controle dos gastos do governo é indispensável para a sociedade, para os cidadãos que esperam das instituições do controle externo uma atuação que viabilize coibir abusos e o uso indevido dos recursos públicos. A sociedade está cada vez mais exigente, e não admite o desperdício dos recursos e espera índices cada vez mais elevados de eficiência no planejamento e na execução das ações públicas.

Nesse sentido, surge o entendimento de que os Órgãos de controle, agindo com celeridade e eficiência no exercício de suas competências, contribuem para a diminuição dos índices de corrupção.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS NBR 10520: **Apresentação de Citações em Documentos**. Rio de Janeiro, 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS NBR 6023: **Referências.** Rio de Janeiro, 2002.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 15 de julho. 2017.

BRASIL. **Lei Complementar Nacional 101 (2000)**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/lei_responsabilidade/lc101_2000.pdf Acesso em: 15 de julho de 2017.

BREVE HISTÓRICO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca_tcu/historia. Acesso em : 25 de junho de 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella Franquia. **Direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002. FERNANDES, Flávio Sátiro. Prestação de contas: instrumento de transparência da administração. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.** n. 29, jul/set de 1995.

FERREIRA, Buarque de Holanda Ferreira. **Novo aurélio século XXI:** o dicionário da língua portuguesa. 3. ed. Totalmente revista e ampliada. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia Científica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 20. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

. **Direito administrativo brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

. Direito municipal brasileiro. 10. ed. Atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Célia Marisa Prendes. São Paulo: Malheiros , 1990.

NAVFEL, José. **Novo dicionário jurídico.** 6. ed. Rio de janeiro: Beta , 1967. v. 02.

PARAÍBA. **Constituição (1989)**. Disponível em: http://portal.tce.pb.gov.br/legislacao/constituicao- estadual/. Acesso em: 15 de julho de 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. **Relatório de atividades - 2002.** João Pessoa, 2002. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. **Relatório de atividades - 2001.** João Pessoa, 2001.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. **Relatório de atividades - 2000.** João Pessoa, 2000.

INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: FÓRUM PERMANENTE DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL

Késsia Fernandes da Costa Rolim (UFCA)
Maria Mirelly da Costa Silva (UFCA) Tatiana Cristina Dias Gama Nunes (UFCA)
Gabriel Munguba de França (UFCA) Francisco Raniere Moreira da Silva (UFCA)

INTRODUÇÃO

O presente estudo se insere no debate sobre as problemáticas urbanas contemporâneas alinhadas pelo acentuado aumento da urbanização, bem como seu alargamento para áreas de preservação ambiental. Propõe a criação de um fórum permanente de educação ambiental como instrumento de articulação de atores e de efetivação de ações e políticas públicas na zona de conservação da Apa do Araripe, no município do Crato-CE, investigando as condicionantes para a sua estruturação, bem como as possibilidades e desafios de atuação.

Convém ressaltar a importância estratégica da Apa da Chapada do Araripe para o território onde está inserida, tornando relevante o seu delineamento. A referida APA foi ratificada em 04 de agosto de 1997, estendendo-se pelos Estados do Ceará, Pernambuco e Piauí. Se estabelecimento centrou os objetivos de proteção e conservação de sua fauna e flora e sítios cênicos, visando, por fim, o equilíbrio entre este o turismo, o trabalho científico e a cultura. Para além disso, é notória a percepção da eficácia desde a instauração desta área de preservação ambiental no que se refere ao combate da degradação ambiental local. Em contraponto, ressalta-se a fragilidade dos instrumentos de conservação e fiscalização, tendo em vista o quadro de ocupação irregular da Apa, resultante, sobretudo da expansão urbana e especulação imobiliária observadas no minicípio do Crato-Ce.

Nesse conjunto, compreende-se que a Apa da chapada do Araripe não está, de fato, implementada, tornando profícua a análise e identificação de alternativas que contribuam para a modificação deste quadro. De acordo com o Lins (2009), a necessidade de preservação do ecossistema e das espécies perpassam as gradativas ocupações aferidas pelo homem, nesse cenário, a autora atribui as APAs à potencialidade de implementação para a preservação no país. Tornando fundamental à implementação das APAS já institucionalizadas, ao invés de criar outras unidades. Conforme dialoga Lins (2009), "seria interessante que as já implementadas pudessem cumprir com os objetivos para as quais foram criadas, quais sejam: proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais".

Por esse sentido, o estudo delineia-se buscando compreender essa realidade, juntamente a suas causas e consequências. Parte-se da consideração sobre instrumentos de ação pública oferecida por Lascoumes e Le Galès (2012, p.21), que os definem como dispositivos ao mesmo tempo técnicos e sociais que organizam as realções entre Estado e sociedade. A proposta contida neste texto, de construção de um Fórum Permanente de Educação Ambiental, se constitui como um mecanismo de aproximação e interlocução entre atores distintos – públicos, privados e societais – a fim de fortalecer ações de educação ambiental que contribuam para as políticas de proteção ao meio ambiente preconizadas pela Apa da Chapada do Araripe.

Além desse quadro central, adotou-se questões transversais a fim de alcançar uma resolução assertiva, configurada pelas noções de participação social e governança democrática, compreendendo o papel contemporâneo do compartilhamento de responsabilidades entre Estado e sociedade civil no trato das demandas, necessidades e problemas de pública relevância.

Considera-se ainda que esta problemática não afeta apenas os moradores da região, tendo sua magnitude em uma escala mais ampla. É nesse sentido, que o fórum foi pensado almejando a promoção da educação ambiental no município do Crato e, consequente sensibilização da sociedade para os problemas que envolvem as áreas de proteção ambiental do município, visando, por fim, uma mudança comportamental e uma adoção de práticas sustentáveis ao uso e ocupação da APA, seja por meio da aproximação dos atores locais/regionais que atuam ou impactam o objeto temático do fórum, e ainda por meio da viabilização de ações conjuntas.

Ademais, ressalta-se o potencial de transformação oferecido pela educação ambiental. Assim, é proposto o fórum tendo como ênfase o respeito à horizontalidade e as prerrogativas democráticas, buscando a integração de todos os setores da sociedade. Dessa forma, a consolidação do instrumento se configura como um pilar da atuação dos atores envolvidos no processo, emancipando a sociedade para uma nova perspectiva ambiental.

REFERENCIAL TEÓRICO

Os instrumentos de política pública são definidos por Secchi (2014) como meios para a transformação das intenções de política pública em ações para o enfrentamento do problema público. O autor avança ainda na identificação de algumas tipologias de instrumentos, sendo mais utilizada a categorização que considera a existência de três instrumentos, quais sejam: coerção (stick), premiação (carrot), e sermão (conscientização). Amorim e Boullosa (2013) chamam atenção para a existência de outras abordagens teóricas dos instrumentos de políticas públicas, para além da abordagem mais funcionalista, embora esta ainda seja privilegiada na análise de políticas públicas.

As considerações de Amorim e Boullosa (2013) guardam aproximação com os postulados de Lascoumes e Le Galès (2012), para quem os instrumentos de ação pública não são neutros e carregam em si, além de um componente técnico, uma dimensão sociopolítica portadora de conteúdo. Nesta perspectiva, os autores definem instrumento como "um dispositivo técnico com vocação genérica portador de uma concepção concreta da relação política/sociedade e sustentado por uma concepção da regulação" (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012, p.22).

Com o direcionamento do instrumento de política pública para o estabelecimento de um fórum permanente, viu-se a necessidade de estender a visão para além das amarras conceituais do referido instrumento. Assim, buscou-se entender as possibilidades da participação social na implementação de políticas públicas, atrelado ainda às novas habilidades da governança pública. Para tanto, Diegues (2012) e Arns (sem data), nos forneceram o aporte necessário acerca das questões particulares do fórum e como já mencionado, das possibilidades de estabelecimento deste.

Segundo Diegues (2012), a participação social deve ser encarada como um princípio democrático e pode ser entendida como intervenção ou interferência em um processo decisório, ainda neste artigo, o referido autor versa temas sobre o protagonismo do governo local após a promulgação da Constituição de 1988, debatendo que a esfera local têm maior proximidade e diálogo com o cidadão, sendo esta esfera profícua para o estabelecimento da participação social. Dessa forma, Diegues (2012), completa que a participação social têm sido elemento fundamental para as políticas públicas locais, conforme extração à seguir:

> O incentivo a participação da sociedade civil e a criação mecanismos que possibilitem participação mais direta da comunidade na formulação, na implementação e controle das políticas públicas têm sido elementos fundamentais nos discursos de qualquer política pública, [...] não somente em função dos valores democráticos, mas principalmente pela incapacidade do Estado de formular e implementar políticas públicas (DIEGUES, 2012, p. 371 apud CRUZ).

Arns (sem data) adiciona mais um elemento chave para o estabelecimento desse mecanismo, a governança. Para o citado autor, a governança pode ser entendida como:

> A governança está relacionada à capacidade de gerar respostas administrativas às demandas sociais que se apresentam ao governo, exigindo competência técnica e agilidade dos administradores públicos. No entanto, estes já não podem mais ser atributos só do aparato estatal, do governo, mas devem ser capacidades incorporadas a todo o tecido social, capacidades desenvolvidas por todas as representações sociais (ARNS, sem data, p.6).

Isto posto, vislumbra-se a governança pela perspectiva de compartilhamento de poderes, transformando o processo decisório e as demais capacidades de implementação de políticas do Estado, agregando à governança novos valores, conforme Arns discute, tornando-a social, solidária e democrática. Configurando-o este constructo da participação social atrelada à governança compartilhada temas centrais e fundamentais para a efetivação do fórum permanente de Educação Ambiental em Crato.

A OCUPAÇÃO EM ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL – APA

A lei nº 9.985/2000 institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) nela encontram-se as normas de criação e gestão das unidades de conservação. Dentre as modalidades de unidades de uso sustentável temos a Área de Proteção Ambiental (APA) detalhada e definida pelo artigo quinze da lei:

> Art. 15. A Área de Proteção Ambiental é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais (BRASIL, 2000).

O decreto que cria a APA da Chapada do Araripe foi ratificado em 04 de agosto de 1997, anos antes da criação do SNUC, sua área estende-se pelos Estados do Ceará, Pernambuco e Piauí. Os objetivos centram-se na proteção e conservação de sua fauna, flora, sítios cênicos da área, visando o equilíbrio entre este e o turismo, o trabalho científico e a cultura, para então finalizar A APA ainda corresponde a Zona de Amortecimento da Floresta Nacional do Araripe (FLONA-Araripe) estabelecida no Plano de Manejo desta.

Segundo Alves, et.al (2011) "a ocupação das áreas do entorno da floresta ao longo de anos vem trazendo danos irreversíveis a esta, pois nunca houve uma preocupação visando o futuro". Esse problema tem consequências graves para a fauna e flora da Chapada do Araripe, ocasionando extinção de espécies e escassez de fontes de água. Novaes e Laurindo (apud Novaes et al., 2013) acrescentam dentre os problemas que afetam a área a pressão antrópica, esta é reflexo da expansão agrícola e a ocupação de moradia desordenada.

Para Alves et.al (2011) os conselhos e fóruns são imprescindíveis para discutir e refletir a compreensão do território para as gerações presentes e futuras e as ações educativas devem ser desenvolvidas junto à sociedade, à comunidade do entorno da floresta, para que haja a sensibilização sobre a necessidade de preservação e conservação para as gerações futuras.

INSTRUMENTOS DE PP

Sachs (2009) ao tratar sobre a gestão territorial explana sobre o contraste entre uma perspectiva de proteção, onde a natureza e as pessoas estão em posições conservadoras e, portanto a "natureza selvagem" assume um caráter intocável, e uma perspectiva com abordagem mais integrativa, onde enfatiza a necessidade de incorporar as pessoas ao processo de criação de reservas naturais. Para o autor uma política sem este meio integrativo de construção e implementação já se constrói como auto derrotada, visto que o acesso a natureza e a seus recursos, para aqueles que sempre dependeram destes consistiria em uma violação do seu direito à vida. (SACHS, 2009, p. 68)

O distanciamento da população no processo de planejamento pode produzir efeitos negativos na política, pois os cidadãos poderão encontrar empecilhos para compreender a importância da atuação da administração em um problema específico, principalmente quando os efeitos só serão observados em longo prazo. Por esta deficiência na atuação da administração pública que espaços de reservas são comumente invadidos e ocupados.

O que nos leva a interpretação sobre os instrumentos trazida por Lascoumes e Le Galès (2012), onde aqueles não se configuram e não se constroem de forma neutra, estando na verdade suscetíveis à presença dos atores. Para os autores, instrumentos são como instituições, segundo sentido sociológico do termo, pois fornecem um quadro estável de antecipações que permitem a redução de incertezas. Colocam que os instrumentos ainda são mais genéricos que as técnicas ou as ferramentas, o que permite sua aplicação a problemas setoriais diversos. (LASCOUMES, LE GALÈS, 2012).

> Assim, ao contrário do que tradicionalmente se anuncia, a escolha de um instrumento não é uma decisão técnica, mas política, cujos impactos podem ser medidos por meio das relações de poder e das redes sociais criadas a partir dele. Para além dos seus efeitos declarados, os instrumentos promovem a reconfiguração das arenas políticas às quais estão vinculados, reorganizando relações entre os atores, impondo padrões interpretativos e estruturando as políticas públicas de acordo com suas próprias lógicas (AMORIM, BOULLOSA, 2013 p. 65).

Um fórum de educação ambiental como instrumento de política pública se fundamenta em uma visão multiatorial que enxerga a política pública como construto social, não como monopólio do Estado (AMORIM, BOULLOSA, 2013). Assim, enxergando o problema público como responsabilidade de toda a sociedade, sem excluir a responsabilidade do Estado, têm-se as diversas organizações da sociedade ganhando destaque no processo de decisão e formação da agenda:

> Nesse contexto, as diversas organizações da sociedade ganham destaque nas arenas decisórias e na formação das agendas - pública e política, desenhando e ativando instrumentos de políticas públicas que, muitas vezes, tornam-se referência para a ação do Estado (AMORIM, BOULLOSA, 2013 p.62).

Esse pensamento evidencia a possibilidade de pensar as políticas como algo público, de interesse público e de responsabilidade de todos, bem como a possibilidade de que ações de iniciativa da sociedade possam refletir nas ações do Estado.

METODOLOGIA

O percurso metodológico deste estudo é fundamentado sobre a perspectiva qualitativa, de natureza aplicada, tendo em vista à centralidade da prospecção do fórum permanente em educação ambiental, buscando a transformação local. Além disso, quanto aos objetos de pesquisa adequou-se à tipologia exploratória, levando em consideração as amarrações conceituais do método, em que segundo Gil (2007).

> Este tipo de pesquisa tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. A grande maioria dessas pesquisas envolve: (a) levantamento bibliográfico; (b) entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; e (c) análise de exemplos que estimulem a compreensão (GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p. 35 apud GIL).

Desse modo, a análise é desenvolvida, agregando ainda o caráter bibliográfico com o recorte de estudo de caso. Assim, é vislumbrado que o estudo ancora-se sobre os referenciais teóricos dos construtos ambientais, das normativas legais e em diversos autores que debatem sobre participação social, principalmente, no que se diz respeito às políticas públicas e seus instrumentos. Tendo como objeto central o instrumento designado ao fórum em educação ambiental, de cunho local.

Os procedimentos empregados nesta pesquisa consistem na construção de um instrumento de políticas públicas que trate do problema da ocupação da área de proteção ambiental – APA da Chapada do Araripe, no município de Crato-Ce. Sua construção teve início com a elaboração de uma árvore de problemas, objetivando elencar causas e consequências que influenciam direta ou indiretamente na atual situação da APA. Após análise prévia, construiu-se a matriz GUT, que tem o intuito de priorizar os problemas e tratá-los de acordo com sua gravidade, urgência e tendência, ao que incluímos também o critério de exequibilidade.

Ao analisar a matriz GUT relacionando-a com a exequibilidade de ações voltadas a cada área descrita na árvore de problemas optou-se pela confecção de um fórum permanente de Educação Ambiental. Para construção do referido fórum foram mapeados atores com potencial de atuação. Buscando uma composição democrática, foram apontados atores de diversas esferas, como a pública, a privada e organizações sociais, bem como demais organizações de modo que houvesse máxima representatividade da sociedade do município.

Após identificação dos atores afins à proposta do fórum, construiu-se um cronograma de ações que viabilize todo processo de reunião desses atores a culminar na institucionalização do instrumento.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Buscando aprofundar as percepções perante a realidade conflituosa vivenciada na Apa da Chapada do Araripe, foi construída uma árvore de problemas, requerendo desta, pesquisas e análises quanto às peculiaridades que envolvem o cenário da referida problemática e seus desdobramentos.

Após esse aporte de identificação do problema, bem como o mapeamento de causas e consequências, buscou-se por meio da matriz GUT verificar quais desses mecanismos seria apropriado para confecção do instrumento, para por fim, desenvolver alternativas que visem minimizar o contexto em questão. Às dimensões preconizadas pelo método de priorização GUT, somou-se uma nova dimensão, relacionada à exequibilidade de ações endereçadas à solução do problema gerador.

Tabela 1: Ocupação da APA da Chapada do Araripe no município Crato

	CAUSAS	GRAVIDADE	URGÊNCIA	TENDÊNCIA	PONTUAÇÃO	EXEQUIBILIDADE
1	Má fiscalização	4	3	2	24	5
2	Falta de fiscalização	5	5	4	100	4
3	Ausência de instrumentos adequados de fiscalização	4	3	3	36	5
4	Expansão agrícola	3	4	5	60	3
5	Ausência de projetos educacionais que tratam o tema de maneira direta	3	2	1	6	4
6	Crescimento populacional	3	1	2	6	2
7	Falha nos dispositivos de proteção florestal	5	5	4	100	5
8	Êxodo urbano	3	3	2	18	2
9	Exploração inadequada da fauna e flora encontradas na APA Cariri	5	4	4	80	3

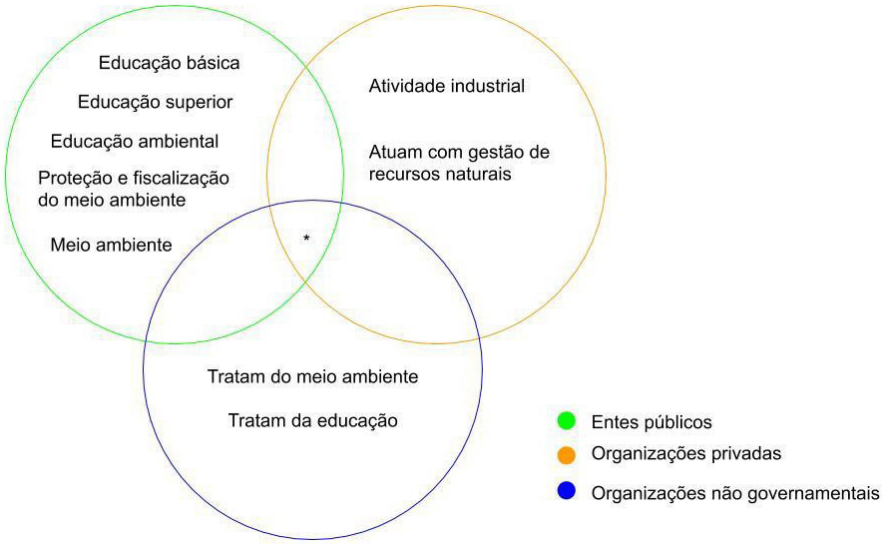
Fonte: Dos autores (2018).

Através da matriz GUT, e ponderando a exequibilidade das ações, o instrumento escolhido foi a ênfase na educação ambiental, que tem entre seus objetivos gerar as habilidades que uma participação ativa requer. Logo, observando a participação dos moradores da cidade de Crato quanto aos problemas ambientais do município, em especial as ocupações irregulares na APA Araripe, é perceptível a ineficiência da educação ambiental na cidade. Evidenciando a necessidade de ações que visem aumentar a atuação dos cidadãos frente a esses problemas e assim melhorar a fiscalização das áreas ambientais que estão em risco.

Diante do vasto patrimônio ambiental do Crato, há áreas essenciais que devem ser representadas no Fórum. Considerando o objetivo deste, foram mapeados atores dos entes públicos, entidades da sociedade civil e da iniciativa privada. Considerando a legitimidade e sua concretização, considera-se que a iniciativa deve partir da Secretaria Municipal do Meio Ambiente juntamente com a Secretaria Municipal de Educação do Crato, pois as mesmas possuem um poder de interlocução política mais forte, junto aos atores, e maior capacidade de articulação entre eles.

Para a formação do Fórum Permanente, foram-se mapeados os atores com potencial de atuação, sendo estes em sua grande maioria de caráter local, configurando assim o primeiro passo. O perfil mais adequado de organizações para integrar o Fórum, são aquelas que exercem atividades direta ou indiretamente ligadas à educação e/ou relacionadas ao meio ambiente. Elaborou-se a figura abaixo a fim de ilustrar a composição do fórum, a partir dos atores identificados no município do Crato.

Figura 1: Diagrama de composição para o fórum



Fonte: Dos autores (2019).

Após identificação de atores, construiu-se um cronograma de ações inspirado na ferramenta 5W2H, que funciona como um mapeamento das atividades previstas, composta por diversos direcionamentos e indicadores, quais sejam: onde ficará estabelecido (o fórum), o que será feito, quem fará o quê, em qual período de tempo, em qual área da empresa/instituição e, todos os motivos pelos quais esta atividade deve ser feita. Excetuando-se a última diretriz que trata do custo do processo.

Ressaltamos aqui os principais pontos desse cronograma: Inicia no mapeamento definitivo dos atores do território, buscando os perfis variados com objetivos alinhados. O primeiro contato e a primeira abordagem para com os atores de atuação mais desvinculada a atividade do fórum é essencial para possível adesão deste a este novo espaço de debate. Visto que atores de organizações privadas, apesar de executarem atividades que manejam diretamente recursos naturais, por vezes não possuem um elo transparente com a sociedade. A formalização do Fórum seria através de portaria do governo municipal e configura um passo importante em sua constituição.

É de fator primordial que o fórum utilize de audiências públicas para que sua constituição aconteça de maneira participativa e resulte em um maior nível de representatividade. Sendo ainda ideal que estas aconteçam em espaço onde esta atividade tipicamente seja executada para que a população não tenha problema em comparecer e estruturada de maneira a receber todas as propostas colocadas após a apresentação do instrumento. Assim, concluída a fase de construção e planejamento do instrumento, finaliza-se com a sua formalização legal, através de publicação no Diário Oficial do município e aprovação do regimento a se realizar na primeira reunião do Fórum de educação ambiental.

POTENCIALIDADES E FRAGILIDADES

A criação de um Fórum Permanente de educação ambiental se mostra como um instrumento de grande potencialidade no que se refere a atuação e união de atores, no intuito de propiciar um ambiente favorável ao embate do problema local. Dentre este cenário, podemos citar alguns dos firmamentos que poderão ser fruto do referido fórum, consistindo em: políticas públicas educacionais ambientais; projetos e ações inter-organizacionais, também no sentido de alcançar o objetivo do forúm; programas de educação e promoção da sustentabilidade ambiental; mudança de práticas não sustentáveis por parte da população por meio da conscientização; inovações e práticas de sustentabilidade ambiental por parte das empresas e/ou órgãos públicos; incorporação de novos valores sustentáveis para a sociedade como um todo.

Para além desse quadro, temos diversas outras facetas que potencializam a efetivação do Fórum, dentre estes potencializadores, percebemos que o Crato juntamente com a APA da Chapada do Araripe proporcionam a toda sua região uma área de atenção e atrativo local, que por sua vez, agrega para si, um setor estratégico para atuação governamental, além da obrigatoriedade Estatal para conservação e preservação local, sendo os demais atores agregados por certos motivos particulares, haja vista que juntos conseguem entre si, a concretude de seus objetivos particulares. Ainda poderiam ser evidenciadas, nesta mesma perspectiva, as questões de responsabilidade ambiental das empresas privadas, a obrigatoriedade de entes públicos/estatais para atuação nesta área, e a necessidade de sindicatos e organizações rurais no trato dessas medidas, entre várias outras nuances, que em suma, potencializam a criação e a efetivação do Fórum.

Entretanto, há também algumas fragilidades que podem comprometer o sucesso e a implementação do Fórum. Como por exemplo: ausência de interesse das organizações envolvidas; a falta de compreensão da relevância do tema; possíveis interesses particulares que podem ser prejudicados com as ações do Fórum, além da própria logística estrutural brasileira para esse processo, os recursos escassos, dentre outros. Com isso entendido, é necessário que haja uma real compreensão social sobre as consequências da ocupação da APA, aliado ao consenso de como essa conjuntura pode afetar o panorama regional e não apenas a sociedade cratense, constando que essa problemática prejudica todo um ecossistema, envolvendo também as pessoas, as organizações, e a APA da Chapada do Araripe como um todo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebe-se após a construção do instrumento, e, sobretudo do caminho percorrido para sua consolidação que a proposta tem caráter social, no que tange a todos os integrantes da sociedade, não apenas a cratense, mas incluindo até outros municípios e estados. Por meio disso, entende-se que sua implementação poderá trazer consideráveis benefícios para a população que tem a APA da Chapada do Araripe como sua principal riqueza ambiental. Mesmo que percalços se apresentem ao longo do trajeto, a questão da ocupação nessas áreas precisa ser enfrentada, uma vez que os males por ela trazidos afetam todo um ecossistema, acarretando problemas multiplos como já elencado.

A constante reflexão proposta no Fórum Permanente de Educação Ambiental é importante para traçar estratégias eficientes nas políticas públicas ambientais locais, minimizando assim os impactos trazidos pela ocupação da Apa da Chapada do Araripe. Todavia, as comunidades locais deverão ter papel essencial na construção desse novo mecanismo proposto, que por sua vez, interferirá de forma profícua nas relações sociais, ambientais locais, proporcionando o que já fora objetivado no decorrer deste estudo. Efetivar o desenvolvimento ambiental sustentável vai além do que se é previsto em lei, pois estabelecer parceiras e otimizar recursos são premissas de uma administração pública ambiental eficiente, que de fato faz a diferença.

Por fim, convém ressaltar a relevância de discutir as potencialidades e desafios inerentes à construção de instrumentos de ação pública, bem como a sua aplicação no contexto da implementação de políticas públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Esmeraldo, et.al. A importância da conservação/preservação ambiental da floresta nacional do Araripe para a região do Cariri - Ceará/ Brasil. **Revista geográfica de América Central**, vol. 2, julio-diciembre,2011,pp. 1-10, Costa Rica.

ARNS, Paulo César. **Governança Democrática e Desenvolvimento territorial: Avanços e Limites das Iniciativas Brasileiras.** IADH, Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano. Disponível em <http://www.iadh.org.br/wp-content/uploads/2012/04/Paulo_Cesar_Arns_Revisado.pdf > Acesso em 29/08/2018. Sem Data.

AMORIM, Simone; BOULLOSA, Rosana de Freitas. O Estudo dos Instrumentos de Políticas Públicas: uma experiência em aberto para experiências de migração de escala. **Amazônia, Organizações e Sustentabilidade**. V.2. N1. Pág. 59-69,

BRASIL. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm> Acessado em: 02 de dezembro de 2018.

DIEGUES, Geraldo César. **A Construção da Participação Social na Gestão das Políticas Públicas: O Protagonismo do Governo Local no Brasil.** APGS, Viçosa, v. 4, n. 4, pp. 365-380, out./dez. 2012

GERHARDT, Tatiana; SILVEIRA, Denise. **Métodos de Pesquisa**. SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós ciencias sociais**, v. 9, n. 18, 2012.

LINS, Luciana Grangeiro. **APAs (ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL) FEDERAIS Análise da APA da Chapada do Araripe.** Disponível em: <http://livros01.livrosgratis.com.br/ea000828.pdf>. Acesso em: 04 de Dez. 2018.

NOVAES, Roberto Leonan Morim; DE SOUZA LAURINDO, Rafael. Morcegos da Chapada do Araripe, nordeste do Brasil. **Papéis avulsos de Zoologia**, v. 54, n. 22, 2014.

PERIARD, Gustavo. **O que é o 5W2H e como ele é utilizado?** Disponível em: <http://www.sobreadministracao.com/o-que-e-o-5w2h-e-como-ele-e-utilizado/> Acesso em: 28 de Nov. 2018.

SECCHI, Leonardo. Instrumentos de políticas públicas. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). Dicionário para a formação em gestão social. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. Disponível em < https://observatoriofgs.ufba.br/ObservatorioUfba/eixo_inovacao/visualizar_verbete.xhtml > Acesso em 26/08/2018. 2014

INSTRUMENTOS E DINÂMICAS DA TRANSVERSALIDADE: ANÁLISE DE INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS DE CULTURA, EDUCAÇÃO, GÊNERO, GERAÇÃO, RAÇA E ASSISTÊNCIA SOCIAL

Fernanda Natasha Bravo Cruz (UnB)
Giovana Cristine Nobre da Silva (UnB)
Natália Vasconcelos de Castro (UnB)
Renan Gomes Damacena (UnB)

RESUMO

A pesquisa ora apresentada demonstra a ação pública transversal e participativa (APTP) viabilizada em conselhos e conferências nacionais, especificamente vinculados à educação, à assistência social, à cultura, aos direitos da criança e do adolescente, às políticas para mulheres e à promoção da igualdade racial. As dinâmicas de APTP correspondem à ação empreendida em fóruns voltados a questões complexas, que extrapolam a dimensão setorial devido à temática, ao propósito, à estratégia, ao interlocutor ou ao instrumento de ação pública mobilizado (CRUZ, DAROIT, 2017). A sistematização de dados apresentada contempla o estudo de regimentos internos e atas de reunião de conselhos, bem como de documentos finais de conferências, ocorridos no período de ruptura da democracia representativa no poder executivo federal, entre 2016 e 2018. Foi possível demonstrar demandas por justiça, igualdade e políticas sociais, bem como padrões de estratégias de APTP a partir de setores cuja gestão participativa está estabelecida constitucionalmente ou vinculada a órgãos articuladores. O paper descreve interações de fóruns híbridos conforme critérios de dialogismo e verifica distintas mobilizações de práticas interacionais estratégicas e instrumentos. Trata-se de resultado de pesquisa de iniciação científica que contribui com projeto de pesquisa mais abrangente em andamento, e que terá seus resultados parciais revisitados para comparação e apresentação compilada com dados de outrosfóruns.

INTRODUÇÃO

Desde 2015, o Brasil é cenário de crise política institucional, que emerge entre inúmeras outras questões desse grande, desigual e diverso país. E se são multidimensionais os problemas públicos, podem ser também complexas as maneiras de tratá-los - ou, ao menos, de tentar atribuir-lhes visibilidade, sentidos ou orientações para solvência. Na conformação dessas possibilidades de respostas, entre 2016 e 2018, momento de incerteza devido aos descaminhos da democracia representativa no Poder Executivo Federal, mantiveram-se processos de participação política, compostos por atores de diferentes origens institucionais, identitárias, federativas e setoriais. Apesar de não serem numerosas ou dotadas de amplas capacidades, há arenas com processos empíricos simultaneamente transversais e participativos em curso - o que permite a análise de iniciativas complexas, para além do mero apontamento para a necessidade de democratização de processos político-administrativos.

Com o advento da Constituição cidadã em 1988, e em especial no período entre 2003 e 2015, o Estado teria se recomposto para contar com sujeitos de trajetórias militantes nos cargos públicos (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014) e encontra certo grau de fiscalização e de propósitos orientados por conselhos de políticas públicas (BRASIL, 1988). Os conselhos de políticas públicas brasileiros podem ser descritos como arenas com sentidos e estratégias múltiplas, que podem coincidir com aquelas gerenciais, burocráticas, e até mesmo com repertórios de ação de movimentos sociais. Conforme o Artigo 2º do Decreto Presidencial 8.243/2014[1] , um conselho de políticas públicas é uma "instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas". Cabe acrescentar que conselhos deixaram de ser meras instâncias técnicas assessoras do governo para serem instituídos em seu caráter democrático a partir da Constituição Federal de 1988, para planejar e implementar políticas públicas específicas, no âmbito municipal, estadual e federal. com formato híbrido, sendo, em geral, compostas por membros do governo e membros da sociedade civil, para a discussão de várias questões no tocante a estas políticas (PIRES, VAZ, 2012, p. 11) – que variam desde a temática da assistência social, criança e adolescente, gênero, raça, educação e até políticas culturais.

A concepção de que os membros dos conselhos, em especial, na esfera nacional, são porta-vozes (LATOUR, 2012) ajuda a compreender a complexidade do processo. Os instrumentos que estabelecem as indicações e eleições de componentes são dotados de critérios distintos para a escolha dos membros o que se refere à identidade, tema, abrangência institucional e origem territorial das instancias que podem contar com assento. Os conselheiros são, em geral, vinculados a organizações, sejam elas governamentais, não-governamentais, associações científicas, federações profissionais ou empresariais. É considerando essa vinculação que um representante pode ser o porta-voz de uma determinada agregação de atores, de uma rede.

Os processos participativos estabelecem fluxos de deliberação, regulamentação e orientação de sentidos difusos: colocam-se como pontos de acesso ou espaços híbridos, que permitem atores oriundos de distintas redes e vinculações institucionais darem vazão ao que entendem por relevante à construção societária no exercício da política, contornados por instrumentos que os dotam de mais ou menos capacidades, e de mais ou menos pares para a formação de alianças.

Nesta investigação, as dinâmicas observadas correspondem à ação pública transversal e participativa (APTP), empreendida em fóruns voltados a questões complexas, que extrapolam a dimensão setorial devido à temática, ao propósito, à estratégia, ao interlocutor ou ao instrumento de políticas públicas mobilizado (CRUZ, DAROIT, 2017). A pesquisa realizada previamente (CRUZ, 2017) já verificou em conselhos nacionais de saúde, direitos humanos e meio ambiente que a APTP vinculada ao executivo federal foram fragilizados em 2016, devido à ruptura institucional da democracia representativa. A pesquisa ora apresentada amplia o escopo e o recorte temporal da análise da ação pública transversal e participativa para incorporar dinâmicas transversais viabilizadas em conselhos e conferências nacionais entre 2016 e 2018, especificamente vinculados à educação, à assistência social, à cultura, aos direitos da criança e do adolescente, às políticas para mulheres e à promoção da igualdade racial.

Este paper corresponde à iniciativa de pesquisa de iniciação científica realizada entre 2018 e 2019, no Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília. O propósito de engajamento de estudantes de graduação refere-se ao entendimento de que a formação de pesquisadores e gestores públicos capazes de analisar esses aspectos contribui, inclusive, para a construção de capacidades mediadoras para atuação em processos participativos complexos, dotados de potência para a orientação de rumos para projetos de desenvolvimento de caráter justo e solidário. No ensejo, são mobilizadas abordagens referentes a fóruns híbridos (CALLON, LASCOUMES, BARTHE, 2009), ação pública (LASCOUMES, LE GALÈS, 2012), estratégia (ANDRADE, 2011) e instrumentos (HALPERN, LASCOUMES, LE GALÈS, 2014) para compreender os percursos de tentativas de promoção de desenvolvimento democrático.

Não pretendemos, neste trabalho, apresentar uma pesquisa generalizável ao conjunto de instituições participativas, ou abarcar o conjunto de conselhos e conferências nacionais de políticas públicas – uma vez que essas instâncias são heterogêneas, complexas e trazem consigo trajetórias e características específicas. Ainda assim, cada uma das instâncias colegiadas destacadas para esta pesquisa desperta interesse por ser dotada de interessante composição multiatorial, denotando certa capacidade dialógica e transetorial.

Ademais, no contexto de crise ocorreram acontecimentos merecedores de atenção devido à descontinuidade das atividades nas instâncias escolhidas para a análise. São os casos da saída de conselheiras representantes de entidades da sociedade civil do Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM), para denunciarem um golpe de Estado e por não reconhecerem a legitimidade do Presidente Temer, e ainda da brusca revisão, pela Presidência da República de indicações de conselheiros para a composição do Conselho Nacional de Educação (CNE), ambos em 2016.

[1] O Decreto Presidencial, que instituiria uma Política e um Sistema Nacional de Participação Social, está mencionado considerando sua definição do que seja conselho. Esse Decreto foi, entretanto, sustado pelo Poder Legislativo. Vale argumentar, com a cientista política Thamy Pogrebinschi (ARAÚJO, 2014), que apesar da sustação ter acontecido sob a alegação de inconstitucionalidade, a organização da Política e do Sistema nacionais regulamentaria processos participativos em curso desde a redemocratização do Brasil em 1988. Aparentaria, para Pogrebinschi, que a sustação foi indevida uma vez que "apenas decretos que regulamentem leis e exorbitem seu caráter regulamentar podem ser sustados pelo Poder Legislativo. O decreto 8.243 não exorbita as competências regulamentares do Executivo, ele organiza a administração e não cria gastos". Em 2019, o decreto 8.243 foi revogado pelo decreto 9.759, estabelecido pela Presidência da República para extinguir colegiados da administração pública federal.

A investigação verifica colegiados conforme áreas cuja gestão participativa está estabelecida constitucionalmente (como são os casos da assistência social, cultura e educação) e, de outro lado, arenas vinculadas a órgãos articuladores (como são políticas para mulheres, para criança e adolescente e promoção da igualdade racial). Tal intenção traz consigo a possibilidade de comparar fatores de institucionalização e de relevância da articulação transversal para acompanhamento e aperfeiçoamento de políticas públicas e processos democráticos.

Foram observadas as interações entre 2016 e 2018 concernentes ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e à XI Conferência Nacional de Assistência Social; ao Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) que, apesar de prevista, não contou com conferência no período; ao Conselho Nacional de Educação (CNE) e à III Conferência Nacional de Educação; ao Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) e à IV Conferência Nacional de Políticas para Mulheres; ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e à X Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; ao Conselho Nacional de Promoção de Igualdade Racial (CNPIR) e à IV Conferência Nacional da Igualdade Racial.

Quadro 1. Conselhos nacionais focalizados no paper

Conselho	*Institucionalização e atributos*
CNAS	O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) foi criado em 1993, em decorrência da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) com o objetivo de assegurar o cumprimento da política de assistência social, avalia e aprova o orçamento e a Política Nacional de Assistência Social, além de zelar pelo processo participativo e de descentralização da assistência.
CONANDA	O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) foi criado em 1991 pela Lei nº 8.242. O Conanda foi previsto pelo Estatuto da Criança e do Adolescente como o principal órgão do sistema de garantia de direitos. Possui a função de definir as diretrizes para a Política Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de crianças e adolescentes.
CNDM	O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) foi criado pela Lei nº 7.353, de 29 de agosto de 1985, órgão de deliberação coletiva vinculado na época ao Ministério da Justiça (MJ). De 1985 a 2010, o CNDM teve suas funções e atribuições bastante alteradas. Em 2003, passou a integrar a estrutura da Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM) em suas articulações com diversas instituições da Administração Pública Federal e com a sociedade civil.
CNPIR	O Conselho Nacional de Promoção de Igualdade Racial (CNPIR) foi criado pela Lei n.º 10.678 (23/05/2003), e regulamentado pelo Decreto n.º 4.885 (20/11/2003), com alterações feitas pelo Decreto n.º 6.509 (16/07/2008), os quais dispõem sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho. O conselho é um órgão colegiado de caráter consultivo e integrante da estrutura básica do Ministério dos Direitos Humanos / Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (MDH/SEPPIR). Sua principal missão é propor políticas de promoção da igualdade racial, com ênfase na população negra e outros segmentos raciais e étnicos da população brasileira.
CNE	O Conselho Nacional de Educação (CNE) foi antecedido por um Conselho Superior de Ensino (1911), um Conselho Nacional de Ensino (1925) e um Conselho Federal de Educação (1971). A Lei que estabelece o CNE é a 9.131 de 1995, preza pela participação social e estabelece atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento do CNE ao Ministro da Educação.
CNPC	O Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) é um órgão colegiado que compõe o Sistema Nacional da Cultura. O CNPC foi instituído pela Constituição Federal, art. 216-A, § 2º, inciso II, Decreto nº 5.520/2005 e Portaria nº 28/2016. Atualmente, o Conselho passa por um período de reformulação, que contou com consulta pública digital para reformulação de seu decreto instituinte. Em 28 de junho foi publicado o Decreto nº 9.891/2019, com uma nova regulamentação para o CNPC.

Fonte: Websites dos conselhos nacionais em foco.

O objetivo da pesquisa é compreender dinâmicas transversais viabilizadas em conselhos e conferências nacionais entre 2016 e 2018, especificamente vinculados à educação, à assistência social, à cultura, aos direitos da criança e do adolescente, às políticas para mulheres e à promoção da igualdade racial. Para tanto, procuraremos revelar lógicas da APTP a partir de políticas públicas cuja gestão participativa esteja estabelecida constitucionalmente ou vinculada a órgãos articuladores; descrever interações de fóruns híbridos conforme critérios de dialogismo; e analisar a APTP a partir de dinâmicas, instrumentos, repertórios interacionais estratégicos e referenciais.

Para atingir os objetivos, esta pesquisa mobilizou o método da análise do conteúdo documental (de regimentos internos, atas e documentos finais de conferências, além de decretos, resoluções, pareceres, moções, transcrições e outros relatórios), produzindo estudo de casos múltiplos. Mediante a sistematização e síntese das descrições de atores em interação, temas de relevância para a APTP, práticas estratégicas e instrumentos que extrapolam a setorialidade, foi possível demonstrar modos de incentivo à produção de mudança na ação pública nas instâncias socioestatais, bem como estabelecer quadro de análise de critérios de dialogismo. A análise de ações públicas simultaneamente transversais e participativas verifica o caráter dialógico de interações socioestatais, bem como os modos de uso de dispositivos de ação pública.

Verificamos os conselhos e conferências em foco enquanto espaços dialógicos procedimentalizados de definição de problemas, referenciais, demandas sociais e da produção de normas sociotécnicas (tais como resoluções, recomendações e moções) orientadoras de intervenções estatais. Os processos de instrumentação que viabilizam as interações têm como sustentáculo os regimentos internos, que explicitam as três dimensões constitutivas de instrumentos: são, em si mesmos, substratos técnicos conformadores da ação; apontam para a filosofia de gestão das instâncias, ao estabelecerem objetivos e finalidades dos conselhos; e delimitam o modelo organizacional dos conselhos, ao desenharem suas estruturas, competências e articulações possíveis, considerando as composições de representações. A conformação das instancias propostas no instrumento "regimento interno", na consideração de critérios mais ou menos dialógicos, reverbera para a qualidade da instrumentação das dinâmicas transversais realizadas nos fóruns. A definição de quem pode ser porta-voz desses fóruns é esboçada nos regimentos e pode trazer consigo o ímpeto da vocalização de demandas geralmente silenciadas. Nessas interações pretendidas para reorientação da ação pública, outras resoluções para além das regimentais importam para estabelecer qualidade e abrangência às iniciativas conselhistas.

Observamos que os processos transversais dos conselhos tiveram como práticas da tessitura de seus nexos o encontro de múltiplos porta-vozes na produção de atos públicos, documentos conjuntos, o convite a atores externos aos conselhos, a participação em eventos e fóruns atendendo a convites.Nas conferências, as propostas incentivavam articulações com setores para estabelecer políticas públicas, dotando-as de orçamento adequado, fortalecer a participação social, promover formação ou capacitação voltada a temas de diversidade, monitorar indicadores e políticas sociais e garantir a aplicação de leis já estabelecidas. As práticas de ação pública transversal e participativa que ocorreram no contexto de crise política visam a produção de sentidos e instrumentos para políticas sociais com garantia de direitos humanos, e mobilizam dimensões de poder, experiência e normatividade, além de aspectos operacionais gestionários (DAROIT, CRUZ, 2019).

Este paper estrutura-se desta introdução, da discussão teórica sobre fóruns híbridos e instrumentos de ação pública transversal e participativa, do percurso metodológico da pesquisa empreendida, da análise de conteúdo das atas de conselhos e documentos finais de conferências, visando a compreensão da APTP de seis diferentes áreas de colegiados deliberativos. O estudo de regimentos internos de conselhos expressa-se em um quadro de análise de dialogismo e a sistematização de dados sobre as práticas, temas e relações transversais na instrumentação conselhista está identificada e estratificada em gráficos correspondentes às iniciativas do período 2016-2018. Por sua vez, as estratégias de instrumentação realizadas em cinco conferências nacionais também foram sistematizadas e estão estratificadas em gráfico e os principais parceiros de APTP estão expressados por meio de cinco quadros de nuvens de palavras. O documento encerra com as considerações sobre as descobertas, alcances e limites da investigação.

DOS LOCI PARA AÇÃO PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO: PARA COMEÇAR A PENSAR EM FÓRUNS HÍBRIDOS

Observar dinâmicas interacionais da ação pública significa reconhecer dilemas, desafios e lógicas de sentido e de ação presentes no Estado e em seus entrelaçamentos com a sociedade – ou seja, em processos de conformação e viabilização de políticas públicas. Entendemos, com Muller (2013), que é possível compreender políticas públicas justamente como a combinação de lógicas heterogêneas articuladoras de força pública, competência e normatividade, produtoras de sentido e oportunizadoras de espaços no quais as sociedades definem suas relações consigo e com o mundo. Tal compreensão de nexos relacionais toma em conta a multidimensionalidade dos problemas públicos, a multiatorialidade, o papel das táticas e dispositivos de governo, as estratégias pela sociedade engajada em processos de mudança nos contextos de incerteza e a indispensabilidade da baliza da ação pública partir de fundamentos éticos e de processos dialógicos.

No Brasil, lutas da sociedade civil contra o contexto autoritário culminaram no incentivo à gestão democrática pela Constituição Federal de 1988. Os espaços que viabilizam interações entre sociedade e Estado, com representantes de diferentes saberes, origens e identidades, podem ser chamados de fóruns híbridos. Tais fóruns escapam fronteiras da setorialidade para traçar lógicas articuladoras de sentidos técnicos e políticos, operacionalizando valores em normas sociotécnicas.

Mesmo em circunstância de crise, há processos interacionais que se mantêm assinalando para a configuração de ações públicas simultaneamente transversais e participativas. No caso, os seis conselhos e as cinco conferências observados podem ser caracterizados por fóruns híbridos e contam com dinâmicas que podem ser qualificadas por transversais. É assim que denotamos que ao mesmo tempo que os fóruns híbridos são transversais, as ações públicas transversais democráticas requerem fóruns híbridos e seus instrumentos dialógicos.

Para dar conta da complexidade em foco nos contextos participativos, é interessante compor esta discussão com as ideias de Callon e Rip (1996). Para os autores, em espaços de design de normas sociotécnicas, haveria uma interpenetração de atores e debates. Essas normas seriam as que descrevem algo que afeta humanos, atores de carne e osso, e também atores não-humanos - ao indicar, por exemplo, qual deve ser a composição físicoquímica de materiais de construção (CALLON, RIP, 1996, p. 112). Os debates constituídos em torno de normas sociotécnicas contam com experts para sua construção e mediação. Essas arenas de constituição de normas sociotécnicas foram chamadas pelos autores por fóruns híbridos.

Nesses fóruns, conformados por redes de atores heterogêneos em interação, são constituídas redes de alianças que atravessam organizações e instituições, conforme os problemas apresentados.

Nessas redes, estão as expressões mais puras de fóruns híbridos. Em Callon, Lascoumes e Barthe (2009), a noção de fórum híbrido parte da dialógica entre tecnocientífico e social movida por grupos que se consideram envolvidos por questões que eles mesmos ajudaram a identificar. Ali, operam-se investigações e controvérsias que tornam a situação inteligível devido, justamente, aos grupos concernidos aos problemas públicos, que mobilizaram seus interesses e identidades, conectando problemas, grupos e estabelecendo novos vínculos. Para os autores, também importam os procedimentos que organizam as discussões num painel de representantes (CALLON, LASCOUMES, BARTHE, 2009). É, em especial, essa possibilidade de análise dos procedimentos dialógicos nos fóruns que torna profícuo o uso dessa noção para os objetos de estudo.

Nos fóruns híbridos, se negociam simultaneamente os saberes, as identidades dos atores sociais e os procedimentos que serão seguidos para estabelecer normas. Nos debates, podem ser travados os processos que asseguram a regulação de três polos: o técnico-científico, o sociopolítico econômico e o regulamentador (idem). As perícias seriam justamente esses processos (ibidem, p.123) que têm por função alinhar o que se sabe, o que se quer e a forma como se realizam procedimentos. Assim, é nos fóruns híbridos que são consideradas as múltiplas intervenções da ciência, do político e do jurídico. É também neles que se produzem os alinhamentos entre esses três polos. Então, nos espaços híbridos, os experts não seriam os "todo-poderosos" e em geral se posicionariam do lado que as resistências e oposições estiverem menos fortes. Para Callon, Lascoumes e Barthe (2009), as questões sanitárias e ambientais como as destacadas para este estudo podem ser terrenos de incerteza que despertam controvérsias. De acordo com esses autores, as controvérsias seriam como disputas, meios para circular informação e, mais especialmente, reveladoras de eventos e de seus transbordamentos.

Muitas vezes os atores leigos concernentes ao problema desvendariam questões mais difíceis de serem enxergadas, descortinando e apresentando vínculos e inventários de situações que passam a ser inteligíveis, e sugerindo soluções para problemas sociotécnicos. Se por um lado, o estabelecimento desses fóruns exige, para além das controvérsias, uma procedimentalização para atuar efetivamente na democratização das ações públicas em circunstâncias de incerteza ; por outro, a procedimentalização pode facilitar processos de manipulação por parte de decisores, que podem dar exclusividade a discussões específicas que facilitam seus trabalhos, ou até mesmo reduzir as arenas a ferramentas legitimadoras, onde os cidadãos trazem propostas que não são ouvidas por ninguém (CALLON, LASCOUMES, BARTHE, 2009:154-156).

Um meio de defesa para essa subordinação aos interesses governamentais em fóruns híbridos é estabelecer, justamente, procedimentos. Preocupados com a ação em um mundo incerto, Callon Lascoumes e Barthe explicam que para lidar com a incerteza importa o estabelecimento de fóruns híbridos, com atores experts e leigos, que tragam diferentes respostas para "o que sabemos?" e "o que queremos saber". De modo claro, em entrevista, Barthe (Castro, 2016, p.52) distingue risco e incerteza: "Quando você não pode definir quais seriam os diferentes estados de mundo futuro, e não pode interferir nas probabilidades para esse mundo, isto é incerteza. A distinção é muito importante porque a noção de risco é uma forma de lidar com a incerteza. Em muitos debates públicos, em discussões acerca de problemas de risco, muitas pessoas fazem como se estivéssemos lidando com risco e não com incerteza. O problema é muito diferente. Por que não estamos mais numa sociedade de risco? Beck disse que entramos numa sociedade de risco, mas o problema é justamente que não estamos mais numa sociedade de risco. Seria mais fácil se estivéssemos, porque com a noção de risco você pode calcular os diferentes estados de mundo e escolher entre eles, mas numa situação de incerteza você não pode fazer isso. Então, o procedimento político tem que ser um pouco diferente", deve fortalecer a representatividade dos elos fracos, incentivando meios equitativos de promoção de dialogicidade. Os autores apresentam que os fóruns que prezam pela contribuição com o que os autores chamam por democratização da democracia exigem procedimentos dialógicos, intensos, abertos e de qualidade. Assim, sugerem a análise dos procedimentos dos fóruns híbridos de acordo com o dialogismo (idem, p.161): quanto maior o encorajamento de trocas e debates, a qualidade, a intensidade e a abertura à diversidade, maior o dialogismo. Ao avaliar tais procedimentos, os elementos de análise seriam:

1. a consideração de pontos de vista de diferentes atores (diversidade e independência de grupos);
2. a capacidade dos atores de confirmarem que seus pontos de vista foram considerados no processo de trabalho (transparência e traceabilidade);
3. o estabelecimento de relações de confiança (repetição de interações, continuidade da expressão dos pontos de vista, clareza de regras de organização). Desse modo, a variável-chave para a compreensão estaria na procedimentalização.

Desse modo, e mais uma vez conforme os autores que discutem fóruns híbridos, a variável chave para a compreensão de eventuais atravessamentos transsetoriais estaria na procedimentalização. Acrescentamos, com Aggeri, (2002), que "sem instrumentação, sem procedimentos que permitam os atores orientarem seus processos coletivos de exploração e de medir progressos, isso [o fórum híbrido] tem todas as chances de esbarrar e se degenerar em conflito, dada a falta de representações compartilhadas". Assim, outro termo ainda mais abrangente, referente à procedimentalização, seria a instrumentação.

DA PROCEDIMENTALIZAÇÃO DE FÓRUNS HÍBRIDOS À INSTRUMENTAÇÃO DA AÇÃO PÚBLICA TRANSVERSAL E PARTICIPATIVA

Aproximamos aqui a noção de instrumentação àquela de procedimentalização (preferida pelos autores dos fóruns híbridos). A operação de um conjunto de vários instrumentos, sejam de distintos ou semelhantes tipos, pode ser tratada enquanto instrumentação (LASCOUMES, LE GALÈS, 2004, P. 21; HALPERN, LASCOUMES, LE GALÈS, 2014). A instrumentação está no centro da governamentalidade, despontando as táticas para dar conta dos múltiplos nexos e finalidades da arte de governar. Constitui o conjunto de questões postas pela escolha e uso de ferramentas que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental e agrega à análise maior robustez para explicar estabilidade, inercia e a reprodução dos marcos normativos e cognitivos, permitindo compreender as lógicas de processos de mudança e reorganização do existente. Mais além, ela significa a mediação entre sociedade política e sociedade civil por meio de múltiplos dispositivos que combinam componentes técnicos, políticos e sociais.

A noção de ação pública, conforme Lascoumes e Le Galès (2012) também nos importa por evidenciar, nas ações coletivas de governança, a relevância das interações entre atores, instituições, referenciais, processos e resultados. Por tratarmos de temas complexos, que exigem o extrapolamento da dimensão setorial, falamos em transversalidade.Por nos preocuparmos neste estudo com instituições participativas, falamos em *ação pública transversal e participativa* (APTP).

No olhar para lógicas democratizantes, a instrumentação contribui ao representar problemas públicos, produzir significações, dar visibilidade, legitimar grupos específicos (em detrimento de outros), e compõe meios de implementar e elaborar a ação pública. Essa noção fluida da análise de políticas públicas francesa para os instrumentos de ação pública é capaz de apreender as dinâmicas instáveis em curso nas arenas híbridas conselhistas.

A compreensão dos dispositivos sociotécnicos importa para, além de categorizar estratégias normativas de organização da ação, dimensionar a interpenetração de propriedades políticas, simbólicas, organizacionais, técnicas e sociais inscritas num determinado meio regulamentador. Essa consideração dos instrumentos exige a verificação de suas dimensões: substrato técnico, filosofia de gestão e modelo organizacional (LABATUT, AGGERI, GIRARD, 2012). É no substrato técnico que se encontram os manuais de gestão, bem como todo o conjunto de aspectos materiais, regras e técnicas mobilizadas, caracterizando, por exemplo, como as informações podem ser agregadas. Por meio da prática dos atores, o substrato técnico pode gerar efeitos diferentes das expectativas daqueles que o desenharam. A filosofia de gestão exprime a lógica da ação, afere os sentidos normativos e, por sua vez, o modelo organizacional descreve a maneira como se distribuem os papeis e cenários de atuação da instituição.

No olhar para lógicas democratizantes, a instrumentação contribui ao representar problemas públicos, produzir significações, dar visibilidade, legitimar grupos específicos (em detrimento de outros), oportuniza e constrange modos de implementar e elaborar a ação pública (HALPERN, LASCOUMES, LE GALÈS, 2014). Nessa empreitada, a noção de estratégia como prática interacional (ANDRADE, 2011) é importante para compreender os modos de viabilização da instrumentação A instrumentação não deixa de ter o setor como unidade de análise das relações entre estado e sociedade, e observa a composição de processos de transformação e institucionalização das políticas públicas de modo a inscrever relações entre insiders e outsiders relevantes ao desenvolvimento.

E no caso da transsetorialização ou da dessetorialização, a instrumentação em geral tem por cerne estabelecer aspectos organizacionais. Ressaltamos que as escolhas de quantos e quais são participantes, ou do arranjo como os processos interacionais podem ser operados, não são imparciais ou descoladas dos valores e interesses daqueles que desenham os procedimentos organizadores das instâncias. Assim, na abordagem dos instrumentos, o setor não deixa de ser unidade de análise das relações entre estado e sociedade, mas passa a compor dinâmicas de transformação e institucionalização das políticas públicas de modo a inscrever relações entre *insiders* e *outsiders* relevantes para o desenvolvimento (HALPERN, JACQUOT, 2015).

Essa concepção permite estender a noção de setor fora do quadro dos limites desenhados pela administração para integrar mais explicitamente o ambiente social no qual o Estado intervém pelo ângulo das políticas públicas. A questão da interação é nodal e permite se interrogar sobre fenômenos de construção de sentido, de poder no seio de um mesmo setor, do papel de Estado na regulação dos conflitos nos e entre os setores (2015, pp. 4-5) Tal embasamento, que considera a historicidade interacional e o empoderamento de experts limitadores das fronteiras de sentido, é bastante frutífero para reconhecer a instrumentação como o modo de operar processos que transcendem aos setoriais, ou que promove articulação entre setores (comumente chamada por transversal ou intersetorial).

É essa articulação que exige procedimentos (ou instrumentos) dialógicos estabelecidos pelas mediações estatais, ainda que seja desafiadora dos modelos organizacionais vigentes. Ainda que se fale em uma crise da setorialização, justamente considerando aqueles problemas públicos que não se restringem aos limites setoriais artificiais, é desafiador transgredir tanto matrizes cognitivas, lógicas de interesse compartilhado no seio do setor, como lógicas institucionais que organizam as interações. E é no contexto da consideração das interações da diversidade de atores com seus pensamentos, origens e lógicas distintos, estimulados por suas vinculações predominantemente identitárias ou institucionais, que caracterizamos aqui a transversalidade em fóruns participativos.

Na consideração da complexidade e do dialogismo, a percepção de que a transversalidade é uma dinâmica (BRUGUÉ, CANAL E PAYÁ, 2015, p.92), pode complementar a discussão com referência à aos fóruns híbridos procedimentalizados. Para operacionalizar o termo transversalidade (para além de mero fetiche das discussões contemporâneas sobre gestão), esses autores propõem tomar a dinâmica como uma transformação na cultura organizacional que permite a organização em rede, transformando suas instruções verticais em conversações laterais, de uma lógica hierárquica para outra interativa, em fluxos de conhecimentos e de coordenações interdepartamentais. Nessa lógica de rede, a estrutura alçaria a competência para abordar a complexidade de problemas multidimensionais, na medida em que as partes envolvidas interagem de maneira deliberativa e horizontal. Para o sucesso da dinâmica, os múltiplos atores teriam papeis específicos e compartilhariam, efetivamente, objetivos que foram pactuados conjunta e deliberativamente.

Os processos que os atores compõem seriam instituídos formalmente e têm uma certa frequência para fomentar relações de confiança e o estabelecimento de lideranças antes relacionais que hierárquicas. Os autores, que estudaram seis comissões interdepartamentais na Catalunha, verificaram que a ação pública transversal responde a problemas tão complexos que podem ser chamados por malditos (wicked problems). Tal ação exige (a) a incorporação de múltiplos atores, (b) a interdependência entre eles, (c) relações de confianças com regras pactuadas entre as partes, e (d) a presença de níveis de autonomia e autorregulação das instâncias.

As quatro exigências destacadas pelos autores são próximas aos critérios de dialogismo dos procedimentos de fóruns híbridos de Callon, Lascoumes e Barthe, (mais uma vez conforme dissemos acima, são aqueles procedimentos referentes à consideração de pontos de vista de diferentes atores, a habilidade de confirmá-los no processo, as relações de confiança e o próprio estabelecimento de procedimentos específicos). A aproximação do conceito de dinâmica transversal ao de fóruns híbridos traz consigo o seguinte aporte: ao mesmo tempo que os fóruns híbridos são transversais, as ações públicas transversais, para serem democráticas, requerem fóruns híbridos e seus instrumentos dialógicos. E se o que viabiliza a ação dialógica de fóruns híbridos é a procedimentalização (ou, conforme aproximamos o conceito, a instrumentação), é sobre esses arranjos, nos campos de colegiados nacionais participativos brasileiros, que daremos luz daqui em diante.

PERCURSO METODOLÓGICO

A pesquisa é qualitativa e quantitativa, pois realiza análise de conteúdo e coteja múltiplas fontes de contextos específicos em que processos interacionais participativos e transversais foram verificados. Expressamos dados que esperamos ser suficientemente profícuos para apresentar tendências relevantes aos universos pesquisados, em seus padrões e feixes de relações. Com Lascoumes e Le Galès (2004), tratamos os documentos formais analisados por instrumentos de ação pública, ou seja: "dispositivos simultaneamente sociais e técnicos, que organizam relações sociais específicas entre o estado e aqueles para quem ele se volta, de acordo com as representações e sentidos que carrega". Com os dados coletados, interpretamos a instrumentação, o arranjo de instrumentos e dinâmicas interacionais que orientam a ação pública (Halpern, Lascoumes, Le Galès, 2014).

Propomos a caracterização desses conselhos de procedimentos complexos e propósitos múltiplos como fóruns híbridos – de maneira próxima à noção aferida por Callon, Lascoumes e Barthe (2009). Os órgãos colegiados oportunizam a interação entre atores nacionais governamentais e não- governamentais, técnicos, políticos e leigos, além de produzirem em si orientações sobre múltiplos temas, inclusive em regulamentos sociotécnicos (CALLON, RIP, 1996) - a partir de processos mais ou menos contenciosos ou cooperativos, referenciais, capacidades de produção de resultados, instrumentos e diferentes graus de desequilíbrios de poder na composição dos atores.

Estão verificadas as dinâmicas interacionais realizadas em reuniões de plenária, que produziram (e foram produzidas por) modos de instrumentação da ação pública transversal e participativa. Em cada instância focalizada, o modelo organizacional observa composição plural, um conjunto diverso de substratos técnicos, que se encontra em uma filosofia de gestão que considera múltiplas racionalidades em conflito e negociação, produzindo novos processos e novos referenciais híbridos.

A partir do desenvolvimento do levantamento de dados a sistematização e síntese das descrições das práticas interacionais e dispositivos propostos foram estabelecidas em quadros correspondentes à análise de critérios de dialogismo e práticas, temas e atores concernentes à instrumentação da ação pública transversal e participativa. A sistematização de dados apresentada no item a seguir contempla em especial o estudo de regimentos internos e atas de reunião de conselhos. Depois, tratamos de de documentos finais de conferências. Os documentos mobilizados referem-se a encontros ocorridos no início do período de ruptura da democracia representativa no poder executivo federal, entre 2016 e 2018. Diante da conjuntura política atual do país, houve ausência de transparência de acesso à informação em relação as atas de reuniões do CNDM e do CNPIR, desse modo, foi necessário solicitar através do Sistema Informação ao Cidadão (SIC) o acesso as atas do período de 2016 a 2018 relacionadas a estes conselhos. Também foram encontrados empecilhos no processo de levantamento documental em relação ao Conselho Nacional de Educação. O site do conselho não dispõe de acesso facilitado às suas atas de reuniões plenárias, sendo necessário solicitá-las via Lei de Acesso à Informação.

Foram encontrados empecilhos no processo de levantamento documental em relação ao âmbito cultural. O site do Conselho Nacional de Política Cultural está desatualizado e não dispõe de todos os documentos produzidos pelo conselho durante o período de 2016 a 2018. As atas das reuniões referentes a esse mandato não estão disponíveis para a população, de acordo com a assessoria ao CNPC, por motivo delas não terem sido aprovadas. Em relação à Conferência Nacional, estava prevista para acontecer a quarta edição no ano de 2016, mas ainda não ocorreu. Todos esses empecilhos podem ter relação com a extinção organizacional do Ministério da Cultura que ocorreu em 2016 (foi recriado e novamente extinto em 2018). Atualmente, o CNPC responde à Secretaria Especial de Cultura, que faz parte do Ministério da Cidadania.

ENTRE DINÂMICAS DE AÇÃO PÚBLICA TRANSVERSAL E PARTICIPATIVA (APTP) EM SEIS CONSELHOS NACIONAIS

Como primeiro passo, verificamos os regimentos internos e a divulgação de dados disponíveis nos *websites* dos conselhos, a partir das lentes da análise do dialogismo de fóruns híbridos de Callon, Lascoumes e Barthe (2009) e das dimensões de Labatut, Aggeri e Girard (2012). Os documentos do CNAS, CONANDA, CNDM, CNPIR, CNE e CNPC foram submetidos ao exame de filosofia de gestão (considerando a diversidade de referenciais, capacidade negociadora e de orientação de debate pelos cidadãos); modelo organizacional (observando a tendência a horizontalidade, diversidade atorial, independência de grupos, transparência e traceabilidade, clareza das regras de interação); e substrato técnico (verificando a presença de conhecimentos técnicos, jurídicos, de leigos/cidadãos, burocráticos). O quadro a seguir sintetiza a análise realizada, que revela a baixa dialogicidade no CNE, uma vez que toda sua composição é derivada de indicação governamental, e no CNPC, que apresenta descontinuidade de interações, bem como pouca transparência e traceabilidade de suas ações. A íntegra da análise de dialogismo encontra-se no quadro 2, a seguir.

Dimensão		Descrição					
		CNAS	CONANDA	CNDM	CNPIR	CNE	CNPC
Cidadão orienta o debate		Há possibilidade devido à paridade representativa e à possibilidade de concessão de palavra a cidadãos que não pertencem à composição nas reuniões do conselho, sem direito a voto.	Há possibilidade devido à paridade representativa e à possibilidade de concessão de palavra a cidadãos que não pertencem à composição nas reuniões do conselho, sem direito a voto.	Há possibilidade devido à alta representatividade da sociedade civil e à possibilidade de concessão de palavra a cidadãos que não pertencem à composição nas reuniões do conselho, sem direito a voto.	Não há representação paritária. Porém, os grupos temáticos e comissões são em geral coordenados por representantes de populações, temas ou movimentos sociais correspondentes.	Não foi possível identificar, em regimento ou atas de reunião, a participação de cidadãos como promotores de debates ou passíveis de possibilidade de voz.	Não foi possível verificar, devido à indisponibilidade de atas.
Filosofia de Gestão	Considera diversos referenciais	Prevê articulação interministerial e interfederativa. Há paridade representativa entre administração pública e sociedade civil. Usuários, entidades e trabalhadores da assistência social possuem lugar de fala e possibilidade de voto nas deliberações.	Há paridade representativa entre administração pública de diferentes orgãos executores governamentais e da sociedade civil, considerando a diversidade de origens também dos atores não governamentais.	Há diversos referenciais considerados, já que a composição é de integrantes de 16 distintos ministérios, 21 da sociedade civil de diferentes origens e 3 mulheres com notórios conhecimentos de gênero, além de conselheira emérita (esta e as 3 anteriores, indicadas por ministra/secretária especial da pasta).	Há diversos referenciais considerados, já que a composição é de integrantes de 22 distintos ministérios, 19 da sociedade civil de diferentes origens e 3 conselheiros com notórios conhecimentos em igualdade racial (estes, indicados pelo ministro ou secretário especial da pasta).	A representação da sociedade civil nas atividades do conselho corresponde a indicação pela Presidência da República, consultadas entidades representativas da sociedade civil, podendo ou não corresponder às listas indicadas pelos conjuntos de entidades.	Prevê articulação interministerial, interfederativa e entre a administração pública, a academia e a sociedade civil.
	Negociadora	O conselho convida constantemente diversos setores governamentais e da sociedade civil para promoção do diálogo e da construção conjunta, visando tomada de decisões.	O fluxo de interações do conselho permite a discussão de pautas e propostas e a paridade de representantes incentivam a tomada de decisão em conjunto.	A composição estabelecida em regimento estabelece sobrerepresentação da sociedade civil equilibrada pela presidência pela administração pública, e permite que as tomadas de decisão sejam realizadas de modo negociado.	Caso haja controvérsias no plenário, os representantes da sociedade civil não serão favorecidos pois se constituem como minoria dentro do plenário.	Tendo secretários de educação como membros natos do conselho, além da indicação de membros pelo presidente, a capacidade de negociação tende a depender da orientação política dos participantes do conselho.	Não foi possível verificar, devido à indisponibilidade de atas.
Modelo Organizacional	Tendente à horizontalidade	Sim, devido à paridade na composição, à escolha de membros da sociedade civil por meio da eleição pelas entidades e à possibilidade de participação de qualquer membro titular na presidência e na presidência ampliada do conselho.	Sim, devido à paridade na composição, à escolha de membros da sociedade civil por meio da eleição pelas entidades e à possibilidade de participação de qualquer membro titular na presidência do conselho.	Apesar da paridade na composição e da eleição de membros da sociedade civil entre pares, por regimento, a presidência do Conselho restringe-se à Ministra de Estado.	A possibilidade de presença dos cidadãos é insuficiente para garantir tendência à horizontalidade.	Não, uma vez que a possibilidade de presença dos cidadãos corresponde à discricionariedade de indicações governamentais.	Não, pois de acordo com o Decreto de 2019, a presidência só pode ser exercida por ministro ou secretário de estado. Além disso, os representantes da sociedade civil são indicados pelo Ministro.
	Diversidade	A diversidade se dá pela definição de representação de Estado e de municípios, de usuários da assistência social, das organizações da assistência social e dos trabalhadores do setor da assistência social.	Os atores do governo são apenas do poder executivo. Os membros não-governamentais apresentam uma diversidade maior, pois são de associações, conselhos e organizações não governamentais.	Há diversidade, já que a composição se dava por integrantes de 16 distintos ministérios, 21 integrantes da sociedade civil de diferentes origens e 3 mulheres com notórios conhecimentos de gênero, além de uma conselheira emérita.	Apesar de não haver representação paritária, grupos temáticos e comissões são coordenados por representantes da sociedade civil e ampliam a diversidade dos atores.	A possibilidade de diversidade de assentos depende do Presidente da República, que nomeia os conselheiros de cada câmara de educação	Prevê atores de seis diferentes ministérios, das três esferas federativas, da academia e da sociedade civil.

	Independência de grupos	A previsão de indicação de membros do conselho pelo governo federal costuma proporcionar interdependência entre grupos.	Existe interdependência entre grupos, que podem formar coalizões em determinadas pautas.	Existe interdependência entre grupos, que podem formar coalizões em determinadas pautas.	Existe interdependência entre grupos, que podem formar coalizões em determinadas pautas.	A atas das reuniões do conselho pleno revelam diálogos em disputa no que se refere às deliberações realizadas pelo conselho. No entanto, em diversos sentidos ocorre a interdependência de conselheiros, devido às câmaras e comissões.	Existe interdependência entre grupos, que podem formar coalizões em determinadas pautas.
	Transparência e traceabilidade	O regimento prevê elaboração de atas de reunião contendo participantes, informes e deliberações, que devem ser gravadas e degravadas pela Secretaria Executiva do conselho, o que estabelece alto grau de transparência e traceabilidade. Reuniões são abertas ao público.	Quase todos os documentos produzidos pelo conselho são disponibilizados no Website, porém as atas das reuniões não são disponibilizadas. As reuniões são abertas ao público.	O website do Conselho não disponibiliza o regimento interno, atos normativos e pautas de reuniões, havendo atualmente pouco compromisso com transparência e traceabilidade.	O website do Conselho disponibiliza o regimento interno, todavia atos normativos e pautas de reuniões não foram disponibilizados, com baixo grau de transparência e traceabilidade.	O regimento prevê elaboração de atas de reunião contendo participantes, discussões e deliberações, que devem ser lavradas pela Secretaria Executiva. As reuniões do conselho são públicas e as reuniões das câmaras de educação são privadas – salvo disposto em contrário pelos membros do plenário.	O website do conselho está desatualizado, as atas e reuniões vão até o ano de 2014. Existem algumas resoluções e moções que vão até 2016. Não apresenta datas de futuras reuniões no portal.
	Repetição de interações	Há alto grau de repetição de interações, considerando que as reuniões do conselho ocorrem mensalmente.	Há alto grau de repetição de interações, considerando que as reuniões de plenário são mensais e acontecem durante dois dias seguidos.	As reuniões do conselho ocorrem ordinariamente 6 (seis) vezes por ano e, extraordinariamente , por, convocação da presidência ou em decorrência de requerimento subscrito por, no mínimo, nove Conselheiras.	As reuniões de plenário são bimestrais ordinárias convocadas pelo seu Presidente e em sessões extraordinárias por convocação do Presidente, ou decorrentes de requerimento da maioria absoluta dos seus membros titulares.	As reuniões do conselho ocorrem a cada dois meses, e as reuniões das câmaras ocorrem mensalmente. Uma sessão previamente estipulada é realizada com fins de definição da agenda de reuniões.	As reuniões de plenário do CNPC são trimestrais e com possibilidade de adiamento.
	Clareza de regras de organização	As regras são disponibilizadas no regimento interno.	As regras são disponibilizadas no regimento interno.	As regras são disponibilizadas no regimento interno.	As regras são disponibilizadas no regimento interno.	As regras são disponibilizadas no regimento interno.	As regras são disponibilizadas no regimento interno.
Substrato Técnico	**Conhecimentos jurídicos**	A consideração de uma Coordenação de Normas da Assistência Social na estrutura do CNAS garante conhecimento tecno-jurídico para a composição de normas.	A Secretaria Executiva do Conselho conta com um conjunto de assessores para dar o suporte jurídico ao CONANDA.	Não são prioritários	Não são prioritários	A Secretaria Executiva do Conselho, a partir do Serviço de Apoio Técnico, dá suporte às composições de normas pelos membros.	A composição não prioriza o conhecimento jurídico.

	Conhecimentos científicos	A composição de metade do colegiado correspondendo a burocratas e gestores públicos, considerando a representação estadual e municipal, aponta para a garantia de competências tecnocientíficas.	A composição do plenário por burocratas e gestores públicos aponta para a presença de representantes dotados de competências tecnocientíficas.	A composição do plenário por burocratas e gestores públicos aponta para a presença de representantes dotados de competências tecnocientíficas.	Visto que a composição é majoritariamente constituída por representantes do poder público, burocratas e gestores públicos, bem como por representantes de instâncias não-governamentais de caráter regional e nacional aponta para a garantia de competências tecnocientíficas.	A presença do Secretário de Educação Fundamental e do Secretário de Educação Superior como membros das Câmaras de Educação Básica e Educação Superior, respectivamente, apontam para a presença de representantes dotados de competências tecnocientíficas.	A composição de parte dos membros serem burocratas e favorece o conhecimento tecnocientífico.
	Conhecimentos práticos de leigos	A composição do plenário permite a consideração de conhecimentos práticos de cidadãos leigos.	A composição de parte dos integrantes serem da sociedade civil, favorece o conhecimento de leigos.	A composição do plenário permite a consideração majoritária de conhecimentos práticos de cidadãos leigos.	A composição do plenário considera o conhecimento práticos de leigos.	A dispensabilidade de atores não governamentais gera baixo grau de conhecimentos práticos de leigos.	A composição do plenário considera o conhecimento práticos de leigos.
	Conhecimentos práticos de gestores, técnicos, burocratas e políticos	A composição de metade do colegiado correspondendo a burocratas e gestores públicos aponta para a presença de representantes dotados de competências tecnocráticas.	A composição de parte dos membros serem burocratas e de organizações favorece o conhecimento técnico.	A composição do plenário por burocratas e gestores públicos aponta para a presença de representantes dotados de competências tecnocráticas.	A composição do plenário dispõe da presença de Comissões e Grupos de trabalho que são instâncias de natureza técnica, para tratar de assuntos específicos e têm por finalidade promover ações, realizar estudos e elaborar propostas.	A presença do Secretário de Educação Fundamental e do Secretário de Educação Superior como membros das Câmaras de Educação Básica e Educação Superior, respectivamente, apontam para a presença de representantes dotados de competências tecnocráticas.	A composição do plenário majoritariamente por burocratas e gestores públicos aponta para a presença de representantes dotados de competências tecnocráticas.

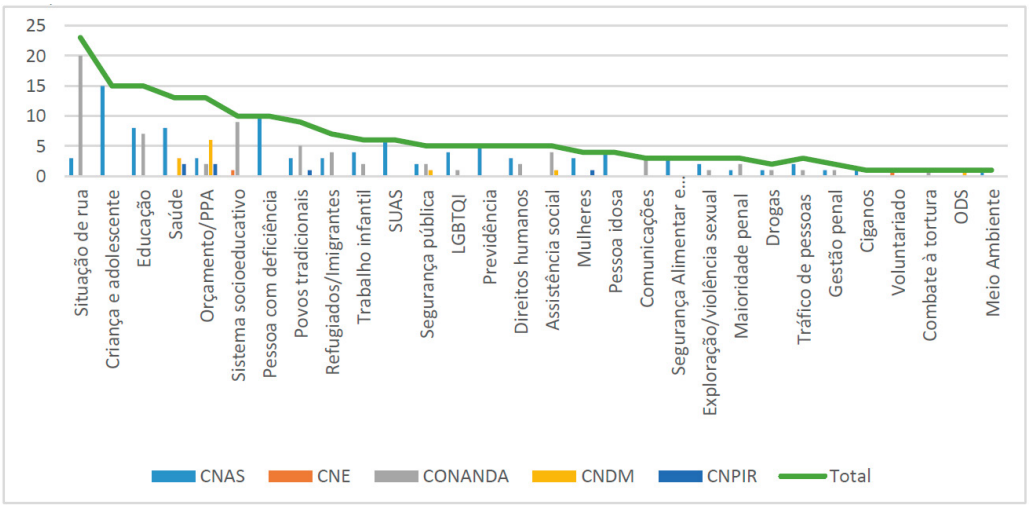
Fonte: Regimentos internos e atas disponíveis dos seis conselhos investigados.

INSTRUMENTAÇÃO DA AÇÃO PÚBLICA CONSELHISTA

O estudo de atas entre 2016 e 2018 do CNAS, CONANDA, CNDM, CNPIR e CNE demonstrou que os principais temas exigentes de articulação transversal tratados são pessoas em situação de rua, criança e adolescente, educação, saúde, orçamento, sistema socioeducativo e outros temas de grupos populacionais específicos (pessoa idosa,), conforme disposto no Gráfico 1. Para lidar com esses temas, os interlocutores mais relevantes são ministérios externos aos setores enfocados, ONGs e movimentos sociais, outros conselhos, o poder legislativo e as Nações Unidas (de acordo com o disposto no Gráfico 2).

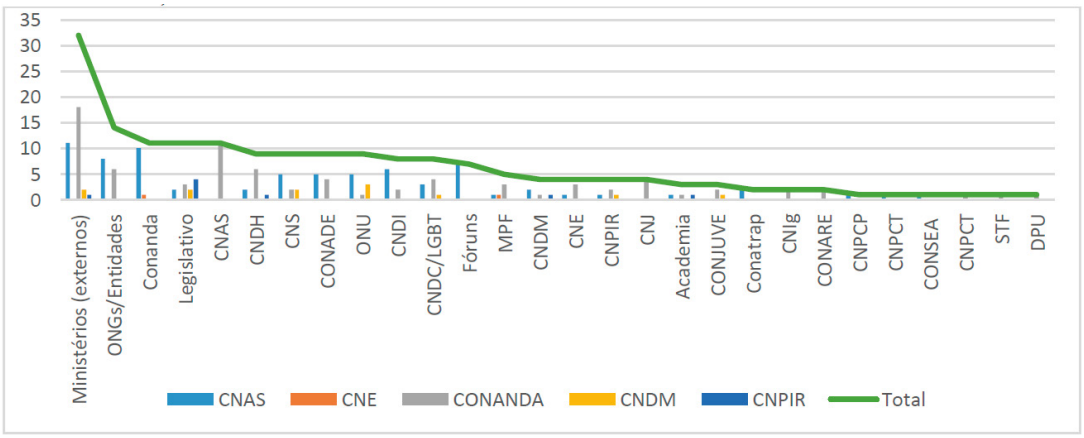
As estratégias mais convencionais de promoção de interações transversais estão no atendimento a convite para participação em evento externo ao conselho, seguido por convite a conselheiro de outro colegiado temático para participar sobre exposição sobre determinada pauta, e convite a especialista externo ao setor. O CNAS, por sua vez, desponta com a consideração de políticas sociais em maior quantidade e diversidade de estratégias.

Gráfico 1. Temas referentes à APTP no CNAS, CNE, CONANDA, CNDM e CNPIR, conforme atas, entre 2016 e 2018



Fonte: Sistematizado a partir de atas do CNAS, CNE, CONANDA, CNDM e CNPIR entre 2016 e 2018.

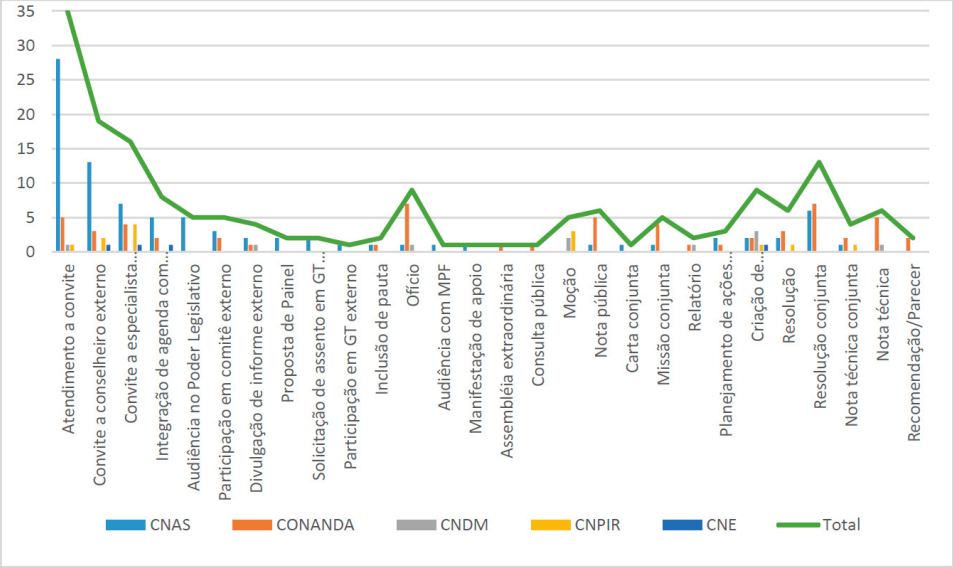
Gráfico 2. Atores em relações de APTP no CNAS, CNE, CONANDA, CNDM e CNPIR, conforme atas, entre 2016 e 2018



Fonte: Sistematizado a partir de atas do CNAS, CNE, CONANDA, CNDM e CNPIR entre 2016 e 2018.

No que tange à produção de instrumentos de ação pública, interessa verificar a promoção de resoluções conjuntas, notas públicas e missões conjuntas, comuns entre CNAS e CONANDA. Conforme revelado na análise de regimentos, a articulação com atores de diversas origens da administração pública e da sociedade civil está estabelecida em todos os conselhos estudados, com exceção do CNE, e tal aspecto (ainda que seja relevante estratégia de instrumentação da APTP) não está trazido no Gráfico 3, a seguir.

Gráfico 3. Estratégias de Instrumentação da APTP do CNAS, CONANDA, CNDM, CNPIR e CNE, conforme atas (2016-2018)



Fonte: Sistematizado a partir de atas do CNAS, CNE, CONANDA, CNDM e CNPIR entre 2016 e 2018.

A indisponibilidade de atas do CNPC inviabilizou o reconhecimento da instrumentação da APTP e as atas do CNPIR só estavam disponíveis até 2017. O CNDM realiza menor quantidade de deliberações envolvendo processos de articulação transversal do que CNAS e CONANDA. Com relação à qualidade dos dados, importa reconhecer que as atas do CNE trazem estratégias eminentemente setoriais.

ESTRATÉGIAS E ARTICULAÇÕES EM CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As Conferências Nacionais de Políticas Públicas também são processos distintos dos convencionais da democracia representativa, por ampliarem possibilidades deliberativas e corresponderem a processos ascendentes de encontros temáticos desde o âmbito local municipal, passando pelo estadual/distrital até o âmbito federal. Elas se diferenciam dos conselhos devido à quantidade de participantes (na casa dos milhares de delegados, enquanto em conselhos temáticos nacionais há poucas dezenas de representantes), e da frequência de encontros (conferências, em geral, são quadrienais, enquanto os conselhos têm encontros mensais, bimestrais, trimestrais ou quadrimestrais). As conferências são formalmente estabelecidas por ato do governo federal e têm suas orientações primárias realizadas pelos conselhos nacionais aos quais se relacionam e que, por sua vez, contribuem com a articulação interfederativa para acompanhamento e sistematização das propostas recebidas das demais esferas da federação.

No período entre 2016 e 2018, para as áreas escolhidas para este estudo, encontramos a XI Conferência Nacional de Assistência Social, a III Conferência Nacional de Educação, a IV Conferência Nacional de Políticas para Mulheres, a XI Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e a IV Conferência Nacional da Igualdade Racial. Neste item, identificamos os principais temas e atores reconhecidos para APTP, explicitados em suas repetições e relevância no documento final por meio de representações por nuvens de palavras. Ademais, demonstramos as propostas de estratégias para a instrumentação da ação pública transversal emanada desses processos participativos.

O CNAS realizou a 11ª Conferência Nacional em 2017, cujo tema refere-se à "Garantia de direitos no fortalecimento do SUAS". Os objetos foram elencados como Orçamento, Concessão de benefício, Política Pública, Trabalhador do SUAS, Conselhos e Articulação conjunta, o que possibilitou delimitar as estratégias de cada decisão proferida no evento. Dessa maneira, a principal medida estabelecida pela conferência refere-se à revogação da emenda constitucional nº 95/2016, que limita os gastos públicos nos próximos vinte anos, o que demanda articulação conjunta com demais setores com a mesma demanda. Além disso, os recursos disponibilizados às políticas de assistência social foram objeto de atenção dos conferencistas. Como deliberação transversal e intersetorial, decidiu-se pela criação de protocolos integrados de gestão entre SUAS, Sistema de Justiça e Sistema de Garantia de Direitos, que designam trabalhadores ao Plano Nacional de Assistência Social (PNAS).

Figura 1. Temas e atores reconhecidos para APTP referentes à assistência social, conforme XI CNAS



Fonte: Nuvem de palavras sistematizada a partir da Resolução CNAS 21/2017 derivada da XI CNAS, realizada em 2017

A 3ª Conferência Nacional de Educação (CONAE) ocorrida em 2018 teve como temática "A Consolidação do Sistema Nacional de Educação – SNE e o Plano Nacional de Educação – PNE: monitoramento, avaliação e proposição de políticas para a garantia do direito à educação de qualidade social, pública, gratuita e laica". Como objetos de análise foram elencados: Política Pública, Conselhos, Democratização da educação, Orçamento, Professores, Articulação conjunta, Combate à discriminação, Participação Social, Ensino e Unidades escolares. As estratégias estabelecidas como de maior importância ao contexto educacional à época referem-se à formação continuada dos profissionais, às políticas de permanência dos alunos na educação básica e superior, à expansão da oferta de educação a todos os setores da sociedade, além da necessidade de promover a diversidade em sala de aula e entre osdocentes. Chama-se atenção à ênfase da articulação do setor educacional à saúde e à assistência social, através de redes protetivas, centros multidisciplinares e acolhimento de famílias em situação de vulnerabilidade.

Figura 2. Temas e atores reconhecidos para APTP referentes à educação, conforme III CONAE



Fonte: Nuvem de palavras sistematizada a partir do documento final da III CNE, realizada em 2018.

Por sua vez, foi realizada em 2016, a X Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (X CNDCA), cujo tema central foi "Política e Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes – Fortalecendo os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente". O objetivo geral da conferência foi fortalecer a Política Nacional da Criança e do Adolescente, realizar a Reforma Política dos Conselhos e viabilizar o Plano Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Figura 3. Temas e atores reconhecidos para APTP referentes à criança e adolescente, conforme X CNDCA



Fonte: Nuvem de palavras sistematizada a partir do documento final da X CNDCA, realizada em 2016

A IV Conferência Nacional de Políticas para Mulheres ocorreu em maio de 2016 com o tema "Mais Direitos, Participação e Poder para as Mulheres", momento em que a presidenta já estava afastada e houve mudança de secretária especial. A conferência exigia orçamento e a estruturação de um Sistema Nacional de Política para Mulheres, nos moldes do SUS, e verificava um conjunto de parceiros para viabilizá-lo no mote da oferta de direitos em forma de políticas (como apontado pela presença de temas de saúde, moradia e educação) e , participação e poder (como apontado pela presença do TSE entre os atores reconhecidos).

Figura 4. Temas e atores reconhecidos para APTP referentes às políticas para mulheres, conforme IV CNPM



Fonte: Nuvem de palavras sistematizada a partir do documento final da IV CNPM, realizada em 2016

Por sua vez, a IV Conferência Nacional de Políticas de Igualdade Racial discutiu modos de enfrentamento ao racismo, e destacou reconhecimento, justiça, desenvolvimento e igualdade de direitos. Ocorrida em 2016, em meio à greve de caminhoneiros, a CONAPIR também preocupou-se com a viabilização do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR), regulamentado em 2013, mas ainda merecedor de atenção para fortalecimento e expansão, exigente de articulação transversal.

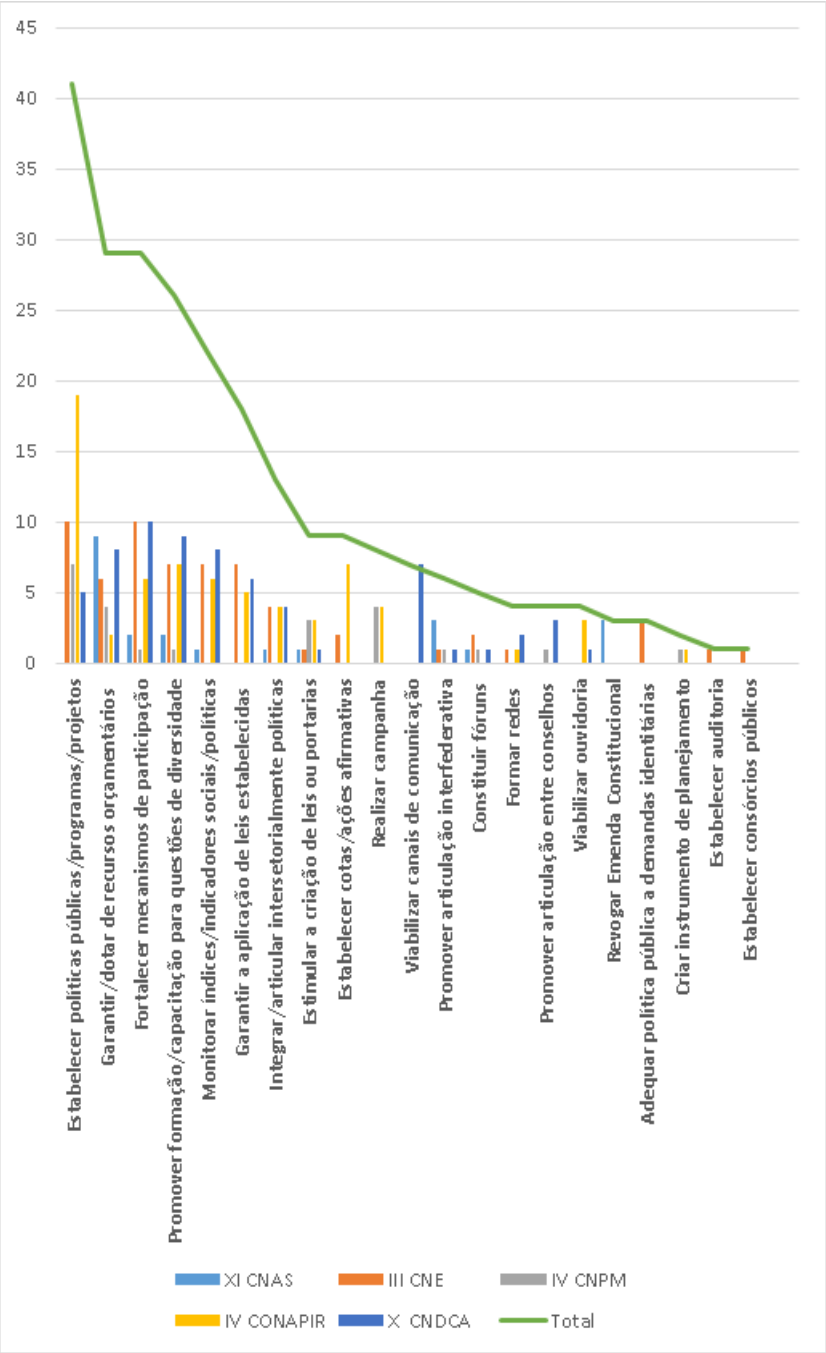
Figura 5. Temas e atores reconhecidos para APTP referentes às políticas para igualdade racial, conforme IV CONAPIR



Fonte: Nuvem de palavras sistematizada a partir do documento final da IV CONAPIR, realizada em 2018.

Conforme o gráfico 4, as propostas mais convencionais de estratégias de APTP emanadas das cinco conferências foram estabelecer políticas, programas ou projetos; garantir recursos orçamentários; fortalecer mecanismos de participação; promover capacitação para questões de diversidade; realização de monitoramento de indicadores sociais e de políticas públicas; e garantia da aplicação de leis já estabelecidas. Este último também concerne à primeira e mais mencionada proposta (de estabelecimento de políticas). Essas estratégias conectavam-se, em geral, a crítica à descontinuidade com os compromissos do projeto político interrompido, dado o processo de *impeachment* sofrido no governo federal justamente em 2016.

Gráfico 4. Propostas de estratégias de APTP conforme documentos finais de conferências nacionais (XI CNAS, III CNE, IV CNPM, XCNDCA e IV CONAPIR)



Fontes: Adaptado de Documentos finais da XI CNAS (2017), III CONAE (2018), IV CNPM (2016), X CNDCA (2016) e IV CONAPIR (2018).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Examinar a instrumentação da ação pública transversal e participativa é compreender os modos de construção de processos de desenvolvimento democrático. Democrático, pois referem-se a processos de relações dialógicas viabilizados em interfaces socioestatais, que existem para vocalizarem as demandas da população, com a escuta garantida pelo Estado. E desenvolvimento pois a articulação do Estado e da Sociedade em prol da produção de laços, ideias, práticas e sentidos para a ação pública nada mais é do que visar transformações em políticas públicas para grupos significativos da população, muitas vezes invisibilizados e vulneráveis.

A composição dos espaços procedimentalizados onde acontecem a instrumentação, os fóruns híbridos, é chave para a compreensão de seus traços democratizantes. Não basta haver membros da sociedade civil. Há de haver paridade, diversidade e independência de grupos. Não é possível que haja independencia entre sociedade civil e estado, nesses encontros, se todos os membros forem subordinados a indicação de um deles. Interessa, assim, que a noção de controle exercida nos processos de indicação de membros seja tida criticamente como um fator de deficiência na produção de dialogismo. Os regimentos são capazes de demonstrar esses aspectos da composição, e ainda outros, concernentes à horizontalidade, conforme o quadro 2 deste estudo demonstrou.

Revelaram-se como fóruns híbridos articuladores de ação pública transversal aqueles de política para mulheres, igualdade racial, criança e adolescente e, ainda, de assistência social. O CNE e o CONAE, ainda que mencionem temas externos e articulações possíveis, revelaram-se eminentemente setoriais. Não foi possível chegar a conclusões sobre o CNPC, devido às suas descontinuidades e indisponibilidade de atas.

Justamente, a disponibilização de documentos de atas, transcrições e memórias de reuniões, corriqueiramente disponíveis nos websites de conselhos, deixou de estar presente em 2019. Isso se deve à explicitação de uma nova filosofia de gestão no governo federal, que discorda da relevância de uma orientação societal para as políticas públicas e os processos de desenvolvimento. Também essa falta de transparência obstaculiza a produção de dialogismo e de sentidos para o desenvolvimento democrático. Os processos procedimentalizados de fóruns híbridos correspondem à instrumentação em suas estratégias e processos de regulação (como aqueles dispostos nas resoluções e notas públicas conjuntas), se articulam considerando e extrapolando seus documentos instituintes. Nesse universo, conselhos e conferências são simbióticos: os conselhos organizam em termos de sentido e operacionalmente as etapas de conferências de enorme abrangência populacional que, justamente por sua abrangência, trazem sentidos democratizante às representações conselhistas.

O contexto de crise democrática que assolava as instâncias foi mais explicitamente combatido nas abrangentes conferências do que nos conselhos. As estratégias mobilizadas (tais como a garantiade leis, a viabilização de políticas já legisladas e a revogação da Emenda Constitucional 95, solicitada pela Conferência de Assistência Social) corresponderam à crítica ao projeto político rompido no Poder Executivo Federal em 2016. A agenda de pesquisa segue em aberto para além da análise de conteúdo baseada nas fontes ora dispostas, visando reconhecer as perspectivas dos relevantes atores governamentais e não-governamentais engajados nas instâncias, bem como a comparação com outros fóruns híbridos e seus processos de instrumentação da ação pública transversal e participativa, visando políticas sociais efetivas e garantia de direitos humanos.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação Estado-Sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula. **Dados-Revista de Ciências Sociais**, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

AGGERI, Franck; LABATUT, Julie. Looking at management through its instruments: A genealogical analysis of instrument-based approaches of management. **Working paper,** 2011. Disponível em: https://hal.archives- ouvertes.fr/hal-00639734

ANDRADE, Jackeline Amantino de. Formação estratégica: as políticas públicas a partir das práticas. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa** (RECADM). v.10, n.1, pp. 47-63. Maio, 2011. pp. 47-63.

ARAÚJO, Pedro. A derrubada do decreto 8243 foi um tiro no pé. Entrevista com Thamy Pogrebinchi. In: **Diário do Centro do Mundo**, 04 de novembro de 2014**.** Disponível em: http://www.diariodocentrodomundo.com.br/a-derrubada- do-decreto-8243-foi-um-tiro-no-pe-diz-ao-dcm-a-cientista-politica-thamy-pogrebinschi/

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília, 1988.

BRASIL. MDS. CNAS. Resolução no 06 de 09 de Fevereiro de 2011. Aprova o Regimento Interno do CNAS. Brasília, 2011. Disponível em: http://www.mds.gov.br/cnas/menu_superior/regimento-interno

. Atas do CNAS. 2016-2018. Disponíveis em: http://www.mds.gov.br/cnas/pautas-atas-e- apresentacoes/atas

. Documentos da XI Conferência Nacionalde Assistência Social. 2017. Disponíveis em: http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/11-conferencia-nacional

BRUGUÉ, Quim; CANAL, Ramón; PAYA, Palmira. ¿ Inteligencia administrativa para abordar" problemas malditos"? El caso de las comisiones interdepartamentales. **Gestión y política pública**, v. 24, n. 1, p. 85-130, 2015.

CALLON, Michel; LASCOUMES, Pierre; BARTHE, Yannick. **Acting in an Uncertain World.** An Essay on Technical Democracy. MIT ed, Cambridge, 2009.

CALLON, Michel; RIP, Aire. Humanos, no humanos: moral de uma coexistência. In: THEYS, Jacques; KALAORA, Bernard (org). **La Tierra Ultrajada**: los expertos son formales. Fondo de Cultura Economica. Ciudad de Mexico, 1996. Pp. 111-123.

CASTRO, Luiza Reis de. Entrevista Yannick Barthe. **Revista Três Pontos**, *7*(2), 2016.

BRASIL, MMFDH, CNDM. Atas de reuniões de 2016 a 2018. Brasília, 2019. Disponíveis conforme solicitação a SIC/LAI.

CNDM. Relatório final da 4ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres. Brasília, 2016. Disponível em: https://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-mulher-cndm/Relatorio_final_IV_CONFERENCIA_NACIONAL_DE_POLITICAS_PARA_AS_MULHERES.pdf

BRASIL. MEC. CNE. Documento Base – Relatório Final da 3ª Conferência Nacional de Educação (CONAE). Brasília, 2018. Disponível em: http://fne.mec.gov.br/images/Documento_Base_-_Relatorio_Final_da_CONAE_2018.pdf

BRASIL. MEC. CNE. Estatuto do Conselho Nacional de Educação. Brasília, 2017. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2007/pcp007_07.pdf

BRASIL. MEC. CNE. .Atas de reuniões de 2016 a 2018. Brasília, 2019. Disponíveis conforme solicitação a SIC/LAI.

BRASIL. MinC. CNPC. Portaria no 28 , de 19 de março de 2010.Publica Regimento Interno do Conselho Nacional de Política Cultural.Brasília, 2010.

BRASIL. **Decreto 9.759 de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília, 2019.

BRASIL. **Decreto 9.891 de 2019**. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Política Cultural.Brasília, 2019.

BRASIL. MDH. Propostas aprovadas. IV Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial. O Brasil na década dos Afrodescendentes: reconhecimento, reconhecimento, justiça, desenvolvimento e
igualdade de direitos. Brasília, 2019.

BRASIL. MDH. Propostas aprovadas pela Plenária Final. X Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Conferências Conjuntas de Direitos Humanos. Brasília, 2016.

CNPIR. Regimento interno do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Aprovado na 9a reunião ordinária de 07 e 08 de novembro de 2005. Brasília, 2005.

CNPIR. Atas de reuniões de 2016 a 2018. Brasília, 2019. Disponíveis conforme solicitação a SIC/LAI.

CRUZ, F.N.B. **Conselhos nacionais de políticas públicas e transversalidade**: (des)caminhos do desenvolvimento democrático. Tese de Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional. Orientadora: Doriana Daroit. Universidade de Brasília, 2017.

CRUZ, F.N.B.; Daroit, D. Das vias para o desenvolvimento democrático: regimentos internos de conselhos de políticas públicas como instrumentos de ação pública transversal e participativa. In: **Gigapp Estudios Working Papers**, v. 66-71, 2017, p. 231-254.

DAROIT, Doriana; CRUZ, Fernanda Natasha Bravo. Interpreting cross-cutting dynamics in contemporary Brazil – dialogic paths and new

dilemmas. In: **IV International Conference on Public Policy**, Montreal, Canada, 2019. Disponível em: http://www.ippapublicpolicy.org//file/paper/5d0eaed9600b9.pdf

HALPERN, Charlotte; LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick**. L'instrumentation de l'action publique**: controverses, résistances, effets. Presses de Sciences Po. 2014.

HALPERN, Charlotte; JACQUOT, Sophie. Quelle actualité de la notion de secteur? Aux frontières de l'action publique: l'instrumentation comme logique de (dé)sectorisation. In: BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie; RAVINET, Pauline (dir). **Une french touch dans l'analyse des politiques publiques?** Paris, Presses de Sciences Po, 2015.

LABATUT, Julie; AGGERI, Franck; GIRARD, Nathalie. Discipline and change: How technologies and organizational routines interact in new practice creation. **Organization Studies**, v. 33, n. 1, p. 39-69, 2012.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Gouverner par les instruments**. Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

. Introduction: understanding public policy through its instruments — from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. **Governance**, n. 20, pp. 1-22, 2007.

. **Sociologia da ação pública**. EDUFAL, Maceió, 2012.

LATOUR, Bruno. **Reagregando o social:** uma introdução à teoria do ator-rede. Salvador: Edufba, 2012.

. **Ciência em ação**: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora. São Paulo: Unesp, 2000. Capítulo 2: Laboratórios. pp. 105-188

PERISSINOTTO, Renato Monseff; FUKS, Mario; DE SOUZA, Nelson Rosário. Participação e processo decisório em alguns conselhos gestores de Curitiba**. Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD**, n. 105, p. 75-100, 2011.

PIRES, Roberto Rocha; VAZ, Alexandre. **Participação social como método de governo?** Um mapeamento das interfaces socioestatais nos programas federais. Texto para discussão 1707 IPEA, Brasilia 2012. Disponivel em: http://www.cgu.gov.br/ouvidoria/documentos/mapeamento_interfaces_Pires%20Vaz.pdf.

O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E MODELOS DE ESTADO NO BRASIL: UMA ANÁLISE BIBLIOMÉTRICA DE TRÊS DÉCADAS DE PUBLICAÇÕES DO IPEA

Luciana Pazini Papi (UFRGS)
Luana Kohlrausch (UFRGS)
Paxuca Barcellos Sanchez (UFRGS)

RESUMO

O artigo investiga as publicações do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA- concernentes ao tema planejamento governamental entre os anos 1990 a 2019. Partindo do pressuposto que o IPEA é um importante *Think Tank* no campo da produção de conhecimento voltado à formulação de políticas públicas, o artigo busca identificar os sentidos atribuídos ao planejamento governamental nas publicações do IPEA em três décadas e quais as relações destes sentidos com os modelos de Estado vigentes no Brasil. A escolha do objeto planejamento deve-se ao fato de ser esse um dos principais instrumentos de gestão de um Estado, indispensável para se produzir políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico e social de um país. Do ponto de vista metodológico, o trabalho lançou mão de análise bibliométrica, em que foram mapeados e selecionados, por meio de palavras-chave, todas publicações acerca do planejamento governamental, dos anos 1990 até os dias atuais.

Palavras chave: planejamento governamental; modelos de Estado; IPEA; Think Tanks

INTRODUÇÃO

O debate sobre planejamento governamental avança a partir da década de 1930 nas economias ocidentais como resposta à quebra da bolsa de New York de 1929, que levou a uma crise econômica internacional profunda e causou um abalo na crença do livre mercado e no progresso espontâneo das sociedades (POLANY, 2012). Como consequência desse processo houve uma valorização dos Estados como salvaguarda dos processos cíclicos de crise (idbem, 2012), que passaram a intervir na economia e na proteção social, desenvolvendo, para tanto, capacidades estatais para alcançar seus objetivos.

Nesse contexto, tanto no centro (a partir das ideias keynesianas e do *New Deal*) quanto na periferia (a partir do desenvolvimentismo), pode-se afirmar que o planejamento foi a principal ferramenta utilizada pelos Estados para promover o desenvolvimento e a transformação social (BIELCHOWSKY, 2004). No caso dos países centrais, serviu como estratégia para reconstrução dos países devastados pela II Guerra (o plano Marshall) levando a Europa a alcançar um grande crescimento econômico já nos anos 1950 e 1960 (PAGNUSSAT, 2007). Já na América-latina, nesse mesmo período, funcionou como uma alavanca para o desenvolvimento – entendido como sinônimo de crescimento econômico e superação do subdesenvolvimento (BIELCHOWSKY, 2004). Desta forma, mesmo portador de limitações em sua aplicabilidade, por conta da excessiva centralização e certo nível de burocratização (MATUS, 1993), o planejamento foi, durante a primeira metade do século XX (especificamente de 1930 a 1970), o aliado principal do Estado para a transformação das realidades.

Este movimento também se manifesta no Brasil. O debate sobre o planejamento nasce em paralelo ao modelo de Estado que o origina: o desenvolvimentista erguido a partir da Era Vargas, cuja característica principal foi a sua forte presença na implementação do projeto industrializador e modernizador do setor público. Neste ínterim também se iniciam debates teóricos em importantes *Think tanks* latino-americanos, como o Instituto Superior Estudos Brasileiros (ISEB) e a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), que retroalimentaram com ideias e propostas, a estratégia de desenvolvimento da região. Em geral, os teóricos do desenvolvimentismo avaliavam o planejamento como um importante instrumento para a condução do processo de industrialização - um eixo central na construção de um Estado "capaz" nas suas tarefas de promoção do desenvolvimento econômico (BIELCHOWSKY, 2004). Entretanto, no caso brasileiro, apesar de grandes esforços na construção de estruturas de planejamento desde o DASP, muitos dos planos fracassaram na sua implementação (REZENDE, 2011).

A partir do governo Castelo Branco, cresce a consciência da necessidade de reforçar o arcabouço do planejamento para desenvolver estratégias de longo prazo para o desenvolvimento nacional (REZENDE, 2011). Com isso, deu-se início a uma ampla mobilização de recursos técnicos para elaborar um plano de longo prazo e foi no bojo destas iniciativas que nasceu o Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA), cuja criação foi fomentado pelo ministro Roberto Campos. A ideia de criar um instituto com esses objetivos, visava reforçar a base de conhecimento técnico à disposição do Estado brasileiro para ampliar a capacidade de planejar e implementar as políticas de desenvolvimento (SIDNEY, 2014).

Apesar do IPEA ter colaborado desde sua fundação com a formulação de políticas públicas, planos e programas de desenvolvimento (tais como o PAEG e o Plano Decenal), dada sua expertise e produção de estudos técnicos, a partir dos anos 1980, a instituição passa a enfrentar dificuldades. Segundo Rezende (2011), *neste período o sistema de planejamento sofreu duros golpes, havendo um progressivo "esvaziamento do planejamento como lugar central das decisões de política econômica e de coordenação das ações empreendidas pelo governo"* (p. 186).

Como consequência do processo de crise internacional nos anos 1970, que colocou o Estado - seu tamanho e *modus operandi* - como pivô da crise, as ideias liberais voltam a ganhar espaço como paradigma para a política e administração dos Estados. Passa a haver, assim, tanto no Brasil quando nas demais econômicas ocidentais, uma inflexão no modelo de Estado, de um caráter keynesiano/desenvolvimentista para outro, mais liberal; no Brasil este processo teve como consequência um enfraquecimento do sistema de planejamento e do próprio IPEA. Então, se é possível afirmar que na primeira metade do século XX há uma correlação positiva entretamanho do Estado, planejamento e desenvolvimento, a crise da década de 1970 representa o questionamento das possibilidades do planejamento como instrumento de operacionalização da mudança social, uma vez que há um privilegiamento do livre mercado enquanto um sistema ótimo para alocação de recursos. Partindo do pressuposto que (1) o IPEA constituiu-se historicamente como um *Think Tank,* na medida em que sua função foi subsidiar a implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do país (ÁVILA; HAUCK, 2014); e (2) que porta autonomia relativa – pois trata- se de um órgão governamental constituído para colaborar com a função do planejamento; sustentamos nesse trabalho que os projetos políticos governamentais podem afetar a agenda de pesquisa da instituição, que oscila entre temas e quantidade de produção conforme os governos. Desta forma, o objetivo deste trabalho é identificar os sentidos atribuídos ao planejamento governamental nas publicações do IPEA em três décadas – de 1990, início do processo reformista brasileiro - atéos dias atuais - e quais as relações destes sentidos com os modelos de Estado vigentes nos distintos contextos, especialmente considerando a retomada do planejamento nos anos 2000. Para atender esse objetivo, verificamos a evolução no número de publicações relacionadas ao planejamento no período de trinta anos; classificamos as publicações quanto ao ano da publicação, tipo (se artigo, livro, nota técnica, entre outros); níveis federativos de planejamento; setores de políticas públicas; identificamos e classificamos as publicações quanto aos sentidos e valores atribuídos ao planejamento; Por fim problematizamos os achados frente ao debate sobre modelos de Estado.

Do ponto de vista metodológico, tratou-se de um estudo exploratório com objetivos descritivos operacionalizado através de análise bibliométrica. A constituição do corpus de análise foi realizada através de pesquisa *online* no repositório do IPEA (http://repositorio.ipea.gov.br) e se deu em duas etapas. Na primeira delas foi realizada a busca pela palavra-chave 'planejamento' em todo o repositório, tendo como filtro o ano de publicação (ano a ano, entre 1990 a 2019). Considerando que os filtros desta primeira etapa foram amplos e retornaram muitas publicações onde o planejamento não era objeto de discussão – como ao falar sobre 'tendências do sistema de saúde' e tratar sobre 'planejamento familiar', foi realizada uma segunda etapa onde selecionou-se, documento a documento, aqueles onde o planejamento era objeto de análise/problematização. São as publicações resultantes desta segunda etapa de seleção que constituem o corpus e banco de dados de analise nesta pesquisa, que foi tratado a partir de dimensões chave.

Para atender aos objetivos do trabalho, nas páginas que seguem trazemos um marco teórico- conceitual sobre *Think Tanks* e por que o IPEA pode ser considerado uma instituição desse tipo. Na sequência trazemos a trajetória de construção do planejamento no Brasil e sua relação com os governos. Na terceira seção, antecedendo a análise de dados, discutimos os modelos de Estado como subsídio para análise sobre os sentidos do planejamento na seção final.

O IPEA COMO THINK TANK

Os *Think tanks* tem por objetivo típico a pesquisa e disseminação de ideias relacionadas a políticas públicas (ÁVILA; HAUCK, 2014) e podem ser entendidos enquanto organizações especializadas em produzir análise (policy analysis) e defender causas ou políticas (policy advocacy) entendidas como de relevância coletiva. Assim, tais instituições ofertam instrumentalização técnico- política para decisões em diversas áreas de políticas públicas, como educação, saúde, segurança, gestão, meio ambiente, relações internacionais, etc (SECCHI & ITO, 2015).

As primeiras iniciativas envolvendo a criação destas organizações formais, cuja temática era principalmente orientada para a política externa, ocorreram na primeira década do século XX, nos Estados Unidos. O termo *think tank* era utilizado para se referir às salas secretas onde se elaboravam planos e estratégias militares (TEIXEIRA SILVA, 2007 apud Dias-Rigolin e Hayashi, 2011).

Contudo, verifica-se que a tendência de criação destas organizações compreendidas como *think tanks* remonta os anos 1945, nos Estados Unidos, e possuíam entre as suas funções produzir e disseminar conhecimentos construindo uma ponte entre os resultados das investigações científicas e as políticas públicas (FACHONE E VELHO, 2014, p.51).

Recentemente dados do relatório *Think tanks* and *Civil Societies Program* (TTCSP) indicam que no ano de 2017 havia 7.815 organizações classificadas como *think tank*, das quais 55% estão localizadas na América do Norte e Europa e, nestes continentes, cerca de um terço destas organizações foram criadas a partir da década de 1980. (MCGANN, 2018 apud Vianna et al, 2019)

Os debates acadêmicos que buscam conceituar *Think tanks* – TTs – estão longe de serem consensuais. As principais divergências relacionam-se com as tentativas de classificação e definição de parâmetros de enquadramento de diferentes instituições dentro do escopo de um TT, especialmente tomando como referência o grau de autonomia formal destas em relação a grupos de interesse, partidos políticos e governos (DIAS-RIGOLIN E HAYASHI, 2014*)*. Há na literatura definições mais ortodoxas, que dão ênfase a necessidade de autonomia formal, e outras mais ecléticas, que tentam entender os TTs não a partir de seus vínculos, mas a partir de seu papel e função (MEDVETZ, 2008 APUD FACHONE E VELHO, 2014).

Concordando com Dias-Rigolin; Hayashi (2014), para quem as definições mais ortodoxas de TTs, que visam criar taxonomias *de quem está dentro e fora* a partir da independência formal destas instituições em relação a grupos de interesse, acabam por deixar de fora importantes instituições, especialmente aquelas constituídas fora do contexto anglo-saxão, nesse artigo adotamos a perspectiva eclética analisando os *Think tanks* a partir de sua função na sociedade.

Retomando Weaver e McGann (2002, apud HAUCK; ÁVILA, 2014), a expansão dos TTs para outros contextos fez com que estas instituições precisassem se adaptar a diferentes características e contextos sócio-históricos, onde, por exemplo,

> A ausência de tradições filantrópicas fortes ou legislações tributárias que encorajem a filantropia privada levou os TTs, em muitos desses países, a serem primariamente fundados por governos, partidos políticos, ou doadores internacionais, como é o caso de alguns países asiáticos, Rússia e Comunidade Estados Independentes, assim como o próprio Brasil. (HAUCK; ÁVILA, 2014, p. 185)

Assim, na busca de uma definição menos restritiva, Medvetz (2008 apud DIAS-RIGOLIN E HAYASHI, 2011), pontua que eles podem ser compreendidos como organizações que atuam em espaços sociais híbridos, frequentemente situados nas fronteiras de distintos campos: o político; o econômico; o da mídia e; o da produção de conhecimento. Confrontam-se, assim, necessidades de inserção política, publicidade e garantia de sobrevivência financeira com a perspectiva de construir e manter a autoridade intelectual e o rigor metodológico, sem os quais estas instituições não se legitimam.

Já Acuna (2009, apud Dias-Rigolin e Hayashi, 2011, p. 10) propõe considerar como TTs como

> a) atores coletivos; b) formalmente institucionalizados; c) sem fins lucrativos; d) cuja função organizacional dominante, de fato ou de direito, seja influenciar as políticas públicas; e) influência esta que é exercida através da produção e transmissão do conhecimento; f) transmissão cujo foco pode incidir sobre diversos atores passíveis de interferir, direta ou indiretamente, na formulação e implementação de políticas públicas (sejam atores governamentais, páragovernamentais, do mercado ou da sociedade civil).

É a partir desta interpretação eclética que se assume neste trabalho o IPEA como um *Think Tank,* especialmente porque ele nasce de uma iniciativa do governo com a função de subsidiar a implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do país. Em que pese as noções de desenvolvimento terem se modificado ao longo do tempo, em função dos governos que transitaram, o papel do Ipea continua sendo de produção e transmissão do conhecimento científico qualificado e socialmente útil. Por essa razão o IPEA figura, de acordo com o ranking mundial de TTs, o *Global got-to think tanks Index*[1], entre os oito mais importantes TTs na América do Sul e Central - junto com FGV e CEBRI, no Brasil - e o 25º melhor TT filiado ao governo a nível mundial, segundo dados de 2018.

O atual IPEA nasceu sob o nome de EPEA (Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada) e foi criado em 1964, por iniciativa do Ministério do Planejamento, a partir do crescimento do acordo na década de 1960 sobre a necessidade de se reforçar o arcabouço do planejamento para desenvolver estratégias de longo prazo para o desenvolvimento nacional (REZENDE, 2011). Foi então que o Ministro do Roberto Campos convidou o economista João Paulo dos Reis Velloso a revisar o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) e com isso desenvolver um novo órgão governamental que ajudasse o governo a formular o planejamento da economia a partir de uma visão estratégica (SIDNEY, 2014). A partir desse marco, tem início a uma ampla mobilização de recursos técnicos para reforçar a base de conhecimento à disposição do Estado brasileiro para ampliar a capacidade de planejar e implementar as políticas de desenvolvimento.

Iniciou-se, assim, a composição de uma equipe de trabalho multidisciplinar, composta por especialistas de diversas áreas do conhecimento, como economia, comércio exterior, indústria, agricultura, energia, transportes, recursos humanos, saúde, saneamento e desenvolvimento regional. Diante da escassez de conhecimento especializado no Brasil, algumas universidades estrangeiras, como a Universidade de Berkeley da Califórnia, Estados Unidos, colaboraram com a fundação do EPEA enviando uma equipe para funcionar em caráter permanente (VELLOSO, 2003, p. 25). Isso contribuiu para a consolidação de um quadro burocrático qualificado do que mais tarde viria a ser o IPEA.

> A ideia era construir um órgão pensante de governo, fora da rotina da administração.[...] Pretendíamos que o IPEA fizesse pesquisa econômica aplicada, ou seja, *policy-oriented*, e que ajudasse o governo a formular o planejamento numa visão de médio e longo prazo. (VELLOSO, 2003, p. 21).

O EPEA transforma-se em IPEA com a reforma administrativa de 1967, quando tornou-se fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, possuindo como finalidade, segundo o art. 190 do decreto lei 200/67, "auxiliar o Ministro de Estado na elaboração e no acompanhamento da política econômica e promover a atividade de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial" (ART 190, DECRETO LEI 200/67, redação dada pela LEI 8029/90).

Cabe salientar que desde o período de sua fundação, o IPEA teve forte participação na construção do planejamento governamental, sobretudo no regime militar, avançando na ideia de planejamento de longo prazo. Desta forma, nos anos 1960, colaborou com a formulação do Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social no governo Costa e Silva que logo fora substituído pelo Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED). Ainda ao longo dos anos 1960, no âmbito da reforma administrativa de 1967, as competências do IPEA se ampliam. Conforme Sidney (2014),

> Em 1966 foi criado o Centro de Treinamento para o Desenvolvimento (1967-1969) recebeu como herança o Econômico e Social (Cendec), cuja finalidade era qualificar pessoal das secretarias gerais dos ministérios e das secretarias de planejamento dos estados, bem como manter o programa de doutoramento de técnicos do próprio Ipea no exterior. Em seguida, em 1968, surge o Centro Nacional dos Recursos Humanos (CNRH), voltado para a elaboração do orçamento das políticas públicas dos ministérios setoriais das áreas de saúde, educação e emprego com base no conceito de "capital humano" (2014, p. 5).

No início da década de 1970 o IPEA divide-se em IPLAN - Instituto de Planejamento, de configuração mais técnica, voltado para o desenvolvimento do planejamento integrado às ações próximas e imediatas do governo federal e localizado em Brasília, e o INPES - Instituto de Pesquisa - de caráter mais acadêmico e localizado no Rio de Janeiro. Essa divisão de especialidades, conforme Sydney (2014), representou uma tentativa de autonomização do instituto no sentido de uma produção mais acadêmica e crítica.

> o Ipea passa a ser um grande instrumento para a visão das políticas públicas, para o desenvolvimento da pesquisa e, portanto, da habilidade de conhecer e formular uma crítica sobre o que ocorre no país (Sidney, 2014, p.5)

[1] Segundo tipologia de vínculos institucionais elaborada pelo *Global got-to think tanks Index*, a maior parte dos TTs pode se enquadrar entre as categorias de autônomo e independente; quase independente; filiado ao governo; quase governamental; filiado à universidade; filiado a partidos políticos; e corporativos (com fins lucrativos). Segundo a metodologia do índice, o IPEA enquadra-se na categoria de 'filiado ao governo".

Entretanto, apesar desse processo de autonomização, ao longo dos anos 1970, o prestígio do instituto aumenta com os governos militares. Na medida em que houve incorporação de novos técnicos, aumentou significativamente a realização de trabalhos que colaboraram com tais governos. Conforme Malan,

> o longo da década de 1970, a credibilidade do IPEA como órgão pensante para apoio ao planejamento governamental cresce na medida em que a equipe do instituto mantém a realização de diagnósticos e planos setoriais notáveis da admiração dos presidentes de governos sucessores, tendo realizado a publicação de estudos pioneiros em áreas estratégicas como agricultura, com a descoberta dos Cerrados, economia, com estudos sobre a distribuição da riqueza, na educação estimulando os investimentos para a educação primária, e na indústria com trabalhos sobre estrutura de proteção industrial. Ademais, desempenhou importante papel no estímulo ao desenvolvimento institucional dos centros de pós-graduação em economia, no Brasil (MALAN, 2004, p. 64).

Por outro lado, conforme relata Bonelli (2004), o INPES foi um espaço de resistência a tendência a captura dos governos. Por isso, ao longo da década de 70 vão aparecer trabalhos de crítica à política econômica do governo. Conforme o autor

> Desde o início a ideia era manter a atividade de pesquisa preservada. Desde a origem, o Inpes ficou ligado a uma visão mais acadêmica da pesquisa aplicada. Sempre nos consideramos parte da comunidade acadêmica. Muitos dos pesquisadores tinham, e têm, vínculo com universidades. Talvez por isso, ao longo da década de 70 vão aparecer no Inpes trabalhos de crítica à política econômica do governo (BONELLI, 2004, p.74-75)

Com a redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988, o IPEA passa a ser incluído sob o Regime Jurídico Único, inserindo-se em suas prerrogativas um novo arcabouço de estudos relacionados às políticas sociais que, de certa forma, reafirmou e consolidou o papel de atuação da instituição na elaboração dos diagnósticos sócio-econômicos e territoriais brasileiros (SIDNEY, 2014). Houve também novidades na área de divulgação dos trabalhos do instituto, como a elaboração dos livros e Textos para Discussão. Inclusive o Boletim de Conjuntura teve ampliação no escopo de divulgação (BONELLI, 2004, p. 80).

Entretanto, dado o processo de reformas do Estado que esvaziou seu sentido pretérito e derrubou um dos pilares que originou o IPEA, o planejamento, a instituição passa por um período difícil (BIATO, 2004, p. 89). Sidney (2014) corrobora com essa percepção

> "A transição para a democracia, no início dos anos 1990, foi um período difícil para nossa instituição. Quando entrei como estagiário [em 1991], éramos um instituto abatido, sucateado, tivemos que organizá-lo, fazê-lo ressurgir das cinzas", recorda o atual presidente da casa, Sergei Soares, que vivenciou a recuperação do prestígio e do escopo de atuação do Ipea ao longo de sucessivas gestões desde então (Sidney, 2014, p.14).

Atualmente o IPEA encontra-se vinculado ao Ministério da Economia, sendo sua missão "Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro, por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas."[2]. Segundo o planejamento estratégico da instituição, são seus objetivos finalísticos "Avaliar e propor políticas públicas e programas essenciais ao desenvolvimento do país"; "Formular estudos prospectivos para orientar estratégias de desenvolvimento de médio e longo prazo"; "Assessorar o Estado na melhoria da qualidade de suas decisões" e "Contribuir para a qualificação do debate público quanto aos rumos do desenvolvimento do país e da ação do Estado", pautando-se pelos valores da "Diversidade de visões", "Isenção e imparcialidade", "Excelência técnica", "Criatividade e inovação" e "Valorização das pessoas".

A estrutura organizacional do Instituto se divide entre sete diretorias, quais sejam: Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais - DINTE; Diretoria de Estudos e Políticas Sociais - DISOC; Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas - DIMAC; Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia - DIEST; Diretoria de Desenvolvimento Institucional - DIDES; Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura - DISET; Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais - DIRUR.

Assim, em que pese o entendimento do IPEA enquanto um importante TT brasileiro e o fato da instituição ter sua origem e estrutura vinculada ao aparato governamental, cabe problematizar as condições sociais de produção e a autonomia da instituição na definição das agendas de pesquisa e produção de conhecimento frente a possíveis tensionamentos provenientes da própria estrutura governamental. Opta-se, inspirado na abordagem metodológica sugerida por (DIAS-RIGOLIN; HAYASHI, 2014), por fazê-lo através da análise bibliométrica das publicações produzidas ao longo do tempo, em paralelo a uma análise qualitativa de contexto que permita associar a vigência de determinados modelos de Estado e a agenda de pesquisa empreendida pela instituição.

[2] Segundo informações do site do IPEA (http://www.ipea.gov.br/), acessados em 15 de julho de 2019.

HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO NO BRASIL

As primeiras experiências de planejamento governamental no Brasil estão ligadas ao esforço de construção do s*tate-building* no período conhecido como a Era Vargas. Neste contexto, os mecanismos produzidos voltaram-se para completar o processo de construção nacional por intermédio de um tipo estatal, nacional desenvolvimentista, caracterizado pela centralidade do Estado como indutor da industrialização, urbanização e do desenvolvimento econômico - a partir de um aparato de planejamento centralizado. Por essa razão esse é momento tido como um marco do aumento da intervenção do Estado na economia visando a promoção do desenvolvimento (REZENDE, 2011).

Neste sentido, aumento da intervenção se manifestou através da estratégia de substituição de importações e do reforço das capacidades do Estado para transformar o panorama econômico e social da época. No âmbito da produção, o Estado investiu na capacidade de oferta, por meio da criação de indústrias de base, bem como fomentou o poder de absorção e demanda interna, por meio da concessão de direitos e ampliação do emprego formal. No âmbito do Estado, há o desejo de modernizá-lo e colocá-lo à serviço do projeto de desenvolvimento. A criação do DASP, como órgão insulado e estratégico de planejamento se destaca nesse contexto (ABRÚCIO, L.F. et all, 2010), sendo que foi lá que se produziu o primeiro plano quinquenal da história do planejamento brasileiro (o Plano Especial de Obras Públicas e Reaparelhamento da Defesa Nacional de 1939-1943).

A partir de então, uma série de grandes planos de desenvolvimento foram produzidos. Também sob coordenação do DASP foi elaborado o Plano SALTE - Saúde, Alimentação, Transporte e Energia, durante o governo Dutra (1946-1951), que caracterizou-se como um programa de organização dos gastos públicos em setores infraestruturais e sociais. Aprovado em 1950, o plano tampouco pôde ser implementado. Na volta do governo Vargas, em mais um surto de intervenção do Estado na economia, O Plano Nacional de Reaparelhamento Econômico (conhecido como o Plano Lafer) direcionou o foco de suas atenções para a melhoria da infraestrutura e o fortalecimento das indústrias de base. No governo de Juscelino Kubitschek, o Plano de Metas, um ambicioso plano de crescimento de longo prazo, concretizado em curto prazo (50 anos em 5), avançou na noção de plano com características de programação global da economia, em que pese terem sido selecionados projetos prioritários e ter esbarrado em problemas como falta de um esquema racional e adequado de financiamento (CARDOSO, 2011). É também neste período e como resultado de reflexões realizadas no âmbito do ISEB e da CEPAL, que o planejamento governamental no Brasil passa a ser construído e valorizado como um instrumento de gestão estratégica. Em que pese as próprias características estruturantes do período, tais como a centralização, a programação econômica e o insulamento burocrático (NUNES, 2010), é possível afirmar que desde 1930 investiu-se na construção de um sistema de planejamento capaz de transformar a realidade nacional (REZENDE, 2011; CARDOSO JUNIOR, 2011).

A própria criação do EPEA em 1964 insere-se processo de valorização do planejamento enquanto um instrumento estratégico de transformação social. Assim, uma das primeiras tarefas do recém criado Escritório foi revisar o Plano de Ação e Bases do Governo (PAEG), que se propunha a compatibilizar crescimento econômico e inflação baixa através de um programa estratégico (SIDNEY, 2014). É neste contexto e como requisito de um acordo de cooperação técnica com os Estados Unidos[3] que é elaborado o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, que traçava um roteiro de ação para o período de dez anos, entre 1967 e 1976. Segundo Rezende (2011), o plano decenal pode ser considerado a primeira experiência concreta de estabelecimento de interesses e prioridades nacionais, conformando a mais abrangente proposta de planejamento econômico jamais feita no Brasil.

Apesar do Plano Decenal não ter sido implementado devido a instabilidades políticas e econômicas do período, sua elaboração consolidou uma burocracia pública de profissionais qualificados com a causa do planejamento (idbem, 2011). É também este grupo que elaborou o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), em substituição ao próprio Plano Decenal, que visava aproveitar os ganhos com a estabilização monetária obtidos com o PAEG para acelerar o crescimento em curto prazo (1968-1970). Foi no ínterim de vigência deste plano que o Estado brasileiro investiu em áreas estratégicas, como nas empresas estatais nas áreas de siderurgia, petroquímica, geração de energia, etc, estimulando o processo de industrialização do país e conduzindo ao chamado *milagre econômico brasileiro*.

[3] Aliança para o Progresso, programa de cooperação técnica firmado com países latino-americanos para o desenvolvimento da região (SIDNEY, 2014).

Com as crises do petróleo de 1973 e 1979 e a crise econômica deflagrada a partir de então, a visão de médio e longo prazo do planejamento governamental perde espaço para uma visãode curto prazo, que objetivava lidar com os problemas imediatos da economia. Assim, segundo Rezende (2011), na década de 1980 o sistema de planejamento sofreu duros golpes, havendo um progressivo "esvaziamento do planejamento como lugar central das decisões de política econômica e de coordenação das ações empreendidas pelo governo" (p. 186). É possível inferir deste processo uma inflexão no modelo de Estado brasileiro, de um caráter desenvolvimentista para outro, mais liberal, tendo como consequência desta transição também um enfraquecimento do sistema de planejamento. Com efeito, a crise econômica do período teve significativos impactos em todas as economias capitalistas ocidentais, não só sob o ponto de vista econômico mas também político e institucional. Junto a emergência de uma nova ordem multipolar e globalizada, há um progressivo deslocamento do consenso keynesiano e desenvolvimentista que havia legitimado a ação estatal desde a década de 1930, sendo que a intervenção estatal passa a ser vista como pivô da crise que colocou fim ao período de prosperidade vivido desde então. Para a matriz interpretativa neoliberal, que se tornou hegemônica no período, os

> problemas defrontados pelo capitalismo são percebidos como manifestação do excesso de intervencionismo estatal na vida econômica e nas relações societais em sentido amplo. Um liberalismo renovado, com forte sustentação na teoria econômica neoclássica, desloca o consenso keynesiano construído no pós-Guerra, argumentando que o Estado havia se tornado muito grande e a administração pública ineficiente ou pouco eficaz. (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011)

A própria face centralizadora e autoritária dos regimes da maioria dos países ocidentais foi associada ao discurso de Estado de "bem Estar" e/ou desenvolvimentista. Assim, observa-se entre 1980 e 1990 a implementação de uma ampla agenda reformista, que visava efetuar a transição de um Estado intervencionista e dirigista para um Estado regulador, pró-mercado, visando a "reestruturação de seu aparato organizacional e dos mecanismos de que dispõe para governar" (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011, p. 11), descartando-se o conjunto da obra sem distinções sobre o que era ou não eficaz em termos de instrumentos de administração pública. Nesse contexto, que marca também a queda do bloco socialista, a *gestão pública* aproxima-se do modelo de gestão privado, que surge como um léxico importante (PETERS, 2005; DENHARDT, 2015; DE TONI, 2016), ao mesmo tempo em que o planejamento, como instrumento central para o desenvolvimento, sofre um recuo. Desta maneira, paulatinamente, o planejamento vai se tornando uma peça de menor importância no setor público, reduzindo-se ao papel de projeção orçamentária e visões/ações de curto prazo, voltadas a resultados. Perdeu-se com isso muito do sentido estratégico dos planos e a visão de longo/médio prazo portados no modelo anterior.

No caso brasileiro, a Constituição de 1988 consubstancia uma nova concepção de planejamento. A instituição da obrigatoriedade da elaboração de Planos Plurianuais – PPA pelo artigo 165 CF/1988 de quatro em quatro anos, em todas as esferas da federação, de acordo com as peculiaridades locais, substitui a obrigatoriedade da elaboração dos PNDs. A própria remoção do termo 'nacional' e 'desenvolvimento' na nomenclatura do plano já denota uma alteração em seu papel, deixando de ter uma visão nacional e omitindo a ideia de desenvolvimento. O Plano Plurianual (PPA) se constitui em um instrumento de planejamento de médio prazo, que deve conter as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para um período de quatro anos. O PPA pode ser considerado uma peça de planejamento estratégico, que expressa uma dada visão de futuro - o futuro desejado de cada ente da federação. Cabe destacar que o PPA demorou a consolidar-se como uma peça efetiva de planejamento governamental nos anos 1990, seja pelo desmonte da estrutura que lhe dava concretude, seja pela subordinação do desenvolvimento às rédeas da estabilidade monetária (COUTO, 2011, p.11). Ademais, dado o processo de descentralização que repassou para os entes subnacionais a responsabilidade de pela elaboração de planos tais como o PPA e os planos setoriais, a partir do pressuposto de que a proximidade dos gestores qualificaria a administração pública, se perdeu a noção de integração de planejamento e desenvolvimento tornando isoladas as iniciativas de estados e municípios. Em face da grande desigualdade federativa e a fragilização dos entes locais no que tange o desenvolvimento de capacidades estatais, muitas vezes o PPA tornou-se uma peça burocrática, assemelhando-se mais a um instrumento orçamentário do que de efetivo planejamento. Já nos anos 2000, com a eleição dos governos de centro-esquerda, especialmente de Lula e Dilma, algumas mudanças foram postas em marcha para revalorizar o planejamento. Em primeiro lugar, o Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 apresenta uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo, ausente nos planos anteriores. Em consonância com o movimento ocorrido na América-latina, a partir dos anos 2000, o debate em torno do desenvolvimento e da revalorização das capacidades do Estado para essa tarefa ampliam-se na região (FIORI, 2007; DRAIBE E RIESCO, 2009, 2011; DINIZ, 2007). Em franca oposição ao modelo neoliberal reinante durante a década de 1990, que se mostrou ao mesmo tempo incapaz de responder a problemas de crescimento econômico e produziu um enorme contingente de novos pobres na região, os novos governos trazem de volta o debate sobre o sentido do desenvolvimento e o papel do Estado na promoção do bem estar social. Isso fica explícito no primeiro PPA do governo Lula - 2004 a 2007, em que as palavras 'Estado', 'desenvolvimento econômico e social' passaram a figurar como centro da sua proposta governamental. Ademais, o enfoque na dívida social do Estado brasileiro com os mais pobres ganha destaque. Não à toa a agenda proposta para 2004 a 2007 articula um conjunto de investimentos para dinamizar o mercado de consumo interno, como o investimento em políticas de emprego e renda, a valorização do salário mínimo, a ampliação de crédito e, sobretudo, as políticas de inclusão social, que passam por Programas de Transferência Condicionada de renda (PTCs), relacionadas a estratégias de proteção social não contributiva, como a assistência social, no atendimento e na prevenção às vulnerabilidades sociais. O Plano Brasil de Todos assim ilustra a estratégia de desenvolvimento:

> O objetivo deste planejamento é inaugurar a seguinte estratégia de longo prazo: inclusão social e desconcentração da renda com crescimento do produto e do emprego. Crescimento ambientalmente sustentável, *dinamizado pelo mercado de consumo de massa*, por investimentos e pela elevação da produtividade. [...] As políticas e programas que darão substância a essa estratégia distribuem-se em cinco dimensões: social, econômica, regional, ambiental e democrática. (BRASIL, 2003, p. 15, grifos nossos).

Para por em marcha esse novo projeto de desenvolvimento, foram notáveis as iniciativas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG e do IPEA para resgatar o sentido estratégico do planejamento na federação. Inicialmente recompondo a força de trabalho e a institucionalidade dessa tarefa, apostou-se em duas frentes de valorização: 1) o "envolvimento direto da sociedade" na construção do plano ou sua construção participativa; 2) o apoio federativo aos estados e municípios para se capacitarem para essa tarefa.

Em relação ao IPEA, se a década de 1990 representou um período difícil para a Instituição, visto que houve um deslocamento das preocupações governamentais para a resolução de problemas de curto prazo, voltados a reformar o Estado no sentido de seu enxugamento, a partir dos governos de centro-esquerda, com a revalorização das capacidades do Estado e do planejamento no governo Federal, o Ipea ganha novo impulso, passando a publicar artigos e textos acerca do tema de forma exponencial. Com esse processo a instituição retroalimenta as experiências em marcha, assim como influencia no rumo de novas estratégias.

SENTIDOS DO PLANEJAMENTO E A RELAÇÃO COM OS MODELOS DE ESTADO

Como pode ser observado do histórico descrito acima, o debate sobre planejamento governamental não só nasce em paralelo a um dado modelo de Estado, como também é possível inferir que sua importância e sentidos variam de forma correlata às mudanças ocorridas no entendimento do papel e função do Estado ao longo da história. Dessa forma, neste trabalho o planejamento foi utilizado como categoria de análise de maneira que seus sentidos representam indicadores sobre estes distintos modelos.

Esta relação de correspondência entre modelos de Estado e valorização (como ocorreu no período desenvolvimentista e neo-desenvolvimentista) e desvalorização (como no pós-crise da década de 1970) do planejamento, pode ser elucidada através de axiomas que fundamentam diferentes concepções de mundo. Para uma concepção de mundo neoliberal, que tornou-se hegemônica a partir de 1970, a sociedade só existe através de ações individuais, sendo que o fim destas ações é a satisfação dos interesses. Assim, o sistema de cooperação não se dá por solidariedade, mas sim para satisfazer estes auto-interesses, e são destas interações que resulta a vida em sociedade (GROS, 2003). A partir deste pressuposto, os neoliberais questionam as possibilidades de um conhecimento propositivo sobre o futuro e, por corolário, *as pretensões de planejamento e intervenção estatal* (GROS, 2003).

Por outro lado, a matriz desenvolvimentista aporta ao planejamento um elemento central na transformação das sociedades (BIELCHOWSKY, 2004). Partindo da premissa da falibilidade da ideia de auto-interesse e eficácia alocativa do mercado para guiar o desenvolvimento (como evidenciado nas crises do mercado), o planejamento é situado como a ferramenta para identificar e operacionalizar as mudanças sociais de acordo com o interesse coletivo. Sobretudo, quando se trata de uma realidade de subdesenvolvimento, a alocação de recursos e distribuição dos benefícios do desenvolvimento econômico não se dá espontaneamente (FURTADO, 1961), por isso, a interferência do Estado e sociedade na deliberação do futuro desejado, são fundamentais.

Assim, entende-se os sentidos do planejamento se relacionam com as disputas por hegemonia em torno de ideias e concepções de Estado que legitimam e orientam a ação política concreta. Se na década de 1930 as ideias liberais que legitimavam o *laissez-faire* deram lugar a um conjunto de ideias baseadas no keynesianismo/desenvolvimentismo, que tinham o Estado à frente da promoção do desenvolvimento, a crise iniciada na década de 1970 engendrou uma nova alteração do pêndulo em direção às ideias liberais. Já no início dos anos 2000, com a eleição de governos de centro-esquerda na América-Latina, reacende-se um novo ciclo de revalorização do papel do Estado em diversos níveis da economia e das políticas públicas (SADER, 2013; PEREIRA, 2007; DINIZ 2007; BOSCHI e GAITÁN 2015), trazendo de volta o debate sobre o papel do planejamento no desenvolvimento, e seus arranjos de implementação.

A fim de operacionalizar a pesquisa aqui pretendida, assume-se que é possível identificar uma série de movimentos gerais e tendenciais entre os modelos de Estado assumidos pelos países ocidentais ao longo da história, incluindo o Brasil. Entende-se que no período entre 1930 e meados de 1970 o modelo de Estado hegemônico é aquele de tipo keynesiano/desenvolvimentista, onde o planejamento governamental assume um caráter *econômico e tradicional* (MATUS, 1993), sendo um dos mais importantes instrumentos à disposição dos Estados na promoção do desenvolvimento e da transformação social. Este modelo de planejamento segundo Matus (1993), possuía como características: 1) o desenho centralizado, formulado por uma pequena elite tecnoburocrática que buscava planejar a totalidade da realidade social, tornando os planos, muitas vezes, distanciados da sua aplicação e pouco efetivos; 2) conteúdo de programação econômica e setorial desconsiderando a complexidade dos problemas sociais a serem enfrentados.

Já a partir de 1970, em movimento que intensifica-se entre as décadas de 1980 e 1990, o modelo de Estado hegemônico é aquele que se legitima através de um conjunto de ideias neoliberais, onde há um privilegiamento do mercado enquanto mecanismo ótimo para alocação de recursos e uma crítica a intervenção estatal, passando o planejamento a assumir um mero caráter de *gestão orçamentária*, focado em ações de curto prazo e reduzido a uma peça específica – o PPA (REZENDE, 2011, CARDOSO JUNIOR, 2015).

Já a partir dos anos 2000, nos países da América Latina, há uma nova inflexão no modelo de Estado, que passa a ser entendido enquanto ator responsável pelo desenvolvimento econômico e social, inaugurando um novo ciclo de valorização das capacidades estatais e do planejamento enquanto um instrumento de produção de capacidades estatais voltadas à promoção do desenvolvimento. Assim, são estes os indicadores que servem de base para a operacionalização da análise aqui pretendida, conforme quadro abaixo:

Tabela 1. Indicadores de análise

Período histórico	Modelo de Estado hegemônico	Tipo de planejamento
1929-1970	Keynesiano/ desenvolvimentista	Econômico tradicional
1970-2000 (AL)	Neoliberal	Gestão orçamentária
2000-2016 (Brasil)	Neodesenvolvimentista*	Econômico, social e participativo

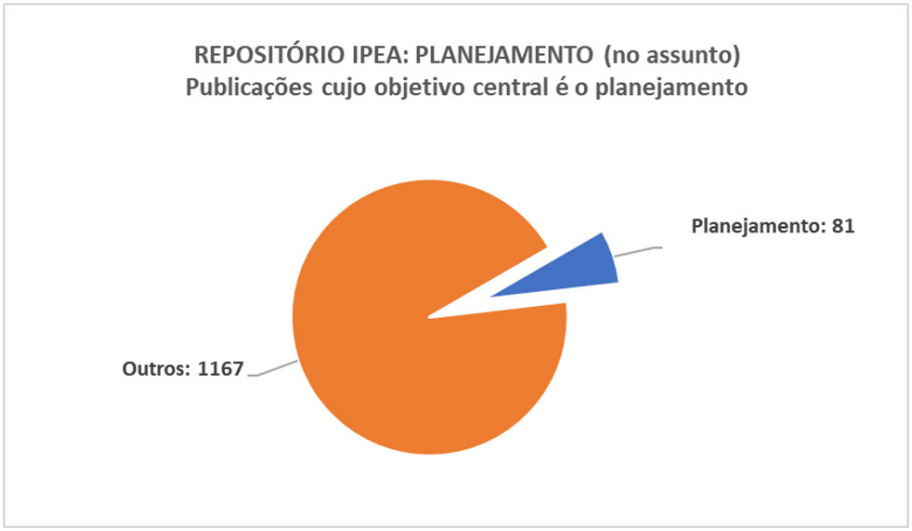
* Não há na literatura consenso na nomenclatura adotada para o período. Fonte: Elaboração própria

SENTIDOS DO PLANEJAMENTO NAS PUBLICAÇÕES DO IPEA: UMA ANÁLISE DOS MODELOS DE ESTADO

O corpus de análise foi constituído através de pesquisa *online* no repositório do IPEA (http://repositorio.ipea.gov.br) e se deu em duas etapas. Na primeira delas foi realizada a busca pela palavra-chave 'planejamento', com o requisito de que ela estivesse dentro da categoria 'assunto'; também foi utilizado como filtro o ano de publicação (ano a ano, entre 1990 a 2019). Desta primeira etapa resultou um banco de dados com 1248 entradas; todas elas foram classificadas quanto ao seu ano de publicação, título, tipo (Resenha, artigo, texto para discussão, etc), esfera de planejamento – federal, estadual ou municipal – e setor de políticas públicas[4]. Com o banco de dados completo, uma análise dos títulos e resumos das publicações permitiu inferir que diversas delas não tinham como objeto principal da discussão o planejamento – como ao falar sobre 'tendências do sistema de saúde' e tratar sobre 'planejamento familiar'. Assim, foi realizada uma segunda etapa de seleção, onde classificou-se, documento a documento, aquelas onde o planejamento era objeto principal de análise/problematização, tomando como base para tanto preferencialmente o título e o resumo, o que resultou em um total de 81 publicações, conforme gráfico abaixo. São as publicações resultantes desta segunda etapa que se constituem no corpus de análise desta pesquisa. Vejamos os achados:

[4] Também compuseram o banco de dados um código de identificação da publicação e a URL de acesso ao documento.

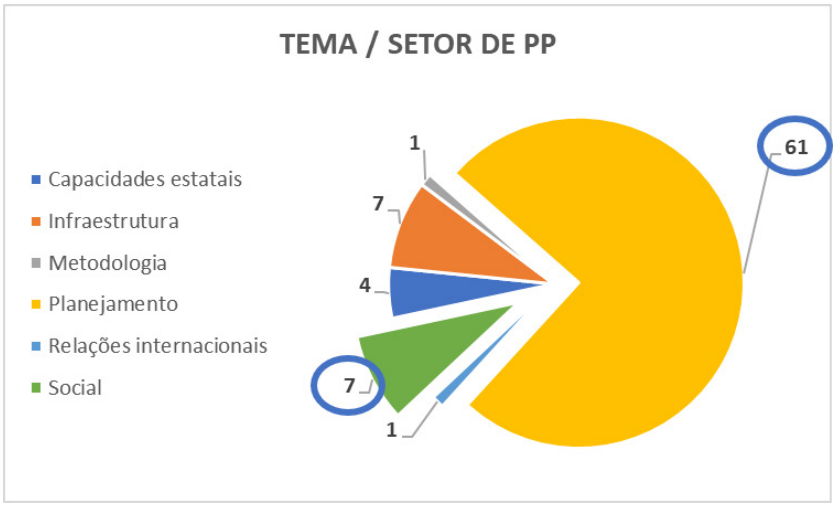
Gráfico 1. Quantidade de publicações, no Repositório IPEA, cujo objetivo central é o planejamento, entre os anos de 1990 a 2019.



Fonte: Elaboração própria.

Analisando as publicações produzidas pela Instituição ao longo dos últimas 30 anos, é possível perceber que elas tangenciam uma série de temas e/ou setores de políticas públicas. Aquele com mais destaque é o próprio planejamento de uma forma geral, respondendo por 61 publicações, seguido da área social e de infraestrutura, cada uma com 7 publicações, capacidades estatais com 4 títulos e relações internacionais e metodologia, com uma publicação dentro de cada escopo temático:

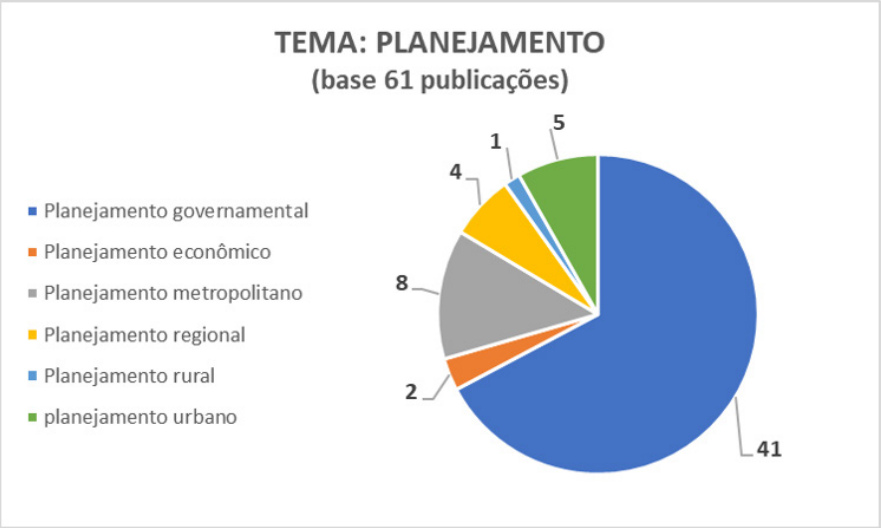
Gráfico 2. Quantidade de publicações, no Repositório IPEA, por tema, entre os anos de 1990 a 2019



Fonte: Elaboração própria.

Ao analisar as publicações produzidas sobre planejamento, aquelas em maior número dedicam-se a tratar do planejamento governamental (41 publicações), no que se incluem tanto debates normativos sobre o papel do planejamento e do Estado na promoção do desenvolvimento, bem como analises do planejamento no Brasil sob perspectiva histórica e sobre o próprio PPA, tanto a nível federal quanto estadual. O debate local e regional também está presente, com publicações tratando de planejamento metropolitano (8 publicações) e regional (4 publicações), sendo que o debate sobre planejamento urbano foi alvo de 5 publicações. Foram ainda publicados estudos relacionados ao planejamento econômico (2 publicações) e rural (1 publicação):

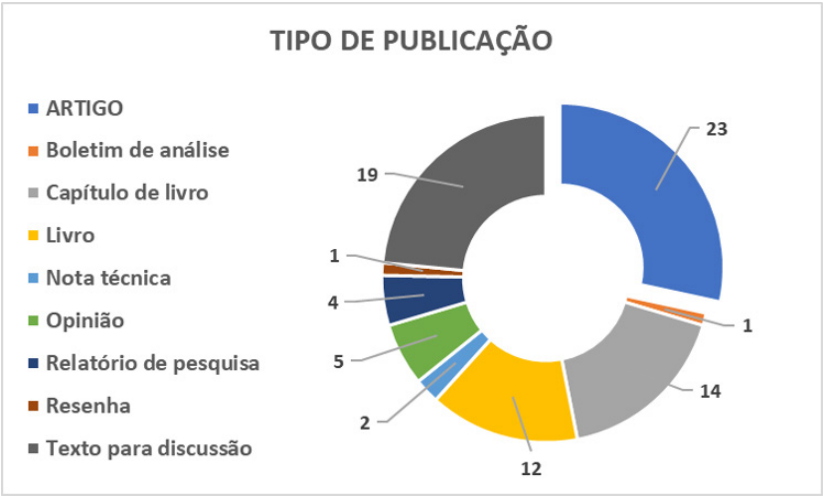
Gráfico 3. Quantidade de publicações, no Repositório IPEA,cujo tema é Planejamento, entre os anos de 1990 a 2019



Fonte: Elaboração própria.

Já em relação aos tipos de publicação, é possível perceber uma maior difusão entre os diferentes tipos; as publicações em forma de artigo são as em maior número, respondendo por 23 das 81 publicações do corpus de análise. Em segundo lugar aparecem os Textos para Discussão, com19 publicações, seguido de capítulos de livro (14 capítulos) e livros (em um total de 12). Ainda aparecem artigos de opinião (5 publicações), relatórios de pesquisa (4 publicações), notas técnicas (2 publicações), resenha e boletim de análise (1 publicação para cada):

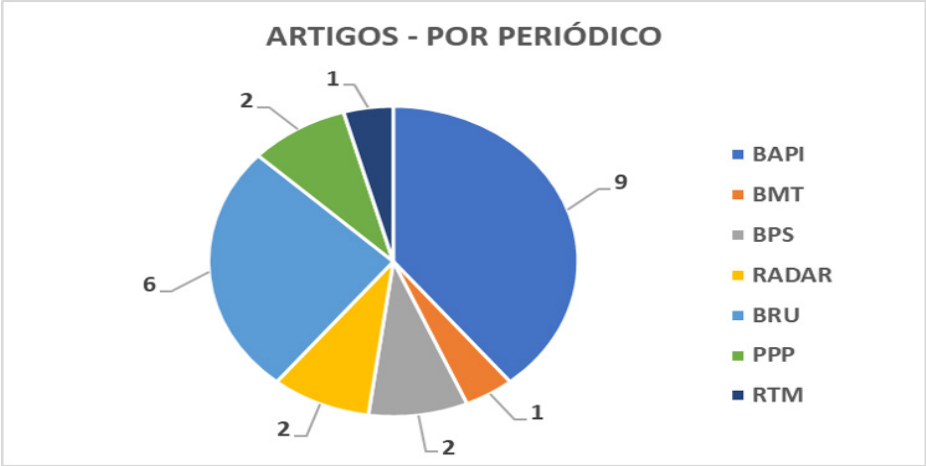
Gráfico 4. Quantidade de publicações, no Repositório IPEA, por tipo de publicação, entre os anos de 1990 a 2019



Fonte: Elaboração própria

Também existe relativa difusão de artigos que tratam do planejamento dentre os periódicos produzidos pelo IPEA. Destaca-se que o maior número está dentro do Boletim de Análise Político- Institucional – BAPI, com 9 publicações, seguido do Boletim Regional, Urbano e Ambiental – BRU, com 6 publicações. A Revista Planejamento e Políticas Públicas, o Boletim Radar o Boletim de Políticas Sociais – BPS possuem 2 publicações cada, e o Boletim Mercado de Trabalho - BMT – e Tempo no Mundo – RTM, uma publicação cada:

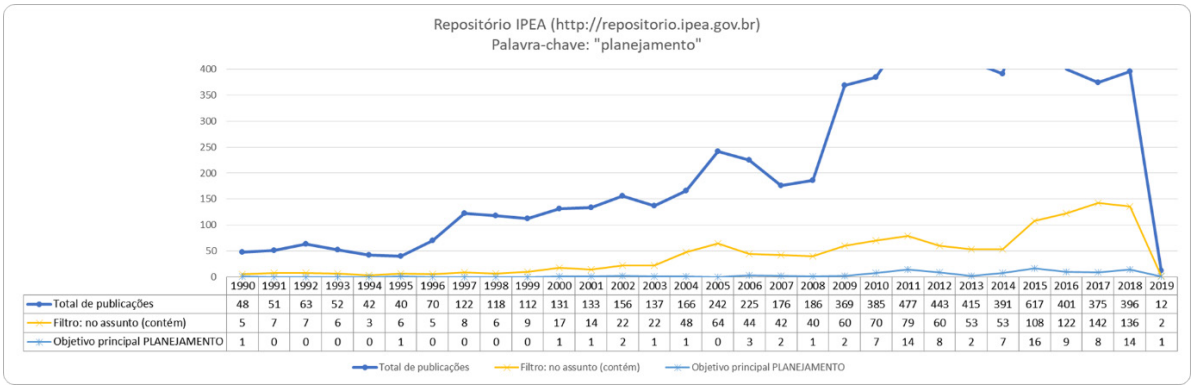
Gráfico 5. Quantidade de artigos por periódicos, no Repositório IPEA, cujo objetivo central é o planejamento, entre os anos de 1990 a 2019



Fonte: Elaboração própria

A análise comparada ano-a-ano entre o número total de publicações do IPEA, aquelas que possuem 'planejamento' no assunto e aquelas que tratam do tema do planejamento como objeto central da análise revela uma série de dados. Pode-se perceber uma relativa estabilidade no número de publicações que trazem o planejamento no assunto entre 1990 e 1999, havendo um progressivo aumento entre 2000 e 2003 e um aumento mais acentuado a partir de 2004. Neste sentido, é importante destacar que a relativa estabilidade de publicações que tratam do planejamento na década de 1990 contrasta com um aumento acentuado no número total de publicações produzidas pelo Instituto a partir de 1996, conforme gráfico abaixo[5]. Ainda em relação ao número total de publicações, é possível perceber outro aumento acentuado a partir de 2009, que não encontrou correspondência com um aumento no número de publicações que tratam especificamente sobre planejamento. Da análise ano-a-ano, destaca-se ainda a queda bastante acentuada no número de publicações produzidas pela instituição em 2019, mesmo em se considerando que a coleta ocorreu somente até o mês de maio:

Gráfico 6. Quantidade de publicações, no Repositório IPEA, sobre planejamento entre os anos 1990 a 2019.



	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total de publicações	48	51	63	52	42	40	70	122	118	112	131	133	156	137	166	242	225	176	186	369	385	477	443	415	391	617	401	375	396	12
Filtro: no assunto (contém)	5	7	7	6	3	6	5	8	6	9	17	14	22	22	48	64	44	42	40	60	70	79	60	53	53	108	122	142	136	2
Objetivo principal PLANEJAMENTO	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	2	1	1	0	3	2	1	2	7	14	8	2	7	16	9	8	14	1

Fonte: Elaboração própria.

Em que pesem os objetivos deste artigo e os recortes temporais apresentados anteriormente, destaca-se que das 81 publicações, somente cinco títulos foram produzidos no período entre 1990 e 2002, aqui considerado como representando uma agenda política neoliberal. Durante toda a década de 1990, há apenas uma resenha cujo título e resumo fazem menção ao objeto planejamento governamental. Com título Planejamento, Estado e crescimento de Roberto Cavalcanti de Albuquerque, a resenha do livro de Carlos Thomaz G. Lopes, faz uma reflexão sobre as relações entre o Estado e o desenvolvimento, com destaque para o exame da experiência brasileira. O autor do livro faz uma crítica ao malogro do planejamento no Brasil e no mundo indicando que nos últimos 20 anos (de 1970 a 1990) houve o crepúsculo do planejamento. Acreditando na autocorreção da sociedade, o autor refere ser o planejamento indesejável e tendente a levar à hipertrofia do Estado. Os remédios indicados pelo autor resenhado foram: a redução da presença do Estado- empresário e a desregulamentação da economia. Embora como resenha, há uma clara relação do texto resenhado com o contexto vivido pelo Estado brasileiro em que não só o próprio Estado era questionado, como também o próprio planejamento.

[5] Optou-se por deixar alguns picos do total de publicações de fora da representação gráfica a fim de evidenciar as inflexões ocorridas ao longo dos 30 anos de forma graficamente mais clara.

As demais publicações do período entre 2000 a 2002 (quatro) têm como tema principal de discussão o Plano Plurianual no nível federal[6], refletindo um esforço do segundo governo FHC em revalorizar esse debate e redesenhar a metodologia do PPA. Chama atenção igualmente, o tempo transcorrido entre a promulgação da Constituição Federal de 1988 - que elencou a formulação do PPA em seu artigo 165 como uma responsabilidade dos três níveis de governo - e a primeira publicação do IPEA proposta a refletir sobre esse tema, apenas doze anos depois.

A partir de 2003 até 2016, período em que a agenda de Estado esteve orientada pelo modelo pós neoliberal (SADER, 2013) ou neodesenvolvimentista (PEREIRA, 2007), as publicações cujo objetivo principal referem-se ao planejamento, somam um total de 55 escritos. Destes, 41 versam sobre o tema planejamento de forma ampla. Em sentido estrito, 28 tratam de planejamento governamental trazendo à discussão debates como: planejamento e desenvolvimento; experiências latino-americanas sobre o planejamento; reflexões sobre a história do planejamento governamental no Brasil e a importância de sua revalorização; metodologias de planejamento federal incluindo o debate territorial; a necessidade de participação social na formulação dos PPAs; planejamento e gestão[7]. As demais publicações sobre planejamento relacionam-se com a tentativa de revalorizar essa peça de gestão estatal chamando atenção para o planejamento econômico (2 títulos); planejamento regional (4 títulos); planejamento urbano (5 títulos); planejamento metropolitano e rural (1 título para cada). Ainda tratando de planejamento, cinco publicações discutem questões relacionados ao tema social, tais como: planejamento racial (2); saúde, gênero e cultura (1 título para cada). Encontramos ainda seis publicações relacionando o planejamento ao desenvolvimento de infraestrutura, sendo uma publicação voltada a discutir a infraestrutura de forma ampla e relacionada ao PPA; 3 escritos relacionados aos transportes, 1 voltado a debater energia e 1 sobre Portos.

Chama atenção que o debate Capacidades estatais começa a figurar nesse período de forma relacionada ao planejamento, sendo entendida como suporte para revalorização do papel do Estado voltado para a promoção do desenvolvimento. São dois artigos e dois livros que fazem essa relação[8], mas cabe salientar que essa foi uma agenda aberta pelos pesquisadores do IPEA sobretudo pelos pesquisadores como Alexandre Gomide, Roberto Pires, José Celso Cardoso Junior e Aristides Monteiro, que observaram a importância de pensar e operacionalizar o conceito de capacidades estatais como condições de viabilizar o desenvolvimento.

Como um importante Think Tank, o IPEA, ao trazer o debate de capacidades estatais no contexto dos anos 2004 a 2015, indica não apenas uma agenda de pesquisa para academia, mas uma orientação para os governos. A lógica que se estabele com essas produções vão no seguinte sentido: um Estado que deseje promover o desenvolvimento, não apenas econômico mas social, precisa revalorizar sua estrutura, ou seja, produzir condições de possibbilidade. Nesse sentido, reconstruir uma burocracia qualificada, assim como canais institucionais de gestão democrática é fundamental. O planejamento surge aí como um processo em reconstrução, atrelado ao modelo de Estado que estava em marcha sob os governos de centro-esquerda. Um Estado ativo, descentralizado e democrático requer uma nova concepção de planejamento, mas sobretudo sua revalorização como ferramanta política e de gestão. José Celso Cardoso Junior foi o autor da instituição que comandou as produções com esse teor analítico durante o período referido.

Já no período que se inicia a partir de meados de 2016, quando o projeto político pretérito é derrubado por um golpe de Estado e assume outro de caráter neoconservador, e vai até maio/2019 (fim da coleta de dados), encontramos um total de 21 publicações. Destas, 15 tratam sobre planejamento de forma ampla: 8 versam sobre planejamento governamental e 7 sobre planejamento metropolitano, que se constituem em capítulos de um livro organizado pela instituição sobre o tema. Ainda encontramos uma publicação que discute planejamento e economia solidária e um sobre planejamento em saúde; bem como publicações que discutem capacidades estatais, infraestrutura e relações internacionais (um título cada).

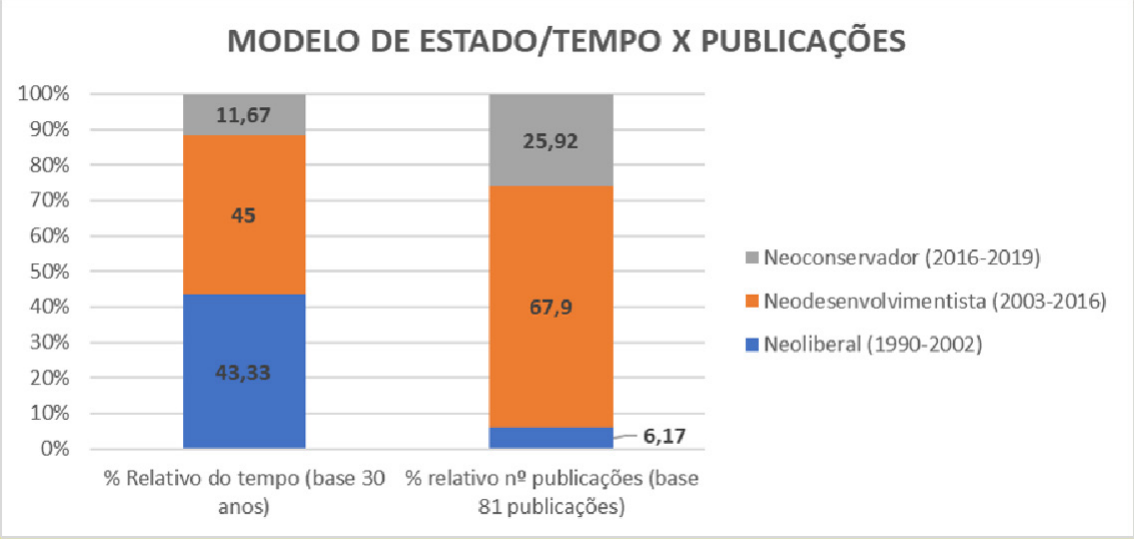
Em termos relativos e ao analisar os três períodos de forma comparada, é possível perceber que não há correspondência entre a vigência (em anos) do tempo de cada modelo de Estado e o número de publicações produzidas pelo Instituto nos distintos períodos. Por outro lado, entre o modelo de Estado e número de publicações há correlação, conforme gráfico abaixo:

6 Reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003; A Propósito da avaliação do PPA: lições da primeira tentativa; Brasil: uma análise do Plano Plurianual - PPA 2000/2003; Parcerias Público-Privadas do Plano Plurianual: proposta de um conceito.

7 Os títulos encontram-se no anexo I do trabalho.

8 GOMIDE; BOSCHI (ORG). **Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. GOMIDE; PIRES (EDITORES). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Www.Ipea.Gov.Br, p. 385, 2014. NETO, A, M. **Capacidades governativas no ambiente federativo nacional: retomando estudos sobre governos estaduais**. BRU, nº 13, 2016

Gráfico 7. Percentual de publicações sobre planejamento, no Repositório IPEA,.em relação ao tempo de vigência dos modelos de Estado



Fonte: Elaboração própria.

Como pode ser percebido, ao ciclo neoliberal, que responde a 43,33% do tempo analisado, correspondem apenas 6,7% do total de publicações aqui mapeadas, resultando em uma diferença relativa de -37,16%. Já ao período neodesenvolvimentista, cuja vigência responde por 45% do tempo analisado, corresponde a um total de 67,9% do total de publicações, resultando em um saldo relativo positivo de +22,9%. Já sob a vigência do projeto neoconservador, que corresponde a 11,67% do tempo aqui analisado, foram publicadas 25,92% das publicações do corpus de análise, indicando um saldo positivo de +14,25%.

Este primeiro contato com os dados sugere que há, de forma clara, uma maior valorização do planejamento na agenda de pesquisa do Instituto durante o período neodesenvolvimentista e uma desvalorização – manifesta na ausência de publicações sobre o tema – no período neoliberal, especialmente quando considerado que há um aumento acentuado no número total de publicações a partir de 1996, e que este aumento não encontra correspondência no tratamento do tema do planejamento. Já em relação ao período neoconservador e de retomada de uma agenda liberalizante no entendimento do papel do Estado e do mercado na alocação de recursos e da promoção do desenvolvimento, em que pesem as limitações de interpretação do ciclo por ainda o estarmos vivenciando, é possível perceber uma queda nas publicações, ainda que tenha maior presença do tema do planejamento na agenda de pesquisa do Instituto se comparado ao período neoliberal.

Algumas interpretações para estes dados podem ser realizadas. Em primeiro lugar, evidencia-se uma tangência entre os dados achados e a discussão realizada sobre os sentidos do planejamento e modelos de Estado, indicando um aparente tensionamento da agenda de pesquisa da instituição frente as colorações ideológicas dos governos vigentes. Também é importante considerar que a década de 1990 é reconhecidamente um período de dificuldades institucionais no IPEA, o que por si só pode ser uma explicação para o baixo número de publicações produzidas no período. Como contra-argumento, há o fato de que a partir de 1996, a despeito do aumento no número de publicações do Instituto, ainda há uma relativa baixa valorização do planejamento enquanto objeto de investigação. Por fim, é importante matizar o maior número de publicações do período neoconservador se comparado ao período neoliberal com o fato de que, dada a instabilidade institucional do país, a agenda de pesquisa no período de transição ainda respondia a iniciativas do período predecessor.

REFLEXÕES FINAIS

O artigo teve um objetivo claro, analisar as produções do IPEA atinenetes ao tema planejamento no período de 30 anos, observando a oscilação das produções conforme o tensionamento dos grupos políticos, ou conforme intitulamos, 'modelos de Estado" que ocuparam o poder. Como trata-se de uma instituição que nasce por iniciativa do Estado, para reforçar sua capacidade de planejamento, mas que durante a história ganha uma autonomia relativa, partimos da hipótese que a agenda de pesquisa do IPEA é influenciada por esses projetos e/ou ao mesmo tempo, os influencia. Nesse sentido, o planejamento tenderia a ser mais valorizado (portanto refletido) em períodos de maior valorização do Estado para atuação no desenvolvimento e em oposição, desvalorizado em perídos de retração desse ativismo (concepção liberal).

Os achados nos levaram a confirmar, de certa forma, essa hipótese. Verificamos uma oscilação na produção de livros e artigos sobre o tema nos três contextos analisados. No período neoliberal, apesar de em 1996 ter um acréscimo de técnicos pesquisadores contratados, nota-se um baixo número de produção sobre o tema atinente ao planejamento, que pode refletir o desmonte que a instituição vivia desde os 1980, assim como, o baixo interesse dos governos em demandar estudos sobre uma ferramenta "sem utilidade" para o receituário neoliberal. No contexto dos governos de centro-esquerda verificamos um aumento considerável no tratamento desse assunto, refletido no número de publicações. Ademais, a correlação entre planejamento, capacidades estatais, desenvolvimento econômico e social, e democracia figuraram positivamente nesse contexto. Mais uma vez, percebeu-se a permeabilidade da instituição ao projeto político em vigência (o qual chamamos de neodesenvolvimentismo) e igualmente seu papel na orientação de rumos e perspectivas de atuação para o Estado. No período neoconservador, em que se retoma no âmbito da economia uma agenda liberal e no âmbito da política uma agenda conservadora, esperávamos encontrar um declínio maior nas publicações atinentes ao tema planejamento, visto que as prioridades do atual governo indicam o desmonte das políticas sociais, da estrutura de gestão governamental e do próprio Estado. Entretanto, encontramos um declínio relativo que pode ser interpretado como a autonomia da burocracia do IPEA, que mais uma vez, assim como foi em 1970, não parou de produzir, mas pelo contrário, ofertou perspectivas críticas ao projeto que esta no poder.

Cabe também salientar que o processo de escrita e publicação não é imediato, levando às vezes mais de dois anos entre a elaboração e a publicação. Dessa forma, a queda relativa de escritos nesse período atual pode ser afetada pela produção de textos e artigos do período anterior.

Por fim cabe salinetar que o artigo traz a tona uma reflexão importante sobre o papel de um instituto de pesquisa – aqui considerado um Think Tank - e como os mesmos podem influneciar a agenda pública e serem igualmente tensionados pelos projetos de Estado, mas igualmente reconhece que precisa avançar nos seus achados, a partir de outros recortes de palavras chave para avançar na defesa de suas hipóteses.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, L.F. Et All**. A Formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas Administrativas**. In: LOUREIRO, M.R et All. Burocracia e Política o Brasil. RJ, FGV, 2010.

BIELCHOWSKI, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro de 1930 a 1964**, Rio de Janeiro, CONTRAPONTO, 2004

BOSCHI, R; GAITAN, F. Capacidades estatais e a dimensão político-institucional: um modelo analítico para focalizar as trajetórias recentes de Brasil e Argentina. IN: BOSCHI, Renato.

BUSTELLO, Santiago. **Brasil e Argentina: Políticas e trajetórias de desenvolvimento.** Rio de Janeiro: E- papers, 2015

CARDOSO, J.C; SANTOS. J.C;PIRES, R.R; **PPA 2012-2015: A experiência subnacional de planejamento no brasil**. Brasília, IPEA, 2015

CARDOSO, J. C. **Diálogos para o Desenvolvimento: A reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil.** Brasília, IPEA, 2011. Páginas 179 – 188

CHANG, H-J. **Chutando a escada. A estratégia do desenvolvimento em perspectiva Histórica**. São Paulo: UNESP, 2004.

CHANG, H-J. **Maus Samaritanos: O Mito do Livre Comércio e a história secreta do Capitalismo**. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2008.

CINGOLANI. **The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures**. Maastricht: UNU-MERIT, Working Paper, n. 53, 2013

D´ARAUJO, Maria C.; DE FARIAS, Ignez C.; HIPPOLITO, Lucia. **IPEA 40 Anos: uma trajetória voltada para o desenvolvimento.** Rio de Janeiro, IPEA, 2005, p.19-83. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/arquivo_completo-12.pdf>. Acesso em Maio de 2019.

DIAS, Cora. O que é o IPEA – O Instituto que pesquisa e planeja o futuro do país. **Revista Desafios do Desenvolvimento.** Brasília, IPEA, Ano 8, Edição 69, 21 de Novembro de 2011. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2645:catid=28&Itemid=23>. Acesso em Junho de 2019.

DIAS-RIGOLIN, Camila C.; HAYASHI, Maria Cristina P. I. **Expertise e formulação de políticas: proposta de marco analítico e metodológico para investigação de think tanks brasileiros.** Anais do I circuito de debates acadêmicos; II Conferência do desenvolvimento. Brasília. IPEA, 2012. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area5/area5-artigo20.pdf>. Acesso em Maio de 2019.

DINIZ, Eli. "**O contexto internacional e a retomada do debate sobre desenvolvimento no Brasil contemporâneo** (2000/2010)". *Dados*, vol.54, n.4, pp. 493-532, 2011

DOMINGUES, Fabian S.; FONSECA, Pedro D. Ignácio Rangel, a correção monetária e o PAEG: recotando a história. **Revista Estudos Econômicos.** São Paulo. v. 47, n. 2, Abr/Jun 2017.

Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612017000200429&lng=pt&tlng=pt> Acesso em Junho de 2019.

DRAIBE, S. M.; RIESCO, M. "**Estados de Bem-Estar Social e estratégias de desenvolvimento na América Latina: Um novo desenvolvimentismo em gestação?**" **Sociologias**, Porto Alegre, ano 13, n. 27, p. 220-254, mai./ago. 2011.

FIORI, J.L. Olhando para esquerda Latino-americana. In DINIZ, Eli (org). **Globalização, Estado e Desenvolvimento. Dilemas do Brasil no Novo Milênio**. Rio de Janeiro, FGV, 2007

FURTADO, C. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Fundo de Cultura, RJ, 1961.

FRIEDMANN, John. **Dois Séculos de teoria do planejamento**. In: GIACOMONI,J. Et All. Planejamento e Orçamento Governamental. Brasília, ENAP, 2006

GOMIDE; BOSCHI (ORG). **Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

GOMIDE; PEREIRA; MACHADO. **O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica**. Sociedade e Cultura, v. 20, p. 3–12, 2017.

GOMIDE; PIRES (EDITORES). C**apacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Www.Ipea.Gov.Br, p. 385, 2014.

GROS, D. B. **INSTITUTOS LIBERAIS E NEOLIBERALISMO NO BRASIL DA NOVA REPÚBLICA**. [s.l.] Unicamp, 2003.

MATUS, C. **Política, Planejamento & Governo – Tomos I e II.** Brasília, DF: IPEA, 1993.

NUNES, E.O. **Gramática política do Brasil: Clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

PEREIRA, Bresser. **O Estadista, a Nação e a Democracia**. In A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

PETERS, B. G. «**The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to the Center?** unpublished paper. Department of Political Science, University of Pittsburgh, 2005.

PETERS, G. **Governing from the Center: The Search for Coordination and Coherence**. X RedGob Annual Meeting. University of Brasília. Brasília, 2012.

PINHO, S. E. C. **Planejamento governamental no novo-desenvolvimentismo democrático: auge e deterioração das capacidades estatais (2003-2016).** Revista Política e Planejamento Regional, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, julho/ dezembro 2017, p. 331 a 368. ISSN 2358-4556
POLANY, Karl (2012). **A Grande Transformação: as origens de nossa época**. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier.

REPETTO, fabián. **Capacidad estatal : requisito necesario para uma mejor política social en América Latina.** VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003

REZENDE. F. **Planejamento no Brasil: Auge, Declínio e caminhos para a reconstrução**. In: CARDOSO, J. C. **Diálogos para o Desenvolvimento: A reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil.** Brasília, IPEA, 2011.

SADER, Emir. A Construção da Hegemonia pós-neoliberal. In: SADER, Emir (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO, 2013.

SECCHI, Leonardo; ITO, Letícia E. **Think tanks e universidades no Brasil: análise das relações na produção de conhecimento em política pública.** Revista Planejamento e Políticas Públicas.

Brasília. IPEA, N.46. Jan/Jun, 2016. Disponível em http://www.ipea.gov.br/observatorio/images/ppp_n46_art12.pdf. Acesso em Junho de 2019.

SIDNEY, Washington. Cinco Décadas de História. **Revista Desafios do Desenvolvimento.** Brasília,IPEA, Ano 10, Edição 80, 23 de Junho de 2014. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=3048&catid= 28&Itemid=39>Acesso em Junho de 2019.

ANO	TÍTULO DA PUBLICAÇÃO
1990	Planejamento, Estado e crescimento
2000	Reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003
2001	A Propósito da avaliação do PPA : lições da primeira tentativa
2002	Brasil : uma análise do Plano Plurianual - PPA 2000/2003
2002	Parcerias Público-Privadas do Plano Plurianual: proposta de um conceito
2003	O desenvolvimento rural e o PPA 2000/2003: uma tentativa de avaliação
2004	Investimento em infra-estrutura no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 - uma visão geral
2006	A Construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país : avanços e desafios
2007	A Política regional do governo Lula II
2008	O Estado da política e do planejamento regional recente
2009	Planejamento das infraestruturas de logística e transporte
2009	Sugestão de alternativa técnico-política para a instrumentalização do planejamento metropolitano
2010	Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução
2010	Estado-Nação e construção do futuro
2010	A controvérsia do planejamento na economia brasileira
2010	Uma Agenda nacional para o desenvolvimento
2010	Estado, instituições e democracia: desenvolvimento
2010	Instituciones e instrumentos para el planeamiento gubernamental en América Latina
2011	O Brasil (ainda) precisa planejar
2011	Planejar o desenvolvimento : um legado para futuras gerações
2011	Planejamento nacional e consciência histórica
2011	O PPA do governo federal e o desenvolvimento regional
2011	Alguns desafios ao planejamento e desenvolvimento do Maranhão, Brasil : contexto histórico, obstáculos e estratégias de superação
2011	Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado
2011	Planejamento e financiamento das políticas de igualdade racial : possibilidades para o Plano Plurianual 2012-2015
2011	A reinvenção do planejamento governamental no Brasil
2011	Estudos de rede urbana como ferramenta de planejamento : percepção dos setores público e privado
2011	Planejamento e financiamento das políticas para as mulheres : possibilidades para o plano plurianual 2012-2015
2011	Planejamento, instrumentos e resultados: avaliação da compatibilidade de políticas para o desenvolvimento do Nordeste
2011	Complexidade e desenvolvimento
2012	Planejamento em saúde : encontros e desencontros
2012	A Hora e a vez da retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil
2012	Capacidades estatais para o desenvolvimento no Século XXI
2012	PPA : o que não é e o que pode ser
2012	Planejamento da infraestrutura brasileira: do planejado ao autorizado para os portos marítimos entre 2007 e 2011
2012	Planejamento e desenvolvimento: considerações à luz de documentos do governo brasileiro entre 2003 e 2010
2012	O momento, os desafios e possibilidades da análise territorial para o planejamento do desenvolvimento nacional
2012	Infraestrutura e planejamento no Brasil : coordenação estatal da regulação e dos incentivos em prol do investimento : o caso do setor elétrico
2013	A Abordagem territorial no planejamento de políticas públicas e os desafios para uma nova relação entre Estado e sociedade no Brasil
2014	Principios e propostas para o PPA 2016-2019
2014	Elementos para a reforma do Estado e da administração pública no Brasil do Século XXI : a década de 2003-2013 e a economia política do desenvolvimento
2014	Política e planejamento no Brasil: balanço histórico e propostas ao Plano Plurianual 2016-2019
2014	Planejamento, orçamento e a promoção da igualdade racial : reflexões sobre os planos plurianuais 2004-2007 e 2008-2011
2014	Linhas gerais de um planejamento participativo para o Programa Cultura Viva
2014	Planejamento integrado da infraestrutura de transporte regional
2015	Subsídios para repensar o sistema federal de planejamento
2015	Dependência do automóvel, planejamento urbano e a cidade de Brasília

2015 México : Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018)
2015 Métodos de complexidade aplicados ao planejamento de transportes
2015 Planejamento Brasil século XXI : inovação institucional e refundação administrativa : elementos para o pensar e o agir
2015 PPA 2012-2015 : a experiência subnacional de planejamento no Brasil
2015 Participação social no planejamento federal : um olhar a partir das conferências nacionais de políticas públicas
2015 PPA 2012-2015 : experimentalismo institucional e resistência burocrática
2015 Planejamento e gestão governamental na esfera estadual : uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos
2015 Planejamento e avaliação de políticas públicas
2015 Planos de mobilidade urbana : instrumento efetivo da política pública de mobilidade?
2016 Planejamento, desenvolvimento e descentralização : o papel do estado no desenvolvimento territorial
2016 Por uma geografia para o planejamento e a ação governamental
2016 Capacidades governativas no ambiente federativo nacional : retomando estudos sobre governos estaduais
2016 Os arranjos institucionais dos investimentos em infraestrutura no Brasil : uma análise sobre seis grandes projetos do Programa de Aceleração de Crescimento
2016 O planejamento governamental no Brasil e a experiência recente (2007 a 2014) do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)
2016 O Planeamento de cidades em contração : o caso do Porto
2017 Iniciativas, funções e estruturas de planejamento federal
2017 Economia e política do desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul
2017 Abordagem holística no planejamento das infraestruturas
2017 Futuro da inserção internacional do Brasil : questões para o desenvolvimento até 2035
2017 Política e planejamento governamental no Brasil contemporâneo : tensões estruturais das políticas públicas federais
2017 Proposta de planejamento para a saúde pública em pequenos municípios
2017 A Economia solidária no PPA 2012-2015
2017 Brasil 2035 : cenários para o desenvolvimento
2018 O Brasil na encruzilhada : política, planejamento e investimentos na experiência recente do PAC (2007-2014) : avanços e ameaças
2018 Três décadas da Constituição : Plano Plurianual e planejamento
2018 A Ligação entre mensagem e ações : a estratégia do Plano Plurianual 2004-2007 no direcionamento do orçamento anual
2018 Os Caminhos do planejamento e da governança da Região Metropolitana de Salvador : entre o ser e o dever ser - afirmação jurídica e controvérsia
2018 Arranjo de governança interfederativa no planejamento metropolitano de Pernambuco : interpretando o estatuto da metrópole
2018 Governança orçamentária : transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento no Brasil
2018 A Elaboração do plano e da governança da Região Metropolitana de São Paulo : premissas e escopo, metas e método, estratégias e resultados da
2018 Adequação do arranjo de governança metropolitana ao Estatuto da Metrópole e subsídios à elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado
2018 Aplicação do Estatuto da Metrópole e elaboração do plano de desenvolvimento integrado na Região Metropolitana de Porto Alegre
2018 Dos planos municipais ao plano de desenvolvimento urbano integrado : a aprovação do plano de desenvolvimento urbano integrado pela Região Metropolitana
2019 Política metropolitana : governança, instrumentos e planejamento metropolitanos - II Seminário e Oficina

ORÇAMENTO PÚBLICO DOS MUNICÍPIOS DO RECÔNCAVO BAIANO: UMA ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS APLICAÇÕES CONSTITUCIONAIS, SAÚDE EDUCAÇÃO E PESSOAL, NO ANO DE 2017

Juliene Vieira C Lima (UFRB)
Thaila Mariana de Jesus Ferreira (UFRB)

RESUMO

O setor público brasileiro tem passado por intensas transformações principalmente nas últimas três décadas com a promulgação da constituição de 1988, que busca a melhoria da eficiência e efetividade das organizações públicas e no gasto dos poderes, principalmente o executivo. Por isso o presente trabalho objetiva descrever e analisar o cumprimento do orçamento na área de saúde, educação e despesas com pessoal, através das prestações de contas apresentadas ao Tribunal de Contas dos Municípios, pelos gestores dos municípios do Recôncavo Baiano, no ano de 2017, tomando como base a Constituição de 1988 e a Lei de Responsabilidade Fiscal. A construção do estudo utilizou dados do Tribunal de Contas da Bahia e descreve que os municípios em sua maioria ultrapassam os gastos com saúde, educação e principalmente com pessoal, e nesse caso pode acarretar na rejeição das contas pelo Tribunal.

Palavras-Chave: Orçamento Público; Lei de Responsabilidade Fiscal; Educação; Saúde.

INTRODUÇÃO

O setor público brasileiro tem passado por intensas transformações principalmente nas últimas três décadas com a promulgação da constituição cidadã, a constituição de 1988, com o objetivo de melhoria da eficiência e efetividade das organizações públicas.

A busca pelo equilíbrio das contas públicas foi consolidada com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, (Lei Complementar 101/00), sancionada em 04 de maio de 2000, que estabelece normas de Finanças públicas voltadas para a responsabilidade Fiscal, nos termos da Constituição Federal de 1988. Esta importante lei estabelece mecanismos norteadores para o planejamento brasileiro, trazendo uma discussão inovadora sobre orçamento, programação financeira, fluxo de caixa, contemplando instrumentos de acompanhamento, avaliação e ajuste entre o orçado e o planejado, direcionado para uma racionalização dos gastos públicos, tanto na união com estados e municípios.

A gestão de um município é baseada na prestação de serviços diretos á população, sendo necessário planejamento, execução e avaliação, quando relacionado a execução do orçamento público, respaldado nas leis anteriormente elencadas, há a indispensável avaliação do mesmo pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, para a aprovação ou rejeição das contas do ente federado. É importante salientar que o ao poder legislativo compete a fiscalização e a análise das prestações de contas efetuadas pelos órgãos da administração pública, com o apoio indispensável dos Tribunais de Contas.

Portanto o presente estudo faz uma análise sobre o cumprimento das aplicações constitucionais na área de saúde, educação e com pessoal, através das prestações de contas apresentadas ao Tribunal de Contas dos Municípios, pelos gestores dos municípios do Recôncavo Baiano.

O Território do Recôncavo da Bahia, possui uma população de 649.425 habitantes distribuídas entre 20 municípios: Cabaceiras do Paraguaçu, Cachoeira, Castro Alves, Conceição do Almeida, Cruz das Almas, Dom Macedo Costa, Governador Mangabeira, Maragogipe, Muniz Ferreira, Muritiba, Nazaré, Santo Antônio de Jesus, Santo Amaro, São Felipe, São Félix, São Francisco do Conde, São Sebastião do Passé, Sapeaçu, Saubara e Varzedo (SEI, 2016).

Pesquisar e descrever de forma quantitativa a execução orçamentária com receitas e despesas em saúde, educação e pessoal dos municípios que fazem parte do território de identidade do Recôncavo da Bahia, é o que nos propomos a fazer, complementando com uma analise os dados de Detalhe de Conta Anual retirados do *site* oficial do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia e os Pareceres Prévios, bem como o mapeamento as despesas com saúde, educação e pessoal nos municípios do território de identidade do Recôncavo Baiano no ano de 2017 e além disso averiguar se as os pareceres do tribunal de contas tornaram as contas aprovadas ou rejeitadas.

METODOLOGIA

A abordagem utilizada neste trabalho é do tipo quantitativa que pode ser entendida, segundo Richardson (1999), como sendo o emprego da quantificação tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento delas por meio de técnicas estatísticas.

A pesquisa foi realizada no mês de fevereiro de 2019, e as atividades previstas para permitir alcançar os objetivos mencionados foram : Levantamento de dados (Pareceres Prévios) do *site* oficial do Tribunal de Contas da Bahia; fichamento e averiguação de bibliografia especializada, referente ao tema de pesquisa, tomando como base as prestações de contas entregues no período. É importante salientar que segundo a lei de Responsabilidade Fiscal no seu artigo 58 determina que "a prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e do combate à sonegação" (BRASIL, 2000).

A amostra foi construída pelos municípios que compõem o Recôncavo Baiano composto pelos municípios Cabaceiras do Paraguaçu, Cachoeira, Castro Alves, Conceição do Almeida, Cruz das Almas, Dom Macedo Costa, Governador Mangabeira, Maragogipe, Muniz Ferreira, Muritiba, Nazaré, Santo Amaro, Santo Antônio de Jesus, São Felipe, São Félix, São Francisco do Conde, São Sebastião do Passé, Sapeaçu, Saubara e Varzedo.

Além de identificar e mapear se as contas do municípios estavam de acordo com que determina Constituição Federal,a Lei de Responsabilidade Fiscal e as Lei Complementares, buscamos entender se foram alcançados os gastos previstos de acordo com asvariáveis:

1. Orçamento anual por município;
2. Receitas Arrecadadas por municípios;
3. Aplicação na Educação FUNDEB é de 25% constitucionais;
4. Despesas em ações e serviços públicos de saúde 15% constitucionais;
5. Despesas com pessoal

REFERENCIAL TEÓRICO

O ESTADO E O ORÇAMENTO

A ação de administrar é caracterizada pela vinculação às normas ou técnicas de gestão pública que respondem pela execução das tarefas do governo no âmbito técnico e legal. Nesse sentido, o ato de administrar recursos e bens públicos pode ser considerado como instrumento do Estado com a finalidade de efetivar as opções de políticas do governo (CASTRO, 2011).

No estado constitucional, que surge a partir do final do século XIX, orçamento público se torna cada vez mais importante, por refletir as necessidades financeiras do estado, mas também por assegurar o controle legislativo sobre a Administração (TORRES, 2014).

O orçamento como algo concreto reflete a possibilidade de que tudo o que o cidadão contribui seja revertido em atividade estatal, ou seja políticas públicas, e da prestação de serviços essenciais, buscando transparência e como consequência o uso responsável do dinheiro público.

Tais afirmações orientam a necessidade de o orçamento público ser visto não apenas como um plano formal, mas principalmente como material, dentro de uma percepção constitucional de instrumento fundamental do Estado, e segundo pronunciamento da suprema corte, trata-se da lei material mais importante do ordenamento jurídico logo abaixo da constituição, sendo considerado por muitos como um elemento propulsor da democracia (OLIVEIRA, 2017), além disso é um elemento indispensável para a consolidação da mesma.

Sendo assim Almeida (2017), afirma que o orçamento público é um elemento essencial para uma gestão pública eficiente, fazendo-se necessário o detalhamento de receitas e despesas, a adequada distribuição de recursos, assegurando a eficiência, eficácia e efetividade da aplicação na gestão, tanto em curto como em médio e longo prazo. Logo a nível por provisão de bens políticos certamente influenciará na produtividade e na qualidade de vida nos municípios.

Vivemos historicamente um longo caminho até chegarmos até o processo orçamentário atual definido pela Constituição de 1988. Esta Lei, determinou como instrumentos de planejamento governamental a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA), que são obrigatórias para todas as esferas governamentais. Essas devem ser uma iniciativa do Poder Executivo de cada ente, que deve ser encaminhada, em prazo determinado, e submetida ao crivo das Casas Legislativas (SANTANA, et. al, 2007).

CONTROLE EXTERNO DO ORÇAMENTO PÚBLICO E PRESTAÇÃO DE CONTAS AOS TRIBUNAIS DE CONTAS PELOS MUNICÍPIOS

Observando que estamos um misto na administração pública onde temos um estado burocrático e um estado social.

Considerando que a corrupção tem efeitos nocivos sobre a sociedade por reduzir a produtividade, afastar investidores, que distorce a alocação de recursos, resumindo mina o crescimento econômico, considerando também que a eficiência nos serviços públicos, tratada no artigo 37 "caput" da Constituição Federal de 1988, se torna, indissociável a ideia de controle na gestão pública, independente do âmbito, cargo e função.

Logo José Osvaldo Glock (2011) traz relevante conceito de Controle na gestão pública, que é considerada como qualquer atividade de verificação sistemática de um registro, exercida de forma permanente ou periódica, consubstanciada em documento ou outro meio, que expresse uma ação, uma situação, um resultado, com o objetivo de se verificar se existe conformidade com o padrão estabelecido, ou com o resultado esperado, ou, zainda, com o que determinam a legislação e as normas.

Assim, os Tribunais de Conta, com o aparato constitucional tem o objetivo de executar o controle externo da administração pública obedecendo os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade.

Rosilho (2016) reafirma que no Brasil temos três categorias de tribunais de contas, o da União, dos Estados e Distrito Federal e dos municípios. Em atividade hoje temos o TRibunal de Contas da União, 26 Tribunais de Contas estaduais e 01 do Distrito Federal; 03 Tribunais de Contas dos municípios (Bahia, Pará e Goiás) e 02 Tribunais de capitais estaduais, Rio de Janeiro e São Paulo. Portanto na administração municipal o controle externo é realizado pelo poder legislativo, através dos vereadores, com o apoio indispensável dos tribunais.

> "O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, órgão constitucional de controle externo da gestão dos recursos públicos municipais, com sede na Capital, presta auxílio ao Poder Legislativo Municipal, tem jurisdição própria e privativa em todo o território do Estado sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência, nos termos da Constituição do Esta- do da Bahia e da Lei Complementar no 06 de 06 de dezembro de 1991" (BAHIA, 2017).

As funções dos tribunais de contas estão dispostas na Constituição Federal são descritos por Camelo e Filho (2016), resumidamente da seguinte forma, função opinativa - com a elaboração dos pareceres prévios das contas do governo que são julgadas definitivamente pelo poder legislativo, função jurisdicional - com o julgamento das contas de administradores de bens e valores públicos, função fiscalizadora - com auditorias a qualquer órgão público, por iniciativa própria ou do poder legislativo; função informativa - prestações de informações ao poder legislativo e relatório de auditorias; além dessas e não menos importantes temos as funções sancionadoras, função corretiva, e de ouvidoria, consultiva e normativa.

Com a implementação do Processo Eletrônico e-TCM, em 2015, as prestações de contas anuais do exercício financeiro de 2016 foram inteiramente recepcionadas e tramitaram, até a análise final do Pleno do Tribunal, pela via eletrônica. Destacam-se, neste campo, em 2017, a implementação da fase de recepção das contas mensais, consolidando assim a informatiza- ção de todo o processo de contas.

A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E OS LIMITES DE DESPESAS COM SAÚDE, EDUCAÇÃO E PESSOAL

Esse novo modelo de administração pública que se tem aplicado no país, permite liberdade aos gestores públicos para escolher os meios mais adequados para o cumprimento das metas, na perspectiva da produtividade com incentivo à criatividade e a inovação através da descentralização da tomada de decisão com responsabilização sobre estas. Neste contexto, a Lei de Responsabilidade Fiscal surge com o propósito de exigir maior transparência dos gastos públicos e de responsabilizar os gestores pelos seus atos na gestão da coisa pública, estabelecendo um elo entre orçamento, a programação financeira e o fluxo de caixa (HORA, 2017).

Com relação a essas despesas, a Secretaria de Orçamento Federal define despesas obrigatórias como aquelas nas quais o gestor público não possui discricionariedade quanto à determinação do seu montante, bem como ao momento de sua realização, por determinação legal ou constitucional. Por possuírem tais características, essas despesas são consideradas de execução obrigatória e necessariamente têm prioridade em relação às demais despesas, tanto no momento de elaboração do orçamento, quanto na sua execução, fica posto ao poder público que a educação e saúde são direitos fundamentais e condições indispensáveis para uma vida digna previstos na constituição de 1988, o respeito à esses direitos.

As receitas e despesas públicas orçamentárias são reguladas por diversas normas, especialmente pela Lei n 4320/1964 (Lei de finanças públicas), a Lei de Responsabilidade Fiscal, pelo Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (Platt, 2017). Apesar de uma legislação coesa e regulatória faltava a elaboração de leis complementares para estabelecer o percentual mínimo de aplicação com serviços de saúde e educação além disso as normas de fiscalização, avaliação e controle, isso que se deu com a Emenda Constitucional n 29 de 2000, que estipulou o limite mínimo de aplicação de 15% das Receitas Corrente Líquida, no caso da saúde.

Estas leis descrevem que a fiscalização da aplicação dos recursos da Saúde é de responsabilidade do Poder Legislativo, com o auxílio direto dos tribunais de Contas, do sistema de auditoria d o SUS, do órgão de controle interno e do Conselho de Saúde de cada ente da Federação. (Lei Complementar , n 141, 2012, art 34).

Já em relação à educação, a CF/1988 já contém em seu art. 212, uma clara definição dos valores mínimos a serem aplicados na Educação por cada ente federado, ou seja, 18% no caso da União e 25% no caso dos estados e municípios "da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências".

Anteriormente o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal os gestores públicos realizaram despesas, para depois ajustar as receitas com às despesas, realizando o caminho inverso da ordem natural dos fatos. Almeida (2017), afirma que o orçamento público apresentava um desequilíbrio exorbitante ao confrontar o que era previsto arrecadar, com a fixação dos gastos públicos.

Quando trazemos a perspectiva de limites de gastos com pessoal a Constituição Federal traz em seu artigo 69 que "a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar". Sendo assim a lei 101/2000, fixa o percentual de 60% sobre a Receita Corrente Líquida para despesas com pessoal dos quais 54% para o executivo e 6% para o legislativo.

RESULTADOS

Após o tratamento dos dados definimos que inicialmente será demostrados a arrecadação dos municípios do Recôncavo Baiano no ano de 2017. Posteriormente será analisado se o total dos gastos com pessoal, saúde e educação, de todos os Municípios foram feitos respeitando os limites estabelecidos pela Lei. E por último descreveremos se as contas prestadas ao Tribunal de Contas dos Municípios tiveram parecer com aprovação, aprovação com ressalvas ou foram rejeitadas.

Os ingressos nos municípios que compõem a receita arrecadada podem ser discricionárias como receita orçamentária, com o maior percentual, transferências financeiras recebidas, recebimentos extraorçamentários, inscrição de Restos a pagar processado e não processado além do saldo do período anterior. A lei orçamentária anual estima a receita e fixa despesas compreendendo o orçamento fiscal e da seguridade social.

Segundo relatório do Ipea (2017) a existência de mínimos constitucionais para os gastos públicos em saúde e educação sugere a possibilidade de que acréscimos na arrecadação sejam seguidos de acréscimos nos gastos (sobretudo estaduais e municipais) nas áreas analisadas.

Tabela 1 - Receita arrecadada versus Orçamento previsto na Lei Orçamentária Anual de 2017, municípios do Recôncavo Baiano

MUNICÍPIO	RECEITA orçamentária (R$)	ORÇAMENTO LOA para 2017	% DO ORÇADO
CABACEIRAS DO PARAGUAÇU	55.575.128,21	48.400.000,00	+ + 14,82%
CACHOEIRA	52.845.940,21	70.230.573,03	- - 24,93%
CASTRO ALVES	49.336.282,03	54.000.000,00	- - 8,64%
CONCEIÇÃO DO ALMEIDA	29.828.319,80	35.000.000,00	- - 14,78%
CRUZ DAS ALMAS	100.007.417,82	117.224.569,00	- - 14,69%
DOM MACEDO COSTA	12.384.029,93	17.131.000,00	- - 27,71%
GOVERNADOR MANGABEIRA	41.925.049,00	52.432.450,00	- - 20,05%
MARAGOJIPE	77.522.193,45	84.286.795,00	- - 8,03%
MUNIZ FERREIRA	16.078.430,87	19.286.621,28	- - 16,63%
MURITIBA	52.100.393,52	55.727.738,00	- - 6,5%
NAZARÉ	41.447.307,65	55.472.016,00	- - 25,29%
SANTO AMARO	105.739.856,55	99.000.000,00	+ + 8,95%
SANTO ANTÔNIO DE JESUS	167.157.319,44	177.504.500,00	- - 5,83%
SÃO FELIPE	43.433.916,49	52.307.843,00	- - 17%
SÃO FÉLIX	36.791.368,77	46.600.000,00	- 21,04%
SÃO FRANCISCO DO CONDE	508.962.164,34	397.691.772,77	+ 27,98%
SÃO SEBASTIÃO DO PASSÉ	105.593.869,87	103.409.391,00	+ 2,11%
SAPEAÇU	39.704.852,28	50.000.000,00	- 20,6%
SAUBARA	34.184.244,61	32.963.999,00	+ 3,7%
VARZEDO	19.195.207,14	21.026.000,00	- 8,71%

Fonte: Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (2017)

Observamos com isso a não utilização de parâmetros e critérios técnicos para a elaboração da LOA já que grande parte dos municípios superestimam a receita prevista para o ano subsequente.

É no Orçamento que o cidadão identifica a destinação dos recursos que o governo recolhe sob a forma de impostos. Nenhuma despesa pública pode ser realizada sem estar fixada no Orçamento.

CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES CONSTITUCIONAIS, EDUCAÇÃO - 25%

O Município realiza as despesas com manutenção desenvolvimento do ensino, os quais irão compor base de cálculo do percentual aplicado em educação, conforme determina Constituição Federal no seu artigo 212. De acordo este artigo, os municípios são obrigados aplicar mínimo de 25% dos seus recursos próprios em manutenção e desenvolvimento do ensino. As despesas realizadas com ensino fundamental, infantil administração geral da secretaria municipal de educação entram no cálculo dos 25%, excluindo àquelas realizadas com recursos vinculados aos programas desenvolvidos pelo Ministério da Educação, exemplo do Programa Nacional de Alimentação Escolar PNAE, Programa Dinheiro Direto nas Escolas PDDE Programa de Transporte Escolar-PNATE.

"O não cumprimento da obrigação constitucional sujeita o Município à intervenção do Estado, conforme inciso III, do art. 35 da Constituição Federal e ao não recebimento de Transferências Voluntárias, previsto na alínea "b", do inciso IV, do parágrafo 1º, do art. 25 da Lei Complementar nº 101/00 – LRF" (BAHIA, 2017).

Tabela 2- Cumprimento de obrigações Constitucionais, Educação

MUNICÍPIO	GASTOS (R$)	%
CABACEIRAS DO PARAGUAÇU	13.003.342,95	22,01%
CACHOEIRA	17.440.988,76	25,31%
CASTRO ALVES	19.009.136,11	25,63%
CONCEIÇÃO DO ALMEIDA	7.361.667,01	26,76%.
CRUZ DAS ALMAS	7.988.824,53	27,33%
DOM MACEDO COSTA	3.368.235,06	30,78%
GOVERNADOR MANGABEIRA	15.938.133,46	25,26%
MARAGOJIPE	25.976.136,94	25,48%
MUNIZ FERREIRA	4.941.680,70	26,74%
MURITIBA	18.627.323,97	29,6%
NAZARÉ	14.239.423,43	26,9%
SANTO AMARO	39.713.224,34	25,34%
SANTO ANTÔNIO DE JESUS	53.775.786,46	29,57%
SÃO FELIPE	17.225.664,31	25,68%
SÃO FÉLIX	8.118.110,07	25,10%
SÃO FRANCISCO DO CONDE	164.586.721,06	34,14%
SÃO SEBASTIÃO DO PASSÉ	31.090.603,50	27,99%
SAPEAÇU	11.917.289,85	29%
SAUBARA	9.391.411,21	25,59%
VARZEDO	6.657.009,89	28,01%

Fonte: Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (2017)

Podemos observar com os dados apresentados na tabela e gráficos acima que o único município que não atingiu o gasto mínimo com educação foi o de Cabaceiras do Paraguaçu, com apenas 22,01% de sua Receita Orçamentária investido na educação. Todos os outros municípios oscilam entre 25 a 30% dos gastos com educação, cumprindo desta forma o que está previsto em lei e também ultrapassando o estabelecido.

Vale salientar que as despesas com educação na composição da Lei orçamentária anual e da Lei de Responsabilidade Fiscal são representadas pela remuneração e aperfeiçoamento dos professores e demais profissionais da educação, bem como a aquisição e manutenção de equipamentos necessários para o ensino, além da aquisição de material didático e merenda escolar, bem como favorecer aos alunos um transporte escolar de qualidade.

CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES CONSTITUCIONAIS, SAÚDE - 15%

A Lei Complementar nº 141, de 13/01/2012, determina que os Municípios aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos. O não cumprimento da obrigação constitucional sujeita o Município à intervenção do Estado, conforme o art. 35 da Constituição Federal e ao não recebimento de Transferências Voluntárias, previsto no art. 25 da Lei Complementar nº 101/00 – LRF.

A administração realiza transferências de recursos próprios do Município (impostos, transferências constitucionais, multas, juros dívida ativa de impostos), para a conta movimento de recursos próprios da Secretaria de Saúde, e, através desta secretaria realiza diversas despesas em ações serviços públicos de saúde os quais comporão percentual de aplicação do Município, conforme determina Emenda Constitucional 29/00.

Tabela 3 - Cumprimento de obrigações Constitucionais, Saúde - 15%

MUNICÍPIO	GASTOS R$	%
CABACEIRAS DO PARAGUAÇU	3.432.393,92	17,71%
CACHOEIRA	4.373.402,81	16,00%
CASTRO ALVES	4.302.334,15	16,18%
CONCEIÇÃO DO ALMEIDA	3.481.777,11	17,34%
CRUZ DAS ALMAS	9.663.480,73	16,3%
DOM MACEDO COSTA	1.871.754,98	19,42%
GOVERNADOR MANGABEIRA	4.126.149,05	19,18%
MARAGOJIPE	7.504.932,33	17,70%
MUNIZ FERREIRA	R$1.725.464,85	17,02%
MURITIBA	5.055.451,52	18,07%
NAZARÉ	4.029.964,55	16,04%
SANTO AMARO	7.905.413,45	15,87%
SANTO ANTÔNIO DE JESUS	18.723.639,18	18,23%
SÃO FELIPE	4.495.231,09	21,17%
SÃO FÉLIX	2.502.242,51	15,40%
SÃO FRANCISCO DO CONDE	78.389.180,82	16,33%
SÃO SEBASTIÃO DO PASSÉ	13.688.608,65	21,20%
SAPEAÇU	6.585.495,36	31,3%
SAUBARA	2.861.961,24	19,88%
VARZEDO	2.027.995,72	18,21%

Fonte: Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (2017)

Podemos observar na tabela e gráficos que os gestores dos Municípios do Recôncavo Baiano atingiram o percentual mínimo de gastos com a saúde no ano de 2017 sendo que em sua maioria não ultrapassam os 20%.

OBRIGAÇÃO CONSTITUCIONAL - GASTOS COM PESSOAL

A Lei Complementar nº 101/00 - LRF em seu art. 18 est de forma clara o que se entende como Despesa de Pessoal e no seu art. 19 fixa o limite da Despesa total com Pessoal em percentuais da Receita Corrente Líquida, para todos os entes da Federação, estabelecendo-o em 60% (sessenta por cento) para os Municípios.

Em seu Art.18. entende-se como despesa total com pessoal: somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos vantagens,fixas variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

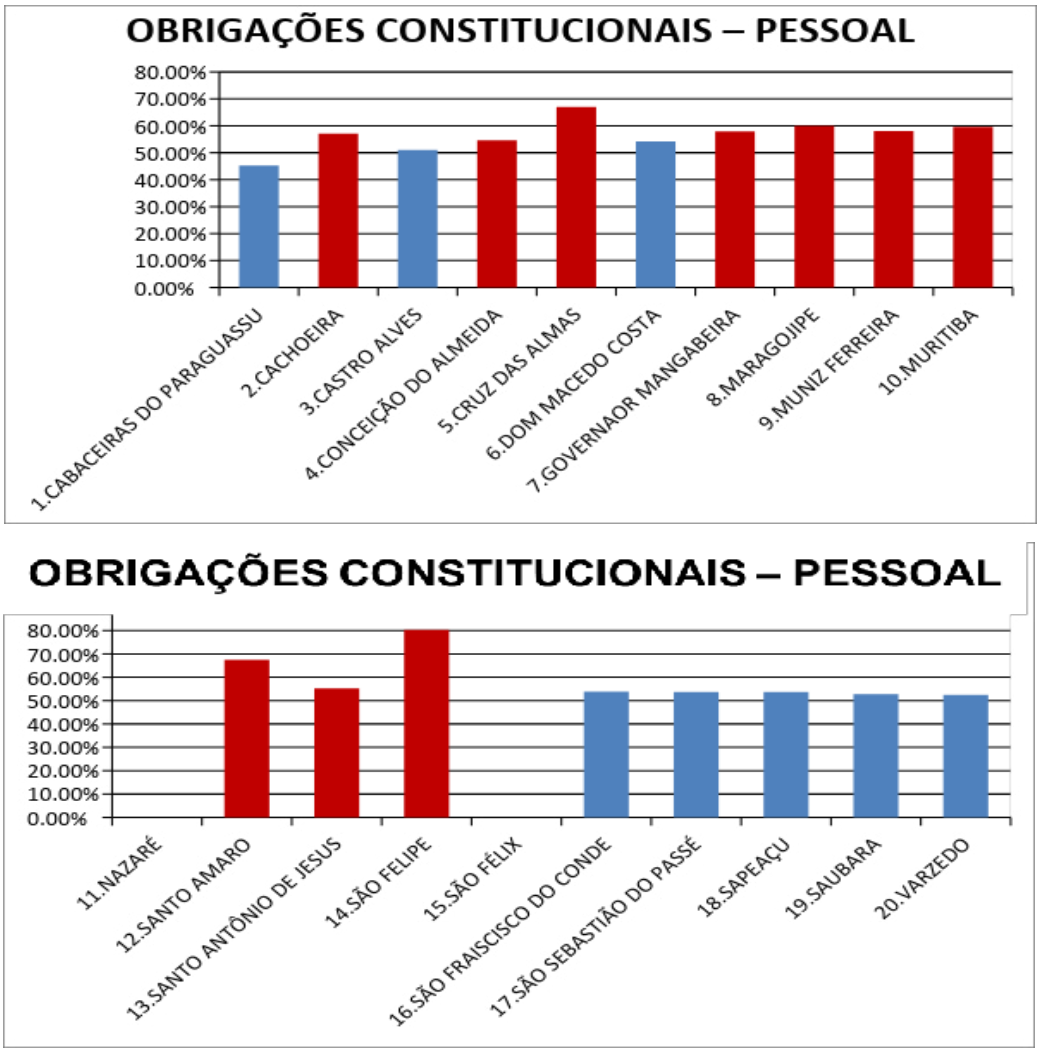
Partindo-se da averiguação das despesas por grupo, percebe-se que as de Pessoal e Encargos Sociais são as que absorvem a maior parte do orçamento, tanto no planejamento (créditos autorizados na LOA) quanto na execução (despesa empenhada). Isso ocorre devido à concentração de ações oriundas de pagamentos de folha de pessoal e encargos sociais, as quais concentram o maior volume de créditos entre as ações.

Tabela 4 - Obrigação Constitucional - Gastos com Pessoal

MUNICÍPIO	GASTOS R$	%
CABACEIRAS DO PARAGUAÇU	24.810.205,75	45,23%
CACHOEIRA	28.302.549,83	57,05%
CASTRO ALVES	25.001.910,56	51,02%
CONCEIÇÃO DO ALMEIDA	16.148.474,44	54,6%
CRUZ DAS ALMAS	67.013.132,83	67%
DOM MACEDO COSTA	6.707.991,55	54,17%
GOVERNADOR MANGABEIRA	23.954.649,03	57,86%
MARAGOJIPE	44.759.874,29	59,96%
MUNIZ FERREIRA	8.926.710,18	58,09%
MURITIBA	26.683.239,80	52,53%
NAZARÉ	27.831.176,10	67,33%
SANTO AMARO	70.677.531,20	67,45%
SANTO ANTÔNIO DE JESUS	SEM VALOR	55,31%
SÃO FELIPE	R$ 33.852.762,26	80,30%
SÃO FÉLIX	17.434.072,21	48,33%
SÃO FRANCISCO DO CONDE	49.560.253,76	53,89%
SÃO SEBASTIÃO DO PASSÉ	56.132.162,81	53,73%
SAPEAÇU	19.365.446,80	53,69%
SAUBARA	17.904.529,94	52,75%
VARZEDO	9.809.640,35,	52,48%

Fonte: Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (2017)

Gráfico 1 - Obrigação Constitucional - Gastos com Pessoal



Fonte: Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (2017)

Santos (2014) afirma que os gastos com pessoal na administração pública brasileira correspondem o maior percentual, o e cumprimento destes tem um olhar especial dos Tribunais de Contas Municipais, quanto ao cumprimento da LRF e á improbidade administrativa, pois grande parte do endividamento das prefeituras se dá pelo grande número de contratação de servidores, e em muitos casos apadrinhados políticos.

APRECIAÇÃO DAS CONTAS DOS MUNICÍPIOS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DABAHIA

Santos após análise afirma que o parecer é um instrumento que se vale o Tribunal de Contas para opinar sobre as contas do Chefe do Executivo, que não é facultativo e sim obrigatório, sendo que o legislativo só julga as Contas anuais que tem o parecer técnico doTribunal.

O parecer técnico que é opinativo, tem como principais objetivos, contribuir para a transparência dos atos dos gestores públicos, emitir opinião sobre as demonstrações contábeis consolidadas do Município, analisar a conformidade do planejamento Municipal bem como seu desempenho.

No processo do exame de contas deve constar a harmonia entre os programas previstos no PPA, na LDO e LOA, o cumprimento de programas e alcance de metas, o equilíbrio fiscal do município, o cumprimento de metas referente à Lei de Responsabilidade Fiscal, refletindo o desenvolvimento econômico e social nas áreas da saúde, educação, emprego, renda entre outros (RTCC, 2010).

No que diz respeito à apreciação das contas dos municípios pelo tribunal de contas dos Municípios vale ressaltar que "No período 2015-2017, foram apreciados/julgados 3.422 processos. O destaque das decisões concentra-se na aprovação com ressalvas, entretanto, notadamente no último exercício, as contas do executivo municipal, comparativamente ao exercício anterior, apresentou um percentual mais significativo de rejeições. Essa mudança de perfil é atribuída ao descumprimento do artigo 42 da LC no 101/00 (LRF), contração de despesas com insuficiência de disponibilidade de caixa nos dois últimos quadrimestres do mandato" (BAHIA, 2017).

MUNICÍPIO	PARECER PRÉVIO TCM
CABACEIRAS DO PARAGUASSU	Aprovação, com ressalvas
CACHOEIRA	Aprovação, com ressalvas
CASTRO ALVES	Aprovação, com ressalvas
CONCEIÇÃO DO ALMEIDA	Aprovação, com ressalvas
CRUZ DAS ALMAS	Rejeição das contas da Prefeitura Municipal de Cruz das Almas, exercício financeiro de 2017, constantes do presente processo, de responsabilidade do Sr. Orlando Peixoto Pereira Filho, pelo seguinte motivo de descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (aplicou 61,48% da Receita Corrente Líquida em despesa com pessoal, quando o limite é 54%).
DOM MACEDO COSTA	Aprovação, com ressalvas
GOVERNADOR MANGABEIRA	Aprovação, com ressalvas
MARAGOJIPE	Rejeitar, porque irregulares: infringência ao disposto no artigo 20 da Lei Complementar nº 101/00 (PESSOAL), irregularidade constante, ainda, no art. 2º, incisos IX e X, da Resolução TCM nº 222/92
MUNIZ FERREIRA	Aprovação, com ressalvas
MURITIBA	Aprovação, com ressalvas
NAZARÉ	REJEITAR, porque irregulares, infringência ao disposto no artigo 20, da Lei Complementar no 101/00 (PESSOAL), irregularidade constante, ainda, no art. 2o, incisos IX e X, da Resolução TCM no 222/92.
SANTO AMARO	Rejeição das contas: elo descumprimento dos artigos 20 e 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal (aplicou 67,45% da Receita Corrente Líquida em despesas com pessoal)
SANTO ANTÔNIO DE JESUS	Aprovação, com ressalvas
SÃO FELIPE	Aprovação, com ressalvas
SÃO FÉLIX	Aprovação, com ressalvas
SÃO FRANCISCO DO CONDE	Aprovação, com ressalvas
SÃO SEBASTIÃO DO PASSÉ	Aprovação, com ressalvas
SAPEAÇU	Aprovação com ressalvas
SAUBARA	Aprovação, com ressalvas
VARZEDO	Aprovação, com ressalvas

Fonte: Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (2017)

Segundo dados do próprio TCM/Ba das contas julgadas em 2017,682 foram aprovadas com ressalvas, o que corresponde a 66,34%, 306 foram rejeitadas, e 40 aprovadas, correspondendo a 29,77%, e 3,89%, respectivamente.

O dever de prestar contas está intrínseco á todos aqueles que gerenciam o dinheiro público, o parecer tem por obrigação ser técnico, um instrumento de transparência que subsidia o julgamento das contas do Executivo pelo Legislativo.

CONCLUSÃO

A corrupção é um mal irremediável para a sociedade, por causar prejuízos até então sem precedentes. Portanto, para alcançar melhores resultados no combate à essa mazela um controle externo eficiente das contas públicas deve ser realizado pelos órgãos decontrole.

Podemos observar que em sua maioria os municípios do recôncavo baiano, atingiram e até ultrapassaram os gastos com Saúde, Educação e Pessoal.

Já em um estudo realizado nos municípios do Sudoeste do Paraná entre os anos de 2001 a 2011, os municípios não apenas respeitam os limites de gastos constitucionais, más proporcionalmente gastam mais com saúde do que com pessoal. Assim gastando menos com pessoal deixam uma maior parte de sua receita corrente líquida para outras necessidades básicas.

De forma eficaz a Lei de Responsabilidade Fiscal fez com que os municípios se empenhassem na transformação da conduta dos gestores públicos, por meio da publicação das informações orçamentárias e contábeis, criando periodicamente relatórios, bem como audiências públicas e a obrigatoriedade da exposição em meio eletrônico. O planejamento é necessário para que se tenha uma definição clara dos projetos e atividades que serão desenvolvidos, estabelecendo quais as metas que se pretende atingir com os recursos disponíveis. Os principais objetivos é a redução dos custos, o aumento da produtividade, a análise entre receitas *e* despesas, com enfoque no equilíbrio orçamentário, objetivando contribuir com as Prefeituras municipais do recôncavo baiano, na avaliação de seu planejamento e posterior execução orçamentária, bem como demonstrar a população de que forma a máquina administrativa está sendo gerenciada. Dessa forma, buscam a racionalização e controle dos gastos públicos através do processo de avaliação e de desempenho, tornando os municípios mais independentes.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O Impacto do modelo gerencial na administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: Cadernos ENAP, n° 10, 1997. Disponível em: <www.enap.gov.br>. Acesso em 30 nov. 2018

ALMEIDA, Cláudia Milene de. Gasto público: uma análise das despesas com pessoal nos municípios paraibanos. XXIV Congresso Brasileiro de Custos, Florianópolis, nov. 2018. Disponível em: < https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/download/4323/4323>. Acesso em 03 mar. 2019.

BAHIA. Estudo de Potencialidades Econômicas Território de Identidade do Recôncavo. Superintendência de Estudos e Políticas Públicas. Salvador: Maio 2016.

.Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. Relatório e parecer prévio das contas dos municípios do Recôncavo da Bahia: exercício, 2017. Salvador: TCM - Ba, 2017. Disponível em: <www.tcm.ba.gov.br/consulta/legislacao/decisoes/contas-anuais/detalhe-conta-anual>. Acesso entre fevereiro a maio de 2019.

.Relatório anual (2015/2017). Relatório Anual Exercício 2017 do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. Salvador: TCM-Ba, 2017.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Artigo 1o, parágrafo único: "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição".

.Lei complementar nº.101, de 04 de maio de 2000. (Lei de Responsabilidade Fiscal) Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade a gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: Acesso em: 20 de janeiro de 2019.

.Lei complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012. Dispõe sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente na União, Estados, Distrito Federal e municípios em ações e serviços públicos de saúde. Disponível em: Acesso em: 20 de janeiro de 2019.

CASTRO, Domingos Pouber de. Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público: integração da áreas do ciclo de gestão: contabilidade, orçamento e auditoria e organização dos controles internos, como suporte à governança corporativa. São Paulo: Atlas, 2011.

GLOCK, José Osvaldo. Guia para a implantação do sistema de controle interno nos municípios. 2aed. Curitiba: Juruá, 2011.

HORA, Edna da Silva. Integração da execução orçamentária com o planejamento institucional e sua influência nos resultados da gestão pública do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA) / Edna da Silva Hora._ Cruz das Almas, BA, 2017.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - 2017, A dinâmica dos gastos com Saúde e Educação públicas no Brasil (2006-2015): Impacto dos mínimos constitucionais e relação com arrecadação tributária, Rio de Janeiro, abril de 2017.

OLIVEIRA, Pedro Ivo Melo de. Controle interno da administração pública instrumento de proteção ao erário. Curitiba. 2011. 109p. Dissertação (Mestrado.) Programa de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná. Disponível em: < https://acervodigital.ufpr.br/DISSERTACAO%>. Acesso em 20 de jan de 2019.

RICHARDSON, Robert Jarry et al. Pesquisa social: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999. Revista Técnica dos Tribunais de Contas - RTTC. Ano,1, nº 1, set. 2010. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

ROSILHO, André J. Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União. 2016. 358p. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em:<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08022017-165131/pt-br.php>. Acesso em: 05 de Mar. 2019.

SANTANA, Ed Wilson Fernandes de, PESSOA, Luiz Gustavo de Sena Brandão, et al. Eficácia Orçamentária Municipal: os impactos produzidos pela lei de responsabilidade fiscal. XXXI Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro, set. 2007. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-A2017.pdf> Acesso em: 06 de mar. 2018.

SANTOS, Denise Anselmo. Competência do Tribunal de Contas: Análise da possibilidade de aplicação de multa e ressarcimento através do parecer prévio sobre as contas do executivo. 2017. 69p. Monografia Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO: A CONSTRUÇÃO DO ÍNDICE DE DESEMPENHO CONTÁBIL PARA MUNICÍPIOS

Carlos Tiago Jorge de Azevedo

RESUMO

O artigo analisa a relação entre desempenho dos municípios da Zona da Mata mineira dentro dos padrões contábil/fiscal. Para isso analisamos o federalismo brasileiro enquanto arranjo institucional, e a participação das unidades subnacionais nas tomadas de decisão sobre as regras e normas que os afetam. Índices são ferramentas que além de possibilitarem avaliações de desempenho, também direcionam as ações prioritárias das políticas públicas. Foi construído o índice Contábil Fiscal Municipal – iCFM, que busca avaliar a distância entre as políticas sociais e a aplicação legal dos recursos, busca entender se existe uma correlação entre as condições técnicas das normas e o desempenho em indicadores sociais. Observou- se que grande parte dos municípios atendem, neste caso as normas contábeis, apresentando bons desempenhos no iCFM.

INTRODUÇÃO

Atualmente quando se pesquisa sobre o sistema federativo brasileiro, grande parte da literatura produzida destaca que a Constituição de 1988 foi uma ferramenta ímpar na história do país no que se refere à descentralização fortalecendo os entes subnacionais (ALMEIDA, 2012 apud ARRETCHE, 2012, p.7). Seria uma reação e oposição ao modelo centralizador, de governo federal, que a antecedeu, tal formulação tinha por objetivo a aproximação dos governos aos cidadãos, tanto que pela primeira vez na história os Municípios foram integrados à federação como unidade autônoma.

Desta forma, o modelo federativo nacional se transformou em um bom campo para analisar as relações entre entes federados, uma vez que este modelo também carrega consigo o significado de arranjo institucional (COSTA, 2007), ou seja, como e sob quais regras as instituições, neste caso os entes federados, se organizam e interagem. Assim, temos que a estrutura federativa brasileira é um dos "balizadores" fundamentais para se analisar e avaliar as peculiaridades e nuances de todo o processo político nacional, com destaque para o conflito entre os entes federados (governo federal, estadual e municipal) (ABRÚCIO, 2005).

Conforme observado na literatura, o arranjo federativo brasileiro não estabeleceu regras de participação dos entes federados na formulação e ou aprovação de leis que afetariam diretamente as regras do pacto. Porém, sempre se afirmou que os representantes locais, com destaque para os Governadores e Prefeitos, teriam uma influência na coordenação da votação no Congresso Nacional de medidas propostas pelo Governo Federal que impactassem nos entes federados (AMES, 2003). Contudo, em pesquisa recente, Arretche (2012) destaca que o Congresso Nacional é uma "casa partidária" demonstrando que mesmo que o projeto de Lei a ser votado impactaria negativamente o Estado, em questões ligadas ao Pacto Federativo, daquele parlamentar, a maior influencia para seu voto seria da instância partidária.

A estrutura do Estado federativo brasileiro é formada por uma premissa de descentralização dos entes federados, contudo, não previu a participação destes entes nas tomadas de decisão sobre a federação. Estados e Municípios não possuem poder de veto previsto constitucionalmente, no que diz respeito às leis aprovadas dentro do Congresso. Sua autonomia se restringiu, na letra da Lei, à autonomia política. Por outro lado, para a execução de politicas públicas, os municípios são os principais executores dessas. Mas autonomia em executar não é o mesmo que autonomia em estabelecer políticas. Dessa forma, vemos o Governo Federal determinar, sem anuência, direta no Congresso, dos Estados e Municípios, as regras do jogo. O mesmo acontece quanto à gestão dos recursos públicos que são noreteadas por leis específicas, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, que tem prevista punição para os casos onde gestor não atenda a suas diretrizes.

Quais seriam os efeitos dessas regras postas aos entes federados, sem sua anuência, pelo Governo Federal após a CF/88. Neste sentido, levamos em consideração que estudar a estrutura federativa e seu funcionamento serve como leme para compreendermos as nuance do estado brasileiro e seus efeitos.

O presente artigo busca nas unidades subnacionais, exclusivamente nos municípios, compreender como arranjos federativos impactam os resultados do desempenho de programas sociais. Trataremos exclusivamente das regras contábeis/financeiras da gestão dos recursos públicos, obrigatórias, estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

O artigo em cinco capítulos. Na introdução o trabalho é apresentado, com uma breve contextualização, apresenta o problema de pesquisa. No segundo capítulo é realizada revisão de literatura, no terceiro capitulo aponta as ferramentas metodológicas usadas, os bancos de dados, no quarto e ultimo capítulo são apresentados os resultados da aplicação do índice desenvolvido, iCFM, nos municípios da região da Zona da Mata mineira.

FEDERALISMO COMO "IDEOLOGIA POLÍTICA" E "ARRANJO INSTITUCIONAL".

O formato do federalismo brasileiro pós-1988 não é um fenômeno isolado, conforme destaca Souza (2001), Este fato "implicou" em uma reformulação das instituições políticas através de novos compromissos entre as organizações dentro Estado, tendo como vértice o desenvolvimento de aparatos que buscassem a descentralização política, fiscal e finenceira entre os entes federados em oposição aos governos antecessores, como no caso do Brasil (SOUZA, 2001). O destaque dado por Souza corrobora a afirmação de Abrúcio (2005), de que a estrutura federativa brasileira é um dos "balizadores" fundamentais para se analisar e avaliar as peculiaridades e nuances de todo o processo político nacional, com destaque para o conflito entre os entes federados (governo federal, estadual e municipal). "*Grosso modo*, os estudos sobre o federalismo brasileiro privilegiam a análise do embate, hoje e ao longo da história, entre o governo federal e os entes subnacionais"(ABRÚCIO 2005 p. 41).

A fim de corresponder à necessidade acima, Costa (2007), observa que para compreender o federalismo é necessário levar em conta os dois significados que a palavra carrega, um como "ideologia política" e outro como formas e "arranjos institucionais". Enquanto "ideologia política" é fundamental se atentar para quais propósitos e em quais circunstancias é utilizada. A título de exemplificar, podemos observar nos casos de Brasil e Estados Unidos, em que suas iniciativas são bem diferentes. No caso estadunidense, o federalismo foi o arranjo ideológico adequado para *"organização politica que centraliza, em parte o poder num estado resultante da união de unidades políticas preexistentes, que não aceitam ser dissolvidas num estado unitário"* (COSTA, 2007 p. 211), enquanto no caso brasileiro, o federalismo atua para descentralizar a ação/execução com relação às políticas públicas (*policy making*) e manter unificado os territórios sob uma mesma regra, mantendo centralizado o poder de decisão sobre a ação (*policy decision making*). Ou seja, enquanto um tem o propósito de unir o outro tem a intenção de não separar.

Enquanto "arranjo institucional"Costa (2007) também destaca a função do federalismo é a de regulamentar as ações burocráticas entre as instituições nacionais e subnacionais, determinando as prerrogativas dos entes federados, através de leis aprovadas no Congresso, propiciando a ação articulada e impor regras para a resolução dos conflitos entre os membros. Uma das marcas presentes no conceito de Federalismo é *"a premissa da descentralização do exercício de poder levado a uma ordem jurídica única que deve ser seguida"*(LIMA, 2008, p.3).

Dito de outra forma, a "premissa da descentralização" é concretizada através da repartição dos poderes entre governo central e governos subnacionais, que possuem uma certa *"independência, autonomia, política, organizacional e, principalmente, financeira."* (LIMA, 2008, p.3). É este arranjo que possibilita a incidência das regras e metas postas a nível nacional a todo território da Federação.

O arranjo institucional proporcionado pelo modelo federativo tem como características principais as seguintes (LIMA, 2008, p.4):

1. A existência de uma Lei superior que o institua, no caso do Brasil é a Constituição;
2. A coexistência de duas ou mais "esferas de governo" que gozem de autonomia financeira, administrativa e política. Com destaque para a possibilidade de que cada ente federado tenha poder de elaborar e aprovar suas próprias Leis e políticas;
3. A previsão dentro da Lei superior de que a federação e os entes são indissociáveis;
4. A existência de repartição de competências.

Assim, corroboramos com Abrúcio (2005), sobre o fato de que estudando sobre o federalismo brasileiro podemos observar algumas peculiaridades referentes as unidades subnacionais. Diferente do que aponta Lima (2008, p.4), que *"a Federação atua como limitador do poder político, pois ao conceder maior autonomia aos Estados e Municípios,[..], a União tem sua atuação demarcada e com isso, menos poderes."* Podemos observar que ao ter exclusividade na iniciativa de propostas de leis que interferem diretamente no funcionamento dos entes federados (ARRETCHE, 2012), o Governo Federal pode inferir diretamente no funcionamento das unidades subnacionais, determinando padrões e normas, assim como Almeida (2007) também destaca que embora a CF/88 teria premissas de uma organização democrática descentralizada, os últimos 20 anos se consolidaram *"em bases estatais ordenadas em torno de um cdntro nacional com capacidade decisória e amplos recursos de regulação"* (ALMEIDA, 2007, p.9) como ocorre no campo da contabilidade pública, especificamente nos parâmetros estabelecidos pela LRF.

FEDERALISMO À BRASILEIRA

Um dos grandes dilemas dos Estados democráticos modernos diz respeito à autoridade do governo central, e por extensão, aos direitos dos governos subnacionais. A razão é simples. As respostas institucionais a esse dilema têm consequências sobre o funcionamento da democracia e as decisões de governo. (ARRETCHE, 2012, p.11)

A citação acima é uma das características dos debates sobre o federalismo brasileiro que enseja discussões nos mais variados campos como podemos observar; "O poeta municipal, discute com o poeta estadual, qual deles é capaz de bater o poeta federal. Enquanto isso o poeta federal tira ouro do nariz." (DRUMOND, 1992, p.14). O poeta mineiro, em um verso, apresenta brilhantemente a discussão política que permanece até os dias atuais no Brasil: a disputa entre a autonomia dos governos subnacionais e o governo federal.

Antes da promulgação da Constituição de 1988, o Brasil república teve cinco constituições, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, sendo que neste caminho o país se organizou como estado unitário, em 1937, e depois federação.

A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O FEDERALISMO

A opção brasileira por um Estado democrático e federalista, de acordo com a Constituição Federal de 1988 que previu, dentre outras questões, a descentralização do poder, enseja discussões que versam sobre autonomia, autoritarismo e minorias, no que tangem às relações entre União, Estados e Municípios. Almeida (2007) destaca que durante o processo da Constituinte, os estados já contavam com Governadores eleitos diretamente, o que segundo a autora, gerou a influência destes sobre as bancadas estaduais e a interferência direta no texto constitucional. Entretanto mas recentes pesquisas, com destaque para Arretche (2012), apontam que a intervensão dos governos locais não resultou em um enfraquecimento do governo central, tampouco influenciou as bancadas dos estados no Congresso.

Nesta proposta constitucional, pela primeira vez os municípios foram integrados à federação como organização permanente e autônoma, condição esta já apontada no Art. 1º da CF/88. O Brasil é um dos poucos estados federativos a inserir os municípios "como membros permanentes". (AVELAR e CINTRA, 2007, p. 215). Contudo, embora a nova Constituição previsse, também, a descentralização fiscal e tributária, a mesma não definiu claramente como seriam divididas as competências federativas (AVELAR e CINTRA, 2007, p. 215). .

A CF/88, definiu em seu texto, dos artigos 18 ao 30, a organização da federação entre os entes federados, estabelecendo regras de funcionamento e relacionamento. Contudo, mesmo escolhido um modelo federativo descentralizado, o que se pode observar é que desde sua promulgação existe um protagonismo do governo central. Arretche (2012) aponta que a formatação e execução do Federalismo brasileiro fortaleceram a União e "favorecem a autoridade do governo central".

A CF/88 permite ainda à União, o poder de legislar sobre todas as ações dos entes federados, ou seja, no §4[1] do Art.24 dá ao governo central um controle "*centralizado sobre legislação concorrente",* por outro lado através de seu Art. 23 aponta a necessidade de se regulamentar, através de leis, o quê e em qual forma se regerá a cooperação entre União, Estados e Municípios, o que durante os governos de Fernando Color, Itamar Franco, Fernando Henrique e Lula, ensejaram a aprovação de diversas Leis que afetaram diretamente os Estados e Municípios, com destaque para o governo FHC que aprovou 34 leis, ou seja, 70% das leis aprovadas entre 1989 e 2006 que afetaram diretamente os entes federados, em seus oito anos de governo (ARRETCHE, 2012. p. 51), estas leis tratam de assuntos relacionados a: redistribuição das receitas; que afetam a autonomia de Estados e Municípios na "arrecadação de seus próprios impostos"; que agem e afetam diretamente a "autonomia decisória dos governos subnacionais no exercício de suas próprias competências"; e que afetam a "autonomia decisória" dos Estados e Municípios em decidirem "sobre a alocação de suas próprias receitas" (ARRETCHE, 2012, p.41)

PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO E CENTRALIZAÇÃO DENTRO DO NOVO PACTO FEDERATIVO

A crise nos Estados e Municípios tem alimentado um discurso, principalmente da Confederação Nacional de Municípios – CNM , que aponta um sufocamento, nos municípios, provocado pelas decisões do governo federal. Observa-se que conferido o poder de legislar sobre ações de entes federados sem a negociação com os envolvidos, a União trata destas pautas diretamente com o Congresso Nacional, conforme observado por Arretche.

> [...] a centralização decisória nas arenas federais afeta as oportunidades institucionais de veto dos governos territoriais no Brasil. A União concentra autoridade para normatizaras competências a serem exercidas por estados e municípios. Assim, o Congresso é o principal lócus decisório de matérias que afetam diretamente os interesses federativos. Além disto, a autoridade jurisdicional da União permite que parte expressiva dessas matérias seja processada sob a forma de legislação ordinária. (ARRETCHE, 2012, p.26)

Em alguns momentos podemos observar que a preponderância do poder da União sobre os demais entes é também ratificada pela ausência de regulamentações das regras federativas. Um exemplo é que agora o Congresso Nacional se propõe a corrigir um problema crônico nas ações impostas pela União aos Estados e Municípios, através do Projeto de Emenda a Constituição PEC 172/2012 de autoria do Deputado Federal Mendonça Filho que altera o Art. 167 da Constituição Federal que "Estabelece que a lei não imporá nem transferirá qualquer encargo ou a prestação de serviços aos Estados, Distrito Federal ou aos municípios sem a previsão de repasses financeiros ao seu custeio"(PEC 172/2012).

O tema que trata a PEC 172/2012, representa uma expressão de força e autoridade do governo central no plano federativo. A PEC visa equilibrar de alguma forma, o abuso da União em determinar obrigações para Estados e Municípios sem a anuência dos mesmos. A PEC foi aprovada apenas quatro anos depois de sua proposição, e em um cenário de crise entre o Governo Federal e Câmara dos Deputados, em que o equilíbrio político da maioria governista tinha acabado.

O IMPACTO FEDERATIVO NOS MUNICÍPIOS: GESTÃO E NORMAS.

AS RELAÇÕES VERTICAIS DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

Nos anos que se seguem após a CF/88, o que se viu foi uma descentralização da execução de políticas públicas, e os municípios assumem diretamente este papel, o de executor, mas as políticas ainda são elaboradas pelo Governo Federal, que até a presente data, não precisa se preocupar a financiar totalmente seu projeto e imputa ao ente federado, custeio de uma contrapartida. Com base nas suas pesquisas e análises, para Arretche (2012) a centralização das decisões, *policy decision making,* no governo federal com ênfase na regulação sobre receitas e despesas, tem efeito direto no "padrão de gasto dos governos locais". *"Em suma, a combinação de dominação federal com autonomia política das unidades subnacionais explica a dinâmica das relações verticais do Estado federativo brasileiro"* (ARRETCHE, 2012, p.24). É crucial destacar que a autora aponta o fato de que o resultado dessa relação vertical não seja um *"jogo de soma-zero em que expansão da autoridade da União significaria necessariamente supressão da autoridade dos governos subnacionais"*, e como resultado dessa relação a *"União é forte em sua capacidade de regular programas nacionais que são executados de modo descentralizado"* e que por outro lado os municípios teriam sido fortalecidos progressivamente na sua capacidade enquanto instituição executora de políticas (ARRETCHE, 2012, p.24). Contudo, fica evidenciado a falta de autonomia dos municípios na elaboração destas políticas, contrariando a 2ª premissa do federalismo, descrita neste trabalho.

[1] "§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário". (Art. 24 CF/88)

Quando a União utiliza seus "amplos poderes legislativos"[2] assume dois papéis: o primeiro de legislar sobre a Constituição e o segundo de legislar sobre a Federação, fazendo com que os dois processos sofram as injunções de um poder central. Um bom exemplo é que toda receita líquida estadual e municipal já está vinculada com sua retenção prevista na CF/88 para gastos com Saúde e Educação, enquanto a União consegue criar novos tributos e totalmente desvinculados.

O desenho das relações entre os entes federados apresentam um paradoxo com relação à administração municipal. Existem normas e regras que determinam o comportamento administrativo dos gestores municipais como, a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, Lei Orçamentária Anual – LOA e o Plano Plurianual PPA, dentre outros dispositivos de fiscalização das contas pelo Tribunal de Contas do Estado TCE e o Tribunal de Contas da União - TCU, que além de fiscalizar o destino dos recursos públicos, também fiscalizam a mecânica dos gastos, ou seja, os municípios são permeados por regras impostas; por outro lado, por estarem na ponta das prestações de serviços públicos, os municípios estão sujeitos à arbitrariedade da União e dos desejos e apetites das massas, que muitas vezes recorrem às instituições jurídicas para assegurar o atendimento das suas demandas legais (BARBOZA e KOZICKI, 2012). É obrigatório, aos municípios, o atendimento as ferramentas técnicas de administração desenvolvidas para uma regra federativa de regulação e não apenas regulamentação para as ações dos estados e municípios. Ferramentas estas, as quais não surgiram da iniciativa dos Municípios, tampouco lhes foram submetidas à apreciação.

Embora Leis como a LRF, também devam ser atendidas pela União, a mesma tem poderes jurisdicionais para sua adequação de acordo com suas proprias necessidades, sendo, é claro, objeto de análise dentro do Congresso, onde o Executivo federal possui forte poder de barganha.

AS REGRAS CONTÁBEIS E DE GESTÃO PÚBLICA DENTRO DA FEDERAÇÃO

Em meio a legalidades e procedimentos administrativos que norteiam a administração pública, com destaque para as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBCASP surge a questão se o atendimento às regras legais e aos instrumentos de fiscalização condizem com um bom atendimento à população, para isso é necessário comparar desempenhos frente a indicadores sociais e ao atendimento às ferramentas legais.

Estas regras e normas são dispositivos da estrutura federativa do Brasil, dessa forma é necessário observar estas regras como regulatórias para a administração política de um município. Essas informações, neste caso específico contábeis, se apresentam como bons caminhos para mensurar até que ponto a imposição dessas regras em nível nacional correspondem com o desempenho em indicadores sociais, neste caso específico, relacionados à saúde e à educação.

A contabilidade pública não deve ser entendida apenas como um aparato de questões técnicas e burocráticas essenciais para atendimento da legislação. Para sustentar esta afirmação é importante lembrar que o PPA, aLDO e a LOA, são ferramentas pensadas para o planejamento de ações dos órgãos públicos visando a melhor oferta de serviços públicos à população, assim, devemos destacar que estas leis são os principais campos de atuação da contabilidade, uma vez que é a NBCASP que determina como essas ferramentas são elaboradas. Mas o que tem isso haver como Saúde, Educação e desempenho contábil/fiscal? Tudo, toda politica social, no nosso caso de análise a Saúde e a Educação, só ocorrem se tiverem previsão legal dentro destas três ferramentas, ou seja, o recurso que será destinado para a execução dos serviços públicos avaliados pelos nossos índices, são controlados por normas contidas no PPA, LDO e LOA. Consequentemente, ligadas as regras contábeis.

Os índices de Saúde e Educação, contabilizam a execução das politicas públicas com relação ao seu atendimento e o desempenho dessas politicas em solucionar os problemas em questão, cada um na sua área, os índices contábeis são a aglutinação das informações financeiras de todas as execuções das politicas públicas, ou seja, o índice contábil também diz algo sobre a saúde e a educação.

Ao avaliarmos o desempenho contábil/fiscal em relação ao desempenho em saúde e educação, vamos ao encontro com o que Ala-Harja e Helgason (2000) esclareceram ao ampliaram a visão afirmando que o conceito de avaliação admite múltiplas definições e variedades de disciplinas (economia, formulação de políticas públicas e procedimentos administrativos, sociologia, entre outras). De certa forma Cotta (2001) corrobora com a ideia e mais ainda, destaque que a avaliação é, por definição, pesquisa social aplicada: *"busca um equilíbrio entre o rigor metodológico e técnico de uma investigação social e o pragmatismo e flexibilidade necessário a um instrumento de apoio ao processo decisório"*. Dessa forma, para Cotta (2001), *"avaliar significa formar um juízo de valor com base na comparação entre uma situação empírica e uma situação ideal"*.

Nossa hipótese é a de que o atendimento a essas regras e normas contábil/fiscal e um bom desempenho, dentro desses parâmetros, das contas públicas, não interferem no desempenho da saúde e da educação nos municípios.

[2] ARRETCHE, Marta. Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz/Ed. FGV (coedição), 2012

METODOLOGIA

A fim de possibilitar a comparação do desempenho contábil/fiscal com o desempenho em saúde e educação, nos municípios para analisar se existe alguma relação entre eles, foi necessário construir ferramenta que consiga atender ao desejado. Desta forma, optamos pela construção de um índice contábil/fiscal e utilizaremos índices referente ao desempenho em saúde e educação, exclusivo para municípios, já existentes.

Assim, para justificar a escolha deste tipo de ferramenta, observamos que cada vez mais, indicadores simples e indicadores compostos estão sendo utilizados como referências e orientadores para tomadas de decisões em diversos segmentos da sociedade.. Neste trabalho damos destaque para os indicadores das áreas de educação e saúde, balizadores reconhecidos mundialmente para descrever condições de um determinado Estado. Servem para avaliar as condições, os avanços e os retrocessos das condições de vida de uma população, dando uma dimensão sobre a efetividade da política pública, disponível, que visa solucionar os déficits sociais.

Desta forma, podemos dentre outras, destacar a importância dos indicadores como ferramentas que direcionam as ações prioritárias das políticas públicas. Muitos agentes políticos vão nortear suas ações e seus esforços nas direções dos indicadores, para dar mais ou menos credibilidade a aquele tipo de política pública. Os indicadores sociais não tem caráter punitivo, mas antes de tudo, servem como um bom leme que pode conduzir a administração pública ao caminho mais satisfatório.

Por outro lado observamos que os "índices fiscais", resultantes das informações coletadas com relação, principalmente, ao cumprimento da LRF e à Lei 4.320/64 que *"Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal."* Esses são resultados das obrigações impostas pelo Governo Federal, através de aprovação no Congresso. Esses índices tem caráter punitivo e afetam diretamente os entes federados, que não participaram de sua formulação, tampouco da sua aprovação, corroborando a ideia de que estes não são*veto players*. Conforme destaca Platt, (2003), atender a LRF é uma tarefa tecnicamente difícil para os órgãos públicos. São muitos os demonstrativos contábeis e suas informações são complexas, muitas vezes nunca são utilizados.

Não se encontrou na literatura estudos que avaliassem o cumprimento destes "índices fiscais", junto aos municípios, enquanto ferramenta de planejamento de políticas públicas, ou seja, diferente dos indicadores sociais, os índices fiscais são punitivos e não atendem ao propósito de ferramenta de planejamento de ações, e sim como parâmetros legais da gestão contábil/fiscal dos municípios.

Neste sentido, o que se buscou foi verificar a correlação entre os desempenhos e comportamento dos municípios quanto à adequação às Leis postas sob a cortina do pacto federativo, junto ao desempenho nas áreas sociais de Saúde e Educação.

OS PASSOS METODOLÓGICOS, COLETA E ORGANIZAÇÃO DOS DADOS.

Os dados utilizados para análise foram coletados em diversas fontes, todas elas em meios eletrônicos. Os dados referentes aos índices fiscais foram coletados junto ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) dados disponíveis no sítio https://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br. Trata-se de portal de informações referente às prestações de contas anuais dos municípios mineiros. Neste portal constam todas as informações e dados referentes às movimentações financeiras e orçamentárias por exercício. Informações referentes ao repasse do Fundo de Participação dos Municípios foram extraídas junto à Secretaria do Tesouro Nacional disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/ctconf.

Foram escolhidos, como amostra, todos municípios da Zona da Mata Mineira. A região é formada por 142 municípios divididos em sete Microrregiões. As informações referentes à Zona da Mata foram extraídas junto a Assembleia Legislativa de Minas Gerais – ALMG disponível em seu site através do seguinte endereço eletrônico: https://www.almg.gov.br/consulte/info_sobre_minas/index.html?aba=js_tabMicrorregioes&stlMicroregiao=60, informações estatísticas foram obtidas e através dos dados do IBGE disponível: https://munic.ibge.gov.br/ver_tema.php?periodo=2011&posicao=7&municipio=3100203&UF=31. A escolha da Zona da Mata se dá pelo fato de que pouca ou nenhuma literatura voltou-se para analisar e comparar o desempenho dos municípios dessa região em questões contábil/fiscal correlacionado às questões sociais.

Os municípios analisados foram divididos em dois conjuntos para análise. A primeira é a divisão das microrregiões, em comparação aos demais municípios. A Zona da Mata é formada por sete microrregiões, estas recebem o nome do município sede, são elas: Cataguases; Juiz de Fora; Manhuaçu; Muriaé; Ponte Nova; Ubá e Viçosa. A outra divisão é com relação ao coeficiente do FPM e de acordo com a população, As divisões para análise servirão para comparar os resultados entre os municípios com mesma característica populacional e receita, de FPM.

O recorte temporal escolhido para análise dos dados contábil/fiscal e os índices de saúde e educação foram os anos de 2015 e 2016. A escolha deste período se deu pelo fato de que são dois exercícios financeiros dentro do mesmo período coberto pelo Plano Plurianual (PPA) e dentro do mesmo período de governo. O ano de 2014 não foi utilizado pelo fato de que as informações referentes aos dados contábeis/financeiros deste ano não estão disponíveis na mesma plataforma que os anos de 2015 e 2016.

Uma vez que trata-se de uma análise de correlação, manteve-se fiel os anos das informações coletadas tanto para os índices contábeis/fiscais como para os índices de saúde e educação.

Uma das limitações deste trabalho é justamente o curto período temporal analisado, porém, é aqui construída uma proposta de análise que pode servir de norte para a ampliação do lapso temporal dando maiores condições de observação e análise dos comportamentos dos dados em questão.

O município de Juiz de Fora, sede de uma das Microrregiões da Zona da Mata - ZM, não será analisado por representar um outlier em comparação com os demais da região. A cidade ultrapassa os 500.000 habitantes, conforme o Censo do IBGE de 2010, e representa quase ¼ dos 2.170.191 de pessoas que vivem na ZM e sua Receita Corrente Liquida – RCL, equivale à 30,58% do total da somatória da RCL dos 142 municípios. Por estas razões, não haverá participação dos dados de Juiz de fora nas análises propostas.

ÍNDICES E INDICADORES

Para fim de sua utilização estatística, os índices fiscais foram padronizados para formulação de indicadores compostos, da mesma forma como são tratados os indicadores das áreas sociais em questão (saúde e educação), conforme a metodologia utilizada pelo CEM. Foram utilizadas 17 variáveis, informações retiradas do banco de dados do TCE-MG relativo às *"informações enviadas, pelo município, que compõe a Prestação de Contas e as demonstrações contábeis apuradas por meio dos Balancetes Contábeis"* que possibilitaram o cálculo de 11 índices fiscais. Os índices fiscais são correspondentes aos indicadores simples. Através de método específico de aglutinação será construído um "Índice" específico, assim como foi feito com os indicadores sociais aqui utilizados, que chamaremos de **Índice Contábil/Fiscal Municipal iCFM**.

Já os Índices sociais em saúde e educação seguirão fielmente a metodologia do CEM, se valendo da análise de 8 (oito) indicadores da área da saúde e 10 (dez) da área de educação. Os dados foram extraídos pelo CEM e são provenientes das informações do DATASUS, no caso da saúde, e do Inep/MEC para a educação, com relação aos anos de 2015 e 2016 e nos enviado.

A CONSTRUÇÃO E AS FUNÇÕES DOS ÍNDICES FISCAIS

A administração pública brasileira sofreu grandes alterações desde a promulgação da CF/88, novas regras e parâmetros foram gradativamente implementados através de leis que dispunham sobre toda a federação. Merecem destaque: Lei 8.666/93 (Lei de Licitações e contratos), Lei Kandir (sobre desoneração fiscal) e a Lei Complementar 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Com destaque para a LRF que dispões de regras contábeis, a saber, as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público - NBCASP. É a partir das regras técnicas contidas na legislação e nas teorias contábeis que são construídos os índices ficais que tratam este trabalho.

Os índices ou quocientes são parâmetros extraídos através de fórmulas contábeis preestabelecidas que relacionam itens e/ou conjuntos de itens entre si, "permite ao analista inferir sobre tendências e checar os resultados apurados com índices padrões de resultados" (ANDRADE, 2017). Neste caso, os índices apontados por Andrade (2017) são considerados neste trabalho como indicadores uma vez que tratam de um assunto em comum, a condição contábil/fiscal do município, ou seja, são indicadores simples construídos a partir de uma estatística contábil específica, referente a uma determinada dimensão das contas públicas.

Diferente do setor privado, em que os indicadores são mais difundidos e aceitos o que leva a uma padronização, a área pública não permite definir quais são os indicadores mais utilizados, na contabilidade, o que se apresenta como um entrave às interpretações dos indicadores fiscais na administração pública. Porém, Andrade (2017) aponta alguns cuidados que devem ser observados, no cálculo dos indicadores, quando utilizamos para medir eficiência contábil/fiscal.

Assim, podemos observar que a contabilidade compreende a necessidade de relacionar um determinado indicador com seu objetivo, ou seja, este indicador deve responder à pergunta a qual lhe deu origem. Desta forma, definiremos que indicadores serão levados em conta bem como o motivo de sua importância para a administração pública. As variáveis que dão origem aos indicadores são encontradas no Balanço Patrimonial[3], Balanço Orçamentário[4] e no Balanço Financeiro[5].

INDICADORES DE LIQUIDEZ

Optou-se por utilizar, neste caso, definição sobre liquidez no sentido de que se trata de informações referente à "saúde contábil". Os indicadores a seguir tratam da forma como podemos interpretar como se articulam o "ativo circulante"," passivo circulante" e outras variáveis importantes. Ou seja, servem para "medir a capacidade do ente público de saldar seus compromissos já exigíveis." (ANDRADE, 2017, p.443), atendendo às regras contábeis instituídas e exigidas em nível nacional como consequência do arranjo federativo atual.

O quadro abaixo tem sintetizado todos os indicadores que compõem o iCFM com suas respectivas siglas bem como as formulas utilizadas para obter seus resultados. As siglas foram de livre escolha do autor, não tendo, portanto, nenhuma intenção de apresentar siglas novas, apresenta uma diferença com as siglas da fonte (ANDRADE 2017), em incluir o "I" de indicador.

QUADRO 1: indicadores utilizados suas siglas e suas fórmulas

INDICADOR	SIGLA	FÓRMULA
Indicador de liquidez corrente	ILC	AF/PF
Indicador de Situação Financeira Liquida	ISFL	(AC-PC) / RT
Indicador do Resultado Orçamentário	IRO	(Receita – Despesa) / Receita total
Indicador de comprometimento da receita corrente líquida com despesas com pessoal	IDP.RCL	Despesa com pessoal Receita Corrente Líquida
Indicador de empréstimo tomados em relação à RCL	IETR	Operação de Crédito / RCL
Indicador de amortização de dívida em relação a RCL	IAD	Amortizações e encargos / RCL
Indicador de Dívida Consolidada	IDC	Montante da dívida Consolidada / Receita Corrente Líquida
Indicador de comportamento da arrecadação	ICA	(Receita Arrecadada – Receita Prevista) / Receita Prevista
Indicador de comportamento da execução da despesa	ICD	Despesa Realizada – Despesa Prevista / Despesa Prevista
Indicador entre Receita e Despesa	IRD	Receita/Despesa
Indicador de Restos a Pagar	IRPDC	Restos a Pagar / Ativo Financeiro – Passivo Financeiro

Fonte: Elaboração própria do autor.

3 "O balanço patrimonial demonstra a situação das constas que formam o ativo e o passivo de uma entidade, como o patrimônio líquido" (ANDRADE, 2017, p. 397)

4 "Definido pelo art. 102 da Lei nº 4.320/64, na forma do anexo 12, e alterado pelo MCASP, o balanço orçamentário demonstra as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas, atendendo à administração como instrumento de controle da legalidade e eficiência das operações realizadas, bem como fornecendo aos órgãos fiscalizadores condições para verificar, de forma global, o desempenho da administração e o emprego dos recursos públicos" (ANDRADE, 2017, p.388)

5 "Definido pelo art. 103 da Lei nº 4.320/64, na forma do Anexo 13, e revisto pelo MCASP, o balanço financeiro demonstra a receita e a despesa orçamentária realizadas, bem como os ingressos e os dispêndios de natureza extraorçamentária, conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte. Portanto, o balanço financeiro evidencia a situação de disponibilidade, depois de conhecido o total da receita arrecadada e seu emprego na realização das despesas" (ANDRADE, 2017, p.395)

Andrade (2017) não discriminou onde e como as informações seriam encontradas na nova plataforma de prestação de contas que são disponibilizadas junto ao site do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, TCE-MG, diante dessa situação houve a necessidade de se identificar a nomenclatura de cada variável junto ao banco de dados utilizados, esta identificação ocorreu através da parceria do autor com Andrade. A tabela a seguir contempla a identificação das variáveis através da nomenclatura bem como através dos códigos correspondentes que são padronizados para todos os municípios.

Os indicadores têm seus resultados balizados por expectativas contábeis que apontam seu desempenho. Desta forma, a tabela abaixo descreve o limite dos resultados entre dentro e fora do ideal.

QUADRO 2: Mensuração dos resultados dos indicadores

Indicador	Resultados ideais
ILC	>ou= 1 (quanto maior melhor)
ISFL	<ou=1 (quanto menor melhor)
IRO	<ou=1 (quanto menor melhor)
IDP.RCL	<ou=a 0,6 (quanto menor melhor)
IETR	<ou=a 0,16 (quanto menor melhor)
IAD	<ou=a 0,115 (quanto menor melhor)
IDC	<ou=a 1,2 (quanto menor melhor)
ICA	>ou=a 0 (quanto maior melhor)
ICD	<ou=a 0 (quanto menor melhor)
IRD	>ou=a 1,0 (quanto maior melhor)
IRPDC	<ou=a 1,0 (quanto menor melhor)

Fonte: Elaboração própria do autor.

ÍNDICE CONTÁBIL/FISCAL MUNICIPAL ICFM

O índice Contábil Fiscal Municipal, iCFM, é a principal inovação que trazemos. Trata-se de uma tentativa de diminuir a distância entre as políticas sociais e a aplicação legal dos recursos públicos, ou seja, busca entender qual se existe uma correlação para entres as condições técnicas contábeis e suas normas legais e a ação política dentro dos municípios. O iCFM é um indicador social, uma vez que a saúde financeira de uma instituição pública está diretamente ligada a sua capacidade de implantar, implementar ou ampliar programas sociais, e esta é a sua função neste trabalho, o de sociabilizar a contabilidade pública. Conforme aponta Marion (2003, p. 23) de que a contabilidade *"é o instrumento para tomada de decisões"*, a mesma contabilidade deveria ter seus pressupostos analisados quanto a sua contribuição para a efetividade das politicas públicas, não apenas a conceitos internos.

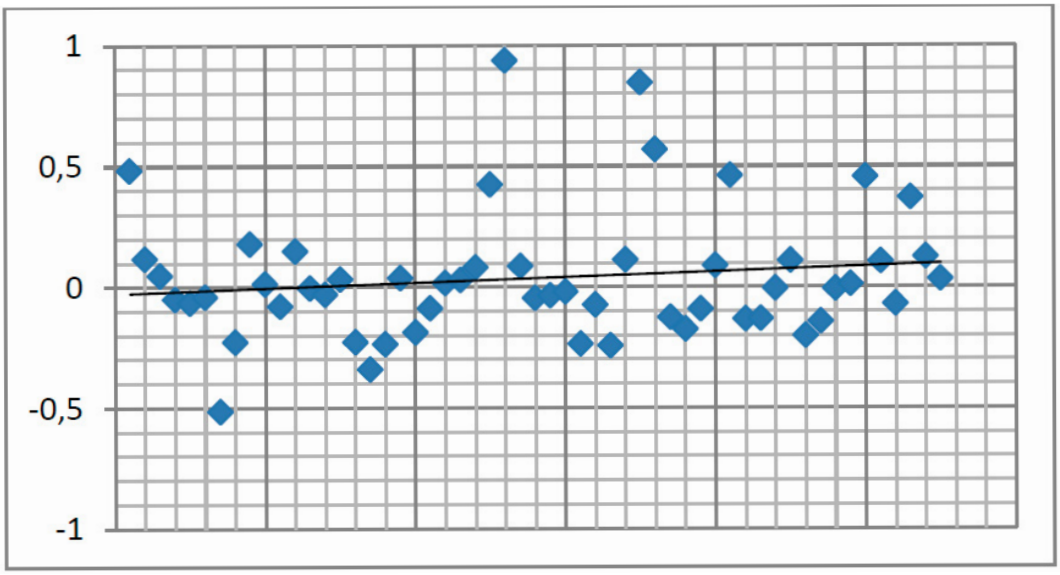
A elaboração das demonstrações contábeis, quando desprovida de aspectos relevantes, não serve de subsídio pra a tomada de decisões, tendo seu uso apenas para o atendimento de obrigações legais. (NERES, 2003)

Dessa forma, o iCFM, é conjugação de 11 indicadores, dentre os quais alguns são requisitos obrigatórios para aprovação das contas municipais, e outros são demonstrativos de algumas condições que podem orientar a organização das contas dentro de um padrão contábil. Esses são extraídos através de fórmulas contábeis preestabelecidas que relacionam itens e/ou conjuntos de itens entre si, "permite ao analista inferir sobre tendências e checar os resultados apurados com índices padrões de resultados" (ANDRADE, 2017). Embora Andrade (2017) inove ao apontar a importância de se calcular estes indicadores que não são obrigados por lei, o autor, não tem a intenção, de que estas informações saiam do mundo contábil fiscal, não pretende criar um índice geral que possibilite comparar o desempenho com outras áreas, é essa lacuna que motivou a criação do o iCFM para podermos correlacioná-lo com outros índices, observado como esta regra imposta dentro do pacto federativo se comporta ao ser comparada junto a índices de outras áreas.

Indicador [Social] é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma.(JANNUZZI, 2001. pg,15)

Entre os 11 indicadores foi aplicado o teste de correlação de Pearson, afim de observar se a conjugação deste 11 indicadores realmente atendem aos interesse de formação do índice. Conforme demonstra a Figua 01, Gráfico de dispersão, poucos correlações entre os indicadores variaram entre forte ou muito forte, a grande maioria ficou entre fraca e muito fraca.

GRÁFICO 1: Dispersão coeficiente de Pearson



Fonte: Elaboração própria do autor

Na tabela a seguir poderemos observar os valores obtidos pela correlação entre cada um dos indicadores. Dessa forma, optamos por utilizar todos os indicadores na formação do iCFM. Tal escolha, observado o coeficiente de correlação, tende a dar mais segurança e maior critério para o resultado do índice em questão.

TABELA 1: Resultado dos coeficientes de correlação de Pearson

Correlação de Pearson		
Indicadores		Coeficiente
IDP.RCL	IETR	-0,047
IDP.RCL	IAD	-0,037
IDP.RCL	IDC	-0,022
IDP.RCL	ICA	-0,236
IDP.RCL	ICD	-0,075
IDP.RCL	IRD	-0,245
IDP.RCL	IRPDC	0,111
IETR	IAD	0,842
IETR	IDC	0,567
IETR	ICA	-0,126
IETR	ICD	-0,175
IETR	IRD	-0,092
IETR	IRPDC	0,086
IAD	IDC	0,459
IAD	ICA	-0,134
IAD	ICD	-0,132
IAD	IRD	-0,007
IAD	IRPDC	0,106
IDC	ICA	-0,204
IDC	ICD	-0,144
IDC	IRD	-0,009
IDC	IRPDC	0,009
ICA	ICD	0,453
ICA	IRD	0,103
ICA	IRPDC	-0,071
ICD	IRD	0,368
ICD	IRPDC	0,123
IRD	IRPDC	0,0314

Correlação de Pearson		
	Indicadores	Coeficiente
ILC	SFL	0,480
ILC	IRO	0,115
ILC	IDP.RCL	0,046
ILC	IETR	-0,051
ILC	IAD	-0,066
ILC	IDC	-0,042
ILC	ICA	-0,515
ILC	ICD	-0,229
ILC	IRD	0,176
ILC	IRPDC	0,012
SFL	IRO	-0,081
SFL	IDP.RCL	0,147
SFL	IETR	-0,005
SFL	IAD	-0,032
SFL	IDC	0,029
SFL	ICA	-0,228
SFL	ICD	-0,341
SFL	IRD	-0,237
SFL	IRPDC	0,036
IRO	IDP.RCL	-0,188
IRO	IETR	-0,090
IRO	IAD	0,014
IRO	IDC	0,026
IRO	ICA	0,079
IRO	ICD	0,4226
IRO	IRD	0,936
IRO	IRPDC	0,084

Fonte: Elaboração própria do autor

Foi realizada a padronização dos valores obtidos, o que permite avaliar cada município de acordo com o conjunto de resultados dos indicadores fiscais. Além de possibilitar a avaliação do desempenho por indicador, possibilita somatória que resultará no valor final do iCFM, do qual será obtido seu coeficiente de correlação junto aos índices de saúde e educação, que serão explicados.

De acordo com a Tabela 5, cada indicador tem o mesmo peso. Em conjunto, os indicadores apontaram para o desempenho do município em diferentes dimensões da sua gestão contábil. Nas situações em que não se obtiver a informação por indisponibilidade dos dados o indicador ficará com o valor zerado. Tal medida não penalizará o município tampouco o beneficiará.

Porém suas diferenças podem ser observadas na essência de sua criação. Enquanto o IMRS- Finanças Públicas foi concebido à "luz de três princípios"; responsabilidade fiscal, eficiência e economicidade, o iCFM foi intencionalmente criado para observar quão relacionado está a contabilidade pública, regra imposta pelo Governo Federal aos entes da Federação, com a efetividade dos resultados da aplicação politicas públicas, especificamente saúde e educação.

Para cálculo, os indicadores são parametrizados transformados em valores que serão obtidos através da seguintes fórmulas:

QUADRO 3: Fórmulas para padronização dos indicadores de acordo com os resultados ideais

Resultados ideais	Fórmulas de padronização
>ou= 1 (quanto maior melhor)	$\frac{(1-Vc)*-1}{1+Vc}$
<ou=1 (quanto menor melhor)	$\frac{Vc - Vm}{(Vm)*-1}$
>ou=a 0 (quanto maior melhor)	$\frac{[(1- Vc)*-1] + 1}{1+Vc}$
<ou=a 0 (quanto menor melhor)	$\frac{(1 - Vc)-1}{1+Vc}$

Fonte: Elaboração própria do autor.

Vc = Valor coletado Vm = Valor mínimo

COEFICIENTE DE CORRELAÇÃO DE PEARSON

De acordo com o interesse deste trabalho de observar qual é a força do relacionamento dos resultados do iCFM dos municípios da Zona da Mata Mineira junto aos índices sociais, neste caso específico em Saúde e Educação, utilizou-se o resultado do coeficiente de correlação de Pearson, que possibilita a determinação da força do relacionamento entre duas variáveis. Segundo observa Appolinário (2006) o coeficiente de correlação de Pearson tem variações entre (-1,00) e (+1,00) destacando ainda que essa correlação possui duas vertentes: a força e também a direção. Quando resultado menor que 0 temos uma correlação negativa o que quer dizer que a relação é inversamente proporcional, quanto maior que 0 temos correlação positiva o que quer dizer que a relação é direta.

QUADRO 4: Valores de referência e sua correspondência em força de correlação

Valores da Correlação	Força
0,00	Nula
0,01 até 0,10	Muito fraca
0,11até 0,30	Fraca
0,31 até 0,59	Moderada
0,60 até 0,80	Forte
0,81 até 0,99	Muito forte
1,00	absoluta

Fonte: (APPOLINÁRIO, 2006, p. 150)

A fórmula matemática para o cálculo do referido coeficiente, conforme aponta Stevenson (2001, p. 375) é a seguinte:

$$r = \frac{\sum_{i=1}^{n}(x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})}{\sqrt{\left[\sum_{i=1}^{n}(x_i - \bar{x})^2\right]\left[\sum_{i=1}^{n}(y_i - \bar{y})^2\right]}}$$

ANÁLISE DOS DADOS E DO DESEMPENHO DOS MUNICÍPIOS NO ICFM.

Neste capítulo é apresentado os resultados da aplicação do iCFM junto aos municípios da Zona da Mata mineira, agrupados nas sete microrregiões e também de acordo com o seu coeficiente de participação no FPM. Alguns dados da região analisada chamam atenção e merecem ser detalhados neste trabalho. Dos 142 municípios aproximados 65,55% estão dentro da menor faixa do FPM, (0,6), outros 13,40% estão no índice 0,8, ou seja 78,87% dos municípios estão dentro da menor faixa da repartição do fundo.

Além do mais, a região possui mais municípios que 12 estados, e sua população é superior a de 6 destes, Acre, Amapá, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins. São informações que reforçam a necessidade de realizar mais estudos referentes a esta região além de outros como o fato de que a região possui o 4º maior PIB de Minas Gerais, 4ª posição em número de habitantes com a segunda maior densidade demográfica do estado. Porém ocupa apenas a 8ª colocação em a renda per capita, dentre as 12 regiões. Outra condição é que aproximados 37% de seu PIB pertence à cidade de Juiz de Fora.

RESULTADOS DO ICFM.

Todos os 142 municípios foram avaliados em seu desempenho contábil/fiscal através do iCFM. Conforme observado, a maior parte dos municípios apresentam resultados positivos quanto ao iCFM, demonstrando uma certa padronização dos resultados, com exceção de alguns municípios que serão destacados junto às suas Microrregiões.

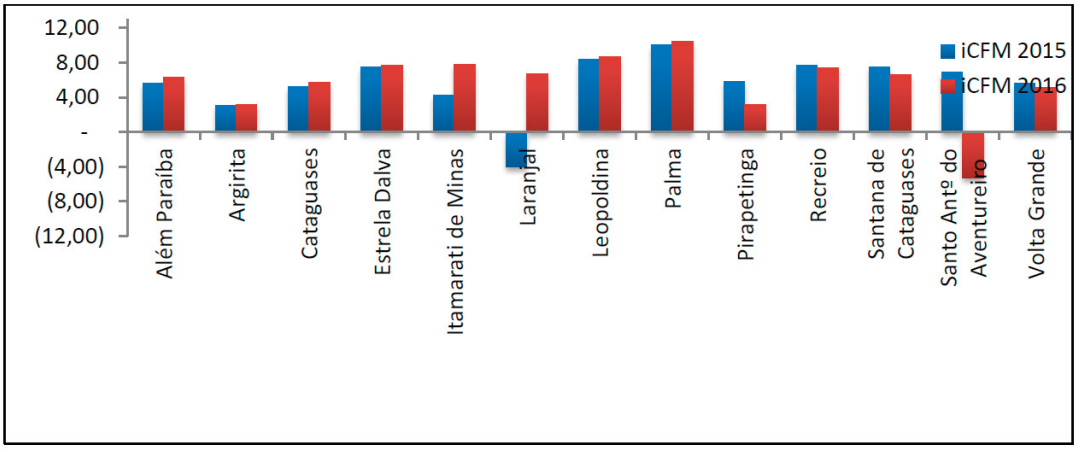
Os poucos resultados negativos chamam atenção quando levamos em consideração as manifestações da Confederação Nacional de Municípios – CNM, conforme destacado no capítulo 2, que aponta crise nas contas das unidades subnacionais. Segundo os resultados obtidos no iCFM que é composto por dados parâmetros contábeis, nos anos de 2015 e 2016, as condições dos municípios da ZM contradiz o discurso de crise.

MICRORREGIÕES

MICRORREGIÃO DE CATAGUASES

Não constam resultados da cidade de Dona Euzébia, uma vez que não foram obtidas todas as informações referentes aos dados contábeis dos anos de 2015 e 2016, que não estão completos no portal do TCE MG, assim, foi atribuído o valor "0" para o iCFM. Apenas os municípios de Laranjal (2015) e Santo Antônio do Aventureiro (2016) apresentaram iCFM negativo, os demais apresentaram bom desempenho, com destaque para a cidade de Palma que obteve os melhores índices.

GRÁFICO 2: iCFM da Microrregião de Cataguases



Fonte: Elaboração própria do autor

O Município de Laranjal teve desempenho ruim nos indicadores ICA e IRPDC. O ICA identificou um comportamento fora do desejado no que se refere ao comportamento da receita de acordo com a previsão na LOA, ou seja, a receita do ano de 2015 foi superestimada na elaboração do orçamento. Com relação ao IRPDC, identificou-se que devido a superestimação da arrecadação a despesa prevista não foi totalmente coberta pela receita, sobrando assim restos a pagar para o próximo exercício.

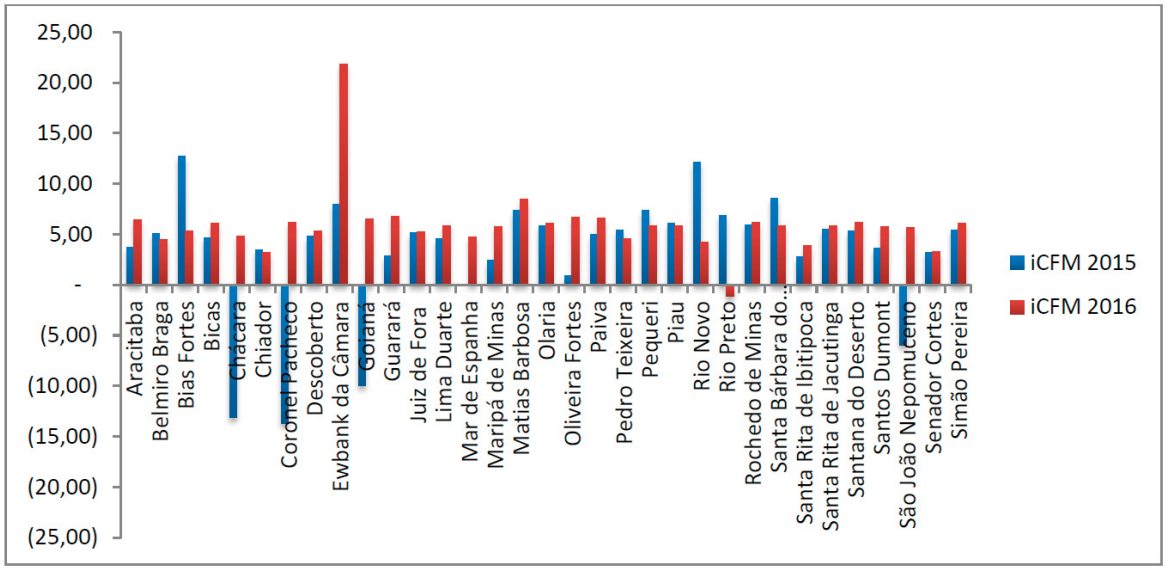
No caso de Santo Antônio do Aventureiro, além de resultados negativos no ICA e IRPDC, conforme descritos no caso de Laranjal, houve resultado negativo no ICD, que apontou que além do orçamento ter superestimado a receita para o ano de 2016, a despesa teve aumento com relação prevista no orçamento, o que resultou em um IRPDC mais negativo ainda.

MICRORREGIÃO DE JUIZ DE FORA

Na Microrregião de Juiz de Fora, observamos que os municípios Chácara (2015), Coronel Pacheco (2015), Rio Preto (2016) e São João do Nepomuceno (2015) obtiveram resultados negativos nos respectivos anos, os demais municípios tiveram pontuação positiva com relação ao iCFM, com destaque para Ewbank da Câmara.

No exercício financeiro de 2015, o município de Chácara apresentou desempenho negativo no ICA, IRD e IRPDC. A arrecadação prevista para o referido ano não foi alcançada conforme observado pelo ICA, assim como não houve redução da despesa nas proporções necessárias que levaram a um valor de restos a pagar sem cobertura financeira. O mesmo ocorreu com Coronel Pacheco e Goianá, que embora não tenha tido resultado negativo no IRD, teve resultado negativo no ICA e IRPDC. Já o município de São Joao Nepomuceno, obteve resultado negativo em quatro indicadores, ICA, ICD, IRD e IRPDC. No ano de 2016, apenas Rio Preto obteve resultado negativo no iCFM. Quatro indicadores, ICA, ICD, IRD e IRPDC, apresentaram resultados ruins.

GRÁFICO 3: iCFM Microrregião de Juiz de Fora

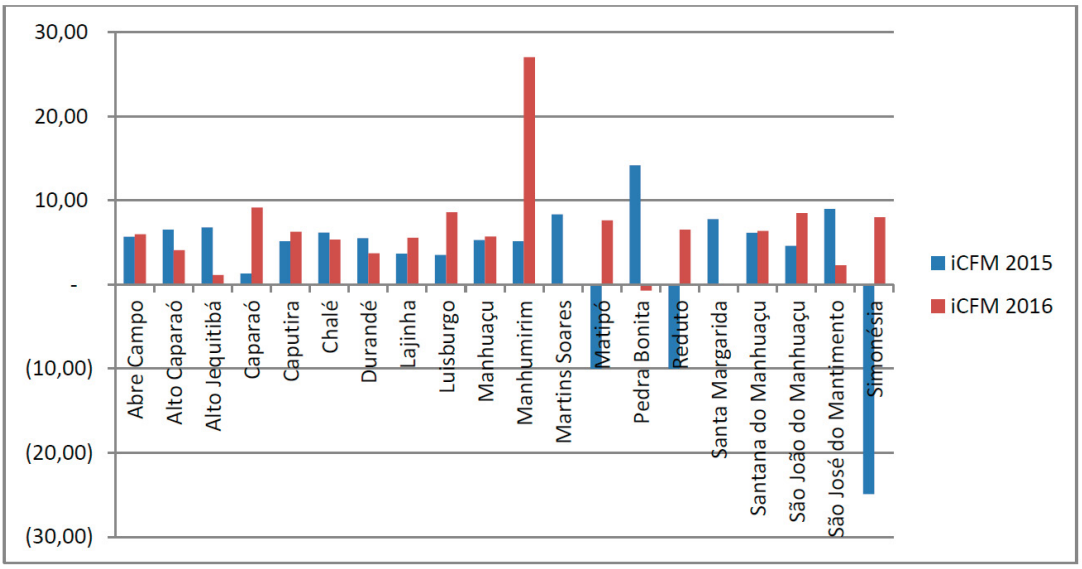


Fonte: Elaboração própria do autor

MICRORREGIÃO DE MANHUAÇU

De acordo com as informações referentes aos municípios da Microrregião de Manhuaçu, Martins Soares (2016), e Santa Margarida (2016) não possuem informações referente aos anos em destaque no banco de dados do TCE-MG. Os municípios de Pedra Bonita (2016), Matipó (2015), Reduto (2015) e Simonésia (2015) apresentaram desempenho ruim referente ao iCFM

GRÁFICO 4: iCFM da Microrregião de Manhuaçu



Fonte: Elaboração própria do autor

O município de Simonésia obteve o maior iCFM negativo referente ao ano de 2015, tendo resultados negativos no ICA e IRPDC, a arrecadação não correspondeu às metas do orçamento, ficando muito abaixo do esperado afetando diretamente o resultado do IRPDC, indicador de restos a pagar. Os municípios de Reduto (2015), Matipó (2015) e Pedra Bonita (2016), obtiveram resultados negativos no ICA, IRD e IRPDC.

MICRORREGIÃO DE MURIAÉ

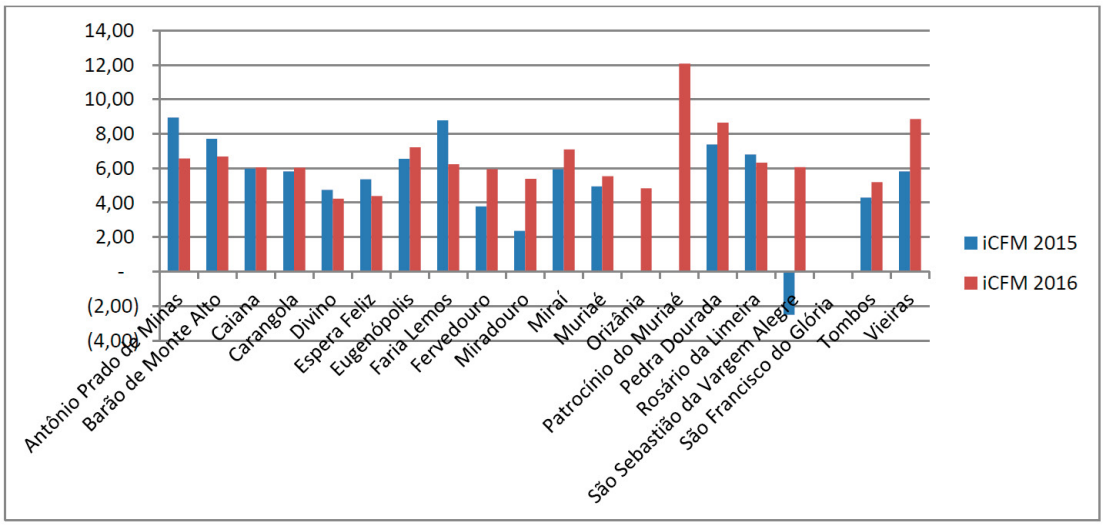
Com relação aos municípios da Microrregião de Muriaé, São Francisco do Glória recebeu nota "0" por não constar informações referentes aos anos de 2015 e 2016 junto ao banco de dados do TCE-MG. Em relação ao município de Orizânia não constam nos bancos de dados informações referentes ao ano de 2015. Dos municípios analisados apenas São Sebastião da Vargem Alegre apresentou iCFM negativo com relação ao ano de 2015.

Sebastião da Vargem Alegre teve resultados negativos nos indicadores ICA e IRPDC, assim como todos os municípios que tiveram resultados negativos, seu desempenho foi ruim devido ao desempenho da arrecadação com relação à despesa. Nesta região no ano de 2016 não obtivemos nenhuma pontuação negativa se considerarmos que os municípios de São Francisco do Glória e Orizânia receberam nota "0" nos anos em que não foi possível retirar os dados necessários.

MICRORREGIÃO DE PONTE NOVA

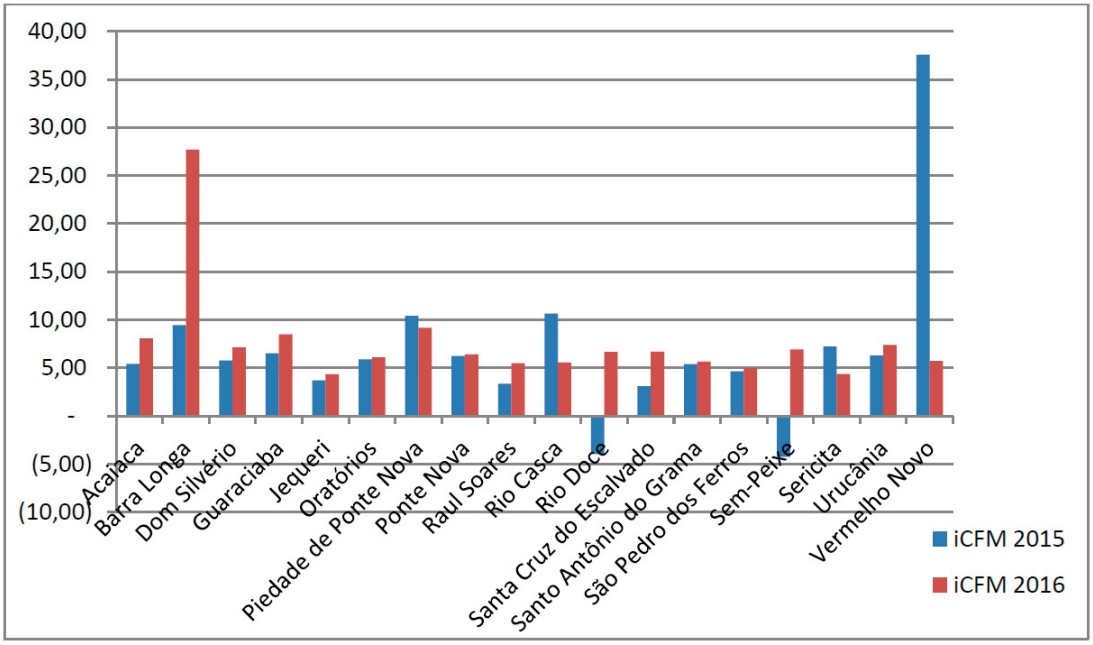
Nesta microrregião apenas os municípios de Rio Doce (2015) e Sem-Peixe (2015) tiveram desempenho negativo no iCFM. Damos destaque ao desempenho dos municípios de Barra Longa (2016) e Vermelho Novo (2015).

GRÁFICO 5: iCFM da Microrregião de Muriaé



Fonte: Elaboração própria do autor

GRÁFICO 6: iCFM da Microrregião de Ponte Nova



Fonte: Elaboração própria do autor

Rio Doce (2015) e Sem-Peixe (2015) tiveram resultados negativos nos indicadores ICA e IRPDC. Os bons resultados nos municípios de Barra Longa (2016) e Vermelho Novo (2015), se deve pelo bom desempenho no IRPDC que demonstrou um superávit financeiro nos anos analisados.

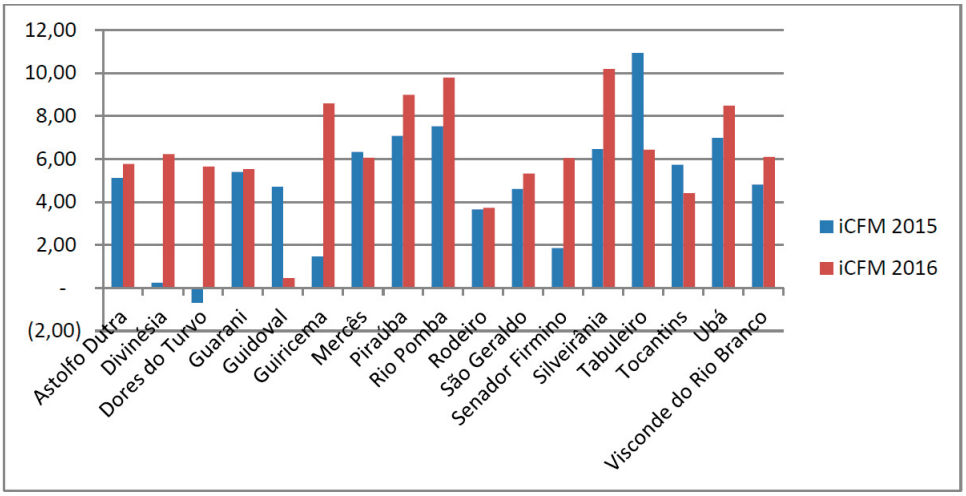
MICRORREGIÃO DE UBÁ

Apenas o município de Dores do Turvo teve desempenho negativo no iCFM. Dores do Turvo apresentou resultado negativo no ano de 2015 nos indicadores ICA, ICD e IRPDC.

MICRORREGIÃO VIÇOSA

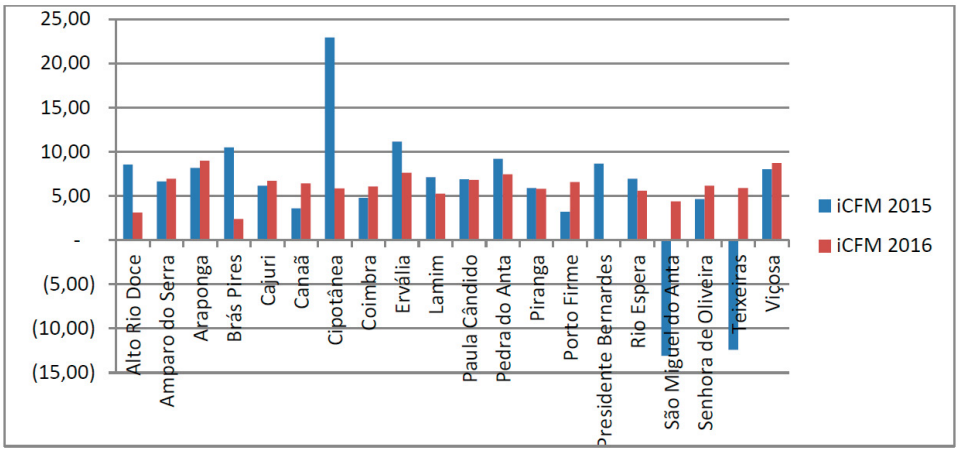
Já na ultima Microrregião analisada, o município de Presidente Bernardes não possui no banco de dados do TCE-MG informações referentes ao ano de 2016, quanto ao desempenho, apenas os municípios de São Miguel do Anta e Teixeiras apresentaram desempenho ruim no ano de 2015.

GRÁFICO 7: iCFM da Microrregião de Ubá



Fonte: Elaboração própria do autor

GRÁFICO 8: iCFM da Microrregião de Viçosa



Fonte: Elaboração própria do autor

Os municípios de São Miguel do Anta e Teixeiras apresentaram desempenho ruim no ano de 2015. Os resultados de São Miguel do Anta foram ruins nos indicadores ICA e IRPDC, enquanto Teixeiras obteve resultado ruim além do ICA e IRPDC, também no IRD.

Observou-se que grande parte dos municípios atendem, neste caso as normas contábeis, apresentando bons desempenhos no iCFM, já os resultados negativos tiveram características semelhantes, ligados diretamente às previsões orçamentárias, comportamento da receita e da despesa apresentaram as variações que determinaram os resultados do iCFM. Ou seja, os resultados apresentados demonstraram que a atenção na elaboração da LOA e o acompanhamento da execução orçamentária são boas medidas para se obter bons desempenhos financeiros nos municípios, contrariando a ênfase dada, por este trabalho, as afirmações proferidas pela Confederação Nacional de Municípios – CNM, que o sufocamento financeiro dos municípios, é provocado, principalmente pelas decisões do governo federal, e que as regras postas dentro do pacto federativo sem a participação, dos municípios, na sua concepção seriam ineficientes enquanto ferramentas de planejamento.

Outro fato que merece destaque é a limitação do presente trabalho que analisou apenas os anos de 2015 e 2016, sendo necessário aplicar tal análise e um maior período de tempo, já que poderíamos constituir melhores análises num espaço temporal maior, para obtermos além de resultados específicos, as variações e o comportamento dos desempenhos do iCFM.

Este é um primeiro passo para testar a hipótese do presente trabalho de que existe um hiato entre as regras postas à administração publica municipal através de leis aprovadas na federação, sem a participação direta dos entes federados, com o desempenho nos índices sociais. Ao criarmos condições de analisar se o desempenho na área contábil/fiscal está ou não diretamente relacionado ao desempenho nas áreas sociais, e qual o nível dessa relação, caso ela exista. Ou seja, responder o questionamento de que atender as normas e regras contábeis impostas dentro do pacto federativo seria sinônimo de um bom desempenho em políticas públicas. O que trás outras questões como o PPA, LDO, LOA, LRF enquanto regras e normas constituídas dentro da federação, viabilizam a efetividade das políticas púbicas, ou são meramente obrigações a serem cumpridas e com finalidades apenas punitivas.

Assim a participação dos entes federados na elaboração das normas e regras que regem o pacto federativo pode resultar numa melhor efetividade entre as regras e normas contábeis e a condição administrativa, possibilitando aos municípios as melhores maneiras de gerir os recursos públicos dentro de suas próprias necessidades, com a finalidade de dar efetividade às políticas públicas. Este cenário idealizado daria ao federalismo brasileiro, uma das mais importantes premissas federativas, a cooperação entre os membros. Porém não podemos dizer que o contrário ocorra atualmente, ou seja, que as regras e normas que são utilizadas são apenas punitivas, e não funcionam como geradoras das condições administrativas almejadas. A discussão sobre o impacto dos arranjos federativos junto às unidades nacionais, são mais amplas e complexas do que apenas a discussão sobre o veto player das unidades subnacionais, compete antes de tudo, avaliar as regras atuais em suas finalidades e como são empregadas. De nada adianta boas ferramentas se seu uso é negligenciado, independente do processo de sua elaboração. Mesmo que haja participação direta na construção de normas e regras junto ao pacto federativo, as mesmas só terão bons resultados com a aceitação e utilização adequada por todos envolvidos.

REFERÊNCIAS

ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. **Em direção às melhores práticas de avaliação**. *Revista Serviço Público*, ano 51, n. 4, out./ dez. 2000.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. O Estado no Brasil Contemporâneo. Um passeio pela história. In: Melo, Carlos Ranulfo; Sáez Manuel Alcântara (orgs). *A Democracia Brasileira. Balanço e perspectivas para o século XXI*. Belo Horizonte: UFMG, 2007, p. 17–31.

ANDRADE, Luis Aureliano Gama de, e SANTOS, Manoel Leonardo . O município na política brasileira: revisitando Coronelismo, enxada e voto. In: AVELAR, Lúcia;

ANDRADE, Nilton de Aquino. Contabilidade pública na gestão municipal: Métodos com base nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP) e nos padrões internacionais de contabilidade. 6ª. Ed. São Paulo: Atlas, 2017.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil.** Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz/Ed. FGV (coedição), 2012.

_____, Marta; CORDEIRO, Berenice de Souza; FUSARO, Edgard; DIAS, Edney Cielici; BITTAR, Mariana. **Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional.** Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/ CEM, 2012.

_____, Marta. **A Qualidade da Democracia e a Questão Social**. QD-Qualidade da Democracia, IEA-USP, 21/9/2015.

_____, Marta. **Federalismo e Igualdade Territorial:** Uma Contradição em Termos? Revista Dados. Rio de Janeiro, 53 (3): p. 587-620, 2010.

BARRETO, Helena Motta Salles. As relações entre Estado e sociedade no Brasil. In: Crise e reforma do Estado brasileiro. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2000.

CARVALHO, José Murilo de. Federalismo e centralização no Império brasileiro: história e argumento. In: Pontos e bordados: escritos de história e política. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999

BID, 2007. A política das políticas públicas. Rio de Janeiro: Elsevier. IBGE, 2015. Munic. Perfil de Informações Básicas Municipais. RFB. Receita Federal do Brasil, 2014.

Brasil, 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Centro de Documentação da Câmara dos Deputados.

____, 2000. Lei Complementar Nº 101 - Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília: Centro de Documentação da Câmara dos Deputados.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Federalismo. In: Sistema Político Brasileiro: uma introdução. Orgs. AVELAR, Lúcia, CINTRA, Antônio Octávio. 2. ed. , rev. e ampl. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer e outra, 2007., p. 211-223.

Finanças do Brasil: Dados Contábeis dos Municípios. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-anuais. Acesso em: 20 dez. 2017.

GUIMARÃES, J. R. S; JANNUZZI, P. M.. **Indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica.** Revista Brasileira. Est. Urbanos e Regionais, Salvador 7 (1):73-89, 2005.

JANNUZZI, Paulo de M. **Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. Alínea Editora, Campinas, SP, 2001.

HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). **Políticas Públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

MARENCO, André. **Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros.** Dados, Rio de Janeiro, v. 60, n.4, p.1025-1058, Dec. 2017. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S001152582017000401025&lng=en&nrm=iso>. accesson 09 Mar. 2018. http://dx.doi.org/10.1590/001152582017141.

REZENDE, João Batista. Administração pública em municípios de pequeno porte do Sul de Minas Gerais: velhas questões, modernas leis e práticas patrimonialistas. Lavras: UFLA, 2011. Tese de doutoramento em Administração.

SOUZA, Celina. Administração Pública, Federalismo e Relações Intergovernamentais em um Contexto de Desenvolvimento Desigual. Belo Horizonte: FJP, 1998.

PLANEJANDO AÇÕES DO PROGRAMA CRIANÇA FELIZ NUMA UNIDADE DE CRAS DO MUNICÍPIO DE JUAZEIRO-BA MEDIANTE O USO DE INDICADORES SOCITERRITORIALIZADOS

NETO, José Vicente de Deus - UNIVASF SANTOS
Marcelo Henrique Pereira dos - UNIVASF

RESUMO

O Estudo objetiva sistematizar indicadores socioterritorializados de uma unidade de CRAS em Juazeiro-BA relativos ao Programa Criança Feliz. Metodologicamente, assume natureza quali-quanti e abordagem descritiva, tendo como base de dados a ferramenta Mapa de Oportunidades Sociais da SAGI/MDSA-2017 e pautando-se no uso de técnicas de geoprocessamento para elaboração de mapas. Os resultados apontam para uma população superior a 28 mil habitantes localizada numa única unidade de CRAS. Identifica pontos no território de maior concentração de crianças na faixa etária pertinente ao programa, bem como de beneficiários do Programa Bolsa Família. O estudo ainda sugere estratégias tácitas de investigação às equipes visando à identificação de seu público alvo. Por fim, as informações levantadas permitem projetar um reordenamento das ações de campo desenvolvidas pelas equipes do Programa Criança Feliz, de modo a concentra-las estrategicamente em pontos mais sensíveis aos objetivos do programa.

Palavras-chave: CRAS, Programa Criança Feliz, Vigilância Socioassistencial, Geoprocessamento.

ABSTRACT

The study objective to systematize socio-territorialized indicators of a CRAS unit in Juazeiro- BA related to the Happy Child Program. Methodologically, it assumes qualitative-quantitative nature and a descriptive approach, based on the SAGI / MDSA-2017 Social Opportunity Map tool, and based on the use of geoprocessing techniques for mapping. The results point to a population of more than 28 thousand inhabitants covered by a single CRAS unit. identify suggests in the territory with the highest concentration of children in the age group pertinent to the program, as well as beneficiaries of the Bolsa Família Program. The study also suggests tacit investigation strategies for teams to identify their target audience. Finally, the information collected allows us to design a reordering of the field actions developed by the Happy Child Program teams, in order to strategically focus them on points that are more sensitive to the objectives of the program.

Key words: CRAS, Happy Child Program, Socio-Assisted Surveillance, Geoprocessing.

INTRODUÇÃO

No campo da gestão pública tem sido cada vez mais relevante a contínua produção e sistematização de indicadores e índices que permitam a gestores e técnicos ordenar seus processos de trabalho, planejamento e tomadas de decisão. E para o segmento da Política de Assistência Social em particular, é função precípua da Vigilância Socioassistencial prover o planejamento das ações com informações de bases socioterritorializadas. Segundo a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB- SUAS, 2012) a vigilância socioassistencial atua sobre a caracterização dos padrões e ofertas dos serviços e benefícios socioassistenciais, auxiliando no ordenamento e direcionamento do padrão de financiamento, tipo, volume, localização e qualidade das ofertas bem como das respectivas condições para o acesso. Assim, a partir de bases territoriais a vigilância socioassistencial pode identificar quais são as manifestações de vulnerabilidade, riscos e fatores de proteção presentes numa dada área de abrangência, o grau de adequação da oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios de acordo com a demanda, bem como propor ações estrategicamente planejadas em face às situações observadas.

Para este reconhecimento socioterritorial exige-se a produção de dados desagregados, principalmente no tocante a áreas de abrangência dos Centros de Referência da Assistência Social- CRAS. Os CRAS, equipamentos públicos-estatais que possuem como pressuposto basilar o trabalho social com famílias, devem ser pensados em sua dimensão socioterritorial, pois são nesses espaços que as relações sociais, as correlações de forças e o acesso a projetos, benefícios, serviços e programas se materializam, como é o caso observado do Programa Criança Feliz, programa central ao presente estudo. O Programa Criança Feliz surge como um significativo recurso para que famílias com crianças entre zero e seis anos ofereçam a seus pequenos meios para promover o desenvolvimento integral. As estratégias do programa se alinham ao debate referente ao Marco Legal da Primeira Infância, legislação que apresenta as diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas para a primeira infância no Brasil em atenção à especificidade e à relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil e do ser humano.

E para este reconhecimento socioterritorial é possível lançarmos mão dos conhecimentos sistematizados pelas geotecnologias mediante o desenvolvimento dos mapas, ferramentas tecnológico- representacionais de longa trajetória histórica de uso pela humanidade que potencializam a identificação e elaboração de indicadores e índices socioterritorializados, auxiliando a gestão pública a responder a um problema básico e importante no âmbito de suas ações: onde se deve agir em face às problemáticas identificadas no cotidiano. (SOUZA & TORRES, 2003)

Desse modo, o presente estudo tem como objetivo geral sistematizar indicadores socioterritorializados de uma unidade de CRAS em Juazeiro-BA relativos ao Programa Criança Feliz. Este objetivo se especifica mediante o mapeamento da área de abrangência e atores importantes do território, a especialização de informações funcionais ao trabalho técnico-social do Programa Criança Feliz, indicando por fim estratégias tácitas de ação.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Este estudo é de natureza quali-quanti e abordagem descritiva (GIL, 2008), tendo como base de dados informações coletadas no Censo Demográfico de 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), bem como informações do Cadastro Único de Programas Sociais - referência Dezembro de 2016. Ambas as bases de dados foram sintetizadas e extraídas da ferramenta disponibilizada pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - SAGI denominada Mapa de Oportunidades Sociais (MOPS) do Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA[1]). Ressalta-se que os dados levantados são de natureza secundária, acessíveis ao público em geral.

A base cartográfica utilizada consistiu em arquivos no formato *shipe file* referentes aos setores censitários do IBGE, bem como delimitação de bairros disponibilizada pela Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER-BA), onde se recortou para as análises a área de abrangência relativa ao CRAS da Malhada da Areia em Juazeiro-BA. Para as operações de recorte, construção dos mapas temáticos e demais operações envolvendo geoprocessamento utilizou-se como ferramenta o *Software* livre Qgis®.

[1] O Mapa de Oportunidades e Serviços Públicos (MOPS) É uma ferramenta eficaz para auxiliar gestores e técnicos da assistência social na orientação da população de baixa renda e no atendimento das demandas por serviços públicos, acesso a direitos e na busca de oportunidades de inclusão produtiva. Nele é possível visualizar a localização e o contato dos equipamentos da assistência social, entre outros, obter relatórios socioterritoriais com base nas informações do Cadastro Único e do Censo Demográfico, e gerar cartogramas personalizados.

A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL COMO POTENCIALIZADORA DO PLANEJAMENTO E LEITURA DAS REALIDADES SOCIOTERRITORIAIS NO ÂMBITO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A assistência social enquanto política pública ocupa-se de prover proteção à vida, reduzir danos, prevenir a incidência de riscos sociais, independente de contribuição prévia, devendo ser financiada com recursos previstos no orçamento da Seguridade Social (BRASIL, 2012). É organizada sob a forma de sistema público não contributivo, descentralizado e participativo denominado Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Segundo a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) (BRASIL, 2004), o SUAS se dedica a definir e organizar os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da Política de Assistência Social, possibilitando a normatização dos padrões de serviço, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede territorializada. O SUAS ordena suas ações a partir de níveis de complexidade, sendo eles o de proteção social básica e proteção social especial, tendo o território centralidade na família[2] enquanto elementos ordenadores das ações.

A Política de Assistência social tem ainda por funções precípuas a Proteção Social, que se organiza através das seguranças de sobrevivência ou de rendimento e de autonomia, segurança de convívio ou vivência familiar e a segurança de acolhida; a Defesa Social e Institucional que pressupões a organização da proteção básica e a especial de forma a garantir aos seus usuários o acesso ao conhecimento dos direitos socioassistenciais e sua defesa e a Vigilância Socioassistencial ou Vigilância Social[3], que conforme a PNAS/2004 (2004a) define-se como a ação de produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados direcionados a:

> [...] situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre famílias/pessoas nos diferentes ciclos da vida (crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos); pessoas com redução da capacidade pessoal, com deficiência ou em abandono; crianças e adultos vítimas de formas de exploração, de violência e de ameaças; vítimas de preconceito por etnia, gênero e opção pessoal; vítimas de apartação social que lhes impossibilite sua autonomia e integridade, fragilizando sua existência; vigilância sobre os padrões de serviços de assistência social em especial aqueles que operam na forma de albergues, abrigos, residências, semi-residências, moradias provisórias para os diversos segmentos etários. Os indicadores a serem construídos devem mensurar no território as situações de riscos sociais e violação de direitos. (BRASIL, 2004, p.39-40).

A Vigilância Socioassistencial, conceito importante para o presente estudo, vivencia uma fase de amadurecimento conceitual e de visibilidade, principalmente a partir da aprovação da nova NOB- SUAS de 2012. A referida legislação amplia o debate sobre ela, reservando-lhe um capítulo especial de discussão. Já em seu artigo 2º é definido entre os objetivos do SUAS o de afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos como funções da Política de Assistência Social. A citada lei continua sua ênfase sobre a Vigilância Socioassistencial, trazendo em seu artigo 12º responsabilidades comuns a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no que diz respeito ao apoio técnico e financeiro na implantação desta. A NOB de 2012 propõe ainda que a Vigilância deverá cumprir seus objetivos, fornecendo informações estruturadas que:

> I - contribuam para que as equipes dos serviços socioassistenciais avaliem sua própria atuação; II - ampliem o conhecimento das equipes dos serviços socioassistenciais sobre as características da população e do território de forma a melhor atender às necessidades e demandas existentes; III - proporcionem o planejamento e a execução das ações de busca ativa que assegurem a oferta de serviços e benefícios às famílias e indivíduos mais vulneráveis, superando a atuação pautada exclusivamente pela demanda espontânea. (BRASIL, 2012).

2 A centralidade familiar presente no SUAS traz em sua base a concepção de que todas as outras necessidades e públicos da assistência social estão, de alguma maneira, vinculados à família, quer seja no momento de utilização dos programas, projetos e serviços da Assistência, quer seja no início do ciclo que gera a necessidade do indivíduo vir a ser alvo da atenção da política. A família é o núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social. (MESQUITA, 2011).

3 Há uma série de documentos normativos que abordam a expressão vigilância socioassistencial. Na PNAS (2004), contudo contata-se o nome vigilância social. Todavia, observa-se uma equivalência semântica com documentos mais recentes que abordam a questão como a NOB-SUAS 2005, NO-SUAS 2012 e a alteração da LOAS de 2011, onde se fala em vigilância socioassistencial.

Segundo BRASIL (2013), a Vigilância Socioassistencial atua sobre a caracterização dos padrões e ofertas dos serviços e benefícios socioassistenciais, auxiliando no ordenamento e direcionamento do padrão de financiamento, tipo, volume, localização e qualidade das ofertas bem como das respectivas condições para o acesso. Para isso ela se estrutura a partir de dois eixos: a vigilância de riscos e vulnerabilidades e a vigilância de padrões e serviços. A partir desses dois eixos, articulam-se, de um lado, as informações relativas às incidências de violações e necessidades de proteção da população e, de outro lado, as características e distribuição da rede de proteção social instalada para a oferta de serviços como já citado. Desse modo, ela desenvolve estratégias que potencializam de maneira mais direta ações de planejamento territorial a partir da promoção e identificação de fragilidades, mas também potencialidades dos territórios. Com seu olhar ampliado sobre os riscos e vulnerabilidades[4], potencialidades e fragilidades a Vigilância Socioassistencial aponta para os eventos que demandam uma maior proteção e visibilidade contribuindo para as possíveis respostas ofertadas pelo poder público e entes parceiros.

O GEOPROCESSAMENTO APLICADO AO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

As funções da Vigilância Socioassistencial podem munir-se de importante ferramenta teórico- analítica disponibilizada pelas geotecnologias. Trata-se do uso do geoprocessamento. Segundo Câmara *et. al*. (2001), o geoprocessamento representa uma área do conhecimento que utiliza técnicas matemáticas e computacionais para o tratamento de informações geográficas. As ferramentas computacionais para geoprocessamento, denominadas de Sistemas de Informação Geográfica (SIG) permitem realizar análises complexas ao integrar dados de diversas fontes e ao criar bancos de dados georreferenciados. Tornam ainda possível automatizar a produção de documentos cartográficos (conforme no presente estudo) além de outras ações.

A utilização dos SIGs permite o trabalho com eventos de uma determinada área na forma de pontos, em mapas com escala local etc. Estas estratégias possibilitam a produção de variados modos de agregação de dados, o que por sua vez, potencializam a construção de indicadores em diversas unidades espaciais, de acordo com as possibilidades de estudo. Scheidegger Carneiro & Araújo (2013) complementam esta ideia ao afirmarem que dada a sua capacidade de integração a uma grande quantidade de dados convencionais de expressão espacial, o geoprocessamento tem sido muito utilizado para estudos de fatos e fenômenos locacionais, pois seus recursos manipulam as informações geográficas, estruturando-as e organizando-as adequadamente, o que facilita o trabalho dos gestores e demais atores envolvidos.

Dessa forma, o geoprocessamento pode ser útil na elaboração de indicadores importantes para as políticas sociais, em especial para política de assistência social, auxiliando-as em suas etapas constitutivas que vão desde a sua gênese, passando pelo planejamento burocrático das ações e chegando às fases de execução propriamente dita (SOUZA & TORRES, 2003; MULLER et. al., 2010). Exemplos aplicados do uso dessas ferramentas serão expressos a seguir.

O CRAS E O PROGRAMA CRIANÇA FELIZ: ESTRATÉGIAS TÁCITAS PARA AS AÇÕES

Como já reforçado no texto, para o conhecimento socioterritorial faz-se necessário à produção de dados desagregados, sobretudo no tocante as áreas de abrangência dos CRAS. Os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) caracterizam-se como Entidades Público-Estatais alocadas num nível de proteção social básica do SUAS. Este objetiva prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidades e riscos sociais nos territórios por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e da ampliação do acesso aos direitos de cidadania. Os serviços desenvolvidos pelos CRAS assumem caraterísticas preventiva, protetiva e proativa, sendo desenvolvidos por equipes multidisciplinares de referência que são responsáveis pela oferta de serviços socioassistenciais às famílias em situação de vulnerabilidade social pautando-se numa lógica de ordenação territorial (BRASIL, 2014).

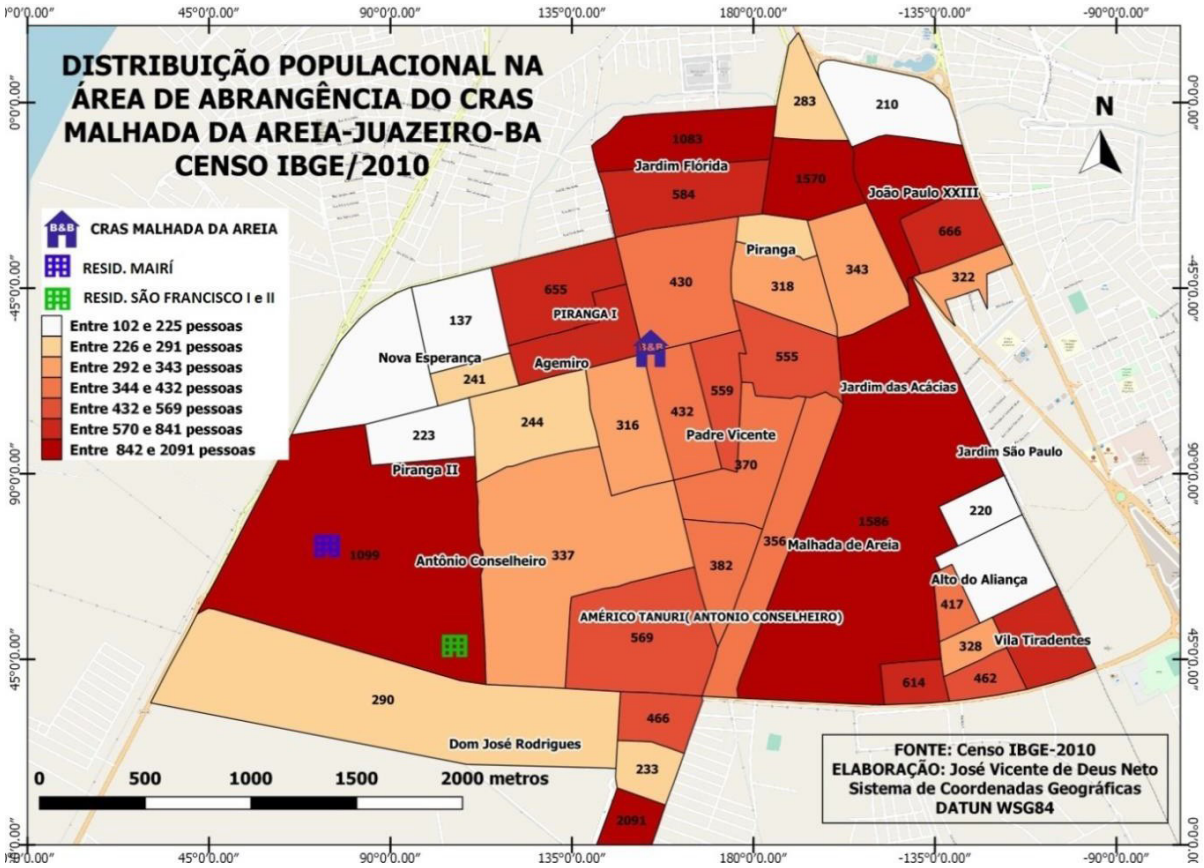
[4] Segundo Semzezem e Alves (2013) as situações de vulnerabilidade social, para as quais as ações da vigilância socioassistencial lançam o olhar "não se restringem às condições de pobreza, mas abarcam igualmente vitimizações, fragilidades e contingências que os cidadãos e suas famílias enfrentam na trajetória de seu ciclo de vida em decorrência de imposições sociais, econômicas e políticas" (SEMZEZEM & ALVES, 2013, p.144). Assim, as suas manifestações são caracterizadas tanto pela ausência de recursos, quanto pela ausência de defesas do indivíduo para enfrentar situações de incerteza no ciclo de vida. Nesse sentido estar em vulnerabilidade social significa ter as potencialidades de respostas alteradas ou diminuídas; aponta para uma predisposição à precarização, à vitimização e à agressão, mas, também, capacidade ou resiliência, ou seja, uma condição capaz de resistir e construir estratégias para conviver em ambientes desfavoráveis e circunstâncias difíceis, uma disposição para enfrentar confrontos e conflitos. As situações de vulnerabilidades sociais podem culminar em riscos pessoais e sociais devido às dificuldades de reunir condições para preveni-los ou enfrentá-los, assim produzindo diferentes sequelas, ampliadas para uns e reduzidas para outros.(SEMZEZEM & ALVES ,2013)

Os CRAS organizam-se, por definição, em portes operacionais, sendo eles: - Pequeno Porte I (município de até 20.000 hab./5.000 famílias): mínimo de 1 CRAS para até 2.500 famílias referenciadas atendendo até 500 famílias/ano. - Pequeno Porte II (município de 20.001 a 50.000 hab./5.000 a 10.000 famílias): mínimo de 1 CRAS para até 3.500 famílias referenciadas atendendo até 750 famílias/ano. - Médio Porte (município de 50.001 a 100.000 hab./10.000 a 25.000 famílias): mínimo de 2 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas atendendo até 1.000 famílias/ano. -Grande Porte (município de 100.001 a 900.000 hab./25.000 a 250.000 famílias): mínimo de 4 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas atendendo até 1.000 famílias/ano. -Metrópole (município de mais de 900.000 hab./mais de 250.000 famílias): mínimo de 8 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas atendendo até 1.000 famílias/ano. (BRASIL, 2004) No município de Juazeiro o CRAS sob análise denomina-se CRAS Malhada da Areia. Inaugurado em 2006, é uma unidade de grande porte, que segundo as especificações técnica apresentadas, pode referenciar até 5.000 famílias e atender até 1.000 famílias/ano (BRASIL, 2004).

A área do CRAS[5] é composta pelos bairros da Malhada da Areia (e ocupação do Jardim da Acácias[6]) Argemiro, Padre Vicente, Nova Esperança, Antônio Conselheiro (e ocupação Américo Tanuri), Piranga, Piranga I, Piranga II, Residencial São Francisco, Residencial Mairi e Alto da Aliança. Deve ser considerada também a presença de bairros, que apesar de não inscritos no diagnóstico socioterritorial do CRAS, em função de sua proximidade e por se tratarem de áreas descobertas, fazem uso dos recursos ofertados pelo respectivo CRAS. São eles os bairros de Jardim Flórida, Jardim São Paulo, Piranga, João XXIII, e Dom José Rodrigues (JuazeiroIV).

Segundo o Censo IBGE de 2010, ao se levar em consideração os setores censitários que delimitam a área de abrangência do CRAS da Malhada da Areia, este possui uma população de 22.065 pessoas conforme expresso em mapa a seguir.

Mapa 1:



[5] O CRAS Malhada da Areia recebe o nome de um dos Bairros que compõe sua área de abrangência.

[6] As ocupações do Jardim das Acácias e do Américo Tanuri estão denominadas desse modo, pois ainda não constituem bairros formalmente definidos e delimitados por legislações municipais. Também não são apontados como bairros no mapeamento ofertado pela CONDER, mapeamento que serviu de base ao presente estudo.

No mapa 1 nota-se uma maior concentração populacional no bairro da Malhada da Areia e ocupação do Jardim das Acácias, seguido dos bairros do Antônio Conselheiro e Piranga. É importante considerar ainda que entre 2014 e 2017 houve a implantação de programas habitacionais do Minha Casa Minha Vida (PMCMV) no território de abrangência do CRAS. Tratam-se dos Residenciais Mairí e Residenciais São Francisco I e II. Estes programas habitacionais possuem hoje uma população estimada de 6.000 habitantes segundo a coordenação de políticas habitacionais do município. Desse modo é possível estimar uma população total de 28.065 habitantes[7] referenciadas a esta unidade de CRAS.

Os CRAS devem ser implantados próximos a territórios de maior concentração de famílias em situação de vulnerabilidade e risco social, sendo conferida a cada município a responsabilidade de identificar estes territórios mais favoráveis à implantação das unidades (BRASIL, 2013). E para essa implantação as equipes gestoras locais necessitam realizar estudos e análises para a definição de quais são e onde estão localizados os territórios de maior vulnerabilidade social e risco, recursos que já dispõem ou demandam, quantitativos de famílias que ali residem, quais suas características, necessidades e potencialidades, quantos CRAS serão necessários para o município. "A identificação desse local deverá ser feita, preferencialmente, através de diagnóstico georreferenciado que permita analisar espacialmente e cruzar vários dados ao mesmo tempo." (BRASIL, 2013, p. 5).

Porém, essa realidade não é comum a grande maioria dos municípios brasileiros. Nesse sentido, é comum o fato de que da distribuição espacial e localização dos CRAS estarem pautadas em fatores como a disponibilidade ou ausência de imóveis/terreno para o aluguel ou construção pelos municípios, na maior preocupação em se estabelecer vínculos de locação (nos casos de aluguel do imóvel) com seus correligionários políticos e não com uma localização mais viável ao alcance dos objetivos da política, na necessidade de satisfação dos anseios de suas bases políticas de uma dada localidade, desconsiderando novamente os fatores técnicos na condução da escolha de onde tais equipamentos deveriam ser implantados e outros.

O CRAS se propõe a materializar a presença do Estado por meio da Política de Assistência Social no território, possibilitando a democratização do acesso aos direitos socioassistenciais e contribuindo assim para o fortalecimento da cidadania. Para isso são organizados e desenvolvidos uma série de benefícios, programas, serviços e projetos. Destacamos que nesse estudo buscaremos levantar informações funcionais em relação ao trabalho técnico social desenvolvido pelas equipes do programa Criança Feliz.

O Programa Criança Feliz é uma iniciativa do Governo Federal que objetiva promover o desenvolvimento humano a partir do apoio e do acompanhamento do desenvolvimento infantil integral na primeira infância; apoiar a gestante e a família na preparação para o nascimento e nos cuidados perinatais; colaborar no exercício da parentalidade, fortalecendo os vínculos e o papel das famílias para o desempenho da função de cuidado, proteção e educação de crianças na faixa etária de até seis anos de idade; mediar o acesso da gestante, das crianças na primeira infância e das suas famílias a políticas e serviços públicos de que necessitem; integrar, ampliar e fortalecer ações de políticas públicas voltadas para as gestantes, crianças na primeira infância e suas famílias. (BRASIL, 2016). O Programa é regulamentado pelo Decreto nº 8.869/2016, a Resolução CNAS nº 19/2016 e 20/2016 e a Portaria MDSA nº 295/2016. Tais instrumentos normativos encontra-se em consonância com Lei nº 13.257, de 2016, lei que dispõe sobre as políticas sociais voltadas a primeira infância[8]. O programa Criança Feliz tem como público-alvo as gestantes, crianças de até seis anos e suas famílias, e priorizando:

> I - Gestantes, crianças de até três anos e suas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família; II - Crianças de até seis anos e suas famílias beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada; e III - Crianças de até seis anos afastadas do convívio familiar em razão da aplicação de medida de proteção prevista no art. 101, caput, incisos VII e VIII, da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e suas famílias. (BRASIL, 2016)

No âmbito do SUAS o programa é regulamentado pela Resolução CNAS nº 19/2016, tendo como objetivos particulares:

[7] Somatório da população via censo de 2010 mais as 6000 pessoas dos residenciais implantados entre 2014 e 2017.

[8] A Lei 13.257 de 2016 vem a estabelecer princípios e diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas para a primeira infância em atenção à especificidade e à relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil e no desenvolvimento do ser humano, em consonância com os princípios e diretrizes da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); altera os arts. 6º, 185, 304 e 318 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal); acrescenta incisos ao art. 473 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; altera os arts. 1º, 3º, 4º e 5º da Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008; e acrescenta parágrafos ao art. 5º da Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012.de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. Cabe frisar que em seu Art. 11 essa lei traz que as políticas públicas voltadas à primeira infância terão, necessariamente, componentes de monitoramnto e coleta sistemática de dados, avaliação periódica dos elementos que constituem a oferta dos serviços à criança e divulgação dos seus resultados.

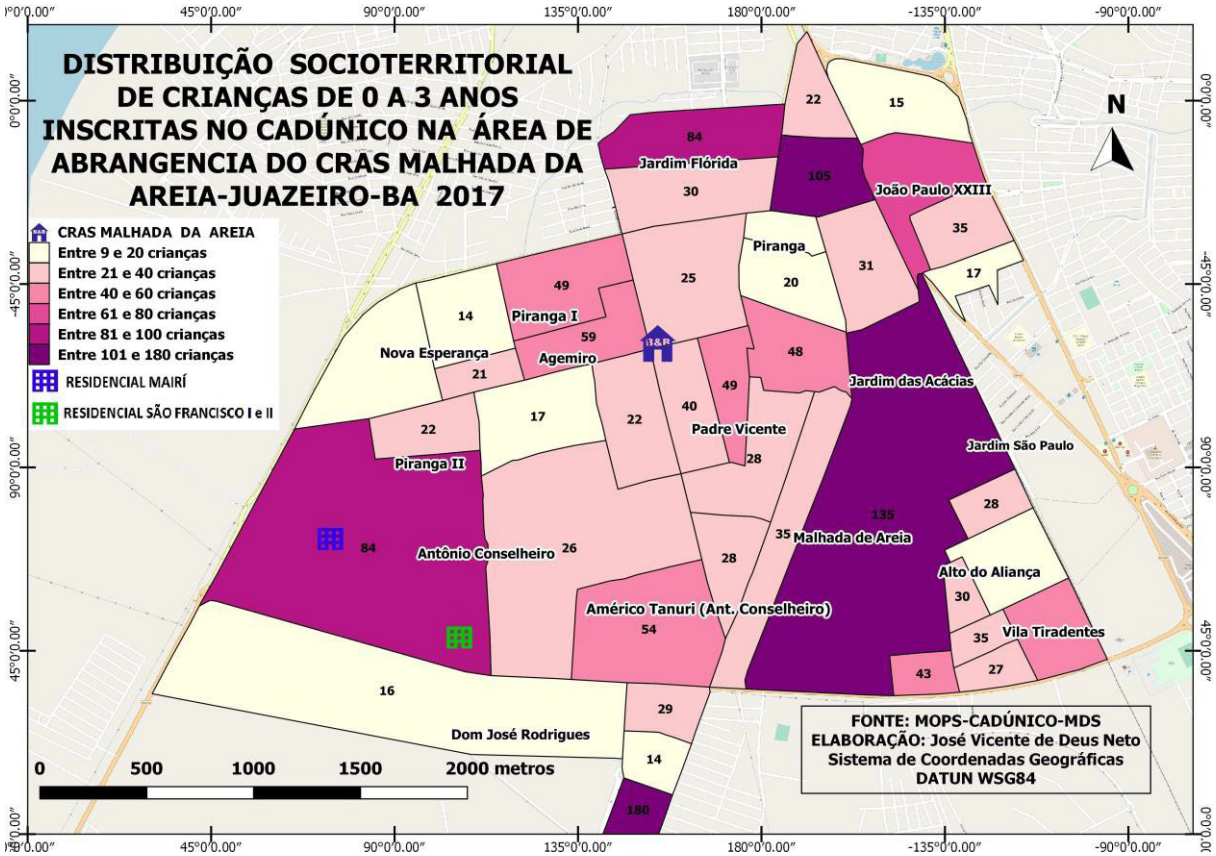
I - qualificar e incentivar o atendimento e o acompanhamento nos serviços socioassistenciais para famílias com gestantes e crianças na primeira infância beneficiárias do Programa Bolsa Família- PBF e Benefício de Prestação Continuada - BPC; II - apoiar as famílias com gestantes e crianças na primeira infância no exercício da função protetiva e ampliar acessos a serviços e direitos; III - estimular o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, em situação de vulnerabilidade e risco social, fortalecendo vínculos familiares e comunitários; IV - fortalecer a presença da assistência social nos territórios e a perspectiva da proteção proativa e da prevenção de situações de fragilização de vínculos, de isolamentos e de situações de risco pessoal e social; V - qualificar os cuidados nos serviços de acolhimento e priorizar o acolhimento em Famílias Acolhedoras para crianças na primeira infância, afastadas do convívio familiar, mediante aplicação de medida protetiva prevista nos incisos VII e VIII do art. 101, da Lei No 8.069, de 13 de julho de 1990; VI - desenvolver ações de capacitação e educação permanente que abordem especificidades, cuidados e atenções a gestantes,crianças na primeira infância e suas famílias, respeitando todas as formas de organização familiar; VII - potencializar a perspectiva da complementariedade e da integração entre serviços, programas e benefícios socioassistenciais; VIII - fortalecer a articulação intersetorial com vistas ao desenvolvimento integral das crianças na primeira infância e o apoio a gestantes e suas famílias. (BRASIL, CNAS; p.37; 2016).

O programa tem, entre suas principais ações, o desenvolvimento de visitas domiciliares as quais, pela resolução CNAS 19/2016, caracterizam-se como uma "ação planejada e sistemática, com metodologia específica, conforme orientações técnicas, para atenção e apoio à família, ao fortalecimento de vínculos e estímulo ao desenvolvimento infantil, priorizando o público prioritário" (BRASIL, CNAS; p.37; 2016). E para o planejamento dessas visitas domiciliares deve-se observar o diagnóstico socioterritorial, tendo o CRAS como referência no território para a gestão das ações do programa (BRASIL, CNAS; 2016). Daí retoma-se a ideia já apresentada sobre a importância da produção de dados desagregados sobre o território, situação na qual a vigilância socioassistencial poderá contribuir.

Como esforço metodológico de fomento concreto a esta ação apresenta-se a seguir algumas experiências de mapeamento de dados a partir das bases cadastrais do CADÚNICO e IBGE.

O mapa seguinte caracteriza a concentração de crianças entre 0 e 3 anos inscritas no CADÚNICO na área de abrangência do CRAS da Malhada da Areia 2017:

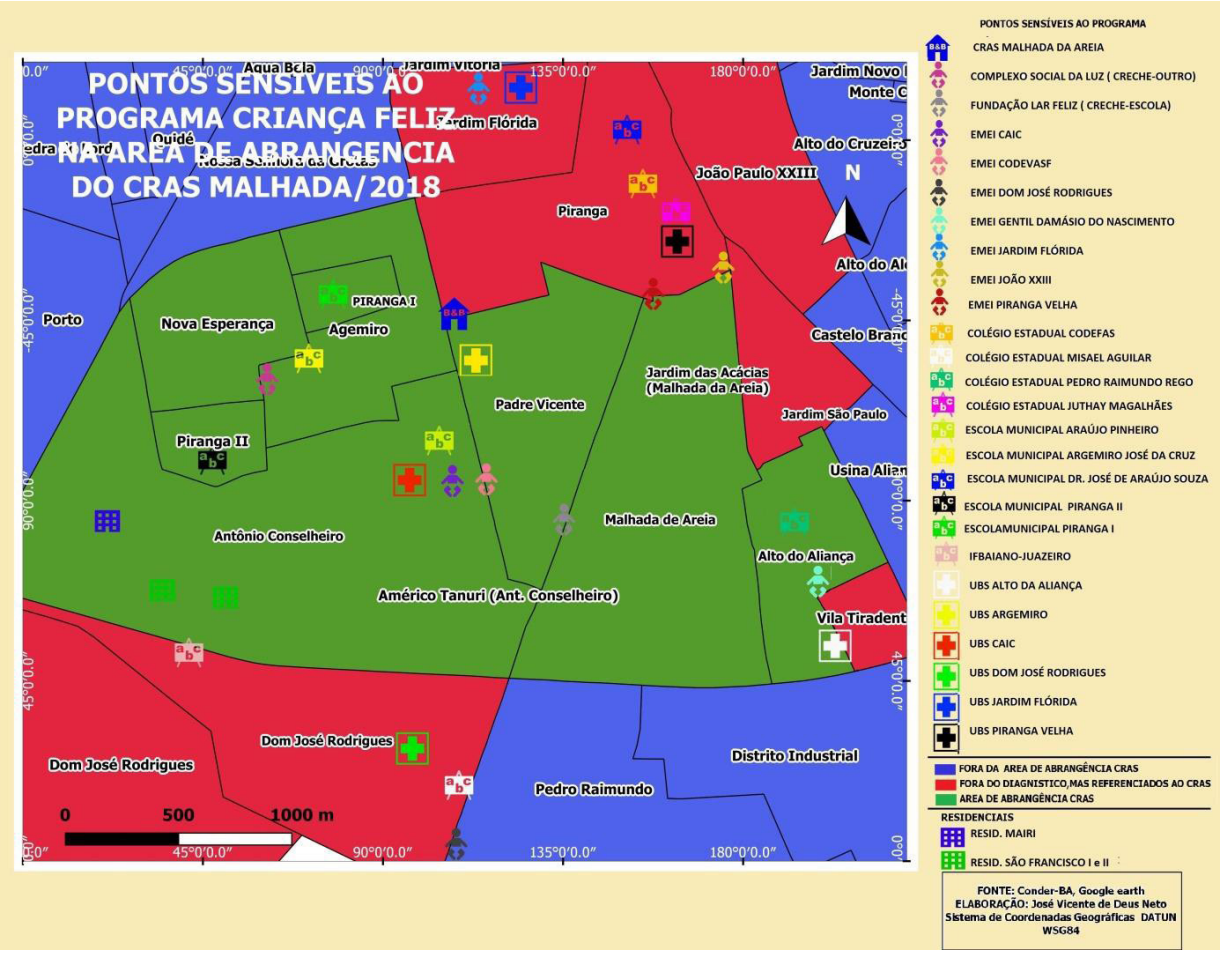
Mapa 2:



O mapa aponta uma maior concentração de crianças na faixa etária prevista pelo programa nos Bairros: Malhada da Areia (e ocupação do Jardim das Acácias), Antônio Conselheiro e Piranga II (Bairro que concentra dois programas habitacionais do Minha Casa Minha Vida), e no Dom José Rodrigues e Jardim Flórida. Realizando uma análise comparativa com o mapa 1, que apresentou uma distribuição espacial populacional, observa-se que as áreas e maior concentração de crianças de 0 a 3 anos condizem com as áreas de maior incidência populacional geral considerando os dados do Censo 2010. Com estas informações em mãos a busca ativa mediante as visitas domiciliares desenvolvidas pelos técnicos do programa pode focar estrategicamente nos bairros com maior incidência de crianças, isso por sua vez tende a minimizar o tempo de ação em campo reduzindo assim custos operacionais.

Outro recurso metodológico que também se ancora no uso de geotecnologias embasando as ações das equipes é a localização de atores estratégicos do território como creches e UBS e escolas, alcançando com isso mais famílias e crianças na faixa etária descrita pelo programa. Para isso o mapa seguinte pode ser um recurso funcional ao desenvolvimento da ação.

Mapa 3:



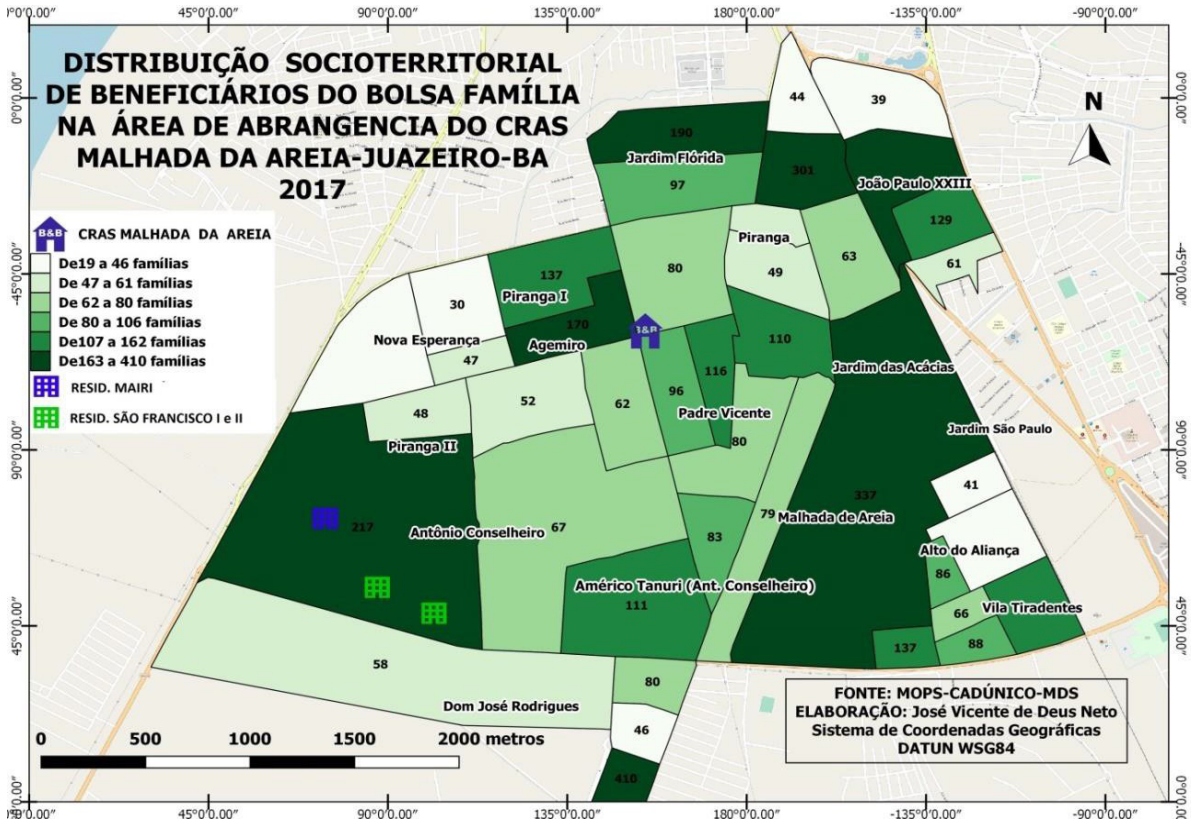
O Mapa 3 apresenta os principais equipamentos e recursos Público-Estatais e do Terceiro Setor presentes na área de abrangência do CRAS da Malhada da Areia sensíveis ao Programa Criança Feliz, onde se destaca a presença das 6 UBS, e 9 creches no território, sendo elas 7 público-estatais e 2 do Terceiro Setor (Fundação Lar Feliz e Complexo Social da Luz). Dentre os bairros referenciados ao CRAS chama-nos a atenção o fato de que o Bairro da Malhada da Areia e ocupação do Jardim das Acácias serem bairros com maior carência de equipamentos público-estatais ou do terceiro setor, apesar de, contraditoriamente, serem as áreas de maior concentração populacional, maior concentração de beneficiários do PBF, e maior concentração de crianças de idade entre 0 e 3 anos conforme já apresentado nos mapas 1 2 e 3 anteriormente.

Os equipamentos em destaque, devido à natureza de seu público, podem ser acionados para o estabelecimento de estratégias de busca ativa e acesso as redes de proteção a fim de se garantir direitos, como por exemplo, as Unidades Básicas de Saúde (UBS). As UBS realizam ações periódicas com gestantes, crianças em idade de vacinação, visitas domiciliares, ações de planejamento familiar e etc. Assim, ao se planejar as buscas ativas das famílias é possível pensar estratégias conjuntas às equipes de saúde da família com fim de ampliar o alcance do acesso às famílias no perfil do programa. Estratégia similar pode ser planejada junto as Escolas municipais de educação infantil (EMEI). Tais equipamentos têm como público prioritário crianças de 0 a 5 anos, perfil etário alcançado pelo programa. Assim, as equipes podem estar, por exemplo, abordando as famílias na chegada ou saída das creches, discutindo com as equipes pedagógicas e de coordenação quais as famílias com maior prioridade ao acompanhamento em face da ocorrência de vulnerabilidades e riscos identificados pela unidade escolar, podem participar e/ou convocar reuniões de pais e professores e etc.

É válido ressaltar que a conformação das equipes técnicas específicas do Programa Criança Feliz é recente, e devido a isso, nem todos os técnicos envolvidos tem conhecimentos suficiente sobre o território de atuação. Daí também a importância e utilidade deste mapa, ao apontar a existência de importantes atores no território, os quais podem estar sendo acionados pelas equipes e potencializando o alcance das ações. Somado ao fator da recém-composição das equipes, considera-se também o contexto público local (e porque não nacional?!) de alta rotatividade das equipes técnicas e de coordenação em face de uma continua fragilização e descontinuidade dos vínculos empregatícios. Esse fator produz uma emergente necessidade de mecanismos que permitam os técnicos recém-inseridos em campo conhecer os territórios de atuação e seus respectivos atores. Desse modo, instrumentos similares de mapeamento permitem o estabelecimento de pontos mínimos de partida para as necessárias imersões em campo.

Como já apontado, o Programa Criança Feliz possui relação direta com outros programas sociais como, de modo particular, o Programa Bolsa Família (PBF). Devido a isso apresentamos no mapa 4 as áreas de maior concentração de população atendida pelo PBF no território:

Mapa 4:



A soma total de famílias contempladas pelo PBF por setores censitários em destaque corresponde a 4.349 famílias, sendo que, segundo as análises dos dados disponibilizados pela MOPS (MDS, SENARC, Cadastro Único Dezembro/2016) existem 7.822 famílias inscritas no CADÚNICO na mesma área. Assim, 55,59% das famílias inscritas no CADÚNICO nesse território encontram-se também entre as beneficiárias do PBF. Essa informação indica tratar-se de um contexto de elevada vulnerabilidade decorrente da ausência de renda mínima às famílias, pois o Cálculo de renda mínima para acesso ao PBF é de 179,89 reais *per capita*. Em outras palavras, 55,59% da população do território de abrangência do CRAS da Malhada da Areia, que se encontra inscrita no CADÚNICO, possui uma renda familiar per capita igual ou inferior a R$ 179,89/mês.

Seguindo uma tendência já apontada nos mapas anteriores constatam-se um maior número de beneficiários do PBF nos bairros do Piranga II (Bairro que possui dois programas Habitacionais do Minha Casa Minha Vida), Malhada da Areia e Ocupação do Jardim das Acácias, Dom José Rodrigues, Jardim Flórida e Piranga, sendo esses bairros também os que apresentam uma maior distribuição populacional e um maior numero de crianças de 0 a 3 anos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo objetivou sistematizar indicadores socioterritorializados em uma unidade de CRAS no município de Juazeiro-BA relativos ao Programa Criança Feliz. Esse objetivo geral se especificou mediante o mapeamento da área de abrangência e atores importantes do território, a especialização de informações funcionais ao trabalho técnico-social do Programa, indicando por fim estratégias tácitas de ação.

Os principais resultados produzidos, que culminaram na elaboração de mapas, apontam para uma área de abrangência do CRAS formada por uma população estimada de 28.065 habitantes. Foi possível também observar uma maior concentração de crianças de 0 a 3 anos nos Bairros da Malhada da Areia e ocupação do Jardim das Acácias, Dom José Rodrigues, Jardim Flórida e Piranga e Piranga II (esse último, bairro que concentra dois programas habitacionais do PMCMV). Bairros que por sua vez são também os mais populosos e com maior concentração de beneficiários do Programa Bolsa Família.

De modo conclusivo, as informações aqui levantadas permitem-nos projetar o direcionamento de ações em campo desenvolvidas pela equipe do Programa Criança Feliz de modo a concentra-las em pontos estratégicos como bairros com maior incidência populacional alvo do programa, bem como no acesso a atores importantes do território. Isso por sua vez tende a minimizar o tempo de ação em campo reduzindo custos operacionais e aumentando a sua eficácia. Para isso, o uso de indicadores socioterritorializados provindos de diferentes bases de dados e especializados mediante o uso das geotecnologias tornou-se um recurso fundamental.

Nota-se, contudo, a necessidade da contínua atualização dos mapas e demais instrumentos de caracterização dos territórios, principalmente ao se considerar a dinamicidade da população ora estudada e os desafios que se metamorfoseiam a cada dia. Para que isso aconteça, o papel proativo das equipes de vigilância socioassistencial é fundamental, na medida em que estas equipes ocupam um *lócus* privilegiado de acesso a dados e sistemas de informação úteis à Politica de Assistência Social, o que por sua vez permite-lhes monitorar as facetas do território apontando caminhos para o alcance dos objetivos deste e de outros programas, projetos e ações no âmbito desta política pública.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Conselho Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Conselho Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS**, Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012. Brasília: 2012.

. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial**. Brasília, DF:. Brasília: 2013.

. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Avaliação da localização dos CRAS em relação à cobertura da população na linha de extrema pobreza utilizando o sistema de informações geográficas:** Estudo para o Estado da Paraíba**.** Estudo Técnico Nº 03/2014. Brasília: 2014.

. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº 19/2016.** Brasília: 2016.

CÂMARA, G.; DAVIS, C.; MONTEIRO, A.M.V. **Introdução à Ciência da Geoinformação.** INPE, 2001. Disponível em: <http://www.dpi.inpe.br/gilberto/livro/introd/index.html>. Acesso em 22 de abril, 2019.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** 6ºed. São Paulo: Atlas, 2008.
LINDO, P. V. de F.. **Geografia e Política de Assistência Social Territórios, Escalas e Representações Cartográficas para Políticas Públicas.** Cultura Acadêmica. 1ºed. São Paulo: 2011.

SCHEIDEGGER, E.; CARNEIRO, T. C. J.ARAÚJO, C.A.S. Impactos do sistema de informação geográfica na administração pública Municipal. **Revista Gestão & Tecnologia**. Pedro Leopoldo: v. 13, n. 1, p. 03-21, jan./abr. 2013. Disponível em: https://revistagt.fpl.edu.br/get/article/view/442 Acessado em: 25 de nov. de 2018.

SEMZEZEM,P; ALVES,J.de M**.** Vulnerabilidade social, abordagem territorial e proteção na política de assistência social. **Revista Serviço Social e Sociedade**. Londrina: vol. 16, n.1, p. 143-166, jul./dez. 2013.

SOUZA, G. D. O. C.; TORRES, H. D. G.O Estudo da Metrópole e o Uso de Informações Georreferenciadas. São Paulo: **Rev. Em Perspectiva.** V.17 n. 3-4, p.35-44, 2003. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392003000300005 Acessado em: 25 de nov. de 2018.

MESQUITA,A.P. **A família como centralidade nas políticas públicas:** a Constituição da Agenda Política da Assistência Social no Brasil e as Rotas de Reprodução das Desigualdades de Gênero. Anais do I circuito do Debate Acadêmico. CODE, 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo29.pdf Acessado em: 17 de fev. 2019.

MULLER, E. P. L.; CUBAS, M. R.; BASTOS, L. C.. Georreferenciamento como instrumento de gestão em unidade de saúde da família. **Revista Brasileira de Enfermagem**, Brasília: 63(6):p. 978- 82, 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/reben/v63n6/17.pdf Acessado em 01 de fev. de 2019.

PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL (PDI) E CULTURA ORGANIZACIONAL: APLICABILIDADE DO MODELO OCAI NO DIAGNÓSTICO DA EFETIVIDADE E INTERDEPENDÊNCIA

Inacilma Rita Silva Andrade (UFBA)
Romilson Lopes Sampaio (IFBA)
Layorrane Lima (UFBA)
Raiza Gabriele Lima Santos (UFBA)
Eric Gardel de Oliveira Santos (UFBA)

RESUMO

A efetividade do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) pode prescindir de adaptação ou mudança da Cultura Organizacional, para que seu papel, de apoiar processos decisórios e de avaliação do desempenho, seja alcançado. Este trabalho objetiva investigar a relação entre Cultura Organizacional e efetividade do PDI em Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) por meio de uma pesquisa quali-quanti em uma Unidade de Ensino (UE) de uma Universidade Pública Multicampi. Verificou-se na UE, a predominância da Cultura Hierárquica em todas as dimensões (Efetividade Organizacional, Teoria Organizacional, Ênfase Estratégica e Critérios de Sucesso). No PDI, identificou-se a predominância da Cultura Grupal, seguida da Cultura Inovativa. As discrepâncias entre os perfis dominantes na Universidade (Grupal e Inovativa) e na UE (Hierárquica), configuram a existência de uma necessidade urgente de alinhamento cultural para efetividade do PDI.

INTRODUÇÃO

As Instituições de Educação Superior (IES) precisam, no âmbito do Sistema de Avaliação da Educação Superior (SINAES), criado em 2004, mais especificamente, com base no Artigo 16 do Decreto n.º 5.773 de 09 de maio de 2006, elaborar documentos que explicitem suas diretrizes político- pedagógicas e orientem suas ações organizacionais, administrativas e acadêmicas, tendo em vista o seu desenvolvimento institucional.

Principal documento que explicita as diretrizes político-pedagógicas em Instituições de Ensino, o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) é o primeiro a ser elaborado para atender aos três níveis do processo de implementação do Planejamento (Estratégico, Tático e Operacional). O Planejamento Estratégico é composto pelo PDI (nível Estratégico), pelo Plano de Gestão Institucional (nível tático ou funcional) e pelos Planos Operacionais das Unidades e Demais Órgãos da Administração Central (nível operacional).

Nas IES, o PDI, possibilita, dentre outros: a) criação de soluções voltadas para o futuro; b) maior interação entre os órgãos da administração e as unidades de ensino universitárias; c) desenvolvimento da capacidade de identificar e resolver problemas e; d) avaliação e adequação das ações corretivas e preventivas.

Existem inúmeras dificuldades para a implantação dos processos necessários à adequação da instituição às exigências da Controladoria Geral da União (CGU), às diretrizes estratégicas emanadas pelo PDI e às demandas da sociedade por maior transparência na aplicação dos recursos públicos.

Este trabalho é uma pesquisa quali-quanti, com uso de instrumentos estatísticos para determinar uma amostra representativa, que considere as variáveis qualitativas. Investiga-se a relação entre a Cultura Organizacional e a efetividade do PDI, uma vez que a missão, visão, valores e filosofia de atuação estão ligadas às crenças e valores cultuados nas organizações, influenciando, positiva ou negativamente o desempenho institucional e a Cultura Organizacional, surgindo daí, a questão norteadora: a identificação da tipologia cultural dominante produz implicações, a partir do grau de efetividade organizacional[1], nos processos de elaboração e implementação do Plano de Desenvolvimento Institucional em Instituições Federais de Ensino Superior (IFES)?

Especificamente, se objetiva dimensionar as aproximações e distanciamentos entre a Cultura Organizacional implícita no PDI e a tipologia cultural dominante, identificada na pesquisa e apresentar alguns aspectos latentes da realidade da Cultura Organizacional das universidades, numa tentativa de compreensão dos desafios que são postos a essas instituições, principalmente, no tocante à inovação estratégica, à criatividade, à (re)apropriação, à (re)construção e à transformação do conhecimento corporativo.

O referencial teórico foi produzido à luz de estudiosos na temática em questão, como Queiroz (2011), que justifica a relevância do estudo da Cultura Organizacional na Universidade porque, sendo a universidade uma instituição complexa, precisa ser analisada em suas múltiplas dimensões e as propostas que não surgem da comunidade não representam os valores e interesses da comunidade e não são legitimadas pelos seus membros; O IPEA (2005), que elaborou uma análise com 45 (quarenta e cinco) Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), sobre como as áreas de administração e de planejamento tratam o tema Gestão do Conhecimento e Planejamento Estratégico. Estrada (2000), que investigou o Planejamento Estratégico nas Instituições Públicas de Ensino Superior; Santos (2014), na conceituação e definição de planejamento na gestão pública; Cameron e Quinn (2006) criadores do Instrumento de Diagnóstico da Cultura Organizacional e da Tipologia Cultural aqui utilizado; Thiollent (1997) para a conceituação de pesquisa-ação; Yin (2002), na definição de estudo de caso, dentre outros.

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO EM IFES

Na Administração, a estratégia está associada a um conjunto de decisões fixadas em um plano, ou emergentes do processo organizacional que integra missão, objetivos e sequência de ações administrativas num todo interdependente (MOTTA, 1997). Estratégia é o padrão global de decisões e ações que posicionam a empresa em seu ambiente, tem a finalidade de fazê-la atingir os seus objetivos de longo prazo e tem como principais atributos a) alinhamento interno da organização; b) posicionamento da organização em seu ambiente e; c) visão de longo prazo. Os novos modelos organizacionais passam pela compreensão do direito de decidir e pelo alinhamento da estratégia com os objetivos da instituição ou organização. Cada modelo deve ser personalizado e adequado.

Para implementar o enfoque estratégico, necessita-se de dois conceitos fundamentais: o Alinhamento e o Desdobramento. O alinhamento (é o propósito): consistência em toda a organização no que se refere a metas, processos, ações, informações e decisões entre as várias unidades funcionais.

O desdobramento (é o meio): processo de desagregação coerente e paulatina da organização ou de seus elementos (metas, processos e outros), elaborado de forma a manter o alinhamento interno. Assim, um ambiente em constante mudança exige estratégias de médio e longo prazo e uma estrutura organizacional ágil, o que requer capacidade para adquirir novos conhecimentos e competências estratégicas.

Nas IFES, a responsabilidade pela implementação do Plano de Desenvolvimento Institucional deveria ser de todos os membros da comunidade universitária, no entanto, a responsabilidade recai, geralmente, para a Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento, cuja missão é assegurar a otimização dos recursos recebidos, auxiliando os gestores, com objetivos e anseios diferentes, à conversão dos seus esforços para atingir um objetivo comum: alcançar a eficácia da instituição (Subsistema Institucional) o que a classifica como órgão de acompanhamento e controle, não de elaboração.

[1] Efetividade organizacional: prazos, eficiência e previsibilidade reais

Estrada (2000) aponta, como resultado dos seus estudos em universidades brasileiras, a Pró- Reitoria de Planejamento (e/ou Orçamento e/ou Administração) como a única responsável pela concepção e implementação do PDI e a dificuldade em envolver a comunidade universitária no processo, principalmente por falta de um Acordo Inicial. O autor afirma ainda, que as universidades não realizam uma análise preliminar sobre a estrutura de poder, a cultura e o sistema organizacional na Universidade, antes da implantação do planejamento estratégico e que isso se reflete diretamente na falta de comprometimento da própria cúpula da administração da Universidade e da comunidade universitária, com os Modelos de Planejamento Propostos para a Universidade pelas gestões que a administram.

Pode-se concluir, então, que a efetividade do PDI pode prescindir de mudanças culturais ou de adaptação à cultura já existente para que o seu papel de apoiar processos decisórios de planejamento, controle econômico-financeiro, mensuração e avaliação do desempenho das instituições e de suas áreas de atividade seja alcançado, o que dependerá da Cultura Organizacional dominante.

A identificação da cultura dominante na instituição, bem como a identificação da cultura ideal é uma medida que pode ser adotada pela Pró-Reitoria de Planejamento (e/ou Orçamento e/ou Administração) para um alcance eficaz das metas e objetivos planejados, visando a aglutinação dos esforços de todos os membros da instituição na consecução dos seus objetivos e na internalização e disseminação das suas crenças, missão e valores.

O PDI é centrado na interação entre a instituição e o ambiente interno (pontos fortes e fracos) e externo (oportunidades e ameaças) que define suas diretrizes estratégicas e é influenciado pela Cultura Organizacional. A referência à Cultura Organizacional se justifica porque, sendo a Universidade uma instituição complexa, precisa ser analisada em suas múltiplas dimensões e as propostas que não surgem da comunidade, não representam os valores e interesses dos seus membros, não sendo legitimadas por estes membros (QUEIROZ, 2011).

CULTURA ORGANIZACIONAL E PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

De acordo com Araújo e Oliveira (1999) e Andrade (2002) o processo de desvendar a Cultura da Organização permite o levantamento de informações importantes que possibilitam a identificação de aspectos culturais que caracterizam a área, objeto de estudo e o êxito das metas e planos traçados pela instituição no PDI. A eficiência desse planejamento, depende de uma Cultura Organizacional que propicie a sua ação. A missão do gestor na área pública é assegurar a otimização dos recursos públicos advindos do orçamento, convergindo os esforços no atingimento de um objetivo comum: alcançar a eficácia da instituição (subsistema institucional).

Parte-se da concepção de que o Planejamento, em suas diferentes dimensões, subsidia a gestão institucional na definição de metas, prioridades e tomadas de decisões. No entanto, a produção e implementação de um Planejamento Institucional em uma perspectiva estratégica está intrinsecamente relacionada com as complexas e multidimensionais concepções, valores, hábitos e práticas que são compartilhadas e transmitidas na coletividade de uma instituição.

Estrada (2000), identificou como algumas das principais dificuldades da implementação do Planejamento, a ausência de: cultura para o planejamento; de vontade política; de preparo administrativo dos dirigentes; de poder político do pró-reitor de planejamento; de execução de todas as etapas do modelo adotado; de quantificação e especificação das ações; de controle e avaliação das ações, além da complexidade da estrutura universitária e do descompasso nos mandatos de reitor e diretores.

Na visão de Santos (2014:63), "para que seja implementado é necessário apoio administrativo, envolvendo a alta administração e os níveis intermediário e executivo". Ou seja, sem o envolvimento dos membros da organização ou da comunidade, a viabilidade do Planejamento Estratégico fica reduzida.

Não existe produção acadêmica e discussões aprofundadas sobre gestão, Planejamento Estratégico, Cultura Organizacional e modelo de valores opostos**.** Desse modo, a difusão da Cultura Organizacional nas universidades é um tema bastante recente, por tratar-se de uma nova perspectiva da difusão, informação, comunicação e gestão do conhecimento. A Cultura Organizacional em instituições de ensino representa uma base para perspectivas de inovação nos processos de elaboração e implementação do PDI nessas instituições.

Segundo Thiollent (1997), a identidade organizacional constitui o problema central em matéria de Cultura Organizacional. É pela construção da identidade que a instituição consegue oferecer aos seus membros uma visão coletiva de suas atividades e de seus critérios de ação desejável. Quando a identidade é forte, os comportamentos individuais ou grupais são espontaneamente orientados, de um modo convergente e favorável, aos objetivos ou prioridades da organização. Quando a identidade é fraca, permanece um sentimento de falta de clareza dos objetivos ou prioridades e desentrosamento das atividades no plano prático.

MODELO DE VALORES CONCORRENTES

A cultura é conjunto de valores que as pessoas cultivam e acreditam. Pires e Macêdo (2006 *apud* Queiroz 2011:84), afirmam que a cultura

> é um conjunto complexo e multidimensional de tudo que constitui a vida em comum nos grupos sociais. (...) um modo de pensar, de sentir e de agir, mais ou menos formalizados os quais, tendo sido apreendidos e sendo partilhados por uma pluralidade de pessoas, servem de maneira objetiva e ao mesmo tempo simbólica e passam integrar essas pessoas em uma coletividade distinta de outras. É o resultado de ações cujos componentes e determinantes são compartilhados e transmitidos pelos membros de um grupo.

Para Queiroz (2011), a cultura é construída a partir do partilhamento dos significados pela comunidade que compõe a universidade. Quinn e Rohrbaugh (1981 *apud* SANTOS, 1992), abordaram a questão da Eficácia Organizacional de uma maneira diferente das abordagens de outros pesquisadores americanos e obtiveram, como produto final, um conjunto de critérios de eficácia que podem ser distribuídos ou organizados em um espaço multidimensional, contendo três dimensões relacionadas ao **enfoque organizacional (**bem-estar e desenvolvimento do indivíduo e da organização); à **estrutura organizacional** (controle, estabilidade, flexibilidade e mudança) e aos **meios e fins organizacionais** (ênfase no processo de planejamento e direcionamento para resultados).

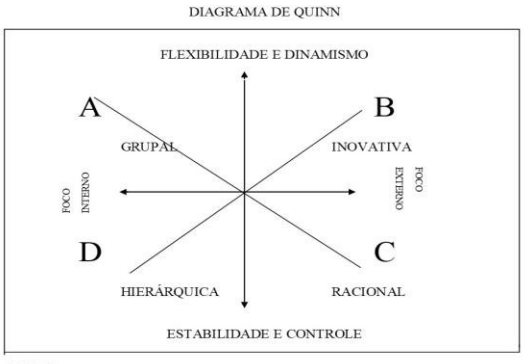
A Teoria consolidada foi denominada *Competing Value Model* - **CVM (**Modelo dos Valores Concorrentes). Desenvolvido por Quinn e Rohrbaugh (1981), enfoca os dilemas inerentes ao próprio sistema institucional, por isso, faz referências aos valores que competem. O CVM é aplicado para o estudo de formas organizacionais, ciclos de vida organizacional, perfis de liderança e tomada de decisão. O estudo da Cultura Organizacional, representa uma alternativa diferente do enfoque qualitativo, uma vez que o modelo "assume que as organizações podem ser caracterizadas de acordo com traços culturais ou dimensões comuns a toda e qualquer organização" (SANTOS, 1992:59).

O CVM explica as diferenças dos valores existentes entre os vários modelos de estudo e medição da eficácia organizacional. Sua estrutura é focalizada nos diversos aspectos qualitativos de uma organização, com ênfase nos conflitos entre estabilidade X mudança e ambiente interno X ambiente externo. É aplicado para o estudo de formas organizacionais, ciclos de vida organizacional, perfis de liderança e tomada de decisão.

O primeiro EIXO diferencia os critérios de eficácia que enfatizam flexibilidade, prudência e dinamismo, do critério que enfatiza estabilidade, ordem e controle, ou seja, algumas instituições são vistas como eficazes se são mutantes, adaptativas e orgânicas, outras são estáveis, previsíveis e mecanicistas.

O segundo EIXO diferencia o critério que enfatiza orientação interna e integração, de outro que enfatiza orientação externa, diferenciação e competividade, ou seja, a instituição é vista como eficaz se tem como característica a harmonia interna, enquanto outra se está empenhada na interação ou competição com suas fronteiras externas.

Figura 01 – Modelo de Valores Concorrentes



FONTE: Santos, Neusa. Impacto da Cultura Organizacional no Desempenho das Empresas, conforme mensurado por Indicadores de Desempenho. Tese de Doutorado. USP, São Paulo, 1992 p. 61.

O Modelo de Valores Concorrentes explicita os elementos-chave das quatro culturas principais que fornecem embasamento ao planejamento e à implantação da avaliação institucional, considerando aqui, essa avaliação, com finalidade similar à definição básica de gestão da qualidade total[2] (*Total Quality Management* - TQM)

[2] uma abordagem de gestão para o sucesso no longo prazo por meio da satisfação do cliente. Em um esforço TQM, todos os membros de uma organização participam da melhoria dos processos, produtos, serviços e da cultura em que trabalham (www.fm2s.com.br/qualidade-total).

TIPOLOGIA CULTURAL DE CAMERON & QUINN (1996).

O tipo cultural identifica as premissas, estilos e valores básicos que predominam na organização. Num ambiente competitivo alcançar o sucesso organizacional depende de como a Cultura da Organização se relaciona com as demandas deste ambiente competitivo. Além do mais, conhecer o tipo de cultura numa organização permite identificar quais tipos de atributos de liderança são mais valorizados, quais comportamentos são mais passíveis de reconhecimento e recompensa e quais estilos de gerenciamentos são preferidos.

Quinn (1996) apresenta a existência de quatro tipos culturais: a Cultura Grupal, Inovativa, Racional e Hierárquica. Segundo o autor, todas as organizações têm as quatro tipologias culturais presentes em sua Cultura Organizacional, ressaltando que não existe cultura certa ou errada, e sim, que as organizações apresentam mais dominância à cultura A ou B, a partir de seus objetivos estratégicos, mercado participante ou atividade executante.

A Cultura **Grupal** enfatiza o desenvolvimento de recursos humanos e valoriza a participação dos membros na tomada de decisão. Baseia-se em valores associados à afiliação onde a liderança é participativa. Além disso, os valores específicos (meio/ fim) são a coesão e a moral, vistas como valores meios para o desenvolvimento de recursos humanos.

A Cultura **Inovativa** objetiva gerar produtos e serviços inovadores e adaptar-se rapidamente à novas oportunidades. A ênfase está na motivação pelo crescimento, diversificação e criatividade na tarefa. Essa cultura é apoiada em propostas de mudança e flexibilidade, os líderes são empreendedores e idealistas, enfatiza a intuição e o processo de tomada de decisão valoriza a revitalização e inovação operacional, além de que os valores de flexibilidade e adaptação são os meios para o crescimento e obtenção de suporte externo.

A Cultura **Racional** é voltada para a eficácia organizacional e atribui muita importância para o custo das transações. Com um olhar mais direcionado para o ambiente externo, a ênfase está na crença de que as recompensas são diretamente proporcionais ao desempenho e aos resultados. Seus líderes são diretivos e encorajam a produtividade; o processo de tomada de decisão é individual, busca lucro e produtividade e os valores (meio/fim) são a competição e a consecução de resultados planejados.

A Cultura **Hierárquica** apoia-se nas normas e burocracia. A ênfase está na estabilidade e boa aceitação da autoridade emanada das estruturas formais. Os participantes lidam bem com papéis e protocolos, regulamentos e regras. Os líderes são cautelosos e conservadores, atentos para problemas de natureza técnica, onde o processo decisório é normativo e formal e os valores (meio/fim) são a estabilidade, a segurança e a ordem.

DISCREPÂNCIAS, FORÇAS E CONGRUÊNCIA DOS PERFIS CULTURAIS

A Discrepância entre a Cultura Organizacional atual e a ideal é um guia para a determinação de quais mudanças seriam necessárias para o alinhamento das culturas. Dados discrepantes, com mais de 10 pontos de diferença, devem ser considerados como de necessidade urgente de mudança.

No que diz respeito à Força, é determinada pelo número de pontos dados a um tipo específico de cultura. Quanto maior o escore, mais forte ou mais dominante é aquela cultura particular. Culturas fortes estão associadas com homogeneidade de esforço, foco claro, e alta eficácia em ambientes onde união e visão comum são requeridos. Nenhum traço cultural ideal existe. Cada organização deve determinar, por si mesma, o grau de Força Cultural requerido para ter sucesso no seu ambiente.

Congruência cultural significa que vários aspectos da cultura da organização estão alinhados, isto é, os mesmos tipos de cultura são enfatizados em várias partes da organização. Uma cultura congruente elimina muitas das complicações, desconexões e obstáculos que podem prejudicar a performance efetiva.

DIMENSÕES CHAVE DA CULTURA ORGANIZACIONAL

As Dimensões são: Características Dominantes; Liderança; Administração de recursos humanos; Lema da organização; Ênfase estratégica e; Critérios de sucesso.

CARACTERÍSTICAS DOMINANTES

A Cultura **Hierárquica** é caracterizada por um lugar formalizado e estruturado para trabalhar, com regras rígidas e líderes coordenadores e organizadores. É evidenciada em organizações com inúmeros procedimentos padronizados, múltiplos níveis hierárquicos e uma ênfase no esforço das regras.

A Cultura **Inovativa** é a cultura da Era da Informação. As premissas são que a iniciativa e o pioneirismo são os fatores para o sucesso. Nesta cultura, a maior tarefa de gerenciamento é gerar empreendimento, criatividade e atividades. Assume-se que adaptação e inovação levam à novas fontes de lucratividade e enfatiza-se uma visão de futuro.

A Cultura **Racional** tem o foco nas transações externas de modo a criar vantagens competitivas e produtividade, que são os valores centrais que dominam este tipo de organização. As premissas básicas são que o ambiente externo é hostil. É caracterizada também, por um ambiente orientado para resultados. Os líderes são produtivos e competidores. A coesão ou a cola, que mantém a organização unida, é a ênfase no vencer. A preocupação em longo prazo está nas ações competitivas e em atingir metas e objetivos amplos.

A Cultura **Grupal** é caracterizada pelo trabalho em equipe, programas de envolvimento do empregado e comprometimento corporativo. As recompensas são com base nos resultados do grupo. As premissas básicas são que o ambiente é melhor gerenciado por meio de trabalho em grupo e desenvolvimento do empregado e os clientes são considerados parceiros. A organização está interessada em desenvolver um ambiente de trabalho humano e a maior tarefa de gerenciamento está em dar maior poder ao empregado para facilitar sua participação, comprometimento e lealdade. Líderes são considerados mentores. A organização é mantida unida pela lealdade e tradição.

LIDERANÇA

Na Cultura **Hierárquica**, os gerentes mais efetivos são bons em organização, controle, monitoração, administração, coordenação e manutenção da eficiência. São reforçadores das regras. Na Cultura **Racional**, os gerentes pontuados como os mais efetivos tendem a ser rígidos, altamente competitivos e muito bons em direção, resultados de produção, negociação e motivação dos outros. São duros e ditadores. Na Cultura **Grupal**, os líderes mais efetivos são construtores de equipe, facilitadores, mentores e suportes. São calorosos e paternalistas. Já na Cultura **Inovativa**, os líderes são efetivos, tendem a ser negociadores, visionários, inovadores, criativos, orientados pelo risco e focados no futuro. São quebradores de regras.

ADMINISTRAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS

Construir ou reforçar uma Cultura **Hierárquica,** requer um especialista administrativo voltado para a reengenharia de processos e criação de uma infraestrutura eficiente. Construir ou reforçar uma Cultura **Racional**, requer que o gerente de RH seja um parceiro de negócios estratégico na organização, alinhe RH com estratégia de negócio e facilite os impactos (financeiros) de todas as atividades de RH. Construir ou reforçar uma Cultura **Grupal**, requer um especialista motivado que responda às necessidades dos empregados e desenvolva comprometimento e capacidade humana da força de trabalho. Construir ou reforçar uma Cultura **Inovativa**, requer um agente de mudança que facilite mudança transformacional e renovaçãoorganizacional.

TEORIA DO GERENCIAMENTO – LEMA DA ORGANIZAÇÃO

Na Cultura **Grupal**, o lema da organização é "*participação gera comprometimento*". Na Cultura **Inovativa**, "*inovação gera novos recursos".* Na Cultura **Hierárquica,** *"Controle gera eficiência"* e na Cultura **Racional**, *"competitividade gera produtividade".*

ÊNFASE ESTRATÉGICA

A Ênfase Estratégica define quais áreas dirigem a estratégia da organização. Na Cultura **Grupal**, a ênfase estratégica é dada pela coesão, pela moral e pelo desenvolvimento dos recursos Humanos. Na Cultura **Inovativa**, a ênfase é dada por respostas de ponta, criatividade e crescimento. Na cultura **Hierárquica**, a ênfase reside na eficiência, pontualidade e funcionamento suave e, na Cultura **Racional,** a ênfase é dada pela briga por maiores fatias de mercado, cumprimento de metas e superação de competidores.

CRITÉRIOS DE SUCESSO

É o fator que determina como a vitória é definida e o que é recompensado e celebrado. Na Cultura **Hierárquica**, o critério de sucesso é determinado pelas regras, procedimentos padronizados e mecanismos de controle e responsabilidade. Na Cultura **Racional**, o critério de sucesso é definido em termos de fatia de mercado e penetração. Na Cultura **Grupal**, o sucesso é definido em termos de clima interno e preocupação pelas pessoas e, na Cultura **Inovativa**, o critério de sucesso é definido em termos de iniciativas inovadoras e pioneiras.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O estudo foi realizado por meio da pesquisa-ação por ser a mais apropriada técnica de pesquisa para o alcance dos objetivos deste estudo (requerida na interpretação de dados e informações coletadas através de questionários e análise documental). Segundo Thiollent (1997), a diferença entre pesquisa-ação e pesquisa participante é a inexistência de uma ação planejada e a não existência da necessidade de objetivação e divulgação da informação ou do conhecimento. Para este autor, "a pesquisa-ação não pode ser conduzida à revelia dos participantes nas situações que são objeto de investigação e de possível ação" (THIOLLENT,1997:20).

Como tipo de pesquisa, adotou-se o **Estudo de Caso** que, para Lazzarini (1997), tem sido enquadrado no grupo dos métodos qualitativos, caracterizando-se por um maior foco na compreensão dos fatos, do que na sua mensuração, contrastando com os métodos quantitativos que se caracterizam por um foco maior na mensuração dos fenômenos e são aplicados, geralmente, a amostras maiores. O Estudo de caso é uma estratégia de investigação que permite à pesquisa reter as características holísticas e mais significativas dos eventos da vida real (YIN, 2002).

A UNIVERSIDADE E A UNIDADE DE ENSINO, OBJETO DO ESTUDO

A Universidade, fundada em 1946, com sede na cidade de Salvador - Bahia, é uma autarquia com autonomia administrativa, patrimonial, financeira e didático-científica nos termos da Constituição Federal e do seu Estatuto. É uma Universidade *Multicampi*, que possui atualmente 31 unidades de ensino, divididas em 05 áreas do conhecimento, 08 Pró-Reitorias, 04 Sistemas Universitários (Saúde, Editorial, Biblioteca e Museus), 05 superintendências e alguns órgãos estruturantes.

A Unidade de Ensino, onde foram aplicados os questionários, funcionou de 1945 até fins de 1994, como um departamento, de uma outra unidade de ensino. Em 1994, por meio de uma Portaria, a Unidade de Ensino, objeto do estudo, foi criada, dando um novo impulso ao curso, ainda que não tivesse sede própria. Em 2014, a Unidade de Ensino iniciou suas atividades em sede própria.

DIFICULDADES NA CONSECUÇÃO DA PESQUISA

a) A complexidade da instituição, objeto do estudo. Fialho (2005), define Universidade *Multicampi* como um território pouco explorado, um modelo de universidade diferente, principalmente por sua estrutura organizacional desconcentrada e sua dispersão fisco-geográfica, características muito próprias desse tipo de instituição; **b)** a necessidade de motivar os intervenientes do processo a atuarem como uma equipe, uma vez que todos os agentes terão necessariamente que estar envolvidos no processo, um desafio que impõe o desenvolver estratégias que envolvam os sujeitos; **c)** a sensibilização da instituição para a implementação das atividades e disponibilização das condições possíveis para o respetivo desenvolvimento das ações, necessárias à consecução do estudo.

A pesquisa foi dividida em VI Etapas. Neste trabalho, apresentamos os resultados obtidos nas etapas I, II e III, utilizando como instrumento de medição da Cultura Organizacional, o *Organizational Culture Assesment Instrument* - OCAI, (Instrumento de Diagnóstico da Cultura Organizacional), com base no *Competing Values Framework*3 (Modelo Teórico de Valores Concorrentes – CVM).

Na I Etapa, com base nos documentos oficiais da instituição (Plano de Desenvolvimento Institucional, Estatuto e Regimento), buscou-se identificar, de acordo com a tipologia cultural de Cameron e Quin (1996), a cultura dominante na Universidade. Na II Etapa, efetuou-se a aplicação do Questionário de Cultura Organizacional (instrumento de medição da cultura organizacional - CAMERON e QUINN, 1996), para os gestores da unidade de ensino, objeto do estudo. A III Etapa, consistiu na aplicação do mesmo questionário (Cultura Organizacional) para a comunidade - servidores (técnicos e docentes) e discentes ativos (Graduação - Presencial e EAD e Pós-graduação), da unidade de ensino, por meio digital.

DETERMINAÇÃO DO TAMANHO DA AMOSTRA

Bruni (2011), afirma que em estudos com variáveis qualitativas (p), ordinais ou nominais e população finita (q), a estimativa do tamanho da amostra a ser analisada depende das proporções estudadas e do nível de confiança do estudo. Assumimos aqui, que os valores de p e q, serão iguais a 50%, ou 0,5, o que possibilita maximizar o valor do produto (p x q) e do tamanho da amostra a ser analisado.

Dados da Unidade de Ensino (2018)

Servidores Docentes	37
Servidores Técnicos Administrativos	16
Discentes Ativos	800
População total	**853**
Cargos de Gestão	**13**

Fonte: Proplan, 2018

DETERMINAÇÃO DA AMOSTRA – FASE II

Consideramos a população finita de tamanho N (N= 850), um nível de confiança de 95%, Nível de Significância de 5% com Z Caudal de 1,64 e erro máximo igual a 6%.

$$n = \frac{z^2\, pqN}{z^2\, pq + (N-1)e^2}$$

$$n = 153{,}36$$

Onde:
N = tamanho da amostra z = z unicaudal
p = variáveis qualitativas q = população finita
e = erro máximo

Assim, consideramos a participação de 154 pessoas como amostra representativa da pesquisa.

ANÁLISE DOS DADOS

ETAPA I ANÁLISE DA TIPOLOGIA CULTURAL DOMINANTE NA UNIVERSIDADE

A análise efetuada no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), 2018-2022 da Universidade, evidencia que a tipologia cultural dominante na instituição é a Cultura Grupal (22 pontos), seguida da Cultura Inovativa (15 pontos). Tais tipologias são coerentes com as características identificadas na missão, visão, valores, objetivos institucionais e estratégicos da Universidade e com o que se espera de instituições de ensino superior, responsáveis pela formação pessoal e profissional dos gestores, prestadores de serviços e dirigentes.

Considerando que a Cultura Grupal é aquela que enfatiza o desenvolvimento de recursos humanos e valoriza a participação dos membros na tomada de decisão; baseando-se em valores associados à afiliação e onde os valores específicos (meio/ fim) são a coesão e a moral, é lógico que em uma instituição de ensino, seja esta a tipologia cultural mais adequada aos objetivos da instituição. A segunda cultura dominante identificada, também é adequada ao perfil de uma instituição de ensino, por ser uma cultura que tem como principais características a geração de produtos e serviços inovadores, além de ser uma cultura que possibilita uma flexibilidade para adaptar-se, de forma rápida, às mudanças advindas do desenvolvimento tecnológico, com ênfase na motivação, crescimento, diversificação e criatividade na execução dos seus objetivos.

Podemos concluir então, que a Cultura Grupal e a Cultura Inovativa, por estarem no mesmo quadrante (flexibilidade e dinamismo), terem como foco o público interno e também o externo (ver Figura 01 – Diagrama de Quinn) são culturas que se complementam e, por esse motivo, não geram resistência e conflitos, logo, são coerentes com os objetivos institucionais previstos no Plano de Desenvolvimento Institucional da Universidade.

Quadro 01 Resumo Tipologia Cultural Dominante na Instituição de Ensino (PDI)

Item	Tipologia Cultural (pontuação)
Missão e Visão	Grupal, Inovativa, Hierárquica (2)
Valores	Grupal (5) inovativa (3)
Objetivos Institucionais	Grupal (11) Inovativa (7) e Racional (6)
Objetivos Estratégicos	
Eixo Missão	Racional (3) Grupal e Inovativa (2)
Eixo Recursos	Grupal e Hierárquica (2)
Tipologia Cultural Dominante	**Grupal (22) Inovativa (15)**

FONTE; elaborado pelos autores, 2018

ETAPA II – TIPOLOGIA CULTURAL DOMINANTE NA UNIDADE – VISÃO DOS GESTORES

Os resultados obtidos com a aplicação do questionário de Cultura Organizacional aos gestores da Unidade de Ensino, evidenciam que a tipologia cultural dominante na Universidade e na Unidade de Ensino, na visão destes gestores, é a Cultura Hierárquica e que a cultura dominante, ideal para a Unidade de Ensino, seria a Cultura Grupal. Tais tipologias são incoerentes com a tipologia cultural dominante identificadas na missão, visão, valores, objetivos institucionais e estratégicos da Universidade.

Devemos ressaltar que a Cultura Hierárquica está em um quadrante oposto à Cultura Grupal (estabilidade e controle), apesar de terem foco no público interno (ver Figura 01 – Diagrama de Quinn). A Cultura Hierárquica é embasada em um processo decisório normativo e formal com destaque para procedimentos, normas, regulamentos e regras.

Destacamos também, que a Cultura Inovativa, identificada como segunda cultura dominante da Universidade, não foi evidenciada em nenhuma das dimensões estudadas. Outro ponto interessante é que em relação à dimensão "critérios de sucesso", ou seja, o fator que determina a vitória e o que é recompensado na instituição, os gestores evidenciaram a Cultura Grupal.

Quadro 02 Dimensões-Chave e Tipologia Cultural Dominante - Gestores

Dimensão	Universidade	Unidade de Ensino	Unidade de Ensino
Características Dominantes	Hierárquica	Hierárquica	Hierárquica
Liderança	Hierárquica	Grupal	Hierárquica
Administração de RH	Hierárquica	Grupal	Hierárquica
Coesão Organizacional	Hierárquica	Hierárquica	Hierárquica
Ênfase Estratégica	Hierárquica	Inovativa	Hierárquica
Critérios de Sucesso	Grupal	Hierárquica	Hierárquica
Tipologia Cultural Dominante	Hierárquica	Grupal	Hierárquica

FONTE; elaborado pelos autores, 2018

Para melhor entendimento, apresentamos o quadro 03 Resumo da Análise – Gestores, que demonstra as principais características da tipologia identificada para cada dimensão e para a tipologia cultural dominante na Unidade de Ensino.

Quadro 03 Resumo Análise – Gestores

Item	Tipologia	Significado
Características Dominantes	Hierárquica	Líderes coordenadores e organizadores rígidos. Procedimentos padronizados. Múltiplos níveis hierárquicos. Ênfase nas regras.
Liderança	Hierárquica	Os gerentes mais efetivos são bons em organização, controle, monitoração, administração, coordenação e manutenção da eficiência. São reforçadores das regras.
Administração RH	Hierárquica	Requer um especialista administrativo voltado para a reengenharia de processos e criação de uma infraestrutura eficiente
Item	**Tipologia**	**Significado**
Coesão Organizacional	Hierárquica	"Controle gera eficiência"
Ênfase Estratégica	Hierárquica	eficiência, pontualidade e funcionamento suave
Critérios de Sucesso	Hierárquica	Regras, procedimentos padronizados e mecanismos de controle e responsabilidade
Tipologia Cultural Dominante	Hierárquica	Formalização e estruturação. Regras rígidas.

FONTE; elaborado pelos autores, 2018

ETAPA III – TIPOLOGIA CULTURAL DOMINANTE NA UNIDADE – VISÃO DA COMUNIDADE

Os resultados obtidos com a aplicação do questionário de Cultura Organizacional aos servidores (docentes e técnicos) e discentes da Unidade de Ensino, evidenciam que a tipologia cultural dominante na Universidade e na Unidade de Ensino, na visão da comunidade, é a Cultura Hierárquica, coincidindo com a visão dos gestores.

Um ponto interessante nos resultados obtidos é a visão da comunidade em relação à dimensão "características dominantes". Para a comunidade, tanto a Universidade quanto a Unidade de Ensino possuem a Cultura Racional nessa dimensão. A Cultura Racional tem como características o foco nas transações externas, de modo a criar vantagens competitivas e produtividade, que são os valores centrais que dominam neste tipo de cultura. As premissas básicas numa Cultura Racional são que o ambiente externo é hostil. Os líderes são produtivos e competidores e o que mantém a instituição unida é a ênfase em vencer.

Quadro 04 Dimensões-Chave e Tipologia Cultural Dominante - Comunidade

Dimensão	Unidade de Ensino	Unidade de Ensino
Características Dominantes	Racional	Racional
Liderança	Hierárquica	Hierárquica
Administração de RH	Hierárquica	Hierárquica
Coesão Organizacional	Hierárquica	Hierárquica
Ênfase Estratégica	Hierárquica	Hierárquica
Critérios de Sucesso	Hierárquica	Hierárquica
Tipologia Cultural Dominante	Hierárquica	Hierárquica

FONTE; elaborado pelos autores, 2018

INTERPRETAÇÃO DOS DADOS OBTIDOS

PERFIL CULTURAL

Para os gestores, a cultura ideal na Unidade de Ensino seria a Cultura Grupal (1.860), seguida da Inovativa (1.495), ou seja, ao mesmo tempo em que existiria a preocupação com o desenvolvimento dos recursos humanos e o ambiente familiar (clã – grupal), também a iniciativa, a criatividade e o empreendedorismo seriam incentivados, perfil este, identificado no PDI da Universidade.

CARACTERÍSTICAS DOMINANTES

Para os gestores, na dimensão "características dominantes", a cultura identificada é a Cultura Hierárquica e, para a comunidade, a Cultura Racional. Enquanto a Cultura Hierárquica, também conhecida por "Burocrática", é caracterizada por um lugar formalizado e estruturado para trabalhar com regras rígidas e líderes coordenadores e organizadores, a Cultura Racional é caracterizada por um ambiente orientado para resultados. Os líderes são produtivos e competidores. A coesão ou a cola, que mantém a organização unida é a "ênfase no vencer". A preocupação em longo prazo está nas ações competitivas e em atingir metas e objetivos amplos.

LIDERANÇA ORGANIZACIONAL

No caso da Unidade de Ensino, os resultados obtidos apontaram para Cultura Hierárquica, o que indica uma instituição em que os gerentes mais efetivos – aqueles pontuados como de maior sucesso pelos seus subordinados, contemporâneos e superiores e que tendem a se destacar e assumir mais responsabilidades na instituição – demonstram um estilo de liderança compatível. Isto é, eles são bons em organização, controle, monitoração, administração, coordenação e manutenção da eficiência. Estes resultados são interessantes por comprovarem o fato de que os líderes que ascenderam na estrutura da instituição, no último ano, têm os perfis hierárquico.

EFETIVIDADE ORGANIZACIONAL

Os indicadores de efetividade organizacional representam o que a comunidade valoriza na performance da instituição, o que é visto como bom, certo e apropriado. Nos critérios de efetividade, o perfil cultural predominante, segundo os resultados obtidos na pesquisa, é a Cultura Hierárquica. Na Cultura Hierárquica os critérios de efetividade são caracterizados pela eficiência, pontualidade e previsibilidade.

ADMINISTRAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS

O administrador de RH eficaz deve assegurar que alguns elementos, de cada uma das quatro culturas, estejam representados na instituição. Mais importante ainda, deve assegurar que os papéis, meios, fins e competências devem reforçar a cultura dominante ou desejada, construindo ou fortalecendo um tipo diferente de cultura organizacional, a depender das metas traçadas. Na Cultura Hierárquica, identificada como a tipologia cultural dominante nessa dimensão pelos gestores e pela comunidade, os gestores são voltados para a reengenharia de processos e criação de uma infraestrutura eficiente.

COESÃO ORGANIZACIONAL

A coesão organizacional é a cola que mantém unida a organização, gerando estabilidade. A cultura reforça continuidade e consistência na organização através da aderência, para claramente definir valores consensuais. Segundo os gestores e a comunidade Unidade de Ensino, a cola que mantém a organização unida é a eficiência.

TEORIA OPERACIONAL

Teoria Organizacional ou Teoria de Gerenciamento é a maneira como a organização gerencia e valoriza os seus recursos humanos para o alcance da sua efetividade. Para os gestores e comunidade Unidade de Ensino, a cultura identificada para essa dimensão é a Cultura Hierárquica. A teoria operacional que domina este tipo de cultura é que o controle desenvolve a eficiência e, portanto, a efetividade. Seu lema é "*Controle gera eficiência*".

ÊNFASE ESTRATÉGICA

A ênfase estratégica define quais áreas dirigem a estratégia da organização. Para os gestores e comunidade Unidade de Ensino, a cultura identificada para essa dimensão é a Cultura Hierárquica, ou seja, a ênfase reside na eficiência, pontualidade e funcionamento suave.

CRITÉRIOS DE SUCESSO

Critério de sucesso é entendido como o fator que determina como a vitória é definida e o que é recompensado e celebrado. Na Cultura Hierárquica, o critério de sucesso é determinado pelas regras, procedimentos padronizados, mecanismos de controle e responsabilidade.

Quadro 05 Dimensões-Chave e Tipologia Cultural Dominante Gestores X Comunidade

	Gestores	**Comunidade**	**Gestores**	**Comunidade**
Dimensão	**Universidade**	**Universidade**	**Unidade de Ensino**	**Unidade de Ensino**
Características Dominantes	Hierárquica	Racional	Hierárquica	Racional
Liderança	Hierárquica	Hierárquica	Hierárquica	Hierárquica
Administração de RH	Hierárquica	Hierárquica	Hierárquica	Hierárquica
Coesão Organizacional	Hierárquica	Hierárquica	Hierárquica	Hierárquica
Ênfase Estratégica	Hierárquica	Inovativa	Hierárquica	Hierárquica
Critérios de Sucesso	Grupal	Hierárquica	Hierárquica	Hierárquica
Tipologia Cultural Dominante	Hierárquica 2.065	Hierárquica 28.559	Hierárquica 2.523	Hierárquica 29.455
Diferença para a Grupal	**1.350**	**25.023**	**1.331**	**24.626**

FONTE; elaborado pelos autores, 2018

DISCREPÂNCIAS

Os dados obtidos demonstram que existe conflito entre o perfil atual da Unidade de Ensino (Cultura Hierárquica) e o perfil ideal (Cultura Grupal). O perfil cultural atual identificado para a Unidade de Ensino, pelos gestores e pela comunidade foram coincidentes (Cultura Hierárquica). No entanto, as discrepâncias entre os perfis dominantes na Universidade (Cultura Grupal e Cultura Inovativa) e os perfis atuais da Unidade de Ensino (Cultura Hierárquica), encontram-se acima dos 10 pontos, o que configura a existência de uma necessidade urgente de mudança.

Quadro 06 Tipologia Cultural Dominante – Discrepâncias Universidade e Unidade de Ensino Gestores X Comunidade

TIPOLOGIA CULTURAL - GESTORES	
ATUAL UNIDADE DE ENSINO	
Hierárquica	Grupal
2.523	1.331
IDEAL UNIDADE DE ENSINO	
Grupal	Inovativa
1.860	1.495
ATUAL UNIVERSIDADE	
Hierárquica	Grupal
2.065	1.350
TIPOLOGIA CULTURAL -COMUNIDADE	
ATUAL UNIVERSIDADE	
Hierárquica	Racional
12.034	10.189

FONTE: elaborado pelos autores, 2018

DISCREPÂNCIA ENTRE A CULTURA ATUAL DA UNIVERSIDADE E A CULTURA ATUAL DA UNIDADE DE ENSINO

A divergência é relevante. Enquanto está implícito, nos documentos da Universidade, como primeira e a segunda tipologia cultural dominante, as Culturas Grupal e Inovativa, tipologias que se complementam por serem voltadas para a flexibilidade (Grupal) e dinamismo (Inovativa) e com foco nos ambientes internos (Grupal) e externo (Inovativa), a tipologia cultural evidenciada para a Unidade de Ensino é a Hierárquica, voltada para a estabilidade, o controle e com foco no ambiente interno.

DISCREPÂNCIA ENTRE A CULTURA ATUAL DA UNIDADE DE ENSINO E A CULTURA IDEAL DA UNIDADE DE ENSINO.

Os próprios gestores identificam que a tipologia cultural ideal para a Unidade de Ensino, seria a Cultura Grupal (1.860), seguida da Inovativa (1.495), o que tornaria a tipologia cultural dominante coerente com a tipologia cultural implícita nos documentos oficiais, privilegiando o desenvolvimento e a formação de pessoas. No entanto, a cultura atual da Unidade de Ensino, na visão dos gestores, é a Cultura Hierárquica (2.065), seguida da Grupal (1.331). Enquanto a Hierárquica é uma tipologia cultural que se encontra no quadrante de controle, a Cultura Grupal possui características na flexibilidade e ambas possuem foco interno, o que causa conflito. Como focar apenas no "mercado" interno e não considerar as variáveis externas?

DISCREPÂNCIA NA CULTURA ATUAL DA UNIDADE DE ENSINO - GESTORES X COMUNIDADE.

Neste item, a divergência situa-se apenas na segunda cultura de maior projeção na instituição, de acordo com o que foi identificado nos questionários. Para os gestores, a cultura atual da Unidade de Ensino é Cultura Hierárquica (2.065), seguida da Grupal (1.331). Para a comunidade, há concordância em relação à primeira cultura (Cultura Hierárquica - 12.034), mas diferença na segunda tipologia cultural dominante, surgindo a Cultura Racional (10.189). A Cultura Racional e a Cultura Grupal são culturas totalmente divergentes, principalmente, em relação à forma de administrar e tratar as pessoas. Enquanto a Cultura Racional é permeada por pressupostos de realização e os fatores de motivação incluem a competição e a consecução de resultados pré-estabelecidos, com líderes diretivos, objetivos e que encorajam a produtividade.

Na Cultura Racional, o processo de informação é individual buscando alcançar os melhores resultados organizacionais. Na Grupal, privilegia-se o envolvimento e participação das pessoas, desenvolvendo o fortalecimento e o comprometimento. Pessoas comprometidas e satisfeitas produzem efetividade. Pode-se então observar o porquê de uma cultura ser antagônica a outra. Enquanto uma valoriza as pessoas e o trabalho participativo, a outra fomenta a competitividade.

FORÇA

A Força da cultura é determinada pelo número de pontos dados a um tipo específico de cultura. Quanto maior o escore, mais forte ou mais dominante é aquela cultura particular. Culturas fortes estão associadas com homogeneidade de esforço, foco claro e alta performance em ambientes onde união e visão comum são requeridos.

Nesta Unidade de Ensino, integrante de uma Universidade cuja missão é "*produzir e disseminar ciência, tecnologia, arte e cultura, base para a formação sólida de profissionais, docentes e pesquisadores que atuem dentro de elevados padrões de desempenho técnico e ético e sejam cidadãos comprometidos com a democracia e a promoção da justiça social*", existe a necessidade da cooperação da comunidade para formar pessoas e profissionais com as competências, técnicas pessoais, éticas e profissionais necessárias e exigidas pela sociedade. Dentre os tipos culturais existentes, o que melhor se adaptaria aos objetivos da organização seria a Cultura Grupal e a Cultura Inovativa. Como o resultado apresentado, demonstrou que a cultura dominante na Unidade de Ensino é a Cultura Hierárquica, seguida da Cultura Racional; tipologias culturais antagônicas à tipologia implícita nos documentos oficiais da Universidade (Cultura Grupal e Cultura Inovativa). O ideal é implementar um processo de mudança (alinhamento) de cultura.

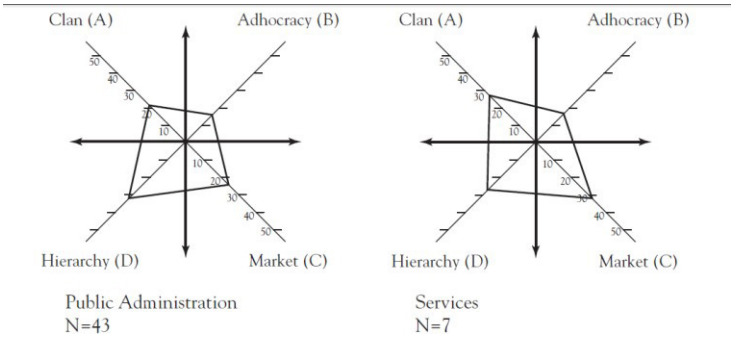
CONGRUÊNCIA DOS PERFIS CULTURAIS

Congruência cultural significa que vários aspectos da cultura estão alinhados, isto é, os mesmos tipos de cultura são enfatizados em várias partes da instituição. Uma cultura congruente elimina muitas das complicações, desconexões e obstáculos que podem prejudicar a performance efetiva e o alcance dos objetivos institucionais. Para os gestores e para a comunidade Unidade de Ensino, muitos aspectos culturais são congruentes (Cultura Hierárquica), no entanto, ao compararmos com os aspectos culturais exigidos pela Universidade (dominância da Cultura Grupal e Inovativa), verificamos ausência de congruência cultural na Unidade de Ensino.

Conforme o demonstrado no item anterior, as culturas dominantes na Unidade de Ensino são contraditórias e antagônicas à tipologia cultural da Universidade, por estarem em quadrantes diferentes. Isso pode indicar ausência de foco ou uma cultura imprecisa ou dúbia para a comunidade, ou ainda, que a complexidade do ambiente requer ênfases múltiplas em diferentes elementos da instituição. Para avaliar melhor essa questão, necessário se faz efetuar a Comparação de Normas, ou seja, a comparação entre os gráficos obtidos para o perfil médio de outras Unidades de Ensino da Universidade.

O estudo de Cameron e Quinn (1996) não englobou instituições de ensino. O Perfil médio desse estudo para instituições da área da Administração Pública e de Serviços (Figura 02), indicam como tipologia cultural dominante a Cultura Hierárquia (Administração Pública) e Racional (Serviços)

Figura 02 – Perfil Médio OCAI para Instituições na área de Administração Pública e Serviços.



FONTE: Cameron e Quinn, 2006:78

Considerando que uma Instituição de Ensino Superior depende, exclusivamente, dos recursos humanos para a prestação de serviço de excelência (formação de outras pessoas, desenvolvimento de competências e habilidades técnicas com responsabilidade social e ambiental), supõem-se que o perfil cultural dominante seria a Cultura Grupal, seguida pela Inovativa (foco na inovação, criação e desenvolvimento de tecnologias e novos conhecimentos), hipótese que só poderá ser comprovada com a investigação do perfil cultural de outras Instituições de Ensino Superior.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Planejamento Estratégico pode ser definido como uma técnica ou uma ferramenta que possibilita aos gestores a identificação das principais variáveis de influência no cumprimento da missão e alcance dos objetivos institucionais: as oportunidades e ameaças (variáveis externas), bem como, os pontos fortes e fracos (variáveis internas). A missão, visão e valores funcionam como norteadores para os membros da instituição e as ações e processos necessários para atingir as metas e objetivos traçados, dependem do comprometimento e da participação de todos. Logo, a Cultura Organizacional que impacta na comunicação, na produtividade, no desempenho e na eficiência dos processos, funciona como o fator facilitador na consecução do planejamento.

A Cultura Organizacional possibilita ainda, uma dinâmica positiva nas instituições, favorecendo um ambiente propício à motivação, ao relacionamento interpessoal, à internalização dos princípios, valores e crenças, essenciais para a consecução dos objetivos institucionais, propostos no plano de desenvolvimento (Planejamento Estratégico). Daí a relevância do alinhamento cultural, ou seja, da paridade entre a tipologia cultural implícita no planejamento (missão, visão, valores e objetivos) e a tipologia cultural percebida pelos colaboradores.

Os resultados obtidos evidenciam que a tipologia cultural dominante na Universidade é a Cultura Grupal (enfatiza o desenvolvimento de recursos humanos e valoriza a participação dos membros na tomada de decisão), seguida da Cultura Inovativa (tem como principais características a geração de produtos e serviços inovadores e flexibilidade para adaptar-se, de forma rápida às mudanças advindas do desenvolvimento tecnológico). Tais tipologias são coerentes com os objetivos institucionais dispostos no PDI da Universidade e com o que se espera de Instituições de Ensino Superior, responsáveis pela formação pessoal e profissional dos gestores, prestadores de serviços e dirigentes.

Na visão dos gestores da UE, a tipologia Cultural dominante na Universidade e na UE é a Cultura Hierárquica (embasada em um processo decisório normativo e formal com destaque para procedimentos, normas, regulamentos e regras) e a cultura dominante ideal para a UE seria a Cultura Grupal. Tais tipologias são incoerentes com a tipologia cultural identificada no PDI da Universidade. Ressaltando-se que a Cultura Hierárquica (estabilidade e controle) faz oposição à Cultura Grupal (flexibilidade e dinamismo), apesar de ambas terem foco no público interno. A Cultura Inovativa, segunda cultura dominante na universidade, não foi evidenciada em nenhuma das dimensões estudadas na UE. Em relação à dimensão "critérios de sucesso", ou seja, o fator que determina a vitória e o que é recompensado na instituição, os gestores da UE indicaram a cultura grupal, ou seja, é participação que gera comprometimento.

Na visão da comunidade (demais docentes, técnicos e discentes da UE), a tipologia cultural dominante na Universidade e na UE é a Cultura Hierárquica, coincidindo com a visão dos gestores. Destaca-se o resultado em relação à dimensão "características dominantes", onde a comunidade indica que a Universidade e a UE têm como cultura dominante a Cultura Racional (o foco nas transações externas, de modo a criar vantagens competitivas e produtividade que são os valores centrais que dominam neste tipo de cultura).

Em relação à efetividade organizacional cujos indicadores representam o que a comunidade valoriza na performance da instituição, o que é visto como bom, certo e apropriado, o perfil cultural predominante na UE e na Universidade é a Cultura Hierárquica (os critérios de efetividade são caracterizados pela eficiência, pontualidade e previsibilidade), diferente da efetividade organizacional evidenciada no PDI da Universidade (Cultura Grupal).

Quanto à teoria oorganizacional (a maneira como a organização gerencia e valoriza seus recursos humanos para o alcance da sua efetividade), os gestores e a comunidade da UE apontam a Cultura Hierárquica, indicando que a teoria operacional é definida pelo lema "*Controle gera eficiência*".

Em relação à ênfase estratégica (quais áreas dirigem a estratégia da organização), os resultados para essa dimensão indicam a Cultura Hierárquica, ou seja, a ênfase reside na eficiência, pontualidade e funcionamento suave. Na dimensão "Critérios de Sucesso" (fator que determina como a vitória é definida, as recompensas e o que é celebrado), os resultados apontam também, para a Cultura Hierárquica cujo critério de sucesso é determinado pelas regras, procedimentos padronizados e mecanismos de controle e responsabilidade.

As discrepâncias entre os perfis dominantes na Universidade (cultura grupal e cultura Inovativa) e os perfis atuais da UE (Cultura Hierárquica) configuram a existência de uma necessidade de alinhamento cultural para a efetividade organizacional.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, I.R.S. **Controladoria X Cultura Organizacional**: Estudo de Caso de uma empresa multinacional, com sede em Candeias-Bahia, no ano de 2001. 2002. 134f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) Fundação Visconde de Cairu, Salvador, Ba, 2002.

ARAÚJO, Aneide Oliveira; OLIVEIRA, Marcelle Collares. **Cultura Organizacional e Controladoria no Contexto Brasileiro**. Anais ENANPAD/1999

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **Informação e Documentação –** Projeto de Pesquisa – Apresentação **–** ABNT NBR 15.287:2011. Rio de Janeiro: ABNT, abr. 2011. Esta Norma substitui a NBR 15.287:2005

_____. **Informação e Documentação –** Referências – Elaboração **–** ABNT NBR 6023:2002. Rio de Janeiro: ABNT, ago. 2002. Esta Norma substitui a NBR 6023:2000

BRASIL. Decreto-lei nº 5.773 de 09 de maio de 2006. **Ministério da Educação.** Brasília, DF, 10 mai. 2006. Disponível em: portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/decreton57731.pdf. Acesso em 22.01.2016.

BRUNI, Adriano Leal. **Pasw Aplicado À Pesquisa Academica.** São Paulo: Atlas, 2011.

CAMERON, Kim S; QUINN, Robert E. ***Diagnosing and Changing Organizational Culture:*** basead on The Competing Values Framework. Revised edition, Jossey Bass, 2006.

ESTRADA, Rolando J. S. **Os rumos do Planejamento Estratégico Nas Instituições públicas de Ensino Superior:** um estudo de caso na Universidade Federal de Santa Maria**.** 2000**.** 206f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Departamento de Engenharia de Produção e Sistemas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br. Acesso em 26.01.2016.

FIALHO, Nadia Hage. **Universidade Multicampi.** Brasília: Editora Autores Associados, 2005

FISCHERMANN, A. A; ALMEIDA, M.I.R. **Planejamento estratégico na prática**. **2 ed.** São Paulo: Atlas, 1991

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Práticas inovadoras de gestão nas áreas administrativas de planejamento das instituições federais de ensino superior**. Brasília, 2005. Disponível em: www.ipea.gov.br. Acesso em 28.01.2016

LAZZARINI, Sergio Giovanetti. Estudo de Caso para fins de Pesquisa: Aplicabilidade e Limitações do Método. In: FARINA, Elizabeth. (Coord.). **Estudos de Casos em Agrobusiness.** São Paulo: Pioneira, 1997.

MOSIMANN, Clara. FISCH, Sílvio. **Controladoria: seu papel na administração de empresas**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MOTTA, Fernando C. Prestes; CALDAS, Miguel P. (Org.) et al. **Cultura organizacional e Cultura Brasileira.** – São Paulo: Atlas, 1997.

QUEIROZ, Kelli Consuêlo Almeida Lima. **Eu avalio, tu avalias, nós nos avaliamos?** Uma experiência proposta pelo SINAES. São Paulo: Autores Associados, 2011.

SANTOS, Clezio S. dos. **Introdução à Gestão Pública.** 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2014

SANTOS, Neusa Maria Bastos F. **Impacto da cultura organizacional no desempenho das empresas, conforme mensurado por indicadores contábeis** – um estudo multidisciplinar. São Paulo, 1992. Tese (Doutorado) FEA/USP.

SANTOS, Clezio S. dos. **Introdução à Gestão Pública.** 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2014 THIOLLENT, Michel. **Pesquisa-ação nas Organizações**. São Paulo: Atlas, 1997.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso**: planejamento e métodos. Trad. Daniel Grassi. 2 ed. reimpressão. Porto Alegre: Bookman, 2002.

PIRES, J.C.S. MACÊDO, K.B. "Cultura Organizacional em organizações públicas no Brasil". **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, vol.40, pp.81-195, jan-fev, 2006.

QUEIROZ, Kelli Consuêlo Almeida Lima. **Eu avalio, tu avalias, nós nos avaliamos?** Uma experiência proposta pelo SINAES. São Paulo: Autores Associados, 2011.

SANTOS, Neusa Maria Bastos F. **Impacto da cultura organizacional no desempenho das empresas, conforme mensurado por indicadores contábeis** – um estudo multidisciplinar. São Paulo, 1992. Tese (Doutorado) FEA/USP.

SANTOS, Clezio S. dos. **Introdução à Gestão Pública.** 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2014 THIOLLENT, Michel. **Pesquisa-ação nas Organizações**. São Paulo: Atlas, 1997.

TRIGUEIRO, M.G.S. **A Avaliação Institucional na Universidades Brasileiras:** diagnósticos e perpectivas. [S.1;:s.n.] Mimeografado. 1998.

VERHINE, Robert Evan. Avaliação e Regulação da Educação Superior: uma análise a partir dos primeiros 10 anos do SINAES. Avaliação (UNICAMP), Campinas, Sorocaba, SP. v. 20, n.3 p. 603- 619, nov 2015

VERSIEUX, R.E. Avaliação no Ensino Superior Brasileiro: PAIUB o ENC e o SINAES. 220f. **Dissertação** (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação da UNICAMP, Campinas, 2004. YIN, Robert K. **Estudo de Caso**: planejamento e métodos. Trad. Daniel Grassi. 2 ed. reimpressão. Porto Alegre: Bookman, 2002.

UM ESTUDO DA ESTRATÉGIA NACIONAL DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO (ENCTI) - 2012-2015 SOB A PERSPECTIVA DA AÇÃO PÚBLICA

Cristiana Ramalho Barros (UnB)
Doriana Daroit (UnB)

RESUMO:

Este trabalho tem como objetivo analisar o processo de construção da Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI 2012 - 2015) em sua relação com as diretrizes de desenvolvimento do país em C, T&I sob a perspectiva da ação pública. Para isso, foi necessário compreender o processo de organização e realização das Conferências Nacionais de Ciência, Tecnologia e Inovação, os atores envolvidos e o contexto em que foram realizadas, bem como caracterizar os componentes da ação pública (atores, processos, instituições, representações e resultados) no processo de construção da ENCTI. Foi realizado um estudo de caso de natureza descritiva por meio da análise dos documentos que precederam as conferências nacionais, bem como dos que resultaram de trabalhos desenvolvidos durante a realização das mesmas, cabendo destacar a relevância das conferências regionais para a compreensão do processo de realização das conferências nacionais, mas também para a construção da ENCTI. Conclui-se que há um discurso de construção de um modelo de crescimento e desenvolvimento nacional, mas a lógica dos atores, das representações, dos processos e dos resultados mostra que as políticas são pensadas e executadas com elementos que caracterizam a estrutura das economias centrais e que, em muitos casos, não atendem à realidade brasileira, especialmente quando se trata da busca pela consolidação das políticas de C,T&I como instrumentos para o desenvolvimento.

Palavras-chave: ENCTI 2012-2015. Políticas de C,T&I. Ação Pública. Processos. Atores. Desenvolvimento.

ABSTRACT

This work aims to analyze the process of building the National Strategy for Science, Technology and Innovation (ENCTI 2012 - 2015) in its relationship with the country's development guidelines in C, T & I under the perspective of public action. To that end, it was necessary to understand the process of organizing and conducting the National Science, Technology and Innovation Conferences, the actors involved and the context in which they were carried out, as well as characterizing the public action components (actors, processes, institutions, representations and Results) in the ENCTI construction process. A case study of a descriptive nature was carried out through the analysis of the documents that preceded the national conferences, as well as those that resulted from the work carried out during the conferences. It is important to highlight the relevance of the regional conferences for the understanding of the National conferences, but also for the construction of ENCTI. We conclude that there is a discourse of building a model of national growth and development, but the logic of actors, representations, processes and results show us that policies are designed and executed with elements that characterize the structure of central economies and which, in many cases do not meet the Brazilian reality, especially when it comes to the search for the consolidation of C & T policies as instruments for development.

Key Words: C, T & I policies. Public action. Processes. Actors. Development.

INTRODUÇÃO

A importância das novas técnicas de produção como elementos para o desenvolvimento das economias mundiais, e a maneira como cada país organiza a estrutura produtiva a fim de desenvolver seus sistemas econômicos e políticos é objeto de análise, com a finalidade de verificar por que alguns países atingem certo grau de maturidade e de desenvolvimento social, político e econômico, enquanto outros continuam apresentando problemas que, de certa forma, impedem que suas economias sejam classificadas como desenvolvidas. Nessa constante busca por explicações de como as sociedades organizam e desenvolvem seus modos de produção, e como estes interferem de maneira direta ou indireta, na estrutura social e política, destaca-se a importância de algumas variáveis que contribuem de alguma forma para acelerar os processos de mudança.

Nesse sentido, a ciência, a tecnologia e a inovação assumem um papel relevante na análise do processo de evolução e organização das economias mundiais, com o objetivo de compreender a atuação dessas variáveis como mecanismos propulsores do desenvolvimento econômico e social. O papel da ciência e da tecnologia como instrumentos que contribuem diretamente para o progresso científico e para o desenvolvimento foi considerado em várias metodologias e na construção de modelos que buscam explicar os estágios de organização da estrutura socioeconômica dos países. No entanto, a abordagem conferida à importância dessas variáveis difere em algumas perspectivas de análise, especialmente quando se pretende explicar o comportamento e o funcionamento das economias mundiais que consolidaram o modo de produção capitalista.

Há perspectivas e abordagens diferentes quanto à importância da ciência e da tecnologia no processo de crescimento e desenvolvimento dos países, mas de certa forma há um consenso que essas variáveis não podem ser desprezadas quando se busca entender o processo de formação e organização das economias modernas. Vale destacar que a maneira como a ciência, a tecnologia e, mais recentemente, a inovação são vistas pelos formuladores de políticas, interfere de maneira direta ou indireta nas ações dos agentes públicos e privados envolvidos, bem como nos resultados das políticas que são implementadas. É cada vez maior a existência de trabalhos e estudos que denotam que a relação entre ciência e tecnologia não deve seguir a linearidade proposta em alguns modelos, pensados e consolidados a partir da premissa de que a evolução da ciência acarretaria o desenvolvimento científico e tecnológico como uma consequência natural, e que novas tecnologias, por se revestirem de um caráter inovador, já seriam responsáveis pelo crescimento e desenvolvimento das economias mundiais na mesma escala.

Visando conferir um caráter de política de estado às ações de ciência e tecnologia, em 2012 foi lançada, pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI)[1], a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2012-2015 (ENCTI). A ENCTI apresenta cenários, mas também perspectivas, para políticas de ciência, tecnologia e inovação de forma que as mesmas funcionem como diretrizes e sustentação para a construção de um modelo de desenvolvimento nacional. Evidencia-se a importância da temática para o desenvolvimento ao consolidar em um documento de caráter estratégico os objetivos e metas, mas também as deficiências e os desafios para a implementação das políticas tecnológicas e científicas no País, conforme disposto já na apresentação do documento.

Considerando a importância da C,T&I para o desenvolvimento, considerou-se interessante analisar como esta estratégia desdobrou-se, ou poderia desdobrar- se, em políticas e instrumentos para implementação no âmbito de órgãos governamentais que integram o Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação Brasileiro. Dessa forma, buscava-se verificar como os objetivos e propostas do documento se materializaram em ações que contribuem para a efetiva implantação de políticas de ciência, tecnologia e inovação que sejam capazes de portarem avanços para o desenvolvimento brasileiro.

Sendo assim, coloca-se como **objetivo geral** deste estudo: analisar o processo de construção da Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI 2012 - 2015) em sua relação com as diretrizes de desenvolvimento do país em C,T&I. E para isso foi necessário: descrever a realização das Conferências Nacionais de Ciência, Tecnologia e Inovação e o contexto de sua realização; e caracterizar os componentes da ação pública (atores, processos, instituições, representações e resultados) no processo de construção da ENCTI.

As diretrizes das políticas públicas no século XXI renovam o debate sobre o papel da pesquisa e do conhecimento como instrumentos de fortalecimento da tecnologia e da inovação, e da importância do desenvolvimento de políticas para o setor. Cabe acrescentar ainda que, com as crescentes demandas sociais, a inovação, sob a perspectiva apenas tecnológica e econômica, não responde às questões relativas às divergências entre desenvolvimento, crescimento e desigualdade.

[1] Em 2011, por meio da Lei 12.545 de 14 de dezembro, o termo "Inovação" foi incorporado à nomenclatura do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI).

A criação, difusão e a absorção de novas tecnologias, e como o progresso técnico é capaz de conduzir o processo de crescimento econômico, bem como ditar a trajetória de desenvolvimento dos países assume um papel relevante após a I Revolução Industrial, pois as invenções e inovações que caracterizaram as profundas modificações na estrutura produtiva das economias consideradas berço dessa revolução foram responsáveis por acentuar as divergências e as convergências entre as economias ao redor do mundo.

Para Lascoumes e Le Galés (2012), a análise das políticas públicas pode assumir diferentes perspectivas: pode basear-se na definição dos problemas a serem enfrentados, mas também concentrar- se na análise histórica dos desafios que serão enfrentados pelos atores e instituições. Para os referidos autores, a política pública envolve cinco elementos cujos comportamentos estão intrinsecamente relacionados à composição das ações estatais: atores, que podem ser individuais ou coletivos, instituições, representações, processos e resultados.

Seguindo a perspectiva de Lascoumes e Le Galés (2012), a investigação das políticas públicas nas sociedades modernas tornou-se uma tarefa mais complexa, que vai além da implementação, execução e avaliação da política. Nesse contexto, os autores empregam o termo ação pública, por entenderem que as políticas públicas não se resumem à implantação de programas e avaliação de resultados, mas compreendem a interação entre os diversos atores, interesses e instituições envolvidos no processo decisório de identificação e tratamento do problema.

A base da análise de Lascoumes e Le Galès (2004) é o conceito de instrumento. Os autores definem um instrumento como "um dispositivo técnico de vocação genérica portador de uma concepção concreta da relação política/sociedade e sustentada por uma concepção de regulação". A abordagem conferida por Lascoumes e Le Gales (2007) não se reduz a demonstrar qual seria o tipo de instrumento mais adequado para a implantação de uma determinada política ou programa, mas visa demonstrar que os instrumentos são dinâmicos, e não inertes, e produzem efeitos, sejam estes esperados ou não, na execução da ação pública e nas relações entre os agentes envolvidos.

O estudo sob a perspectiva da ação pública apresenta cinco componentes que são fundamentais para a compreensão do funcionamento das ações dos agentes formuladores e executores das políticas. Para Lascoumes e Le Galès (2012) as políticas apresentam cinco elementos cuja análise é obrigatória para que se possa compreender o contexto de elaboração, execução e resultados da implementação de uma política pública. De acordo com os referidos autores, uma política pública é constituída por atores, representações, instituições, processos e resultados. Dessa forma, a busca pelo entendimento desses elementos, em um contexto em que as relações entre Estado e sociedade tornam-se cada vez mais complexas, é fundamental para compreender o processo de construção de uma determinada política pública.

A compreensão de uma política pública demanda a análise de fatores que vão além da inclusão de uma determinada questão na agenda, da formulação da política e dos resultados da mesma, considerando que a trajetória de um projeto ou programa de governo envolve fatores que, de maneira implícita ou explícita, interferem no resultado esperado e obtido, no sucesso ou no fracasso da política. Nesse contexto, além dos elementos abordados por Lascoumes e Le Galès os instrumentos de gestão utilizados como ferramentas para implementar uma política pública ganham relevância na busca pelo entendimento do funcionamento do aparelho estatal e na percepção das estratégias adotadas na construção de modelos de desenvolvimento nacional.

De acordo com Linder e Peters (1989), a análise dos instrumentos enquanto ferramenta de implementação das ações governamentais não é nova, mas sob a perspectiva de descrever e caracterizar os instrumentos de uma política pública. Por outro lado, os referidos autores abordam a necessidade de se aprofundar o entendimento de outras variáveis para compreender a lógica da instrumentalização das políticas: as escolhas dos agentes, valores individuais e coletivos, e contexto institucional e político.

Nesse sentido, Linder e Peters (1989) buscam concentrar a análise em como os instrumentos são vistos pelos atores dentro e fora processo de escolha governamental, e buscam compreender também o critério utilizado por esses atores para considerar a sustentabilidade do instrumental escolhido para solucionar determinado problema que foi incluído na agenda política. Outro objetivo dos autores é que os estudos dos instrumentos de política pública considerem a abordagem micro para o melhor entendimento das características macro do processo de desenho de uma determinada política.

Seguindo a perspectiva desenvolvida por Linder e Peters (1989), como os formuladores de políticas e os tomadores de decisão escolhem um determinado instrumento de gestão e consolidam o desenho de uma política pública revela a percepção que os agentes envolvidos têm acerca do problema a ser resolvido, e baseia-se em expectativas sobre a confiabilidade e a eficácia do instrumento utilizado, mas também considera a percepção dos atores sobre fatores organizacionais, políticos e econômicos. Dessa forma, considera-se que esses fatores são capazes de produzir um contexto que influenciará o processo de escolha, ao mesmo tempo que resultam de um arranjo institucional e organizacional estabelecido.

Diante disso, admite- se nesse trabalho que o entendimento do processo de construção de uma estratégia de desenvolvimento nacional apoiado na consolidação da ciência, da tecnologia e da inovação como elementos chaves para o crescimento e o desenvolvimento deve passar pela compreensão do variáveis elencadas por Lascoumes e Le Galès – atores, instituições, representações, processos e resultados - bem como pela abordagem de Linder e Peters, que consideram a importância das escolhas e do contexto para a utilização de um determinado instrumento em detrimento de outro no processo de elaboração e execução de uma política pública, mas também na avaliação dos resultados obtidos .

De acordo com Lascoumes e Le Galès (2012), as instituições não são neutras e a institucionalização resulta, em muitos casos, em privilégio para alguns atores e interesses. Considerando ainda que os instrumentos são um tipo de instituição, a análise desses elementos permite-nos extrair de um determinado programa ou projeto não apenas se os objetivos tiveram os resultados esperados, mas como estruturam-se as políticas por meio de técnicas e práticas. Os instrumentos da ação pública compõem-se de valores, os quais se formam por meio de uma interpretação social e de ideias acerca do modo de regulação esperado. Além disso, o instrumento produz representações específicas do desafio que se propõe a enfrentar. Dessa forma, a instrumentalização d a ação pública busca orientar as relações entre governantes e governados por meio de elementos técnicos – cálculos, regras jurídicas, procedimentos administrativos – esociais – representações, símbolos (LASCOUMES E LE GALÈS, 2012).

A dinâmica das relações entre os entre as principais entidades que demandam políticas de C,T&I estimula a mudança institucional, que muitas vezes opera de maneira auto organizada, mas muitas vezes implícita. A influência do "tecido de relações" em alguns casos não é percebida pelos atores envolvidos ou é percebida como algo externo ao ambiente científico. No entanto, esse tecido se constitui por um processo de influências entre os diferentes atores, os quais identificam e delimitam os problemas "relevantes" para, a partir daí, definirem-se as políticas e alocação de recursos (DAGNINO E THOMAS, 1999).

Sob esse enfoque, as políticas públicas e os instrumentos utilizados para implementação e execução das políticas, bem como os resultados obtidos não são neutros, pois envolvem o comportamento de diversos agentes e variáveis e que maneira direta ou indireta interferem nas escolhas, decisões, objetivos e resultados obtidos e esperados.

Para Lascoumes e Le Galès (2012), a mobilização dos atores e a contextualização do cenário em que foi construída a política não podem ser desprezadas para entender o comportamento da ação dos agentes envolvidos, bem como os objetivos propostos e os resultados alcançados. Os autores destacam que a mobilização dos atores, sejam estes públicos ou privados, deve ser compreendida por meio do contexto e dos desafios locais, considerando que os agentes e programas públicos não agem de maneira isolada, mas vinculam-se a outros indivíduos, projetos e ações, disputas por território e recursos.

MÉTODO DE PESQUISA

O presente estudo apresenta uma abordagem qualitativa e um caráter descritivo, correspondente a um estudo de caso. A unidade de análise é o processo de elaboração da ENCTI 2012-2015. A base de análise corresponde a este processo em sua relação com o projeto de desenvolvimento do país em C,T&I.

O estudo foi realizado com base em dados secundários e a análise foi documental e de conteúdo, a fim de verificar a dinâmica do processo de discussão e elaboração de políticas de ciência, tecnologia e inovação no Brasil. Buscou-se identificar, por meio dos elementos constantes no pentágono das políticas públicas apresentados por Lascoumes e Le Galès (2012), os atores, os processos, as instituições, as representações e os resultados contidos nas ações governamentais que nortearam a formulação dos programas e projetos para a área de C,T&I.

A identificação desses cinco elementos mostrou-se essencial, ao longo da pesquisa, para compreendermos a percepção dos atores envolvidos acerca do papel da ciência, da tecnologia e da inovação na superação de desafios estruturais e para a consolidação de um alinhamento entre as diversas políticas e programas governamentais, na tentativa de se pensar um modelo nacional de desenvolvimento.

Concentramos a análise na ENCTI, mas s e mostrou necessário percorrer o caminho que precedeu a elaboração do documento. Seguindo a perspectiva de Linders e Peters (1989) e de Lascoumes e Le Galés (2012), a compreensão da ação pública e da atuação estatal não se limita à racionalidade e à adequação dos instrumentos para execução de uma determinada política pública, mas podem traduzir a conjuntura em que está inserido determinado programa ou projeto, mas também revelar a percepção dos agentes acerca das demandas da sociedade, do problema a ser resolvido.

RESULTADOS

O PERCURSO DE CONSTRUÇÃO DA ESTRATÉGIA BRASILEIRA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

No Brasil, foram realizadas quatro Conferências Nacionais cujo objetivo era discutir como a ciência e a tecnologia poderiam atuar no processo de estruturação do país como uma economia dinâmica, competitiva e sustentável. Por outro lado, apesar do objetivo comum das conferências consistir em elevar a discussão acerca da contribuição do papel das políticas tecnológicas e científicas para o processo de desenvolvimento nacional, cabe ressaltar que cada evento se reveste de elementos que refletem o momento histórico, político e econômico, que denotam a conjuntura interna e externa vivenciada pelo País à época da realização das conferências.

A 1ª Conferência Nacional de Ciência e Tecnologia (CNCT) realizou-se em 1985 em um contexto inicial de redemocratização do Brasil, após anos de um período ditatorial marcado por instabilidades políticas e econômicas. De acordo com informações constantes em documentos do MCT (2001), o objetivo dessa conferência era ampliar a participação da sociedade brasileira na definição de uma política científico e tecnológica para o Brasil, considerando que no período ditatorial as esferas de discussão e participação eram restringidas em virtude do contexto político. Nesse ponto cabe destacar que o período que antecedeu a realização da 1ª CNCT, em especial nos anos de ditadura militar, a participação de diversos agentes do processo de formulação de políticas era restrita, mas não significou a paralisia de programas voltados para o atendimento de necessidades científicas e tecnológicas do país.

A Segunda Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (2ª CNCTI) realizou-se no ano 2001, dezesseis anos após a primeira conferência, e foi organizada pelo então Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e pela Academia Brasileira de Ciências (ABC). A conferência colocou como primeiro desafio a inserção da ciência, tecnologia e inovação em discussões que não ficassem restritas às entidades governamentais e de pesquisa, a fim de ampliar para toda a sociedade o reconhecimento da importância da temática para o desenvolvimento nacional. Cabe destacar que foi na Segunda Conferência Nacional de Ciência e Tecnologia que foi incluído o termo inovação na nomenclatura da conferência, dada a relevância atribuída ao tema para a consolidação de estratégias de crescimento e desenvolvimento.

A 2ª CNCTI destacou como relevante a discussão de modelos institucionais capazes de representar e traduzir a ciência, a tecnologia e a inovação como efetivos mecanismos propulsores do desenvolvimento brasileiro. Os debates da 2ª CNCTI, apresentam a ciência como instrumento de poder, considerando que o avanço científico fez surgir o empreendimento tecnológico bem como a organização empresarial, que buscava dirigir e orientar a obtenção rápida de resultados para apropriação econômica, o que tornou a ciência, muitas vezes, dependente de grandes investimentos. Por outro lado, acredita-se que o avanço do conhecimento não deve limitar-se ao desenvolvimento de tecnologias de fronteira, mas adequar-se às necessidades das populações locais (ZANCAN *in* CGEE 2002).

A Terceira Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação – 3ª CNCTI – foi realizada em novembro de 2005, e visava a continuidade do debate acerca da contribuição das políticas de ciência, tecnologia e inovação para a trajetória do desenvolvimento nacional.

O tema central da 3ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação foi como criar mecanismos de consolidação de um sistema de inovação no Brasil que se adapte às condições e especificidades da economia local, ao mesmo tempo que promova a cooperação internacional. Além disso, esse sistema deve ser capaz de produzir conhecimento que se traduza em produção científica e tecnológica e em inovação.

Um dos pontos que merece destaque nas discussões da 3ª CNCTI é a abordagem acerca da necessidade de discussão do modelo de desenvolvimento que deveria alinhar os objetivos da política econômica com os das políticas ciência de ciência e tecnologia, mas também com programas e políticas que sejam capazes de promover melhorias na distribuição do emprego e renda, e na inclusão social. Nesse contexto, ganha relevância a percepção da transversalidade das políticas abordada por Lúcio e Daroit (2016), e dos instrumentos de execução das mesmas, que não devem ser entendidos apenas como simples mecanismos de implantação de programas, conforme defendido por Linders e Peters (1989).

Visando à continuidade das discussões acerca da importância da ciência, da tecnologia e da inovação para o processo de construção de uma estratégia de desenvolvimento nacional, em 03 de agosto de 2009, por meio de decreto publicado no Diário Oficial da União, convoca-se a IV Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação – IV CNCTI, a ser realizada em maio de 2010 sob a coordenação do Ministério da Ciência e Tecnologia e com a participação de representantes do poder público, e de entidades e organizações da sociedade civil. De acordo com o disposto no decreto presidencial, a conferência deveria desenvolver os trabalhos considerando a ciência, a tecnologia e a inovação como políticas de Estado de forma que as mesmas sejam capazes de atuar para promover o desenvolvimento sustentável nas diversas esferas.

Os grandes temas da conferência seriam orientados a partir das seguintes estratégias, conforme o disposto no decreto presidencial, de 03 de agosto de 2009, que convoca a IV CNCTI:

1. Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação;
2. Inovação Estratégica;
3. Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação em Áreas estratégicas; e
4. Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Social.

A AÇÃO PÚBLICA EM C,T&I

A contribuição da ciência, da tecnologia e da inovação para o processo de construção de um modelo de desenvolvimento nacional, e de como essas variáveis atuam na definição desse modelo, mas também na solução de problemas e conflitos de interesse nos reporta a questionamentos levantados por Lascoumes e Le Galés. Os autores indagam se uma política pública é um comando proveniente de uma autoridade central a fim de resolver problemas coletivos, ou se seria um espaço de negociação entre diversos atores, públicos e privados. Buscam observar ainda como ocorrem e como as políticas se transformam, se por meio de mobilizações sociais que exigem uma regulação pública, ou por meio de contextos constitucionais que formatam as demandas de acordo com lógicas internas (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012).

Sob essa perspectiva, entende-se que as conferências nacionais de ciência e tecnologia denotam o comportamento dos atores e das instituições ao conferir à temática um caráter estratégico no processo de escolha dos objetivos e diretrizes propostos para a trajetória do desenvolvimento nacional. As definições expostas nas conferências acerca do papel das políticas científicas e tecnológicas para a alavancagem do processo de inovação no país demonstram ainda quais aspectos são mais ou menos relevantes para a formulação das políticas, e quais são os resultados pretendidos e esperados.

Diante disso, propôs-se identificar os cincos elementos da ação pública presentes nas quatro conferências nacionais de ciência, tecnologia e inovação:

- atores, que podem ser individuais ou coletivos, possuem capacidade de escolha e guiam-se por interesses materiais ou simbólicos;
- as representações, que são aspectos cognitivos e normativos que dão sentido às ações, condicionam e as refletem;
- as instituições, que são normas, regras, rotinas e procedimentos que governam as interações;
- os processos, que são as formas de interação e justificam as atividades de mobilização dos atores;
- os resultados, que são as consequências e efeitos da ação pública. (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012, p.45, 46).

Quadro 1– Elementos da ação pública nas conferências nacionais

Ação Pública	II CNCT	III CNCTI	IV CNCTI
Atores	Governo, Academia, entidades não governamentais, empresas	Governo, Academia, entidades não governamentais empresas	Governo, Academia,entidades não governamentaisempresas
Processos	Conferências regionais Temas Sessões plenárias Simpósios Reuniões	Conferências Regionais e Estaduais Fórum Municipal de C,T&I Seminários Temáticos Reuniões Sessões Plenárias	Conferências Regionais Temas Seminários Temáticos Sessões Plenárias Reuniões
Representações	Financiamento Institucionalização da C&T Tecnologias da informação: avanço do conhecimento e inovação Tecnológica Empresa como *locus* da inovação	Articulações federativas Financiamento Educação: capacitação e qualificação da população Desenvolvimento regional Inovação tecnológica e social Inclusão social Desenvolvimento sustentável Arcabouço jurídico e legal para políticas de C,T&I	Articulações federativas Financiamento Educação: capacitação e qualificação da população Inovação tecnológica esocial Inclusão social Popularização da ciência Desenvolvimento sustentável Aperfeiçoamento do marco legal de C,T&I
Instituições	Lei do bem, Lei de inovação Livro Verde	Articulação dos temas com o modelo de desenvolvimento; integração das ações governamentais	Política de Estado para Ciência, Tecnologia e Inovação: desenvolvimento sustentável objetivos estratégicos para o País
Resultados	Livro Branco	ro Amarelo ACTI	ivro Azul NCTI

Quadro 1 – Elementos da ação pública nas conferências nacionais

Fonte: elaborado pelas autoras

A partir da identificação dos elementos da ação pública no âmbito das conferências nacionais de ciência, tecnologia e inovação, verifica-se que os processos de realização das conferências estavam instituídos. Os eventos nacionais eram precedidos por discussões regionais, cujos debates organizavam-se por meio de temas que deveriam ser discutidos no âmbito regional e posteriormente na esfera nacional.

ESTRATÉGIA NACIONAL DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO (ENCTI) 2012-2015

A ENCTI ratifica a importância da inovação para o desenvolvimento nacional, e tendo em vista a promoção da pesquisa, da ciência, da tecnologia e da inovação (C,T&I), apresenta objetivos a serem atingidos, os desafios a serem enfrentados por meio das políticas governamentais, bem como expõe os eixos de sustentação das ações governamentais no campo de C,T&I. Além disso, apresenta os programas prioritários para o fortalecimento de setores estratégicos para a economia brasileira. Diante disso, o documento define a ciência, a tecnologia e a inovação como eixo estruturante do desenvolvimento nacional.

A ENCTI denota a busca pela consolidação de uma Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, ao considerar que os impactos das ações governamentais nesse campo são transversais às atividades econômicas e sociais. Diante disso, o documento apresenta os principais desafios a serem enfrentados pelos atores integrantes do Sistema Nacional de Tecnologia e Inovação, quais sejam:

1. Redução da defasagem científica e tecnológica que ainda separa o Brasil das nações mais desenvolvidas;
2. Expansão e consolidação da liderança brasileira na economia do conhecimento da Natureza;
3. Ampliação das bases para a sustentabilidade ambiental e o desenvolvimento de uma economia de baixo carbono;
4. Consolidação no novo padrão de inserção internacional do Brasil;
5. Superação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais (MCTI, 2012, p. 33, 34, 36, 37, 38).

Admitindo-se a dinamização e a complexidade do processo de constituição das políticas públicas os atores assumem papel relevante na tentativa de compreensão do contexto de elaboração e execução das políticas, considerando que o objetivo final da análise não é a verificação do resultado pretendido com determinado programa ou projeto, mas a tentativa de mapear as variáveis contidas na articulação das ações coletivas. A análise do processo de construção da ENCTI denota a importância da contextualização e do comportamento dos atores na definição de problemas, estratégias e objetivos, mas também nos interesses e disputas que muitas vezes estão implícitas na formulação de programas e projetos, como destacado por Lascoumes e Le Galès (2012).

Nesse contexto, a análise da ENCTI como um instrumento de suporte para a consolidação das políticas científicas e tecnológicas no Brasil, e como elemento capaz de promover a inovação e dinamização da economia nacional, não deve se limitar a verificação dos desafios, objetivo, diretrizes e estratégias apresentados no documento. A dinâmica econômica, social e política, mas também o processo histórico, não podem ser desprezados na busca pela compreensão do processo que culminou na elaboração de uma estratégia, no âmbito do Governo Federal, que apresenta a ciência, a tecnologia e a inovação no centro da construção de um modelo de desenvolvimento. Essa perspectiva coaduna-se ainda com a abordagem de Dagnino e Thomas (1999) acerca da existência do que denominaram "tecido de relações" no processo de elaboração de programas e projetos, no qual vinculam-se atores como o Estado, sociedade e comunidade acadêmica, os quais carregam interesses políticos e econômicos.

A centralidade conferida à ciência, à tecnologia e à inovação para a construção de um modelo de desenvolvimento para o Brasil não se sustenta por meio da abordagem exclusiva das escolhas racionais e da linearidade identificada por alguns teóricos no processo de formulação, execução e avaliação das políticas públicas. A breve abordagem do processo histórico da economia e da política brasileira expostas neste trabalho nos remetem à busca pelo entendimento de como as políticas científicas e tecnológicas, e posteriormente a inovação, transformaram-se em variáveis que, sob a perspectiva transversal e multissetorial, se articulam para explicar as deficiências e os desafios da competividade e da produtividade do País, mas também para atuar como mecanismos de solução de problemas estruturais nas mais diversas áreas.

Afirmar que as estratégias de ciência, tecnologia e inovação são semelhantes nos países desenvolvidos e nos países em desenvolvimento por buscarem objetivos comuns, a exemplo do aumento da competividade e da produtividade, pode levar os atores envolvidos na formulação das políticas a não considerarem a percepção da estrutura e da conjuntura local na elaboração de projetos e programas, admitindo que a reprodução de modelos adotados nas economias centrais teriam os mesmos resultados nas economias periféricas. As diretrizes das políticas nacionais de C,T&I devem considerar a importância que essas variáveis tiveram para os países desenvolvidos, mas a elaboração de política estratégica para o Brasil deve admitir a contextualização dessas variáveis no cenário local, considerando a estrutura social, política e econômica do País.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa apresentou a análise do processo de construção da Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI) elaborada para o período 2012-2015, que buscava consolidar a ciência, a tecnologia e a inovação como elementos estruturantes do modelo de desenvolvimento nacional.

A ENCTI expõe os desafios pensados no âmbito do Governo Federal como entraves para o crescimento brasileiro e confere à ciência, à tecnologia e à inovação um protagonismo na busca pelo cumprimento dos objetivos propostos e resultados esperados na elaboração de planos e programas nacionais concebidos para os diversos setores. Considerando o contexto político e socioeconômico, bem como a complexidade das demandas a serem atendidas, enfatiza-se o caráter multisetorial e transversal das políticas, programas e projetos, tendo em vista ainda a abrangências dos objetivos e das estratégias apresentadas no documento. Para a análise do documento, demonstrou-se necessário a compreensão do processo de constituição das políticas de ciência, tecnologia e inovação ao longo das últimas décadas, quando a temática assume relevância na busca pelo entendimento das convergências e divergências que permeiam a trajetória dos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Nesse sentido, utilizou-se o enfoque da perspectiva da ação pública de Lascoumes e Le Galés para identificar os elementos que estavam presentes na atuação dos diversos atores, e buscando-se analisar como esses elementos são capazes de explicar de maneira explícita ou implícita a dinâmica de uma determinada política pública, desde a formulação até o resultado.

Os desafios que foram apresentados na ENCTI como entraves para o crescimento e desenvolvimento do país, os eixos de sustentação propostos para as políticas de C,T&I, os objetivos e as estratégias elencadas no documento, derivaram da articulação dos atores públicos e privados e da organização entre os diversos agentes envolvidos de maneira direta ou indireta como formuladores ou beneficiários da política.

A identificação dos cinco elementos da ação pública – atores, processos, instituições, representações e resultados – mostrou-se essencial, ao longo da pesquisa, para compreendermos a percepção dos atores envolvidos acerca do papel da ciência, da tecnologia e da inovação para superação de desafios estruturais e consolidação de um alinhamento entre as diversas políticas e programas na tentativa de se pensar um modelo nacional de desenvolvimento.

Nesse contexto, a análise do processo de realização das conferências regionais e nacionais, com a busca dos discursos apresentados, dos processos constituídos e dos atores envolvidos, explica, ainda que de maneira implícita, as diretrizes adotadas para a política científica e tecnológica no Brasil. Os temas discutidos nas conferências de certa forma resultam do contexto histórico, político e econômico do período de realização do evento, e norteiam a elaboração de programas e projetos e a definição de setores e áreas estratégicas.

As conferências denotam ainda algumas características estruturais da política científica e tecnológica nacional que acentuam deficiências históricas e institucionais do País. Observou-se a prevalência das Instituições Públicas de Ensino Superior da Região Sudeste na coordenação dos eventos, o que pode influenciar a definição de temas discutidos e diretrizes adotadas nas ações governamentais. Nesse sentido, considera-se que a significativa representatividade de determinada região ou instituição de maneira contínua pode acarretar distorções na elaboração da política nacional no que se refere ao atendimento das demandas regionais, m a s t a m b é m no que tange à percepção do problema, à alocação de recursos e às escolhas dos instrumentos utilizados.

Essa situação foi enfatizada nas conferências regionais que antecederam a 3ª CNCTI, especialmente na da Região Norte, na qual destacou-se, por exemplo, o caso da Região Amazônica, em que as políticas voltadas para o desenvolvimento da região são pensadas de "fora para dentro" o acarreta um descolamento entre a política nacional e programas regionais.

Todas as conferências mencionaram a importância do aperfeiçoamento de mecanismos legais e institucionais que atendessem às especificidades do setor científico e tecnológico para que este seja capaz de gerar inovação, mas as discussões regionais e nacionais apresentam elementos que nos permitem extrair quais seriam os aspectos considerados relevantes para a constituição dessa institucionalidade para as políticas de C,T&I em um determinado período ou para uma determinada região. Os debates da Região Sudeste, em especial do estado de São Paulo, enfatizam a importância de instrumentos de financiamento, da consolidação da educação superior e da inovação proveniente das empresas para a consolidação das atividades de P&D e para o desenvolvimento do País. As discussões das demais regiões do País não deixam de reconhecer a relevância dos mecanismos de financiamento para consolidação da C,T&I como parte de uma política de Estado, e não apenas como políticas setoriais, mas enfatizam a necessidade de uma efetiva articulação entre as entidades governamentais e não governamentais e entes federativos envolvidos para a institucionalização e melhoria da gestão das políticas de C,T&I no Brasil.

A partir da análise das conferências regionais e estaduais, entende-se que a ENCTI carrega elementos das representações, das instituições, dos processos e da percepção dos atores acerca da influência da ciência, da tecnologia e da inovação para a trajetória do desenvolvimento brasileiro. Nesse ponto, cabe mencionar que o documento busca um alinhamento entre as diversas políticas nacionais e se propõe a atuar como elemento catalisador entre diversos programas e projetos para áreas estratégicas, por meio do aumento da participação dos diversos agentes públicos e privados e da articulação entre entidades de caráter governamental ou não.

Verificou-se que o documento apresenta algumas contradições. Tendo em vista o cenário econômico e político de elaboração da ENCTI, observa-se a ênfase na atuação estatal já na apresentação do documento, mas os instrumentos propostos para alavancar o desenvolvimento tecnológico nacional são pensados admitindo-se a empresa como agente principal do processo de inovação. Os mecanismos de financiamento, de interação do setor produtivo, e de execução dos projetos admitem ser o setor empresarial o responsável pela dinamização da economia. Um exemplo dessa percepção da centralidade da empresa como agente inovador é a definição dos indicadores para avaliar os instrumentos propostos na ECNTI. A maioria dos indicadores, exceto os que se relacionam às ações educacionais, a exemplo da concessão de bolsas de pós-graduação e o dispêndio governamental em P&D, buscam mensurar a atividade empresarial como forma de avaliar o cumprimento ou não dos objetivos e metas propostas na ECNTI.

Nesse ponto, o processo de elaboração da ENCTI e os objetivos e estratégias expostos no próprio documento apresentam elementos já apresentados em estudos de políticas de ciência e tecnologia no Brasil: propõe-se uma discussão que enfatiza a visão sistêmica das políticas de C,T&I, enfatiza-se a importância da articulação dos atores envolvidos, mas o processo decisório e as escolhas dos instrumentos de execução dos programas e projetos alinham-se à abordagem linear ofertista, a qual admite que investimentos em pesquisa e ciência se traduzem em desenvolvimento tecnológico, que por sua vez implica a consolidação do ambiente para a inovação.

Dessa forma, o discurso apresenta a importância das características locais para o sucesso da construção de um modelo de desenvolvimento, mas as ações são pensadas considerando aspectos do arranjo institucional e social de países centrais nos quais a empresa assume a centralidade de ator responsável pela criação de mecanismos de difusão da inovação no ambiente produtivo.

Diante disso, entende-se que não é suficiente pensar nos aspectos relacionados à heterogeneidade estrutural brasileira, tampouco concentrar-se apenas na implantação e avaliação dos resultados de um determinado programa ou projeto para verificar a eficiência ou eficácia da política. O processo de análise da construção das políticas de ciência, tecnologia e inovação no Brasil demonstra que a complexidade dos fatores relacionados à estruturação das ações voltadas para o fortalecimento da C,T&I envolve trabalhar os aspectos sistêmicos e de contextualização da ação pública para entender os atores, os processos, as representações, os instrumentos e os resultados, a fim de compreendermos a trajetória de sucesso ou fracasso de uma determinada política, mas também a estratégia de desenvolvimento que está sendo traçada para o País.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ARAÚJO, B.C. **Política de Apoio à Inovação no Brasil**: uma análise se sua evolução recente. Texto para Discussão 1759 – Brasília, IPEA, 2012. Disponível em:www.ipea.gov.br.

BÁRCENA, A.; PRADO, A. (Orgs). (2015) **Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI**. Chile: CEPAL.

BARDIN. L. **Análise de Conteúdo**. 2ª reimpressão. São Paulo: Edições 70, 2011.

BAUMGARTEM, Maíra. **Ciência, tecnologia e desenvolvimento – redes e inovação social**. Parcerias Estratégicas, v.13, n.26. Disponível em: http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/view/321/315

BECKER, Howard. **Segredos e truques da pesquisa**. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

_____. **Segredos e truques da escrita**. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

BERTOLA L; O CAMPO J.A. **O desenvolvimento econômico da América Latina desde a independência**. São Paulo, Elsevier, 2015.

BRASIL. Centro de Estudos Estratégicos. **Bases Conceituais em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação**: implicações para a política no Brasil. Brasília, 2010.

_____. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. **3ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação**: síntese das conclusões e recomendações – Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Gestão de Estudos Estratégicos, 2006. Disponível em: www.cgee.gov.br

_____. Centro de Gestão de Estudos Estratégicos. **Parcerias Estratégicas/Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, Academia Brasileira de Ciências, Ed. especial**, v.4, n.14, Ed. Especial da Memória da Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação Brasília, 2002. Disponível em: www.cgee.gov.br

_____. Centro de Gestão de Estudos Estratégicos. **Conferências Regionais de Ciência, Tecnologia e Inovação Preparatórias para a 3ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação**: Síntese. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia/Centro de Gestão e Estudos Estratégicos/Associação Brasileira de Pesquisa Tecnológica, Brasília, 2005. Disponível em: www.cgee.gov.br

_____. **Consolidação das recomendações da 4ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Sustentável**: conferências nacional, regionais e estaduais e Fórum Municipal de C,T&I – Brasília, 2010. Ministério da Ciência e Tecnologia/Centro de Gestão de Estudos Estratégicos. Disponível em: www.cgee.gov.br

_____. Centro de Gestão de Estudos Estratégicos. **3ª Conferência Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação**: Registro de Fatos e Números, Brasília, 2006. Disponível em: www.cgee.gov.br

_____. Centro de Gestão de Estudos Estratégicos. **4ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação**. Documento Referência. Disponível em: www.cgee.gov.br

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Nacional **Plano de Ação 2007-2010**. Disponível em: www.mcti.gov.br

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2012-2015. **Balanço das Atividades Estruturantes 2011**. Disponível em: www.mcti.gov.br

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Livro Azul. **4ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Sustentável**. 2010. Disponível em: www.mcti.gov.br

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Livro Branco. **Ciência, Tecnologia e Inovação**. Junho 2002. Disponível em: www.mcti.gov.br

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Sociedade da Informação no Brasil**. Livro Verde. Brasília, setembro 2000.

_____. Ministério do Planejamento. Plano Mais Brasil, Mais Desenvolvimento, Mais Igualdade, Mais Participação – **PPA 2012-2015**. Disponível em: www.planejamento.gov.br.

CALDERAN,L.L; OLIVEIRA, L.G. **A inovação e a interação Universidade- Empresa**: uma revisão teórica. Centro de Estudos Avançados de Governo e de Administração Pública, Laboratório de Análise de Políticas Públicas do CEAG/UnB. Brasília, 2013. (Série Textos de Discussão CEAG/UnB)

CARDOSO JÚNIOR, J. C. **Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil: Elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado**. Texto para Discussão 1584 – Brasília, IPEA, 2011. Disponível em: www.ipea.gov.br.

_____. **Política e Planejamento no Brasil: Balanço Histórico e Propostas para o Plano Plurianual 2016-2019**. Texto para Discussão 2020 – Rio de Janeiro, IPEA, 2014. Disponível em: www.ipea.gov.br

_____. **Estado, instituições e democracia**: desenvolvimento – Brasília, IPEA, 2010. Livro 09, v.3. Disponível em: www.ipea.gov.br

CARDOSO JÚNIOR, J.C.; PINTO, EDUARDO; LINHARES, PAULO DE TARSO. **O Estado e o Desenvolvimento no Brasil**. Em: CARDOSO JR.; BERCOVICI, GILBERTO (org.). República, Democracia e Desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Vol. 10. Brasília – 2013, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.

CARDOSO, F.H. e FALETTO, E. Dependência e desenvolvimento na América Latina. Em: BIELSCHOWSKY, R. (orgs). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Ed. Record. SP/SP (2000).

CASSIOLATO, J.E.: LASTRES, H.M.M. **Sistemas de Inovação e Desenvolvimento: as implicações de política**. São Paulo em perspectiva, v.19, n.1, p.34-45, 2005.

CAVALCANTE, L.R. **Políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil**: uma análise com base nos indicadores agregados. Texto para Discussão 1458 – Brasília, IPEA, 2009. Disponível em: www.ipea.gov.br

CHANG, Há Joon. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

CRESWELL, John. **Projeto de Pesquisa** – métodos qualitativo e quantitativo misto. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DAGNINO, Renato; THOMAS, Hernan. **Planejamento e Políticas Públicas de Inovação**: Em direção a um marco de referência latino-americano. Planejamento e Políticas Públicas. Brasília: IPEA, nº 23, 2001.

DIONE, J. LAVILLE, C. A. **Construção do saber – Manual de Metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Porto Alegre: Editora Artes Médicas, 1999.

DODGSON, M. As políticas para ciência, tecnologia e inovação nas economias asiáticas de industrialização recente. Em: KIM, L. & NELSON, R.R. **Tecnologia, Aprendizado e Inovação.** As experiências das economias de industrialização recente. Ed. Unicamp, Campinas/SP, 2005.

ENRIQUEZ, Maria Amélia. **Trajetória do desenvolvimento: da ilusão do crescimento ao imperativo da sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

FAJNZYLBER, F.. **A industrialização na América Latina: da "caixa preta" ao "conjunto vazio".** Em: BIELSCHOWSKY, R. (Org). Cinquenta anos de pensamento na CEPAL. São Paulo, Ed. Record, 2000.

FREEMAN, Chris; SOETE, Luc. **A Economia da Inovação Industrial**. Campinas: Editora da Unicamp, 2008.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Em: BIELSCHOWSKY, R. (Org). Cinquenta anos do pensamento na CEPAL. São Paulo, Ed. Record, 2000.

_____. **O capitalismo global**. São Paulo, Paz e Terra, 1998.

_____. **O mito do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro, Paz e Terra,1974.

_____. **Em busca de novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea**. São Paulo, Paz e Terra, 2002.

GERSSCHENKRON, A. **O atraso econômico em perspectiva histórica e outros ensaios**. Rio de Janeiro, Ed. Contraponto, 2015.

GRACIARENA, J. Poder e estilos de desenvolvimento: uma perspectiva heterodoxa. Em: BIELSCHOWSKY, R. (orgs). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Ed. Record. SP/SP (2000).

HEIDEMANN, Francisco; SALM J. (org). **Políticas Públicas e Desenvolvimento**. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

HOBDAY, M. "Os sistemas de inovação do leste e do sudoeste asiáticos: comparação entre o crescimento do setor eletrônico promovido pelo sistema FEO e pelas ETNS". Em: KIM, L. & NELSON, R. R. **Tecnologia, aprendizado e inovação**. Ed. Unicamp, Campinas/SP, 2005.

KATZ, Jorge. A dinâmica do aprendizado tecnológico no período de substituição de importações e as recentes mudanças estruturais no setor industrial da Argentina, do Brasil e do México. Em: KIM, L. & NELSON, R. R. **Tecnologia, aprendizado e inovação**. Ed. Unicamp, Campinas/SP, 2005.

LABATUT, Julie; AGGERI, Franck; GIRARD, Nathalie. **Discipline and Change: how Technologies and organizational routines Interact in new practice creation**. Organization Studies, v. 33, n.1, p. 39-69, 2012.

LALL, Sanjaya. A mudança tecnológica e a industrialização nas economias de industrialização recente da Ásia: conquistas e desafios. Em: KIM, L. & NELSON, R. R. **Tecnologia, aprendizado e inovação**. Ed. Unicamp, Campinas/SP, 2005.

LASCOUMES, P., LE GALÈS P. **Sociologia da Ação Pública**. Maceió: EDUFAL, 2012

_____. Introduction: **Understanding Public Policy Through Its Instruments** - From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, v. 20, n.1, p.1-21, 2007.

LASTRES, Helena Maria Martins; CASSIOLATO, José Eduardo; ARROIO, Ana (org). **Conhecimento, sistemas de inovação e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, 2005.

LATOUR, Bruno. **Jamais Fomos Modernos**. Rio de Janeiro: Editora 34, 1994

LEITE, Maria P.; SALAS, Carlos. **Trabalho e desigualdades no Brasil: desafios e contradições do atual modelo de desenvolvimento**. *IdeAs*, n.5, 2015. Disponível em: http://ideas.revues.org/923entries

LINDERS, S.H., PETERS, B.G. **Instruments of government**: perceptions and contexts. Journal of Publicy, v.9, n.1, p.35-58, 1989.

LOPREATO, Francisco Luiz**. Aspectos da Atuação Estatal de FHC a Dilma.** Texto para Discussão 2039 – Brasília, IPEA, 2015. Disponível em: www.ipea.gov.br.

LÚCIO, M. L.; DAROIT, D. ; BESSA, L. F. M.; MADURO- ABREU, A. **Sentidos e Significados de se Planejar Estrategicamente nas Organizações Públicas** - Planejamento Estratégico Sociotécnico (PLANES): análise de uma experiência. NAU Social, v. 5, p. 151-160, 2014.

NAYYAR, D. **A corrida pelo crescimento** – países em desenvolvimento na economia mundial. Contraponto, 2014.

MOREL, Regina Lúcia de Morais. **Ciência e Estado no Brasil**: a política científica no Brasil. São Paulo: T.A. Queiroz, 1979. Biblioteca Básica de ciências sociais; série 1. Estudos Brasileiros; v.4.

NELSON, R. & WINTER, S. **Uma Teoria Evolucionária da Mudança Econômica**. Ed. UNICAMP, Campinas/SP, 2005.

NELSON, R. **As Fontes do Crescimento Econômico**. Ed. UNICAMP, Campinas/SP, 2006.

OLIVEIRA, L.G. Expansão Cíclica da Economia Brasileira; **Um resgate da abordagem de demanda derivada de Wallich**. Texto de Discussão 003/2015. CEAG/UnB, 2015.

OLIVEIRA, L.G.; EBLING, M. Estado, crescimento e tecnologia na América Latina. **Uma reflexão sobre o capitalismo periférico latino americano.** Texto de Discussão 005/2015. CEAG/UnB, 2015

PINTO, A. Natureza e implicações da "heterogeneidade estrutural" da América Latina. Em: BIELSCHOWSKY, R. (Org). **Cinquenta anos do pensamento na CEPAL**. São Paulo, Ed. Record, 2000.

_____. Notas sobre os estilos de desenvolvimento na América Latina. Em: BIELSCHOWSKY, R. (Org). **Cinquenta anos do pensamento na CEPAL.** São Paulo, Ed. Record, 2000.

PREBISCH, R.. Por uma dinâmica do desenvolvimento latino-americano. Em: BIELSCHOWSKY, R. (Org). **Cinquenta anos do pensamento na CEPAL**. São Paulo, Ed. Record, 2000.

REIS, D.A., A vida política. Em: SCHWARCZ, L.M.(Org.) **História do Brasil Nação**: 1808-2010. Modernização, Ditadura e Democracia, 1964-2010. Vol. 5. Rio de Janeiro, Ed. Objetiva, 2014.

RODRIGUEZ, Octavio. **O Estruturalismo Latino-americano**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2009.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do Desenvolvimento Econômico**. Ed. FCE, Máximo, 1978.

SINGER, P. O Processo Econômico. Em: SCHWARCZ, L.M.(Org.) **História do Brasil Nação**: 1808-2010. Modernização, Ditadura e Democracia, 1964-2010. Vol. 5. Rio de Janeiro, Ed. Objetiva, 2014.

TEECE, D. J. As aptidões das empresas e o desenvolvimento econômico: implicações para as economias de industrialização recente. Em: KIM, L. & NELSON, R.R. **Tecnologia, Aprendizado e Inovação** - As experiências das economias de industrialização recente. Ed. Unicamp, Campinas/SP, 2005.

SESSÕES TEMÁTICAS

012

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS



IIIENEPCP ANAIS

"ACHO QUE SEMPRE VAI SER ASSIM": OS MÚLTIPLOS DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

Amanda Sadalla (FGV-EAESP)
Fernanda Quiroga (FGV-EAESP)
Fernando Burgos (FGV-EAESP)

INTRODUÇÃO

> "Eu não queria ter ido [à delegacia] porque não resolveu de nada (...) Chegando lá você fica horas sentada numa cadeira esperando pra ser atendida. Quando você chega lá é um homem que te interroga, ele faz exatamente assim 'você não pode voltar atrás que não tem como tirar o processo'. Aí eu disse: 'Não, eu quero ir em frente'. Fui em frente, o cara fez todo o interrogatório. Ele super frio, não falou de proteção, não falou de nada. Eu saí mais perdida do que entrei lá dentro e saí com raiva, porque eles não orientam, não fala nada. É horrível, horrível, né? (...) E lá eu só abri o BO e vim embora pra casa com duas folhas na mão. (...) Quem vai em delegacia denunciar agressão acho que sai pior do que quando entra, porque você se sente humilhada, você se sente coagida (...) É homem que te entrevista, não é mulher, fora o chá de canseira que você leva. (...) Eu, pelo menos, saí da delegacia olhando pros quatro cantos da rua com medo, com medo até da minha sombra. (...) Se esse cara quisesse ter me matado, teria me matado. E depois disso, ainda continuei sofrendo agressões várias vezes. Não foi uma, não foi duas"

A entrevista com uma mulher sobrevivente – cujos alguns trechos estão relatados acima – ocorreu no primeiro semestre de 2018, vários anos após a implementação de uma série de órgãos, leis e políticas que visavam erradicar a violência doméstica no Brasil. Apenas para uma retrospectiva rápida, em 2003 foi criada a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), marco fundamental no fortalecimento de políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres através de ações integradas e articuladas, além da criação de programas de monitoramento das metas estabelecidas. Antes da SPM, já havia programas e ações tanto em nível estadual como municipal, mas em sua maioria eram ações isoladas, como os serviços da Casa-Abrigo e as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulheres. A partir da criação da Secretaria, passaram-se a priorizar ações integradas através do incentivo à criação de redes de serviços, normas de atendimento, serviços de prevenção e aperfeiçoamento legislativo.

No ano seguinte, o primeiro Plano Nacional de Políticas para Mulheres foi aprovado, prevendo "Garantir o atendimento integral, humanizado e de qualidade às mulheres em situação de violência" como um dos quatro objetivos na área estratégica de atuação relacionada ao enfrentamento à violência contra as mulheres. Em 2006, a Lei Maria da Penha (Lei 11.340) foi promulgada, apresentando uma perspectiva inovadora, tanto em sua formulação quanto na forma como institui o tratamento à violência doméstica e familiar contra a mulher, estabelecendo que as políticas públicas devem ocorrer "por meio de um conjunto articulado de ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de ações não-governamentais, ...". Em 2007, é lançado o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, com quatro eixos/áreas estruturantes, sendo que o primeiro era "Implementação da Lei Maria da Penha e Fortalecimento dos Serviços Especializados de Atendimento".

As leis, planos e pactos criados na década passada não deixavam dúvida de que o acolhimento da mulher em situação de violência exige a implementação de uma rede interdisciplinar de políticas, que atue de forma transversal e interligada, tornando possível um efetivo diálogo entre os diferentes serviços públicos. Mas os trechos apresentados, que ilustram a perspectiva da sobrevivente, tangenciam direta ou indiretamente os maiores desafios de implementação de políticas públicas de atendimento à mulheres em situação de violência. Eles representam aquelas que vivem na pele as consequências de uma rede de atendimento na qual falta, principalmente, infraestrutura básica, fluxograma de encaminhamento, equipes capacitadas e sensíveis à complexidade que caracteriza a violência de gênero. Depois de mais de dez anos da organização formal por parte do governo federal das políticas de enfrentamento à violência contra a mulher, a pergunta fundamental é: será que vai ser sempre assim? A resposta, da sobrevivente é clara e desesperançosa: *"Acho que sempre vai ser assim"*.

O objetivo do artigo é mostrar que a articulação de ações previstas na Lei Maria da Penha ainda ocorre de maneira muito incipiente no processo de implementação das políticas. Por meio de um estudo de caso (Stake, 2005) da rede de atendimento no município de São Paulo[1], com visitas aos equipamentos e entrevistas semi-estruturadas com as burocratas de nível de rua (Lipsky, 1980) que atuam nos mesmos, analisamos os quatro principais desafios de implementação.

Do ponto de vista da contribuição teórica, além do trabalho de Lipsky (1980), o caso em questão dialoga com os(as) autores(as) que analisam o papel dos agentes implementadores, mas principalmente aqueles que focam na implementação de políticas sociais e na discricionariedade desses agentes (Cohen, 2018; Durose, 2007; Faria, 2012; Gofen, 2014; Keiser, 2010; Lotta, 2012, 2014; Maynard-Moody e Musheno, 2000, 2003; O'Leary, 2010; Tummers e Bekkers, 2014; Weiss-Gal e Gal, 2014) e o potencial das ações de nível micro desses profissionais para efetuar mudanças na política em nível macro (Lavee e Cohen, 2019; Mintrom & Luetjens, 2017).

O artigo está estruturado em seis partes, a partir dessa primeira. Na segunda parte, apresentamos os dados sobre violência contra a mulher no Brasil. A terceira parte é a descrição dos procedimentos metodológicos utilizados por nós. Na quarta, identificamos os quatro desafios de implementação no enfrentamento à violência contra a mulher, a partir das entrevistas realizadas. Na parte seguinte, apresentamos um modelo analítico com alguns tipos de redes de atendimento, considerando como a estrutura adequada e as equipes comprometidas e capacitadas como componentes fundamentais. E, na sexta parte, estão as considerações finais.

A VIOLÊNCIA E A PERCEPÇÃO DA VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER NO BRASIL

Segundo a Pesquisa "Percepção da Sociedade sobre Violência e Assassinatos de Mulheres" (DATA POPULAR; INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO, 2015), somente 2% da população nunca ouviu falar da Lei Maria da Penha e para 86% dos entrevistados, as mulheres passaram a denunciar mais os casos de violência doméstica após a Lei. Se por um lado o conhecimento da lesgilação é importante, os dados mostram também a grande falta de confiança na aplicação efetiva da Lei e da insegurança para utilizá-la, assim como conhecimento sobre os instrumentos e serviços contemplados por ela. Outra pesquisa mostrou que 52% das mulheres que sofrem agressão de conhecidos não realizem denúncia (DATAFOLHA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2017), e metade da população considera que a forma como a Justiça pune não reduz a violência contra a mulher. Ainda, 85% concordam que mulheres que denunciam seus parceiros correm mais riscos de sofrer assassinato.

No que diz respeito às razões pelas quais a mulher que sofre agressão não se separa do marido, 58% mencionam o medo de ser assassinada ao acabar com a relação e 43% percebem o fim do relacionamento como o momento de maior risco à vida da mulher. Ou seja, o medo de ser agredida ou assassinada ao se separar do agressor e realizar uma denúncia reforça a fundamental importância da efetivação das medidas protetivas instituídas pela Lei Maria da Penha.

Os dados sobre a percepção da população sobre a Rede mostram a falta de conhecimento sobre os serviços oferecidos. Enquanto 97% dos entrevistados conhecem o serviço da DDM e 44% conhecem os Centros de Assistência Social, somente 32% têm conhecimento sobre os serviços de abrigo temporário, 28% conhecem os serviços de saúde especializados e 24% conhecem as Promotorias de Justiça de violência doméstica. No que diz respeito aos serviços de apoio que a mulher deve procurar em caso de violência doméstica, 97% apontam a Delegacia da Mulher e/ou a Polícia, e somente 9% acreditam que devem buscar serviços de apoio à mulher em situação de violência, mostrando a grande falta de conhecimento sobre os serviços da Rede e uma maior adesão aos serviços de segurança pública (DATA POPULAR; INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO, 2013).

[1] Além do município de São Paulo, realizamos também uma visita a um abrigo de um município de aproximadamente 230.000 habitantes, no interior do estado de São Paulo.

Embora breve, este panorama reforça que as mulheres passaram a denunciar mais a partir da Lei Maria da Penha, entretanto, não se confia na justiça brasileira nem para garantir a segurança da mulher durante o processo de denúncia, nem para punir o agressor. A sensação impunidade permanece: 85% dos entrevistados consideram que a Justiça não pune adequadamente os assassinos das parceiras, sendo que 42% argumentam que isso se dá devido à lentidão da justiça; 29% argumentam que a pena é muito curta; 14% dizem que a justiça não prioriza julgamentos de crimes contra as mulheres; e 13% afirmam que a justiça é incompetente.

METODOLOGIA

Em termos metodológicos, realizamos um estudo de caso baseado em Stake (1995), pois entendemos que o caso da violência doméstica tem as características definidas pelo autor: holístico, empíricos, interpretativo e enfático. O projeto inicial tinha como objetivo analisar as redes de atendimento às mulheres vítimas de violência em algumas cidades do estado de São Paulo, mas a análise da primeira rede (município de São Paulo) mostrou-se objeto suficientemente complexo para realizar a investigação. Nessa perspectiva, seguimos com a ideia do autor de que o o curso dos estudos não pode ser traçado com antecedência, e isso se aplica totalmente à questão tema do artigo.

A coleta dos dados ocorreu de duas formas: foram realizadas visitas aos equipamentos que fazem parte da rede do município de São Paulo e realizamos entrevistas semi-estruturadas (conforme May, 2008) com as servidoras públicas que atuam nos equipamentos, e com uma sobrevivente de violência doméstica, que é autora da frase citada no título deste artigo. No roteiro das entrevistas semi- estruturadas, realizadas entre 2018 e 2018, optamos por perguntar "como" ao invés de "por que", tal como proposto por Becker (1998) como uma forma de obter respostas mais amplas. Em todas as entrevistas/conversas a postura adotada foi aquela defendida por Spink (2008), entendendo que o pesquisador no cotidiano está inserido como parte do processo. Durante a pesquisa, as anotações serão registradas em diário de campo seguindo a metodologia utilizada normalmente nas pesquisas do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG/FGV-EAESP), e nas indicações constantes no trabalho de Emerson et al (1995).

O Quadro 1 a seguir traz a relação das treze entrevistadas – as identidades das mesmas foram codificadas, garantindo o anonimato das servidoras – que atuam em nove equipamentos e serviços públicos diferentes. A escolha dos equipamentos estava relacionado com o conceito de "rota crítica", definido como: "*Um processo construído com base na sequência de decisões e ações realizadas por essas mulheres [em situação de violência] e das respostas encontradas na busca de soluções.*" (MENEGHEL et al, 2008, p. 58). A rota é chamada de crítica pois as mulheres enfrentam obstáculos em diferentes esferas: família, comunidade e serviços estatais (como delegacias, serviços jurídicos, saúde e assistência social). Essa rota ocorre através de processos repetitivos, relacionados tanto às ações empreendidas pelas próprias mulheres como às respostas sociais (MENEGHEL et al, 2008).

Quadro 1: Lista de entrevistadas e equipamentos e serviços onde atuam

Equipamentos/serviços onde a profissional atua	**Identificação da entrevistada**
Abrigo Sigiloso (Interior do estado de São Paulo)	A
Abrigo Sigiloso (Município de São Paulo)	B
Centro de Referência da Mulher (CRM)	C; L;M
Assistência Médica Ambulatorial	D
Vara de Violência Doméstica	E
Delegacias de Defesa Mulher	F;G
Ministério Público - Promotoria	H
Ministério Público - Assistência Social - (GEVID)	I
Centro de Defesa e Convivência da Mulher (CDCM)	K; J

OS DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO NO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

A partir da análise das entrevistas/conversas e das visitas e observações realizadas, agrupamos os múltiplos desafios enfrentados na implementação da política de enfrentamento à violência contra a mulher em quatro grandes grupos: a infraestrutura inadequada; dificuldades de comunicação entre as organizações públicas; a não-institucionalização da rede; e, a falta de empatia e de comprometimento das equipes. Os desafios serão apresentados a seguir, utilizando sempre as falas das profissionais que atuam nos equipamentos e serviços.

A INFRAESTRUTURA INADEQUADA

A Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e a Lei Maria da Penha estabelecem uma estrutura mínima de atendimento à mulher em situação de violência. Entretanto, o que se vê na prática, e destacado pelas diferentes entrevistadas, é que essa estrutura não foi implementada por completo. Por exemplo, as delegacias de atendimento à mulher só existem em regra nas capitais, e não funcionam 24 horas por dia. Também, sua instalação é de responsabilidade dos municípios, o que se torna um impedimento para a sua implementação diante da falta de verba destinada para esse fim. Mesmo dentre as delegacias existentes, os profissionais atuantes deparam-se com a falta de infraestrutura adequada, a falta de pessoal qualificado para a temática de violência contra a mulher e a falta de recursos humanos. A entrevistada F afirma que "*hoje eu tenho um escrivão, e seriam necessários uns sete*".

A questão orçamentária foi constantemente abordada pelas entrevistadas e, segundo grande parte delas, isso está relacionado com as prioridades políticas. Como colocado pela entrevistada H, "*em uma disputa por orçamento, quando se coloca de um lado, por exemplo, o combate ao crime organizado e do outro a violência contra a mulher, sem dúvida, o crime organizado tem mais orçamento. Quando você coloca outras questões, as outras questões comovem mais a sociedade ou os profissionais, devido à uma falta de olhar, sensibilidade e conhecimento sobre o assunto*". A essencialidade do compromisso com a temática da violência contra a mulher, para que haja priorização de verba para os serviços da Rede, também ficou evidente em um exemplo apresentado. O abrigo em que a entrevistada atua demorou para ser implementado pois "*não havia compromisso das gestões*", e o funcionamento só se iniciou quando o novo prefeito se comprometeu com a causa em conjunto com algumas vereadores que lutaram para que houvesse liberação da verba. Segundo outra entrevistada, não há um investimento real e uniforme na Rede. Ela aponta para uma grande variação na estruturação da Rede, em função de mudanças de governo e de distintos olhares da gestão (secretarias, prefeituras, governos estaduais e União) para a questão.

Nos equipamentos da saúde, as entrevistadas I e J relataram grandes dificuldades ao trabalharem sem computadores, telefones e espaços privativos para acolherem vítimas de violência. D comentou que, muitas vezes, ao identificar uma vítima de violência doméstica, comunica à profissional da assistência social e retira-se da sala médica para que a Assistente consiga conversar a sós com a vítima. A privacidade, nesses casos, é de extrema importância, uma vez que se trata de um tipo de violência muito delicada e complexa, com vítimas extremamente envergonhadas e amedrontadas ao denunciar. Para que sintam-se sintam confortáveis e seguras de dialogar com as profissionais da assistência social, é necessário um ambiente minimamente privado e íntimo, do qual as profissionais não podem contar para trabalhar. Nesse caso específico, a falta de recursos materiais pode impedir, indiretamente, que mulheres inseridas em contexto de violência, procurem ajuda e revelem o cenário em que vivem, tornando a porta de entrada da Rede ainda mais "afunilada" e de difícil acesso.

Essa falta de infraestrutura, devido à escassez de recursos patrimoniais e materiais gera consequências gravíssimas na vidas das mulheres que buscam nos serviços públicos a sua salvação. Segundo a entrevistada H, é muito comum que as mulheres cheguem nas delegacias "*com a roupa do corpo*", ou seja, às pressas (sem dinheiro) e completamente amedrontadas. A ausência de recursos financeiros adequados destinados aos serviços que compõem a Rede, e a incompatibilidade entre as burocracias vigentes e as demandas específicas desses serviços, ficam claras na entrevista de B: "*falta um orçamento que atenda outras necessidades das usuárias, como roupa e remédios específicos para as crianças, e que responda à rotatividade [de usuárias] existente*".

Em relação à estrutura física das delegacias, a entrevistada H ressalta que idealmente o lugar não revitimize a mulher e deveria priorizar o aconchego da mulher, através de cores clara e espaços para as crianças, que muitas vezes acompanham as mães durante o processo. A profissional diz que o trabalho das delegacias da mulher é extremamente desgastante, e muitas vezes, mesmo quando os profissionais querem ajudar a mulher, acabam ficando de mãos atadas diante da falta de estrutura básica, como expressado pelas palavras da entrevistada F: "*Isso aqui é desumano*".

Além do acolhimento inicial, nos casos de urgência e complexidade extrema, as vítimas precisam ser encaminhadas diretamente da delegacia para equipamentos como o CREAS, responsável por encontrar vagas em abrigos sigilosos ou em casas de passagem. No entanto, a falta de viatura policial e falta de profissionais disponíveis para acompanharem as vítimas faz com que esse procedimento seja impossível ou dependa de relações puramente informais (que serão tratadas adiante) para acontecerem, colocando a vítima e as profissionais em perigo extremo.

Ademais, a falta de vaga em abrigos, por exemplo, impede que as vítimas sejam protegidas efetivamente pelo Estado. As entrevistadas I e J disseram que a falta de vagas em abrigos é uma realidade. Assim, muitos abrigos sigilosos acabam sendo responsáveis por abrigar mulheres que não estão numa situação tão complexa e perigosa quanto as demais, causando insegurança para aquelas que estão ameaçadas de morte por seus companheiros. Isso ocorre uma vez que os procedimentos com mulheres em situações complexas e extremas de violência são mais restritivas e elas não podem entrar e sair dos abrigos, por exemplo. Já as vítimas de nível médio de complexidade, podem. Dessa forma, a falta de recursos materiais coloca em risco a vida de mulheres tuteladas pelo Estado.

DIFICULDADES DE COMUNICAÇÃO ENTRE AS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Um dos principais desafios da gestão pública é a falta de diálogo entre as diferentes esferas de governo (municipal, estadual e federal) e a falta de diálogo entre órgãos públicos da mesma esfera de governo. Isso não é diferente na questão da violência contra a mulher. A entrevistada E relatou ser perceptível a dificuldade de diálogo entre diferentes esferas de governo quando, por exemplo, a Justiça se organiza de forma estadual e a assistência social de forma municipal, fazendo com que o diálogo entre os serviços seja ainda mais difícil. Ademais, essa confusão de competências e de responsabilidades piora ainda mais a situação porque as divisões de regiões da cidade de São Paulo não são as mesmas entre diferentes áreas do governo. Por exemplo, a saúde divide São Paulo de uma forma, a assistência social de outra, a educação de outra e a justiça de outra, completamente diferente. Na prática isso dificulta aos juízes saberem o local correto para encaminhar o processo ou mesmo sugerir serviços para as vítimas de acordo com o local de residência.

Ao longo das entrevistas, foi possível identificar um grande embate entre os equipamentos geridos pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos de São Paulo (SMDHC), mais especificamente pela Coordenadoria das Mulheres, e os equipamentos geridos pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS). Por exemplo, quando a entrevistada K comentou que o envolvimento da Rede se dava muito mais entre os serviços em si, não tendo muita relação com a Prefeitura e a Coordenadoria das mulheres. No entanto, essa percepção foi se tornando, a cada reunião, mais evidente e, aos poucos, se mostrou como o grande problema estrutural que dificulta a fluidez da Rede. Na reunião com a assistente social do GEVID (Grupo de Atuação Especial de Enfrentamento à Violência Doméstica), órgão do Judiciário responsável por dar andamento nos processos de violência doméstica e familiar contra a mulher, a entrevistada comentou que, em sua opinião, esse é o maior problema da Rede do município de São Paulo: a falta de diálogo entre os equipamentos da SMADS e da Coordenadoria de Direitos Humanos do município de São Paulo.

A entrevistada E acredita que esse problema acentuou-se na gestão do prefeito João Dória, no qual a Secretaria de Mulheres perdeu o caráter de secretaria e passou a ser uma coordenadoria dentro da Secretaria de Direitos Humanos. Segundo a percepção dessa entrevistada, as duas instituições públicas não competem entre si por motivos de reputação ou legitimidade da implementação da política pública, mas vivem uma dinâmica de "empurra-empurra", na qual nenhum dos dois órgãos quer se responsabilizar pelo problema complexo que é a violência doméstica no município de São Paulo. O maior motivo dessa falta de solidariedade e responsabilidade entre os órgãos é a falta de recursos públicos. Outra hipótese citada por uma das entrevistadas é que as duas secretarias têm visões diferentes sobre a situação da mulher e os encaminhamentos que devem ser realizados no contexto de violência doméstica. A SMADS possui uma visão mais sociofamiliar do cenário da violência, no qual a mulher deve ser empoderada dentro da sua família e as atividades realizadas nos equipamentos buscam resgatar os direitos de toda a família. Já os serviços ligados à Coordenadoria são mais "feministas" e radicais e focam muito na mulher como sujeito protagonista.

Outro diálogo fundamental é entre a assistência social e a saúde, pois a saúde é uma importante porta de entrada para as mulheres que temem as delegacias e órgãos da Justiça em geral como as imigrantes, usuárias de droga, prostitutas, entre outras em situações de extrema vulnerabilidade. Segundo a entrevistada D, as mulheres que entram pelas UBS encontram-se em duas situações específicas: buscam ajuda porque estão psicologicamente perturbadas e/ou com doenças psíquicas decorrentes da violência sofrida ou recorrem ao serviço público de saúde por conta da gravidade física das agressões. Nesses casos, é importante ressaltar que a intenção da mulher ao procurar o serviço não é fazer o BO. Muitas vezes, inclusive, ela ainda não se enxerga como vítima de uma violência que pode ser rompida, e portanto, a abordagem do poder público deve ser sensível a isso. Essas mulheres entram na Rede indiretamente, pois o objetivo delas não é prender seu companheiro, mas sentir-se bem física e psicologicamente. São mulheres que encontram-se sem auto-estima, e com pouco poder de conscientização da violência; portanto, é fundamental que a saúde esteja dialogando com a assistência social, de forma a acolher essas mulheres.

Mais um desafio apontado nas entrevistas é o diálogo entre a saúde e a segurança pública. Por exemplo, na reunião da Rede, as representantes da área da saúde também apontaram para a falta de atendimento adequado no Instituto Médico Legal (IML): "*O IML é responsabilidade da Secretaria de Segurança e por isso temos pouquíssimo acesso, quando eu vou lá só vejo que o atendimento é realizado no final de um corredor, um ambiente bem desagradável, mas eu nunca cheguei e entrar no lugar do atendimento porque não há uma abertura para os profissionais da Secretaria de Saúde. O que sabemos é que a maioria dos atendimentos é bem ruim*". A sobrevivente entrevistada por nós relatou o desconforto sentido durante a realização do Exame Corpo Delito, e em suas palavras, "*saí de lá também perdida, mais do que entrei, foi horrível também, entendeu? Não examinou, não perguntou nada, não orientou, pelo contrário*".

Outro questão citada por grande parte das entrevistadas é a necessidade de criação de uma base de dados única, que contenha as informações sobre todas as mulheres acolhidas pela Rede e seus respectivos históricos nos serviços. Idealmente, nessa base de dados única na qual todos os órgãos inseridos da Rede tenham acesso aos dados histórico da vítima, por quais equipamentos ela já passou, histórico de violência, histórico de BO's e medidas protetivas. Mas para isso é necessário que haja diálogo entre os órgãos públicos e transversalidade da política pública. Nesse sentido, Brigagão, Santos e Spink (2016) mostram os bons resultados da experiência do Iluminar Campinas com a integração de bases de dados e informações.

A relação do Poder Judiciário com os demais serviços e equipamentos é igualmente complicada. Segundo algumas entrevistadas, os promotoras(es), juízas(es) e defensoras(es) não se veem como parte integrante da Rede, dificultando o diálogo entre os(as) profissionais. De acordo com as entrevistas, isso ocorre porque as carreiras e a cultura do judiciário é muito baseada em hierarquias e isso dificulta com que elas ajam de forma horizontal, comparecendo nas reuniões, por exemplo. A ausência desses profissionais é bastante prejudicial, porque eles precisam estar informados das dificuldades enfrentadas pelos serviços e o único momento de interação entre os profissionais da assistência e as juízas seria a reunião da Rede.

A falta de diálogo acaba gerando "monólogos" e cada instituição passa a querer resolver os problemas internamente. Um exemplo disso é o GEVID que conta com o serviço de psicólogas e assistentes sociais dentro da própria vara para realizar os atendimentos. Esses "monólogos" por sua vez, geram três problemas principais. O primeiro deles, obviamente, é falta de necessidade de articulação entre os órgãos, dado que cada um tenta resolver as questões internamente. O segundo é a sobreposição de serviços ofertados, justamente em um cenário de reclamação constante de recursos financeiros insuficientes. O terceiro e mais grave é a confusão que as próprias vítimas passam ao ter, por exemplo, que serem atendidas por profissionais com as mesmas qualificações (psicólogas e assistentes sociais, cujo tipo de atendimento é potencialmente semelhante) – só porque esse é o encaminhamento específico de cada órgão. E isso gera, sem dúvidas, problemas para as mulheres que precisam trabalhar durante o dia ou não tem uma estrutura de cuidados pra os filhos pequenos.

A NÃO-INSTITUCIONALIZAÇÃO DA REDE

A Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres também exige a implementação de redes de atendimento especializadas, entretanto, essa também não é uma realidade em todo o país. Segundo a entrevistada H, não há um investimento real e uniforme na institucionalização das redes de atendimento pelo país, que acabam variando muito diante do território e das prioridades de cada gestão vigente.

No caso do município de São Paulo, por exemplo, a rede de proteção está estruturada em quatro grandes grupos, que englobam equipamentos e serviços: (a) Poder Executivo Municipal, (b) Poder Executivo Estadual, (c) Sistema de Justiça, e (d) Terceiro Setor. Mas a realidade que temos no município, de acordo com todas as profissionais entrevistadas, é que a Rede é muito mais pessoal do que institucional e as soluções para os casos concretos das vítimas surgem da movimentação pessoal das gestoras e assistentes sociais, o que gera inúmeras consequências negativas. Segundo a entrevistada D, pode-se dizer que é uma Rede de profissionais e não de equipamentos públicos que trabalham diariamente por um objetivo em comum. Um exemplo claro dessa falta de institucionalidade, de acordo com a entrevistada K, é que os participantes das reuniões da Rede não vão representando as instituições, eles vão como assistentes sociais. Isso faz com que eles tenham pouco poder de decisão, sendo necessário recorrentemente que eles peçam autorização aos seus superiores.

Pode-se dizer que uma parte dos profissionais que frequentam as reuniões da Rede o fazem por acreditarem pessoalmente na importância desse diálogo e criam esforços pessoais para o fortalecimento das políticas públicas de enfrentamento à violência. No entanto, há uma outra parte dos profissionais que comparecem esporadicamente nas reuniões porque foram delegados para tanto, sem qualquer compromisso institucional ou pessoal com os encontros. Ou seja, numa mesma reunião existem pessoas que são comprometidas pessoalmente com a rede e pessoas que estão lá para "bater cartão", mas que não acompanham de perto o trabalho da Rede e não dão continuidade no serviço. De acordo com a entrevistada K, também existem casos nos quais os superiores dos profissionais não liberam os funcionários para as reuniões, devido à escassez de recursos humanos.

Esse contexto é extremamente prejudicial para o andamento dos projetos da Rede, por excluir inúmeros profissionais do diálogo, dificultando a fluidez do processo de acolhimento. A descontinuidade do trabalho impede a criação de laços entre os membros, comprometendo o andamento das ações a longo prazo. Em relação à isso, uma das entrevistadas comentou que "*as reuniões são muito desestimulantes, porque parece que toda vez estamos começando do zero*". Por conta desse dessa instabilidade e desinstitucionalização da Rede, a entrevistada acredita que seja muito difícil montar fluxos, já que "*toda reunião é preciso montar um fluxo do começo porque na reunião seguinte não comparecem as mesmas pessoas que vieram na anterior, tornando impossível um trabalho uniforme e a longoprazo*".

Outra consequência da não-institucionalização da rede é apontada pela entrevistada G. Segundo ela, a falta de uma rede institucional faz com que as profissionais busquem caminhos alternativos e pessoais capazes de atender às mulheres, formando uma rede informal. Os caminhos informais são muito custosos pessoalmente para as gestoras públicas, fazendo com que muitas delas se sintam unicamente responsáveis por socorrer às vítimas. As profissionais sabem que, em alguns casos, as mulheres têm grandes chances de não sobreviverem àquele dia. Portanto, segundo a entrevistada, é bastante comum que as profissionais que trabalham nessa área sofram de graves problemas psicológicos. Outra entrevistada relatou que é perceptível o esforço pessoal das assistentes sociais, que enfrentam grandes dificuldades por não encontrarem amparo das instituições.

A mesma percepção de fragilidade em relação à construção de uma rede baseada somente em pessoas, e não em instituições, foi abordada pela entrevistada D que afirmou não existir norma ou procedimento que institucionaliza a relação da assistente social com a da médica. Segundo ela, isso ocorre no equipamento onde trabalha porque ela, pessoalmente, se sente responsável por auxiliar e acolher as mulheres violentadas. No entanto, não existe nenhuma recomendação por parte da saúde ou da assistência para que haja essa parceria. Ela citou, como exemplo já citado, que não há qualquer recomendação institucional por parte do SUS ou do AMA no sentido de comunicar a assistente social nos casos em que a paciente encontra-se em situação de violência, demonstrando a falta de diálogo entre duas áreas da administração pública. Sobre isso, a entrevistada E comentou ser essencial que as agentes de saúde estejam presentes nas reuniões de Rede, pois muitas vezes esse encontro é capaz de solucionar alguns casos complexos que envolvem a assistência e a saúde. O mesmo comentário foi feito por outra entrevistada da rede pública de saúde, que enfatizou a necessidade das agentes de saúde frequentarem as reuniões da Rede.

A FALTA DE EMPATIA E DE COMPROMETIMENTO DAS EQUIPES

Um dos trechos da entrevista com a sobrevivente aponta para a falta de sensibilidade e empatia por parte dos funcionários da delegacia em que foi atendida. Segundo ela, "*o cara (delegado) fez todo o interrogatório. Ele super frio, não falou de proteção, não falou de nada. Eu saí mais perdida do que entrei lá dentro e saí com raiva, porque eles não orientam, não fala nada. É horrível, horrível, né?*". Infelizmente, isso parece ser uma situação muito comum. Segundo uma das entrevistadas, a delegacia encaminha sobreviventes ao CRM com a seguinte fala "*você está louca e precisa de tratamento; vai pro CRM*". Para essa profissional, os seus colegas "*não entendem que essa mulher é vítima de um ciclo de violência e as definem como loucas, como se fossem as causadoras do problema*".

De acordo com a entrevistada H, "*essa ausência de empatia é um fenômeno mundial. Quando há a violência contra a mulher, a empatia normalmente é com o autor do crime, porque ele é o homem comum, o bom cidadão, e ela é a que tem uma conduta inexplicável, que as pessoas não conseguem entender. As pessoas questionam como alguém fica em uma relação de violência. Então, a empatia raramente é com ela*". Para a entrevistada H, a falta de empatia para com a vítima só será superada com conhecimento científico: "*Precisa ter dados. A gente escuta absurdos como 'ah, as mulheres usam a Lei Maria da Penha porque elas querem dinheiro, as mulheres inventam agressão, estupro' ou acusam as mulheres de denunciação caluniosa quando a mulher se retrata, sendo que a gente sabe que ela se retrata porque ela não aguenta o peso do processo*".

Os relatos mostram que é fundamental que campanhas públicas de sensibilização para a violência contra a mulher sejam realizadas tanto para a sociedade em geral, mas também para os profissionais que atuam em serviços de acolhimento, de forma a alterar comportamentos de revitimização e culpabilização. Também é importantíssimo que sejam criadas formas de acesso facilitadas aos serviços públicos para mulheres em situação de violência, de forma que ela não encontre barreiras quando sente o impulso de denunciar, como também colocado pela entrevistada H: "*A mulher sempre solicita ajuda no momento de impulso, ou seja, ela demora muito tempo para romper o silêncio e então ela tem o impulso de falar, e esse momento não se pode perder. Mas é isso o que acaba acontecendo. Ela volta para casa desesperançosa e acaba morrendo*".

É importante ressaltar que há um desafio que precede a atuação do poder público, a "auto identificação" da violência sofrida. Como colocado pela entrevistada C, "*o primeiro passo para a mulher sair de uma relação violenta é nomear a violência como violência*". Assim, aponta-se para a necessidade de ferramentas educativas e informativas que auxiliem na identificação de comportamentos violentos e na busca pela ajuda. Sendo a auto identificação da violência um processo desafiador e doloroso, este torna-se ainda pior quando, ao buscar ajuda nos serviços públicos, a vítima se depara com o mau atendimento, em especial, nas delegacias de polícia. Como fica claro na entrevista com a sobrevivente, o mau atendimento em delegacias leva ao sentimento de humilhação, descrença na justiça, revitimização e culpabilização, além de insegurança. Na entrevista realizada com a entrevistada L, foram destacados casos em que os profissionais da delegacia afirmaram que a violência sofrida não era violência, a exemplo da violência patrimonial. Trata-se claramente de situações de violência institucional.

Considerando que a mulher muitas vezes não consegue se identificar como vítima de violência, a porta de entrada para a Rede nem sempre é feita na delegacia de polícia. Por exemplo, algumas mulheres procuram os serviços de saúde, diante das lesões físicas e psicológicas. Quando os profissionais não possuem capacitação para a identificação da violência, as mulheres são tratadas como poliqueixosas e orienta-se para a medicalização do agressor e/ou da sobrevivente como uma solução. Mesmo quando o profissional identifica a violência, o desafio encontrado é a falta de fluxogramas bem definidos e padronizados entre os equipamentos para o encaminho adequado da vítima. Para exemplificar, a entrevistada B ilustra o peso da discricionariedade diante da falta de instruções clara, fluxogramas, capacitação e monitoramento: "*Tem gente que tem uma afinidade com o tema, que se importa. Outros, não*".

Uma das entrevistadas ressalta que "*deve ser pressuposto que quem trabalhe com violência contra a mulher receba capacitação obrigatória e que haja monitoramento das decisões tomadas na área. Quem trabalha com vulnerável precisa dessa formação. Se a pessoa não está disposta a ter essa capacitação, então ela deve trabalhar com outra coisa. Por exemplo, alguém que trabalha com alimentos: o máximo que pode acontecer é, devido à falta de capacitação no tema, perder uns meses de alimentos, o que já é ruim, mas ninguém morre como quando se fala de violência contra a mulher*". A entrevistada H conta que tentou diversas vezes encaminhar, via Conselho Nacional do Ministério Público e Conselho Nacional de Justiça, pedidos para a obrigatoriedade da capacitação em gênero para os profissionais públicos atuantes na área, porém não obteve êxito.

Para que as mulheres tenham conhecimento sobre os serviços de acolhimento, são necessárias campanhas públicas que informem sobre todos os mecanismos que elas têm direito a buscar, com destaque para a divulgação dos diferentes serviços que compõem a Rede, além das delegacias, como os centros de referência à mulher, pois muitas vezes a mulher não está preparada para comparecer no ambiente de uma delegacia. Ademais, algo que foi destacado durante a reunião que acompanhamos da Rede, quando se discutia a criação de um mapa online que mostre todos os serviços disponíveis na região, é que as informações devem ser divulgadas de forma clara e objetiva. Assim, a mulher pode entender quais os serviços que pode buscar, em qual horário, e o que irão oferecer, de forma que a mulher tenha clareza sobre o que e como deve buscar os serviços. Como colocado por uma das participantes da reunião: "*Se a mulher já está fragilizada, busca um modo de deixar seus filhos com alguém e pede folga no emprego para ir a um centro de referência, mas quando chega lá descobre que precisava ter agendado um horário antes – há grandes chances dela não retornar. Com quem ela vai deixar seus filhos da próxima vez? E a vergonha de justificar no trabalho que faltou porque está sofrendo violência doméstica?*". A preocupação com a disponibilização de todas as informações disponíveis e de maneira correta é também uma atividade empática dos burocratas de nível de rua.

OS QUATRO TIPOS DE REDES DE ATENDIMENTO

Os quatro desafios mencionados são bastante interligados e geram problemas nos fluxos de atendimento. É interessante apontar que normalmente, as redes e os fluxos são vistos como *processos* para chegar ao atendimento adequado das mulheres. No entanto, buscamos apresentar um modelo em que os fluxos e as redes são também o *resultado* de dois desafios - a infraestrutura inadequada e a falta de empatia e de comprometimento das equipes – que podem ou não ser enfrentados pela administração pública.

		Estrutura	
		Não Adequada	**Adequada**
Equipe	**Adequada**	Rede Informal Fluxo de atendimento baseado em relações pessoais	Rede Institucionalizada Fluxo de atendimento baseado em relações institucionais
	Não adequada	Rede Precária Sem fluxo de atendimento	Rede Inconsistente Fluxo de atendimento discricionário

O primeiro tipo é a *Rede Institucionalizada*, em que a estrutura – aqui entendida como equipamentos em boas condições de funcionamento e em horário ampliado de atendimento, veículos à disposição para o encaminhamento das vítimas, vagas disponíveis sempre que necessárias, estrutura de acolhimento das crianças, etc - é adequada. Além disso, as equipes são qualificadas, comprometidas com a causa das mulheres e demonstram empatia pelas vítimas e suas trajetória. Nesse cenário ideal, os órgãos de governo mantém diálogo frequente e aberto, e o atendimento das vítimas é feito de acordo com o fluxo pactuado por todos os participantes da Rede. O resultado dessa rede tende a ser o atendimento adequado das mulheres e a garantia de seus direitos de cidadania.

O segundo tipo é a *Rede Informal*, em que a estrutura não é adequada. Normalmente faltam vagas nos equipamentos, as condições dos mesmos são regulares ou ruins, os horários de atendimento são restritos, não há veículos ou faltam condições básicas como telefone, internet, entre outros exemplo possíveis. Apesar da equipe ser comprometida, qualificada e com empatia, o desempenho das funções e o fluxo de atendimento são baseados apenas em relações pessoais. Neste caso, são comuns os pedidos por "jeitinhos" ou "quebradas de galho" para poder acomodar as mulheres em abrigos ou conseguir atendimentos em outros serviços da rede. Conforme muitas entrevistadas relataram, a equipe costuma ter grandes niveis de sofrimento físico e psíquico em função da estrutura inadequada.

A *Rede Inconsistente* é o terceiro tipo proposto por nós. Nele, a administração pública garante todos os recursos financeiros e patrimoniais necessários para o bom atendimento. No entanto, houve falhas no processo de seleção dos profissionais ou na capacitação dos mesmos e o resultado é uma rede que possui estrutura adequada, mas os equipamentos permanecem ociosos. As vagas dos abrigos, por exemplo, existem e estão disponíveis. Mas como os profissionais não são qualificados, comprometidos ou empáticos, não sabem ou não se preocupam em fazer o fluxo de atendimento correto, e assim, apenas os casos considerados "mais graves" – sob a ótica desses profissionais – é que serão encaminhados. Caracteriza-se, portanto, um fluxo discricionário.

O quarto e último tipo é a *Rede Precária*, caracterizado por ser o oposto do primeiro tipo. Assim, com estrutura inadequada e equipes descomprometidas, e sem empatia e qualificação, a rede funciona de maneira muito precária e não há fluxo de atendimento às vítimas. Para essas mulheres que sofreram violência, o cenário é de desesperança e elas precisam contar com a sorte para receber algum tipo de atendimento, ainda que este não seja o minimamente desejado. Frases ouvidas durante a pesquisa de campo, como "*acho que vai ser sempre assim*" ou "*tú é a culpada*", mostram que as falhas da implementação da política pública comprometem todas as leis, planos e pactos criados na década passada terão seus resultados comprometidos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS OU "VAI SER ASSSIM ATÉ QUANDO?"

Depois de mais de quinze anos da criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) no governo Lula, os números de feminicídios e casos de violência contra as mulheres no Brasil seguem inaceitáveis. Não há dúvidas de que vivemos em um país com cultura machista e que enfrentar isso requer um trabalho conjunto a ser realizado pelos diferentes agentes da sociedade, de forma a provocar uma real transformação cultural e alterar o modelo mental sexista que dá origem aos mais diversos comportamentos, como o machismo institucional que leva à resistência jurídica, à revitimização e à culpabilização.

No entanto, as ações da Administração Pública são fundamentais para prevenir que os casos ocorram, mas também para atender de maneira adequada as mulheres vítimas de violência. Isso porque, atualmente, estas mulheres na busca pelo atendimento do Estado, estão percorrendo um caminho permeado por diferentes problemas: revitimização, culpabilização, falta de transporte entre um serviço e o outro, violência institucional, entre outros. Os processos vivenciados pelas vítimas fogem diversas vezes do preconizado pelos marcos legais, em especial pela Lei Maria da Penha, principalmente no que diz respeito à exigência de um acolhimento que preconize um olhar sensível às complexidades da violência doméstica. Para isso, as mulheres precisam ser respeitadas também pelos chamados burocratas de nível de rua, como agentes implementadores, e pelos formuladores de políticas públicas que respondam às demandas para a saída do ciclo da violência – como o abrigamento e o suporte financeiro, que garantam a interlocução entre as diferentes portas de entrada da mulher na Rede de atendimento (saúde, assistência social, direitos humanos, educação), e que tenham um novo olhar para o tradicionalismo jurídico durante o processo judicial, em a palavra da sobrevivente seja considerada e não apenas, provas e testemunhas sejam válidas.

Um grande problema identificado ao longo das entrevistas foi que a falta de diálogo retratada gera fluxos de atendimento e encaminhamento diferentes de vítimas dentro da Rede. Independente dos motivos pelos quais exista uma dificuldade de diálogo e de unificação da política, não é coerente nem racional que equipamentos públicos, dentro de um mesmo governo, inseridos no mesmo município e que visam acolher as mesmas mulheres, não se aliem a fim de alcançar o objetivo maior da política de enfrentamento à violência doméstica. Nesse sentido, um avanço recente precisa ser destacado. Durante a entrevista no CREAS, fomos informados que foi assinado um termo de cooperação entre a Coordenadoria das Mulheres e a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), visando o alinhamento de fluxos e de objetivos da política. No entanto, apesar desse tempo de cooperação existir em termos institucionais, não é possível afirmar que haja cooperação e unificação dos processos das duas secretarias. A implementação desse termo é um grande desafio a ser enfrentado pela gestão pública.

Outro avanço recente e que também parece bastante promissor é uma iniciativa da Academia de Polícia Civil ("ACADEPOL") do Estado de São Paulo destinada à capacitação de policiais civis para o atendimento de vítimas de violência doméstica. Em 2018, a ACADEPOL passou a ministrar as disciplinas obrigatórias "Atendimento às vítimas de violência doméstica e crimes contra a dignidade sexual" e "Feminicídio e investigação sob perspectiva de gênero", para os novos policiais, delegados e delegadas de polícia, além de oficinas com simulações de casos e um grupo de estudo sobre feminicídio. A formação de, até agora, mais de 4.800 agentes visa criar uma cultura institucional que priorize o enfrentamento da violência doméstica. Nos termos do nosso artigo, essa experiência de capacitação pode comprometer os profissionais com a causa das mulheres e, assim, aumentar a empatia pelas vítimas e suas trajetórias, trazendo resultados muito importantes para as redes de atendimento.

Voltando ao início do nosso artigo, apesar dos retrocessos recentes em relação às políticas e órgãos de proteção às mulheres no âmbito federal, na esfera local parece haver alguns progressos. O enfrentamento à violência doméstica precisa ser uma prioridade governamental. Enquanto os governantes e o poder público, de forma geral, não enxergarem a violência doméstica como um problema que deve ser urgentemente combatido, faltará recursos e, mais do que isso, faltarão esforços para a adequada implementação das políticas públicas no tema. E retomando a entrevista da sobrevivente, se já sabemos quais os problemas, a priorização dessa questão pode ajudar a resolvê-los. Em outras palavras, estamos certos de que não precisa ser "sempre assim"!

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BECKER, H. S. Tricks of the Trade: How to Think about Your Research While You're Doing It. University of Chicago Press: 1998.

BRIGAGÃO, Jacqueline ; SANTOS, Fernando Burgos Pimentel dos ; SPINK, P. K. . A sustentabilidade e a continuidade de redes de articulação: o caso do Iluminar Campinas. SAÚDE E SOCIEDADE (ONLINE), v. 25, p. 361-368, 2016.

COHEN, N. How culture affects street-level bureaucrats' bending the rules in the context of informal payments for health care: The Israeli case. American Review of Public Administration, 48(2), 2018, pp. 175–187.

DUROSE, C. Beyond "street level bureaucrats": Re-interpreting the role of front line public sector workers. Critical Policy Analysis, 1,2007, pp. 217–234.

EMERSON, R. et al. Writing Ethnographic Fieldnotes. Chicago: The University of Chicago Press, 1995.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Introdução. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Org.). Implementação de políticas públicas: teoria e prática. 1ed. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012, v. 1, p. 7-18.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Visível e invisível: a vitimização de mulheres no Brasil, 2017. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/atividades/visivel-e-invisivel-a- vitimizacao-de-mulheres-no-brasil/>. Acesso em: 26 de maio de 2017

GOFEN, A. Mind the gap: Dimensions and influence of street-level divergence. Journal of Public Administration Research and Theory, 24, 2014, pp. 473–493.

KEISER, L. R. Understanding street-level bureaucrats decision making: Determining eligibility in the social security disability program. Public Administration Review, 70(2), 2010, pp. 247–257.

LAVEE E. & COHEN, N. How street-level bureaucrats become policy entrepreneurs: The case of urban renewal. Governance, 2019; pp. 1–18.

LIPSKY, M. Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services. Updated ed. New York: The Russell Sage Foundation, 2010.

LOTTA, G. S.. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 19, p. 188-208, 2014.

LOTTA, G. S. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A. P. (Org.). Implementação de políticas públicas. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012, p. 20-49.

MAY, T. Pesquisa social: questões, métodos e processos. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MAYNARD-MOODY, S., & MUSHENO, M. Cops, teachers, counselors: Stories from the front lines of public service. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003

MAYNARD-MOODY, S., & MUSHENO, M. State agent or citizen agent: Two narratives of discretion. Journal of Public Administration Research and Theory, 10(2), 2000, pp. 329–358.

MENEGHEL, S. H.et al. Rotas críticas de mulheres em situação de violência: depoimentos de mulheres e operadores em Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil, 2011.

MENEGHEL, S. N.; VIAL, S. R. M. Rotas críticas: mulheres enfrentando as violências, 2008. Disponível em: <http://www.redalyc.org/html/537/53701412/>. Acesso em: Abril de 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Raio-X do Feminicídio: é possível evitar a morte. São Paulo, Núcleo de Gênero do Ministério Público do Estado de São Paulo, 2018.

MINTROM, M., & LUETJENS, J. Policy entrepreneurs and problem framing: The case of climate change. Environment and Planning C: Politics and Space, 35(8), 2017, pp. 1362–1377.

O'LEARY, R. Guerrilla employees: Should managers nurture, tolerate, or terminate them? Public Administration Review, 70, 2010, pp. 8–19.

PASINATO, W. (2016). "Femicídios" e as mortes de mulheres no Brasil. Cadernos Pagu, (37), 219- 246.

SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES – PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (elab. e

distrib.). Política Nacional de Enfrentamento À Violência Contra as Mulheres. Brasília, Ideal Gráfica e Editora, 2011.

SPINK, P. O Pesquisador Conversador no Cotidiano. Psicologia e Sociedade (Impresso), v. 20, p. 70- 77, 2008.

STAKE, R. Case Studies. In: DENZIN, N.; LINCOLN, T. Handbook of Qualitative Research. London: Sage, 2005

TUMMERS, L., & BEKKERS, V. Policy implementation, street-level bureaucracy, and the importance of discretion. Public Management Review, 16, 2014, pp. 527–547.

WÂNIA, P. Acesso à Justiça e Violência Doméstica e Familiar Contra as Mulheres: As Percepções dos Operadores Jurídicos e os Limites para a Aplicação da Lei Maria da Penha. Revista Direito GV. São Paulo, v11, n2, pg. 407-428, jul-dez 2015

WÂNIA, P. Avanços e obstáculos na implementação da Lei 11.340/2006, 2014. Disponível em: <http://www.compromissoeatitude.org.br/wp-content/uploads/2014/02/1_7_avancos-eobstaculos.pdf>. Acesso em: Abril de 2018.

WEISS-GAL, I., & GAL, J. Social workers as policy actors. Journal of Social Policy, 43, 2014, pp. 19– 36.

A ATUAÇÃO DA BUROCRACIA DE MÉDIO DE ESCALÃO NA CONSECUÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO POLÍTICA DE EXPANSÃO DAS IFES NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

Andreza dos Santos Sousa (UNLP) [1]

INTRODUÇÃO

Os estudos de implementação estão continuamente na pauta da agenda de pesquisas do campo das políticas públicas, dada sua complexidade e caráter multifacetado que, apesar do aumento do número de pesquisas sob o prisma do processo de implementação, ainda é uma área em consolidação.

Partimos do argumento central de que a implementação das políticas públicas é um processo dinâmico, interativo, complexo que, em alguns casos, tem sua delimitação quanto a seu início ou término, sobrepostos com outras etapas do ciclo das políticas públicas. Na verdade, é um processo desempenhado por pessoas (agentes, atores, burocratas) que atuam e inferem na política em questão.

De acordo com Lotta (2010, p.15) "para analisar a implementação, devemos considerar como os burócratas constroem suas ações e como os diversos atores envolvidos impactam isso", sendo prudente levar em consideração que essas pessoas são detentoras de interesses, valores, crenças, motivações, saberes individuais e que o exercício de seus cargos possibilita a discricionariedade que conduzem suas tomadas de decisões, o "seu fazer" durante o processo de implementação de uma política pública.

Os instrumentos legais emanam as diretrizes para o desenvolvimento de políticas, no entanto, uma lei ou um normativo poderá não se fazer cumprir por si só, de modo que se faz necessário uma adesão das agencias implementadoras, seus burocratas, assim como de seus beneficiários. Por esta razão:

> Pode-se dizer que se constitui como uma visão realista sobre as políticas na medida em que afirma que nenhuma regra de implementação é autoexecutável. Todas elas são passíveis de interpretação e, por essa razão, possibilita a tomada de decisão em outros níveis, isto é, a discricionariedade (ROCHA, 2012, p.8).

Diversos pesquisadores nacionais e internacionais têm se dedicado a estudar a burocracia de médio escalão, tendo como referência os diversos estudos a partir do âmbito da burocracia de alto escalão e da burocracia do nível de rua (CAVALCANTE & LOTTA, 2015).

[1] Doutoranda do Programa de Ciências da Educação da Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE) na Universidad Nacional de La Plata (UNLP), com orientação da Professora Dra. Laura Inés Rovelli (FaHCE-UNLP) e Co-orientação: Sandra Cristina Gomes (UFRN). E-mail: andrezassousa@yahoo.com.br,

Dessa forma, o campo de pesquisa em políticas educacionais é muito amplo, e ao mesmo tempo, fracionado, dadas suas rupturas e continuidades em sua trajetória, se compararmos com outras áreas. Do ponto de vista das políticas públicas, notamos uma concentração de pesquisas na formação da agenda e na elaboração de políticas públicas. Com base nessa percepção, poucos trabalhos foram identificados no estágio de implementação de políticas públicas. Conforme ressalta Lotta (2010, p.14)

> em relação à literatura sobre o estágio de implementação, especialmente sobre os burocratas de implementação, encontramos uma quantidade limitada de trabalho sobre o assunto, a partir do trabalho mais importante e memorável de Lipsky na *burocracia de nível de rua* (1980).

Em vista disso, guiados pelos estudos de implementação das políticas públicas (FARIA, 2012; SILVA; MELO, 2000; SOUZA 2006), este artigo tem como referência estudos de sobre as temáticas do ensino superior (MINTO, 2006, SAVIANI, 2001), da análise de política pública (CARVALHO, BARBOSA; SOARES, 2010; SECCHI, 2016); e por um conjunto de atores relevantes da burocracia do nível de rua e de médio escalão - BME (LIPSKY, 1980; LOTTA, 2010; CAVALCANTE, LOTTA 2015; LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2015) dentre outros autores, respectivamente, os quais convergem para a temática das políticas públicas. Com a finalidade de contribuir para o esclarecimento do processo de implementação da expansão do Ensino Superior Federal no estado do Rio Grande do Norte e melhoria do conhecimento desta importante área das políticas públicas.

OBJETIVOS

Identificar quem são e o que fazem os burocratas de médio escalão envolvidos na implementação da política de expansão das IFES no estado do Rio Grande do Norte; colaborando com a consolidação conceitual acerca desse nível de burocracia.

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A disseminação da literatura nacional e internacional acerca das políticas públicas, tem incentivado diversas pesquisas, em especial, no âmbito das universidades, estas pesquisas geram múltiplos olhares para o Estado em ação. As políticas públicas são discutidas, elaboradas e implementadas visando satisfazer ou, ao menos, assemelhar satisfazer as demandas da sociedade e se concretizam em vários setores; dente estes, o de infraestrutura, segurança, educação, meio ambiente, políticas fiscais e etc.

Segundo Souza (2006) como área de conhecimento as políticas públicas surgem nos Estados Unidos, em meados dos anos de 1930, por meio da academia, com ênfase sobre a ação dos governos, mas sem se envolver com o papel do Estado. Na Europa, os estudos acerca das políticas públicas derivam do papel do Estado e do governo. Isso pode estar relacionado ao campo de atividade governamental, uma situação social desejada, uma proposta de ação específica, como a política de ações afirmativas, uma norma quanto ao tratamento de determinado problema ou mesmo um conjunto de objetivos e programas que o governo possui em um campo de ação. Seus principais fundadores: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton, os quais introduziram as expressões e os conceitos de análise de política pública, como a racionalidade limitada aos administradores públicos, a necessidade de inserir outros elementos, como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e grupos de interesses, e por fim, a definição de política pública como um sistema.

Nesse sentido, Souza (2006, p.24) relata as definições de políticas públicas mais conhecidas, sendo estas, de acordo com Mead (1995) este define as políticas públicas como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas; segundo Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos; para Peters (1986) segue o mesmo viés: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos; conforme Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como "o que o governo escolhe fazer ou não fazer" e por fim a definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, qual seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê? por quê? e que diferença faz?.

Na perspectiva de compreender o Estado em ação, Boneti (2007) esclarece que o Estado se torna um agente que repassa à sociedade civil as decisões saídas do âmbito da correlação de forças travadas entre os agentes do poder. Assim, o autor conceitua políticas públicas, da seguinte forma:

> Entende-se por políticas públicas o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Tais relações determinam um conjunto de ações atribuídas à instituição estatal, que provocam o direcionamento (e/ou o redirecionamento) dos rumos de ações de intervenção administrativa do Estado na realidade social e/ou de investimentos (BONETI, 2007, p. 74).

Dessa forma, é necessário levar em consideração alguns pontos, como o contexto do problema púbico a ser solucionado, os interesses dos atores envolvidos e como estes interagem para a concretização da política pública. Tendo em vista que a "construção das políticas públicas não é um processo abstrato. Ela é, ao contrário, indissociável da ação dos indivíduos ou dos grupos envolvidos, de sua capacidade de produzir discursos concorrentes, de seus modos de mobilização (MULLER e SUREL, p.77)". Assim, a política pública, na perspectiva de Deubel (2002, p.27), existe quando "instituições estatais assumem no todo ou em parte o trabalho de atingir objetivos estimados como desejáveis ou indispensáveis, por meio de um processo destinado a modificar um estado de coisas percebido como problemático". Percebida como interação, Arretche (2007, p.49) afirma que "a implementação é uma cadeia de relações entre formuladores e implementadores, entre implementadores situados em diferentes posições na máquina governamental".

Ampliando a compreensão acerca do processo de implementação, Rocha (2002, p.3), afirma "a implementação transforma as políticas e influência o seu desenho." O Autor assegura ainda que "durante a implementação as decisões continuam sendo tomadas e, consequentemente, o desenho da política segue em contínua transformação." Logo, seus processos também são considerados políticos.

> Para muchos, la implementación de las decisiones **públicas es um problema puramente administrativo, entendido como** un problema técnico, de simples ejecución. Por el contrário, desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, esta etapa es fundamental porque es ahí que la política, hasta este entonces casi exclusivamente hecha de discursos y de palavras, se transforma en hechos concretos, en realidade palpable (DEUBEL, 2002, p. 107).

Tendo como referência esse entendimento que o processo de implementação é um problema puramente administrativo, observamos que "é nesse arco temporal que são produzidos os resultados concretos da política pública (SECCHI, 2015, p.55)." Por ser uma fase que se efetiva após a tomada de decisão e precede os primeiros esforços avaliativos. Assim, o processo de implementação é, por si só, um processo de diversos estágios, que visam consolidar decisões básicas, emitidas por um conjunto de instrumentos legais. Idealmente, essas decisões identificam os problemas a serem resolvidos, os objetivos a serem alcançados e o arranjo institucional de execução.

O processo de implementação, portanto, abrange o conjunto dos fatos e das atividades que acontecem após a definição das diretrizes de uma política pública, que compreendem tanto o esforço para administrá-la como os seus impactos sobre pessoas e acontecimentos. Para Lotta (2018), a literatura em relação a implantação de políticas públicas, é comparativamente recente, considerando o legado mais consolidado das pesquisas sobre processos decisórios. Nas últimas três **décadas, algumas correntes foram se consolidando procurando compreender como a sinergia** que envolve as políticas públicas se efetivam no interior do Estado, quer seja numa compreensão normativa, prescritiva, ou no esforço de resultar aprendizados para melhorar a execução (abordagem *top down*), quer seja numa interpretação mais analítica, procurando compreender, sem prescrições, como de fato os processos ocorrem. Ou ainda, sob a possibilidade da base (abordagem *bottom up*). Não obstante, analisando a literatura sobre implementação de políticas públicas, percebemos que alguns autores se dedicaram a analisar implementação das políticas públicas partindo de um ator como o foco das análises, especificamente o ator institucional, encarregado por colocar as políticas em prática.

Nesse sentido, os atores implementadores compõem um diversificado conjunto de atores que integram a burocracia de alto, médio escalão, assim como a burocracia de rua. A burocracia do médio escalão, em sua maior parte, encontra-se afastados do cume da pirâmide política e, por essa razão, esses atores, anteriormente, não haviam despertado interesse em conhece-los, dada a forte concentração de pesquisas no âmbito da tomada de decisões e formulação das políticas públicas que compreende assim, a burocracia de alto escalão. Cavalcante; Lotta (2015) afirmam que essa burocracia de alto escalão é constituída, em geral, por políticos, assessores, ministros de estado, cargos de natureza especial. O conhecimento acerca da burocracia de médio escalão ainda é incipiente, sobretudo, o importante trabalho do Lipsky (1980) demarca claramente a burocracia do nível de rua, sua pesquisa apresenta os atores implementadores, burocratas de nível rua sendo aqueles que atuam diretamente com o público beneficiário. A começar da lacuna a ser preenchida, o nível intermediário da burocracia é compreendido e denominado de Burocracia de Médio Escalão, conforme pesquisas realizadas por Cavalcante; Lotta (2015); Pires (2012); Oliveira; Abrucio (2018), dentre outros.

Para compreender a burocracia de médio escalão, em geral, identificamos a burocracia de alto escalão e sua burocracia do nível de rua nas diferentes proposições de políticas públicas que variam de projetos a planos. Percebemos que os estudos sobre a burocracia seguem na mesma coerência, são concentrados no alto escalão ou na burocracia do nível de rua.

Por se tratar de um nível hierárquico, demarcado pelo reconhecimento dos extremos da burocracia, evidenciamos essa invisibilidade acerca dos estudos no nível intermediário dessa burocracia do médio escalão, a qual **é imprescindível para a consecução da política pública.** Dado o conceito subjetivo de uma política pública, observamos que alguns atores implementadores de uma política não têm dimensão de que estão trabalhando como implementadores.

No âmbito das Políticas de Educação Superior, os atores que atuam no alto escalão, muitas vezes, contaram com a vantagem, em geral, de participar dos processos anteriores a implementação, como a tomada de decisões, a formulação das políticas e dirigem seus níveis hierárquicos intermediário e operacional. Entretanto, estes atores devem ter em consideração que os processos de comunicação interna devem ser eficazes para que os que operam nos graus menos elevados das Instituições burocráticas, não achem ou creiam que estão apenas cumprindo suas tarefas cotidianas e desse modo possam compreender a importância do seu papel na consecução da política.

Desse modo, esse artigo é parte integrante da pesquisa de doutorado em Ciências da Educação pela Universidade Nacional de La Plata que busca interpretar o perfil dos BME´s da política de expansão do Ensino Superior[2], a capacidade de mobilização desses atores nas 3 esferas de governo, o exercício da discricionariedade durante o processo de implementação e superação das dificuldades e por fim o poder de produção da institucionalização de cada IFES no estado.

O Brasil, assim como outros países em desenvolvimento, sobretudo, os da América Latina, a partir da segunda metade dos anos 1990, passaram por mudanças em suas organizações e funcionamentos, assim como de suas prestações de serviços a sociedade. Além disso, o país perpassava por um momento de estabilidade econômica e, com potenciais de crescimento ao mesmo tempo em que ocorre mudança política e sob o compromisso de democratizar o acesso e a ampliação das vagas no ensino superior, que passa a figurar importante pauta na agenda do governo. Assim, dentre os modelos adotados pelo governo, a expansão do ensino público federal representou uma decisão do governo federal em formar mão de obra para atender as novas exigências do mercado, oriundas das mudanças iniciadas na segunda metade dos anos 1990.

Como resultado das Políticas de Educação Superior, observamos o fenômeno de expansão desse nível educacional no estado do Rio Grande do Norte, com este corre a expansão das IFES territorial , o crescimento dos cursos, ampliação das vagas conforme dados publicados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) apontar alguns resultados proporcionados pela burocracia de médio escalão no processo de implementação da Política de Expansão Educação Superior Federal pública.

BUROCRACIA

Nas últimas décadas o papel desempenhado pelas burocracias tem contribuído para a compreensão da ação do Estado, esta é uma abordagem relativamente recente que tem despertado o interesse de pesquisadores, sobretudo, sobre a atuação das burocracias no desenvolvimento do processo de implementação das políticas públicas.

O modelo burocrático é conferido ao Max Weber (1864-1920) – sociólogo alemão – que se dedicou a estudar a burocracia como uma forma de organização humana fundamentada na racionalidade, para a garantia da máxima eficiência no alcance dos objetivos da organização. Assim, por meio desse modelo, Weber identificou que o exercício da autoridade racional-legal, dentro das organizações, é uma fonte de poder, de modo que esse poder decorre das instituições formais, por meio de suas normas e não dos aspectos carismáticos ou das tradições.

Dentre outras características, destacam-se neste modelo o caráter legal das normas, a hierarquia de autoridade, o caráter formal das comunicações, a impessoalidade nos relacionamentos, a formalidade no cumprimento das tarefas e o profissionalismo dos trabalhadores. É a partir do século XX que esse modelo se estende as administrações públicas. A literatura sobre a burocracia pública apresenta três níveis hierárquicos, sendo estes: a burocracia de alto escalão, a médio escalão e a de nível de rua. O quadro a seguir proporciona uma representação ilustrativa para compreensão desses níveis hierárquicos:

[2] Ensino Superior e Educação Superior para esta pesquisa são termos considerados sinônimos, para fins didáticos. Tendo em vista que a Educação Superior é considerada por diversos autores como um conceito mais amplo (ensino, pesquisa e extensão), enquanto que o Ensino Superior possui uma ênfase apenas no ensino.

QUADRO 01: Representação dos níveis hierárquicos

	Níveis Organizacionais *(Organizações Privadas)*	**Níveis Burocráticos** *(Organizações Públicas)*	**Caracterização das Burocracias**
topo ↑	Institucional	Alto Escalão	Composto por políticos, ministros e seus assessores diretos. Esses cargos possuem maior influência política do que técnica.
	Intermediário	Médio Escalão	Cargos que possuem tanto participação de política quando técnica, havendo equilíbrio entre estas duas partes.
base	Operacional	Nível de Rua	Cargos que exigem mais conhecimento técnico do que influência política.

FONTE: adaptado de Chiavenato (2007); Cavalcante, Lotta (2015).

Como podemos notar, destacamos o papel dos atores que atuam nas instituições implementadoras, ou melhor, das burocracias públicas, especificamente a burocracia de médio escalão que tem sido preterida aos demais níveis da burocracia. A burocracia de médio escalão tem sido menos estudada na literatura, especialmente, a nacional e, portanto, ainda é pouco claro como ela atua e intervém nas políticas públicas (HOWLETT, 2011; PIRES, 2011; OLIVEIRA; ABRUCIO 2011) *apud* (CAVALCANTE; LOTTA, 2015).

Este feito gera injustificado vão nas análises sobre as políticas públicas, especificamente, na conjuntura federativa brasileira, quando atores e instituições dos graus subnacionais de governo apresentam grande valia, uma vez conhecida a ampla descentralização de grande parte das políticas públicas, especialmente, de sua elaboração (OLIVEIRA; ABRUCIO, 2018).

O campo da análise de políticas educacionais (*policy analysis*) tem se mostrado receptivo ao desenvolvimento teórico-metodológico que caracteriza as ciências sociais como um todo desde o início dos anos 1970 (MARSHALL; PETERS, 1999) *apud* (BALL; MAINARDES 2011). Áreas como a ciência política, a administração, o direito e a sociologia são áreas com um público que mais tem se dedicado aos estudos da política pública, tanto do ponto de vista da análise científica como da ação política e dos estudos acerca das teórias e das práticas políticas que propõem temas para reflexão, modos de pensar e ferramentas para compreensão da ação pública e do Estado. (DEUBEL, 2002).

Desse modo, compreender a ação do estado no processo de implementação da expansão das IFES impõe o desafio de conhecer o perfil da burocracia de médio escalão que atuou como um ator relevante e imprescindível. Essa é uma das principais burocracias responsáveis por sua concretização, por interligar as fases de formulação e implementação, assim como transformar as decisões da formulação em ações (CAVALCANTE; LOTTA, 2015). A começar desta ideia, tentamos atenuar parcialmente esse vão literário, analisando o papel e a importância de um ator que nos parece indispensável, tanto pela perspectiva da elaboração de políticas públicas quanto do coerente resultado público das políticas de expansão da educação superior implementada: a burocracia de médio escalão.

Assim, para auxiliar na caracterização da burocracia de médio escalão das IFES do Rio Grande do Norte foi utilizado também as variáveis e presença ou ausência nos distintos níveis da burocracia pública elaborada por Oliveira & Abrucio (2011), como resultado obtivemos que a burocracia de médio escalão atuante na implementação da política de expansão das IFES no RN. Para identificar esse perfil dos atores implementação, BME´s, da política de expansão das IFES no Rio Grande do Norte, além das características definidas por Oliveira; Abrucio (2011) apresentadas a seguir:

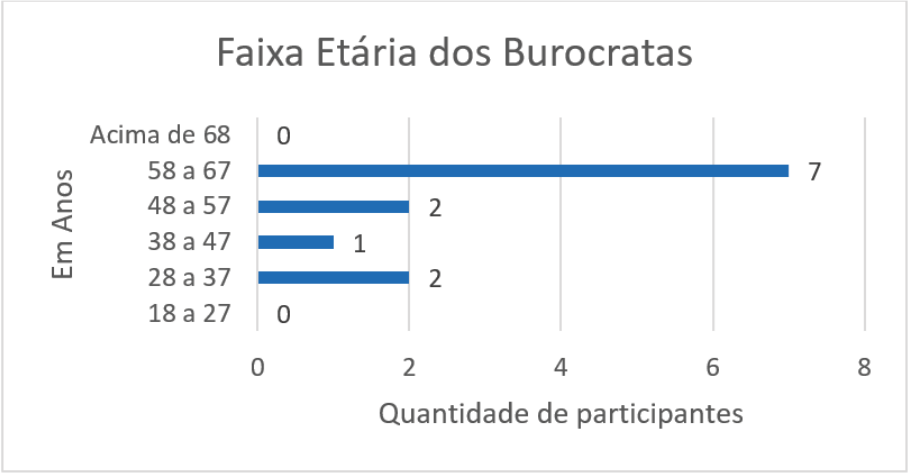
QUADRO 02 – Características da BME´s na Política de Expansão do ES.

BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO	Na Política de Expansão das IFES no RN
Definem diretrizes gerais do equipamento público	**Não** – esta é uma decisão colegiada, emanada por meio de seus Conselhos.
Coordena dos diversos equipamentos públicos ou programas concomitantemente	**Sim**, no entanto, a coordenação de equipamentos e programas **é delegada a outros servidores.**
Sugere diretrizes gerais do equipamento público	**Sim** – as diretrizes são propostas, mas a decisão é colegiada por meio de seus Conselhos.
Indicado – em vez de concursado[1] – para o cargo	**São concursados** – que assumem momentaneamente outras funções e nomeações, por meio de meritocracia ou eleição dentro de sua comunidade (professores, técnicos e discentes).
Lida diretamente com recursos públicos	**Sim** – Lida com assinatura de contratos e convênios, bem como, cargas patrimoniais.
Serve a apenas um equipamento público ou programa de política pública	**Sim** – todos os entrevistados servem a apenas a suas instituições.
Encontra-se em contato direto com o público-alvo	**Em partes**, depende da sua agenda de compromissos. No geral, estão mais voltados para as atividades Político-Institucional e/ou Político-Técnico.
Relaciona-se diretamente com as categorias das extremidades da hierarquia burocrática.	**Sim**. Quando necessário negociar pautas da formulação, assim como negocia com a burocracia de nível de rua.
Atuam com discricionariedade	**Sim** – no âmbito da gestão pública.

FONTE: Adaptado de Oliveira & Abrucio (2011)

Como podemos observar no quadro, o perfil da burocracia de médio escalão evidenciada pela pesquisa nos mostra que **são servidores públicos (concursados)** que ocupavam Cargos de Direção (CD) ou foram convidados a ocupar durante o processo de implementação. Neste 100% desta burocracia afirmaram que gerenciaram equipes. A formação predominante é a de nível superior sendo composta por 8% pós-doutor, 59% doutor e 33% mestres, cabe ressaltar que todos tiveram experiências em educação anterior ao trabalho em suas IFES. Quanto a faixa etária, pode ser observada no gráfico a seguir:

GRÁFICO 01- Faixa Etária dos BMEs nas IFES do RN



FONTE: Dados da Pesquisa (2017)

O gráfico mostra que ¾ **da** burocracia de médio escalão das IFES se encontra nas faixas etárias acima de 48 anos, e considerando um tempo médio de trabalho de 24,33 anos, esta burocracia integra um perfil com experiência organizacional acumulada, sendo predominantemente, composta por duas carreiras: as carreiras de **Técnicos-Administrativos e** a carreira do magistério da educação profissional e superior (Docentes).

A Lei nº 11.740, de 16 de julho de 2008, por exemplo, explicita a cria**ção** cargos efetivos, cargos em comissão e funções gratificadas no âmbito do Ministério da Educação destinados a instituições federais de educação profissional e tecnológica e de ensino superior. A Carreira de Técnico-Administrativo é subdividida em duas categorias: nível médio e superior.

Detalhadamente, as faixas etárias foram organizadas com um intervalo decenal perfazendo: 58,33% com idade entre 58 e 67 anos, seguidos de 16,66% com idade entre 48 e 57 anos, 8,33% com idade entre 38 e 47 e 16,66% com idade entre 28 a 37 anos.

O tempo de trabalho foi calculado a partir do ano de ingresso na Instituição e compreende a seguinte subdivisão: para IFES_01: média de 30,25 anos; para IFES_02: média de 16,50 anos e por fim para IFES_03: de 26,25 anos, o que permitiu alcançar a média para as IFES de 24,33 anos de prestação de serviço público federal. Ao cruzar a faixa etária e o tempo médio de serviço público obtivemos que este burocrata em média adentrou no serviço público após os 24 anos, e já transcorreu em média outros 24 anos, ocupando além de suas funções outros cargos comissionados, acumulando aprendizagens e experiências que conduzem a um insulamento seletivo ao tempo em que são construídas as capacidades burocráticas.

Assim como identificado por Silva (2015) o "estímulo pecuniário para ocupação de cargos de direção e coordenação também é baixo" nas IFES. O Entrevistado_02 esclarece que começava a expansão de um Campus "*com 3 ou 4 funções, o governo autorizava, mas não tinha ainda sido criada a lei, dava umas funções para você começar. Então teve muito Campus que começou, por exemplo, o diretor acadêmico era uma FG, não era um CD*". E complementa que o problema não foi solucionado "*Aliás, hoje nós temos ainda um certo conflito, porque temos os diretores acadêmicos mais antigos tem um CD3 e como num deu, no final não deu para dar CD3 para todo mundo os mais novos são CD4*."

Compreendemos que essa diferença pecuniária existente gerou um conflito, pois as atribuições e as responsabilidades que o exercício no cargo traz são as mesmas. No entanto, o fornecimento desse estímulo pecuniário é concedido pelo governo federal, conforme descrito na Lei nº 11.740, de 16 de julho de 2008, mas não foram criados todos os cargos de direção e funções gratificadas em quantidade suficientes para atender a toda a demanda gerada pela expansão das IFES.

> Na prática é porque a instituição foi priorizando, entendendo que depois o MEC ia dar mais funções, dando os CD3 que seria pra própria reitoria ir dando para os Campus, para fortalecer, porque o cara estava lá, no interior e tudo, sofrendo muito porque estrutura pequena e já botando pra funcionar uma estrutura física grande, então esse conflito eu acho que ainda existe (Entrevistado_02).

Desse modo, as IFES, além de manterem suas atividades em funcionamento, de manterem suas lutas em prol da oferta de qualidade da educação superior, durante seus processos de expansão, além das responsabilidades assumidas terem que de conviver com a deficiência pecuniária partindo que as atividades são idênticas entre os postos assumidos, assim como das estruturas **físicas** pois cada campus persegue um eixo tecnológico e de infraestruturas partindo da percepção de cada município disponibilizaram diferentes estruturas para além do terreno, acesso a estes municípios com estradas asfaltadas e sinalizadas, dentre outros.

Resultante desse processo a forma encontrada pelas IFES foi partir para o convencimento dessas pessoas e da sua importância para consecução das atividades de educação na Instituição, sobretudo, por poderem atuar nesse momento histórico da Instituição. Durante as entrevistas com os burocratas de médio escalão das IFES, observamos que "não se trata de incentivo significativo, dado o grande aumento da responsabilidade para o exercício que a função traz (SILVA, 2015, p. 230)." Mas, de uma satisfação com o exercício de suas funções, que para uns foi:

QUADRO 03: Representação das entrevistas

ENTREVISTADOS	MOTIVAÇÕES / SATISFAÇÕES / SENTIDOS
Entrevistado_07	*"além de implantar um campus do IFES, também foi voltar para casa"*
Entrevistado_06	*"desafio pessoal, profissional e Institucional"*
Entrevistado_01	*"me escolheram [...] Mas, não se faz uma obra sozinho. Então, você tem que contar com muita gente e muita gente participou e participa até hoje."*
Entrevistado_04	*"Eu não pensava, a priori, eu me via tentando ir para o campus Pau dos Ferros, como docente normal."*
Entrevistado_05	*"eu vim do interior de família pobre, morei em casa do estudante, residência universitária, mas entrei na universidade, eu quis ser pesquisador, escolhi mesmo a carreira científica e queria ajudar muito a universidade e o estado a crescer, dar uma contribuição."*
Entrevistado_02	*"Eu sou do interior, eu moro na capital há bastante tempo, há 50 anos, mas eu vim morar na capital eu tinha 12 anos. [...] e eu acho que a educação é que transforma, a gente tem clareza disso lá, e a gente poxa, tem que dar oportunidades as pessoas."*
Entrevistado_13	*"(emocionado, com a voz trêmula, olhos marejados). [...] aquele jovem que num tinha, nasce um sonho. Recentemente uma aluna que foi das primeiras [...] disse: Professor, quando a gente pensava em concurso, pensava em Serviços Gerais, na prefeitura, e hoje eu tô pensando em concurso pra professor. Já está fazendo doutorado. Isso é o que é gratificante. Emociona porque a gente participa, a gente vê a transformação. A gente vê a transformação na cidade, no jovem que num tinha qual era o sonho desse dessas pessoas, dos jovens? Talvez arrumar um emprego na prefeitura de Serviços Gerais, de Gari, ganhando um salário mínimo, e hoje a gente já vê boa parte desses alunos todos já formados, todos já trabalhando, engenheiro civil, engenheiro mecânico, engenheiros agrícolas, então realmente a expansão a gente vê o resultado."*
Entrevistado_10	*"Entre Pau dos Ferros e Francisco Dantas [...] eu passei numa vilazinha e tinha uma daquelas camisas (da universidade) [...], estirada numa cerca de arame farpado. Quer dizer, aquilo pra mim foi muito emocionante ver ali. Quer dizer, um jovem fazendo Engenharia numa Universidade Pública ali ao lado dele"*
Entrevistado_11	*"Bom, primeiro era um desafio, mas como a gente conhecia já a equipe daqui [Natal] e para a equipe [...] que ficou aqui também era um desafio essa questão da interiorização. [...] É nós tínhamos, assim, eram 35 alunos e todos eram da região, só tinha desses, 9 que eram daqui de Natal, mas Santa Cruz, Tangará, Campo Redondo, Currais Novos, Caicó, Lajes. Então, a gente tinha um perfil assim que a região toda agregou. Primeira turma, então isso pra gente foi um presente de Deus."*
Entrevista_12	*"Acho que o elemento mais motivador é o desafio da gente mudar a condição social das pessoas. Você receber um aluno de uma família que uma família grande e que ninguém estudou porque num teve oportunidade e ele tá conseguindo estudar porque teve oportunidade de ter uma universidade, onde ele possa educar sem ter custo nenhum. Então esse elemento fundamental que motiva a comunidade, a transformação social."*
Entrevista_09	*"A primeira vez, que a gente tem conhecimento, de um programa pra que a universidade projete o seu crescimento é o REUNI. [...] Já tinha comprometimento com 4 cursos, tinha criado, inclusive, cursos noturnos que [...] na época essa universidade era fechada à noite. [...]Pedimos ao conselho universitário um voto de confiança."*
Entrevista_14	*"[...] Mas, de fato conhecer a cidade e conhecer as dificuldades e as demandas da sociedade é um facilitador. Sem dúvida. Tem sido, porque normalmente, agora há audiências públicas e eu sou sempre convidado, quando eles querem discutir qualquer coisa."*

FONTE: Dados da Pesquisa (2017)

Como vemos, os elementos motivadores **são os mais diversos**, de forma que, o que os incentiva, a estarem para além do estímulo pecuniário. Cada burocrata, ao descrever sobre suas jornadas de trabalho, unanimemente, ultrapassa das 8h de trabalho diário e carregam consigo suas motivações e quando a oportunidade chega, logo são reacendidas as chamas para enfrentar um novo desafio. Dessa maneira entendemos que esses impulsionadores são detentores de autonomia operacional, no entanto, têm pouca autonomia financeira para implementar ações estratégicas em suas IFES, suas despesas são discriminadas em um orçamento anual neste são apresentadas as necessidades de custeio e investimentos, sendo aprovado em reuniões dos colegiados e encaminhado ao governo federal, quando aprovado o Orçamento da União, dependendo do contexto econômico e do resultado dos embates políticos, os orçamentos as vezes não chega a ser executado conforme planejado.

METODOLOGIA

A metodologia adotada na pesquisa foi um estudo de caso múltiplo, suportada pela abordagem qualitativa. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas fundamentadas na perspectiva de traçar o perfil dos burocratas, o conhecimento cognitivo das políticas públicas de expansão, o exercício do poder discricionário e os desafios enfrentados pelos servidores públicos responsáveis pela implementação da política de expansão em suas respectivas instituições, denominada IFES (IFES_1; IFES_2 e IFES_3). As entrevistas foram transcritas e para a realização da análise de conteúdo (BARDIN, 2016) foi utilizado o *software* IRAMUTEQ para auxiliar a análise lexical.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

De acordo com Secchi (2015) "a fase de implementação sucede à tomada de decisão e antecede os primeiros esforços avaliativos. É nesse arco temporal que são produzidos os resultados concretos da política pública". O arco temporal desta pesquisa compreendeu o período de 2004 a 2014. Para este período, quais os resultados concretos da política de expansão das IFES no RN? Os Dados do INEP, destacam que em 2004 estavam em funcionamento 87 Instituições Federais de Educação Superior no Brasil, sendo estas: Universidades, Centros Universitários, Faculdades, IF e CEFET. Decorridos uma década, este número passou para 107 Instituições Federais, em números absolutos 20 novas Instituições Federais foram criadas, ampliando a oferta de cursos de graduação presenciais de 2.450 em 2004 para 5.879 em 2014, um aumento de 139,9%. Este crescimento dos cursos de graduação presenciais não ocorreu apenas pela criação das 20 novas Instituições Federais, mas também pela construção de novos *campi* e readequação de infraestrutura das IFES, em conformidade com a Legislação[3].

No entanto, no Estado do Rio Grande do Norte o número de IFES presentes não foi alterado permanecendo em 3 IFES. Sendo, portanto, necessário analisar outros aspectos que compõem as expansões dessas Instituições. Um dos aspectos ora observado, é o aspecto da *Interiorização*, ou seja, por construção e implantação de novos *campi* em cidades do interior, a criação de novos cursos de graduação, a ampliação das vagas oferecidas, ampliação da pós-graduação. Em 2004 as 3 IFES possuíam instalações físicas em apenas 6 municípios, incluindo a capital, em 2014 esse quantitativo foi ampliando para 21 municípios. Com isso, a oferta de cursos de graduação presenciais saltou de 84 cursos em 2004 para 178 cursos em 2014, foram criados 94 cursos, conforme o censo do INEP (2004; 2014).

Quanto a ampliação das vagas oferecidas para o ensino de graduação pela rede federal, no estado do Rio Grande do Norte, o INEP registrou o crescimento de 173% das vagas oferecidas para o ensino de graduação presenciais, um salto de 4.533 vagas em 2004 para 12.433 vagas oferecidas. Como exemplo, a IFES_1 registra em seu relatório de Gestão 2015, a oferta de 7.038 vagas para o ensino de graduação, correspondendo a 146 vagas a mais que em 2014. Esse número representa 2,1% a mais de vagas em relação ao ano anterior. Este percentual corresponde ao Índice de crescimento das Vagas oferecidas para o ensino de Graduação (IVG) para o ano de 2015.

Para alcançar esses resultados concretos as IFES precisaram realizar ações de planejamento e organização do aparato administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para a execução de uma política (SILVA, 2009). Nesse sentido, se tornou pertinente nos debruçarmos sobre sua burocracia, para aprofundarmos o conhecimento acerca da implementação.

Assim, o processo de implementação da política de expansão das IFES, *in loco*, foi dirigido por atores – servidores públicos de carreira, ocupantes de cargos de direção (CD) – pertencentes as próprias IFES, ou seja, servidores integrantes da burocracia pública federal, os quais se portaram em ser o elo entre o alto escalão e os executores da implementação da expansão de suas IFES, ou seja, burocratas de médio escalão (CAVALCANTE; LOTTA, 2015). Empreender um processo de implementação de uma política é uma ação complexa, de acordo com Secchi (2015) o formato não é definitivo, as pessoas que implementam detêm discricionariedade, não se trata de um desvirtuamento, mas da necessidade daquele que se depara com os problemas práticos da implementação.

Essa condição está relacionada com a performance dos burocratas, tendo em vista que as IFES apresentaram capacidade de mobilização com outros atores que compartilham interesses no campo do conhecimento e intra e interinstitucionais, tais como das esferas municipais (incluindo a sociedade civil e suas representações), estaduais e federal, pois todas expandiram suas instalações físicas, ampliaram a oferta de cursos de graduação, pós-graduação, pesquisa, extensão, bem como por via virtual como a instalação de polos de educação à distância.

[3] Decreto nº 6.096 de 24/04/2007 (Instituí o REUNI) e da Lei nº 11.892 de 29/12/2008 (Instituí a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia).

Como resultado dessas mobilizações, evidencia uma rede de atores interagindo na arena de implementação, tendo como destaque os políticos nos 3 níveis federativos, as prefeituras, os órgãos do governo do estado, as comunidades internas que mantiveram constantes diálogos, assim como na esfera do governo federal representado pelo MEC seus programas.

A capacidade de mobilização da IFES com outros atores que compartilham diversos valores e interesses pessoais e intra e interinstitucionais tais como das esferas municipais (incluindo a sociedade civil e suas representações), estaduais e federal. Estas interações foram percebidas quando os burocratas, ao relatarem suas práticas, foram mencionando as interações com outros atores presentes. O resultado dessas interações perfazem uma imagem da rede de interações na arena de implementação das IFES é composta por diversos atores, sendo os que mais se destacaram: as prefeituras o que emerge muito significado, pois é nos municípios onde se efetivaram as expansões das IFES, seguido dos órgão do governo do estado, dos arranjos políticos, da comunidade interna que manteve de forma continuada suas interações, as interações com a burocracia do alto escalão sendo representada pelo MEC na execução de seus programas.

O processo de implementação em cada IFES tem uma trajetória distinta, das suas origens as atividades cotidianas de atrair adesão de outros atores dentro e fora da instituição, na construção de seus arranjos e projetos, apesar da metodologia para captar recursos ser idêntica, que consiste em acompanhar o cenário interno e externo da educação, ouvir a comunidade interna, atender as expectativas da sociedade em inclusão, criar os fluxos de conhecimento, dentre outras atribuições, que integralizam o fazer do burocrata da educação.

Desse modo, analisar a maneira como os atores implementadores de cada IFES realizaram suas práticas, buscando explicar como ocorreu o processo de implementação de suas expansões, diante de suas aspirações profissionais, contribui para o cerne desta pesquisa, assim como para ampliar o entendimiento acerca das políticas públicas educacionais, sobretudo, das políticas de expansão das IFES.

O REUNI foi criado pelo governo federal como uma possibilidade de equacionar e organizar as demandas, oportunizando a todas as Universidades, por meio de seus projetos, de forma mais sistematizada a expandir suas atividades. O entrevistado_05, define o programa:

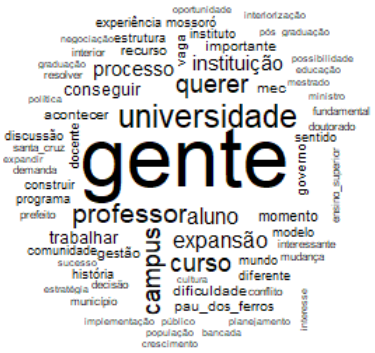
> Então esse programa, ele tinha parâmetros bem definidos, cada instituição apresentava o seu projeto, que era aprovado pelo colegiado máximo da instituição, e o ministério analisava o projeto, aprovava os recursos, os meios, num contrato, que eu diria que era uma espécie de contrato de gestão (ENTREVISTADO_05).

Os burócratas entrevistados externaram que ao se depararem com os problemas práticos do processo de implementação tomaram decisões discricionárias, pois estas são inerentes as suas atividades, ao desempenho do seu papel na Instituição, é um instrumento importante no dia a dia de suas organizações, assim como no desempenho do processo de implementação e desenvolvimento de políticas públicas.

Dessa forma, a superação das dificuldades foi pensada em conjunto, as dificuldades se concentraram em atividades tais como, contratação de empresas para a construção dos prédios, laboratórios, contratação de pessoal, dificuldades estas inerentes a etapa da implementação. Por fim, o poder de produção da institucionalização de cada IFES, tendo em vista que cada avanço que a IFES alcança, é resultado de suas interações com outros atores, portanto representam um modelo de ensino desejado pela sociedade, diversos prefeitos manifestaram junto as IFES o seu desejo de sediar uma delas, como resultado da Expansão tem-se municípios que tem dispõem da presença de 4 IES públicas, sendo uma dessas pertencente a rede estadual, além da presenças de IES privadas. De um modo geral, a educação superior pública se aproximava dessas localidades.

Ao utilizar a **Nuvem de palavras** gerada pelo software IRAMUTEQ que, graficamente, possibilita uma rápida identificação das palavras-chave de um *corpus*, por agrupar as palavras e as organizar graficamente em função da sua frequência, podemos considerar como uma análise lexical simples, mas graficamente interessante (CAMARGO; JUSTO, 2013):

Figura 01 – Nuvem de Palavras

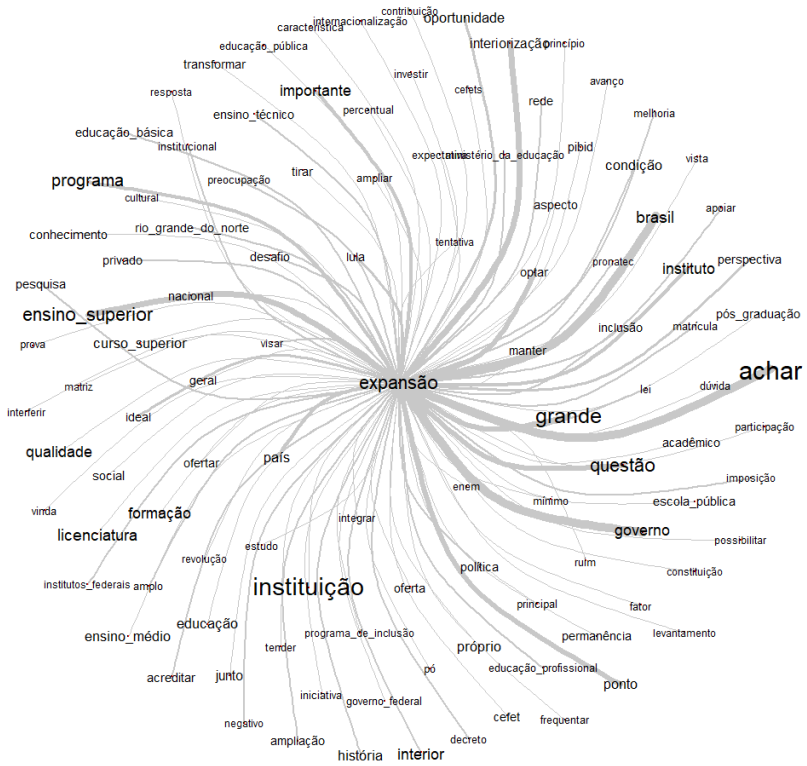


Fonte: Dados gerados pelo software IRAMUTEQ (2018)

Para essa pesquisa, foram utilizados os dados obtidos nas entrevistas com os burocratas de médio escalão das IFES que, após processamento pelo software IRAMUTEQ, produziu dentre outras análises, esta nuvem de palavra, sendo esta uma análise lexicográfica básica, mas capaz de extrair sentidos e significados dos discursos dos entrevistados. Assim, o processo de implementação teve como cerne as pessoas, representado pela palavra "*gente*". E era preciso ter "*gente*" envolvida, disposta a encarar desafios pessoais, profissionais e institucionais para poder ampliar as oportunidades de acesso à educação de nível superior a outras pessoas, dar sua contribuição para a instituição, para o estado, para a educação superior.

Na perspectiva de uma análise lexical simples, mas graficamente interessante, a palavra "gente" se apresenta também com um certo grau de relacionamento com outras palavras, no âmbito da expansão do Ensino Superior, tais como: universidade, instituição, campus, professor, trabalho, curso, MEC, conseguir, querer, processo, negociações, experiência, dificuldades, conflitos, resolver, oportunidade, história e possibilidades, dentre outras, conforme pode ser visualizada. Ao observamos a árvore de similitude da palavra "*expansão*" depreendemos que esta possui relações fortes com outras palavras que circulam dentro do discurso das políticas públicas de educação superior:

Figura 02: Árvore de Similitude da palavra Expansão



FONTE: Dados gerados pelo software IRAMUTEQ (2018)

Como podemos observar, a análise de similitude se baseia na teoria dos grafos, permitindo identificar as coocorrências entre as palavras e seu resultado, trazendo indicações da conexidade entre as palavras, auxiliando na identificação da estrutura de um corpus textual, distinguindo também as partes comuns e as especificidades em função das variáveis ilustrativas (descritivas) identificadas na análise Marchand & (RATINAUD, 2012) *apud* (CAMARGO; JUSTO, 2013, pp. 515-516).

Ao identificarmos na estrutura do corpus textual a palavra "*expansão*", observamos que palavras como: como *país, oferta, enem, política, ampliar, inclusão*, dentre outras compões a parte comum e as especificidades em função das variáveis ilustrativas (descritivas) são representadas por ligações mais fortes, como: *o governo, o ensino superior, o Brasil, a Interiorização, optar, cultura, programa.*

Nesse sentido, o processo de implementação em cada IFES integra suas próprias trajetórias individuais, inspiradas em seus valores institucionais e nos fluxos de conhecimento que estão em desenvolvimento, assim como seus processos organizacionais, de interiorização, de crescimento de suas ações de ensino, pesquisa, extensão, inovação e internacionalização. Apesar de outras possibilidades de expansão continuarem em curso, o término de vigência do REUNI – considerado como o Programa de acesso a expansão mais igualitário e equitativo entre as universidades – ter sido demarcado para 2012, suas ações, construções, efeitos, dificuldades ainda estão em curso. No entanto, posta a limitação temporal do período dessa pesquisa inferimos que o processo de implementação da expansão das IFES ainda é um processo em curso.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como o processo de implementação da expansão das IFES pode ter dado certo? Se consideramos que os governos em suas respectivas esferas, não priorizaram a educação superior com um plano de Estado, dadas as fragmentadas políticas e seus singulares momentos de expansão, sobretudo, caracterizados por momentos de continuidades e rupturas. Identificamos ao coletarmos as entrevistas concedidas, que a atuação dos burocratas de médio escalão foi primordial para a consecução desse raro momento para educação superior.

O processo de implementação da expansão das IFES no Estado do Rio Grande do Norte, foi para além de um cumprimento de tarefas cotidianas em suas IFES e representou a esses burocratas de médio escalão satisfação e cumprimento de seus deveres, propiciando um fortalecimento da importância das IFES para o desenvolvimento estado, assim como da ressignificação da representação social que as Universidades e o Instituto Federal construíram ao longo de suas trajetórias.

Nesse sentido, um marco para a IFES_01 foi o momento delicado em meados dos anos 1990, no qual o cenário político e econômico não se apresentava favorável a seu custeio, e neste, a burocracia de médio escalão que é composta por administradores públicos, utilizou da prerrogativa legal e ousa nova oportunidade, criando a possibilidade de ocupação das vagas ociosas da Universidade, com a execução de um Programa de Formação de Professores, que ao mesmo tempo era uma demanda da sociedade norteriograndense. Mesmo contrariando a Lei de Diretrizes e Bases (LDB), pois "*ninguém podia entrar na universidade sem vestibular, aí eu fiz uma seleção à revelia da [..] LDB que só mudou no final de 2016, que permitiu essa flexibilidade*" (ENTREVISTADO_05).

Esta burocracia de médio escalão assume os riscos que poderiam implicar sobre a sua decisão tomada, entretanto, justifica que naquele momento, este foi o meio mais adequado que encontrou para satisfazer o interesse público, ou seja, atender a demanda social existente e fazer cumprir as finalidades de uma Universidade, ofertar ensino superior. Desse modo, designando as vagas criadas pelo Programa de Formação de Professores aos professores da rede pública. Este fato concreto é explicado pelo burocrata de médio escalão como "*[...]foi o maior sucesso! Mas, a verdade é o seguinte, em função disso nós fomos a única universidade que aumentamos nesse período* (ENTREVISTADO_05)." A universidade enfrentava um problema de vagas ociosas e precisava ocupar essas vagas, desejava mitigar a imagem de ineficiente e onerosa aos olhos do MEC. Essa era a percepção do MEC em relação as Universidades. No entanto, a IFES_01 encontrou na oferta de vagas por meio do Programa de Formação de Professores, a alternativa mais apropriada para aquele momento.

Os efeitos discricionários durante o processo de implementação da expansão da IFES_02 são gestados na ação dos seus atores implementadores, que são burocratas que almejam ver suas soluções implantadas.

Esses burocratas de médio escalão, imbuídos de valores e interesses em prol da educação superior, foram provocados a mudar a história da Escola Superior, e assim o fizeram. Atuaram na sensibilização da população, dos políticos nas esferas municipais, estaduais e federais e as estruturas organizacionais, como Ministérios, Casa Civil, dentre outras. Foram e esbarraram em muitas dificuldades, mas, um a um, foram em busca de soluções. O modelo de referência para constituir uma universidade, vigente a época, previa um média de 200 professores, mas a IFES_02, naquele momento de transformação, detinha apenas 64 professores, este foi um dos grandes problemas enfrentados pela Instituição que apesar da conquista da transformação, não se enquadrava no modelo universitário vigente.

Assim, os burocratas, tomadores de decisão, precisavam agir com rapidez e ter clareza de suas decisões, o futuro da Instituição dependia da qualidade das decisões tomadas naquele momento. Segundo Secchi (2015, p. 52) os tomadores de decisão, "vão ajustando os problemas às soluções e as soluções aos problemas: o nascimento do problema, o estabelecimento de objetivos e a busca de soluções são eventos simultâneos e ocorre em um processo de 'comparações sucessivas limitadas' (LINDBLOM, 1959)[4]." E desse modo, as tomadas de decisões foram se construindo, os problemas foram encontrando soluções. A IFES_02 nos últimos anos acumula experiências ímpares e sempre buscou superar as dificuldades encontradas.

A esfera do governo municipal se apresentou receptiva e demonstrou interesse, tendo em vista que é no município onde se materializa a implementação da política federal de expansão. Este fenômeno provocou alterações nas dinâmicas das cidades, com o fluxo de novas pessoas que passam a interagir na seara das políticas públicas, demandando a atração e/ou continuidade políticas complementares que auxiliam na consecução da fase de implementação, contribuindo ainda para a melhoria dos serviços prestados em âmbito público e privado. Assim, foram criados um fluxos de empregos diretos e indiretos fortalecendo e criando também fluxos econômicos, também foram criados nas cidades um fluxo de conhecimento por meio do trabalho desempenhado pelas IFES e da expectativa da representação social que a IFES trazem consigo, através da oferta de cursos de graduação e verticalização do conhecimento, projetos de pesquisa, extensão e eventos científicos que passam a compor a dinâmica dos cidadãos, tornando o que era sonho, uma realidade possível, contribuindo assim para o desenvolvimento local e regional. Expressões como "*eu recebia muito prefeito querendo campus da universidade lá",* ou seja, os prefeitos demandavam um campus em suas cidades este fato sinaliza que os políticos locais desejavam atrair melhores condições educacionais para seus municípios, pela representação que cada IFES possui, pela perspectiva de desenvolvimento futuro e logo partiram para atrair essas instituições para suas localidades, alguns motivados pelo valor simbólico que a educação superior traz consigo outros até mesmo por reconhecer a capacidade e dinamismo desse segmento para seu município.

O processo de implementação da expansão da IFES_03 tem seu início posterior a expansão universitária. O governo federal busca por um modelo assertivo, viavél, no entanto, existia um entravé normativo, uma lei que impedia essa expansão. Por razões diversas, dentre estas a responsabilidade do ensino médio ter sido atribuída aos governos estaduais, razão esta que motivou diversos conflitos internos e externos a instituição como greves de seus servidores, dificuldades de custeio das atividades, dentre outras, que chegaram ao ponto de quase paralisar suas atividades.

Desse modo, um novo tempo é iniciado com a revogação desta lei, e o modelo selecionado como viável, naquele momento para expandir foi o modelo da educação profissional. Modelo este que ao longo dos anos foi se adaptando as demandas do governo e da sociedade. No estado há 24 anos iniciava sua a oferta em ensino superior foi uma preparação para esta nova fase que se encontra a Instituição. O processo de transformação institucional possibilitou a oferta de ensino superior e se apropriou da ideia de interiorização defendida pelo seu Conselho Nacional. O Entrevistado_05 destaca que o principal problema do país é a falta educação básica. E explica:

> Por isso, é que eu disse há pouco tempo [...] um IF faz diferença numa cidade do interior! Era o que eu dizia ao prefeito: você tá precisando é de um IF. Um IF que você tá precisando! Não é, uma universidade não. Por isso que eu acho que de toda essa coisa do governo Lula, o de maior repercussão pra o país foi a expansão dos IF. Se tivesse jeito de continuar fazendo mais e mais.

Empreender a implementação da expansão desta IFES, como ficou conhecida a expansão da rede federal da educação profissional, trouxe aos recém Institutos Federais, a missão de promover a educação básica, técnica e tecnológica, compreendendo assim, as engenharias, as licenciaturas, bem como cursos de pós-graduação *lato e stricto sensu*. Uma Instituição híbrida. A atuação da esfera estadual emerge mais por meio do desempenho de seus órgãos e Instituições, bem como dos representantes políticos do governo estadual, que atuaram estrategicamente, para atrair essa demanda de expansão. Ao mesmo tempo em que a esfera federal, apesar de financiadora, em diversos momentos, se comporta como ofertante dos insumos necessários, mas não disponibiliza instruções ou parâmetros para cada IFES delegando aos seus representantes construir intra e interinstitucionalmente os incentivos e as relações para a ambiência da expansão entre seus pares e atores.

[4] Secchi (2015, p. 52) ressalta que há uma tradução para língua portuguesa do artigo de Lindblom em Heidemann e Salm (2009).

Dessa maneira, recaí sobre os burocratas de médio escalão o papel multifacetado de cidadão, administrador público, professor, técnico conhecedor e até mesmo desbravador da prática burocrática, articulador, mobilizador, político e do compromisso social de servir a sociedade mediante a complexidade dos contextos e dos arranjos políticos, organizacionais e comunitários. Lotta (2012, p. 29) *apud* (MEIER E O`TOOLE 2006) destaca que os burocratas precisam coordenar seus próprios valores com os diversos atores envolvidos na implementação, para conseguirem operar suas ações (sejam atores da sociedade, sejam do próprio Estado).

Conforme a legislação vigente acerca da expansão, observamos que dentro do escopo da política de expansão das IFES, esta foi executada conforme previsto pelos formuladores de políticas da política de expansão, pois a própria formulação permitiu que cada IFES elaborasse, sob aprovação de seus conselhos, encaminhando suas demandas ao Ministério da Educação. O próprio Ministério da Educação procurou atender as demandas específicas, assim, como ocorrido na IFES_02 que não se enquadravam a princípio conforme previsto na legislação vigente. Os burocratas de médio escalão das IFES se mostraram como articulares da política de expansão.

Por fim, como resultado desse emaranhado processo de implementação, observamos que as IFES apresentaram um forte poder de produção da institucionalização perante a sua comunidade interna, a sociedade, perante os atores políticos e a burocracia da MEC. Para as dificuldades a busca de soluções que contribuíram para o entendimento dessa burocracia tão invisível assim como para o (*policy learning*) a aprendizagem das políticas públicas.

AGRADECIMENTOS

A Deus, as Orientadoras, aos professores, as IFES do Rio Grande do Norte e aos amigos. Esta é uma pesquisa sem financiamento.

REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 4. São Paulo: Edições70, 2016.

BONETI, L. W. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí (RS): Unijuí, 2007.

CARVALHO, Maria de Lourdes de; BARBOSA, Telma Regina da Costa Guimarães; SOARES, Jeferson Boechat. Implementação de Política Pública: uma abordagem teórica e crítica. **X Coloquio Internacional Sobre Gestión Universitaria En América del Sur: Balance y prospectiva de la Educación Superior en el marco de los bicentenrios de America del Sur,** Mar del Plata, p.1-13, 10 dez. 2010.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; LOTTA, Gabirela Spanguero. **Burocratas de médio escalão**: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. Brasília: Enap, 2015. p. 1-308.

CAVALCANTE, P. L, LOTTA, G. S.; YAMADA, E. M. K. **O desempenho dos burocratas de médio escalão**: determinantes do relacionamento e das suas atividades. Cad. EBAPE.BR, v. 16, nº 1, Rio de Janeiro, Jan./Mar. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/cebape/v16n1/pt_1679-3951-cebape-16-01-14.pdf Acessado em: 28 jan. 2019

DEUBEL, André Noel Roth. **Conceptos, Teorias y Heramientas para el Análisis de las Políticas Públicas**. In: _____. *Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora, 2002.

FARIAS, C.A.P (org). 2012. **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas.

LIPSKY, Michael. ***Street-Level bureaucracy***: dilemas of the individual in public servisse. Russell Sage Foundation, New York, 2010.

Lotta, Gabriela. **Burocracia, redes sociais e interação**: uma análise da implementação de política públicas, Revista de Sociologia e Política v.26, n. 66, p. 145-173. Jun. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v26n66/0104-4478-rsocp-26-66-0145.pdf. Acessado em: 28 jan. 2019

LOTTA, Gabriela Spanghero**. O papel das burocracias do nível de rua na implementação de políticas públicas:** entre o controle e a discricionariedade. In: Implementação de políticas públicas, teoria e prática FARIA, Carlos Aurélio Pimenta(Org.) Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, (2012). p. 406.

LOTTA, Gabriela Spanghero**. Implementação de Políticas Públicas:** o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre atuação dos Burocratas do Nível de Rua no Programa Saúde da Família. Tese. São Paulo: Usp, 2010. p. 1-295.

LOTTA, Gabirela Spanguero; PIRES, Roberto Rocha Coelho; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; LOTTA, Gabirela Spanguero (Org.). **Burocracia de médio escalão:** perfil, trajetória e atuação. Brasília: Enap, 2015. p. 1-308.

MINTO, Lalo, Watanabe. **As reformas do ensino superior no Brasil**: o público e o privado em questão. Campinas: Autores Associados, 2006.

OLIVEIRA, V. E; ABRUCIO, F.Luiz. **Burocracia de médio escalão e diretores de escola: um novo olhar sobre o conceito**. Este capítulo é uma versão revisada e reduzida do artigo Entre a política e a burocracia: a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação, apresentado no XXXV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), em Caxambu, Minas Gerais, 2011. Disponível: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8605/1/Burocracia%20de%20m%C3%A9dio%20escal%C3%A3o.pdf Acessado em: 28 jan. 2019

PIRES, P. R. C. Burocracias, gerentes e suas "histórias de implementação": narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. **In**: FARIA, C. A. P. **Implementação de Políticas Públicas**: teoria e e prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

ROCHA, A. A. B. de Melo. **A importância da implementação para a análise das políticas públicas**. São Paulo: Revista Pensamento & Realidade, v. 27, n. 1 (2012). Disponível em: https://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/11521 . Acessado em: 28 jan. 2019

SAVIANI, D. **A nova lei da educação:** trajetória, limites e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 7ª edução, 2001.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016. 238 p.

SILVA, E. G. **Desempenho Institucional**: a política de qualificação dos docentes da UESB. 2009. 134 f. Dissertação (Mestrado) – UNEB / Departamento de Ciências Humanas, Salvador.

SILVA, L. A. L. da. A burocracia de médio escalão da Secretaria da Receita Federal do Brasil: insulamento seletivo e construção de capacidades burocráticas**.** In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; LOTTA, Gabirela Spanguero (Org.). **Burocracia de médio escalão:** perfil, trajetória e atuação. Brasília: Enap, 2015. p. 1-308.

SILVA, P.L.B. & MELO, M.A.B. **O Processo de Implementação de políticas públicas no Brasil: Características e Determinantes da Avaliação de Programas e Projetos**. Campinas: Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP. Caderno nº 48. 2000.

SOUZA, C. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

A DISCRICIONARIEDADE DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA NO CONTEXTO DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA

Maiara Couto Barreto (UFV)
Thiago De Melo Teixeira Da Costa (UFV)
Elias José Mediotte (UFV)

RESUMO

Sabe-se da importância da burocracia para a implementação das políticas públicas, considerando que um dos fatores que influenciam na implementação de programas governamentais é a atuação dos agentes que interagem diretamente com os cidadãos e que têm grande discricionariedade na execução de suas funções. O objetivo dessa pesquisa é analisar as formações discursivas relativas a abordagem acadêmica sobre a discricionariedade dos burocratas de nível de rua a partir da implementação de políticas públicas. Julgou-se necessário compreender as Perspectivas de Implementação de Políticas Públicas e a Discricionariedade dos burocratas de nível de rua. Realizou-se uma revisão sistemática com o auxílio da análise de conteúdo e criação de categorias analíticas de grade fechada. Nas análises e discussões dos dados são apresentados os resultados das pesquisas e como os acadêmicos têm aplicado o termo em suas investigações. As conclusões desta pesquisa apontam que a academia brasileira está tratando a discricionariedade em consonância com a teoria, contudo se observa que nos artigos abordados a discussão é recente, tendo em vista que a teoria já debate o tema a mais tempo.

Palavras-chave: Burocratas. Discriocionariedade. Implementação.

INTRODUÇÃO

A discussão sobre burocracia tem ganhado cada vez mais espaço na academia brasileira. Sabe- se da sua importância para a implementação das políticas públicas, tendo em vista que um dos fatores que influenciam na implementação de programas governamentais é a atuação dos agentes que interagem diretamente com os cidadãos e que têm grande discricionariedade na execução de suas funções, afetando diretamente o acesso aos bens e serviços providos pelo governo (LIMA, MEDEREIROS, 2012).

Destaca-se a implementação de políticas públicas que é definida como "o que acontece entre as expectativas da política e seus resultados percebidos" (HILL, HUPE, 2002, p. 2, tradução nossa). É nesta etapa que os burocratas de nível de rua atuam e são considerados como mais uma variável na aplicação das políticas, pois são eles que traduzem os programas em bens e serviços concretos (OLIVEIRA, 2012). O termo burocracia de nível de rua foi utilizado primeiramente por Lipsky na literatura internacional em meados da década de 1970, traduzido por Lotta (2010) na literatura nacional e se refere aos servidores públicos que interagem diretamente com os cidadãos, como por exemplo professores, policiais, assistentes sociais, entre outros. Assim, os burocratas de nível de rua são aqueles que aplicam a política pública 'na ponta' em uma perspectiva de baixo para cima, possuindo alto grau de responsabilização e podendo influenciar em como os cidadãos utilizam as políticas (LIPSKY, 2010, tradução nossa; LOTTA, 2010).

Observa-se que a literatura dessa temática se encontra em desenvolvimento no Brasil, inclusive quando se fala da discricionariedade e por não possuir um conceito único, infere-se que ela está imersa na polissemia. Destarte, a pergunta norteadora do estudo é: de que forma a comunidade acadêmica tem abordado a discricionariedade dos burocratas de nível de rua no contexto da implementação de políticas públicas? Portanto, os esforços da presente pesquisa visam atingir ao objetivo de analisar as formações discursivas relativas a abordagem acadêmica sobre a discricionariedade dos burocratas de nível de rua a partir da implementação de políticas públicas.

Além desta introdução, o estudo está dividido em outras quatro seções. A primeira compreende o referencial teórico, apresentando algumas das principais contribuições teóricas acerca de burocratas de nível de rua. Após, é apresentado os procedimentos metodológicos. Em seguida é apresentado os resultados, finalizando com as considerações finais e referências.

PERSPECTIVAS DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Estudos sobre a implementação de políticas são recentes. De acordo com Hill e Hupe (2002), esse processo começou a ser abordado nos anos de 1970, porém não muito eficazes e quenecessitavam de novas conceituações. Havia uma lacuna entre a formulação e a avaliação, que deveria ser preenchida, pois os problemas sociais aumentavam e necessitavam de intervenções governamentais mais eficazes. Assim, estudos sobre o processo de implementação das políticas culminaram para tratar os processos administrativos. Portanto, identificou-se que durante os estudos de implementação de políticas, a "caixa preta" era tratada como formulação e resultados de políticas, sendo necessário avançar nesse processo. Assim, após vários programas fracassarem, principalmente nos EUA, os cientistas políticos começaram a se preocupar com a implementação em si, sugerindo que esse processo estava sendo negligenciado.

Na Perspectiva *Top-Down*, ou "de cima para baixo", como os autores explicam, há algumas vertentes sobre a relação entre a formulação de políticas e a implementação. A principal delas refere-se aos estudos de Pressman e Wildavsky, ao adotarem uma abordagem baseada no "modelo racional", e ao afirmarem que a política gera objetivos e o processo de implementação deve se preocupar em como lidar com o que dificultará o alcance de tais objetivos. Mais especificamente, estudos de Van Meter e Van Horn dizem que a decisão de uma política é preestabelecida pelos tomadores de decisão, ou entes governamentais, e cabe aos demais indivíduos executarem essas políticas conforme os objetivos previstos pelos entes superiores, de forma consensual (HILL e HUPE, 2002). Portanto, o que se vê claramente é um modelo de "cima para baixo" onde o consenso se traduz em subordinação.

Reforçando essa perspectiva, Eugene Bardach explica que a definição dos objetivos preestabelecidos terão maior influência na implementação de uma política, de forma que a tomada de decisão de uma política tenha seu escopo previamente definido "de cima para baixo", facilitando a sua implementação, que no caso percebe-se como papel unicamente executor, e o *top-down* é visto como um jogo, onde a política deva ser implementada para consertar algo, contrariando inclusive a racionalidade instrumental de Pressman e Wildavsky, que aplicam os objetivos, negligenciando o que precisa, de fato, "ser consertado". É possível perceber alguma preocupação quanto aos problemas a serem definidos previamente à definição da implementação de uma política, até que os estudos de Sabatier e Mazmanian começam a questionar sobre a viabilidade do *Top-Down* quando se relaciona apenas aos objetivos (sem considerar as suas implicações e aos problemas a serem resolvidos).

Na Perspectiva Bottom-Up a implementação de políticas a partir da análise dos burocratas de nível de rua, no sentido "de baixo para cima" teve relevância a partir dos estudos de Michael Lipsky, também na década de 1970. Lipsky propõe que a realidade dos burocratas de nível de rua os exige a tomar determinadas decisões face às pressões do ambiente de trabalho que se contornam em suas próprias políticas, além de desenvolverem técnicas adaptáveis procurando manter os valores que se propuseram seguir desde que assumiram seus cargos, o que na verdade torna-se um paradoxo, pois devido às intempéries do trabalho, eles (os burocratas) atuam oprimidos pela burocracia que seus trabalhos impõem, ao mesmo tempo em que atuam com autonomia discricionária. E por se concentrarem na execução do trabalho, acabam não controlando os resultados provenientes dele, ou da regularidade das suas atividades.

Hill e Hupe (2002) tratam Lipsky como fundador do Bottom-Up justificando que a sua principal contribuição retrata que a implementação de cima para baixo frustra a realidade daqueles que vivem em constantes desafios diários por suas profissões, retratando os burocratas de rua, os quais atuam de forma discricionária tendo em vista as pressões suportadas por eles e pelo seu alto nível de capacidade e conhecimento do ambiente em que vivem. Neste caso, a hierarquização lhes tira a autonomia e o reconhecimento que esses profissionais conquistaram com o tempo. Neste caso, o cuidado que os implementadores devem ter, diz respeito à atenção ao nível local, observando as reações dos cidadãos que serão afetados pelas políticas.

O ciclo de políticas públicas é considerado uma forma didática de entender políticas públicas. "É um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes" (SECCHI, 2016, p. 43).

A ideia de que o desenvolvimento de políticas poderia ser abordado em etapas de um processo de tomada de decisão, apareceu inicialmente e de forma sistemática nos trabalhos de Laswell em 1956 (SILVA, 2016). O ciclo de políticas públicas envolve várias etapas, cuja quantidade e classificação variam entre os autores. Para Howlett e Giest (2013), o modelo de cinco estágios do processo de política tem sido mais comumente citado, sendo eles: definição de agenda; formulação de políticas; tomada de decisão; implementação da política; e avaliação de políticas.

A primeira etapa do ciclo é a definição de agenda e se refere quando um problema é inicialmente percebido pelos atores da política e as soluções são apresentadas. A segunda etapa é a formulação de políticas e se caracteriza por ser o momento de desenvolvimento de opções políticas específicas dentro do governo. A tomada de decisão é o terceiro estágio do ciclo e é quando os governos adotam um determinado curso de ação. Na quarta etapa – implementação da política – os governos aplicam suas decisões usando as ferramentas da administração pública para a distribuição de bens e serviços na sociedade. A avalição é o último estágio do ciclo e é quando os resultados das políticas são monitorados por atores estatais e sociais, buscando a reconceituação de problemas e soluções políticas à luz das experiências encontradas com a política em questão (HOWLETT; GIEST, 2013, tradução nossa).

Bridgman e Davis (2003) consideram que o ciclo de políticas públicas pode ajudar os atores envolvidos a entenderem a tarefa da política. A definição de uma sequência de etapas para transformar ideias em recomendações/programas públicos pode fornecer estrutura no país. A formulação de políticas não sendo dessa forma, poderia se tornar conflituosa (BRIDGMAN; DAVIS, 2003). Silva (2016) ressalta que o ciclo não deve ser compreendido como estágios que ocorrem de forma linear, mas sim como um processo de interação recíproca.

Uma das etapas que pode ser influenciada pelos burocratas de nível de rua é a implementação. Sabe-se que um dos fatores que influenciam na implementação de programas governamentais é a atuação dos agentes que interagem diretamente com os cidadãos e que têm grande discricionariedade na execução de suas funções (LIMA, MEDEREIROS, 2012). A sua importância se deve à "atuação discricionária dos agentes executores para o sucesso de uma política pública" (SILVA, 2016, p.37).

O debate sobre o processo de implementação ilumina a face de um problema crucial, que é o porquê de políticas serem bem-sucedidas ou não (OLIVEIRA, 2012). É nesta etapa que muitas descobertas podem surgir. As políticas podem ser bem formuladas e sofrer disfunções ao serem implementadas. Mas podem ocorrer também falhas de formulação que são percebidas no processo de implementação. Por isso a importância da análise com a finalidade de aprimorar a gestão das intervenções e investigar as dificuldades de desenvolvimento de determinadas atividades previstas na implementação de um programa.

Assim, a implementação é considerada de extrema importância para a efetividade e abrangência dos programas (SECCHI,2016). Para Arretche (2001), a implementação de uma política é uma etapa que pode e deve ser avaliada. Principalmente, porque é pouco provável que uma política possa ser implementada completamente de acordo com o desenho e os meios previstos pelos formuladores. Ela é também definida como "o que acontece entre as expectativas da política e seus resultados percebidos" (HILL, HUPE, 2002, p. 2, tradução nossa). E os burocratas de nível de rua são considerados como mais uma variável na aplicação das políticas, pois são eles que traduzem os programas em bens e serviços concretos (OLIVEIRA, 2012).

DISCRICIONARIEDADE DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA

O termo burocracia de nível de rua se refere aos servidores públicos que interagem diretamente com os cidadãos, como por exemplo os professores, os policiais, os assistentes sociais, entre outros (LIPSKY, 2010, tradução nossa).

Os estudos de burocracia de nível de rua foram influenciados no início de seu surgimento pelo processo de implementação de políticas públicas na década de 1970 nos Estados Unidos. Foram criados nesse período programas federais objetivando a resolução de problemas urbanos e sociais. Contudo, os programas foram desenvolvidos em nível federal e implementados em nível local, o que resultou em uma discrepância entre a política elaborada e a implementada (CAVALCANTI; LOTTA; PIRES, 2018). O autor Lipsky desenvolveu em seu livro *Street-Level Bureaucracy*, uma ampla discussão sobre discricionariedade burocrática e implementação de políticas públicas. Duas literaturas que até então eram tratadas isoladamente. Pode-se dizer que ele deu o ponto de partida aos estudos de burocracia de nível de rua (CAVALCANTI; LOTTA; PIRES, 2018). O termo original, foi inclusive citado por ele que é o mesmo nome de seu livro: *Street-Level Bureaucracy,* sendo traduzido literalmente por Lotta (2010) para burocratas de nível de rua. É importante destacar que outros autores como Pires (2009), Oliveira (2012) e Secchi (2016) utilizam o termo burocratas da linha de frente também para se referir aos agentes que implementam a política e que possuem contato direto com os cidadãos. Dessa forma, ambos poderão ser tratados no decorrer dessa pesquisa como sinônimos.

Para Lipsky (2010), a burocracia de nível de rua é a organização e o conjunto de agentes responsáveis pela entrega direta de políticas e serviços públicos aos cidadãos. Assim, destaca-se a importância desses burocratas pois, eles compõem grande parte dos profissionais do setor público; recebem ou gerenciam parte dos orçamentos; têm grande influência sobre as pessoas de baixa renda e servem para garantir que os cidadãos tenham acesso aos serviços (CAVALCANTI; LOTTA; PIRES, 2018). Além do mais, a população consegue acessar a administração pública através dos burocratas da linha de frente, dos quais determinam o acesso do público a direitos e benefícios governamentais (LIPSKY, 2010, tradução nossa).

Dessa forma, Cavalcanti, Lotta e Pires (2018, p. 229) afirmam:

> Na medida em que são responsáveis por executar as políticas no contato com os cidadãos, esses profissionais acabam, ao mesmo tempo, personificando ou materializando a imagem do Estado e tornando decisões alocativas que impactam o bem-estar da população.

A importância da discricionariedade desses agentes se dá, pois, o seu comportamento não é sempre conduzido por leis e normas. Muitas vezes suas decisões são de acordo com a própria natureza e de suas funções (CAVALCANTI; LOTTA; PIRES, 2018). É ressaltado por Lotta (2010) que a questão da discricionariedade é que dependendo da crença e dos valores dos agentes, a política pode ser implementada de forma completamente diferente do que é proposto, podendo haver diferentes práticas sendo implementadas por pessoas com a mesma função e inseridas no mesmo programa. À vista disso, Lipsky (2010), também corrobora que é frequentemente imediata e pessoal a entrega das políticas pelos burocratas de nível de rua, tendo em vista que eles têm que tomar decisões no momento em que estão trabalhando e as suas determinações estão centradas completamente nos indivíduos.

Nesta perspectiva, Eiró (2017), ao analisar as inconsistências na implementação do Programa Bolsa Família, concluiu que o exercício da discricionariedade dos assistentes sociais é influenciado por suas próprias opiniões sobre o programa e as representações que constroem sobre os usuários, criando categorias como de 'pobres merecedores' e 'não merecedores'. Por isso também, a importância dos estudos acerca da burocracia da linha de frente, tendo em vista que esse comportamento pode existir em qualquer política ao ser implementada e assim prejudicar os seus usuários. Dessa forma, observa-se que o sucesso de uma política pública depende, entre outras coisas, das escolhas diárias feitas pelos burocratas da linha de frente a respeito de como executam seu trabalho (SECCHI, 2016).

É importante destacar que existem outros estrados de burocracia além da burocracia de nível de rua, como burocracia de médio e alto escalão. São consideradas parcelas diferentes da burocracia. As burocracias de alto escalão são aquelas que ocupam altos cargos, enquanto que a de médio escalão é responsável por realizar o elo entre o alto escalão e a burocracia de rua. Todos esses elementos fazem parte, portanto, de atores essenciais para a implementação de políticas, contudo neste estudo o foco será nos burocratas de nível de rua (ABRUCIO, OLIVEIRA, 2011; LOTTA et al., 2014; CAVALCANTE, LOTTA, 2015).

METODOLOGIA

Realizou-se uma revisão sistemática com o auxílio da análise de conteúdo de grade de categoria fechada, ou seja, todas as categorias foram criadas antes de se iniciar a análise dos artigos e foram pautadas nas literaturas referências na área (LAVILLE e DIONNE, 1999). Foram selecionados vinte e um artigos de qualis A2, B1 e B2 a nível nacional extraídos do Portal Periódico Capes, que culminaram na elaboração das seguintes categorias de análise: discricionariedade autônoma; discricionariedade organizacional; racionalidade substantiva; racionalidade instrumental; conveniência-oportunidade- legalidade; dever-poder-solução; extralegal-arbitrária (quadro 3).

A pesquisa foi refinada optando por revistas com Qualis Capes B2 a A1 nacionais. As áreas selecionadas foram: Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo, Educação e Ensino. Utilizou-se a busca pelas palavras-chave burocrata(s), burocrata(s) de Nível de Rua, optando pelos artigos de idioma português publicados no lapso temporal de 2013 a 2018 e revisados por pares. O quadro 1 abaixo apresenta a delimitação da pesquisa e o quadro 2, os artigos selecionados para a análise.

Quadro 1: Delimitação da Pesquisa

Levantamento Quadriênio 2013-2016		**Revistas Online**	***Qualis* CAPES**
Ano de Publicação	Artigos Publicados	Revista de Administração Pública (RAP)	A2
		Revista de Administração Contemporânea (RAC)	A2
		Saúde e Sociedade	A2
2013	2	Cadernos EBAPE	A2
2014	3	Revista de Ciências Sociais (DADOS)	A2
2015	3	Ciência & Saúde Coletiva	A2
2016	3	Acta Scientiarum. Education	A2
2017	6	Revista de Sociologia e Política	B1
2018	4	Revista Prática Docente (RPD)	B2

Fonte: Elaborado pelos autores, 2019.

Quadro 2: Artigos Selecionados

Ano	**Revista**	***QUALIS***	**Título do Artigo**	**Autor(es)**	**Código**
2013	Revista de Administração Pública (RAP)	A2	As escolhas públicas orçamentárias federais no PPA 2008-2011: uma análise da perspectiva do modelo principal-agente	Costa *et al*	1
2013	Revista de Administração Pública (RAP)	A2	Reforma da administração pública e carreiras de Estado: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental no Poder Executivo federal	Monteiro	2
2014	Revista de Administração Pública (RAP)	A2	A Política Científica e Tecnológica de Santa Catarina: análise a partir do modelo de coalizões de defesa	Souza & Secchi	3
2014	Revista de Administração Pública (RAP)	A2	Entrevista: Reflexões de um reformador contemporâneo do Estado brasileiro: entrevista com Luiz Carlos Bresser Pereira, por Leonardo Queiroz Leite	Leite	4
2014	Revista de Administração Contemporâne a (RAC)	A2	Montagem de Agenda no Comitê Itajaí: Uma Aplicação do Modelo de Kingdon	Zapelini	5
2015	Revista de Administração Pública (RAP)	A2	Sistemas de informação em políticas sociais descentralizadas: uma análise sobre a coordenação federativa e práticas de gestão	Oliveira, Faleiros & Diniz	6
2015	Saúde e Sociedade	A2	Articulando perspectivas teóricas para analisar a informática em saúde no Brasil	Fornazin & Joia	7
2015	Revista de Sociologia e Política	B1	A contraposição das noções de técnica e política nos discursos de uma elite burocrática	Klüger	8
2016	Acta Scientiarum. Education	A2	Políticas públicas/estatais: contribuição para o estudo da relação estado- sociedade	Costa & Neto	9
2016	Cadernos EBAPE	A2	Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas	Ferreira & Medeiros	10

2016	Ciência & Saúde Coletiva	A2	Análise do Programa Mais Médicos à luz dos arranjos institucionais: intersetorialidade, relações federativas, participação social e territorialidade	Lotta, Galvão & Favareto	11
2017	Ciência & Saúde Coletiva	A2	Burocracia pública e política social no Brasil	Costa	12
2017	Revista de Ciências Sociais (DADOS)	A2	Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros	Marenco	13
2017	Revista de Ciências Sociais (DADOS)	A2	A Rede dos Gestores Locais em São Paulo	Marques	14
2017	Revista Prática Docente (RPD)	B2	A Prática Docente e a Evasão dos Cursos PROEJA no IFMT - Campus Cuiabá: uma perspectiva dos burocratas de nível de rua	Costa Filho, Costa & Costa	15
2017	Revista de Administração Pública (RAP)	A2	Problemas de agência no setor público: o papel dos intermediadores da relação entre poder central e unidades executoras	Oliveira & Fontes Filho	16
2017	Revista de Administração Pública (RAP)	A2	Implementação da política de saúde pública e seus desafios na era digital	Mendes & Aguiar	17
2018	Cadernos EBAPE	A2	O desempenho dos burocratas de médio escalão: determinantes do relacionamento e das suas atividades	Cavalcante, Lotta & Yamada	18
2018	Revista Prática Docente (RPD)	B2	Prática Docente e Burocracia de Nível de Rua: um diálogo interdisciplinar promissor	Costa Filho, Costa & Costa	19
2018	Revista de Administração Pública (RAP)	A2	Manutenção e mudanças no Ministério das Relações Exteriores: perfis do corpo diplomático e padrões na carreira	Lima & Oliveira	20
2018	Revista de Sociologia e Política	B1	Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas	Lotta	21

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da pesquisa, 2019.

As categorias de análise utilizadas estão descritas no quadro três com as suas perspectivas descrições e componentes:

Quadro 3: Categorias de Análise – Tipos de Discricionariedade

Categorias de análise	Descrição	Explicação/componentes
Discricionariedade autônoma	Baseada na ação empírica do burocrata ao discordar das regras impostas, a partir do ambiente no qual está inserido. O burocrata é um *policy entrepreneur*.	O ambiente mostra para o burocrata diversas situações, então a ação empírica é a atuação do burocrata de nível de rua presencialmente no ambiente onde ele está. Isso depende de diversos fatores, que vão afetar inclusive na sua motivação, na sua saúde, no emocional e até mesmo no trabalho com as pessoas que está lidando. É uma das mais importantes, é através do ambiente em que está inserido que ele vai empreender, implementar a política pública. Isso de acordo com algumas regras da qual ele está obrigado a cumprir, mas o ambiente diz que ele precisa agir de uma forma diferente, ou seja, ele age de acordo com o ambiente em que ele está inserindo. Então as vezes ele precisa discordar com determinadas regras, obviamente respeitando os limites da lei, ele tem uma autonomia para discordar com determinadas regras pois o ambiente que ele está inserido o influencia e/ou obriga a tomar determinadas situações. Ele é o termômetro da própria implementação da política pública.
Discricionariedade organizacional	Baseada no simples julgamento da organização através da interpretação da lei quando não há regras claras ou adequadas. O burocrata é apenas um executor.	Apenas executa a política a política pública. Como se fosse um ser inanimado, não dotado de inteligência. Executa a PP de acordo com o que a organização interpretou o que é para ele fazer. Contudo, a política pública em muitos casos é *top-down*, e até chegar no Burocrata de nível de rua pode ser que haja alguns desvios, ruídos, tanto na comunicação quanto na própria interpretação da política pública e/ou da lei. Esse burocrata não interpreta as regras, ele recebe pronto, tomado como pronto. Ele recebe essa política e aplica da forma como que a organização interpreta essa política. Então ele é um ser executor.
Racionalidade Substantiva	Baseada na complexidade das relações humanas.	Baseada na interpretação do BNR de acordo com a relação que ele tem com as outras pessoas. Ele é um ser dotado de complexidade e as pessoas que ele tem contato também. O próprio ambiente é complexo e essa complexidade vai direcionar a atuação do BNR baseada na relação que ele tem com as pessoas. Então ele terá o poder discricionário baseado na relação com as pessoas as quais ele está atuando.
Racionalidade Instrumental	Baseada na racionalidade limitada – normativa.	Não é baseada na complexidade conforme a anterior. Ele vai executar a PP baseado na norma, de acordo com a interpretação dele. Ele atua, implementa, somente com o que está na lei. Independente da complexidade do ambiente. Ele vai fazer somente aquilo que é para ele fazer. Faz o dele e vai embora.
Conveniência-Oportunidade-Legalidade	Baseada na orientação livre demarcada pela legalidade.	O BNR tem a discricionariedade dele e vai utilizar essa discricionariedade até os limites da lei. É basicamente o que prega pela discricionariedade de nível de rua, como Lipsky, Lotta e Capela dizem. Os estudos BNR atribuem a discricionariedade deles (dos burocratas) através da conveniência, oportunidade, legalidade. A conveniência é porque ele está num ambiente que convém ele aplicar e implementar determinada política pública. A oportunidade é a causa que vai direcionar a atuação do BNR. E a legalidade é até onde ele pode ir, ou seja, ele não pode ultrapassar essa legalidade.
Dever-Poder-Solução	Baseada no discernimento da melhor solução para cada situação imprevisível.	É o dever que o burocrata tem, a partir do poder que lhe é conferido para aplicar, identificar e para solucionar determinados problemas. O BNR está imerso num ambiente completamente imprevisível e irá atuar de acordo com essa imprevisibilidade, através do dever que lhe é conferido, e do poder que lhe é conferido para solucionar determinados problemas que ocorrem devido a essa imprevisibilidade do ambiente.
Extralegal- arbitrária	Baseada no abuso do poder – sem previsão legal – operar sem limite, semobservância normativa ou interpretação de lei existente.	É quando a discricionariedade do BNR ultrapassa os limites da lei, as regras normativas. Ou seja, ele faz o que quer, baseado no que ele quiser. Isso pode implicar numa má política pública, em uma má implementação. É uma discricionariedade abusiva. Quando ela acontece, pode colocar em risco todo o processo de planejamento, implementação e resultados da política pública.

Fonte: elaborado pelos autores, 2019.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os artigos de nº 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 11, 14, 16, 18 e 20 foram eliminados por não abordarem a discricionariedade. Outros artigos possuíam escopo distinto com o que é discutido aqui, e por esse motivo foram considerados *outliers* e foram eliminados. No quadro 4 abaixo é apresentado a síntese dos artigos considerados *outliers*.

Quadro 4: síntese dos artigos outliers

Categorias de análise	***Outliers***	**Descrição**
Discricionariedade autônoma	1 – 2 – 3 – 4 – 5 - 7 – 8 – 9 – 11– 14 – 16 –18 – 20	Não se enquadra
Discricionariedade organizacional		Não se enquadra
Racionalidade Substantiva		Não se enquadra
Racionalidade Instrumental		Não se enquadra
Conveniência-Oportunidade-Legalidade		Não se enquadra
Dever-Poder-Solução		Não se enquadra
Extralegal-arbitrária		Não se enquadra

Fonte: elaborado pelos autores, 2019.

O artigo de nº 6 objetivou avaliar como os sistemas de informação criados pelo governo federal brasileiro são utilizados para coordenar políticas sociais descentralizadas em três áreas – saúde, educação e assistência social – em que políticas públicas federais são implantadas em parceria com governos estaduais e municipais. Foi observado que muitos envolvidos não possuem motivação para a implantação, o que pode gerar impacto negativo na política pública, algo que é ocasionado pelo ambiente em que o burocrata está inserido. Em outros indivíduos, há a ação de não realizarem a interpretação da norma, mas implementarem da forma como a organização interpreta e repassa. Assim sendo, esse artigo possui destaque para a categoria racionalidade instrumental e para a discricionariedade organizacional pelo fato de os burocratas mencionados no estudo não terem a mesma vontade de implantar o sistema como os burocratas que possuem discricionariedade autônoma. Neste caso estão desmotivados/desinteressados pois já assimilam que as regras são sempre *top-down* e que as suas opiniões não possuem muito peso, assim muitos se transformaram em apenas executores da política, corroborando também a categoria analítica discricionariedade organizacional.

O artigo de nº 10 apresenta uma análise da literatura que trata da atuação do servidor público no processo de implementação. As análises apontaram que o comportamento do burocrata de nível de rua é pautado por fatores pessoais, profissionais, gerenciais e políticos. A discussão desses fatores foi organizada em seis subseções: discricionariedade; interações com o público da política; relações com o sistema de gestão; *accountability*; autointeresse; normas; regras; crenças e valores. Dessa forma, com a análise referida a este artigo, foi possível perceber que as categorias de análise que mais se ressaltaram foram a discricionariedade autônoma, a racionalidade substantiva, a conveniência-oportunidade-legal, e o dever-poder-solução. O artigo não faz nenhum levantamento empírico sobre o BNR, mas aponta vários elementos sobre a discricionariedade. Contudo, apesar de estar implícito que os autores defendam as categorias acima, há também uma abordagem teórica que ampara a categoria conveniência- oportunidade-legalidade, que é baseada na orientação livre demarcada pela legalidade. Além do mais, apesar de estar implícito a inquietação dos mesmos em aceitar a normatização como fator limitador da discricionariedade, fica assim muito tênue entre a Conveniência com a Arbitrariedade.

O artigo de nº 12 busca descrever a burocracia do governo central brasileiro e o acesso da pessoa com deficiência ao Benefício de Prestação Continuada – BPC. Este acesso depende da avaliação da condição de vulnerabilidade realizada pela burocracia ministerial. Como resultado foi identificado que o governo central brasileiro adotou a concepção internacional da pessoa com deficiência na avaliação dos requerentes ao BPC. A despeito dessa decisão, é demonstrado que o governo central brasileiro ampliou seletivamente a burocracia de carreira para atuar na área social, deixando o resultado do processo de avaliação mais severo, favorecendo os requerentes em condição extrema de vulnerabilidade biomédica. Além disso, a elegibilidade ao BPC é subordinada ao diagnóstico médico, que em muitos casos citados estava sendo injusto.

Observou-se então, que a categoria extralegal-arbitrária é a que sobressaiu na análise do artigo de nº 12. Essa categoria destaca um ponto importante de ser discutido que é a ultrapassagem dos limites da lei. É quando o BNR toma suas ações baseado na sua opinião e no seu querer. Neste caso, o artigo observou que os médicos do Ministério da Previdência Social/Instituto Nacional do Seguro Social, no âmbito do Benefício de Prestação Continuada – BPC, possuíam elevada autonomia que permitia aos médicos "escolher" quais categorias de pacientes sociais deveriam ser priorizadas. Essa atitude ultrapassa o que lhe é permitido pela lei, resultando em uma discricionariedade abusiva.

O artigo de nº 13 diz respeito sobre a relação entre tipos de organização burocrática e a disposição de capacidades estatais. Com a análise do referido artigo, pode-se observar nuances da categoria analítica extralegal-arbitrária em algumas partes do artigo, por exemplo no momento em que foi abordado a discricionariedade era utilizada pelas autoridades governamentais de forma que tinham liberdade para realizar ações que poderiam não ser de sua responsabilidade, como remover e substituir *turnovers* governamentais, justamente para assegurar o enquadramento de funcionários do Estado aos ditames da competição eleitoral e das preferências majoritárias.

O artigo de nº 15 demonstrou qual a percepção dos principais burocratas de nível de rua, incluindo gestores e docentes, atinentes à relação da prática docente e a evasão dos cursos PROEJA do IFMT – Campus Cuiabá. Assim, destacou-se aqui a categoria analítica dever-poder-solução e racionalidade instrumental. Ao realizar a análise sobre a evasão nos cursos PROEJA e a prática docente, foi identificado que uma das questões mais observadas é a intolerância do corpo docente com relação ao nível das turmas para acompanhamento das aulas. Os professores se sentiram no poder de se indignarem com o público que estava sendo atendido pela política. Salientou-se que a dificuldade do corpo docente em atender o público-alvo da política foi colocada em evidência. Ação essa que pode ser considerada como uma consequência de uma política implementada de forma *top-down*. Em contrapartida, existiam aqueles que simplesmente desconsideravam a complexidade do ambiente e executavam as suas atividades se esquecendo das dificuldades e diferenças dos usuários. Esses corroboram a racionalidade instrumental.

O artigo de nº 17 teve como objetivo analisar a implementação da política pública de regulação de leitos em Unidades de Terapia Intensiva considerando-se a política formulada, as condições institucionais e as estratégias utilizadas pelo estado e municípios baianos. Os resultados da pesquisa evidenciaram uma lacuna entre a política formulada e a implementada, a influência dos burocratas na implementação da política pública e uso das tecnologias da informação e comunicação, utilização de semelhantes estratégias de regulação, sendo a estratégia clientelista, associada ao uso do aplicativo *WhatsApp*, encontrada na regulação paralela de leitos, indicando que mesmo sob égide do estado gerencial, persistem práticas clientelistas e patrimonialistas. Essa análise corrobora a categoria analítica extralegal-arbitrária ao observar práticas clientelistas e patrimonialistas nas ações cotidianas dos burocratas e a categoria analítica racionalidade instrumental quando foi dito que muitas normas vêm de cima para baixo e que o hospital tem que cumprir. Geralmente não há questionamentos, mas esforço para a implementação.

O artigo de nº 19 se propôs examinar a prática docente mediante a teoria dos burocratas de nível de rua e enfatiza nos seus resultados a importância da discricionariedade para a prática docente e o que pode impactar a sua execução. As normas, leis e regulamentos existentes servem para determinar limites e assegurar a discricionariedade e autonomia para o exercício livre e plural de sua atividade, como por exemplo: propor e debater temas relevantes para o processo de ensino-aprendizagem; dispor do espaço físico e simbólico em que ocorre a prática docente com soberania; empregar metodologias diversas para contribuir no processo ensino-aprendizagem e na avaliação do discente, dentre outros. Ao aprofundar a análise com a teoria, observa-se que a categoria analítica que se destaca neste artigo é a discricionariedade autônoma, considerando a importância já mencionada acima, da capacidade do professor de executar sua atividade livre e plural, observando as regras e propondo alterações e aperfeiçoamentos quando necessário.

O artigo de nº 21 teve como objetivo compreender como os burocratas no nível de rua agem; o que influencia e constrange suas ações e discricionariedade e quais as consequências desses fatores para a implementação e para os resultados da política. Assim, a análise possibilitou identificar duas categorias analíticas: a racionalidade substantiva, ao observar que alguns BNR agiram considerando a complexidade das relações humanas; e a outra categoria foi a dever-poder-solução, tanto por, em alguns casos observados alguns burocratas realizavam tarefas que não eram de sua responsabilidade, entretanto o ambiente que ele estava inserido exigia para a convivência harmônica e que também não burlam a lei, como por exemplo, realizar faxinas.

Por fim, após as análises, compreende-se que todas as categorias foram observadas nos artigos analisados que não foram considerados *outlier.* A categoria analítica que mais se destacou foi a dever- poder-solução, conforme é apresentado no quadro a seguir:

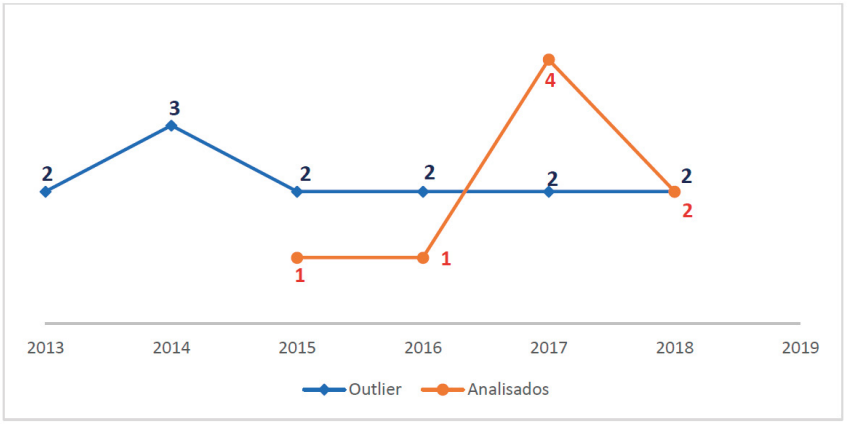
Quadro 5: síntese dos artigos analisados

Categorias de análise – abordagem	**Artigos – código**
Discricionariedade autônoma	10 – 19
Discricionariedade organizacional	6
Racionalidade substantiva	10 - 21
Racionalidade instrumental	6 – 15 - 17
Conveniência-oportunidade-legalidade	10
Dever-Poder-Solução	10 – 15 - 21
Extralegal-arbitrária	12 – 13 - 17

Fonte: elaborado pelos autores, 2019.

Na imagem 1 demonstrada abaixo, está disposta a síntese dos artigos selecionados por ano. Aqui, estão apresentados tanto os *outliers* quando os não *outliers*.

Imagem 1 – Síntese dos artigos selecionados

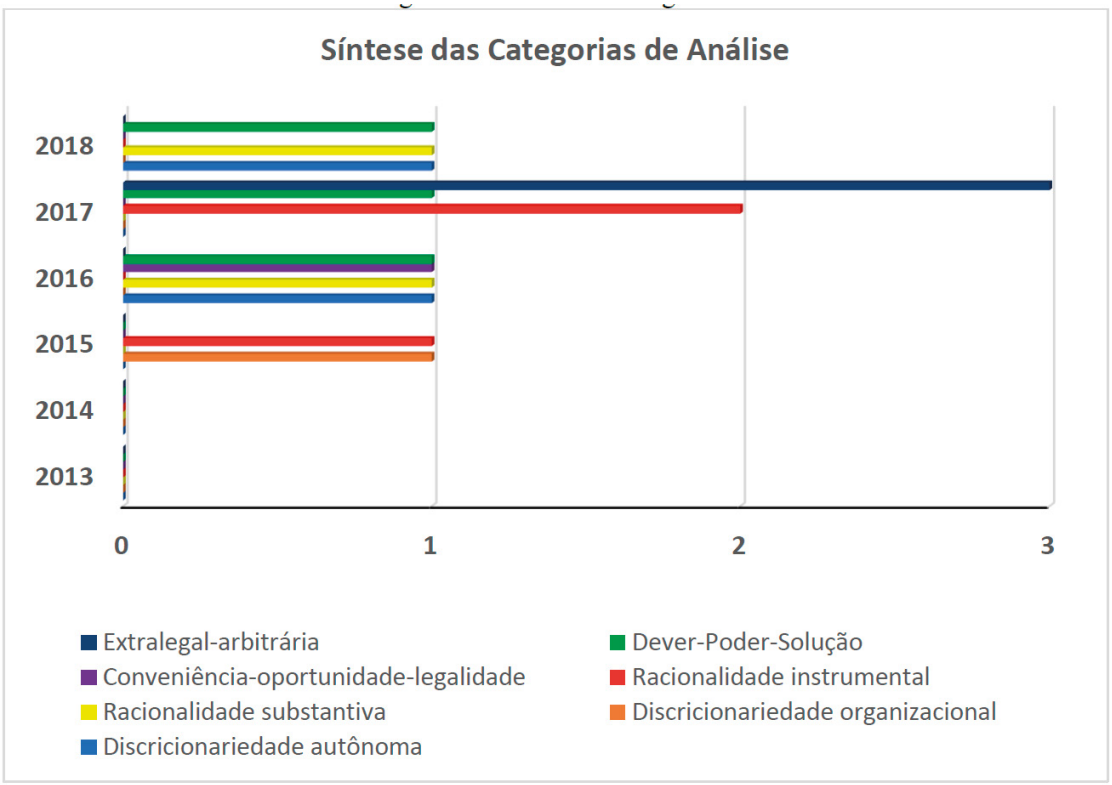


Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados da pesquisa, 2019.

Pode-se observar que o ano que mais obteve artigos analisados foi 2017 e o ano que mais foi encontrado *outliers* foi 2014.

Já na imagem 2, é apresentada a síntese dos artigos analisados juntamente com as categorias analíticas que se destacaram por ano de publicação dos artigos.

Imagem 2 – Síntese das categorias de análise



Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados da pesquisa, 2019.

Verifica-se que todos os artigos que se encaixaram na categoria extralegal-arbitrária foram publicados em 2017 e que os artigos que não foram considerados *outliers*, ou seja, que continham discussões acerca do tema discricionariedade são a partir do ano de 2015. Informação esta, que permite a reflexão de como discussão sobre discricionariedade é incipiente na academia brasileira.

CONCLUSÃO

A proposta do presente artigo foi de analisar as formações discursivas relativas a abordagem acadêmica sobre a discricionariedade dos burocratas de nível de rua a partir da implementação de políticas públicas. As categorias analíticas foram criadas nesse trabalho pautadas nas teorias apresentadas sobre discricionariedade e burocratas de nível de rua. Buscou-se identificar a relação existente da forma como era discutido a discricionariedade nos artigos analisados em consonância com as categorias analíticas elaboradas. A partir dessas análises, foi possível concluir que os artigos analisados corroboraram as categorias analíticas tendo aquelas que se destacaram mais conforme é apresentado nas imagens 1 e 2 e no quadro 5.

A partir dessas análises percebe-se que a academia brasileira está tratando a discricionariedade em consonância com a teoria, contudo se observa que nos artigos abordados a discussão é recente, tendo em vista que a teoria já debate o tema a mais tempo. É importante destacar que nem tudo é discricionariedade de nível de rua, ou seja, existem as peculiaridades que merecem atenção dos pesquisadores. A discricionariedade autônoma, a conveniência-legalidade-oportunidade e a dever- poder-solução são discricionariedades que possuem características parecidas. A autônoma é baseada quando o burocrata discorda das regras impostas e então ele implementa de acordo com a sua experiência, empreendendo a política pública, contudo sem ultrapassar os limites da lei. A discricionariedade conveniência-legalidade-oportunidade é quando o BNR implementa a política pública da forma com que ele acredita que ela possa ser implementada, discordando ou concordando com a política. Assim a política que é *top-down* pode passar a ser *bottom-up* através da atuação desse burocrata. Já a discricionariedade dever-poder-solução vai de acordo com a imprevisibilidade do ambiente. O BNR pode se deparar com uma situação peculiar no ambiente em que ele está inserido que requer que ele aja inesperadamente. Dessa forma ele tem dever, poder e sabedoria para aplicar a melhor solução. A discricionariedade racionalidade substantiva é mais próxima da relação que o burocrata tem com as pessoas e não necessariamente com o ambiente. O ambiente é muito complexo mas vai direcionar a ação do burocrata baseada na relação que ele tem com as pessoas. Espera-se que neste caso os burocratas respeitem os limites da lei. Entretanto, esta discricionariedade é complexa ao considerar a relação humana e a afinidade existente entre as pessoas. Assim ele está tão imerso no ambiente que ele passa a fazer parte dele, possuindo grande envolvimento com as pessoas relacionadas com a política.

Na discricionariedade organizacional o BNR não atua com discricionariedade, pois quem vai direcionar, demandar e solicitar a execução é a própria organização/entidade no qual ele trabalha. Ela é interpretada por outra pessoa e ele apenas irá executar. Enquanto que na discricionariedade instrumental o BNR sabe que pode ter discricionariedade, porém, não a usa. Ele só faz o necessário.

E a extralegal-arbitrária é um tipo de discricionariedade que vai além da legalidade. Essa é a discricionariedade que foge do que está nas normativas. O BNR sabe qual é o limite dele, mas ultrapassa esse limite muitas vezes por estar excessivamente envolvido com o ambiente e/ou com as pessoas ou atua de uma forma como não deve, por exemplo, agir como médico receitando medicação sem ser médico. Ou seja, vai além da lei.

Pode ser observado que existem muitos artigos que foram enquadrados como *outliers*, ou seja, possuíam escopo distinto desta pesquisa e não discutiam acerca do assunto discricionariedade. É importante salientar que os *outliers* também foram extraídos através da busca no Portal Periódico Capes. Os artigos eliminados são um número significativo de trabalhos, porém não discutiram sobre discricionariedade em nenhum momento da pesquisa. Muitos se querem continham a palavra discricionariedade. Dessa forma, é um ponto que merece observação, pois a palavra está sendo colocada de que forma? Qual a efetividade dessa palavra nos artigos analisados? Foi pego um número grande de artigos e eliminado um número também considerado por não abordarem o que estava contido nas palavras utilizadas para a busca. Ou seja, eles estão colocando essas palavras para que o artigo tenha mais evidência? Seria uma esperteza acadêmica para que esses artigos tenham mais visibilidade?

Sendo assim, o artigo busca contribuir para o entendimento da discussão acerca do assunto discricionariedade dos burocratas e para os estudos acadêmicos no âmbito de implementação de políticas públicas. As categorias analíticas elaboradas para esse trabalho evidenciando os tipos de discricionariedades existentes, pode também ser consideradas contribuição deste trabalho. Contudo este estudo se limitou em abarcar trabalhos acadêmicos publicados em periódicos brasileiros. Devido a essa limitação, sugere-se novas pesquisas que analisam outros bancos de dados e que façam análises empíricas em busca de compreender a realidade de cenários distintos possam ajudar a compreender o estudo atual.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, F. L.; OLIVEIRA, V. **Entre a política e a burocracia**: a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação. Encontro Anual da ANPOCs, v. 35, 2011.

ARRETCHE, M. Tendências no estudo sobre avaliação. *In*: RICO, E. M. (Org). **Avaliação de políticas sociais:** uma questão em debate. 3 ed. São Paulo: Cortez/IEE, 2001.

BRIDGMAN, P.; DAVIS, G. What use is a Policy Cycle? Plenty, if the ai mis clear. **Australian Journal of Public Administration**, Australia, ano 62, v. 3, p. 98-102, set. 2003.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (Org.). **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e atuação. 2015.

CAVALCANTI, S.; LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C. Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. In: PIRES, R.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. de. (Orgs.). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3247/1/livro_Burocracia%20e%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20no%20Brasil%20-%20interse%C3%A7%C3%B5es%20anal%C3%ADticas.pdf. Acesso em: 05 dez. 2018.

EIRÓ, F. O Programa Bolsa Família e os pobres "não merecedores": poder discricionário e os limites da consolidação de direitos sociais. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA. Implementação de políticas e desigualdades. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 13, p. 65-70, out. 2017.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing public policy**. Londres: Sage Publications, 2002.

HOWLETT, M.; GIEST, S. The policy-making process. *In*: ARARAL JR, E. *et al*. **Routledge Handbook of Public Policy**. Canadá: Routledge, 2013. Cap. 2, p. 17-28.

JANNUZZI, P. M. **Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais**: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas: Alínea, 2016, 164 p.
LIMA, M. L. O. F.; MEDEIROS, J. J. Empreendedores de políticas públicas na implementação de programas governamentais. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, ano 46, v. 5, p. 1251-1270, set/out. 2012.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemas of the individual in public service. 30th anniversary expanded edition. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LOTTA, G. S. **Implementação de Políticas Públicas**: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. 2010. 295 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

OLIVEIRA, A. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Rev. Adm. Pública**, ano 46, v. 6, p. 1551-1573. Nov./dez.2012.

SECCHI, L. **Políticas Públicas:** Conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SILVA, E. C. **Burocratas de Nível de Rua e a Implementação do PROEJA**: uma perspectiva de baixo para cima. 2016. 110 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

RUA, M. G.; ROMANINI, R. **Para aprender políticas públicas.** IGEPP. Brasília, 2013.

A IMPORTÂNCIA DA ATUAÇÃO DE ATORES NÃO ESTATAIS EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (UC): A INTERAÇÃO PRESENTE NA ROTA ECOLÓGICA DA COSTA DOS CORAIS.

Deivdson Brito Gatto (IE/PPED/UFRJ)

INTRODUÇÃO

Para a União Internacional para a Conservação da Natureza – IUCN, uma área protegida é"um espaço geográfico claramente definido, reconhecido, dedicado e gerenciado, por meios legais ou outros meios efetivos, para alcançar a conservação de longo prazo da natureza com serviços ecossistêmicos associados e valores culturais. " (IUCN, 2017, p. 02). No Brasil, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, Lei nº 9.985/2000, utiliza o termo, Unidade de Conservação – UC, para definir uma área protegida como

> [...] espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção. (ICMBIO, 2009, p.7).

No Brasil, a Lei nº 9.985/2000 instituiu o conjunto de regras que estabelece os critérios e normas para criação, implantação e gestão das unidades de conservação. A lei divide as UCs em dois grandes grupos: Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável. O primeiro grupo é composto por categorias de UC que visam preservar a natureza, com uso apenas indireto de seus recursos naturais. O segundo grupo é composto pelas categorias de UC que buscam compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável dos recursos naturais inseridos em seu espaço geográfico.

Para Medeiros, Irving e Garay (2004, p. 87), o principal objetivo das Unidades de Conservação é a "[...] instituição de uma nova dinâmica de proteção territorial nos espaços destinados à sua implementação, no processo que vai desde a sua criação/delimitação até a sua gestão". Para os autores, essas áreas protegidas buscam a constituição de um modelo de percepção e ocupação do espaço pela sociedade. Diante dessa afirmação, essa pesquisa parte do pressuposto de que o desafio para implementação dessa "terceira via", encontra-se no grupo de UCs de uso sustentável. De acordo com o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação – CNUC (2019), existiam no Brasil, até 2018, 2309 (duas mil, trezentos e nove) UCs, sendo que, desse total, 1567 (mil, quinhentas e sessenta e sete) são UCs de uso sustentável, representando quase 70% das UCs no Brasil.

Dentre as categorias integrantes deste grupo, as Áreas de Proteção Ambiental (Apa) representam 14,98% do total de UCs de uso sustentável, com 346 unidades, segunda maior categoria deste grupo de conservação. De acordo com o artigo 15 da lei do SNUC, as Apas são classificadas como áreas extensas, com um certo grau de ocupação humana, dotadas de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e têm como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais. As principais características desse tipo de Unidade de Conservação são:

- As Apas são compostas por terras públicas e privadas;
- As propriedades privadas podem ter que respeitar normas e restrições para sua utilização;
- As condições para visitação pública e pesquisa, nas áreas sob domínio público, serão estabelecidas pelo órgão gestor da UC;
- Nas propriedades privadas, o proprietário deverá estabelecer as condições para pesquisa e visitação, mas observando as restrições legais e;
- Deverá dispor de um Conselho presidido pelo órgão responsável por sua administração, composto por representantes de órgãos públicos, organizações da sociedade civil e população residente. (ICMBIO, 2009).

Acreditamos que este conjunto de aspectos torna as Apas uma importante estratégia de conservação da biodiversidade na faixa litorânea e ambientes marinhos no Brasil, abrangendo a chamada zona costeira. No país, a zona costeira, que em sua recente revisão abrange 274 municípios em 17 estados, abriga cerca de 27% da população do país (Censo 2010). Além disso, é palco de diversas atividades produtivas ligadas diretamente e indiretamente ao turismo, produção de petróleo e gás natural, pesca, agropecuária, indústria de transformação e construção civil, além do setor de serviços. Apesar da importância da biodiversidade para manutenção dessas atividades, até o início de 2018, o país possuía apenas 1,5% de áreas marinhas protegidas, quando em março desse ano, o governo federal aumentou esse percentual de proteção para 25%. De acordo com o CNUC (2019) , até janeiro de 2019, o país possuía 05 (cinco) Apas no ambiente marinho costeiro, dentre essas, uma Apa federal localizada na zona costeira, entre os estados de Alagoas e Pernambuco, vem chamando atenção por seu recorte territorial, 14 (catorze) municípios; pelo conjunto de entes federados com competência para interagir na governança dessa UC, 17 (dezessete) no total; pelo engajamento de atores da sociedade civil e setor privado e por seus resultados em termos de conservação da biodiversidade.

A Apa Costa dos Corais foi criada para proteção do maior conjunto de recifes coralígenos do país e para manter a integridade do habitat do peixe-boi marinho. Portanto, a União é responsável pelo "governo" dessa UC, mas como se trata de uma área de proteção de uso sustentável, os atores não estatais adquirem relevância na governança dessa unidade de conservação. Embora pesquisadores da Ciência Política utilizem o termo "governança" como sinônimo da atividade ou processo de governar, atualmente o termo refere-se mais ao "novo" processo de governar ou "novo" método pelo qual a sociedade é governada (RHODES, 1996). Dentre o conjunto de significados que a governança carrega, apresentado pelo autor, a visão das redes auto-organizadas é relevante para o estudo de unidades de conservação de uso sustentável, pois reconhece que o governo pode fornecer seus serviços através de qualquer tipo de combinação advinda dos setores público, privado e terceiro setor. Dessa forma, este trabalho adota a perspectiva da governança, na qual a participação ativa de setores e atores não estatais influenciam os resultados na produção e/ou revisão das políticas públicas (GONÇALVES, 2006).

No caso das políticas públicas de cunho ambiental ou voltadas para a sustentabilidade, alguns pesquisadores acreditam que as ações de atores não estatais são cruciais para cumprimento do Acordo de Paris, Agenda 2030 (Objetivos do Desenvolvimento Sustentável) e Convenção da Diversidade Biológica (Metas de Aichi), por exemplo, uma vez que a ação não estatal poderia preencher lacunas de governança. No entanto, para outros autores, a ação desses atores nem sempre é positiva, pois há dúvidas em relação a sua efetividade, já que podem contribuir para o aumento da fragmentação e enfraquecimento da legitimidade e *accountability* da governança dessas políticas (CHAN et al., 2018). Biermann et al. (2010), Dellas, Pattberg e Betsill (2011) analisam a emergência dos atores não estatais no contexto das mudanças ambientais através da teoria da agência com intuito de capturar a relevância da agência pública e privada em relação ao Mecanismo de Desenvolvimento Limpo[1] (MDL) e como as cooperações público-privadas reconfiguram a autoridade no espectro da governança, fazendo necessário distinguir atores de agentes. Nessa perspectiva, "ator" refere-se a indivíduos, organizações e redes que participam do processo de decisão, enquanto que "agente" é um ator autoritativo, cuja autoridade é compreendida como legitimidade e a capacidade de exercer o poder.

Com base nessa abordagem teórica, esse estudo procurou-se compreender a atuação dos atores não estatais na sub-região da Apa Costa dos Corais conhecida como Rota Ecológica, que abrange os municípios de Passo de Camaragibe, São Miguel dos Milagres e Porto de Pedras no estado de Alagoas. Nesses municípios são realizadas algumas atividades econômicas a partir das ações de conservação da biodiversidade: turismo de observação do peixe-boi marinho no rio Tatuamunha em Porto de Pedras; Roteiro de Charme, que engloba um conjunto de hotéis e pousadas que seguem rígidos critérios de conforto, qualidade de serviços e responsabilidade socioambiental em São Miguel dos Milagres e atividades ligadas aos passeios às piscinas naturais e trilhas ecológicas realizadas nos três municípios. Além das atividades desenvolvidas por esses atores privados, alguns movimentos socioambientais locais atuam em paralelo às ações desenvolvidas pelo ICMBio, órgão gestor da UC, como as atividades realizadas pelo Instituto Yandê, Associação Peixe-boi e Associação Milagrense de Turismo Sustentável

Amitus, atores ligados ao terceiro setor. Também atuam de forma paralela ou até mesmo conjunta na governança de toda a unidade de conservação a Fundação Toyota do Brasil e o Projeto GefMar.

[1] É uma estratégia de flexibilização para auxiliar países desenvolvidos e grandes emissores de gases do efeito estufa a cumprir suas metas de redução desses gases. Esses países podem implementar projetos voltados à captura dos referidos gases ou contribuir para implantação de tecnologias limpas em países em desenvolvimento, ao evitar a emissão desses gases, os países desenvolvidos utilizam essas reduções para abater de suas metas.

A base lógica de investigação utilizada é o método hipotético-dedutivo, pois parte de um problema, identificação de um arcabouço teórico relevante à temática em análise e posterior fase de observação. Os meios técnicos de investigação utilizados foram pesquisa bibliográfica e observacional. Na primeira, foram pesquisadas notícias em sites e redes sociais sobre atuação de atores não estatais na região e consultadas as atas das reuniões do Conselho Gestor da Apa Costa dos Corais - Conapac. No segundo método, o pesquisador participou como ouvinte em duas primeiras reuniões anuais do Conapac: março de 2018 e de 2019, nas quais foram apresentados os trabalhos desenvolvidos na UC ao longo dos anos de 2017 e 2018. Também participou como ouvinte em duas reuniões setoriais de revisão do plano de manejo, com o setor produtivo da UC e comunidade do litoral norte de Maceió, em março de2018.

Além dessa introdução o trabalho está divido da seguinte forma. A segunda seção apresenta uma breve caracterização da Apa Costa dos Corais, com ênfase na sub-região da Rota Ecológica. Na terceira seção é discutido o conceito de governança e suas conexões com a participações de atores advindos da sociedade civil e setor privado na elaboração e implementação de políticas de conservação ambiental, com ênfase no exercício da agência na governança. Na seção seguinte é feita uma análise exploratória e explicativa da participação dos atores não estatais na governança da Rota Ecológica à luz das teorias referenciadas na seção anterior. E por último, são apresentadas as considerações finais.

APA COSTA DOS CORAIS

A Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais (APACC) foi criada pelo governo federal através do Decreto S/N em 23 de outubro de 1997, com cinco objetivos:

1. Garantir a conservação dos recifes coralígenos e de arenito, com sua fauna e flora;
2. Manter a integridade do habitat e preservar a população do Peixe-boi marinho (*Trichechus manatus*);
3. Proteger os manguezais em toda a sua extensão, situados ao longo das desembocaduras dos rios, com sua fauna e flora;
4. Ordenar o turismo ecológico, científico e cultural, e demais atividades econômicas compatíveis com a conservação ambiental; e
5. Incentivar as manifestações culturais e contribuir para o resgate da diversidade cultural regional.

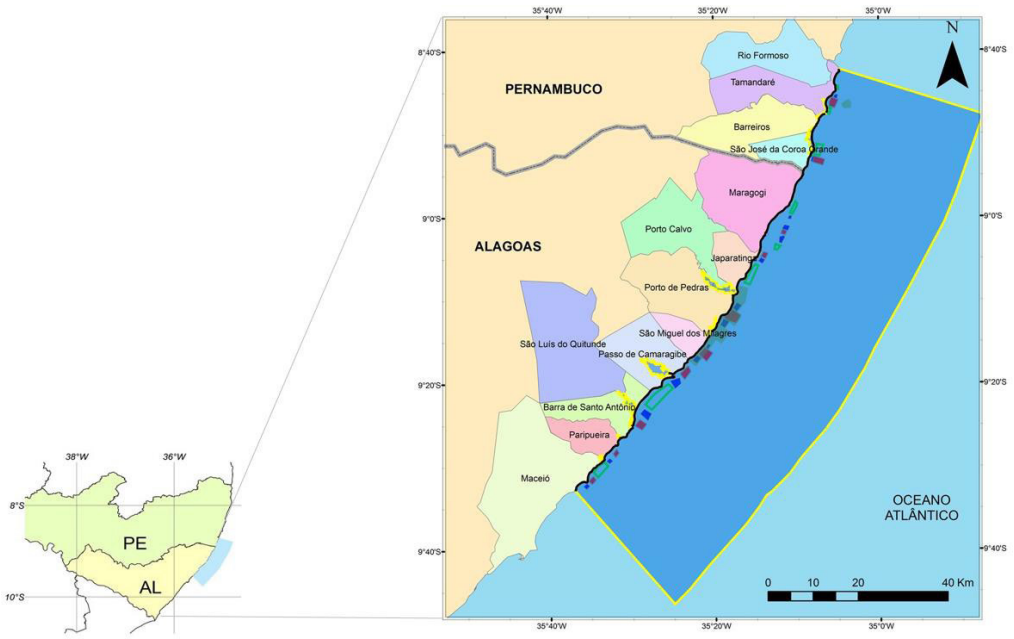
Com a instituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, passou a integrar o grupo de Unidades de Conservação de Uso Sustentável, cuja referida Lei define "Área de Proteção Ambiental" como uma área, normalmente extensa,

> [...] com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem- estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais. (ICMBIO, 2011).

Além disso, as Apas, como são conhecidas essas unidades de conservação, se caracterizam por se constituírem de terras públicas e privadas, e dispor de um conselho gestor presidido pelo órgão responsável pela administração da unidade, com representação de órgãos públicos, organizações da sociedade civil e da população local de abrangência da área.

A APACC abrange 413.563 mil hectares (ha) de área e aproximadamente 120 km de praias e mangues, se inicia na margem direita da foz do Rio Formoso no Oceano Atlântico, na praia de Carneiros, município de Tamandaré (Pernambuco), até a foz do Rio Meirim, município de Maceió (Alagoas), ver figura 1, (BRASIL, 1997).

Figura 1 - Mapa de localização da APA Costa dos Corais entre os estados de Alagoas e Pernambuco



Fonte: elaboração própria a partir de ICMBio (2013).

A unidade de conservação engloba 14 municípios, 10 em Alagoas e 04 em Pernambuco. Neste último, os municípios são: Rio Formoso, Tamandaré, Barreiros e São José da Coroa Grande; em Alagoas: Maragogi, Japaratinga, Porto Calvo, Porto de Pedras, São Miguel dos Milagres, Passo de Camaragibe, São Luís do Quitunde, Barra de Santo Antonio, Paripueira e o norte do município de Maceió, mais precisamente os bairros de Ipioca e Pescaria.

Diante da extensão do território da UC, que apresenta características distintas em relação à conservação dos ecossistemas e dinâmicas socioeconômicas, optamos por utilizar a divisão adotada pelos círculos de apoio à pesca artesanal na Costa dos Corais apresentada pelo ICMBio Costa dos Corais, mas nomeando-as de acordo com a percepção do pesquisador.

Área 1 – Costa dos Corais Pernambucana: Abrange os municípios pernambucanos da UC, Rio Formoso, Tamandaré, Barreiros e São José da Coroa Grande;

Área 2 – Capital da Costa dos Corais: Maragogi e Japaratinga, Alagoas. O Rio Persinunga marca a divisão territorial dos estados de Alagoas (município de Maragogi) e Pernambuco (município de São José da Coroa Grande). A principal característica dessa região são as imensas piscinas naturais de Maragogi, chamadas de Galés;

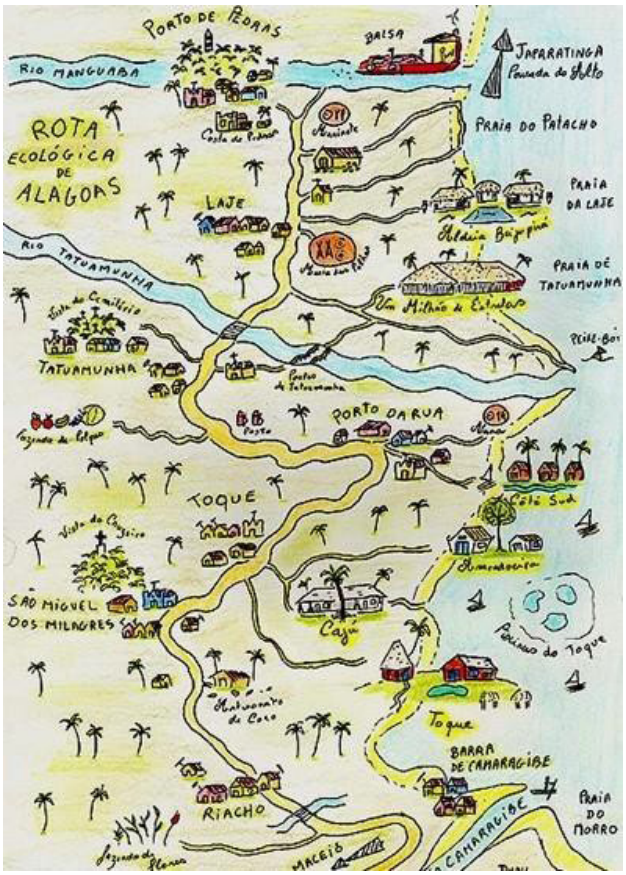
Área 3 – Rota Ecológica: Porto de Pedras, São Miguel dos Milagres e Passo de Camaragibe, Alagoas. Região conhecida como "Rota Ecológica" pelo setor do turismo devido às praias paradisíacas com características rurais;

Área 4 - Sul da APACC: Barra de Santo Antônio, Paripueira e bairros de Ipioca e Pescaria (litoral norte de Maceió). A última área é o sul da UC que adentra a região metropolitana de Maceió.

A REGIÃO DA ROTA ECOLÓGICA DA APACC

A região recebeu esse título do setor do turismo devido ao ar bucólico presente nas três cidades, uma vez que existe uma relativa dificuldade do trajeto da Rodovia AL 101, que torna o acesso ao interior e estados vizinhos mais longo do que se for utilizada outras rodovias de Alagoas. Além disso, caso se opte pela rodovia AL 101, é necessário utilizar uma barca para atravessar o Rio Manguaba que divide os municípios de Porto de Pedras e Japaratinga (ver figura 2). Outra característica que molda a região é a forte presença da agricultura na composição do Produto Interno desses três municípios, representando cerca de 35%, em 2015, e o baixo contingente populacional, cerca de 30 mil para os três municípios, em 2017 (IBGE, 2018).

Figura 2 – Mapa da Rota Ecológica por Dudu Cavalcante (ex-sócio da Pousada do Caju)

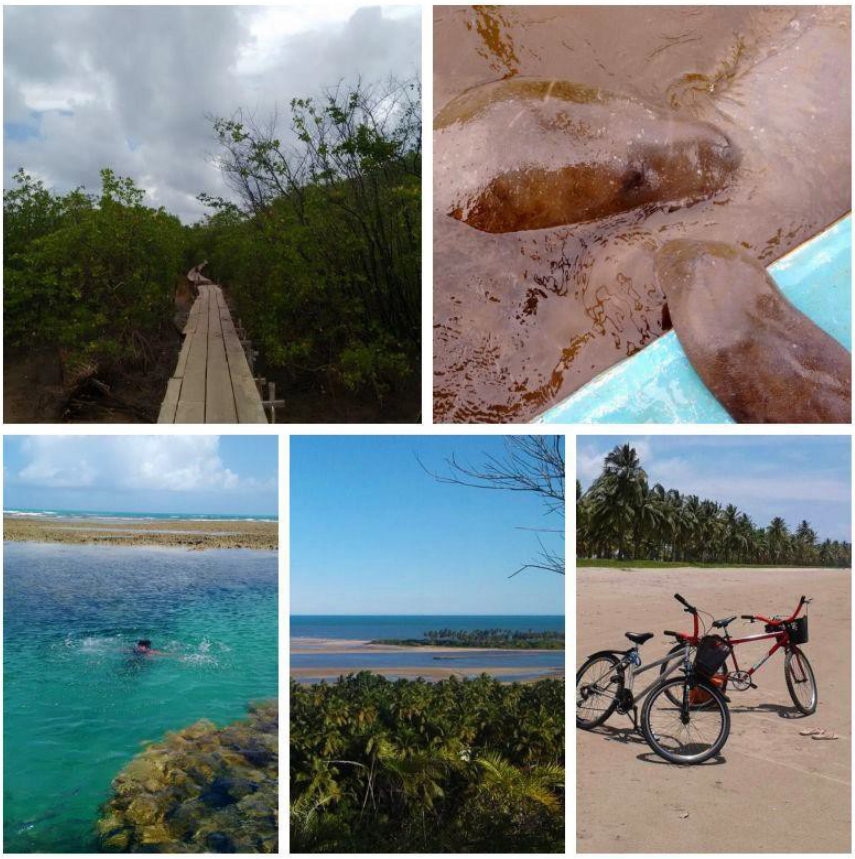


Fonte: elaborado por Dudu Cavalcante (ano desconhecido)[2].

Em Porto de Pedras está localizada a base avançada do ICMBio Costa dos Corais responsável pelos trabalhos que dão suporte ao Programa Peixe Boi desenvolvido pelo Centro de Pesquisa e Conservação da Biodiversidade Marinha do Nordeste – Cepene e a realização do turismo de base comunitária com a visitação do peixe boi no Rio Tatuamunha no mesmo município. Na região também são realizados passeios às piscinas naturais localizadas nos três municípios e outros passeios ecológicos como pesca noturna de agulhinha e passeio de bicicleta nas falésias da praia dos Morros em Passo de Camaragibe, ver figura 3.

[2] Disponível em: https://www.viajenaviagem.com/2007/07/alagoas-rota-ecologica/

Figura 3 – Passeios turísticos da Rota Ecológica



Fonte: Compilação a partir de imagens 01, 02 e 03 fotografadas pelo autor, imagens 04 e 05 página do Facebook "Visite Barra de Camaragibe". Na primeira foto, ponte de madeira sobre o rio Tatuamunha no município de Porto de Pedras (AL), na segunda foto Peixe-boi interagindo com embarcação durante passeio pelo referido rio, na terceira foto piscina natural da praia de Patacho, também em Porto de Pedras, na quarta foto vista do Alto do Cruzeiro no município de Passo de Camaragibe (AL) e na última foto praia dos Morros, também em Passo de Camaragibe.

Na Rota Ecológica estão localizados um conjunto de hotéis de "Roteiros de Charme[3]" que atuam desde 2000, ver figura 4. Os empreendedores desse setor perceberam na região a oportunidade de fornecer um serviço hoteleiro para um público com alto poder aquisitivo em busca de um lugar paradisíaco e natureza ainda conservada. No entanto, a consolidação desse setor de serviço vem despertando interesse de outros segmentos econômicos com alta capacidade de transformação dos ecossistemas locais (restinga, fragmentos da Mata Atlântica e manguezais), como também, potencialmente poluidores, principalmente na geração de efluentes, que são os setores imobiliário (construção de condomínios), hoteleiro padrão e de alimentação fora de casa (bares e restaurantes).

[3] Segundo a Associação de Hotéis Roteiros de Charme, seus membros são selecionados segundo rígidos critérios quanto ao conforto, qualidade de serviços e responsabilidade sócio ambiental, sempre de forma economicamente viável e sustentável. Fonte: https://www.roteirosdecharme.com.br/quem-somos.php

Figura 4– Exemplo de pousada de charme na praia de Patacho em Porto de Pedras (AL)



Fonte: Compilação a partir da página da *web* "Dias e Dias"[4]

De acordo com o proprietário da primeira pousada instalada em São Miguel dos Milagres, o interesse de empreendedores desses setores aumentou com a realização do "Réveillon dos Milagres", festa de réveillon com uma semana de duração, *open bar* e à beira mar, na Praia de Marceneiro em Passo do Camaragibe, ver figura 5.

Figura 5 – Propaganda do Réveillon dos Milagres 2020



Fonte: Compilação a partir da página da web "Reveillon dos Milagres"[5].

A festa atrai um público de classe alta, e artistas de reconhecimento nacional, que demanda uma gama de produtos e serviços não disponível na região. Esse fator atrai empreendedores individuais e trabalhadores temporários, que enxergam nesse acontecimento uma possibilidade de ganhos financeiros.

A publicidade da festa, o aumento temporário de população, aliada à busca por maiores rendimentos, aumentou a visibilidade da região, despertando o interesse do setor imobiliário, que por sua vez demanda novos produtos e serviços – é o efeito multiplicador da renda atuando na região. Assim, diante da grande diversidade de atores não estatais atuando na governança dessa porção da Apa Costa dos Corais, é necessário compreender de que forma esses atores participam das políticas de conservação da unidade de conservação e como a literatura vem examinando sua atuação e como alguns deles ganham autoridade para atender demandas de governança.

[4] Disponível em: http://diasedias.com.br/temporada/
[5] Disponível em: https://www.reveillondosmilagres.com.br/

GOVERNANÇA, ATORES NÃO ESTATAIS E AGENTES

O atual discurso em torno do conceito de governança é permeado por no mínimo três substantivos: complexidade, dinamicidade e diversidade. Isso se deve ao fato que nas sociedades modernas as condições sociais são percebidas como complicadas e multivariadas. Os governos muitas vezes terminam não mais desempenhando um papel primário, pois as questões sociais estão envolvendo uma multiplicidade de atores. É através dessa perspectiva que o conceito de governança carrega consigo uma ampla variedade de diferentes significados e conotações, sendo usado em múltiplas notações que abordam diferentes aspectos da vida social: governança ambiental, corporativa, urbana, digital, territorial, etc. (TÜRKE, 2008). Araújo e Scott (2018) apresentam um conjunto de características essenciais que o termo carrega de acordo com várias perspectivas acadêmicas, tais como: relatividade dos limites entre o governo e outros setores, coordenação interorganizacional, interpendência entre organizações, redes auto-organizadas, redução de incerteza, poder policêntrico e regras de comportamento.

Gonçalves (2006) destaca que mesmo não sendo um conceito originado em torno dos preceitos jurídicos, o termo "governança" aderiu amplamente à Ciência Política e às Relações Internacionais, uma vez que o mesmo traz ao cenário a participação ativa de setores e atores não-estatais, que influenciam os resultados na produção e/ou revisão de normas, tanto no campo das políticas públicas ou na regulação internacional. Em relação ao direito internacional, para o autor (op. cit.), a crescente participação da sociedade civil global, através da atuação de organizações lucrativas, ou não, exige o reconhecimento da personalidade jurídica distinta do ator internacional.

Em perspectiva similar, Jayasuriya (2005) enfatiza que a governança vem sendo configurada pelo processo de globalização que desloca os locais de governança, acima, abaixo e além do Estado. Para o autor, a globalização deve ser compreendida como a intensificação e alongamento das relações sociais além das fronteiras nacionais. Assim, esse processo precisa ser compreendido mais pelo seu papel em criar novas formas de capacidade política, que pela diminuição da capacidade estatal. A globalização apresentaria, desse modo, um novo conjunto de instituições de governança, que moldam e influenciam a arquitetura estatal, assim como, constituem novos tipos de capacidade política. Para Jayasuriya (2005), a descentralização, que o termo expressa, implica que a governança é localizada em vários lugares, engaja um amplo conjunto de atores não estatais e implanta uma variedade de técnicas que se encontra além do tradicional Estado Weberiano de comando e controle. Dessa forma, "ao falarmos de governança nos referimos basicamente a um modo não hierárquico de governo, onde atores não estatais, e diversos segmentos participam na formulação e implementação de políticas públicas" (JACOBI e SINISGALLI, 2012, p. 1470-1471).

No caso da questão ambiental, essa nova capacidade de governança pode ser entendida como "regulação reflexiva", expressada empiricamente através do surgimento de novos sistemas de governança ambiental. Assim, segundo Jayasuriya (2005), esses sistemas apresentam desde autorrelatos a rotulagens ecológicas, com o intuito de engajar ativamente os participantes. Desse modo, "[...] em vez de tentar controlar o caráter ou a direção específica da mudança social, a lei reflexiva visa o uso de procedimentos legais para estabelecer uma estratégia comunicativa para a divulgação de informações e para a provisão de maior responsabilidade" (SWAN, 2002, p. 125, *apud* JAYASURIYA, 2005, p. 25). Nesta abordagem de governança, a transparência se torna o elemento definidor, onde o Estado encoraja um novo tipo de devolução, não dos governos "central" para o "local", mas do governo para a sociedade civil.

Em relação à governança ambiental, Lemos e Agrawal (2006) utilizam o termo para se referirem ao "[...] conjunto de processos regulatórios, mecanismos e organizações que através de atores políticos influenciam as ações e resultados ambientais" (LEMOS e AGRAWAL, 2006, p. 298). Para eles, o termo "governança" não é sinônimo de governo, pois além de incluir as ações do Estado, a concepção engloba ações de outros atores como comunidades, setor privado e organizações da sociedade civil. E, em sua concepção ambiental, a governança se materializa na forma de acordos internacionais, legislações e políticas nacionais, estruturais locais de tomada de decisão, instituições transnacionais e ONGs ambientais. Com raciocínio similar, Liverman (2004) acredita que a governança expressa a possibilidade de atores como consumidores, corporações e ONGs poderem exercer poder e autoridade sobre as políticas e decisões ambientais, sem precisar focar apenas em instituições tradicionais de governo, como parlamentos, burocracias e leis. Além disso, outros fatores reforçam o movimento da governança ambiental, como "[...] o enfraquecimento das instituições centrais de governo, associadas com as políticas neoliberais de desregulação; cortes orçamentários; privatização, e descentralização; assim como o crescimento do ativismo social e as novas formas de expressão e organização proporcionadas pela Internet " (LIVERMAN, 2004, p. 735).

Dessa forma, argumenta-se que, no âmbito ambiental, a governança é um conceito que principia a discussão da crescente participação de atores não estatais nas políticas ambientais. E a atuação de ONGs, organizações multilaterais, companhias multinacionais e comunidade epistêmica, introduzem ferramentas e mecanismos inovadores que moldam as relações de poder dentro da arena política: "sociopoliticamente, os problemas ambientais em escala transversal afetam e são afetados pela tomada de decisão institucionalizada em nível local, subnacional, nacional e transnacional" (LEMOS e AGRAWALL, 2006, p. 308).

Assim, os questionamentos que surgem são: esse movimento está relacionado a um aumento da consciência socioambiental e política desses atores? Ou sua ascensão seria em função da diminuição da capacidade dos atores estatais na resolução dos problemas ambientais? Ou ainda, a nuance da problemática ambiental torna esse engajamento um processo de evolução da consciência ambiental nas sociedades? Nesse momento, é relevante conhecer mais sobre esses atores.

A interconexão dos objetivos de viabilidade econômica, diminuição das desigualdades sociais e prudência ecológica que envolve o desenvolvimento sustentável aponta que sua perseguição abrange um grande número de atores dos setores público, privado e da sociedade civil. Ou seja, em grande medida, a governança ambiental é moldada pela interação entre esses atores, que em um dado momento, tornam-se agentes. Para Dellas, Pattberg e Betsill (2011), os atores são indivíduos, organizações e redes que participam do processo de decisão, enquanto que, os agentes são atores autoritativos, cuja autoridade é compreendida como legitimidade e capacidade de exercer o poder. Dessa forma, quem são os atores não estatais na governança ambiental? Como podemos classificá-los e os analisarmos? E como eles se tornam agentes?

Em primeiro lugar, é preciso reconhecer que os atores não estatais não são um grupo homogêneo, sendo necessário distingui-los em função dos diferentes papéis que exercem através das atividades de governança (NASIRITOUSI, HJERPE e LINNÉR, 2016). Para esses autores, estudos iniciais estavam mais preocupados em explorar a possível ameaça ao poder do Estado que esses atores representariam, do que documentar suas atividades e examinar sua influência na governança. No entanto, para Nasiritousi, Hjerpe e Linnér, op. cit., atualmente a literatura reconhece que esses "empreendedores políticos" são atores importantes que compartilham informações, constroem capacidades e realizam implementação de políticas públicas; além de influenciar os formuladores de políticas, ou até mesmo, tomar decisões independentes dos Estados. Haufler (2009) identifica, numa perspectiva centrada no ator na política mundial, uma variedade de potenciais "governantes" da governança ambiental além do Estado: empresas, associações de indústrias, organizações da sociedade civil, movimentos sociais, comunidades epistêmicas e organizações intergovernamentais.

No entanto, é preciso deixar claro que nem todos os países possuem uma linha divisória muito nítida entre um ator estatal e não estatal, ou nem sempre alguns autores consideram algumas organizações como não estatais. Guttman et al. (2018) alertam que na China, por exemplo, para o público em geral parecerá difícil rotular uma ONG, que depende de fundos do governo como não estatal. Além disso, nesse país, o governo desempenha um papel fundamental em todos os setores da sociedade, que seria uma falácia traçar uma distinção entre público, privado e sociedade civil. E apesar de utilizaremo termo ocidental para esse conjunto de atores, eles reconhecem que os atores não estatais na China não são totalmente autônomos, já que suas estratégias não podem ser adotadas sem referências às preferências do governo central. Assim, diante disso, adota-se neste trabalho a percepção de que os atores não estatais possuem como elemento distintivo, a autonomia para exercício de funções de governança sem, necessariamente, depender da chancela do Estado.

Dentre o grupo de atores não estatais apresentados por Haufler (2009), são analisados em profundidade, diante da sua crescente participação, as organizações do setor privado e os atores da sociedade civil, através das ONGs. Em relação a participação das firmas, a autora argumenta que apesar dos cientistas políticos entenderem que as firmas são atores racionais, motivados pela busca do lucro, alguns estudos assumem que existe uma complexidade de interesses e motivações por trás de suas decisões; podendo o lucro ser uma meta mais flexível. Esses estudos apontam que a responsabilidade social coorporativa, por exemplo, expressa o aprendizado das firmas em relação às questões ambientais, se tornando um comportamento autorregulatório, em resposta as preocupações sobre reputação, regulamentação governamental, custos do ativismo antiempresarial e compromissos de valor. Já a participação da sociedade civil na governança tem como principal protagonista as ONGs locais e internacionais, compostas por ativistas, organizações humanitárias, *think tanks,* mídia, etc. De acordo com a autora, op. cit., na governança ambiental, as ONGs podem ser subdivididas em: operacionais (envolvidas na implementação de políticas ou na construção de capacidades), de *advocacy* (que influenciam as regras, normas e regulações ambientais) e científicas (visto que os problemas ambientais demandam dados imparciais favorecendo a interligação entre ciência e política).

Para Haufler (2009) tanto as firmas como as ONGs possuem qualidades distintivas, mesmo que desuniforme, que influenciam as formas de governança ambiental existentes. Para a autora, a qualidade das firmas é dada pelos recursos de poder material (ativos, capacidade organizacional) e poder estrutural (capacidade de moldar os resultados das políticas: *lobby* ou decisões de onde e quando investir), contudo, deve-se atentar que são elas que produzem as externalidades ambientais. Ou seja, elas estariam mais suscetíveis a pressões na governança ambiental do que os governos. Para a autora, "aos olhos de algumas pessoas, é natural e inevitável que as empresas sejam tanto "governadoras" quanto "governadas" nas questões ambientais" (HAUFLER, 2009, p. 137) e quando adotam determinados padrões ambientais, ISO 14001, por exemplo, adquirem uma certa autoridade no desenho e implementação de programas ambientais. Em relação às ONGs, a autora postula que muitos autores as enxergam como os principais atores da política ambiental, pois as ONGs trazem para a política e governança ambiental "(...) informações e conhecimento, a capacidade de aumentar os custos para outros atores através de seu ativismo e, acima de tudo, sua legitimidade percebida. Elas podem não ter muito recursos materiais, mas sua reputação é um dos seus ativos mais valiosos" (HAUFLER, op. cit.). Assim, de modo geral, a importância funcional das ONGs para a governança ambiental reside na configuração da agenda, desenvolvimento de normas e no monitoramento da *compliance*, ao passo que, as firmas envolvem-se mais com a geração e implementação de regras. Contudo, nem todos os atores não estatais podem participar da governança ambiental, somente alguns terão autoridade para desempenhar suas funções.

Enquanto que para os atores estatais a legitimidade é dada através do controle das instituições do Estado e monopólio do uso da força, para os atores não estatais ela pode ser reivindicada por argumentos morais, experiência, participação ou capacidade de resolver problemas; podendo ser aceita formalmente (delegação) ou informalmente (reconhecimento) (DELLAS, PATTBERG e BETSILL, 2011). Diante disso, o campo de pesquisa da agência busca compreender, justamente, como os atores não estatais estão respondendo a essas demandas de governança: "Quem governa para quem e como e com que efeito? " (DELLAS, PATTBERG e BETSILL, 2011, p. 87), assim, é a partir dessa reconfiguração de autoridade que há necessidade de distinção entre atores e agentes na governança ambiental. Para Nasiritousi, Hjerpe e Linnér (2016) as fontes de poder dos atores não estatais são: informação e conhecimento, recursos econômicos e posição na economia mundial, capacidade organizacional, capacidade de mobilização e construção de redes, e legitimidade. A partir dessas fontes construíram uma tipologia de fontes de poder usadas pelos atores não estatais para garantir autoridade na governança:

1. Poder simbólico (habilidade para invocar apelos morais);
2. Poder cognitivo (conhecimento e expertise);
3. Poder social (acesso a redes);
4. Poder de influência (acesso a agentes chave e processos de tomada de decisão) e;
5. Poder material (acesso a recursos).

Assim, os atores não estatais utilizam alguma fonte de poder para exercer a agência na governança ambiental. Para Dellas, Pattberg e Betsill (2011, p. 87-88), esse exercício da agência pode ser entendido como "a capacidade de atores individuais e coletivos mudarem o curso dos eventos ou o resultado dos processos", cuja capacidade é baseada na autoridade e não na força". No entanto, o conceito de agência e agente é comumente utilizado pelas Ciências Sociais para descrever a relação entre um principal que delega autoridade a um agente para realizar algum serviço em nome do principal, teoria do principal-agente. As relações de agência são amplamente encontradas na sociedade, como entre eleitores e políticos, empregador e empregado, etc. (ROSS, 1973; EISENHARDT, 1989). Nessa perspectiva, a teoria busca analisar os problemas derivados da delegação de autoridade e dificuldade de controle dos agentes pelo principal, uma vez que aqueles podem buscar somente seu auto interesse. Contudo, Dellas, Pattberg e Betsill (op. cit.) acreditam que ao influenciar os resultados de governança e em função das várias fontes de poder utilizada pelos atores não estatais, a agência

> is neither fully located in the public sphere of governments and intergovernmental organizations nor in the private sphere of non-governmental organizations and business actors. It rather emerges in different geographies and at different times as a crucial mix of public and private resources, roles and responsibilities (DELLAS, PATTBERG e BETSILL, 2011, p. 88)

Ou seja, os agentes contribuem para a governança ambiental de forma indireta, ao influenciar as decisões das pessoas e de forma direta, ao orientar aqueles que deram consentimento para serem governados (implícita ou explicitamente). Com base no conjunto de análise apresentado sobre o exercício da agência por atores não estatais no âmbito da governança ambiental, segue o estudo empírico da interação desses atores na região da Rota Ecológica na Apa Costa dos Corais.

QUEM SÃO AGENTES E COMO AGÊNCIA É EXERCIDA NA ROTA ECOLÓGICA DA APA COSTA DOS CORAIS?

Como fora apresentado na breve caracterização da unidade de conservação (UC) da Apa Costa dos Corais, a UC é de uso sustentável, portanto, isso torna os atores não estatais protagonistas da conservação dos recursos naturais objeto da UC: os recifes de corais, manguezais, restingas e estuários. Foi justamente a partir do trabalho desenvolvido pela ONG: Sociedade Brasileira para Estudos de Recifes de Corais, em março de 1997, através da realização do Workshop sobre os Recifes de Coral Brasileiros: Pesquisa, Manejo Integrado e Conservação em parceria com o Departamento de Oceanografia (DO) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), que a Apa foi criada no mesmo ano (CASTRO, 2016).

Ao analisar as atas das reuniões do conselho gestor da Apa Costa dos Corais, Conapac, notícias veiculadas na página da web do ICMBio Costa dos Corais e entrevista com o proprietário da primeira pousada a atuar no município de São Miguel dos Milagres, destaca-se os seguintes atores não estais na Rota Ecológica:

- As Organizações Não Governamentais – ONGs (institutos sociais, associações, fundação social);
- Firmas (empresas privadas e fundações de corporações).

Dentre esses, distinguem-se como agentes de governança ambiental na região da Rota Ecológica os seguintes atores:

FUNDAÇÃO TOYOTA DO BRASIL

A Toyota do Brasil LTDA criou em 2009, como política de responsabilidade social corporativa, a Fundação Toyota do Brasil com objetivo de promover a sustentabilidade através de ações de conservação ambiental e formação de cidadãos, atuando principalmente na recuperação e conservação do bioma da Mata Atlântica. Mas mesmo antes da instituição dessa política, a multinacional vem apoiando projetos socioambientais, como o projeto "Arara Azul" no Pantanal sul-mato-grossense, desde 1989, e projetos sociais nas cidades onde opera: Indaiatuba, Porto Feliz, São Bernardo do Campo e Sorocaba (SP) e Guaíba (RS). Em 2011, a fundação criou um fundo de perpetuidade "Fundo Toyota Apa Costa dos Corais" para dar suporte à gestão da unidade de conservação. Desde então, a fundação Toyota vem fazendo aportes anuais de R$ 1 milhão pelo período de 10 anos. Desse total, 500 mil reais são destinados para apoio das atividades do ICMBio Costa dos Corais e R$ 500 mil para *Endowment Fund*[6], para que assim uma parte do montante permaneça intacto e a receita dos investimentos possa ser utilizada. O fundo foi constituído através de uma parceria com o ICMBio Costa dos Corais e a Fundação SOS Mata Atlântica que, desde 2006 possui um fundo "pró-unidades de conservação marinhas" para apoiar projetos de conservação e uso sustentável de ambientes marinhos e costeiros, associados à Mata Atlântica.

Conforme destacado por Haufler (2009), pode-se inferir que a participação da Toyota na governança da Apa Costa dos Corais expressa a preocupação da empresa em relação a sua reputação, uma vez que a indústria automobilística gera externalidades ambientais, ao produzir produtos que emitem gases do efeito estufa, por exemplo. Como a firma não pode alterar sua atividade fim ou a tecnologia de seus carros, substituição de motores de combustão por motores elétricos, por diversos fatores, a empresa se engaja em uma agenda correlata, que nesse caso é a conservação dos recursos naturais. Além disso, ao apoiar a gestão da Apa Costa dos Corais a firma pode ter suas doações deduzidas de seu imposto de renda, diminuindo assim o valor a ser pago do imposto devido. Contudo, seu comportamento pode promover o engajamento de outras firmas concorrentes ou de poder econômico semelhante em questões ambientais ou ligadas à sustentabilidade. Em um contexto de restrição orçamentária em todos os entes da federação, iniciativas como a da Toyota torna os gestores e parceiros da Apa menos dependentes dos recursos públicos no desenvolvimento de suas atividades de conservação.

Utilizando a tipologia de poder de Nasiritousi, Hjerpe e Linnér (2016), conclui-se que a firma utiliza a fonte de poder material para garantir autoridade na governança da área protegida. E ao analisar o exercício da agência da fundação Toyota na Apa Costa dos Corais, e conseguinte na região da Rota Ecológica, percebe-se que existe muito mais que uma relação principal-agente, uma vez que atividades fundamentais, como capacitação para condutores de jangadas, profissionais de turismo, realização de oficinas de zoneamento, foram realizadas pelo ICMBio e/ou por atores não estatais, com o apoio da fundação. Além disso, somente tendo como base o relatório da gestão do ICMBio Costa dos Corais do ano de 2017, apresentado na 25ª reunião do Conapac, percebe-se como a fundação vem influenciando os resultados de governança da Apa, ao financiar a aquisição de materiais permanentes; realização de reformas estruturais na Base Avançada de Porto de Pedras; realização de melhorias nas telecomunicações (telefonia e internet); aquisição de veículos, embarcações e boias, para sinalização de zonas fechadas, entre outros.

GLOBAL ENVIRONMENTAL FACILITY (GEF)

O Global Environmental Facility – Gef ou Fundo Mundial para o Meio Ambiente efetuou uma doação por meio do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento, Banco Mundial, para financiar o Projeto Gef Mar. Esse projeto também recebeu recursos provenientes da compensação ambiental para adequação das plataformas marítimas de produção da Petrobrás em relação ao descarte de água de produção. O Projeto Gef Mar tem como objetivo promover a conservação da biodiversidade marinha e costeira e os recursos são geridos pelo Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio), associação sem fins lucrativos em operação desde 1996, e devem ser direcionados para atender às demandas de gestão das unidades de conservação costeiras e marinhas. E na Apa Costa dos Corais o Gef Mar vem auxiliando a pesquisa através da concessão de bolsa de pesquisa. Dessa forma, o projeto garante sua autoridade na unidade de conservação através dos poderes material, disponibilização de recursos financeiros, e cognitivo, ao favorecer a geração de conhecimento e expertise dentro da unidade.

[6] Os fundos de doações, como são chamados no Brasil, é um ativo financeiro mantido por uma organização sem fins lucrativos, que contém os investimentos de capital e os ganhos relacionados alavancados pela organização sem fins lucrativos para financiar a missão geral. As empresas tributadas pelo Lucro Real se utilizam deste benefício, obtendo dedutibilidade no momento da apuração do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ). As pessoas físicas e jurídicas podem deduzir do Imposto de Renda devido até 80% e até 40%, respectivamente, das doações a entidades sem fins lucrativos para aplicação em projetos que promovam uso sustentável dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente. Fonte: SEPRORGS. Disponível em: http://www.seprorgs.org.br/pt/comunicacao/voce-sabia/incentivo-fiscal-contribuicoes-e-doacoes-que-podem-ser- deduzidas-do-importo-de-renda-das-empresas-tributadas-pelo-lucro-real/ My Accouting Course. Disponível em: https://www.myaccountingcourse.com/accounting-dictionary/endowment-fund e Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: http://www.mma.gov.br/informma/item/2729-doacoes-ambientais-podem-ter-deducao-no- imposto-de-renda.html Acesso em: 06 jul 2019.

ASSOCIAÇÃO PEIXE BOI

A manutenção do habitat e preservação da população do peixe boi marinho é um dos objetivos de constituição da Apa Costa dos Corais. A Associação Peixe Boi foi fundada em 2009 pelos moradores da região do estuário do rio Tatuamunha, entre Porto de Pedras e São Miguel dos Milagres, com intuito de ordenamento do turismo de observação dos peixes bois marinhos. Desde então, a associação vem desenvolvendo, além da condução dos visitantes no passeio de observação do mamífero, trabalhos de educação ambiental nas escolas da região; atividades de mutirões de limpeza das praias e rios; produção de artesanato, entre outras atividades. De acordo com a associação, entre abril de 2017 e julho de 2018 foram 1.088 registros de monitoramento embarcado dos peixes bois no rio Tatuamunha, cerca de 03 passeios por dia no período.

A Associação do Peixe Boi é uma ONG envolvida na implementação da política de conservação ambiental da Rota Ecológica, se constituindo em uma ONG operacional e possui assento no Conapac, conselho gestor da UC. A ONG torna-se um agente da governança ambiental da região ao garantir um poder simbólico, pois protege a principal "estrela" da região e ainda desenvolve uma atividade econômica que beneficia moradores, fator que influencia diretamente na governança.

ASSOCIAÇÃO MILAGRENSE DE TURISMO SUSTENTÁVEL (AMITUS)

De acordo a instituição, a Amitus foi criada em 2013 por representantes dos setores do turismo e do comércio do município de São Miguel dos Milagres, contando com a participação de proprietários de bares, restaurantes, lanchonetes, pousadeiros, jangadeiros, taxistas, bugueiros (motoristas de carros tipo bugue) e artesãos. Foi criada com o objetivo de contribuir para turismo ecológico da região. A entidade vem se envolvendo em várias agendas públicas do município, como audiências públicas, reuniões com empresários e prestadores de serviços do réveillon e carnaval. A associação torna-se agente de governança ambiental através do poder social, acesso a redes, ao atuar como interlocutora do setor do turismo da região. E poder de influência, pois tem acesso a agentes chave e participa dos processos de tomada de decisão, seja através do Conapac, já que possui assento, ou representar o setor privado relacionado ao turismo do município.

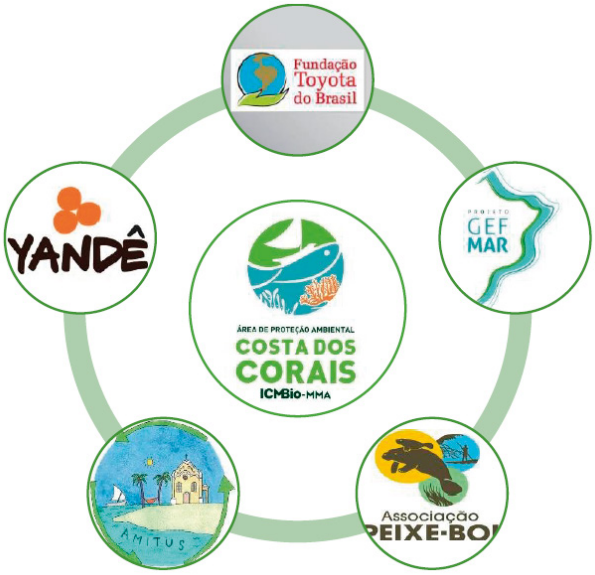
INSTITUTO YANDÊ

De acordo com o instituto, a ONG foi criada em 2012 por empresários, educadores, ambientalistas e moradores dos municípios pertencentes a Rota Ecológica, Passo de Camaragibe, São Miguel dos Milagres e Porto de Pedras, com a proposta de desenvolver atividades que integrem educação, cultura e meio ambiente. Os projetos desenvolvidos são executados através da contribuição de associados e de pessoas físicas e jurídicas. As ações promovidas pelo instituto conforme destacado envolvem ações educativas (acesso à informática, leitura e escrita, aulas de idiomas, curso preparatório para o vestibular, oficinas de artesanato, etc.); realização de eventos culturais (com ênfase na regionalidade, passeios e viagens culturais pelo estado de Alagoas, etc.) e fomento da consciência ambiental (reciclagem; incentivo à prática do turismo sustentável, etc.). Assim, de acordo com a tipologia de Nasiritousi, Hjerpe e Linnér (2016), a ONG legitima seu poder através do conhecimento e expertise, poder cognitivo, já que exercem influência na comunidade ao promover ações educativas que possuem impacto direto na governança ambiental da unidade de conservação. O instituto também possui assento no conselho gestor da Apa Costa dos Corais.

Em resumo, a interação e atuação desses agentes na Apa Costa dos Corais revelam que apesar da importância do ICMBio Costa dos Corais para os resultados obtidos em relação a conservação ambiental na região da Rota Ecológica, sem o exercício da agência por esses atores não estatais, os resultados provavelmente seriam diferentes. Pode-se inferir também que está em operação na unidade de conservação uma forma híbrida de governança ambiental, na qual nenhum agente possui as capacidades para abordar as múltiplas facetas, interdependências e escalas de problemas ambientais envolvidos. Como a gestão da UC poderia realizar e intensificar a fiscalização ambiental em um território tão amplo em uma conjuntura de perdas orçamentárias que acometem o Ministério do Meio Ambiente[7], sem o apoio financeiro da Fundação Toyota? Como o órgão gestor poderia desenvolver as atividades de gestão, fiscalização, monitoramento, pesquisa, educação, entre outras atividades, sem o apoio das ONGs com recursos humanos limitados em um território tão amplo?

[7] De acordo com a WWF (2018), para o ano de 2018 os gastos autorizados do Ministério do Meio Ambiente e suas autarquias, como o Ibama, o ICMBio, a Agência Nacional de Águas (ANA) e Serviço Florestal Brasileiro foram de R$ 3,7 bilhões. O valor é menor do que o autorizado por lei pelo Congresso para 2017 (R$ 3,953 bi) e menor ainda do que a autorização de gastos concedida em 2013 (R$ 5,056 bi), melhor ano da década nesse tipo de recorte, em valores corrigidos pela inflação. Fonte: WWF BRASIL. Financiamento público em meio ambiente: um balanço da década e perspectivas. 2018.

Figura 6 – ICMBio Costa dos Corais e agentes de governança na Rota Ecológica



Fonte: elaborada pelo autor (2019).

Desse modo, nessa primeira análise, se reconhece que a governança presente na Rota Ecológica da Apa Costa dos Corais expressa o engajamento de vários atores não estatais, seja em função de recursos orçamentários limitados do gestor estatal, ICMBio, crescimento do ativismo social local ou aprendizado das firmas, no atendimento de demandas de governança da UC. E a medida que esses atores se tornam agentes, seja por delegação ou reconhecimento, são capazes de moldar o exercício da governança da UC nessa região.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, as unidades de conservação de uso sustentável são áreas protegidas que visam a conservação dos recursos naturais, ou seja, permitindo seu uso através de critérios que permitam a sua perpetuidade. A Área de Proteção Ambiental, Apa, é uma categoria desse grupo genuinamente brasileira, que vem se destacando pelo engajamento de vários segmentos da sociedade, a Apa Costa dos Corais é uma delas. Esse espaço geográfico compreendido na zona costeira dos estados de Alagoas e Pernambuco foi criado com objetivo de proteger o maior conjunto de recifes de corais do Brasil, manter a integridade do habitat do peixe-boi marinho e sua proteção. A Rota Ecológica é uma sub-região da Apa cujo processo de governança reúne um conjunto de atores interagindo que pode auxiliar na compreensão da aquisição de legitimidade e autoridade de atores não estatais. Alguns pesquisadores destacam a crescente participação das firmas e das ONGs na governança ambiental global, como também, vêm investigando como alguns desses atores tornam-se agentes, ou seja, como exercem autoridade e capacidade de exercer poder. Na Rota Ecológica foram identificados alguns agentes que exercem os poderes simbólico, cognitivo, social, de influência e material. Ao se tornar agentes, esses atores não estatais são capazes de agir em várias jurisdições exercendo funções de governança, influenciando os resultados da política de conservação da UC, como também, provocam efeitos no modo que a governança é exercida. O estudo aponta para a necessidade de mapear o arranjo de governança empregado na região, visto que as funções de governança exercidas por esses agentes e apoiadas pela autoridade do Estado, sugerem um modo de governança híbrida ou em rede.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAUJO, L. M.; SCOTT, N. **Tourism Governance**. In: COOPER, C.; VOLO, S.; GARTNER, W. C.;

SCOTT, N. (Org.). The SAGE Handbook of Tourism Management. 1ed.Thousand Oaks, California: SAGE, Vol. 1, p. 524-537, 2018.

ASSOCIAÇÃO MILAGRENSE DE TURISMO SUSTENTÁVEL – AMITUS. Disponível em: <https://web.facebook.com/amitussmm/>.

ASSOCIAÇÃO PEIXE-BOI. Disponível em: <http://www.associacaopeixeboi.com.br/ >. BIERMANN, F.; BETSILL, M.; GUPTA, J.; KANIE, N.; LEBEL, L.; LIVERMAN, D.; SCHROEDER, H.; SIEBENHÜNER, B.; ZONDERVAN, R. Earth system governance: a research framework. **International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics**. Volume 10, Issue 4, pp 277–298, December 2010.

BRASIL. Decreto s/nº de 23 de outubro de 1997. Dispõe sobre a criação da Área de Proteção Ambiental da Costa dos Corais, nos Estados de Alagoas e Pernambuco, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 23 out. 1997. Disponível em: < http://www.icmbio.gov.br/apacostadoscorais/>. Acesso em: 01 nov. 2017.

CADASTRO NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO - CNUC. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Disponível em: < http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs >. Acesso em abr de 2019.

CASTRO, C. **Mergulhando no Coral Vivo**. Museu Nacional, 360 p., Série Livros; 59, Rio de Janeiro: 2016.

CHAN, S.; BORAN, I.; ASSELT, H.; IACOBUTA, G.; NILES, N.; RIETIG, K.; SCOBIE, M.; BANSARD, J.; PUGLEY, D.; DELINA, L.; EICHHORN, F.; ELLINGER, P.; ENECHI, O.; HALE, T.; HERMWILLE, L.; HICKMANN, T.; HONEGGER, M.; EPSTEIN, A.; THEUER, S.; MIZO, R.; SUN, Y.; TOUSSAINT, P.; WAMBUGU, G. Promises and risks of nonstate action in climate and sustainability governance. **WIREs Climate Change**. Volume 10, number 3, may/june 2019.

DELLAS, E.; PATTBERG, P.; BETSILL, M. Agency in earth system governance: refining a research agenda. **International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics**. Volume 11, Issue 1, pp 85–98, March 2011.

EISENHARDT, K. Agency theory: an assessment and review. **The Academy of Management Review**, Vol. 14, nº. 1, pp. 57-74, Jan., 1989.

FUNDAÇÃO TOYOTA DO BRASIL. Disponível em: <http://www.fundacaotoyotadobrasil.org.br/>

GONÇALVES, A. O conceito de governança. **Anais do XV Conselho Nacional de Pesquisa e Pós- Graduação em Direito**, Manaus, 2006, acesso: Jul. 2018, disponível em: http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf.

GUTTMAN, D.; YOUNG, O.; JING, Y.; BRAMBLE, B.; BU, M.; CHEN, C.; FURST, K. HU, T.; LI, Y.; LOGAN, K.; LIU, L.; PRICE, L.; SPENCER, M.; SUH, S.; SUN, X.; TAN, B.; WANG, H.; WANG, X.; ZHANG, X.; ZEIDAN, R. Environmental governance in China: Interactions between the state and "nonstate actors". **Journal of Environmental Management**, v. 220, p.126-135, 2018.

HAUFLER, V. **Transnational actors and global environmental governance**. In: Governance for the environment - new perspectives. DELMAS, M.; YOUNG, O. (ORG). Cambridge University Press, 2009.

INSITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍTICA – IBGE. **IBGE Cidades**. Disponível em: < https://cidades.ibge.gov.br/> Acesso em: 01 de set. 2018.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBIO. **Série** Legislação ICMBio. Volume 1. Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Agosto. 2009.

. SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza: Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000; Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002; Decreto nº 5.746, de 5 de abril de 2006. Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas: Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006. Brasília: MMA/SBF, 2011.

. **Plano de Manejo da APA Costa dos Corais**. Tamandaré (PE): 2013.

INSTITUTO YANDÊ: EDUCAÇÃO, CULTURA E MEIO AMBIENTE. Disponível em: <https://web.facebook.com/institutoyande/>.

INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE – IUCN. Authors: Lewis, N., Day, J.C., Wilhelm, 'A., Wagner, D., Gaymer, C., Parks, J., Friedlander, A., White, S., Sheppard, C., Spalding, M., San Martin, G., Skeat, A., Taei, S., Teroroko, T., Evans, J. **Large-Scale Marine Protected Areas: Guidelines for design and management. Best Practice Protected Area Guidelines Series**, No. 26, Gland, Switzerland: IUCN, xxviii + 120 pp, 2017.

JACOBI, P.; SINISGALLI, P. Governança ambiental e economia verde. **Ciência e Saúde Coletiva**. (Impresso), v. 17, p. 1469-1478, 2012.

JAYASURIYA, K. **Capacity beyond the boundary: new regulatory state, fragmentation and relational capacity.** In: Challenges to state policy capacity, Palgrave Macmillan, p.19-37, 2005.

LEMOS, M. C.; AGRAWAL, A. Environmental Governance. **Annual Review of Environment and Resources**, Vol. 31(1), p. 297–325, 2006.

LIVERMAN, D. Who governs, at what scale, and at what price? **Geography, environmental governance, and the commodification of nature.** Vol. 94, p. 734–38, 2004.

MEDEIROS, R.; IRVING, M.; GARAY, I. A proteção da natureza no Brasil: evolução e conflitos de um modelo em construção. **Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE**. Ano VI, nº 9, Salvador, BA, Janeiro, 2004.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA. **Atlas dos recifes de coral nas unidades de conservação brasileiras.** 2 ed. Brasília: 2006.

NASIRITOUSI, N.; HJERPE. M.; LINNÉR, B. The roles of non-state actors in climate change governance: understanding agency through governance profiles. **International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics**. Volume 16, Issue 1, pp 109–126, February 2016.

PROJETO GEF MAR. Disponível em: <https://www.funbio.org.br/programas_e_projetos/gef-mar- funbio/#>.

RHODES, R. **Policy Network Analysis**. In MORAN, M. and others. The Oxford Handbook of Public Policy. Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 425 a 447.

ROSS, S. The economic theory of agency: the principal's problem. **American Economic Association**. Vol. 63, nº 2, p. 134-139, may 1973.

TÜRKE, R. **Governance - Systemic Foundation and Framework**. Physica-Verlag. Springer. 2008.

A INFLUÊNCIA DO CONTEXTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL E DOS ATORES NA IMPLEMENTAÇÃO DAS COZINHAS COMUNITÁRIAS EM PORTO ALEGRE

Gabriela Perin (IPEA)
Marília Ramos (UFRGS)

RESUMO

As Cozinhas Comunitárias são Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional implantadas pelo antigo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) em parceria com prefeituras para fornecer refeições às populações em situação de vulnerabilidade social. O presente trabalho analisou a implementação das Cozinhas Comunitárias em Porto Alegre através de três categorias: gestão e funcionamento, contexto político-institucional e atores que atuam nesse processo. A pesquisa foi um estudo de caso de natureza qualitativa, cujos dados foram obtidos através de pesquisa de campo realizada em 2017. Os resultados encontrados evidenciaram que o formato dessa política e seu modelo de gestão cujas decisões acerca de sua formulação são tomadas pelos dirigentes do governo federal (MDS) e sua implementação é feita pelos atores locais, ou seja, as comunidades onde as Cozinhas estão instaladas, exige da comunidade uma capacidade de organização e de articulação que em geral ela não tem condições de alcançar. Além disso, a dinâmica de implementação deste Equipamento sofre influência de elementos do contexto político-institucional a partir da troca de governos que possuem diferentes orientações e prioridades governamentais, interferindo de modo marcante no rumo das ações, e principalmente dos implementadores locais responsáveis pelas adaptações das normas e procedimentos da política conforme os contextos.

Palavras-chave: Implementação; Políticas Públicas; Bottom-up; Segurança alimentar.

ABSTRACT

The Community Kitchens are Public Equipment for Food and Nutrition Security implemented by the former Ministry of Social Development (MDS) in partnership with municipalities to provide meals to the populations in situations of social vulnerability. The present study analyzed the implementation of the Community Kitchens in Porto Alegre through three categories: management and operation, political- institutional context and actors that act in this process. The research was a case study of qualitative nature, whose data were obtained through field research conducted in 2017. The results found that the format of this policy and its management model whose decisions about its formulation are made by the government leaders (MDS) and its implementation is done by the local actors, that is, the communities where the kitchens are installed, demands from the community an organizational and articulation capacity that in general it can not reach. In addition, the dynamics of implementation of this Equipment are influenced by elements of the political-institutional context through the exchange of governments that have different orientations and governmental priorities, interfering in a marked way in the direction of the actions, and mainly of the local implementers responsible for the adaptations of the policies and procedures according to the context.

Keywords: Implementation; Public policy; Bottom-up; Food safety.

INTRODUÇÃO

O tema da segurança alimentar e nutricional[1] vem sendo discutido desde o fim da I Guerra Mundial, no entanto, somente após a II Guerra Mundial, com a criação da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), é que a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) virou um tema de políticas públicas (TAKAGI, 2006). No Brasil, a temática relacionada à SAN ganhou notoriedade com a publicação da obra Geografia da Fome (1946) do médico Josué de Castro. Nela o autor traçou o primeiro mapa da fome no país, introduziu conceitos de áreas alimentares, evidenciou a relação do problema com as origens socioeconômicas e a concentração de riquezas como causadoras da desigualdade e sugeriu a implementação de políticas que promovessem mais igualdade social, de modo a facilitar o acesso popular a fatores de produção como a terra (PINTO, 2014).

Apesar da fome e da miséria atingirem grande parte da população brasileira nessa época, as políticas instituídas como o salário mínimo em 1940, programas de abastecimento, alimentação escolar, refeitórios para trabalhadores nos anos 1950 e programas de suplementação alimentar nos anos 1970 não alteraram o quadro vigente e esses problemas permaneceram assolando as classes mais baixas da população. Somente no final do século XX, com a emergência dos movimentos sociais que essa preocupação termina por se transformar em políticas públicas voltadas à garantia da segurança alimentar e nutricional, alterando o enfoque da questão do combate à fome e da desnutrição para afirmar o objetivo de garantir a segurança alimentar (VASCONCELOS, 2005).

Em outubro de 2001 foi apresentada pelo Instituto Cidadania a "Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil", batizada de "Projeto Fome Zero". Nele constavam três conjuntos de políticas articuladas entre si para atuarem nas diversas dimensões em que a dificuldade de acesso aos alimentos atingia parte da população. O foco principal das políticas era a segurança alimentar, entendida como a garantia a todos os brasileiros de acesso a uma alimentação adequada à sobrevivência e à saúde em termos de quantidade, qualidade e regularidade. As políticas foram classificadas em estruturais, específicas e locais (INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

As estruturais voltavam-se para atacar as causas mais profundas da pobreza e poderiam ser adotadas pelo governo federal de forma articulada com estados e municípios, visando a redistribuição de renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária, entre outros. As especificas visavam atender diretamente as famílias que passavam fome por meio de uma alimentação adequada e para isso apostavam em políticas de transferência de renda para famílias em situação de pobreza, políticas de distribuição de alimentos, políticas de segurança e qualidade dos alimentos. Por fim, as políticas locais poderiam ser implantadas por gestores estaduais e municipais visando a promoção da segurança alimentar e nutricional de suas populações através da criação de restaurantes populares e banco de alimentos, promoção de feiras de produtores e disponibilização de assistência técnica aos agricultores familiares.

Com a vitória de Lula nas eleições presidenciais em 2002, o conceito de SAN assumiu um papel central na agenda governamental e passou a fazer parte do desenho das políticas voltadas para a erradicação da fome. O Projeto Fome Zero foi posto em prática, tornando-se em 2003 o principal programa do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) reunindo 31 programas complementares integrados em eixos que visavam a ampliação do acesso à alimentação, o fortalecimento da agricultura familiar, a promoção de processos de geração de renda e articulação, a mobilização e o controle social (BELIK, 2012).

O Programa Fome Zero (PFZ) buscava coordenar e integrar as diversas ações do governo nos estados e municípios com ações da sociedade civil, para garantir o direito da população à alimentação. A ideia era combater a fome e garantir acesso a alimentos de qualidade às populações vulneráveis, atrelando o conceito de segurança alimentar às estratégias permanentes de desenvolvimento econômico e social com crescente equidade e inclusão social (CONSEA, 2004). Desta forma, começou-se a formular políticas estruturais (ações de geração de emprego ou renda); específicas e emergenciais (Cupom Alimentação, Cestas Básicas Emergenciais, Combate à Desnutrição Infantil e Materna, etc.) e locais (Apoio à Agricultura Familiar, Banco de Alimentos, Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias, etc.) (INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

Assim, a partir de 2003 o governo federal iniciou o repasse de recursos financeiros aos entes federados com o objetivo de apoiá-los na implantação de equipamentos públicos de alimentação e nutrição, como as Cozinhas Comunitárias. Elas foram definidas pelo MDS como estruturas físicas localizadas em bairros em situação de vulnerabilidade social cujo objetivo era promover o acesso à alimentação adequada e saudável para a população urbana em situação de insegurança alimentar. De 2003 a 2008, foi apoiada a implantação de 642 unidades de cozinhas comunitárias em 22 estados, das quais 404 estavam em funcionamento em 2010 servindo aproximadamente 86 mil refeições diárias (BRASIL, 2008b).

[1] O conceito de SAN está em constante mudança, mas para este trabalho utilizaremos aquele fixado pelo artigo 3 da LOSAN que conceitua SAN como a "realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis" (BRASIL, 2006a).

Tendo em vista que a implementação das Cozinhas começou em 2003, foram realizados poucos estudos com o objetivo de analisar essas estruturas e seu funcionamento. Os trabalhos avaliaram o Equipamento com base em uma análise de custo-efetividade (BANDONI et al., 2010; SARTI et al., 2013), um exame da política de SAN em Porto Alegre e seus programas, estando inclusas as Cozinhas Comunitárias (RABELO e RUCKERT, 2014), um diagnóstico de insegurança alimentar entre seus usuários (PEREIRA et al, 2015), um estudo de caso do cotidiano em uma Cozinha Comunitária em Porto Alegre na área da antropologia alimentar (DE CASTRO, 2015) e uma análise que discute a intersetorialidade como estratégia de gestão no contexto da Política Nacional de SAN (GARAJAU e AFONSO, 2016).

Porém, trabalhos que realizam uma análise da implementação das Cozinhas Comunitárias ainda são poucos explorados por pesquisadores, apesar dos avanços na agenda de pesquisa sobre o tema das políticas públicas de segurança alimentar e todo marco legal construído. De maneira geral, o campo de estudos de implementação de políticas públicas tem crescido no Brasil, visto que sua importância se conecta às necessidades de desenvolvimento de melhorias nos processos político-administrativos que permitem a melhoria também das atividades implementadoras (LIMA e D'ASCENZI, 2013).

A opção sobre a escolha de realizar um estudo da implementação é por entender que esta é consequência da interação entre os formuladores e os elementos dos contextos locais de ação, estando assim atrelada a diversos condicionantes. No caso da implementação das Cozinhas Comunitárias, os contextos locais podem definir quem terá ou não acesso, o que depende da oferta de serviços e das relações formais e informais que vinculam as instituições e os atores. O processo de implementação de políticas públicas também é influenciado pelas características da política, organização do aparato administrativo responsável pela implementação, por ideias, valores e concepções de mundo dos atores (LIMA e D'ASCENZI, 2013). Além disso, ainda que a alimentação seja considerada um direito social, as formas de implantação de programas e ações que assegurem esse direito são variáveis. Como aponta Burlandy, "não basta garantir a SAN se os processos pelos quais as ações são implementadas pautam- se em relações clientelistas, baseiam-se em troca de favores ou não respeitam os valores culturais dos grupos atendidos" (BURLANDY, 2007, p. 1443).

Diante disso, o presente artigo tem como objetivo analisar a implementação das Cozinhas Comunitárias em Porto Alegre através de três categorias: gestão e funcionamento, contexto político- institucional e atores que atuam nesse processo. Para isso, o trabalho está estruturado em mais quatro seções, além desta introdução. Na primeira faz-se um levantamento da literatura dividido em dois tópicos: a implementação de políticas públicas e o Programa Cozinhas Comunitárias. Na segunda seção são detalhados os procedimentos metodológicos que nortearam a realização do artigo, enquanto que a terceira seção é dedicada à apresentação e discussão dos resultados obtidos no estudo. Por fim, na quarta e última seção são apresentadas as considerações finais.

REFERENCIAL TEÓRICO

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O termo implementação é amplamente utilizado na academia, no governo, na política e até na mídia (FARIA, 2012). Está presente em planos de negócios, mecanismos de gestão de empresas privadas, estratégias de *marketing*, entre inúmeras outras possibilidades De modo geral, implementar remete à execução de algo, seja um plano, um programa ou projeto, contudo, "dentre as várias coisas que podem ou devem ser implementadas, para muitos as políticas públicas são as mais importantes" (FARIA, 2012, p.7) provavelmente pelo seu caráter agregador, que engloba toda a sociedade, de uma maneira ou de outra.

A implementação é a etapa onde as decisões tomadas na fase anterior (formulação) são executadas. É definida por Lima e D'Ascenzi (2013) como um processo problemático, uma vez que não compartilha das mesmas intenções dos atores que a formularam. Estudos sobre esta etapa só ganharam notoriedade na área de análise de políticas públicas após a publicação de Pressmann e Wildavsky em 1973. A partir deste momento, os estudos que analisavam esta etapa passaram a olhar para ela como um momento crucial da vida da política, sendo uma fase particularmente complexa e problemática, que demanda a atenção dos gestores e dos analistas acadêmicos (FARIA, 2012), mas também favorece a institucionalização e o aperfeiçoamento das políticas governamentais por influenciar de forma considerável seus resultados (FREY, 2000).

Entre os atores que participam do processo de implementação de políticas públicas, cabe destacar a atuação dos burocratas de nível de rua (*street-level bureaucrats*), termo cunhado por Lipsky em 1980 para caracterizar funcionários públicos cuja tarefa é implementar as políticas públicas e no cumprimento dela, interagem diretamente com os cidadãos beneficiários dessas políticas. A capacidade de influência desses atores está ligada à autonomia que eles têm para tomar decisões que afetam a vida do público atendido. Isso não significa que eles não estejam sujeitos a regras e normas, mas que, tendo em vista a complexidade do trabalho de atendimento e da necessidade de lidar com situações imprevistas, estes funcionários acabam seguindo as regras de forma seletiva e interpretando segundo suas próprias convicções. Por si só, estas interpretações dos implementadores já são capazes de transformar a política de atendimento, dependendo da articulação que o grupo faz em determinada situação para um grupo específico (LOTTA, 2012).

Se tornou claro para aqueles que estavam envolvidos no emprego de políticas (pesquisadores, formuladores, gestores, entre outros) que o processo de implementação pode ser o responsável pelo baixo impacto de uma política. A partir disso, os estudos passaram a considerar a existência de nuances entre a política formulada nas instâncias superiores e a efetiva aplicação das ações em contextos locais, como é o caso deste estudo. A partir disso, foram criadas duas abordagens para analisar os estudos de implementação: *top-down* e *bottom-up* (WINTER, 2010).

A abordagem *top-down* (de cima para baixo) defende que a tomada de decisões deve partir de níveis mais altos, ou seja, daqueles que formulam a política e tomam a decisão de pô-la em prática, sendo a implementação o processo de gestão sequencial e hierarquizado que transforma as decisões em ações, adotando uma perspectiva de controle sobre esse processo. Aqui há uma separação bem visível entre os tomadores de decisão e os implementadores, visto que os primeiros definem os objetivos e estratégias, enquanto os últimos transformam, de forma obediente, as intenções em ações (SECCHI, 2015).

Já a abordagem *bottom-up* (de baixo para cima) defende que antes da tomada de decisão, deve- se ter pleno conhecimento dos atores envolvidos no problema e das relações entre eles, levando-se em consideração a parte informal da implementação. Aqui, o desenho da política pública não é visto como algo definitivo e imutável, sendo modificado por aqueles que a executam diretamente, os burocratas de nível de rua, que tem total liberdade de decisão e ação de acordo com a realidade encontrada havendo, neste caso, discricionariedade dos gestores e burocratas de maneira que é possível diagnosticar falhas na elaboração e na tomada de decisão de uma política (SECCHI, 2015).

Ambas as perspectivas desempenham papéis fundamentais por oferecerem percepções diferentes a respeito da implementação de políticas. Há casos que um dos dois tipos de aplicações é mais favorável. Para Berman (2007), a abordagem *bottom-up* considera as estruturas de Micro-Implementação e de Macro-Implementação, o que permite ao planejador central interferir indiretamente no contexto da Micro. Neste caso, os objetivos, as estratégias, os contatos e a interação entre os atores devem ser compreendidos levando em consideração os contextos envolvidos e os atores que a executam, pois é nesse nível que se dará a implementação da política que afetará as pessoas, sendo portanto, esta abordagem utilizada neste trabalho.

Para Berman (2007) o estudo do processo de implementação de políticas públicas deve considerar o contexto institucional específico de cada política, visto que este é composto por diferentes atores, dinâmicas e regras. Para lidar com tal complexidade, ele propõe o conceito de "Macro-Implementação", que compreende a forma como a política está desenhada, sua estruturação em nível federal e sua transição para os governos locais. É todo o processo de geração e cumprimento das condições necessárias para que uma política possa ser posta em prática no âmbito de determinada localidade.

No nível macro, a implementação perpassa quatro etapas: 1) Administração, momento em que a decisão política origina um programa governamental que deve ser executado; 2) Adoção, quando o programa governamental é conduzido à adoção de um projeto local pelo respectivo nível de governo; 3) Micro-implementação, como sendo a operacionalização de certas práticas para implantar uma política em nível local; e 4) Validade técnica, onde os resultados são produzidos ou não após a implementação das práticas locais (BERMAN, 2007).

A análise feita neste trabalho compreendeu a terceira etapa, chamada de Micro-Implementação e que, segundo o autor, não ocorre automaticamente. Isso porque dado o momento de adesão ao programa, a implementação local implica em mudanças organizativas no nível operacional, abrangendo alterações nos procedimentos de rotina das organizações até a adaptação da política a estas.

Tomando em conta este *background* institucional, Berman (2007) enfatiza que a implementação no nível Micro instaura-se com a execução de uma política local, ou seja, é como se fosse uma implementação específica pela organização local, inserida em um processo mais abrangente. A fim de analisar os momentos da Micro-implementação, o autor utiliza um modelo de três (micro) fases, cada uma abrangendo diferentes tipos de decisão e de funções entre os atores, conforme veremos a seguir:

> Na mobilização, os funcionários das organizações locais (gerentes, supervisores, superintendentes) decidem adotar ou não o projeto, planejam a sua execução e buscam apoio político e administrativo junto às entidades executoras e à sociedade. Esta fase abrange uma mescla complexa de atividades políticas e burocráticas, caracterizando o marco inicial de uma nova prática ou projeto local (BERMAN, 2007, 311-312).

Na fase acima, chamada de "Mobilização", podemos observar o caso estudado neste artigo em que as gestoras das Cozinhas decidem implantar ou não o Equipamento no espaço, planejam a sua execução e vão ao encontro da Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (COSANS) para que disponibilizem o equipamento. Além disto, elas precisam ir em busca de apoio, funcionários, parcerias e doações para o funcionamento do Equipamento.

Na fase a seguir ocorre a implementação da política pública pelo gestor do espaço com adaptações da proposta formulada inicialmente, o que o autor chama de "Mutação", e/ou adaptações institucionais, relacionadas ao comportamento organizacional habitual. Finalmente, a implementação pode não gerar um fluxo contínuo de resultados ao menos que as práticas sejam institucionalizadas e os serviços façam parte de uma rotina.

Assim, a Micro-Implementação caracteriza-se como o processo de execução local das ações da política, em que organizações e agentes locais, com seus padrões particulares de ação e modos de gestão, executam as diretrizes da política estabelecidas ao nível federal. Portanto, o contexto da Micro- Implementação tende a ser tão diverso quanto mais heterogênea for a sociedade em que a implementação ocorre.

O sucesso da implementação de uma política implementada localmente como é o caso das Cozinhas Comunitárias, reside nessa complexa interação entre a política e as características institucionais visto que os problemas de execução são consequentes da relação com o ambiente institucional. Os resultados nessa fase estão atrelados aos implementadores locais e não aos administradores federais, então sempre haverá uma incerteza de como a política será implementada, uma vez que ela depende das características do contexto local.

O PROGRAMA COZINHA COMUNITÁRIA

A partir de 2003, o governo federal por meio do MDS iniciou o repasse de recursos financeiros aos entes federados para apoiá-los na implantação de equipamentos públicos de alimentação enutrição, como as Cozinhas Comunitárias (BRASIL, 2008b). Essa ação buscava colocar em prática políticas locais voltadas não somente para o combate à fome que atingia uma parcela considerável da população do país, mas atuando para garantir acesso a alimentos de qualidade, promovendo a segurança alimentar dos indivíduos mais vulneráveis.

Desta forma, as Cozinhas Comunitárias são classificadas como Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional (EPSAN) juntamente com Bancos de Alimentos e Restaurantes Populares. Elas são implantadas pelo MDS em parceria com prefeituras para fornecer no mínimo 100 refeições gratuitas e/ou a preços acessíveis diariamente, em pelo menos cinco dias por semana às populações em situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar nas periferias urbanas. Devem estar presentes em cidades grandes com população superior a 500 mil habitantes e instaladas em bairros periféricos que apresentem baixo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), que considera as variáveis longevidade, educação e renda na sua composição (BRASIL, 2019). Seus objetivos são:

> I) Garantir o acesso a uma refeição saudável e adequada para as pessoas que estão em situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar e nutricional; II) Desenvolver atividades de inclusão social produtiva, fortalecimento da ação coletiva e da identidade comunitária e ações de educação alimentar e nutricional; e III) Promover a alimentação adequada e saudável e a valorização dos hábitos alimentares regionais (BRASIL, 2006b).

Como integrante da estrutura operacional do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN[2]), as Cozinhas Comunitárias compõem o conjunto de equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional, que têm como princípio norteador a promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Esse conceito associa o papel fundamental do Estado no provimento do direito que vai além do acesso à alimentação, abarcando também o direito de acesso aos recursos e meios para produzir ou adquirir alimentos seguros e saudáveis que possibilitem uma alimentação de acordo com os hábitos e práticas alimentares de sua cultura, região ou origem étnica (VALENTE, 2002). As Cozinhas Comunitárias são voltadas a municípios que apresentem elevado número de pessoas em situação de miséria ou pobreza. O acesso aos serviços das Cozinhas é universal, contudo o programa e as suas atividades foram pensadas para o atendimento de indivíduos referenciados nos serviços de assistência social, como os Centros de Referência em Assistência Social (CRAS), com foco na oferta de refeições e o desenvolvimento de ações relativas ao fortalecimento da cidadania, geração de trabalho e renda, formação profissional, educação nutricional e alimentação saudável, entre outros (BRASIL, 2019).

A participação no Programa é uma iniciativa dos estados e municípios que ao diagnosticarem a necessidade de implantação poderão solicitar recursos financeiros ao MDS mediante editais de seleção pública, lançados periodicamente, ou por Emenda Parlamentar nos Projetos de Lei OrçamentáriaAnual (LOA). As prefeituras e governos estaduais interessados devem inscrever-se no processo de seleção, respeitando-se os critérios estabelecidos pelo edital e cadastrar a proposta de trabalho no sistema de convênios (BRASIL, 2019).

[2] O SISAN nasceu de uma demanda da sociedade civil organizada, que atua no campo da SAN e apontou a necessidade de ações públicas de caráter participativo, articulado e intersetoriais para a concretização do DHAA. Para garantir a participação social na Política Nacional de SAN, o SISAN abriga a Conferência e o Conselho Nacional de SAN (CONSEA); e para garantir o princípio da intersetorialidade, há a Câmara Interministerial de SAN (CAISAN), instituições que deverão ser reproduzidas nos estados e municípios com o propósito de promover políticas, planos, programas e ações que garantam o DHAA no território nacional (BRASIL, 2017).

O Programa possui a particularidade de a gestão ser realizada pelos atores locais. O MDS financia a elaboração de projetos de construção, reforma e adaptação de instalações prediais, aquisição de equipamentos, materiais permanentes e materiais de consumo novos, mas não apoia financeiramente a gestão dos EPSAN. A manutenção e a gestão do Equipamento (tanto financeira quanto operacional) são de responsabilidade do poder público local (estado ou município), ou seja, a administração, bem como os recursos necessários à manutenção dos serviços de produção de refeições e distribuição de alimentos (aquisição de gêneros alimentícios, materiais de limpeza, taxas administrativas, entre outros), deverá ser custeada pelo governo estadual, distrital ou municipal. Estes por sua vez, poderão estabelecer parcerias para auxiliar na operacionalização, sendo fundamental manter sob a responsabilidade do poder público local o acompanhamento e o monitoramento das atividades relativas aos EPSAN. Após a implantação das unidades, os governos municipais e estaduais devem estruturar equipe técnica específica para o planejamento e acompanhamento das ações desenvolvidas no Equipamento e assumirem a responsabilidade pela gestão e manutenção dos serviços, sendo que o MDS exige a presença de um nutricionista (BRASIL, 2019).

Em Porto Alegre, o Programa teve início em 2003 quando o município assinou um convênio com o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) antigo MDS que previa a compra de 24 Cozinhas com recursos federais. No primeiro ano foram implantadas três e as demais foram sendo instaladas gradativamente, sendo que em 2017 havia 16 em funcionamento e 8 estavam temporariamente fechadas por problemas pontuais de gestão.

Nesse convênio, o governo federal repassou recursos e a prefeitura comprou os equipamentos com os kits[3] e assumiu os demais gastos. O município, como contrapartida, ficou responsável por contratar nutricionistas e supervisionar a gestão enquanto que a comunidade tinha a incumbência de disponibilizar um local apropriado, organizar a manutenção da cozinha e buscar pessoas que, em geral, trabalharia de forma voluntária. Os alimentos são adquiridos através de parceiras com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) ou doados pelo Banco de Alimentos e por parceiros como a Ceasa, empresas, comerciantes da região onde se localiza a cozinha, dentre outros.

Ao longo dos anos, o Programa foi sendo mais formalizado em nível federal e novas exigências foram criadas para os municípios poderem participar dos editais juntos ao MDS para disputarem recursos para implantação e modernização desse equipamento.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa realizada foi um estudo de caso de caráter exploratório e descritivo conduzida sob a perspectiva qualitativa e por se tratar de um estudo sobre as Cozinhas, os interesses abrangeram as evidências de campo para que se pudesse compreender a implementação e seus desdobramentos no nível local. Os dados para o trabalho foram obtidos através de pesquisa documental e de campo.

A pesquisa documental se apoiou na análise de decretos, instrumentos normativos e manuais que contêm as principais diretrizes do Programa e que favoreceram a elucidação da problemática acerca do seu processo de implementação. O suporte em documentos permitiu a comparação das ações relatadas e implementadas pelos sujeitos em comparação com as diretrizes formais da política.

Já a pesquisa de campo se deu através de entrevistas semiestruturadas apoiadas em um roteiro pré-estabelecido elaborado pelas autoras. Elas foram realizadas entre os meses de fevereiro e junho de 2017 com as coordenadoras da Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (COSANS), com as nutricionistas vinculadas à COSANS e com as gestoras de sete Cozinhas Comunitárias visitadas. A escolha destes atores se deve ao fato da COSANS ser o órgão responsável pela implementação e acompanhamento das Cozinhas dentro do Sistema Municipal de SAN em Porto Alegre. As nutricionistas foram escolhidas por fazem parte da COSANS e atuarem diretamente nas Cozinhas em ações de caráter nutricional, educacional e higiênico e as gestoras, uma vez que são as responsáveis pelo funcionamento e todos aspectos relativos a ele nos equipamentos.

Uma vez que os dados foram coletados através da gravação das entrevistas, foi realizada a transcrição em arquivo tipo *Word*, tendo em vista o pequeno número de entrevistas. Após a leitura e sistematização de todas as informações obtidas, elas foram organizadas em três categorias de análise que serão aplicadas para o caso das Cozinhas Comunitárias: gestão e funcionamento, contexto político- institucional e atores envolvidos.

[3] Os equipamentos que compõem o *kit* são: um fogão industrial de seis bocas, uma geladeira industrial de seis portas, um *freezer* doméstico vertical, uma coifa, um motor para coifa, uma prateleira de aço, um armário de aço, uma pia de inox com duas cubas grandes, uma mesa de inox para fazer pão, 15 mesas com bancos acoplados de quatro lugares, uma batedeira industrial, um liquidificador industrial, 240 pratos, 240 garfos, 240 facas, 240 colheres, 240 canecas plásticas, uma panela de 40 litros, duas panelas de 20 litros, uma panela de pressão, uma chaleira grande, uma escumadeira, uma concha e uma colher grande (RABELO e RUCKERT, 2014).

RESULTADOS E DISCUSSÕES

GESTÃO E FUNCIONAMENTO DAS COZINHAS COMUNITÁRIAS EM PORTO ALEGRE

As Cozinhas Comunitárias são EPSAN implantados pelo MDS em parceria com prefeituras. Em Porto Alegre, o modelo de gestão incentiva a participação da comunidade de forma a manter sua operação sustentável ao longo do tempo, mesmo que a atuação do poder público seja reduzida ou excluída e também proporciona o uso do espaço para atividades de geração de emprego e renda como padaria e confeitaria (BRASIL, 2006b). Segundo uma das entrevistadas:

> *A ideia toda do projeto era essa, que eles se autogerem. Mas nós temos algumas Cozinhas que são de pessoas que começaram a entender e trabalhavam com comunidade há muito empo e são Cozinhas hoje que são boas, que tem todo um trabalho e que foram atrás de parceria, mas é que elas já tinham mais estrutura e apesar disso, eles não ficaram esperando, foram atrás. Tem uma dentro de uma reciclagem também que a pessoa também teve esse entendimento e foi atrás. Mas a maioria senta e espera que o governo dê tudo. Isso acho que é uma coisa cultural* (Coordenadora COSANS).

O único recurso que vem do MDS é para a compra de equipamentos para implantação da Cozinha e isso foi formalizado no primeiro convênio. A manutenção fica a cargo da própria Cozinha. A COSANS não realiza parcerias para as Cozinhas, nem com o Banco de Alimentos, conforme uma das entrevistadas relata:

> *O máximo que a gente pode interferir é as vezes em algum conflito com a nutricionista porque alguns tem resistência à nutricionista dar uma orientação, eles não querem seguir, então a gente vai lá, conversa e tal pra fazer essa mediação. Com problemas de alimentos a gente às vezes faz alguma intermediação se eles têm dificuldade pra conseguir o alimento, mas interferir direto na questão de gestão a gente procura não* (Coordenadora COSANS).

No que se refere à dinâmica de funcionamento das Cozinhas, o primeiro ponto a ser percebido é que há uma grande necessidade da comunidade se organizar, desde a demanda pela instalação do equipamento que deve partir da própria comunidade, passando pela disponibilidade de encontrar um espaço adequado para a implementação até a gestão de seu funcionamento. Essa última parte é a mais difícil tendo em vista que a comunidade que já é carente em diversos aspectos, deve encontrar meios para pagar água e luz, providenciar pessoal para trabalhar de forma voluntária, visto que é necessário no mínimo uma cozinheira que esteja disposta a trabalhar voluntariamente, problema este que pode ser ilustrado na seguinte fala:

> *A questão dos funcionários é sempre complicada principalmente, aí não sei se são contratados ou não. Acho que eles recebem pela FASC (Fundação de Assistência Social e Cidadania) uma verba. Contratadas até não tem tanto rodízio, mas voluntárias, o rodizio é muito grande porque o voluntário é aquilo, hoje tu tem, amanhã não. De repente ela tem uma faxina ou aconteceu alguma coisa na família e aí o serviço inteiro fica prejudicado. Por isso a gente tem espaços que as vezes o funcionamento se torna prejudicial em torno do voluntariado* (Coordenadora COSANS).

Esse trabalho voluntário é um ponto que deve ser aperfeiçoado no Programa, pois gera grande instabilidade nas Cozinhas. Conforme foi descrito acima, muitas vezes, a cozinheira voluntária precisa se ausentar temporária ou definitivamente, seja porque encontra um trabalho, seja porque precisa cuidar de sua própria família. A sua substituição bem como o treinamento da nova cozinheira são fatores que demandam tempo e que ocasionam o fechamento da Cozinha, deixando o público usuário em situação de maior vulnerabilidade. Esse problema vem sendo minimizado através da contratação de cozinheiras e em 2017, onze Cozinhas possuíam cozinheiras contratadas pagas por ONGs ou associações, conforme o depoimento de uma pesquisada:

> *Tem muitas que tem convênio. A maioria das cozinhas todas elas têm convênio e recebem, então os atendimentos não são tão prejudicados, claro que sempre tem alguma intercorrência no caso, ou falta cozinheira ou não tem alimento, mas no caso, elas não deixam de funcionar, não param. Quando tem voluntariado, eles param. Daí fica um período, para um dia, uma semana, uns meses, isso é a rotina, é o normal* (Nutricionista COSANS).

As dificuldades para manutenção e gestão dos equipamentos públicos e dos serviços e benefícios oferecidos merecem especial atenção, pois a má administração destes equipamentos pode ocasionar o aparecimento de estruturas ociosas, abandonadas ou até mesmo sendo utilizadas para outros propósitos, alheios ao interesse público.

CONTEXTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL

O contexto político-institucional pode influenciar e condicionar o processo de implementação de políticas públicas (BERMAN, 2007). Conforme o autor, o contexto específico de cada área é composto por diferentes organizações, atores, dinâmicas, regras e padrões de comportamento. Ele propõe o conceito de Macro-Implementação para denominar a fase que corresponde a efetivação de determinada política por entre as esferas e estruturas governamentais de diferentes escopos, no sentido vertical (níveis de governo) e horizontal (instâncias intragovernamentais). Dias e Matos (2012) defendem que os fatores técnicos e o processo político que envolve todo o processo também devem ser levados em consideração na análise de implementação de políticas públicas.

A primeira etapa da Macro-Implementação denominada de "Administração" é a decisão política que originou a criação do Programa Cozinhas Comunitárias, expressa pelo governo federal no lançamento do Programa Fome Zero em 2003. A assinatura do convênio que deu origem ao Programa em Porto Alegre caracteriza a segunda etapa desta fase, que atende pelo nome de "Adoção". Por fim, a terceira etapa chamada de "Micro-Implementação" será analisada neste tópico para compreender como se deu a adoção da política pública às práticas operacionalizadas em nível local. Segundo uma entrevista, o processo de "Adoção" não foi muito fácil:

> *A gente entrou bem quando aconteceu 16 anos de um governo, tava entrando um outro, ai é muito difícil a transição e essas pessoas que tinham os Núcleos (Fome Zero) que a gente tinha contato, estavam muito revoltadas, então foi bem difícil o início* (Coordenadora COSANS).

> *O projeto aqui em POA iniciou em 2003, foi no último ano do governo do PT, que daí foi quando foi feito o projeto, comprado os equipamentos. Porque em 2004 houve eleição, aí entrou o governo Fogaça. O convênio foi assinado em 2003, é o convênio 027/2003 que é o convênio de cozinhas comunitárias, que foram as primeiras 10 (que o MDS reconhece) e depois como para Porto Alegre era 24, as outras foram compradas pelo município* (Coordenadora COSANS).

Conforme a entrevista acima, no ano de 2003 quando o convênio para compra das cozinhas foi assinado, o partido que estava no governo era o Partido dos Trabalhadores (PT). Desde 1989 este partido ficou à frente da prefeitura de Porto Alegre com Olívio Dutra (1989-1992), Tarso Genro (1993-1996) vice de Olívio, Raul Pont (1997-2000) vice de Tarso, que retornou em 2001 tendo renunciado em 2002 para concorrer ao governo do Estado sendo substituído pelo vice, João Verle. Somente em 2005, com José Fogaça eleito pelo Partido Popular Socialista (PPS) que a sequência de governos petistas foi interrompida e não logrou êxito em retornar. Em sequência Fogaça foi reeleito, porém pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB, atual MDB) tendo cumprido metade do mandato, deixando o cargo em 2010 para disputar o governo do Estado. Seu vice, José Fortunati do Partido Democrático Trabalhista (PDT) assumiu e foi eleito em seguida, comandando Porto Alegre até 2016. Assim, se pode deduzir a partir da fala anterior que as diferentes orientações e prioridades governamentais aliadas ao estilo de governar e as políticas partidárias dos políticos eletivos de ocasião interferem de modo marcante o rumo das ações governamentais. Esse traço reforça a marca personalista da política no Brasil (MORAES SOBRINHO, 2014).

As políticas públicas são formuladas e colocadas em prática por pessoas que fazem parte de diversas organizações da sociedade, cada qual com seu próprio conjunto de interesses e aspirações e mandatos eletivos. Assim, a atuação do governante (que ocupa um cargo político eletivo) é fortemente condicionada pelo cálculo eleitoral e pela ideologia político-partidária a que faz parte os parlamentares e membros do poder executivo, como prefeitos e governadores (RUA, 2014). E essa atuação muitas vezes entra em choque com aqueles atores que estão em contato direto com o cidadão que recebe a política púbica. O discurso a seguir evidencia essa realidade:

> *Acho que isso é uma fase, outra troca de governo que aconteceu agora, as coisas ainda não tão muito claras, estamos aí levando o nosso trabalho com o que a gente tem. Acho que tudo vai continuar funcionando, pelo menos da nossa parte* (Coordenadora COSANS).

Dessa forma, a dinâmica da implementação, como as demais fases do ciclo de políticas públicas, funciona como um jogo político, no qual cada ator envolvido, principalmente aqueles que exercem mandatos eletivos, utiliza-se de mecanismos de negociação e barganha para influenciar os rumos das ações ao seu próprio interesse (SILVA e MELO, 2000).

Berman (2007) afirma que o momento específico da Micro-Implementação não ocorre automaticamente, pois a partir da adesão ao programa e assinatura do convênio, a implementação local implica em mudanças organizativas no nível operacional. Aqui ele refere-se à criação de novas estruturas e, portanto, novos atores para apoiar na instalação do equipamento, como é o caso da COSANS, analisada de forma mais detalhada a seguir.

ATORES ENVOLVIDOS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS COZINHAS COMUNITÁRIAS EM PORTO ALEGRE

Para entender a influência dos atores envolvidos no processo de implementação das Cozinhas Comunitárias é necessário apresentar um breve panorama da política de segurança alimentar e nutricional de Porto Alegre.

A Política de Segurança Alimentar e Nutricional de Porto Alegre teve início em 2003 e contava com os diversos Núcleos Fome Zero (NFZ), o Restaurante Popular, o Comitê Gestor do Programa Fome Zero e as Cozinhas Comunitárias. Tais iniciativas estavam inseridas no âmbito das estratégias elaboradas pelo PFZ para enfrentar o ainda persistente quadro de fome no país e serão detalhadas abaixo.

No nível municipal, o Sistema Municipal de SAN (SIMSANS) foi criado em 2007 com a Lei Complementar nº 577, de 16 de outubro de 2007, que regulamenta toda a política para esta área. Os seus objetivos seguem os mesmo do Sistema Nacional, ou seja, estimular a consecução do DHAA através de parcerias entre o poder público, as entidades privadas e as entidades da sociedade civil. Essa política pública apresenta um caráter multidimensional e intersetorial envolvendo as ações dos diferentes níveis de governo com a sociedade civil. Dentre as metas do SIMSANS encontra-se a de desenvolver ações permanentes de combate à fome e desnutrição (PORTO ALEGRE, 2007).

Num formato similar ao do Sistema Nacional, o SIMSANS do município é composto por: 1) Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (COMSANS), 2) Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável; 3) Microrredes locais de Segurança Alimentar e Nutricional; e 4) Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (COSANS).

O Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (COMSANS) é a instância que delibera e faz o controle social da política municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável. A partir da sua criação, em 2009, todos os projetos de Cozinhas passam pela sua aprovação, que avalia se as comunidades têm condições de realizar a manutenção, uma vez instalado o equipamento (PORTO ALEGRE, 2007).

A Conferência Municipal é responsável por estabelecer as diretrizes e prioridades da política ao COMSANS, bem como por apontar subsídios para a construção do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. Deve ter periodicidade bianual e ser preparatória às Conferências Estaduais, sendo precedida de prévia e ampla discussão nas diversas regiões do município (PORTO ALEGRE, 2017).

A área da segurança alimentar e nutricional não possui microrredes específicas, então são utilizadas as da área da saúde e de assistência social que são estabelecidas, na maioria das vezes, em nível das regiões do Orçamento Participativo (OP). Seu objetivo é identificar a situação nutricional e as deficiências específicas de cada região e sua responsabilidade é implantar o Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável local. Os participantes são representantes governamentais e da sociedade civil que atuam diretamente nas regiões do OP. Rabelo e Ruckert (2014) ressaltam que esta estrutura de microrredes não faz parte das instruções federais, sendo uma especificidade do município de Porto Alegre.

No que se refere diretamente à implementação das Cozinhas Comunitárias em Porto Alegre, temos dois atores institucionais que atuam de forma direcionada a este equipamento: a COSANS e as nutricionistas, e um ator local: as gestoras das Cozinhas.

A Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (COSANS) foi criada em 2005 como a instância responsável pela articulação política de ações de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável entre o governo (envolvendo 12 secretarias municipais e departamentos)[4] e a sociedade civil do município de Porto Alegre e pela implementação de ações transversais e intersetoriais junto a outros órgãos municipais, ou seja, a criação do Sistema, da Política e do Conselho Municipal de Segurança Alimentar (RABELO e RUCKERT, 2014). Conta com duas coordenadoras, nutricionistas de formação, que estão na COSANS há mais de 15 anos e atuam na área da segurança alimentar bem antes de ingressarem na Coordenadoria.

Atuando em consonância com as Metas do Milênio, agora chamadas de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU), principalmente nos objetivos voltados à erradicação da fome e redução da mortalidade infantil, juntamente com a promoção da inclusão social e do resgate da cidadania, a COSANS é responsável pelo atendimento de indivíduos ou famílias em situação de insegurança alimentar grave como: pessoas em situação de rua, participantes dos NFZ) público das Cozinhas Comunitárias, comunidades indígenas e comunidades quilombolas.

[4] Secretaria Municipal de Saúde (SMS), Secretaria Municipal de Educação (SMED), Departamento Municipal de Limpeza Urbana (DMLU), Departamento Municipal de Água e Esgoto (DMAE), Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local (SMCPGL), Secretaria Municipal de Indústria e Comércio (SMIC), Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV), Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB), Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM), Secretaria Municipal de Cultura (SMC) e Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Pública (SMDH), Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC).

A instalação das Cozinhas Comunitárias em Porto Alegre se dá a partir de 2004 e a COSANS é estabelecida em agosto de 2005, sendo a instância que articula governo e sociedade civil, no que se refere a ações de segurança alimentar e nutricional sustentável. A Coordenadoria estava até 2015 sediada no órgão responsável pela política de Assistência Social, em âmbito municipal, a Fundação e Assistência Social e Cidadania (FASC) que promove ações intersetoriais e transversais para o desenvolvimento local de comunidades vulneráveis.

Dentre as ações da COSANS encontra-se a implantação e a supervisão de EPSAN (como as Cozinhas Comunitárias, Banco de Alimentos (é parceiro de logística da COSANS) e o Restaurante Popular); a compra direta de alimentos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para as Cozinhas e para os Núcleos Fome Zero; a coordenação do Programa de Doação de Alimentos e do Programa de Educação Alimentar e Nutricional Permanente; a implantação do SIMSANS em Porto Alegre e a organização da Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, junto com o COMSANS.

Um dos principais atores no processo de implementação das Cozinhas Comunitárias no município são as nutricionistas que trabalham na COSANS. Elas podem ser classificadas como burocratas de nível de rua, uma vez que são elas que visitam periodicamente as unidades, acompanhando a produção das refeições, ensinando as boas práticas na manipulação de alimentos, realizando treinamentos com as manipuladoras de alimentos e desenvolvendo atividades e oficinas sobre alimentação com os usuários das Cozinhas. Em 2017 eram apenas três nutricionistas para atender as 16 cozinhas em funcionamento:

> *Sim, hoje a gente não tem o número de pessoas, nutricionistas, trabalhando, que a gente necessitaria, mas dentro de todo quadro, nós estamos até que se virando* (Coordenadora COSANS).

Cada nutricionista é responsável por cerca de cinco ou seis Cozinhas. Além delas, há, usualmente, estagiárias do curso de nutrição da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) que auxiliam no desempenho das tarefas previstas. As atividades incluem fazer o acompanhamento das cozinhas no que se refere à: organizar os estoques e as doações; distribuir os alimentos dentre as diversas cozinhas; verificar a validade dos alimentos doados; organizar o descarte dos alimentos com validade por vencer; elaborar um cardápio a partir da disponibilidade de alimentos; e ensinar noções básicas de manuseio dos alimentos no que se refere ao seu preparo e à sua higiene:

> *Apesar da gente conseguir, não diria nem por uma questão nutricional, é mais financeira, que a cozinheira ela inventa, ba, eu não sei o que seria da gente sem ela na Cozinha. E ela tá acostumada, digo assim, entre uma pessoa que tá aí todo dia e uma nutri, é difícil, ela não tá todo dia naquela Cozinha, principalmente que a gente recebe doação. As vezes uma coisa que tá estragando não vai deixar estragar só pra seguir o cardápio* (Gestora de uma Cozinha).

Além da distribuição de alimentos e do suporte na gestão das cozinhas, existe a preocupação de oferecer cursos a essa população, no sentido de suprir lacunas oriundas de sua situação social. Assim, além das atividades cotidianas, as nutricionistas realizam oficinas de capacitação relativamente à qualidade nutricional e de higiene, manual de boas práticas, dentre outros. As instituições parceiras também contribuem, tendo sido oferecidos pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e pelo Serviço Social da Indústria (SESI) cozinhas, cursos de aproveitamento de alimentos, de higiene pessoal, de economia doméstica e de higienização de alimentos, por exemplo.

Além das nutricionistas, o MDS orienta o município a contratar também uma assistente social para oferecer apoio à gestão do equipamento. No entanto, como a gestão é realizada pelo município, a composição da equipe é de responsabilidade destes (MDS, 2019).

Visto que são as nutricionistas que atuam diretamente com a Cozinha e seus funcionários, a COSANS tem uma preocupação muito grande em selecionar o perfil adequado para atuar nesses Equipamentos:

> *Então a nutricionista, porque quando a gente contrata uma nutricionista, a gente não contrata pra fazer cardápio. O perfil de uma nutricionista que trabalha em segurança alimentar não é o perfil técnico. É também, mas não é o principal, de quando tu vai num hospital, ou uma indústria, por exemplo. Então ela tem que ter um olhar político, um olhar social, um olhar técnico e econômico. Eu era muito exigente uma época na seleção, porque a gente fazia seleção de nutricionista. Então não adianta ter mil mestrados e doutorados e não ter o perfil pra trabalhar com esse tipo de público que a gente trabalha. Desculpe eu dizer isso, mas cansou de chegar gente muito instruída pra mim, não funciona, não tem o perfil, pode ser que até tenha, mas na entrevista eu já via. Entra aqui e tá tudo nos conformes, uma Cozinha Comunitária é outra história. A gente tá sempre trabalhando, com os mesmos, com os diferentes, com as famílias. Um dia entramos numa reciclagem e passou um rato voando. Que eu vou fazer? Numa reciclagem tem rato. Eu vou orientar essas pessoas que estão aí, que não pode ficar as coisas destapadas, assim em cima da mesa, porque ela não tem outra situação no momento e eu não tenho outra coisa pra oferecer pra elas. Tenho que trabalhar com o que eu tenho. Por isso que é muito importante o perfil da pessoa* (Coordenadora COSANS).

No início do trabalho, a COSANS realiza uma capacitação para as nutricionistas, com o objetivo de prepará-las para a realidade que vão lidar nas Cozinhas Comunitárias, que vai além dos aspectos técnicos aprendidos na faculdade:

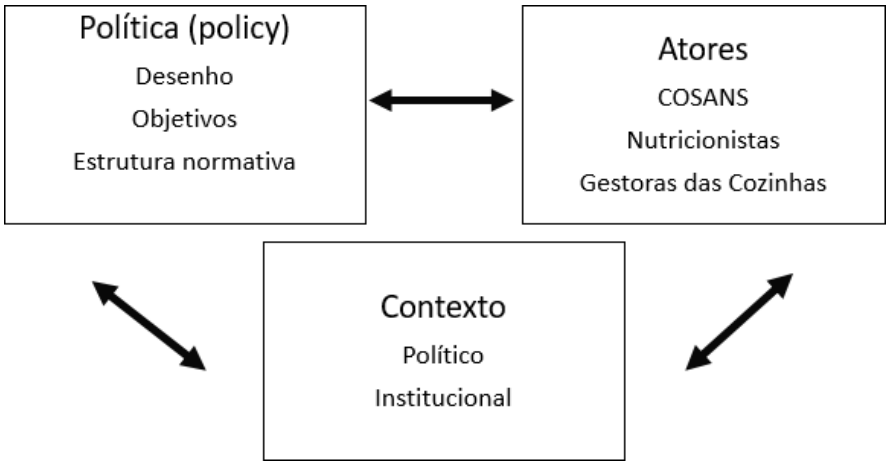
> *Esse trabalho transformou a minha vida, não só o profissional. E não é só comigo. Eu ouvi cada coisa legal porque muitas vezes a gente faz aqui (na COSANS) uma terapia de grupo depois de voltar das Cozinhas. Às vezes eu chego meio desanimada com o que eu vejo, sabe. Porque tu sai da faculdade e acha que o mundo é perfeito, lindo, maravilhoso e quando tu te depara com uma realidade completamente diferente... Porque a gente tem que ter um conhecimento muito amplo, não só daquelas coisas certinhas de conhecer saber, o que alimento tal tem isso tem aquilo, calcular o cardápio. Temos que conhecer um todo, que é isso que uma faculdade não dá, é um aprendizado do dia-a-dia de trabalho e de realidade* (Nutricionista COSANS).

Tanto a COSANS como as nutricionistas, que são vinculadas à Coordenadoria, atuam mais no monitoramento da implementação do que propriamente na gestão. Esse papel cabe às gestoras de cada Cozinha, que são moradoras da comunidade ou trabalham no local onde a Cozinha está instalada, no caso de ser em uma cooperativa ou associação de reciclagem, por exemplo.

Assim, a multiplicidade dos atores envolvidos neste processo contínuo evidencia a complexidade do Programa que depende de uma boa articulação entre os vários participantes para o sucesso na implementação (SECCHI, 2005). Na visão de Rua (1997), a complexidade dos problemas sociais e a diversidade de atores e interesses divergentes envolvidos, aliados à crescente capacidade de mobilização da sociedade cobrando ações que atendam as especificidades e as necessidades dos diferentes grupos sociais, são fatores que têm impulsionado o crescimento das redes de políticas sociais. Souza (2006) reconhece que é cada vez maior o número de segmentos sociais envolvidos no processo de produção da política pública e cada um desses segmentos possui uma capacidade de influência na dinâmica política.

Dito isso, sendo o Programa Cozinhas Comunitárias proposto pelo governo federal como uma política intersetorial a ser implementada no nível local, é necessária tanto uma articulação entre os órgãos do governo federal (ministérios, secretarias, empresas públicas etc.), como entre diferentes níveis de governo (estaduais, municipais), além da sociedade civil.

Figura 1 - Elementos em interação na implementação das Cozinhas Comunitárias



Fonte: elaboração própria.

Tendo em vista o que foi exposto nesta seção, referente à etapa da Micro-Implementação, procurou-se mostrar que o processo de implementação não considera apenas a burocracia implementadora e o desenho institucional, mas os diversos atores e o contexto do processo, levando em conta as questões de cooperação, estratégia e conflito (BERMAN, 2007; LOTTA, 2010). A Figura 1 acima reúne os três elementos utilizados para explicar a implementação das Cozinhas Comunitárias, uma política formulada a nível federal para ser implementada localmente, onde um conjunto atores tentam lidar com um contexto político e institucional específico.

CONCLUSÕES

O presente trabalho analisou a implementação das Cozinhas Comunitárias em Porto Alegre a partir de três categorias: gestão e funcionamento, contexto político-institucional e atores que atuam nesse processo.

Os resultados apontam que o formato dessa política e seu modelo de gestão cujas decisões acerca de sua formulação são tomadas pelos dirigentes do governo federal (MDS) que realizam o repasse financeiro para pagamento da instalação dos equipamentos, enquanto que a implementação e tudo que acontece depois dela cabe aos gestores locais, cujas tarefas vão desde a estruturação da equipe técnica até o monitoramento do funcionamento. Por um lado, esse modelo incentiva a participação da comunidade de forma a manter sua operação sustentável ao longo do tempo, mesmo que a atuação do poder público seja reduzida ou excluída e também proporciona o uso do espaço para atividades de geração de emprego e renda (padaria, confeitaria). No entanto, esta política pública exige da comunidade uma capacidade de organização e de articulação que, em geral, ela não tem condições de alcançar. As comunidades precisam ter recursos próprios e/ou obter doações de alimentos que se somem a outros programas, além de serem responsáveis pela preparação dessa alimentação, o que muitas vezes, dada a intensidade de sua situação de marginalidade e de vulnerabilidade, constituem-se em exigências muito difíceis de satisfazer.

Além disso, a dinâmica de implementação deste Equipamento sofre influência de elementos do contexto político-institucional a partir da troca de governos que possuem diferentes orientações e prioridades governamentais, interferindo de modo marcante no rumo das ações, e principalmente dos implementadores locais responsáveis pelas adaptações das normas e procedimentos da política conforme os contextos.

Com relação aos atores que atuam de forma direcionada a este equipamento, três merecem destaques: a Coordenadoria Municipal e as nutricionistas da parte institucional e as gestoras das Cozinhas. A primeira é a grande responsável por apoiar a implementação e supervisão das CC, no entanto, possui um quadro de funcionários (as nutricionistas) muito abaixo da demanda tendo em vista a quantidade de Cozinhas. As nutricionistas atuam diretamente nas Cozinhas, realizando vistas periódicas acompanhando a produção das refeições, ensinando as boas práticas na manipulação de alimentos, realizando treinamentos e desenvolvendo atividades e oficinas sobre alimentação com os usuários, porém, devido ao seu reduzido número em frente a grande quantidade de Cozinhas no município, esse trabalho não acontece na frequência adequada, fazendo com que esse acompanhamento fique prejudicado. Por fim, as gestoras das Cozinhas que normalmente são moradoras da comunidade ou trabalham no local onde a Cozinha está instalada, ficam incumbidas de gerir o Equipamento, procurar funcionários que muitas vezes trabalham de forma voluntária e buscar recursos e/ou doações de alimentos para servir aos indivíduos. Essas tarefas requerem um grau de organização e de articulação muito além do que elas geralmente possuem.

Desta forma, o exame das informações coletadas neste estudo permitiu concluir que há um importante esforço para a manutenção das Cozinhas já instaladas e para a solução dos problemas enfrentados diariamente, tanto pelas gestoras dos Equipamentos, quanto pela equipe da COSANS. No entanto, essa política pública carece de recursos próprios para o setor que auxilie na manutenção dos Equipamentos para que eles atendam o maior número de pessoas em situação de vulnerabilidade com alimentos de qualidade e na frequência adequada.

REFERERÊNCIAS

BELIK, Walter. A Política Brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional: concepção e resultados. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v.19, n.2, p.94-110, 2012.

BERMAN, Paul. El estudio de la macro y micro-implementación. In: VILLANUEVA, Luis. F. Aguilar. **La implementación de las políticas**. México: Miguel Ángel Porrúa, 2007. Cap. 5. p.281-317.

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2006a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm>. Acesso em: 10 de nov. 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Roteiro de Implantação para Cozinhas Comunitárias.** Brasília (DF), 2006b.

BRASIL. **Programa Cozinha Comunitária**. 2019. <http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/mds-pra- voce/carta-de-servicos/gestor/alimentacao-e-acesso-a-agua/copy12_of_cisternas_2>. Acesso em 10.07.2019.

BRASIL. **Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. 2017. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/acesso-a-informacao/institucional/conceitos/sistema-nacional- de-seguranca-alimentar-e-nutricional>. Acesso em 10 nov. 2017.

BURLUNDY, Luciene. Transferência condicionada de renda e segurança alimentar e nutricional. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 1441-1451, 2007.

CONSEA. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Princípios e diretrizes de uma política de segurança alimentar e nutricional**. Brasília, 2004.

DE CASTRO, Helisa Canfield. **A comida na (da) margem**: experiências compartilhadas em uma cozinha comunitária. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Porto Alegre, RS, 2015.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Implementação: ainda o "elo perdido" da análise de políticas públicas no Brasil? In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.) **Implementação de Políticas Públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012, p. 123-152.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211-259, 2000.

GARAJAU, Narjaara Incalado; AFONSO, Maria Lúcia Miranda. Articulação intersetorial como estratégia de gestão na Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: análise do Programa Cozinha Comunitária. **Revista Segurança Alimentar e Nutrição**, Campinas/SP, v.23, p.1065-1079, dez. 2016.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero**: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. São Paulo, out. 2001.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 21, n. 48, p.101-110, dez. 2013.

LOTTA, Gabriela Spanghero. O papel das burocracias do nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle a discricionariedade. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Implementação de Políticas Públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012. p. 20-49.

MORAES SOBRINHO, João. **A Implementação de Políticas Públicas voltadas ao Artesanato na Paraíba**: Análise do Programa Paraíba em suas mãos. 2014. 117 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2014.

PEREIRA, Fernanda Bissigo; NESPOLO, Cássia Regina; SIMON, Letícia; FIAMENTTIA, Marilene. Diagnóstico da Insegurança Alimentar e Nutricional entre Usuários de Restaurante Popular e Cozinhas Comunitárias no Município de Caxias do Sul. **III Congresso de Pesquisa e Extensão da FSG.** Caxias do Sul/RS. p.1021-1033. 2015.

PINTO, Henrique Salles. **A Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil** (Parte 1): A Modernização do Estado e os Avanços na Superação da Fome. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 150). 2014.

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar nº 577, de 16 de outubro de 2007**. Cria o Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável – Simsans –, composto pela Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, pelo Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, pelas Microrredes e pela Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável – osans –, e dá outras providências. Diário Oficial [do] Estado, Porto Alegre, RS, 2007. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph- brs?s1=000029338.DOCN.&l=20&u=%2Fnetahtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=at os&SECT1=TEXT>. Acesso em: 10 de nov. 2017.

PORTO ALEGRE. **Projetos e Ações de Segurança Alimentar**. Disponível em: <http://www1.prefpoa.com.br/fasc/default.php?p_secao=78>. Acesso em 01 nov 2017.

RABELO, Maria Mercedes; RUCKERT, Isabel Noemia. A construção da política de segurança alimentar e nutricional: o caso de Porto Alegre. **Indicadores Econômicos**. FEE, Porto Alegre, v. 41, n. 3, p. 85-100, 2014.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas**: Conceitos Básicos. Washington, Indes/BID, 1997, mimeo.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2014.

SARTI, F.M.; MARCHIONI, D.M.L.; BANDONI, D.H.; FIGUEIREDO, I.C.R.; BRASIL, B.G. Análise Custo-efetividade Aplicada a Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: Uma Avaliação do Programa Cozinhas Comunitárias. **Revista Gestão e Políticas Públicas**, v.3, n.2, p.368- 386, 2013.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2015 (2ª edição).

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes de programas e projetos. Campinas: NEPP - Unicamp, **Cadernos de Pesquisa** n. 48, 2000.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007. Cap. 2. p.65-86.

TAKAGI, Maya. **A implantação da política da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil**: seus limites e desafios. 2006. 206 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

VALENTE, Flávio L. Schieck. (Org.) **O direito humano à alimentação:** desafios e conquistas. São Paulo: Cortez, 2002.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Revista de Nutrição**. V.18, n.4, Campinas/SP, Jul/Ago. 2005.

WINTER, Soren C. Perspectivas de implementação: status e reconsideração. In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon. **Administração Pública**: coletânea. – São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010. p.209-228.

A INFLUÊNCIA DOS PROFESSORES NA ESCOLHA DOS ALUNOS DE ESCOLAS PÚBLICAS EM REALIZAR OU NÃO O ENEM: UM ESTUDO SOBRE BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA

Flora De Paula Holanda Maia (UFMG)
José Geraldo Leandro (UFMG)

Este artigo apresenta os resultados de uma pesquisa que teve como objeto a atuação dos professores de ensino médio, enquanto burocratas de nível de rua. Trata-se de um exercício de observação dos diferentes estilos de atuação dos professores, em turmas do último ano do Ensino Médio, e suas diferentes maneiras de lidar com o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) na relação com os alunos. Buscamos verificar, também, a existência de comandos da Secretaria de Educação de Minas Gerais e das gestões escolares no sentido de promover a padronização da atuação dos professores em relação ao ENEM. Metodologicamente, coletamos informações a partir: (i) de observações das aulas dos professores de Matemática e de Português de duas escolas selecionadas; e (ii) de entrevistas com servidores da Secretaria de Educação do Governo do Estado de Minas Gerais e com atores das gestões escolares. Verificou-se a ausência de normatizações advindas das gestões escolares e da secretaria sobre a atuação dos professores em relação ao ENEM; e que os professores apresentam diferentes estilos de atuação.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho está abrangido no tema de implementação de políticas públicas, adotando uma perspectiva menos ingênua dessa etapa em relação à autonomia dos seus atores. Enxergou-se aqui tal etapa do processo de produção das políticas públicas como um momento em que acontece, inclusive, tomada de decisão sobre as políticas (MELO e SILVA, 2000). Este tipo de abordagem nos permitiu considerar a agência dos atores implementadores e a possibilidade de exercício da discricionariedade pelos mesmos. O trabalho buscou aprofundar-se na teoria e nos aspectos empíricos relacionados a um dos tipos desses atores que implementam, a burocracia de nível da rua.

Este tema tem sido cada vez mais trabalhado no Brasil, mas foi intensamente desenvolvido nos Estados Unidos, principalmente por Lipsky (1980). A teoria fala que os burocratas de nível de rua são caracterizados pela entrega de serviços públicos aos cidadãos numa relação de interação direta entre essas duas partes. Além disso, essa categoria da burocracia age não só movida pelas normativas da política pública, mas também pelos seus próprios valores, pelos valores de outros atores envolvidos e por restrições, proibições e procedimentos colocados sobre ela (LOTTA, 2012). Alguns exemplos de burocratas de nível de rua são os professores, os policiais e os agentes comunitários de saúde.

A pesquisa ateve-se a observar os professores enquanto burocratas de nível de rua e, para isso, focou em professores de duas escolas da rede estadual de ensino médio de Minas Gerais. O recorte da pesquisa pode ser justificado: (i) pela intenção de explorar os possíveis efeitos que diferentes estilos de atuação dos professores podem ter na entrega do serviço de educação pública; e (ii) por considerar que o Exame Nacional do Ensino Médio é uma política de democratização do acesso ao Ensino Superior no Brasil, onde a desigualdade de acesso ainda é uma realidade. Sendo assim, perguntamo-nos se professores da rede estadual de ensino médio, enquanto burocratas de nível de rua, exercem diferentes formas de atuação em sala de aula e se tais formas de atuação são afetadas por orientações da SEE- MG e da direção escolar no que diz respeito ao ENEM.

De acordo com estudos recentes desenvolvidos no Brasil, por causa do espaço para a discricionariedade e outros atributos da categoria de burocratas de nível de rua, estes atores podem desenvolver diferentes estilos de implementação mesmo estando sob comandos e normativas iguais (LOTTA, 2008; PIRES, 2009; LIPSKY, 2010 apud LOTTA e SANTIAGO, 2017). Portanto, estabeleceu-se a hipótese de que os professores apresentariam diferentes atuações em sala de aula e seriam diferentemente inclinados ao ENEM; e que fatores externos à sala de aula influenciam a atuação dos professores que também está condicionada pelos comandos e pela legitimação advindos da ordem hierárquica, como a direção escolar e a Secretaria de Educação do Estado. O trabalho justifica-se ainda pela pretensão de contribuir para a compreensão da realidade de implementação de políticas educacionais nas escolas públicas e de buscar caminhos de aprimorar a democratização do acesso ao Ensino Superior público no país.

Objetivou-se, portanto, forjar um estudo exploratório a respeito dos estilos de atuação dos professores e diferentes maneiras de lidar com o ENEM dentro da escola diante dos alunos. Para isso, o desenho de pesquisa utilizou a observação das aulas ministradas para o terceiro ano dos professores de matemática e português de duas escolas de ensino médio, em Belo Horizonte, além de entrevistas com os gestores escolares de ambas as escolas e entrevistas com funcionários da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais. Alguns resultados observados foram que nem a Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais, nem as direções escolares normatizam a atuação dos professores quanto ao direcionamento para o ENEM, produzindo espaço para a atuação discricionária dos mesmos; e que para as duas escolas observadas, com históricos de altas taxas de participação de seus alunos no ENEM, há atuações discricionárias e variadas dos professores no sentido de favorecer a participação dos alunos no exame.

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A BUROCRACIA DO NÍVEL DE RUA

A área de estudos sobre implementação no Brasil cresceu, mas ainda não está estabelecida (FARIA, 2012). A nível internacional, a trajetória do estudo sobre esta etapa de política pública conta com duas principais perspectivas, denominadas *top-down* e *bottom-up*. Entretanto, para este trabalho, não nos deteremos a nenhumas destas opções dicotômicas. Aqui a perspectiva é de que a implementação pode ser considerada uma etapa tão importante quanto a formulação e, como veremos, trata-se de um momento em que as tomadas de decisão pelos burocratas de nível de rua e a interação entre eles e os usuários os usuários das políticas tende a ser um aspecto fundamental para a análise de políticas públicas (MELO e SILVA, 2000; LOTTA, 2008).

BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA

O conceito de "burocracia de nível de rua" é uma construção que já conta com alguma trajetória em outros países, mas, no Brasil, é uma elaboração que está começando a ser utilizada com mais frequência nesta década.[1] Existem, por exemplo, trabalhos que utilizam o conceito em estudos empíricos de políticas públicas, no caso brasileiro, como os trabalhos de Lotta (2010), Pires (2008), Torres, Gomes, Pavez e Fusaro (2010).

Os burocratas de nível de rua são aqueles funcionários que lidam diretamente com os usuários das políticas públicas como policiais, professores, profissionais de saúde, entre outros. A importância de estudá-los é grande, pois os mesmos ocupam bastante espaço no conjunto de cargos do Estado e a eles é destinado alto valor de recurso público (LIPSKY, 1980 *apud* LOTTA, 2010). Para dar um passo além disso, precisamos levar em conta estes burocratas como implementadores de políticas públicas e cujas atuações podem influenciar no desenvolvimento e nos resultados das políticas (CAVALCANTI, LOTTA e PIRES, 2018; LOTTA, 2010).

[1] Nossa perspectiva de compreensão é de que um dos motivos da disseminação ainda incipiente no Brasil é que as principais obras dentro deste campo de estudo estão em outras línguas, predominantemente o inglês. Portanto, ainda é algo pouco estudado nas graduações do campo depúblicas.

Os estudos acadêmicos sobre burocracia de nível de rua contam com publicações desde a década de 60, nos Estados Unidos, apesar de terem se intensificado na década de 70. À época, o país produziu e implementou uma série de políticas públicas nacionais e havia a preocupação de entender como se dava a implementação em cada ente da federação norte americana. Além disso, outro motivo para o crescimento desta temática acadêmica foi a busca por entender a discricionariedade[2] dos burocratas de nível de rua e suas implicações. Neste sentido, estudos comparativos das atividades de diferentes tipos de burocrata de nível de rua têm procurado identificar semelhanças e diferenças em suas rotinas, no que diz respeito ao uso da discricionariedade para a implementação das políticas (CAVALCANTI, LOTTA e PIRES, 2018).

Em 1980, Michael Lipsky deu uma sólida contribuição a esta temática teórica com a obra *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*, o autor coloca o burocrata de nível de rua como sendo o responsável pela entrega direta da política pública ao cidadão e é a partir de sua interação com o público-alvo que acontece a criação da imagem do Estado pelo cidadão. De certa forma, é ele que personifica o Estado diante do público-alvo tornando-se a ponte entre a sociedade civil e a administração pública, sendo então pressionado pela sociedade civil para que seja atendida com o benefício que o burocrata pode fornecer (CAVALCANTI, LOTTA e PIRES, 2018).

São muitas as características e condições da atuação da burocracia de nível de rua. Uma básica seria que estes burocratas trabalham sob condições desfavoráveis, com recursos escassos e com uma dupla tensão posta, por um lado, pelos gestores públicos em cargos de mando para que sejam atingidas as metas da política, por outro lado, pelos cidadãos para que sejam entregues a eles o serviço público. Além disso, suas funções estão regulamentadas por um excesso de normativas e diretrizes, a interação com o público-alvo é caracterizada por imediatismo que necessitam de decisões rápidas, além de trabalharem longe de uma supervisão direta e tudo isso acontece em um contexto complexo (LIPSKY, 1980 *apud* CAVALCANTI, LOTTA e PIRES, 2018).

Então rotineiramente o burocrata de nível de rua toma decisões, por exemplo, sobre quem está devidamente encaixado no público a ser atendido pelo serviço estatal, fazendo, assim, uma alocação de recursos públicos (PIRES, LOTTA e DUTRA, 2018; MEYERS e VORSANGER, 2010; MELO e SILVA, 2000), bem como decide a intensidade, a frequência e o valor da interação (CAVALCANTI, LOTTA e PIRES, 2018). Além disso, sabe-se que o que guia essa alocação de benefícios e sanções, não é somente as normas e regulamentações a que a política pública se submete. Durante os momentos de implementação ocorrem situações nas quais o burocrata age de forma diferente do programado no momento da formulação da política (LIPSKY, 1980 *apud* CAVALCANTI, LOTTA e PIRES, 2018; MELO e SILVA, 2000), criando jeitos de lidar ou enfrentar algo inesperado e, por vezes, problemático.

Passando a falar sobre as características de discricionariedade que são próprias destes autores, salientamos que Lima e D'Ascenzi (2013) adotam o termo "mecanismo de adaptação" para falar dos atos discricionários da burocracia de nível de rua. Lipsky, por sua vez, utilizou o termo *coping* para tratar deste aspecto (CAVALCANTI, LOTTA e PIRES, 2018). Já Tummers (2015) et. al.

> "(...) propõem que os mecanismos de coping possam ser categorizados em três tipos: os que aproximam o burocrata dos clientes, os que o afastam dos clientes e os que colocam o burocrata contra os clientes. Quanto aos mecanismos que os aproximam dos clientes, além do contorno às regras, os burocratas também podem dedicar atenção maior a um grupo que considerem mais necessitado em detrimento de outros. Quanto aos mecanismos que os afastam dos clientes, da rotinização do serviço já citada, os burocratas também podem dificultar o acesso ao serviço, estabelecendo um limite de interações com os clientes por dia, por exemplo. Por último, quanto aos mecanismos que colocam os burocratas contra os clientes, além da adesão rígida às regras, os burocratas podem quebrar as regras e confrontarem os clientes, como forma de lidar com contatos e clientes percebidos como agressivos" (CAVALCANTI, LOTTA e PIRES, 2018).

Partindo desse arcabouço teórico, Pires (2009) mostra a importância da variável estilo de implementação para o estudo de burocracia governamental e para o avanço do estudo em política pública (PIRES, 2009). Já Torres, Gomes, Pavez e Fusaro (2010), aproximando-se um pouco mais do tema deste trabalho, mostram que professores, em geral, mais motivados, mais escolarizados, mais experientes, com menor carga de trabalho, que demoram menos tempo para chegar até a escola e que são efetivos, concentram-se em regiões mais ricas do estado (TORRES, GOMES, *et al.*, 2010). Por fim, Lotta (2014) trabalhou com dados levantados entre 2004 e 2010, em alguns municípios brasileiros (São Paulo, Taboão da Serra e Sobral), e pôde observar mais de cem atitudes diferentes entre os agentes comunitários de saúde como burocratas de nível de rua devido ao exercício da discricionariedade (LOTTA, 2014).

[2] O conceito de discricionariedade será apresentado e discutido na próxima seção.

DISCRICIONARIEDADE: DISTINTOS ACHADOS EMPÍRICOS E DIFERENTES PERSPECTIVAS DE COMPREENSÃO

Entendendo que a discricionariedade é uma pauta importante para o tema burocracia, precisamos nos orientar quanto à perspectiva e a definição adotadas em cada debate. Além de ser importante, a discricionariedade é controversa, pois pode ser positivamente ou negativamente observada.

Neste sentido, pensando a atuação dos burocratas implementadores como algo que deve ser guiado estritamente pelas normas e leis do Estado, neutralizando assim a dimensão pessoal dos mesmos, o ato discricionário é algo negativo que deve ser profundamente controlado durante a implementação. Assim faz sentido traçarmos a relação desta visão de política pública com a perspectiva top-down, uma vez que, para ambas, a implementação deve ser essencialmente um momento de controle estatal sobre os funcionários públicos, onde a discricionariedade pode ferir os princípios da administração pública (LOTTA, 2010). Melo e Silva (2000) argumentam que enxergar a política pública e seu processo de implementação como algo isolado do jogo político é irrealista, pois *"toda ação ou intervenção governamental através de programas e projetos é constitutivamente política: ela distribui custos e benefícios, utiliza recursos coletivos e é formulada por autoridades públicas"* (MELO e SILVA, 2000, p. 13). Também questionando a visão que considera a discricionariedade como estritamente negativa, a pesquisa de Pires (2009) percebe a inevitabilidade da discrição na atuação da burocracia de nível de rua e, ainda mais, indicam que justamente ela pode ser um fator de melhoria dos resultados das políticas públicas.

A ideia aqui é de que a discricionariedade é o cerne do dilema estatal entre controle da atuação do estado e a capacidade e resolução dos problemas por parte da burocracia. Desta forma, estudar a discricionariedade de maneira menos ingênua é fundamental para um equilíbrio entre controle e capacidade (PIRES, 2009). O pressuposto aqui é de que a flexibilidade e autonomia da burocracia podem garantir saídas para questões cotidianas que não estavam programadas, garantindo que a implementação ocorra (LOTTA e SANTIAGO, 2017). Meyers e Vorsanger (2010), além de revisitar diferentes perspectivas sobre o exercício da discricionariedade por burocratas de nível de rua e o controle do mesmo, levanta questões avaliativas sobre este exercício. Os autores concluem que mesmo já sendo sabida a importância da atuação dos burocratas de nível de rua nos resultados das políticas, as conclusões sobre o exercício da discricionariedade por estes atores ainda são bastante divergentes. Isso se deve principalmente às limitações teóricas e metodológicas no que diz respeito aos modos de controle hierárquico e aos incentivos no nível individual para a atuação dos trabalhadores de nível de rua (MEYERS e VORSANGER, 2010).

É importante considerar que tanto quanto pode ser um fator de melhoramento dos resultados das políticas, o ato discricionário pode reproduzir desigualdades sociais. Isso pode ser entendido como um dos possíveis efeitos distributivos da discricionariedade, a categorização de indivíduos. A ideia aqui é que a partir disso, o burocrata exerce determinados padrões de inclusão e de exclusão que podem reproduzir ou diminuir desigualdades sociais (PIRES, LOTTA e DUTRA, 2018).

Pires, Lotta e Dutra (2018), adotando a perspectiva do burocrata de nível de rua como um alocador de recursos, portanto exercendo atividade distributiva (PIRES, LOTTA e DUTRA, 2018; MEYERS e VORSANGER, 2010; MELO e SILVA, 2000), dizem que esta característica pode ter consequências na reprodução de desigualdades sociais. Dois dos efeitos distributivos da discricionariedade elencados pelos autores são: a distribuição de efeitos e benefícios (quando burocratas optam como e para quem distribuem quais e quantos benefícios e sanções); e a determinação de contextos e a intensidade de interações (quando burocratas determinam quando, onde, como e quantas vezes vão interagir com usuários). Para Lotta (2010), a discricionariedade da burocracia de nível de rua está exatamente na possibilidade de decidir a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios e sanções distribuídos ao público.

Lotta (2008), no estudo etnográfico sobre os estilos de implementação dos Agente Comunitários de Saúde, dentro do Programa de Saúde da Família, argumenta que a implementação é um processo e os valores e referências dos agentes implementadores constituem os estilos de implementação criados. É com tal perspectiva que Lotta (2008) analisa como os ACS constroem suas ações e como interagem com os usuários da política.

Apesar de ser muito utilizada em estudos sobre a administração pública, a palavra discricionariedade aparece muitas vezes de maneira vaga e ambígua na literatura. Para o afunilamento em burocracia de nível de rua isso não é diferente. Para Lotta e Santiago (2017) o exercício de conceituar melhor a discricionariedade para cada estudo é importante no aprimoramento da teoria de implementação e burocracia. Por causa disso, as autoras desenvolveram um artigo que remonta o panorama conceitual para este termo e busca trazer à tona algumas diferenças categóricas (LOTTA e SANTIAGO, 2017).

Então quando se diz aqui que a discricionariedade está intimamente ligada à burocracia, é importante deixar claro que a burocracia da qual se fala deve ser entendida como o "corpo de funcionários que atuam dentro da máquina estatal e não a concretude das políticas públicas" (LOTTA e SANTIAGO, 2017). Logo, dizemos que o corpo de funcionários da máquina estatal é intimamente ligado à discricionariedade. A partir desse entendimento, as autoras traçaram delimitações para autonomia e discricionariedade, onde os tipos de discricionariedade colocados foram discricionariedade enquanto ação e discricionariedade enquanto espaço para ação.

Tratando um pouco mais sobre as diferenças das duas dimensões, a discricionariedade enquanto espaço para ação diz respeito à liberdade do indivíduo delimitada pelas regras de maneira contratual entre as partes e pode ser analisada através dos contextos normativos, de parâmetros organizacionais e da atuação dos gestores. Já a discricionariedade enquanto a ação em si, diz mais sobre a variação de atuação dos próprios burocratas e os elementos que a influenciam. Nesta segunda, analisa-se a forma como os burocratas de nível de rua interpretam e implementam as regras de acordo com seus valores, julgamentos, papel social e outros elementos atribuídos ao indivíduo (LOTTA e SANTIAGO, 2017). Além disso, é importante considerar que a ação dos gestores regula, legitima ou deslegitima, a discricionariedade dos burocratas de nível de rua, por meio de relações de mando e de padronização de procedimentos, de maneira a legitimar ou deslegitimar um ato discricionário de um burocrata sob seu mando (LIPSKY, 2010 *apud* LOTTA e SANTIAGO, 2017).

Neste sentido, a atividade dos professores em sala de aula, na interação com os alunos, toca na discricionariedade enquanto ação (LOTTA e SANTIAGO, 2017) na medida em que tais burocratas exercem suas funções burocráticas de acordo com seus valores, julgamentos, papel social e outros elementos pertencentes ao indivíduo. E, por outro lado, há um espaço para a discricionariedade dos professores colocado pelos parâmetros organizacionais e pela atuação dos gestores das escolas, que também estão sob parâmetros organizacionais da SEE-MG.

ENEM: O PRINCIPAL MECANISMO DE ACESSO AO ENSINO SUPERIOR NO PAÍS E A ADESÃO DOS ALUNOS DE ESCOLA PÚBLICA AO EXAME

No Brasil, o perfil socioeconômico predominante dos alunos da rede pública de ensino muda radicalmente conforme a transição entre o Ensino Médio e o Ensino Superior. De acordo com dados do Movimento Todos Pela Educação (2018), no quartil de jovens de 15 a 17 anos com renda mais baixa, 57,3% estão no Ensino Médio, enquanto que no quartil de jovens de 15 a 17 anos com mais alta renda, 91,1% estão no Ensino Médio. Para as matrículas no Ensino Superior, observa-se que no quartil mais pobre de jovens de 18 a 24 anos, somente 7,2% cursa este nível de ensino, enquanto que no quartil mais rico, 48% dos jovens cursa este nível de ensino. Outro conjunto de dados que retrata tal fenômeno foram tornados públicos por meio do Relatório do Segundo Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (2018). A partir destes dados sabe-se que em 2015 o percentual da população de 15 a 17 anos que frequentava o ensino médio ou havia concluído a educação básica, por renda domiciliar per capita era muito diferente para os 25% mais ricos (88,4%) e para os 25% mais pobres (53,3%) (BRASIL, 2018). Grosso modo, estes dados nos indicam haver uma relação entre a continuidade dos estudos e as clivagens de classe[3].

Apesar de já existirem políticas para a democratização do acesso ao Ensino Superior, das quais trataremos mais adiante, a realidade recente ilustrada pelos dados citados anteriormente tem demonstrado que ainda temos que lidar com a necessidade de ajustes. Os dados sobre o perfil dos alunos que efetivamente ingressam nas Instituições de Educação Superior (IES) demonstram haver uma grande parcela de alunos formados em escolas públicas que não conseguem acessá-las.

De acordo com os microdados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) para o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), referentes aos anos de 2011-2012, demonstrados na Tabela 01 abaixo, a proporção de alunos inscritos no exame que estudaram a maior parte da vida escolar ou toda ela em escola pública é pequena, se comparada à proporção da escola privada. E ainda, se considerarmos o número de alunos que se abstiveram da participação no exame, há muito mais abstenção dos alunos de escola pública do que dos alunos de escolas particulares (BRASIL, 2015).[4] E a participação deste público, especificamente, é muito importante para a realização da política do ENEM em si, uma vez que a mesma tem como um dos seus objetivos, a democratização do acesso ao Ensino Superior, conforme abordamos na próxima seção.

[3] Aqui não abordamos as clivagens sociais de raça ou sexo para o estudo dos perfis dos alunos na educação pública, mas, ainda assim, consideramos serem também clivagens importantes para mapear os grupos da população que têm recebido ou têm deixado de receber serviços públicos.

[4] Neste sentido, é possível pensar que, dos fatores associados ao nível de participação dos alunos de ensino médio da rede pública no ENEM, a classe social deve ser considerada um fator importante. Esta não é, contudo, uma hipótese a ser testada no presente trabalho.

Tabela 1 - Quantidade de inscritos, participantes e taxas de abstenção no ENEM por tipo de instituição escolar frequentada no Ensino Médio - Brasil - 2011-2012

Tipo de instituição escolar frequentada no Ensino Médio	2011			2012		
	Inscritos	Participantes	Abstenção (%)	Inscritos	Participantes	Abstenção (%)
Somente em escola pública	4.300.311	2.994.131	30,4	4.659.408	3.163.280	32,1
Maior parte em escola pública	170.535	119.453	30,0	186.234	125.942	32,4
Somente em escola particular	716.815	617.687	13,8	827.287	702.471	15,1
Maior parte em escolar particular	102.771	79.181	23,0	114.776	86.076	25,0
Somente em escola indígena	1.433	929	35,2	1.542	995	35,5
Maior parte em escola indígena	326	199	39,0	448	258	42,4
Somente em escola situada em comunidade quilombola	341	227	33,4	610	394	35,4
Maior parte em escola situada em comunidade quilombola	297	200	32,7	760	470	38,2
Não frequentei a escola	74.119	41.323	44,2	-	-	-
Sem resposta	13.908	10.323	25,8	-	-	-
Total	**5.380.856**	**3.863.653**	**28,2**	**5.791.065**	**4.079.886**	**29,5**

Fonte: (BRASIL, 2015, p. 46)

O Exame Nacional do Ensino Médio foi criado em 1998 pelo Governo Federal como instrumento de avaliação da educação no final da Educação Básica. É um exame individual e voluntário (BRASIL, 2015) e em 2004, 539 IES já utilizavam a nota no exame como critério de seleção. Somente em 2009, com a criação do Sistema de Seleção Unificada (Sisu), o Ministério da Educação estimulou o uso do ENEM como parte do processo de seleção dos ingressantes ao ensino superior e passa a ter o formato parecido com o que conhecemos hoje – 180 questões objetivas e a redação, sendo realizado em dois dias. Em 2013, quase todas as instituições federais de ensino superior adotaram a nota no exame como critério de seleção (BRASIL, 2019). Contudo elas ainda têm autonomia para optar pelas seguintes alternativas para a utilização do ENEM: fase única, primeira fase, combinado com o vestibular da instituição ou fase única para vagas remanescentes (ANDRIOLA, 2011). Por isso, este é, atualmente, o principal mecanismo e porta de entrada no Ensino Superior público brasileiro, sendo a nota no exame utilizada pelo Sisu para a entrada em instituições públicas.

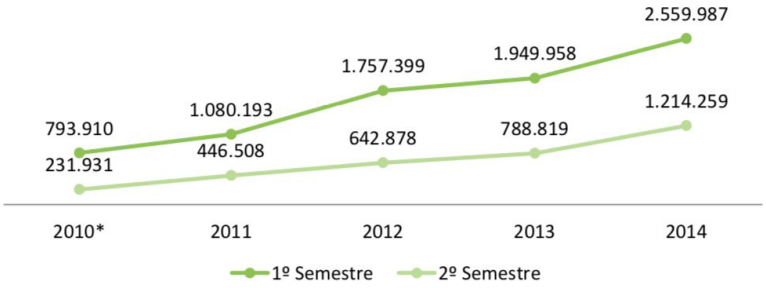
A sugestão do MEC de utilização do ENEM como mecanismo de ingresso ao Ensino Superior tem como "*principais objetivos democratizar as oportunidades de acesso às vagas federais de ensino superior, possibilitar a mobilidade acadêmica e induzir a reestruturação dos currículos do ensino médio*" (ANDRIOLA, 2011, p. 116). Junto com o exame, a Lei de Cotas de 2012 e o Reuni foram as principais políticas de ampliação do acesso da população pobre ao Ensino Superior público. É importante salientar que este conjunto de políticas significa um esforço para amenizar a desigualdade social no país, problema que tem assolado ininterruptamente parte da população brasileira.

A importância da implantação destas políticas para democratizar o acesso ao Ensino Superior fica demonstrada nos dados explicitados pelos Gráficos 01 e 02 que apresentamos a seguir. De acordo com o balanço feito pela Secretaria de Educação Superior (SESu) do MEC sobre a democratização e a expansão do Ensino Superior no Brasil de 2003 a 2014, o processo de democratização significa modificar o quadro onde o ensino superior é uma alternativa reservada às elites. Dados do IBGE mostram que durante o período abrangido pelo balanço, de 2003 a 2014, 5% da população brasileira concluiu o ensino superior, sendo que, no Censo 2010, 11% da população tinha concluído a mesma etapa (BRASIL). Ou seja, nestes doze anos houve um considerável incremento da população brasileira que tem o ensino superior completo.

O crescimento do número de matrículas nas universidades públicas na região Nordeste foi de 94%, seguidos de 76% de crescimento para a região Norte, fruto das políticas de interiorização da universidade pública e das políticas de democratização do acesso. O balanço também mostra que, de 2010 a 2014 o número de vagas ofertadas e o número de candidatos inscritos no Sisu aumentou substantivamente. Vejamos os gráficos sobre o balanço publicados sobre o Sisu pela SESu.[5]

[5] Os dados referentes ao Sisu servem como uma proxy para o uso do ENEM como mecanismo de ingresso ao ES, pois somente com a nota do ENEM é possível participar da seleção no referido sistema.

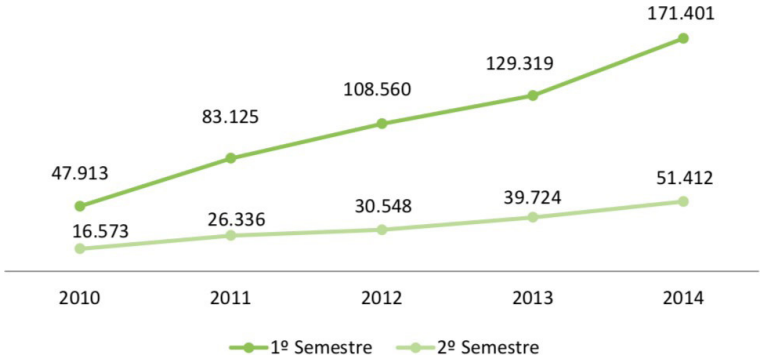
Gráfico 1 - Candidatos inscritos no Sisu - 2010-2014



Fonte: MEC/SESu/Dipes (BRASIL, p. 61)

*Referente à primeira etapa de inscrição

Gráfico 2 - Vagas ofertadas através do Sisu - 2010-2014



Fonte: MEC/SESu/Dipes (BRASIL, p. 61)

Os gráficos nos dizem que tanto a quantidade de inscrições quanto a quantidade de oferta de vagas é crescente no período de 2010 a 2014, indicando que o ENEM tem se tornado mais popular como método de avaliação e critério para a entrada no Ensino Superior. Mas ainda assim, o número de pessoas inscritas por vaga ofertada é grande em 2014, sendo de quase 15 pessoas no primeiro semestre e de quase 24 pessoas no segundo semestre. O que podemos conjecturar a partir dos dados apresentados é que já ouve uma melhora no quesito democratização do acesso ao Ensino Superior, entretanto, ainda está longe do ideal.

PROFESSORES COMO BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA: A PERSPECTIVA DE ANÁLISE

Num contexto em que o ENEM é o principal critério de seleção para a entrada no Ensino Superior, em que existe estigmatização da educação básica pública como sendo de pouca qualidade, a ponto de não preparar suficientemente os alunos; além disso, estigmatização também dos alunos pobres como incapazes de cursar o ES - principalmente em uma universidade pública - a atuação do professor das escolas públicas em geral e, especificamente, do ensino médio deve ser considerada importante. Entendemos que o professor pode atuar dentro da sala de aula de maneira a estimular, acompanhar, informar, treinar os alunos, bem como de forma contrária a isso. Conforme demonstramos no capítulo anterior, indicam que a discricionariedade de burocratas de nível de rua tem importância no resultado da implementação da política (LOTTA, 2008;2010; PIRES, 2009; CAVALCANTI, LOTTA e PIRES, 2018).

Partindo do entendimento que o professor é um burocrata de nível de rua, pois entrega um serviço público e lida diretamente com o público-alvo da política educacional é que investigamos empiricamente a atuação em sala de aula destes profissionais. Em nosso entendimento, os professores também estão condicionados pela tensão entre a demanda do nível burocrático superior e a demanda do cidadão que quer receber o serviço do Estado, ou seja, personificados como burocratas de nível de rua (LIPSKY, 1980;2010 *apud* CAVALCANTI, LOTTA e PIRES, 2018). Relembramos que outra característica deste tipo de burocrata é que sua atuação pode estar condicionada tanto por incentivos individuais como por controles hierárquicos (MEYERS e VORSANGER, 2010). Sendo assim, a atuação dos professores não escapa da discussão sobre discricionariedade. Há bastante espaço para discrição numa sala de aula, o que nos faz considerar a possibilidade de um sem-número de estilos de implementação na atuação destes profissionais.[6]

[6] A sociologia da educação tem sólidos estudos sobre o efeito do professor na aprendizagem dos alunos, mas o que se observa aqui é diferente disso, apesar de haver convergências teóricas explicativas. Não se quer saber sobre aprendizagem e sim sobre a inscrição e presença do aluno no Exame. Quer se observar a influência que o professor pode ter na decisão do aluno de escola pública em participar do ENEM.

Faz-se necessário dizer quais são os atores que compõem a sequência burocrática até chegar aos professores de Ensino Médio em Belo Horizonte, cujas atuações são o foco deste estudo. Este nível de ensino está sob responsabilidade da Secretaria de Educação do Estado (SEE-MG), visto que a Lei de Diretrizes e Bases atribuiu aos governos estaduais a oferta desta etapa do ensino público. Em 2013, a Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (SEE-MG) era responsável por 87% das matrículas no Ensino Médio mineiro (BRAGA, SOARES NETO e PLANK, 2017).

Dito isso, salientamos que neste estudo abordamos os dois campos de tensão entre os quais o burocrata de nível rua está: a burocracia hierarquicamente superior (neste caso os diretores das escolas e a SEE-MG) e os alunos que interagem diretamente com os professores. Nossa intenção é responder se existem diferentes formas de atuação dos professores em sala de aula enquanto burocratas de nível de rua e se tais formas de atuação são afetadas por orientações da SEE-MG e da direção escolar no que diz respeito ao ENEM.

De acordo com Lotta (2008) e Pires (2009), respalda-se a primeira hipótese, de que existem diferentes formas de atuação dos burocratas de nível de rua que, neste caso, são os professores em sala de aula, no que diz respeito à finalidade de sua atuação. Ou seja, a perspectiva de que há professores que direcionam mais sua atuação para a finalidade do ENEM e professores que não direcionam sua atuação para a finalidade do ENEM.

A segunda hipótese é de que fatores externos à sala de aula influenciam a atuação dos professores e está embasada na ideia de que burocratas de nível de rua exercem discricionariedade, mas também estão condicionados pelos comandos e pela legitimação advindos da ordem hierárquica (LIPSKY, 2010 *apud* LOTTA e SANTIAGO, 2017). Ou seja, um importante fator explicativo seria a existência de direcionamentos dentro da escola onde o professor trabalha, no que diz respeito à participação dos alunos no ENEM. Caso exista um direcionamento, o professor agiria objetivamente de acordo com as orientações escolares.

PESQUISA E RESULTADOS

A pesquisa é exploratória e qualitativa, consciente de que o processo de estudar afeta o que será estudado (ALONSO, 2016). Trata-se de um estudo de casos, com o intuito de observar interações sociais rotineiras, relações entre os indivíduos e valores e atitudes dos mesmos. Trabalho com dois casos para os quais coletamos dados entre os meses de março e maio do ano de 2019. Mais especificamente, tratou-se de duas escolas da rede pública estadual na cidade de Belo Horizonte.

De acordo com a literatura, a maior parte do desempenho do alunado deriva de sua condição social (OLIVEIRA e ABRUCIO, 2018), portanto, o primeiro critério para seleção das escolas a serem pesquisadas é o Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas (Inse) de 2015, pois eram os mais recentes, desenvolvido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep),[7] que oferece uma classificação do nível socioeconômico em grupos. A totalidade das escolas estaduais de Belo Horizonte ficaram encaixadas entre os grupos 3 e 5 e foi feita a escolha de estudar escolas do nível socioeconômico mais baixo, o nível 3. Estar dentro do nível socioeconômico 3 no Inse significa que os alunos dessa escola, de modo geral, indicaram que há em sua casa bens elementares, como banheiro e até dois quartos para dormir, possuem televisão, geladeira, dois ou três telefones celulares; bens complementares como máquina de lavar roupas e computador (com ou sem internet); a renda familiar mensal é entre 1 e 1,5 salários mínimos; e seus responsáveis completaram o ensino fundamental ou o ensino médio (BRASIL, 2015). Desta forma, o Inse indica que as escolas escolhidas têm um perfil de alunos cujos pais ou responsáveis não chegaram a ingressar o Ensino Superior.

Dentro do Grupo 3, foram escolhidas duas escolas com taxas de participação que contrapõem o que a literatura traça como tendência para as escolas desse nível socioeconômico. Dada a série histórica das taxas de participação de ambas de 2013 a 2017, trata-se de duas escolas com bons resultados em participação de seus alunos no ENEM, apesar de apresentarem um alunado que, no geral, não daria continuidade aos estudos em IES. A seguir estão apresentadas as séries históricas de taxa de participação dos alunos no ENEM para as escolas estudadas. Como pode ser observado, são duas escolas que têm, em média, bem mais da metade de seus alunos participando do ENEM, considerando dados em série de 5 anos.

Como métodos de coleta, foram utilizadas observação participante durante as aulas dos professores efetivos de Português e de Matemática, pois são as disciplinas que mais têm aula por semana, das turmas de terceiro ano do Ensino Médio dessas escolas; além de entrevistas semi- estruturadas com atores da equipe de gestão escolar das mesmas e atores da SEE-MG. Com as observações objetivamos verificar os tipos de atuação exercida pelos professores em sala de aula e com as entrevistas junto aos membros da gestão escolar buscamos mapear o posicionamento da burocracia de médio escalão no que diz respeito ao ENEM, bem como seu perfil, e mapear a existência de orientações formais dentro da escola sobre a atuação dos professores em sala de aula no que diz respeito ao referido exame. Já com as entrevistas com atores da SEE-MG objetivamos observar como a SEE se posiciona em relação ao exame e como é sua interação com as escolas em relação a tal aspecto.

[7] Os dados utilizados para o cálculo do Inse advém dos questionários contextuais dos estudantes, fornecidos pelos Microdados disponibilizados pelo Inep, do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) referentes ao ano de 2015. As questões utilizadas para a construção do indicador dizem respeito à renda familiar, à posse de bens e contratação de serviços empregados domésticos pela família dos estudantes e ao nível escolaridade de seus pais ou responsáveis. Além disso, os estudantes foram agrupados em 8 níveis ordinais que permitem ter uma visão geral do padrão de vida dos mesmos. (BRASIL, 2015)

RESULTADOS DE PESQUISA

A RELAÇÃO/ATUAÇÃO DA SECRETARIA JUNTO ÀS ESCOLAS.

A Secretaria de Educação de Minas Gerais tem, sob sua responsabilidade, mais de 2000 escolas estaduais que oferecem turmas de Ensino Médio. Portanto, o maior público do estado a quem o ENEM pode atender, são os alunos desta rede de ensino. Em entrevista com analistas educacionais alocados na atual Diretoria de Ensino Médio pôde-se captar qual é a visão da secretaria sobre o ENEM, bem como obter informações sobre algumas ações que objetivam facilitar a participação dos alunos da rede estadual pública no exame.

O Exame Nacional do Ensino Médio não é de competência de governos estaduais, por se tratar de uma política federal. Entretanto, a SEE-MG constatou, a baixa participação dos seus alunos no ENEM, de acordo com um entrevistado alocado na Diretoria de Ensino Médio da secretaria. Como falado por ele, *"o ENEM não é nosso, mas os alunos são"* (trecho da fala do Entrevistado 1 da secretaria) e a partir deste entendimento a secretaria decidiu realizar algumas mobilizações para aumentar o número de participantes no exame.

Observamos que dentre as ações realizadas com o objetivo de aumentar a participação dos seus alunos no ENEM, nenhuma convoca as escolas ou comanda alguma atuação específica das mesmas. De acordo com a fala dos entrevistados, são exemplos desse tipo de ação da SEE-MG o lembrete dos prazos estabelecidos pelo MEC, que é enviado para as escolas via e-mail e divulgados no site oficial da secretaria, o Aulão ENEM e, por fim, a mobilização de outras instituições que possam ajudar as escolas a darem suporte logístico (deslocamento, hospedagem e alimentação) aos alunos que irão fazer a prova. Outras ações executadas foram: orientações dadas pela secretaria às suas regionais, para que cada uma das 47 regionais do estado desenvolva seu próprio projeto no mesmo sentido do projeto de Aulão ENEM oferecido em Belo Horizonte, disseram os funcionários entrevistados da SEE-MG.

Podemos notar que essas ações não são responsabilidade administrativa da secretaria de educação, mas em seu âmbito acontece a decisão de realizá-las. Um trecho da entrevista com um dos funcionários da SEE-MG relata como funciona esta parceria com outras instituições e fala sobre a dimensão também discricionária destas ações feitas pela secretaria. Vejamos a seguir.

> "Prefeitura... pega os meninos, leva lá, faz a prova, volta. No outro domingo, eu faço e volto. . . Então tivemos essa mobilização. Ainda não contabilizamos, mas uma primeira conversa que nós tivemos com o MEC, parece que teve um aumento da participação. Já é um ganho pra nós. Já é um ganho isso aí. Então é. . . a estrutura do Estado, ele trabalha.. tem outro foco, que o foco é o Ensino Médio, mas essas ações a gente tem liberdade de trabalhar". (Entrevistado 1 – SEE-MG).

Ao falar que o foco do trabalho do Estado é o Ensino Médio, mas que a Diretoria do Ensino Médio tem liberdade para trabalhar essas ações descritas anteriormente. E quanto às escolas, vê-se que não há nenhum comando ou imposição da SEE-MG diretamente a elas quanto à maneira que se deve tratar o ENEM no âmbito das mesmas. Fala-se então de um espaço para a atuação discricionária e, mais do que isso, do uso desse espaço (LOTTA e SANTIAGO, 2017).

A RELAÇÃO/ATUAÇÃO DAS GESTÕES ESCOLARES JUNTO AOS PROFESSORES.

A ação dos gestores regula, legitima ou deslegitima, a discricionariedade dos burocratas de nível de rua, por meio de relações de mando e de padronização de procedimentos (LIPSKY, 2010 *apud* LOTTA e SANTIAGO, 2017). Perceberemos adiante que não há comando direto das escolas sobre como os professores devem estabelecer sua relação com os alunos quanto ao ENEM, trata-se da existência do espaço para a ação discricionária (LOTTA e SANTIAGO, 2017).

Como segue neste trecho da entrevista:

> "Eu num sei se a gente fala de incentivo, assim.. [...] É feito o que os professores querem fazer, o que os alunos querem fazer. [...] Então acredito que é porque esse seja um dos segredos de estar dando certo ou de a gente estar buscando essa questão do ENEM. Porque realmente os professores hoje, o grupo de professores da escola, ele quer trabalhar isso. Então se eles querem fica mais fácil. Lógico que não é 100% dos professores, mas a maioria deles está pensando nisso, né" (Entrevistado 1 - Direção 1).

Aqui vemos discricionariedade tanto como ação, quando o entrevistado da direção escolar fala que a maioria dos professores está pensando em tratar ENEM em suas aulas, como quanto o espaço para a ação, quando o entrevistado fala que a escola faz o que os professores e os alunos querem fazer (LOTTA e SANTIAGO, 2017).

De acordo com o observado no trecho, vê-se que não há uma formalização da orientação da direção escolar no sentido de determinar o tipo de atuação que os professores devem ter em relação ao ENEM dentro de sala. O que é indicado é que isso fica mais condicionado ao que os alunos demandam e ao que os professores querem fazer. Ao mesmo tempo que não há esse incentivo direto, as turmas de terceiros anos de ambas as escolas fazem uma prova bimestral que tem questões no estilo das do ENEM. O que foi observado, e será relatado posteriormente, é que, para além disso, tem alguns professores que adotam mecanismos que também estimulam e preparam os alunos para o exame.

O Entrevistado 1 da Direção 2 remete-se a parcerias com instituições privadas quando é perguntado na entrevista sobre a existência de incentivos aos professores para que eles estimulem os alunos a participarem do ENEM. O entrevistado responde ao questionamento dizendo que a escola não tem dinheiro para isso e faz um comentário "*Agora que a UNIBH dá o cursinho. Pra que fazer dois pré-ENEM?*" (Entrevistado 1 - Direção 2). Na escola 2, nos é informado pelo Entrevistado 1 que há várias parcerias com outras instituições como UNIBH[8], Pitágoras[9], Univeritas[10] e UNA, para o desenvolvimento de atividades não só com as turmas do terceiro ano. Mas é com as turmas do terceiro ano que acontecem os projetos mais voltados para a continuidade dos estudos como mesa de profissões, excursão para mostra de profissões e cursinho Pré-ENEM. As instituições, por seu interesse, vieram até a escola para oferecer essas atividades e a direção escolar tem acatado as parcerias que também lhe interessa, é o que diz o Entrevistado 1 – Direção 2.

As opiniões dos três entrevistados de direção escolar convergiram no aspecto de considerarem que o ENEM é uma política positiva para os alunos de escola pública estadual. Apontaram inclusive a dimensão de democratização do acesso ao ensino superior. Seguem trechos que ilustram isso.

> "E acho assim, que, num sei como é que vai ser pra agora, mas eu ainda vejo que o acesso para os meninos de escola estadual ela tá melhor do que o vestibular. Por todas as outras políticas públicas que vêm associadas." (Entrevistado 2 - Direção 1)

> "Olha, eu acredito que o ENEM ajudou demais. Essa questão de ingresso na faculdade eu acho que ficou muito mais democrático, a maneira de se inscrever na faculdade ficou muito mais democrática. Então eu acredito que o acesso está chegando mais a uma população que não tinha acesso, né." (Entrevistado 1 - Direção 1)

Desta forma, percebe-se que, mesmo que não haja uma demanda direta das direções escolares de que os professores tratem do ENEM em sala de aula, há um contexto onde a direção das duas escolas vê o exame como um instrumento que pode democratizar o Ensino Superior, ao passo que leva os alunos da rede pública para a continuidade dos estudos.

A fala dos entrevistados de direção escolar também permitiu observarmos algumas percepções deles sobre a discricionariedade, a ação em si, exercida por professores e o espaço para a ação discricionária (LOTTA e SANTIAGO, 2017). O Entrevistado 1 - Direção 2, fala sobre a professora de química da escola que, convoca os alunos a aulas de reforço do conteúdo de química que cai no ENEM em alguns sábados letivos do ano, sendo este um bom exemplo da percepção dela sobre o exercício de discricionariedade que um professor pode exercer. O trecho de entrevista a seguir mostra a dimensão da discricionariedade como espaço na ação dos professores.

> "É.. assim.. de modo geral, se você for pegar as escolas mais centrais e tem determinadas escolas que elas vão ter esse perfil mais ENEM assim, mas realmente não é uma coisa que a escola determina. Isso é uma necessidade que o professor vai vendo à medida que ele vai conversando na sala e aí os interesses.. e aí ele vai convergindo." (Entrevistado 2 - Direção 1)

Havia sido perguntado se tinha acontecido alguma mudança na escola depois que o ENEM passou a ser o principal mecanismo de ingresso no ES. A fala diz que, se teve uma mudança na escola depois que o ENEM ganhou mais força, essa mudança veio dos professores, pois eles é quem percebem a demanda durante a aula e atuam a partir disso. Lembra-se aqui, que o *coping* (CAVALCANTI, LOTTA e PIRES, 2018) surge exatamente em uma situação que demanda dos burocratas de nível de rua enfrentamento específico e não padronizado, criando um mecanismo de adaptação (LIMA e D'ASCENZI, 2013). Entretanto, deve-se salientar que há provas bimestrais com o conteúdo do exame, que começaram a ser realizadas com o advento do ENEM. Inclusive, em uma das escolas observadas, a direção acompanha o estilo de provas elaborada e, em caso de algum professor não seguir este comando da gestão escolar, a diretoria entra em contato com o professor. Vejamos o trecho a seguir.

[8] Centro universitário em Belo Horizonte que oferece bolsa proporcional à nota no ENEM, sendo 750 uma nota que permite bolsa de 100% do custo para realizar o Ensino Superior na instituição, de acordo com seu site oficial.
[9] Pitágoras é uma empresa de educação superior da rede de ensino Pitágoras que oferece serviço em todos os níveis de ensino.
[10] Centro universitário privado.

> "De todos os professores. Mas.. não são todos que cumprem. E isso foi acordado em grupo. Mas ainda assim tem os que não cumprem. E aí pede pra refazer e ainda assim volta bem aquém. Então assim aí a gente tem pensado na questão e aceitado assim: vem uma parte mais outra não tem. É a forma que a gente tá gerindo isso. É a forma que a gente encontrou" *(Entrevistado 2 - Direção 1).*

Sobre a relação das direções com os professores, também se observa não haver imposição de algum modo de atuação específica quanto ao ENEM. Portanto, reitera-se que, para além das provas bimestrais que devem ser elaboradas pelos professores no estilo ENEM, não há uma demanda feita aos professores no sentido de ter um tipo de atuação específica que estimule os alunos à participação no exame. A maneira como se regula a discricionariedade desses atores pelas gestões confere bastante autonomia aos professores diante do assunto ENEM.

A ATUAÇÃO DOS PROFESSORES EM SALA DE AULA.

A partir das observações em sala, vimos que existem atitudes dos professores, enquanto burocratas de nível de rua, que podem aproximá-los ou afastá-los dos estudantes (TUMMERS, 2015 *apud* CAVALCANTI, LOTTA e PIRES, 2018). Os professores também podem distribuir benefícios e sanções, além de determinar contextos e a intensidade das interações (PIRES, LOTTA e DUTRA, 2018). Soma-se a isto, a interação com os alunos ser caracterizada por imediatismo, em um contexto complexo e longe de uma supervisão direta (CAVALCANTI, LOTTA e PIRES, 2018), como já falado anteriormente e ilustrado pelas entrevistas com membros das direções escolares.

De acordo com essa base teórica, o caderno de pesquisa das observações em sala de aula foi sistematizado a partir de algumas categorias para cada tipo de atuação dos professores. As categorias de atuação dos professores em relação aos alunos, são: 1) Aproxima; 2) Afasta; 3) Direcionada para o ENEM, podendo ser 3.1) Estimula a participação dos alunos no ENEM e 3.2) Informa/Prepara os alunos para o ENEM.

Tabela 2 - Categorização das ações discricionárias dos professores

Tipos de ações	Professor 1	Professor 2	Professor 3	Professor 4
Aproxima	16	15	9	6
Afasta	2	5	1	0
Informa e prepara para o ENEM	8	6	0	1
Estimula participação no ENEM	1	2	0	1

Fonte: Resultado de pesquisa Nota: Elaboração própria

Essa classificação é simplista diante da complexidade do que se observou em sala de aula. Entretanto, para este trabalho escolheu-se utilizá-la, tendo em vista o tempo disponível para realizar a pesquisa. Ainda que o arranjo das relações entre professor e aluno em sala de aula seja mais complexo, a organização nos dá uma noção geral, formalizada, das interações existentes.

Quanto a atuações da primeira categoria, que aproximam o professor dos alunos (CAVALCANTI, LOTTA e PIRES, 2018), dois dos professores, notadamente têm mais proximidade com os alunos. A atuação do professor 1 em sala de aula é marcada pelo uso do humor e da resposta positiva dos alunos a isso. Além de que o professor também faz comentários pessoais e não só conteudistas, o que motiva os alunos a falarem também sobre algumas experiências pessoais durante a aula. Para o professor 2 também foram observadas muitas ações que o aproximam do aluno, como o espaço que dado para que uma aluna falasse sobre o trabalho de uma outra disciplina, mas que teria um aspecto de produção textual também em foco. Além disso, o professor estimula frequentemente a participação dos alunos em sala de aula com comentários como "*E aí? Me contem o que é que vocês responderam*". Há também comentários de reconhecimento pelo feito dos alunos quando ocorre de um aluno dar sua resposta na correção de exercícios ou quando faz uma leitura para a sala como "*Muito bem!*" ou "*Muito bom! Superação total*" em um momento mais específico em que um aluno que quase não participava das aulas fez a leitura.

Para ambos os professores 1 e 2, as suas aulas têm bastante espaço para debate, entretanto, eles se diferenciam bastante quanto ao tipo de relação que se estabelece com as turmas. O professor 2 estabelece uma relação que tem mais momentos de punitivismo, o que faz-nos recorrer à categoria de *coping* que coloca o burocrata de nível de rua contra o usuário (TUMMERS, 2015 *apud* CAVALCANTI, LOTTA e PIRES, 2018). Observamos isso na ação que foi observada para o mesmo professor da ameaça de mudança de nota, antes do fechamento oficial do diário das notas, caso os alunos desobedecessem às regras.

Já o professor 1, estabelece uma relação com a turma, onde se quebra a expectativa da imagem clássica do professor sentado na frente da sala na sua própria mesa e sua própria cadeira diferentes das dos alunos. Este é um marcador de diferença dos papéis sociais que ocupa um aluno e que ocupa um professor. Ao sentar em cima de uma carteira dos alunos, o professor 1 diminui a diferenciação social entre os papeis situados na hierarquia professor-aluno (CARITA, 1999).

Os professores podem também variar suas atuações quanto ao tratamento dado ao ENEM em cada turma onde dá aula. Alguns professores trataram mais e outros menos sobre o exame, bem como trataram de maneiras diferentes. Dois dos quatro professores observados apresentaram um número bem maior de ocorrências de atuação que informa e ou prepara para o ENEM, bem como maior ocorrência de atuação que estimula que os alunos façam o exame.

Como se pôde observar, o professor 1 decidiu incrementar seu método de pontuação bimestral dos alunos com o que ele chamou de "pasta de redação". O próprio professor é que decidiu realizá-lo, bem como decidiu a forma de realizá-lo, neste caso, preparando os alunos para a realização do ENEM. Este mesmo professor citou o exame em 75% das aulas observadas, seja em forma de dicas aos alunos, seja preparando-os com o conteúdo da prova. Aqui se trata da discricionariedade enquanto ação. Já o professor 2 chegou a falar para seus alunos sobre uma plataforma extraclasse em que se pode estudar para o ENEM. Explicou para os alunos como ela funciona e disse que é uma plataforma acessível através da internet. Além disso, nesse mesmo o professor comentou em sala que tinha corrigido as primeiras redações dos alunos neste ano e que tinha observado já alguns tipos de erros mais frequentes. Disse que iria dar ênfase a eles, pois a redação é muito importante para o ENEM.

Os outros dois professores, 3 e 4, não chamaram ou chamaram pouca atenção para o ENEM em sala de aula, suas aulas estavam mais focadas em seguir os conteúdos do currículo comum. Ambos os professores ministram aulas da disciplina de matemática e durante suas aulas poucas vezes houve espaço para manifestação de falas ou opiniões pessoais, o que confere algum grau de distanciamento entre professor e aluno. Mesmo assim, das ações que foram categorizadas como aproximação para o professor 3, a maioria delas diz respeito a atender demandas individuais de alunos, ora na carteira do aluno, ora na lousa para toda a turma. A outra parte das ações de aproximação do professor 3 com seus alunos diz respeito às vezes em que se pede atenção e participação dos alunos. Além disso, para este professor não foi observada nenhuma ação direta que estimule explicitamente a participação dos alunos no ENEM, nem foi dado um conteúdo específico para o estilo de prova do ENEM.

Para o professor 4, apesar de não acontecer com muita frequência durante a observação feita para este trabalho, há ações que aproximam o professor dos seus alunos. Uma das mais representativas é do dia em que houve o fechamento de notas das turmas e em cada uma das turmas o professor chamou aluno por aluno para conversar rapidamente sobre a situação de nota. Neste momento de aproximação, inclusive física, com o aluno, o professor 4 dava aconselhamentos, perguntava o que estava acontecendo quando era uma nota baixa, etc. Nesses momentos usava uma linguagem mais próxima dos jovens, como "*Cê vai levar essa pegada até o final do ano?*". Então aqui, podemos observar que a decisão do professor foi de acompanhar os alunos e estabelecer este momento de interação próxima. Para além disso, outro detalhe observado para esse professor é que, apesar de ele não falar sobre o ENEM com muita frequência nas aulas, depois do fechamento de notas, considerando o alto número de notas baixas na turma, ele fez um discurso dizendo o quanto a escola tem o intuito de prepará-los bem para fazer a faculdade que eles quiserem, "*a Federal ou a do seu Zé*", com as palavras dele.

Portanto, observa-se que há estilos diferentes de atuação dos professores, enquanto burocratas de nível de rua. dois dos professores observados apresentaram mais atuações que aproximam os alunos de si, principalmente ao estimulá-los a participar de suas aulas e ao dar espaço para que haja, além de uma relação estritamente normativa, uma relação pessoal. Podemos observar também que há diferença quanto às frequências de atuações explicitamente voltadas para o ENEM como a preparação específica para o exame e o estímulo à participação dos alunos no mesmo. Aqui não se trata de uma valoração dos estilos de atuação dos professores e, sim, enxergá-los enquanto tipos de burocratas que são caracterizados por uma dupla tensão vinda, por um lado, das demandas colocadas pela gestão escolar e, por outro lado, das demandas colocadas pelos seus alunos, o público atendido.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da pesquisa realizada, pode-se captar alguns elementos importantes para a continuidade dos estudos em implementação na área de educação. Primeiro, é possível concluir que nem a Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais, nem as direções escolares normatizam a atuação dos professores quanto ao direcionamento para o ENEM. Há, no máximo uma legitimação do trabalho que os professores fazem em sala de aula. Ou seja, há produção de espaço para a discricionariedade dos burocratas de nível de rua em suas escolas. As gestões escolares também não dão nenhum comando direto aos professores sobre como eles devem lidar com o ENEM em sala de aula, produzindo então espaço para a discricionariedade, entretanto reconhecem o exame como uma importante oportunidade de acesso dos seus alunos ao Ensino Superior e legitimam a atuação de seus professores.

Concluímos também que para as duas escolas observadas, com históricos de altas taxas de participação de seus alunos no ENEM, há atuações discricionárias dos professores no sentido de favorecer a participação dos alunos no exame. O que se pode afirmar é que há variação nos estilos de implementação dos professores enquanto burocratas de nível de rua que se demonstram na natureza e no valor das relações estabelecidas entre o professor e o aluno. Alguns professores estabelecem um estilo de interação mais pessoal com os alunos, os aproximando deles, enquanto outros professores estabelecem um estilo de interação mais pautado na relação estritamente profissional, os afastando dos alunos. Entretanto, é importante salientar que nenhum deles tem toda sua atuação classificada em uma só categoria, ou seja, todos os professores observados tiveram em sua atuação certo número de ações que os aproximam e um certo número de ações que os afastam de seus alunos.

Quanto ao direcionamento para o ENEM enquanto finalidade da atuação dos professores, metade dos observados faz menções explícitas ao exame e tem atuações discricionárias que podem favorecer a preparação dos alunos para a realização da prova. Outros dois professores não apresentaram muitas ações de acompanhamento ou estímulo dos alunos para que eles façam e se saiam bem no exame. Vale ressaltar que, para esta pesquisa estamos considerando as ações discricionárias dos professores, portanto, os conteúdos do Currículo Básico Comum têm sido contemplados durante as aulas, mas simplesmente dar aulas sobre eles não é considerado aqui como um ato discricionário, pois é simplesmente seguir as normas.

Com a certeza de que o visto neste trabalho não exaure as possibilidades de estudo no presente tema, devemos sugerir pautas para próximas pesquisas. Questões importantes foram levantadas durante o processo de realização dessa pesquisa, mas nem todas elas diziam respeito ao objetivo central do mesmo, portanto serão colocadas somente aqui. A primeira delas diz respeito à possibilidade de testar uma relação causal entre atuação de professores direcionada ao exame nacional e a taxa de participação (entendida aqui como número de inscrição e número de presença na prova) dos alunos no ENEM.

Uma segunda questão importante é considerar e entender mais sobre a grande presença das empresas educacionais como Chromos, UNA, UNI-BH, etc., na educação pública de Minas Gerais, afinal de contas, percebe-se a parceria de muitas delas tanto com a SEE-MG quanto com escolas. Isso nos leva a pensar no papel do Estado como provedor dos serviços públicos e em como as parcerias com instituições de outra natureza podem afetar a entrega e os resultados dos serviços.

Uma última questão trata da má-distribuição dos polos de realização da prova no estado de Minas Gerais também é preocupante. O que nos leva a refletir sobre questões relacionadas à centralização, descentralização, coordenação e nacionalização de uma política pública como o ENEM. Quando se coloca o foco sobre cada estado do país, pode-se encontrar realidades muitíssimo diferentes em termos básicos como o número de municípios. Aqui contamos com uma realidade de 853 municípios dos quais só 180 são polos de aplicação do exame nacional. Nas regiões do Alto e Baixo Jequitinhonha há perto de 80% dos estudantes fora dos municípios de aplicação.

Para finalizar reitera-se que os valores próprios, os valores de outros atores envolvidos, os procedimentos, as estruturas organizacionais, os encorajamentos e proibições formatam a discricionariedade exercida pelos professores em sala de aula enquanto burocratas de nível de rua (LOTTA, 2012).

BIBLIOGRAFIA

ALONSO, A. Métodos Qualitativos de pesquisa: uma introdução. In: ABDAL, A.; GHEZZI, D. R.; OLIVEIRA, M. C. V. **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais:** Bloco Qualitativo. São Paulo: Sesc São Paulo/Cebrap, 2016. p. 8-23.

ANDRIOLA, W. B. Doze motivos favoráveis à adoção do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) pelas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). **Revista Ensaio**, 19, 2011. 107-126.

BRAGA, F. M.; SOARES NETO, J. J.; PLANK, N. Lições de um estudo de caso de implementação de políticas educacionais - o desafio de reformar o ensino médio. In: XIMENES, D. D. A. **Implementação de Políticas Públicas - Questões Sistêmicas, Federativas e Intersetoriais**. 1. ed. Brasília: Enap Fundação Escola Nacional de Administração Pública, v. 1, 2017. p. 173-206.

BRASIL. **Nota Técnica Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas de Educação Básica**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Brasília. 2015.

BRASIL. **Relatório pedagógico: Enem 2011-2012**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Brasília. 2015.

BRASIL. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento da Metas do Plano Nacional de Educação**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Brasília. 2018.

BRASIL. Histórico ENEM. **Portal do INEP**, 10 junho 2019. Disponivel em:<http://portal.inep.gov.br/web/guest/enem/historico>.

BRASIL. A Democratização e Expansão da Educação Superior no País 2003-2014, Brasília. Disponivel em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco- social-sesu-2003-2014&Itemid=30192>. Acesso em: 23 maio 2019.

CARITA, A. O conflito na sala de aula: representações mobilizadas por professores. **Análise Psicológica**, 1999. 79-95.

CAVALCANTI, S.; LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. In: PIRES, R. R.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. **Burocracia e políticas públicas no Brasil:** interseções analíticas. Brasília: IPEA/ENAP, 2018. p. 227-246.

ELMORE, R. Diseño retrospectivo: la investigácion de la implementación y las decisiones políticas. In: VAN METER, D. S., et al. **La implementación de las políticas**. [S.l.]: Miguel Angel Porrua, 1996.

FARIA, C. A. P. Implementação: ainda o elo perdido da análise de políticas públicas no Brasil? In: FARIA, C. A. P. **Implementação de políticas públicas:** teoria e prática. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012. p. 123-152.

LIMA, L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. Impresso, p. 105-114, 2013.

LOTTA, G. Estilos de Implementação: ampliando o olhar para análise de políticas públicas. **Anais do 3º Encontro Nacional de Administração Pública e Governo**, Salvador, 2008.

LOTTA, G. **Implementação de políticas públicas:** o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível da rua no Programa Saúde da Família. São paulo: Universidade de São Paulo/FFLCH, Tese de Doutorado, 2010.

LOTTA, G. O papel das burocracias do nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A. P. D. **Implementação de políticas públicas:** teoria e prática. Belo Horizonte: PUC Minas, v. 1, 2012. p. 20-49.

LOTTA, G. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, 19, 2014. 186-206.

LOTTA, G.; SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estado de burocracia. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB**, v. 83, p. 21-41, 2017.

MELO, M. A.; SILVA, P. L. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes de programas e projetos. **Cadernos de Pesquisa NEPP**, Campinas, 2000.

MEYERS, M.; VORSANGER, S. Burocratas de nível de rua e a implementação de políticas públicas. In: PETERS, G.; PIERRE, J. **Administração Pública - Coletânea**. Brasília: UNESP/ENAP, 2010.

OLIVEIRA, V. E.; ABRUCIO, F. Burocracia de médio escalão e diretores de escola: um novo olhar sobre o conceito. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. **Burocracia e políticas públicas no Brasil:** interseções analíticas. Brasília: IPEA/ENAP, v. 1, 2018. p. 207-226.

PIRES, R. R. Burocracia, Discricionariedade e Democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação. **33º Encontro Anual da Anpocs - Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação e Ciências Sociais**, Caxambu, 2009.

PIRES, R.; LOTTA, G.; DUTRA, R. Burocracias implementadoras e a (re)produção de desigualdades sociais: perspectivas de análise no debate internacional. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. **Burocracia e políticas públicas no Brasil:** interseções analíticas. Brasília: IPEA/ENAP, v. 1, 2018. p. 247-268.

QEDU. Resultado do Enem por escola em Registro. **QEdu**. Disponivel em: <https://www.qedu.org.br/cidade/2061-registro/enem>. Acesso em: 17 maio 2019.

RUA, M. D. G. Análise de Política Públicas: Conceitos Básicos. In: RUA, M. D. G.; CARVALHO, M. **O Estudo da Política:** tópicos selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário Brasileiro de Educação Básica - 2018 Pnad Contínua**. Todos Pela Educação. São Paulo. 2018.

TORRES, H. G. et al. A interação entre espaço, regras institucionais e escolhas individuais no resultado de uma política pública. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, p. 125-158, 2010.

WINTER, S. Perspectivas de Implementação: status e reconsideração. In: PETERS, G.; PIERRE, J. **Administração Pública - Coletânea**. São Paulo: ENAP/UNESP, 2010. p. 209-228.

APLICANDO *INSIGHTS* COMPORTAMENTAIS PARA O APRIMORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A FERRAMENTA SIMPLES MENTE

Antonio Claret Campos Filho (ENAP)

INTRODUÇÃO

Este trabalho parte de uma premissa, endossada por um crescente acúmulo de experiências internacionais: em diversas situações, as políticas e os programas governamentais têm seus resultados comprometidos e recursos desperdiçados por um equívoco evitável nos dias de hoje. Trata-se da consideração inadequada de como as pessoas – tanto aquelas envolvidas na formulação e implementação dessas políticas e programas, quanto seus usuários finais – percebem seus componentes e tomam suas decisões.

Ao implementar políticas públicas, o Estado frequentemente busca mudar o comportamento dos agentes – individuais ou coletivos – empregando vários instrumentos, como regulação, incentivos e informação[1]. O modelo de agente subjacente à maioria das políticas públicas é o modelo do agente racional – centrado na maximização de sua utilidade, capaz de processar informações de forma completa e de fazer suas escolhas de modo coerente e consistente no tempo.

A dominância do modelo do agente racional permaneceu inconteste por muito tempo, até que algumas 'anomalias' começaram a ser identificadas por disciplinas como a psicologia e a economia. Evidências empíricas que colocavam em xeque os pressupostos do modelo dominante passaram a configurar um novo campo interdisciplinar, denominado economia comportamental.

O campo da economia comportamental – ou ciências comportamentais aplicadas, como preferem muitos de seus principais expoentes – desenvolveu-se de forma acelerada, desde os trabalhos pioneiros do economista Richard Thaler e dos psicólogos Amos Tversky e Daniel Kahneman a partir dos anos 70 (e que levaram à concessão do Prêmio Nobel de economia a este último, em 2002)[2]. O método empregado preferencialmente nesse novo campo é o método indutivo. A partir de evidências empíricas (sempre que possível, a partir de experimentos controlados) procura-se descrever o modo como os seres humanos tomam decisões.

A emergência da economia comportamental, assim, deriva do questionamento do modelo do agente racional e seus pressupostos de plena racionalidade. No lugar de pautar-se por um modelo normativo/prescritivo, a economia comportamental se estabelece a partir de uma abordagem empírica dos processos decisórios humanos.

Os resultados de observações sistemáticas apontaram para um agente decisório distinto do modelo do *homo economicus*. O agente que emerge

[1] Bemelmans-Videc, M.-L., Rist, R. C., & Vedung, E. (1998).

[2] Um precursor fundamental dessa abordagem foi Herbert SIMON que, já nos seus estudos da década de 1950, aponta para os limites da racionalidade humana e para a regra do *satisficing* na tomada de decisões complexas, no lugar da regra da otimização propugnada pelo modelo do agente racional.

dos estudos comportamentais é caracterizado pelo emprego de heurísticas para resolver problemas difíceis e por vieses – ou erros sistemáticos decorrentes desse emprego[3]. Seres humanos possuem uma significativa aversão a perdas e reagem a mudanças percebidas a partir de um ponto de referência[4].

Muitas vezes, os seres humanos precisam de um "cutucão" (*nudge*) para tomar decisões mais alinhadas aos seus próprios interesses – alimentar-se melhor, poupar para a aposentadoria, economizar energia[5]. Sua atenção é limitada e, em diversas ocasiões, é capturada por eventos salientes, mas pouco relevantes, que desviam o foco de problemas mais urgentes ou importantes[6]. As pessoas tendem a se comportar de acordo com normas, apresentando uma significativa tendência à conformidade social.

Um desdobramento mais recente da economia comportamental foi a aplicação de *insights* comportamentais às políticas públicas. A partir de evidências empíricas obtidas pelas ciências comportamentais, alguns consensos sobre aspectos importantes da natureza e da condição humana foram sendo formados, como o papel de fatores cognitivos, emocionais e sociais como determinantes do comportamento - e, portanto, como alvos para intervenções de políticas públicas direcionadas a modificar as circunstâncias das pessoas e suas ações (Kahneman, 2013).

Nesse contexto, a maneira como as opções oferecidas por um programa são apresentadas aos cidadãos – sua *arquitetura de escolha*[7] - pode ser determinante para sua aceitação. O desenho de programas, ao ser orientado pelas evidências trazidas pelas ciências comportamentais sobre como as pessoas agem e tomam decisões (como pequenas mudanças na forma como uma mensagem ou escolha é enquadrada, ou como um processo é estruturado), pode ter relevante impacto sobre possíveis decisões e ações.

As ciências comportamentais vêm acumulando evidências do poder exercido pela situação/contexto na tomada de decisões. Ao admitirmos que os afetados por uma política ou os usuários de um programa possuem uma limitada capacidade de atenção, de processamento de informação e de autocontrole, o desenho dessas políticas e programas deve considerar a ocorrência de erros previsíveis e de desvios que não seriam esperados se estivéssemos lidando com sujeitos dotados de racionalidade plena.

Os formuladores de políticas precisam estar atentos à sua capacidade de influência sobre as pessoas afetadas. Se tal capacidade for subestimada, pode debilitar o alcance dos resultados esperados. Por outro lado, tal capacidade pode ser potencializada a partir de *insights* comportamentais SHAFIR (2013). A arquitetura de escolha assume assim grande relevância e não deve ser negligenciada, se quisermos extrair os dividendos dos avanços desse campo de conhecimento para o aprimoramento das políticas públicas.

Este trabalho propõe um protótipo de ferramenta que permite a aplicação de elementos comportamentais – identificados tanto por pesquisas acadêmicas quanto por governos e organismos internacionais – ao aprimoramento das políticas públicas no Brasil.

A ferramenta desenvolvida – SIMPLES MENTE – destaca doze elementos: Simplificação; Incentivos; Mensageiro; *Priming*; Lembretes e Compromissos; Emoção; Saliência; Modelos Mentais; Ego; Normas Sociais; Tendência pelo Padrão e Escassez. Tais elementos podem ser utilizados para aprimorar o diagnóstico e ampliar o leque de alternativas disponíveis a partir da incorporação de insights comportamentais.

Não se espera que a ferramenta seja empregada exaustivamente em todas as situações, tendo em vista que alguns elementos podem ser aplicáveis a uma determinada *policy issue* e não a outra. A intenção é salientar alguns dos elementos mais robustos e potentes identificados até o momento no campo da economia comportamental e na prática de governos e organismos internacionais, de forma que possam ser enfocados no momento da formulação de uma política ou programa, tanto para apoiar o diagnóstico do problema quanto para subsidiar o aprimoramento da solução proposta.

[3] Kahneman (2012).
[4] Ibid.
[5] THALER & SUNSTEIN (2009).
[6] SUNSTEIN (2018).
[7] Ibid.

DISSEMINAÇÃO DA AGENDA E FERRAMENTAS DESENVOLVIDAS NO CONTEXTO INTERNACIONAL

A utilização de *insights* oriundos das ciências comportamentais aplicadas ao campo das políticas públicas tem obtido significativa relevância nos últimos anos. Seguindo a experiência pioneira da *Behavioural Insights Unit* do Reino Unido, diversos países têm adotado tal abordagem na análise e aprimoramento de suas políticas. Publicação recente do Banco Mundial (AFIF et al., 2019) destaca dez países onde a aplicação de insights comportamentais tornou-se uma prática governamental que já apresenta resultados.

Diversos organismos internacionais apontaram a importância de se considerar os instrumentos conceituais e metodológicos oriundos das pesquisas comportamentais. Em 2015, o Banco Mundial dedicou sua principal publicação anual, o *World Development Report*, ao tema, com o título "*Mind, Society and Behavior*", sistematizando as contribuições das ciências comportamentais, não apenas para ampliar o entendimento de questões centrais na agenda do desenvolvimento, mas também para orientar o desenho e a implementação de programas tornando-os mais adequados ao modo como as pessoas tomam suas decisões.

Recentemente, a ONU instituiu um grupo de assessoria ao Secretário-Geral para tratar de temas comportamentais. Um de seus principais focos é potencializar o alcance dos objetivos da Agenda 2030. Para tanto, sua proposta é analisar criticamente os fatores comportamentais que levam as pessoas a utilizar os programas de forma eficaz e eficiente (SHANKAR e FOSTER, 2016).

Um estudo promovido pela União Europeia – UE (LOURENÇO et al., 2016) identificou mais de 200 iniciativas em 32 países de políticas públicas relacionadas a perspectivas comportamentais, classificadas entre: (1) testadas (*behaviourally tested*), iniciativas que promoveram a testagem experimental de hipóteses comportamentais; (2) informadas (*behaviourally informed*), desenhadas explicitamente a partir das evidências acumuladas no campo de investigação das ciências comportamentais, mas não testadas, e (3) alinhadas (*behaviourally aligned*), que são as iniciativas coerentes com os princípios das ciências comportamentais, embora não tenham sido desenhadas com esse intuito.

O estudo da UE destacou quais elementos comportamentais eram centrais em cada intervenção, seja como dificultador (*bias*) ou facilitador (*lever*) da mudança proposta. O relatório analisa ainda o desenvolvimento institucional das equipes dos países responsáveis pela orientação de políticas a partir das perspectivas trazidas pelas ciências comportamentais.

A OCDE (2017) apresentou 159 casos, em 23 países, nos quais foram aplicados insights comportamentais em maior ou menor grau de aprofundamento. Partindo dos estudos de caso e de evidências encontradas na literatura, o citado Relatório propõe uma série de recomendações para instituições e especialistas adotarem perspectivas comportamentais em suas áreas de atuação. Dentre tais recomendações, cabe destacar: (i) Considerar aplicações de insights comportamentais para as regras formais e práticas que regem o trabalho das organizações públicas para reforçar a efetividade dessas organizações; (ii) Ampliar a aplicação para incluir o comportamento das empresas reguladas; (iii) Desenvolver metodologias, controles de qualidade e funções de suporte de capacidade das diferentes iniciativas comportamentais; (iv) Incentivar o desenvolvimento de conhecimentos e capacidades entre os funcionários públicos para compreender e aplicar insights comportamentais nos órgãos públicos, por exemplo através de *mainstreaming*, formação e informação; (v) Levar em consideração insights comportamentais ao projetar e avaliar a implementação da política; (vi) Desenvolver processos para analisar quando há uma questão comportamental que pode ser abordada com sucesso através da aplicação de ciências comportamentais. Igualmente, determinar quando uma intervenção comportamental pode não ser apropriada e entender por quê; (vii) Explorar todo o potencial de insights comportamentais como uma ferramenta para interagir com as partes interessadas e coletar feedback sobre o que funciona (OCDE 2017, tradução livre).

Recentemente, modelos e ferramentas têm sido desenvolvidos por países, organismos internacionais e organizações com o objetivo de tornar o acúmulo de evidências das ciências comportamentais mais aplicável à inovação em políticas públicas. Cabe destacar, tanto por seu pioneirismo como pelo volume de trabalhos já produzidos, a metodologia MINDSPACE, empregada pelo *Behavioural Insights Team* do Reino Unido (BIT-UK).

O MINDSPACE apresenta de forma simples nove dos elementos comportamentais mais robustos identificados na literatura e com grande potencial de aplicação concreta no aprimoramento das políticas públicas. Tais elementos e sua breve descrição são encontrados no Quadro abaixo:

Quadro 1- MINDSPACE

Mensageiro	Somos fortemente influenciados por quem nos comunica
Incentivos	Nossas reações a incentivos são moldadas por atalhos mentais (aversão a perdas, desconto hiperbólico, contas mentais...)
Normas	Somos fortemente influenciados pelo que os outros fazem
Defaults	"Seguimos o fluxo" das opções programadas
Saliência	Nossa atenção é atraída para o que é novo e nos parece relevante
Priming	Nossos atos são influenciados por *pistas* inconscientes
Afeto	Nossas associações emocionais podem determinar nossa ação
Compromissos	Buscamos ser consistentes com nossas promessas públicas
Ego	Agimos de modo a nos fazer sentir melhor sobre nós mesmos

Fonte: DOLAN et alli, 2010 – tradução adaptada pelo autor.

Dentre as diversas aplicações do MINDSPACE, cabe destacar a experiência do Departamento de Transporte do Reino Unido, que elaborou uma *caixa de ferramentas (toolkit)* procurando responder algumas questões orientadoras: O que a teoria diz sobre os fatores e influências sobre o comportamento? Quais comportamentos são pertinentes à política e por quê? Que *insights* comportamentais podem ser empregados para atingir os objetivos da política? Qual organização está melhor situada para propiciar a mudança comportamental e quem mais pode apoiar? Como avaliar se a iniciativa foi bem-sucedida? A *toolkit apresenta ainda* alguns *templates* para abordar de forma estruturada tais questões orientadoras.

Outros modelos como o Mindspace foram desenvolvidos recentemente. O Behavioural Insights Team do Reino Unido propôs em 2015 uma nova metodologia, denominada *EAST*, aglutinando os principais *insights* comportamentais em quatro categorias: Fácil (Easy); atraente (attractive); Social e Tempestivo (timely). Outro marco metodológico empregado recentemente pelo BIT-UK é o TESTS, empregado para estruturar as fases a serem desenvolvidas em projetos que empreguem ciências comportamentais: Target (identificação do comportamento alvo); Explore (identificação do contexto e das oportunidades de interação com atores relevantes); Solution (desenhar a intervenção que busca solucionar o problema); Test (testagem da solução) e Scale (escalar a intervenção testada).

Outra abordagem de aplicação de insights comportamentais vem sendo desenvolvida pela organização não-governamental Ideas42 – que atua em mais de 100 projetos em 35 países. O modelo empregado é o *behavioral design* (BARROWS et ali, 2019), que incorpora no processo das políticas públicas o conhecimento acumulado no campo das ciências comportamentais com o campo da avaliação de impacto. O processo do *behavioral design* se desenvolve em cinco etapas sequenciais: (i) definição do problema; (ii) diagnóstico dos pontos críticos que contribuem para o problema; (iii) desenho das intervenções para atuar sobre os pontos críticos identificados; (iv) testagem das soluções, sempre que possível por experimentos controlados aleatorizados e (v) aplicação em larga escala. Apesar dos estágios sequenciais, a metodologia ressalta a necessidade de uma realimentação constante entre as fases, para incorporar os aprendizados obtidos a cada etapa.

Um modelo que também merece destaque é o BASIC[8], desenvolvido pela OCDE em parceria com o professor Pelle Hansen, da Universidade de Roskilde, Dinamarca. O modelo é bastante abrangente, abordando em cinco estágios: (i) a identificação e definição de problemas comportamentais; (ii) a análise para compreender por que as pessoas apresentam determinado comportamento no contexto do problema tratado; (iii) a formulação de estratégias para a mudança comportamental desejada; (iv) a testagem das alternativas de intervenção e (v) a implementação em escala da estratégia de mudança.

A aplicação da metodologia BASIC começa com a identificação, definição e seleção do problema comportamental associado ao desafio de política pública de interesse. Nessa fase, procura-se decompor o desafio em três níveis: o nível mais abrangente da política pública, o nível dos objetivos estratégicos inseridos nessa política e o nível dos comportamentos associados ao alcance desses objetivos. A metodologia oferece alguns instrumentos (filtro de priorização, *check- lists*) para a definição do escopo da abordagem e a definição dos problemas a serem tratados.

As duas etapas subsequentes (Análise e Estratégia) tratam, respectivamente, do diagnóstico e da estratégia de intervenção a partir da consideração de um abrangente leque de insights comportamentais organizados em torno de uma estrutura denominada ABCD: *Attention* (atenção); *Belief* (crença); *Choice* (escolha) e *Determination* (determinação). Segue-se então para a etapa Intervenção, na qual é desenvolvido e testado o protótipo da estratégia desenhada na etapa anterior. Por fim, a quinta etapa – *Change* (mudança) - trata da implementação da solução testada, considerando uma série de fatores relevantes para a implementação da intervenção em larga escala. O Quadro a seguir destaca a similaridade entre as cinco fases apresentada pelas metodologias BASIC, TESTS e Behavioural Design.

Quadro 2 – Comparativo entre metodologias de *insights* comportamentais aplicados a políticas públicas

Método Etapas	BASIC (OECD)	TESTS (BIT/ UK)	Behavioural Design (Ideas42)	Pontos comuns
1ª Definição do problema	BEHAVIOR	TARGET	DEFINE	Definição do problema alvo, decompor (break) o problema
2ª Diagnóstico	ANALYSIS (ABDC)	EXPLORE	DIAGNOSE	Análise dos fatores comportamentais envolvidos
3ª Intervenção	STRATEGY (ABCD)	SOLUTION (EAST)	DESIGN	Desenho da estratégia
4ª Testagem	INTERVENTION	TEST	TEST	Prototipagem e teste
5ª Escala	CHANGE	SCALE	SCALE	Aplicar em escala

Fonte: elaboração própria.

Percebe-se, assim, a convergência das principais metodologias de aplicação de *insights* comportamentais empregadas internacionalmente. Nota-se também a evolução no desenvolvimento de uma série de instrumentos que visam a favorecer sua aplicação em políticas públicas. Promover a discussão desse enfoque inovador, baseado em evidências empíricas e nas melhores práticas internacionais, e explorar possibilidades de sua incorporação ao processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas no Brasil, é a contribuição esperada deste trabalho, com a proposta da ferramenta SIMPLES MENTE.

[8] O documento pode ser acessado em: http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/tools-and-ethics-for- applied-behavioural-insights-the-basic-toolkit-9ea76a8f-en.htm. Os cinco componentes do modelo são: Behaviour; Analysis; Strategy; Intervention e Change.

A FERRAMENTA SIMPLES MENTE

O Simples Mente é uma ferramenta que permite a aplicação, de forma clara e acessível, de alguns dos elementos mais robustos identificados até o momento no campo conceitual da economia comportamental e na prática de governos e organismos internacionais.

A ferramenta pretende ser de uso prático em iniciativas de formulação ou revisão de programas ou serviços públicos (como oficinas ou outras dinâmicas). Ela pode ser útil também como um insumo para a estruturação de metodologia de trabalho de uma unidade ou grupo especializado na utilização desse novo instrumental, alinhando a Administração Pública Federal às boas práticas internacionais nesse campo. Sua utilização visa a incorporar *insights* comportamentais para: (i) refinar a compreensão de desafios de políticas públicas e a análise de serviços ou programas e (ii) ampliar as possibilidades de formulação de soluções inovadoras, seja pela proposição de novas intervenções ou pelo aprimoramento das intervenções existentes.

Em seguida, serão apresentados os doze elementos que compõem o modelo. Dada sua finalidade eminentemente prática, a breve descrição feita a seguir tem como objetivo oferecer uma primeira aproximação conceitual ao leitor leigo, sem a pretensão de elaborar uma conceituação rigorosa.

Para facilitar a dinâmica de utilização, os doze elementos do modelo SIMPLES MENTE são apresentados em cartas a serem utilizadas durante oficinas com os interessados em empregar insights comportamentais.[9] A organização e forma de uso das cartas será apresentada mais adiante.

Cabe destacar, por um lado, que a listagem de elementos não é completa. Dada a efervescente produção teórica e aplicada no campo das ciências comportamentais, uma lista exaustiva seria de difícil aplicação. Por outro lado, não se espera que os elementos elencados no modelo sejam pertinentes a todas as situações concretas a serem abordadas com o apoio dessa ferramenta. A proposta é utilizar cada elemento do modelo como uma lente para enfocar, de forma sistemática, as questões de políticas públicas a serem tratadas a partir da perspectiva dos insights comportamentais.

SIMPLIFICAÇÃO

A Administração Pública costuma empregar excessivas regras e procedimentos, que poderiam ser melhor adequados às necessidades e à forma de interação com os cidadãos. Por outro lado, as pessoas possuem capacidade limitada de processamento de informações, de atenção e tendem à procrastinação. A simplificação de processos pode compensar – pelo menos parcialmente – tais limitações e gerar melhores resultados para a sociedade.

INCENTIVOS

Os incentivos são importantes instrumentos de política pública. Contudo, muitas vezes eles não atingem os efeitos esperados – e podem até gerar efeitos contrários. Podemos empregar de forma mais efetiva os incentivos se considerarmos evidências oriundas das ciências comportamentais, que apontam limites ou inconsistências do que seria esperado de um agente racional. Em primeiro lugar, as pessoas sentem mais as perdas do que sentem ganhos equivalentes. Outro ponto importante é o viés do presente, que leva a uma consideração distorcida dos efeitos de longo prazo de nossas escolhas. Um terceiro ponto a se considerar é que as pessoas, muitas vezes, agem a despeito de seu auto interesse, demonstrando solidariedade e mesmo altruísmo. Por fim, outro ponto interessante é que incentivos, ao contrário de promover determinado comportamento, podem inibir motivações intrínsecas e gerar o resultado inesperado de reduzir o comportamento supostamente incentivado (efeito conhecido como *crowding-out*).

MENSAGEIRO

Este elemento visa a ressaltar que o processo de comunicação de uma política, programa ou serviço não se restringe ao conteúdo formal a ser transmitido. Diversas experiências internacionais registraram que a pessoa que comunica a mensagem tem uma forte influência sobre como esta será recebida pelos seus destinatários. Assim, considerar de forma sistemática qual o melhor mensageiro para a comunicação de uma estratégia é de grande relevância para o sucesso dessa estratégia.

[9] A ferramenta pode ser acessada livremente, no formato pronto para impressão, no Repositório da Enap: http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3973

PRIMING

De difícil tradução para o português, o *priming* aponta que a exposição a um determinado evento ou estímulo (cores, sons, palavras) pode afetar de forma não consciente a resposta a eventos subsequentes, criando uma pré-disposição (ou preparação) para uma determinada decisão. *A* exposição a um *priming* pode tanto inibir quanto desencadear certos comportamentos, o que por si só torna a consideração desse elemento relevante para a análise de problemas e a proposição de estratégias de intervenção em políticas públicas.

LEMBRETES E COMPROMISSOS

Dada nossa atenção e autocontrole limitados, aliados à tendência à procrastinação, em diversas ocasiões nossos comportamentos não se alinham às nossas intenções. Os lembretes ajudam a chamar a atenção para nossos objetivos, compensando a atenção limitada e a procrastinação. A efetividade de compromissos públicos para a mudança comportamental se apoia em nossa busca por manter nossa reputação de sujeitos coerentes e confiáveis.

EMOÇÃO

Até recentemente, as ciências sociais consideravam as emoções como um ruído no processo decisório racional. Evidências recentes oriundas da neurociência e da psicologia cognitiva apontam que as emoções são inerentes à tomada de decisões. No contexto das políticas públicas, é preciso considerar que respostas emocionais a palavras, imagens e eventos podem ser rápidas e ocorrer antes da percepção consciente daquilo a que se está reagindo. Tais respostas são importantes para a sobrevivência, mas podem se mostrar inadequadas em diversas situações. Também é preciso atentar para o fato de que estados de humor podem influenciar julgamentos, sobrepondo-se a decisões deliberadas, podendo inclusive ser contrários à lógica ou ao interesse próprio. Por outro lado, o controle executivo pode inibir ou modular o comportamento induzido por um estado emocional. O gerenciamento das emoções é assim um componente que não deve ser desconsiderado ao se desenhar ou implementar uma política pública.

SALIÊNCIA

Dada nossa capacidade limitada de atenção, tendemos a focar no que é novo em nosso campo perceptivo e no que é potencialmente relevante para nosso bem-estar – principalmente, quando se trata de responder a uma ameaça. Em muitas situações, o fator determinante de uma escolha é o que foi trazido à atenção no momento crucial de decisão. Nesse sentido, saber o que destacar e o momento de chamar a atenção pode ter grande impacto sobre os resultados de um programa ou serviço público.

MODELOS MENTAIS

Nos relacionamos com o mundo por meio de representações mentais (constructos), que orientam nosso comportamento. Conceitos, categorias, identidades, estereótipos, narrativas causais e visões de mundo oriundas de sua comunidade (cultura) influenciam o que indivíduos percebem e como interpretam o que percebem. Assim, podemos ter melhor compreensão de um problema de política pública ao procurar empregar o "modelo mental" das pessoas nela implicadas (usuários, servidores de linha de frente, etc.). Um aspecto fundamental a considerar é que o que se apresenta como um problema para o formulador de política pode não ser para os demais envolvidos (e vice-versa).

EGO

Este elemento destaca a importância da autopercepção das pessoas. Para evitar danos à autoimagem, as pessoas costumam agir de modo a se sentirem melhor sobre si mesmas. A tendência é que se comportem de uma forma que sustente a impressão de uma autoimagem positiva e consistente. Além disso, um viés recorrente é o de superestimar as próprias capacidades, quando comparadas às de outras pessoas.

NORMAS SOCIAIS

Um dos elementos mais consistentemente tratados pelas ciências comportamentais é que os seres humanos tendem a buscar conformidade em relação ao comportamento de seus grupos. As pessoas apreendem as normas sociais a partir da interação e da observação do comportamento dos outros. Tais normas, por sua vez, podem se desenvolver e se disseminar rapidamente. As intervenções comportamentais que utilizam normas sociais têm se mostrado efetivas para alterar o comportamento dos indivíduos. Frequentemente se baseiam em apresentar de forma simples e direta uma comparação de seu comportamento ao de outras pessoas de seu grupo em uma situação semelhante.

TENDÊNCIA PELO PADRÃO

Considerada com frequência a mais potente das ferramentas comportamentais, a utilização da escolha-padrão (*default*) consiste em pré-definir a escolha por uma alternativa considerada preferível. Dada a propensão humana pela inércia (viés do *status quo*), a tendência é que a escolha padrão seja mantida, mesmo que a opção por alterá-la esteja disponível de forma direta e possa ser escolhida sem dificuldade. O emprego de uma escolha-padrão pode se justificar tanto para ampliar o bem-estar das pessoas envolvidas - ao facilitar a opção pela escolha que elas considerariam a melhor - quanto para ampliar a sua autonomia - ao poupar sua capacidade de deliberação para decisões mais relevantes.

ESCASSEZ

Uma área recente de pesquisa em ciências comportamentais refere-se à psicologia da escassez, que pode ser caracterizada como a sensação subjetiva de se ter mais necessidades do que recursos - sejam eles financeiros, de tempo, de atenção ou outros - suficientes para fazer frente a essas necessidades. A psicologia da escassez traz dois elementos contrapostos: o *dividendo do foco*, um benefício decorrente da concentração na resolução do problema imediato em tela; e o *imposto do tunelamento*, que pagamos por desconsiderar alternativas mais promissoras que se colocam para além do foco estreito da resolução do problema. A escassez propicia a tomada de decisões em termos de *trade-offs*, ampliando a demanda de recursos cognitivos – o que reduz nossa largura de banda (*bandwidth*). Estudos apontam que pessoas submetidas a essa psicologia da escassez apresentam redução tanto da sua capacidade cognitiva (memória, raciocínio lógico, resolução de problemas) quanto do controle executivo (inibição de impulsos, planejamento, iniciar/inibir ações).

METODOLOGIA DE APLICAÇÃO

A ferramenta abrange alguns dos principais elementos comportamentais identificados na literatura e nas experiências internacionais, organizados sob a forma de um acrônimo para facilitar a utilização de cada elemento a ser considerado na aplicação de insights comportamentais.

Cada um dos doze elementos do simplesmente foi desdobrado em quatro tipos de cartas, com cores diferentes: Referências (de cor vermelha); Insights (amarela); Exemplo (azul) e Aplicações (verde).

Cabe destacar que não há uma relação de precedência entre os elementos que compõem o modelo. Assim, a utilização das cartas não precisa necessariamente seguir a ordem dos aspectos- chave do SIMPLES MENTE. Outro aspecto a se considerar é que não se espera que as cartas sejam aplicáveis a todas as situações. Alguns aspectos serão aplicáveis a um determinado desafio de política e não a outro. Contudo, elas não devem ser descartadas a priori, pois alguns insights interessantes podem ser perdidos caso cada elemento da ferramenta não seja considerado atentamente.

O modelo foi desenvolvido para ser aplicado em três etapas distintas:

I. **DEFINIÇÃO**: Definição do desafio a ser enfrentado a partir da abordagem comportamental;
II. **ANÁLISE**: Identificação de elementos comportamentais associados ao desafio definido na fase anterior; e
III. **ESTRATÉGIA**: Desenvolvimento de estratégias para o enfrentamento do desafio em tela.

Cabe ressaltar a importância de separar cada um desses momentos de forma clara, para evitar o recorrente erro de se propor soluções antes mesmo de definir claramente o problema.

PRIMEIRA ETAPA: DEFINIÇÃO

O primeiro passo é a definição do desafio a ser considerado sob a perspectiva dos insights comportamentais. No lugar de trabalhar com políticas genéricas e excessivamente amplas, é importante recortar, em um primeiro momento, o desafio específico a ser enfrentado. Quanto melhor especificado o desafio, mais potente será o uso da ferramenta.

Para isso, é importante decompor o desafio mais amplo da política em seus componentes comportamentais, que serão o alvo das intervenções a serem propostas. É no nível dos comportamentos que se deve identificar quais problemas são mais promissores para uma abordagem comportamental. É preciso atentar para o fato de que alguns problemas são melhor abordados por instrumentos tradicionais (como incentivos ou informação), sem necessariamente demandarem uma intervenção comportamental.

Ao se aplicar insights comportamentais ao aprimoramento de um programa, é interessante analisar sua teoria da mudança subjacente, explicitando os diversos componentes associados aos resultados pretendidos com sua implantação.

Cada um desses componentes pode ser ainda aberto em seus subcomponentes, buscando aproximar-se da forma mais concreta possível aos comportamentos a eles associados.

Para tornar a discussão mais tangível, apresentaremos, de forma simplificada, um exemplo relacionado ao objetivo de ampliar a cobertura vacinal.

Objetivo programático: ampliar a cobertura vacinal.

- Componentes:

- Compra de vacinas;
- Distribuição aos postos de vacinação;
- Informação à população;
- Aplicação da vacina

É preciso ter em mente que nem todos os componentes de um programa se adequariam a uma abordagem comportamental. No caso do programa de vacinação, a compra e distribuição das vacinas, por exemplo, deveriam ser alvo de outras ações, de caráter logístico ou gerencial. Os dois outros componentes listados, por sua vez, poderiam se beneficiar mais claramente de uma abordagem comportamental.

Tomemos o componente "Aplicação da Vacina". Poderíamos mapear os comportamentos de diversos agentes (usuários, profissionais de saúde, agentes administrativos, etc.) e desagregá- los. Consideremos que o comportamento que se queira promover seja "**Usuário vacina-se no posto",** tendo em vista que, hipoteticamente, apenas 30% da meta de cobertura vacinal tenha sido atingida. Podemos decompô-lo em uma lista não exaustiva de passos, na perspectiva do usuário, conforme a figura a seguir:

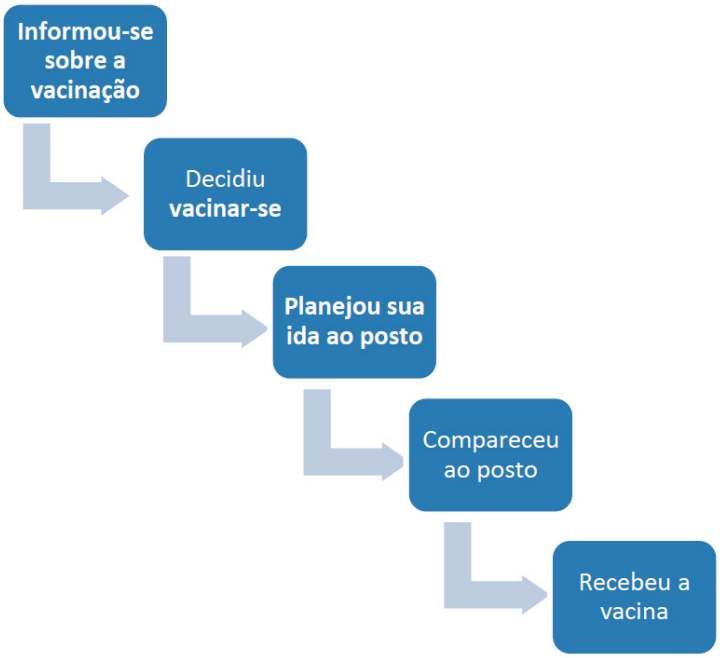


Figura 1: Decomposição do comportamento "vacinar-se no posto". Elaboração própria.

SEGUNDA ETAPA: ANÁLISE

Nesta etapa, as Referências (cartas vermelhas) e os Insights (cartas amarelas) são utilizados para a análise da questão de política pública.

As cartas servem como uma lente que direciona o foco para um aspecto essencial dos elementos comportamentais que podem estar envolvidos no problema/desafio, de forma a permitir uma análise sistemática que não desconsidere a priori algum potencial fator relevante.

O conjunto de cartas de Referências tem como objetivo descrever de forma direta e acessível os principais conceitos relacionados àquele aspecto-chave, propiciando um entendimento compartilhado sobre cada elemento a ser utilizado como foco da análise da questão de política pública a ser considerada.

As cartas de Insights simulam reflexões que poderiam ser feitas por servidores ou usuários em sua interação com um dado programa ou serviço, procurando oferecer algumas pistas para ampliar a compreensão da questão específica sob análise.

A dinâmica proposta apresenta os seguintes passos:

1. Formar um grupo (de 4 a 8 integrantes) de pessoas interessadas no problema especificado na Etapa I.
2. Ler em voz alta, no grupo, a carta de referência relacionada a um elemento e buscar uma compreensão compartilhada sobre o mesmo;
3. Ler a carta de insights associada àquele elemento;
4. Cada participante deverá anotar em *post-its* ou tarjetas os insights que surgirem sobre o problema a partir da consideração daquele elemento.
5. Em seguida, o grupo deverá consolidar os insights em um quadro.

O produto da segunda etapa é uma lista de insights comportamentais relacionados à compreensão do desafio de política pública considerado. Essa lista deve ser elaborada de forma a permitir um diagnóstico mais adequado sobre o modo como as pessoas envolvidas (servidores, usuários, parceiros) se relacionam com o desafio, e sobre elementos do seu comportamento que podem se constituir em obstáculos ou pontos de atenção para o atingimento dos resultados esperados de um programa ou política pública. Os insights podem ser sistematizados com o apoio de um quadro, como apresentado no exemplo abaixo[10]:

[10] Cabe mencionar novamente que não é necessário que cada elemento comportamental gere insights para todos os desafios que venham a ser analisados com o emprego do SIMPLES MENTE.

Quadro 3 – Exemplo de Mapeamento de insights

Elemento Comportamental	**Comportamento "Vacinar-se no posto"**
Simplificação	O excesso de informação técnica pode atrapalhar a comunicação com o usuário.
Incentivos	Será que existe algum custo significativo que constitua uma barreira para as pessoas se vacinarem?
Mensageiro	Há quanto tempo a mesma personagem é utilizada nas campanhas de vacinação... será que ela é a escolha mais adequada?
Priming	Um posto de saúde sujo ou mal conservado pode afastar seus potenciais usuários.
Lembretes e compromissos	Hoje em dia as pessoas só conseguem lembrar daquilo que colocam na agenda
Emoção	A dor de ver seu filho chorando por causa de uma injeção é muito forte. Crianças (e muitos adultos) têm medo de injeção.
Saliência	Nem fiquei sabendo da campanha de vacinação contra a gripe...
Modelos Mentais	Algumas pessoas consideram que as vacinas são perigosas.
Ego	Um excesso de confiança na própria saúde pode levar ao desinteresse pela vacina.
Normas Sociais	Como as pessoas do grupo social ao qual pertencem os usuários do meu público-alvo prioritário se comportam em relação à vacinação?
Tendência pelo padrão	As pessoas precisam decidir se vão tomar vacina? E se fosse possível fazer com que a decisão fosse de não tomar vacina?
Escassez	Parte das pessoas do público-alvo está tão ocupada com as necessidades imediatas do dia a dia que ir ao posto nem entra em sua tela mental.

Após ser enriquecido por insights comportamentais, o diagnóstico é sistematizado e passa-se para a etapa de desenho de estratégias de intervenção.

TERCEIRA ETAPA: DESENHO DE ESTRATÉGIAS DE INTERVENÇÃO.

Nesta etapa, a ferramenta é utilizada para promover a formulação de possíveis alternativas para o enfrentamento do desafio, a partir de um levantamento dos elementos comportamentais a ele associados. Serão utilizadas as cartas de exemplos e as cartas de aplicações.

As cartas de Exemplos (azuis) permitem identificar experiências em que cada elemento foi empregado em um programa ou serviço. O objetivo é tornar mais tangível a utilização de cada elemento para facilitar sua compreensão e inspirar a ideação de possíveis alternativas a serem aplicadas no caso concreto em análise.

Por fim, as cartas de Aplicações (verdes) oferecem uma lista de possíveis estratégiasque vem sendo empregadas em diferentes contextos e que podem inspirar intervenções no contexto específico em tela no momento.

O grupo formado na etapa anterior dará sequência à dinâmica:

1. Ler em voz alto, no grupo, as cartas de Exemplos e de Aplicações relacionadas a cada elemento considerado na etapa anterior.
2. Cada participante deverá anotar em *post-its* ou tarjetas as ideias de estratégias de solução para os elementos comportamentais identificados na etapa anterior.
3. Em seguida, o grupo deverá consolidar as ideias e propor coletivamente uma estratégia de solução.

As estratégias de solução podem ser novas intervenções empregando elementos comportamentais (como a definição de uma escolha-padrão por determinada opção considerada mais adequada) ou ainda a calibragem de uma intervenção tradicional existente, a partir da abordagem comportamental (como apresentar um incentivo já existente a partir de um enquadramento informado pela aversão a perdas).

Para fins didáticos, retomemos o exemplo do comportamento que se quer promover: "Usuário vacina-se no posto". O primeiro passo identificado foi: "Informou-se sobre a vacinação". Uma estratégia de comunicação bem desenhada é fundamental para a tomada de decisão quanto a vacinar-se ou não. A informação deve atingir o público-alvo de forma oportuna e clara, considerando seus modelos mentais e suas dúvidas acerca da necessidade e da segurança em receber a dose de vacina para chegar à sua decisão. Além disso, considerando que tenha sido efetiva quanto à tomada de decisão, a estratégia de comunicação deve prover os recursos de informação prática para efetivar a vacinação (período e locais de vacinação, por exemplo).

Outro passo crucial é o planejamento da ida ao posto. Tal passo é o elo entre a decisão e o ato de concretizar a decisão de tomar a vacina.

Para sistematizar o processo de ideação realizado com a aplicação da ferramenta SIMPLES MENTE, sugere-se a utilização de um quadro como o apresentado a seguir. Ele permite o registro das ideias inspiradoras de intervenções que surgem ao empregarmos cada uma das "lentes comportamentais" que compõem a ferramenta.

Quadro 4 - Exemplo de Mapeamento de Ideias de intervenção Comportamento-alvo: Usuário vacina-se no posto

Elemento Comportamental	**Ideias de Intervenção**
Simplificação	Facilitar o processo de recepção dos usuários e aplicação da vacina nos postos.
Incentivos	Oferecer um vale transporte para a pessoa que compareceu e vacinou-se.
Mensageiro	Avaliar a figura de maior credibilidade junto ao público-alvo para informar sobre os riscos e vantagens da vacinação.
Priming	Criar um ambiente acolhedor, que aproxime as pessoas do posto.
Lembretes e compromissos	Desenvolver um plano de implementação para as pessoas planejarem a ida ao posto.
Emoção	Divulgar imagens de pessoas com sequelas de doenças evitáveis por vacina.
Saliência	Enviar SMS nominal para as pessoas do público-alvo, com texto curto marcando a aplicação da vacina.
Modelos Mentais	Identificar, por meio de pesquisa etnográfica com segmentos mais refratários do público-alvo, possíveis resistências à vacinação.
Ego	Realizar campanhas de comunicação, argumentando que pessoas bem informadas e preocupadas com a coletividade se vacinam.
Normas Sociais	Informar, quando for o caso, que grande parte das pessoas se vacina. Quanto mais próxima da pessoa, mais forte o efeito da norma (p.ex: dados da vizinhança costumam ser mais efetivos do que dados nacionais)
Tendência pelo padrão	Se possível, enviar mensagem para as pessoas do público-alvo, com agendamento (data/local) da aplicação da vacina, solicitando que entrem em contato caso queiram reagendar/cancelar.
Escassez	Avaliar o momento em que se espera uma menor sobrecarga cognitiva dos usuários para realizar uma comunicação direta para agendamento.

Após a fase de ideação, parte-se para a definição da estratégia considerada mais adequada ou promissora a ser implementada. Uma forma para realizar essa definição é empregar uma matriz que combine dois critérios: factibilidade e impacto (BIT, mimeo, 2019). O critério de impacto, nesse contexto, refere-se à expectativa que temos quanto ao efeito esperado e à possibilidade de se ganhar escala, após a fase de testagem. A factibilidade refere-se à existência de recursos para implementar a solução e a possibilidade de implementá-la e testá-la.

Após a definição da estratégia, podemos desenvolver o protótipo da intervenção, para que seja testado. Ainda para fins didáticos, consideremos que a intervenção "Desenvolver um plano de implementação para as pessoas planejarem a ida ao posto" tenha sido considerada a mais factível e com maior expectativa de impacto. Poderíamos elaborar um folheto com espaço para anotar o endereço, o meio de transporte que utilizarão, a data e a hora, a ser entregue para as pessoas do público-alvo durante uma campanha de mobilização, com o objetivo de aumentar o comparecimento aos postos para a vacinação. Modelos diferentes de folheto poderiam ser elaborados, para avaliarmos a efetividade de distintas opções de comunicação, leiaute, mensageiro etc. Por exemplo, um dos modelos poderia testar a hipótese de que um folheto simplificado - onde os usuários deveriam registrar apenas o local e a data de comparecimento – poderia ser mais efetivo. Outro modelo procuraria testar a importância de um plano detalhado de implementação para superar a lacuna entre a tomada de decisão e o ato de vacinar-se.

TESTAGEM E APRIMORAMENTO CONTÍNUO DA INTERVENÇÃO PROPOSTA

Uma das características mais pronunciadas da abordagem de insights comportamentais em políticas públicas é seu caráter experimental. Como discutido, o comportamento é fortemente influenciado pelo contexto. Desse modo, cada intervenção proposta deve ser entendida como uma hipótese a ser testada.

A experiência internacional sugere o uso de protótipos para testar as intervenções antes de ampliar sua escala de utilização. Como exemplo, cabe destacar que uma das ideias difundidas pelo BIT-UK é justamente a de testar-aprender-adaptar (*test-learn-adapt*) – e, sempre que possível, realizar experimentos aleatorizados controlados (*Randomized Controlled Trials*, conhecidos pela sigla RCT).

É desejável que se desenhe uma forma de avaliar o resultado de diferentes alternativas de intervenção propostas – preferencialmente, a partir de experimentos. Cabe destacar, todavia, que nem sempre é possível, ou mesmo desejável, a realização de experimentos.

Em situações onde haja um grande acúmulo de evidências sobre o efeito de uma dada intervenção sobre uma questão em particular (como no caso do uso de escolhas-padrão para aumentar a adesão a planos de previdência privada), é possível justificar uma intervenção comportamentalmente informada[11] mesmo sem a utilização prévia de protótipos. Contudo, mesmo nesses casos, é altamente recomendável o emprego de alguma estratégia para avaliação. Diversas metodologias de avaliação estão hoje disponíveis[12] e devem ser consideradas de acordo com as especificidades de cada intervenção.

A avaliação das intervenções é fundamental para que as pessoas diretamente responsáveis por elas possam desenvolver de forma contínua e segura ajustes e aprimoramentos tanto no seu desenho quanto em sua implementação. Além disso, a cultura de testar, registrar e divulgar as evidências geradas sobre os efeitos desses programas é de grande relevância para inspirar outras iniciativas de aplicação de insights comportamentais para inovar no setor público.

No caso dos folhetos, imaginemos que, após o teste de modelos alternativos, o que apresentou maior impacto sobre o ato de vacinar-se tenha sido o que apresentava o modelo de plano de implementação que solicitava ao usuário que registrasse o local, a data, a hora e o meio de transporte a ser utilizado para a ida ao posto. Ao se concluir a fase de testagem e realizados os ajustes decorrentes, a proposta de intervenção pode ser escalada com maior segurança quanto à sua adequação e efetividade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O emprego da abordagem comportamental para o aprimoramento das políticas públicas e dos serviços oferecidos à população tem se disseminado nos últimos anos. Cada vez mais, governos e organismos internacionais de desenvolvimento têm aplicado conceitos oriundos das ciências comportamentais para melhor compreender os desafios e desenhar estratégias mais efetivas e eficientes para sua superação.

11 Conforme categorização apresentada por Lourenço et ali (2016).

12 A esse respeito, ver, por exemplo, JANNUZZI, 2016.

A adoção de uma perspectiva mais realista sobre como as pessoas interagem com seu ambiente, constroem mapas mentais e empregam estratégias cognitivas para ajudá-las a navegar em um mundo cada vez mais complexo e acelerado oferece uma grande oportunidade para inovação nos serviços públicos. Não apenas novas ferramentas, mas também a calibragem de ferramentas tradicionais como incentivos, informação e regulação, estão se tornando mais presentes na prática de servidores interessados em promover a inovação no setor público.

Um volume cada vez maior de evidências tem se acumulado a partir de trabalhos acadêmicos e de experiências de aplicação concreta em países das mais diversas regiões do mundo. O diálogo entre a academia e a prática governamental tem ocorrido de forma bastante profícua, dado que uma das principais características da abordagem comportamental é o método experimental: formular boas hipóteses para enfrentar um determinado desafio e testá-la daforma mais robusta possível.

O objetivo deste trabalho foi fazer uma ponte entre as evidências acumuladas e a prática do setor público, ao propor uma ferramenta que busca ser simples e acessível, sem comprometer a riqueza do acervo de conhecimentos gerados pelas ciências comportamentais aplicadas ao longo de seu percurso.

A ferramenta pode ser empregada em diversas áreas de políticas públicas. A título de exemplo, os principais setores identificados pela OCDE (2017) e pela União Europeia (LOURENÇO et al., 2016) que já empregam *insights* comportamentais são: Proteção do consumidor; Educação; Energia; Meio Ambiente; Finanças; Saúde; Mercado de trabalho; Prestação de serviços públicos; Arrecadação, Telecomunicações, Transportes. Alguns temas específicos apresentam interessantes exemplos de aplicação, como as políticas de superação da pobreza, desenvolvimento na primeira infância, mudanças climáticas, aumento de produtividade, dentre outras (WORLD BANK, 2015).

Além disso, a ferramenta também pode ser útil para fins didáticos. Versões preliminares do SIMPLES MENTE têm sido empregadas em cursos sobre economia comportamental aplicada às políticas públicas realizados na Enap para servidores públicos federais e servido de guia para o desenvolvimento dos trabalhos pelos alunos. De maio de 2017 até maio de 2019, cerca de 200 servidores participaram de tais cursos, oferecidos no Âmbito do Programa de Aperfeiçoamento para Carreiras, promovido pela Enap. Também vem sendo empregada em oficinas e projetos de inovação no âmbito do GNova – Laboratório de Inovação em Governo da Enap. Desde sua disponibilização no Repositório da Enap em abril de 2019 até o dia 8 de julho de 2019, o SIMPLES MENTE foi acessado 910 vezes, apontando o interesse por esse tipo de ferramenta.

Espera-se que a ferramenta seja testada e reiterada constantemente, à medida em que for sendo empregada por pesquisadores, servidores e demais atores interessados em implementar aprimoramentos em seus programas a partir do emprego de insights comportamentais. Nessa tentativa, há os riscos de, por um lado, comprometer a apresentação dos principais achados que se visa incorporar na ferramenta e, por outro lado, não obter um resultado de aplicabilidade prática. Para mitigar tais riscos, é desejável que haja uma permanente iteração do modelo SIMPLES MENTE, a partir de sua aplicação e testagem em situações concretas. Alguns elementos podem ser excluídos ou incorporados ao modelo a partir desse processo, ponderando- se os aspectos de abrangência e de aplicabilidade do instrumento.

Por fim, sugere-se que o modelo seja empregado de forma flexível, como um 'código aberto". Os exemplos e insights podem ser elaborados para áreas de políticas específicas, como saúde, desenvolvimento social, finanças pessoais, proteção do consumidor, etc. Um ponto de desenvolvimento futuro seria montar uma plataforma colaborativa, na qual os usuários do modelo poderiam registrar suas experiências, contribuições e críticas. Como um código aberto, o modelo pode ser entendido como um protótipo sempre aberto a aprimoramentos a partir das experiências de sua aplicação em diferentes contextos.[13]

[13] O autor registra seu agradecimento especial a Anna Cláudia Romano Pontes, Daniel Aguiar Espínola e Luis Henrique Paiva pela constante interlocução e contribuição em diversos momentos da elaboração deste texto e a Guilherme Almeida, João Sigora e demais integrantes da equipe do GNova - Laboratório de Inovação em Governo da Enap, pelo incentivo e apoio dado à elaboração da ferramenta SIMPLES MENTE.

REFERÊNCIAS:

AFIF, Zeina; Islan, William Wade; Calvo-Gonzalez, Oscar; Dalton, Abigail Goodnow. Behavioral Science Around the World: Profiles of 10 Countries (English). eMBeD brief. Washington, D.C.: World Bank Group, 2019. LTMAN, M. (ed.). Real-World Decision-Making: an encyclopedia of Behavioral Economics. Santa Barbara: ABC- CLIO, LLC, 2015.

BARROWS, Anthony; DABNEY, Natalie; HAYES, Jon & ROSENBERG, Rachel. Behavioral design teams: a model for integrating behavioral design in city government. Ideas42, 2018. Disponível em: http://www.ideas42.org/wp- content/uploads/2018/05/BDT_Playbook_FINAL-digital.pdf. Acessado em 07 de julho de 2019.

BEMELMANS-VIDEC, M.-L., RIST, R. C., & VEDUNG, E. *Carrots, sticks & sermons: Policy instruments and their evaluation*. New Brunswick, N.J., U.S.A: Transaction Publishers, 1998.

CIALDINI, R. Influence: the psychology of persuasion. New York: HarperCollins, 2006.

CAMPOS FILHO, Antonio Claret & PAIVA, Luis Henrique. Insights comportamentais e políticas de superação da pobreza. Série Research Brief nº 60. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth, 2017. Disponível em: https://www.ipc- undp.org/pub/port/PRB60PT_Insights_comportamentais_politicas_de_superacao_da_ pobreza.pdf. Acessado em 07 de julho de 2019.

DATTA, Saugato & MULLAINATHAN, Sendhil. "Behavioral Design: A New Approach to Development Policy." CGD Policy Paper 016. Washington DC: Center for Global Development, 2012. http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1426679. Acessado em 07 de julho de 2019.

DOLAN, Paul et alli. MINDSPACE – influencing behavior through public policy. London: Cabinet Office UK. 2010. Disponível em: https://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/mindspace

FOX, Craig & SITKIN, Sim. Bridging the divide between behavioral science & policy. Behavioral Science and Policy, 1 (1), pp. 1-12, 2017.

GERTLER, P. J. et al. Avaliação de Impacto na Prática, segunda edição. Washington DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento e Banco Mundial, 2018. Disponível em: < http://www.worldbank.org/en/programs/sief-trust-fund/publication/impact- evaluation-in-practice >.

HALPERN, David. Inside the Nudge Unit: how small changes can make a big difference. Edição Kindle: Virgin Digital, 2015.

JANNUZZI, P. D. M. Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos técnicos. Campinas: Editora Alínea, 2016.

JOHNSON, Eric & GOLDSTEIN, Daniel. Do defaults save lives? Science 21 Nov 2003: Vol. 302, Issue 5649, pp. 1338-1339, 2003.

KAHNEMAN, Daniel. Rápido e Devagar: duas formas de pensar. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

LICHTENBERG, Judith. Paternalism, Manipulation, Freedom and the Good. in SHAFIR, Eldar (Ed.). The behavioral foundations of public policy. New Jersey: Princeton University Press, 2013.

LOEWENSTEIN, George; JOHN, Leslie & VOLPP, Kevin. Using decision errors to help people to help themselves. In: SHAFIR, Eldar (Ed.). The behavioral foundations of public policy. New Jersey: Princeton University Press, 2013.

Lourenço, Joana; Ciriolo, Emanuele; Almeida, Sara & Troussard, Xavier. Behavioural insights applied to policy: European Report 2016. European Union, 2016. Disponível em: https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research- reports/behavioural-insights-applied-policy-european-report-2016. Acessado em 07 de julho de 2019.

MULLAINATHAN, Sendhil & SHAFIR, Eldar. Scarcity: the new science of having less and how it defines our lives.New York: Picador, 2013.

OECD. Tools and Ethics for Applied Behavioural Insights: The BASIC Toolkit, 2019. Disponível em: http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/tools-and-ethics-for- applied-behavioural-insights-the-basic-toolkit-9ea76a8f-en.htm. Acessado em 07 de julho de 2019.

OECD. Behavioural insights and public policy: Lessons from around the world. Paris: OECD Publishing, 2017.

OLIVER, Adam (ed.). Behavioural Public Policy. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

ROGERS, P. Theory of Change, Methodological Briefs: Impact Evaluation 2. Florence: UNICEF Office of Research, 2014.

SHAFIR, Eldar (Ed.). The behavioral foundations of public policy. New Jersey: Princeton University Press, 2013.

Shankar, M & Foster, L. Behavioural Insights at the United Nations – Achieving Agenda 2030. 2016. Acessado em 29/03/2019 em https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/development-impact/behavioural-insights-at-the-united-nations--achieving-agenda-203.html

SUNSTEIN, Cass. Simpler: the future of government. New York: Simon & Schuster, 2013.

----------. The ethics of nudging. The Yale Journal on Regulation vol.32 issue 2, 2015. Disponível em: http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1415&context=yjreg. Acessado em 07 de julho de 2019.

----------. The Cost-Benefit Revolution MIT Press. Cambridge, MA and London, UK, 2018.

THALER, Richard & SUNSTEIN, Cass. Nudge: Improving decisions about health, wealth and happiness. New York: Penguin Books, 2009.

THALER, Richard; SUNSTEIN, Cass & BALZ, John. Choice Architecture. in SHAFIR, Eldar (Ed.). The behavioral foundations of public policy. New Jersey: Princeton University Press, 2013.

THALER, Richard. Misbehaving: the making of behavioral economics. New York: Norton, 2015.

The Behavioural Insights Team. EAST: Four simple ways to apply behavioural insights, 2015. Disponível em https://www.behaviouralinsights.co.uk/wp- content/uploads/2015/07/BIT-Publication-EAST_FA_WEB.pdf. Acessado em 07 de julho de 2019.

World Bank. World Development Report: Mind, Society, and Behavior. Washington, DC: World Bank, 2015.

BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO DA UFRB: PERCEPÇÕES DOS SERVIDORES TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO, COM FUNÇÃO GRATIFICADA, SOBRE CRITÉRIOS DE INDICAÇÃO E COMPETÊNCIAS.

Marta Lúcia da Silva (Mestra em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social – UFRB)
Edgilson Tavares de Araújo (Professor da UFRB; Bolsista de Produtividade em Desenvolvimento Tecnológico e Extensão Inovadora do CNPq)
Lys Maria Vinhaes Dantas (Professora da UFRB)

INTRODUÇÃO

Um dos pilares da Reforma Gerencial do Estado (1995) é a profissionalização da oferta dos serviços públicos, buscando maior eficiência e eficácia nas suas entregas, principalmente, por meio de políticas públicas. Estas passam a ser cada vez mais complexas na sua formulação, implementação e avaliação, nas diferentes escalas de governo (federal, estaduais, municipais e Distrito Federal), exigindo o desenvolvimento de competências técnicas e gerenciais dos seus servidores públicos, em todos os níveis da burocracia – alto escalão, médio escalão e nível de rua. Tais questões fazem com que emerjam no Brasil estudos na área de gestão de pessoas na administração pública, com foco nos perfis de competência, avaliação de desempenho, desenvolvimento das burocracias, entre outros.

Pesquisas sobre as burocracias de alto escalão (formuladores e tomadores de decisões estratégicas) e de nível de rua (implementadores e executores nas entregas diretas aos cidadãos) têm sido mais recorrentes que as voltadas para análise das burocracias de médio escalão (atores intermediários fundamentais no *policymaking process*, que possibilitam a materialização das políticas públicas) (CAVALCANTE, LOTTA, 2015). Estudos de Oliveira e Abrúcio (2011); Lotta, Oliveira e Pires (2014); Cavalcante e Lotta (2015); Pires, Lotta e Oliveira (2018) têm dado atenção ao tema da burocracia de médio escalão (BME), analisada em programas e políticas públicas relacionadas ao Sistema Único de Saúde (SUS), Programa de Aceleramento do Crescimento (PAC), Programa Bolsa Família, Bolsa Verde, Receita Federal, Segurança Nacional, entre outros.

Entre as políticas públicas de relevância implementadas nos últimos anos, destaca-se a de expansão e interiorização do ensino superior, incrementadas a partir de 2003, com a assunção do governo progressista do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a fim de proporcionar o acesso a um considerável número de cidadãos alijados desse processo. Isso ocorre principalmente pelo Programa de Expansão da Educação Superior Pública/ EXPANDIR (2003/2006) e depois pelo Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais/REUNI (2007/2012).

Nesse contexto, a partir de mobilizações sociais ocorridas em alguns municípios, com o intuito de possibilitar um maior acesso da população do interior do Estado da Bahia à educação superior e de forma gratuita, surge a jovem Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) (UFRB, 2010), lócus desse estudo. O desejo de compreender as especificidades da burocracia nesta universidade se dá inicialmente pelo vínculo da autora deste artigo com a instituição, desde 2015, onde concluiu a sua graduação. Tendo em vista as experiências como burocrata em outras organizações públicas, a autora sempre questionou o *modus operandi* quanto às escolhas e indicações dos gestores na UFRB, trazendo questões como: O que distingue a burocracia das universidades públicas? Quais os critérios que prevalecem para nomeações de cargos mesmo em governos e gestões mais a esquerda? (PACHECO, 2011) O que faz alguém exercer a chefia de um setor numa universidade, não tendo necessariamente formação compatível para tal, tampouco experiências prévias com gestão? Tais indicações são meramente políticas? O que diferencia tais nomeações nas universidades públicas de outros órgãos públicos?

Estas e outras perguntas afloram ao compreender que as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) possuem regras, regulamentos, estrutura de status, perfis profissionais diferenciados que moldam de modo distinto alguns aspectos de suas burocracias, incorporando mecanismos participativos, características políticas heterônimas e autônomas, além de características técnico- profissionais específicas, no que tange aos seus valores acadêmicos.

A multidiversidade das universidades constitui um sistema pluralista com ideologias dentro dos grupos que a compõem, sendo influenciados pelas normas e valores legitimados pela sociedade em geral. Estas organizações são compostas por várias nações de alunos, professores e ex-alunos que formam uma sociedade pluralista com subculturas múltiplas (KERR, 1972). Existem conflitos entre estes subgrupos, numa estrutura de poder ambígua, dispersa e pouco clara, demandando olhares sobre seus diversos valores e ideologias que vão interagir com a burocracia (BALBRIDGE, 1962; COHEN, MARCH, OLSEN, 1972).

É preciso compreender a administração universitária e seus moldes de racionalização para além das lógicas de uma empresa privada ou de qualquer outra organização pública. Considerar suas especificidades organizacionais e as burocracias, principalmente das novas IFES surgidas/ consolidadas a partir do REUNI, é uma necessidade premente

As IFES oriundas do REUNI buscaram ser organizações públicas mais horizontais, com estruturas diferenciadas, pretensamente inovadoras; buscam manter políticas de permanência dos seus estudantes; possuem jovens professores e servidores técnico-administrativos em educação. Associadas nas indicações dos gestores já questionadas e peculiares características destas instituições é instituída a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (Decreto nº 5.707, de 23/02/2006), que abrange todos os servidores da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, visando, dentre outros, melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão e desenvolvimento permanente do servidor público, trazendo em seu bojo a diretriz norteadora da gestão de pessoas por competências.

Frente às idiossincrasias muito presentes as IFES oriundas do Reuni, inclusive na UFRB, por um lado, e por outro, a lógica gerencial colocada pela PNPD, surge o problema desta pesquisa: qual o perfil de competências dos TAE da UFRB, com função gratificada (FG), que estão na burocracia de médio escalão (BME)?

Nesse sentido, o objetivo geral da pesquisa foi analisar o perfil de competências da burocracia de médio escalão, exercida por Técnico-Administrativos em Educação (TAE) da UFRB, com função gratificada. Especificamente, é tratado neste artigo o objetivo de "identificar as percepções sobre os critérios de seleção dos TAE da UFRB para nomeação para cargos de gestão com Função Gratificada, no âmbito da BME". Trata-se de uma pesquisa exploratória quantitativa e qualitativa, cujo método está construído com base na análise documental e análise de dados coletados por meio de questionário aplicado com todos os TAE com FG e entrevista semiestruturada com o Pró-Reitor da Pró-reitoria de Gestão de Pessoal (PROGEP) e com os Gerentes Técnico-Administrativos dos sete Centros de Ensino da UFRB.

Para a coleta dos dados, usou-se o *Google Forms* (questionário on line), com aplicação aos 186 TAE da UFRB, com FG, contendo 222 questões, distribuídas em oito dimensões de análise: perfil socioeconômico; perfil da trajetória educacional; perfil profissional anterior à UFRB; perfil profissional na UFRB; percepção dos TAE quanto à demanda por capacitação; perfil de satisfação dos TAE com FG; perfil das indicações para FG e perfil das competências. Obteve-se retorno de 31,2% do universo da pesquisa (58 respondentes de um universo de 186 TAE, nos sete Campi e na Administração Central). Além disso, foram feitas após a aplicação do questionário, 08 entrevistas semiestruturadas, sendo 07 com Gerentes Técnicos de cada um dos Centros de Ensino da UFRB e 01 com o Pró-reitor de Gestão de Pessoal.

O presente artigo está estruturado em seis seções, além desta Introdução. Na segunda seção são discutidas as novas estruturas das IFES e os perfis da burocracia. Na seção seguinte, é apresentado o perfil dos burocratas de médio calão da UFRB. Na próxima seção, são apresentadas as competências necessárias e requeridas aos TAE. Na seguinte seção, são abordadas as percepções dos TAE com FG, em relação aos critérios para nomeação para os cargos com função gratificada. Na penúltima seção, é feito uma análise do perfil de competência da burocracia do médio escalão da UFRB. Por último, são apresentadas as considerações finais.

O REUNI, A INTERIORIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR E A UFRB: NOVAS ESTRUTURAS E PERFIS DA BUROCRACIA

O REUNI, como integrante das ações que constam do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), foi instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, visando a diminuição das desigualdades sociais do país e mais equidade no acesso ao ensino superior. Para tanto, ampliou de forma exponencial a oferta de vagas por meio da abertura de novas universidades no interior do país, assim como atuou fortemente contra a evasão com as políticas de permanência.

A UFRB foi criada por desmembramento da Escola de Agronomia da Universidade Federal da Bahia (AGRUFBA), em Cruz das Almas – BA, por meio do Decreto-Lei 11.151, de 29/07/2005 (PDI 2015-2019), tendo a sua expansão a partir do Reuni. Atualmente, possui 07 (sete) Centros de Ensino em 06 (seis) campi, com atuação nas várias áreas de saber, congregando 43 (quarenta e três) cursos de graduação e 14 (catorze) de pós-graduação. Trata-se de uma universidade fruto pioneiro da interiorização, num território com histórica e forte mobilização política e cultural. Com 13 anos de funcionamento, apresenta em seu quadro 1.528 servidores, entre docentes e TAE, e um total 7.979 alunos de graduação matriculados em seus cursos e 583 de pós-graduação, conforme pode ser verificado na Tabela 1 – Unidades, campus, número de docentes, TAE e discentes de graduação e pós- graduação da UFRB, em números - Semestre 2017.2.

Tabela1 – Unidades, campus, número de docentes, TAE e discentes de graduação e pós-graduação da UFRB, em números - Semestre 2017.2

Unidades UFRB	Campus	Números UFRB – Semestre 2017.2							
		Docentes		TAE		Discentes matriculados nos cursos de graduação		Discentes matriculados nos cursos de pós-graduação	
		N	%	N	%	N	%	N	%
Administração Central	Cruz das Almas	0	0	384	54,32	0	0	0	0
CAHL – Centro de Artes, Humanidades e Letras	Cachoeira/São Félix	121	14,74	44	6,22	1.641	20,57	144	24,70
CCAAB – Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas	Cruz das Almas	163	19,85	83	11,74	2.348	29,43	350	60,03
CCS – Centro de Ciências da Saúde	Santo Antônio de Jesus	158	19,24	58	8,2	953	11,94	0	0
CECULT – Centro de Cultura, Linguagens e Tecnologias Aplicadas	Santo Amaro	75	9,14	20	2,83	126	1,58	0	0
CETEC - Centro de Ciências Exatas e Tecnológicas	Cruz das Almas	119	14,49	43	6,08	1.194	14,96	24	4,12
CETENS – Centro de Ciências e Tecnologia em Sustentabilidade	Feira de Santana	54	6,58	25	3,54	184	2,31	0	0
CFP – Centro de Formação de Professores	Amargosa	131	15,96	50	7,07	1.533	19,21	65	11,15
TOTAIS		**821**	**100**	**707**	**100**	**7.979**	**100**	**583**	**100**

Fonte: Elaborado pela autora a partir do site institucional: https://www.ufrb.edu.br/proplan/ufrb-em-numeros/category/26-ufrb-em-numeros-2017

Para implantação e consolidação da UFRB, o Art. 6º do Decreto-Lei 11.151/2005, prevê a redistribuição para a UFRB de 134 cargos efetivos TAE de nível superior, e 698 de nível médio, o que totaliza 832 cargos. Ainda no referido Art. 6º, do Decreto-Lei 11.151/2005, foram criados para a UFRB, 59 Cargos de Direção (CD) - gratificação oferecida ao servidor docente ou técnico- administrativo em educação que exerça cargo de confiança junto à Administração Central e às direções dos Centros; e 200 Funções Gratificadas (FG) – gratificação oferecida ao servidor docente ou técnico- administrativo em educação, que exerça cargos de Chefe e Gerente de Núcleo, necessários para compor a estrutura regimental da UFRB. O Plano de Desenvolvimento Institucional 2015-2019 (UFRB, 2015,) informa que, até aquele momento, tinham sido implantados 710 cargos, bem como, que somente quando a UFRB atingir o número de 12.480 estudantes matriculados, mantendo a proporção de 15 por servidor, serão atingidos os 832 cargos de técnico-administrativos.

Pelos números apresentados, percebe-se que a gestão da Universidade, que assegura a implementação das políticas de educação superior é feita por servidores docentes e por servidores técnico-administrativos em educação. Esta pesquisa focou apenas nos TAE que recebem os FGs e que atualmente totalizam 186 servidores.

A estrutura da UFRB de *multicampia* é baseada na Administração Central (Reitoria, Pró- reitorias, Câmaras e Conselhos) que possuem órgãos gestores centrais e replicam estas estruturas em Centros de Ensino. Estes possuem uma administração local (Conselho Diretor, Diretoria, Vice- diretoria), Áreas de Conhecimento, Colegiados de Curso e Núcleos de Gestão. O Conselho Diretor é a instância máxima composta por coordenadores de colegiados e representações dos TAE, dos docentes e discentes, sendo presidido pelo Diretor. A Diretoria é órgão de gestão superior no âmbito do Centro, que interage diretamente com a Administração Central, tendo autonomia apenas administrativa, para decidir sobre alguns assuntos e nenhuma, para questões financeiras, que são centralizadas na Reitoria e Pró-reitorias.

As Áreas de Conhecimento são espaços não deliberativos, com papel apenas consultivo, nas quais todos os docentes devem se filiar por afinidade de temas relacionados às atividades de ensino. Nestas, são tratadas pautas acadêmicas como distribuição de encargos, liberação para capacitação, afastamentos etc., que são submetidas às instâncias superiores. Os Colegiados possuem papéis de gestão direta de cada curso de graduação e pós-graduação. Os Núcleos de Gestão são onde estão lotados diretamente os TAE, sendo estruturados em Secretária Administrativa (apoio à Direção), Assuntos Técnicos Específicos (informática, laboratórios etc.), Administrativo (transporte, manutenção, limpeza, segurança etc.) e Acadêmico (procedimentos de gestão acadêmica envolvendo matrículas, emissão de documentos como históricos, declarações, colação de grau etc.).

Tal estrutura da UFRB leva a compreender as ideias de Keer (1963), que enfatiza o quanto a administração passa a ser, por força das circunstâncias, uma característica mais proeminente da universidade. À medida que a instituição se torna maior, a administração torna-se mais formalizada e separada como uma função distinta; à medida que a instituição se torna mais complexa, o papel da administração torna-se mais central na sua integração; à medida que se torna mais relacionado ao mundo externo, a administração assume os encargos dessas relações. A "revolução gerencial" tem ocorrido também na universidade.

A universidade, como um tipo especial de burocracia, tendo em vista a semelhança de sua estrutura com as burocracias de governos e empresas privadas, possui aspectos que a diferenciam: o tipo de pessoal, o produto e o modo como se organizam (BLAU, 1984). Trata-se, assim, de "sistemas de vinculação frouxa", pois, por mais estatutos e regimentos que possuam, não há uma homogeneidade de identidade e objetivos (WEICK, 1976). Os valores burocráticos baseados na lógica utilitarista não podem ser tomados isoladamente num tipo de organização complexa na qual os objetivos são diversificados, conflitantes e demarcados (COHEN, MARCH, OLSEN, 1972).

Conforme já sinalizado, a burocracia nas organizações públicas se subdivide naquelas que ocupam os altos cargos (burocracia de alto escalão), os que interagem diretamente e cotidianamente com o público beneficiário (burocracia de nível de rua – *street level bureaucracy*) e a burocracia de médio escalão (BME), que compreende os burocratas que fazem o elo entre os dois primeiros níveis citados (CAVALCANTE, LOTTA, 2015). Deste modo, no caso da IFES, para efeito desta pesquisa, estão no alto escalão os cargos de reitor, vice-reitor, pró-reitores, diretores e vice-diretores de Centro, assessores da Reitoria, Órgãos Complementares e da direção de Centro, coordenadores de gestão técnica, gerente técnico-administrativo de cada Centro e superintendentes; no médio escalão estão os cargos de chefia e assistentes de Núcleos nos Centros e Administração Central, ocupados pelos TAE e docentes; compreendendo os cargos de gestão no nível de rua, estão os TAE e docentes que atendem diretamente às demandas dos estudantes.

Os burocratas de médio escalão na UFRB são indicados pelo Reitor, Vice-reitor, Pró-reitores, Diretores de Centro e Gerentes Técnico-Administrativos (GTA), sem necessariamente haver critérios específicos e claros para tal. Compreender como ocorrem tais nomeações é desafiador, tendo em vista que não se trata apenas de ter uma visão simplista e nebulosa sobre a ideia de que sempre prevalece a lógica da moeda de troca do jogo político-partidário ou associado ao clientelismo, como dominante no senso comum e na literatura. Existe uma variedade de critérios de nomeação, bem como, possíveis formas de combinação entre eles (PACHECO, 2008). Isso é algo que se busca compreender nesta pesquisa. Deste modo, saímos da ideia de burocracia neutra, ao compreender e perceber a influência dos valores culturais nas preferências dos burocratas, enfatizando que as decisões administrativas vão além dos requerimentos técnicos de seu trabalho (OLSEN, 2008 apud PACHECO, 2011).

O enfoque burocrático específico das universidades não pode ser analisado separado de uma lógica política, considerando-as como classe única de organização profissional, que difere dos outros tipos de organizações pelos motivos e metas pouco claras e o fato de contarem, em seus quadros de pessoal, profissionais com elevado nível de qualificação. Neste sentido, Balbridge (1982) alerta para a existência de pelo menos cinco variáveis políticas que devem ser entendidas de modo complementar na análise das burocracias das universidades:

1. **Estrutura social** - as organizações acadêmicas são fragmentadas em grupos com estilos de vida e interesses políticos diferentes, o que pode levar ao conflito;
2. **Articulação de interesse** - é um processo fundamental, pois um ou outro grupo pode influir de forma efetiva na tomada de decisão;
3. **Cenário legislativo** - os corpos legislativos da universidade respondem às pressões que sobre eles são exercidas e tentam transformar o conflito em uma política viável;
4. **Formulação de políticas** - a política resultante é o clímax oficial do conflito e representa decisão autoritária e obrigatória com uma série de ações;
5. **Execução de política** - pode gerar novas tensões, com novos interesses criados, que instigam um ciclo renovado de conflitos políticos.

Para este autor, Balbridge (1982), estas pautas são caracterizadas pelo predomínio da inatividade, participação fluída, fragmentação dos grupos de interesses e pelo alto grau de conflito. Os valores políticos baseados na lógica de aquisição e uso do poder em benefício próprio ou de um grupo colocam os burocratas das universidades como atores políticos ativos, correndo riscos de facilmente descambar para a politicagem e práticas coorporativas.

AS COMPETÊNCIAS NECESSÁRIAS E REQUERIDAS AOS TAE NAS IFES

Atrelada à lógica neoliberal e às propostas de desburocratização da máquina estatal que vigoraram, principalmente, a partir da década de 1990, com a instituição do Plano de Reforma do Aparelho do Estado, a gestão de pessoas no serviço público passou por processos de mudanças ou pelo menos tentativas quanto a essas. No intuito da melhoria da eficiência e eficácia do Estado, se instaurou a chamada gestão pública gerencial, em detrimento do tradicional modelo burocrático, atingindo também as IFES e exigindo de seus servidores determinados perfis de competência.

Com o Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, que institui a Política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta os dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, a gestão de pessoas no serviço público sofre transformações, estipulando a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, com base no desenvolvimento de competências, visando a aquisição do conhecimento, habilidade e atitude do servidor púbico (LAUREANO, 2012). De acordo com essa norma:

> Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, a ser implementada pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, com as seguintes finalidades:
> I. - melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão;
> II. - desenvolvimento permanente do servidor público;
> III. - adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual;
> IV. - divulgação e gerenciamento das ações de capacitação; e V - racionalização e efetividade dos gastos com capacitação. Art. 2º Para os fins deste Decreto, entende-se por:
> V. - capacitação: processo permanente e deliberado de aprendizagem, com o propósito de contribuir para o desenvolvimento de competências institucionais por meio do desenvolvimento de competências individuais;
> VI. - gestão por competência: gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores, visando ao alcance dos objetivos da instituição; e
> VII. - eventos de capacitação: cursos presenciais e à distância, aprendizagem em serviço, grupos formais de estudos, intercâmbios, estágios, seminários e congressos, que contribuam para o desenvolvimento do servidor e que atendam aos interesses da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. (BRASIL, 2006)

Segundo Zarifian (2001, p. 68), a competência é "o tomar iniciativa" e "o assumir responsabilidade do indivíduo diante de situações profissionais com as quais se depara." O **tomar iniciativa** significa a capacidade criativa do ser humano, que lhe possibilita enfrentar o fato ímpar e inesperado, pois têm a liberdade de fazer frente a um evento novo. Ainda, segundo o autor, o **assumir a responsabilidade** é a contraparte da soberania e da desconcentração das tomadas de decisão.

A ideia de competências aplicada à gestão pública e, especificamente, às universidades federais, remete a um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes que um servidor tenha para desempenhar suas tarefas e resolver problemas. Neste contexto, pode-se afirmar que não podem ser adquiridas simplesmente pela formação educacional formal, pois requerem a prática e a experiência laboral. Trata-se, portanto, de passar de saberes parciais, segmentados, especializados e acreditados na educação formal, no intuito de atender por ofertas, para uma lógica de saberes flexíveis, ágeis, que devem ser postos a prova no âmbito do trabalho, sendo gerados por demandas. Logo, são um conjunto de propriedades em permanente modificação que devem ser submetidas à prova de resolução de problemas concretos e situações de trabalho que se entranham em certas margens de incerteza e complexidade técnica, humana e política (ONSC, s.d.).

Pesquisas de autores como Newcomer (1999) e Amaral (2006) são analisadas por Ésther (2011), apontando as competências necessárias ao gestor público e enfatizando quais os conhecimentos e habilidades estes devem possuir e desenvolver. De modo geral, as competências são classificadas em fundamentais/genéricas (comprometimento com o serviço público, trabalho em equipe, flexibilidade, sensibilidade social, negociação, comunicação), organizacionais (conhecimento da administração pública, capacidade de aprender, comunicação, negociação, planejamento educacional, metodologias de ensino, prospecção de conhecimentos em gestão pública, gestão de escola de governo, conhecimentos de ferramentas de TI e sistemas governamentais), gerenciais (liderança inspiradora, senso de direção, comprometimento, gestão integrada e estratégica de recursos, capacidade de planejamento, visão/mente aberta, capacidade de análise e síntese, implementação equilibrada das políticas públicas, gestão de pessoas), e pessoais e interpessoais (expansão contínua das fronteiras pessoais, capacidade de articulação, resolução de problemas, iniciativa, cooperação) (AMARAL, 2006 apud ÉSTHER, 2011). Para Le Boterf (2003, p. 12):

> O profissional reconhecido como competente é aquele que sabe agir com competência. Há, portanto, interesse em distinguir o conjunto dos recursos e a ação que mobiliza tais recursos. Esse conjunto é duplo: o conjunto incorporado à pessoa (conhecimentos, habilidades, qualidades, experiências, capacidades cognitivas, recursos emocionais, etc.) e o conjunto de seu meio (bancos de dados, redes de especialistas, redes documentares, etc.).
> As competências produzidas por meio dos recursos convertem-se em atividades e condutas profissionais adaptadas a contextos singulares. O saber agir deve ser distinguido do saber-fazer.

O PERFIL DOS BUROCRATAS DE MÉDIO ESCALÃO DA UFRB

Nesta seção são discutidos alguns dos principais resultados da pesquisa empírica, buscando correlacionar com aspectos teóricos. Do universo de 186 TAE com FG na UFRB, a quem foram encaminhados os questionários, no período de outubro/2017 a fevereiro/2018 obteve-se resposta de 31,2% (58 respondentes).[1]

Estes resultados são enfatizados a partir de algumas variáveis alocadas em dimensões de análise que compõem os perfis dos TAE da UFRB, com FG, com destaque para a dimensão política das indicações para o cargo comissionado e do perfil das competências. .

PERFIL SOCIOECONÔMICO

De acordo com os resultados tem-se que 29 (50%) correspondiam ao sexo feminino e 29 (50%) ao masculino. A média de idade destes é de 37,72 anos, com a idade mínima de 26 anos e a máxima de 56 anos, o que identifica, de acordo com a classificação etária definida por Linhares (2013), que podem ser considerados adulto-jovens por estar em sua maioria entre a faixa dos 20 anos aos 40 anos, o que virá a impactar nos assuntos pertinentes a aposentadoria dos TAE e em suas buscas por capacitação, visto que os servidores poderão demandar mais por processos de formação continuada em nível de pós-graduação.

Com relação à declaração étnico-racial, 19 (32,8%) dos respondentes se autodeclararam negros, 18 (31%) pardos, 19 (32,8%) brancos, 01 (1,7%) indígena e 01 (1,7%) mestiço. Isso demonstra uma porcentagem menor que a definida pelos alunos da Instituição em questão, na qual 81% se autodeclararam pretos ou pardos, como pode ser visto no estudo de Atche (2014).

No que concerne ao estado civil, 23 (39,7%) afirmaram ser casados, 19 (32,8%) solteiros, 11 (19%) se encontravam em uma união estável, 01 (1,7%) divorciado e 01 (1,7%) viúvo. Do total, 60,3% possuíam ao menos 01 filho.

Em relação ao posicionamento político-ideológico, chama a atenção a porcentagem de respondentes que afirmaram não possuir nenhum tipo de posicionamento (41,4%, 24 respondentes), ademais, 15 (25,9%) se declararam de esquerda, 13 (22,4%) de centro-esquerda, 03 (5,2%) de centro- direita, 01 (1,7%), 01 (1,7%) não respondeu. Confirmando esta tendência, quando perguntado se possuíam alguma simpatia por algum partido político, a maioria de 31 (53,4%) respondeu não ter simpatia por nenhum partido, bem como a maioria dos simpatizantes, 22 (37,93%) o foram em relação aos partidos de esquerda (PT, PSOL, PDT e PC do B). Para Cavalcante e Lotta (2015), a afinidade político-partidária é um aspecto que interfere na nomeação dos BME com FG, além deste contam também, para nomeação, a experiência e a competência técnica dos servidores.

[1] Em que pese o encaminhamento dos questionários via Google Forms, no mês outubro/2017 ter sido efetuado pelo Pró-reitor da PROGEP diretamente aos TAE com FG, via e-mail, garantindo a manutenção do sigilo, a aderência dos respondentes foi baixa, não correspondendo ao mínimo definido como amostra. Entre os meses de janeiro e fevereiro/2018, foi feita nova solicitação aos TAE, desta vez, pelo orientador da pesquisa, tendo maior adesão. Porém, com algumas reações de desconfiança. Assim, chegou-se a 58 (31,18%) respondentes, de um universo de 186 TAE com FG. Mesmo assim, não obtivemos a proporcionalidade dos respondentes por Centro, que era o objetivo inicial. Os respondentes estão assim distribuídos: Pró-Reitorias (50%), Reitoria (20,7%) e Centros de Ensino (29,3%).

Ao analisar a BME, Currier e Procter (2005) afirmam a importância que as categorias profissionais assumem para esses grupos. Segundo os autores, elas são utilizadas como espaços de interação profissional entre os agentes, bem como para auxiliar aos servidores a compreender o seu papel no *policymaking*. Contudo, dentro do público alvo pesquisado, apenas 12 (20,7%) são afiliados a suas classes sindicais, sendo 04 respondentes de esquerda, 04 que não possuem um posicionamento político-partidário, 03 de centro-esquerda e 01 de centro. Outra informação que também chama a atenção é, que dentre os afiliados ao sindicato de classe, desses 12, apenas 03 são mulheres.

Quanto ao nível de renda, a maior parte dos respondentes (53,4%, 31 pessoas) recebem entre 4 e 6 salários mínimos (SM), 17 (29,3%) recebem de 6 a 8 SM, 07 (12,1%) recebem de 1 a 4 SM e apenas 03 (5,2%) recebem de 8 a 10 SM. Percebe-se por meio da renda declarada que a grande maioria dos TAE recebe acima da média percebida pelo mercado para a região em que a IFES estudada está inserida.

Percebe-se, de forma geral, que o fato da IFES ser recente; ter sido beneficiada diretamente pelo REUNI, Programa instituído logo após a sua criação pelo governo do PT, e pelo fato dela estar localizada em um território eminentemente negro e pardo, dá a ela características peculiares distintas de outras instituições do estado, e até do país, que está há anos com suas estruturas burocráticas hierarquizadas e formadas.

PERFIL DA TRAJETÓRIA EDUCACIONAL

A trajetória educacional dos TAE faz referência a educação formal e titulação possuída pelos mesmos. A importância em se analisar o perfil, para esta pesquisa, está na observância da existência de necessidade de adequação por parte do servidor em relação à função ocupada na Instituição. Para o grupo pesquisado, apenas 3,45% (2) possuem o Ensino Superior incompleto e 8,62% (5) estão com a Graduação em andamento, vide tabela 2.

Pela Tabela 2, pode-se observar que a maioria dos respondentes possui nível de escolaridade elevada, destacando-se que 70,7% possui pós-graduação concluída ou em andamento, demonstrando um alto nível de formação. Vale salientar neste que 04 (6,9%) dos respondentes possuem uma segunda graduação. Esse número sobe para 22,4% (13) respondentes, quando o assunto em referência é a segunda pós-graduação. Procurou-se saber dos TAE se eles consideravam a sua formação escolar adequada ao cargo que ele exercia e se (in)existia a necessidade de capacitação. Somente 1 servidor (1,7%) considerou sua formação inadequada a função exercida, 22 (37,9%) disseram ser parcialmente adequada e a maioria (35, 60,3%) afirmou que o curso era completamente adequado. Deve-se, salientar que, os cursos de graduação e pós-graduação descritos, nem sempre são alinhados aos cargos e funções desempenhadas com cargos de gestão na UFRB. Estes são os mais diversificados possíveis, indo de graduações em Administração (17, 29,3%), Gestão Pública (1, 1,7%), Licenciatura em História (5, 8,6%), Agronomia (4, 6,9%), Biblioteconomia (4, 6,9%), e pós-graduações em Gestão Pública (6, 10,3%), Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social (5, 8,6%), Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade (4, 6,9%), Gestão de Recursos Humanos (2, 3,4%).

Tabela 2: Perfil de escolaridade dos TAE da UFRB, com FG

Escolaridade	**N**	**%**
Doutorado incompleto	1	1,72
Mestrado completo	10	17,25
Mestrado em andamento	5	8,62
Especialização completa	22	37,93
Especialização em andamento	3	5,17
Ensino Superior completo	10	17,24
Ensino Superior em andamento	5	8,62
Ensino Superior incompleto	2	3,45
Total	**58**	**100**

Fonte: Elaborada pela autora, a partir do questionário aplicado aos TAE da UFRB, com FG.

Sobre a necessidade de Capacitação, apenas 2 (3,4%) respondentes afirmaram não possuir necessidade em se capacitar, o restante (96,6%, 56 afirmou a necessidade de capacitação, indicando como áreas prioritárias: Legislação Pessoal; Conhecimentos Técnicos e Gerenciais atrelados ao Cargo; Catalogação; Necessidade de Reciclagem em virtude da dinamicidade exigida pelo cargo ocupado.

PERFIL PROFISSIONAL ANTERIOR À UFRB

A maior parte dos servidores da UFRB é concursada e devido a sua criação recente, um pouco anterior ao REUNI, o seu corpo técnico começou a ser efetivamente formado a partir do ano de 2005. Do total de respondentes, 87,9% (51) já havia iniciado a sua jornada profissional antes da UFRB, não sendo este o seu primeiro emprego. Em relação ao tempo de experiência citado pelos respondentes para o serviço público anterior a UFRB, o menor tempo foi de 3 meses e o maior tempo de 24 anos, apresentando uma média geral de 4,94 anos de experiência. Trata-se, portanto, de jovens técnicos, com pouca experiência, em uma jovem universidade.

Importante ressaltar, ainda, que desses 51 TAE, 43 (84,3%) já haviam tido experiência no serviço público anteriormente, na esfera federal 12 (27,91%), na estadual 15 (34,88%) e na municipal 16 (37,21%), e a grande maioria 72,09 (31), ocupa na UFRB, o seu primeiro cargo de confiança no serviço público. Do total de respondentes (58), 79,6% (46) afirmaram já ter vivido experiências anteriores a da UFRB que os auxiliaram/auxiliam a desempenhar as suas funções atuais. Quando questionados acerca dessas experiências, cada 1 dos 46 deu uma resposta diferente, estando entre elas: atividades relacionadas com Análises de Processos; Assessoria; Direção de Finanças Públicas, Cargo de Chefia na iniciativa privada, Docência etc.

PERFIL PROFISSIONAL NA UFRB

Para garantir o anonimato dos respondentes nos setores de trabalho, o perfil laboral do TAE com FG, na UFRB foi elaborado com base em algumas variáveis específicas, como poderá ser visto a seguir. Com relação ao total de respondentes, a maior parte se encontra lotado nas Pró-Reitorias (29, 50% dos respondentes), seguido por aqueles que atuam nos Centros de Ensino (17 ,29,3%) e na Reitoria (12, 20,7%) na Reitoria (Gabinete, Superintendências etc.). Sendo que 23 (39,7%) dos TAE já haviam sido remanejados entre as unidades e/ou setores.

De acordo com a Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005, que dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, os níveis da carreira são em função da escolaridade, por ocasião do concurso, a saber: Nível A = alfabetizado + fundamental incompleto; Nível B = fundamental incompleto + completo; Nível C = fundamental completo + ensino médio; Nível D = Médio Profissionalizante ou Médio completo + curso Técnico e, Nível E = Curso superior ou Especialização. Não há possibilidade de mudança de nível, porém há incentivo à capacitação, o que permite um incremento financeiro, que varia de 5% a 20%, a depender da relação direta ou indireta com a Área de Conhecimento a que estão vinculados, conforme dispõe o Decreto nº 5.824, de 29 de junho de 2006, que permite e estabelece os procedimentos para a concessão do Incentivo à Qualificação e para a efetivação do enquadramento por nível de capacitação dos servidores integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação. Os dados revelam que 32 (55,2%) pertencem ao Nível D; 24 (41,4%) ao Nível E, e 2 (3,4%) (2) ao Nível C. Esse dado é interessante ao comparar que mais de 80% dos respondentes possui nível superior ou pós-graduação, dando a entender que muitos destes ingressam em concursos para nível médio, mesmo tendo nível superior.

As respostas à questão relacionada à Função Gratificada em função do cargo ocupado, classificada em FG001 (R$ 891,17); FG002 (R$ 599,51); FG003 (R$[2] 486,07); FG004 (R$ 247,42), que vai até à FG009 (R$ 56,34), nos permitem verificar que a maioria absoluta, 63,8% (37) aufere os valores da FG001, a de maior remuneração; 19% (11) correspondem à FG002; 3,4% (2), à FG003 e, 13,8% (8) à FG004.

Quanto ao tempo de atuação na UFRB, a maioria dos respondentes, percebe-se que, em termos de organização, levando em conta que a UFRB existe há apenas 13 anos, o corpo dos TAE com FG tem também um perfil jovem, pois conjuntamente, tem-se um percentual de 86,21%, na faixa de 0 a 09 anos de atuação na instituição.

No que se refere às participações nas Comissões Específicas, 74,4% (43) afirmaram já terem sidos designados para compô-las, por meio de ordens de serviços, sendo que 39,7% (23) tiveram participação entre 1 e 2 vezes Destaca-se, porém, que destas comissões, apenas 22,4% (13) foram designados para participar de comissões de concursos para docentes (efetivos ou substitutos) ou de técnico-administrativos em educação. Esse é um fator interessante, pois estas são atividades que geram remuneração extra e que é sabido que ocorre repetição de TAEs indicados, seja por motivos políticos, seja pela expertise que possuem na gestão dos concursos, seja por prevalecerem servidores com menor tempo de serviço público.

[2] Valores referentes ao mês de Janeiro/2017. Atualização da Lei nº 13.328, de 29 de julho de 2016.

Quando questionados se já haviam participado de Projeto ou Programa de Extensão, apenas 29,3% (17) afirmaram que sim. Sobre a participação em Projetos de Pesquisa, a porcentagem cai para apenas 10,3% (6) de participação, mostrando pouco envolvimento dos servidores nessas áreas.

OS CRITÉRIOS DE NOMEAÇÃO PARA CARGOS COM FUNÇÃO GRATIFICADA

De acordo com Pacheco (2003), não existe, na literatura brasileira, um consenso quanto aos critérios utilizados pelos gestores para atribuírem Função Gratificada. Segundo a autora, essa afirmação pode ser explicada pela rápida mudança de perfil dos dirigentes públicos brasileiros, motivo pelo qual os pesquisadores não conseguiram, ainda, chegar a um acordo com relação aos critérios.

Este descompasso pode ser percebido com as visões divergentes sobre o assunto. Loureiro et al. (1998) acreditam que os profissionais são escolhidos, em sua maioria, por motivos políticos e em consonância com os objetivos da agenda do governo. Para Olivieri (2007), são levadas em consideração as experiências e técnicas profissionais em conjunto com as decisões políticas. Por sua vez, Cavalcante e Lotta (2015) ponderam que os critérios são feitos com base nas relações pessoais estabelecidas nas redes sociais de circulação dentro das instituições, sendo elas públicas ou privadas.

Pacheco (2003), atenta para o fato de que, historicamente, os cargos em comissão no Brasil eram de livre nomeação e serviam para atender aos interesses políticos dos governantes, sendo sempre de alta rotatividade, mudavam-se os interesses, mudavam-se as peças. Assim, a autora argumenta que o debate sobre a profissionalização do setor público brasileiro passou a ocorrer em voltas ao debate do ingresso dos servidores por concurso público, em detrimento da ideia de meritocracia, buscando-se, neste aspecto, dirigentes escolhidos por critérios técnicos, muito embora tenha perdurado no país o legado histórico de nomeação por interesses de quem nomeia.

Contudo, há importância em se estabelecer nomeações que privilegiem um processo de seleção de dirigentes que valorize a competência técnica e burocrática, a visão de futuro para a organização e a experiência do servidor (PACHECO, 2008).

Sobre os critérios de nomeação para FG na UFRB, a maioria dos respondentes desta pesquisa (43, 74,1%) atrela tal indicação apenas à questão das competências técnicas e, não necessariamente à questão da formação profissional ou critérios políticos, conforme Tabela 3.

Tabela 3 – Fatores que propiciaram a indicação do TAE para um cargo com FG na UFRB

Sua indicação para o cargo com FG ocorreu por qual(is) fator(es)?	**Nº**	**%**
Tenho perfil e competências técnicas suficientes para exercer o cargo.	43	74,1
Tenho formação profissional compatível para exercer o cargo com FG que estou no momento.	7	12,1
Outros	6	10,3
Historicamente eu exerci cargos de FG na UFRB e, por isso, fui indicado.	2	3,4
Apoiei a chapa dos candidatos que atualmente estão na gestão da Reitoria, Pró-reitoria ou Centro de Ensino.	0	0
Tenho experiências em cargos de gestão na UFRB.	0	0
Tenho competência política para exercer o cargo com FG que estou exercendo no momento.	0	0
Por indicação político-partidária.	0	0
TOTAL	**58**	**100**

Fonte: Elaborada pela autora, a partir do questionário aplicado aos TAE da UFRB, com FG.

A maioria se mostra coerente, quando comparamos essa assertiva às declarações de cursos superiores concluídos pelos TAE, que apontam somente 18 (31%) com cursos vinculados à área de gestão. Destaca-se aqui, que não se assume também pelos TAE, que existem critérios políticos para as nomeações, o que vai de encontro às afirmações efetuadas pelo Pró-reitor da PROGEP e pelos GTA. O Pró-reitor de Gestão de Pessoal, afirma significativamente que o critério básico adotado é "muito baseado na confiança" e explica:

> "A função gratificada, ou cargo de direção, como pressuposto, ele é um cargo de confiança. Então, a seleção é basicamente essa: aquele servidor que tem mais proximidade com a chefia imediata, com o gestor, que demonstra uma certa responsabilidade... Acredito que a gente precisa investir em treinamento específico. Tecnicamente, de uma forma... concatenada com uma forma escrita, uma metodologia a seguir... Ela, hoje, é à base da confiança, o que atende a questão da legalidade, mas eu acho que é necessário, para a questão da gestão, que critérios técnicos passem a ser observados, sim!" (entrevista Pró-reitor PROGEP)

Quando perguntados sobre quais deveriam ser as formas de indicação para os FG, porém, prevalece a lógica que deveria ocorrer a indicação pelos servidores do setor e submetida à escolha da chefia (32,8%) ou ser feita pelas chefias sendo escolhida pelos pares do setor (20,7%)[3] ou, simplesmente, como já ocorre, por indicação das chefias (15,5%) conforme a Tabela 4. Isso implica numa lógica de indicações não apenas baseadas em critérios técnicos, mas também políticos. Isso também leva a crer que, ao mesmo tempo em que se pode ter um desejo por maior participação e democracia, pode haver prevalecer lógicas de interesses corporativos da categoria.

Tabela 4 – Formas de indicação para cargos com FG na UFRB

Em sua opinião, a indicação para cargos com FG na UFRB, deve:	**Nº**	**%**
Ser feita com base na indicação dos servidores que compõem o setor e submetida à escolha da chefia	19	32,8
Ser feita com base na indicação das chefias e submetida à escolha dos servidores que compõe o setor	12	20,7
Ser feita por indicação das chefias	9	15,5
Não tenho opinião formada a respeito	9	15,5
Outros	9	15,5
TOTAL	**58**	**100**

Fonte: Elaborada pela autora, a partir do questionário aplicado aos TAE da UFRB, com FG.

Pacheco (2008) afirma que essa lógica obedece ao pensamento de Geddes (1994 *apud* PACHECO, 2008) que considera que os critérios de indicação, são em sua maior parte para garantir sobrevivência política dos governos e das gestões, visto que o nomeado deve se manter leal a quem o nomeou.

Apenas 09 respondentes (15,5%) apontam outros critérios para indicação para cargos com FG na UFRB, a saber: com base na competência, no perfil e experiência do servidor; currículo e competências comprovadas; deve ser em conformidade com a necessidade do setor e vinculada a capacidade técnica do servidor; deve ser feita por indicação das chefias, com base, exclusivamente, em critério de competência técnica aliado à dedicação do servidor ao serviço público; deveria ser realizado uma avaliação da capacidade do servidor etc.

O GTA G, também confirma a lógica política das indicações, considerando a ideia de "consenso" e "autonomia" dos TAE nos núcleos.

> Normalmente a (...) sempre dá muita autonomia para os técnicos dentro dos núcleos mesmo, a gente entra num **consenso**; **nunca houve nenhum nome vetado**; não há nenhum tipo formal de eleição, mas **há um consenso entre os pares** daqueles nomes que ocupam os cargos. Logicamente que, assim, é uma função de confiança... mesmo que seja um ato discricionário do agente, do diretor. Mas, lá sempre foi uma coisa muito conversada, principalmente com os chefes, os núcleos... é muito conversado entre os pares. (Entrevista GTA G)

Pela Tabela 5, na opinião dos TAE da UFRB, com FG, nenhum TAE declara concordar com a utilização de critérios políticos como base para a escolha do TAE para cargos com FG na UFRB. Somente nesta questão, todos os TAE tiveram opinião formada.

[3] Sabe-se que no CAHL, a escolha do Gerente Técnico-Administrativo, que possui CD, a partir de 2016, foi feita com uma lista tríplice indicada pelo Diretor, sendo votada por todos os técnicos para escolha.

Tabela 5 – Critérios de escolha para cargos com FG

Em sua opinião, o critério de escolha para cargos com FG na UFRB, deve:	Nº	%
Ser feita tendo por base mais os critérios relacionados ao perfil técnico-profissional de competências	50	86,2
Ser feita tendo por base mais os critérios meritocráticos	6	10,3
Outro	2	3,4
Ser feita tendo por base mais os critérios políticos	0	0
Não tenho opinião formada a respeito	0	0
TOTAL	**58**	**100**

Fonte: Elaborada pela autora, a partir do questionário aplicado aos TAE da UFRB, com FG.

É importante observar que nas entrevistas, todos os GTA afirmaram ser uma escolha de indicação política, relacionando essa escolha com os interesses da chefia e, em menor escala, com os servidores que ocupavam os setores. A fala de alguns deles, a seguir, mostra tais questões, mas reconhecem a necessidade de ter outros critérios de seleção, como já afirmado anteriormente em declaração do Pró-reitor.

> "É, uma questão de indicação, né... toda indicação é política, né, então... uma questão mesmo de indicação, puramente indicação." (Entrevista GTA A)
> "o FG está ligado a um gestor, então, acaba que sendo indicação inteiramente política. Então, nem sempre quem está ocupando aquela... aquela função, ele... ele desempenha com habilidade determinada função. Então, aí... aí você vê precarização no serviço, mau atendimento. (...) O bom seria se tivesse uma seleção, né!?" (Entrevista GTA B)
> "Olha, na verdade, eu não posso falar por todos os centros, porque cada centro tem a sua dinâmica, (...) nós não temos critérios específicos para nomeação das pessoas em cargos de função gratificada ou cargos comissionados... Então, assim, os critérios, na verdade, são eleitos pela direção, a quem cabe a designação do cargo, ou então, cada diretor elege à sua maneira, mas eu creio que aqui no XXXX, as competências como trabalho, competências, habilidades, conhecimentos... tudo isso seja levado em consideração." (Entrevista GTA F)

É interessante observar na fala do GTA F que, mesmo alegando haver critérios técnicos, esse desconhece detalhes destes e que são "eleitos pela direção... a sua maneira".

PERFIL DE COMPETÊNCIAS DA BME DA UFRB

O levantamento das competências existentes dos TAE da UFRB, com FG, foi baseado em cinco dimensões descritas na Tabela 6 - Competências existentes dos TAE da UFRB, com FG e os respondentes foram instados a avaliarem seu nível de conhecimento sobre os conteúdos, numa escala de 1 a 5.

Ao analisarmos a primeira dimensão (conteúdos conceituais), por tratar-se de TAE com FG, nos chama a atenção o expressivo número de servidores que alegam desconhecer ou conhecer pouco as normas internas da UFRB, sejam as relacionadas à pesquisa (26, 44,9%), sejam relacionadas à extensão (25, 43,1%) e, até mesmo às relacionadas ao ensino (17, 29,61%). É preocupante que os servidores que ocupam o nível intermediário da burocracia, com cargo comissionado, demonstrem tal desconhecimento das normas a respeito do tripé da missão da universidade (ensino-pesquisa- extensão).

Tabela 6 – Competências existentes dos TAE da UFRB, com FG.

DIMENSÕES	CONTEÚDOS	1 – Já ouviu falar, mas não conhece		2 – Conhece pouco		3 – Conhece moderadamente		4 – Conhece suficientemente para exercer suas funções		5 – Conhece bastante e domina este assunto	
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Conceituais	Legislação sobre o serviço público	0	0,0	1	1,7	13	22,4	38	65,5	6	10,3
	Normas internas da UFRB relacionadas a ensino	3	5,2	14	24,1	11	19,0	26	44,8	4	6,9
	Normas internas da UFRB relacionadas à extensão	6	10,3	19	32,8	12	20,7	21	36,2	0	0,0
	Normas internas da UFRB relacionadas à pesquisa	7	12,1	19	32,8	13	22,4	18	31,0	1	1,7
	Planejamento Estratégico	2	3,4	8	13,8	21	36,2	23	39,7	4	6,9
	Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI)	3	5,2	13	22,4	20	34,5	19	32,8	3	5,2
	Estatuto da UFRB	1	1,7	13	22,4	13	22,4	27	46,6	4	6,9
	Regimento Interno da UFRB	1	1,7	12	20,7	12	20,7	29	50,0	4	6,9
	Relação universidade - sociedade	4	6,9	13	22,4	15	25,9	24	41,4	2	3,4
Ferramentais	Banco de dados	8	13,8	11	19,0	19	32,8	18	31,0	2	3,4
	Editores de apresentações (Power Point, Prezi etc.)	3	5,2	4	6,9	12	20,7	34	58,6	5	8,6
	Editores de imagens	4	6,9	13	22,4	20	34,5	18	31,0	3	5,2
	Editores de texto (Word, Libre Office etc.)	0	0,0	1	1,7	5	8,6	35	60,3	17	29,3
	Internet	0	0,0	1	1,7	1	1,7	37	63,8	19	32,8
	Planilhas (Excel etc.)	0	0,0	4	6,9	11	19,0	39	67,2	4	6,9
	Softwares estatísticos (SPSS etc.)	26	44,8	20	34,5	6	10,3	6	10,3	0	0,0
Políticas	Pautas/reinvindicações da sua categoria (TAE)	0	0,0	8	13,8	23	39,7	23	39,7	4	6,9
	Pautas/reinvindicações da categoria docente	14	24,1	21	36,2	18	31,0	5	8,6	0	0,0
	Pautas/reinvindicações da categoria discente	12	20,7	20	34,5	21	36,2	5	8,6	0	0,0
Rotinas Administrativas	Comunicação institucional escrita	2	3,4	2	3,4	10	17,2	34	58,6	10	17,2
	Rotinas e procedimentos administrativos na UFRB	0	0,0	2	3,4	11	19,0	39	67,2	6	10,3
	Organização e gestão de eventos	7	12,1	15	25,9	13	22,4	21	36,2	2	3,4
Outras línguas	Inglês	1	1,7	21	36,2	21	36,2	15	25,9	0	0,0
	Espanhol e outras línguas estrangeiras	7	12,1	27	46,6	10	17,2	13	22,4	1	1,2

Fonte: Elaborado pela autora, a partir do questionário aplicado aos TAE da UFRB, com FG.

Talvez isso se explique pela inexistência de capacitação específica para os TAE, com FG, conforme fala dos GTA:

> "Seria muito interessante se houvesse uma capacitação com relação a.... nesse sentido, né!? Você vai assumir um núcleo e.... ou gerenciar um setor você tivesse uma capacitação para lhe ajudar nessa.... nessa gestão. Seria muito interessante, o que hoje, infelizmente não.... não temos, ainda! Ainda, não temos!" (Entrevista GTA B)
> "É.... Infelizmente, nos últimos anos, não. Porque essas capacitações aqui na UFRB, ela é gerida pela PROGEP – Pró Reitoria de Gestão de Pessoal, e de uns anos para cá tem reduzido recurso, quase zerado o recurso para capacitação. Então, a gente não tem tido essa oferta de cursos, para essas pessoas, de forma geral, não está tendo. O que a gente tem são treinamentos mais práticos, pragmáticos: "um novo módulo do sistema de gestão entrou em funcionamento", faz um treinamento específico para aquele módulo; mais para saber mexer naquele módulo, saber a funcionalidade dele, mas não pensando numa capacitação mais de... de longo prazo " (Entrevista GTAA)

Quanto aos conteúdos ferramentais, relativo à utilização da informática, verifica-se que, o conhecimento sobre a Internet e Editores de Texto, a maioria absoluta informa ter conhecimento suficiente para o exercício da função e que dominam o assunto, 56 (96%) e 52 (89,6%), respectivamente.

Ao analisarmos os conteúdos políticos, verificamos tratar-se de um aspecto crítico em relação às Pautas/Reinvindicações tanto dos docentes, quanto dos discentes, por tratar-se de categorias que são o objeto da existência da universidade. Assim como corre com as questões relativas às normas internas da UFRB, a maioria dos TAE com FG, alega desconhecimento ou o pouco conhecimento da pauta dos docentes (35, 60,3%) e dos discentes (TAE com FG, (32, 55,2%). Até mesmo em relação às pautas da sua própria categoria, somente 23 (39,7%) afirmam conhecerem o suficiente para o exercício das suas funções. Não surpreende, tendo em vista que esses números se aproximam da informação dada por 24 (41,4%) TAE com FG, que afirmaram não ter nenhum posicionamento político- ideológico. Isso pode ser algo que explique as constantes disputas e conflitos existentes entre as categorias.

Em termos dos conteúdos relativos às Rotinas Administrativas, os conhecimentos sobre as rotinas e procedimentos administrativos na UFRB foram os que alcançaram os maiores índices de conhecimento suficiente para o exercício da função, 39 (67,2%) TAE com FG e, 06 (10,3%) afirmaram conhecerem o bastante e dominarem o assunto, o que contrasta com a afirmação de 56 (96,6%) dos TAE, que apontaram a necessidade de capacitação, que é confirmado onde, uma das áreas prioritárias indicada por eles para a capacitação, refere-se aos Conhecimentos Técnicos e Gerenciais vinculados à função que ocupa. Nesse sentido, para além da questão orçamentária dos parcos recursos para a capacitação, os GTA têm se mostrado preocupados e têm tomado iniciativas, conforme informa o GTA F:

> "É, não existe nada disso. Eu acho que deveria existir. Realmente, quando você está assumindo um cargo existem tarefas especificas daquele cargo, então, realmente, ficaria... eu acredito que não seria difícil você organizar um treinamento focado para isso e para exercer certos tipos de atividade. E aí, eu falo muito enquanto Centro de Ensino, que os nossos Centros... nós tentamos padronizar. Porque, na verdade, no início da UFRB, cada Centro agia à sua maneira. Foi instituído um fórum dos Gerentes Técnicos, que tem se reunido periodicamente, nós temos reuniões mensais, ordinárias e, quando necessário, também extraordinárias, a gente tem tentado padronizar todas as rotinas e procedimentos no âmbito dos centros de ensino. Porque é difícil você chegar num Centro que funciona de uma forma e outro Centro que funciona de outra forma, e aí, falando não só para o servidor, mas também pro discente, pro docente, pra qualquer usuário que chegue lá para procurar um serviço e em cada Centro esse serviço ser ofertado de uma maneira distinta ou seguindo um rito distinto." (Entrevista GTA F)

Por fim, na dimensão Outras Línguas, não figura entre os TAE pesquisados, nenhum que tenha o domínio do Inglês e, a grande maioria, perfeitamente divididos (21, 36,2%, perfazendo um total de 42, 72,4%), encontram-se entre os que conhecem pouco e os que conhecem moderadamente. Já em relação ao Espanhol e outras línguas, há 01 (1,7%) que afirma dominar o assunto, assim como 07 (12,1%) afirmam já terem ouvido falar, mas desconhecem o assunto; 27 (46,6%) informam que conhecem pouco e 13 (22,4%) declaram conhecer o suficiente para o exercício da função.

Ao finalizar o questionário aplicado aos TAE da UFRB, com FG, foram propostas 03 questões, onde eles deveriam citar de 03 a 05 temas referentes às dimensões **conhecimento, habilidades** e **atitudes**, com vistas a identificar o que os TAE julgavam fundamentais para o exercício da sua FG, cujo panorama apresentamos nos Quadros 1, 2 e 3. Para tanto, foram informados que deveriam considerar **conhecimento** como o conjunto de informações e/ou conhecimentos que a pessoa armazena e gera, lançando mão quando precisa. Diz respeito ao SABER ou CONHECER.

estacado entre as três ocorrências, o **conhecimento** por eles julgado como fundamental, refere- se às normas internas. Ao tempo que assim se posicionam, nos é permitido verificar certo contraste neste registro, já que foi anteriormente alegado pela maioria deles, que desconheciam ou conheciam pouco as normas internas da UFRB. Compreensivelmente, com destaque, é listado a necessidade de conhecimento técnico, mesmo que esta citação se reproduza somente na primeira ocorrência.

Quadro 1 – Conhecimentos julgados fundamentais pelos TAE da UFRB, com FG

CONHECIMENTOS*					
1ª Ocorrência	**Nº**	**2ª Ocorrência**	**Nº**	**3ª Ocorrência**	**Nº**
Legislação e **normas internas**	16	Fluxos de gestão	11	Relações interpessoais	6
Conhecimento **técnico específico** (design, pedagógico etc.)	14	Legislação **e normas internas**	10	Legislação e **normas internas**	10
Gestão administrativa e gestão de projetos	6	Redação oficial e norma culta	3	Fluxos de gestão	8
Informática	3	Relações interpessoais	3	**Sistemas de gestão e informação da UFRB**	3
Redação oficial e norma culta	2	Informática	3		
Sistemas de gestão e informação da UFRB	2	**Sistemas de gestão e informação da UFRB**	2		
*Dos 58 TAE com FG, apenas 07 citaram o quarto e o quinto conhecimento.					

Fonte: Elaborado pela autora, a partir do questionário aplicado aos TAE da UFRB, comFG.

Quanto à segunda dimensão, a questão informava que **habilidade** é o agir de modo necessário, capacidade e técnica, obtendo resultados positivos. Diz respeito ao SABER FAZER

Quadro 2 – Habilidades julgadas fundamentais pelos TAE da UFRB, com FG

HABILIDADES					
1ª Ocorrência	**Nº**	**2ª Ocorrência**	**Nº**	**3ª Ocorrência**	**Nº**
Bom relacionamento interpessoal	10	**Operacionalizar sistemas informatizados**	12	Habilidades Gerenciais	10
Operacionalizar sistemas informatizados	10	Capacidade de planejamento	8	Aptidões específicas de gestão	9
Aptidões específicas de gestão	9	Habilidades gerenciais	8	**Operacionalizar sistemas informatizados**	5
Atender as demandas da comunidade acadêmica	6	**Resolução de conflitos**	3	**Resolução de conflitos**	4
Resolução de conflitos	3	**Atender as demandas da comunidade acadêmica**	3	Capacidade de planejamento	4
Habilidades gerenciais	3	Proatividade	2	Bom relacionamento interpessoal	3
Proatividade	2		2	**Atender as demandas da comunidade acadêmica**	3
				Proatividade	2

Fonte: Elaborado pela autora, a partir do questionário aplicado aos TAE da UFRB, com FG.

Nesta dimensão, percebe-se uma maior repetição de citação nas três ocorrências, com maior ou menor grau de hierarquia, gerando um equilíbrio na substância das citações Em que pese os TAE não admitirem a política como critério para indicação ao cargo com FG, neste quesito, há recorrência de citação de **habilidades** políticas, como o bom relacionamento interpessoal, a resolução de conflitos e o atendimento à comunidade acadêmica. Em consonância com a necessidade de conhecimentos técnicos específicos, como questão ferramental, aqui também é considerado como habilidade fundamental, a operacionalização de sistemas informatizados.

Por fim, na terceira dimensão, foram informados de que a **atitude** é o conjunto de valores, crenças e princípios, formados ao longo da vida e determinam nossas atitudes. Diz respeito ao QUERER FAZER.

Quadro 3 – Atitudes julgadas fundamentais pelos TAE da UFRB, com FG.

ATITUDES					
1ª Ocorrência	**Nº**	**2ª Ocorrência**	**Nº**	**3ª Ocorrência**	**Nº**
Proatividade	20	**Proatividade**	8	Iniciativa	6
Comprometimento	2	Comprometimento	6	Respeito à hierarquia	4
Abertura para dialogo	2	Cordialidade	3	Bom relacionamento interpessoal	4
Ética	2	Honestidade	2	Ética	3
Serenidade / Paciência	3	Disponibilidade	2	Moralidade / lisura	3
Flexibilidade	2	Respeito a hierarquia	2	Disponibilidade	2
Honestidade	1	Iniciativa	2		
Liderança	1	Moralidade / lisura	2		
Disponibilidade	1	Liderança	1		

Fonte: Elaborado pela autora, a partir do questionário aplicado aos TAE da UFRB, com FG.

A proatividade, citada com proeminência como **atitude** julgada fundamental para os TAE com FG, é também confundida por eles como uma habilidade. Nas outras atitudes há uma dispersão maior de citações, com pequena concentração das seguintes atitudes: disponibilidade, respeito à hierarquia e a moralidade/ética.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste artigo foi identificar as percepções sobre os critérios de seleção dos TAE da UFRB para nomeação para cargos de gestão, com Função Gratificada, no âmbito da Burocracia de Médio Escalão. Os resultados obtidospermitem constatar que há uma divergência entre as percepções dos TAE e dos seus superiores responsáveis pelas suas indicações.

Por um lado, os TAE com FG, em sua maioria absoluta (74,1%) acreditam que a sua indicação para o cargo foi consequência do seu perfil e por ter competências técnicas suficientes para o exercício do cargo. Descartam por completo a possibilidade de a indicação derivar do apoio às chapas eleitas para a direção dos Centros, da Reitoria e, consequentemente das Pró-reitorias; e/ou que sejam oriundas de indicações político-partidárias; e/ou por terem competências políticas para o exercício do cargo e/ou por terem experiências em cargos de gestão na UFRB.

Na contramão desta realidade, as entrevistas concedidas pelos GTA de todos os 07 Centros de Ensino e pelo Pró-reitor da PROGEP, apontam que, na UFRB, não existem critérios objetivos – competência, meritocracia, experiência, seleção, avaliação etc. - para a referida indicação. Pelo contrário, afirmam categoricamente que, por tratar-se de cargo de confiança da gestão da unidade, o critério utilizado é o político, onde, de forma empírica, também levam em consideração a experiência do indicado e a sua capacidade de relacionamento interpessoal.

A literatura nos mostra que não há entendimento pacífico quanto aos critérios para indicação de um servidor, público ou privado, para um cargo comissionado (PACHECO, 2003). Para Cavalcante e Lotta (2015), são as relações interpessoais que sustentam o critério de escolha. Entretanto, Loureiro et al. (1998) afirmam que a indicação se dá, majoritariamente, por origem política, em concordância com a agenda do governo. E, ainda, Olivieri (2007) argumenta que é o conjunto formado pelas experiências e pelas técnicas profissionais, em concordância com o aspecto politico, que permeia as indicações.

Ao comparar a literatura com a prática vigente nas indicações para cargo com Função Gratificada na UFRB, destarte a percepção dos TAE da UFRB, com FG, percebe-se que os critérios praticados pelos GTA da UFRB e o Pró-reitor da PROGEP, se assemelham aos critérios utilizados para nomeação de cargos comissionados na burocracia de alto escalão, como afirma Loureiro et al (1998), onde as indicações são frutos de critérios políticos.

REFERÊNCIAS

ATCHE, A. C. R. **Política de ações afirmativas na educação superior**: a experiência da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) no período de 2006- 2012. 2014. 142 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Interdisciplinares sobre Universidade) – Instituto de Humanidades, Artes e Ciências, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

BALBRIDGE, J. V. **Power and Conflict in the University**. Harvard University Press., Inglaterra: Cambridge, 1962

BLAU, P. M**. Universidades como Organização**, Revista Brasileira de Administração da Educação, V.2, nº72, p.10-26, Brasília - DF, 1984.

BRASIL. **Lei nº 11.151**, de 29/07/2005. Dispõe sobre a criação da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB, por desmembramento da Universidade Federal da Bahia – UFBA, e dá outras providências. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004- 2006/2005/Lei/L11151.htm> Acesso em: 12 dez. 2016.

_____. **Decreto nº 5.707**, de 23/02/2006. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004- 2006/2006/Decreto/D5707.htm> Acesso em: 29 set. 2016.

_____. **Decreto nº 5.824**, de 29/06/2006. Estabelece os procedimentos para a concessão do Incentivo à Qualificação e para a efetivação do enquadramento por nível de capacitação dos servidores integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, instituído pela Lei no 11.091, de 12 de janeiro de 2005. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004- 2006/2006/Decreto/D5824.htm> Acesso em: 12 dez. 2016.

_____. **Decreto nº 5.825**, de 29/06/2006. Estabelece as diretrizes para elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, instituído pela Lei no 11.091, de 12 de janeiro de 2005 Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5825.htm> Acesso em: 14 jan. 2017.

_____. **Decreto nº 6.096**, de 24/04/2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2007/decreto-6096-24-abril-2007-553447-publicacaooriginal-71369-pe.html> Acesso em: 10 set. 2017.

_____. **Lei nº 13.328**, de 29/07/2016. Cria, transforma e extingue cargos e funções; reestrutura cargos e carreiras; altera a remuneração de servidores; altera a remuneração de militares de ex- Territórios Federais; altera disposições sobre gratificações de desempenho; dispõe sobre a incidência de contribuição previdenciária facultativa sobre parcelas remuneratórias; e modifica regras sobre requisição e cessão de servidores. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2016/lei- 13328-29-julho-2016-783462-publicacaooriginal-150907-pl.html> Acesso em 13 mar. 2018.

CAVALCANTE, P. L. C.; LOTTA, G. S. (Org.) **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetórias e atuações**. Brasília, ENAP. 2015.Disponível em:<<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/2063/Burocratas%20de%20m%C3%A9dio%20escal%C3%A3o.pdf?sequence=2>. Acesso em: 02 dez. 2016.

COHEN, M.D.; MARCH, J.; OLSEN, J.P. **A Garbage Can Model of Organization Choice**, Administrative Science Quartely, v.17, n.1, p.1-25, 1972.

ÉSTHER, A. B. **As competências gerenciais dos reitores de universidades federais em Minas Gerais**: a visão da alta administração. CADERNOS EBAPE.BR, v. 9, Edição Especial, artigo 10, Rio de Janeiro, Jul. 2011.

KEER, C. **The Uses of the University**. Harvard University Press, p.18, Inglaterra: Cambridge, 1972.

LAUREANO, R. J. **Desafios da Gestão por Competência por meio das ações de capacitação na Universidade Federal de Santa Catarina.** Dissertação. Mestrado Profissional em Administração Universitária. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: UFSC, 2012.

LE BOTERF, G. **Desenvolvendo a competência dos profissionais**. Tradução: REUILLARD, P. C. R. 3. ed. rev. Porto Alegre: Artmed, 2003.

LINHARES, Maria Beatriz Martins. **O Ciclo Vital::** São Paulo: Faculdade de Medicina Usp. Departamento de Neurociências e Ciências do Comportamento, 2017. 21 slides, color. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3997540/mod_resource/content/1/Aula%204%200%20Ciclo%20Vital%20Adolescente%20Adulto%20Idoso%202017.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2018.

LOUREIRO, M. R. et al**. Burocracia e política na nova ordem democrática brasileira**: o provimento de cargos no alto escalão do Governo Federal (governos Sarney, Collor, Itamar Franco e FHC). Relatório de pesquisa. São Paulo: NPP/EAESP/FGV, 1998.

PACHECO, R. S. **Critérios de nomeação para cargos de direção no setor público**. Rev. Desigualdade & Diversidade – Dossiê Especial, Segundo Semestre de 2011, pp. 21-30. Disponível em <http://desigualdadediversidade.soc.puc- rio.br/media/06%20DeDespecialArt%2002Regina%20Pacheco.pdf > Acesso em 07 abr. 2018.

_____. **Mudanças no perfil dos dirigentes públicos no Brasil e desenvolvimento de competências de direção**. In: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, VII, 2002, Lisboa. Disponível em <https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/regina_monnteiro_-_cambio.pdf > Acesso em: 07 abr.2018.

_____. **Brasil: politización, corporativismo y profesionalización de la función pública.** In: Francisco Longo; Carles Ramió. (Org.). **Profesionalización del Empleo Público en America Latina**. 1 ed. Barcelona: Fundació CIDOB, 2008, v., p. 141-164.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA. **UFRB 5 anos**. Caminhos, histórias e memórias. Cruz das Almas: UFRB, 2010. Disponível EM <https://issuu.com/ufrb/docs/ufrb-5-anos> Acesso em: 10 set. 2017.

_____. **Plan De Desevolvimento Institucional 2015 – 2019**. Disponível em <https://www.ufrb.edu.br/soc/images/PDI/PDI_2_ETAPA_28_07_2016.pdf> Acesso em: 12 mar. 2017.

_____. **UFRB em números - 2017**. Disponível em <https://www.ufrb.edu.br/proplan/ufrb-em- numeros/category/26-ufrb-em-numeros-2017> Acesso em: 04 ago. 2018.

ZARIFIAN, P. **Objetivo competência: por uma nova lógica**. Tradução: TRYLINSKI, M. H. C. V. 1. Ed. São Paulo: Atlas, 2001.

BUROCRATAS DE MÉDIO ESCALÃO NO NÍVEL MUNICIPAL: O CASO DAS SUPERVISORAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA CIDADE DE SÃO PAULO

Guilherme Nunes Pereira (CEM/UFABC)

INTRODUÇÃO

O entendimento de que a etapa da implementação das políticas públicas é repleta de novas decisões que podem gerar efeitos esperados e inesperados nas ações governamentais já está consolidada na literatura (Faria, 2012). Estudos recentes avançam nessa ideia ao definir a implementação "como um conjunto de processos decisórios contínuos, que passam por diversos atores e organizações como uma cadeia de tomada de decisões" (Lotta et al., 2018), as quais envolvem atores de diferentes filiações organizacionais, estatais e não estatais, em espaços de interações que podem ser formais ou informais (Marques, 2013).

Apesar desse reconhecimento, as principais contribuições teóricas nesse campo estiveram por muito tempo focadas nos extremos da administração pública (Lotta, Pires e Oliveira, 2015), pois analisavam com maior ênfase os atores posicionados no topo do processo decisório (Bachrach e Baratz, 1963; Lindblom, 1959, 1979, Lowi, 1964, 1972), e os burocratas de nível de rua, ao investigar a interação desses com os usuários dos serviços (Lipsky, 1980; Lotta, 2015, 2012).

A compreensão de que as camadas intermediárias são importantes para compreender a implementação das políticas ganhou relevo apenas recentemente na literatura, com o surgimento de estudos preocupados com o papel desempenhado por atores que ocupam posições intermediárias, chamados de burocratas de médio escalão (BME). Estes desempenham cargos de "gerentes, dirigentes, supervisores e agentes encarregados de operacionalizar as estratégias definidas nos altos escalões da burocracia, porém distanciados dos contextos concretos de implementação das políticas públicas no nível da rua" (Pires, 2012).

No Brasil, uma incipiente linha de estudo sobre esses burocratas salienta que são um conjunto relevante de atores na condução da implementação, pois são o elo entre o alto escalão e os executores das políticas, responsáveis por conectar as fases de formulação e implementação (Cavalcante e Lotta, 2015). Outras pesquisas avançaram no conhecimento acerca desses burocratas, analisando o perfil, trajetória e atuação dos profissionais que ocupam essa camada da burocracia (Cavalcante e Lotta, 2015; Lotta, Pires e Oliveira, 2015; Pires, 2018).

Embora haja relativo avanço, os estudos empíricos sobre esses atores estiveram focados, principalmente, no governo federal e, portanto, mais distantes do contexto de implementação das políticas. Apenas recentemente alguns trabalhos olharam para esses atores no nível municipal, com atenção maior BME que atuavam na produção de políticas intersetoriais (Andrade, 2018) ou na produção de políticas urbanas (Silveira, 2018). Ainda, os profissionais investigados por esses estudos, tanto no nível federal, como no nível municipal, possuíam um padrão de interação e relação mais próximo de outros atores puramente estatais.

Estas tendências se refletem nos estudos que analisam o funcionamento da política de assistência social na cidade de São Paulo, que tendem a investigar com maior ênfase os extremos do funcionamento da política. Uma parte desses trabalhos está preocupada em compreender o topo decisório, o processo de constituição do setor: como a política foi construída, os efeitos das trocas partidárias na gestão municipal, as marcas do passado no funcionamento da política e a participação das OSCs na provisão dos serviços (Amâncio, 2008; Bichir, Brettas e Canato, 2017; Chiachio, 2006; Marin, 2012; Nunes, 2010; Sposati, 2002; Yazbek, 2004). De outro lado, diversas pesquisas atentam-se à forma como serviços socioassistenciais específicos são operados e exploram especialmente a interação entre burocratas de nível da rua (do Estado e/ou de OSC) e usuários dos serviços (Serapião, 2018; Sotero, 2018; Souza, 2017, Souza; 2016; Vieira, 2017).

Com a motivação de contribuir, na perspectiva teórica, com a literatura sobre BME, analisando a atuação desses profissionais no contexto municipal, e na perspectiva empírica, de expandir a compreensão sobre a implementação da política de assistência social em São Paulo, o presente artigo tem por objetivo analisar as relações que acontecem no nível intermediário da hierarquia dessa política – diferente do topo decisório e da execução dos serviços – onde ocorrem interações formais e informais entre atores estatais (burocratas de médio escalão) e sociais, que são relevantes para compreender a governança e implementação da política.

Apesar de a assistência social em São Paulo seguir regras e diretrizes nacionais estabelecidas no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o município possui recursos próprios, burocracia historicamente consolidada e participação relevante das OSCs na provisão de serviços (Amâncio, 2008; Bichir, Brettas e Canato, 2017; Marin, 2012), além de distintos níveis burocráticos de tomada de decisão, com atores diferentes em cada camada. Tais características, tornam este caso rico para compreender a maneira como diferentes perfis de BME atuam e interagem com outros atores estatais, atores privados e políticos.

A gestão da assistência social paulistana é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), que tem a função de adaptar ao contexto local diretrizes nacionais definidas pelo SUAS e criar normas que regulam a implementação dos serviços executados pelas OSCs mediante convênios. Em virtude da diversidade de demandas e porte populacional do município, a secretaria tem uma territorialização de sua estrutura, por meio das Supervisões de Assistência Social (SAS).

Atualmente, existem 32 SAS espalhadas pela cidade – uma em cada prefeitura regional – responsáveis por fazer a gestão dos equipamentos de assistência social nos territórios: 54 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), 30 Centros de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS) e 6 Centro de Referência Especializado para População em Situação e Rua (Centro Pop). Além disso, é atribuição das SAS assinar e gerenciar a supervisão dos convênios de prestação de serviços com as OSCs. No caso de São Paulo, essa é uma tarefa essencial, pois 94% do total da rede socioassistencial é executada por entidades (Bichir, Brettas e Canato, 2017), enquanto o restante são atendimentos de porta de entrada da política realizados pelos CRAS/CREAS/Centro Pop. Portanto, esse nível burocrático (e político) intermediário possui significativo poder decisório, justamente pelo fato de as SAS, através de suas supervisoras, serem responsáveis por estabelecer e supervisionar os convênios, além de gerenciar o acompanhamento cotidiano dos serviços. Logo, as supervisoras de SAS afetam diretamente a continuidade ou descontinuidade dos convênios e a forma como eles são executados.

Neste artigo, discutimos quais são as principais funções das SAS e de suas respectivas supervisoras na implementação da política de assistência social da cidade de São Paulo, sua estrutura formal, as diferenças entre as 32 unidades e os distintos perfis de suas supervisoras. O argumento principal é de que no nível intermediário da burocracia são tomadas decisões essenciais para compreender a implementação dessa política e que o perfil das supervisoras de SAS – classificadas aqui como burocratas de médio escalão – modifica os tipos de interações que elas estabelecem com diversos atores.

Em termos metodológicos, além de uma revisão da literatura sobre implementação de políticas públicas e burocracia de médio escalão, outras duas estratégias metodológicas foram adotadas. A primeira foi a análise da base de dados de servidores públicos ativos da prefeitura de São Paulo, consultada em agosto de 2018, retirada do Portal de Dados Abertos do município e alimentada pela Secretaria Municipal de Gestão[1]. Essa base fundamentou a análise de idade, tempo de trabalho e vínculo trabalhista das servidoras ativas da SMADS, o que permitiu identificar a quantidade de funcionárias atuantes em cada SAS, CRAS, CREAS e Centro Pop. Na base consultada, 1002 servidoras pertencem à SMADS, sendo 800 servidoras do gênero feminino e 202 do masculino. Dentre as 1002 servidoras, 755 atuam nas instâncias regionais da secretaria. É sobre esse recorte que as análises serão realizadas.

[1] Link do Portal: http://dados.prefeitura.sp.gov.br/dataset/servidores-ativos-da-prefeitura

Para analisar as supervisoras de SAS, em complemento à base, foi realizada uma consulta ao e- Sic (Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão) por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI), para identificar nome e vínculo trabalhista das supervisoras ativas em julho de 2018. Isso permitiu encontrar uma amostra do perfil das supervisoras, que será analisado.

A segunda estratégia metodológica foi a realização de 19 entrevistas semiestruturadas com atrizes atuantes assistência social em São Paulo. Foram entrevistadas supervisoras de SAS, burocratas da SMADS, funcionárias das equipes de SAS e representantes de OSCs. A escolha destas atrizes variadas permitiu triangular informações. O período de análise das atribuições das supervisoras de SAS compreende os anos de 2001 a 2016. A partir de 2017, mudanças importantes foram realizadas na política após o início da implementação do novo Marco Regulatório da Sociedade Civil (MROSC) na cidade de São Paulo, que não serão consideradas.

Além desta introdução e das considerações finais, o presente artigo está dividido em outras três seções: na primeira apresenta a literatura sobre BME e as dimensões desse conceito utilizadas para as análises; na segunda seção discutimos as SAS, como camada intermediária da assistência social; na terceira, aprofundamos nos diferentes perfis de supervisoras de SAS e nas interações/atuações que estabelecem.

BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO: DIMENSÕES PARA ANÁLISE

Os estudos que analisam o papel dos BME surgiram pela percepção de um limbo conceitual entre as abordagens top-down e bottom-up, sendo os BME os atores posicionados entre o topo e a base (Pires, 2012). No Brasil, uma incipiente linha de estudo sobre esses burocratas salienta que são um conjunto relevante de atores na condução da implementação, pois são o elo entre o alto escalão e os executores das políticas, responsáveis por conectar as fases de formulação e implementação (Cavalcante e Lotta, 2015).

O posicionamento dos BME entre dois diferentes escalões da burocracia os tornam responsáveis por interferir no fluxo de informações, na distribuição de recursos e na definição de parceiros considerados mais adequados para atuar na execução das ações governamentais (Pires, 2018). Ademais, a pesquisa diferencia esses burocratas dos demais, por três fatores: endogeneidade no acesso a esses cargos, maior instabilidade no cargo e uma rotina de trabalho executada por meio de interações confinadas ao interior do Estado, especialmente com outros burocratas. As relações estabelecidas com seu entorno, que podem ser formais ou informais, são capazes de influenciar o funcionamento do próprio Estado (Lotta, Pires e Oliveira, 2015).

Ao sintetizar a atuação dessa burocracia, Cavalcante e Lotta (2015) apontam algumas dimensões importantes para análise: a dimensão do perfil e trajetória desses atores, para analisar a competência técnica e experiência profissional na área em que atuam; a dimensão relacional, preocupando-se com as relações que estabelecem com seus pares e sua equipe; a dimensão da atuação multifacetária, ao averiguar se há uma clara separação entre ações típicas de gestão e operacionais; e a dimensão da autonomia que possuem, que é dependente do grau de maturidade das políticas ou das organizações nas quais estão inseridos.

Em razão do importante papel relacional e de transmissão de informações, o conceito de discricionariedade se torna valioso para compreensão destes burocratas. Aqui, este conceito será utilizado de duas formas: discricionariedade enquanto espaço para ação, definida como a liberdade do indivíduo limitada pelas fronteiras das estruturas e regras organizacionais; e discricionariedade enquanto ação, relacionada à variação no comportamento de distintos burocratas que ocupam a mesma posição, condicionada pela forma que esses interpretam as regras (Lotta e Santiago, 2017).

As supervisoras de SAS, principal foco analítico desse trabalho, estão enquadradas nos conceitos apresentados sobre BME, pois são responsáveis por traduzir decisões e diretrizes do alto escalão da SMADS para suas respectivas equipes que atuam nas SAS, CRAS/CREAS e Centro Pop. Adicionalmente, elas interagem constantemente com representantes de OSCs para desempenhar suas principais atribuições no cotidiano da política, especialmente para criar e supervisionar os serviços. Por isso, o perfil/trajetória e as relações formais e informais com atores estatais e não estatais que essas atrizes estabelecem serão exploradas em maior detalhe, a fim de compreender como essas dimensões influenciam na forma como elas operam a discricionariedade que a política lhes permite.

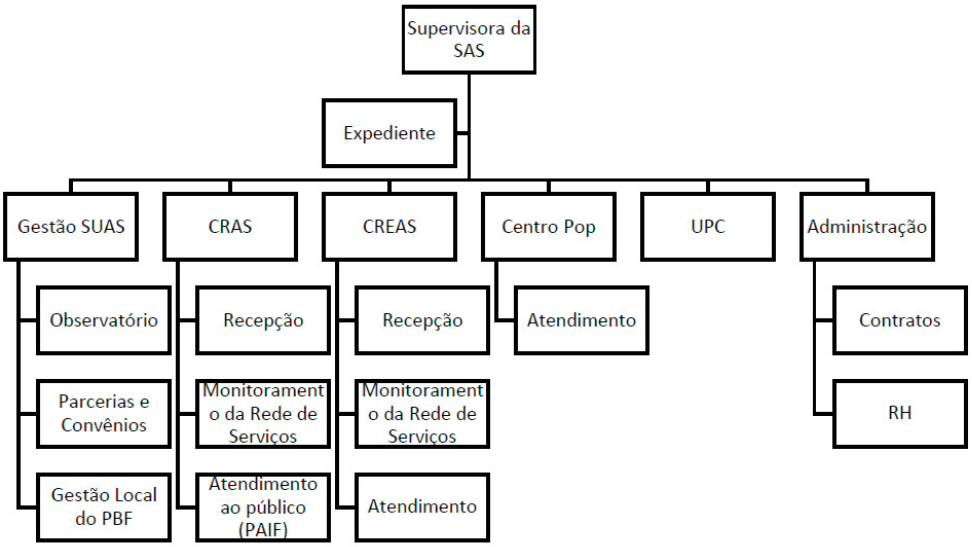
AS SUPERVISÕES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA CIDADE DE SÃO PAULO

Além de compor a maior rede socioassistencial da América Latina e concentrar o maior número de CRAS e CREAS do país, a cidade de São Paulo possui uma instância intermediária entre o alto escalão e o nível da rua não prevista no SUAS. As SAS são uma estrutura atípica, existente em virtude do tamanho populacional e das complexidades do caso analisado. A presente seção explora duas questões básicas: a estrutura das SAS e suas atribuições na política.

Desde o final da década de 1970, a cidade de São Paulo conta com alguma configuração de instâncias intermediárias e regionais na área de assistência social, que funcionam como elo de ligação entre a execução de serviços e o nível central (Chiachio, 2006; Pereira, 2019; Sposati, 2002). Entretanto, o formato atual das SAS foi concretizado em julho de 2013, com o Decreto nº 54.073. Após esse decreto, a SMADS e as SAS possuem relação administrativa direta e a estrutura formal dessas unidades não foi modificada e pode ser analisada na Ilustração 1.

Cada SAS é composta por sua respectiva supervisora, pelo expediente, pela gestão SUAS, pelos CRAS/CREAS/Centro Pop de cada território, pela Unidade de Prestação de Contas (UPC) e pela administração. Todas as áreas são vinculadas e subordinadas à supervisora e trabalham no mesmo espaço físico dela. Os CRAS, CREAS e Centro Pop são equipamentos públicos de porta de entrada da assistência social, previstos na Política Nacional de Assistência Social de 2004 (PNAS-2004) e na Norma Operacional Básica do SUAS (NOB-SUAS de 2005). Portanto, eles são estruturas externas às SAS, ainda que subordinados a elas e, em alguns casos, dividirem o mesmo endereço.

Ilustração 1 - A Estrutura Organizacional das Supervisões de Assistência Social no município de São Paulo



Fonte: Elaboração própria, utilizando informações consultadas no portal da SMADS

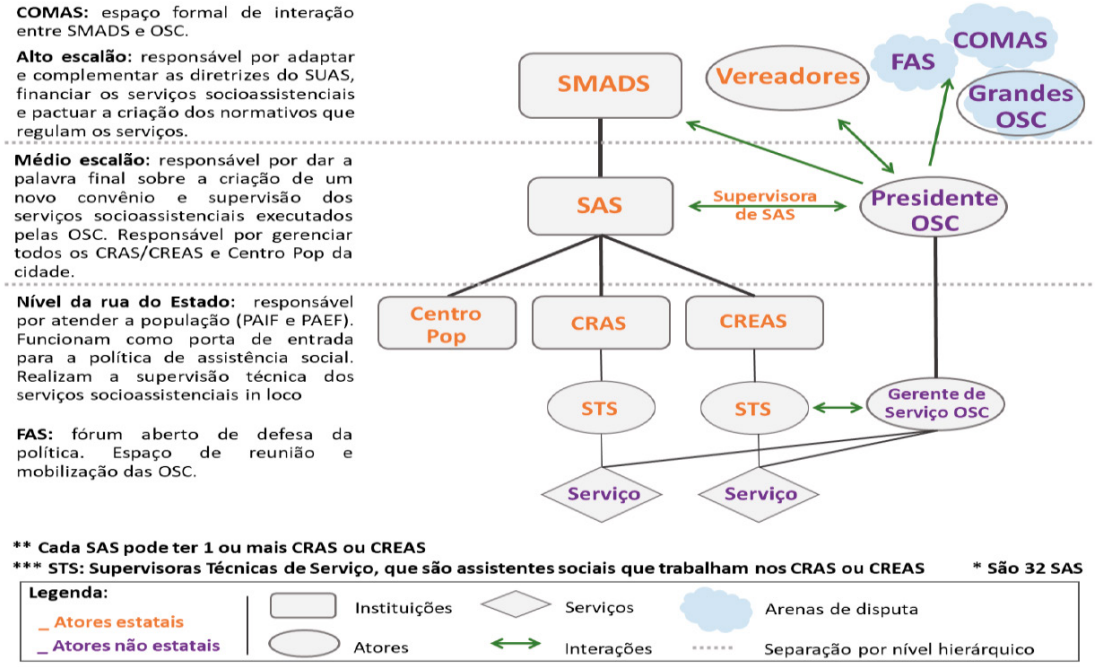
Conforme será visto adiante, a estrutura real de cada SAS varia de região em região. Dessa maneira, o único cargo constante em todas as regiões é da supervisora de SAS, ainda que em alguns momentos fique vago por meses, dependendo da dificuldade de nomeação de uma profissional para a posição. Esta dificuldade está relacionada a interesses conflitantes entre o alto escalão da SMADS, vereadores e OSCs para a escolha de um nome, como será discutido. As supervisoras são subordinadas ao nível central da SMADS e gerenciam toda a equipe das SAS e dos equipamentos localizados em sua prefeitura regional.

No caso dos CRAS/CREAS/Centro Pop., existem funcionários terceirizados e cadastradores do Cadastro Único, que fazem a função da recepção, e assistentes de gestão, para questões administrativas. Esses equipamentos também possuem uma coordenadora e assistentes sociais. O cargo de coordenadora deve ser ocupado por servidoras efetivas da prefeitura e, em geral, é preenchido por técnicas de carreira da SMADS, que podem ser formadas em serviço social, psicologia e pedagogia. Estas são concursadas da SMADS e possuem a função de atender os cidadãos nesses equipamentos e realizar a supervisão técnica dos serviços referenciados naquela região. Os dois cargos citados são gerenciados pelas supervisoras de SAS, e é prerrogativa delas a escolha dos nomes das coordenadoras.

O material empírico coletado que originou esse trabalho é essencial para definir, de modo descritivo, as funções das SAS, conforme elencado a seguir: assinar a abertura de novos serviços socioassistenciais com as OSCs na sua região; gerenciar a supervisão dos serviços socioassistenciais conveniados; iniciar os procedimentos para cadastramento e permissão das OSCs para ficarem aptas a executar serviços conveniados; gerenciar os equipamentos no seu território de abrangência; além de manter funções relacionais com burocratas da SMADS, presidentes das OSCs localizadas na sua respectiva prefeitura regional, prefeitos regionais e supervisoras regionais de outras políticas. Uma descrição mais detalhada de cada uma dessas funções foi elaborada em Pereira (2019), sendo que as duas primeiras são essenciais para o funcionamento da política. Entretanto, no presente artigo, analisamos, de modo mais cuidadoso, o papel que as supervisoras de SAS exercem na assinatura de novos convênios.

A Ilustração 2 demonstra como funciona a cadeia de decisões na implementação da política. Os atores estatais estão representados pela cor laranja e os atores sociais pela cor roxa. As instituições estão exibidas nas figuras retangulares, e os atores pelos círculos. O Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS) e o Fórum de Assistência Social (FAS), ilustrados em nuvens, são as arenas onde o jogo é disputado entre os atores estatais (especialmente alto escalão da SMADS) e os atores sociais, especialmente grandes OSCs.

Ilustração 2 - Níveis hierárquicos da SMADS - quais decisões são tomadas em cada nível



Fonte: Elaboração própria, a partir das entrevistas realizadas neste trabalho.

DIFERENÇAS ENTRE AS SAS

Após apresentar a estrutura formal das SAS e suas atribuições, vamos demonstrar que as SAS não são todas iguais. Existem diferenças marcantes no número de equipamentos e funcionário que administram, além da quantidade (e tipologia) de serviços socioassistenciais em cada região, conforme sintetizado na Tabela 1:

Tabela 1 - Tamanho das redes socioassistenciais de cada SAS

	Equipamentos				Servidores			
SAS	CRAS	CREAS	Centro Pop	Total Serviços	Total	Admitido[2]	Efetivo[3]	Em Comissão[4]
Sé	1	1	2	87	37	2	24	11
M´Boi Mirim	3	1	0	80	35		31	4
Itaquera	2	1	0	71	35	2	30	3
São Mateus	2	1	0	64	31	1	28	2
Campo Limpo	3	1	0	63	32	1	27	4
Capela do Socorro	2	1	0	57	30		25	5
Mooca	1	1	1	54	32	5	23	4
São Miguel Paulista	1	1	0	48	17	1	17	3
Cidade Ademar	3	1	0	46	26		22	4
Sapopemba	1	1	0	43	17		13	4
Casa Verde	2	1	0	39	22	1	17	4
Penha	2	1	0	39	16	1	14	1
Vila Maria	2	1	1	39	30	1	23	6
Butantã	1	1	0	37	17		15	2
Ipiranga	1	1	0	37	21	2	16	3
Jaçanã	2	1	0	36	33		32	1
Lapa	1	0	0	36	17	1	14	2
Freguesia do Ó	4	1	0	35	24		22	2
Pirituba Jaragua	2	1	0	32	27	1	24	2
Parelheiros	2	0	0	31	20		18	2
Guaianases	2	1	0	30	25		23	2
Itaim Paulista	3	1	0	29	31		28	3
Ermelino Matarazzo	1	1	0	26	14	1	11	2
Vila Prudente	1	1	0	25	18		16	2
Cidade Tiradentes	1	1	0	23	18		14	4
Santana	1	1	1	23	22	1	19	2
Santo Amaro	1	1	1	23	22	2	18	2
Jabaquara	1	1	0	22	18		15	3
Perus	2	1	0	21	22	1	17	4
Aricanduva	1	1	0	20	13	1	9	3
Pinheiros	1	1	0	20	12		10	2
Vila Mariana	1	1	0	20	17	3	10	4
Médias por SAS	1,6875	0,9375	0,1875	39,25	23,47	1,55556	19,53	3,1875

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados sobre os servidores públicos ativos da prefeitura municipal de São Paulo em agosto de 2018 e dados sobre Convênios entre SMADS e OSC em agosto do mesmo ano.

A observação da tabela elucida a diversidade de tamanhos das redes socioassistenciais de cada SAS e dessemelhanças nos equipamentos. A da Sé, por exemplo, é a que possui o maior número de serviços conveniados e a única a concentrar dois Centro Pop, especializados em atender a população em situação de rua, principal demanda nessa região. A SAS de M´Boi Mirim, por outro lado, reúne muitos serviços da proteção básica, por ser uma região que concentra um grande contingente populacional em situação de vulnerabilidade. De outro lado, existem duas regiões que não possuem CREAS, Lapa e Parelheiros, enquanto os Centro Pop estão concentrados em cinco SAS centrais da cidade.

A tabela ainda demonstra o número de servidores existentes em cada SAS, onde estãosomadas as equipes que compõe a própria SAS e as equipes dos equipamentos ligados a elas[5]. Desse modo, o número em cada região ilustra o tamanho das equipes que as supervisoras de SAS gerenciam, incluindo elas mesmas nos valores totais apresentados na tabela.

[2] Profissional contratada para exercer uma função-atividade especifica, que pode ser por tempo permanente ou temporária.

[3] Servidoras que foram contratadas necessariamente através de concurso público, com estabilidade no cargo base de sua carreira.

[4] Profissionais que foram contratadas para exercer um cargo de confiança, que independe de concurso público e, portanto, é de livre nomeação, designação e exoneração, conforme a Lei nº 8989/1979.

[5] Não foram contabilizados nesta tabela outros profissionais responsáveis pela área de zeladoria e segurança dos equipamentos, contratados por empresas terceirizadas, nem os estagiários e os "Agente Suas".

Nesse sentido, é possível verificar dessemelhanças também no número de funcionárias em cada SAS, as quais estão ilustradas pelo desvio padrão de 7,24, com média de 23,47 servidoras por SAS. Igualmente, a região da Sé possui maior quantidade de funcionárias espalhadas pela SAS, CRAS, CREAS e dois Centro Pop. Esta regional ainda se destaca das demais por possuir o maior número de servidoras comissionadas – as quais são contratadas por livre nomeação da supervisora de SAS -, o que aumenta a discricionariedade que esta possui em comparação com as supervisoras de outras localidades.

A heterogeneidade na composição das SAS é constantemente citada como um complicador na gestão da política, pois gera desigualdades nas atividades realizadas em cada SAS e no tipo de exigência a ser feita para a supervisora. Igualmente, a rotina de uma supervisora e as ações que ela realiza estão diretamente relacionadas com o número de burocratas disponíveis em sua equipe. Dentre as entrevistadas, algumas realizavam tarefas operacionais que estavam previstas para outros membros da equipe, porém não havia recursos humanos disponíveis para tal.

Adicionalmente, todas as diferenças apresentadas, somadas com o perfil das OSCs, importam para compreender como cada SAS é classificada pela SMADS. A fala a seguir, de uma burocrata de alto escalão da SMADS, responsável por gerenciar as SAS no nível central da pasta, ilustra esse ponto e compara diversas regiões da cidade:

> "E eu mandei a (Supervisora de SAS A) para Vila Mariana. Ela tem um jeito bem tratorzão, mas já foi supervisora em Campo Limpo, M´Boi. Regiões bem difíceis. Nesse meio tempo, o (Supervisor de SAS B) estava dando errado na Sé. Ele era muito bonzinho, e gente assim não dá certo na Sé. Na Sé precisa ser alguém que tome conta de tudo. Lá é muito grande. Ele ficou chateado comigo. Mas eu explicava que estava o salvando. E dizia: vá para vila mariana, e eu vou pegar a Supervisora A e trazer para a Sé. Porque ela está acostumada com esse universo. Ela só foi supervisora de SAS grande. Eu falei, vá para Vila Mariana, porque lá é um lugar tranquilo" (SMADS- ALT-E15).

O fragmento aponta não só para uma divisão sobre as diferenças entre as SAS, como também demonstra que essas dessemelhanças importam para compreender o perfil de nomeação de supervisora em cada região. Não vamos analisar como estas diferenças importam no perfil de nomeação, mas fica ilustrado que elas importam para compreender a relação entre perfil das supervisoras de SAS e características da região.

AS SUPERVISORAS DE SAS COMO BUROCRATAS DE MÉDIO ESCALÃO

Nessa seção apresentamos perfil e trajetória das 32 supervisoras de SAS e as relações que estabelecem com diferentes atores estatais e sociais no cotidiano do seu trabalho. A análise dessas duas vertentes foi inspirada na literatura sobre BME, que destaca a importância de olhar para o perfil e trajetória desses profissionais, além das relações verticais (com chefes e subordinados) e horizontais (com pares) que eles estabelecem (Cavalcante e Lotta, 2015).

Para discutir o perfil das supervisoras, elas foram divididas em categorias que estão relacionadas aos três distintos tipos de vínculos contratuais possíveis entre as supervisoras de SAS e a SMADS: existem as supervisoras de carreira, que são servidoras efetivas da prefeitura, contratadas por concurso público como técnicas, e são "alçadas" ao cargo de supervisora de SAS; as supervisoras comissionadas, que não fazem parte da carreira da SMADS, nem possuem cargo efetivo na prefeitura, e foram contratadas por livre nomeação; e um terceiro tipo de vínculo, de supervisora aposentada, também de carreira na SMADS, convidadas a assumirem o cargo de supervisora de SAS após suas aposentadorias. Em razão da semelhança de perfil, as supervisoras aposentadas serão analisadas em conjunto com as supervisoras de carreira. A Tabela 2 apresenta como as supervisoras estão distribuídas nessas três categorias[6].

Tabela 2 - Vínculos contratuais das supervisoras de SAS em julho de 2018

Categoria Supervisoras	Quantidade	Média de Idade	Média anos trabalhados
Supervisoras de fora da carreira	14	47,07	4,53
Supervisoras de carreira	12	56,25	20,60
Aposentadas	6	62,33	20,79
Todas Supervisoras	32	53,38	13,12

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados recebidos após solicitação ao e-SIC.

[6] Foi retirada uma amostra das supervisoras ativas em julho de 2018, a fim de verificar seus vínculos trabalhistas. Em seguida, foram analisados o tempo de trabalho e idade das 32 supervisoras. Duas adaptações foram realizadas em relação à base original: para as supervisoras aposentada, foram adicionados 20 anos de experiência, de acordo com a regra mínima vigente no período. Para as supervisoras de fora da carreira, foram levantados outros momentos em que estivem no corpo de servidoras da prefeitura entre 2009 a 2016.

A tabela mostra que as supervisoras comissionadas são, em média, mais novas do que as demais e possuem menos anos de experiência de trabalho. As supervisoras de carreira e as aposentadas, por outro lado, possuem médias de idade mais altas e anos trabalhados semelhantes.

Nos próximos itens dessa seção, serão discutidos o processo de nomeação dessas profissionais, as diferenças entre os dois perfis existentes, as interações que estabelecem com outros atores, além de diferenças na atuação de cada um desses perfis.

NOMEAÇÃO DAS SUPERVISORAS

"Esse é um cargo político. Estou aqui hoje, amanhã não estou mais e vai para outra (SAS-BME-E10)."

Apesar da prerrogativa de nomeação para o cargo de supervisora de SAS ser do prefeito e do secretário da SMADS, constatamos que o processo de escolha de uma supervisora é complexo para a gestão municipal, pois envolve o interesse de diversos atores estatais e sociais, o que torna essa uma decisão essencialmente política. Assim, a afirmação colocada no início desse bloco sintetiza bem o que significa ocupar esse cargo. Nesse sentido, analisaremos aqui as estratégias utilizadas por cada ator para influenciar na escolha das supervisoras, os interesses que possuem e como eles se relacionam nesse processo.

Conforme explicitado em Pereira (2019), as atribuições entre os atores do alto escalão da SMADS (secretário, secretário adjunto e chefe de gabinete) modificam-se em cada gestão e dependem do perfil do chefe da pasta. Em razão disso, o responsável por realizar as articulações do processo de nomeação de uma supervisora de SAS varia em cada gestão, a depender do perfil e de quem é designado a estabelecer relações políticas com vereadores e OSCs dentro da secretaria. O profissional que atua como chefe das supervisoras também é um ator relevante para o processo de nomeação. O interesse dos atores da SMADS é ter uma supervisora alinhada com os objetivos da gestão e que conheça a região em que irá atuar, os normativos da política e mantenha bom relacionamento com a equipe da SAS,prefeito regional e com as OSCs.

Os vereadores são igualmente importantes na escolha das supervisoras por indicarem profissionais para a posição: "Esses cargos de supervisão são muito ligados ao viés político partidário. É sempre um político que indica uma supervisão" (SAS-BME-E13). Porém, o peso deles na escolha depende diretamente das posições institucionais que ocupam na Câmara Municipal e se fazem parte da coalizão de governo. O presidente da Câmara e o presidente da "Comissão de Orçamento e Finanças", por exemplo, têm chances maiores de terem seu pedido aceito do que um parlamentar de oposição.

O interesse dos vereadores em indicar uma supervisora é explicado pelo acesso que podem ter aos serviços conveniados naquela SAS ou ao processo de conveniamento com as OSCs. Tal acesso permite maior contato com usuários já atendidos pela rede socioassistencial da região – o que pode lhes trazer retornos eleitorais -, além de aumentar a chance de influenciarem na abertura de novos serviços, seja na sua tipificação, endereço ou OSC que irá executá-lo. Do mesmo modo, eles tentam barrar nomes que sabidamente possuem relações com outros políticos. O trecho a seguir, de uma burocrata do alto escalão elucida as influências dos vereadores:

> Pergunta: Como isso funciona? Como chega esse pedido para você?
> R: "Chega no chefe de gabinete. O vereador chega no chefe de gabinete, ou o prefeito. Ai você discute, conversa, avalia. Por exemplo, quando aconteceu na Sé, a gente trocou com uma menina que estava aqui. E nós falamos para o rapaz que ia entrar que nós iriamos testar, iríamos ver. E a gente tinha uma indicação da Zona Sul, (Nome de Vereador), que na época era quem cuidava do orçamento, e ele indicou uma menina e a gente colocou ela em (Nome de SAS). E (Nome da supervisora) já estava lá há muito tempo. Era efetiva, enfim. Colocamos ela lá. E um outro político me atormentou até tirar ela de lá, até colocar outra" (SMADS-ALT-E15).

As entidades, por outro lado, estabelecem diferentes estratégias para influenciar a escolha das supervisoras, dependo do tipo de acesso que elas possuem ao Estado. Quando são OSCs grandes, que concentram muitos serviços na cidade ou na região em questão, elas conseguem acesso direto ao gabinete da SMADS para sugerir nomes. Nos momentos em que esse canal não está estabelecido, elas tentam realizar pressão no gabinete via mobilização coletiva de diversas entidades ou por meio do contato com vereadores que compõem a base governista, sugerindo a eles um nome dentro da cota que lhes cabem. Portanto, os processos decisórios no nível intermediário da política não dependem apenas do perfil das ocupantes de SAS, mas também do perfil das OSCs – o que ressalta a importância de distinguir os perfis de entidades (Pereira, 2019; Pereira, Lotta e Bichir, 2018). Para as OSCs, é relevante ter profissionais que conheçam a região e as entidades que nela atuam, preferencialmente comvínculos previamente estabelecidos.

Os atores mencionados raramente conseguem, individualmente, influenciar o processo de escolha de uma supervisora. Este se trata de um processo complexo, que depende de inúmeros fatores, sendo os mais relevantes: a existência de vereadores da base governista que atuam na região que se discute a nomeação; o perfil das OSCs que atuam naquele território; e a existência de servidoras da SMADS experientes na região, capazes de assumir o cargo de supervisora.

No fragmento a seguir, retirado de entrevista com uma supervisora nomeada durante a gestão Haddad, em uma SAS que possui OSCs regionalmente importantes e cujo território tem vereadores atuantes, é possível entender como funciona uma nomeação:

> Pergunta: E como você se tornou supervisora?
> "Houve um rompimento do político que tinha indicado a supervisão que estava na época, com o partido que estava mandando na cidade. E o castigo dele foi que as indicações dele foram todas exoneradas. Eu, a funcionária que tinha mais tempo, já vinha exercendo essa função de auxílio da supervisora, já vinha fazendo alguns trabalhos... e é o que eu te falei, essa amizade e esse conhecimento que eu tinha com todas as organizações da região, toda a vida trabalhando nesse território, eu acabei recebendo o convite. As organizações sugeriram e disseram que iam até a secretaria pedir por mim. Eu fiquei lisonjeada, era o fechamento de uma carreira, faltavam três anos para minha aposentadoria, então era a oportunidade de alcançar. Era a oportunidade de eu chegar no final com o cargo mais alto. Nunca tinha sido supervisora, só coordenadora de setores. A indicação foi feita. A secretaria sabia do meu trabalho, me conhecia, e teve a aceitação. E eu acabei assumindo o cargo." (SAS- BME-E13).

O fragmento lança luz sobre duas características já citadas: o peso das relações entre o poder executivo e os vereadores, o que demonstra como a dinâmica política influencia a política pública na escolha das burocracias e dos atores que atuam nos territórios; e a maneira como as OSCs podem intervir neste processo. Adicionalmente, ressalta a necessidade de experiência ou expertise dessas profissionais no setor e região em que atuam, especialmente no que tange às relações que ela estabelece com as organizações. Há também casos em que as OSCs, além de negociar com a SMADS, precisam pactuar com os vereadores que atuam nos territórios e encontrar um nome comum para ambos os lados.

Do lado da SMADS, fica claro que há uma tentativa de atender às solicitações de políticos e OSCs, mas, ao mesmo tempo, manter um mínimo de poder de escolha ou influência sobre os nomes escolhidos. Uma das maneiras de manter certo controle é realizar entrevista com a pessoa indicada antes da sua nomeação, principalmente quando a profissional não faz parte do corpo de funcionárias efetivas, a fim de verificar se a profissional conhece a política, a região e suas respectivas entidades. Em adição, há a prática de adaptar as indicações de políticos para nomear as indicadas nas regiões em que o gabinete da SMADS entende haver a necessidade de troca ou em regiões classificadas como "menos complexas", devido ao tamanho da rede socioassistencial do local, conforme trecho de entrevista já citado.

Por fim, apesar da impossibilidade de definir padrões, vereadores tendem a indicar atrizes de fora da burocracia municipal, classificadas aqui como supervisoras comissionadas. As OSCs e o gabinete da pasta tendem a optar por nomes que já atuam na política e conhecem seus normativos, o que torna comum indicações de servidoras efetivas da SMADS (ativas ou aposentadas).

TRAJETÓRIA E RELAÇÕES QUE AS SUPERVISORAS DE SAS ESTABELECEM

"O que eu sinto de mim e das outras supervisoras é que é uma função de mediadora, de lidar com servidores, organizações. Mais do que a parte técnica, porque a parte técnica quem está aqui tira de letra (SAS-BME-E12)".

O fragmento destacado, retirado de entrevista com uma supervisora de SAS, sintetiza bem o achado dessa pesquisa de que a principal atribuição que essas atrizes possuem na assistência social em São Paulo é de mediar interações entre burocratas, OSCs e políticos na operação cotidiana da política. Em adição, reforça as conclusões de outras pesquisas sobre o papel relacional que a burocracia de médio escalão possui na produção das políticas públicas, ampliando a constatação para o nível municipal. Nessa subseção, serão discutidas as trajetórias e relações que as supervisoras de SAS estabelecem com a SMADS, sua equipe, OSCs e vereadores, destacando as principais diferenças entre as supervisoras de carreira e as de fora da carreira da SMADS.

SUPERVISORAS DE CARREIRA

As supervisoras de carreira possuem, em média, 58 anos de idade e 20 anos de experiencia como servidoras municipais. Trabalharam em equipamentos de provisão direta de serviços e sempre atuaram em instâncias descentralizadas da SMADS, mesmo antes da construção da política de assistência nos parâmetros do SUAS (Pereira, 2019). A experiência e o tempo que acumularam de serviço público levaram-nas a conhecer profundamente os normativos que regulam a política e a se tornarem referências do setor nas regiões que atuam, além de construir vínculos fortes com atores da SMADS, OSCs e, por vezes, vereadores. Assim, servidoras efetivas, ativas ou aposentadas, chegam ao cargo majoritariamente por indicação da SMADS, em razão da experiência que possuem em determinados territórios e pela influência da OSCs que as conhecem. Os vereadores podem ser relevantes em alguns casos, mas não centrais, como ocorre com as supervisoras comissionadas.

Na dimensão das relações que essas supervisoras estabelecem, é interessante notar que, verticalmente, a interação com a SMADS depende do perfil de cada secretário da pasta, se é próximo ou não à comunidade de política pública da assistência social e as estratégias estabelecidas em cada gestão. De modo geral, as supervisoras se preocupam em realizar prontamente as solicitações da SMADS e lidam constantemente com o desafio de transmitir informações e demandas vindas do alto escalão para o restante de sua equipe, especialmente no que tange às metas e objetivos colocados acima.

As supervisoras de carreira possuem vínculos fortes e duradouros com burocratas da SMADS que atuam em departamentos administrativos e operacionais, o que auxilia nos fluxos e procedimentos relacionados à implementação da política, sendo uma vantagem delas em relação às supervisoras de fora da carreira da SMADS.

Com relação às equipes gerenciadas, as supervisoras possuem vínculos antigos e estáveis com as servidoras atuantes nas SAS, fazem parte da mesma geração de burocracia e, por isso, trabalham juntas há longos períodos. No que tange aos CRAS/CREAS/Centro Pop, é essencial para a supervisora que ela mantenha uma relação de confiança e reciprocidade na troca de informações com as coordenadoras, pelo fato de estas estabelecerem relação direta e diária com as técnicas desses equipamentos, com a população atendida na porta de entrada da política e com as gerentes de serviço das OSCs. Assim, quando não há uma relação estável, com troca recíproca de informações, elas tentam indicar outras burocratas para a posição. As supervisoras de SAS têm total poder de decisão para a escolha no nome das coordenadoras de CRAS/CREAS.

No caso das assistentes sociais que compõem as equipes de CRAS e CREAS, a relação com as supervisoras de SAS é de maior conflito, explicado pela postura que as assistentes sociais dos equipamentos adotam com as OSCs, durante a supervisão dos convênios. As supervisoras de SAS se tornam mediadoras desse conflito, tomando posições frequentemente mais favoráveis às OSCs, pelo fato de acreditarem que há uma importância dessas entidades na provisão da política, explicada pela (in)capacidade do Estado de ofertar diretamente os serviços (Pereira, 2019).

As supervisoras com esse perfil possuem relação muito próxima e constante com as organizações, especialmente aquelas que atuam historicamente nos territórios, o que as faz identificar algumas representantes e funcionárias de entidades como suas colegas de trabalho, que construíram, de maneira conjunta, a política de assistência social (Pereira, 2019). A proximidade e identificação é mais forte com essas entidades do que com a geração mais recente da burocracia da SMADS, afetando diretamente os modos de operação da política. No entanto, essas relações dependem também do perfil das OSCs que atuam em cada região. Quando são OSCs identificadas com aquela região, importantes na quantidade ou tipo de serviços, e atuantes históricas na assistência social, a identidade é mais forte.

Existem diferentes padrões de relação entre esse perfil de supervisoras e os vereadores. Há casos de supervisoras que são próximas a esses políticos e enxergam a atuação deles na política como algo natural ao cargo que exercem, permitindo inclusive o acesso deles a discussões sobre o processo de conveniamento com as OSCs, visita aos serviços socioassistenciais e, em alguns casos, atuação conjunta nos processos. Relações desse tipo ocorrem principalmente quando uma supervisora, mesmo que de carreira, foi nomeada por indicação de um vereador.

Entretanto, existem supervisoras que não possuem nenhuma relação com os vereadores, nem aceitam o envolvimento deles na discussão de novos convênios, supervisão de serviços, entre outros.

Ao longo das entrevistas, identificamos nove supervisoras de SAS de carreira, das quais quatro tinham relações com vereadores e foram indicadas por eles.

SUPERVISORAS DE FORA DA CARREIRA DA SMADS

As supervisoras comissionadas têm média de idade de 47 anos, com 4 anos trabalhados na prefeitura, sendo mais novas e menos experientes do que as supervisoras de carreira. Possuem menor conhecimento sobre os normativos que regulam a política e os procedimentos na sua operação cotidiana, além de, em alguns casos, não conhecerem a região onde foram nomeadas – fator que gera conflitos com a equipe das SAS e até com as OSCs. É mais comum que tenham sido indicadas por vereadores que compõem a base governista e dependem fortemente deles para se manter no cargo:

> "Mas já trabalhei com uma pessoa indicada que foi muito tranquilo. Chegou aqui não sabia nada. Queria conversar, fui ensinando, fui levando no serviço. Nem sei quem indicou ela. Ela tinha um político, mas não sabia qual era, nem queria saber. (...)Mas ela não sabia nada mesmo" (SAS-BME-E12).

A relação que essas supervisoras estabelecem com o alto escalão da SMADS é semelhante à de suas colegas de carreira. Porém, as comissionadas são acompanhadas de maneira mais próxima e constante pelo alto escalão, em virtude da desconfiança que gira em torno delas. A rotatividade dessas supervisoras também é maior, o que demonstra maior instabilidade no cargo. Igualmente, elaspossuem maiores dificuldades em realizar atividades administrativas e operacionais que envolvem outros burocratas da SMADS por não terem vínculos estáveis com essesatores.

A falta de conhecimento dos territórios que atuam e dos normativos da política causa resistência das equipes gerenciadas, tanto dentro das SAS, como nos CRAS/CREAS/Centro Pop. Os conflitos ocorrem porque elas não conhecem a equipe que irão gerenciar, mas precisam do auxílio desta para desempenhar suas funções. Dependências desse tipo dificultam que a supervisora seja reconhecida como gerente de sua própria equipe, a ponto de serem empregadas estratégias de enfraquecimento dela por parte das funcionárias dos CRAS e CREAS. A falta de coesão e controle sobre as equipes, por sinal, é uma das principais razões que fazem o alto escalão da SMADS decidir por trocar as supervisoras. Na fala de uma supervisora comissionada, esses fatores ficam iluminados:

> Pergunta: Como foi a equipe quando você chegou?
> "Um baque. Um baque porque existe, embora eu tenha esse histórico, rola um olhar enviesado para quem é comissionado."

Essas supervisoras não possuem vínculos fortes e duradouros com as OSCs, como ocorre com suas colegas de carreira, mas podem existir relações com entidades específicas, principalmente quando elas já atuaram nessas organizações antes de serem supervisoras. De outro lado, há uma desconfiança maior por parte das OSCs em relação ao trabalho dessas supervisoras, devido ao baixo conhecimento delas sobre o funcionamento da política e a possíveis ligações com entidades e vereadores específicos. Conforme já foi dito, supervisoras com esse perfil são indicadas por vereadores da base governista, o que aumenta as chances de que elas mantenham relações diretas com esses políticos. A relação direta entre supervisora de SAS e vereador facilita o acesso do segundo aos recursos da política, o que justifica o interesse deles em indicarem pessoas próximas para ocuparem tal cargo. Ainda, este tipo de supervisora comparece frequentemente a eventos e reuniões de mandato dos vereadores.

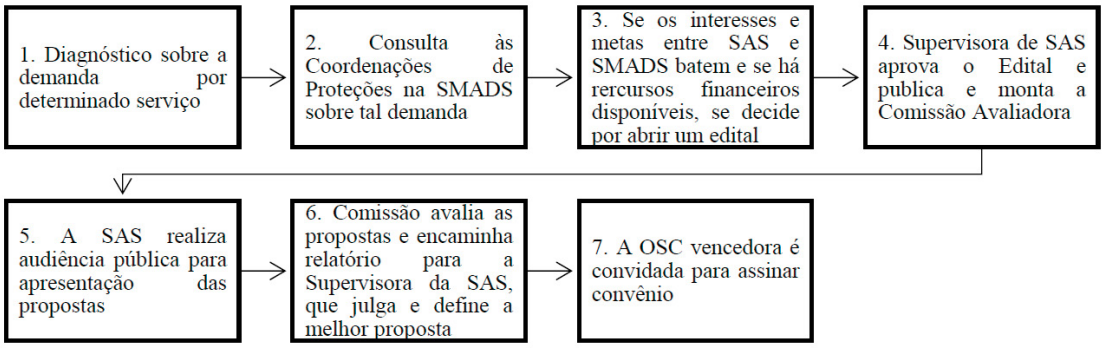
Ambos os perfis de supervisoras, as de carreira e de fora da carreira, precisam estabelecer relações diretas e, frequentemente, conflituosas, com o prefeito regional de sua região. O conflito se dá nas diferentes maneiras de enxergar soluções para problemas existentes, especialmente em como lidar com a população em situação de rua da cidade. Os prefeitos regionais buscam soluções rápidas para "retirar" essa população das ruas, enquanto as supervisoras de SAS estão preocupadas em realizar os atendimentos previstos na política. Interações também são necessárias em momentos de instalação de novos serviços, principalmente no que toca à localização e perfil do mesmo, pois prefeitos regionais tentam barrar a criação de serviços em determinados locais, por influência dos moradores da região. Por último, foi possível notar que quando a supervisora de SAS e o prefeito regional são indicados pelo mesmo vereador, há uma coesão maior nas interações entre esses dois atores.

DIFERENÇAS NA ATUAÇÃO DAS SUPERVISORAS DE SAS: O PROCESSO DE ABERTURA DE NOVOS CONVÊNIOS

Nesta seção pretendo abordar a participação das supervisoras de SAS nas negociações envolvidas no processo de abertura de novos serviços socioassistenciais. Relevante esclarecer que não serão esgotadas todas as diferentes dimensões existentes no processo de assinatura de novos convênios com as OSCs, mas apenas frisada a participação das supervisoras de SAS nessa trama.

Diversas entrevistas realizadas demonstram que antes da construção e consolidação dos normativos, a abertura de novos serviços dependia inteiramente das relações e interações pessoais entre o alto escalão da SMADS, OSCs e vereadores. Após a consolidação do setor, no nível nacional e municipal, as dinâmicas e interações políticas continuaram sendo relevantes, mas foram condicionadas e controladas pelas regras que regulam os convênios, construídas principalmente ao longo da década de 2000 (Pereira, Lotta e Bichir, 2018; Pereira, 2019). Os procedimentos formalmente previstos, no período de 2001 a 2016, para a criação de convênios estão sintetizados na Ilustração 3.

Ilustração 3 - Fluxo de assinatura de um novo convênio da SMADS com as OSCs



Fonte: Elaboração própria, a partir de consulta aos normativos da SMADS e entrevistas realizadas nesse trabalho

Apesar do fluxo, trataremos aqui de interações informais que contavam com alguma participação das supervisoras de SAS, de modo mais especifico, entre as etapas 1 a 3. A demanda por um novo convênio pode surgir de diferentes modos: (I) no nível intermediário, a partir das relações entre supervisoras de SAS, sua equipe e funcionárias/representantes das OSCs, além de vereadores; (II) nas relações diretas que as OSCs estabelecem com outros atores estatais - vereadores ou gabinete da SMADS.

Quando a discussão por um novo convênio se inicia no nível intramunicipal, e com participação direta das supervisoras das SAS, o primeiro passo essencial é a indicação da demanda naquele território. O diagnóstico precisa ser suficientemente convincente para que uma supervisora de SAS decida exercer seu papel de mediadora, que conecta informações da implementação (nível da rua) com o alto escalão, e acione o nível central para solicitar a abertura de um novo serviço: "Eles fazem o serviço, fazem a vigilância e trazem a demanda com consistência. Se eu tenho a demanda com consistência, eu levo para a secretaria" (SAS-BME-E8).

O modo como o diagnóstico é realizado varia, pois podem ser utilizadas informações públicas e oficiais externas à secretaria (como o Censo do IBGE, por exemplo) ou produzidas pela própria secretária (as DEMES); além de informações não oficiais produzidas na execução dos serviços, principalmente pelas OSCs. Alguns tipos de informações não oficiais são: contagem de usuários que ficaram de fora da oferta do serviço e fotografias/documentos que comprovem a realização de atividades excedentes às previstas nos convênios com as OSCs.

Neste primeiro tipo de informação, a oficial, é essencial a participação do "Observatório local" - setor criado dentro de cada SAS com a função de realizar a vigilância socioassistencial regional. No segundo tipo de informação, não oficial, as profissionais das entidades, que atuam diretamente com os usuários – burocratas do nível da rua - exercem função primordial, (I) na percepção sobre a necessidade de novos convênios e (II) no modo de gerar informações acerca dessas necessidades. Tais informações podem ser concebidas em relatos dessas profissionais para a gerente da OSC e a assistente social que supervisiona o serviço ou pela contabilização de demanda potencial não atendida. Assim, a OSC apresenta essas informações para o CRAS/CREAS ou diretamente para a supervisora da SAS e a informação passa por um novo tratamento, para ser apresentada no nível central da SMADS:

> Pergunta: Como você fazia para aumentar o número de convênios?
> R: "Vigilância do território, você prova que precisa. Hoje teve uma reunião aqui com a Habitação e com a SMADS, que veio o coordenador da especial (...) mostrei hoje, olha eu tenho 230 pop. Rua e meu convenio é de 150 para dividir com o vizinho. Eu preciso desse convenio e do depois dele. Porque as minhas meninas do conveniado com o (OSC Grande), elas sentam aqui e falam que não é só abordagem".
> Pergunta: Quais dados você mostra para ele?
> "Os dados que a menina do (OSC Grande) já mostrou para mim. E ai eles me pedem ajuda para falar com a secretaria, para ter o centro de acolhida. Não me ofende isso.
> Eu batalho com eles. E eles também vão mandar por escrito para a secretaria, isso é controle social" (SAS-BME-E8).

O fluxo narrado demonstra que após o momento de caracterização da demanda, inicia-seuma fase de convencimento do nível central da SMADS. Nessa etapa, o papel desempenhado pelas supervisoras de SAS é fundamental, pois elas fazem a conexão entre as informações produzidas no nível da rua, com o nível central. O aceite por parte do gabinete da SMADS, no entanto, não é automático, pois depende das prioridades da gestão naquele momento, da agenda para assistência social, da capacidade de convencimento da supervisora e das OSCs demandantes, além da análise dos indicadores. Em situações como esta, é essencial que as supervisoras de SAS conheçam a região em que estão atuando e as entidades nela existentes – competência mais comum para as supervisoras de carreira.

O segundo modo de criação de convênios acontece em conexões entre OSC e atores no gabinete da SMADS. Nesse caso, mais do que a caracterização da demanda, é essencial o acesso que a entidade possui a esse escalão. Assim, dois distintos caminhos foram percebidos: (I) o mais comum, casos em que a OSC acessa o gabinete por intermédio de vereadores com quem mantém relações; (II) quando ela acessa o gabinete por contato direto de seus representantes ao alto escalão. Nessas possibilidades, a intermediação das supervisoras de SAS muda de sentido e sua discricionariedade pode ser diminuída ou modificada, pois elas podem atuar conjuntamente com entidades e vereadores, ou no veto às decisões tomadas sem a sua participação.

Quando entidades contam com os vereadores para garantir acesso ao gabinete, o auxílio pode ocorrer de três modos: (A) a OSC aciona o vereador, que por sua vez negocia direto com o gabinete; (B) a OSC aciona o vereador, o qual junto com a supervisora de SAS tenta convencer o gabinete; (C) o vereador faz a mediação entre SMADS e OSC, mas não participa das negociações. Em interações desse tipo, é essencial que a supervisora de SAS concorde com as negociações e procedimentos estabelecidos para a abertura de um novo serviço. Caso contrário, ela pode agir como veto às decisões tomadas entre vereadores e gabinete da SMADS, conforme o trecho destacado:

> "Tinha uma organização que tinha uma casa, de 8 mil o aluguel, e o valor era até cinco (permitido por normativo). E ela conseguiu porque foi lá (no gabinete da SMADS) com o vereador (nome). E ele autorizou (o chefe de gabinete). Perguntou: você assina? Ai eu falei, vocês vão assinar? Então eu quero por escrito, que não vai interromper o serviço e eu vou colocar no processo. Pedi isso para a secretaria. Para eles fazerem por escrito. Esse vereador que conseguiu os 8 mil, nem é da região, não sei como é a conversa lá. E o chefe de gabinete ligou para mim, perguntando: "o que está acontecendo?". Eu expliquei, minha explicação é técnica. Ai o chefe de gabinete falou: "mas nós temos que fazer". Eu perguntei: "vocês assinam? O político vai assinar?" (SAS-TEC-E9).

O cenário descreve um convênio negociado entre vereador e gabinete, que não cumpria com todas as exigências previstas nos normativos da SMADS e, por isso, a supervisora de SAS pode tentar bloquear as negociações e ressaltar os procedimentos previstos nas regras da política, para garantir a continuidade do serviço. Atuações desse tipo são mais comuns em supervisoras de carreira, que conhecem os normativos da política.

No cenário "B" as OSC acessam os vereadores com quem possuem relações e esses, por sua vez, acionam as supervisoras de SAS, além do próprio gabinete da SMADS. Para que isso ocorra, o vereador precisa ter alguma relação com essa supervisora, sendo que em alguns casos, ele próprio a indicou para o cargo – perfil mais próximo de supervisoras comissionadas. Assim, a negociação pelo novo convênio ocorre com mobilização conjunta da OSC, vereador e supervisora de SAS e a dificuldade encontra-se apenas para convencer o gabinete.

Para sintetizar a atuação das supervisoras de SAS nesses processos, é relevante analisar como elas operam a discricionariedade que possuem. Identificamos três diferentes comportamentos: (I) mobilizar a equipe para produzir e coletar informações oficiais e não oficiais que evidenciem a demanda por um serviço; (II) atuar de maneira conjunta com as OSCs e vereadores durante a negociação dos novos contratos com a SMADS; (III) se posicionar como veto a contratos que não contaram com seu apoio ou participação durante a pactuação. Os fatores explicativos para que elas adotem algum desses comportamentos também são três: a) se concordam com a demanda; b) se entendem que os normativos da política estão sendo respeitados; c) se participaram ou não das negociações entre OSC/vereadores/gabinete da SMADS. Por último, esses fatores estão diretamente relacionados com o perfil das supervisoras de SAS: se conhecem os normativos e procedimentos da política, além das demandas da região que atuam, características mais comuns para supervisoras de carreira da SMADS; se possuem vínculos com as OSCs e se interagem com vereadores, mais comum para supervisoras de fora da carreira indicada por vereadores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, demonstramos que, apesar de decisões centrais serem definidas por atores do alto escalão da SMADS, vereadores e OSC, medidas relevantes para o funcionamento da política também são decididas no nível intermediário da burocracia, onde estão localizadas as SAS. Dentre essas decisões, as principais são: o processo de abertura de um novo convênio e o gerenciamento da supervisão dos serviços.

Sobre a estrutura das SAS, ficou evidente que elas existem em diferentes tamanhos, contam com números dessemelhantes de funcionários e quantidades de serviços supervisionados. O número de equipamentos públicos (CRAS, CREAS e Centro Pop) que cada unidade gerencia também é heterogêneo. Nesse sentido, há fortes indícios de que essas diferenças importam para o modo como o alto escalão da SMADS classifica cada SAS e como decidem sobre o processo de nomeação das suas respectivas supervisoras: profissionais mais experientes são preferíveis em regiões maiores e com maior complexidade de serviços.

A dimensão relacional das supervisoras de SAS mostrou ser esta a principal atribuição delas na política. O papel que possuem de mediar a interação entre burocratas da SMADS, de outras políticas sociais e de sua própria equipe, com OSC e políticos é ao que elas dedicam grande parte de seu tempo.

Assim, elas são responsáveis por mediar o fluxo de informações do alto escalão para suas respectivas equipes, além de interceder nas interações e conflitos entre STS e OSC. O peso relacional no cotidiano da realização de suas atribuições as aproxima dos casos de BME do governo federal (Cavalcante e Lotta, 2015; Pires e Oliveira, 2015; Pires, 2018). No entanto, no caso das supervisoras das SAS, as relações estabelecidas estão essencialmente nas fronteiras entre Estado e sociedade civil e não nas entranhas da burocracia (Pires, 2018), especialmente pelo fato de regularem o trabalho de outros atores, estatais e não estatais. Essa característica justifica a necessidade de desenvolverem habilidade de interação e conhecimento sobre o funcionamento da política e amplia os achados teóricos sobre profissionais desse escalão.

Sobre a nomeação das supervisoras é possível perceber que se trata de um processo complexo, condicionado pelos diferentes tipos e perfis de atores nele presente. Supervisoras de fora da carreira são majoritariamente indicadas por vereadores e dão a eles maior acesso aos convênios realizados e aos usuários dos serviços socioassistenciais. Entretanto, elas possuem menor conhecimento acerca dos normativos e da região que atuam, o que gera desconfiança da sua equipe e, por vezes, com OSC. As supervisoras de carreira, por outro lado, conhecem muito bem os normativos da política e possuem vínculos fortes e estáveis com sua equipe, com burocratas da SMADS e com as entidades.

Sobre a assinatura de convênios, o papel de mediação que as supervisoras de SAS exercem entre o nível da rua e o alto escalão, fica acentuado. A novidade, nesse caso, é que essas atrizes são responsáveis por fazer o filtro de informações relevantes que devem subir do nível da rua (que está para fora do Estado, via OSC) para o alto escalão e retroalimentar a política, com informações e conhecimentos adquiridos na execução dos serviços. Essa atuação fortalece o papel delas como ponto de ligação entre as camadas extremas da administração pública, mas, no caso das supervisoras de SAS, em um fluxo de informações que perpassam as fronteiras entre Estado e sociedade civil. Portanto, as supervisoras de SAS são responsáveis por fazerem o filtro sobre o que elas acham relevante transmitir para o alto escalão, além de mobilizar seu próprio tempo e equipe na produção de informações que convençam a secretaria. Em situações contrárias, elas podem atuar como ponto de veto na assinatura de convênios. Em síntese, ao longo desse trabalho, foi possível perceber que os perfis das supervisoras de SAS importam para entender como e por onde passam os fluxos das relações informais entre os atores durante a criação de novos serviços. Desse modo, o perfil dessas profissionais modifica a atuaçãodelas na política.

Em complemento, a maneira como as supervisoras de SAS operam a discricionariedade que os normativos lhes dão e a variação no comportamento entre elas, está diretamente ligada ao perfil que possuem. A mediação que as supervisoras de SAS podem exercer ocorre em interações informais com suas equipes, entidades e vereadores. Dependendo do seu perfil e da ocasião, ela atua conjuntamente com um ou alguns desses atores ou se opõe a eles.

REFERÊNCIAS

AMÂNCIO, J. M. Os desafios da gestão de políticas públicas a partir das parcerias entre estado e sociedade civil: o caso da assistência social em São Paulo. **e-cadernos CES**, n. 02, 2008.

ANDRADE, G. P. DE. **A atuação relacional da Burocracia de Médio Escalão em uma política intersetorial e participativa: o caso da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo**. [s.l.] Universidade Federal do ABC, 2018.

BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework. **The American Political Science Review**, v. 57, n. 3, p. 632–642, 1963.

BICHIR, R.; BRETTAS, G. H.; CANATO, P. Multi-level governance in federal contexts: the Social Assistance Policy in the City of São Paulo. **Brazilian Political Science Review**, v. 11, n. 2, p. 1–28, 2017.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. **Burocra cia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP, 2015.

CHIACHIO, N. B. **Caráter público da gestão governamental com organizações sem fins lucrativos: o caso da Assistência Social**. [s.l.] Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2006.

FARIA, C. A. Implementação de políticas públicas - teoria e prática - Introdução. *In*: FARIA, C. A. (Ed.). . **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012. p. 7–16.

LINDBLOM, C. E. The Science of "Muddling Through". **Public Administration Review**, v. 19, n. 2, p. 79–88, 1959.

_____. Still Muddling, Not Yet Through. **Public Administration Review**, v. 39, n. 6, p. 517–526., 1979.

LIPSKY, M. **Street-Level Bureacracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russell Sage Fondaution, 1980.

LOTTA, G. **Burocracia e implementação de políticas de saúde**. Rio de Janeiro: Edtora Fiocruz, 2015.

LOTTA, G.; PIRES, R.; OLIVEIRA, V. E. DE. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *In*: **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP, 2015. p. 24–40.

LOTTA, G. S. Publicado como: LOTTA, Gabriela. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A (org). Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática. Editora PUCMINAS, Belo . n. 2003, 2012.

LOTTA, G. S. *et al.* Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas. **Revista do Serviço Público (online)**, v. 69, p. 779, 2018.

LOTTA, G.; SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo da burocracia. **Bib**, v. 2017, n. 83, p. 21–42, 2017.

LOWI, T. J. American Business , Public Policy , Case-Studies , and Political Theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, 1964.

_____. Four Systems of Policy , Politics , and Choice Public Administration Review is currently published by American Society for Public Administration. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298– 310, 1972.

MARIN, T. R. **Entre a Caridade e os Direitos Sociais: a política da política de assistência social no município de São Paulo (1989 - 2012)**. [s.l.] Universidade de São Paulo, 2012.

MARQUES, E. Government, Political Actors and Governance in Urban Policies in Brazil and São Paulo: Concepts for a Future Research Agenda. **Brazilian Political Science Review**, v. 7, n. 3, p. 8– 35, 2013.

NUNES, C. R. DE C. **Entidades de Assistência Social e a Política Nacional de Assistência Social: a experiência das entidades que compõem o COMAS da cidade de São Paulo**. [s.l.] Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010.

PEREIRA, G. N. **A governança da política de assistência social na cidade de São Paulo: um olhar para as burocratas de médio escalão São**. [s.l.] Universidade Federal do ABC, 2019.

PEREIRA, G. N.; LOTTA, G. S.; BICHIR, R. Implementação de políticas públicas no nível intramunicipal: o caso das Supervisões de Assistência Social da cidade de São Paulo. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 3, n. 1, p. 286–311, 2018.

PIRES, R. Burocracias, gerentes e suas histórias de implementação: narrativas do sucesso e fracassode programas federais. *In*: FARIA, C. A. (Ed.). . **Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012. p. 182–220.

___. O trabalho na burocracia de médio escalão e sua influência nas políticas públicas. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. DE (Eds.). . **Burocracia e políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas**. Brasília: Ipea-ENAP, 2018. p. 185–206.

SERAPIÃO, M. D. **O Bolsa Família no cotidiano: conexões e desconexões em um território vulnerável**. [s.l.] Fundação Getulio Vargas, 2018.

SILVEIRA, M. C. **Mobilizando redes e construindo arenas participativas: o trabalho social nas políticas de urbanização de favelas da CDHU**. [s.l.] UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO FACULDADE, 2018.

SOTERO, E. DE M. **Análise da implementação e da ação dos trabalhadores de linha de frente: um olhar para os técnicos de referência da medida socioeducativa de liberdade assistida**. [s.l.] Universidade Federal do ABC, 2018.

SOUZA, E. DOS S. **A parceria entre Estado e as organizações sociais por meio de convênio para execução da assistência social no Grajaú - São Paulo SP**. [s.l.] Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017.

SOUZA, N. T. DE. **Os dilemas do caráter público da política de assistência social: uma reflexão a partir da visão das(os) trabalhadoras(es) do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) da região central da cidade de São Paulo**. [s.l.] Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2016.

SPOSATI, A. A política de assistência social na cidade de São Paulo. **Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 1**, 2002.

VIEIRA, P. **Trabalho e Pobreza no Brasil entre Narrativas Governamentais e Experiências Individuais**. [s.l.] Universidade de São Paulo, 2017.

YAZBEK, M. C. Assistência social na cidade de São Paulo: a (difícil) construção do direito. Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da **cidade de São Paulo**, p. 1–72, 2004.

ATENDIMENTO, APRENDIZAGEM E PADRÕES DE SEGREGAÇÃO ESPACIAL NO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

Laryssa Kruger da Costa (USP)
Steffano Esteves de Vasconcelos (USP)

RESUMO

Este artigo discute os aprendizados e seus limites na produção de empreendimentos do Minha Casa, Minha Vida - MCMV faixa I, em sua modalidade de financiamento FAR, com relação aos padrões de localização e inserção urbana dos conjuntos nas diferentes fases do programa. Considerando que para além dos avanços normativos e de gestão por parte do governo federal, e também de seus limites em questões que estiveram inertes neste nível de governo, há importância explicativa nos resultados do programa associada aos arranjos de governança presentes na implementação da política no nível local.

INTRODUÇÃO

O Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV nasce em 2009 como iniciativa do governo federal com objetivo de alavancar a economia do país impactada pela crise econômica, e diminuir o déficit habitacional, combinando motivações de cunho social e econômico. Com pretensão de atuar numa uma pluralidade de contextos sob um conjunto de normas diferentes a cada modalidade, o PMCMV pode ser encarado com uma compilação de políticas voltadas à habitação, sob um mesmo guarda-chuva, de nome robusto e influente (Kruger, 2019).

O programa reúne diferentes faixas de renda e níveis de subvenções, facilidades no crédito, e atuação em áreas urbanas e rurais, tanto em grandes metrópoles como em médias e pequenas cidades (Kruger, 2019). Os diferenciais colocados pelo governo federal foram, na produção, o Regime Especial de Tributação da Construção, reduzindo o limite de despesas tributárias a 1% para a construção de UH no âmbito do PMCMV (HIROMOTO, 2018, p.16); e no consumo, além do subsídio alimentado por recursos do FGTS, o uso intenso do Orçamento Geral da União (MARICATO; ROYER, 2017, p. 153) como recurso a fundo perdido nos empreendimentos para a população de menor renda, comumente tratada como chamada de Faixa I.. A partir deste arranjo de financiamento foi possível atender o segmento de interesse social, até então negligenciado por políticas anteriores de cunho nacional, e o mercado popular.

Já considerado o maior da história, o MCMV completa 10 anos, chegando ao montante de 7.279.125 (sete milhões duzentas e setenta e nove mil cento e vinte e cinco) unidades habitacionais (UHs) contratadas em suas três fases[1] para diferentes faixas de renda. No caso do Faixa I, destinado à habitação social e enfoque deste artigo, as contratações chegam a 1.861.160 (Um milhão oitocentas e sessenta e um mil cento e sessenta) UHs com investimento de 89.774.629.975 (Oitenta e nove bilhões e setecentos e setenta e quatro milhões e seiscentos e vinte e nove mil e novecentos e setenta e cinco reais) da OGU, subsidiando até 90% do valor total do imóvel para as famílias com salário de até 1.600 reais por mês em valores atualizados, números sem precedentes (Kruger, 2019).

[1] A Fase 1 se desenvolveu em 2009 e 2010, a Fase 2 entre 2011 e 2014 e a Fase 3, a partir de 2015.

Este artigo discute os aprendizados e seus limites na produção de empreendimentos do MCMV faixa I, em sua modalidade de financiamento FAR, com relação aos padrões de localização e inserção urbana dos conjuntos nas diferentes fases do programa. Considerando que para além dos avanços normativos e de gestão por parte do governo federal, e também de seus limites em questões que estiveram inertes neste nível de governo, há importância explicativa nos resultados do programa associada aos arranjos de governança presentes na implementação da política no nível local (Gomide, Pires; 2014).

Deste modo, para explicar os padrões de inserção dos conjuntos no tecido urbano, seja ele no sentido positivo, isto é, - melhor inserido -, ou negativo, - mais segregado - , é necessário destacar a importância que o arranjo de governança no nível municipal possui para tal: instituições e atores envolvidos na política; legado de produção habitacional do município; suas capacidades disponíveis e mobilizadas, sejam elas públicas ou não; e a relevância da habitação na agenda política do prefeito, todos sendo aspectos importantes para compreensão dos resultados do MCMV. Para isso, utilizou-se ferramentas de geoprocessamento para medir de que maneira os conjuntos implementados estão localizados nas suas respectivas regiões, buscando construir um panorama a respeito dos padrões de produção do MCMV no país, além de evidenciar arranjos de implementação e instrumentos mobilizados, ou não, que possam auxiliar na compreensão desses resultados no espaço.

A justificativa para este artigo parte da farta produção de trabalhos de caráter avaliativo a respeito do programa, que o destacam como produtor de desigualdade territorial, criticando sobretudo a localização e inserção urbana de seus conjuntos. Estes estudos costumam trazer majoritariamente estudos de caso - mas que não deixam de fazer afirmações generalizantes a respeito de suas conclusões - e onde o olhar nacional fica ignorado do ponto de vista analitico. Portanto, para além do compromisso de não perder de vista esta questão a nível nacional - com todas as suas potencialidades e limitações - traz-se aqui a lente analitica da implementação de políticas públicas.

O trabalho se divide em cinco seções, incluindo esta introdução: na segunda seção, será feita uma breve recapitulação da literatura a respeito do MCMV com as quais o artigo dialoga; na terceira seção, será apresentada a metodologia e resultados encontrados na análise referente à localização dos empreendimentos do Faixa 1 do PMCMV, subsidiando a discussão a ser feita na quarta seção, que diz respeito aos aprendizados e limites encontrados na implementação do programa, no nível federal e municipal, e suas relações com o padrão de produção do programa encontrados no espaço. Por fim, a quinta seção apresenta as considerações finais do trabalho.

A LITERATURA SOBRE O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Pode-se classificar a literatura da respeito do PMCMV em duas principais categorias de trabalho: 1) aqueles que se dedicaram a discutir a formulação e desenho do programa, arranjos institucionais e atores envolvidos; e 2) os trabalhos de caráter avaliativo, que abordam a implementação do programa, focando especialmente em sua produção do ponto de vista da localização, com discussões sobre inserção urbana, periferização, custos de produção e de provisão de extensões urbanos e infra- estrutura, ainda que venham surgindo notadamente, e muito bem vindos, estudos com outros enfoques se tratando do programa.

Fiquemos então com o segundo grupo de trabalhos, e sua abordagem mais clássica de discussão. Trabalhos como LABCIDADE (2014), que propõe quantificar a relação dos empreendimentos com o entorno, com a rua, sua acessibilidade ao transporte público, e aqueles reunidos em Amore et al (2015), que fazem uma análise crítica do PMCMV à luz do acesso aos atributos urbanos dos espaços, concebendo a habitação não apenas como moradia ao investigar o papel dos agentes de produção imobiliária, a relação entre a oferta do programa e a demanda existente, as características dos espaços internos e áreas externas dos empreendimentos e a inserção urbana e segregação socioespacial dos conjuntos construídos (AMORE ET AL, 2015, p. 52). Trabalhos como os de Marques e Rodrigues (2013) e Lima e Lay (2017) abordam as questões de localização usando o geoprocessamento para uma análise mais abrangente, usando dados públicos para caracterizar os entornos dos empreendimentos e embasar a discussão sobre inserção urbana. Por fim, os trabalhos como de Hiromoto (2018) e CEPESP- FGV (2019) buscaram articular as pontuações e potencializar os métodos dos trabalhos supracitados, assim como ter uma medida indireta dos custos monetários de provisão de nova infraestrutura e serviços públicos, e inclusive dos custos sociais, também não-monetários, de se prover moradia padronizada e isolada para habitação social. A partir dessa análise, ambos os trabalhos colocam a idéia de "salto urbano" para caracterizar os padrões de localização dos empreendimentos do PMCMV, no sentido de empreendimentos localizados suficientemente distantes da mancha urbana existente a ponto de gerar gastos relativamente altos para estender as infraestruturas básicas para um local relativamente distante. Além disso, identificam a formulação do programa como responsável pela indução deste fenômeno, caracterizando o programa mais como uma iniciativa de estímulo de atividade econômica do que como um programa habitacional.

Em função das pontuações e métodos colocados pelos trabalhos citados, este artigo se detém a investigação da localização dos empreendimentos a partir do uso do geoprocessamento, quantificando as distâncias dos mesmos até as centralidades mais próximas, como fizeram Marques e Rodrigues (2013), e testando os resultados trazidos por Hiromoto (2018) e CEPESP-FGV (2019).

ANÁLISE DE INSERÇÃO URBANA

Nesta seção será explicada a metodologia utilizada neste artigo para a análise da produção do programa e os resultados obtidos. Primeiramente, partiu-se dos dados de contratação de empreendimentos do Faixa 1 do MCMV, obtidos a partir de pedido via Lei de Acesso à Informação - LAI para o então Ministério da Cidades - MCidades (hoje Ministério do Desenvolvimento Regional) e à Caixa Econômica Federal - CEF. Esses dados foram cruzados para a checagem das informações e totalizaram 3.768 empreendimentos com 1.390.465 unidades habitacionais em todo país, havendo conjuntos de mesmo nome e numerações diferentes, que representam etapas de construção de conjuntos contíguos.

Consolidada a base de dados, os empreendimentos foram então geolocalizados pelo Google API no software QGIS, utilizando endereços e nomes dos empreendimentos, havendo 116 correções manuais nos casos em que o algoritmo não obteve precisão na geolocalização dos empreendimentos a serem estudados. O algoritmo localizou 52% dos empreendimentos a partir do nome da rua, 21% a partir do endereço completo, e 27% a partir do nome do empreendimento ou do bairro. Complementando a análise, usou-se as bases de áreas urbanizadas com mais de 100 mil habitantes em 2005 e 2015 do IBGE, período que abarca os momentos anterior e posterior à criação do MCMV. Como os dados de áreas urbanizadas se limitam àquelas com mais de 100 mil habitantes, todos os conjuntos que não preenchiam tal requisito foram excluídos, gerando um universo de 2.223 empreendimentos com 912.751 unidades habitacionais.

Com o intuito de verificar os resultados de Hiromoto (2018) e CEPESP FGV e Escolhas (2019) no que diz respeito à ideia do salto urbano, segundo o qual o programa consistentemente produz localizações altamente periféricas a partir da sua própria formulação, foi analisado se os conjuntos estão inseridos nas manchas urbanas de 2005, e se não estão, qual a distância em linha reta dos conjuntos até as bordas das manchas de 2005 e 2015. Ademais, foi usado método diferente do que estes autores mobilizaram, isto é, a análise de imagens de satélite, expondo mais explicitamente as distâncias envolvidas.

Além disso, para medir indiretamente os ganhos envolvidos com uma localização próxima de centralidades, como acesso a equipamentos públicos, serviços públicos e privados, lazer, sociabilidade, empregos, e tudo aquilo que caracteriza uma centralidade como urbana, aferimos a inserção urbana dos conjuntos a partir do cálculo das distâncias euclidianas, isto é, a distância em linha reta, dos mesmos até o centro de cidade mais populoso e mais próximo[2] (ou seja, não necessariamente a cidade onde se localiza o empreendimento), assim como a porcentagem de conjuntos contíguos[3] em cada uma das fases do programa MCMV e nos subgrupos de conjuntos habitacionais contidos e não contidos na mancha urbana de 2005.

O procedimento mais preciso para este caso seria calcular a distância até qualquer centralidade, como fizeram Marques e Rodrigues (2013), dado que as cidades são cada vez mais policêntricas, especialmente no caso das maiores delas. No entanto, sem uma avaliação em escala mais próxima, ou sem o desenvolvimento de um método mais robusto de reconstrução dessas centralidades a partir de outros dados, é inviável ter centralidades alternativas à principal de um município numa escala de país. Por este motivo, e com o objetivo de manter a amplitude da análise, este trabalho se limitou a calcular as distâncias até o principal centro urbano de cada município.

Por fim, cruzamos a localização dos empreendimentos com dados a respeito do entorno dos domicílios, conforme o Censo Demográfico de 2010, método similar ao usado por Marques e Rodrigues (2013). Foram levantadas as porcentagens de domicílios do setor censitário que **não** possuíam identificação de logradouro, iluminação, pavimentação, calçada, guia, bueiro, arborização, ligação às redes de água e esgoto, e coleta de lixo direta na porta e a porcentagem de domicílios com esgoto a céu aberto. A partir do cruzamento destes valores com a localização dos empreendimentos, foi calculada a mediana para cada fase do programa. Para além destas informações sobre infraestrutura, também foi coletado o dado sobre situação urbana ou rural do setor, discriminando setores de área urbanizada, área não urbanizada, área urbana isolada e zonas rurais excluindo aglomerados rurais. Com isso, buscamos qualificar o que está por trás dos espaços onde foram construídos os conjuntos do programa, indo além de uma quantificação de distâncias ou uma avaliação binária de inserção.

[2] Para isso, foram calculadas as distâncias para os 10 centros de cidade mais próximos, e extraída a distância para a cidade mais populosa dessas 10 em um raio de 50 km.

[3] A Portaria do Ministério das Cidades 168 de 2013 apresenta, para fins do PMCMV, a definição de empreendimentos contíguos: são aqueles em que a menor distância, em linha reta, entre os perímetros de suas poligonais for igual ou inferior a 1000 metros.

A Tabela 1 sintetiza as relações apresentadas acima:

Conceito	Salto urbano	Inserção urbana
O que mede indiretamente (com o que tem relação)	Custos diversos relacionados à distância dos limites da mancha - custo de instalação de extensores urbanos[4]	Ganhos diversos relacionados à proximidade das centralidades urbanas - acesso a serviços, equipamentos
Como foi medido	Distância até a mancha urbana, no caso dos conjuntos não contidos na mancha urbana de 2005 Situação urbana ou rural do setor censitário onde foi implantado o conjunto	Distância até o centro de município mais próximo Porcentagem de domicílios sem elementos de infraestrutura no setor censitário onde foi implantado o conjunto

Tabela 1 - o que foi medido e o que intencionou-se medir indiretamente

Na Tabela 2, temos os resultados da análise das distâncias e contiguidade:

Fase	Distância à mancha urbana (média)		Distância ao centro (mediana)	Empreendimentos contíguos		Total		
	2005	2015		%	Subtotal	Cjtos.	UHs	UH/cjto
1	1,23 km	0,35 km	8,82 km	82%	697	852	266171	312
2	1,43 km	0,30 km	8,79 km	78%	955	1230	599361	487
3	0,83 km	0,03 km	10,07 km	71%	100	141	47219	335

Tabela 2a - medidas de salto urbano, inserção urbana e contiguidade para o total dos conjuntos geolocalizados

Fase	Distância à mancha urbana (média)		Distância ao centro (mediana)	Empreendimentos contíguos		Total de não inseridos		
	2005	2015		%	Subtotal	Cjtos.	UHs	UH/cjto
1	3,44 km	1,71 km	9,60 km	84%	256	304	105790	348
2	3,96 km	1,13 km	9,79 km	77%	342	444	241453	544
3	4,66 km	0,14 km	10,65 km	56%	14	25	9596	384

Tabela 2b - medidas de salto urbano, inserção urbana e contiguidade para os conjuntos não contidosna mancha urbana de 2005

[4] Termo cunhado por Manoel Lemes da Silva Neto citado em Lima Neto, Krause e Furtado, para designar a necessidade de provisão de infraestrutura - como serviço de energia elétrica, saneamento e transporte, para as periferias onde ainda não existia atendimento. A ideia de que a provisão desses itens seria capaz de estender a cidade para estas regiões.

Fase	Distância à mancha urbana (média)		Distância ao centro (mediana)	Empreendimentos contíguos		Total de inseridos		
	2005	2015		%	Subtotal	Cjtos.	UHs	UH/cjto
1	-	-	7,15 km	80%	441	548	160381	293
2	-	-	8,33 km	78%	613	786	357908	455
3	-	-	9,79 km	74%	86	116	37623	324

Tabela 2c - medidas de salto urbano, inserção urbana e contiguidade para os conjuntos contidosna mancha urbana de 2005

Pelos dados mostrados na Tabela 2, pode-se observar que os conjuntos não contidos na mancha urbana de 2005 (34,8% dos conjuntos, 39,1% das UHs) são, em média, 19% mais distantes dos centros de cidade do que os conjuntos contidos, ainda que mesmo estes também estejam relativamente distantes do centro da maior cidade da região - pelo menos 72 quadras, 7,15 km. Além disso, possuem uma distância de pelo menos 3,5 km até os limites da mancha, equivalente a 35 quadras, considerando-se aqui como de fato representando o que se denomina de salto urbano em Hiromoto (2018). Tomando como referência uma metrópole como São Paulo, é possível que tal valor não pareça excessivo; no entanto, considerando que estamos abarcando manchas urbanas com mais de 100 mil habitantes por todo o Brasil, tal valor aparecer como média é preocupante. Ou seja, essas localizações demonstram, de fato, um padrão periférico, como amplamente apontado pela literatura sobre o programa, ainda que se deva ressaltar que, como levantado por Marques e Rodrigues (2013), não seria razoável achar que o MCMV, destoando de todas as políticas habitacionais anteriores, seria capaz de implementar conjuntos com localização central ou em áreas de população com renda mais alta.

Constata-se ainda que existem quase duas vezes mais conjuntos contidos na mancha urbana de 2005 do que fora dela (1450 contra 773), e 56% mais UHs dentro do que fora (555.912 contra 356.839). Por outro lado, os empreendimentos são 19% maiores no caso dos conjuntos localizados fora da mancha urbana, ou seja, os maiores conjuntos são feitos nos locais mais distantes das cidades, confirmando o cálculo de Hiromoto (2018). Deve-se ainda levar em consideração que, pela contiguidade ser relativamente alta - pelo menos 70%, no total de conjuntos, o número de UH por empreendimento contíguo é ainda maior do que o apontado na tabela, como já calculado por Cardoso e Aragão (2013).

Em relação às fases do programa, é perceptível a diminuição do número de empreendimentos contíguos, começando com 84% e 80% na fase 1 e chegando a 56% e 74% na fase 3, respectivamente para os não contidos e contidos, diminuição esta que mesmo assim se mostrou lenta, o que parece sugerir o peso que as economias de escala detiveram para viabilizar os empreendimentos da Faixa 1, como apontado na literatura (Hiromoto, 2018, p. 59-61).

Os conjuntos vão aumentando sua distância média da mancha urbana de 2005 e diminuindo sua distância média da mancha urbana de 2015 conforme progridem as fases do programa, o que aponta para uma grande expansão das manchas urbanas, a ponto de termos uma distância média de 0,14 km até a mancha de 2015 na fase 3. Esta fase, com a menor quantidade de empreendimentos, é a que consistentemente tem os conjuntos não contidos mais distantes da mancha de 2005 e mais distantes dos centros de cidade, em geral, em torno de 10 km. No entanto, a fase 2, com maior quantidade de empreendimentos, também produziu empreendimentos bastante distantes do centro mais populoso (mediana de 8,79 km no geral), o que permitiria afirmar que foi a fase com maior impacto na manutenção/propagação do supracitado padrão periférico.

Os conjuntos vão ficando progressivamente mais distantes também do centro mais populoso das respectivas regiões conforme se sucedem as fases, o que parece indicar o impacto do aumento do preço da terra na escolha das localizações dos empreendimentos e contrariando a alegação de que a fase 3 produziu conjuntos melhor localizados do que os da fase 2[5].

[5] Ex Ministro das Cidades Bruno Araujo em sua apresentação no Seminário "Moradia e Expansão das Metrópoles Brasileiras" da Fundação Getúlio Vargas - FGV. O evento encontra-se gravado e pode ser acessado pelo link https://www.youtube.com/watch?v=pGZzykEVEMc.

A Tabela 3 mostra a porcentagem dos entornos de empreendimentos que se encaixam nas diferentes situações urbana e rural, conforme medido pelo Censo 2010.

Situação do entorno	Fase 1	Fase 2	Fase 3
Área urbanizada	85,4%	81,4%	89,4%
Área não urbanizada	5,8%	7,6%	2,8%
Área urbana isolada	0,1%	0,4%	1,4%
Aglomerado rural de extensão urbana	1,4%	1,8%	0,0%
Zona rural, exclusive aglomerados	5,5%	8,0%	5,7%

Tabela 3 - proporção de empreendimentos em diferentes situações de entorno nas três fases do PMCMV

Os dados sobre a situação urbana ou rural mostram que pelo menos 80% dos empreendimentos do programa, em cada fase, foram feitos em áreas urbanizadas. No entanto, há uma parcela importante de pelo menos 8,5% dos empreendimentos em cada fase que estão localizados em áreas não urbanizadas ou até mesmo rurais em 2010, chegando ao seu ápice na fase 2, a fase que mais produziu conjuntos, com 15,7% dos empreendimentos localizados em áreas não urbanizadas e rurais excluindo aglomerados em 2010. Entendemos, então, que essa proporção de empreendimentos em áreas não urbanizadas e rurais reforça as demais medidas apresentadas, isto é, de distância até a borda da mancha, para a proporção de empreendimentos do programa que se encaixam na definição de salto urbano, conforme levantado na literatura. É notável também o fato de que justamente a fase 2, a que mais produziu, foi a que teve a maior proporção de conjuntos fora da área urbana, mais uma vez possivelmente mostrando o efeito do preço da terra distante na localização dos empreendimentos. A fase 3 apresentou uma melhora em relação à construção em áreas não urbanizadas, mas voltou aos patamares da fase 1 quanto à construção em áreas rurais.

A Tabela 4 mostra a porcentagem média de domicílios que não possuem algum dos elementos de infraestrutura básica nos entornos dos empreendimentos do programa, discriminados entre aqueles em entornos contidos na mancha urbana de 2005 e não contidos, e também entre as diferentes fases.

Cabe destacar que os dados levantados apresentam elementos de infraestrutura urbana disponíveis ou ausentes no setor censitário de 2010 no qual se encontram os conjuntos do MCMV. Portanto, funcionam como proxy para melhor compreensão em relação a quais destes elementos estavam presentes à volta dos empreendimentos, e consequentemente, a dimensão da expansão necessária da rede destes serviços, tratados como extensores urbanos, uma vez que alguns deles representavam pré-requisitos para implantação de conjuntos do MCMV, e portanto, foram obrigatoriamente providos pelo poder público. Assim, somados os métodos, acredita-se possível inferir mais acertadamente a respeito da inserção e do salto urbano.

% média de domicílios	Não-contidos na mancha de 2005			Contidos na mancha de 2005		
	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 1	Fase 2	Fase 3
Sem identificação de logradouro	35,7%	31,7%	29,5%	36,0%	35,7%	39,7%
Sem iluminação	7,1%	6,8%	4,2%	3,8%	3,8%	2,8%
Sem pavimentação	28,5%	26,7%	28,3%	24,9%	24,2%	18,0%
Sem calçada	40,7%	35,1%	32,1%	36,0%	33,6%	26,2%
Sem guia	30,3%	28,5%	27,2%	27,1%	28,5%	22,3%
Sem bueiro	53,2%	45,2%	46,5%	56,9%	52,7%	53,3%
Sem arborização	28,0%	23,3%	22,7%	35,6%	32,9%	36,3%
Esgoto a céu aberto	13,6%	8,7%	10,5%	14,0%	13,0%	9,4%
Sem ligação à rede de água	39,8%	49,9%	48,1%	14,4%	19,9%	16,3%
Sem ligação à rede de coleta de esgoto	66,7%	74,2%	71,6%	43,6%	44,1%	38,2%
Sem coleta direta de lixo	36,8%	46,3%	44,4%	10,7%	11,3%	7,8%

Tabela 4 - médias de domicílios não atendidos por diversos elementos de infraestrutura nos entornos dos empreendimentos nas três fases do PMCMV, discriminados entre não contidose contidos na mancha urbana de 2005

As médias indicam que, excetuando arborização e bueiros, todos os elementos são mais presentes nos entornos contidos na mancha urbana de 2005. A maior diferença se encontra nos casos das ligações às redes de água (em torno de 40% contra 15%) e esgoto (em torno de 72% contra 40%), e na presença de coleta de lixo diretamente na porta do domicílio por caminhão (em torno de 40% contra 10%). No caso da ligação à rede de coleta de esgoto, no entanto, as proporções médias de domicílios não atendidos ainda são altas no caso dos conjuntos contidos na mancha urbana de 2005, assim como no caso da pavimentação, em que mesmo em entornos contidos na mancha urbana, em torno de 20% dos domicílios ainda não tinham pavimentação em 2010.

Considerando o quadro geral médio, temos: 1) possíveis problemas de drenagem, por conta da ausência recorrente de bueiros; 2) descarte de esgotos por fossa séptica ou diretamente em cursos d'água entre 38 e 74% dos domicílios, em função da inexistência de rede de coleta; 3) 20% dos domicílios com problemas de poeira e lama por conta da inexistência de pavimentação, complementada pela ausência de calçadas, nem ao mesmo separando a caminhada da rua não pavimentada; 4) microclima quente e árido em 30% do entorno pela ausência de árvores; 5) 30% dos domicílios com problemas para receber encomendas e cartas ou para fazer cadastros, por não haver identificação do logradouro; e 6) de 15 a 50% das casas sem acesso direto a água através da rede oficial, podendo haver ligações clandestinas ou o acesso à água por outros meios.

Não se pode afirmar que essa situação continuou a mesma após a implantação dos conjuntos, mas o fato é que implantar conjuntos em áreas como essas acarretaria grandes custos para o poder público para dotar as áreas destes elementos, em um período tão curto de tempo, para verdadeiramente integrar o conjunto à rede de infraestruturas da cidade já consolidada, suposta como tendo todos ou quase todos esses elementos em quase 100% dos domicílios dos entornos.

Ou seja, ainda que os dados de situação indiquem que boa parte dos entornos é urbanizado, ao se contrastar isso com os dados relacionados a infraestrutura nos entornos contidos na mancha urbana de 2005, é possível detalhar melhor o aspecto dessa área urbanizada, que se mostra precária por contemplar mais os elementos como iluminação e coleta de lixo do que outros, como identificação de logradouros, pavimentação, árvores ou bueiros. Em conjunto com os dados de distância, contiguidade e tamanho de empreendimento, temos grandes empreendimentos em áreas relativamente precárias a uma distância da cidade principal da região suficientemente grande - 72 quadras - para exigir transporte público, sendo mais um serviço a ser provido do zero pelo governo local para uma grande quantidade de pessoas.

Como mostra o contraste entre os dados médios dos conjuntos contidos e não contidos na mancha urbana de 2005, há uma variabilidade nos resultados socioespaciais do programa ao longo de suas fases e entre empreendimentos que é suficiente para questionar a ideia de que o desenho do programa tenha incentivado o salto urbano consistentemente - como apontamos, apenas uma parte entre 8 e 15% dos empreendimentos se encaixariam nessa definição. Portanto, não significaria salto urbano induzido em necessariamente todas as manchas urbanas - ou que o programa tenha exclusivamente construído em áreas precárias, o que exige uma explicação mais detalhada dessa variabilidade. A hipótese que colocamos é de que o desenho institucional do programa construído por diferentes atores e em diferentes arenas, e aperfeiçoado ao longo do período de sua implementação, não representa o único fator determinante para os resultados obtidos quanto à localização dos empreendimentos. Assim, destacamos a importância dos arranjos de governança local como centrais para a implementação do programa e suas variações. Neste artigo colocamos que, assim como a literatura tem evidenciado, existem espaços discricionários na implementação do MCMV que propiciam diferentes arranjos deste no nível local, mobilizando diferentes capacidades e entregando resultados distintos.

Ademais, o governo federal durante a implementação do MCMV buscou, a partir de instrumentos normativos e de gestão do programa, induzir os municípios no âmbito da inserção urbana dos empreendimentos contratados para o Faixa 1, com recursos do FAR, como será discutido na quarta seção neste artigo. Portanto, apesar das eventuais críticas que possam vir a ser feitas quanto ao desenho e arranjo institucional do programa (LOUREIRO et. al., 2014) ou aos resultados por ele alcançados (LABCIDADE, 2014; HIROMOTO, 2018; CEPESP FGV e ESCOLHAS, 2019), é preciso reconhecer esforços do governo federal na criação de instrumentos visando diminuir assimetrias e garantir requisitos mínimos para a implementação do programa pelos municípios, ainda que na prática estes instrumentos não tenham sido capazes, sozinhos, de modificar os padrões de produção.

CAPACIDADES E APRENDIZADOS AO LONGO DO PROGRAMA

Nesta seção serão discutidos os processos de aprendizagens e seus limites no MCMV com relação aos esforços para melhorar a inserção urbana de seus empreendimentos, e a importância dos arranjos de governança locais para explicar os resultados com relação à implementação do programa.

Por se tratar de um programa de transferência de recursos da União, cabe ao governo federal definir as diretrizes e condições para contratação de empreendimentos, parâmetros de priorização de projetos e critérios de elegibilidade dos municípios. Como discutido nos trabalhos de Rodrigues (2013) e Carvalho (2018), ao longo do processo de implementação do programa houveram aprendizados importantes por parte do governo federal quanto à inserção urbana dos empreendimentos. É o caso da criação de instrumentos que buscaram induzir a construção de capacidades para a sua implementação, visando influenciar uma estrutura mínima de equipamentos e serviços públicos necessários para o atendimento aos empreendimentos construídos no âmbito do MCMV.

Portanto, cabe destacar que ao tratar de aprendizados associados a melhoria da inserção urbana dos empreendimentos do programa nos municípios, a utilização do termo "inserção" se mantém restrita a produção do que chamamos de infraestrutura complementar mínima, relativa a equipamento e serviços públicos essenciais para garantir o bem estar dos beneficiários da política habitacional. Deste modo, apesar de se reconhecer os sentidos amplos contidos na ideia de inserção urbana, isto é, de acesso à serviços e equipamentos públicos e privados; lazer; mobilidade; trabalho, enfim de direito à cidade, decidiu-se pela simplificação do termo para consideração relativa aos avanços do programa com relação a algumas dessas garantias.

Apesar de, desde o seu lançamento em 2009, já se ter sinalizado o papel de protagonismo do município com relação a gestão da localização dos empreendimentos do programa e provisão de infraestrutura complementar, o primeiro instrumento criado com a finalidade de indução federal a respeito deste tema trata-se do decreto nº. 7.499 de 2011. Ele trazia a exigência do estabelecimento de Instrumento de Compromisso, reafirmando o comprometimento do município para com a instalação ou ampliação de equipamentos e serviços públicos complementares à habitação, entendidos comocentrais na concepção multidimensional de acesso às políticas.

Com a Portaria 465 de 2011 do MCidades o governo federal passou a requerer no termo de adesão ao programa a apresentação de Relatório de Diagnóstico da Demanda - RDD por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos, expresso no modelo de Matriz de Responsabilidades, com proposta de cronograma de implementação. A matriz de responsabilidade é uma ferramenta amplamente utilizada em gestão de projetos que possibilita melhor compreensão das atribuições de funções, responsabilidades e prazos para chegar aos objetivos propostos.

Mas foi através da Portaria 168 do MCidades, de 2013, que o governo federal, para além de instrumentos normativos, passou a utilizar a disponibilização de recursos a fundo perdido para projetos e edificação de infraestrutura social complementares à habitação abrangendo áreas de saúde, educação, assistência social e segurança. A princípio, os recursos foram destinados para empreendimentos com mais de 500 unidades habitacionais, mas posteriormente também foram estendidos a empreendimentos contíguos, independente do número de UH, uma vez assimilada a concepção de que apesar de um número mais restrito de UH, os conjuntos funcionavam como equivalentes, do ponto de vista urbano, aos conjuntos maiores. Isto porque, o caráter contíguo dos empreendimentos faz com que na prática eles funcionem como um só, ainda que do ponto de vista formal eles representem contratos diferentes.

O Relatório de Diagnóstico da Demanda além de representar com maior objetividade o reconhecimento do compromisso firmado pelo município, pode também, como aponta Carvalho (2018), ser uma ferramenta para levantamento das necessidades municipais e melhoria da análise e planejamento para instalação de equipamentos complementares, integrando habitação e outras áreas de política para o município (Carvalho, 2018, p.123), tendo finalidade de de instrumento de gestão, mesmo que o provimento não fosse de fato concretizado (Carvalho, 2018; p124).

Cabe ainda chamar atenção para o fato de que a escolha dos atores incumbidos do levantamento diagnóstico da demanda complementar não é trivial, e pode inclusive ser central para uma postura pragmática sobre o mínimo que deve e pode ser feito, ou uma postura sobre o que deveria ser a provisão de equipamentos e serviços no município, trazendo um diagnóstico descompassado da capacidade de gestão local, ou com poucos caminhos para reverter essa realidade.

Como apontado por Rodrigues (2013) esses recursos eram de grande valia para o poder público local, já responsáveis pelo cumprimento do compromisso com a provisão, frente às suas já sabidas restrições financeiras e orçamentárias. Apesar disso, como discutido por Carvalho (2018), dos 260 municípios que fizeram contratação de empreendimentos individualmente com mais de 500 unidades, apenas 71 utilizaram recursos do FAR para a promoção de infraestrutura complementar.

Contudo, até mesmo se tratando dos municípios que fizeram uso dos recursos do FAR para provisão, o volume utilizado está aquém do que poderia ser, mostrando-se como um recurso subutilizado pelo poder local. Foram aproveitados apenas 22,34% dos recursos disponíveis para esse fim (Carvalho, 2018, p. 120), uma vez que o limite máximo disponível é de 6% do valor total da contratação do empreendimento.

Portanto, apesar do esforço do governo federal em complementar a atribuição municipal e incentivar a criação de capacidades no município para provisão de infraestrutura social, essa capacidade foi aparentemente pouco mobilizada pelos municípios durante a implementação do programa. Ainda assim, como pontua Carvalho (2018) o principal argumento utilizado para a ausência de provisão era justamente a escassez de recursos para tal. Deste modo, levanta-se as hipóteses de que os municípios desconheciam a possibilidade de angariar estes recursos, ou ainda, que a própria manutenção dos equipamentos e serviços posteriores a sua construção exigiria disponibilidade de recursos que eles não necessariamente possuíam.

Apesar da obrigatoriedade de provisão do diagnóstico de demandas ser de obrigação da prefeitura, e posteriormente, de haver termo de compromisso e disponibilização de recursos para a provisão de estrutura complementar à habitação. Pode-se afirmar que seria possível que o governo federal, ao criar regras mais rígidas e com condicionantes de infraestrutura para a aprovação dos projetos e com punições aqueles que as descumprissem, tivesse induzido a produção e evitado que certos padrões de empreendimentos, como aqueles com muitas unidades em locais significativamente distantes e sem infraestrutura essencial disponível.

Contudo, a própria disponibilidade farta de recursos do programa permitiu que houvesse recursos para todos que pedissem, desincentivando o uso de grandes condicionalidades para a escolha de projetos e reforçando a atuação de monitoramento dos empreendimentos contratados pelo programa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do apresentado, entendemos o MCMV como estando inserido num conjunto de outras políticas desenvolvimentistas e de intensificação de políticas sociais e de distribuição de renda, contido em ambas as categorias. Promovido a partir da alocação de abundantes recursos da OGU, tinha sobre si a expectativa do governo federal de promover um maior acesso à terra por parte da população pobre, aliado ao objetivo macroeconômico de induzir crescimento econômico a partir dos efeitos multiplicadores da indústria da construção civil, parte importante da economia brasileira.

Como é objeto dos estudos de implementação, que se propõem a entender como são as políticas de fato, e não o que apresentam as normas (Lotta, 2019), cabe destacar que apesar das críticas que recebeu, o MCMV cumpriu suas metas de contratação. Em função dos resultados da primeira fase do programa, fortemente criticados sobretudo do ponto de vista de sua inserção urbana, foram elaborados por parte do governo federal novos instrumentos para guiar a produção na fase seguinte. Como defendido neste artigo, estes instrumentos de indução obtiveram resultados variáveis nos municípios, a depender dos arranjos implementadores e capacidades disponíveis e mobilizadas no âmbito local, como apontado por Pires e Gomide (2014).

Do ponto de vista dos governos locais, parte significativa assumiu posição coadjuvante no programa, não interferindo nos espaços e "lacunas" decisórias existentes na implementação do MCMV, possibilitando que a tomada de decisão nestes espaços coubesse a outros atores envolvidos no arranjo de implementação do programa, não raras vezes, as construtoras. Apesar disso, o programa representava retornos eleitorais de maneira relativamente fácil, em função de praticamente todo o processo ser possível e viável com o mínimo de participação dos prefeitos. No entanto, a participação protagonista do governo local para investimentos de tal monta no setor da habitação pode representar aspecto central para a produção de resultados positivos e mais duradouros para a população pobre das cidades, associando, por exemplo, a política habitacional a instrumentos de planejamento urbano, planos diretores e planos setoriais, uma vez que são de competência municipal.

Em relação às induções do governo federal, apesar de representarem instrumentos normativos e de gestão a fim de buscarem qualificar a inserção urbana dos empreendimentos do programa, não houveram punições ou restrições de contratações para aqueles municipios que descumprissem os - pouco rigidos- critérios do programa.

Com relação à análise dos empreendimentos do MCMV, em termos de localizações temos que aproximadamente 2/3 dos empreendimentos estavam inseridos em áreas urbanizadas dentro das manchas urbanas de 2005, mas majoritariamente deficientes. Os principais fatores estão relacionados às ligações às redes de água e esgoto, presença de pavimentação, calçadas e bueiros. Indicando que ainda que a provisão seja de fato inserida na mancha urbana, o padrão periférico de produção exige provisão de extensores urbanos, não contabilizados como habitação, para garantir o bem estar da população beneficiária, reiterando este aspecto já discutido pela literatura sobre o programa.

Os 1/3 dos empreendimentos produzidos em áreas fora das manchas de 2005, que provavelmente incluem os de 8 a 15% dos entornos identificados pelo IBGE em 2010 como rurais ou não urbanizados, nos quais a ausência de elementos de infraestrutura e distância dos centros é mais crítica, possivelmente indicando maiores problemas urbanos uma vez que esses empreendimentos mostraram-se majoritariamente de grande porte, ou contíguos, que na prática funcionam como grande porte.

Ampliando o olhar na direção da questão fundiária, também é válido pontuar as potencialidades de qualquer programa dito habitacional dentro de um quadro em que a terra é uma propriedade privada dentro de um país com elevada concentração fundiária, o que costumeiramente significa um aumento considerável no preço final de qualquer produção imobiliária. Além disso, a terra, seu preço e o preço daquilo feito nela não se comportam como quaisquer outras mercadorias, como já foi relembrado por Cario e Buzanelo (1986), pode ser encontrado em Polanyi (2011) e foi estudado por Petrella (2015), entre vários outros, no sentido de que os preços da terra e do produto imobiliário não estão sujeitos a uma redução conforme a demanda cresce, pelo contrário. Em função disso, entendemos que a problemática qualidade x quantidade, levantada frequentemente pelos críticos ao programa, não é uma especificidade do mesmo, mas uma questão existente cuja origem está relacionada com a maneira com a qual terra e moradia são tratados socioeconomicamente.

Ainda na questão fundiária, é interessante contrastar a formalização do acesso à terra e à propriedade no MCMV em relação a outras políticas, que apesar de existirem a partir de processos conduzidos pelo Estado, nem sempre garantiam ao final da implantação a formalidade, do ponto de vista jurídico, referente ao direito à propriedade. Dessa forma, produziram informalidade jurídica, mesmo nos casos em que a construção foi realizada pelo próprio Estado.

Ou seja, apesar das inúmeras ressalvas apontadas pelas avaliações do MCMV, ao longo de sua implementação o programa foi capaz de avançar em um aspecto central da reforma urbana, instrumentalizada a partir do Estatuto das Cidades, que é a ampliação do acesso à propriedade da terra, fazendo-o em patamares inéditos na história do país e para um recorte de renda até então não atingido por políticas habitacionais anteriores com escala nacional. Além disso, o governo federal buscou induzir municípios com relação à qualidade urbana dos empreendimentos a partir da disponibilização de recursos financeiros destinados para provisão de infraestrutura complementar, atestando um mínimo necessário para o bem estar dos futuros moradores e endossando os termos do compromisso firmado com o governo local.

Com o impeachment da presidente Dilma Rousseff, contrariando a trajetória em que vinha se desenvolvendo a habitação popular, e sobretudo, a habitação social, e com a inclusão de uma nova agenda de contingenciamento dos investimentos públicos, o MCMV, assim como outras políticas de caráter redistributivo, passaram por reformas. O valor mensal pago pelos beneficiários do programa aumentou, houve diminuição do subsídio máximo por unidade, que já chegou a representar até 90% do valor do imóvel, e contingenciamento dos recursos do programa, sobretudo para a faixa de interesse social, de modo que em 2015 os contratações estiveram praticamente paralisadas, voltando gradativamente a subir nos anos que sucederam, sem travar patamares próximos às fases anteriores do programa (Kruger, 2019).

Ademais, os recursos do FAR disponíveis para a provisão de equipamentos complementares à habitação, que antes estavam disponíveis para subsidiar a fundo perdido equipamentos para diferentes áreas - como saúde, educação, assistência social e segurança - disposto sob a premissa de que o direito à moradia carrega consigo o acesso à outros serviços públicos complementares à habitação, a partir da Portaria 114 do MCidades de 2018, ficam restritos apenas a equipamentos ligados a educação, limitando-o às possibilidades de uso do instrumento (Carvalho, 2018).

BIBLIOGRAFIA

AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO; Maria Beatriz Cruz. (org.) **Minha casa...e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 17-67.

CARIO, Silvio Antonio Ferraz; BUZANELO, Edemar J. **Notas sobre a teoria marxista da renda da terra**. UFSC. 1986.

CARVALHO, L. L. **A implementação do Programa Minha Casa Minha Vida e sua relação com a provisão de infraestrutura social: os casos de Guarulhos e Itaquaquecetuba**. 2018. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo.

CEPESP FGV - Centro de Política e Economia do Setor Público da Fundação Getúlio Vargas; INSTITUTO ESCOLHAS. **Morar Longe: o Programa Minha Casa Minha Vida e a expansão das Regiões Metropolitanas**. 2019.

DECRETO N. 7.499, de 13 de maio de 2009. Regulamenta dispositivos da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7499.htm>. Acesso em: jun. 2019.

GOMIDE, A.; PIRES, R. (Org.). Capacidades estatais e democracia. Arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

HIROMOTO, Marta Hanae. **Análise de três dimensões do Programa Minha Casa Minha Vida: Expansão Urbana, Infraestrutura de Saneamento e Emprego**. 2018. Tese de doutorado - Escola de Administração de Empresas da Fundação Getulio Vargas.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica política habitacional?. Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, n. 1853, Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10419/91386>. Acesso em: 09 jan. 2019.

KRUGER, L. C. **Dinâmicas entre estado e construção civil no programa Minha Casa, Minha Vida e seus impactos na produção do espaço urbano** - (Memorial de Qualificação) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

LABCIDADE. **Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV**. São Paulo, 2014.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 9, n. 18, p. 19-43, 2012. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331/1048>. Acesso em: 02 maio 2019.

LIMA NETO, V. C.; KRAUSE, C. H.; FURTADO, B. A.. **O déficit habitacional intrametropolitano e a localização de empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida: mensurando possibilidades de atendimento**. Texto para Discussão (IPEA) , v. 2044, p. 1-51, 2015.

LIMA, Márcia Azevedo de; LAY, Maria Cristina Dias. **Padrões espaciais de localização do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Porto Alegre**. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2017. São Paulo.

LOTTA, G.S. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas *In:* LOTTA, Gabriela S. (Org.). Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil. Brasília: ENAP, 2019.

LOUREIRO, Maria Rita; MACÁRIO, Vinicius; GUERRA, Pedro Henrique. Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida. In: GOMIDE, A.A.; PIRES, R.R. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014. p. 113-136.

MARICATO, Ermínia; ROYER, Luciana. A política urbana e de habitação. In: MARINGONI, G.; MEDEIROS, J. (Org.). **Cinco mil dias: o Brasil na era do lulismo**. São Paulo: Boitempo, 2017. p. 147-157.

MARQUES, Eduardo; RODRIGUES, Leandro. O Programa Minha Casa Minha Vida na metrópole paulistana: atendimento habitacional e padrões de segregação. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, novembro 2013.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria n. 168, de 12 de abril de 2013. Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV. Disponível em:>http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/MCMVMCIDADESORTARIA168_2013_cons trucaodeequipamentosurbanos.pdf>. Acesso em jun. 2019..

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria n. 465, de 03 de outubro de 2011b. Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis por meio da transferência de recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Portarias/Portaria_N_465_F AR_Consolidada_21-01-2013.pdf>. Acesso em jun. 2019.

POLANYI, Karl. The Self-Regulating Market and the Fictitious Commodities: Labor, Land, and Money. In: . **The Great Transformation: the political and economic origins of our time**. Boston: Beacon Press, 2001. p. 71-80.

PETRELLA, Guilherme Moreira. A especificidade da renda da terra na construção social do preço do produto imobiliário. **Revista Eletrônica de Arquitetura**, São Paulo, n. 13, 1º semestre 2015.

RODRIGUES, L. P. **A produção habitacional do programa Minha Casa Minha Vida na região metropolitana de São Paulo**. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

CAPACIDADES ESTATAIS NO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) EM MG: UMA ANÁLISE COMPARADA DA IMPLEMENTAÇÃO NAS REDES ESTADUAL E MUNICIPAL

Victor Barcelos Ferreira (FJP)
Lauro Marques Vicari (FJP)
Ricardo Carneiro (FJP)

INTRODUÇÃO

A longa trajetória de esforços na construção de uma política pública de Estado para a alimentação escolar resultou, em 2009, na institucionalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Tal processo se caracterizou pela consolidação dos avanços realizados nas décadas anteriores, a exemplo da descentralização no provimento do serviço e da ampliação de diretrizes e do contingente de órgãos e atores envolvidos com a política. Estas definições acentuaram ainda mais a complexidade do programa, tendo em vista a centralidade das políticas educacionais e as metas de provimento de uma alimentação de qualidade e com cobertura integral. A sua institucionalização promoveu, neste sentido, diversos ganhos em relação à previsibilidade e ao alcance das ações, mas os aspectos técnicos e políticos continuam sempre um desafio ao processo de gestão do modelo federativo brasileiro, em um país de dimensões continentais.

A consolidação do PNAE se posiciona em um contexto de expansão e fortalecimento dos sistemas nacionais de políticas públicas, marcado pela reconfiguração das relações entre Estado e sociedade. Nesta conjuntura, sobressaem-se dois importantes movimentos: i) um dinâmico processo de aprofundamento democrático, observado na emergência de novas formas de participação social pós- Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e ii) uma tendência ao fortalecimento da burocracia, com o resgate das competências e capacidades do Estado na provisão de bens e serviços públicos. Juntas, estas duas dimensões passaram a viabilizar a participação social como uma forma de gestão pública (Teixeira, et alii, 2012), permitindo que as questões da coletividade se inserissem com maior facilidade na agenda política. Este movimento, acentuado a partir dos anos 2000, levou à multiplicação de uma vasta gama de instituições participativas, pautadas pela construção de elos entre atores da sociedade civil e os membros da burocracia (Wampler, 2011), evidenciando o peso das qualificações técnicas e políticas no processo de formação das políticas públicas (Dagnino, 2002). Desta forma, a lógica do PNAE e de outros programas setoriais recentemente consolidados passou a supor dimensões de intersetorialidade, transversalidade, descentralização e participação social na busca de um modelo de gestão mais eficiente, apto à sua crescente interdependência (Miranda e Oliveira, 2018).

Apesar do cunho relativamente recente da institucionalização e consolidação do PNAE, a inserção da temática da alimentação escolar na agenda pública data dos anos 1940, quando se iniciaram os debates em torno da função do Estado no provimento do serviço. Foi somente a partir de 1979 que o programa[1] passou a receber sua atual denominação, apresentando grandes melhorias em sua gestão e institucionalização durante os anos 1980. O pioneirismo dos estados de São Paulo e do Rio de Janeiro, em 1983, no que tange à municipalização do PNAE gerou importantes estímulos para a realização de convênios municipais neste período. Tal avanço veio a fornecer solução prática a evidentes problemas do programa, como os entraves logísticos e o desrespeito aos hábitos alimentares regionais na aquisição e distribuição de alimentos, marcas de uma gestão até então bastante centralizada (Santos, et alii, 2012).

No bojo da redemocratização, a alimentação escolar passou a ser definida na CF/1988 como um direito de todos os alunos matriculados no ensino público fundamental, a ser operado via programas de suplementação alimentar. A arquitetura participativa proporcionada pelo texto constitucional possibilitou, nos anos seguintes, um incremento de ganhos na participação e no controle social, a julgar pela criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), em 1993, que acelerou o processo de descentralização do PNAE. No ano seguinte promulgou-se a Lei nº 8.913/1994, oficializando a municipalização do programa e tornando obrigatória, em cada município, a instalação de um Conselho de Alimentação Escolar (CAE) como condição para o repasse dos recursos da merenda pela União. Desde então, o PNAE passou por importantes aperfeiçoamentos, com a adoção de diretrizes nutricionais, aliadas à promoção do desenvolvimento socioeconômico local. Sua completa institucionalização, em 2009, pela Lei nº 11.947, além de consolidar o programa, avançou na cobertura dos ensinos infantil, fundamental e médio e na educação para jovens e adultos (EJA) e adotou um requisito mínimo do gasto de 30% dos recursos aplicados no programa com alimentos da agricultura familiar.

A partir da Lei nº 11.947/2009, o PNAE passou a incorporar uma visão biopsicossocial da prática de alimentação escolar, fundamentando a importância da merenda no processo de aprendizagem, no rendimento escolar e na educação alimentar e nutricional. Este movimento, juntamente com as novas configurações do programa, introduziu um aspecto de intersetorialidade à política, unindo as áreas de segurança alimentar e nutricional, desenvolvimento econômico e social, agricultura, saúde e meio ambiente. Também, no âmbito dos princípios norteadores da política, observou-se uma mudança de paradigma, tendo o PNAE se transformado de uma ação assistencialista baseada na responsabilidade exclusiva da União, para um programa envolvendo todos os entes federados, fundamentado em direitos e no controle social. Assim, apesar das mudanças relacionadas ao aperfeiçoamento da política, pode-se constatar que o PNAE apresentou historicamente um alto grau de continuidade, dada a permanência de seus objetivos iniciais (Caldas e Ávila, 2013).

No ano de 2017, o PNAE obteve o primeiro reajuste em seu orçamento global, aumentando em R$ 465 milhões o orçamento anual previsto para suas ações, que totalizou R$ 4,15 bilhões. Estima- se que estes recursos tenham beneficiado mais de 41 milhões de estudantes, tendo sido R$ 1,24 bilhão destinado à aquisição de produtos da agricultura familiar (FNDE, 2017). Do orçamento do PNAE em 2017, Minas Gerais respondeu por R$ 373,5 milhões, ou seja, 8,3% do total. Este volume de recursos o situa como o segundo maior receptor dos repasses federais, levando à cobertura de refeições para seus mais de 4 milhões de alunos em mais de 12 mil escolas (IBGE, 2018). Aliado a isso, o seu grande número de municípios (853) e sua considerável dimensão territorial fornecem ao estado uma grande fonte de complexidade para a gestão do programa, tendo em vista os desafios de sua descentralização. Tanto pela necessidade de coordenar os atores e órgãos envolvidos na execução do programa, quanto pela operação dos mecanismos de controle nas redes municipal e estadual, passa-se a exigir um grande conjunto de investimentos em capacitação técnica e política, que irão influenciar diretamente nos resultados esperados.

Partindo dessa contextualização, o trabalho tem como objetivo realizar uma análise das capacidades técnicas e políticas desenvolvidas na implementação do PNAE em Minas Gerais após a promulgação da Lei nº 11.947/2009. Desenvolve-se, na próxima seção, de um referencial teórico voltado à discussão das capacidades estatais e seu papel nas políticas públicas, para, em seguida, analisar os arranjos institucionais e as inovações trazidas pelo programa a partir de sua institucionalização. Num próximo momento, a pesquisa se ocupa do exame mais específico da rede de prestação do serviço de alimentação escolar no estado, destacando as especificidades da gestão municipal e estadual. Por fim, traça-se um comparativo entre os dois modelos de gestão, apontando as limitações e potencialidades dos arranjos e a contribuição da experiência, seguido das conclusões.

[1] Até o formato atual, a política para a alimentação escolar contou com variados enfoques e recebeu uma série de denominações: Plano Nacional de Alimentação e Nutrição (1950), Campanha de Merenda Escolar (1955), Campanha Nacional de Alimentação Escolar (1965) e Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (1973).

CAPACIDADES ESTATAIS E A DIMENSÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Os enfoques mais recentes no estudo das políticas públicas têm se baseado em um conjunto de teorias que visam resgatar a centralidade do Estado na promoção do desenvolvimento. Este referencial promove avanços na medida em que interliga tanto uma dimensão econômica, na busca pela identificação dos fatores por trás do crescimento, quanto uma dimensão social, orientada pela redução das desigualdades e privações, bem como pela ampliação do bem estar da coletividade.

Os autores ligados à abordagem das capacidades estatais conferem grande destaque ao papel das burocracias e às configurações do relacionamento entre Estado e sociedade. Tal noção aparece em Evans (1995) sob a perspectiva da *autonomia inserida*, entendida como estratégia de inserção do Estado na vida social, combinando uma burocracia do tipo weberiana ao papel mediador das instituições. Pelo prisma organizacional, com foco nas dinâmicas intraburocráticas, Ozslak (1982) observa a burocracia estatal enquanto arena de conflitos, apontando para os seus desafios de diferenciação, integração e interdependência na oferta das políticas públicas. Também no tocante à promoção do crescimento econômico, Evans e Rauch (1999) demonstram a atuação de uma burocracia competente e coesa, baseada nos valores da impessoalidade e do universalismo, como um importante determinante do desempenho dos países, em termos de sua produção. Partindo de um arcabouço institucional, Repetto (2004) entende a capacidade estatal enquanto aptidão das instâncias governamentais de plasmar, por meio das políticas públicas, os máximos níveis de valor social, justificando-se pelos ganhos em eficiência, eficácia, *accountability*, legitimidade e equidade. Mann (2008), em sentido semelhante, introduz a noção de *poder infraestrutural* na caracterização da capacidade de penetração do Estado na sociedade, com vistas à promoção de ações em seu território. O autor destaca que o poder infraestrutural se colocaria como uma mão dupla, permitindo também a inserção da sociedade no interior do Estado. Este caráter democrático e sua manifestação no ciclo das políticas públicas estariam também relacionados à ideia de compartilhamento da agenda pública, que é tida em Evans (2012) como uma tentativa de aprimoramento das capacidades do Estado na provisão de serviços e bens coletivos, como saúde, educação e infraestrutura.

A retomada de uma concepção positiva e desejável em relação às atribuições a habilidades do Estado frente ao desenvolvimento socioeconômico pode ser interpretada à luz de uma dimensão político-institucional, refletindo sobre como as instituições, via controles e incentivos, operam nos comportamentos dos diversos atores envolvidos (o Estado, a sociedade, os grupos de interesse, empresas, sindicatos, etc.). Seguindo a tradição de autores como Williamson, Davis e North, Fiani (2014) destaca a necessidade de se compreender as políticas públicas fundamentadas tanto em contextos mais amplos, com a noção de *ambiente institucional*, quanto mais específicos, tratando de seus *arranjos institucionais*. Pelo nível mais abrangente, o ambiente institucional, pode-se entender o emaranhado de regras que conferem lógica ao funcionamento da vida política, econômica e social e que servem de princípios para as ações do Estado. Já o arranjo institucional representaria as regras mais particulares, capazes de ordenar as transações entre os agentes, de maneira a viabilizar o resultado da política pública. A relação entre os dois níveis se dá, portanto, na medida em que o arranjo "especifica quais são os agentes habilitados a realizar uma determinada transação, o objeto (ou os objetos) da transação e as formas de interações entre os agentes, no desenvolvimento da transação, estando o arranjo sujeito aos parâmetros mais gerais do ambiente institucional (Fiani, 2014, p. 59)". A ideia de arranjo, neste sentido, implicaria na definição de uma estrutura de governança híbrida, capaz de promover a coordenação entre atores (públicos e privados) e recursos, e que dependeria fundamentalmente do desenvolvimento das capacidades estatais.

Uma forma objetiva de compreender a relação entre o papel das instituições e os requisitos colocados ao Estado para o sucesso de suas ações pode ser vista no modelo analítico desenvolvido por Pires e Gomide (2016). Os autores consideram que para que os objetivos de uma política levem aos resultados desejados, os arranjos institucionais precisam desenvolver dois tipos de capacidade estatal:

i) a capacidade técnico-administrativa, tendo em conta uma burocracia do tipo weberiana, profissional, coesa e meritocrática e ii) a capacidade política, tomando como base a habilidade da burocracia em expandir os meios de interlocução entre o Estado e a sociedade, administrando conflitos e formando consensos entre os diversos interesses. A operação destas capacidades em um ambiente institucional democrático demandaria a combinação das diversas formas de democracia (representativa, participativa, deliberativa, etc.) na perspectiva da promoção do controle social, burocrático e judicial (Pires e Gomide, 2016). Do ponto de vista prático, na análise das políticas públicas, importa avaliar em que medida os seus arranjos institucionais definidos em arcabouço normativo contemplam, em sua formulação, o papel das capacidades estatais. No presente caso, esta constitui o objeto de análise da próxima seção, focada na Lei nº 11.947/2009 que instituiu o PNAE.

ARRANJOS INSTITUCIONAIS E A CRIAÇÃO DE CAPACIDADES ESTATAIS NA LEI DO PNAE

O ambiente institucional mais amplo no qual se insere a Lei nº 11.947 de 2009, responsável pela institucionalização do PNAE, é a CF/1988 que, no parágrafo 1º do artigo 211, expõe as atribuições da União em relação aos entes subnacionais:

> A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (BRASIL, 1988).

A definição de competências educacionais por parte da União e de sua interação com Estados, Municípios e o Distrito Federal é pilar importante que fundamenta a federalização do PNAE, levando o programa a abranger toda a rede pública. Já no plano mais específico da alimentação escolar, a CF/1988 apresenta diretrizes no inciso VII do artigo 208, estabelecendo o dever do Estado no "atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (BRASIL,1988)". O PNAE, neste sentido, viria a atender às necessidades de alimentação escolar, incorporando ainda uma dimensão de saúde pública, tendo em vista seus objetivos nutricionais.

O arranjo institucional desenvolvido pelo PNAE, compreendido no âmbito da Lei nº 11.947/2009 e da Resolução FNDE/CD nº 26/2013, é marcado por um alto grau de transversalidade e intersetorialidade, envolvendo um grande conjunto de atores em todos os níveis da federação. No plano das atribuições de planejamento das etapas programa destaca-se o papel do Governo Federal, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a quem cabe também a realização do repasse dos recursos destinados à alimentação escolar (art. 16 Lei nº 11.947). A Resolução FNDE nº 450/2010 institui ainda as competência de um Comitê Gestor, integrado por outros atores governamentais (Ministério do Desenvolvimento Agrário[2], Ministério do Desenvolvimento Social[3], Companhia Nacional de Abastecimento e Ministério da Pesca e Aquicultura[4]) e um Grupo Consultivo, com cadeiras destinadas a 14 representações da sociedade civil. Esta normativa promoveu avanços na inclusão dos grupos da sociedade civil no processo de formulação da política, constituindo um espaço de coordenação e permitindo a integração de outras pautas no processo decisório.

No plano da execução, o arranjo estabelecido na legislação do PNAE define como órgãos gestores: i) as Entidades Executoras (EEs), sendo estas as Secretarias de Educação de Estados, Municípios e Distrito Federal, bem como as escolas federais e ii) as Unidades Executoras (UEs), ou seja, as escolas, creches, instituições filantrópicas, etc. representadas sob uma personalidade jurídica de direito privado, responsáveis pelo provimento das refeições escolares (Quadro 1).

[2] O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) foi transformado em Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República (Sead) do Brasil foi criada em 27 de maio de 2016 pelo decreto n° 8.780.

[3] O Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) foi extinto em 1º de janeiro de 2019 e incorporado ao Ministério da Cidadania.

[4] O Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) foi extinto em outubro de 2015 e incorporado no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Quadro 1 – Etapas, entes, processos e atores na operacionalização do PNAE

Etapas	Entes	Processos	Órgãos e atores
Planejamento	União	Normas gerais do PNAE	FNDE
Financiamento	União	Repasse dos recursos	FNDE (via recursos do Tesouro Nacional)
Execução	União Estados Municípios Distrito Federal	1) Gestão centralizada - Todos os alimentos são comprados e repassados às escolas 2) Gestão semi descentralizada - Os alimentos não perecíveis são comprados e repassados às escolas; - Ocorre o repasse de recursos para a compra dos alimentos perecíveis; 3) Gestão descentralizada - Ocorre o repasse de recursos para compra de todos os alimentos;	Entidades Executoras (Secretarias de Educação) - Gestores; - Nutricionistas; Unidades Executoras (Escolas, creches, instituições filantrópicas) - Gestores; - Nutricionistas; - Merendeiras;
Controle	União Estados Municípios Distrito Federal	Controle Institucional (fiscalização e investigação de denúncias)	TCU, CGU e MP
		Controle Social (participação social)	Conselho de Alimentação Escolar (CAE)

Fonte: Elaborado com base na Lei nº 11.947 e na Resolução FNDE/CD nº 26/2013.

A operacionalização do PNAE, a contar do repasse de recursos do FNDE até o fornecimento das refeições, dispõe de três formas de gestão que podem ser escolhidas de acordo com as circunstâncias e os interesses dos órgãos gestores. Na *gestão centralizada*, todos os alimentos são comprados pela EE e repassados à EU, configurando assim um processo de concentração de atribuições na EE. Ao contrário, na *gestão descentralizada,* denominada também como processo de "escolarização", a EE repassa os recursos à EU, que fica encarregada de adquirir todos os alimentos para o provimento das refeições. Um forma híbrida se dá pela *gestão semi descentralizada*, na qual a aquisição dos alimentos não perecíveis fica a cargo da EE, enquanto a UE se responsabiliza pela compra dos não perecíveis. Assim, neste modelo, as EE repassam às UE apenas parte dos recursos da merenda escolar, compartilhando a tarefa da aquisição de alimentos. Como será observado mais adiante, a disponibilidade de três formas de gestão para o PNAE torna-se importante dada a multiplicidade de contextos. Na rede estadual de educação de Minas Gerais, por exemplo, vem predominando o modelo descentralizado, devido às especificidades logísticas do estado.

A principal inovação trazida pela Lei nº 11.947/2009 foi a obrigatoriedade de destinação de, no mínimo, 30% dos recursos da merenda escolar para os produtores da agricultura familiar e suas entidades, "priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas (art. 14)". Este instituto passou a estabelecer um roteiro para o processo de compra e venda, dispensando os meios licitatórios e fazendo uso da chamada pública, valendo-se das seguintes etapas: i) identificação do orçamento; ii) articulação de atores; iii) elaboração do cardápio; iv) definição dos preços de referência no mercado; v) elaboração da chamada pública; vi) recebimento dos projeto de venda da agricultura familiar; vii) amostragem para controle de qualidade; viii) seleção do projeto de venda; ix) contratação de aquisição; x) confecção do termo de recebimento. Desta forma, a inclusão do segmento da agricultura familiar no âmbito do PNAE veio a ampliar os atores e as transações realizadas em seu arranjo institucional, contribuindo não apenas para o fortalecimento da atividade e do respectivo modelo de desenvolvimento rural, mas também para despertar o aprendizado dos produtores como ator político. A participação no projeto de venda para o PNAE e a introdução dos sindicatos de produtores nas negociações podem ser interpretadas como características desse processo.

Ainda no plano da execução do programa destaca-se a atuação de gestores, nutricionistas e cozinheiros (merendeiros), que cumprem funções específicas no provimento do serviço. Dentre tais funções tem-se o enfoque nas competências do nutricionista (abordadas na próxima subseção) e na articulação dos atores em vários processos da implementação. Já a etapa de controle do PNAE é marcada tanto pelo controle de origem institucional, com as atividades de fiscalização do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Controladoria Geral da União (CGU), bem como do Ministério Público Federal (MPF), quanto pela introdução de uma dinâmica de controle social, tendo em vista a atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs). O papel cumprido pelos CAEs na perspectiva da fiscalização do programa (tratado adiante) também leva à ampliação do arranjo institucional do PNAE, na medida em que eleva o número e o tipo de atores envolvidos e estabelece novas transações entre si, tornando-se mais complexo, participativo e institucionalizado.

CAPACIDADES TÉCNICO-ADMINISTRATIVAS

Além das competências administrativas previstas nos possíveis modelos de gestão do PNAE, a Lei nº 11.947/2009 define um conjunto de capacidades técnicas a serem apresentadas no provimento das refeições. Em seu artigo 11, a referida lei situa a atuação do nutricionista como responsável técnico (RT) pela alimentação escolar, compelido à elaboração dos cardápios. Esta responsabilidade é também reforçada na Resolução CFN nº 465/2010 (art. 3) e na Resolução FNDE nº 26/2013 (art. 12), que definem as atribuições obrigatórias do profissional (Quadro 2).

Como se pode notar, o nutricionista participa de maneira incisiva de todo o processo da alimentação escolar, estando presente desde o seu planejamento até o consumo final pelos alunos. A essas atribuições somam-se outras competências complementares, com atividades relacionadas a: i) avaliação técnica dos produtos utilizados nas refeições e em seu preparo (utensílios, equipamentos, material de limpeza, etc.); ii) participação no recrutamento, seleção e capacitação de pessoal envolvido diretamente na execução do programa; iii) contribuição na revisão e regulação das normas relacionadas à alimentação escolar; entre outras (art. 4 Resolução CFN nº 465/2010). Tendo em vista o volume de atribuições e a centralidade do nutricionista como responsável técnico junto às EEs, o PNAE prevê ainda a definição de um Quadro Técnico (QT) composto por nutricionistas habilitados, de forma a auxiliar os trabalhos do RT. Neste sentido, o artigo 10 da resolução mencionada fornece parâmetros numéricos mínimos para a definição do contingente de profissionais, fixando a razão de um nutricionista para cada 500 alunos (ou fração).

Quadro 2 – Atribuições obrigatórias do nutricionista (Responsável Técnico)

Etapa	Atribuição do nutricionista (Responsável Técnico)
Planejamento	- Diagnóstico e acompanhamento do estado nutricional dos alunos; - Identificação dos indivíduos com necessidades nutricionais específicas; - Planejamento, elaboração, acompanhamento e avaliação dos cardápios; - Elaboração de fichas técnicas que compõem o cardápio; - Elaboração do Manual de Boas Práticas para Serviços de Alimentação; - Elaboração do Plano Anual de trabalho; - Proposição e realização de ações de Educação Alimentar e Nutricional (EAN); - Assessoramento do Conselho de Alimentação Escolar (CAE);
Aquisição	- Planejamento, orientação e supervisão das atividades de seleção, compra, armazenamento, produção e distribuição de alimentos; - Interação com os agricultores familiares; - Participação no processo de licitação e da compra direta da agricultura familiar;
Preparo	- Orientação e supervisão das atividades de higienização, armazenamento, transporte e preparo das refeições;
Consumo	- Planejamento, coordenação e supervisão dos testes de aceitabilidade das refeições aos alunos;

Fonte: Elaborado com base na Resolução CFN nº 465/2010

Outra capacidade técnica desenvolvida no âmbito do PNAE após a sua consolidação se remete à formação dos Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição do Escolar (Cecanes) ou Unidades Acadêmicas Especializadas (UAEs), criados com o intuito de apoiar as ações do programa. A previsão dos Cecanes se dá no artigo 67 da Resolução FNDE nº 26/2013, estabelecendo a possibilidade de cooperação técnica das EEs com "órgãos ou entidades públicas, entidades sem fins lucrativos, entidades privadas, instituições e entidades de ensino e pesquisa e associações técnico-científicas". As atividades realizadas pelos centros se baseiam nos eixos de ensino, pesquisa e extensão e se prestam à assessoria e capacitação de atores envolvidos com a alimentação escolar, tais como gestores, nutricionistas, conselheiros, técnicos de extensão rural, coordenadores (de alimentação, pedagógicos, de finanças), etc. Dentre os critérios para as visitas dos Cecanes encontram-se os seguintes casos: i) EEs que não adquiriram produtos da agricultura familiar; ii) EEs com pendências em relação ao CAE; iii) EEs que permaneceram com mais de 30% dos recursos repassados em conta; iv) EEs que possuem alunos com sobrepeso ou obesidade acima de 50%; dentre outros eventos previsto na resolução.

CAPACIDADES POLÍTICAS

No plano das capacidades políticas, ainda na Lei nº 8.913/1994 passou-se a prever a instalação dos já mencionados CAEs como condição para a transferência dos recursos da merenda escolar. A institucionalização do CAE buscou cumprir um importante requisito de controle social, se justificando, naquele contexto, pelo processo de descentralização do PNAE. Na Lei nº 11.947/2009 (artigo 19), os conselhos aparecem como órgãos de controle da EE, prestando informações aos demais órgãos envolvidos e cobrindo ainda as seguintes atribuições: i) acompanhamento e fiscalização dos recursos; ii) zelo pela qualidade da alimentação, condições higiênicas e aceitação dos cardápios; iii) emissão de pareceres sobre o relatório de gestão anual. Cabe ressaltar ainda que os CAEs são criados através do instrumento legal próprio do estado, município ou Distrito Federal, de acordo com as suas jurisdições locais (MEC, 2008).

Com relação à composição e estrutura interna, o artigo 18 da Lei nº 11.947/2009 determina uma formação mínima com sete membros titulares – número que pode ser ampliado respeitando a proporcionalidade dos tipos de representação – e seus respectivos suplentes. A composição, a forma de entrada no conselho e a natureza da representação (Quadro 3) são definidas levando em conta as partes envolvidas e interessadas no processo da alimentação escolar, de forma a estabelecer elos entre os representantes do Estado e da sociedade civil. À exceção do membro do Poder Executivo, indicado pelo gestor, todos os outros são escolhidos em assembleias específicas e independentes, de acordo com a sua categoria. Recomenda-se ainda que os CAEs de EEs com alunos matriculados em escolas situadas em territórios indígenas ou áreas remanescentes de quilombos contemplem ao menos um representante desses povos em sua composição.

Quadro 3 – Composição dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs)

Representação	Quant.	Forma de entrada	Tipo do membro
Poder Executivo	1	Indicação pelo gestor	Secretaria da educação ou demais secretarias, etc.
Trabalhadores da Educação	2	Indicação pelo órgão de representação e eleição em assembleia	Profissionais da educação, Professores, Discentes, etc.
Pais de alunos	2	Indicação pelo órgão de representação e eleição em assembleia	Pais ou representantes de discentes, etc.
Entidades civis	2	Indicação por parte das entidades e eleição em assembleia	Associação de Moradores, Igrejas, Clubes, Sindicatos rurais, etc.

Fonte: Elaborado com base na Lei nº 11.947 e na Resolução FNDE/CD nº 26/2013.

Os mandatos dos membros conselheiros dos CAEs possuem duração de quatro anos, com possibilidade de recondução mediante indicação de suas respectivas categorias. Segundo a Resolução FNDE/CD nº 26/2013, a eleição para os cargos de presidente e vice-presidente dos conselhos ocorre internamente, se definindo com no mínimo 2/3 dos votos dos membros titulares. É vedada ao membro do Poder Executivo a ocupação de tais posições, tendo, como princípio, a preservação da autonomia do conselho, sob o valor da soberania popular. Vale destacar ainda a atuação do CAE como mecanismo de *enforcement*, previsto no artigo 20 da Lei do PNAE, sendo a instituição do órgão e sua regularidade condições necessárias ao recebimento dos recursos do FNDE.

Além das capacidades políticas desenvolvidas no âmbito dos CAEs, a Lei nº 11.947/2009 prevê que outras capacidades podem ser criadas pela cooperação com outros conselhos, como o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (CACS-FUNDEB), os Conselhos de Educação, os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA'S), os Conselho de Saúde, o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e o Conselho de Desenvolvimento Rural (MEC. 2015). A abertura para esta possibilidade de interação evidencia novamente o aspecto de intersetorialidade da política e um complemento ás formas de participação e controle social, expandindo o número de pessoas envolvidas com a área de alimentação escolar. Outras capacidades envolvidas se situam na interação entre os CAEs e outros órgãos de controle, como a CGU, o Tribunal de Contas da União TCU, o FNDE (por atribuição) e o MPF.

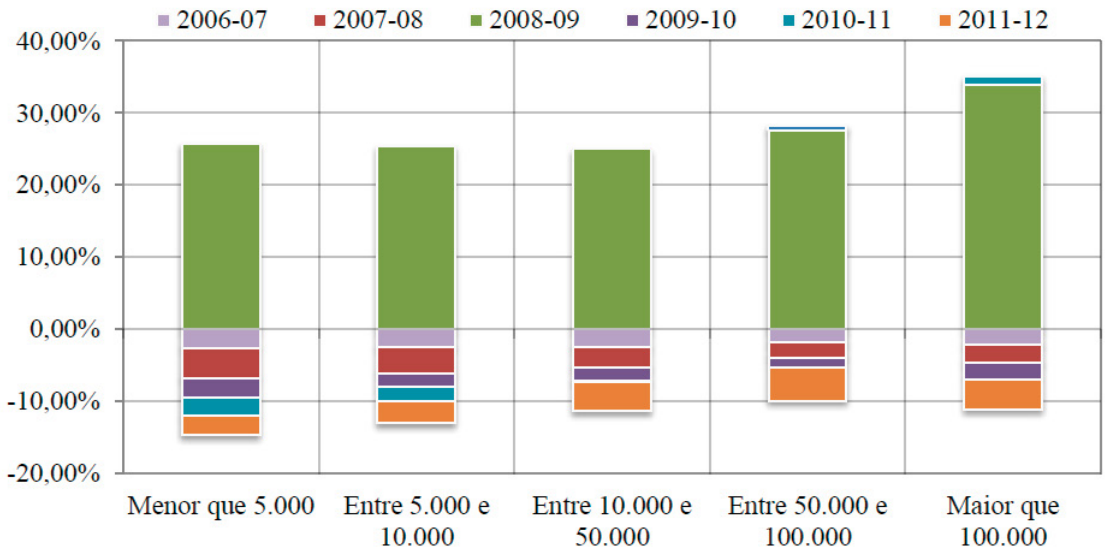
A IMPLEMENTAÇÃO DO PNAE EM MINAS GERAIS

O estado de Minas Gerais responde, atualmente, pela segunda maior rede estadual de atendimento do PNAE, e a terceira maior escala de atendimento nas redes municipais de ensino. Uma vez observado o arranjo institucional e as capacidades instituídas pelo programa, o propósito desta seção é demonstrar a magnitude da expansão do atendimento a alimentação escolar no estado, para, posteriormente, investigar os impactos na gênese de capacidades estatais para a execução adequada das políticas.

EXPANSÃO DO ATENDIMENTO

A aprovação da Lei nº 11.947/2009 estabeleceu a universalidade do PNAE para todas as demais séries de ensino básico o que refletiu em um aumento de 28,7% dos beneficiários do programa, em média, para cada município no estado de Minas Gerais. O Gráfico 1 mostra a variação da taxa de variação do atendimento do programa nos municípios do estado de Minas Gerais, por faixa populacional, no período que vai de 2006 a 2012 – que compreende o período de aprovação da lei supracitada. Como é possível observar, o intervalo entre 2008 e 2009 é o que apresenta maior variação em todas as faixas populacionais, a despeito de que, nos outros anos, houve decréscimo no número de atendidos pelo programa - exceto entre os anos de 2010 e 2011, nos quais os municípios com mais de 50 mil habitantes apresentaram um aumento marginal. Observa-se, ainda, que os municípios de menor porte, com menos de 10 mil habitantes, tiveram um aumento significativo da sua rede de atendimento de um ano para outro, o que pode constituir um desafio para sua gestão no sentido de garantir o fornecimento da alimentação e, ao mesmo tempo, monitorar a qualidade destas refeições.

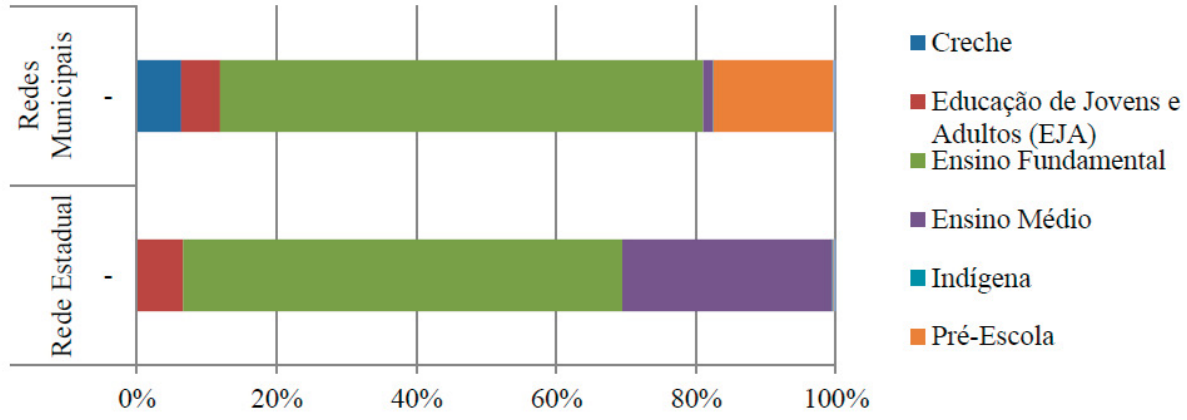
Gráfico 1 – Evolução do atendimento do PNAE nos municípios de Minas Gerais, de 2006 a 2012, por faixa populacional



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do FNDE

Contudo, considerando que a responsabilidade pela educação básica é partilhada entre os entes estaduais e municipais, a progressão no atendimento, ocorrida no período impacta de formas distintas estes entes. O gráfico 2 mostra que em 2010, um ano após a institucionalização do programa, a composição do atendimento às séries de ensino em cada rede possuía algumas peculiaridades. Em ambas, o ensino fundamental representava a maior parcela de execução, sendo 69,09% nas redes municipais e 62,81% na rede estadual. Contudo, enquanto na competência estadual a segunda maior cobertura era ocupada pelo ensino médio, com 30,04% dos recursos empregados, nas redes municipais era pela pré-escola, com 17,14%. Entre os anos de 2008 e 2010, o orçamento recebido para a execução do PNAE na rede estadual aumentou 103,8%, enquanto para a rede municipal teve um acréscimo de 74,9%. Esse aporte exigirá o aprimoramento das capacidades estatais para gerar valor público a partir do cumprimento do objetivo do programa, e que, por atingir de forma heterogênea as redes, induzirá distintas habilidades, o que se discute nas próximas subseções.

Gráfico 2 – Composição do repasse dos recursos federais para o recurso do PNAE, por série de ensino, no ano de 2010



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do FNDE

CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS NA EXECUÇÃO DO PNAE EM MINAS GERAIS

No tocante ao modelo de execução, observa-se que a Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (SEE-MG) adota a forma de descentralização, ou escolarização, distribuindo recursos às escolas estaduais, para que essas efetuem as compras dos gêneros alimentícios que serão empregados no preparo da alimentação fornecida aos alunos de sua unidade. Embora não haja dados disponíveis referentes ao modelo de gestão preponderante na execução municipal do programa em Minas Gerais, a literatura tem apontado para a prevalência da adoção do modelo de gestão centralizada quanto aos entes municipais (Sant'anna, 2008; Machado et alii, 2013; Gabriel et alii, 2015).

No ano de 2015 havia 3.624 UEs sob a competência estadual e, em contrapartida, 10.120 escolas estavam sob a tutela dos municípios. A adoção de modelos distintos de gestão por parte destes entes implica na prevalência de diferentes arranjos formais e informais para a geração de valor público a partir da implementação contínua do PNAE. Esta subseção discute como esses dois modelos de arranjos se estruturam a partir das seguintes variáveis: presença de burocracias governamentais especializadas, presença de estruturas organizacionais necessárias para execução das políticas, e articulação intersetorial. O Artigo nº 11 da Lei 11.947/2009, como visto anteriormente, traz uma inovação no sentido de delegar a responsabilidade técnica pela execução do programa nas EEs ao profissional de nutrição. Conforme ressaltam Pires e Gomide (2016), a presença de um corpo burocrático profissionalizado é um componente possível de se analisar em relação às capacidades técnico-administrativas. Até o ano de 2015, haviam 993 profissionais cadastrados no SIMEC, plataforma utilizada pelo FNDE. A Tabela 1 mostra a distribuição e os padrões de contratação de nutricionistas, anterior e posterior à promulgação da lei.

Tabela 1 – Características do Quadro de Nutricionistas do PNAE nos municípios de Minas Gerais em 2015

Perfil do município (por habitante)	Não possui histórico de cadastro de nutricionista	Classificação do profissional		Período de contratação		Tempo de contrato	
		Possui Responsável Técnico	Possui Quadro Técnico	Antes de 2009	Após 2009	Mais que um ano	Mais que quatro anos
Menor que 5.000	33,8%	65,8%	0,8%	47,0%	53,0%	81,8%	59,7%
Entre 5.000 e 10.000	30,3%	68,9%	2,8%	56,8%	58,1%	84,1%	62,4%
Entre 10.000 e 50.000	33,1%	65,9%	3,0%	63,6%	73,3%	84,2%	63,2%
Entre 50.000 e 100.000	21,6%	67,6%	24,3%	11,4%	10,6%	92,3%	63,5%
Maior que 100.000	13,8%	65,5%	48,3%	10,6%	27,5%	88,9%	74,4%

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do FNDE

Considerando a centralidade do profissional nutricionista no processo de execução, monitoramento e fiscalização do PNAE ao nível local, observa-se que ainda há, em 2015, um alto número de municípios que não possuíam nutricionistas vinculadas ao programa em Minas Gerais. Em geral, as maiores médias de municípios que não possuíam e nunca possuíram nutricionistas estão entre aqueles com menos de 50 mil habitantes, com médias entre 30% e 34%. Ademais, para este item, bem como para os demais, o fato de o município não estar cadastrado não necessariamente implica que não haja profissional da área atuando na alimentação escolar, embora o Art nº 12 da Resolução nº 26 do FNDE/2013 declare a obrigatoriedade do cadastro. Assim, caso esse cenário seja factível para algum dos municípios que não constam no relatório, pode-se inferir que há perdas de capacidades administrativas pelo descumprimento de uma normativa obrigatória do programa, seja por desconhecimento ou por negligência. Além disso, representa uma ruptura na formação de capacidades, uma vez que o cadastro do nutricionista é um mecanismo de interação direta entre o FNDE e os profissionais do programa, como forma de comunicação e atualização. Embora haja pouco *enforcement* para a contratação de nutricionistas – uma vez que não há sanções para o município que não tenha profissional da área cadastrado – é possível verificar que houve um movimento pela contratação de profissionais a partir do estabelecimento da Lei nº 11.947/2009. Apesar do período pós-2009 englobar um intervalo de tempo maior[5] é necessário considerar que para uma parcela dos municípios que já possuíam vínculos contratuais prévios não seria necessária a contratação de um novo profissional para o exercício da função. Nesse sentido, destaca-se que os municípios na faixa populacional entre 10 mil e 50 mil habitantes tiveram um aumento mais acentuado de contratações após a promulgação da lei, com 73,3% dos contratos iniciando após o período de 2009, ressaltando que, embora com uma média menor, o *enforcement* também foi significativamente maior para os municípios elencados em faixas populacionais menores que estas em relação aos municípios com mais de 100 mil habitantes.

Em consideração aos parâmetros para cálculo do número de nutricionistas em relação ao número de alunos da rede – necessidade de um Quadro Técnico (QT) de profissionais para redes com mais de 500 alunos – observa-se que, a despeito de 96,34% dos municípios superarem este limite em 2015, há uma baixa adesão de contratação para a composição do QT. Conforme os dados da Tabela 1, nota-se que é quase nula a presença de profissionais para o QT nos municípios com menos de 5 mil habitantes, e este percentual aumenta de acordo com o estrato populacional mais elevado ao qual o município se encontra. Contudo, nota-se que os municípios de maior porte ainda têm uma baixa adesão em relação à contratação destes profissionais. Por exemplo, nos municípios da faixa entre 50 mil e 100 mil habitantes, 75,7% não têm registro de contratação de profissionais para o QT. Este dado é preocupante uma vez que, ciente das diversas atribuições atribuídas pelo RT, extensas redes de cobertura prejudicam o acompanhamento e a execução do PNAE nesses municípios, gerando sobrecarga de trabalho ao profissional, conforme ressaltam Chaves et al (2013). Em adição, os dados evidenciam que as relações trabalhistas que estabelecem os vínculos entre as EEs e os nutricionistas não favorecem o desenvolvimento de capacidades.

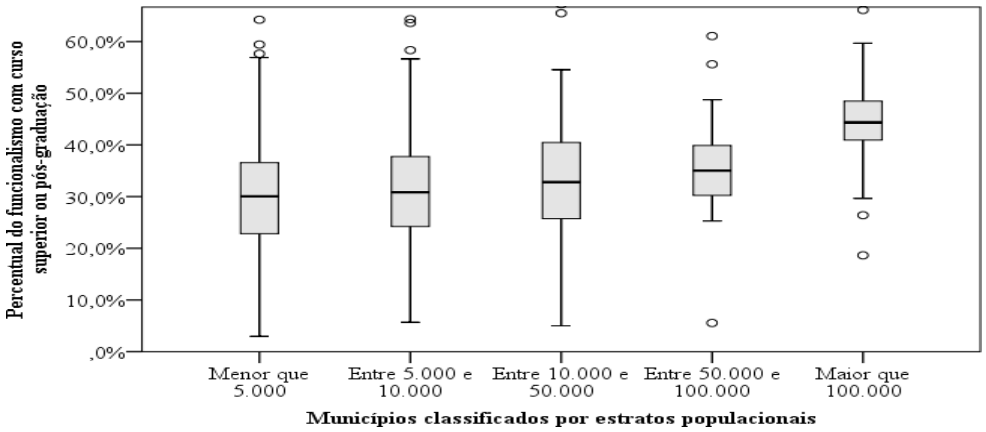
Outro dado relevante é no tocante à estabilidade dos profissionais em relação ao tempo de permanência no cargo. Conforme se evidencia na Tabela 1, há um percentual robusto de continuidade no cargo por mais de um ano, em todos os estratos populacionais, o que, entretanto, não se aplica à permanência por mais de quatro anos, sendo que que nos municípios menores a rotatividade tende a ser maior. Segundo Fesler e Kettl (1996), assegurar estabilidade aos servidores públicos corrobora para a eficiência das políticas públicas, uma vez que reduzem possíveis rupturas nas rotinas de decisão. Infere-se, portanto, que, considerando o papel determinante do profissional de nutrição na implementação e monitoramento do programa, este padrão tende a prejudicar seus resultados e sua produção de valor público, no nível local.

Em contraponto, em relação a este tópico, na execução do PNAE ao nível estadual ressalta-se que até o ano de 2015 havia apenas sete nutricionistas vinculadas ao programa pela SEE (BRASIL, 2017). Realizou-se então um edital para contratação temporária de 56 nutricionistas para atuar nas atividades do programa, de modo que três destas contratações seriam alocadas na Unidade Central e as demais nas Superintendências Regionais de Ensino. No ano de 2015, a rede estadual contava com 2,18 milhões de estudantes beneficiários do PNAE e, mesmo com a contratação das nutricionistas, via processo seletivo, a relação entre profissionais e alunos fica bem distante do recomendado pela Resolução do CFN nº 465/2010. Ressalta-se que um baixo quadro de profissionais de nutrição provoca efeitos em cadeia na geração de capacidades. Cita-se, a esse respeito, a competência do nutricionista, definida pelo Artigo nº 13 da Resolução/CD/FNDE n° 26/2013, de coordenar e realizar atividades de educação alimentar e nutricional, nas quais inclui-se a capacitação de profissionais envolvidos diretamente com a alimentação escolar, como os manipuladores (cantineiras e merendeiras). Os resultados de Silva et al (2013) corroboram com esta perspectiva, demonstrando a baixa adesão e aceitação do cardápio pelos alunos da rede estadual como reflexo da incapacidade do QT de nutricionistas de atuar e assessorar na elaboração do cardápio das escolas.

[5] Os dados disponíveis sobre o cadastro de nutricionistas do PNAE no FNDE só compreendem o período entre 2003 e 2015.

Em relação à profissionalização da burocracia, há um outro componente relevante a ser analisado. A gestão financeira do recurso federal repassado está circunscrita dentro dos regimes de compras e licitações do setor público, fundamentado na Lei n° 8.666/1993. Além disso, anualmente, cada EE deve enviar um relatório de gestão da política, a ser apreciado pelo CAE, e submetido ao FNDE, para a análise da prestação de contas da execução do programa. Ambas requerem adequada carga de conhecimentos e especialização da burocracia para sua realização. No governo estadual a existência da carreira de Assistente Técnico da Educação Básica – ATB/Auxiliar de Área Financeira – visa diminuir as responsabilidades do diretor escolar nessa área para estar mais atuante nas questões pedagógicas (Sales, 2017). Inicialmente, este cargo estava destinado para escolas com número de matrículas superior a 1.000 alunos; limite que, posteriormente, em 2012, foi reduzido para 300 alunos e, a partir da Resolução SEE n° 2.836/2015, foi estendido para escolas com número inferior a 300 alunos, delimitando-se o quantitativo do quadro de acordo com o número de matrículas. No ano de 2011 foi realizado concurso para 7.410 vagas da área, e outro, posteriormente, em 2014, ofertando mais 189 vagas. Em ambos os casos, era requisitado diploma de curso técnico ou curso superior em Administração ou Contabilidade (SEPLAG, 2011; SEPLAG, 2014). Por sua vez, não há dados que permitam analisar o perfil dos profissionais responsáveis pela gestão financeira do PNAE nesse mesmo segmento na esfera municipal. Contudo, uma *proxy* pode ser o percentual do funcionalismo estatutário municipal que possui curso superior ou pós-graduação. Estes dados estão representados no Gráfico 3, elaborados a partir do Perfil dos Municípios Brasileiros de 2011, do IBGE. É necessário sublinhar que embora haja outras edições da pesquisa, somente a versão de 2011 disponibiliza dados da formação da burocracia entes municipais.

Gráfico 3 – Percentual do funcionalismo dos municípios de Minas Gerais com curso superior ou pós- graduação, por estrato populacional, no ano de 2011



Fonte: Munic-IBGE

Notas: A amostra analisada contém 784 municípios, de uma população de 853, devido à ausência de dados para a variável analisada.

Assinala-se que há um padrão de heterogeneidade entre os estratos populacionais dos municípios, de modo que a distribuição de torna menos dispersa quão maior a população. De um modo geral, a mediana também é crescente, no mesmo sentido do aumento da população, sendo possível inferir que municípios de maior porte possuem uma maior profissionalização do seu funcionalismo, e de modo mais institucionalizado. Assim, analisando-se o contexto da profissionalização do funcionalismo no concernente às capacidades técnicas da burocracia no âmbito da prestação de contas e execução dos procedimentos de controle inerentes ao PNAE, nota-se que o arranjo adotado pelo governo estadual tende a produzir resultados mais efetivos, em consideração aos governos municipais. Certamente, é necessário considerar que cada município implementa os arranjos conforme a sua estrutura política e a disponibilidade de recursos locais. Contudo, considerando que a profissionalização burocrática é um elemento fundamental para o desempenho na implementação das políticas públicas, como ressalta Cingolani et alii (2015), a heterogeneidade constatada tende a produzir disparidades nos resultados encontrados.

CAPACIDADES POLÍTICAS NA EXECUÇÃO DO PNAE EM MINAS GERAIS

Entende-se que o desenvolvimento das capacidades políticas está atrelado ao processo de legitimação da ação estatal perante a sociedade e da mobilização entre estas duas esferas em torno de interesses comuns (Pires e Gomide, 2016). A partir disso, Sá e Silva et alii (2010) estabelecem que esta relação entre estado e sociedade se ancora em três pilares: dimensão político-partidária, instituições participativas, e instrumentos de monitoramento e avaliação externos. Tendo em vista o enfoque do trabalho, dá-se ênfase ao segundo eixo ressaltado pelos autores, relacionado aos mecanismos de participação, uma vez que os CAEs cumprem esta função no âmbito da política.

O Artigo 2 da Lei nº 8.913/1994 vincula o repasse dos recursos da alimentação escolar à instituição e funcionamento do CAE, para estados, municípios e Distrito Federal. Almeida e Tatagiba (2012) constataram que, assim como diversos outros conselhos com vinculação de receitas, o CAE tem cobertura muito próxima de 100% no país. A Tabela 3 apresenta as características dos CAEs nos níveis estadual e municipal de governo em Minas Gerais.

Tabela 3 – Características dos Conselhos de Alimentação Escolar no estado de Minas Gerais, no âmbito estadual e municipal, no ano de 2014

	Municipais	Estadual
Existência	98,0%	Sim
Ano da lei de criação	2001	2000
Conselho Paritário	89,3%	Sim
Consultivo	61,4%	Sim
Deliberativo	67,3%	Não
Normativo	27,8%	Não
Fiscalizador	81,1%	Não
Quantidade de reuniões nos últimos 12 meses	5,45*	12

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados da Munic-IBGE e Estadic-IBGE

Evidencia-se que o Conselho de Alimentação Escolar não possui cobertura universal no território dos municípios mineiros, o que tende a gerar prejuízos aos municípios que não o possuem, e, por consequência, ao alunado de sua rede de ensino. Estes foram criados, em média, no ano de 2001, ressaltando-se o fato que 13,39% destes foram criados no ano de 2009, isto é, no ano de aprovação da Lei 11.947/2009, evidenciando que esta pode ter gerado *enforcement* para estes, fomentando o desenvolvimento de capacidades políticas e mobilização junto à sociedade civil. Confrontando os conselhos dos dois âmbitos, nota-se que o conselho estadual possui caráter consultivo, no entanto não dispondo de mecanismos deliberativos, normativos e de fiscalização, estando estas características presentes nos conselhos municipais, embora o caráter normativo não seja robusto. Pela dimensão da rede estadual, evidencia-se que a atuação do CAE perante às escolas estaduais torna-se operacionalmente difícil, o que pode ocasionar o distanciamento das demandas de base, conforme o padrão analisado para conselhos estaduais por Moura e Monteiro (2010). Esse aspecto tende a limitar a mobilização social e a participação da comunidade escolar nas decisões tomadas acerca da alimentação escolar no nível estadual. Salienta-se que, embora as escolas estaduais tenham autonomia em diversas decisões, tais como a elaboração do cardápio, não há instrumentos de participação institucionalizados para que representantes da sociedade civil e pais de alunos possam delas participar, de modo análogo aos atributos estabelecidos pelo CAE.

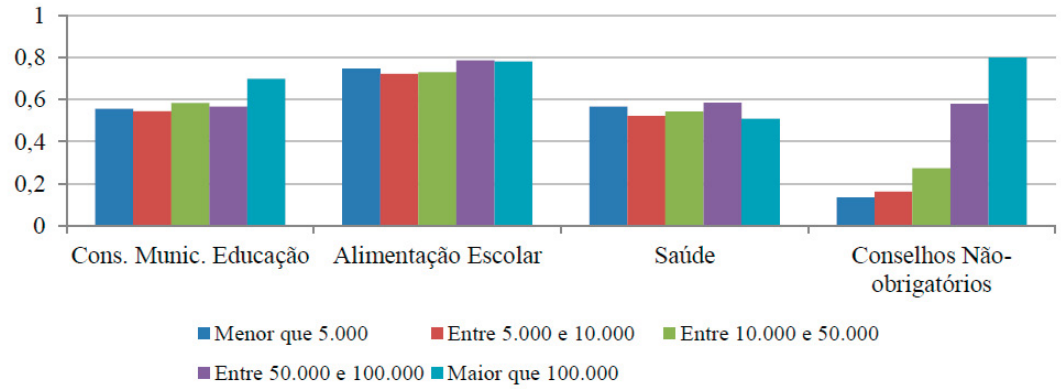
Por outro lado, embora a atuação doss CAEs municipais envolvam redes escolares menores, comparativamente à estadual, o que tende a favorecer a participação e engajamento civil, o panorama delineado a partir das informações da Tabela 3 não converge totalmente para este sentido. Isso pode ser observado, primeiramente, pelo desenho institucional dos conselhos, uma vez que um contingente significativo não é paritário – 10,7% do total- isto é, neles o número de representantes da sociedade civil é menor que o de membros do poder executivo. Neste ponto, ressalta-se que tal fator pode corroborar para enfraquecer o desenho de partilha de poder, aumentando o controle o da instituição participativa pelo poder político (Avritzer, 2008). No entanto, Lüchmann (2008) pondera que a paridade pode não ser determinante para igualar as forças políticas, uma vez que o executivo pode apresentar "maior poder de fogo" ante a sociedade civil, a depender do seu grau de mobilização. Embora seja árduo detectar processos de captura do poder político na atuação dos conselhos, a baixa média de reuniões dos conselhos municipais, em comparação ao conselho estadual, sinaliza a desmobilização da sociedade civil nos âmbitos locais, em relação ao CAE.

Outro aspecto sob o qual é possível analisar a capacidade política e relacional das burocracias municipais e estaduais responsáveis pela alimentação escolar consiste em comparar a capacidade política global das instituições participativas de cada ente. A seguinte análise pautou-se por analisar a institucionalidade e efetividade de conselhos no âmbito estadual e municipal, de modo a observar a abertura da burocracia para a participação social em distintas temáticas, bem como o papel e relevância do CAE em cada uma destas perspectivas. Procurou-se analisar os mesmos conselhos para as duas esferas, sendo considerados conselhos de educação, saúde, segurança alimentar, idosos, pessoas com deficiência, juventude e segurança pública, além da alimentação escolar. Destaca-se que, dessa listagem, os dois primeiros possuem caráter de obrigatoriedade no âmbito municipal, portanto, possuem existência institucionalizada em toda a amostra analisada.

Foram utilizadas as bases de dados da Munic-IBGE e Estadic-IBGE, ambas de 2014, para extrair as informações que embasaram a análise. Para o nível estadual, estimou-se um indicador para cada conselho, utilizando o método de Análise do Componente Principal[6], considerando as dimensões consultiva, deliberativa, normativa e fiscalizadora, e o número de reuniões realizadas no ano anterior. Já para o nível municipal, este indicador foi estimado apenas para os conselhos obrigatórios, uma vez que, para os demais, não havia dados suficientes, devido sua baixa incidência na amostra. Portanto, estimou-se um indicador único contemplando a existência de tais conselhos nos municípios, o que caracterizaria uma maior efetividade da dimensão participativa política da burocracia local. Após a estimação dos indicadores, foi realizada interpolação para transformá-los para uma escala entre 0 e 1.

O Gráfico 4 mostra o comparativo dos indicadores estimados para os conselhos municipais, evidenciando que, para as dimensões contempladas, o CAE é àquele que possui maior efetividade média entre as áreas analisadas, e apresenta baixa heterogeneidade de acordo com o porte dos municípios, por faixas populacionais. Depreende-se também do exame das informações do referido gráfico que, apesar de serem constituídos por determinação legal, os conselhos analisados possuem efetividade mais significativa comparativamente aos conselhos não obrigatórios, excetuando-se nos municípios de maior porte, corroborando que o que Wampler (2011) destaca como uma oportunidade de fortalecer alianças sociais entre cidadãos, burocratas, lideranças comunitárias e prestadores de serviços sociais.

Gráfico 4 – Efetividade das instituições participativas municipais, por faixa populacional



Fonte: Munic-IBGE, 2014

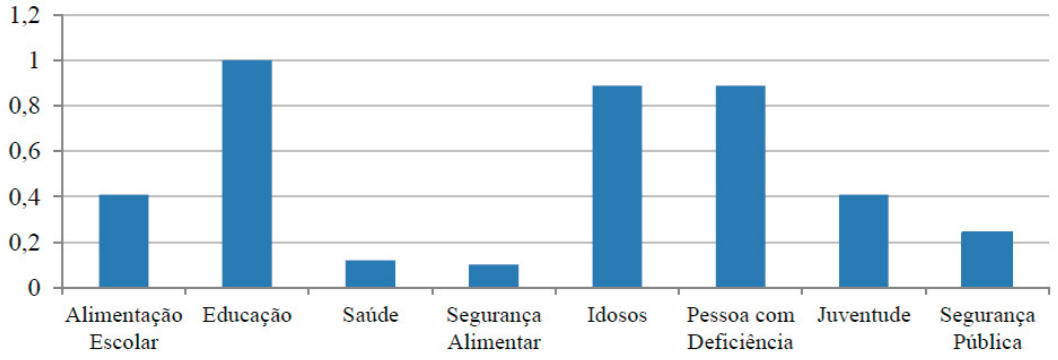
Outro aspecto relevante pode ser inferido através da observação dos índices de efetividade dos dois conselhos que estão tutelados sob as Secretariais Municipais de Educação, está relacionado ao fortalecimento da capacidade política setorial da burocracia educacional em sua relação com a comunidade que compreende a rede de atores beneficiários de tais políticas. Por fim, revela-se o papel de coordenação institucional do FNDE, gerando *enforcement* para os conselhos fossem regulamentados e mantidos em atividade ao longo do tempo, o que tende a fomentar sistematicamente a capacidade política local. Além disso, o estabelecimento de arranjo padrão para a composição do conselho, bem como de toda a tramitação legal da sua constituição às atividades, constituindo uma espécie de isomorfismo, pode ter auxiliado neste processo, ao reduzir os custos de transação[7], principalmente para municípios de menor porte.

O Gráfico 5 mostra os indicadores de efetividade dos conselhos estaduais, conforme descrito anteriormente. Denota-se que o CAE estadual tem uma efetividade mediana em comparação com os outros conselhos analisados. Contudo, sob o mesmo aspecto analisado na dimensão municipal, considerando a especialização da burocracia educacional em sua dimensão participativa, a efetividade da área da alimentação escolar está bem aquém do que seria esperado, comparativamente ao Conselho Estadual de Educação. Além disso, tendo em vista as atribuições do CAE, o indicador demonstra a fragilidade de sua atuação, considerando o volume significativo de Unidades Executoras às quais os conselheiros deveriam fiscalizar e dialogar. Sob outra ótica, olhando a heterogeneidade da efetividade das instituições participativas no âmbito estadual, é perceptível que não há ganhos de escala advindos da interação entre estas, isto é, o fortalecimento da participação social em uma arena específica não gera aprendizado institucional para outras áreas da burocracia estadual, podendo ser inferida a reduzida intersetorialidade no âmbito das capacidades políticas nesta esfera de governo.

[6] A Análise do Componente Principal é um método de análise fatorial que permite condensar distintas informações de uma gama de variáveis em um conjunto menor de fatores, captando as interrelações entre as variáveis originais para gerar uma estimativa empírica mais objetiva (HAIR, 2009: 33)

[7] A teoria dos custos de transação pressupõe que há um dispêndio econômico para assegurar o cumprimento dos contratos entre os agentes que o firmam, diante da sua incapacidade de abarcar a complexidade de situações *a priore*, e do oportunismo dos mesmos, após o estabelecimento do contrato (WILLIAMSON, 1991)

Gráfico 5 – Efetividade das instituições participativas municipais, por faixa populacional



Fonte: Estadic-IBGE, 2014

Tendo em vista todo o exposto, é perceptível que, embora o desenho institucional do conselho estadual esteja mais propício à participação social, o seu distanciamento do público-alvo da política, devido à amplitude territorial de sua área de atuação, o impede de ser efetivo no concernente ao diálogo com a comunidade. Por outro lado, os conselhos municipais mostram-se como importantes instrumentos de fortalecimento da capacidade relacional da burocracia local, a despeito dos distintos arranjos institucionais formais adotados, produzindo resultados mais efetivos em comparação a outras instituições participativas municipais. Um papel importante atribuído ao CAE que pode corroborar com tal resultado é sua participação no processo de prestação de contas anual do repasse de recursos da alimentação escolar para a EE elaborada pela Secretaria Municipal de Educação, detendo poder de veto para sua aprovação ou rejeição. Portanto, o CAE torna-se um canal eficaz de interlocução da burocracia e da sociedade civil que, obrigatoriamente, devem compor o conselho para a elaboração do parecer financeiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve por objetivo examinar o arranjo institucional e as capacidades técnicas e políticas desenvolvidas no âmbito do PNAE após a promulgação da Lei nº 11.947/2009, tendo como objeto de estudo o estado de Minas Gerais e a experiência do programa nas redes de ensino estadual e municipal.

Em sua dimensão mais exploratória, o trabalho logrou observar, a partir da referida lei, a consolidação de progressivos avanços e incrementos realizados pelo programa, bem como a ampliação das capacidades estatais envolvidas em sua implementação. Nestes quesitos destacam-se avanços na capacidade técnica e administrativa, embasados principalmente no papel dos profissionais de nutrição como atores centrais em grande parte do processo de fornecimento da alimentação escolar e, no âmbito relacional, observa-se o papel dos CAEs como uma forma de operacionalizar a capacidade política do programa.

No que diz respeito à análise empírica para o estado de Minas Gerais, o trabalho pôde observar que entre 2008 e 2009, quando se estabeleceu a universalidade do PNAE, houve um crescimento de 28,7% dos beneficiários, em média, para cada município. Esta ampliação no atendimento, por sua vez, demandou entre os anos de 2008 e 2010, um acréscimo de 103,8% do orçamento para o programa na rede estadual e 74,9% na rede municipal, indicando um movimento de acompanhamento da universalização com a destinação de recursos a serem usados na prestação do serviço. Já com relação à distribuição de recursos e ao atendimento às séries de ensino, observou que no estado a maior parte da verba – em ambas as redes, a municipal (69%) e a estadual (63%) – se destina ao ensino fundamental. Em segundo lugar para as redes municipal e estadual, respectivamente, foi observada a aplicação de recursos nas pré-escolas (17,14%) e no ensino médio (30%).

Considerando que, em 2015, Minas Gerais possuía 3.624 UEs de responsabilidade da rede estadual e 10.120 UEs sob a rede municipal, torna-se justificável o resultado encontrado a respeito da tendência de adoção do modelo de gestão predominantemente descentralizado por parte da rede estadual, e centralizado por parte dos municípios. A grande extensão territorial do estado e a própria especificidade da prestação do serviço de merenda escolar impõem à rede estadual a necessidade de transferir a competência da aquisição dos alimentos da EE para as UEs (escolas). Na rede municipal, a tendência é observar o papel das próprias EEs (prefeituras, secretarias de educação) na aquisição dos artigos alimentícios.

No que diz respeito à capacidade técnica do programa, os resultados encontrados apresentaram a existência de desafios, sobretudo, no tocante à contratação do nutricionista – ator central para a adequada implementação do programa. Até 2015 observou-se em Minas Gerais que as maiores médias de municípios que não possuem e nunca possuíram nutricionistas são aqueles com menos de 50 mil habitantes, na faixa entre 30% e 34%. Este resultado permite considerar que mesmo após seis anos da completa institucionalização do PNAE ainda persistiam lacunas no tocante à formação das capacidades propostas pelo programa. Mas não é possível afirmar, no entanto, que a Lei nº 11.947/2009 não tenha contribuído com o *enforcement* para a contratação de profissionais de nutrição, na medida em que, nos municípios com população entre 10.000 e 50.000 habitantes, mais de 73% dos profissionais foram contratados a partir de 2009. Já com relação ao Quadro Técnico, os resultados apontaram para uma situação preocupante, na medida em que, mesmo nos municípios de maior população (entre 50.0000 e 100.000 habitantes), onde as capacidades do programa se mostram mais adequadas, observou-se uma ocorrência de 75,5% sem registro de QT. Este fato leva a considerar o baixo alcance das capacidades técnicas do PNAE na rede municipal do estado, podendo-se inferir ainda quanto à sobrecarga do nutricionista Responsável Técnico pelo programa. A baixa capacidade também pode ser notada na alta rotatividade do profissional de nutrição, que tende a não permanecer por mais de quatro anos, indicando uma fragmentação das rotinas e dos processos próprios da implementação e que não podem ser perfeitamente previstos na formulação do programa. As dificuldades técnicas se mostraram presentes também na rede estadual que, em 2015, apresentava um quadro de nutricionistas bem abaixo do recomendado, sendo sete vinculados à Secretaria de Estado da Educação e outros 56 contratados em regime temporário. Este dado permite apontar para a fraqueza das capacidades construídas na rede estadual, considerando as dificuldades para estes profissionais no cumprimento de todas as atividades exigidas para a sua função.

Ainda no plano da capacidade técnica, o trabalho trouxe como resultado o cargo criado na rede estadual de Assistente Técnico da Educação Básica, tendo sido realizados dois concursos (2011 e 2014) para a contratação de 7.600 profissionais com o requisito de possuir nível superior (em Administração ou Contabilidade). Na rede municipal, por outro lado, observou-se a existência de uma baixa profissionalização do funcionalismo em municípios menores, indicando uma possível fragilidade da capacidade administrativa, sobretudo no tocante às necessidades técnicas para operar a parte financeira do programa. Os resultados, neste sentido, apontam para um melhor cenário dos arranjos da rede estadual.

Em observação à experiência dos CAEs das redes municipal e estadual, ou seja, às capacidades políticas consolidadas pelo programa, é possível apontar que a Lei nº 11.947/2009 contribuiu para a criação de 13,39% dos conselhos nos municípios. Este número é relevante e mostra uma importante atuação da universalização como *enforcement* para a formação da capacidade política nos municípios mineiros. Cabe ressaltar que a previsão legal do conselho antecede a universalização do programa, datando do ano de 1994, justificando o já avançado esforço dos municípios neste quesito. Já tomando uma comparação entre os CAEs da rede estadual e municipal, o que se observa é a fragilidade e o baixo alcance do conselho estadual, não apenas por não dispor de funções deliberativas, normativas e fiscalizadoras, mas por ser um conselho único para o estado, não apresentando, assim, um real potencial de representação das partes interessadas. Os conselhos municipais, por sua vez, dispõem de maior potencial de participação social, apresentando uma composição variada de funções. Para os municípios de Minas Gerais, no entanto, o trabalho observou ainda alguns desafios, na medida em que 10,7% dos conselhos são não paritários, ou seja, os membros da sociedade civil estão em menor número que os membros do poder público. Este comparativo aponta para um problema estrutural na perspectiva do CAE estadual e destaca o potencial dos conselhos municipais enquanto capacidade política do PNAE.

Por fim, a análise empreendida aponta para um impacto positivo da Lei nº 11.947/2009 na sistematização do PNAE no estado de Minas Gerais. Tanto na rede estadual quanto na municipal observou-se um processo de incremento de capacidades administrativas e políticas para a operação do programa a edição da referida lei. No plano administrativo, o arranjo institucional parece ter favorecido mais a rede estadual; enquanto no político, o potencial recai mais ao nível municipal. Os resultados apontados nesta pesquisa são úteis, neste sentido, para indicar caminhos para o fortalecimento das capacidades estatais do programa, embasando um amplo leque de iniciativas que podem contribuir para seu aperfeiçoamento, de forma a lidar com os desafios em sua implementação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opinião pública, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

BECKER, Cláudio; DOS ANJOS, Flávio Sacco. Segurança alimentar e desenvolvimento rural: limites e possibilidades do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar, em municípios do sul gaúcho. Segurança Alimentar e Nutricional, v. 17, n. 1, p. 61-72, 2010.

____. Tribunal de Contas da União. Relatório de Auditoria - TC 017.737/2017-6. Brasília: TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2017.

CALDAS, Eduardo de Lima et al. Continuidade de políticas públicas e o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Revista Espaço Acadêmico, v. 13, n. 148, p. 77-84, 2013.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela Spanghero; OLIVERIA, Vanessa Elias de. Do Insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. 2018.

CHAVES, Lorena Gonçalves et al. Reflexões sobre a atuação do nutricionista no Programa Nacional de Alimentação Escolar no Brasil. Ciência & Saúde Coletiva, v. 18, p. 917-926, 2013.

CINGOLANI, Luciana; THOMSSON, Kaj; DE CROMBRUGGHE, Denis. Minding Weber more than ever? The impacts of state capacity and bureaucratic autonomy on development goals. World Development, v. 72, p. 191-207, 2015.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: limites e possibilidades": 279-301. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. Paz e Terra, São Paulo, 2002

DOS SANTOS, Fabio Dias; EVANGELISTA, Anildes Lopes; DE OLIVEIRA, Arlan Jarbas Monção. Oportunidades e desafios do Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE) para a agricultura familiar do Estado de Minas Gerais. 2012.

EVANS, P. 1995. *Embedded Autonomy*: State and industrial transformation. Princeton: Princeton University.

EVANS, Peter; RAUCH, James E. Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of" Weberian" state structures on economic growth. American sociological review, p. 748-765, 1999.

EVANS, Peter. Construção do Estado desenvolvimentista do século XXI: possibilidades e armadilhas. Viana, Al. d'Á.; Lima, L.; Ibañez, N. & Bousquat, A.(orgs.). Saúde, desenvolvimento, ciência, tecnologia e inovação. São Paulo: Hucitec-Cealag, 2012.

FESSLER, James W.; KETTL, Donald F. The politics of the administrative process. Chatham, NJ: Chatham House, 1991.

FIANI, Ronaldo. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. IN: Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. Ipea, 2014.

GABRIEL, Cristine Garcia; GOULART, Gabriela; CALVO, Maria Cristina Marino. Gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar nas capitais da região Sul do Brasil. Revista de Nutrição, v. 28, n. 6, p. 667-680, 2015.

GRISA, Catia. Desenvolvimento local, políticas públicas e meios de vida: uma análise do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). In: 47º Congresso da SOBER, Anais. Porto Alegre. 2009.

HAIR, Joseph F. et al. Análise multivariada de dados. Bookman Editora, 2009.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. O desenho institucional dos conselhos gestores. Participação, democracia e segurança pública. A experiência brasileira, v. 1, p. 45-65, 2008.

MACHADO, Patrícia Maria de Oliveira et al. Caracterização do Programa Nacional de Alimentação Escolar no Estado de Santa Catarina. Revista de Nutrição, v. 26, n. 6, p. 715-725, 2013.

MANN, Michael. Poder Infraestructural Revisitado. Capacidades Estatales: diez textos fundamentals. Argentina. Banco de Desarollo de América Latina: 2008.

MINAS GERAIS. Edital SEPLAG/SEE nº 01/2011. Estabelece normas para a realização de Concurso Público destinado a selecionar candidatos para o provimento de cargos das carreiras de Professor de Educação Básica, Analista Educacional, Especialista em Educação Básica, Assistente Técnico Educacional e Assistente Técnico de Educação Básica do quadro de pessoal da Secretaria de Estado de Educação, 2011.

____. Plano plurianual de ação governamental (2012-2015). Belo Horizonte, 2012.

____. Edital SEPLAG/SEE Nº. 04/2014, de 24 de novembro de 2014. Concurso público para provimento de cargos das carreiras de assistente técnico de educação Básica, especialista em educação

MIRANDA, Geralda Luiza; DE OLIVEIRA, Valéria Cristina. Capacidade estatal e eficácia na política de atenção a crianças e adolescentes. Revista do Serviço Público, v. 69, n. 1, p. 145-178, 2018.

MOURA, Joana Tereza Vaz de; MONTEIRO, Lorena Madruga. Democratização ou assimetria da representação: notas sobre os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional. Revista Política e Sociedade, v. 9, n. 16, 2010.

OSZLAK, Oscar. Políticas públicas e regimes políticos: reflexões a partir de algumas experiências latino-americanas. Revista de Administração Pública, v. 16, n. 1, p. 17-60, 1982.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. Revista de sociologia e política, v. 24, n. 58, p. 121- 143, 2016.

REPETTO, Fabián. Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. Inter-American Development Bank, 2004.

SÁ E SILVA, F. S. E.; LOPEZ, F. G.; PIRES, Roberto. Introdução: a democracia no desenvolvimento e o desenvolvimento da democracia. FABIO SÁ e SILVA; FELIX LOPEZ; ROBERTO PIRES.(Org.). Estado, instituições e democracia: democracia. Brasília: IPEA, v. 2, p. 17-46, 2010.

SALES, Adriane Martins et al. A influência do ATB/Auxiliar da área financeira na gestão das escolas estaduais da SRE/Ubá. 2017.

SANTANA, Olívia de Souza et al. Gestão descentralizada do Programa Nacional de Alimentação escolar: análise comparativa em municípios mineiros. 2008.

SARAIVA, Elisa Braga et al. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. Ciência & Saúde Coletiva, v. 18, p. 927-935, 2013.

SERRA, Albert. La gestión transversal. Expectativas y resultados. Revista del clad Reforma y Democracia, n. 32, 2005.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves; DE SOUZA, Clóvis Henrique Leite; LIMA, Paula Pompeu Fiuza. Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2012.

TURPIN, Maria Elena. A alimentação escolar como fator de desenvolvimento local por meio do apoio aos agricultores familiares. Segurança alimentar e nutricional, v. 16, n. 2, p. 20-42, 2009.

WAMPLER, Brian. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas. Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégiasde Avaliação, p. 43, 2011.

WILLIAMSON, Oliver E. Transaction cost economics: how it works; where it is headed. De economist, v. 146, n. 1, p. 23-58, 1998.

CONFLITO E AMBIGUIDADE NAS REGRAS: REFLEXÕES SOBRE A MATERIALIZAÇÃO DO ATENDIMENTO A MULHERES GESTANTES EM SITUAÇÃO DE RUA

Juliana Rocha Miranda (FGV-SP)
Laura Cavalcante Salatino (FDUSP)
Gabriela Spanghero Lotta (FGV-SP)

INTRODUÇÃO

"Eu não sabia que eles podiam fazer isso. Eles *podem*? Eles têm *direito*?". Ouvimos essas perguntas de uma gerente de um Centro de Acolhida no Município de São Paulo. Ela expressava indignação e, ao mesmo tempo, profunda curiosidade e atenção ao que nós - ali identificadas como *estudantes de direito* - teríamos para falar a respeito. A dúvida dela estava relacionada a uma medida adotada, com a qual ela não concordava, por profissionais da saúde no hospital-maternidade onde a gestante que ela acompanhava deu a luz.

Segundo narrou nossa interlocutora, a gestante estava no abrigo havia alguns meses e fizera acompanhamento pré-natal, com ajuda das funcionárias do abrigo. Contudo, após o parto, chegado o momento da alta médica, a equipe de enfermeiras e assistentes sociais do hospital não autorizou a saída do recém-nascido com a mãe. A justificativa apresentada foi a de que a mãe se encontrava em situação de rua, sem domicílio fixo e com histórico de uso de drogas. Desse modo, a opção para preservar a criança de uma possível exposição a riscos seria acionar a Vara de Infância e Juventude, com consequente encaminhamento para o Serviço de Acolhimento Institucional Para Crianças e Adolescentes.

Tal desfecho somente foi evitado porque as funcionárias do abrigo conseguiram contatar a família extensa da criança: a avó, que morava em Minas Gerais e prometeu acolher mãe e bebê. A gerente do abrigo disse que fez pesquisas e consultou algumas pessoas sobre a legislação para esse tipo de caso, mas não ficou claro para ela se o hospital maternidade poderia ou não ter feito aquilo, qual lei amparava aquela mulher e criança e quais instrumentos poderiam ser usados para defender a manutenção do vínculo familiar. Seu tom era de indignação com a medida, mas com a insegurança de quem não conhece ao certo quais as alternativas juridicamente viáveis.

O caso narrado está inserido no escopo deste trabalho: a atuação dos burocratas de nível de rua (BNR) em casos que envolvem mulheres em situação de rua, na cidade de São Paulo, as quais desejam exercer a maternidade. O modo de operação das profissionais envolvidas nos casos mostra-se central para as possibilidades oferecidas às famílias, seja na criação de barreiras para a manutenção do vínculo de mãe e bebê, seja por viabilizá-lo. As intervenções dos BNR nesses casos são atravessadas por desconhecimento e incertezas sobre quais regras se aplicam ao caso, assim como por mobilizações diversas de justificativas para sustentar suas posições a favor ou contra à manutenção de mãe e criança juntas.

Além de uma problemática de ação do Estado, esta dinâmica explicita uma questão teórica interessante sobre como as diferenças de regras e normativas sobre as políticas podem abrir espaço para atores interpretarem as situações de modo heterogêneo. Segundo Lipsky (2010), BNR são trabalhadores do serviço público que interagem diretamente com os cidadãos no cotidiano de seu trabalho e têm substancial liberdade para a tomada de decisão, isto é, discricionariedade.

Assim, como se vê no caso apresentado, durante o exercício de discricionariedade, os burocratas operam outras justificativas para a tomada da decisão, como parâmetros ideológicos ou padrões operacionais, sobretudo em situações nas quais as regras não são claras sobre a forma de atuação. Assim, o ato discricionário contém certo grau de arbitrariedade do burocrata, porém ocorre dentro de alguns parâmetros e constrangimentos, conforme aponta a literatura sobre o tema (Hupe, 2013; Lotta, 2015; Lotta & Santiago, 2018).

Nessa perspectiva, faz-se importante distinguir discricionariedade enquanto espaço para ação (espaço de discricionariedade) e ação (exercício de discricionariedade). Enquanto o primeiro é relativo à liberdade do BNR limitada pelos contextos da atuação burocrática - um elemento delegado (Davis, 1969 apud Hupe & Hill, 2007) -, a segunda diz respeito a como os BNR exercem a discricionariedade a eles conferida – que comportamentos desempenham e o que os influencia (Lotta & Santiago, 2018; Lotta, 2019).

Além das regras, diversos aspectos moldam o espaço existente para a ação, como os gestores, que estão posicionados de modo a tomar decisões sobre a legitimidade ou ilegitimidade da discricionariedade de seus funcionários (Lipsky, 2010). É preciso considerar, ainda, que em análise de políticas públicas, diferente do direito, são consideradas não somente as regras que constam dos estatutos jurídicos oficiais, mas também regras informais das organizações e determinações disseminadas entre grupos ou prevalecentes nas profissões (Lotta, 2019).

As regras formais, entretanto, podem ser um ponto de partida para estudar discricionariedade, devido às formas como são construídas, com espaços diferentes em função do grau de abrangência, ambiguidade ou sobreposição e conflito (Lotta & Santiago, 2018). Isso não significa, contudo, adesão a uma abordagem *top-down* para analisar o contexto da maternidade e situação de rua. Para Matland (2009), na análise de implementação de políticas públicas, a abordagem mais frutífera é a matriz de conflito e ambiguidade, modelo que propôs para explicar quando as abordagens *top-down* e *bottom-up* são mais apropriadas, a depender do grau de conflito e ambiguidade existente nas normas.

Assim, tendo como pano de fundo a discussão sobre espaço de discricionariedade e seus usos, bem como a matriz de conflito e ambiguidade (Matland, 2009), o objetivo do presente artigo é mapear as regras presentes na atuação das BNR no contexto da maternidade em situação de rua na cidade de São Paulo como um dos fatores que delimitam o espaço para discricionariedade. A proposta visa identificar quais elementos legais o compõem e como eles se refletem nas decisões das BNR[1].

Para dar conta deste objetivo, utilizamos duas estratégias analíticas. A primeira é uma análise documental: levantamento e sistematização da base normativa que incide sobre esse fluxo no Município de São Paulo, levando em conta desde a Constituição Federal, até as normas infralegais, como portarias, instruções e outras normas de organização interna dos equipamentos, além de recomendações do Judiciário, Defensoria Pública e Ministério Público que prescrevem, em determinadas circunstâncias e regiões, como deveria se dar a atuação desses profissionais. A intenção é, a partir disso, identificar se as diferentes leis e normativas infralegais, em diversos níveis, constroem um contexto de ambiguidade e conflito, e como criam o espaço de discricionariedade das BNR.

Por sua vez, a segunda estratégia volta-se a compreender como este contexto normativo chega aos profissionais da ponta, ou seja, como as normas são interpretadas e conformam o processo decisório – o que foi realizado por revisita a pesquisas de campo conduzidas no âmbito da pesquisa Maternidade e Primeira Infância em Situação de Rua na Cidade de São Paulo, feita pela Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama (CDHLG)[2]. A partir desta análise, busca-se refletir sobre como este contexto normativo aparece no processo decisório das BNR estudadas e quais as implicações. Procuraremos identificar, ademais, outros fatores que concorrem para influenciar sua tomada de decisão

Assim, este artigo conta com três seções além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção apresenta uma breve revisão da literatura de sobre implementação de políticas públicas, burocracia em nível de rua, discricionariedade e propõe, seguindo Matland (2009), uma abordagem *bottom-up* como alternativa analítica para o contexto de conflito e ambiguidade. A seção seguinte apresenta a metodologia adotada e a descrição dos dados empíricos da pesquisa. Na terceira seção, analisamos os dados à luz dos conceitos mobilizados, a fim de dar conta da proposta analítica, trabalhando de maneira articulada as regras enquanto aspecto que compõe o espaço para ação discricionária e o exercício da discricionariedade propriamente dito. Encerramos o texto com as considerações finais.

[1] Optaramos por adotar o feminino para tratar das profissionais estudadas, uma vez que, no campo, a maioria das interlocutoras com quem tivemos contato era do sexo feminino.
[2] A CDHLG é um grupo de pesquisa e extensão da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

O campo de estudos da implementação consolidou-se ao romper com a perspectiva de que, em análise de políticas públicas, decisões seriam tomadas exclusivamente no nível central. Isso implica reconhecimento de que decisões ocorrem em diferentes camadas da burocracia, de modo que formulação não seja sinônimo de tomada de decisão e implementação não seja sinônimo de simples execução. O debate é sobre quem decide sobre o que e quais decisões são passíveis de modificação ao longo da implementação (Hill & Hupe, 2003; Faria, 2012; Lotta 2015; Lotta 2019).

Nesse campo, merecem destaque os estudos sobre os trabalhadores que atuam na linha de frente dos serviços: os burocratas em nível de rua (Lipsky, 2010; Brodkin, 2012; Lotta, 2019). Dada a relação próxima e imediata, eles materializam a imagem que os cidadãos têm sobre o Estado e são verdadeiros produtores de políticas públicas, na medida em que exercem discricionariedade nas decisões a respeito dos cidadãos com quem interagem (Lipsky, 2010).

Como mencionado, é importante diferenciar o chamado espaço da discricionariedade de seu exercício. O primeiro conceito refere-se à liberdade de ação que possibilita a ação discricionária, algo delegado: "*A public officer has discretion wherever the effective limits on his power leave him free to make a choice among possible courses of action and inaction*" (Davis 1969 apud Hill and Hupe, 2007). Já o segundo trata da ação do burocrata e da maneira como este decide dentro do espaço criado pelas regras formais e demais fatores concorrentes (Lotta & Santiago, 2018).

No presente trabalho, usaremos as regras como ponto de partida para compreender o espaço da discricionariedade, com a finalidade de mapear o conflito e ambiguidade existentes. Segundo Matland (1995), inspirado na teoria organizacional, a compreensão desses aspectos permite identificar quando é mais apropriada uma abordagem *top-down* ou *bottom-up*. Para o autor, conflito e ambiguidade são elementos inerentes aos contextos de formulação e implementação de políticas e, ao analisa-los, é possível compreender quais são os condicionantes para implementação de uma política e em que medida se abre espaço para amior ou menor exercício de discricionariedade. Assim, Matland (1995) enfatiza o conflito, como corolário dos modelos políticos burocráticos, destacando a incongruência de interesses ou visões das organizações. Essas diferenças podem existir em relação aos objetivos professados ou às atividades programáticas prescritas.

A ambiguidade, por sua vez, diz respeito ao grau de incerteza deixado pelas regras, e ela pode se referir tanto aos objetivos e como aos meios necessários para atingi-los. O grau de ambiguidade afeta o processo de implementação significativamente, pois influencia a habilidade dos superiores monitorarem atividades, a probabilidade de que a política seja uniformemente compreendida entre os atores de muitos locais de implementação, a probabilidade de que fatores contextuais desempenhem um papel significante e o grau no qual atores relevantes variam de acordo com o lugar de implementação (Matland, 1995).

Para o autor, da análise de conflito e ambiguidade, decorrem quatro possíveis contextos de implementação, sistematizados no quadro 1.

O quadro 1 apresenta estes diferentes contextos.

	Baixo conflito	**Alto conflito**
Baixa ambiguidade	Implementação administrativa	Implementação política
Alta ambiguidade	Implementação experimental	Implementação simbólica

Fonte: Matland, R. E. (1995). Traduzido por nós.

Assim, há quatro possibilidades: a) implementação administrativa, na qual há baixa ambiguidade e baixo conflito, ou seja, há alto grau de consenso e os meios para alcançar os objetivos da política são conhecidos; b) implementação política, na qual há baixa ambiguidade e alto conflito, pois os objetivos são claramente definidos, mas incompatíveis entre si; c) implementação experimental, que tem alta ambiguidade e baixo conflito e na qual os resultados dependem largamente de quais atores são mais ativos e mais envolvidos e d) implementação simbólica, na qual há alta ambiguidade e alto conflito. O quarto modelo trata de políticas que evocam símbolos altamente salientes e que, por consequência, frequentemente produzem altos níveis de conflito. Nesses casos, a análise demanda identificação dos fatores competindo no nível local, junto com os fatores contextuais de micro nível (Matland, 1995). Como discutiremos adiante, esse é o caso abordado no presente artigo: as regras em torno da problemática da maternidade e situação de rua são marcadas por intenso conflito e ambiguidade, o que demanda identificar os demais fatores incidentes na formação do processo decisório.

A literatura sobre implementação de políticas sugere algumas expectativas: além das regras formais da política (Lipsky, 2010; Lotta & Santiago, 2018), as regras profissionais (Hupe & Hill, 2007); as regras da organização e dos supervisores, assim como seus incentivos (Lipsky, 2010; Hupe & Hill, 2007), a proximidade ou distância entre BNR e usuário do serviço (Maynard-Moody & Musheno, 2003; Harrits & Moller, 2014), a avaliação que os outros BNR farão do seu trabalho e do comportamento diante de determinadas situações (Pires, 2017; Hupe & Hill, 2007), valores sociais mais gerais (Maynard-Moody & Musheno, 2003) e os afetos envolvidos (Favret-Saada, 2005) - medo, repulsa, compaixão, carinho, preocupação.

No caso complexo de mães em situação de rua, há uma grande quantidade de regras formais que versam sobre o tema, desde a Constituição, leis federais e portarias ministeriais, passando por leis e normativos infralegais a nível municipal, até determinações do judiciário e recomendações do Ministério Público. Além disso, trata-se de um assunto complexo, que envolve opiniões dos atores sobre direitos reprodutivos das mulheres e direitos das crianças, bem como engajamento nessas pautas. Ao mesmo tempo, há também medo, por parte das profissionais, de responsabilização e penalização de suas condutas. Assim, para tratar desta complexa realidade, adotamos uma abordagem multimetodológica, conforme discutiremos na seção seguinte.

METODOLOGIA E DADOS

Para dar conta do objetivo proposto, a pesquisa combinou duas técnicas de pesquisa, tendo em vista a proposta de construir um estudo empírico da atuação das BNR diante de questões de alta complexidade. Nesse sentido, a primeira parte da pesquisa consistiu em revisão da legislação sobre a temática. A análise buscou agrupar e comparar as diferentes regras no intuito de entender quando haveria conflito ou ambiguidade entre elas. Além disso, a discussão ajudou a construir um aspecto formador do espaço da discricionariedade, no qual as burocratas vão atuar.

No segundo momento analítico, os dados de campo da pesquisa da CDHLG e da experiência etnográfica de acompanhamento de caso foram revisitados, buscando se ater às considerações das BNR sobre as regras empregadas no acompanhamento dos casos. Durante a elaboração da pesquisa do grupo, foram realizadas entrevistas dirigidas seguindo um roteiro elaborado pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPE SP), visitas a equipamentos e acompanhamento de um caso com inspiração etnográfica. Os dados elaborados nesses momentos da pesquisa foram registrados nos cadernos de campo das alunas do grupo (Oliveira, 1996) - o que inclui duas das autoras do presente trabalho[3] - e posteriormente revisados buscando encontrar nos registros de campo elementos que permitissem a análise do objeto de pesquisa.

A indagação sobre a importância e o papel que cumpriam as regras nos contextos de implementação foi algo que surgiu já no momento de trabalho de campo, sobretudo quando colocado que, para as interlocutoras, nosso lugar era o de estudantes de direito, constantemente questionadas sobre o que era ou não permitido fazer. O exercício de reflexividade ao pensar nossa posição no campo foi fundamental para as problemáticas que decidimos abordar e também para a forma que analisamos os dados, nas diferentes etapas. Feitas essas considerações metodológicas, os dados de campo serão descritos a seguir.

a. Normas como ponto de partida

No que diz respeito à Constituição Federal, as liberdades e garantias fundamentais do ordenamento jurídico brasileiro protegem a isonomia e igualdade de gênero. O artigo 6º posiciona junto de educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança e previdência social, a "proteção à maternidade e à infância" como direito social. Por fim, o artigo 227, estabelece a absoluta prioridade da criança, de responsabilidade compartilhada pela família, sociedade e estado.

Na legislação federal ordinária, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) estabelece o direito à convivência prioritária com a família natural (art. 19) e elenca a prevalência da família como um dos princípios orientadores de sua aplicação (art 100, inciso X). Em linha com essas previsões mais genéricas sobre esse assunto, foi editada a Resolução Conjunta CNAS/CONANDA nº 1, de 13 de Dezembro de 2006, dispositivo infralegal que trata do assunto ao criar o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária.

Importante enfatizar que o uso de drogas e a pobreza não justificam destituição do poder familiar. O artigo 19 do ECA, desde o Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016), substituiu a prescrição de que o ambiente de criação deveria ser "livre de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes" por "um ambiente que lhes proporcione desenvolvimento integral". Além disso, a falta ou carência de recursos materiais não constitui motivo para destituição do poder familiar (art. 23).

[3] Foram responsáveis pelo acompanhamento Juliana Rocha Miranda, Laura Cavalcanti Salatino e Mariana Reyna do Nascimento, as três estudantes da Faculdade de Direito da USP e membras da CDHLG. A pesquisa de campo resultou num relato etnográfico que constou como trabalho final para a matéria FLA036 - Pesquisa de Campo em Antropologia e compõe um dos materiais do trabalho coletivo da CDHLG.

Essas disposições, contudo, não traçam um programa de ação. O único documento federal nesse sentido não é lei, mas uma nota técnica conjunta editada pelos Ministérios da Saúde e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Nota Técnica nº 001/2016). Esta prescreve um fluxo de atendimento em rede para mães e gestantes em situação de rua e/ou uso de drogas, ao reiterar as prescrições do ECA e prescrever trabalho conjunto em saúde e assistência social para garantir direitos. A nota é fortemente voltada para manutenção de mãe e bebê, prima pelo fortalecimento da família natural ou extensa e posiciona o acolhimento da criança e destituição do poder familiar como saída excepcional, a última opção, após todos os esforços de manutenção da família se esgotarem. Segundo a nota técnica, deve ser prioritária a permanência da mãe e bebê juntas e, antes de separar e destituir, é preciso que sejam mobilizados todos os recursos disponíveis em assistência, saúde e educação, para propiciar amparo e condições de maternagem segura.

Ainda, no Estado de São Paulo, algumas Varas da Infância e Juventude (VIJ) passaram a emitir pareceres sobre o tema para as profissionais dos equipamentos de saúde e assistência social no âmbito de seus processos. Em especial, houve uma portaria que nos chamou atenção, emitida por uma juíza - de uma das regiões em que estivemos - no contexto de uma reunião de rede para discussão de caso. No documento, a juíza determinava que todos os casos de gravidez ou parto de mulheres em situação de rua e/ou com histórico de uso de drogas na sua região de atuação deveriam ser encaminhados à VIJ, sob pena de responsabilização das agentes.

Diante do aumento do número de casos judicializados nessa Vara e da aflição das profissionais que estavam constantemente pressionadas com a possibilidade de serem individualmente responsabilizadas, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPE SP) produziu uma recomendação de fluxo de encaminhamento na temática baseada na Nota Técnica 01/2016. Ambas as normativas continuaram circulando no território, a despeito de seus conteúdos conflitantes.

Em se tratando de acolhimento, no município de São Paulo, é vigente a Lei nº 12.316/97, que institui a política local de acolhimento (art. 4º, II). Um de seus princípios norteadores a subordinação da dinâmica do serviço à garantia da unidade familiar (art. 3º, inciso V). A lei é regulamentada pelo Decreto nº 40.232/2001, segundo o qual é a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) a responsável pelo acolhimento provisório (art. 1º). O objetivo enunciado oficialmente é de acesso à rede de serviços socioassistenciais e, sobretudo, de auxílio na saída das ruas, pelo processo de autonomização das pessoas acolhidas (art. 2º).

b. O acompanhamento do caso e o campo da pesquisa

A CDHLG realizou visitas a dez Centros de Acolhida Especializados (CAE) no Município de São Paulo. As visitas começavam, geralmente, com uma entrevista com as profissionais, conduzida pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, seguida por uma visita ao equipamento e um momento de conversa com as usuárias. A entrevista seguia um roteiro estruturado com perguntas diversas, que iam desde dados sobre o preenchimento de vagas, até desafios enfrentados pelas profissionais no cotidiano. Mas a conversa não se atinha ao roteiro da Defensoria, porque as agentes ilustravam suas respostas com casos que tinham vivenciado, davam outras informações que julgavam necessárias, etc. Assim, as descrições que seguem vêm dos registros de campo dessas conversas.

Os Centros de Acolhida eram bem diferentes entre si. No que diz respeito às regras, elas variavam quanto período em que é permitido que a mulher frequente o espaço, sobre o tempo máximo de acolhimento, sobre a limpeza dos espaços - se fica a cargo das abrigadas ou de pessoas contratadas para isso - sobre a possibilidade de visitas, sobre relacionamentos homoafetivos, etc.

Em termos de organização interna, os Centros de Acolhida Especializados (CAE) para mulheres são formados por equipes de atendimento multidisciplinar, compostas, principalmente, por profissionais do sexo feminino. Com algumas variações, geralmente as equipes envolvem uma gerente, assistentes sociais, psicólogas e educadoras, além de agentes operacionais e técnicos, cozinheiras e seguranças - com as quais conversamos nas visitas.

A quantidade de vagas nos CAE é bastante variada, bem como a relação entre a quantidade de mulheres e a de crianças. A estrutura também é muito diversa: alguns são prédios com vários andares e outros casas térreas e amplas; alguns têm quartos com capacidade para um número grande de mulheres e crianças e outros têm quartos menores e mais intimistas. Nenhum deles permite o acolhimento de homens, o que significa que várias mulheres são abrigadas sem seus companheiros.

Com relação às regras do cotidiano, os CAE eram bem diferentes entre si. No que diz respeito ao período em que é permitido que a mulher frequente o espaço, por exemplo, em alguns CAE, a mulher pode permanecer o dia inteiro no local; em outros, durante o dia, ela só pode ficar em áreas comuns e não nos quartos; em outros, ainda, ela deve sair durante todo o dia, podendo regressar apenas no final da tarde. Uma variação importante das regras nos centros de acolhida era sobre a possibilidade de deixar ou não o/a filho/a sob os cuidados de outras mulheres

abrigadas. Em alguns abrigos, as mulheres podiam acionar as colegas para tomarem conta de seus filhos enquanto estavam foram. Em outros, isso era estritamente proibido As regras também variam sobre o tempo máximo de acolhimento, sobre a limpeza dos espaços - se fica a cargo das abrigadas ou de pessoas contratadas para isso - sobre a possibilidade de visitas, sobre relacionamentos homoafetivos, etc.

Em um dos centros há uma rígida divisão dos espaços para *"mães"* e para *"solteiras"* - em campo, nos diferentes albergues, *mães* são mulheres que estão acolhidas com suas filhas e *solteiras* aquelas acolhidas sozinhas. Não necessariamente as *solteiras* não possuem companheiros ou companheiras e muitas, inclusive, são mães, mas não estão abrigadas com suas filhas. De maneira geral, o que pôde ser concluído das visitas é que os equipamentos funcionam de formas muito diferentes. As equipes ocupam uma posição essencial na promoção dos direitos de cidadania dessas mulheres, porque decidem se podem ficar abrigadas ou não e em quais condições. O exercício da maternidade, desse modo, depende fortemente de qual o abrigo, quais são as regras e, ainda, das percepções morais e julgamentos que as agentes fazem sobre as usuárias.

Apesar de proporcionar um desenho importante de parte das possibilidades de proteção à maternidade em situação de rua, inclusive no que tange às diferentes regras locais resultantes do exercício da discricionariedade, as visitas aos CAE não permitiram compreender como o processo de tomada de decisão ocorre na relação com as regras formais, tampouco ilustraram outros fatores que concorrem para definir a tomada de decisão. Assim, além dessas visitas, escolhemos nos aprofundar em um caso específico, que pudemos acompanhar a partir de uma perspectiva privilegiada: assistimos reuniões de alguns serviços que trabalham com população em situação de rua e se depararam com a problemática da maternidade. Desse modo, foi possível observar como as agentes constroem justificativas, de modo individual e coletivo, para as posições que defendem.

O "caso" selecionado, diferentemente do que tende a acontecer no fluxo mapeado pela CDHLG, resultou na manutenção de mãe e bebê juntas com sua família extensa. A mãe do bebê era, na época, uma adolescente de quinze anos, usuária de crack, que circulava entre a casa da mãe, avó da criança, e a situação de rua. A avó tinha vínculo profissional com o hospital em cuja maternidade a adolescente dera a luz e, por isso, conseguiu acionar a rede de atendimento antes que o caso fosse encaminhado à Vara da Infância e Juventude - que era a intenção inicial da equipe de médicos, enfermeiros e assistentes sociais que atendera a adolescente.

A conversa na maternidade envolveu a equipe do hospital, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, profissionais do Consultório na Rua (CnRUA)[4], do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)[5] e do Serviço Especializado de Assistência Social (SEAS)[6] e a coordenadora da CDHLG. Após a decisão de manter a bebê e a mãe juntas, os presentes concordaram em fazer reuniões periódicas de acompanhamento do caso para verificar se a criança não estaria correndo nenhum tipo de risco.

Convidadas pelas equipes do SEAS e do CNRua, três alunas do grupo acompanharam reuniões de caso e visitaram a casa da família. Durante a pesquisa de campo com as equipes que acompanham o caso, foi possível perceber uma série de desafios e dilemas da atuação desses profissionais, por meio de suas falas, comportamentos e decisões frente às situações que se apresentaram.

Em primeiro momento, cabe pontuar que essas equipes têm uma relação antiga com a família, uma vez que realizam o atendimento contínuo não só da adolescente, mas de seus irmãos e de sua mãe já há alguns anos, dada a situação de vulnerabilidade e a necessidade de acompanhamento por problemas infracionais de um deles. Por essa razão, as BNR apresentam, para além da dimensão profissional, uma relação de afeto - carinho, cuidado, preocupação, medo, repulsa, impaciência - com a adolescente e a família. Isso era expressado no discurso que responsabiliza a avó pela situação e pelos cuidados com a crianças - *"a própria mãe, que deveria ser o pilar da família, não tem estrutura, claro que os meninos seriam agressivos"* ou nas manifestações de preocupação e cuidado -*"não dá para carregar no colo, mas dá para mostrar o caminho"*.

Nas reuniões, as BNR abordavam diversos assuntos, cogitavam encaminhamentos e, com frequência, dirigiam-se a nós para perguntar quais seriam as possíveis consequências de suas decisões. Um exemplo foi a sugestão de acionamento do Conselho Tutelar - rapidamente afastada por um dos agentes do CREAS, por acreditar que levaria à uma rápida separação: *"o Conselho é um pouco radical"*. De nós, o grupo esperava esclarecimento sobre a hipótese do conselho tutelar gerar separação célere e sobre a responsabilidade da equipe se algo acontecesse com o bebê.

[4] O Consultório na Rua (CnRua) é um serviço da Prefeitura de São Paulo, formado por uma equipe interdisciplinar, com o objetivo de facilitar o acesso da população de rua aos serviços de saúde, através de atendimentos itinerantes vinculados a uma UBS (Unidade Básica de Saúde). Para saber mais, acesse: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/poprua/programas_e_projetos/index.php?p=171923

[5] O Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) equipamento da prefeitura vinculado ao setor da assistência social e que oferece auxílio especializado e continuado para pessoas em contexto de vulnerabilidade. Para saber mais, acesse: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/creas/index.php?p=2003

[6] O Serviço Especializado de Abordagem de adultos em situação de rua (SEAS) é responsável por realizar buscas ativas pelos indivíduos através do diálogo intersetorial e identificar a natureza dos riscos a que essas pessoas estão expostas e referenciado ao Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) e/ou Centro POP. Para saber mais, acesse: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/protecao_social_especial/index.php?p=28945

Este temor, aliás, era recorrente em diversos momentos nas reuniões acompanhadas. Algumas profissionais temiam que o pai da criança ficasse agressivo ou que a adolescente a levasse para a rua, pois "*A realidade é outra, é a RUA, os caras não tão nem aí, pode acontecer de tudo*". Elas não queriam ser responsabilizadas por eventuais danos à criança, "*essa responsa*" não poderia ser do CNRua, demarcou a psicóloga do serviço. Segundo a enfermeira também do CNRua, as equipes não poderiam tolerar "risco e *negligência contra a criança inocente*", especialmente o serviço em que trabalhava: "*E se essa criança morrer, for abusada, estuprada? O Consultório na Rua não fez nada?*". Com esse tipo de afirmação, elas expressavam o temor de se responsabilizar por colocar a criança em risco ou situação de negligência, inclusive em relação aos órgãos do sistema de justiça, como Ministério Público e Judiciário.

Nas reuniões, eram expressadas posições sobre o caso: manter a criança com a família extensa, sob os cuidados da avó e em proximidade com a mãe ou acionar autoridades que se ocupassem de encaminhar a separação, acolhimento da criança em abrigo especializado para menores e, eventualmente, a destituição do poder familiar. As justificativas eram, sobretudo centradas no interesse da criança, que por vezes era lido como concretizado pela separação, por vezes como concretizado pela manutenção da criança com a família extensa. Exemplo disso é a discussão, na qual uma BNR em favor da separação diz se preocupar com a segurança da criança, em razão de possível recaída da adolescente e ausência da avó: *"e se uma hora... a bebê ficar sozinha? Eu estou pensando na criança!".* A questão tornou-se uma pequena discussão entre os serviços, com a agente do SEAS respondendo em tom enérgico: "*Eu também estou pensando na criança!",* ao pontuar que a separação seria violadora de direitos.

Mas as posições em um ou outro sentido não eram sempre claras e constantes. As percepções da equipe sobre o caso, muitas vezes, eram contraditórias: por um lado, as BNR manifestavam preocupação em deixar a criança com a família; por outro, não gostariam de ver os vínculos familiares rompidos por uma possível separação. Isso podia ser percebido durante as reuniões de acompanhamento do caso, na medida em que as posições sobre separar ou manter junto variavam entre as equipes, entre os agentes de cada uma delas e até mesmo em um único ator do campo, a depender do momento.

Exemplo disso foi um dos agentes de abordagem do CNRua, que na primeira reunião fora enfático e insistente contra "*se meter na vida da família para separar*". Na reunião seguinte, uma de suas primeiras falas foi sobre a prioridade da criança e o dever de protegê-la integralmente, conforme proteções do ECA: "*a gente olha pra família, mas primeiro precisa olhar a criança*", em linha com o que vinha sendo defendido pelo restante das membras do serviço em que trabalhava. Contudo, na mesma reunião, após muito empenho e argumentação da assistente social do SEAS, a equipe de CNRua e o agente de abordagem foram convencidos a dar mais uma chance para que a família se organizasse e mantivesse a criança. O último, em especial, fez fala enérgica sobre o papel do serviço ser acolher a família em suas necessidades, em total desacordo com o que vinha defendendo inicialmente.

As angústias e o cansaço da equipe frente ao cenário complexo do caso também apareciam nas falas das profissionais. Por vezes, elas afirmavam que jamais fariam *"um relatório falando para a vara acolher a criança"* pois eram *"contra a institucionalização"*. Em outros momentos, soavam como se o acionamento de autoridades judiciárias fosse inevitável diante da complexidade dos casos: *"no discurso tudo é muito lindo, mas a prática é outra".* Elas expressavam muito cansaço e frustração na voz, ao narrar histórias, por exemplo, de atendimentos nos quais repetidamente insistiam para que determinado usuário do serviço passasse em consulta ou tomasse o remédio.

As visitas realizadas à casa da família foram feitas em horários diversos: algumas vezes, de manhã cedo, outras no começo da tarde, logo após o almoço - o que sempre era decidido pelo grupo de profissionais reunido, após discussões sobre assuntos variados relativos à família. Em uma das reuniões, por exemplo, o grupo decidiu fazer uma devolutiva do que havia conversado a respeito do caso, falar do atendimento psicológico, estipular um prazo para que ela fizesse inscrição na creche (e dizer o quanto isso era importante para assegurar a guarda), etc.

Diante de uma recaída e desaparecimento da adolescente, os esforços da equipe centraram-se na avó e na criança, sobretudo na busca de compatibilizar o trabalho da primeira com o cuidado e atenção que esta exigia. A avó vinha resolvendo a questão do cuidado com favores de amigos e vizinhos. Contudo, isso era feito de modo instável, sem oferecer segurança de que sempre haveria alguém para fazer isso, o que obrigou a avó a faltar algumas vezes no trabalho.

Uma vaga em creche despontou como solução ideal e urgente aos olhos da equipe e em conversas com a família. Logo, a equipe se articulou para dar conta dessa demanda e recorreu, inclusive às vias judiciais. Esse caminho, entretanto, não foi facilmente acessado pelas avó da criança ou pelas BNR. O contato com a Defensoria, inicialmente destacada para tratar da creche, foi muito difícil: as BNR não sabiam se o pedido de guarda poderia ser conduzido junto ao Núcleo da Infância, com o defensor que era próximo, ou se precisaria ser pela unidade da região em que se encontravam. Ao mesmo tempo, a agente do SEAS conseguiu cooperação para isso junto a uma procuradora que acompanhava o caso e teria feito o pedido no fórum mais próximo. Mas a via judicial não foi necessária, já que o pedido administrativo junto à creche foi suficiente para assegurar uma vaga, como afirmou a assistente social do SEAS: "*deu certo não pelo fórum, né? É que a gerente da creche foi uma fofa!".*

DO ESPAÇO À AÇÃO: IMPLEMENTAÇÃO SIMBÓLICA E TOMADA DE DECISÕES NO MICROLEVEL

O presente estudo tem como objetivo compreender o processo que viabiliza materialização do atendimento a mulheres gestantes em situação de rua, tendo em vista as diversas camadas de implementação pela qual a política passa. Assim, o trabalho se dedica ao estudo da composição do espaço para a ação discricionária e também de seu exercício. A análise das regras formais sobre o tema representa apenas um aspecto da construção do espaço para a discricionariedade, mas é um importante ponto de partida.

A existência de normas ambíguas ou conflituosas, além de categorias normativas abrangentes ou sobrepostas possibilita a discricionariedade (Lotta e Santiago, 2017) na medida em que permite adaptações ou transformações mais amplas por parte dos implementadores. Porém, isso não é suficiente para dar conta do contexto de implementação. Outros fatores e as interações que ocorrem no processo de implementação cumprem um importante papel de interpretar e adaptar as normas da política às realidades locais (Lotta, 2012), de maneira que o estudo sobre o exercício da discricionariedade é uma etapa imprescindível para dar conta do objetivo proposto.

a. Conflito e ambiguidade nas regras: implementação simbólica

O mapeamento das regras, um dos aspectos que determinam o espaço de discricionariedade, ocorreu em três níveis: normas constitucionais, normas federais e normas infralegais, como portarias, decretos, notas técnicas, etc. Buscamos também leis e normas infralegais no âmbito municipal. O exercício foi muito semelhante ao levantamento do desenho jurídico-institucional (Bucci, 2016), típico das análises de políticas públicas operadas no direito. Contudo, a análise não se ocupou das hierarquias entre normas ou com regras de aplicação e interpretação. A preocupação é a forma como esses comandos chegam de modo conflitante ou ambíguo nas BNR.

De saída, nota-se o caráter ambíguo das regras mais gerais, como "prioridade absoluta" e "melhor interesse da criança", que são mobilizadas tanto para justificar a separação como a manutenção. Exemplo disso foi, numa discussão acirrada entre uma agente que defendia a separação e outra que insistia nas tentativas de apoio à família extensa para que houvesse convivência na família natural. Expressando preocupação com a criança ficar sozinha, caso a mãe tivesse recaída no uso de drogas, a primeira disse, muito exaltada *"e se uma hora . . . a bebê ficar sozinha? Eu estou pensando na criança!".* De maneira igualmente exaltada, a segunda rebateu: "*Eu também estou pensando na criança!",* pontuando sobre os malefícios que a ruptura de vínculo traria.

Essa ambiguidade é um efeito típico de compromissos legislativos que evocam símbolos importantes, como a proteção à infância. Tais disposições dependem de uma linguagem suficientemente aberta para que diversos atores interpretem um mesmo ato de diferentes maneiras (Matland, 2009). Embora praticamente todas as regras envolvam questões de interpretação, esse é particularmente o caso de regras complexas, que garantem benefícios ou serviços (Hupe & Hill, 2007). Tal noção remete, ademais, à ambiguidade de meios (Matland, 2009), verificada na pesquisa de campo pelas incertezas sobre qual o papel desempenhado pelas diversas organizações no processo de implementação - como Conselho Tutelar, Vara da Infância e Juventude (VIJ), Defensoria Pública, Ministério Público - e pela dificuldade que os atores tinham para entender o que fazer e quais os efeitos do que fariam.

Quanto ao conflito, para Matland (2009), pode aparecer em relação aos objetivos professados de uma política ou das atividades planejadas para conduzi-la. Por exemplo, em pesquisa conduzida em unidades básicas de saúde sobre a focalização da saúde na população negra, Milanezi e Silva (2019) narram, entre outras questões, a dificuldade dos BNR em tratar de equidade, por meio de atendimento às especificidades da população negra, em razão da incompatibilidade que acreditavam existir entre focalização e a noção de acesso universal no SUS. Ou seja, tanto o comando constitucional de tratamento igualitário, como o de atenção especial, chegavam aos BNR, mas o primeiro era acionado para justificar a não aplicação do segundo (Milanezi & Silva, 2019).

Complicações semelhantes podem ser observadas com relação à Nota Técnica 01/2016/MDS/MSaúde, que prescreve um fluxo de atendimento e encaminhamento de mulheres grávidas em situação de rua e/ou uso de drogas. A normativa explicita a necessidade de esgotamento das possibilidades de manutenção segura da criança junto à família de origem, nuclear ou extensa, que deverá receber apoio e orientação e ter acesso aos serviços e benefícios que se fizerem necessários. Isso pode ser lido como coerente com os artigos do ECA que prezam pela manutenção da família extensa. Contudo,é também possível que a regra se contraponha às normativas sobre o melhor interesse da criança, a depender da interpretação que os agentes fazem sobre o que é "melhor interesse", como visto no casos apresentados gerando situações de conflito (Matland, 2009).

Em campo percebemos também que o "esgotamento das possibilidades" - presente tanto no ECA como na Nota Técnica - é um termo amplo, que passa por um alto grau de interpretação e depende do contexto dos atores. No caso acompanhado, por exemplo, era comum que as profissionais se mostrassem exaustas em algumas reuniões e repetissem que já haviam feito tudo que estava a seu alcance. Em outros momentos, se mostravam otimistas e afirmavam que iriam *"até o fim"* para que a criança permanecesse com a família. Nesse caso, ainda, há disputas sobre os significados da política, que podem se desenvolver sobre problemas de competência ou sobre os meios para alcançar os objetivos, como descrito por Matland (2009).

Apesar do caráter ambíguo e conflituoso dos comandos formais, os BNR de diferentes serviços implicados nesta dinâmica - abrigos, serviço de abordagem, equipamentos de saúde - precisam tomar decisões:

> Actors may be faced with situations in which rules are ambiguous or even contradictory. Over time, the number of rules they are expected to apply may have grown. At the same time these actors work under an action imperative: they have to act. Actors see themselves forced to make choices: choices about how to deal with a specific rule – in general and in specific situations – but also choices between rules.

O espaço para discricionariedade encontrado no campo é, portanto, formado por regras que enfrentam um alto grau de conflito e ambiguidade. Contudo, o exercício da discricionariedade, que resulta na materialização da ação do Estado para o cidadão (Dubois, 1999), conforme já mencionado, não é determinado apenas pelas regras e as BNR operam outros recursos na tomada de decisão no dia-a-dia da política pública. Assim, as situações de conflito e ambiguidade das normas são necessárias para pensar os contornos do espaço da discricionariedade, mas não são suficientes para dar conta da atuação dessas profissionais.

b. b. O processo decisório no microlevel: exercício da discricionariedade

No contexto da maternidade em situação de rua, em que ocorre implementação experimental, são os arranjos no microlevel, não no macrolevel, que determinam o resultado da implementação. Isso justificou a descrição *bottom-up* da política, com ênfase nas oportunidades disponíveis aos atores (Matland, 2009). As perguntas norteadoras desse exercício são, como levantado por Lotta (2019): o que influencia as BNR a exercer a discricionariedade de uma forma ou de outra? Quais são os fatores? As visitas aos centros de acolhida e, sobretudo, o acompanhamento do caso, permitiram-nos ouvir como as BNR argumentam sobre suas decisões, o que lançou luz sobre os fatores que incidem sobre elas, formando espaço de discricionariedade.

Entre estes, podemos citar: (i) regras formais provenientes da Constituição, do Estatuto da Criança e do Adolescente e de outros dispositivos infralegais, além de decisões de juízes em outros casos trabalhados; (ii) desconhecimento, dúvidas e incertezas sobre as regras e sobre sua aplicação; (iii) expectativas de outras BNR; (iv) medo de responsabilização de suas condutas em caso de risco à criança; (v) impressões pessoais, valores culturais, políticos e religiosos e opiniões socialmente partilhadas; e (vi) proximidade ou distanciamento entre BNR e usuárias, incluindo relações de afeto para além das relações profissionais estabelecidas.

Em relação às regras, o já discutido contexto de conflito e ambiguidade cria múltiplas possibilidades de ação: são diferentes organizações para acionar, diversos atores para se relacionar e múltiplas justificativas para decidir. As narrativas das BNR que estudamos podem ser de obediência à lei - *state agency* - como quando usam as regras formais para justificar seu raciocínio, ou de obediência normativa e cultural - *citizen agency* - conforme se depreende dos julgamentos que fazem sobre as mulheres e crianças atendidas (Maynard-Moody & Musheno, 2003). No que diz respeito às leis, no entanto, falta clareza às BNR sobre o que se aplica a cada caso, de modo que as narrativas *state agent* têm conteúdos muito diversos e conflitantes: separar ou manter juntos mãe e bebê podem ser "cumprimento da lei" - isso, claro, nos casos em que as BNR conhecem as regras sob as quais devem atuar.

O desconhecimento sobre as regras (e consequências das decisões) foi muito presente na pesquisa de campo e chamou atenção, inclusive, pela insistência com a qual as agentes nos demandavam para tirar dúvidas, tanto no acompanhamento do caso, como nas visitas em parceria com a Defensoria. Como no caso descrito na abertura deste artigo, que aconteceu em uma das visitas aos CAE, com frequência as BNR eram surpreendidas pelo que lhes era informado como regra para as situações do cotidiano. A Nota Técnica, por exemplo, era ainda muito recente à época em que a pesquisa de campo foi realizada e tinha pouco alcance com relação às profissionais que atuavam no cotidiano da política. O desconhecimento - assim como invisibilização e inação - podem ser decorrência do silenciamento em torno do tema, conforme exploram Milanezi e Silva (2019), na discussão sobre o silenciamento a respeito da Política Nacional em Saúde Integral da População Negra, contexto no qual há desconhecimento sobre o conteúdo das regras e sobre compatibilização entre elas, como no caso da focalização versus o universalismo do nosso sistema de saúde.

É preciso considerar, portanto, a complexidade contida na multiplicidade de normas e no manejo cotidiano delas pelas BNR. Em estudo sobre a atuação de fiscais do trabalho no Brasil, Pires (2017) narra como cada fiscal é legalmente competente para aplicar todas as regulações nacionais do trabalho e, diante disso, desenvolve modos de justificação de sua atuação. O autor identificou duas práticas correntes entre os fiscais: a primeira denominou *fiscal intelligence*, ao entender prática na qual os inspetores se comportaram como policiais, performando inspeções check-list e aplicando sanções para cada irregularidade que encontravam nos locais de trabalho. Já na segunda, que chamou de *social engineering*, o comportamento dos inspetores se assemelhava às práticas de consultores ou educadores, na medida em que eles buscavam informar e persuadir as empresas fiscalizadas, mais do que punir por infrações à lei (Pires, 2017).

Tais condutas estavam inseridas, sobretudo, nas redes sociotécnicas, isto é, conjuntos específicos de relações, envolvendo objetos e atores, os quais provêm fiscais do trabalho com o apoio que precisam para materializar as concepções de seus papéis e seguir com diferentes tipos de ações de inspeção (Pires, 2017). Nessa discussão, é interessante destacar o papel das redes de atores em torno da temática da maternidade e situação de rua: as BNR, embora eventualmente estejam em posição de dar decisões ou produzir relatórios individualmente, frequentemente se apoiam na discussão em grupo para decidir, como observado no acompanhamento do caso em que as opiniões a respeito da manutenção ou separação eram disputadas entre as agentes..

Em alusão ao subtítulo do livro de Lipsky (2010), os autores Hupe & Hill (2007) argumentam que, apesar dos "dilemas individuais", BNR trabalham numa gama de relacionamentos, que podem ser tanto horizontais como verticais. Nas relações horizontais, encontram-se os colegas de trabalho com os quais podem se consultar sobre o tratamento a ser dispensado aos clientes. Interessante observar que, para os autores, assim como no caso da maternidade em situação de rua, essas consultas ocorrem não somente com membros da mesma organização, mas de outras que trabalham com o tema, e os colegas podem ou não ser da mesma profissão. As visões dos colegas influenciam a tomada de decisão, são parte do que formata o espaço que a BNR tem para escolher um ou outro curso de ação.

Já na dimensão vertical, as BNR tem relação, de um lado, com os cidadãos com quem interagem e, de outro, com os gestores públicos e, de modo mais distante, os superiores de nomeação política (Hupe & Hill, 2007). As decisões tomadas pelas BNR estão sujeitas a esta dimensão de responsabilidade. No contexto estudado, elas expressavam temor de responsabilização (em uma das regiões, especialmente depois da portaria emitida pela VIJ) não somente com gestores e representantes políticos, mas com órgãos do sistema de justiça, como o Ministério Público e o Judiciário, que se ocupam do tema, em várias medidas, por envolver crianças, que são sujeitos vulneráveis e têm uma série de proteções a serem garantidas.

A delicadeza em torno dos sujeitos de direito envolvidos, aliás, é outro fator que influencia na modelagem da tomada de decisão. Mulheres têm uma série de direitos reprodutivos reconhecidos, para além do âmbito legal, no imaginário das burocratas. A ideia de separar uma criança da mãe causa espanto e com frequência atrai resistência das agentes. Ao mesmo tempo, há reconhecimento de que crianças são seres vulneráveis e merecedores de proteção especial e não podem ser colocados em risco. O tratamento desses direitos como incompatíveis esteve na fala local de diversos atores do campo, conforme pesquisa da CDHLG (Gomes, 2018).

Junto disso, há também influência de uma série de categorizações e julgamentos - pertencentes a concepções sociais mais amplas sobre maternidade, família e cuidado. Em suas formulações, as BNR expressam noções de "normalidade" e "merecimento", o que acaba influenciando na forma como vão decidir quais casos são mais apropriados para separação e quais são mais tendentes a ter sucesso com a manutenção (Salatino, Miranda & Lotta, 2019).

Por fim, está presente entre as BNR e as usuárias dos serviços relações de proximidade (Lotta, 2012), em nível profissional ou não, que interferem nas decisões adotadas pelas BNR diante das demandas cotidianas. No caso em análise, as agentes, após anos de acompanhamento, manifestavam certo carinho pela família, levando em conta a trajetória da avó da criança, conhecida por uma das agentes desde muito nova (foram vizinhas na infância). Contudo, tal proximidade era lembrada a depender do que se pretendia justificar e não guardava relação necessária com a decisão de manter ou separar a criança: por vezes, a proximidade era evocada para justificar separação, por vezes, para justificar conhecimento sobre a complexidade vivenciada pela família.

Como se percebe, são múltiplos os fatores que influenciam o processo decisório. Assim, o estudo do exercício da discricionariedade desponta como um fator fundamental para compreender o que é materializado como política para mulheres e crianças. Ou seja, . os aspectos que compõem e interferem nas decisões dos agentes, para além do contexto de regras formais ambíguas e conflituosas, não são determinantes apenas para compreender a atuação das profissionais, mas também as suas consequências para os destinatários do Estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final da pesquisa, foi um importante dado do campo perceber que, diante das indagações e questionamentos feitos pelas interlocutoras de pesquisa, nós, estudantes de direito interessadas na temática, ainda tínhamos muita dificuldade em afirmar o que poderia e o que não poderia ser feito. Mesmo após uma extensa pesquisa sobre as normativas aplicadas a esses casos, não pudemos dizer com certeza quais eram os limites da atuação das BNR envolvidas com essas mulheres, o que é sintomático de um quadro de conflito e ambiguidade entre as normas.

Enquanto pesquisadores, porém, nos era facultado não encontrar todas as respostas para as indagações que surgiam no dia-a-dia dos equipamentos envolvidos. Para as BNR, no entanto, as circunstâncias que surgem em seu cotidiano de trabalho exigem que elas tomem decisões com os recursos disponíveis, ainda que não existam orientações precisas sobre o que fazer em face a um determinado contexto. Isso faz de seus trabalhos "*impossible jobs*", como chamado por Lipsky (2010), pois diante das situações que se apresentam, as BNR nem sempre se comportam de acordo com o previsto pela norma, porque precisam lidar com as demandas que aparecem no contexto local e para as quais as respostas não estão sistematizadas nas regras.

A discricionariedade, nesse cenário, deve ser lida a partir das regras que a conformam, mas também a partir da ideia de discricionariedade como ação (Lotta e Santiago, 2017), presente nos comportamentos e decisões dos agentes, para as quais concorrem diferentes fatores, como a opinião dos pares, o desconhecimento das normas, o medo de responsabilização e os afetos envolvidos nas interações cotidianas. O que se materializa como política para essas mulheres gestante em situação de rua é, em grande medida, decorrente do exercício de discricionariedade, que proporciona diferentes experiências às usuárias no contato com a política e direciona para diferentes tipos de acesso a direitos.

Se, por um lado, existe a possibilidade de que o exercício de discricionariedade permita adaptações e adequações dos comandos formais aos contextos, existe um risco de que os resultados das decisões, no nível da rua, criem sensação de incerteza e injustiça nas cidadãs afetadas por elas. Num cenário de conflito e ambiguidade, falta previsibilidade do que pode acontecer tanto para as usuárias, como para as BNR. Quando a BNR de um abrigos nos perguntou, revoltada, se as profissionais do hospital maternidade tinham *direito* de fazer a separação, mesmo que a mãe tivesse condições de cuidar da criança, ela ilustrou o quanto esse contexto causa sensação de injustiça e parcialidade nas decisões - o que é componente de falta de qualidade do governo (Rothestein & Teorell, 2008).

BIBLIOGRAFIA

BRODKIN, E. Reflections on street-level bureaucracy: past, present, and future. *Public Administration Review*, v. 72, p. 940–949, 2012.

BUCCI, M.P. Quadro de Referência de uma Política Pública: primeiras linhas de uma visão jurídico institucional. Diário do Estado, no 122, 2016.

DUBOIS, V. La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère. Paris: Economica, coll., 1999.

FARIA, C. A. Implementação: ainda o 'elo perdido' da análise de políticas públicas no Brasil?. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). Implementação de políticas públicas: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

GOMES, Janaina (coord.). *Primeira Infância e maternidade nas ruas da cidade de São Paulo: relatório de pesquisa*. São Paulo: Lampião Conteúdo e Conhecimento, 2017.

HARRITS, G. S.; MØLLER, M. O. *Prevention at the Front Line: How home nurses, pedagogues, and teachers transform public worry into decisions on special efforts, Public Management Review*, 16:4, 447-480, 2014.

HILL, M. J.; HUPE, P. L. The multi-layer problem in implementation research. Public Management Review, v. 5, n. 4, p. 471-490, 2003.

HUPE, P. L; HILL, M. J.. Street-level bureocracy and public accountability. Public Administration, v.85, n. 2, p.279-299, 2007.

HUPE, P. Dimensions of discretion: specifying the object of street-level bureaucracy research. DMS-Der Moderne Staat, [S.l.], v. 2, p. 425-440, 2013.

LIPSKY, M. *Street Level Bureaucracy*: Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: Russell Sage Foundation, 2010[1980]

LOTTA, G. *Burocracia e implementação de políticas de saúde*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015.

LOTTA, Gabriela. *Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde*. In: FARIA, C. A (org). Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.

LOTTA, Gabriela. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A (org). Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.

LOTTA, Gabriela; SANTIAGO, Ariadne. *Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia*. BIB, São Paulo, v. 83, n. 1, p. 21-42, 2018.

LOTTA, G. S. 2019. *A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas.* In: LOTTA, G. S (org). Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil. Brasília: Enap, Brasília, 2019, pp. 11-38.

MATLAND, R. E. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. Journal of Public Administration Research and Theory, Oxford, UK, v. 5, n. 2, p. 145-174, 2009.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. Cops, teachers, counselors: stories from the front lines of public service. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

MILANEZI, J; SILVA, G. SILÊNCIO – REAGINDO À SAÚDE DA POPULAÇÃO NEGRA EM BUROCRACIAS DO SUS. in PIRES, Roberto. Implementando Desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas, Ipea, Rio de Janeiro, 2019, pp. 441-461.

OLIVEIRA, Roberto Cardoso. "O trabalho do antropólogo: olhar, ouvir, escrever" em Revista de Antropologia Vol 39, No. 1 (1996), pp. 13-37.

PIRES, R. Between the Law and the Case: Making Sense of Labor Inspector's Responses to Workplace Risks in Brazil. Droit et Societé, 96/2017, pp. 173-187.

RIOS, A. G. *O fio de Ariadne: sobre os labirintos de vida de mulheres grávidas usuárias de alcool e outras drogas*. 2017.

ROTHSTEIN, B. Bo Just Institutions Matter. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

SALATINO, L. C. ; MIRANDA, J. R. ; LOTTA, G. S. 2019. Políticas públicas para mulheres em situação de rua: reflexões sobre categorização e julgamentos (aceito para publicação).

O DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA ESPACIAL BRASILEIRA A PARTIR DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ATIVIDADES ESPACIAIS (PNAE)

Fabiany Maria Made e Vellasco (Agência Espacial Brasileira)

INTRODUÇÃO

A indústria espacial é intensiva em tecnologia, altamente inovativa e está na fronteira do conhecimento (OCDE, 2017). Utiliza mão de obra muito qualificada; integra conhecimentos e atividades multidisciplinares; é geradora de tecnologia de ponta com rápida evolução; propicia a transferência de inovações para outras indústrias e setores; e desenvolve produtos complexos e de alto valor agregado.

Desde as teorizações de Schumpeter (1934), passando pelas pesquisas empíricas dos anos 50 e 60, compreende-se que o avanço tecnológico compõe a chave para o crescimento econômico. A descoberta científica e a inovação tecnológica são vetores essenciais para incremento da produtividade e para a promoção do desenvolvimento social e econômico em uma sociedade baseada em conhecimento. Por tudo isso, a indústria espacial apresenta um potencial enorme de indução do desenvolvimento tecnológico e, portanto, de impulsionar o crescimento econômico de um país.

As nações que priorizam a política espacial buscam ter autonomia no acesso ao espaço e, portanto, nas atividades espaciais. Para tanto, elas promovem o desenvolvimento da indústria espacial, pois a geração de conhecimento e de inovação não é natural ou automática. Nelson (2008), Dosi (1998), Cimoli *et al* (2007), Peres & Primi (2009) e outros autores veem o desenvolvimento econômico como um processo evolutivo em que o aprendizado tecnológico está no cerne. Além disso, para eles, o desenvolvimento é resultado da interação e da co-evolução das tecnologias, das firmas, da estrutura industrial, e das instituições de suporte e governamentais.

Nelson (2008) considera que as relações de mercado são complexas e estão embebidas por uma estrutura institucional e pelos elementos de cooperação e confiança existentes. Nesse sentido, o papel das instituições econômicas e daquelas de fora do mercado são relevantes, pois elas mantêm uma dinâmica econômica essencial para o desenvolvimento. De forma que não é viável o desenvolvimento da indústria espacial sem instituições de apoio que favoreçam e cooperem para tal.

Desde Schumpeter (1934), é sabido que o desenvolvimento econômico é um processo que envolve uma mudança qualitativa da estrutura de produção, tendo associação entre o desenvolvimento e difusão da inovação (principalmente a tecnológica). Nesse sentido, é relevante considerar a importância da indústria como promotora da inovação e, por isso, este trabalho analisará os segmentos da indústria espacial que trabalham com *hardware* e não aqueles voltados para serviços espaciais.

No Brasil, a política espacial não tem sido prioridade dos governantes e o Programa Nacional de Atividades Espaciais (PNAE) sofre, há anos, com baixos investimentos, piorados por frequentes contingenciamentos. Em decorrência disso, a indústria espacial brasileira é enxuta; composta por empresas de pequeno porte; está territorialmente concentrada em São José dos Campos/SP; vem passando por precária situação financeira, o que acarretou em fechamento de algumas empresas e venda de outras; apresenta limitações de desenvolvimento tecnológicos, sendo dependentes de subvenção econômica. Mantiveram-se no mercado aquelas que diversificaram a produção, comercializando componentes e produtos para outros setores industriais; ou que foram adquiridas, em parte ou na totalidade, por empresas estrangeiras (SAE, 2011).

Um ponto crucial que permeia a compreensão sobre a importância da indústria espacial é a questão de autonomia do país para acesso ao espaço. Como envolve *status* e poder, as potências que têm acesso ao espaço hoje – a saber: EUA, Rússia, China, Japão, Índia, Ucrânia, Europa (ESA)[1], Israel, Irã, Coréia do Sul, Coréia do Norte – dificultam, com embargos comerciais e políticos, o acesso a componentes, subsistemas e sistemas que são fundamentais para o desenvolvimento de satélites e lançadores próprios. Dessa forma, dominar as tecnologias de desenvolvimento de satélites e lançadores é fundamental para fortalecer a soberania do pais e para promover desenvolvimento econômico. No entanto, essa autonomia depende de aval de grandes países, em especial, dos EUA, com o qual assinamos recentemente o Acordo de Salvaguarda Tecnológico (AST)[2], o qual precisará ainda ser apreciado pelo Congresso Nacional.

Uma característica marcante do setor é a dualidade, isto é, o uso civil e militar das atividades espaciais. Isso agrega complexidade ao setor e torna os embargos e restrições ainda mais duros, além de aumentar a sensibilidade das questões de segredo industrial. O objeto de pesquisa foi a vertente civil do programa espacial. Desde a criação da Agência Espacial Brasileira (AEB) - Lei n. 8.854, de 10 de fevereiro de 1994 -, compete a ela a elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento das Atividades Espaciais (PNDAE) e do Programa Nacional, o PNAE, bem como a coordenação do Sistema Nacional de Desenvolvimento das Atividades Espaciais (SINDAE). Este corresponde à estrutura institucional formal do setor, cuja finalidade é organizar a execução das atividades destinadas ao desenvolvimento espacial de interesse nacional. Ao longo desse trabalho, falar-se-á do funcionamento do SINDAE para se tratar do arranjo de implementação doPNAE.

A motivação de entender a participação do arranjo institucional do SINDAE nesse desenvolvimento limitado da indústria espacial é o que moveu este trabalho de pesquisa. Dessa forma, o objetivo geral da pesquisa foi analisar, à luz dos institucionalistas e dos evolucionistas, como o arranjo institucional de implementação do PNAE, no período de 1996 a 2018, causou efeitos sobre a indústria espacial.

A abordagem selecionada para a pesquisa foi o estudo de caso. Foram utilizadas diferentes fontes de evidência, para que houvesse uma triangulação entre elas: (i) leis e normas gerais, (ii) publicações acadêmicas e técnicas, e (iii) entrevistas formais. Além disso, o embasamento teórico subsidiou a elaboração de proposições prévias que nortearam a coleta e a análise dos dados.

Dessa forma, além desta Introdução, esse artigo conta com uma sessão 2, que traz o referencial teórico dos institucionalistas e dos evolucionistas, à luz dos quais se buscou o entendimento sobre o arranjo institucional do setor espacial; uma sessão 3, com informações sobre o arranjo institucional híbrido do PNAE no período de 1996 a 2018. Por fim, este artigo é composto por uma conclusão, que traz os achados gerais dessa pesquisa.

REFERENCIAL TEÓRICO

INSTITUIÇÕES E ARRANJOS INSTITUCIONAIS

A fim de compreender a relação entre regras, instituições e desenvolvimento, é importante detalhar e esclarecer alguns conceitos que serão relevantes para a análise a ser realizada neste trabalho. O primeiro deles é compreender o conceito de instituição, a partir da definição de Douglas North, para o qual as instituições são as regras formais e informais que regulam as interações sociais ou, ainda, são "as regras do jogo numa sociedade; mais formalmente, representam os limites estabelecidos pelo homem para disciplinar as interações humanas. Consequentemente, e em compensação, estruturam incentivos de natureza política, social e econômica" (NORTH, 1998, p. 7).

[1] Agência Espacial Europeia: organização intergovernamental de 22 Estados-Membros dedicada à exploração do espaço. Fundada em 1975 e com sede em Paris, França.

[2] O AST é um acordo recíproco de proteção de tecnologias. Com a assinatura do AST, os dois países estabelecem compromisso mútuo de proteger as tecnologias e patentes da outra parte contra uso ou cópia não autorizados. Ou seja, o AST com os EUA protege tecnologias norte-americanas e brasileiras. ASTs são praxe no setor espacial. O Brasil já tem acordos semelhantes celebrados com Rússia e Ucrânia. Já os EUA têm Acordos de Salvaguardas com Rússia, Índia e Nova Zelândia.

Se as instituições constituem a regra do jogo, as organizações são os jogadores. Em outras palavras, são os grupos de indivíduos voltados para determinada atividade, a qual é realizada com um fim específico. São as limitações institucionais impostas que definem o leque de oportunidades e, portanto, os tipos de organizações a serem fundadas.

Por sua vez, o ambiente institucional (*institutional environment)*, segundo Davis e North (1971, p.6), é formado pelas regras políticas, sociais e legais mais básicas e gerais que definem os fundamentos para o desenvolvimento do sistema econômico. São essas regras básicas e gerais que definem o sistema político e econômico. As regras do ambiente institucional, contudo, transcendem o sistema político e econômico e definem as regras que os agentes privados estabelecem para si em suas transações econômicas ou nas relações políticas e sociais particulares, as quais constituem os arranjos institucionais (DAVIS e NORTH, 1971). Em outras palavras, o arranjo institucional é um conjunto de regras que define a forma pela qual agentes econômicos podem cooperar ou competir (DAVIS e NORTH,1971), ou ainda, as regras que definem a forma de coordenar um conjunto específico de atividades econômicas em uma sociedade (FIANI, 2011, p. 4).

Douglass North (1998) ao abordar como as instituições evoluem ao longo do tempo, juntamente com a tecnologia empregada, acaba por determinar como os custos de transação e de produção afetam as decisões dos agentes. Por custos de transação entende-se "aqueles a que estão sujeitas todas as operações de um sistema econômico" (NORTH, 1998, p. 8). A Teoria dos Custos de Transação traz três pontos importantes para a análise (Williamson, 1991): (i) as transações e os custos associados a cada tipo irão definir diferentes arranjos institucionais; (ii) a tecnologia não é determinante da firma; e (iii) as falhas de mercado são fundamentais para entender os arranjosinstitucionais.

Quanto mais complexa a economia, maior a quantidade de transações e atores envolvidos na coordenação e operação do sistema. Um ponto muito importante é que a forma de organização do sistema determina também a distribuição de seus benefícios. Logo, os atores têm interesses de organizar o sistema de forma a se beneficiar.

As instituições evoluem ao longo do tempo, se adaptando ao ambiente. Contudo, um cenário onde ocorra a reversão da trajetória institucional implica na criação de novas organizações ou a modificação daquelas já existentes (North, 1998). A reversão depende da percepção de ganhos futuros ou da alteração de expectativas dos empresários. O dilema da mudança institucional consiste em fazê- la de forma brusca, enfrentando comoção social e política, uma vez em que as percepções ideológicas não mudam bruscamente; ou fazê-la de forma lenta, correndo-se o risco de ser sabotada pela burocracia ou pelos grupos de interesse, resultando em reformas distorcidas, dissipadas e diluídas.

Oliver Williamson (2012) apresenta os diferentes arranjos institucionais (ou estruturas de governança[3]) possíveis de organizarem o sistema econômico. A definição desses arranjos, com vistas a garantir a melhor estrutura de governança e com o menor custo de transação possível, leva em conta três aspectos:

i. a incerteza: diz respeito ao grau de confiança em antecipar ações. Desse modo, para se proteger em cenários incertos, os contratos tendem a ser mais complexos e com mais garantias;
ii. a frequência das transações: quanto mais frequente, mais complexa tende a ser a relação entre as partes. Exemplo: a compra recorrente de determinados insumos requer contratos mais detalhados e com regras para atrasos e não cumprimentos; e
iii. as especificidades do ativo: diz respeito ao quanto os ativos são específicos de tais atividades, isto é, em caso de encerramento das atividades em que grau eles poderiam ser reaproveitados. Segundo Fiani (2013, p. 25), "ativos específicos são aqueles que não podem ser aplicados em uma atividade diferente daquela para a qual foram planejados, sem com isso sofrerem uma redução expressiva no seu valor, além daquela que eventualmente decorra da apreciação pelo uso".

Com base nos três aspectos, as relações econômicas podem estar organizadas em forma de:

(1) mercado, (2) hierárquicas ou (3) de estruturas híbridas. Esse entendimento é importante quando se deseja estudar as condições institucionais mais adequadas para o desenvolvimento econômico.

A estrutura de mercado é a mais impessoal dos arranjos, pois se sustenta pelo mecanismo de preço. O mercado, através dos processos de compra e venda, é o responsável por determinar as transações. Os agentes irão tentar reduzir seus custos, através da barganha e das economias de escala e de escopo. O mercado é a melhor opção de arranjo institucional quando os ativos não apresentam especificidade significativa, no sentido de que as regras que regem as transações desse ativo são gerais e simples de serem aplicadas indistintamente a qualquer transação.

[3] Oliver Williamson emprega o termo "estrutura de governança" no mesmo sentido de "arranjo institucional" de Douglass North. Neste trabalho, será empregado o termo "arranjo institucional", apesar do arcabouço teórico de estruturas híbridas e centros estratégicos serem oriundos de Williamson e desenvolvido por Claude Ménard, por exemplo. A escolha do termo a ser utilizado perpassa a ampla variedade de situações em que a palavra governança é empregada, evitando-se assim, possíveis equívocos.

A estrutura hierárquica apresenta a verticalização da cadeia produtiva, absorvendo os segmentos a jusante ou a montante, como forma de reduzir os custos. Os mecanismos de controle se tornam mais presentes e atuam para garantir a redução de custo de forma integrada. As decisões se dão pela autoridade hierárquica, como acontece na administração de empresas públicas e privadas, na administração pública direta, dentre outros.

Por fim, as estruturas híbridas se encontram entre as estruturas de mercado e as estruturas hierárquica. Aquelas estão no meio termo exatamente por conterem elementos de incentivos e também de controle, reservando espaço tanto para a adaptação autônoma (como na estrutura de mercado), quanto para a adaptação coordenada (como na estrutura hierárquica). A estrutura híbrida é a ideal quando os ativos envolvidos já apresentam alguma especificidade e as transações acontecem com alguma frequência; ou quando os ativos possuem alta especificidade, no entanto, há baixa frequência de transações. É essa estrutura adequada para compreender o setor espacial, por isso, essa categoria será considerada na análise.

Para o processo de desenvolvimento, são essenciais tanto tecnologias mais sofisticadas, quanto a formação de mão de obra especializada, como é o caso do setor espacial. Ao classificar uma estrutura como híbrida, considera-se, portanto, tanto a especificidade de ativos físicos, quanto dos humanos.

Nesse estudo específico, o setor espacial é idiossincrásico, estratégico e mobiliza recursos variados de grande natureza. Por isso, é importante compreender as condições do arranjo híbrido do setor, que combina ativos muito específicos com incentivos e controles variados. Além disso, esse arranjo institucional híbrido fundamenta-se na necessidade de coordenação de atores públicos e privados para que esses cooperem e trabalhem com vistas à consecução de determinados objetivos econômicos e tecnológicos.

Claude Ménard (2011) foi um dos principais autores a desenvolver os conceitos elaborados por Williamson. Um destes foi o de centro estratégico ou, nos termos de Ménard, "entidade estratégica". O centro estratégico é responsável pela coordenação das organizações, manipulando os incentivos e controles administrativos de intensidade moderada que caracterizam os híbridos, com o objetivo de preservar a relação entre os agentes, evitando-se, assim, a depreciação dos ativos específicos na forma de recursos compartilhados.

O centro estratégico faz-se necessário, em especial, quando as organizações possuem ativos e direitos compartilhados na relação, assim como o centro estratégico. Nesses casos, embora as organizações possuam recompensas individuais, haverá também aquelas conjuntas cuja relação de alocação entre organizações é definida pelo centro estratégico. Este funciona como depositário de autoridade competente para monitorar as ações conjuntas e pode ter diferentes formas, como assembleias e conselho, ou uma entidade permanente específica. Quaisquer um desses arranjos envolvem a centralização de decisões, um nível não desprezível de regras formais e controle parcial sobre os direitos de propriedade (MENARD, 2011).

INSTITUIÇÕES IMPORTAM PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Schumpeter (1988) enfatizou a importância da inovação tecnológica em suas obras, definindo- a como a força central no dinamismo do sistema capitalista. Para o autor, o desenvolvimento nada mais é do que a ruptura do "fluxo circular[4]" através de inovações que ocorreriam ao longo do tempo. O desenvolvimento "é uma mudança espontânea e descontinua nos canais do fluxo, perturbação do equilíbrio, que altera e desloca para sempre o estado de equilíbrio previamente existente" (SCHUMPETER, 1988, p.47).

A inovação é, portanto, um fenômeno de desequilíbrio, gerando as flutuações cíclicas da economia. Ao mesmo tempo, seu resultado é *ex-post*, isto é, somente após sua introdução no mercado é que o mesmo irá aprová-la ou não. O empresário somente se sentirá estimulado a inovar e a correr riscos, se souber que conseguirá usufruir de lucros de monopólio durante um período de tempo, antes que novas empresas entrem no setor.

Dando prosseguimento ao pensamento de Schumpeter, os autores conhecidos como neo- schumpeterianos (Nelson, 2008; Winter, 1982; Dosi, 1988; e outros), estudam a inovação como um fator endógeno à dinâmica econômica, ou seja, existe uma relação entre crescimento econômico e inovação. Contudo, para este grupo de autores, a tecnologia não é um bem livre. Existe assimetria entre as firmas, de forma que a tecnologia não pode ser facilmente replicada e os custos associadas à reprodução não são baixos.

Para sanar tais deficiências os autores neo-schumpeterianos distanciam dos conceitos da física (Teoria neoclássica tradicional) e aproximam-se das ciências biológicas (Teoria da Evolução). A abordagem evolucionária traz agora um ambiente econômico com seleção natural, em que o sucesso das firmas depende de sua sobrevivência em um ambiente competitivo. O modelo passa a ser dinâmico e inclui o comportamento de longo prazo com mudanças progressivas. As ações das empresas são resultados de seus comportamentos anteriores.

[4] O fluxo circular refere-se a um sistema que muda lentamente, não implicando em um estado estacionário rígido.

Nelson (2008) defende que o desenvolvimento econômico é um processo evolutivo em que o aprendizado tecnológico está no cerne. Uma mudança econômica de longo caminho acontece a partir da co-evolução de tecnologias conhecidas e em uso, e de instituições que dão suporte e regulam-nas. A partir desse entendimento, Nelson (2008) constrói um comparativo entre as Teoria Neoclássica e a Evolutiva e aponta as falhas ou carências da primeira.

A primeira divergência entre as teorias é o contexto em que a econômica funciona, isto é, a cena econômica. Para os neoclássicos, esse contexto é conhecido pelos atores econômicos e esses são capazes de antecipar as mudanças e calcular racionalmente suas ações em função do que aprenderam anteriormente. Para os evolucionistas, a economia está em processo contínuo de mudança, sendo que a atividade econômica é precedida de um contexto que não é completamente familiar aos atores ou compreendido por eles.

Outra distinção consequente dessa primeira é a racionalidade dos atores. As duas teorias assumem que os atores individuais e organizacionais definem seus objetivos de forma inteligente. No entanto, para a Teoria Evolucionista, a racionalidade é limitada. Os atores não têm condições de compreender completamente o contexto em que estão operando, o que os leva para dois caminhos: às vezes copiar uma rotina que teve resultado satisfatório em determinado contexto ou momento; outras vezes, inovar, quando veem oportunidade para tal.

Em relação à boa performance econômica, as teorias também divergem. Na Teoria Evolutiva, não há ótimo teórico a ser alcançado, porque as possibilidades econômicas estão sempre mudando, de forma que não é possível prevê-la em detalhes. Enquanto na Teoria Neoclássica a performance econômica é julgada a partir da proximidade da realidade com o ótimo teórico. Para os neoclássicos, este entendimento justifica a existência de instituições apenas quando há falhas de mercado, isto é, quando a realidade se distancia da teoria.

De forma oposta, os evolucionistas, por influência de Schumpeter, acreditam nas incertezas do contexto econômico e na geração de inovações, que, em geral, envolvem ganhadores e perdedores ao longo do processo inovativo. Além disso, os evolucionistas reconhecem a complexidade institucional dos mercados modernos e apontam isso como um ponto cego da Teoria Schumpeteriana. As relações de mercado são complexas e estão embebidas por uma estrutura institucional e pelos elementos de cooperação e confiança existentes. Nesse sentido, o papel das instituições econômicas e das instituições de fora do mercado são relevantes, pois elas mantêm uma dinâmica econômica essencial para o desenvolvimento. Para Nelson (2008), a estrutura institucional sempre esteve envolvida, não foi criada para maximizar o comportamento dos agentes econômicos, não sendo, portanto, apenas uma questão de "falha de mercado".

Nelson (2008) entende que para compreender a economia é preciso perceber que ela é formada por diferentes setores, cada um com sua própria dinâmica. Há tecnologias e indústrias de determinados setores que conduzem ao processo de crescimento econômico. Por outro lado, tecnologias-chave e indústrias de diferentes setores requerem conjuntos distintos de instituições de apoio. Segundo Freeman & Perez (1998, *apud* Nelson, 2008) as nações que conseguiram se tornar líderes em diferentes áreas são aquelas que mantém um conjunto apropriado de instituições.

Além da co-evolução de tecnologia, firmas e estrutura industrial, e de uma variedade de instituições de fora do mercado, Nelson (2008) destaca: (i) a importância de compreender os detalhes do desenvolvimento, a partir de uma perspectiva evolucionária na dinâmica econômica; e (ii) a importância das leis para a dinâmica das políticas públicas e dos programas de apoio ao desenvolvimento. As políticas e os programas são parte da questão e podem favorecer ou atrapalhar o processo.

Para um país conseguir aprender a produzir tecnologias já usadas em economias avançadas, isto é, realizar um processo de "*catch-up*", ele precisa quebrar o ciclo da atividade econômica e desenvolver novas capacidades, gerando, a partir disso, inovação. Diferente do que pregam os neoclássicos, o crescimento econômico não é uma questão de acumulação, de investimentos em capital físico e humano. Esses são importantes, mas não suficientes. O crescimento trata-se de assimilação e aprendizado para fazer com eficiência, de inovação e de aprendizado efetivo para gerar retornos altos do uso dos capitais físicos e humanos.

O processo de *catch-up* envolve mais do que ganhar o domínio sobre novas tecnologias e uma mão de obra tecnologicamente qualificada. Ele abarca novas formas de organização e de administração do trabalho, o que muitas vezes significam um processo doloroso de destruição criativa, conforme já definido por Schumpeter. Em muitos casos, velhas empresas e indústrias irão desaparecer e, para evitar isso, criarão resistência ao processo de *catch-up* que se inicia.

As mudanças necessárias nas firmas e nas estruturas industriais dependem das estruturas institucionais de apoio e de modelagem da atividade econômica, bem como da extensão em que elas facilitam a mudança produtiva. Nelson (2008) destaca as estruturas institucionais que considera mais relevantes no processo de desenvolvimento. Em primeiro lugar, as estruturas financeiras, que são primordiais pelo volume de recursos que o processo exige. Em segundo, as estruturas educacionais, pois, historicamente, os países que tiveram sucesso no desenvolvimento conseguiram-no por meio da priorização dos ensinos fundamentais e básicos, desenvolvendo nos jovens a capacidade de operar tecnologias modernas. Em terceiro lugar, ocupa papel de destaque um sistema avançado de treinamento em ciência e tecnologia. E em quarto, as universidades e os laboratórios públicos, *locus* apropriado para pesquisa e treinamento, contando com a experiência de cientistas e engenheiros.

Em resumo, para Nelson (2008) o centro da mudança está na capacidade de aprendizado e inovação das firmas. No entanto, para isso, é fundamental o suporte institucional de dentro e de fora do mercado.

Seguindo a mesma linha, Dosi (1988) propõe um quadro de análise não reducionista das instituições. O autor compreende que: a) os comportamentos não são explicados em sua totalidade pela racionalidade do *homo economicus*; b) o mercado, a economia e os seus processos internos representam, por si só, configurações institucionais específicas para um período, uma cultura, um país, etc; c) há combinações entre processos de mercado e instituições *lato sensu* que combinam determinados padrões de desempenho; d) variáveis não mercantis são características permanentes do sistema econômico e parte essencial da maneira como a economia evolui.

As instituições são importantes também para moldar a busca de interesse dos agentes privados, procurando resultar em um bem social mais amplo. Para isso, coordenar o processo de busca de interesses é muito importante. Dosi (1998) parte de uma categoria de variáveis sobre as quais as políticas podem influenciar o progresso tecnológico, a saber: (i) a capacidade do sistema tecnológico em fornecer grandes inovações e a organização das condições de contexto tecnológico; (ii) as capacidades dos agentes econômicos para incorporar tecnologias, promoverem mudança tecnológica e organizacional;

(iii) os padrões de sinais, os quais dependem também das relações inter-empresariais e internacionais de assimetrias tecnológicas; (iv) as formas de relação dentro e entre os mercados (as formas de relações industriais, o equilíbrio entre cooperação e concorrência, etc); (v) e os incentivos, estímulos ou restrições enfrentados pelos agentes no processo de inovação.

Dosi (1998) considera que os países ocidentais apresentam graus relativamente altos de intervenção, sendo que a diferença entre eles é basicamente o arranjo institucional e a filosofia de intervenção. Além disso, destaca que historicamente um esforço de recuperação bem-sucedido no que tange a renda e a salários per capita sempre foram acompanhados pelo *catching up* tecnológico, incluindo paradigmas tecnológicos novos e mais dinâmicos, independentemente dos padrões iniciais de vantagens comparativas, especializações e sinais gerados pelo mercado. Essa consideração tão relevante vem acompanhada de outra: o papel que as políticas e instituições desempenham na mudança tecnológica. O processo inovador incorpora necessariamente uma mistura complexa e diferenciada de apropriação privada e aspectos do bem público. De forma que ponto a ser discutido não foca em se, mas em como e em que medida as políticas devem afetar as atividades inovadoras.

De acordo com o perfil temporal dos desenvolvimentos tecnológicos, as políticas relacionam- se ao surgimento de novos paradigmas ou à sustentação das atividades tecnológicas ao longo do tempo. Para cada caso, deve-se estabelecer instrumentos diferentes. Para o primeiro, por exemplo, garantia de fluxo de avanços tecnológicos e da relação entre esses e a exploração econômica, suporte financeiro para as incertezas do processo, etc. Para o segundo, manutenção do fornecimento de avanços tecnológicos e condições de benefício para a inovação. Os países abaixo da fronteira tecnológica podem agir também sobre os níveis das empresas nacionais e contra as barreiras de entrada de seu país e empresas no comércio mundial.

As condições de contexto que envolvem externalidades e infraestrutura também são fundamentais no processo de transição entre novos regimes tecnológicos, pois são necessários novos padrões de intersetorialidade, de fluxos de mercadorias e informação, de infraestruturas comuns e de interdependências não comerciais entre empresas e setores.

Por fim, Dosi (1988) ainda destaca o quanto as políticas públicas afetam a racionalidade dos agentes e moldam as formas pelas quais suas expectativas e objetivos são formados.

Cimoli *et al* (2007), por sua vez, constataram empiricamente a inexistência de um processo de desenvolvimento apartado das condições proporcionadas por um rico conjunto de instituições complementares, de normas de comportamento compartilhadas e de políticas públicas. Além disso, explicitaram o papel das políticas discricionárias como ingredientes para as estratégias de desenvolvimento nacional, em especial, nos países em que houve o processo de emparelhamento (*catching up*).

Cimoli *et al* (2007) afirmam que todos os processos de geração de novos conhecimentos científicos e tecnológicos, assim como os de imitação e adaptação tecnológica, necessariamente envolvem uma ampla variedade de atores complementares, comumente envolvendo empresas mercantis, instituições públicas de pesquisa e treinamento, comunidades de intercâmbio, sociedades técnicas e sindicatos, dentre outros. Nesse contexto, aparece a necessidade de instituições e políticas voltadas para o aprendizado tecnológico construírem um sistema nacional de produção e de inovações.

O processo de emparelhamento, de forma primordial, envolve inovações, sendo que parte significativa delas são de caráter organizacional e institucional. O próprio processo de emparelhamento constitui uma inovação que exige, dentre outros itens, a necessidade de aprendizado sofisticado pelo uso e pela prática, bem como um alto risco de malogro. Ao lado disso, a dinâmica da industrialização fundamenta-se em significativas transformações estruturais que ocasionam uma variação da importância dos diferentes ramos de atividade econômica na geração das inovações tecnológicas e organizacionais. A diversidade das fontes de oportunidades de aprendizado e complementaridades entre elas mostra-se fundamental nesse processo de inovação.

A política pública entra para ajudar no processo de desprender-se do passado e fomentar trajetórias de desenvolvimento originais. As políticas e outras atividades institucionais "afetam conjuntamente (i) as capacidades tecnológicas de organizações individuais e corporativas, e seus ritmo de aprendizado; (ii) os sinais econômicos percebidos por elas (incluindo, lucratividade e os custos de oportunidade percebidos); (iii) as formas como elas interagem umas com as outras e com outras instituições não-mercantis" (CIMOLI *et al*, 2007, p.68).

As combinações são específicas de cada país, no entanto, os autores encontraram algumas regularidades, a saber: (i) a centralidade das agências públicas, tais como as universidades, e das políticas públicas na geração e estabelecimento de novos paradigmas tecnológicos; (ii) os incentivos são insuficientes, por isso, um papel central das políticas é afetar a capacidade dos atores em alcançar novos paradigmas tecnológicos ou de realizar o emparelhamento; (iii) a disciplina do mercado é útil para tirar do sistema aquelas firmas com baixo desempenho, por outro lado, choques seletivos muito fortes podem retirar todas elas impedindo possibilidades futuras de aprendizado; (iv) as política enfrentam necessidade de equilibrar as medidas direcionadas para a construção de capacidades e a proteção a novos aprendizados com limites à inércia e ao comportamento rentista; (v) em termos de renda *per capita* e salários, o emparelhamento sempre tem sido acompanhado de novos e mais dinâmicos paradigmas tecnológicos e, dessa forma, a necessidade de políticas que afetem os padrões de sinais econômicos (preços e lucratividade relativos) será tanto maior, quanto maior a distância do país da fronteira tecnológica.

Instituições e políticas moldam os processos de desenvolvimento e influenciam a direção e taxa de progresso técnico e crescimento, pois a capacidade de sustentar a inovação a longo prazo não é uma tarefa fácil. As atividades industriais e tecnológicas não são espontaneamente geradas ou disseminadas. De fato, há uma tendência para padrões tecnológicos para se reforçar de tal maneira que as empresas pioneiras (e países) tendem a manter suas vantagens ao longo do tempo (CIMOLI & DOSI, 1995). Esta estrutura reconhece o papel fundamental das políticas industriais e tecnológicas no desenvolvimento, e permite identificar as diferentes dinâmicas que caracterizam a transformação de sistemas socioeconômicos no centro e na periferia.

O ARRANJO INSTITUCIONAL HÍBRIDO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PNAE NO PERÍODO DE 1996 – 2018 E O DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA ESPACIAL

O CENTRO ESTRATÉGICO DO SINDAE

A AEB tem a competência legal de atuar como órgão central do SINDAE, por isso, segundo a conceituação de Ménard (2011), caracteriza-se como o centro estratégico, sendo responsável pela coordenação das organizações envolvidas no sistema e pelo equilíbrio entre os incentivos e controles administrativos típicos de arranjo híbrido.

A Agência acumula funções de planejamento, execução, coordenação e controle, no entanto, apesar de ter sido criada em 1994, o primeiro concurso público para lotação de servidores foi realizado somente em 2014, com nomeação e posse de 64 servidores em julho de 2016. Dessa forma, a instituição passou 22 anos com um quadro restrito de pessoal, contando com servidores cedidos de outros órgãos, comissionados e terceirizados[5]. Grande parte desses profissionais recebiam uma remuneração incompatível com o grau de responsabilidade exercido.

[5] Apenas 10 servidores de órgãos extintos foram distribuídos para AEB em 1999. Esses foram se aposentando ao longo do tempo e hoje restam apenas 6 ativos.

A ausência do concurso também contribuiu para a concentração de engenheiros e físicos no quadro da instituição, que acabou por carecer, por muitos anos, de um quadro de pessoal multidisciplinar, com capacidades e habilidades de negociação em áreas como políticas públicas, administração, economia, dentre outros.

As circunstâncias acima acarretaram em carência de força política da AEB para (i) liderar ou interferir nas decisões do programa espacial, (ii) para dar visibilidade à Política Espacial e à própria Agência e (iii) para negociar com os altos escalões dos governos a priorização do tema e a destinação de recursos financeiros e humanos.

A AEB, por muito tempo, ficou restrita à função de ordenadora de despesas para dois grandes executores do PNAE: o Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial (DCTA), na área de lançadores, e o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), na área de satélites e aplicações. Em alguns casos, sendo deixada à parte de decisões estratégicas. Os institutos detêm: (i) forte capital político (o DCTA está ligado ao Ministério da Defesa, o INPE, ao MCTIC, com posição hierárquica no Ministério semelhante à da AEB); (ii) capital tecnológico (os dois dominam tecnologicamente as suas respectivas áreas e têm interesses próprios de pesquisa, o que muitas vezes influenciou na decisão de qual satélite ou lançador deveria ser construído, a despeito do retorno para a sociedade); e (iii) corpo técnico, pois o DCTA detém cerca de 1.500 colaboradores, o INPE, 840, enquanto que a AEB detém cerca de 150.

Os institutos desempenham atribuições diversas, além da atividade espacial (Entrevista 7). O INPE, além da engenharia espacial e do LIT, trabalha com astrofísica, meteorologia, dentre outras, as quais, apesar de usarem serviços espaciais, compõem leques diferentes de atividades. Da mesma maneira, o DCTA é responsável não só pelo IAE, mas por diversas instituições de ensino e pesquisa militares e/ou vinculadas às Forças Armadas, como o Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA) e a Academia da Força Aérea (AFA). A AEB, ao contrário, foi criada exclusivamente para tratar da temática espacial.

A desconstrução da AEB como mera repassadora de recursos não é trivial, devido às relações de poder já consolidadas no sistema. Um colaborador da indústria (Entrevista 6) traz um exemplo relacionado a empresas integradoras[6]: "AEB é uma forte entusiasta da ideia de integradora, mas ela tem dificuldade de fazer essa visão desdobrar" (Entrevista 6). Há, naturalmente, resistência dos institutos em alterar tal situação, como forma de preservar os poderes adquiridos e de manter a prevalência de seus interesses.

No que tange à visibilidade do PNAE, as aplicações espaciais são fundamentais para setores como defesa, comunicações e meteorologia, bem como para tarefas de observação e posicionamento da Terra. Apesar disso, no Brasil, os produtos das atividades espaciais não são amplamente reconhecidos como tal, de forma que se perde a oportunidade de mobilizar diversos setores econômicos e sociais para pressionarem, conjuntamente com a AEB, pela priorização política e orçamentária do PNAE.

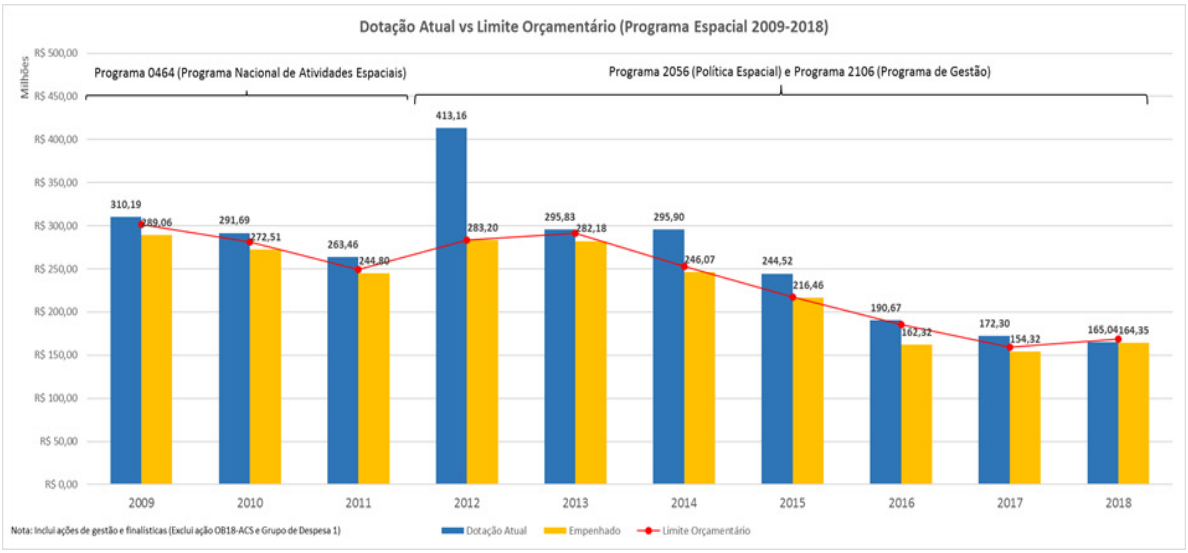
Relativo ao orçamento, o PNAE sempre contou com recursos do Orçamento da União como sua principal fonte de financiamento. Desde a criação da AEB, em 1994, os recursos são geridos pela Agência, porém sofrem grandes variações ao longo dos anos e, a despeito da programação decenal do PNAE, os recursos programados para sua execução não chegam em sua totalidade. "Ninguém faz Programa Espacial com 200 milhões por ano, o próprio PNAE previa investimento de um bilhão por ano e não está acontecendo" (Entrevista 1).

O GRÁFICO 1 a seguir demonstra o limite orçamentário da AEB nos últimos 10 anos, além de comparar a dotação orçamentária com aquilo que foi realmente empenhado no âmbito dos Programas da AEB. Inicialmente designado Programa Nacional de Atividades Espaciais – 0464, em 2012, passou a ter duas nomenclaturas: Programa Política Espacial – 2056 e Programa de Gestão – 2106. O GRÁFICO 1 inclui, portanto, ações de gestão e da área finalística[7]. É possível perceber que, em dez anos, houve queda dos recursos empenhados de 289 milhões de reais, em 2009, para 164 milhões em 2018.

[6] A integração de sistemas refere-se a atividades de integrar componentes, habilidades e conhecimentos de outras organizações, para produzir sistemas cada vez mais complexos. "Quanto mais complexa, de alta tecnologia e de alto custo for a integração de sistemas, mais significativa ela será para a atividade da empresa e do conjunto do setor" (FERREIRA, 2016. p.4). São as integradoras finais, produtoras de satélites e lançadores, que comandam o conjunto da cadeia produtiva e que também respondem pela maior parcela de valor agregado.

[7] Foram excluídas as Despesas de Grupo 1 e a Ação Orçamentária vinculada à Alcântara Cyclone Space.

GRAFICO 1 – Limite orçamentário da AEB – 2009 a 2018



FONTE: AEB, 2018.

Como consequência da mencionada carência de força política da AEB, observa-se a queda no volume de recursos no gráfico acima, o que provoca grande impacto no setor como um todo e, em especial, na indústria espacial. Um agravante do baixo volume de recursos é a pulverização de gastos em projetos dispersos e não articulados entre si (Entrevistas 3 e 7). "Os isolamentos das instituições governamentais que compõem o SINDAE permanecem. De longa data, não existem coordenação e compatibilidade de metas e objetivos entre o desenvolvimento de veículos lançadores e o desenvolvimento de satélites" (VAZ, 2009, p. 226). O que acaba por não gerar resultados positivos para o setor espacial e, por conseguinte, satisfação dos tomadores de decisão, o que favoreceria a destinação de uma parcela significativa do montante de recursos orçamentários da União para o PNAE.

Cabe ressaltar que a AEB é uma autarquia comum e, ao contrário de outras agências públicas, como a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), não possui poder de regulação ou de sanção sobre os executores da política. Tampouco dispõe do mesmo grau de autonomia administrativa que as agências reguladoras, por não ser uma autarquia especial (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009).

Concebida para sinalizar aos parceiros internacionais que o programa brasileiro estaria sob comando civil, a AEB "conferiu maior complexidade à organização política do programa, mas não instituiu uma hierarquia na definição de tarefas, o que suscitou problemas de coordenação e articulação entre os projetos e disputa em torno dos recursos orçamentários" (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009. p. 53).

Com equipe reduzida, insuficiência de capacidade estatal (tanto político-relacional, quanto técnico-burocrática), quadro orçamentário enxuto e sem apoio da sociedade a AEB apresenta dificuldade em exercer as atividades de centro estratégico do complexo arranjo que implementa o PNAE (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009; Entrevistas).

ÓRGÃOS SETORIAIS DO SINDAE

O Decreto nº 1.953, de 1996, que instituiu o SINDAE, definiu como órgãos setoriais o INPE e o DCTA. Historicamente, estas instituições ficaram conhecidas como "executoras" do PNAE, detendo muita autonomia para tomar decisões estratégicas e nortear a atuação do PNAE. Contudo, a atuação está mais relacionada aos interesses institucionais de cada uma delas do que aos do Programa.

A AEB mesmo sendo detentora dos recursos e, no limite, a "dona" dos produtos encomendados não consegue exercer seu poder de órgão central. A maior concentração de poder dos órgãos setoriais em relação à AEB explica-se por diversos fatores técnicos, dentre eles, deterem maior número de funcionários, estrutura mais robusta (incluindo laboratórios de teste) e o conhecimento técnico a respeito dos desenvolvimentos tecnológicos do setor. Porém, a predominância de poder de decisão pelos órgãos setoriais deveu-se, também, a fatores políticos que envolvem a falta de hierarquia entre a AEB e eles, o baixo capital político da AEB para exercer coordenação entre órgãos com capacidade técnica tão distintas, sendo a AEB o mais enxuto deles.

Nesse contexto, a coordenação de ações entre os dois institutos tecnológicos, INPE e IAE, ficou comprometida ao longo do tempo. Carvalho (2009, p. 21 e 22) relata a sucessão de acontecimentos tecnológicos, orçamentários e de embargos que inviabilizaram a realização concatenada entre os projetos brasileiros de satélites e de lançadores. O principal deles foram os sucessivos fracassos do Veículo Lançador de Satélites (VLS), em 1997, 1998 e 2003. Desde então decidiu-se abandonar o projeto de se ter um lançador robusto e optou-se por desenvolver um lançador de micro e pequenos satélites, o Veículo Lançador de Microssatélites (VLM), cujo desenvolvimento ainda não foi finalizado. No entanto, o relato é de que com o VLM o desalinhamento entre institutos e de prioridades continua, não houve um aprendizado em relação ao VLS: "essa proposta deveria ser feita já integrada com o INPE de qual satélite será lançado. Não foi feito assim" (Entrevista 3).

As dificuldades enfrentadas pelo PNAE justificam ainda mais a necessidade de sinergia entre os dois principais institutos envolvidos no Programa Espacial, porém, as distâncias programáticas e filosóficas entre eles são significativas. Enquanto o IAE prioriza, atualmente, o VLM, visando o mercado de microssatélites, o INPE investe na parceria sino-brasileira para a construção dos satélites de sensoriamento remoto da série CBERS, que são lançados da China, e no Amazônia-1.

Apesar de demonstrarem mais força e estrutura do que a AEB, os institutos, ao longo dos anos, vêm tornando-se carentes de recursos orçamentários, de infraestrutura e de pessoal. Segundo a Entrevista 4, eles são "achatados" em termos de recursos necessários para os projetos que o próprio PNAE prevê. Apesar de haver uma expectativa de desembolso financeiro, o planejamento nunca é executado. Isso gera grandes atrasos nos projetos, frustram os *stakeholders*, que não veem resultado e, portanto, não destinam novos recursos à atividade. Acaba que a indústria é também prejudicada por isso, pois "embora sejamos as Autoridades de Projeto de cada subsistema, grande parte das atividades é executada na indústria, porém com essa redução de recursos e projetos acabamos sufocando a indústria.

Ela acaba não tendo um fluxo de caixa necessário para se manter funcionando, é um ciclo vicioso" (Entrevista 4).

O corpo técnico está aposentando exponencialmente. Em 12 anos, houve redução de 30% dos colaboradores e a previsão é de diminuir, em 4 anos, a menos da metade do que se tem hoje. Nesse contexto, os institutos já perderam muita capacidade técnica e conhecimento, pois não foi feita gestão adequada deste, com o repasse a outros pesquisadores da casa, à indústria, às universidades.

O SETOR PRIVADO NO SINDAE

O Decreto nº 1.953[8], de 1996, que instituiu o SINDAE, definiu também a participação do setor privado, por indicação de seu representante legal. As relações do setor privado no âmbito do SINDAE acontecem tanto de forma direta com a AEB, (institucionalmente e de forma contratual, como nos casos em que a AEB contrata diretamente); e também, mais recorrentemente, via institutos de pesquisa.

Segundo a Entrevista 7, dos integrantes do SINDAE, a indústria "é um dos que mais sofre. Se o governo faz ou não seu trabalho, os órgãos governamentais existem, a indústria não. Ela acaba se não tiver um contrato, se não tiver fomento, se não tiver ninguém fazendo nada para criar e para manter uma indústria e uma competência industrial". A percepção, em geral, é de que

> "a participação [da indústria no PNAE] foi bastante pequena. (...) Os resultados que foram obtidos nos últimos anos mostram como a indústria ficou afastada, por diferentes razões, não é culpa nossa, é culpa da legislação que dificulta a contratação de empresas, dificulta fazer encomendas para as empresas, dificulta o investimento nas ICTs por falta de recurso, que também atrapalha toda contratação. Simplesmente receber as encomendas de uma ICT para desenvolver um determinado componente é um papel coadjuvante, quando comparado com outros países" (Entrevista 8).

[8] O Decreto nº 1.953, de 1996, definiu, ainda, a participação de órgãos e entidades responsáveis pela execução de ações específicas do PNAE, como Ministérios e Secretarias da Presidência; Estados, Distrito Federal e Municípios. A relação da AEB com estes acontece de forma esporádica e pontual, não cabendo neste trabalho um detalhamento de tal relação.

A INTERAÇÃO ENTRE EMPRESAS E ICT NO SETOR ESPACIAL

Conforme apresenta Nelson (2008), as mudanças necessárias nas firmas e nas estruturas industriais dependem das estruturas institucionais de apoio e de modelagem da atividade econômica, bem como da extensão em que elas facilitam a mudança produtiva. Dentre o conjunto de instituições que o autor considera mais relevante para promoverem esse apoio institucional, estão as universidades e os laboratórios públicos, os quais são próprios para pesquisa e treinamento. Complementarmente, Dosi (1988) considera que o sucesso relativo em alcançar novos patamares tecnológicos depende, dentre outros, da natureza das "instituições de transição". Considerando aqui as ICTs do setor espacial como instituições de transição, detentoras de laboratórios muito bem equipados, este item irá abordar como tem sido a relação essas instituições e as empresas do setor.

A dificuldade de interação entre ICTs e empresas no Brasil é problema generalizado que tem sido alvo de diversas medidas corretivas, dentre elas a criação da Embrapii, em 2012, e a inovação no Marco Legal de CTI, de 2016, o qual permite que ICTs (i) participem do capital social da empresa, (ii) compartilhem laboratórios, equipamentos e recursos humanos, (iii) estabeleçam parcerias com empresas para desenvolvimento tecnológico conjunto. No setor espacial, esse problema não é diferente.

Se por um lado, a interação entre ICTs e empresas do setor espacial é considerada intensa, por outro, ela não é regular. Além disso, a despeito da intensidade, ela é restrita ao desenvolvimento e fabricação de subsistemas[9], conforme demonstram os grifos abaixo.

> "Esse projeto é um projeto da ICT para ser industrializado pela empresa, que, ao industrializar, revisita o projeto e faz algumas adaptações durante a fase de industrialização. E durante esse contrato de longo prazo, em que eles vão entregando diversas etapas do contrato, temos um relacionamento muito intenso com a empresa. Dentro dela temos uma comissão técnica que acompanha todos os entregáveis e todas as fases do desenvolvimento desse projeto. (...) É uma relação de ganha-ganha, pois acabamos tendo um produto específico de acordo com os requisitos técnicos. Nós não somos responsáveis por industrializar e, do ponto de vista de engenharia, o projeto parece ser realizável. Mas, no final das contas, temos industrias para saber se é realizável ou não, isso traz um aprendizado em nível de projeto e para a empresa também" (Entrevista 4).

> "Houve grande participação [de empresas nos projetos desenvolvidos pela ICT]. Por exemplo, estamos agora terminando dois satélites, praticamente todas as partes desse satélite são fabricados pela indústria nacional. (...) Em alguns casos, houve participação da empresa no desenvolvimento do projeto, pois era tecnologia nova. Ao ponto da ICT emprestar equipamentos para empresas poderem desenvolver em seus próprios laboratórios" (Entrevista 3).

Por um lado, esse tipo de interação fez com que a indústria espacial se estabelecesse no Brasil, principalmente aquelas do segmento de satélite. Assim como fez também que, além dessas empresas criadas, as de outros setores produtivos, fornecedoras em especial para os segmentos de lançadores, tornassem-se "inovadoras e competitivas". Como foi o caso de empresas de defesa, de usinagem e de turbinas, como, respectivamente, a RJC[10], a Globo, a TGM[11], que trabalharam no desenvolvimento de projetos e "ao terem acesso aos nossos laboratórios, às nossas pesquisas, ao entregar a nós subsistemas com a especificação e qualidade que queríamos, acabaram transbordando isso para seus produtos, o que gerou a inovação e os fez competitivos no mercado" (Entrevista 4).

Por outro ângulo, o tipo de interação estabelecida entre ICTs e empresas hoje limita demasiadamente a atuação destas, na medida em que não ocupam o papel de integradoras, assim como não tem a oportunidade de participarem das fases de definição (0, A) do projeto.

> "O projeto nasce dentro das ICTs e são feitas as encomendas, mas sem aplicação de fato (...) Na PMM, o INPE não estava contratando um satélite, estava contratando uma plataforma, a aplicação daquilo é toda da ICT, sem nenhuma possibilidade de envolvimento da indústria. Da mesma forma o exemplo do motor. Acabam vedando a participação da indústria, se a indústria estivesse desde a concepção de um projeto, acho que facilitaria bastante a especialização em produtos". (Entrevista8)

[9] Cabe ressaltar que mesmo para esses subsistemas em que o Brasil tem competência de projeto e de desenvolvimento com a indústria nacional, ainda existem dependências tecnológicas importantes do exterior, sobretudo em relação a partes e materiais com qualificação espacial, como por exemplo, componentes eletrônicos (OLIVEIRA, 2014).

[10] "A empresa transbordou o conhecimento que adquiriu ao desenvolver os nossos iniciadores para a indústria petrolífera americana e hoje é fornecedora da indústria petrolífera americana" (Entrevista 4).

[11] "Ao trabalhar conosco, tanto aqui na TR-5000, quanto no L-75, implementou as tecnologias ou os processos que ela teve que desenvolver para nos entregar os subsistemas e, depois, implementou nas turbinas a gás que ela produz, com isso ela inovou e se tornou competitiva" (Entrevista 4).

Convém, inclusive, refletir o quanto essa relação na área espacial está invertida, na medida em que os institutos são os demandantes às empresas (a geração da inovação sendo entendida como *technology-push*, um processo cumulativo de conhecimento tecnológico) e não o contrário (conceito de *demand-pull,* em que o mercado é o sinalizador da direção da mudança tecnológica), como era de se esperar em termos comerciais. Ou seja, as empresas deveriam ser demandantes de parcerias com as ICTs, para o desenvolvimento de novos produtos ou processo, os quais seriam encomendas do governo e da iniciativa privada.

Enquanto no arranjo industrial disseminado pelo mundo a indústria participa no mínimo desde a Fase A do projeto, quando há o estudo de viabilidade da missão como um todo, no Brasil, elas participam na definição apenas dos subsistemas, a partir das Fases B (quando participam da definição preliminar) ou C (quando apenas fabricam o produto a partir das especificações já pré-definidas). Conforme relatam as Entrevistas 3 e 4, "elas participaram depois de o projeto ser definido. Em alguns casos, como em um especifico que temos, o de um desenvolvimento de câmaras para o satélite CBERS, que houve participação da empresa no desenvolvimento do projeto, pois era tecnologia nova" (Entrevista 3); "como ICTs, somos responsáveis por desenvolver o projeto, pois a fase de definição e concepção está muito dentro das ICTs. Depois, para a fase de industrialização, aí sim, chamamos as empresas" (Entrevista 4).

Essa participação "tardia" no projeto traz impacto para a indústria, conforme descrito a seguir: "Esse projeto nasceu no IAE e

> serviu como base, juntos dos devidos requisitos, para compor a documentação inicial para o desenvolvimento de projetos dentro das empresas. Uma questão interessante, o instituto está olhando um objeto para atender, por exemplo, um motor para aplicação, para a indústria isso não é transparente, quem irá fazer a implementação desse motor será a ICT. Não menciono isso como um problema, mas como algo que refletirá no futuro, pois houve a encomenda do governo para a ICT, porém do ponto de vista de comercialização deixa sedimentar e essa aplicação não é transparente para empresa. Não existe perspectivas de comercialização. Isso poderia ser modificado para outras aplicações dentro do setor espacial se pensássemos, "Essa configuração de veículo lançador, é ideal? Ela é comercialmente viável?". A empresa tem ficado afastada. O relacionamento é muito específico e talvez não dê o sucesso comercial esperado, quem irá comercializar esse motor? A empresa? Para que a aplicação? Pois não será a ICT, ele tem a aplicação que entende para o Programa Espacial apenas." (Entrevista 8).

Os institutos apresentam resistência significativa para alteração desse quadro em que eles deixem de ser os integradores e haja uma ou mais empresas, dos segmentos de satélites e de lançadores, responsáveis por essa atividade, que é considerada a de maior valor agregado para o setor. O equívoco dos institutos está em não perceber que, na medida em que existir uma integradora, esta não necessariamente precisará ser abandonada pelo Estado, tampouco, pelas próprias ICTs. Ao contrário, ela precisará sobremaneira trabalhar conjuntamente com estas para conseguir desenvolver, testar, qualificar os produtos encomendados a ela, mesmo porque as empresas não precisam replicar as infraestruturas de laboratório que tais institutos já possuem. Conforme relata Dosi (1988), para se fazer a transição entre novos regimes tecnológicos, as condições de contexto que envolvem externalidades e infraestrutura importam. Dessa forma, para serem bem-sucedidos, os atores terão que se organizar para estabelecer novos padrões de intersetorialidade, de fluxos de mercadorias e informação, de infraestruturas comuns e de interdependências não comerciais entre empresas e setores.

A despeito do receio dos institutos em perderem relevância, eles exerceriam outros papeis importantes. O primeiro deles seria o de Autoridade Supervisora, presente em todos os arranjos industriais estabelecidos no mundo. Passariam a ser responsáveis por acompanhar tecnicamente todo o desenvolvimento que está sendo promovido pela *prime,* a fim de garantir lealdade ao projeto inicial e qualidade dos produtos a serem entregues. Seriam como um espelho da integradora, dotado das mesmas capacidades técnicas para acompanhar o trabalho em desenvolvimento. No entanto, sem o ônus de ter um número enorme de funcionários para trabalharem no desenvolvimento propriamente dito e na parte burocrática de contratação das inúmeras empresas que hoje oferecem subsistemas e componentes para os institutos.

Exemplos mundiais[12] demonstram que é possível as empresas receberem

> "do governo uma encomenda para atingir uma missão e já observando como seria a perspectiva de mercado para aquilo. Todo investimento que essas empresas fizeram já foram focadas para atendimento daquilo que era demanda de governo, mas olhando também para o ponto de vista comercial. Isso que fez a diferença do sucesso, desenvolver um produto para o governo depois ele ter aplicação comercial" (Entrevista 8).

[12] A Entrevista 8 traz como exemplo a SpaceX, americana; a Rocket Lab, americana-neozeolandesa; indústrias de forma geral, alemãs, italianas e entre outras.

Um segundo papel das ICTs, conforme Câmara (2012, p. 4), seria manter a responsabilidade "pelo controle, operação e geração de dados e produtos dos satélites públicos. Isto segue o modelo da NOAA[13] e do USGS[14]. Quem fabrica os satélites públicos americanos são empresas, quem os opera é o governo". O INPE tem toda estrutura de controle de satélites, que já desempenha hoje com as famílias SCD e CBERS e vai desempenhar com o Amazônia.

Ainda, uma terceira atribuição seria os institutos terem como foco desenvolvimentos de tecnologias estratégicas para o país, acompanhando os paradigmas tecnológicos. A ideia seria ter uma trilha de desenvolvimento, em que haja um planejamento de longo prazo, com clareza de onde se quer chegar e de quais tecnologias não dominadas pelo país será necessário desenvolver[15]. Tais tecnologias críticas, incluindo insumos, seriam desenvolvidas principalmente (mas não exclusivamente, pois pode contar com a parcerias de empresas, universidades, outros institutos) pelas ICTs, de preferência, com antecedência ao início de novas missões, para evitar atrasos como são recorrentes hoje no PNAE. Dessa forma, os esforços da ICT estariam centrados em alcançar novas fronteiras tecnológicas e permitir que o país seja autônomo naquilo que lhe é estratégico.

Por outro lado, os artefatos espaciais, satélites ou lançadores, seriam contratados diretamente com as empresas integradoras. Estas ou as fornecedoras de subsistemas poderiam receber a transferência tecnológica daqueles componentes ou subsistemas já desenvolvidos pelas ICTs. Nessa situação, de fato os institutos estariam pensando à frente, trabalhando o desenvolvimento de itens na busca de alcançar a fronteira tecnológica e de forma a transferir tecnologia para as empresas, as quais teriam um outro papel no arranjo e poderiam, com contratos e interação mais profícua com as ICTs, desenvolver-se e, consequentemente, transbordar desenvolvimento tecnológico e econômico para o país.

O contexto de novas atribuições para a indústria espacial, com a figura de integradoras, permitiria uma participação mais recorrente de outros institutos de pesquisa brasileiros nas pesquisas relacionadas ao setor espacial. Em especial, de institutos que tem sua atuação voltada para a articulação com as empresas, como é o caso dos Institutos Senai de Inovação (ISI) e de todos os demais institutos credenciados pela Embrapii[16]. As empresas integradoras teriam autonomia e incentivos para fechar parcerias com aqueles institutos de maior conveniência. Para se ter noção do quanto hoje há exclusividade dos dois institutos do setor, INPE e IAE, apenas em 2018 uma empresa do setor, a Visiona, fechou parceria com um ISI para o desenvolvimento de um novo produto que será qualificado em voo.

Essa exclusividade dos institutos permitiu, por um lado, o país ter conseguido as tecnologias que domina até aqui. Por outro lado, a consolidação dos institutos como o centro de poder do PNAE, como "os executores" do Programa, restringe sobremaneira avanços tecnológicos e econômicos para a indústria espacial e, por conseguinte, para o próprio PNAE, que deixa de seguir as diretrizes estabelecidas na PNDAE e alcançar seus próprios objetivos como Programa.

Ainda, o estudo da Dewe (2012) demonstra como esse arranjo vigente hoje promove um "desincentivo à inovação" no segmento de satélites, na medida em que a propriedade intelectual dos produtos desenvolvidos é do INPE[17]. Em função desse controle, as empresas não têm condições de, a partir do produto desenvolvido para o instituto, fazer alguma alteração para torná-lo comercializável, inclusive, porque "o instituto exclui a possibilidade de compartilhamento ou licenciamento a terceiros de conhecimento gerado no âmbito do desenvolvimento de produtos para o setor espacial" (DEWE, 2012, p. 102 e 103). Além disso, a relação no tocante à geração de inovação acaba sendo inversa, pois "ao invés de a empresa estar recebendo tecnologia do instituto, é o papel contrário, a empresa cede tecnologia e o instituto se apropria, é um papel estranho, invertido, pois a empresa não tem opção" - Entrevista da 'Empresa O', DEWE (2012. p. 88).

Os interesses de cada ator são, legitimamente, diferentes: se por um lado as empresas querem ser incluídas nos processos de desenvolvimento, serem contratadas e, ao mesmo tempo, ganharem competitividade em nível de cadeia global de valor; os institutos querem promover o desenvolvimento científico e tecnológico. "A preocupação da ICT, é desenvolver tecnologias do qual não temos domínio soberano ainda, independente se irá vender ou não, nós não podemos na atividade espacial ficar dependendo de tecnologias que não possam ser providas. Temos que ter a capacidade de fazer quando for necessário" (Entrevista 3). Esses interesses, públicos e privados, claramente opostos no setor espacial fazem com que o papel do centro estratégico seja difícil, porém, extremamente relevante (MÉNARD, 2011).

[13] Administração Oceânica e Atmosférica Nacional (NOAA/EUA).
[14] Serviço Geológico dos Estados Unidos (USGS).
[15] A ideia seria priorizar o desenvolvimento de itens importados hoje e que, a qualquer momento, podem sofrer embargos.
[16] https://www.embrapii.org.br/categoria/unidades-embrapii/
[17] O estudo da Dewe (2012) teve o objeto restrito à área de satélites e, portanto, ao INPE.

Dosi (1988) deixa muito claro que da interação entre instituições de apoio e setor produtivo depende o desempenho de uma economia (DOSI, 1988). Em outras palavras, são as combinações entre processos de mercado e instituições *lato sensu* que determinam os padrões de desempenho econômico. A partir disso, podemos inferir que os resultados alcançados pela indústria espacial, em termos econômicos, vão depender da relação entre as empresas do setor e as instituições de apoio, dentre elas, as ICTs. Por isso, é tão importante estabelecer bem os papéis e as dinâmicas de funcionamento desses papéis para que o sistema funcione em prol do desenvolvimento do setor, da indústria, do país.

Dessa forma, na medida em que as definições de tecnologias críticas são de extrema complexidade e devem considerar diferentes fatores, tais como autonomia, tempo e capacidade de desenvolvimento, competitividade industrial, etc., cabe ao centro estratégico equilibrar os incentivos e controle para cada uma das partes interessadas, público e privada, ICT e empresas. Deve-se procurar a inovação das instituições, pois, conforme relatam Cimoli *et al* (2007), o processo de emparelhamento envolve principalmente mudanças de caráter organizacional e institucional. A busca deve ser pelo bem maior, que é o desenvolvimento tecnológico, econômico e social a partir do PNAE, prevalecendo os interesses do bem-comum ao invés dos interesses particulares de cada parte envolvida.

CONCLUSÃO

O objetivo principal desse artigo foi analisar qual o efeito da configuração do arranjo institucional de implementação do PNAE, no período de 1996 a 2018, sobre o desenvolvimento da indústria espacial brasileira. Os resultados gerais apresentados trazem inúmeras reflexões. A primeira delas é a limitação da AEB como centro estratégico do SINDAE. A Agência apresenta dificuldade em exercer o papel de coordenadora do sistema, equilibrando, como era de se esperar, os incentivos e controles administrativos típicos de arranjo híbrido. Os resultados são que, historicamente, os institutos de pesquisa apresentam prevalência de poder e de decisões sobre a Agência, o que influencia de forma determinante o conteúdo das missões espaciais e a limitação da participação da indústria como fornecedoras de subsistemas.

Ao longo dos anos, no entanto, os institutos têm se tornado carentes de recursos orçamentários, de infraestrutura e, em especial, de pessoal. O que é muito grave para um setor que demanda mão de obra altamente qualificada, mas que exige longo período de formação. Perde-se, dessa forma, assimilação e aprendizado, os quais são essenciais para a inovação (NELSON, 2008). E, apesar dessa situação, os institutos são resistentes em aceitar a destinação do papel de integrador a empresas privadas. Referente à interação entre ICTs e empresas no setor espacial, percebeu-se que esta é considerada intensa, apesar de não ser regular. A despeito da intensidade, ela é restrita ao desenvolvimento e fabricação de subsistemas. Por um lado, essa relação permitiu a capacitação industrial dessa indústria e a geração de efeitos indiretos desta capacitação, tais como novos mercados, produtos e tecnologias. Por outro, hoje, esse arranjo limita demasiadamente a atuação das empresas, na medida em que estas não ocupam o papel de integradoras, assim como não tem a oportunidade de participarem das fases de definição (0, A) do projeto, além de não deterem a propriedade intelectual das tecnologias que desenvolvem, o que as prejudica comercialmente.

Para gerar capacidade de aprendizado e de inovação nas firmas, é fundamental que as empresas e as ICTs do setor espacial brasileiro não concorram entre si para ocuparem o mesmo espaço ou exercerem funções semelhantes. Os institutos poderiam desenvolver outros papéis relevantes em um arranjo em que haja empresas integradoras.

Sendo as instituições tão importantes para moldar a busca de interesse dos agentes privados, se o estímulo dado por elas se restringe à participação da indústria como fornecedora de subsistemas, para esta ultrapassar tal barreira e alcançar o nível da integração de sistemas será muito mais complexo, difícil e custoso. Representa um "nado contra a correnteza", em que há forte desestímulo institucional para que a indústria avance na nova direção. Cabe destacar que não apenas o desenvolvimento da indústria espacial fica limitado, os resultados do próprio PNAE ficam aquém do esperado com essas amarras impostas pelo arranjo institucional vigente.

A decisão de se ter um PNAE robusto é política e estratégica. Deve-se ter clareza de que para o Brasil deslanchar como país que domina tecnologias espaciais e ter acesso ao espaço de forma não- dependente[18], é preciso convergir esforços entre instituições para propiciar tal avanço. Os interesses como nação devem ser maiores e prioritários em relação aos das instituições isoladamente. Por outro lado, a participação, o comprometimento e o empenho dessas instituições é fundamental para o Programa lograr sucesso. Ações concatenadas e convergentes ente tais instituições impactariam positivamente o setor espacial como um todo, incluindo a indústria espacial.

[18] No setor espacial, usa-se a expressão não-dependente tecnologicamente para se referir a um país com acesso irrestrito para as atividades espaciais, sendo que parte desses artefatos são produzidos dentro do país e outra parte fora, embora haja facilidade de acesso. Nos extremos, estão os países com dependência tecnológica, os quais não têm acesso irrestrito às tecnologias, como é o caso do Brasil; e os países com independência tecnológica, os quais produzem tudo internamente e não necessitam de adquirir nada no exterior. Tem predominado cada vez mais no setor a compreensão de que não se precisa produzir tudo dentro de um país, mas aquilo que é estratégico e que há risco de embargo de outros países para aquisição.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AEB. Programa Nacional de Atividades Espaciais: PNAE: 1996 – 2005. Brasília: Agência Espacial Brasileira, 1996. Disponível em: http://www.aeb.gov.br/wp-content/uploads/2018/07/PNAE- 1996.2005.pdf Acesso em: 26 de jan. de 2019.

AEB. Programa Nacional de Atividades Espaciais: PNAE: 1998 – 2007. Brasília: Agência Espacial Brasileira, 1998. Disponível em: http://www.aeb.gov.br/wp-content/uploads/2018/07/PNAE- 1998.2007.pdf Acesso em: 26 de jan. de 2019.

AEB. Programa Nacional de Atividades Espaciais: PNAE: 2005 – 2014. Brasília: Agência Espacial Brasileira, 2005. Disponível em: http://www.aeb.gov.br/wp-content/uploads/2018/07/PNAE- 2005.2014.pdf Acesso em: 26 de jan. de 2019.

AEB. Programa nacional de atividades espaciais: PNAE: 2012-2021. Brasília: Agência Espacial Brasileira, 2012. Disponível em: http://www.aeb.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/PNAE- Portugues.pdf Acesso em: 26 de jan. de 2019.

AEB. Dados orçamentários da AEB. Brasília: Agência Espacial Brasileira, Diretoria de Transporte Espacial e Licenciamento, 2018.

BRASIL. Decreto nº 1.953, de 10 de julho de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/D1953.htm. Acesso em: 22 de fev. 2019.

BRASIL. Decreto nº 8.854, de 17 de agosto de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3566.htm#art6 Acesso em: 22 de fev. 2019.

BRASIL. Decreto nº 8.868, de 4 de outubro de 2016. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8868.htm Acesso em: 22 de fev. 2019.

BRASIL. Decreto nº 8.898, de 9 de novembro de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8898.htm Acesso em: 22 de fev. 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9283.htm Acesso em: 22 de fev. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm Acesso em: 22 de fev. 2019.

Brasil. Lei nº 8.854, de 10 de fevereiro de 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/LEIS/L8854.htm Acesso em 22 de fev. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. A política espacial brasileira. Relator: Rodrigo Rollemberg; Elizabeth Machado Veloso (coord.); Alberto Pinheiro de Queiroz Filho ... [et al.]. Brasília: Edições Câmara, 2009.

CÂMARA, Gilberto. Sobre a possível transição do modelo industrial de fabricação de satélites brasileiros, 2012.

CARVALHO, Himilcon. Uma análise comparativa do Programa Espacial Brasileiro. In: CÂMARA DOS DEPUTADOS. A política espacial brasileira. Relator: Rodrigo Rollemberg; Elizabeth Machado Veloso (coord.); Alberto Pinheiro de Queiroz Filho ... [et al.]. Brasília: Edições Câmara, 2009.

CIMOLI, M.; DOSI, Gioavanni. Technological paradigms, patterns of learning and development: Na introductory roadmap, Journal of Evolutionary Economics, 5 (3), p. 242-268, 1995.

CIMOLI, Mario; DOSI, Gioavanni; NELSON, Richard; STIGLITZ, Joseph. Instituições e políticas moldando o desenvolvimento industrial: uma nota introdutória. Revista Brasileira de Inovação, Rio de Janeiro (RJ), 6 (1), p.55-85, janeiro/junho 2007.

DAVIS, L. E; NORTH, D.C. Institutional change and American economic growth. Cambrigde: Cambrigde University Press, 1971.

DEWES, Mariana. Projetos Nacionais de Inovação: Práticas do Setor Espacial Brasileiro. Tese de doutorado em Administração pela UFRGS. 2012.

DOSI, Giovanni. Institutions and Markets in a dynamics world. DEAST, Venise and SPR U, University of Sussex, 1998.

DOSI, Giovanni. Mudança técnica e transformação industrial. Campinas: Ed. Unicamp, 2006.

DURÃO, Otávio; CEBALLOS, Décio. Desafios estratégicos do Programa Espacial Brasileiro. In: SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS (SAE). Desafios do programa espacial brasileiro. Brasília: Presidência da República do Brasil, 2011, p.43.

FIANI, Ronaldo. O enfoque moderno das instituições: estruturas de governança in Cooperação e Conflito: instituições e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro. Elsevier, 2011.

FIANI, Ronaldo. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. Texto para discussão. IPEA. Rio de Janeiro, 2013.

MÉNARD, Claude. Hybrid Organizations. Peter Klein and Michael Sykuta. The Elgar Companion to Transaction Cost Economics, Edward Elgar, pp. 176 – 184, 2011.

NELSON, Richard. Economic Development from the Perspective of Evolutionary Economic Theory. Oxford Development Studies. Vol. 36, Nº 1, March 2008.

NELSON, Richard; WINTER, Sidney. Uma teoria evolucionaria da mudança econômica. Unicamp, 2006.

NORTH, Douglass. Custos de transação, instituições e desenvolvimento econômico. Instituto Liberal. Rio de Janeiro, 1998.

OCDE. OCDE Sience, Techonology and Industry Scoreboard 2017. OCDE Publishing 2017. Disponível em https://read.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/oecd-science-technology-and-industry- scoreboard-2017_9789264268821-en#page1 . Acesso em: 20 de março de 2019.

OLIVEIRA, Mônica. A Política de Compras do Programa Espacial Brasileiro como instrumento de capacitação industrial. Tese de Doutorado em Engenharia e Tecnologia Espacial pelo INPE, 2014.

PERES & PRIMI. Theory and practice of industrial policy. CEPAL, Santiago de Chile, February, 2009.

SCHMIDT, Flávia de Holanda. Desafios e Oportunidades para uma indústria espacial emergente: o caso do Brasil. Texto para Discussão 1667. IPEA, 2011.

SCHUMPETER, J. A. The Theory of Economic Development, Cambridge, Harvard University Press, 1934.

SCHUMPETER, J. Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Nova Cultura, 1998.

SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS (SAE). Desafios do programa espacial brasileiro. Brasília: Presidência da República do Brasil, 2011.

VAZ, Célio da Costa. Fomento e apoio ao desenvolvimento da capacidade industrial, atendimento às demandas de fabricação de projetos espaciais. In: BRASIL, Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos. Desafios do Programa Espaciais Brasileiro. Brasília: SAE, 2011. 276 p.

WILLIAMSON, Oliver E. As instituições econômicas do capitalismo: firmas, mercados e relações contratuais. São Paulo: Prezco Editora, 2012.

WINTER, S. "An Essay on the Theory of Production" in S. H. Hymans (ed.), Econornics and the World Around It, Ann Arbor, Mich., University of Michigan Press, 1982.

O PAPEL DA BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO NA IMPLEMENTAÇÃO LOCAL DE POLÍTICAS NACIONAIS DE SAÚDE: UM ESTUDO DO PMAQ EM UBS'S DO MUNICÍPIO DE NATAL/RN[1]

Francymonni Yasmim Marques de Melo (PPEUR/UFRN)
Jaedson Gomes dos Santos (PGPCI/UFPB)
Ana Vitória Araújo Fernandes (PPEUR/UFRN)

Resumo: O objetivo deste artigo é analisar de que forma os burocratas de médio escalão, nos processos de interação com a burocracia de nível de rua, influenciam na implementação local de uma política nacional de saúde. Para isso, tomou-se como objeto de estudo a implementação do PMAQ e, por meio da aplicação de técnicas metodológicas qualitativas, foi conduzido o estudo no município de Natal/RN. Os resultados globais demonstraram que os burocratas de médio escalão, na figura dos(as) diretores(as) das UBS's, têm um papel determinante em transmitir e traduzir o que foi previamente formulado no desenho normativo da política para os agentes implementadores na ponta, representados pelos integrantes das equipes da atenção básica que atuam nas UBS's. Além disso, identificou-se que a forma como se dá essa transmissão e tradução do desenho normativo é variante e condicionada por aspectos técnicos, cognitivas e político-relacionais referentes ao perfil do(a) diretor(a) da UBS.

Palavras chave: Burocratas de médio escalão; Implementação; PMAQ; Diretores de UBS; Burocratas de nível de rua

INTRODUÇÃO

O novo modo de provisão de serviços públicos no Brasil, empreendido a partir de 1988 trouxe como uma das principais mudanças a execução descentralizada de políticas públicas. Porém, esse novo desenho foi insuficiente para fazer com que os estados e municípios assumissem as responsabilidades a eles destinadas constitucionalmente de executar determinadas políticas públicas, de modo que para que incentivar esses entes à prestação de serviços públicos e a ofertar políticas sociais, o governo federal criou estratégias de indução e a principal estratégia nesse contexto foi a de transferência de recursos para provimento desses serviços públicos (ABRUCIO & FRANZESE, 2007; ARRETCHE, 2002; SOUZA, 2005).

Das políticas que foram atribuídas para serem executadas pelos entes subnacionais, a que conseguiu rapidamente a maior adesão foi a política de saúde a partir do Sistema Único de Saúde (SUS) (SOUZA, 2005). O SUS é pautado em cinco diretrizes elementares, sendo elas: a universalidade, a equidade, a integralidade da atenção à saúde, a descentralização e a participação (BRASIL, 1990). Esses princípios objetivam garantir que a prestação de serviços ocorra de forma efetiva e igualitária em todo território nacional. Contudo, atender aos objetivos e princípios estabelecidos no desenho institucional do SUS torna-se um desafio na fase da implementação das políticas de saúde, seja pela complexidade de implementação nacional em um país de dimensões continentais, seja pelas profundas desigualdades socioespaciais que marcam o Brasil. Portanto, embora existam avanços, a desigualdade na oferta de serviços de saúde pública ainda se constitui como um desafio recorrente (COELHO & DIAS, 2015).

[1] Agradecimento ao apoio financeiro para o desenvolvimento deste trabalho, oferecido pelo órgão de fomento CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) pelas bolsas de mestrado concedidas.

À vista disso, fez-se necessária a criação de políticas que possam reduzir as desigualdades na oferta dos serviços de saúde pública em um cenário de federalismo assimétrico, principalmente no que tange à Atenção Básica. E é visando o enfretamento desses problemas que o Ministério da Saúde cria o Programa de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ), por meio da Portaria n° 1.654 de 19 de julho de 2011 e complementado pela Portaria nº 1.645 de 2015, do mesmo ministério.

O PMAQ, surgiu então com o objetivo de assegurar a ampliação do acesso e da melhoria da atenção básica "[...]com garantia de um padrão de qualidade comparável nacional, regional e localmente de maneira a permitir maior transparência e efetividade das ações governamentais direcionadas à Atenção básica em Saúde em todo o Brasil" (BRASIL, 2015, p.2). Dessa maneira, o Programa objetiva ainda, segundo Flôres *et al.* (2018) e Bertusso e Rizzoto (2018), provocar mudanças significativas na gestão e na prestação de serviços de saúde, aprimorando e melhorando políticas públicas anteriores com a perspectiva de qualificação da atenção básica.

Desse modo, o funcionamento do programa se dá a partir de ciclos que duram em média três anos e atualmente já ocorreram três ciclos do programa desde 2011. Cada ciclo é divido em três fases, em que a primeira se refere à adesão e contratualização das equipes da atenção básica participantes; a segunda ao processo de avaliação externa e certificação; e a terceira a recontratualização. Paralelamente, tem-se um eixo transversal que contém autoavaliação, educação permanente, monitoramento de indicadores, apoio institucional e cooperação horizontal (BERTUSSO e RIZZOTO, 2018).

Em síntese, é um programa que visa instituir um conjunto de boas práticas e procedimentos na gestão das unidades básicas de saúde (UBS) e nas formas de provisão dos serviços de saúde, integrando diferentes atores para fortalecer a gestão e a qualidade da atenção básica nacional. O ponto mais fundamental de sua implementação consiste nas equipes da atenção básica, formadas por médicos, enfermeiros, agentes comunitários de saúde, dentistas e técnicos de enfermagem, assumirem junto com a gestão das UBS's compromissos em realizar procedimentos e atingir determinados resultados, para que assim, quando forem bem avaliadas, as equipes sejam recompensadas com acréscimossalariais.

Dada essa configuração, o PMAQ se apresenta como uma política pública complexa, que necessita de uma boa governança e coordenação não só entre os três níveis de governo do Brasil (federal, estadual e municipal), mas também entre toda a cadeia de atores envolvidos no nível da gestão municipal, por envolver praticamente todos os níveis da burocracia governamental, desde o alto escalão a aqueles da linha de frente. Assim, os burocratas são um ativo fundamental para a implementação efetiva do PMAQ. Pela política pública se materializar mais fortemente nas UBS's, é preciso destacar um ator chave que se encontra neste lócus, que é o diretor de unidade desaúde.

Neste sentido, o diretor de UBS enquadra-se na tipologia teórica do burocrata de médio escalão (BME), que é aquele tipo de burocrata que se caracteriza como um ator presente nas posições intermediárias da administração pública municipal e que funciona como elo entre o topo e a base da burocracia (LOTTA, CAVALCANTI & YAMADA, 2018a). No contexto do PMAQ, há diversos BME's envolvidos, sejam aqueles trabalhando com o planejamento das ações nas secretárias municipais ou nos órgãos de coordenação regional (distritos sanitários), até os diretores das UBS's. Assim, os gestores das unidades merecem destaque por gerenciarem a organização que provê o serviço de forma direta, interagindo constantemente com um outro tipo de burocrata também fundamental na implementação do PMAQ, que é o burocrata de nível de rua, ou, o funcionário que lida diretamente com o público na oferta dos serviços (LIPSKY, 1980). Nesse contexto, médicos, enfermeiros dentistas, agentes comunitários de saúde e técnicos de enfermagem.

Considerando que há uma ausência de abordagem teórica que englobe os BME (LOTTA, PIRES & OLIVEIRA, 2014) e que no contexto do PMAQ, o diretor de UBS destaca-se em relação a outros BME por interagir diretamente e cotidianamente com a burocracia de nível de rua, é relevante analisar o papel, as ideias, as motivações e as maneiras de interagir desses atores e de como esses elementos os fazem influenciar o processo de implementação da política pública. Para isso, propõe-se a seguinte pergunta de pesquisa: **Considerando as variedades nos tipos de perfil, de trajetórias, de valores, de motivações e das formas de interação dos diretores de UBS, qual o papel desses burocratas de médio escalão na implementação do PMAQ?** Assim, esse artigo objetiva analisar de que forma esses BME's, nos processos de interação com a burocracia de nível de rua, influenciam na implementação local de uma política nacional de saúde, nesse caso tomando como política pública, o PMAQ.

Portanto, este artigo está dividido em cinco seções, sendo a primeira esta introdução, a segunda, referente ao referencial teórico, no qual procuramos discutir os pressupostos teóricos sobre implementação de políticas públicas e burocracia de médio escalão, a terceira, no qual apresentamos o método aplicado a este estudo, a quarta, em que apresentamos e discutimos os resultados encontrados, e por fim, a quinta, na qual trazemos as considerações finais.

A BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO E A INTERSEÇÃO COM O TEMA DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os primeiros estudos sobre implementação de políticas públicas contribuíram para romper com o paradigma da implementação como um processo apenas de execução automática após a formulação, ou seja, um evento meramente sequencial, no qual se entendia que ao desenhar determinados tipos de políticas, automaticamente se chegaria a determinados resultados (PRESSMAN & WILDAVSKY, 1973; DALFIOR, LIMA & ANDRADE, 2015; PIRES, 2016). Essa mudança paradigmática acerca do *policy process* se deu muito em função da transição de compreensão no qual o processo de implementação, antes visto como uma caixa preta ou um elo perdido entre a formulação e avaliação, passou então a receber atenção analítica e ser considerado como um processo complexo e interativo (HILL, 2005).

Estudos pioneiros como o de Pressman e Wildavsky (1973) serviram para demonstrar que é possível construir análises que foquem a fase da implementação. Nesse sentido, os autores trazem contribuições significativas para o campo da análise de políticas públicas ao indicarem com evidências empíricas que decisões não são tomadas apenas na etapa da formulação, mas que também ocorrem decisões quando se transforma a política desenhada em uma ação do Estado (PIRES, 2016), muito em função dessa etapa se configurar como uma ação conjunta, resultante de uma multiplicidade de atores, normas, organizações, perspectivas, motivações e interesses dos mais diversos (PRESSMAN & WILDAVSKY, 1973).

Considerando esses pressupostos, é possível dizer que o campo de estudos sobre implementação é fundamentado pelos questionamentos sobre determinadas políticas públicas, em determinados contextos ou condições, darem certo ou não. E dessa maneira, a literatura especializada aponta duas abordagens de análises hegemônicas (LIMA & D'ASCENZI, 2013; HILL, 2005), sendo essas as abordagens de cima para baixo, ou *top-down*, e a de baixo para cima, ou *bottom-up*.

Contudo, existem modelos e abordagens alternativas às duas citadas anteriormente, como por exemplo, o modelo de coalizão de defesa de Sabatier (1988), que incorpora elementos da formulação e explora a fase de implementação através de grupos de interesses (coalizões) envolvidos e convergentes nos termos das ideias, ou, a abordagem, de Lima e D'ascenzi (2013), também focada nas ideias e nos aspectos cognitivos dos implementadores.

Na abordagem *top-down*, leva-se em consideração de maneira expressiva, o processo de formulação, reconhece-se que os implementadores são executores das políticas em uma visão estrita, devendo implementá-las de forma hierárquica e exatamente igual à sua formulação, e há também um enfoque nas instituições formais e de como a materialização da política pública é mediada e estruturada por estas (LIMA & D'ASCENZI, 2013; LOTTA, PIRES & OLIVEIRA, 2014). Caso haja assimetria entre o que foi previamente estabelecido nas normas e o que é efetivamente implementado, essas alterações são consideradas desvios de rota que podem afetar os resultados da política (PRESSMAN & WILDAVSKY, 1973).

Por outro lado, a abordagem *bottom-up* foca os atores implementadores e defende o processo de implementação como contínuo e interativo. Nessa perspectiva, os implementadores também são tomadores de decisão (*policy makers*) que modificam as políticas (HILL, 2005). Essa visão considera que estes atores possuem relativa autonomia, que pode ser usada para realizar modificações na política, corrigindo possíveis falhas na formulação, como também os efeitos das dificuldades de informação e de absorção dos reais objetivos (LOTTA, 2014).

Os estudos da abordagem *bottom-up* abriram uma agenda de pesquisa sobre a atuação dos burocratas no processo de implementação de políticas públicas (PIRES, 2016). Assim, começaram a surgir na década de 80 com Lipsky (1980), os primeiros estudos sobre a atuação daqueles trabalhadores da linha de frente que atuam ofertando os serviços públicos em contato direto com os cidadãos, os também chamados de burocratas de nível de rua (LIPSKY, 1980; LOTTA, 2014). Por outro lado, as burocracias também foram incorporadas às análises vinculadas à abordagem *top-down*, mas que por outro lado, o foco recaia sobre um outro tipo de burocracia, mais próxima ao alto escalão dos governos e com forte envolvimento com as atividades ligadas à formulação das políticas públicas (PAIGE, 2007).

Se os estudos *top-down* focam nos burocratas do alto escalão e os *bottom-up* nos burocratas de nível de rua (OLIVEIRA & ABRUCIO, 2018), existe uma ausência de abordagem que contemple os burocratas de médio escalão (BME), o que pode caracterizar uma possível causa da lacuna teórica sobre esses burocratas, tendo em vista que são colocados à margem nos dois modelos (PAIGE, 2007; LOTTA, PIRES & OLIVEIRA, 2014). Por essa ótica, os BME podem ser definidos como atores que ocupam uma posição intermediária na gestão das políticas públicas, que podem desempenhar diferentes papéis e funções, desde aqueles mais próximos da ponta a aqueles com alto poder de decisão, além de serem altamente articulados e que detém uma alta capacidade de influenciar decisões (LOTTA, PIRES & OLIVEIRA, 2014; CAVALCANTE, LOTTA & YAMADA, 2018b).

Abrucio e Oliveira (2018) definem sinteticamente os BME como funcionários públicos que detém comando e controle sobre a burocracia de nível de rua, mas que não integram o alto escalão dos governos, como o caso dos diretores de hospitais e de escolas. Já Lotta, Pires e Oliveira (2014) exemplificam que as posições intermediarias que os BME ocupam podem ser as de gerência, coordenação, supervisão ou direção

Dadas essas definições, o pressuposto da heterogeneidade é a marca nas análises sobre os BME (LOTTA, PIRES & OLIVEIRA, 2014; CAVALCANTE, LOTTA & YAMADA, 2018b; CAVALCANTE, LOTTA & YAMADA, 2018; CAVALCANTE, CAMÕES & KNOPP, 2015).

Entretanto, algumas características que marcam a atuação dos BME devem ser destacadas. Inicialmente, é preciso dizer que os BME não são diferentes entre si apenas pelas diversas funções e posições que ocupam dentro da estrutura do Estado, mas também por serem atores que variam em diversos aspectos, como perfil, formação, experiências, as maneiras de trabalhar, etc. (CAVALCANTE, LOTTA & YAMADA, 2018).

Uma outra característica relevante é a apontada por Oliveira e Abrucio (2018), a respeito dos BME não terem o poder de determinar quais são as orientações gerais e os serviços ofertados pelas organizações públicas que estes gerenciam e nem mesmo atuarem ofertando diretamente os serviços, como por exemplo, fazem os médicos, enfermeiros e professores. Além disso, os autores também indicam que os BME são marcados por terem grande autonomia no controle de recursos disponíveis para implementar políticas públicas.

A grande diferença desse tipo de autonomia para os outros tipos de burocratas reside na questão desses recursos já serem direcionados para ações específicas voltadas para o provimento de um tipo de serviço, diferentemente dos burocratas do alto escalão que também detêm poder sobre recursos, mas que têm a liberdade de direcionar esses recursos a um grupo de serviços ou políticas a se definir (OLIVEIRA & ABRUCIO, 2018).

Essa característica da autonomia também nos leva a pensar em uma outra particularidade dos BME, que é aquela que diz respeito aos critérios e julgamentos individuais que esses atores fazem para tomar determinadas decisões, em situações do cotidiano de suas atuações que não são previstas pelas normas, ou seja, o exercício do poder discricionário (LIPSKY, 1980; LOTTA & SANTIAGO, 2017).

Da mesma forma que Lipsky pontuou para os burocratas de nível de rua, a discricionariedade também torna os BME *policy makers* no processo de implementação, pois, de acordo com Paige e Jenkins (2005), todos os atores que estão envolvidos com o governo são tomadores de decisão, independentemente do nível em que se encontram, sejam os políticos, os burocratas do alto e médio escalão e os de nível de rua. Dessa forma, segundo os autores, é possível pensar que todos são dotados de algum grau de discricionariedade.

Assim, por se situarem em posições intermediárias no corpo burocrático do governo, os BME também têm particularidades que são determinantes para os resultados das políticas públicas. Uma dessas particularidades se refere às suas capacidades de influenciar decisões, uma vez que os BME são atores com um papel chave em também transformarem decisões e objetivos em programas executados. É primordial também a sua atuação como conectores entre as fases de formulação e implementação, fazendo também as conexões entre as necessidades do público alvo de uma política ou serviço com as prioridades levantadas pelo alto escalão da burocracia (PIRES, 2012; CAVALCANTE, LOTTA & YAMADA, 2018b; OLIVEIRA & ABRUCIO, 2018).

Diante da ausência de teorias ou modelos consolidados para análise dos BME na produção de políticas públicas, Lotta, Pires e Oliveira (2014) apresentam como alternativa três abordagens que possibilitam a investigação de como e sob quais condições os BME influenciam decisões nas organizações públicas provedoras e implementadoras de serviços. Sendo estas a abordagem estrutural, a abordagem da ação individual e a abordagem relacional.

Na abordagem estrutural procura-se compreender a atuação do burocrata como um produto gerado pela estrutura organizacional na qual este ator está situado e também pelas normas que regem a sua atuação, bem como aquelas que regulam o funcionamento da organização pública em que este atua. Há, portanto, nesta abordagem, um enfoque nos ordenamentos formais.

É preciso ressaltar que uma análise sobre os BME, exclusivamente a partir de suas posições nas cadeias formais do serviço público, é limitada a aspectos estanques, que desfavorecem investigações mais aprofundadas da atuação dos BME e das suas relações com os outros tipos de burocracias (LOTTA, PIRES & OLIVEIRA, 2014). Pensar os BME através das normas, em conjunto com outras ferramentas analíticas, possibilita pensar as formas como se dá o seu comportamento diante de instrumentos imateriais de regulação e coordenação do trabalho desses funcionários.

As normas, que em tese, têm também uma aplicabilidade de garantia de impessoalidade na atuação das burocracias (PETERS, 2001), podem também resultar em pontos de modificação das políticas públicas. Caso sejam amplas demais, vagas e imprecisas nos detalhes, irão deixar, em última instância, a definição de como o burocrata deve agir como agente público, sob critérios subjetivos e pessoais do próprio burocrata (PAIGE, 2007; PAGE & JENKINS, 2005). Ou, quando muito rígidas e com um caráter conflitante entre controle e performance, podem resultar também em busca de liberdades não desejáveis por parte do burocrata, ante os estatutos e a estrutura hierárquica (PETERS, 2001; MEIER & O'TOOLE Jr., 2006; LIPSKY, 1980).

Para além do foco analítico nos estatutos formais, tem-se, a partir da abordagem da ação individual, possibilidades de maior aprofundamento da ação dos BME. Esta abordagem é direcionada para o entendimento de como a atuação dos BME resulta de cálculos racionais sobre possíveis recompensas e sanções a partir de decisões e ações individuais. Resumidamente, é uma abordagem que reconhece que os burocratas seguem uma lógica de agência (PETERS, 2001), no qual tendem a se comportarem em busca de maiores orçamentos e recursos para as suas organizações, ainda que esses recursos excedam o necessário para a provisão dos serviços (LOTTA, PIRES & OLIVEIRA, 2014).

Ainda por essa lógica, há uma noção de que os BME também têm diversos objetivos individuais, como poder, renda, estabilidade, prestígio, excelência no trabalho, orgulho em servir o público geral e que esses objetivos muitas das vezes advêm de elementos contextuais, que podem constranger ou estimular determinados comportamentos (CAVALCANTE, LOTTA & YAMADA, 2018a). Em termos de análises, é uma abordagem que pode ser utilizada com base em alguns pressupostos das teorias da escolha pública e do problema principal-agente (LOTTA, PIRES & OLIVEIRA, 2014; CAVALCANTE, LOTTA & YAMADA, 2018a) na verificação de objetivos e interesses contrastantes entre burocracias e atores políticos eleitos, ou, entre burocracias e cidadãos. Por outro lado, a abordagem da ação individual possibilita compreender outras facetas do BME, como as suas motivações, a iniciativa e o protagonismo destes atores, além do potencial destes de empreender politicamente na produção de políticas públicas (LOTTA, PIRES & OLIVEIRA, 2014).

A terceira e última abordagem, a relacional, supera algumas deficiências da abordagem da ação individual na compreensão da atuação dos BME diante de redes sociais complexas. É uma abordagem que enfoca as relações sociais dos BME com os atores que estão ao seu entorno, considerando as responsabilidades cognitivas e emocionais destes nas atividades de transmissão e disseminação de informações entre o topo e a base na gestão das políticas públicas. Há nessa abordagem o reconhecimento de que o BME é ator interativo e centralizador de informações, que tem, por papel, procurar reconciliar as distintas perspectivas entre os níveis superiores e inferiores da burocracia governamental (LOTTA, PIRES & OLIVEIRA, 2014; CAVALCANTE, LOTTA & YAMADA, 2018a; HUISING & SILBEY, 2011).

Por essa lógica, a compreensão da importância da atuação dos BME no processo de implementação por uma perspectiva das relações sociais se faz cada vez mais importante, ainda mais nos contextos atuais, que as políticas públicas são marcadas por arranjos de implementação cada vez mais complexos, muitas das vezes envolvendo mais de uma nível de governo, ou mesmo atores que estão fora do governo.

Em cenários em que há significativo distanciamento entre os agentes formuladores e os implementadores, os BME, pela perspectiva relacional, são caracterizados como uma ferramenta de fundamental importância por suas possibilidades de fomentar a cooperação entre os subordinados, regular o comportamento dos burocratas de nível de rua para que estes sigam as diretrizes da política públicas, além de também poderem traduzir ou readaptar as diretrizes para o contexto local das organizações geridas (LOTTA, OLIVEIRA, 2014). Entretanto, é preciso alertar que, esta liberdade para produzir adaptações das normas para o contexto das organizações deve ser acompanhada de alguns condicionantes, como a presença de um ator externo que monitore resultados e exerça relativo controle sobre o BME, além de clareza nas normas que regem o BME, de modo que o exercício desse tipo de discricionariedade não afete negativamente os resultados da política pública (MEIER & O'TOOLE Jr., 2006; HUISING & SILBEY, 2011).

METÓDO DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS

Este estudo sustenta-se numa perspectiva metodológica qualitativa e segue uma abordagem exploratória. No que toca às técnicas de levantamento dos dados, foram utilizadas a pesquisa bibliográfica, a análise documental, entrevistas semiestruturadas e observação não-participante.

A pesquisa bibliográfica, cuja função primária é a aquisição de referencial teórico para limitar o escopo da pesquisa e demonstrar a relevância de se estudar determinados temas (CRESWELL, 2010), foi uma etapa de suma importância para auxiliar no desenvolvimento das problemáticas deste artigo e a estrutura das formas de análise e de coleta dos dados. Para isso, buscou-se em bases de dados consolidadas como as plataformas Scielo, Google Acadêmico e Periódicos CAPES, trabalhos que trouxessem, em seus resumos ou palavras chaves, os termos (também em inglês) "burocracia de médio escalão, "burocracia de nível de rua", "implementação de políticas públicas" e"discricionariedade".

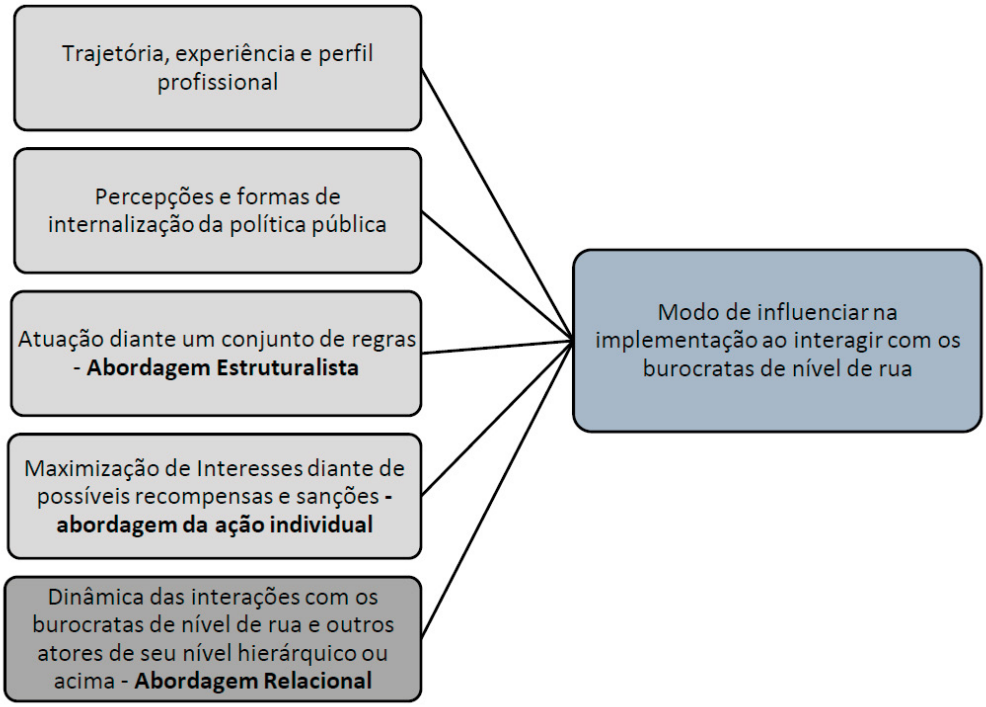
Quanto à pesquisa documental, foram analisados documentos normativos sobre o PMAQ que se encontravam nos portais do Ministério da Saúde, nos canais oficiais do programa. A análise desses documentos foi importante por possibilitar tanto o entendimento do desenho institucional da política, quanto para situar a análise do processo da implementação, a partir da definição das atribuições e papéis dos atores investigados nesta pesquisa.

Referente às entrevistas semiestruturadas, estas foram realizadas com oito diretores(as) de UBS, visando assim, a obtenção de dados qualitativos sobre a trajetória dos diretores(as), suas motivações, as formas como entendiam e internalizavam o PMAQ e também sobre o planejamento das atividades, a delegação de ordens e as formas como avaliavam o desempenho dos funcionários na UBS.

Desse modo, em um total de trinta e três UBS's contempladas pelo PMAQ no município de Natal, a escolha dos oito entrevistados se deu por dois critérios: 1) a questão regional, na qual priorizamos obter entrevistas de diretores de UBS das quatros regiões do município, totalizando assim, duas entrevistas do Distrito Sanitário Sul, duas do Distrito Sanitário Norte I, uma do Distrito Sanitário Norte II, uma do Distrito Sanitário Leste e duas do Distrito Sanitário Oeste e 2) A classificação de desempenho das equipes de cada UBS a constar nas certificações do terceiro ciclo do programa e divulgadas pelo Ministério da Saúde, na qual priorizamos entrevistar diretores cujas UBS's tiveram desempenhos contrastantes.

O roteiro aplicado para a entrevista possui um total de treze perguntas e tem como base o modelo teórico que desenvolvemos, a partir dos fundamentos encontrados na literatura (LOTTA, PIRES & OLIVEIRA, 2014; PAGE & JENKINS, 2005; PETERS, 2001; CAVALCANTE, LOTTA & YAMADA, 2018), para análise e coleta dos dados sobre a atuação dos burocratas de médio escalão. Dessa forma, este modelo, que pode ser visto por meio da figura 1, direcionou nossas perguntas para cinco dimensões, que tratam: **1)** dos aspectos relacionados à trajetória e perfil profissional dos diretores (CAVALCANTE, LOTTA & YAMADA, 2018;) **2)** suas percepções e formas de internalização da política pública (PAGE & JENKINS, 2005; CAVALCANTE, LOTTA & YAMADA, 2018) **3)** a atuação dos diretores diante de um conjunto de regras e normas (PETERS, 2001; PAIGE, 2007; LOTTA, PIRES & OLIVEIRA, 2014; MEIER & O'TOOLE Jr., 2006) **4)** A maximização dos seus próprios interesses diante das possíveis sanções e recompensas decorrentes da política pública (LOTTA, PIRES & OLIVEIRA, 2014; PETERS, 2001; CAVALCANTE, LOTTA & YAMADA, 2018) e por fim, **5)** A dinâmica das interações com os burocratas de nível de rua e outros atores acima do nível hierárquico (LIPSKY, 1980; LOTTA, PIRES & OLIVEIRA, 2014; HUISING & SILBEY, 2011), como dimensão foco deste estudo.

FIGURA 1 – Modelo teórico de coleta e análise dos dados



Fonte: elaborado pelos autores com base em Lotta, Pires e Oliveira (2014), Page e Jenkins (2005), Paige (2007); Peters (2001), Cavalcante, Lotta e Yamada (2018), Lipsky (1980), Huising e Silbey (2011).

As Entrevistas foram realizadas ao longo de vinte e oito dias entre os meses de junho ejulho do ano de 2019 e tiveram duração média de dezesseis minutos e quarenta e dois segundos. Ao fim do processo de coleta de dados, as entrevistas somaram um total de duas horas, dez minutos e cinquenta e dois segundos e após transcritas resultaram num total de trinta e nove laudas. Optou-se ainda, nas visitas a cada UBS em que foram feitas as entrevistas, por realizar observações não-participantes, de modo a se complementar os dados coletados nas entrevistas.

Por fim, reiteramos que a análise dos dados qualitativos obtidos nas entrevistas e observações se deu através do modelo teórico descrito anteriormente na figura 1. Os dados das entrevistas foram analisados por meio da técnica da análise de conteúdo, tomando como referencial as cinco dimensões do modelo como categorias de análise, mas conforme o objetivo do artigo, a dimensão referente à abordagem relacional acaba por ter maior destaque. Sendo assim, a observação das cinco dimensões do modelo de análise, nos permitiu caracterizar algumas nuances das formas como os diretores das UBS's influenciam o processo de implementação do PMAQ ao interagir com os burocratas de nível de rua (integrantes das equipes da atenção básica).

BUROCRATAS DE MÉDIO ESCALÃO INFLUENCIANDO NA IMPLEMENTAÇÃO LOCAL DE POLÍTICAS NACIONAIS DE SAÚDE: OBSERVAÇÕES A PARTIR DOS DIRETORES DE UBS EM NATAL/RN

Esta seção tem por finalidade elucidar os aspectos da atuação dos BME's, em especial, dos diretores de UBS's, no que toca a implementação do PMAQ no município de Natal/RN, relacionando os dados coletados nesta pesquisa com o que é apontado pela literatura. A estrutura seguirá o modelo teórico adotado e apresentado na seção do método, dividindo-se assim os resultados em: i) trajetória, experiências, perfil profissional e percepções sobre o PMAQ; ii) a atuação diante de um conjunto de regras – abordagem estruturalista; iii) a maximização de interesses diante de possíveis recompensas e sanções – abordagem da ação individual e iv) a dinâmica das interações com os burocratas de nível de rua e outros atores acima na cadeia hierárquica – abordagem relacional.

TRAJETÓRIA, EXPERIÊNCIAS, PERFIL PROFISSIONAL E PERCEPÇÕES DO PMAQ

De modo a ilustrar os diretores envolvidos na pesquisa tem-se no Quadro 1 a função de apresentar algumas características dos entrevistados e as informações apresentadas demonstram que há uma diversificação de perfis que se exprime no sexo, na idade, na formação, no tempo de atuação na área da saúde e no tempo de atuação como diretor. Este é um dado introdutório que se faz relevante descrever na análise por indicar a consonância com apontado no referencial teórico, sobre os BME's serem heterogêneos, inclusive em termos de perfil profissional e trajetória (CAVALCANTE, LOTTA & YAMADA, 2018). Essas questões aliadas aos contextos inerentes a cada UBS's, são um primeiro ponto de sugestão de diferentes perspectivas de como a política é internalizada pelo diretor, bem como ela é transmitida para os burocratas de nível de rua.

Quadro 1: síntese da trajetória e do perfil profissional dos gestores das UBS's.

Entrevistado	Sexo	Idade	Formação	Tempo total que atua como funcionário na área da saúde	Tempo total que atua como diretor de UBS	Tempo que atua como diretor da atual UBS que dirige
D1	M	40 anos	Publicidade	16 anos	2 anos	4 meses
D2	F	62 anos	História, técnico de enfermagem e ciências contábeis	30 anos	20 anos	3 anos
D3	M	42 anos	Administração de empresas, pós-graduado em perícia ambiental	21 anos	6 meses	6 meses
D4	M	48 anos	Pedagogia	15 anos	3 anos	2 anos
D5	M	46 anos	Gestão Pública e Teologia	Não respondeu	3 anos	3 anos
D6	M	43 anos	Gestão Pública	11 anos	1 ano	1 ano
D7	F	60 anos	Administração com especialização em Gestão Pública e em Gestão dos serviços de saúde	6 anos	5 anos	5 anos
D8	M	56 anos	Processos administrativos	33 anos	21 anos	2 anos

Fonte: elaboração própria, 2019.

De maneira mais específica, o quadro 1 evidencia ainda que, no que tange à formação, todos os entrevistados possuem nível superior ainda que não necessariamente na área correlata em que atuam, percebendo-se então uma variação nas áreas de formação como, por exemplo, desde publicidade à gestão pública.

No que diz respeito ao tempo de experiência profissional, notou-se que todos os diretores possuem uma experiência considerável na área da saúde, embora possuam, de modo geral, menos anos de experiência como diretores. Este dado se revela como um achado interessante, pela indicação de que estes atores ocuparam outros cargos antes de atuarem como diretores, seja como burocratas de nível de rua ou em outros postos de burocrata de médio escalão, o que faz pensar que em termos comportamentais e cognitivos os diretores acabam por incorporar atributos e valores prévios referentes dos cargos de anteriormente exercidos.

Sobre as formas de internalização da política pública, o quadro 2 apresenta alguns relatos destacados das percepções dos gestores sobre o PMAQ. No tocante a percepção sobre essa política, constatou-se que os diretores entrevistados possuem diferentes visões acerca do programa. Por um lado, tem-se um grupo de gestores que acredita fortemente no que preza o programa. Para eles, o PMAQ orientou os procedimentos e os processos de trabalho, auxiliando no planejamento das atividades da UBS. Além disso, outro grupo de diretores destacaram que o programa trouxe benefícios, principalmente, no que tange a infraestrutura, embora tenham ressalvas como a alegação de um distanciamento entre o que "está no papel" e no que de fato acontece. Por outro lado, o terceiro grupo de entrevistados enxerga o programa de forma mais negativa. No relato destes, há a percepção de que o programa não é contínuo, restringindo-se apenas ao período pré-avaliação, momento em que a gestão municipal acaba por ter mais atenção com a adaptação das unidades ao que é solicitado pelo PMAQ.

Outro ponto central no relato destes diretores refere-se às dificuldades de se atingir um padrão de qualidade requeridos pelo Ministério da Saúde. Há um relativo descrédito por parte dos diretores para esse que é o principal objetivo da política pública, ainda que esse descrédito seja indicado com níveis de intensidades diferentes nas falas. Esse tipo de descrédito se expressou mais claramente na fala do entrevistado D4.

> *Eu não acredito que seja possível fazer assim nacionalmente, porque até mesmo, digamos assim, cada bairro de Natal e cada unidade de saúde, ela tem as suas, digamos assim, especificações, seus detalhes de sua população. Eu acredito que pode sim, a gente ter uma base do que é o PMAQ e em cima disso a gente poder trabalhar pra ver se alcança assim uma universalidade, né. Mas que a gente possa alcançar eu acho difícil, ser um padrão nacional.* (Entrevistado D4).

Esses tipos de percepções sobre como os diretores consideram a política, associadas com outros elementos, são possivelmente moldadas pela influência de fatores político-administrativos inerentes à gestão da saúde pública e por problemas estruturais das comunidades em que estas UBS's estão inseridas.

Por seu caráter complexo e dependente de múltiplas interações, os diretores também podem atribuir determinados obstáculos de implementação efetiva do programa à gestão maior, isto é, a nível de secretaria municipal de saúde ou mesmo a nível do governo federal. Pois, por ser uma política pública com considerável robustez devido ao seu caráter nacional, os diretores entrevistados demonstraram ter consideráveis expectativas de maior suporte dos níveis superiores, seja em termos de recursos para implementação das ações, ou mesmo em termos de maiores direcionamentos e capacitações. Uma visão justificável, pelas possibilidades de assimetria informacional entre os diversos níveis de atores envolvidos, dada a complexidade do PMAQ.

Quadro 2: Percepções dos diretores sobre o PMAQ

Entrevistado	Relato
D1	*"Assim como o SUS, o PMAQ é muito interessante no papel, na teoria, mas na prática não funciona como deveria, se funcionasse, seria ótimo... O que eu vou falar aqui talvez seja até um pouco polêmico, mas, na minha opinião, o que acontece na época pré PMAQ, assim um mês antes, é muita maquiagem..."*
D3	*"[...]Como servidor, a gente vai ter sempre o que reivindicar, né? A minha posição agora é que eu tenho uma visão de tudo, agora eu sei de todas as etapas, as dificuldades, isso me dá outra realidade. Lógico que a gente como servidor vai querer um ganho maior. Mas agora eu estou vendo toda a dificuldade que se tem para executar[...]"*
D6	*"[...]A minha visão do PMAQ não é boa, pois discordo principalmente da metodologia de corte em algumas situações. Na minha visão, o PMAQ seria pra motivar os profissionais pra chegarem a um determinado nível de excelência para a comunidade..."*
D7	*"[...]O PMAQ é um programa espetacular que faz a gente trabalhar dentro das normas, agiliza o trabalho, mas, por outro lado, é uma coisa meio que inatingível, considerando a nossa falta de estrutura, a nossa desarticulação enquanto unidade de saúde dentro de um distrito... Eu só não concordo com meio que maquiagem pra o PMAQ chegar. Eu discordo plenamente."*
D8	*"[...]a PMAQ veio, mas foi aquela coisa, caiu assim... a gente vai fazer PMAQ, mas ficou naquela dúvida de como era, por que não se parou para fazer uma reunião, para se fazer um trabalho para divulgar realmente qual é a finalidade do PMAQ[...]"*

Fonte: elaboração própria, 2019.

Os trechos do quadro 2 demonstram ainda que o PMAQ vem sempre aliado a dificuldades de implementação que, segundo os diretores, são resultado de como o programa é conduzido pela Secretaria Municipal de Saúde e pelo Ministério da Saúde. Além do mais, confirma-se que diretores que ocuparam outras funções nas UBS's antes de assumir o cargo de direção possuem uma visão com elementos, possivelmente já pré-estabelecidos sobre o programa. Por exemplo, os entrevistados D1 e D3 ocuparam anteriormente o cargo de agente de saúde, ou seja, trazem uma perspectiva da burocracia de nível de rua em sua trajetória e potencialmente desacreditam nos objetivos do PMAQ pela associação negativa que fazem com as dificuldades específicas do cotidiano de trabalho como membro de equipe de atenção básica quando passaram por ciclo(s) anteriores do programa.

Entretanto, diretores que já atuaram em ciclos anteriores do PMAQ, também podem fazer esse tipo de associação com problemas cotidianos da UBS, ao levarem em conta também inadequações no desenho institucional do programa, principalmente no que toca às fragilidades dos processos avaliativos, conforme mostra o trecho a seguir:

> [...] *o momento que foi feita a avaliação, nós tínhamos 4 equipes com dentista e apenas 3 poderia ser avaliada. Um dos problemas foi a cadeira do dentista porque tinha que ter a cadeira do dentista para cada equipe e, como não tinha, uma das equipes já foi penalizada. Houve situações de equipes com boa situação geral e ao término da avaliação não receberam e isso foi uma frustração pra eles e, de acordo com eles que não receberam, não têm interesse mais de participar* [...] (Entrevistado D6).

Ao verificar tal trecho, é possível dizer que em UBS's inseridas em contextos com problemas estruturais externos, de infraestrutura, ou de outra natureza, podem fazer com que os diretores não só desacreditem no objetivo do PMAQ, como também tenham menos perspectivas de serem atuantes e determinantes para trabalhar em função desses objetivos, por enxergarem que seus esforços gerem poucos resultados efetivos.

Outra questão que diferencia a percepção dos gestores sobre o PMAQ refere-se a como esse burocrata enxerga o SUS. Aqueles diretores identificados com maior crença que o programa pode atingir seus objetivos, são os mesmos que declararam fortemente que acreditam no SUS e apresentaram maior trajetória de militância pela saúde pública brasileira. Isto é, possivelmente, os diretores com maior adesão à militância e mais sensíveis com as pautas sanitaristas podem não só enxergar maior legitimidade e viabilidade no PMAQ, como também desenvolverem maior envolvimento e engajamento na implementação da política.

Resumidamente, a heterogeneidade dos diretores reflete-se não só nos perfis profissionais dos entrevistados, mas também nas respostas da dimensão de percepções sobre a política pública. Essas duas dimensões são importantes para se compreender como os diretores internalizam as diretrizes e objetivos do PMAQ, ainda mais se experiência e percepções forem vistas de maneiras associadas, no qual os diretores trazem para as suas formas de internalização da política e consequentemente para a atuação na implementação, visões e perspectivas anteriores sobre o trabalho e(ou) gestão nas UBS, sejam as visões prévias como diretor da UBS, como diretor de outra UBS com contextos diferentes, como ocupante de outro cargo da burocracia de médio escalão, ou como burocrata de nível de rua.

A ATUAÇÃO DIANTE DE UM CONJUNTO DE REGRAS – ABORDAGEM ESTRUTURALISTA

A abordagem estruturalista permitiu a compreensão de como os diretores "reagem" às normas e diretrizes impostas pelo PMAQ. No caso deste estudo, ao serem questionados de como a política deve ser regida para se obter melhores certificações, metade dos entrevistados relatou que os melhores desempenhos ocorrem quando o gestor é mais direcionado por normas e diretrizes enquanto que a outra metade reconhece que uma maior rigidez normativa tende a diminuir o despenho na gestão da UBS. Nesse sentido, diretores relataram a importância de se ter uma "autonomia guiada por normas e diretrizes", em virtude do contexto precário das unidades básicas, enquanto houve também apontamentos a respeito da autonomia viabilizar melhor maneira de se atingir os melhores desempenhos, conforme é apresentado no trecho a seguir.

> [...] *eu acredito que existindo um direcionamento, diretrizes né, melhor falando, acredito que a gente possa alcançar melhores resultados, do que cada diretor fazer à sua maneira, fazer de uma maneira aleatória* [...] (Entrevistado D4).

Outros dois diretores alegam que se houvesse uma infraestrutura para executar a política, a autonomia do gestor não seria tão crucial, mas no atual contexto, necessita-se de flexibilidade para produzir adaptações para melhor atender a população.

> [...] *Eu acho que a gestão local tem que ter autonomia, antigamente a gente tinha um pouco de autonomia até financeira, se danificava uma lâmpada, uma torneira, alguma coisa* [...] (Entrevistado D8)

Ressalta-se que os BME's que frisam a autonomia como um ponto crucial para obtenção dos melhores desempenhos não são apenas aqueles diretores que possuem mais tempo de atuação como diretores de UBS's. Pois, quando se leva em conta a experiência, é possível pensar que diretores menos experientes na gestão de UBS tendem a se prender mais às normas e diretrizes, por não terem um conhecimento profundo sobre suas funções e responsabilidades, porém, também deve-se considerar que outros elementos podem tornar o diretor mais ou menos disposto a seguir normas, como por exemplo a cautela, as competências gerenciais, o perfil de liderança, a legitimação dada às normas, etc.

MAXIMIZAÇÃO DE INTERESSES DIANTE DE POSSÍVEIS RECOMPENSAS E SANÇÕES – ABORDAGEM DA AÇÃO INDIVIDUAL

A abordagem da ação individual aprecia as motivações dos burocratas, considerando que os BME's buscam maximizar os recursos das organizações que eles gerem, até condições que dizem respeito aos interesses do próprio gestor (LOTTA, PIRES & OLIVEIRA, 2014). Em determinadas entrevistas, notou-se que os diretores demonstraram insatisfação com o programa por não receber incentivo financeiro. Por esse motivo, os diretores demonstraram unanimemente, que em cenários ideais, as gratificações do programa deveriam ser direcionadas tanto para custeio das UBS's, como para complemento dos salários dos servidores.

Quadro 3: Síntese da compreensão dos diretores acerca da melhor maneira de direcionar as gratificações

Entrevistado (a)	Relato
D 4	*"... No presente momento está sendo de gratificação para os servidores e assim mesmo não são todos os servidores que recebem né. Pelo menos os diretores ficam de fora das gratificações que são atribuídas, vem mais para o servidor que está na ponta.* ***E eu acredito que se também viesse, tivesse uma forma de vir um valor para que fosse usado na unidade****, acho que seria muito melhor, a gente poderia ter uma resolutividade melhor..."*
D 6	*"...****Você me perguntando o que eu acho... como gestor em si que não estou recebendo, eu acho que seria viável custeio de algumas atividades da UBS****... Mas, falando como profissional de saúde que vivencia a necessidade do profissional de estar tendo algum tipo de incentivo financeiro..."*
D 8	*"... o que foi que aconteceu no meu ponto de vista, no início, que se foi feita o PMAQ,* ***eu acho que deveria ser para todos****, nós gestores, diretores e administradores e o pessoal da área administrativa, queira ou não, é a gente que faz tocar o carro, é a gente que faz a coisa andar..."*

Fonte: elaboração própria, 2019.

Diante dos relatos apresentados no quadro 03, entendeu-se que os entrevistados têm motivações que se enquadram nos pressupostos da abordagem da ação individual por dois pontos de vistas, sendo o primeiro do cálculo racional auto interessado e o segundo o cálculo racional utilitarista. Em relação ao do cálculo racional auto interessado, os diretores sentem uma inquietação por não receberem acréscimos salariais decorrentes do PMAQ, como ocorre com os burocratas de nível de rua que integram as equipes da UBS. Os diretores e a parte administrativa das UBS's se consideram como parte das equipes, relatando a insatisfação de não receber o incentivo financeiro como os outros membros da equipe da atenção básica. No que tange ao cálculo racional utilitarista, percebe-se que há afirmações de preferências de utilização dos recursos para custeio da UBS, ao invés desse recurso ser direcionada para acréscimos salariais.

Como resultado da insatisfação por não receber acréscimos salariais, alguns diretores relataram que se sentem menos responsáveis por atingir ou não os resultados esperados pelo programa, seja por uma questão mais tangível, isto é, de não ser recompensados ou por uma questão mais intangível, de se sentirem a margem desse processo e não incluídos no escopo do programa. Paralelamente, embora os diretores tenham o sentimento de pertencimento a equipe, eles não se enxergam como responsáveis por coordenar a atuação dos burocratas de nível de rua. Nos relatos de alguns entrevistados, esse papel é realizado, por delegação, pelo enfermeiro chefe, seja para lidar com a plataforma eletrônica do e-sus no cadastramento de informações, seja para direcionar a atuação dos agentes comunitários de saúde.

Além disso, os entrevistados de maneira geral adotam uma visão "meritocrática", alegando que dentro das unidades que eles administram, muitos servidores trabalham mais do que outros, mas mesmo assim recebem gratificações similares, gerando constrangimentos dentro da organização. Por outro lado, apontam que há dificuldades de motivar os servidores quando os fatores de infraestrutura precária, salários baixos refletem na atuação dos profissionais.

DINÂMICA DAS INTERAÇÕES COM OS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA E OUTROS ACIMA NA CADEIA HIERÁRQUICA – ABORDAGEM RELACIONAL

No decorrer das subseções apresentadas acima, demonstrou-se que as abordagens adotadas neste estudo estão fortemente imbricadas. A maneira como os BME's lidam com as normas e diretrizes, a sua atuação de acordo com sua trajetória, suas concepções e o relacionamento com os burocratas de nível de rua e de alto escalão são elementos que estão interligados como uma mancha de tinta de aquarela, sem tantas delimitações claras e com borrões entre si.

Neste ponto que trata majoritariamente de aspectos relacionais, ao serem questionados sobre se há dificuldades em os funcionários aceitarem as tarefas delegadas, mais da metade dos gestores alegam que o planejamento é realizado de forma conjunta e horizontal, evitando conflitos na aceitação das atividades delegadas, como demonstrado no quadro 4.

Quadro 4: Relatos acerca do planejamento das atividades na UBS

Diretor	Relato
D2	*"...nós trabalhamos em equipe, todos já são conscientes das suas atribuições, dificilmente eu tenho que investigar se a função está sendo realizada, por que eu tenho profissionais muito responsáveis e cada um faz sua parte... todas as atividades que nós vamos realizar, a gente primeiro planeja e discute nas reuniões da equipe..."*
D8	*"... quanto a isso ai, aqui na unidade, eu sempre deleguei, nunca me negaram... o que eu vejo, a dificuldade que a gente encontra, algumas barreiras [de material e infraestrutura] é que muitas vezes queremos fazer, mas não temos como..."*
D5	*"...nós sentamos e fazemos uma avaliação e planejamos as novas ações, mas tudo com a equipe..."*
D1	*"...Eu acho que aqui as pessoas aceitam muito bem os seus papéis e buscam melhorias..."*

Fonte: elaboração própria, 2019.

Apesar das falas sobre horizontalidade nas formas de planejamento das atividades ficarem evidenciadas, as entrelinhas podem sugerir que a busca por maior horizontalidade pode decorrer de uma lógica diferenciada para o diretor de UBS como burocrata de médio escalão, pois, devido ao alto grau de interação e de inserção no cotidiano dos burocratas de nível de rua, o diretor da UBS pode acabar não se vendo como um ator acima, hierarquicamente falando e atuar em certa medida como burocrata de nível de rua também.

Esse tipo de interpretação torna-se ainda mais latente conforme as observações não participantes realizadas nas UBS. Em três das oito UBS no qual foram realizadas percebeu-se que os diretores também atendiam ao público, o que é uma característica marcante das burocracias de nível de rua e em cinco das oito UBS os diretores não tinham sala própria, mas sim uma sala compartilhada com outros funcionários que integram equipes da atenção básica. E ainda nessa linha, alguns diretores relatara que atribuem a responsabilidade de gestão aos enfermeiros, e em alguns casos aos dentistas. O que em termos práticos representa que esses burocratas de nível de rua atuam como BME's, sendo responsáveis por delegar tarefas, lidar com os procedimentos eletrônicos e pensar alternativas para o contexto local, dispondo de uma discricionariedade que é inerente aos gestores das UBS's.

Quadro 5: Relatos acerca do controle sobre os funcionários da UBS

Diretor	Relato
D3	*"...em uma equipe, os chefes imediatos deles são os enfermeiros. Os enfermeiros têm os encontros semanais, para fazer o levantamento daquela área, de questão visita, dos hipertensos, todo esse tramite que é delegado a um agente de saúde. Então há uma dificuldade por que há uma questão cultural nisso tudo..."*
D6	*"...Sempre há resistência, porém o quê que acontece... hoje quem coordena basicamente as equipes são as enfermeiras ou os dentistas..."*
D7	*"... há resistência, há aquele profissional que está em final de carreira e não tem mais aquele apetite de trabalho, tem aquele profissional que não se impacta com as demandas, mas tem também aquele que vai, que faz, que transforma, que tenta buscar alternativas para as nossas precariedades e para as nossas dificuldades... Normalmente, o agente de saúde é gerenciado pela enfermeira que tem amplo e completo conhecimento daárea..."*

Fonte: elaboração própria, 2019

Mesmo que, quase em totalidade, os diretores entrevistados alegaram que o processo de planejamento das atividades das UBS's ocorre de forma conjunta, algumas ressalvas foram feitas. Foi indicado que as reuniões com caráter mais "técnico" normalmente são restritas aos diretores, enfermeiros, médicos, dentistas e com a parte administrativa, indicando que pode haver seletividade no planejamento participativo para apenas alguns funcionários.

A realização de um planejamento conjunto, faz com que sete dos oito gestores considerem que a melhor maneira de reger as atividades da unidade seja dando autonomia aos burocratas de nível de rua, visto que, as diretrizes gerais são discutidas no processo de planejamento e os funcionários dispõem de conhecimento de suas atividades e da comunidade. Dessa forma, cinco gestores declaram que a autonomia é dada como uma espécie de autonomia "gerenciada" e nos outros dois casos, a autonomia ocorre no sentido mais amplo. Em oposição a isso, um dos gestores aponta que o controle das atividades é um exercício inerente ao cargo, mas no que toca ao PMAQ, há um desestímulo para realizar a função, conforme consta no relato do entrevistado 7.

> "[...] *O diretor tem bastante controle. Eu acho que não falta controle do diretor. Eu acho que não falta mais participação ou menos participação. Na minha opinião, falta o reconhecimento do papel do diretor pela PMAQ dentro do serviço, que o processo de trabalho dentro da unidade não se dá sozinho. No entanto, quando chega o recurso financeiro, todos os profissionais da equipe têm direito, menos o diretor. Nesse caso a gente até meio que se recente: "a minha visão dentro da unidade é invisível. Eu não tenho participação no PMAQ?"* [...]" (Entrevistado 7).

Pensando no relacionamento entre diretor e funcionários, se houver desmotivação entre ambas as partes e essa desmotivação resultar em menor comprometimento em atingir os objetivos da política, os resultados tendem a ser afetados negativamente. Portanto, o diretor é peça ainda mais fundamental nestes cenários em que há desmotivação dos funcionários, ainda mais pensando no alto nível de discricionariedade desses burocratas de nível de rua.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou lançar luzes sobre a atuação dos burocratas de médio escalão no processo de implementação de uma política nacional de saúde, a partir do caso do PMAQ em UBS's no município de Natal/RN e com os diretores de UBS como burocratas analisados. Para tanto, utilizou um modelo teórico de análise desenvolvido pelos autores e baseado em aspectos teóricos advindos da literatura especializada que considera as abordagens: i) estruturalistas, ii) da ação individual e iii) relacional.

Os resultados obtidos permitiram compreender, em primeiro lugar, que as variáveis contidas nestas abordagens importam para entender como os diretores influenciam no processo de implementação e que a atuação dos burocratas contém elementos das três abordagens analisadas. Em segundo lugar, tem-se que variáveis relacionadas ao burocrata de médio escalão, a saber: o perfil, a sua forma de se apropriar das normas, o modo como enxerga a política e como usa o seu poder discricionário, além das formas como procuram interagir com os funcionários que estão sob sua coordenação influenciam no resultado da política. Assim, o estudo também permitiu a compreensão que análises voltadas apenas para elementos de apenas uma dessas abordagens citadas podem dizer pouco sobre as formas que como os diretores de UBS influenciam na implementação do PMAQ e quais as razões que os levam a influenciar de tais formas, sendo necessário a condução de uma análise multidimensional, conforme a tentativa deste estudo.

Considerando que para o principal objetivo do PMAQ, que consiste em garantir um padrão nacional de qualidade para a atenção básica, essas variáveis com diferentes formas de manifestação em cada diretor podem gerar, por um lado, efeitos negativos, tendo em vista que podem atuação do diretor pode resultar em reprodução das desigualdades de acesso e qualidade na atenção básica, como podem, por outro lado, gerar efeitos positivos, a partir de inovações incrementais na dinâmica das unidades de saúde, mas, de qualquer modo, pode-se afirmar que, assim como já percebido no caso dos burocratas de nível de rua (LIPSKY, 1980), os burocratas de médio escalão também podem provocar modificações na política a partir do exercício da discricionariedade, tendo em vista que eles são responsáveis pela ligação entre o alto escalão e os burocratas de nível de rua e, portanto, são responsáveis diretos por traduzir o desenho da política para os profissionais da ponta.

Esse conjunto de fatores somados à elementos como a complexidade do desenho institucional e dos arranjos de governança da política pública, a falta de clareza das diretrizes e as desigualdades intra e inter-regionais existentes no país, evidenciam as dificuldades de atingir o objetivo do PMAQ de estabelecer um padrão nacional de gestão e provisão de serviços nas UBS's, uma vez que a heterogeneidade das formas de atuação podem resultar em diferentes modos de implementação e consequentemente em resultados que reproduzam desigualdades já existentes.

Associado a isso há também duas questões encontradas na análise que merecem destaque: 1) a questão dos diretores apresentarem pouca disposição, em geral, de controle e coordenação das equipes da atenção básica, deixando isto a cargo das enfermeiras, enquanto priorizam se envolver com os aspectos mais procedimentais, no que diz respeito ao funcionamento da UBS e 2) o fato do diretor não se enxergar como parte integrante da política e nem como agente implementador do PMAQ.

As falas dos entrevistados ainda possibilitaram tirar conclusões sobre como as expectativas dos burocratas, mediante suas motivações, se não forem atingidas podem levar a uma diminuição da capacidade de liderança e de empreendedorismo político na implementação, de forma que, por não serem contemplados com o incentivo financeiro previsto no programa, podem se colocar à margem da execução cotidiana do PMAQ na unidade de saúde. Assim, essa desmotivação pode acabar gerando a ausência de um planejamento efetivo, pouca cobrança dos resultados contratualizados, e pouca mobilização para que as equipes das UBS's vejam o PMAQ para além dos acréscimos salariais que o programa pode trazer.

Essas considerações servem para enfatizar que um diretor pouco engajado na política, que não internalize bem o que é previsto nas normas e que não transmita as normas para os funcionários pode acabar gerando resultados inesperados e negativos para a política pública, ainda mais pela função dos diretores de fazerem elo entre topo e a base. Assim, o pouco envolvimento do diretor enquanto gestor responsável pela transmissão e tradução das normas pode resultar em cenários no qual os burocratas de nível de rua usem de sua discricionariedade de forma que se prejudique o processo de implementação.

No entanto cabe destacar ainda que, por objetivar captar aspectos mais subjetivos e inerentes aos modos de interação dos BME's, este artigo apresenta limitações, muito em função de resultar de uma pesquisa ainda em estágio inicial. Entre as limitações que podemos citar, a primeira diz respeito à amostragem, que da forma como foi selecionada não possibilita a realização de generalizações no que tange ao perfil dos diretores de UBS's envolvidos em toda a política e sobre como eles atuam dentro do processo de implementação do PMAQ. Além disto, o estudo não captou a compreensão dos burocratas de nível de rua acerca do processo de transmissão de informação, limitando-se apenas a visão dos diretores de UBS's. Um outro ponto de limitação refere-se à análise dos dados, no qual reconhecemos a necessidade de utilização de alguma técnica qualitativa que possibilite fazer maiores inferências, como por exemplo as redes semânticas.

Ainda assim, esta pesquisa abre uma janela de estudos sobre a atuação de burocratas de médio escalão no processo de implementação de políticas públicas e as suas formas de interação com os diferentes níveis hierárquicos, especialmente para entender mais do diretor de UBS dentro desta tipologia de burocracia.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele**. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil.** Tópicos de economia paulista para gestores públicos, v. 1, p. 13-31, 2007.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Editora FIOCRUZ, 2012.

BERTUSSO, Francielle Regina; RIZZOTTO, Maria Lucia Frizon. PMAQ na visão de trabalhadores que participaram do programa em Região de Saúde do Paraná. **Saúde em Debate**, v. 42, n. 117, p.408- 419, jun. 2018.

BRASIL. **Lei nº 8080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. . Brasília, 1990.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção A Saúde. **Manual Instrutivo do PMAQ para as Equipes de Atenção Básica (Saúde da Família, Saúde Bucal e Equipes Parametrizadas) eNAS F.** Brasília: Departamento de Atenção Básica, 2015.

CAVALCANTE, Pedro L. C.; LOTTA, Gabriela S.; YAMADA, Erika M. K.. Exploring mid-level bureaucracy: a tentative typology. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 26, p.187-222, ago. 2018.

CAVALCANTE, Pedro Luiz; LOTTA, Gabriela Spanghero; YAMADA, Erika Mayumi Kasai. O desempenho dos burocratas de médio escalão: determinantes do relacionamento e das suas atividades. **Cadernos Ebape.br**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p.14-34, jan. 2018.

CAVALCANTE, Pedro; CAMÕES, Marizaura R. de S.; KNOPP, Márcia. Burocracia de médio escalão nos setores governamentais: semelhanças e diferenças. **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação. Brasília: Enap**, p. 57-90, 2015.

COELHO, Vera Schattan P.; DIAS, Marcelo F.. Saúde e desigualdade no Brasil. In: ARRETCHE, Marta. **Trajetória das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos anos.** São Paulo: Editora Unesp, 2015. p. 249-278.

CRESWELL, J.W. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto.** Porto Alegre. Artmed. 2010.

DALFIOR, Eduardo Tonole; LIMA, Rita de Cássia Duarte; ANDRADE, Maria Angélica Carvalho. Implementação de políticas públicas: metodologia de análise sob o enfoque da política institucional. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 39, p.283-297, 1 dez. 2015.

FLÔRES, Gabriela Mendes da Silva et al. Gestão pública no SUS: considerações acerca do PMAQ- AB. **Saúde em Debate**, v. 42, n. 116, p.237-247, jan. 2018.

HILL, Michael. **The Public Policy Process**. 4. ed. Londres: Pearson Education Limited, 2005.

HUISING, Ruthanne; SILBEY, Susan S.. Governing the gap: Forging safe science through relational regulation. **Regulation & Governance**, v. 5, n. 1, p.14-42, mar. 2011.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013.

LIPSKY, Michael; **Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services.** New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 65, 2014.

LOTTA, Gabriela; SANTIAGO, Ariadne. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos- chave para o estudo da burocracia. **Revista BIB**, n. 83, 2017.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha Coelho; OLIVEIRA, Vanessa Elias. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 65, n. 4, p.463-492, out. 2014.

MEIER, Kenneth J.; O'TOOLE Jr., Laurence J.. Inside the Bureaucracy: Principals, Agents, and Bureaucratic Strategy. In: MEIER, Kenneth J.; O'TOOLE JUNIOR, Laurence J.. **Bureaucracy in a Democratic State: A Governance Perspective**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006. p. 93-120.

PAGE, Edward C. et al. **Policy bureaucracy: Government with a cast of thousands**. Oxford University Press on Demand, 2005.

PAGE, Edward C. Middle level bureaucrats: policy, discretion and control. In: **The Civil Service in the 21st Century**. Palgrave Macmillan, London, 2007. p. 152-168.

PETERS, B. Guy. The politics of bureaucracy. In: **The Politics of Bureaucracy**. Routledge. 2014.

PIRES, Roberto Rocha C. Arranjos institucionais para implementação de políticas e ações governamentais em direitos humanos. **Delgado, Ana Luiza de M.; Gatto, Carmem I.; Reis, Maria Stela**. 2016.

PIRES, Roberto. Burocracias, gerentes e suas "histórias de implementação": narrativas do sucesso e fracasso de programas federais" in: FARIA, CAP (Org.) Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática. **Belo Horizonte: Editora PUC Minas**, p. 182-220, 2012.

PRESSMAN, Jeffrey; WILDAVSKY, Aaron. **Implementation: how great hopes in Washington are dashed in Oakland**. 1973.

SABATIER, Paul A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy- oriented learning therein. **Policy sciences**, v. 21, n. 2-3, p. 129-168, 1988.

SOUZA, Celina. Sistema brasileiro de governança local: inovações institucionais e sustentabilidade. **LUBAMBO, C.; COELHO, D.; MELO, MA. Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo. Petrópolis, RJ: Vozes**, 2005.

POLÍTICA DE COTAS NA PÓS-GRADUAÇÃO: ELABORAÇÃO BOTTOM-UP E CONFIGURAÇÕES RESULTANTES NA UFMG

Bianca Drielly Mendes (UFMG)
Ana Paula Karruz (UFMG)

RESUMO

Em 2017, a Universidade Federal de Minas Gerais aprovou a reserva de vagas para negros, indígenas e pessoas com deficiência em seus cursos de pós-graduação *stricto sensu*. A maioria das decisões para a implementação da resolução, como o percentual de vagas a serem reservadas a candidatos negros (entre 20% e 50%), ficaram a juízo dos colegiados dos programas de pós-graduação. Apesar de essa regra alterar a alocação de um serviço público sofisticado e de alto valor agregado, não se conhecem os princípios de justiça e critérios considerados pelos programas, os processos organizacionais envolvidos na implementação, nem o panorama de formatos resultantes. Esta pesquisa endereça tais lacunas, combinando as perspectivas teóricas da burocracia de nível de rua e do reproducionismo bourdieuano. Estatísticas descritivas e um modelo de regressão multinível para dados censurados indicam que: *i*) o intervalo de reserva não parece formar mais um "gargalo" na trajetória acadêmica do seu público-alvo, já que a participação de negros entre os graduados das carreiras alimentadoras tende a ser inferior a 50%; *ii*) a distribuição dos percentuais de reserva para negros está concentrada na vizinhança do limite mínimo; e *iii*) esses percentuais estão positivamente associados com características das carreiras alimentadoras – em particular, com o percentual de graduados negros e com o rendimento esperado ao longo da vida para profissionais da carreira.

INTRODUÇÃO

Desde meados do século XX, políticas de ação afirmativa vêm sendo objeto de debate, tanto de estudiosos quanto da sociedade. Essas políticas surgiram por volta de 1940, na Índia, com o propósito de suprimir a segregação e a discriminação no parlamento. Assim, em benefício das castas inferiores, estabeleceu-se o primeiro sistema de cotas conhecido (WEISSKOPF, 2004; SANTOS, 2012).

No Brasil, as desigualdades existentes nas dimensões socioeconômica, de gênero, racial/ étnica, entre outras, redundam em enorme disparidade de oportunidades entre os brasileiros (ARRETCHE, 2015; SOUZA, 2016; BIROLI, 2017; SALATA, 2018). As ações afirmativas irromperam a fim de combater e mitigar tal fato (CAMPOS, 2014).

A despeito da longa história de injustiças sociais, somente em 2001, a partir da 3ª Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, o Estado brasileiro comprometeu-se a estabelecer ações e políticas públicas visando enfrentar e superar o racismo no Brasil, tais como a aplicação de critérios raciais na distribuição das vagas do ensino superior federal (CAMPOS, 2014; IISUKA, 2016).

Cotas são um tipo de ação afirmativa que reserva um determinado número de vagas para grupos específicos a fim de promover igualdade de oportunidades (SABBAGH, 2011; DAFLON, FERES JÚNIOR, CAMPOS, 2013). No Brasil, há cotas voltadas a diferentes perfis sociodemográficos; por exemplo, em concursos públicos (para negros e deficientes); em candidaturas eleitorais (para mulheres), em cursos de graduação em universidades públicas (para egressos do ensino médio público); e, mais recentemente, em cursos de pós-graduação – para candidatos negros, pobres, pessoas trans, entre outros públicos (VENTURINI, 2017).

Nesse sentido, a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) aprovou, via Resolução do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) nº 02/2017, a reserva de vagas para pessoas negras (pretas e pardas), indígenas e com deficiência em seus cursos de pós-graduação *stricto sensu*. A maioria das decisões para a implementação da resolução, como o percentual de vagas a serem reservadas para negros (entre os limites mínimo e máximo de 20% e 50% definidos na resolução)[1] e a elaboração do edital, ficaram a juízo dos colegiados dos programas de pós-graduação (PPGs). A política confere, portanto, substantiva discricionariedade aos agentes na implementação; nessa perspectiva, os membros dos colegiados podem ser considerados burocratas de nível de rua (LIPSKY, 1980).

A política de cotas na pós-graduação da UFMG foi impulsionada pelo objetivo de inclusão (BRASIL, 2017) e, consequentemente, de maior diversificação da comunidade acadêmica. Sua execução, no entanto, é relativamente complexa e está longe de se encontrar estabilizada. Já no primeiro ano, a implementação das cotas defrontou-se com acusações de fraudes, gerando dúvidas e dificuldade na análise e acompanhamento do processo (DAMÁZIO, 2017).

Não se conhecem, todavia, os princípios de justiça distributiva (e.g., primazia do mérito acadêmico anterior), os critérios considerados pelos PPGs ao fixarem percentuais de reserva (e.g., perfil racial dos candidatos e discentes previamente às cotas), nem os processos organizacionais envolvidos (e.g., indução normativa pela alta gestão universitária, ao estabelecer um percentual mínimo para a reserva). Da mesma forma, não estão disponíveis, ao nosso conhecimento, análises mais gerais sobre o panorama de ações afirmativas resultantes dessas diferentes possibilidades de desenho – apesar de se tratar da alocação social de um serviço público sofisticado e bastante demandado.

A pesquisa aqui reportada busca contribuir para o preenchimento de tais lacunas. Assim, configura-se como um estudo das ações afirmativas na pós-graduação *stricto sensu* de excelência da UFMG, a partir da perspectiva teórica do reproducionismo das desigualdades educacionais, abarcando noções de estratificação vertical e horizontal, combinada com um entendimento de que os membros dos colegiados dos PPGs são burocratas de nível de rua, dispondo de considerável latitude na especificação dos percentuais de reserva. Examinam-se duas hipóteses: *H1*) a distribuição dos percentuais de reserva está concentrada na vizinhança do limite mínimo; e *H2*) os percentuais de reserva adotados estão sistematicamente associados com características das ofertas (e.g., mestrado versus doutorado) e de suas carreiras alimentadoras (e.g., percentual de negros entre os graduados nos cursos de graduação mais comuns entre os candidatos a uma pós-graduação; rendimento esperado ao longo da vida para profissionais dessa carreira).

O restante do trabalho está organizado como segue. Seção 2 reconta as primeiras experiências com ações afirmativas na pós-graduação brasileira, com destaque para a indução por parte do governo federal, porém com limitada coordenação. Seção 3 posiciona o problema de pesquisa (*Qual o panorama resultante das decisões descentralizadas sobre ações afirmativas na pós-graduação de excelência da UFMG, e como essas ações variam entre cursos?*) como uma questão de política implementada de maneira *bottom-up*, com expressiva discricionariedade exercida pelos membros dos colegiados dos PPGs, formados por burocratas de nível de rua. Seção 4 revê a literatura sobre estratificação no ensino superior, a qual é emprestada para o contexto da pós-graduação, servindo para orientar teoricamente as hipóteses sobre a extensão e variações dos percentuais de reserva de vagas praticados na UFMG. Seção 5 descreve a abordagem metodológica, baseada em análise documental para composição de um banco de dados quantitativos, aos quais se aplicou um tipo de análise de regressão multinível própria para a natureza censurada da variável dependente – o percentual de reserva para negros, o qual varia entre 20 e 50%). Seção 6 apresenta os resultados, sendo acompanhada por considerações finais (Seção 7) e pelas referências bibliográficas.

[1] Para acesso de candidatos negros, a Resolução CEPE nº 2/2017 previu reserva de vagas (cota), de acordo com esses percentuais mínimo e máximo (art. 3º). Para indígenas e pessoas com deficiência, essa resolução prescreveu o lançamento de editais anuais específicos, com a oferta de no mínimo uma vaga suplementar em cada curso de mestrado acadêmico, mestrado profissional e doutorado da UFMG (art. 6º e art. 9º). As análises empreendidas neste trabalho focarão na reserva de vagas a pessoas negras, para quem o tipo de ação afirmativa estipulado é cotas, e não vagas suplementares.

AÇÕES AFIRMATIVAS NA PÓS-GRADUAÇÃO

As ações afirmativas na pós-graduação em universidades públicas brasileiras emergiram em 2002, na Universidade do Estado da Bahia (Uneb) e na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); contudo, não existia uma norma geral para servir de diretriz às universidades (VENTURINI, 2017). A partir de 2003, a Fundação Ford e a Fundação Carlos Chagas articularam uma iniciativa nesse sentido, porém de enfoque temático. Com a criação da área de concentração em Direitos Humanos nos cursos de pós-graduação, impulsionada pelo Programa de Dotações para Mestrado em Direitos Humanos no Brasil, lançado por essas fundações, foi exigida a adoção de medidas de inclusão social nos processos seletivos, considerando critérios como gênero, raça e etnia. Além disso, foram oferecidas bolsas de pesquisa para mestrandos dos cursos selecionados pelo programa (LEÃO, CARVALHO, 2014).

Segundo Venturini (2017), essas primeiras experiências foram extremamente significativas, evidenciando que as ações afirmativas na graduação e na pós-graduação despontaram ao mesmo tempo. Sobre a Uneb, que a partir de 2003 destinou 40% das vagas de todos os cursos de graduação e pós- graduação (mestrado e doutorado) para afrodescendentes, Iizuka (2016) explica que a aplicação da reserva de vagas para além da graduação manifesta a percepção dos gestores universitários de que a exclusão de grupos específicos não se limita apenas aos cursos de graduação.

Em sua maioria, as iniciativas de implementação de políticas de inclusão nas pós-graduações originaram-se em resoluções de conselhos universitários ou dos próprios PPGs. O Estado do Rio de Janeiro, no entanto, foi pioneiro em determinar, por meio de legislação, a criação de ações afirmativas em cursos de pós-graduação (compreendendo programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros) das universidades mantidas por ele, via leis estaduais nº 6.914/2014 e nº 6.959/2015 (VENTURINI, FERES JÚNIOR, 2018). A primeira definiu o público beneficiário: graduados negros e indígenas; pessoas com deficiência; e filhos de policiais civis e militares, bombeiros militares, inspetores de segurança e administração penitenciária, mortos ou incapacitados em razão do serviço. A segunda estabeleceu o limite máximo de 30% para o percentual de vagas reservadas.

Somente em 2016 houve um estímulo do governo federal nessa direção, com a edição da Portaria Normativa do Ministério da Educação (MEC) n° 13, de 11 de maio de 2016, que institui um prazo de 90 dias para a apresentação de propostas de inclusão de negros, indígenas e pessoas com deficiência nos PPGs em instituições federais de ensino superior (VENTURINI, 2017). A portaria não exigia a implementação das propostas, todavia. Houve, portanto, limitada coordenação por parte do governo federal, abrindo espaço para uma enorme diversidade de formatos de ações afirmativas nessa esfera, e até mesmo facultando essas ações. Apesar de não determinar obrigatoriedade na implementação de ações afirmativas, a portaria nº 13/2016 é mencionada por muitos programas como um dos fatores que favoreceram a institucionalização dessas medidas na pós-graduação (VENTURINI, 2017).

Em levantamento compreendendo o período de 2002 a meados de 2017, Venturini (2017) localizou 131 ações afirmativas voltadas para o ingresso na pós-graduação. A despeito do volume relativamente modesto de iniciativas, seu alcance é considerável:

> Foram analisados editais de 1870 programas de pós-graduação de universidades públicas brasileiras. Considerando as políticas criadas por programas específicos e aquelas criadas para todos os programas de uma universidade pública, o número de programas com políticas afirmativas representa aproximadamente 20% do total de programas de pós- graduação de universidades públicas brasileiras. (VENTURINI, 2017, p. 7)

Essas 131 iniciativas visam fortalecer a participação de diferentes públicos, sendo os mais frequentemente contemplados os pretos, em 87,02% das iniciativas, seguidos de pardos (84,73%), indígenas (70,23%) e pessoas com deficiência (61,83%). A maioria das iniciativas concentra-se nas áreas de Ciências Humanas (43,80%) e Ciências Sociais Aplicadas (23,97%), com tímida presença nas Ciências Biológicas (3,31%), Ciências Exatas e da Terra (2,48%) e Ciências Agrárias (1,65%). Das 131 iniciativas identificadas na pós-graduação, 121 (92,37%) decorreram de decisões dos próprios PPGs, pontua Venturini (2017).

BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA

Para a análise da burocracia, é seminal a obra de Max Weber (1964-1920), um dos pioneiros nesse tema, cujos textos promovem reflexão sobre política, Estado, uso legítimo da força e tipos de dominação (i.e., autoridade), entre outros assuntos. Especificamente, no tipo de dominação racional-legal, o alicerce está em uma estrutura burocrática baseada em legislações e regras normativas, criadas racionalmente, e que são implementadas e executadas por funcionários do Estado – os burocratas (WEBER, 2008).

O burocrata, na visão de Weber, é apenas o executor de serviços; seu trabalho é mecânico, regrado, impessoal, especializado, meritocrático, estável e fundamentado no princípio da hierarquia. O burocrata é submisso ao político, e este é subordinado à sociedade. No entanto, segundo Lotta (2012, p. 3), "[...] ao longo dos anos e com a modernização da atuação e do papel do Estado, [...] a dicotomia entre burocratas e políticos

não era mais tão clara [...]". Diante das novas funções e divisões de atribuição entre burocratas e políticos, afastadas da descrição weberiana, Lipsky (1980) propôs a noção de "burocracia de nível de rua": uma camada da estrutura administrativa dos governos que lida diretamente com os cidadãos, e que possui autonomia na tomada de decisões para o cumprimento de seus ofícios.

A formulação e implementação de políticas é um processo complexo, que pode ser operacionalizado a partir de duas perspectivas, não excludentes (SABATIER, 1986; BARRETT, 2004; LOTTA, 2010): *i*) *top-down*, quando distinguem-se claramente os processos de formulação e implementação; baseada nos princípios de controle e hierarquia, a política é elaborada no topo, limitando a tomada de decisão local às questões operacionais; e *ii*) *bottom-up*, quando se tem os executores como os principais atores no processo de implementação de políticas públicas; as políticas são feitas de "baixo para cima", não existindo uma clara distinção entre formulação e implementação; o burocrata pode transformar, impedir ou até mesmo delinear nova política.

Membros das secretarias e dos colegiados dos PPGs atuam no atendimento a candidatos, docentes e discentes, implementando políticas e sendo responsáveis pelo modo como as ocorrências são transmitidas, tratadas e entregues à comunidade acadêmica e à sociedade. Aplicam normas, porém dentro de um espaço de decisão que acomoda alguma discricionariedade.

Considerando a pouca regulação na implementação das cotas na pós-graduação da UFMG, a latitude decisória se faz ampla; assim, espera-se encontrar uma diversidade nos desenhos adotados. De fato, uma variedade de decisões fica a cargo dos colegiados, a exemplo de se o processo de seleção se dará em fluxo contínuo, e qual documentação será necessária para inscrição, além da definição do percentual de vagas reservadas a candidatos negros. Este parece ser um processo de implementação *bottom-up*.

ESTRATIFICAÇÃO SOCIAL NA PÓS-GRADUAÇÃO

Cabe salientar que os cursos de pós-graduação podem não ser estritamente comparáveis no tocante a retornos materiais e simbólicos a eles associados. Esse tipo de constatação é recorrente na literatura sobre cursos de graduação, ensejando o conceito de estratificação horizontal (LUCAS, 2001; SHAVIT *et al*., 2007; GERBER, CHEUNG, 2008), que concerne à distribuição de indivíduos em cursos de um mesmo nível educacional conforme aspectos de origem social e trajetória educacional.

A dimensão vertical foca a transição educacional de um nível a outro, e evidencia que quanto mais alto o estrato socioeconômico da família, maiores as chances de acesso dos filhos a níveis educacionais mais avançados (SHAVIT, BLOSSFELD, 1993; LUCAS, 2001). Salata (2018) constatou a persistência da vantagem de filhos de profissionais liberais (e de filhos de pais exercendo outras ocupações que exigem diploma universitário) no que tange às chances de acessar o ensino superior em instituições públicas brasileiras, apesar da expressiva expansão da oferta de educação terciária no país nas últimas décadas. Complementarmente, a dimensão horizontal salienta que ao progredirem nos níveis educacionais, estudantes contam com possibilidades e exercem escolhas distintas quanto ao tipo de instituição – e.g., rede privada ou pública – e quanto à área educacional – ciências exatas, ciências humanas, etc. – e outros atributos da oferta.

No Brasil, a análise horizontal aponta que estratos socioeconômicos mais altos têm vantagens de acesso às instituições mais prestigiadas e aos campos educacionais com maior retorno (simbólico e econômico). Cursos de maior prestígio e expectativa de rendimento futuro são menos frequentados por negros e mulheres (RIBEIRO, SCHLEGEL, 2015). Em recente estudo, Carvalhaes e Ribeiro, (2019) observaram que pessoas cujo pai ou mãe concluiu o ensino superior apresentam maior probabilidade de ingressar nos cursos de maior prestígio (Medicina, Odontologia, Engenharia, etc.) e em instituições públicas. Ainda, esses autores identificaram forte estratificação por gênero, com homens possuindo maior probabilidade de frequentar cursos das ciências exatas, enquanto as mulheres estão sobrerrepresentadas em cursos relacionados ao ensino e aos cuidados. Essa estratificação por gênero compõe-se com a posição socioeconômica (captada pela escolaridade dos pais), havendo cursos típicos de homens de classe alta, mulheres de classe alta, homens de classe baixa e mulheres de classe baixa.

A estratificação na pós-graduação é um tema pouco explorado pela literatura internacional e brasileira. Ainda assim, é plausível que as teorias desenvolvidas para a compreensão da estratificação horizontal e vertical até a graduação possam ser estendidas para o ambiente da pós-graduação, argumentam Posselt e Grodsky (2017). Tais autores listam quatro perspectivas teóricas que consideram pertinentes para esse fim: *i*) a do capital humano (BECKER, 1962; WEISBROD, 1962), que percebe a escolarização como um esforço de investimento na construção de habilidades reconhecidas e remuneradas no mercado de trabalho, sendo que a busca por formação adicional só se justifica se os retornos esperados excederem os custos; *ii*) a do fechamento social (*social closure*) via credenciamento (COLLINS, 1979), segundo a qual a exigência de licenças e credenciais educacionais para o exercício de certas profissões constitui um fechamento ocupacional, redundando na constrição da oferta de trabalho e na manutenção de status e salário mais altos; *iii*) a da desigualdade maximamente mantida (RAFTERY, HOUT, 1993) e formulações correlatas (LUCAS, 2001); e *iv*) a do reproducionismo (BOURDIEU, 1984; BOURDIEU, PASSERON, 1990). As últimas duas proposições são detalhadas adiante.

Examinando os padrões de desigualdade persistentes na transição para o ensino médio na Irlanda, Raftery e Hout (1993) entenderam que esses padrões eram consistentes com um modelo de escolha racional, em que estudantes e familiares tomam decisões sobre investimento em educação com base em custos e benefícios esperados. O elemento mantenedor da desigualdade é que estudantes de famílias socioeconomicamente favorecidas tendem a atribuir maior valor à educação formal e a enfrentar menores barreiras para o sucesso educacional; portanto, são propensos a investir mais. Para Raftery e Hout (1993), aquilo que atualmente se entende por estratificação vertical só cessaria quando as taxas de transição para níveis educacionais mais elevados tivessem alcançado padrões de saturação para os setores socioeconomicamente favorecidos. Esta proposição é conhecida como desigualdade maximamente mantida (*maximally maintained inequality*, MMI). Lucas (2001) expandiu a MMI para acomodar diferenças qualitativas na trajetória educacional, em particular aquelas entre trilhas (*tracks*) dentro de uma mesma escola. Tal versão mais abrangente da MMI é conhecida como EMI – *effectively maintained inequality* (desigualdade efetivamente mantida). Assim como na MMI, na EMI a escolaridade é um bem posicional, com valor relativo, de modo que mais relevante que analisar os anos de escolaridade ou os níveis alcançados é avaliar como o valor ocupacional da escolaridade muda ao longo do tempo (TRIVENTI *et al*., 2017).

A seu turno, a perspectiva reproducionista caracteriza a formação educacional avançada e aquela que concede credenciais para certas ocupações como uma forma de capital cultural, desejado por seu status e retorno econômico. Em vez do fechamento ocupacional, Bourdieu (1984) e Bourdieu e Passeron (1990) identificaram um fechamento social, já que estudantes com algum privilégio social são os mais prováveis de avançar nos sistemas educacionais e cursos de maior prestígio ou rendimento futuro. Segundo Posselt e Grodsky (2017, p. 358), "[T]he definition of elite social and cultural capital may thus become intertwined with the definition of scholarly excellence, determining access to the top strata of education and to faculty positions".[2]

A priorização do critério de excelência acadêmica, espera-se, estaria associado à implementação de percentuais mais modestos de reserva de vagas para negros, deixando um número maior de assentos para serem disputados na livre concorrência. Venturini (2017) relata que 41% dos 121 PPGs que criaram ações afirmativas haviam recebido nota 3 na avaliação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), numa escala de 1 a 7.[3] Apenas 32% dos 4.175 PPGs avaliados pela Capes (no quadriênio 2013-2016) posicionavam-se nesse ponto da escala – o que indica alguma sobrerrepresentação dos PPGs com notas mais baixas entre aqueles com iniciativas próprias.[4]

A avaliação da Capes tem implicações sobre concessão de auxílios pelas agências de fomento e organismos internacionais, de modo que os PPGs investem grandes esforços em maximizar suas chances de receber boas notas. Na medida em que o estabelecimento de ações afirmativas possa comprometer a excelência acadêmica e produtividade científica dos programas ou estender os tempos para titulação, sua adoção possivelmente seria considerada uma ameaça. A resistência à ameaça poderia se manifestar pela não implementação de ações afirmativas, ou pela aplicação dessas ações, porém em percentuais mínimos. Consistentes com essa interpretação, Venturini (2017) relata registros de objeção em relação à criação de cotas, reportados por Silva (2016) e De Fiori *et al*. (2017), respectivamente sobre o Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e o Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, da Universidade de São Paulo (USP).

Isto posto, nossa primeira hipótese (*H1*) é que os percentuais de reserva se concentrem na vizinhança do limite mínimo. Essa suposição está baseada no reproducionismo bourdieuano (mais especificamente, na condição de entrelaçamento do capital cultural com a excelência acadêmica),[5] numa possível percepção de que as cotas raciais pudessem prejudicar o desempenho do corpo discente, e em uma assunção de preferência por mudanças menos abruptas no processo seletivo. Sendo a política de cotas na UFMG uma determinação recente, é plausível esperar que os colegiados tenham escolhido aplicar percentuais próximos do mínimo, evitando assim, num primeiro momento, mudanças mais dramáticas na alocação das vagas.

Ainda, o processo seletivo para pós-graduação pode ser concebido como um trabalho de construção e manutenção de fronteiras para comunidades científicas e profissionais (POSSELT, GRODSKY, 2017). Assim, a seleção é mais que identificação de candidatos com sólida chance de sucesso acadêmico; trata-se também da criação dessas comunidades e identidades, além de uma estratégia para alcançar objetivos organizacionais específicos (por exemplo, concernentes à composição do alunado, ou à distribuição dos orientandos em linhas de pesquisa). Julgamentos quanto a quem merece ser admitido na pós-graduação e os contextos em que esses julgamentos são realizados (e.g., culturas das áreas do conhecimento, práticas de tomada de decisão, normas institucionais) importam diferentes incentivos e configurações de acesso, mais ou menos estratificadas, salientam Posselt e Grodsky (2017).

---

2 A definição de capital cultural e social de elite pode portanto se tornar entrelaçada com a definição de excelência acadêmica, determinando acesso ao estrato superior de educação e de cargos docentes. [Tradução nossa.]

3 A Capes conduz um sistema de avaliação para os processos de entrada e de permanência dos cursos de mestrado e doutorado no Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG). A recomendação de permanência apoia-se nos resultados da avaliação periódica (quadrienal) dos PPGs. Cada programa recebe uma nota, classificando-o em uma escala de 1 a 7, com base em uma variedade de indicadores, dentre os quais os referentes à produção científica do corpo docente e discente e ao tempo para titulação (CAPES, 2019).

4 Análise nossa, com base em Capes (2017).

5 Dentre as quatro vertentes teóricas elencadas por Posselt e Grodsky (2017), o reproducionismo é a mais afeita aos processos de alocação de vagas. A teoria do capital humano e as versões sobre manutenção da desigualdade tratam da demanda pelos serviços de educação; o fechamento ocupacional concerne a oferta desses serviços, porém com enfoque na restrição desta de uma maneira geral, sem consideração sobre os processos de seleção para ocupação das vagas que chegam a ser oferecidas.

Apesar da lacuna teórica já mencionada, é altamente provável que desigualdades socioeconômicas, de gênero e de cor/ raça permeiem a transição para a pós-graduação, bem como a distribuição de discentes nos variados cursos. Mesmo entre as ofertas *stricto sensu* (mestrados e doutorados) de uma mesma área, podem ser encontradas diferenças substantivas, com possível concentração de perfis em ofertas mais (ou menos) prestigiosas, seletivas e associadas com ganhos de produtividade e remuneração. Aspectos qualitativos e de produtividade são expressos, por exemplo, na nota atribuída pela Capes.

Como especificado adiante, a amostra utilizada neste trabalho contempla apenas programas avaliados pela Capes como 7 na última avaliação quadrienal (2013-2016). Todavia, outras particularidades das ofertas precisam ser incorporadas à análise. Enquanto a nossa primeira hipótese (*H1*) prevê concentração dos percentuais de reserva na vizinhança do limite mínimo – portanto, uma expectativa sobre a centralidade da distribuição desses percentuais – a dispersão deles também é relevante. Aqui, supõe-se encontrar variações associadas com características das ofertas (número de vagas; nível mestrado ou doutorado; idade do curso; *timing* do processo seletivo) e de suas carreiras alimentadoras (rendimento esperado ao longo da carreira, nível de emprego entre graduados, percentual de negros entre graduados). Esta nossa hipótese sobre a dispersão dos percentuais de reserva (*H2*) é consistente com a estratificação horizontal identificada nos cursos de graduação, tanto nos Estados Unidos[6] como no Brasil (RIBEIRO, SCHLEGEL, 2015; CARVALHAES, RIBEIRO, 2019). Afinal, considerações sobre a participação histórica de negros entre os discentes podem ter balizado o estabelecimento do percentual de reserva. Da mesma forma, o prestígio e estágio de consolidação do curso, bem como o valor ocupacional da pós-graduação (vis-à-vis da graduação), podem ter sido aspectos considerados pelos colegiados ao desenharem suas ações afirmativas.

Todavia, dado o caráter exploratório do presente trabalho, e a falta de substrato teórico para guiar a fundamentação de expectativas específicas sobre a influência das características das ofertas e carreiras alimentadoras na definição dos percentuais de reserva, opta-se por declarar *H2* como uma hipótese geral. Por essa razão, não se detalha o sentido (positivo ou negativo) das associações possíveis entre cada fator considerado e os percentuais de reserva.

Também, a expectativa de padrões sistemáticos de dispersão é coerente com o entendimento de que os colegiados dos PPGs exerceram poder de escolha ao definirem suas próprias políticas, mas dentro de uma cultura disciplinar específica. Assim, o enquadramento teórico dos membros dos colegiados como burocratas de nível de rua, com formulação *bottom-up*, é aplicável.

METODOLOGIA

Com mais 90 anos de história e contando com cerca de 49 mil estudantes, a UFMG tem tido destaque em distintas avaliações. É considerada a terceira melhor universidade do Brasil, pelo *Ranking* Universitário Folha (FOLHA DE S.PAULO, 2018). Em 2019, passou a ocupar a oitava posição do *ranking* regional (América Latina) de instituições de ensino superior, segundo a Times Higher Education (2019). Atualmente, existem 155 cursos ativos de pós-graduação na instituição – contados os cursos de mestrado, mestrado profissional e doutorado – e 87 PPGs, abrangendo todas as áreas do conhecimento.[7] Segundo dados da avaliação quadrienal mais recente (2013-2016) da Capes, 42,5% dos cursos de mestrado e doutorado da UFMG foram classificados como tendo desempenho equivalente ao alto padrão internacional (notas 6 e 7); a média nacional de cursos avaliados com esse patamar de excelência é de 11% (ARAÚJO, 2017). Logo, vê-se a importância da contribuição da UFMG para a formação de profissionais altamente qualificados, nos diferentes campos do saber. Justifica-se, assim, a seleção dessa universidade como caso a ser analisado.

A apreciação das duas hipóteses baseia-se na análise documental dos editais para processos seletivos dos 17 PPGs da UFMG classificados com nota máxima (7) pela Capes no último quadriênio avaliado. Consideraram-se as chamadas para ingresso em 2018 (primeiro ou segundo semestre) e 2019 (primeiro semestre). A análise dos editais gerou um banco de dados com 75 observações (ou ofertas), cada uma referente a uma combinação de PPG, curso (mestrado ou doutorado) e processo seletivo (2018/1, 2018/2 ou 2019/1).

Estatísticas descritivas (frequência, média, desvio padrão) e inferenciais (teste de hipótese sobre média, intervalo de confiança) foram empregadas para inspeção da primeira hipótese. A segunda hipótese foi examinada via estimação de modelo de regressão, tendo como variável explicada o percentual de reserva para negros. As variáveis explicativas expressam atributos das ofertas e das carreiras alimentadoras. Informações para essas carreiras, baseadas no Censo Demográfico de 2010 (percentual de graduados negros; percentual de graduados ocupados; e rendimento médio dos graduados por hora de trabalho, dos 25 aos 65 anos, em R$ de 2010), foram extraídas de Martins e Machado (2018). O número de observações por PPG e o pareamento entre o PPG e a carreira alimentadora (realizado por afinidade disciplinar) são mostrados na Tabela A1, do Apêndice. Sete ofertas (quatro do PPG em Ciência Animal e três do PPG em Odontologia) não puderam ser pareadas, pois não havia em Martins e Machado (2018) dados para as respectivas carreiras alimentadoras; destarte, a amostra utilizada para a análise de regressão é composta por 68 observações.

[6] A revisão bibliográfica empreendida por Posselt e Grodsky (2017) apontou que os padrões de participação e de titulação variam consideravelmente por tipo de programa (mestrado, doutorado, e programas ditos "profissionais" no contexto americano, como Medicina e Direito). Mulheres, afro-americanos e hispânicos são menos prováveis de obter o título doutoral; mulheres continuam subrepresentadas em pós-graduações das faculdades e universidades mais seletivas e em certas áreas de estudo.

[7] Informações obtidas via comunicação por e-mail com o Departamento de Registo e Controle Acadêmico (DRCA) da UFMG, em 25/jul./2017.

A variável explicada possui intervalo de variação censurado, podendo assumir valores entre 20 e 50%. Dada essa característica, estimativas embasadas no estimador de mínimos quadrados ordinários serão enviesadas. Felizmente, estimativas consistentes podem ser obtidas por modelos especialmente desenvolvidos para esse tipo de dado, chamados modelos de regressão censurada. O problema resolvido por esses modelos é a falta de dados da variável resposta, *y*. Embora seja possível observar essa variável em diferentes segmentos da população, para as unidades com *y* acima de um limite superior (ou abaixo de um limite inferior), o valor que *y* assumiria se não fosse censurado não é observável, e nesse sentido está faltante. O reconhecimento explícito, no modelo de regressão, de que os valores faltantes estão acima ou abaixo de limiares conhecidos fornece informação útil para a estimação dos parâmetros (WOOLDRIDGE, 2008).[8]

O modelo estimado prevê, ainda, interceptos aleatórios por PPG, para dar conta da dependência entre decisões tomadas por um mesmo colegiado. A estrutura multinível do modelo de interceptos aleatórios reconhece que uma porção da variação total dos percentuais de reserva é compartilhada por observações concernentes a um mesmo PPG. Segmenta, assim, os interceptos em uma parte aplicável a todos os PPGs (constante, ao nível da população) e outra parte própria a cada PPG (aleatória, ao nível do grupo). O termo estocástico específico dos PPGs incorpora diferenças entre os cursos que não são representadas pelas variáveis explicativas consideradas (e.g., histórico de participação de negros entre discentes).[9, 10]

Note-se como a metodologia aqui empregada destoa dos desenhos de pesquisa típicos de estudos sobre burocracias de nível de rua. Estes costumam gerar dados a partir de algum tipo de etnografia ou série de entrevistas, ocasionalmente analisados em conjunto com dados de natureza quantitativa. Estas foram as abordagens mais comuns entre os trabalhos listados por Cavalcanti, Lotta e Pires (2018) como exemplos da produção brasileira sobre burocracia de nível de rua. Aqui, nossa atenção está voltada às decisões, frutos da ação descentralizada de uma comunidade de burocratas de nível de rua, e não aos processos decisórios pelos quais o percentual de reserva de vagas para negros foi determinado. Este segundo objetivo certamente complementa o entendimento do quadro resultante de desenhos de ações afirmativas na pós-graduação de excelência da UFMG, mas não caracteriza o foco do presente estudo. Daí a opção por um desenho de pesquisa predominantemente quantitativo, fundado em técnicas econométricas.

EXAME DAS HIPÓTESES

Como esperado, a variável de interesse, percentual de vagas reservadas, concentra-se em valores próximos do limite inferior, porém exibe dispersão não negligenciável; o coeficiente de variação, correspondente à divisão do desvio padrão (10,00 pontos percentuais) pela média (27,48%) é de 0,36.[11] Em 32 ofertas (43%), PPGs adotaram o percentual mínimo de reserva; em 9 ofertas (12%), o percentual máximo; nas demais 34 ofertas (45%), aplicaram um percentual de reserva maior que 20% e menor que 50% (Figura 1). Ofertas da área de Biológicas concentram-se na reserva mínima (desvio padrão = 5,82), enquanto cursos em Humanas e Exatas apresentaram maior dispersão de percentuais reservados (desvio padrão de 10,26 e 11,31, respectivamente).

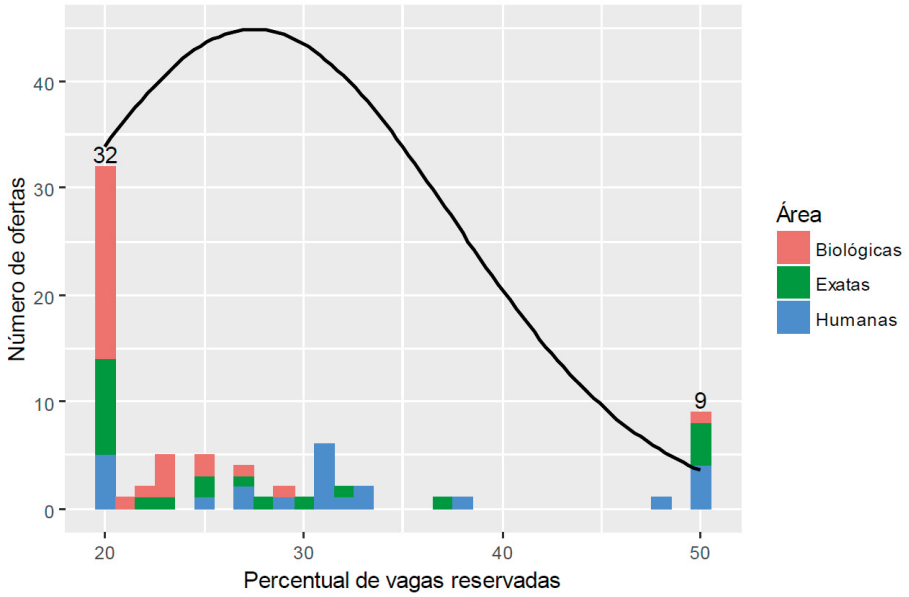
[8] Para a estimação das regressões, utilizou-se o pacote censReg, para o ambiente de programação R.

[9] O modelo de interceptos aleatórios assume que o componente aleatório dos interceptos, próprio a cada grupo, não se correlaciona com as variáveis explicativas; essa suposição constitui uma fragilidade do método, já que as covariáveis variam também entre grupos, e muito provavelmente guardam alguma associação com a porção não observável da heterogeneidade entre os grupos (TOWNSEND *et al*., 2013).

[10] O método aplicado para estimação do modelo de interceptos aleatórios para variável dependente cesurada foi o de Berndt, Hall, Hall e Hausman (1974).

[11] Considera a amostra com 75 observações.

Figura 1. Frequência do número de ofertas, por percentual de vagas reservadas a candidatos negros e área (n = 75)



Notas: A linha preta sólida representa a distribuição normal com mesma média e desvio padrão da distribuição amostral de percentuais de vagas reservadas. Área "Biológicas" agrupa Ciências Biológicas; Ciências Agrárias; e Ciências da Saúde. Área "Exatas" agrupa Ciências Exatas e da Terra; e Engenharias. Área "Humanas" agrupa Ciências Humanas; Ciências Sociais Aplicadas; e Linguística, Letras e Artes. Vide Tabela A1, do Apêndice, para detalhes desses agrupamentos.
Fonte: Elaboração própria.

O teste *t* da média populacional (μ), tendo como hipótese nula $\mu \geq 30$, rejeita essa proposição ao nível de 2% de significância. O intervalo de 95% de confiança para a média populacional da variável de interesse inclui valores entre 25,18 e 29,78% de vagas reservadas para negros. Corrobora-se, assim, *H1*, já que a distribuição dos percentuais de reserva parece centrar-se na proximidade do valor mínimo.

Tabela 1 apresenta estatísticas descritivas das variáveis explicada e explicativas, na amostra utilizada para análise de regressão (n = 68). O percentual de negros entre os graduados das carreiras alimentadoras varia de 17,83 a 35,19%. Portanto, o intervalo de reserva imposto pela Resolução CEPE nº 02/2017 é amplo e elevado o suficiente para contemplar o público-alvo, se estimado pelo percentual de negros graduados.[12]

Tabela 1. Estatísticas descritivas de variáveis selecionadas

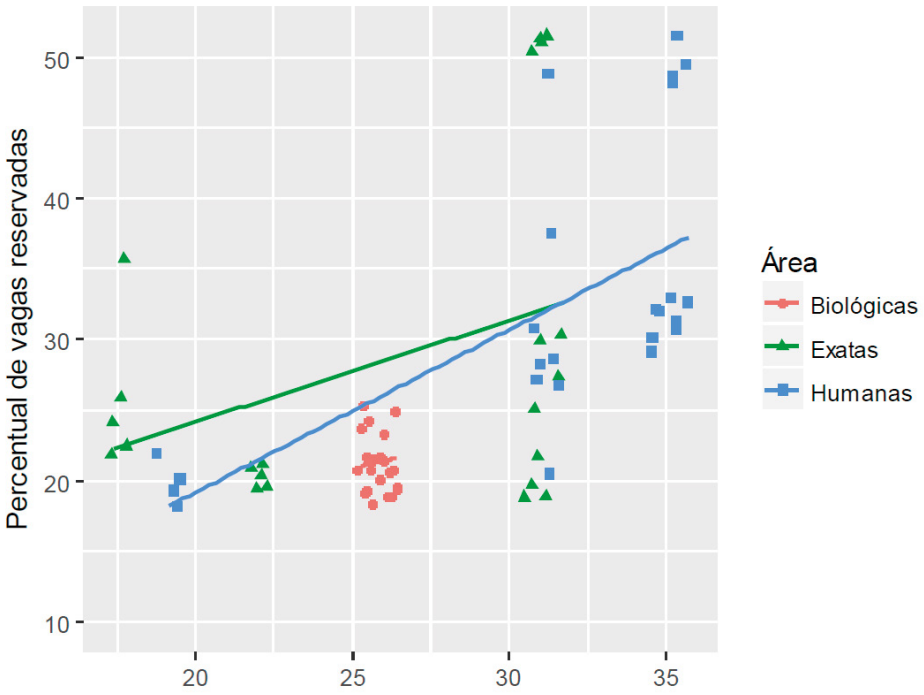
Percentual de vagas reservadas para negros	68	27,56	9,99	20,00	20,00	31,00	50,00
Vagas ofertadas	68	35,25	23,05	8,00	17,00	50,00	100,00
(*Dummy*) Curso: Mestrado	68	0,51	0,50	0,00	0,00	1,00	1,00
(*Dummy*) Curso: Doutorado	68	0,49	0,50	0,00	0,00	1,00	1,00
Idade do curso (em 2017)	68	33,22	14,42	4,00	19,00	47,20	50,00
(*Dummy*) Processo seletivo: 2018/1	68	0,44	0,50	0,00	0,00	1,00	1,00
(*Dummy*) Processo seletivo: 2018/2	68	0,12	0,32	0,00	0,00	0,00	1,00
(*Dummy*) Processo seletivo: 2019/1	68	0,44	0,50	0,00	0,00	1,00	1,00
Percentual de graduados negros (em 2010)	68	27,76	5,31	17,83	25,75	31,10	35,19
Percentual de graduados ocupados (em 2010)	68	82,84	3,11	80,23	80,23	83,21	90,36
Rendimento médio por hora de trabalho (em R$ de 2010)	68	9,96	2,83	7,03	8,97	9,87	17,32

Fonte: Elaboração própria.

Percentual de negros nas carreiras alimentadoras e percentual de reversa são variáveis positivamente correlacionadas, apresentando associação moderada a intensa ($\rho = 0,56$, estatisticamente significante a 1%). Figura 2 ilustra essa relação, por área disciplinar. Valores em ambos os eixos foram *jittered* (i.e., a eles foram adicionadas pequenas porções de ruído, na forma de variações aleatórias, para facilitar a visualização de pontos originalmente sobrepostos). Todas as ofertas da área de Biológicas (n = 22) foram pareadas com a carreira alimentadora Biologia (Tabela A1, do Apêndice); portanto, não se pode calcular correlação considerando somente esse segmento da amostra. Para Exatas, essacorrelação é de 0,37 (n = 22; estatisticamente significante a 10%), e para Humanas, 0,64 (n = 24; estatisticamente significante a 1%).

[12] Outras formas de dimensionamento do público-alvo dessa ação afirmativa poderiam ser consideradas, entretanto. Por exemplo, via apreciação da série longitudinal da participação de negros entre os discentes dos PPGs, e do percentual de negros entre candidatos a vagas em seleções passadas (antes da aplicação de cota) e atuais. Infelizmente, não foi possível acessar esses dados históricos.

Figura 2. Percentual de graduados negros e percentual de vagas reservadas a candidatos negros, por área (n = 68)



Notas: Valores em ambos os eixos foram *jittered*, para facilitar a visualização. Linhas sólidas representam a reta de regressão bivariada, na respectiva área. Área "Biológicas" agrupa Ciências Biológicas; Ciências Agrárias; e Ciências da Saúde. Área "Exatas" agrupa Ciências Exatas e da Terra; e Engenharias. Área "Humanas" agrupa Ciências Humanas; Ciências Sociais Aplicadas; e Linguística, Letras e Artes. Vide Tabela A1, do Apêndice, para detalhes desses agrupamentos.

Fonte: Elaboração própria.

No que concerne a *H2*, o percentual de reserva não se revelou sensível aos atributos da oferta: total de vagas, nível do curso ofertado (mestrado ou doutorado), idade do curso e *timing* do processo seletivo (Tabela 2). Apesar de não ser estatisticamente diferente de zero, o coeficiente para a *dummy* indicativa de que a oferta é para um curso de doutorado exibe magnitude da ordem de quatro pontos percentuais, negativos. Essa estimativa é sugestiva de que os PPGs estariam sendo mais conservadores nos percentuais de reserva para doutorado em relação ao mestrado.[13]

Ainda sobre *H2*, quanto às características das carreiras alimentadoras, a reserva mostra-se 4,2 pontos percentuais mais alta para cada incremento de um ponto no percentual de negros entre os graduados. Também, a reserva tende a ser mais elevada para carreiras com maior rendimento médio por hora trabalhada. Em média, o percentual de reserva foi 4,8 pontos mais elevado para cada R$ 1 adicional no rendimento médio por hora trabalhada (em reais de 2010; na amostra, estes rendimentos variaram de R$ 7,03 a R$ 17,32, conforme Tabela 1). Nas carreiras com menores rendimentos, a competitividade pelos assentos na pós-graduação pode ser maior, seja como forma de aumentar a expectativa de renda, seja como estratégia de ocupação (na capacidade de pós-graduando, eventualmente com bolsa de estudos) caso o contexto proporcione reduzidas oportunidades de emprego. Se graduados negros estiverem concentrados nas carreiras com menores rendimentos, como parece ser o caso (ρ = -0,82, estatisticamente significante a 0,1%, com n = 68) e com menor percentual de ocupação (ρ = -0,30, significante a 2%, com n = 68), a relação positiva entre rendimento do trabalho e percentual de reserva não necessariamente implica mais inclusão – pois é possível que a procura por vagas reservadas seja mais acirrada nas ofertas com menor expectativa de retorno financeiro. Infelizmente, esta suspeita não pode ser verificada com os dados disponíveis. Nível de emprego entre graduados das carreiras alimentadoras não parece, todavia, se relacionar com a extensão da reserva de vagas nas ofertas analisadas, mantidas as demais variáveis constantes.

[13] Das 68 observações utilizadas na análise de regressão, quatro correspondiam a processos seletivos em que o PPG ofereceu apenas mestrado ou doutorado. As demais 64 observações distribuem-se da seguinte forma,quanto ao percentual de reserva, considerando um mesmo programa e processo seletivo: reserva no doutorado maior que no mestrado: n = 10 e diferença média = 4,0 pontos percentuais; reservas iguais no doutorado e mestrado: n = 32; reserva no doutorado menor que no mestrado: n = 22 e diferença média = 4,0 pontos percentuais.

Tabela 2. Coeficientes estimados via modelos de regressão censurada, com interceptos aleatórios para PPG

	Especificação	
Variável explicativa	(1)	(2)
Características da oferta		
Vagas ofertadas	-0,111	-0,111
	(0,106)	(0,105)
(*Dummy*) Curso: Doutorado	-4,104	-4,064
	(5,221)	(5,231)
Idade do curso (em 2017)	-0,018	-0,013
	(0,159)	(0,167)
(*Dumm* y) Processo seletivo: 2018/2	9,660	16,934
	(5,892)	(46,099)
(*Dummy*) Processo seletivo: 2019/1	0,953	8,935
	(3,979)	(27,542)
Características das carreiras alimentadoras		
Percentual de graduados negros (em 2010)	4,238***	4,401***
	(0,955)	(1,121)
Percentual de graduados ocupados (em 2010)	0,470	0,447
	(1,228)	(1,426)
Rendimento médio por hora de trabalho (em R$ de 2010)	4,783**	4,816**
	(1,941)	(2,000)
Interações		
Percentual de graduados negros * (*Dummy*) Processo seletivo: 2018/2-0,259 (1,556) Percentual de graduados negros * (*Dummy*) Processo seletivo: 2019/1-0,277 (0,881)		
Log Sigma	2,517***	2,516***
	(0,190)	(0,189)
Constante	-176,882**	-180,102* (100,680)
	(87,644)	
Observações	68	68
Log Likelihood	-144,340	-144,250
Akaike Information Criterion (AIC)	308,681	312,500
Bayesian Information Criterion (BIC)	330,876	339,134

Notas: Das 68 observações, 29 são censuradas à esquerda, e 8 à direita. Erros padrão são apresentados entre parênteses. *p<0,1; **p<0,05; ***p<0,01. *Variance Inflation Factor* (VIF) máximo na especificação (1) = 5,67, para a variável percentual de graduados negros.

Fonte: Elaboração própria.

Uma segunda especificação, incluindo interações entre percentual de graduados negros e o *timing* do processo seletivo, não modifica os achados. Na especificação (2), Tabela 2, os termos de interação não retornam coeficientes estatisticamente significantes, as demais estimativas, em sua maioria, são similares àquelas da especificação (1), e todas as medidas de ajuste (*Log Likelihood*, Akaike *Information Criterion* – AIC e *Bayesian Information Criterion* – BIC) favorecem a especificação sem interações. Na amostra, o percentual de graduados negros associou-se à variável explicada em intensidades semelhantes ao longo dos três processos seletivos analisados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de recente, a reserva de vagas na pós-graduação da UFMG já demonstra padrões muito variados de implementação. A fraca indução do governo federal e a ampla discricionariedade conferida pela Universidade aos PPGs redundaram, como se poderia esperar, em um protagonismo dos colegiados na definição dos contornos da política. Esse processo parece condizente com a visão *bottom-up* de implementação, em que burocratas de nível de rua lideram a tomada de decisão – no caso em tela, de maneira relativamente independente e sem coordenação formal.

O exercício precedente examinou duas hipóteses, tendo corroborado ambas: *H1*) a distribuição dos percentuais de reserva para candidatos negros está concentrada na vizinhança do limite mínimo; e *H2*) os percentuais de reserva adotados associam-se sistematicamente com características das ofertas e de suas carreiras alimentadoras. *H1* alicerça-se no reproducionismo bourdieuano (em particular, na condição de entrelaçamento do capital cultural com a excelência acadêmica), bem como numa possível interpretação de que as cotas raciais pudessem prejudicar o desempenho do corpo discente e a avaliação do PPG, e na expectativa de que os colegiados dos PPGs prefiram mudanças menos abruptas no processo seletivo. *H2* é consistente com a estratificação horizontal identificada nos cursos de graduação; admite que a participação histórica de negros entre os discentes pode ter balizado o estabelecimento do percentual de reserva. Igualmente, o prestígio, o estágio de consolidação do curso, e o valor ocupacional da pós-graduação podem ter sido considerados pelos colegiados ao estabelecerem os percentuais de reserva para candidatos negros.

Nos PPGs da UFMG avaliados com nota 7 pela Capes, há indícios de que os PPGs tendam a praticar percentuais de reserva mais altos no mestrado que no doutorado, porém essa relação não se mostrou estatisticamente significante no modelo de regressão. O intervalo de reserva estabelecido na Resolução CEPE nº 02/2017 não parece formar mais um "gargalo" na trajetória acadêmica do seu público-alvo, já que o percentual de negros entre os graduados das carreiras alimentadoras varia de 17,83 a 35,19%. E o percentual de reserva revelou-se sensível ao perfil dos graduados nessas carreiras: a reserva mostrou-se 4,2 pontos percentuais mais alta para cada incremento de um ponto no percentual de negros entre os graduados.

Também, a reserva tende a ser mais elevada para carreiras com maior rendimento médio por hora trabalhada. Esta constatação, porém, pode não ser indicativa de maior inclusão. Graduados negros tendem a se concentrar nas carreiras com menores rendimentos e com menor percentual de ocupação. Num contexto de dificuldade para ingresso no mercado de trabalho ou de salários baixos, o valor de uma pós-graduação pode ser relativamente maior, e possivelmente configura-se como uma das poucas opções de ocupação e renda (no caso de recebimento de bolsa). Neste sentido, é provável que a procura por vagas reservadas seja mais intensa nas ofertas com menor expectativa de retorno financeiro. Esta suspeita não pode ser verificada com os dados disponíveis, entretanto.

Desdobramentos deste estudo devem incorporar mais PPGs (com outras avaliações da Capes) e outras universidades. Também, convém considerar outras formas de apuração da demanda peloscursos de pós-graduação – por exemplo, a partir do histórico de participação de negros entre os discentes dos PPGs e o percentual de negros entre candidatos a vagas em seleções passadas (antes da aplicação de cota) e atuais.

Tão relevante quanto, inclusive para o refinamento do modelo de estimação dos percentuais de reserva, é partir para o entendimento do processo decisório subjacente à elaboração dos editais. Dessa forma, será possível aprofundar a compreensão das noções de justiça e outros critérios considerados pelos colegiados – e.g., número de candidatos por vaga em seleções anteriores, nível do curso (mestrado ou doutorado).

Em nosso conhecimento, não há estudos na interseção dos temas ações afirmativas na pós- graduação e burocracia de nível de rua. Assumidamente, nesta primeira aproximação, o referencial teórico da burocracia de nível de rua aparece mais como pano de fundo do que como norteador para hipóteses. Todavia, essa perspectiva merece ser contemplada, ensejando outras estratégias de produção e análise de dados, e permitindo lançar luz às formas de representação social de conceitos e aos fatores balizadores das ações afirmativas na pós-graduação. Assim, seria possível retratar a imagem que os membros dos colegiados têm dessas iniciativas e o processo que os levou a estabelecer certos percentuais de reserva.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, A. R. Mais de 40% dos programas de pós-graduação da UFMG têm excelência internacional. 2017. Disponível em: <https://www.ufmg.br/90anos/mais-de-40-dos-programas-de-pos-graduacao-da- ufmg-tem-excelencia-internacional/>. Acesso em: jul. 2019.

ARRETCHE. M. (Org.). Trajetórias das desigualdades: Como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Editora da UNESP/ CEM, 2015.

BARRETT, S. M. Implementation studies: Time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. Public Administration, v. 82, n. 2, p. 249-262, 2004.

BECKER, G. S. Investment in human capital: A theoretical analysis. Journal of Political Economy, v. 70, n. 5, Part 2, p. 9-49, 1962.

BERNDT, E. R.; HALL, B. H.; HALL, R. E.; HAUSMAN, J. A. Estimation and inference in nonlinear structural models. In: Annals of Economic and Social Measurement, v. 3, n. 4, NBER, 1974. p. 653- 665.

BIROLI, F. Gênero e desigualdades: Limites da democracia no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2017. BOURDIEU, P. Distinction: A social critique of the judgement of taste. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1984.

BOURDIEU, P.; PASSERON, J.-C. Reproduction in education, society and culture. London: Sage, 1990.

BRASIL. Universidade Federal de Minas Gerais. Resolução nº 02/2017, 4 de abril de 2017.Disponível em: <https://ufmg.br/storage/3/7/5/e/375ec9f3f14eea18e112ae5f2702030a_15045448481341_287882584. pdf>. Acesso em: jun. 2018.

CAMPOS, L. A. A identificação de enquadramentos através da análise de correspondências: Um modelo analítico aplicado à controvérsia das ações afirmativas raciais na imprensa. Opinião Pública, v. 20, n. 3, p. 377-406, 2014.

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Resultado da avaliação quadrienal 2017. 2017. Disponível em: <http://avaliacaoquadrienal.capes.gov.br/resultado-da- avaliacao-quadrienal-2017-2>. Acesso em: jul. 2019.

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Sobre a Avaliação. 2019. Disponível em: <http://capes.gov.br/avaliacao/sobre-a-avaliacao>. Acesso em: jul. 2019.

CARVALHAES, F.; RIBEIRO, C. C. Estratificação horizontal da educação superior no Brasil: Desigualdades de classe, gênero e raça em um contexto de expansão educacional. Tempo Social: Revista de Sociologia da USP, v. 31, n. 1, p. 195-233, 2019.

CAVALCANTI, S.; LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C. Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. In: R. R. C. PIRES; G. S. LOTTA; V. E. de OLIVEIRA. (Orgs.). Burocracia e políticas públicas no Brasil: Interseções analíticas. Brasília: IPEA/ ENAP, 2018, p. 227-246.

COLLINS, R. The credential society: An historical sociology of education and stratification. New York: Academic Press; 1979.

DAFLON, V. T.; FERES JÚNIOR, J.; CAMPOS, L. A. Ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro: Um panorama analítico. Cadernos de Pesquisa, v. 43, n. 148, pp. 302-327, 2013.

DAMÁZIO, M. Estudante acusada de fraudar cotas raciais em mestrado na UFMG diz que 'cometeu um erro'. Hoje em Dia, 27 de Nov. de 2017. Disponível em: <https://www.hojeemdia.com.br/horizontes/educa%C3%A7%C3%A3o/estudante-acusada-de-fraudar- cotas-raciais-em-mestrado-na-ufmg-diz-que-cometeu-um-erro-1.577016>. Acesso em: jun. 2018.

DE FIORI, A. L.; ASSÊNSIO, C. B.; ANDRADE, F.; TEIXEIRA, J. M.; PATRIARCA, L.; DAL BO, T. L. O tempo e o vento: Notas sobre a arte de burocratizar políticas de cotas na USP. Revista de Antropologia, v. 60, n. 1, p. 55-83, 2017.

FOLHA DE S.PAULO. *Ranking* Universitário Folha 2018. 2018. Disponível em: <http://ruf.folha.uol.com.br/2018/>. Acesso em: jul. 2019.

GERBER, T. P.; CHEUNG, S. Y. Horizontal stratification in postsecondary education: Forms, explanations, and implications. Annual Review of Sociology, v. 34, n. 1, p. 299-318, 2008.

IIZUKA, E. S. A política de cotas nas universidades brasileiras: Como ela chegou à agenda de políticas públicas? AOS, Brazil, v. 5, n. 2, p. 41-58, 2016.

LEÃO, I.; CARVALHO, C. M. Análise do currículo da área de concentração em Direitos Humanos: Tensões e desafios da pós-graduação em Direito na USP, UFPA e UFPB. In: H. W. RODRIGUES; S. H. MEZZAROBA; I. D. MOTTA. (Orgs.). Direito, educação, ensino e metodologia jurídica. Florianópolis: CONPEDI, 2014, v. 1, p. 47-72.

LIPSKY, M. Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service. New York: Russel Sage Foundation, 1980.

LOTTA, G. S. Implementação de políticas públicas: O impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. 2010. 295 f. Tese (Ciência Política), USP, São Paulo, 2010.

LOTTA, G. S. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: Entre o controle e a discricionariedade. In: C. A. FARIA (Org.). Implementação de políticas públicas: Teoria e prática. Editora PUC Minas, Belo Horizonte, 2012, p. 221-259.

LUCAS, S. R. Effectively maintained inequality: Education transitions, track mobility, and social background effects. American Journal of Sociology, v. 106, n. 6, p. 1642-1690, 2001.

MARTINS, F. dos S.; MACHADO, D. C. Uma análise da escolha do curso superior no Brasil. Revista Brasileira de Estudos de População, v. 35, n. 1, p. 1-24, 2018.

POSSELT, J. R.; GRODSKY, E. Graduate education and social stratification. Annual Review of Sociology, v. 43, n. 1, p. 353-378, 2017.

RAFTERY, A. E.; HOUT, M. Maximally maintained inequality: Expansion, reform, and opportunity in Irish education, 1921-75. Sociology of Education, v. 66, n. 1, p. 41-62, 1993.

RIBEIRO, C. C.; SCHLEGEL, R. A estratificação horizontal da educação superior no Brasil (1960 a 2010). In: M. ARRETCHE (Org.). Trajetórias das desigualdades: Como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Editora da UNESP/ CEM, 2015, pp. 133-162.

SABATIER, P. A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: A critical analysis and suggested synthesis. Journal of Public Policy, v. 6, n. 1, p. 21-48, 1986.

SABBAGH, D. The rise of indirect affirmative action: Converging strategies for promoting 'diversity' in selective institutions of higher education in the United States and France. World Politics, v. 63, n. 3, p. 470-508, 2011.

SALATA, A. Ensino superior no Brasil das últimas décadas: Redução nas desigualdades de acesso? Tempo Social: Revista de Sociologia da USP, v. 30, n. 2, p. 219-253, 2018.

SANTOS, J. T. Ações afirmativas e educação superior no Brasil: Um balanço crítico da produção. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, v. 93, n. 234, p. 401-422, 2012.

SHAVIT, Y.; ARUM, R.; GAMORAN, A.; MENAHEM, G. Stratification in higher education. Stanford, CA: Stanford University Press, 2007.

SHAVIT, Y.; BLOSSFELD, H.-P. Persistent inequality: Changing educational attainment in thirteen countries. Boulder, CO: Westview, 1993.

SILVA, M. A. M. da. Rumos e desafios das políticas de ações afirmativas no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. In: A. ARTES; S. UNBEHAUM; V. R. SILVÉRIO. (Orgs.). Ações afirmativas no Brasil: Reflexões e desafios para a pós-graduação. São Paulo: Cortez Editora, 2016.

SOUZA, P. H. G. F. A desigualdade vista do topo: A concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013. 2016. 377 f. Tese (Sociologia), UnB, Brasília, 2016.

TIMES HIGHER EDUCATION. Best universities in Latin America 2019. 2019. Disponível em: < https://www.timeshighereducation.com/student/best-universities/best-universities-latin-america>. Acesso em: jul. 2019.

TOWNSEND, Z.; BUCKLEY, J.; HARADA, M.; SCOTT, M. A. The choice between fixed and random effects. The SAGE handbook of multilevel modeling, p. 73-88, 2013.

TRIVENTI, M.; PANICHELLA, N.; BALLARINO, G., BARONE, C., BERNARDI, F. Education as a positional good: Implications for social inequalities in educational attainment in Italy. Research in Social Stratification and Mobility, v. 43, p. 39-52, 2016.

VENTURINI, A. C. Ações afirmativas para pós-graduação: Desenho e desafios da política pública. In: 41º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), 2017. Disponível em: <http://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/41-encontro-anual-da-anpocs/spg-4/spg27-1/11017-acoes-afirmativas-para-pos-graduacao-desenho-e-desafios-da-politica-publica/file>. Acesso em: jun. 2018.

VENTURINI, A. C.; FERES JÚNIOR, J. Ações afirmativas em cursos de pós-graduação acadêmicos de universidades públicas. Boletim GEMAA, n. 6, 2018.

WEBER, M. Ensaios de Sociologia. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

WEISBROD, B. A. Education and investment in human capital. Journal of Political Economy, v. 70, n. 5, Part 2, p. 106-123, 1962.

WEISSKOPF, T. E. Affirmative action in the United States and India: A comparative perspective. Londres: Routledge, 2004.

WOOLDRIDGE, J. M. Introdução à Econometria: Uma abordagem moderna. São Paulo: Cengage Learning, 2008.

APÊNDICE

Tabela A1. Observações por PPG e processo seletivo, e carreiras alimentadoras consideradas

# Programa de pós-graduação	Área	Área de avaliação (Capes)	Total de Observações	Observações por processo seletivo			Carreira alimentadora
				2018/1	2018/2	2019/1	
1 Bioinformática	Biológicas	Ciências Biológicas I	5	2	1	2	Biologia
2 Bioquímica e Imunologia	Biológicas	Ciências Biológicas II	4	2	0	2	Biologia
3 Ciência Animal	Biológicas	Medicina Veterinária	4	2	0	2	N.d.
4 Ciência Política	Humanas	Ciência Política e Relações Internacionais	4	2	0	2	Educação
5 Ciências Biológicas (Fisiologia e Farmacologia)	Biológicas	Ciências Biológicas II	5	2	1	2	Biologia
6 Ciências Biológicas (Microbiologia)	Biológicas	Ciências Biológicas III	4	2	0	2	Biologia
7 Ciências da Computação	Exatas	Ciência da Computação	5	2	1	2	Computação
8 Demografia	Humanas	Planejamento Urbano e Regional/ Demografia	4	2	0	2	Economia
9 Educação	Humanas	Educação	4	2	0	2	Educação
10 Estudos Linguísticos	Humanas	Linguística e Literatura	4	2	0	2	Línguas
11 Estudos Literários	Humanas	Linguística e Literatura	4	2	0	2	Línguas
12 Física	Exatas	Astronomia/ Física	6	2	2	2	Física
13 História	Humanas	História	4	2	0	2	Educação
14 Odontologia	Biológicas	Odontologia	3	1	2	0	N.d.
15 Parasitologia	Biológicas	Ciências Biológicas III	4	2	0	2	Biologia
16 Química	Exatas	Química	6	2	2	2	Física
17 Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos	Exatas	Engenharias I	5	2	1	2	Engenharia
Observações			75	33	10	32	

Nota: N.d. = Não disponível, pois nenhuma carreira em Martins e Machado (2018) serviu para pareamento com o PPG. Fonte: Elaboração própria.

QUALIDADE BUROCRÁTICA E PERFORMANCE ESTATAL: DESVENDANDO A CAIXA PRETA DO MUNICÍPIO[1]

André Luis Rabelo Cardoso (UFRGS/IFNMG)
André Marenco (UFRGS)

Resumo: A qualidade de uma burocracia local diminui a desigualdade econômica em um município? Ela é capaz de melhorar o desenvolvimento humano dessa população? Este trabalho é um esforço no sentido de compreender a estrutura burocrática do ente governamental brasileiro que é o principal responsável pelo processo de implementação da maioria das políticas públicas estatais: o Município. E, com isso, trazer a tona alguns traços característicos do perfil de uma burocracia municipal efetiva. Para tanto, após realizar uma redução de fatores por meio da Análise Fatorial com dados no Munic 2005/10, foram feitas Correlações e Regressões Logísticas para testar: (1) Se a quantidade de servidores por habitante conseguem explicar os índices obtidos em *gini* e IDH-M; e (2) Se a capacitação desses servidores é suficiente para explicar estes resultados. Os resultados evidenciam a importância da qualidade da burocracia local na contribuição para uma menor desigualdade econômica e melhor desenvolvimento humano de um povo.

Palavras-Chave: Políticas Públicas; Burocracia; Implementação de Políticas Públicas; Capacidade Estatal; Administração Municipal.

1. INTRODUÇÃO

Desde o surgimento dos primeiros agrupamento humanos o tema qualidade de governo tornou-se objeto de busca e anseio social. Na academia virou alvo da ciência política, da sociologia, da economia, além da administração; na prática, anseio de políticos, burocratas e até pelo cidadão comum, o qual deseja uma qualidade de vida melhor para si e para sua família.

A todo momento buscavam encontrar razões para explicação do subdesenvolvimento, e, com isso, soluções para os entraves ao desenvolvimento. De tal maneira que o avanço econômico e social pudessem se fazer presentes nos governos e na vida dos cidadãos.

Nesse sentido, recorreram-se aos mais variados prismas teóricos[2]. Inicialmente julgaram que as principais razões do atraso eram endógenas aos Estados, como a baixa escolaridade da população, elites conservadoras, estrutura agrária, etc (SOUZA, 2017). Logo em seguida argumentaram que eram as tecnologias, infraestruturas e capital de uma nação os maiores condicionantes de seu desenvolvimento econômico (BID, 2007).

Note se que, implicitamente, acreditava-se que a capacidade institucional viria a reboque dos recursos (BID, 2007). Dessa forma, durante muito tempo, a capacidade institucional foi percebida como um "resíduo não explicado" (HIRSCHMAN, 1967). E as instituições encaradas como órgãos encarregados simplesmente de materializar as políticas e projetos. Nessa perspectiva as soluções propaladas vinham ao encontro da lógica de que para superar o atraso era necessário copiar práticas, modelos e instituições adotadas nos países considerados desenvolvidos.

[1] *Paper* utilizado como capítulo da tese de doutoramento do programa de pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul- UFRGS.
[2] Cita-se como exemplo a teoria da escolha racional, da escolha pública, do agente/principal.

Entretanto, no final da década de 80, avanços conceituais e analíticos de pesquisas sociais deram um novo rumo ao debate. Trazendo a tona uma corrente denominada neo-institucionalismo, a qual passou a enfatizar com mais veemência o papel central das instituições para explicar e influenciar os comportamentos sociais, econômicos e políticos (BID, 2007).

Com essa nova perspectiva incorporavam o entendimento de que os atributos do Estado faziam a diferença na implementação de políticas públicas, sendo requisito necessário ao seu sucesso, embora não suficiente. Sendo assim, a existência desses atributos por si só não garantiria um bom governo, mas seria pré-condições necessárias para a criação de mecanismos capazes de viabilizar o poder do Estado e fazê-lo materializar seus produtos e serviços (SOUZA, 2017). Dentre esses atributos estaria a construção de burocracias profissionais. Tais contribuições constituíram o que ficou conhecido como Capacidade Estatal.

Seguindo essa linha de análise, este trabalho busca compreender um pouco mais sobre a estrutura burocrática do município brasileiro. E, com isso, tentar trazer a tona alguns traços característicos do perfil de uma burocracia municipal de sucesso. Assim, o tema de estudo é a burocracia, e a chave analítica é a construção de capacidades burocráticas para formulação e implementação de políticas públicas. Associando a uma das vertentes do conceito de capacidade do Estado: a qualificação profissional da burocracia.

Cabe ressaltar, que não se atreve aqui a buscar e propor modelos estruturais de burocracia de sucesso sem considerar os arranjos institucionais locais, os quais são aqueles que efetivamente materializam as políticas públicas, e que são resultados em graus variados de competências técnicas e políticas (GOMIDE; PIRES, 2014). Mas, de outra forma, procura-se apenas dar enfoque específico para certas características institucionais. Mesmo que, por vezes, não sejam elas as completas responsável por alguns de seus resultados. Tendo em vista que os resultados obtidos pelo Estado quase nunca são consequências de uma única variável.

Lembra se que, embora este seja um tema pouco estudado no Brasil, e menos ainda quando se trata de burocracias municipais, outras instituições e diversos autores reconhecidos já enveredaram-se por desafios semelhantes, como, por exemplo: Pires (2009), Avellaneda e Gomes (2017), Grindle e Thomas (1989), Evans e Rauch (1999), Bo Rothstein (2011), Bardach (1977), Celina Souza (2015), Batista (2015).

Entretanto, antes de tentar compreender o perfil da estrutura burocrática de um município que consegue proporcionar qualidade de vida a seus cidadãos, há que se definir os conceitos que subjazem a uma boa governança. Para tanto, primeiramente, propôs-se um aprofundamento teórico sobre o tema, em seguida, faz-se um mapeamento de pesquisas que abordam o tema burocracia, as quais serão utilizadas como referencial teórico do trabalho. A partir daí, realizou-se a pesquisa, a fim de extrair as características das burocracia municipais de sucesso. Por fim, realiza-se às considerações finais.

UMA REVISÃO DE CONCEITOS

A literatura tem ressaltado certa confusão conceitual existente em relação a definição do que seria "qualidade de governo", "governança" e "capacidade estatal" (FUKUYAMA, 2013; THOMAS, 2009; ANDREWS, 2008).

Nesse sentido, começa-se por reconhecer que todas as sociedades exigem um certo tipo de governo. Ou seja, há a necessidade de certos mecanismos para definir e implementar objetivos de natureza coletiva para a sociedade. Assim sendo, Maria das Graças Rua (1998, p.70) define Governo como a instância máxima de administração executiva de um Estado ou nação. Para ela "Governo é o corpo decisório que exerce o poder de regrar uma sociedade política".

Desse modo, o governo é um organismo que pode executar suas funções melhor ou pior. Por conseguinte, a qualidade de governo é assim determinada pelo impacto deste exercício de poder sobre a qualidade de vida dos seus cidadãos.

Portanto, de forma sucinta, o bom governo é aquele que proporciona qualidade de vida aos cidadãos.

Mas o que promove o bom governo? A resposta: Qualidade de governança.

Fukuyama (2013) define governança como a capacidade de o governo executar e fazer cumprir as regras para fornecimento de bens e serviços. Em razão disso, governança tem relação com a execução, ou, como tradicionalmente tem ocorrido, tem recaído dentro do domínio da administração pública, em oposição à política.

Por outro lado, ao buscar o significado dessa palavra em um dicionário, percebe-se que a raiz grega da palavra "governança" origina-se da palavra "governo" e implica alguma idéia de condução e controle. Dessa forma, é sensato pensar que governança está relacionado a capacidade de conduzir e controlar um sistema político.

Nesse sentido, o Banco Mundial apresentou uma definição de governança amplamente utilizada, qual seja, como "as tradições e instituições, pelo qual a autoridade em um país é exercida" (KAUFMANN; KRAAY; MASTRUZZI, 2004, p.3). Bo Rothstein (2011, p. 8) complementa, ao afirmar que essa definição acaba incluindo: "(1) o processo pelo qual os governos são selecionados, monitorados e substituído; (2) a capacidade de o governo de efetivamente formular e implementar políticas públicas sólidas; e, (3) o respeito dos cidadãos e o Estado para as instituições que governam as interações econômicas e sociais entre eles".

Mas então, o que se entende por capacidade estatal?

Diversas definições podem ser encontradas ao se explorar esse conceito, por vezes, incorporando variáveis políticas, institucionais, administrativas, coercitivas, legal, fiscal, territorial, técnicas (CINGOLANI, 2013; MARENCO *et al*., 2016).

Marenco *et. al.,* (2016, p.7), por exemplo, ressalta o quanto a literatura sobre capacidade estatais tem sido fértil em empregar estes modelos para análises de problema, tal quais, "controle da violência (HUNTINGTON, 1968), crescimento econômico (EVANS, 1995; EVANS e RAUCH, 1999; FIANI, 2014; GOMIDE, SILVA e PIRES, 2014), prosperidade (ACEMOGLU e ROBINSON, 2012), condições favoráveis para democracias (TILLY, 2007) ou qualidade de democracias (ROTHSTEIN, 2011)".

Demonstrando que essas definições variam conforme a filiação teórica dos autores, seus propósitos analíticos e as respectivas perspectivas normativas sobre o papel do Estado (CINGOLANI, 2013; PIRES e GOMIDE, 2016).

Marenco *et. al.,* (2016) ainda afirma que essa amplitude analítica conferida ao conceito de "capacidades estatais" terminou por associá-lo a várias dimensões específicas, evidenciando claramente:

> (...) uma sobreposição dos meios necessários para a provisão de capacidade estatal (coerção, leis, burocracia administrativa), com efeitos produzidos por sua disponibilidade, como ampliação da arrecadação fiscal, potencial para regulamentação do investimento, oferta de serviços públicos, legitimidade política (MARENCO *et al.,* 2016. p.7).

Já em outra perspectiva, Pires e Gomide (2016) e Jessop (2001) identificam duas gerações de análises sobre o assunto. A primeira, guiado pela compreensão dos processos históricos de formação dos Estados, e traduz-se pela necessidade de o Estado criar e administrar um conjunto de estruturas relativas à proteção da soberania, coerção de condutas, administração de tributos e instituição de uma justiça.

Fazem parte dessa geração os conceitos de capacidades estatais autores como Tilly (1975), Skocpol (1979), Levi (1988). Estes, por sua vez, possuem como característica comum a tentativa de explicar, através do conceito, situações em que os Estados emergem, gerenciam conflitos internos e externos e transformam as suas sociedades e economias (PIRES; GOMIDE, 2016).

Já a segunda geração de trabalhos procuram discutir sobre as capacidade que os Estado possuem, ou não, para atingir determinados objetivos através de políticas públicas. Isto é, as capacidades de identificação de problemas, formulação de soluções, execução de ações e entrega dos resultados.

Alinham-se a esta corrente trabalhos de autores como Skocpol (1985), Skocpol e Finegold (1982), Mann (1993) e Evans (1995).

Skocpol (1985), por exemplo, define capacidade estatal como a habilidade de o Estado implementar seus objetivos, particularmente diante da oposição de grupos sociais poderosos. Inserindo certa autonomia à burocracia para realização dos objetivos. Para Skocpol e Finegold (1982), capacidade do Estado significa que os governos têm, ou podem mobilizar, conhecimento, instituições e organizações capazes de implementar políticas. Mann (1984) a define como a capacidade de o Estado penetrar na sociedade e implementar, logisticamente, decisões políticas. E Evans (1992) a define como um conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las.

Observe se que, de forma ampla, a literatura sobre as capacidade Estatal tem a característica de manifestar uma preocupação com as habilidades e competências de o Estado em estabelecer seus objetivos e implementá-los. O que se aproxima da definição do substantivo "capacidade" no Dicionário Aurélio. Este está associado à "qualidade, habilidade ou aptidão que uma pessoa ou coisa tem de possuir para um determinado fim". Nesse sentido, capacidades estatais seriam as habilidades ou faculdades que o Estado precisa possuir para promover políticas públicas de qualidade. Ou como Peter Evans (1992) resumiu: como a capacidade de promoção da ação do Estado.

Note-se que, de forma extremamente simplificada, a relação lógica entre os conceitos se assemelha ao exposto na Figura 1.

Figura 1: Simplificação lógica de relação entre os conceitos.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Assim, pelos conceitos expostos, capacidade estatal é uma precondição para uma boa governança, embora não suficiente para tal. Mas parte fundamental dela (OTTERVIK, 2013). O que sugere que a simples vontade de agentes ou atores políticos pode não ser suficiente para materialização dos objetivos predefinidos. Da mesma forma os atributos dos Estados, os quais precisariam ser complementados por mecanismos que viabilizem sua efetivação (SOUZA, 2017).

Nesse sentido, entende se, neste trabalho, que a existência de capacidades estatais é requisito fundamental para o Estado alcançar seus objetivos. Ou como Ottervik (2013) explícita:

> Os Estados de alta capacidade são capazes de fornecer bens públicos, como segurança, saúde e as infra-estruturas sociais e físicas que promovem o desenvolvimento humano (ROTBERG, 2003). Os Estados de baixa capacidade são limitados em sua capacidade de fornecer esses bens, levando a baixa confiança social (ROTHSTEIN e STOLLE, 2008) e baixos níveis de desenvolvimento (ROTBERG, 2004; SKOCPOL, 1979). Assim, para que a democracia seja consolidada com sucesso ao longo do tempo, é fundamental um Estado de alta capacidade (WANG, 2003; FUKUYAMA, 2005; CAROTHERS, 2002).(tradução própria) (OTTERVIK, 2013, p.3).

Assim, nesta esteira de raciocínio, em que o Estado é posto em ação, ganha destaque a atuação da burocracia, a qual, mesmo não sendo exclusiva na formulação e implementação de políticas públicas, via de regra, é ela a principal operacionalizadora da vontade do Estado na provisão de bens e serviços.

Portanto, capacidade estatal incorpora, assim, uma dimensão burocrática. Sendo a sua qualidade e profissionalização as capacidades mais destacadas na literatura para predizer o que acontecerá com uma política pública (SOUZA, 2015).

UM MAPEAMENTO SOBRE BUROCRACIA

Se o poder de um Estado é proporcional a sua capacidade de traduzir suas idéias em ações (KETTL, 2006). E, se a atuação do Estado se concretiza, via de regra, pela atuação de sua burocracia (OLIVEIRA; LOTTA, 2017). Assim, o poder de um Estado torna-se um poder burocrático, seja pela burocracia militar, seja pela burocracia de uma agência (KETTL, 2006). Ou, de forma mais enfática, como Goodsell (2004) afirma em interpretação extensiva, um governo sem uma burocracia poderosa passa a não ser um governo.

Mas se as burocracias possuem tamanho poder, dado que são elas os instrumentos das políticas do Estado. E, se os burocratas também possuem tamanho poder, dado que são eles quem decidem no dia a dia o que a burocracia irá realizar (KETTL, 2006). Três perguntas acabam emergindo: Quem são esses burocratas? Quem são essas burocracias? E o que essas burocracias fazem?

Inicialmente, ressalta-se que os estudos tradicionais sobre o tema burocracia disseminam a ideia de uma burocracia homogênea, erigida sobre a concepção Weberiana clássica, em que se valorizam aspectos como impessoalidade, hierarquia, seleção por mérito, cumprimento de regras e previsibilidade, e que tais atributos seriam indispensáveis para que o Estado cumprisse seu papel no desenvolvimento econômico-social (KOHLI, 2004; EVANS, 1995; MOMMSEN, 1989; WADE, 1990).

Entretanto, avanços na literatura tem trazido estudos com entendimento diferente. No sentido de que os burocratas, ainda que condicionado por contextos institucionais diversos, possuem alguma margem de ação para a realização de suas atividades cotidianas. Essas abordagens vão destacar o caráter heterogêneo da burocracia e sua relação com atores externos, marcadas por negociações, reinterpretações de valores, acomodação de interesses e redefinição dos objetivos de uma política (FARIA, 2003; MARQUES, 2003; LOTTA; 2010; PIRES, 2009; LIPSKY, 1980; WILSON, 1968; PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984).

Nesse sentido, Gabriela Lotta (2017)[3] faz um apanhado sobre essas pesquisas e as categorizam em cinco grupos distintos, quais sejam: (1) compreender a atuação da burocracia na implementação em contexto de governança; (2) entender efeitos de elementos gerenciais na atuação da burocracia; (3) entender sobre o engajamento da burocracia em forma empreendedora ou ativista; (4) incorporar a dimensão das desigualdades na atuação da burocracia; e (5) compreender fatores que influenciam e como influenciam a atuação da burocracia.

A primeira abordagem, numa tentativa de compreender a atuação da burocracia na implementação em contexto de governança, destacam se temas como, por exemplo, (a) pesquisas em estruturas de governança multinível (HILL; HUPE, 2014; KLIJN; KOPPENJAN, 2000); (b) pesquisas que buscam compreender as práticas e papéis exercidos por burocratas de médio escalão (ABERS, 2015; OLIVEIRA; LOTTA, 2015; PIRES, 2015; CAVALCANTE e LOTTA, 2015; LOTTA, 2010; OLIVEIRA; ABRUCIO, 2011; LOTTA, PIRES; OLIVEIRA, 2014; OLIVEIRA; LOTTA, 2017); (c) pesquisas sobre ocupação de cargos comissionados (LOPEZ; PRAÇA, 2015; DE BONIS; PACHECO, 2010); (d) pesquisas sobre intersetorialidade das políticas públicas (BICHIR, 2015; VEIGA; BRONZO, 2014); (e) pesquisas analisando a atuação da burocracia em interação com atores não estatais (BAIRD, 2016; MARQUES, 2013); (f) além de trabalhos clássicos como Gomide e Pires (2014) e Gomide e Boschi (2016).

Já o segundo tipo de abordagem em pesquisas em burocracia buscam entender efeitos de elementos gerenciais na atuação da burocracia. Destacando pesquisas de Perdicaris (2012), Prado (2012), Marin (2016), Assis (2012), Falcão-Martins (2006).

A terceira abordagem sobre burocracia busca entender sobre o engajamento da burocracia de forma empreendedora ou ativista institucional (o que se entende como aquele integrante de movimentos sociais que, por ocupar cargos no governo, buscam atingir os objetivos do movimento utilizando-se dos canais oficiais). Nessa linha destacam-se Abers (2015), Abers *et al.* (2014), Ferreira (2016).

A quarta abordagem tenta incorporar a dimensão da não uniformidade da atuação da burocracia. Nessa linha destacam-se trabalhos como Pires (2016), Dubois (1999).

Por fim, a última categoria de pesquisas em burocracia, considerados por Lotta (2017), busca compreender fatores que influenciam e como influenciam a atuação da burocracia. Naturalmente, por se tratar da linha de pesquisa que orientará este trabalho, dar-se-á maior centralidade a ela.

Nesse sentido, destacam se autores como Pires (2009), Avellaneda e Gomes (2017), Grindle e Thomas (1989), Evans e Rauch (1999), Bo Rothstein (2011), Bardach (1977), Batista (2015), Celina Souza (2015).

Pires (2009) argumenta que as variações nos resultados de uma mesma política pública podem ser explicadas por diferentes práticas e estilos de execução adotados pelos inspetores do trabalho.

Já os estudos de Avellaneda e Gomes (2017) argumentam que a capacidade gerencial do prefeito, avaliados pelo nível educacional e experiência, falham em explicar a variância da arrecadação de IPTU. Entretanto, fatores políticos (suporte legislativo e ciclo eleitoral) são mais bem correlacionados.

Grindle e Thomas (1989) traz a tona o como as barganhas entre os atores, em torno de recursos administrativos, poder e diferentes visões sobre uma política, podem afetar e remodelar os objetivos e os formatos organizacionais de políticas e programas.

3 Categorização realizada por Gabriela Lotta, durante palestra proferida no Seminário Internacional Construindo Capacidades Estatais: os Desafios do Serviço Público, organizado pela Enap (Escola Nacional de Administração Pública) em 2017.

Bo Rothstein (2011), por sua vez, desenvolveu um conjunto de medidas no intuito de apurar o "grau de imparcialidade das burocracias", a qual funcionou como uma *proxy* de qualidade de governança, e, ainda, conseguiu correlacionar este índice com diversos indicadores de qualidade de vida.

Bardach (1977) desenvolveu uma tipologia de "jogos de implementação" que enfatiza os processos e os constrangimentos institucionais que criam oportunidades para desvio de recursos, atrasos, distorção e não realização de objetivos almejados. Para o autor, quanto mais simples for o processo de implementação, menores as oportunidades para desvio do planejado.

Mariana Batista (2015), após estudar os efeitos da qualidade da burocracia local na implementação de políticas via recursos transferidos do Governo Federal, conclui que quanto maior a inadequação da burocracia, maior o número de falhas de implementação e de irregularidades na gestão de recursos federais; e quanto maior o número de funcionários por habitante e a proporção de funcionários com ensino superior, menor o número de falhas e de irregularidades na implementação desses recursos. Confirmando os efeitos da qualidade da burocracia para explicar uma boa implementação de políticas.

Evans e Rauch (1999), a partir da aplicação de um questionário que capta um "grau de Weberianidade" das nações, consegue correlacioná-lo aos níveis de crescimento da produção econômica das respectivas nações.

Celina Souza (2015), ao analisar a capacidade burocrática dos governos federais Argentino e Brasileiro, utilizando-se de um Índice de Qualidade Burocrática (IQB), o qual foi construído com base nas dimensões de profissionalização, qualificação, regras para promoção e forma de recrutamento da burocracia. Conclui que o Brasil possui requisitos básicos weberianos (seleção via concursos e emprego com estabilidade), entretanto, a Argentina manteve o recrutamento baseado nos laços pessoais e/ou partidários e sem estabilidade.

Nesse sentido, este trabalho foi baseado primordialmente no questionário desenvolvido e aplicado por Evans e Rauch (1999), Evans (1992), bem como no índice de qualidade burocrática (IQB) desenvolvido pela Celina Souza (2015). Os quais podem ser igualmente utilizados para entender o porquê algumas políticas são mais bem-sucedidas que outras ou, neste caso, o porquê alguns municípios são mais ou menos capacitados tecnicamente para dar respostas a sua população local. Dessa forma, acredita-se contribuir ao criar possibilidades de se poder medir tecnicamente como a qualidade da burocracia possivelmente pode predizer alguns resultados de políticas públicas.

MATERIAIS E MÉTODOS

O argumento teórico utilizado neste trabalho é que os estudos sobre implementação de políticas públicas, em especial, sobre a atuação municipal como promotora de desenvolvimento e de *welfare*, oferecem uma perspectiva promissora para reflexões sobre os desafios e soluções em termos de construção de capacidades estatais.

Nessa perspectiva, a qualidade das burocracias públicas municipais foram utilizadas como fator explicativo para o desempenho em implementação. Supondo-se, assim, que haveriam critérios ideais de composição da estrutura burocrática, que, quando observados, permitiriam melhorar o desempenho estatal.

De outro modo, trata-se de um estudo do tipo exploratório, com abordagem predominantemente quantitativa. Utilizando como fonte o banco de dados do grupo de pesquisa IpoC/UFRGS- Instituições Políticas Comparadas, e a pesquisa do Perfil dos Municípios brasileiros- MUNIC, disponibilizadas pelo IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

O objetivo final consiste em desvelar padrões burocráticos que repercutem em desempenhos institucionais.

VARIÁVEIS DA PESQUISA

A pesquisa propõe-se a estudar as variáveis abaixo no contexto municipal.

Figura 02: Variáveis explorada.



Fonte: Elaborado pelo Autor.

QUALIDADE DA BUROCRACIA

A capacidade técnico-administrativa do município é operacionalizado por meio de quatro dimensões relacionados aos critérios burocráticos weberianos típicos, os quais funcionaram como *proxy* para qualidade da burocracia.

Quadro 01: Dimensões da qualidade da burocracia.

Dimensão	Indicador	Argumento	Sinal
Quantitativo	Quantitativo de servidores públicos municipais por habitante.	Quanto maior a força de trabalho, maior a possibilidade de se obter bons resultados.	+
Recrutamento	Percentual de servidores estatutários.	Carreiras de longo prazo e com previsibilidade; Regras para contratar e demitir que substituam contratações e demissões arbitrárias; Contratação baseada no mérito; Profissionais mais livres de ingerências políticas.	+
Qualificação	Capacitação dos servidores por meio da escolaridade.	Quanto maior o grau de instrução, melhores os resultados alcançados.	+
Recrutamento	Proporção de servidores com contratos temporários	Profissionais mais suscetíveis à influências externas; Maior possibilidade de politização negativa da adm. pública.	-

Fonte: Elaborado pelo autor.

DESEMPENHO MUNICIPAL

Utilizaram-se duas variáveis funcionando como *proxy* de medição de desempenho municipal. A primeira delas foi o índice IDH-M (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) e a segunda, o índice *Gini*. Em que o IDH-M, funcionou como uma *proxy* de eficácia governamental; e o Gini como *proxy* do grau de concentração de renda, ou seja, da equidade resultante da ação pública municipal.

A partir desses resultados ranquearam-se os municípios.

A ESCOLHA DOS CASOS E MÉTODOS

Não se pretendeu estudar todos os municípios brasileiros, dado o tamanho da variabilidade estrutural que estes possuem. Fato que dificultaria a operacionalização dos conceitos. Assim, a fim de facilitar a manipulação das variáveis e melhor isolar o efeito direto delas, foram utilizados os dados dos municípios categorizados pelo IBGE como 1, 2 e 3 (ou seja, até 20.000 habitantes). Além disso, optou-se por operacionalizar o trabalho a partir de dois processos distintos para seleção dos casos.

No primeiro processo, foram escolhidos para composição da amostra os 100 municípios que obtiveram os maiores valores no indicador IDH-M de 2010. E outros 100 que obtiveram os piores índices no mesmo indicador. A fim de se condensar, na mesma amostra, os casos polares.

Já no segundo processo de seleção, seguindo a mesma lógica anterior, selecionaram-se os 100 municípios que obtiveram os maiores valores no indicador *Gini* de 2010 e os 100 que obtiveram as piores.

Assim, foram comparadas a estrutura burocrática dessas duas amostras de 200 municípios cada, as quais foram compostas, basicamente, por casos polares. Ressalta-se que este quantitativo selecionado não foi aleatório, mas pensado para atender aos requisitos de quantitativos mínimos por variável dependente por ferramenta de análise.

Note-se que esses municípios selecionados possuem tamanhos populacionais similares. Sendo bastantes pequenos, face aos grandes centros urbanos. Mas, ainda assim, tendo resultados bastantes diferentes no que tange ao que definiu-se como desempenho estatal.

4.3. PROCEDIMENTOS PARA ANÁLISES DOS DADOS

Para analisar estes dados foram utilizados três ferramentas distintas, a saber:

- Análise Fatorial: representa um processo aleatório multivariado por meio da criação de novas variáveis, derivadas das variáveis originais e, geralmente, em menor número, que representa a comunalidades do processo. É uma ferramenta complexa, mas fundamental para facilitação do uso de outras ferramentas.
- Correlação de *Spearman*: Se duas ou mais variáveis são associadas, diz-se que são co-relacionadas. Isso significa que co-variam, ou seja, quando os valores em uma variável mudam, valores da outra variável também mudam. E o rõ de *Spearman* mensura a magnitude e grau de relacionamento e a probabilidade de tal relacionamento ocorrer.
- Regressão Logística Binária: é uma forma específica de regressão que é formulada para prever e explicar uma variável categórica binária (dois grupos), e não uma medida dependente métrica. Neste tipo de análise, as variáveis dependentes são dispostas em categorias dicotômicas (sim, não; sucesso, fracasso) e a resposta na Regressão Logística é expressa por meio de uma probabilidade de ocorrência (HEAR *et al.,* 2005). Destaca se ainda que a Regressão Logística não depende de suposições rígidas (como normalidade multivariada e igualdade de matrizes de variâncias e covariâncias), tornando-a ainda mais robusta quando esses pressupostos não possam ser atendidos.

Assim, de forma sucinta, inicialmente foi feito uma redução das dimensões das variáveis relativas à quantidade de servidores por habitante e a capacitação dos servidores municipais. Utilizando-se da Análise Fatorial.

Em seguida, foram rodados Correlações e Regressões Logísticas Binária, utilizando-se dos fatores extraídos pela Análise Fatorial, numa tentativa de explicar o resultado municipal relativo ao IDH-M e *Gini* obtidos em 2010.

A partir desses resultados, desdobrou se a análise para avaliar se o tipo de vínculo que estes servidores possuíam com a administração municipal também seria relevante para explicar tal resultado.

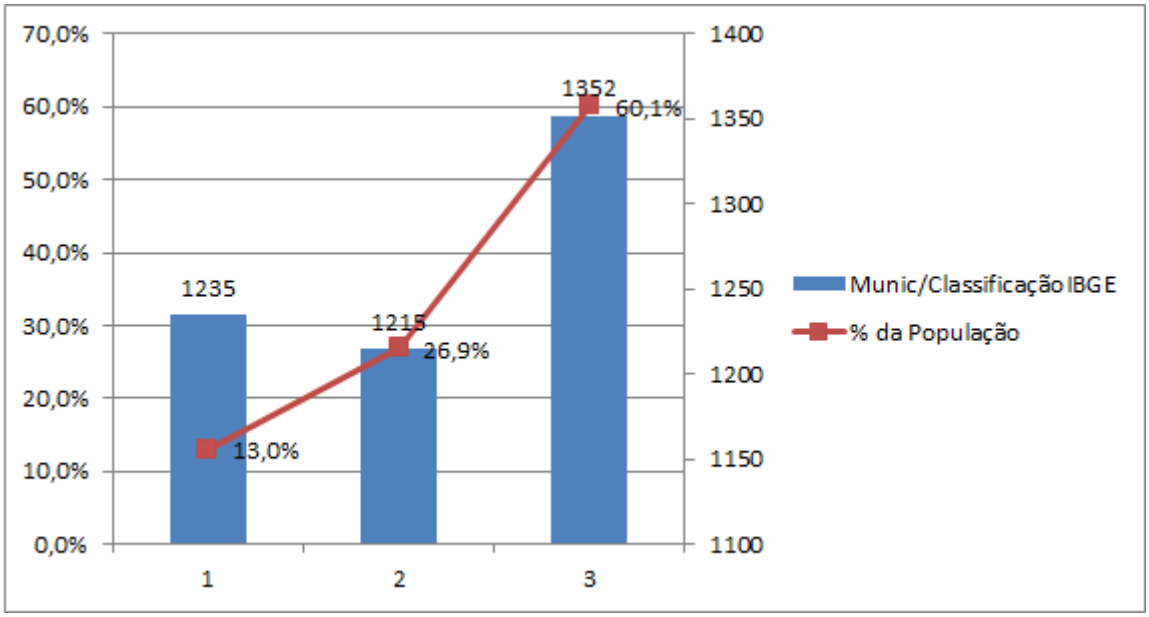
Para tal, utilizaram-se dos dados do MUNIC/IBGE anteriores ao ano de 2010, ou seja, os dados relativos aos perfil dos servidores municipais disponibilizados e referentes aos anos de 2005, 2006, 2008 e 2009.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

O universo dos municípios analisados são aqueles com população inferior a 20.000 habitantes. Sendo assim, englobam os municípios categorizados pelo IBGE como: (1) com até 5.000 habitantes; (2) entre 5.001 a 10.000 habitantes; e (3) entre 10.001 a 20.000 habitantes. Dentre estes, o menor deles é Serra da Saudade/MG, com 812 pessoas, o maior deles, Rubiataba/GO, com 19.994 habitantes. O total de habitantes que abrange este universo são pouco mais de 32 milhões de pessoas.

Ao se analisar de forma geral (FIGURA 03), nota-se que o quantitativo de municípios categorizados como "1", "2" e "3" são bastante próximos uns dos outros (1235, 1215 e 1352, respectivamente), entretanto, o quantitativo populacional que eles concentram são bastantes divergentes (13% categoria "1", 26,9% classe "2" e 60,1% classificação "3", desse universo).

FIGURA 03: Município, Tamanho e População.



Fonte: MUNIC/IBGE, iPOC-UFRGS.

Já as amostras analisadas, conforme explicitado, foram compostas por 200 municípios cada. Sendo os 100 maiores valores em IDH-M, e outros 100 com piores valores. E a outra, seguindo a mesma lógica, com os dados relativos ao *Gini* (lista municípios anexo).

Inicialmente procedeu-se a Análise Fatorial pelo método dos componentes principais sobre as variáveis relativas ao: (1) quantitativo total de servidor/quantidade população do município (2005, 2006, 2008 e 2009); e (2) média ponderada da capacitação total dos servidores/ quantidade servidores da administração direta total (2005, 2008).

Aqui, cabe explicitar este último coeficiente, denominado "média ponderada da capacitação total dos servidores/quantidade servidores da administração direta total", trata-se de um fator resultante da média aritmética ponderada dos quantitativos de servidores aplicados a pesos de acordo com a formação. Em seguida dividiu-o pelo quantitativo de servidor da adm. direta do município, conforme fórmula a seguir:

$$\frac{\frac{((\text{Serv.SemInst} * 1) + (\text{Serv. Fund} * 2) + (\text{Serv. Méd} * 3) + (\text{Serv.Sup} * 4) + (\text{Serv. Pós} * 5))}{15}}{\text{Total.Servidores Administração Direta}}$$

Para rodar a Análise Fatorial, optou-se por extrair apenas uma variável como fator para cada grupo de dados. Isto porque se trata de variáveis de mesma natureza e que foram obtidas ano após ano dos mesmos municípios, variando apenas os quantitativos. O que faz com que, naturalmente, elas tenham grande probabilidade de ter altos valores de comunalidades. Seguem alguns dos resultados mais relevantes na análise:

TABELA 01: Resultados Análise Fatorial.

	Variável	Quantit.Serv./Total.Pop	Média pond. capacit. servid/quantid. Serv.
IDH-M	KMO	0,733	0,50
	Sig.	0,000	0,000
	%Comunalidades Extraídas	82,44%	75,64%
Gini	KMO	0,814	0,50
	Sig.	0,000	0,000
	%Comunalidades Extraídas	88,21%	66,72

Fonte: Elaborado pelos Autores.

Quanto aos coeficientes do teste anti-imagem, estes se mostraram em todas as variáveis superiores a 0,5. Além disso, o requisito de ter na amostra o mínimo de 05 vezes mais observações que o número de variáveis também foi atendido.

Logo em seguida, utilizando-se das variáveis independentes extraídas e relativas a "%quantidade de servidores total/população" e a "média capacitação desses servidores/total servidores", procedeu-se Análises de Correlação.

Pelo fato de as variáveis não possuírem distribuição normal (*Shapiro-Wilk* dados *Gini*= $p<0,001$; e IDH-M= $p<0,001$), ou seja, terem infringido um dos requisitos básicos para a Análise de Correlação de *Pearson*, optou-se pela correlação não paramétrica de *Spearman´s*.

A Correlação de *Spearman´s* mostrou que há uma correlação positiva e moderada entre a capacidade dos servidores e o desempenho no IDH-M (= 0,52; p<0,001). Já quantidade de servidores municipais por habitantes não se mostrou correlacionado ao referido desempenho.

Em relação ao dados relativos ao *Gini*, o mesmo resultado foi encontrado entre a "capacidade dos servidores" e o referido desempenho (= -0,30; p<0,001). Também aqui a quantidade de servidores municipais por habitante não se correlacionou com o desempenho.

Posteriormente, com essas mesmas variáveis extraídas pela Análise Fatorial, operacionalizou-se a Regressão Logística Binária. Para tanto, para aqueles municípios que possuíam valores mais altos de IDH-M e *Gini* foram atribuídos o valor "1", e para os que possuíam os valores baixos, "0".

Ao se verificar se a "quantidade" e "capacitação dos servidores" são bons previsores para o resultado do IDH-M, o modelo se mostrou significativo [$X^2(8)=10,62$; $p<0,005$; R^2 Negelkerke = 0,39]. Sendo a capacitação dos servidores um bom previsor do resultado do IDH-M (OR = 5,73; IC 95% = 3,31 - 9,93).

De igual maneira, procedeu-se com os dados relativos ao *Gini*, em que o modelo também se mostrou significativo [$X^2(8)=9,12$; $p<0,001$; R^2 Negelkerke = 0,135]. Aqui também a capacitação dos servidores foi um previsor do resultado do *Gini* (OR = 0,46; IC 95% = 0,31 - 0,67).

Assim, em ambos os testes os resultados indicam que quanto mais capacitada a força de trabalho municipal, maior a probabilidade de ela ter bons resultados no IDH-M e *Gini*. Entretanto, o mesmo não ocorreu com a variável "quantidade de servidores municipais por habitante", pois em ambas as análises elas não se mostraram significativamente relevantes na explicação. Contrariando os achados de Batista (2015), ao encontrar em seus estudos menor número de falhas e irregularidades na implementação de recursos federais para àqueles municípios que possuíam maior número de funcionários por habitante e a proporção com ensino superior.

Diante dessa evidência, buscou-se desdobrar a variável "capacitação dos servidores municipais", de acordo com o vínculo que estes servidores possuem com a administração pública municipal.

Assim, de igual maneira, também procedeu se a Análise Fatorial com os seguintes dados: (1) Média ponderada da capacitação dos servidores Estatutários/quantidade servidores adm. direta (2005/08); (2) Média ponderada da capacitação dos servidores CLT/quantidade servidores adm. direta (2005/08); (3) Média ponderada da capacitação dos servidores Comissionados/quantidade servidores adm. direta (2005/08); e (4) Média ponderada da capacitação dos servidores Sem Vínculos/quantidade servidores adm. direta (2005/08). Seguem os principais resultados:

TABELA 03: Resultados Análise Fatorial.

	Variável	Capacidade Estatutários/Serv.	Capacidade CLT/ Serv.	Capacidade Comissionado/Serv.	Capacidade Sem Vínculo/Serv.
IDH-M	KMO	0,5	0,5	0,5	0,5
	Sig.	0,000	0,000	0,000	0,000
	%Comunalidades Extraídas	85,08%	82,8%	80,2%	62,43%
Gini	KMO	0,5	0,5	0,5	0,5
	Sig.	0,000	0,000	0,000	0,000
	%Comunalidades Extraídas	83,24%	88,99%	76,10%	77,61%

Fonte: Elaborado pelos Autores.

Dando sequência, procedeu-se a Regressão Logística Binária com os fatores extraídos.

Ao se verificar se a capacitação dos servidores municipais de acordo com o vínculo que estes possuíam com a administração pública (Estatutários, CLT, Comissionados ou Sem vínculos) são bons previsores para o resultado do IDH-M, o modelo se mostrou significativo [$X^2(4)=28,69$; $p<0,001$; R^2 Negelkerke $= 0,20$]. Sendo a capacitação dos servidores "Estatutário" previsores do resultado do IDH-M (OR = 0,16; IC 95% = 0,072 - 0,39); a capacitação dos vinculados pela "CLT" (OR = 0,42; IC 95% = 0,22 - 0,82); a capacitação dos vinculados "Somente Comissionados" (OR = 1,47; IC 95% = 1,03 - 2,10) e "Sem Vínculos" também como previsor do resultado (OR = 0,40; IC 95% = 0,23 - 0,72).

Ressaltando para a significância encontrada para dos servidores "Estatutários", a qual se mostrou maior que os demais vínculos na explicação dos resultados obtidos pela administração pública municipal.

Já ao testar as variáveis relativas à capacitação dos servidores de acordo com o vínculo administrativo com o desempenho relativo ao *Gini*, o modelo não se mostrou significativo em nenhuma das classes.

Dessa forma, a equação que descreve a relação é:

$$P(IDH-M) = \frac{e^{-1,78(CapEst/serv)-0,85(CapCLT/serv)-0,38(CapComis/ser)-0,89(CapSemvinc/serv)}}{1+e^{-1,78(CapEst/serv)-0,85(CapCLT/ser)-0,38(CapComis/ser)-0,89(CapSemvinc/serv)}}$$

Em resumo, os testes evidenciam o quanto a capacitação dos servidores públicos municipais é importante para o retorno em forma de qualidade de vida do cidadão, e mais, o quão importante é o tipo de vínculo que este servidor possui com a administração pública. Principalmente pelo fato de o vínculo "estatutário" ter se mostrado mais significante na explicação dos resultados. Sugerindo, assim, que a forma de seleção deste servidor é naturalmente um diferenciador e previsor dos resultados por ele alcançados. Corroborando com os preceitos recomendados por Weber, desde o início do século, para a construção de uma burocracia eficaz e efetiva.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou compreender a complexidade que é a administração pública local. Neste sentido, a qualidade da burocracia através das dimensões "quantidade de servidor por habitante" e "capacitação dos servidores" foram operacionalizadas para tentar explicar os resultados obtidos por estes municípios no *Gini* e IDH-M.

Os resultados alcançados por meio das correlações e regressões logísticas evidenciam o quanto a capacitação dos servidores públicos municipais é importante para que a administração pública alcance bons resultados. Também como resultado, destaca-se o papel dos servidores estatutários, dado que sua capacitação foi mais relevante na obtenção do indicador IDH-M que os demais vínculos administrativos. Entretanto, diferentemente do esperado, o quantitativo de servidor por habitante não se mostrou significativo em nenhuma das amostras.

Como maior limitação do trabalho, ressaltam-se as variáveis utilizadas como *proxy* de desempenho, as quais possuem a características de não serem produzidos únicos e exclusivamente como fruto da uma ação de um único agente, mas podem ser proporcionados por diversos atores, tanto públicos como privados. Fato que, naturalmente, abre a possibilidade para questionamentos decorrentes de a ação Estatal não ter sido sua principal causadora, mas de outras ações não identificadas.

Obviamente, algumas questões não foram abordadas aqui detalhadamente, como por exemplo, o efeito da capacitação dos prefeitos ou mesmo dos seus secretários comissionados neste resultado. O que não deixa de ser uma grande oportunidade para outras pesquisas.

Por fim, acredita-se que este seja um passo inicial na busca por compreender o funcionamento e os resultados obtidos por uma burocracia pública municipal, mas que pode e deve ser alvo de outras análises nos estudos sobre políticas públicas no Brasil, principalmente diante dos retornos que estes resultados têm o potencial de oferecer ao cidadãos e gestores públicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca Neaera. Ativismo na Burocracia? O Médio Escalão do Programa Bolsa Verde. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa e LOTTA, Gabriela Spanguero. *Burocracia de Médio Escalão: Perfil, Trajetória e Atuação.* Brasília: ENAP, 2015. p. 143-175.

ABERS, Rebecca Neaera. Capítulo 5 – Ativismo na burocracia? O médio escalão do programa bolsa verde. *In*: Pedro Cavalcante e Gabriela Lotta. (Org.). *Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação.* 1 ed. v. , p. 143-176. Brasília: ENAP, 2015.

ABERS, Rebecca Neaera; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: a Experiência na Era Lula. *Dados - Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 57, n. 2, 2014, pp. 325-35.

ACEMOGLU, Daron and ROBINSON, James. *Why Nations Fail? The origins of power, prosperity and poverty.* New York: Crown, 2012.

ANDREWS, Matt. The Good Governance Agenda: Beyond Indicators without Theory. *Oxford Development Studies.* 36 (4): 379–407. 2008.

ASSIS, Luís Otávio Milagres de. *Efeitos Organizacionais da Implantação de Metas e Remuneração Variável por Desempenho: o caso da segurança pública em Minas Gerais.* Dissertação (Mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo - SP. 177 p. 2012.

BATISTA, Mariana. Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. *Revista do Serviço Público.* Brasília; v. 3, n. 66, p. 345-370, jul. 2015.

BICHIR, Renata Mirandola. *Capacidades Estatais Para a Implementação de Programas de Transferência de Renda: Os Casos de Brasil, Argentina e África do Sul.* Texto Para Discussão-TD 2032. IPEA. Rio de Janeiro, janeiro de 2015.

BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). *A política das políticas públicas: progresso social e econômico na América Latina.* Relatório 2006 do BID e do David Rockfeller Center for Latin American Studies, Harvard University. Rio de Janeiro: Elsevier; Washington, DC: BID, 2007.

CAROTHERS, Thomas. The End of the Transition Paradigm. *Journal of Democracy.* 13 (1): 5-21. 2002.

CAVALCANTE, Pedro e LOTTA, Gabriela (orgs.). *Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação.* Brasília: ENAP, 2015.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela. *Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação.* ENAP, Brasília, 2015.

CINGOLANI, L. *The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures.* Maastricht: UNO-MERIT, 2013.

DANCEY, Christine P. REIDY, John. *Estatistica sem Matematica para Psicologia*. Usando SPss para Windows. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DE BONIS, Daniel; PACHECO, Regina. Nem político, nem burocrata: o debate sobre o dirigente público, in M.R. Loureiro; F. Abrucio; R. Pacheco (eds.) *Burocracia e Política no Brasil.* Desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro,Fundação Getúlio Vargas, pp. 329-62. 2010.

DUBOIS, Vincent. *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*. Paris: Economica, coll. Études politiques, 1999.

DUBOIS, Vincent. *The bureaucrat and the poor: encounters in French welfare offices.* Burlington: Ashgate, 2010.

EVANS, P. *Embedded Autonomy.* Princeton: Princeton University Press. 1995.

EVANS, Peter B. The state as problem and solution: predation, embedded autonomy, and adjustment. *In*: HAGGARD, Stephan; KAUFMAN, Robert R. (Ed.). *The politics of economic adjustment.* Princeton, NJ: Princeton University Press, 1992. p. 139-191.

EVANS, Peter; RAUCH, J. E. Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth. *American Sociological Review*. 64(5):748-765, 1999.

EVANS, Tony. Professionals, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy. *The British Journal of Social Work*, Volume 41, Issue 2, 1. p. 368–386. Março. 2011.

FALCÃO-MARTINS, H.. Em Busca da Integração entre Planejamento e Gestão: a Abordagem do Governo Matricial em Síntese. *Saber*, *Revista da Escola de Governo do Estado do Pará,* v. 01, p. 1-2, 2006.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais,* 18 (51): 21-30, 2003.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18 (51): 21-30, 2003.

FERREIRA, Daniela Damiati. *Ativismo Institucional no Governo Federal: as Práticas dos Analistas Técnicos de Políticas Sociais*. Dissertação Mestrado - Pós Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC. São Bernardo do Campo- SP. 153 p. 2016.

FIANI, Ronaldo. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. IN: *Capacidades estatais e democracia : arranjos institucionais de políticas públicas*. editores: Alexandre de Ávila Gomide, Roberto Rocha C. Pires. – Brasília : Ipea, 2014.

FUKUYAMA, Francis. Stateness First. *Journal of Democracy.* 16(1): 84-88. 2005.

FUKUYAMA, Francis. What is governance?. *Governance*. v. 26, n. 3, p. 347-368, 2013.

GOMES, Ricardo Corrêa; AVELLANEDA, Claudia Nancy. Mayoral Quality and Municipal Performance in Brazilian Local Governments. *O&S* - Salvador, v. 24, n. 83, p. 555-579, Out./Dez. 2017.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul. *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada* / Editores: Alexandre de Ávila Gomide, Renato Raul Boschi. - Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C.*Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*/ Editores: Alexandre de Ávila Gomide, Roberto Rocha C. Pires. – Brasília: Ipea, 2014.

GOMIDE, Alexandre; SILVA, Fábio e PIRES, Roberto. Capacidades estatais e políticas públicas: passado, presente e futuro da ação governamental para o desenvolvimento. IN: *Brasil em desenvolvimento 2014: estado, planejamento e políticas públicas*. editores: Leonardo Monteiro Monasterio, Marcelo Côrtes Neri, Sergei Suarez Dillon Soares. Brasília: Ipea, 2014.

GOODSELL, C. T. *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*. 4th edn. Washington, DC: CQ Press. 2004.

HEAR, Jr. J. F.; ANDERSON, R.E.; TATHAM, R.L.; BLACK, W. C. *Análise multivariada de dados*. 5. ed., Porto Alegre: Bookman, 2005.

HILL, Michael; HUPE, Peter. *Implementing Public Policy.* Los Angeles: SAGE, 2014.

HIRSCHMAN, Albert O. *Development Projects Observed.* Washington, DC: Brookings Institution Press, 1967.

HUNTINGTON, Samuel. *Political order in changing societies.* New Haven, Yale University Press, 1968.

JESSOP, B.,2001. Bringing the State Back In (Yet Again): Reviews, revisions, rejections, andre directions. *International Review of Sociology.* 11(2), pp.149-173.

KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Art; MASTRUZZI, Massimo. Governance Matters III: Governance Indicators for 1996–2002. *World Bank Policy Research*. Working Paper 3106. World Bank, Washington, DC. 2004.

KETTL, Donald. Public Bureaucracies. *IN*: R.A. Rhodes; S. Binder B. Rockman (eds.) *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford University Press, pp. 366-383. 2006.

KLIJN, E. H.; KOPPENJAN, J. F. M. Public Management and Policy Networks, *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, 2:2, 135-158. 2000.

KOHLI, A. *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global* Periphery, Cambridge University Press. 2004.

LEVI, M.. *Of Rule and Revenue.* Berkeley: University of California Press. 1988.

LIPSKY, Michael.*Street-Level Bureaucracy, Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York, Russell Sage Foundation. 1980.

LOPEZ, Felix; PRAÇA, Sérgio. Critérios e Lógicas de Nomeação para o Alto Escalão da Burocracia Federal Brasileira. IN: *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro* / organizador: Felix Garcia Lopez. – Brasília : IPEA, 2015.

LOTTA, G. S ; OLIVEIRA, V. Implementando uma inovação: a burocracia de médio escalão do Programa Bolsa Família. In: Pedro Cavalcante e Gabriela Lotta. (Org.). *Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação.* 1ed.Brasília: ENAP, 2015.

LOTTA, G. S. ; PIRES, Roberto ; OLIVEIRA, V. E. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, v. 64, p. 463-492, 2014.

LOTTA, Gabriela Spanghero. *Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. 2010.* Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

LOTTA, Gabriela Spanghero. *Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família.* 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

MANN, M. *The Sources of Social Power: The rise of classes and nation-states.* 1760-1914. Cambridge, UK: Cambridge University Press. 1993.

MARENCO, André; STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco; JONER, William. Para além de sístoles e diástoles: capacidade estatal, receita e *policies* nos municípios brasileiros. *10° Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política.* 2016.

MARIN, Pedro de Lima. *Sistemas de Gestão para Resultados no Setor Público: Intersecções entre política, governança e desempenho nas prefeituras de Rio de Janeiro e São Paulo.* Tese (Doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV-EAESP). São Paulo – 234 p. 2016.

MARQUES, E. Redes sociais, Instituições e Atores Políticos no Governo da Cidade de São Paulo. *Anablume e Fapesp*, São Paulo, 2003.

MARQUES, Eduardo Cesar. As políticas públicas na Ciência Política. In: Eduardo Marques; Carlos Aurélio Pimenta de Faria. (Org.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp, 2013, p. 23-46.

MOMMSEN, W. J. *The political and social theory of Max Weber: collected essays.* Chicago, The University of Chicago Press. 1989.

OLIVEIRA, V. E.; ABRUCIO, F. L. Entre a política e a burocracia: a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação. Artigo apresentado no 35o. *Encontro Anual da ANPOCS*. Caxambu, MG, 2011.

OLIVEIRA, Vanessa Elias; LOTTA, Gabriela. *De qual burocracia as políticas públicas intersetoriais e federativas precisam?: análise das competências requeridas à atuação dos gestores do programa Bolsa Família*– Cadernos, 50. Brasília: Enap, 2017.

OTTERVIK, Mattias. Conceptualizing and Measuring State Capacity: Testing the Validity of Tax Compliance as a Measure of State Capacity. *The Quality of Governance Institute Working Paper Series No. 20.* 2013.

PERDICARIS, Priscilla Reinisch. *Contratualização de Resultados e Desempenho no Setor Público: A experiência do Contrato Programa nos hospitais da Administração Direta no Estado de São Paulo.* Tese (Doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV-EAESP). São Paulo- SP. 133 p. 2012.

PIRES, R. Burocracias, gerentes e suas "histórias de implementação": narrativas do sucesso e fracasso de programas federais in: FARIA, C. A. P. (Org.) *Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, p.182-220. 2012.

PIRES, R. e GOMIDE, A. *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2014.

PIRES, Roberto Rocha C. *A implementação de políticas públicas nos encontros entre burocratas e destinatários: contribuições da sociologia do guichê*. 40º Encontro Anual da ANPOCS. Mesa Redonda 03. Caxambu. 2016.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Rev. Sociol. Polit.*, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016.

PIRES, Roberto. Estilos de Implementação e Resultados de Políticas Públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. *Dados*, v. 52, p.735-769, 2009.

PIRES, Roberto. Por dentro do PAC: dos arranjos formais às interações e práticas dos seus operadores. In: Pedro Cavalcante; Gabriela Lotta. (Org.). *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação.* 1ed.Brasília: ENAP, v. 1, p. 177-222. 2015.

PRADO, Maurício Almeida. *O Processo de Implementação de Reformas Gerenciais na Educação Básica: São Paulo (2007-2010) e Minas Gerais (2004-2010) em Perspectiva Comparada.* Tese (Doutorado) - Fundação Getúlio Vargas na Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo- SP. 355 p. 2012.

PRESSMAN, Jeffrey L; WILDAVSKY, Aaron. *Implementation* (3rd edition). University of California Press. London, 1984.

ROTBERG, Robert I. Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators. *In*: *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. edited by Robert I. Rotberg. Washington D.C.: Brookings Institution Press. 2003.

ROTBERG, Robert I. The Failure and Collapse of Nation-States: Breakdown, Prevention, and Repair. In: *When States Fail: Causes and Consequence*. edited by Robert I. Rotberg. Princeton: Princeton University Press. 2004.

ROTHSTEIN, Bo. *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective.* Chicago: University of Chicago Press. 2011.

ROTHSTEIN, Bo; STOLLE, Dietlind. The State and Social Capital: an Institutional Theory of Generalized Trust. *Comparative Politics.* 2008.

RUA, Maria das Graças. Análise de Política Públicas: Conceitos Básicos. In: *O Estudo da Política: Tópicos Selecionados*, Brasília - DF: Paralelo 15, 1998.

SKOCPOL, T. & FINEGOLD, K. State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal. *Political Science Quarterly,* 97(2), pp.255-278. 1982.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back In: Strategies of analysis in current research. In: P. Evans; D. Rueschemayer e T. Skocpol, eds. *Bringing the State Back in*. Cambridge, UK: Cambridge University Press. 1985.

SKOCPOL, T. *States and Social Revolutions: A comparative analysis of France, Russia, and China*. Cambridge, UK: Cambridge University Press. 1979.

SOUZA, Celina. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: Quando a política faz a diferença. *Texto para discussão* -Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada –IPEA. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

SOUZA, Celina. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. *Rev. Adm. Pública*. Rio de Janeiro , v. 51, n. 1, p. 27-45, fev. 2017.

THOMAS, Melissa A. What Do the Worldwide Governance Indicators Measure? *European Journal of Development Research.* 22 (1): 31–54. 2009.

TILLY, C. *The Formation of National States in Europe*. Princeton: Princeton University. 1975.

TILLY, Charles. *Democracy*. Cambridge University Press, 2007.

VEIGA, Laura da; BRONZO, Carla. Estratégias intersetoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte. *Rev. Adm. Pública,* Rio de Janeiro , v. 48, n. 3, p. 595-620, June. 2014.

WADE, R. *Governing the market: economic theory and the role of government in Taiwan's industrialization*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

WANG, Shaoguang. The Problem of State Weakness. *Journal of Democracy*. 14(1): 36-42. 2003.

WILSON, James Q. *Varieties of Police Behavior: The Management of Law and Orderin Eight Communities.* Cambridge, Harvard University Press. 1968.

ZITTOUN, P. *The political Process of Policymaking, A pragmatic approach on Public Policy.* Palgrave-McMilan. 2014.

Anexo A: Nomes dos municípios analisados IDH-M.

Rio Fortuna, Treze Tílias, Iomerê, Holambra, Três Arroios, Ipiranga do Sul, Quatro Pontes, Saltinho, Santa Cruz da Conceição, Cândido Rodrigues, Lagoa dos Três Cantos, Luzerna, Fernando de Noronha, Nova Araçá, Casca, Salto Veloso, Horizontina, Pinhalzinho, Águas da Prata, Bombinhas, Lacerdópolis, Corupá, Vista Alegre do Prata, Cocal do Sul, Braço do Trombudo, Seara, Piratininga, Nova Bréscia, Selbach, Victor Graeff, Pinheiro Preto, Itaú de Minas, Itapiranga, Trombudo Central, Pedrinhas Paulista, Ouro, Cruzália, Siderópolis, Treviso, Massaranduba, Paraí, Auriflama, Santana da Ponte Pensa, Sebastianópolis do Sul, Serra Alta, Aratiba, Monções, Sales Oliveira, Santa Salete, Itá, Lajeado Grande, Maracaí, Macatuba, Presidente Castello Branco, Oriente, Armazém, Ouroeste, Tupi Paulista, São Carlos, Maracajá, Regente Feijó, Bilac, Nova Boa Vista, Nova Veneza, Novo Xingu, Orindiúva, Capivari do Sul, Peritiba, São Simão, Ivatuba, Cedral, Alumínio, Poloni, São Domingos, Não-Me-Toque, Espumoso, Colinas, Nova Erechim, Nova Europa, Rosana, Santo Antônio do Palma, Rondinha, Cerro Largo, Arroio Trinta, São Valentim do Sul, Montauri, São Pedro do Butiá, São Domingos do Sul, Buritama, Barra Funda, Gabriel Monteiro, Fagundes Varela, Serranópolis do Iguaçu, David Canabarro, Saldanha Marinho, Boa Vista do Buricá, Entre Rios do Oeste, Itapoá, Indiana, Taió, Curral Novo do Piauí, Alvarães, Milagres do Maranhão, Mirante, Flexeiras, Japorã, Poço das Trincheiras, Carneiros, Pavussu, Santa Filomena do Maranhão, Olho dÁgua do Casado, Massapê do Piauí, Lagoa do Ouro, Poço Dantas, Santa Cecília, Campo Grande, Nova Itarana, Macajuba, Jaicós, Cuité de Mamanguape, Cajari, São João do Arraial, Cacimbas, Juruá, Joaquim Pires, Japurá, Novo Lino, Governador Newton Bello, Damião, Ribeira do Piauí, Amapá do Maranhão, Serrano do Maranhão, Santana do Mundaú, Aroeiras do Itaim, Brejo de Areia, Santo Amaro do Maranhão, Itaipava do Grajaú, Senador Rui Palmeira, Ibateguara, Lamarão, Santa Rosa do Purus, Belo Monte, São João do Soter, Jutaí, São Raimundo do Doca Bezerra, São Roberto, São João da Fronteira, Queimada Nova, Brejo do Piauí, Umburanas, Pau DArco do Piauí, Casserengue, Senador José Porfírio, Gado Bravo, Pedro Alexandre, Branquinha, Belágua, Primeira Cruz, Ribeira do Amparo, Conceição do Lago-Açu, Ibiquera, Santana do Maranhão, Envira, São João do Carú, Paquetá, Jurema, Guaribas, Milton Brandão, Beruri, Canapi, Jacareacanga, Caraúbas do Piauí, Roteiro, Joca Marques, Olho dÁgua Grande, Vera Mendes, Tapauá, Lagoa do Barro do Piauí, Lagoa Grande do Maranhão, Marechal Thaumaturgo, Tamboril do Piauí, Recursolândia, Água Doce do Maranhão, Assunção do Piauí, Maraã, Cocal dos Alves, Pauini, Satubinha, Olivença, Jenipapo dos Vieiras, Betânia do Piauí, Caxingó, São Francisco de Assis do Piauí, Amajari, Inhapi, Itamarati, Jordão, Uiramutã, Marajá do Sena, Atalaia do Norte e Fernando Falcão.

Nomes dos municípios analisados *Gini*.

Itamarati, Isaías Coelho, Jequitibá, Alto Parnaíba, Santa Rosa do Purus, Uiramutã, Buritinópolis, Amajari, Pacaraima, Lizarda, Guajará, Alto Alegre, Jacuizinho, Bonfim, Pauini, Abreulândia, Mucajaí, Jordão, Normandia, São Domingos do Azeitão, Campinápolis, Jutaí, Jacareacanga, Maraã, Capivari do Sul, Água Santa, Herval, Aurora do Tocantins, Manga, Augusto Severo, Gilbués, Santa Cruz da Conceição, Itapiranga, Calçoene, Gaúcha do Norte, Brasil Novo, Campo Novo de Rondônia, São Gonçalo do Gurguéia, Campos Lindos, Jenipapo dos Vieiras, Inhapi, Mairipotaba, Jussara, Miraguaí, Jardim Alegre, Amapá, Cantá, Japorã, Alto Paraíso de Goiás, Pracuúba, Aguiar, Paranã, Tartarugalzinho, Primavera, Campo Alegre do Fidalgo, Belo Monte, Beruri, Atalaia do Norte, Juruaia, Nova Santa Helena, Divinópolis do Tocantins, Jaú do Tocantins, Nova Brasilândia, Taguatinga, Redentora, São João do Pacuí, Miraíma, Paranhos, São Félix do Tocantins, Amaturá, Cumaru do Norte, Poço das Trincheiras, Envira, Recursolândia, Itaipulândia, Pouso Alto, Rio Azul, Palmácia, Ipaumirim, Ponte Alta do Bom Jesus, Seringueiras, Flores de Goiás, Itanagra, Centenário, Rodrigues Alves, Formosa da Serra Negra, Cajueiro da Praia, Cajari, Belágua, Treze Tílias, Três Arroios, Fortaleza dos Valos, Campos de Júlio, Novo Barreiro, Minas do Leão, Peixe, São José do Xingu, Nova Bandeirantes, Lucrécia, Monte do Carmo, Salvador das Missões, Harmonia, Linha Nova, Laurentino, São José do Inhacorá, Mato Leitão, Itambé, Bady Bassitt, Mendonça, Dolcinópolis, Alfredo Marcondes, Santa Clara do Sul, Benedito Novo, Morro da Fumaça, Floresta, Nova Independência, Valentim Gentil, Embaúba, Ipiguá, Treze de Maio, Coronel Pilar, Agrolândia, São João das Duas Pontes, Narandiba, Arvoredo, Irapuã, Ubiretama, Brochier, Nova América da Colina, Araújos, Areiópolis, Marilena, Timbaúba dos Batistas, Santa Salete, Montauri, Fagundes Varela, Vanini, Turiúba, União Paulista, Nova Trento, Vista Alegre do Alto, Nova Luzitânia, Imigrante, Ascurra, Santópolis do Aguapeí, Cachoeira Dourada, Vitória Brasil, Indianópolis, Vespasiano Corrêa, Jaci, Gavião Peixoto, Nantes, Japurá, Perdigão, Luiziânia, Travesseiro, Alto Alegre, Ubarana, Santo Antônio do Caiuá, Araricá, Albertina, Treviso, Massaranduba, Dois Lajeados, Anta Gorda, Onda Verde, São João do Itaperiú, Tamboara, Águas Mornas, Palmares Paulista, Nova Aliança do Ivaí, Doutor Pedrinho, Nova Canaã Paulista, Florestópolis, Maratá, Bandeira do Sul, Paverama, Iomerê, Saudades, Monte Belo do Sul, Westfália, São João do Pau dAlho, Elisiário, Pedras Grandes, Pitangueiras, Nossa Senhora das Graças, Nova Pádua, Picada Café, Santa Rosa de Lima, Presidente Lucena, Morro Reuter, Vila Flores, Córrego Fundo, Tupandi, Campestre da Serra, Santa Maria do Herval, São Vendelino, Vale Real, Alto Feliz, Botuverá e São José do Hortêncio.

REGULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: POR EPISTEMOLOGIAS ESPECÍFICAS EM DIREITO E ECONOMIA

Luciano D'Ascenzi (AGERGS)

RESUMO:

As agências reguladoras são autarquias especiais, com elevado grau de autonomia formal, direcionadas à implementação dos serviços públicos delegados pelo Estado, ao que descentralizariam a ação pública, objetivando a promoção da funcionalidade das políticas sob sua esfera de atuação, mediante a limitação da liberdade econômica desses mercados (delegatários e usuários). Tendo sido mimetizadas de sociedades mais desenvolvidas para a institucionalidade brasileira nos anos 1990, sua inserção dá-se como uma opção culturalmente adaptada, tendo sido deslocadas do poder legislativo, conforme nos países onde tiveram origem, para o executivo. As implicações disso não são triviais, podendo ser analisadas, inclusive, a partir da transdisciplinaridade, em meio à gama de elementos conceituais correspondentes. Assim, a especificidade vem se impondo às possíveis intencionalidades, implicando na necessidade de formulações teórico-metodológicas próprias a cada caso concreto, em constante construção dialógica com as demandas locais e globais. Nessa toada, parte-se da tradição formal-patrimonialista em direção a novas tendências regulatórias: publicidade, participação, Análise de Impacto Regulatório, novos movimentos jurisdicionais etc.; em meio a desenvolvimentos em estrutura e mudança do Direito Administrativo brasileiro (tradição "manualística"), ensejando esforços para uma epistemologia transdisciplinar: em microeconomia, de foco prospectivo; direito, a partir de perspectivas consequencialistas; e de dados da realidade frente à intervenção.

INTRODUÇÃO

As agências regulatórias foram introduzidas junto à Administração Pública brasileira a partir dos anos 1990 (PECI, 2015). Tratar-se-iam, a princípio (formalmente), de autarquias especiais, porque dotadas de grau inédito de autonomia em relação à administração direta. Um status garantido originalmente, por suas respectivas leis de criação e, depois, pelo Superior Tribunal Federal (STF)[1], mas ainda em processo de consolidação. Uma condição mais seguida pelo judiciário que nas próprias agências. Em sentido formal, de um lado, tratar-se-ia da regulamentação direta de artigos do título da ordem econômica da Constituição Federal de 1988; de outro, uma independência formal contestada e testada por diferentes governos e corporações, até "as últimas instâncias" formais, paralelamente ao emprego de meios administrativos de menor publicidade, promovidos por governos e partidos políticos da mais diversa plumagem.

[1] Ilustrativamente, ADI 1668 DF; ADI 1949 RS; ADI 2095 RS.

Mesmo porque, vencida a etapa normativa formal da intenção de mudança, em direção à descentralização administrativa, dá-se conta da pouca eficácia alcançada, em sentido factual, da autonomia para regular efetivamente, especialmente as políticas de Estado. Idealmente, promovendo funcionalidade (lógica), transparência, participação (meios) e estabilidade (resultado) às mesmas; porque na prática, as agências têm sido subordinadas a ministérios e secretarias, aparelhadas partidariamente, além de financeiramente sufocadas, tendo suas taxas regulatórias sistematicamente contingenciadas e desviadas de sua finalidade legal[2]. Ao que possibilita depreender-se pela eficácia limitada da Lei, e dos tribunais, subordinada à cultura política local. Onde, pelo menos de início, lei "pra inglês ver" (FAORO, 1976). Ela pouco reage a alterações legislativas fragmentárias, limitadas a respostas incompletas ou anseios políticos, seja por uma democracia participativa, seja por condições vantajosas de financiamento. A cultura possui dinâmica própria, sendo possível acompanhar alguns movimentos em direção à consolidação democrática. Vejamos alguns padrões institucionais emergentes à guisa de evidência:

> As reformas institucionais, implantadas a partir de 1995 [...] longe de representar uma ruptura com o arranjo federativo definido em 1988, as reformas implementadas regulamentaram dispositivos já estabelecidos no texto constitucional, como no caso das finanças públicas, ou surgiram de emendas constitucionais que visavam consolidar princípios constitucionais, como a efetiva descentralização das políticas de saúde e educação (ARRETCHE, 2009) (VAZQUEZ, 2015, p. 872-873).

Nessa mesma direção, a Lei de Acesso a Informação Pública (Lei 12.527/2011), regulamentada pela Política de Dados Abertos (Decreto n.º 8.777, de 2016); a atualização da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB), de 2018, de enfoque consequencialista; e a Lei de Desburocratização, um problema de longa data, forçando a revisitação ao conteúdo do Decreto nº 83.936/79, assim como ao artigo 412 da legislação processual civil (art. 412), de pouca eficácia; aparentemente, passos em sentido expresso pelos princípios e regras interpretativas mudancistas, formalizando o que já poderia ser observado por algumas autoridades administrativas, controladoras e judiciais ao tratar da Lei. Um conjunto que flutua entre a eficiência e a cortesia no serviço público, ao estabelecer a liberdade de meios na comunicação entre o cidadão e o poder público e, ao mesmo tempo, impossibilitar a recusa no repasse de informação por um meio que não seja o padronizado pelo órgão consultado; também aqui, apontando para além do princípio da legalidade (estrita), tão arraigada em nossa tradição.

Algumas dessas regras já estariam vigendo, pelo menos, a partir do código de processo civil (2015), de aplicação subsidiária aos processos administrativistas. Contudo, ante a recalcitrância percebida em meio aos eventuais entendimentos de que o direito administrativo possuiria regras e princípios próprios, tal atualização ainda precisa ser buscada.

A partir desses novos impulsos, o legislador teria aprimorado a segurança jurídica, a eficácia associada ao princípio da eficiência[3] e da moralidade na ordem jurídica a partir da qualidade técnica das decisões da Administração. As alterações poderiam fechar algumas lacunas, clarificando: a melhoria em comunicação, respeito e confiança entre a Administração e o administrado; parâmetros balizadores a serem observados quando das decisões fundadas em cláusulas gerais ou conceitos jurídicos indeterminados; o direito a normas de transição proporcionais e adequadas; o regime mais claro de transparência e eficiência para as negociações entre autoridades públicas e particulares; maior concretude ao princípio da motivação (art. 93, IX da Constituição Federal), determinando que as decisões públicas sejam tomadas não apenas com fundamentos principiológicos, mas considerando suas consequências práticas e, sobretudo, ponderando as alternativas possíveis; exigiria ainda, decisões razoáveis e proporcionais, de forma que os danos delas decorrentes fossem de extensão e intensidade adequadas ao caso concreto[4]; aproximando Direito e Sociedade.

Isto é, o consequencialismo da nova LINDB deixa de ser uma corrente do pensamento para tornar-se norma cogente. Portanto, requisito à aplicação de normas e legitimação decisória, passando a exigir aferição por meio de regras objetivas de interpretação e modulação de efeitos. Para tanto, as análises de impacto regulatório (AIR) continuam sua trajetória de consolidação metodológica (ver Peci, 2011; Brasil, 2018; outros): antes, uma tendência aceita pela justiça em meio à motivação de Atos Administrativos; doravante, realidade legalmente formalizada.

---

2 Ilustrativamente, ver idas e vindas da tramitação do Projeto de Lei 6621/16, que visaria disciplinar a indicação de dirigentes (mesmo mantendo mandatos), além de limitar as possibilidades de desvio das taxas de regulação das agências federais; ou os "superávits forçados", ano após ano, da Agergs em http://www.agergs.rs.gov.br/conteudo/1002/relatorios-de-atividades

3 Convém não confundir com eficiência econômica, este um conceito mais restrito que aquele, um princípio jurídico que abarca eficácia e efetividade (diferentes níveis de influência da lei sobre o interesse público).

4 Para mais detalhes, ver apanhado de artigos em: https://www.jusbrasil.com.br/topicos/188944537/lei-n-13655-de-25-de- abril-de-2018/artigos

Por seu turno, caberia às agências reguladoras, senão liderar, ao menos introjetar tais tendências que, claramente, reforçariam sua atuação. Isso, claro, não fosse a cultura política da qual é parte, ajudando a reproduzir: desde seus dirigentes (nomeados pelo executivo para mandatos fixos[5], em meio às peculiaridades de nosso sistema presidencialista de coalizão) até os respectivos quadros funcionais (em média, concurseiros estatutários)[6].

Regras "pra inglês ver" aumentam a percepção de incerteza, especialmente para o noviciado, que tenderia a generalizar a imprecisão da norma. Inversamente, é corrente a defesa de que a melhoria no cenário regulatório tende a mitigar incertezas. Estas prejudicariam de lado a lado, a ação da Administração e as decisões de investimento do setor privado, que poderiam apresentar caminhos complementares e sinérgicos à superação das mazelas sociais enfrentadas por eventuais políticas.

Conforme será analisado, uma percepção amigável àquelas disposições trabalharia por qualificar a multidisciplinaridade reinante no quadro de servidores das agências, cuja integração interna (departamentalização) e externa (timidez regulatória expressa pela necessidade da emissão de decretos regulamentares e medidas provisórias frente a matérias regulatórias) permanece em desafio. Feito o movimento transdisciplinar, efetivar-se-ia o próprio conceito de regulação, intrinsecamente: especializado, interdisciplinar e ligado à lei de criação de cada agência.

Minimamente, precisar-se-ia de tradução simultânea entre o Direito e a Economia, que exibem uma complementaridade concorrente inescapável em vista a esta função de Estado: relacionada à necessidade de avaliar trajetórias e consequências, senão de construir motivação/ finalidade/ reflexão sobre o Ato potencialmente emanado frente ao caso concreto; tendo em vista o conceito de eficiência, devidamente expandido, em sentido jurídico, a ponto de coadunar-se ao elemento conceitual microeconômico da funcionalidade; tudo isso limitado à normatividade (geral), que (sociedade) consentiria a solução estudada para o "mercado" em foco, assim regulado via norma específica (a cada caso concreto), fechando o circuito. De fato, um equilíbrio jamais alcançado, mas que "alguém" precisa estar buscando de modos sistêmico e constante.

No limite do movimento descrito, poder-se-ia especular acerca dos próximos movimentos, preparando-nos para a construção da nova realidade. Assim, ilustrativamente, se por um lado, o art. 20 da LINDB veio diminuir a validade dos *valores jurídicos abstratos*, limitando o gosto por ideais de ciência positiva; por outro, dado tratar do elemento conceitual normativo, estabelece parâmetro para mensurar a carga axiológica válida a cada decisão. E, mais à frente, conhecidas concretamente as consequências, antes (im)previstas, haveria a necessidade de mecanismos para que a decisão fosse revista? Ou mesmo, quais as implicações desse processo de mudança frente ao papel institucional das agências reguladoras, lugar privilegiado às análises de impacto regulatório? A Administração contaria com os conhecimentos, habilidades e atitudes necessários para mais esse passo?

UMA METODOLOGIA ADEQUADA À DIALOGIA DISCIPLINAR E AO EMPIRISMO

Antes de demarcar o campo das ciências sociais em que se encontrariam Economia e Direito, seria adequado valorar, para desconstruir, o ponto de partida dessa jornada: a incontornável pretensão à universalidade das construções disciplinares originais. Uma ambição confundida com cientificidade. Por isso, dependendo do interlocutor, o objetivo aqui traçado pode prescindir de uma distinção preliminar básica entre as ciências naturais e as sociais. Enquanto as primeiras podem ser entendidas a partir de uma sucessão de paradigmas, nos termos de Kuhn; as últimas vêm observando a simultaneidade de construções explicativas. Assim, "Se na física o paradigma newtoniano foi substituído pelo da relatividade, ou na matemática a geometria euclidiana foi superada pela de Lobatchevski" (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2006, p. 138), o mesmo fenômeno não aconteceu, e não teria como ocorrer, no interior das ciências sociais, produtora de verdades relativas em tempo e espaço, confluindo em paradigmas originais, já que sempre viria permanecendo algo comum entre o velho e o novo. Afinal, o objeto de estudo, a sociedade, muda o tempo todo, mas a partir da reprodução das próprias estruturas vigentes (SAHLINS, 2003).

Isto é, tanto a realidade social quanto sua teorização viriam mudando no tempo. Afinal, enquanto a realidade social revela-se como uma série de desdobramentos construídos sob fundações históricas que, nessa medida, mantém-se como base estrutural das mudanças; suas respectivas teorizações seguem sempre a reboque, sendo melhor representadas por matrizes explicativas, num conjunto que teria como sinalizar as tendências dessa ou daquela sociedade.

[5] No caso, Lei 10.931/97 RS, Art. 7º, caput e Parágrafo único: "O Conselheiro terá mandato de 4 (quatro) anos [...] Fica vedada a recondução no cargo [...]".
[6] Ver exame da questão em Cardoso, Oliveira e Araújo (2019).

Ainda em termos gerais, só que mais recentemente, pelo menos desde o final dos anos 1970, as ciências sociais superavam nova divisão, desta feita entre positivistas (verdade objetiva) e hermeneutas (interpretações subjetivas), dando ensejo às teorias pós-modernas, que privilegiam a complexidade e suas construções. Ocorria, em seguida, a formulação das bases da atual *teoria social*, em parte, resultante desse embate, dando conta de toda a diversidade gerada em meio ao novo processo de formatação da mais recente normatividade científica junto às chamadas ciências sociais. Como tal, para abranger os novos contextos, agora elevados à condição de categoria explicativa ou independente, a própria definição de sociedade restaria ampliada: "a 'sociedade' não é uma entidade e não tem uma presença espácio-temporal; ela existe apenas como práticas sociais reproduzidas em uma diversidade indefinida de meios" (GIDDENS, 1997, p. 21). Uma caracterização suficientemente ampla em vista a esta modesta tentativa de abarcar Economia e Direito em contextos regulatórios, o universo analítico deste texto. Mas qual Direito? E que Economia?

Logicamente, este trabalho adota um sentido condizente ao até aqui indicado. Assim, parte-se da tendência verificada em cada disciplina, sendo que, por caminhos diversos, ambas seguem no plural, dando conta de suas próprias complexidades e inflexões: nas hoje Ciências Econômicas, em movimento iniciado ainda no século XIX, com o surgimento de formulações críticas, mas especialmente, a partir da crise de 1929[7]; bem como nas agora denominadas Ciências Jurídicas e Sociais, em inflexão iniciada com o período de reconstrução que se seguiu à II Guerra Mundial, culminando no atual "Pluralismo Jurídico", conforme examinado em Arnaud (2011). Ambas, a partir de soluções de continuidade específicas, internas a cada campo. Em comum, apontam para formatos pós- modernos (diversidade, mistura de gêneros, ecletismo conceitual etc.)[8].

Ademais, seguindo a definição de sociedade aqui empregada, esta construção teórico-metodológica em economia e direito regulatórios precisaria partir da prática e dos meios socialmente dados, tanto em seu exercício direto, quanto em respeito aos limites estabelecidos de controle da atividade, interna e externamente, partindo da normatividade científica vis-à-vis a Lei da Agergs, em vista à centralidade ocupada pela lei especial junto ao Direito Administrativo brasileiro, que, por seu turno, encontra-se em processo acelerado de mudança, da "manualização", incompatível com a plena eficácia regulatória, para, naquilo que nos cabe, um pragmatismo jurídico cada dia mais presente, além de crescentemente aceito pelos tribunais. Um movimento que (re)cria, e vem ampliando, os parâmetros à atuação da espécie autarquia "especial". Aliás, uma adjetivação carregada de significado: em que a especialidade se sobreporia, ou pode ser utilizada para subtrair preponderância, à generalidade normativa abstrata[9]. Mais uma dualidade a ser considerada. Portanto, tendo em vista as características elencadas, bem como a necessidade de balizamento metodológico desta construção instrumental, utilizar-se-ão elementos do método etnográfico, tendo em vista sua clara aderência em relação à proposta de construção de uma epistemologia transdisciplinar, no caso, em Direito e Economia para o caso da Agergs. Eis os três vértices limiares do movimento metodológico:

Em Economia: "No que se refere à intercorrência com o Direito, as normas jurídicas estão subjacentes à teoria econômica, assim como os problemas econômicos podem modificar o quadro existente de normas jurídicas" (VASCONCELLOS, 2009, p. 16);

De outra parte, sem menosprezar outras possíveis contribuições pontuais:

> Pouquíssimas vertentes do pensamento reflexivo a respeito da simultaneidade e circularidade das operações entre os sistemas jurídico e econômico estão disponíveis. Dentre elas, duas se destacam: a Análise Econômica do Direito (AED) e a Teoria dos Sistemas (TS) (CAMPILONGO, 2017, p. XII)[10];

Por fim, em que pese a limitada eficácia, senão de regulamentação, fosse por meio de resolução da própria agência, evidenciando sua autonomia ou de decreto governamental, conforme o enfoque privilegiado:

> Art. 1º - Fica criada a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul - AGERGS, com natureza autárquica, dotada de autonomia financeira, funcional e administrativa, com sede na Capital do Estado" (RIO GRANDE DO SUL, 1997)[11].

[7] Tal questão da pluralidade de enfoques, à parte a disputa no campo das ideias, não suscita maiores controvérsias. Para uma rápida ilustração, ver Apêndice da página 20 em Vasconcellos (2009).

[8] Foucault, Clifford e Ricoeur foram alguns de seus precursores junto às Ciências Sociais.

[9] Trata-se de hermenêutica ratificada pela nova LINDB, que reza: "Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão".

[10] Enquanto a TS (teoria especialmente indicada quando se parte de um paradoxo) configura enfoque já tradicional junto ao direito brasileiro, a AED (metodologia de expansão do Direito, principalmente direcionada às consequências de normas) consolida-se aceleradamente, sendo que a Associação Brasileira de Direito e Economia realizou a XI edição de seu encontro em setembro de 2018.

[11] O artigo 2º traz os objetivos da agência, mais à frente utilizados para "fechar" a definição de regulação empregada.

A etnografia é método especialmente indicado para investigar/revelar uma posição específica/concreta diante de um eventual objeto sociocultural; sobre o qual, passar-se-ia a assumir posição inicial de estranhamento, por mais próximo, ou mesmo íntimo, que a categoria reste junto ao pesquisador. Sua objetividade adviria da troca de papéis por parte do etnógrafo, de "criador" para "tradutor" da realidade em foco, operando a transformação do exótico em familiar, e do familiar em distante, numa cuidadosa e repetida mudança de perspectiva.

Uma etnografia é um discurso relativizado(r), que opera por meio de seguidas mudanças de foco; em busca de uma lógica fundada na análise comparativa às diferentes leituras contextualmente postas, objetivando descobrir novos instrumentos de descrição e análise, mesmo em face de discursos ou leituras modelares ou absolutas da realidade tratada. Por fim, a partir da descoberta de uma perspectiva tornada global, tornar-se-ia possível inventariar algumas relações e regras, identificando determinadas estruturas fundamentais, à guisa de uma epistemologia própria (DAMATTA, 1997). Ou em termos mais gerais:

> [...] neste movimento [comparativo], criar as condições de abrir as perspectivas do entendimento de sistemas sociais complexos, como no [contexto] brasileiro, por meio da comparação aberta e sistemática. Formas agudas de individualização, portanto, surgem também em sistemas aparentemente modernos, como um modo e um caminho de fazer face às profundas desigualdades colocadas pelo dilema de uma sociedade que, nunca é demais repetir, tem dois ideais: o da igualdade e o da hierarquia (DAMATTA, 1997, p. 351-352).

(DES)REGULAÇÃO ECONÔMICA: DIÁLOGO (DES)NECESSÁRIO EM DIREITO E ECONOMIA

> A exposição de Alexandre Santos de Aragão, com arrimo na doutrina de J. J. Gomes Canotilho e Paola Bilancia, é assaz ilustrativa: "... denota que 'as leis continuam como elementos básicos da democracia política (...), mas deve reconhecer-se que elas se transformaram numa política cada vez mais difícil, tornando indispensável o afinamento de uma teoria geral da regulação jurídica'... É, de fato, importante notar como, 'de uma concepção de lei geral e abstrata de tradições liberais oitocentistas a uma legislação de caráter administrativo própria do Estado interventor, se esteja delineando uma tendência à expansão das normatizações setoriais, fruto de um ordenamento policêntrico e pluralista'." (SIQUEIRA CASTRO, 2011, p. 49).

Em meio ao universo analítico apresentado, esse item trata de esclarecer certas suposições, estabelecer alguns pressupostos, além de definir os limites à abordagem anunciada. Isso em termos gerais. Quanto ao plano da especificidade, encontra-se o principal objetivo deste trabalho, que trata de estabelecer a normatividade científica mais afeita aos esforços de maior eficácia à Lei Estadual 10.931/97, a Lei da Agergs. O objetivo epistemológico tenderá a ser alcançado a partir de ditames metodológicos apropriados à empreitada, seguindo nos moldes de uma etnografia. Isto é, a construção dar-se-á por meio de movimentos dialógicos concêntricos em torno de campos correlatos ao Direito e à Economia, além da própria Lei da Agergs. Uma abrangência inicial necessária à criação do espaço transdisciplinar pretendido: ao campo de estudo e trabalho da agência; e à *motivação*[12] da regulação derivada pela agência. Em mais uma gestão construída a partir da relativização dos muros erigidos cartesianamente em vista a outros objetivos socialmente demarcados (em tempo, espaço e modo), e que comumente tendem a resistir à necessária dissolução eventual, como a aqui empreendida.

A adoção dessa assertiva como premissa tende a significar os escolhos derivados dos enfoques passíveis de utilização, dado o risco de limitar os efeitos da Lei a priori, senão de transformar o potencial renovador institucional desejado em redundante ou nulo, caso opte-se por alguma sorte de positivismo, concluindo por verdades absolutas a parir de lógica dedutiva, conforme implícito na maior parte dos manuais das mais diversas áreas. Assim, em que pese as inevitáveis tensões epistemológicas, mais que presentes, indispensáveis a este tipo de instrução, cada qual particularmente cioso da propriedade alcançada em seus respectivos campos de atuação, este trabalho se assenta na necessária efetividade da Lei da Agergs a partir do postulado de que Direito e Economia são ciências sociais. Isto é, visões complementares da realidade social. Apenas que arbitrariamente segmentadas, em vista a desígnios e historicidade que não cabe discutir neste espaço. Senão, de continuar o trabalho de desconstrução das fronteiras disciplinares positivistas, que tiveram utilidade relativa à modernidade, mas que, já nos dias de hoje, impedem a visão sistêmica necessária aos desafios apresentados à pós-modernidade, como o aqui representado pela função regulatória, em meio ao Estado democrático participativo de direito. Um recorte demandado pelo contexto de trabalho cooperado devidamente especificado, cuja teorização dá-se simultaneamente em ambas as disciplinas logo acima indicadas vis-à-vis a lei especial que criou a Agergs.

[12] O termo segue entre aspas, pois entende-se que vinculação, motivação e regulação configuram três conceitos distintos, com graus crescentes de discricionariedade, em conveniência, oportunidade e *accountability*.

Desse modo, este artigo almeja formular uma síntese quanto às (im)possibilidades inerentes a qualquer esforço de teorização na pós-modernidade. Minimamente, cobrindo a necessária relativização, alguns padrões de tradução das categorias relevantes, bem como o estabelecimento de alguma sorte de divisão de funções: da normatividade do Direito a partir da Lei da Agergs (RIO GRANDE DO SUL, 1997), associada à funcionalidade conceitual dos estudos em microeconomia, a partir das possíveis consequências da (in)ação regulatória do Estado, em vista à infinidade de nuances às possibilidades de mudança e/ou conservação das estruturas sociais eventualmente focadas por meio das políticas públicas.

O objetivo recortado em meio à realidade cultural delimita o escopo do texto, das disciplinas mobilizadas e suas respectivas tendências teórico-metodológicas; desde que igualmente aderentes à empreitada, necessariamente atravessada pela formação de jurisdição em regulação dos serviços públicos delegados. Assim, do Direito, importa-se um exame de legalidade não estrito, mas ligado a procedimentos/etapas indispensáveis; e da Economia, a avaliação do mérito e/ou da finalidade; duas contribuições obrigatórias à formação dos Atos Administrativos. Portanto, um exame de legitimidade calcado em termos das consequências da (in)ação do Estado. Uma construção que, dado o conjunto de condicionantes acima, implica na especificidade de cada agência reguladora, em vista às normas relevantes a cada caso. Neste, frisa-se a centralidade da Lei da Agergs, em sentido da especialidade/concretude sobre as leis gerais/abstração. Isto é, haveria certa supremacia do caso concreto (direito material, amparado pela Economia) na construção de jurisprudência, cujo espírito revestir-se-ia, em termos principiológicos, de razoabilidade e de proporcionalidade. Afinal, regular implica em prover funcionalidade, o que careceria da criação de mecanismos institucionais para evitar possíveis engessamentos.

Tal conjunto passa por analisar teorias, em suas possibilidades metanarrativas ou empiricistas, cuja utilização invade o campo das práticas e dos contextos regulatórios tratados. Seja qual for o caso, a teoria a ser utilizada recairia em adaptações espácio-temporais, percebendo seus limites, e a consequente necessidade de realizar adaptações em vista ao caso concreto. Dado o contexto como *variável* determinante/independente, caberia selecionar alguns de seus componentes relevantes a este artigo.

Originalmente, ter-se-ia um caso de mimetismo institucional, já que a institucionalidade das agências reguladoras fora importada de outras realidades sociais, dos países desenvolvidos. Isso ocorreu em face ao processo de consolidação democrática e de crise crônica de estabilização econômica, encaminhados nos 1990, e que sobrevive à alternância dos governos. Todavia, desde a origem, sempre adaptadas aos particularismos patrimonial- formalistas de nossa cultura política. Ademais, atualmente, poder-se-ia citar um imaginário estatal atravessado por Lava-jato, Leis anticorrupção, LINDB, "a maior das crises" econômicas e política, Lei do Teto de Gastos, Lei das Estatais, Projeto de Lei das agências etc. Sem a necessidade de adentrar em cada tópico citado, perceber-se-ia novo contexto de crise, mas em meio a inédito imobilismo do governo. Em meio a tal imbróglio, propôs-se a análise dos fatos e conteúdos promovidos pela Economia; cujas propostas de solução funcional passariam pelo crivo das formas e valores jurídicos do Direito; mas sobre quais ramos das mesmas, dada a pluralidade atual? Qualquer um deles?

Pela ordem, precisar-se-ia de certa normatividade jurídica favorável à segmentação e contextualização das estruturas sociais efetivas, portanto, não-positivistas ou unitárias. Isso porque, a função reguladora implica em intencionalidade instrumental planejada; mas, ao mesmo tempo, participativa e pública, ao que necessitar-se-ia de certo grau de consensualidade em meio aos interesses coletivos afetados (interesse público). Ou seja, toda uma cadeia causal, que atuasse no sentido de prover o potencial funcional pretendido pela sociedade às estruturas de mercado (oferta e demanda de serviços públicos), em termos de serviço resultante da ação estatal.

Uma cadeia funcional que não permanece restrita ao mercado, mas permeada de lacunas e atravessamentos, a começar pelo fato de que a Administração tende a atuar como parte interessada (FAORO, 1976). Como tal, procura renda e estabilidade vitalícias, ao que vem exercendo suas funções de modo o mais burocrático possível. No caso, provendo o Estado de uma função regulatória redundante à institucionalidade tradicional. Quando muito, diminuindo regular para regulamentar, por meio de um Direito Administrativo "manualístico", calcado em visão unitária, pretensamente verdadeira da realidade; cuja racionalidade aparece como uma função da eficiência stricto sensu; ao invés de regulação baseada em eficiência lato sensu, disponibilizada desde a incorporação da eficiência aos princípios da Administração Pública nos 1990, congregando eficácia e efetividade.

CONCEITOS BÁSICOS À REGULAÇÃO

Metodologicamente, a escolha de enfoques compatíveis em Direito e Economia passa necessariamente pelo exame de conceitos caros à regulação. E se assim for, conviria iniciar este trajeto pelo estudo da definição de *regulação* junto aos dois grandes campos desta proposta, cujas abordagens coadunem-se ao disposto no art. 2º da Lei da Agergs, antes de navegar em direção às grandezas que forem surgindo a partir desse caminho. A Lei Complementar nº 95/98 dispõe sobre a leitura. Segundo a norma, enquanto o artigo trata de um único assunto, o caput traz sua parte principal, e os incisos tratam de assuntos específicos.

> Art. 2º - Constituem objetivos da AGERGS: I - assegurar a prestação de serviços adequados, assim entendidos aqueles que satisfazem as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade nas suas tarifas; II - garantir a harmonia entre os interesses dos usuários, concessionários, permissionários e autorizatários de serviços públicos; III - zelar pelo equilíbrio econômico-financeiro dos serviços públicos delegados (RIO GRANDE DO SUL, 1997).

Segundo a ordem lógica estabelecida, o artigo define os objetivos que, assim dispostos, devem ser buscados concomitantemente, enquanto motivos às ações da agência, a partir de uma concatenação necessária entre: "assegurar" que os serviços possam ser considerados "adequados", em sentido de ajustados em conformidade a uma lista qualitativa, todos devidamente mensuráveis, conforme determinado na alínea (a), e publicizados (§1º), do art. 14; "garantir a harmonia" entre usuários e delegatários (interesse público específico, setorial), assim definidos como destinatários da política regulatória; "zelar" pela solvência financeira, desde o curto prazo.

Um conjunto lógico-estruturante, especificador de qualidades a serem asseguradas e garantidas com zelo, em vista aos agentes sociais focalizados, por meio de funcionalidade econômico-financeira dos serviços, só assim regulados, segundo a lei; um tripé regulatório cujas balizas podem e deveriam ser plenamente administradas pela agência. Senão, como assegurar tal adequação, medida em termos de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na prestação e modicidade sem que houvesse o devido financiamento operacional? Da Lei para a Economia, a adequabilidade pode bem ser traduzida para funcionalidade, um elemento conceitual dos contextos mercadológicos sobre rigoroso tratamento junto à disciplina. Nesse formato, o elemento conceitual passa à condição de variável dependente e a lista que qualifica a adequação do serviço ocupa o lugar de variáveis independentes. 1ª condição (inciso I):

- Funcionalidade = função (regularidade; continuidade; eficiência; segurança; atualidade; generalidade; cortesia na prestação; modicidade)

Estabelecidos os critérios de qualidade em meio aos interesses coletivos determinados no inciso II (2ª condição: usuários e delegatários), torna-se possível calcular a tarifa do serviço delegado, em vista ao inciso III (3ª condição):

- Tarifa = função (padrões de qualidade estabelecidos pelo inciso I)

Uma política de busca pelo equilíbrio frente aos interesses de usuários e delegatários, apenas: Ademais, "[...] a regulação exige uma interpretação dos princípios constitucionais regedores da atividade administrativa" (SOUTO, 2011, p. 101). Isto é, uma interpretação que não venha a interditar o exercício da competência constituída por lei à Agergs. Um espírito principiológico a ser aplicado especialmente, frisa-se, a um exame de legalidade conforme a Lei da Agergs: razoabilidade e proporcionalidade, fundamentais às teorias da regulação, onde e quando não há que se falar em ação ou função vinculada. Senão, no limite, há teses que defendem que uma norma só possa ser compreendida, na prática, a partir de toda a realidade social que a cerca (GUERRA, 2015), em clara contraposição à metodologia da legalidade estrita, tão em voga em nossa prática administrativista, ciosa do poder conquistado.

Ou seja, na média, caberia encontrar respostas afirmativas para duas indagações: o regulador "pode" atuar? E também, para "deve" atuar? Responder à segunda questão envolve justificativas substantivas. Afinal, "regular" pouco tem a ver com o passado, mas com o futuro, com a consequência da ação; não em termos individuais, mas sistêmicos, do mercado que congrega usuários e delegatários, apenas (a preocupação com o indivíduo e com o passado é de competência de outras esferas estatais). Enfim, buscar-se-ia um equilíbrio tênue, a ser perseguido por meio de competências legais, de resto, contidas nos artigos art. 3º e 4º da lei, para além do presente propósito. Mesmo porque, o conjunto delimitado já apresenta fortes implicações frente ao campo das práticas jurídicas da Administração brasileira, muito calcada em manuais e, assim, em exames singulares quanto à legalidade a ser seguida. Decerto, uma mudança cultural, onde a legalidade passaria a ser controlada em termos do conjunto procedimental a cada Ato, mas principalmente, da lei especial; jamais quanto a possíveis vinculações ou abstrações legais, uma vez que o interesse público resta definido em lei, art. 2º, II.

Em termos instrumentais, devido às necessidades de fundamentação, pode-se encontrar o papel a ser exercido pelas Ciências Econômicas, onde a regulação é questão sempre em aberto e pulsante, conforme atestariam os últimos prêmios do Nobel em economia. Assim, partindo do plano geral, menos conflituoso, tal definição encontra-se fortemente consolidada. Em Economia Industrial, um ramo da Microeconomia:

> Define-se regulação como qualquer ação do governo no sentido de limitar a liberdade de escolha dos agentes econômicos [...] Da definição acima, porém, é possível perceber que o campo da regulação é muito mais extenso do que apenas a regulação de preços (tarifária). Com efeito, ele se estende também à regulação de quantidades (através de limites mínimos de produção ou da limitação do número de empresas que podem atuar em determinado setor), regulação de qualidade (garantia da presença de determinadas características no serviço ou produto a ser ofertado), [...] entre outros (PINTO JR; FIANI, 2002, p. 515).

A sedimentação de tamanha clareza e simplicidade provém da historicidade desta ciência, cujo tratamento do tema confunde-se a sua própria gênese. O último grande ajuste nessa definição deu-se a partir do processo de "queda do muro" nos anos 1980. Até então, a realidade tendia a ser modelada por meio de duas possibilidades dicotômicas: economia de mercado (regulada pelo mercado) ou economia planificada (regulada pelo Estado). Uma divisão conceitual mais afeita à realidade geopolítica da Guerra Fria, que às economias e pessoas dos países e blocos propriamente ditos, já que nunca foi observado registro histórico da existência de ambos os tipos idealizados. Isso em termos gerais, independentemente do contexto social.

Ao mesmo tempo, torna-se fácil depreender algumas das consequências desse duplo naufrágio ideológico. Descartados os tipos extremos, restaria uma infinidade de pontos intermediários entre uma metanarrativa e outra.

Desse modo, as respostas para o que, quanto, como e para quem produzir (VASCONCELLOS, 2009) tenderiam a ser hoje tratadas a partir de resultantes complexas, frente às relações Estado-Sociedade, em meio a arranjos mais ou menos descentralizados, caso a caso.

No Brasil, a implementação da Constituição de 1988, em meio às reformas administrativas da gestão pública dos anos 1990, trouxe uma série de mudanças e adaptações pragmáticas, junto às quais se consolida a atuação de agências regulatórias, ainda em processo de construção da autonomia fática frente à administração direta[13].

> Na fase conceitual e constitucional, discutia-se o que eram as agências reguladoras, seu encaixe constitucional, e os limites e abrangência dos poderes que, desde então, foram-lhes sendo atribuídos. Lugares-comuns do debate eram a legitimidade democrática das agências, a discussão sobre seu poder normativo, e a polêmica sobre a existência do mandato de seus dirigentes. Atualmente, vive-se fase eficacial, com discussões sobre qualidade da regulação, governança regulatória, Análise de Impacto Regulatório, propostas de metrificação da interação entre agências, Judiciário e Legislativo etc. (MENDONÇA, 2018, p. 363).

Esse o contexto de aplicação de um movimento que se confunde com a própria consolidação dos regimes democráticos mundo afora. Um processo onde o Direito resta como participante direto e relator dos resultados intermediários. Uma dupla função, ainda atravessada pela diversidade classificatória da regulação junto à disciplina (conceituação sincrônica):

I. Sentido mais amplo: intervenção do Estado na economia, independentemente dos instrumentos ou fins;
II. Sentido menos amplo: intervenção indireta do Estado na economia (condicionamento, coordenação etc.);
III. III.Sentido restrito: intervenção do Estado na Economia limitada à edição de normas jurídicas.

O padrão classificatório espaço-conceitual acima permite perceber que: enquanto o primeiro sentido extrapolaria a competência regulatória estabelecida pela Lei da Agergs; o terceiro promove a indistinção entre regulação e regulamentação, tornando-o incompatível com a definição econômica e encerrando o presente projeto; já o segundo, por seu turno, apresenta-se como solução de continuidade plena. Ademais, confirmado pela agregação da dimensão temporal à análise. Assim, em termos dicotômicos, ter-se-ia ainda:

I. Análise sincrônica (absoluto-essencialista): Ciência Jurídica no singular, em sentido kelseniano e ideal kantiano, a partir de pretensões universais e/ou positivistas: a busca da verdade, no singular (auge nos anos 1940, e amparo decrescente junto às cortes brasileiras);
II. Análise diacrônica (contextual-relativista): Ciências Jurídicas e Sociais, inserida em meio ao conjunto das ciências sociais: entendida como instrumental; uma visão da realidade dentre outras igualmente legitimadas por meio de construções/ narrativas/teses submetidas a juízos de valor (visões de mundo).

As teorias regulatórias do Direito também poderiam servir como uma evidência de que as ciências jurídicas não teriam como ter sua epistemologia vinculada às ciências da natureza e suas leis estáveis, a partir de descobertas positivas e testáveis sobre a verdadeira natureza de seu objeto de estudo. Ao contrário disso, as leis vinculam-se aos valores da sociedade onde são formalizadas e aplicadas, comportando-se nos mesmos moldes das demais ciências sociais, que acumulam conhecimento a partir do estudo da realidade social e suas mutações, ao que compõem novos paradigmas explicativos. Estes formulados e sobrepostos uns em complementaridade aos outros, em vista à complexidade dos novos contextos conformados a partir de necessidades e pactos reais legitimados da sociedade. Assim, as teorias da regulação em Direito seriam mais bem discriminadas diacronicamente, acompanhando a evolução dos desenvolvimentos sociais dos lugares onde foram sendo criadas, cumulativamente, um paradigma novo a partir da crítica ao que vinha antes, num somatório de explicações contextualizadas (LOSS, 2011):

[13] Detalhes em http://www.bresserpereira.org.br/recipient3.asp?cat=100, consubstanciados na Lei nº 9.491/97

Escola do Interesse Público (original): regulação necessária em vista aos conflitos entre os agentes econômicos privados e o interesse público, caracterizada por intervenção mais intensa a partir do surgimento dos primeiros monopólios. Suas principais categorias de análise iniciais: concorrência, bens públicos, externalidades e assimetria de informações; categorias mais recentes: atores interessados, participação, transparência, accountability; formalmente, este estágio resta incorporado à normatividade jurídico-regulatória brasileira, embora ainda em processo de assimilação prático-empírica (eficácia bastante variável);

I. Teorias das falhas regulatórias: construídas para enfrentar a deturpação do interesse público, que tenderia a ocorrer por meio de três mecanismos básicos:
    i. Instrumental: corrompido via troca de pessoal entre as indústrias reguladas e as agências;
    ii. Estrutural: interesse público seria desfigurado por meio de nomeações políticas para os escalões superiores das agências;
    iii. Captura (ainda hoje o mais popular): deturpação chega a ser explicada diferentemente conforme a disciplina de base (pelos processos de "dominação", se neomarxistas; grupos de interesse, se cientistas políticos; outras): nos anos 1950, o modelo do "Ciclo de Vida das Agências" formula as recomendações iniciais em prevenção à captura das agências reguladoras, hoje disseminadas e consolidadas: autonomia, capacitação e condições de trabalho.
II. Teorias econômicas da regulação: introduz a aplicação de conceitos econômicos sobre o comportamento político dos agentes a partir dos anos 1970 (Coase, Stigler, Petzman, Posner...): formação do paradigma Análise Econômica do Direito (Law and Economics, em tradução da língua inglesa, junto ao Direito) e da Escola Neoclássica na (Micro)Economia;
III. Teorias da organização administrativa (visão teórica hegemônica nas democracias consolidadas): formulada a partir de visões da existência de disfunções organizacionais junto às agências reguladoras, permitindo uma regulação irracional, em vista de tendências à disseminação de regulamentos e agências para além do socialmente necessário (Ex: criação da OIRA, junto à Casa Branca em 1980, para "regular" a função regulatória; mais recentemente, exigência de Análise de Impacto Regulatório (AIR), uma avaliação prévia à política).

Tal normatividade fora sempre acompanhada, apresentando fácil incorporação pelas Ciências Econômicas, que possui farta instrumentalização à operacionalidade correspondente, plenamente atendida por meio de análises positivas. Ademais, tendo em vista as características do direito brasileiro, onde a lei específica de criação de uma *autarquia especial*, particularmente, goza de peso significativo na definição das competências legais e do alcance do poder normativo por ela emanado, passando a relativizar, em grande medida, a legislação mais geral, a Lei Estadual nº 10.931/97, e congêneres, goza de papel central na definição e análise das políticas regulatórias implementadas pela Agergs. De modo semelhante tal lógica sistêmica tende a encontrar paralelo na microeconomia, a partir da explicação da "mão invisível" e configurada a partir da noção do ótimo de Pareto:

> O comportamento de um agente vis-à-vis outro é provavelmente, em algum sentido, competitivo. Mas, em uma visão mais ampla, é a cooperação mútua dos agentes com metas conflitantes a responsável final pela produção de bens e serviços econômicos (FERGUSON, 1984, p.1-2).

LIMITES E COMPLEMENTARIDADES EM DIREITO E ECONOMIA: TEORIAS E PRÁTICAS REGULATÓRIAS NO BRASIL

Este item examina as práticas jurisdicional e de controle em regulação, em meio à emissão de resoluções regulatórias, leis, Acórdãos, ADIs, Ações Públicas etc.[14]; mas que, por tratarmos de formato artigo, limitar-se-ão à emissão de enunciados e recomendações do FONACRE, detalhados em seguida. A análise tem em vista o conceito econômico de regulação, no sentido das ações do Estado (instrumentalidade) que modifiquem a liberdade dos agentes econômicos em vista à normatividade funcional dirigida aos agentes interessados; concomitantemente às quatro teorias jurídicas elencadas; ambas explicadas no item anterior.

O texto já evidenciou a resistência à mudança institucional, consubstanciada em diferentes níveis de oficialidade, desde a interposição de Ações Diretas de Inconstitucionalidade, mas também, por meio de atos e artifícios indiretos em meio à alternância no poder das forças políticas relevantes, sempre com vistas à captura[15] sob a lógica clientelista atualizada. Por outro lado, tem-se: as alterações legislativas consubstanciadas pela peculiaridade do processo de criação das agências; a alteração da LINDB e a Lei de Desburocratização.

Os Enunciados 1, 8, 9, 10, 11, 12 e 20; e as Recomendações 3, 4, 7, 8, 9, 12 e 14 do II Fórum Nacional de Competitividade e Regulação da Associação dos Juízes Federais do Brasil (agosto de 2018) apresentam contornos à mudança social: edição do evento, temática e, sobretudo, conteúdo demonstram a dinâmica da jurisdição regulatória, bem como o *lugar* das agências reguladoras nesse processo:

[14] Ver polêmica envolvendo a "pílula do câncer" ou, em exemplo bem recente: https://www.valor.com.br/empresas/6360581/itaipu-e-aneel-contestam-auditoria-feita-pelo-tcu, que relata conflito entre Itaipu (operadora), Aneel (agência) e TCU (controle externo da Administração).
[15] Complementarmente, Peci (2018) oferece contextualização atualizada sobre o tema da captura.

> **Enunciado nº 8:** Embora o controle de juridicidade dos atos regulatórios não obedeça a uma parametrização fechada, o Poder Judiciário deve privilegiar intervenções procedimentais em vez de intervenções resolutivas, de modo a verificar a observância, entre outros pontos, i) da transparência e da publicidade das decisões administrativas, ii) da legitimidade e da efetiva participação dos atores juridicamente interessados, inclusive da sociedade civil, iii) da realização do estudo de Análise de Impacto Regulatório (AIR); e iv) do atendimento das balizadas legais e constitucionais autorizativas da regulação, bem como dos seus motivos determinantes.[...] **Recomendação nº 3:** Recomenda-se que seja obrigatoriamente realizado estudo de impacto dos atos de regulação a serem editados pelas agências reguladoras, necessariamente baseado em estudos técnicos prévios e disponibilizados para o público. (Aprovado no I FONACRE).
> **Recomendação nº 4:** Recomenda-se a adoção de um critério de controle de eficiência, impondo às agências reguladoras que mantenham registros dos estudos, inclusive de impacto regulatório, que levaram à edição dos respectivos atos normativos, bem como que apresentem, com periodicidade máxima anual, relatórios dos resultados atingidos, ainda que parciais, para manutenção, aperfeiçoamento ou revogação das normas. (Aprovado no I FONACRE). [...] **Recomendação nº 7:** Recomenda-se à AJUFE dar ampla publicidade ao Guia Orientativo para Elaboração de Análise Impacto Regulatório – AIR. (Aprovado no II FONACRE) (AJUFE, 2018).

O texto faz crer numa tendência à qualidade do controle judicial, quanto à competência ou mérito de eventuais medidas regulatórias por parte das instâncias do executivo, mesmo que tal mudança permanecesse ainda distante das mentes da Administração. Tal alteração atingiria o controle de legalidade, de estrita para procedimental; os Atos precisariam ser justificados por meio de estudos científicos, já que haveria uma metodologia específica, a AIR, apontando para a ideia de "reflexividade" de GUERRA (2015). Um conjunto que aproximaria direito e sociedade, dado o relevo inédito à publicidade e à participação, dados tornados públicos e Consultas Públicas. Contudo, dada uma cultura política prévia, um movimento dialógico permeado por dinâmica própria em meio a padrões emergentes e resistências à mudança das estruturas sociais correlatas no interior do Estado.

CONCLUSÃO: SEMPRE AVALIAR, PARA INTERVIR NA MEDIDA DO NECESSÁRIO

A Agergs não tem como configurar-se em exceção à cultura, restando devidamente inserida em meio à dinâmica de reprodução e mudança social, de resto, em lenta e progressiva transformação. Para mudar, conforme a teoria social aqui empregada, tais estruturas precisariam passar a reproduzirem-se diferentemente, a partir de eventos desestabilizadores ou de ações deliberadas (SAHLINS, 2003). De um lado, as avaliações de impacto regulatório (AIR) apareceram e mantém-se como a metodologia de planejamento por meio da qual o processo democrático pode ser aprofundado; de outro, a mudança tende a encontrar resistência estrutural.

As AIR são metodologia ex ante, realizadas antes da intervenção, no embasamento da medida regulatória, no limite, propiciando uma interpretação reflexiva da lei por parte da Administração (GUERRA, 2015). Além disso, o termo impacto vem significar um escopo de avaliação relativamente abrangente, cobrindo desde o histórico até as previsões e propostas à intervenção estatal junto ao segmento social interessado (focalização); todos quanto aos efeitos desconcentrados, podendo ainda ser traduzido como efetividade, desenvolvimento multidimensional etc., conforme o enfoque adotado. Portanto, potencialmente, um forte instrumento de equidade. Desde que baseada em dados previamente publicizados e, a partir deles, inaugurar o processo administrativo por meio de consulta pública. Esta avaliada em termos da adesão atingida. Um conjunto de difícil consecução em culturas patrimonial- formalistas, plena de recursos diversionistas ao alcance daquele que detenha poder.

Melhor adequada ao desafio desenhado, e segundo as propostas originais das agências multilaterais, precisaria incluir uma análise organizacional do próprio emissor do Ato (condições de trabalho) conjugada à normatização pretérita anteriormente emanada à problemática tratada, formando conjunto espinhoso, de difícil aceitação em meio ao corporativismo vigente; mas sem o que, ausente do "cálculo", pode e deveria ser apontada como incompletude, inconsistência ou captura, conforme o caso.

Já a teoria das falhas regulatórias do Direito (item 2.1, II), construída para enfrentar a "deturpação" do interesse público, prevê o combate sistemático a dois mecanismos deletérios, assim nomeados: "Estrutural", quando o interesse público seria desfigurado por meio de nomeações políticas para os escalões superiores das agências (mandatos sujeitos à lógica do *clientelismo* atualizado pelo *presidencialismo de coalizão*[16]); e "Captura", a ser compensada por meio do modelo do "Ciclo de Vida das Agências", cujas recomendações iniciais preveriam autonomia (no caso concreto, até aqui sem eficácia legal), capacitação (pré-requisito à autonomia, sem análise nesse espaço) e condições de trabalho (pré-condição à capacitação, idem).

16 Aproximadamente 2230 e 244 mil ocorrências no Google, respectivamente.

Dando forma real à teoria, os limites à possível intencionalidade mudancista passariam pela modificação dos processos de RH (recrutamento, seleção, capacitação, instrumentalização e manutenção) dos servidores e dirigentes da administração reguladora tratada. Uma sequência hoje iniciada por meio de concurso público, que procura medir o nível de conhecimento geral, não especial, dos candidatos. No caso concreto, um conteúdo mais adequado ao "concurseiro", na escada do serviço público, em busca de melhores vencimentos, mas de pouca efetividade ao trabalho especializado das agências. E se assim for, como a carreira não seria percebida como ponto de chegada, mas um caminho intermediário, o servidor poderia preferir continuar estudando para o próximo nível de carreira, e não regulação. Ao contrário, a regulação implica em "formação" voltada à análise funcional prospectiva e consequencialista (epistemologia transdisciplinar), e não de conhecimento cartesiano genérico, inapropriadamente especializado e autorreferente (corporações), mais apropriado à reprodução de um passado oitocentista. Mantidos os processos de RH atuais, atrair-se-iam formações tendentes ao medo da mudança e, frente a ela, o imobilismo. Duas disfuncionalidades regulatórias. A isso, soma-se o processo de escolha dirigente, normativamente precário e transitório, já que limitado ao mandato e, dependendo das relações políticas, redirecionado para outro cargo público.

Bem por isso, coletivamente, o próprio serviço tenderia a almejar uma autonomia incipiente e autorreferente, limitando os efeitos positivos da função reguladora descentralizada à sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARNAUD, A. J. O Direito Contemporâneo entre Regulamentação e Regulação: O Exemplo do Pluralismo Jurídico. Em: ARAGÃO, A. S. de (coord.). O Poder Normativo das Agências Reguladoras. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 3-15.

ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES FEDERAIS DO BRASIL (AJUFE). Fórum Nacional da Concorrência e Regulação (FONACRE) [Enunciados]. Campinas: II Fórum Nacional da Concorrência e Regulação, 22 de agosto de 2018. Disponível em: www.ajufe.org.br/images/compilados/enunciados/FONACRE_enunciados.pdf. Acesso em: 30 out. 2018.

ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES FEDERAIS DO BRASIL (AJUFE). Fórum Nacional da Concorrência e Regulação (FONACRE) [Recomendações]. Campinas: II Fórum Nacional da Concorrência e Regulação (II FONACRE), 22 de agosto de 2018. Disponível em: www.ajufe.org.br/images/compilados/recomendacao/FONACRE- recomendacoes.pdf. Acesso em: 30 out. 2018.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR. Disponível em: www.casacivil.gov.br/regulacao/apresentacao-regulacao- pasta/comite-interministerial-de-governanca-aprova-as-diretrizes-gerais-e-roteiro-analitico-sugerido-para-analise- de-impacto-regulatorio-diretrizes-air-e-o-guia-orientativo-para-elaboracao-de-analise-de-impacto-regulatorio- guia-air/diretrizes_guia_air_cig_11junho2018.pdf. Acesso em: 11 out. 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoco mpilado.htm. Acesso em: 30 jan. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.644, de 25 de abril de 2018 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB). Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm. Acesso em: 11 out. 2018.

CAMPILONGO, C. F. Prefácio. Em: ARAÚJO, T. C. Análise Econômica do Direito no Brasil: Uma leitura à luz da Teoria dos Sistemas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

CARDOSO de OLIVEIRA, R. O trabalho do antropólogo. Brasília: Paralelo 15; São Paulo: Unesp, 2006.

CARDOSO, G. A.; OLIVEIRA, K. P.; ARAUJO, A. L. G. A Culpa é da Indústria Concurseira? Análise das Características, Limitações e Consequências do Atual Modelo de Concurso Público no Brasil. Em: VIII Encontro de Administração Pública da ANPAD – EnAPG. Fortaleza: Unifor, 2019.

DAMATTA, R. Carnaval, malandros e heróis. Rio de Janeiro: Rocco, 1997. FAORO, R. Os Donos do Poder. Porto Alegre: Globo, 1976.

FERGUSON, C. E. Microeconomia. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1984.

GIDDENS, A. Políticas, Sociologia e Teoria Social. São Paulo: Unesp, 1998.

GUERRA, S. Discricionariedade, regulação e reflexividade: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

LOSS, G. R. Contribuições à Teoria da Regulação no Brasil: Fundamentos, Princípios, e Limites do Poder Regulatório das Agências. Em: ARAGÃO, A. S. (coord.). O Poder Normativo das Agências Reguladoras. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 109-130.

MENDONÇA, J. V. S. de. Direito Constitucional Econômico – A intervenção do Estado na economia à luz da razão pública e do pragmatismo. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

PECI, A. (Coord). A composição de expertise nas diretorias colegiadas das agências reguladoras brasileiras. Policy Paper. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, EBAPE/FGV. Rio de Janeiro, 2018.

PECI, A. Regulação/Agências Reguladoras. Em: GIOVANNI, G. D.; NOGUEIRA, M. A. Dicionário de Políticas Públicas. São Paulo: Ed. Unesp; Fundap, 2015.

PECI, A. Avaliação do Impacto Regulatório e sua difusão no contexto brasileiro. Revista Brasileira de Administração de Empresas – RAE, São Paulo, v. 51, n. 4, p. 336-348, jul/ago. 2011.

PINTO, H. Q.; FIANI, R. Regulação Econômica. Em: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. Economia Industrial. Rio de Janeiro: Elsevier, 2002. p. 515-543.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 10.931, de 9 de janeiro de 1997. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%C2%BA%2010.931.pdf. Acesso em: 30 jan. 2019.

SAHLINS, M. Ilhas de História. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

SIQUEIRA CASTRO, C. R. Função Normativa Regulatória e o Novo Princípio da Legalidade. Em: ARAGÃO, A. S. de (coord.). O Poder Normativo das Agências Reguladoras. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 21-57 VASCONCELLOS, M. A. S. de. Economia Micro e Macro. São Paulo: Atlas, 2009.

VASQUEZ, D. A. Regulação Federal. Em: GIOVANNI, G. D.; NOGUEIRA, M. A. Dicionário de Políticas Públicas. São Paulo: Ed. Unesp; Fundap, 2015.

URBANIZAÇÃO DE FAVELAS EM FOCO: NOTAS SOBRE O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO EM JOÃO PESSOA/PB.

Glenda Dantas Ferreira - Departamento de Gestão Pública – UFPB
Daniel da Silva Lima - Curso de Arquitetura e Urbanismo - UFPB
Elaine Caroline Rodrigues Pereira - Curso de Arquitetura e Urbanismo - UFPB

Resumo: O presente artigo apresenta alguns resultados da Pesquisa intitulada **PAC-URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS EM JOÃO PESSOA/PB: desenho, implementação e avaliação**. De modo particular, busca-se compreender o processo de implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), na ação Urbanização de Assentamentos Precários no município de João Pessoa/PB. Para tanto, parte-se de um apanhado da literatura sobre implementação de políticas públicas, entendendo-o como essencial para iluminar teoricamente a análise acerca da experiência do PAC Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP). De modo complementar, faz-se um resgate das principais questões relacionadas à política habitacional para assentamentos precários, indispensável à compreensão dos elementos empíricos presentes na referida experiência. Admite-se que essa opção ajudará na aproximação entre teoria e prática, contribuindo para o debate acerca de estudos empíricos referentes ao PAC-UAP. Em termos metodológicos, este artigo baseia-se, em um primeiro momento, na revisão da literatura referida anteriormente. Em um segundo, de maneira a apoiar o exame da implementação do PAC-UAP em João Pessoa/PB, procedeu-se à análise documental dos contratos enquadrados nesse programa, bem como foram realizadas entrevistas com agentes estatais que atuam naquelam implementação. Em terceiro, foram feitas visitas de campo como estratégia para conhecer, em alguma medida, o referido processo nos diferentes territórios. Admite-se como pressuposto que a experiência de implementação do PAC-UAP, particularmente no que concerne à longevidade dos projetos, reflete a complexidade inerente tanto ao caráter multissetorial e integrado das ações de urbanização de assentamentos precários e quanto à dinâmica interativa estabelecida entre atores estatais e não estatais no contexo da implementação de políticas públicas. Desse modo, o exame do PAC-UAP em João Pessoa/PB indica a existência de um esforço por parte dos agentes estatais em promover uma aproximação dos não estatais, por um lado. Por outro, constatou que ainda existem grandes dificuldades na conformação de soluções, em termos de projeto e do seu ciclo, que respondam à diversidade de atores (e seus interesses) e aos diferentes territórios (e suas especificidades) de maneira articulada, elementos que são essenciais para as intervenções complexas, comumente requeridas nos assentamentos precários.

Palavras-chave: Implementação de Políticas Públicas – Urbanização de Assentamentos Precários – Programa de Aceleração do Crescimento.

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a urbanização brasileira produziu cidades marcadas pela fragmentação do espaço e pela segregação sócioterritorial. Verifica-se, ainda, crescente dificuldade por parte do Estado em prover habitação adequada, sobretudo às famílias de interesse social. Componente importante do direito à moradia, a habitação adequada, segundo a Agenda Habitat, significa uma moradia sadia, segura, acessível no aspecto físico, dotada de infraestrutura básica como suprimento de água, energia e saneamento, e com disponibilidade de uso dos serviços públicos como saúde, educação, transporte coletivo e coleta de lixo (SAULE JR., UEMURA, 1997, ficha 5, p. 1). Para Queiroz (2007, p.13):

> A moradia popular nas metrópoles brasileiras não tem como sua principal característica – como no passado – a rusticidade e improvisação. A premência da localização em áreas com proximidade ou acessibilidade aos territórios onde estão concentradas a renda e a riqueza desencadeia a reprodução do habitat precário como solução de inserção na condição urbana. Suas características são a ilegalidade, irregularidade, construção em solos pouco propícios à função residencial, o adensamento da ocupação da moradia e em muitos casos o forte comprometimento da renda com o aluguel.

No Brasil, o processo de produção de políticas públicas orientadas para o enfrentamento da pobreza urbana e para a garantia de condições adequadas de habitabilidade nos assentamentos precários (favelas, cortiços, loteamentos irregulares ou clandestinos, conjuntos habitacionais degradados), ganhou relevância nos anos de 1980 e 1990 no bojo de iniciativas conduzidas por municípios e estados, muitas delas com apoio de agências multilaterais de crédito como o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano (BID).

Segundo Cardoso e Denaldi (2018), no início da gestão do então Presidente Luis Inácio Lula da Silva, em 2003, estabeleceu-se uma arquitetura institucional e normativa para dar suporte às ações na área de habitação de interesse social. Nesse contexto, foi estruturada uma linha de atuação direcionada à urbanização e integração de assentamentos precários. Em 2007, com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), ainda na perspectiva de fortalecer e de ampliar as ações direcionadas aos assentamentos precários, foi definida a modalidade Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP).

Para além das ações de urbanização de favelas, o PAC-UAP também englobava investimentos que poderiam ser destinados à elaboração de planos e de projetos de habitação, desenvolvimento institucional, regularização fundiária, entre outras ações. De acordo com Cardoso e Denaldi (2018, p. 11):

> O desenho programático adotado pelo PAC propunha o protagonismo dos Governos Municipais e Estaduais, responsáveis pela definição dos projetos de intervenção e pela gestão das obras, de acordo com a normativa dos programas, e contando com o acompanhamento e fiscalização sob a responsabilidade da Caixa Econômica Federal (CAIXA). Os recursos investidos pelo PAC em urbanização de favelas compuseram- se a partir de diversas fontes, onerosas – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) - e não onerosas, como o Orçamento Geral da União (OGU) e o FNHIS, com larga predominância dos recursos não onerosos, o que viabilizava de forma bastante importante a atuação dos entes subnacionais.

O lançamento do PAC, em 2007, se verificou uma progressiva ampliação dos investimentos em infraestrutura urbana e social, inclusive com ações direcionadas para a urbanização de assentamentos precários. Na primeira etapa (PAC-1) foram realizados investimentos de R$ 20,8 bilhões para a urbanização de 3.113 assentamentos no país, destacando-se intervenções de grande visibilidade realizadas no Complexo de Favelas de Manguinhos e no Complexo de Favelas do Alemão, no Rio de Janeiro/RJ. Na segunda etapa do PAC-2, lançada em 2012, previram-se investimentos de R$ 12,7 bilhões em 337 municípios (CARDOSO, ARAGÃO e JAENISCH, 2017).

No que se refere ao PAC-UAP, pode-se dizer que os municípios passaram a contar com a possibilidade não apenas de acesso a recursos, mas de fortalecimento de suas estruturas de planejamento e de gestão da política habitacional. A combinação entre recursos e reforço dessas esruturas tenderia a melhorar a capacidade daqueles entes federativos no que se refere à formulação, à implementação e à avaliação de políticas públicas, de modo a torná-las mais efetivas.

No que concerne às políticas públicas, destaca-se que a sua análise vem tendo relevância crescente na contemporaneidade, o que coloca oportunidades ímpares tanto para se refletir acerca daquelas fases de maneira agregada ou não quanto contribuir para o aperfeiçoamento da política pública, tendo como base as reflexões realizadas. Diante disso, entende-se que há uma abertura para o lançamento de um olhar mais detido acerda das duas temáticas centrais deste artigo: implementação de políticas públicas e urbanização de assentamentos precários.

No que se refere ao quantitativo de assentamentos precários no Brasil, dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (Censo 2010) assinalam a existência de cerca de 6.329 aglomerados subnormais (assentamentos irregulares conhecidos como favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, mocambos, palafitas, entre outros), nos quais residem 11.425.644 pessoas em um total de 3.224.529 domicílios. Em João Pessoa/PB, o IBGE (2010) revela a existência 59 aglomerados subnormais, nos quais residem cerca de 91.351 pessoas. A capital da Paraíba concentra quase 66% do total de aglomerados existentes no estado e aproximadamente 70% da população que neles residem.

Com relação ao Programa de Aceleração do Crescimento, dados do Governo Federal disponíveis no sítio do programa mostram que o município de João Pessoa possui um total de 111 empreendimentos, dos quais 109 estão enquadrados no Eixo Infraestrutura Social e Urbana[1]. É justamente nesse eixo que estão os projetos de urbanização de assentamentos precários, sendo o João Pessoa o único município da Paraíba a ter esses projetos.

Desse modo, a definição do Programa de Aceleração do Crescimento na modalidade Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP) e a sua implementação representam um campo promissor de estudos que tende a possibilitar análises mais acuradas sobre dinâmicas, processos e atores que caracterizam e estruturam os projetos PAC-UAP no município de João Pessoa/PB.

Ao considerar essa problemática e seus rebatimentos sócioterritoriais e político-institucionais, se questiona: como se deu o processo de implementação do PAC na modalidade urbanização de assentamentos precários no município de João Pessoa/PB? Admite-se como pressuposto que a experiência de implementação do PAC-UAP, particularmente no que concerne à longevidade dos projetos, reflete a complexidade inerente tanto ao caráter multissetorial e integrado das ações de urbanização de assentamentos precários e quanto à dinâmica interativa estabelecida entre atores estatais e não estatais no contexo da implementação de políticas públicas.

No campo teórico-analítico, priorizou-se a literatura que trata da análise de políticas públicas, de modo mais especifico aquela relacionada à implementação, com destaque para autores como Lotta (2019 e 2010), Oliveira e Couto (2019), Secchi (2016), Lima e D'Ascenzi (2013), Souza (2006) e Frey (2000). No que concerne ao debate sobre política de urbanização de assentamentos precários e ao Programa de Aceleração do Crescimento toma-se como referência Cardoso e Denaldi (2018), Caldas (2018), Cardoso Junior e Navarro (2018), Cardoso, Aragão e Jaenisch (2017) e Campanhoni (2016).

A compreensão do processo de implementação do PAC-UAP ensejou a necessidade de adoção dos seguintes procedimentos metodológicos, para além da revisão bibliográfica: (a) realização de entrevistas semiestruturadas com gestores públicos municipais e com representante da instituição mandatária (Caixa Econômica Federal); (b) pesquisa documental dos contratos enquadrados no PAC- UAP na perspectiva de se identificar a proposta de intervenção a partir da análise do Plano de Trabalho apresentado pelo município. Por meio da pesquisa documental também foi possível identificar a situação detalhada de cada projeto tendo como referência a análise dos Relatórios de Acompanhamento de Engenharia – RAE, os quais são feitos pela Caixa Econômica Federal durante a vigência do contrato, de modo a subsidiar o acompanhamento de cada etapa de execução do projeto.

Considerando o exposto, o presente artigo se encontra estruturado em 3 seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira, busca-se realizar um balanço acerca de estudos sobre análise de políticas públicas, com destaque para a implementação. Na segunda, são feitas considerações acerca da literatura sobre urbanização de favelas e sobre o Programa de Aceleração do Crescimento. Na terceira, se examina a experiência do processo de implementação do PAC-UAP no município de João Pessoa/PB. Tal exame resulta de esforços teóricos, analíticos e empíricos desenvolvidos no âmbito da Pesquisa intitulada **PAC-URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS EM JOÃO PESSOA/PB: desenho, implementação e avaliação**. A referida pesquisa teve início em agosto de 2018 e se encerrará em julho de 2019, tendo sido aprovado no EDITAL 01/2018/PROPESQ SELEÇÃO DE PROJETOS DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA 2018/2019 – UFPB.

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ALGUMAS NOTAS

No que se refere às políticas públicas de uma forma ampla, pode-se dizer que a sua análise pode ser proveitosamente realizada à luz de um processo dinâmico conhecido como Ciclo de Políticas Públicas, presente na literatura de análise de políticas públicas (SOUZA, 2006). Conforme destaca Lotta (2010, p. 26), "apesar de constituírem processos contínuos, e, muitas vezes, sobrepostos metodologicamente, esta literatura divide a análise das políticas públicas em quatro fases centrais: a agenda, a formulação, a implementação e a avaliação".

[1] O PAC se encontra estruturado nos seguintes eixos: (a) Infraestrutura Energética (Energia); (b) Infraestrutura Social e Urbana (Social e Urbano) e (c) Infraestrutura Logística (Mobilidade). Caldas (2018) apresenta um quadro síntese com as áreas de atuação do programa e sua evolução.

Ainda com relação ao ciclo de políticas públicas, Sechhi (2016, p. 43) o define como "um esquema de visualização e intepretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes". O autor reconhece que raramente tal esquema reflete a dinâmica real de uma política pública, o que não tira do ciclo de políticas públicas sua proficuidade heurística.

Nessa mesma linha, Frey (2000) também destaca a validade heurística do ciclo, em particular porque possibilita a subdivisão do agir público em etapas relacionadas ao processo político- administrativo de equacionamento de problemas. De acordo com Frey (2000, p. 226):

> As várias fases correspondem a uma seqüência de elementos do processo político- administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase. [...] As tradicionais divisões do ciclo político nas várias propostas na bibliografia se diferenciam apenas gradualmente. Comum a todas as propostas são as fases[2] da formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas.

Dessas fases, o presente artigo lançará um olhar mais acurado sobre a fase da implementação que, segundo Lotta (2019, p. 13), é o "momento em que os planos formulados se tornarão realidade. É o momento que depende fortemente da ação de burocratas e dos instrumentos de ação estatal".

Autores como Lima e D'Ascenzi (2013) destacam que a implementação não se resume (e não pode ser resumida) à mera execução de algo (plano, programa e/ou projeto) que fora estabelecido previamente. Para os autores, "O campo de estudos de implementação de políticas públicas está fortemente atrelado às necessidades de desenvolvimento de melhorias nos processos político- administrativos, que permitam o incremento das atividades implementadoras".[3] Complementam suas análises destacando a existência de duas abordagens acerca da fase da implementação. A primeira tem como foco prioritário de análise o processo de formulação da política pública, sendo que as variáveis analíticas destacadas se referem às normas que a estruturam. A segunda abordagem recaí sobre os contextos de ação nos quais ocorrerá a implementação da política pública. Nesse caso, as variáveis que apresentam proeminência são as relacionadas às burocracias implementadoras e às condições dos espaços locais.

De modo complementar destaca-se que:

> A primeira perspectiva baseia-se na abordagem sequencial, a política pública é vista como uma sequência de etapas distintas e guiadas por lógicas diferentes (Muller e Surel, 2002). O processo de formulação seria permeado pela lógica da atividade política, ao passo que a implementação estaria no âmbito da prática administrativa. [...] O segundo modelo analítico questiona dois supostos: o da influência decisiva dos formuladores sobre o processo de implementação e o de que as diretrizes explícitas, a determinação precisa de responsabilidades administrativas e a definição exata de resultados aumentam a probabilidade de as políticas serem implementadas com êxito[4].

Para os autores, a primeira abordagem evidencia a existência de distinções entre a decisão e a operacionalização, na medida em que os atores e as arenas se revelam distintos, configurando, desse modo, uma perspectiva *top-down* (desenho prospectivo).

A segunda abordagem, por seu turno, contem elementos que possibilitam apontar questionamentos sobre: (a) a influência decisiva que aqueles que formulam a política pública podem vir a exercer sobre o processo de implementação e (b) a probabilidade de êxito na implementação da política pública aumenta quando da definição explicita de diretrizes e dos resultados esperados, assim como das responsabilidades administrativas. Essa segunda abordagem, denominada de *bottom-up* (desenho retrospectivo), "enfatiza que a discricionariedade dos implementadores é inevitável e pode ser desejável, já que esses atores detêm conhecimento das situações locais e podem adaptar o plano a elas (O`Brien and Li, 1999). Tais ajustes podem ser possíveis fontes de inovação, dependente, no entanto, das capacidades do Estado" (LIMA E D'ASCENZI, 2013, p. 04).

Ainda com relação às perspectivas (abordagens ou modelos) de implementação de políticas públicas, Sechhi (2016) retoma Sabatier (1986) para expor os modelos *top-down* e *bottom-up*. No que se refere ao modelo *top-down* (de cima para baixo), pode-se dizer que ele se caracteriza pelo processo de separação entre as fases de tomada de decisão e de implementação, entendendo-as como fases consecutivas. O primeiro estaria em um campo de natureza política enquanto que o outro em um campo administrativo. Esse entendimento se assenta em uma visão de caráter funcionalista e tecnicista que preconiza que as políticas públicas devem ser formuladas e decididas pela esfera política, sendo a sua implementação um esforço meramente administrativo no sentido de encontrar os meios para os fins que foram previamente definidos.

---

[2] A despeito de reconhecer a existência de fases comuns, Frey (2000) propõe uma subdivisão mais sofisticada a qual contemplaria as seguintes fases: (i) percepção e definição de problemas; (ii) agenda-setting; (iii) elaboração de programas e decisão; (iv) implementação de políticas; e (v) a avaliação de políticas e a eventual correção da ação. Para o autor, tal subdivisão, do ponto de vista analítico, se apresenta mais sofisticada em relação às fases comumente identificadas, ao passo em que favorece um melhor entendimento do processo político- administrativo relacionado à produção de política pública.

[3] Ibid., p. 3.

[4] Ibid., p.4.

No caso do modelo *bottom-up* (de baixo para cima), pode-se enunciar que o mesmo se configura pela maior liberdade que os diversos atores envolvidos (burocratas e redes de atores, por exemplo) possuem no que se refere à auto-organização e à modelagem do processo de implementação de políticas públicas. Há, portanto, uma maior participação dos implementadores, seja no exame do problema e no delineamento de soluções durante esse processo. No modelo *bottom-up* os tomadores de decisão acabam por legitimar práticas já experimentadas. Destaca-se, ainda, que nesse modelo a política pública é passível de modificações por parte daqueles que a implementam no cotidiano, não sendo o formato adquirido após a tomada de decisão definitivo (SECCHI, 2016).

Lotta (2019), ao refletir acerca do binômio formado pelos modelos *top-dow* e *bottom-up* de implementação de políticas públicas, informa que o primeiro modelo se situa temporalmente na década de 1970 no bojo da primeira geração de estudos sobre implementação. Em contraposição ao modelo *top-down* emerge, ainda nos anos de 1970 e 1980, uma corrente de análise que visa entender o processo de implementação sob outra perspectiva, a *bottom-up.* Trata-se, portanto, da

> segunda geração de estudos, denominada bottom up. Para esses autores, a implementação não é falha. Políticas públicas são compostas por múltiplos processos e são atividades contínuas que exigem tomada de decisão. A implementação é apenas uma parte desse processo e ela também exige decisões. Isso porque nem tudo é passível de ser previsto, controlado ou normatizado. Para esses autores, a análise de políticas públicas deve olhá-las de baixo para cima, tendo como base o que de fato acontece no momento de implementação (analisando, por exemplo, salas de aula, consultórios médicos etc.). A abordagem bottom up está preocupada em compreender a "política como ela é", como foco no que de fato acontece, sem preocupação nem com a legitimidade nem com a conformidade. O olhar central é para descrever e analisar processos complexos e a performidade, resultado, deles[5].

Ao avançar na discussão acerca de estudos sobre implementação, Lotta (2019, p. 17) destaca que na década de 1990 há a proposição de modelos que buscam se distanciar do referido binômio na perspectiva de se aventar outros modelos de análise. Denominada de terceira geração, os estudos elaborados nesse período "tem como preocupação central os modelos sintéticos de análise da implementação". A autora apresenta os modelos de Matland e de Sabatier. O primeiro se centra na análise dos ambientes de formulação e de implementação, assumindo que existem conflitos e ambiguidade na determinação de capacidades para se prever ações. Já o segundo, lançar um olhar mais aprofundado sobre a relação entre coalizações e processos decisórios. Segundo Lotta, "O que há de comum entre esses modelos é uma tentativa de sair da contraposição entre formulação e implementação, compreendendo processos decisórios contínuos que envolvem as políticas públicas e seus resultados"[6].

Na atualidade destacam-se os estudos da quarta geração, caracterizada pela existência de "múltiplos modelos e formas distintas de análise sobre o objeto e por produções disseminadas em vários países e continentes"[7]. Uma característica que marca a referida geração de estudos sobre implementação diz respeito à influência exercida por outras áreas de conhecimento, com destaque para a Sociologia, o que enseja a abordagem de temas novos que se relacionam à ação estatal na contemporaneidade, a qual tem se tornado cada vez mais complexa.

No Brasil, somente a partir da quarta geração que emergem os estudos sobre o processo de implementação de políticas públicas. A despeito disso, tem-se observado um crescente interesse relacionado a esse processo, expresso em diversas publicações organizadas de maneira mais sistemática com vistas à realização de análises acerca de temas como: burocracia, arranjos institucionais e instrumentos, e capacidades estatais.

O acumulado de estudos sobre implementação, em diferentes contextos temporal e espacial, possibilitou o delineamento de alguns pressupostos, conforme destaca Lotta (2019, p. 18). Desses são apontados os que seguem: (a) reconhecimento de que formulação e implementação representam um *continuum* não constituindo, portanto, etapas distintas e dissociadas. Na prática se verifica a constituição de uma cadeia de decisão que envolve vários atores. Isso possibilita avançar para além da questão que envolve a separação entre quem formula e quem executa, possibilitando um deslocamento para análises mais acuradas a respeito de "quem decide com quem sobre o quê. E quais decisões são passíveis de serem questionadas, alteradas e 'redecididas'"; (b) o segundo pressuposto se refere à compreensão de que há uma complexidade inerente aos processos decisórios. Nesse sentido, se destacam os processos de decisão chamados de multi-layering (múltiplas camadas) e multi-level (múltiplos níveis); (c) há uma alta interação no processo de implementação de políticas públicas, esse é o terceiro pressuposto. Isso significa reconhecer (e considerar) a existência de múltiplos e diferentes atores envolvidos naquele processo. Nesse caso, o entendimento da implementação de políticas públicas requer conhecer e entender quem são esses atores, a maneira como atuam e a dinâmica interativa que se processa entre eles; (d) o quarto pressuposto considera a existência de inúmeros fatores que interferem e influenciam na implementação, desde sistemas mais gerais até individuais, passando pelos organizacionais; e (e) o último pressuposto contempla o entendimento de que os estudos de implementação se propõem a investigar a política pública para além dos normativos e do legal, olhando-a como ela é de fato, a forma como ocorre, os atores envolvidos, por exemplo. Ou seja, preconiza uma abordagem de caráter mais analítico no desvelar dos processos decisórios.

[5] Ibid., p.16.
[6] LOTTA, op.Cit, p. 17.
[7] LOTTA, op.Cit, p. 17.

Os pressupostos apresentados acima podem ser considerados fundamentais na compreensão do acumulado de estudos e de reflexões acerca do processo de implementação de políticas públicas, na medida em que nos informam sobre questões centrais para as quais se deve lançar um olhar mais detido quando do exame de experiências concretas sobre implementação, a exemplo do objetivo do presente artigo.

POLÍTICA HABITACIONAL, ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS E O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO: DA ERRADICAÇÃO À URBANIZAÇÃO.

O exame da trajetória da política habitacional brasileira no que tange ao enfrentamento das precariedades habitacionais nos assentamentos precários mostra que ações mais estruturadas começaram a ser desenvolvidas somente na década de 1970, dentro de uma carteira de iniciativas do Banco Nacional de Habitação (BNH), conforme destaca Bueno (2000). Em momento anterior, predominaram ações governamentais no sentido de erradicação das favelas e a proibição de que fossem feitas melhorias nas mesmas (DENALDI, 2003).

Conforme exposto, foi somente nos anos de 1970 que foram criados programas direcionados ao enfrentamento da problemática habitacional nas favelas, com destaque para o Profilurb (Programa de financiamento de lotes urbanizados) e o Promorar (Programa de erradicação da subhabitação). Ou seja, foram programas desenhados para atender o "problema" favela. Na década seguinte ocorre a extinção do BNH, sendo os contratos e os fundos transferidos para a Caixa Econômica Federal. Nessa década, o país enfrentou uma grave crise fiscal-financeira, a qual impactou violentamente na manutenção de programas e/ou projetos, assim como na implementação de novos. No caso do setor habitacional, em termos institucionais, as ações passaram a ser vinculadas à Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC), criada, nos anos 80, pelo então presidente José Sarney.

Com relação a esse período, Bueno (2000, p. 32) destaca que "Apesar da pouca expressão numérica dos programas implementados e dos desvios populistas e de interesses privados na distribuição dos recursos, a iniciativa iria consagrar três novos atores na construção de políticas habitacionais: os assentamentos irregulares, as organizações comunitárias e as prefeituras". Esses atores se fizeram presentes no contexto do desenho institucional pensado para as políticas de habitação dos anos 90.

A despeito das diversas e impactantes mudanças, quase nenhuma positiva, que ocorreram nessa década, se considera importante destacar tanto o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH) – operacionalizado com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e dos municípios, sendo esses os agentes promotores) e o Programa Habitar Brasil (HBB). Esse, na visão da Bueno (2000), criou condições concretas para que as prefeituras, com apoio do Governo Federal, não apenas experimentassem projetos de urbanização de favelas, mas que também pudessem aprimorar os existentes.

Denaldi (2003, p. 04), ao situar historicamente o debate sobre a intervenção do Estado na sua relação com as políticas de urbanização de favelas, observa que:

> No início da década de 1980, as políticas de urbanização de favelas começam a ser institucionalizadas, no âmbito municipal, como parte integrante da política municipal de habitação. É nesse período que a urbanização começa a ser a resposta municipal oficial para o conjunto de favelas existentes na cidade. Na década seguinte, registra-se o aprimoramento e difusão dos programas de urbanização. No final da década de 1990, momento em que a maioria dos governos começa a desenvolver programas de urbanização de favelas, ocorrem recomendações para que se ultrapasse a fase de projetos-pilotos e se desenvolvam políticas abrangentes de urbanização. As agências internacionais propõem a ampliação da escala dos projetos (Upscaling Slum Upgrading) e o Governo Federal, por meio do programa Habitar Brasil/BID, exige que os municípios elaborem o PEMAS – Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais, e o subprograma DI – Desenvolvimento Institucional, objetivando capacitar o município para estabelecer e implementar uma política habitacional (e de urbanização de favelas) abrangente.

Durante o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) importantes mudanças ocorreram no sentido de se estruturar a política habitacional, de uma forma geral, e das ações relacionadas à urbanização de favelas (tipo de assentamento precário), de modo particular. No entanto, as mudanças se centraram mais no desenho de instrumentos de planejamento e gestão, e menos na aplicação de recursos financeiros direcionados ao enfrentamento da problemática habitacional[8].

[8] Ibid.

A partir de 2003 teve início a constituição de uma arquitetura institucional e normativa que visava conferir esteio para as ações na área de habitação de interesse social, em particular com a criação do Ministério das Cidades (MCidades). Suportada por essa arquitetura, a política habitacional passou a ser organizada como um sistema nacional, no qual a União tinha o papel de normatizar e de financiar a política, de um lado. De outro, ocorreu, de modo complementar, a descentralização do processo de execução sob a responsabilidade dos entes subnacionais (municípios e estados). Em 2005 foi promulgada a Lei 11.124 de 16 de junho de 2005 que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

Nesse contexto, foi exigido que os estados e os municípios elaborassem seus planos habitacionais de interesse social, instituissem seus respectivos conselhos e criassem fundos de habitação de interesse social, de maneira a se alinharem à arquitetura desenhada no Governo Federal.

De forma geral, pode-se dizer que após quase três décadas de crise econômica do Estado brasileiro, o que implicou na redução de investimentos em diversas políticas, sobretudo na área de infraestrutura urbana, de estagnação do produto interno bruto, de altas taxas de desocupação e desemprego e de redução do gasto social, o Governo Federal, em meados da década de 2000, buscou promover a ampliação da capacidade da economia nacional via incremento das taxas de investimento. Tal estratégia tinha como objetivo a reversão de contextos econômico e social adversos. No sentido de alcançar o referido objetivo, o Governo Federal formulou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), tendo o seu lançamento ocorrido em 2007[9]. Com relação a esse programa, Cardoso Junior e Navarro (2018, p. 70-71) assinalam que:

> O PAC 1 conformou-se a partir de um conjunto de investimentos públicos (e indução de investimentos privados) nos setores de transportes, energia, recursos hídricos, saneamento e habitação. Além disso, também configurou diversas medidas legais, regulatórias e institucionais, de incentivo ao desenvolvimento econômico; melhorias na gestão pública; melhoria do ambiente de negócios e investimentos; estímulos ao crédito e ao financiamento; medidas de aperfeiçoamento do sistema tributário; desoneração tributária; e medidas fiscais de longo prazo, grande parte delas detalhada adiante. O PAC 2, por sua vez, buscando ir além e assumindo-se como principal componente estruturante e animador dos investimentos em infraestrutura do país, organizou-se a partir de seis áreas complementares, assim classificadas: i) Energia; ii) Transportes; iii) Cidade Melhor; iv) Comunidade Cidadã; v) Minha Casa Minha Vida (MCMV); e vi) Água e Luz para Todos.

Conforme exposto, o PAC previu investimentos para a área de habitação, em diferentes modalidades (produção habitacional, urbanização de assentamentos precários, apoio à elaboração de planos e projetos, etc). No caso específico das ações de urbanização de assentamentos precários[10], o seu enquadramento foi no Eixo Infraestrutura Social e Urbana. De acordo com Cardoso e Denaldi (2018, p. 27):

> Em linhas gerais, os programas de urbanização de assentamentos precários do PAC reproduziram o desenho programático do HBB, que já previa o financiamento de diversos componentes na lógica de promover a "Urbanização Integrada" dos assentamentos precários e tratar a dimensão social, urbana-ambiental e fundiária. Esse desenho programático reconhece a complexidade da intervenção nesses territórios e possibilita financiar obras de urbanização, equipamentos sociais, produção de novas moradias, requalificação habitacional, trabalho social e regularização fundiária. [...] O modelo normativo do PAC permite promover *urbanização integrada* dos assentamentos, entendida como tratamento dos diferentes problemas encontrados nesses territórios e associados, entre outros, com os seguintes temas déficit ou inadequação (por meio da produção de novas moradias ou requalificação habitacional); saneamento integrado, mobilidade, estrutura urbana e viária; acesso a equipamentos e serviços públicos; recuperação ou requalificação ambiental e eliminação de situações de riscos.

De forma geral, pode-se dizer que as ações direcionadas para a melhoria das condições de habitabilidade nos assentamentos precários, com destaque para as favelas, buscam enfrentar os efeitos de um processo de urbanização desigual e segregador e de características excludentes do mercado imobiliário formal, as quais impedem que famílias com baixos rendimentos possam acessá-lo, levando-as muitas dessas a ocuparem áreas precárias e irregulares do ponto de vista ambiental, urbanístico e fundiário. Parece ser consenso que as favelas não constituem apenas parte da paisagem urbana, mas são, sobretudo, espaços permanentes de moradia que requerer ações por parte do Estado que proporcionem condições adequadas de habitabilidade para as famílias que neles residem. É fato que essa ação não deve se circunscrever ao raio de atuação dos governos municipais, o que pressupõe o estabelecimento de estratégias de ação que sejam compartilhadas e articuladas pelos diferentes níveis de governo.

[9] Em 2010 houve uma recalibragem do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2). O seu encerramento, em termos práticos, ocorreu em 2015, em decorrência do lançamento do Programa de Investimentos em Logística (PIL), conforme notam Cardoso Junior e Navarro (2018).

[10] De acordo com Denaldi (2009, p. 07), o conceito de assentamento acaba por englobar várias tipologias habitacionais, dentre elas estão: as favelas, os cortiços, os loteamentos irregulares de baixa renda, assim como os conjuntos habitacionais produzidos pelo poder público que se encontram degradados. A autora complementa dizendo que o subconjunto assentamentos precários "demandam ações de urbanização abrangendo o universo formado por favelas, loteamentos irregulares, conjuntos habitacionais degradados, e assemelhados, caracterizados em maior ou menor grau pela ausência ou precariedade de infraestrutura urbana, irregularidade fundiária, inadequação das unidades habitacionais e dos terrenos onde estão implantadas".

Nesse sentido, considera-se relevante expor análise realizada por Cardoso Júnior e Navarro (2018, p. 64) em relação a aspectos institucionais do Programa de Aceleração do Crescimento. Para os autores tal programa

> pode ser considerado um laboratório de experimentos institucionais no que se refere ao circuito "planejamento, implementação, gestão, monitoramento e controle" do investimento público-privado no Brasil recente, notadamente em termos de aperfeiçoamentos legais, relacionamento com os órgãos de controle – Tribunal de Contas da União (TCU) e Controladoria-Geral da União (CGU) – e novos instrumentos de ativação das capacidades estatais e instrumentos governamentais sob sua custódia.

Tendo em vista o exposto acerca dos assentamentos precários e das características das ações de urbanização requeridas para esses, pode-se concluir que o município se apresenta como ator fundamental (protagonista pode se dizer) em todo o ciclo do PAC e dos projetos a ele vinculados, mesmo considerando que a alocação final de recursos é feita pela União. Mas para que essa alocação seja possível se requer que aquele ente federativo possua condições para acessar e gerir tais recursos.

Para enquadramento no PAC, o município deveria apresentar projetos viáveis do ponto de vista técnico e financeiro, por exemplo, de modo que pudessem ser avaliados ser avaliados tanto pelo extinto Ministério das Cidades (Mcidades) quanto pela Caixa Econômica Federal (Mandátaria), o qual também, em face do enquadramento, realizaria análises e avaliações adicionais e complementares.

Na prática, os critérios para a seleção de projetos de urbanização integrada de favela privilegiaram questões consideradas estruturantes da Política Nacional de Habitação (PNH). Além de demonstrar condições técnicas no que se refere aos projetos, os municípios também deveriam deter (e demonstrar) capacidade para o gerenciamento e a administração de obras.

Importante destacar que as obras de urbanização de favelas, sobretudo em função da complexidade desses territórios e das problemáticas que neles incidentes, requerem normas e metodologias específicas, as quais se distinguem do que se faz em obras civis tradicionais. Com relação a isso destaca-se que:

> Há uma diferença primordial entre normas para gerir contratos de prestação de serviços e obras com recursos públicos, muitas vezes de repasses ou empréstimos, com empresas construtoras, escritórios de serviços técnicos ou associações comunitárias e os procedimentos internos para elaboração de projetos e execução de obras, com contratos com fornecedores de levantamentos topográficos, sondagens, materiais de construção, cooperativas de mão de obra etc. O que se torna ainda mais específico quando tratamos de urbanização de assentamentos precários, pois rotinas de licenciamentos, diretrizes, projeto, planejamento da obra dependem de diversos fatores externos à equipe, ao setor e à própria prefeitura. [...] a urbanização de uma favela engloba as fases de discussão da intervenção e negociação com diversos órgãos públicos, moradores e vizinhos, entre moradores, levantamentos, desenvolvimento de projetos e execução das obras. Essas fases devem prever, posteriormente, a manutenção urbana (BUENO e FREITAS, 2009, p. 245).

Em face do exposto, percebe-se que o Programa de Acelaração do Crescimento na sua modalidade Urbanização de Assentamentos Precários colocou para os municípios não apenas uma oportunidade para equacionar e/ou reduzir o quadro de precariedade existente nos assentamentos, mas também passou a lhes exigir capacidade técnica, financeira, adminstrativa e institucional para atuar em todas as etapas que envolvem o ciclo dos projetos, e também que o planejamento e a gestão da política habitacional fossem feitos em articulação com outras políticas (fundiária, saneamento ambiental e mobilidade urbana, por exemplo). Nesse sentido, destaca-se que a perspectiva da integração das políticas favorece a efetivação de melhores condições de habitabilidade para as famílias que residem em assentamentos precários.

Com base no campo teórico-analítico exposto nas seções 2 e 3, busca-se, na próxima seção, examinar o processo de implementação do PAC-UAP no município de João Pessoa/PB. Toma-se, portanto, como referência empírica os projetos enquadrados no referido programa entre os anos de 2008 e 2012, contemplando a primera e a segunda etapas do Programa de Aceleração do Crescimento.

O PAC-UAP EM JOÃO PESSOA/PB: UM ESFORÇO DE SÍNTESE

O município de João Pessoa tem uma trajetória relativamente recente no que se refere às ações de urbanização em assentamentos precários. Dados coletados no Sistema de Acompanhamento de Obras do Poder Público, disponível[11] no portal da Caixa Econômica Federal, revela que em 2006 foi assinado contrato cujo objeto era "Erradicação de Favelas e Urbanização Integrada". No mesmo sistema foi possível identificar contrato de ano anterior, nesse caso de 1998, em que há foram desenvolvidas ações em favelas. Contudo, destaca que tais ações ficaram praticamente restritas à produção e/ou melhoria habitacional, não atendendo, portanto, aspectos relacionados à instalação de infraestrutura urbana, regularização fundiária, entre outros.

Em outros registros identificados no referido sistema, se verificou a existência de contratos de urbanização que contemplavam ações de provisão de infraestrutura urbana (água, esgotamento sanitário, pavimentação, drenagem pluvial e melhorias sanitárias domiciliares) e ações relacionadas à habitação (produção e melhorias habitacionais). Todavia, não se configuravam enquanto intervenções de urbanização complexa, ou seja, um tipo de intervenção que ocorrem em "assentamentos com alto grau de densidade, em geral, tipo aglomerado, com alto índice de remoções, que não apresenta traçado regular e/ou com a necessidade de realização de complexas obras geotécnicas ou drenagem urbana" (DENALDI, 2009, p. 112).

Com relação aos assentamentos existentes no município de João Pessoa/PB, dados do Censo 2010 (IBGE) apontam a existência de 25.524 domicílios particulares permanentes distribuídos em 59 aglomerados subnormais, nos quais residem cerca de 91.351 pessoas. O Plano Local de Habitação de Interesse Social de João Pessoa (2013) identificou e classificou os assentamentos precários do município em 04 grupos, de acordo com o grau de prioridade de intervenção.

Ao cruzar os dados do PLHIS com os dos contratos do PAC-UAP, verificou-se que dos 05 projetos de urbanização de assentamentos precários, 03 contemplaram áreas enquadradas no grupo 01[12] (Comunidade do S, Saturnino de Brito e São José[13]) e 02 projetos contemplaram áreas do grupo 4A[14] (Taipa/Nova Vida e Maria de Nazaré). A tabela 01 apresentam algumas informações acerca dos assentamentos que são objeto de intervenção no âmbito do PAC-UAP.

Tabela 01: Informação Gerais sobre os Assentamentos enquadrados no PAC-UAP

Assentamentos (Aglomerados Subnormais)	**Domicílios particulares ocupados**	**População residente em domicílios particulares ocupados**			**Média de moradores em domicílios particulares ocupados**
		Total	Homens	Mulheres	
Da Taipa/Nova Vida	1. 102	4.085	1.956	2.129	3,7
Do "S"	352	1.331	661	670	3,8
Maria de Nazaré	528	1.908	905	1.003	3,6
São José	1.981	6.564	3.115	3.449	3,3
Saturnino de Brito	378	1.291	602	689	3,4
TOTAL	**4.341**	**15.179**	**7.239**	**7.940**	

Fonte: Aglomerados Subnormais, IBGE, 2010.

Do total de domílicios existentes nos assentamentos precários do município de João Pessoa, cerca de 17% se encontram localizados nos 05 assentamentos indicados na tabela 01. Considera-se esse percentual bastante elevado, tendo em vista que ainda a existência de mais 54 áreas que se configuram como assentamentos, segundo o IBGE (2010). Outro dado que chama a atenção se refere à relação entre vulnerabilidade social e localização dos assentamentos precários enquadrados no PAC- UAP, conforme pode ser observado na figura 01, a seguir.

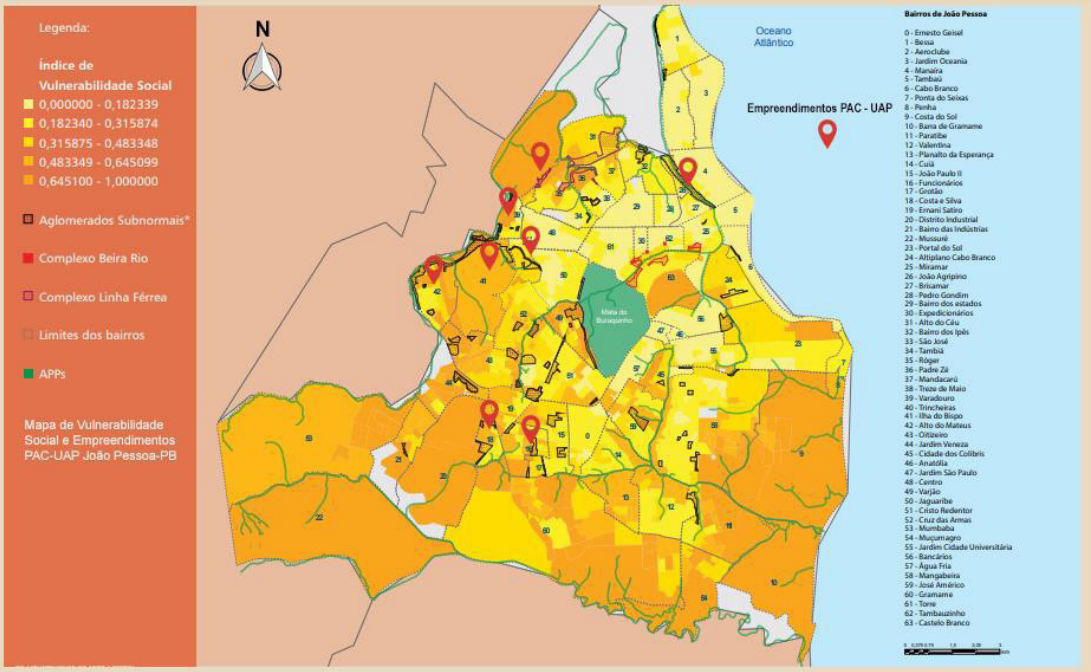
[11] Sistema - Acompanhamento de Operações do Setor Público. Disponível em: https://webp.caixa.gov.br/siurb/ao/pag/index.asp. Acesso em: 10 de junho 2019.

[12] Grupo 01: por possuir maior número de domicílios nos assentamentos precários em situação de risco à saúde humana, sejam eles riscos geológicos (erosão ou deslizamento); de inundação; de contaminação (do solo, água ou ar) ou até devido à elevada vulnerabilidade social pelo alto índice de violência, tráfico de drogas, dentre outros. Logo, para esses assentamentos incidirão necessidades habitacionais não somente de caráter qualitativo. Haverá também uma grande demanda pela provisão de novas unidades habitacionais (Déficit Habitacional - quantitativo), em virtude da relocação daquelas habitações localizadas em áreas de risco (PLHIS, 2013, p.09).

[13] Corresponde ao agrupamento A. Barreira, A. Leito do Rio, Chatuba I, II e III, identificado no PLHIS.

[14] Grupo 04-A por apresentar necessidade de regularização em sentido amplo, onde se requer intervenções para solucionar problemas urbanísticos quanto à infra-estrutura e a legalização da posse. Assim, para os domicílios situados nesses assentamentos, a demanda habitacional será de cunho eminentemente qualitativo. (PLHIS, 2013, p. 11)

Figura 01: Mapa de Vulnerabilidade Social e Empreendimentos PAC-UAP João Pessoa/PB



Fonte: Adaptado do Plano de Ação de João Pessoa Sustentável – 2014.

Com base na figura, pode-se concluir que os assentamentos estão, predominantemente, localizados em áreas que apresentam os maiores índices de vulnerabilidade social[15]. De modo geral, essas áreas apresentam problemáticas relacionadas à inadequação ambiental que, na maioria dos casos representam risco à população (ocupação de áreas de mangue, rio, emissário, encostas, próximos de faixas de domínio) e disfunções urbanas (ausência ou baixa oferta de infraestrutura urbana e equipamentos de uso coletivo), além de concentrar população de baixa renda.

A descrição constante no PLHIS (2013) e no Plano de Ação de João Pessoa Sustentável (2016) evidencia a necessidade de o poder público municipal realizar intervenções para garantir condições adequadas de habitabilidade nos assentamentos destacados acima. Nesse sentido, pode-se concluir que os projetos de intervenção do município de João Pessoa se buscam responder a complexidade inerente à cada um daqueles territórios, as quais resultam da sua organização social, econômica, cultura, política e das características fisico-espaciais e ambientais. Ao fazer isso, tais projetos se encontram alinhados com o desenho programático do PAC-UAP.

Nessa perspectiva, o quadro a seguir apresenta informações gerais sobre os projetos.

15 "O índice de Vulnerabilidade Social é composto por sete indicadores: I) média de moradores por domicílio; II) proporção de domicílios com renda de até meio salário mínimo; III) proporção de domicílios com abastecimento de água inadequado; IV) proporção de domicílios com escoamento inadequado; V) proporção de população de zero a nove anos; VI) proporção da população de 60 e mais anos e; VII) proporção de responsáveis pelo domicílio não alfabetizados". (Plano de Ação João Pessoa Sustentável, 2014, p.47)

Quadro 01: Panorama Síntese do PAC-UAP em João Pessoa/PB

Área de Intervenção	Objeto	Data da Assinatura	Início da Execução	Repasse (R$)	Contraparida (R$)	Total do Investimento (R$)	% de Execução (Meta Física)	Situação da Obra
Saturnino de Brito	Remoção e Reassentamento de 400 UH,instalação de rede esgoto, abastecimento de água pavimentação,drenagem, muros de contenção, equipamentos comunitários, trabalho social e regularização fundiária.	09/05/2012	10/04/2013	23.330.000,00	4.873.596,50	28.203.596,50	63,88	Adiantada
Maria de Nazaré	Urbanização da Comunidade Maria de Nazaré.	30/12/2009	07/02/2012	9.275.420,00	1.424.584,03	10.700.004,03	47,20	Atrasada
Zona Ribeirinha do Rio Sanhaua	Urbanização da Zona Ribeirinha do Rio Sanhauá - Comunidades Ilha do bispo, Alto Mateus. Favela do S e Varadouro.	14/05/2008	04/07/2008	24.142.481,89	1.797.794,92	25.940.276,81	58,13	Adiantada
Taipa/Nova Vida	Melhoria das Condições de Habitabilidade de Taipa/Nova Vida (114 unidades habitacionais, obras de água, esgoto, drenagem e pavimentação e a implementação de via principal e equipamentos, praças, áreas de lazer).	30/04/2008	15/05/2009	7.317.200,00	380.949,71	7.698.149,71	100,00	Concluída
São José	Obras de Infraestrutura e de Equipamentos comunitários (1 Escola, 1 Ginásio de Esporte Coberto) articulados à Produção de 2961 UH pelo PMCMV.	31/10/2011	09/06/2014	37.802.682,28	4.722.133,88	42.524.816,16	16,40	Atrasada
TOTAL				101.867.784,17	13.199.059,04	115.066.843,21		

Fonte: Elaboração Própria Fonte: Sistema - Acompanhamento de Operações do Setor Público – Caixa Econômica Federal. Elaboração Própria com base nos Relatórios de Acompanhamento de Engenharia (RAE) – Caixa Econômica Federal. Dados coletados de março a junho de 2019.

Os dados apresentados no Quadro 01 permitem se chegar a algumas constatações e, ao mesmo tempo, lançar algumas hipóteses acerca do processo de implementação do Programa de Aceleração do Crescimento na modalidade Urbanização de Assentamentos Precários, no município de João Pessoa/PB.

Temporalmente, o referido processo apresenta uma duração média de 9,4 anos, o que representa, cerca de 6,4 anos além do prazo normalmente definido para a execução de projetos de urbanização de assentamentos. Claro que cada território e cada proposta de intervenção possuem suas especificidades, o que pode exigir prazos superiores a 36 meses. No entanto, essa longeividade dos projetos não pode ser explicada apenas por atrasos durante a etapa de implementação. Isso quer dizer, entre outras questões, que a etapa de formulação, por exemplo, possui importantes intersecções com aquela etapa, inclusive exercendo influências múltiplas na sua consecução.

Campanhoni (2016), ao analisar dados referentes ao tempo entre assinatura do contrato e início da execução em contratos do PAC-UAP no Brasil, constatou que o executivo municipal demora em média 1,5 ano para inicar tal execução. A realidade do município de João Pessoa não se apresenta diferente, a qual pode ser explicada por fatores como: (a) inexistência de um banco de projetos voltado para os assentamentos precários. Diante disso, as propostas iniciais elaboradadas para enquadradamento no PAC-UAP careciam de requisitos inerentes a projetos executivos. Na ausência desse tipo de projeto, houve a necessidade de, no processo de contratação da empresa para a execução da obra, definir uma parte dos recursos para a elaboração dos projetos executivos. Na realidade, a maioria dos municípios acaba optando por pleitear recursos para a execução, mesmo havendo possibilidade de solicitar recursos para a elaboração de projetos, como era o caso no contexto do PAC. (b) considerando as especificidades de intervenções de urbanização em assentamentos precários e, por conseguinte, o que se requer em termos de projeto (e do seu ciclo), sobretudo no que se refere ao caráter integrado e multissetorial, emerge um entrave relacionado à pouca *expertise* de empresas de construção civil no que tange a intervenções dessa natureza. Ou seja, urbanizar, integrar e regularizar assentamentos precários está longe de ser o somatório desarticulado de projetos diversos; e (c) inexistência ou insuficiência de técnicos municipiais com experiência em projetos de urbanização de integrada, seja para a formulação, seja para a implementação. Antes do PAC-UAP, conforme apontado anteriormente, apenas 01 projeto[16] foi enquadrado na modalidade Urbanização, Regularização e Integração, tendo como objeto a **Erradicação de Favelas e Urbanização Integrada**. Ainda no que se refere às condições iniciais, nas etapas de pré-obras e de obras, salienta-se a dificuldade de equipes municipais com processos licitatórios, gerenciamento e fiscalização de obras relacionadas à urbanização integrada. Tais dificuldades se vinculam, em grande medida, à existência de equipes subdimensionadas e à própria dinâmica interativa que lastreia o funcionamento do PAC, na medida em que envolve diversos atores (estatais e não estatais). Essa dinâmica envolve, portanto, processos de decisão multi-layering e multi-level, conforme construção teórica apresentada por Lotta (2019). Nos processos de decisão multi-layering existe a dinâmica estabelecida pelo município, pelo governo do estado (órgão ambiental e concessionária) e pelo governo federal (ministérios, órgãos de controle e instituições mandatárias). No caso dos processos de decisão multi-level verifica-se a existência de diversos atores também atuando no processo de implementação, expresso na atuação dos burocratas de alto e médio escalão e dos burocratas do nível de rua.

Tendo em vista que o PAC é um programa que tem o poder público municipal como protagonista no que se refere à formulação e à implementação, e a alocação final dos recursos é feita pelo Governo Federal, considera-se relevante retomar análise feita por Oliveira e Couto (2019) no que concerne à implementação em sistemas federais. Nesse sentido, consideram que:

> Em sistemas federais, deve-se buscar conciliar o desejo das lideranças centrais com o das autoridades difusas de implementação – sempre presentes em federações. E é a presença dessas "autoridades difusas" que impõe a participação de atores que representam interesses divergentes em relação aos da política nacional, dificultando a implementação local de políticas federais. Com isso, amplia-se a necessidade de formuladores federais buscarem a cooperação e a coordenação nos níveis subnacionais[17].

Nesse sentido, pode-se supor que a dinâmica interativa (vertical e horizontal) entre os diferentes atores deva ocorrer baseada em práticas cooperativas. Esse tipo de dinâmica também deve se manifestar na relação entre atores estatais e não estatais (famílias beneficiárias, consultoria de projetos, gerenciadores, construtoras, etc). Ao refletir sobre a relação entre quadro de atores e diretrizes prioritárias das políticas públicas, Oliveira e Couto (2019, p. 74) consideram que:

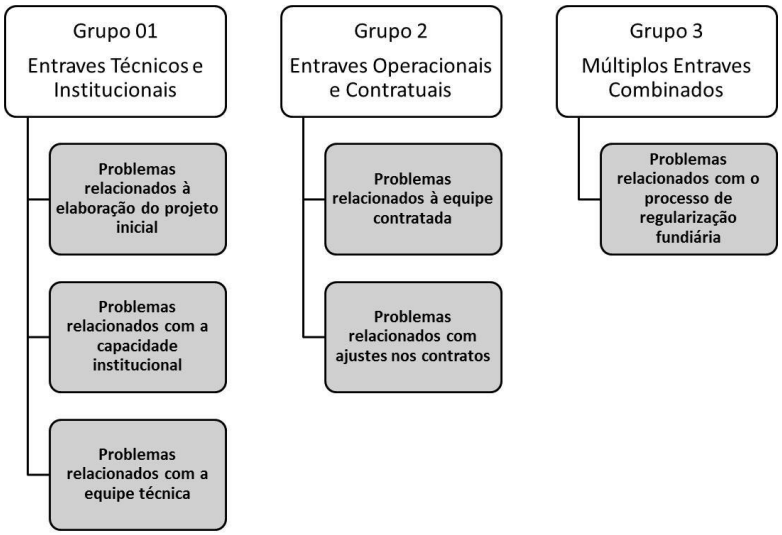
> a permanência de uma diretriz prioritária depende, também, da continuidade dos seus atores definidores. Quando o quadro de atores que definem a diretriz prioritária se altera abrupta ou radicalmente, a chance de "abandono" daquela diretriz é grande. Mudanças de grupos políticos no governo, em especial a entrada de grupos com visões muito distintas do papel do Estado na condução das políticas públicas, tendem a gerar mudanças significativas ou mesmo a rejeição das diretrizes prioritárias. Mudanças menos radicais, com a entrada de grupos que, se não alinhados, ao menos concordam com o sentido das políticas implementadas, têm efeitos menos significativos para a continuidade e superação das diretrizes.

Considerando o exposto, um olhar sobre o ciclo político do município de João Pessoa no período entre 2005 e 2019 aponta que houve troca de gestão em dois momentos. De 2005 a 2010 quem esteve à frente foi o ex-prefeito Ricardo Coutinho. Em março de 2010 assumiu o vice-prefeito Luciano Agra, o qual ficou à frente do executivo municipal até dezembro de 2012. De 2013 até os dias atuais, o prefeito é o Luciano Cartaxo. De forma geral, quebras no ciclo político alteram a composição das equipes municipais (burocratas de alto e médio escalão e os burocratas de nivel de rua), impactando, quase sempre, na formulação, na implementação e na avaliação dos projetos.

16 Sistema de Acompanhamento de Operações do Setor Público da Caixa Econômica Federal.
17 Ibid, 2019, p. 75-6.

Com relação ao PAC-UAP em João Pessoa, fez-se um esforço de compilar os principais entraves à sua implementação. Para tanto, tomou-se como referência matriz analítica elaborada por Campanhoni (2016) na qual são identificados os principais entraves relacionados aos PACs-UAP no Brasil. De modo a estruturar a leitura do contexto específico de João Pessoa, procedeu-se à organização/enquadramento dos entraves em três grupos: (i) Grupo 01: Entraves Técnicos e Institucionais; (ii) Grupo 02: Entraves Contratuais e Operacionais; e (iii) Grupo 3: Múltiplos Entraves Combinados. A figura a seguir apresenta os referidos grupos indicando seus respectivos entraves.

Figura 01: Diagrama dos Entraves organizados em Grupos



Fonte: Elaboração própria com base nas entrevistas realizadas com gestores da Secretaria Municipal de Habitação do município de João Pessoa/PB e representante de instituição mandatária (2019); Dossiês dos Contratos PAC-UAP (Caixa Econômica Federal); Acompanhamento de Operações do Setor Público (Caixa Econômica Federal).

Com relação ao Grupo 01, destaca-se que os entraves se refere à qualidade do projeto. Em geral, os projetos enquadrados inicialmente – para efeitos de habilitação no PAC-UAP - não estavam no nível executivo, o que colocou a necessidade de serem elaborados pelas empresas que venceram o certame licitatório para a execução dos projetos. Outro aspecto se refere à capacidade institucional instalada no município para operar programas de urbanização integrada, a qual se apresenta ainda pouco estruturada. Outros aspectos que impactam fortemente na implementação do PAC-UAP em João Pessoa estão diretamente ligados às mudanças do ciclo político, quais sejam: (a) rotatividade das equipes; (b) descontinuidade administrativa e do corpo técnico; e (c) equipes subdimensionadas.

No caso do Grupo 02, ganham relevância as questões relacionadas à reprogramação de obras e à cronogramas defasados, o que leva à necessidade da realização de aditivos de tempo e/ou preço, relicitações e até mesmo redução de metas. No projeto da Comunidade Taipa/Nova Vida houve a necessidade de o município proceder a essa redução, a fim de que o projeto fosse concluído. No caso de entraves referentes à equipe contratada, ganham destaque aqueles que envolvem recisões contratuais, assim como empresas contratadas que não possuem expertise no que tange às intervenções de urbanização complexa, comuns a assentamentos precários.

No Grupo 03, se destacam os entraves relacionados à questão fundiária, os quais envolvem questões referentes à demora em processos de regularização; problemas com a titularidade de áreas e com desapropriação.

Em linhas gerais, considerando a existência de diversos fatores que se configuram enquanto entraves, conforme destacado anteriomente, entende-se ser necessário apontar que falhas de comunicação entre os diferentes atores, assim como dificuldades em termos organizacionais também impactam na implementação de projetos. Contudo, ao supõe-se que esse impacto seja mais expressivo quando se trata de projetos de urbanização de assentamentos precários, isso porque a urbanização integrada desses não são um mero somatório de sub-projetos de diferentes áreas (engenharia, arquitetura, social, ambiental e fundiário).

Ou seja, essas áreas devem ser pensadas e tratadas de modo integrado, entendendo que, na ausência desse tratamento, em todas as etapas do projeto, implica em não apenas em atraso na execução das intervenções, mas na elevação do seu custo social, territorial, financeiro e político- institucional. Destaca-se, ainda, a perda de credibilidade por parte de população beneficiária em relação ao projeto e aos outros atores estatais e não estatais diretamente envolvidos na sua implementação. Logo, é essencial compreender os diferentes atores e contextos (sociais, territoriais e político-institucionais) existentes, assim como reconhecer que os mesmos, sobretudo na fase da implementação, vão requer negociações e barganhas.

Nesse sentido, a existência de canais e de mecanismos de cooperação e coordenação são essenciais ao processo de implementação de qualquer programa e/ou projeto, e no caso dos de urbanização de assentamentos precários supõe-se que aquela existência é condição *sine qua non*.

Como forma de ilustrar o quadro atual dos projetos do PAC-UAP em João Pessoa nos diferentes territórios, apresenta-se, a seguir, um mosaico de imagens oriundas do acervo fotográfico da pesquisa, o qual é produto das visitas de campo realizadas nos empreendimentos.

Figura 01: Mosaico de Imagens dos Assentamentos enquadrados no PAC-UAP de João Pessoa/PB



Fotos 01 e 02: Assentamento Saturnino de Brito



Fotos 03 e 04: Assentamento Maria de Nazaré



Fotos 05 e 06: Assentamento Comunidade do S



Fonte: Acervo Fotográfico da Pesquisa PAC-Urbanização de Assentamentos Precários em João Pessoa/PB: desenho, implementação e avaliação. Código: PIE730-2018 - EDITAL 01/2018/PROPESQ SELEÇÃO DE PROJETOS DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA 2018/2019 – UFPB.

No processo de realização das visitas de campo, buscou-se obervar, *in loco*, as especificidades de cada território como parte do esforço de se compreender o PAC-UAP para além dos dados e das informações obtidas nos diversos documentos e nas entrevistas. Nesse sentido, ao compor o mosaico acima intentou-se lançar luz sobre questões nem sempre tão explicitas aos olhos daqueles que atuam diretamente na implementação do referido programa.

Um primeiro aspecto que se chama atenção diz respeito à permanência de um quadro de precariedade ladeado por intervenções inconclusas que provocam alterações no cotidiano das famílias e, ao mesmo tempo, gera nessas famílias a expectativa de que algum dia terão acesso à condições adequadas de habitabilidade. Um segundo aspecto a ser destacado em razão da visita realizada no assentamento Taipa/Nova Vida é que, ao lado das unidades habitacionais que foram entregues no âmbito do PAC-UAP, se verifica a construção de domiclios improvisados. Tal problemática revela não somente as condições de precariedade vividas pelas famílias que neles residem, mas sobretudo a dificuldade que o município tem em evitar a ocorrência de ocupações em terrenos públicos, independentemente da dominialidade dos mesmos. No caso ilustrado, o terreno percente ao Governo do Estado.

Um terceiro aspecto: os projetos enquadrados no PAC-UAP priorizaram áreas que apresentam risco de vida à população. No caso do Saturnino de Brito e Maria de Nazaré, parte do assentamento se situa em área de encosta. O São José se localiza às margens de rio Jaguaribe e a Comunidade do S se situa nas proximidades do antigo lixão do Roger e das margens do Rio Paraíba, sendo que parte dos imóveis se encontra locada sobre uma tubulação de emissário de uma rede de esgoto. Assim como no Taipa/Nova Vida, embora a intervenção na comunidade do S não tenha sido concluída, verificou-se, durantes as visitas de campo, um processo de ocupação irregular e desordenado em área de risco (próximo de faixa de domínio da linha ferrea). Como um dos fatores explicativos para tal processo tem-se a busca, por parte das famílias que ocuparam, de conseguirem ser beneficiadas com unidades habitacionais que serão construídas para atender as famílias beneficiárias do projeto.

A despeito daquelas novas famílias não poderem ser beneficiadas pelo projeto inicial, a ocupação feita pelas mesmas sinaliza, de modo bastante contudente, o desafio que está posto para o poder público municipal no contexto da política habitacional de forma geral, e da urbanização de assentamentos precários de modo particular. Contudo, não se deve esquecer que enfrentamento de tal desafio pressupõe interações verticais e horizontais entre os diferentes atores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenho estabelecido com a Constituição Federal de 1988 redefiniu competências entre os entes federativos, ao passo em que alçou os municípios à condição de ente autônomo, assim como os estados e o governo federal. Nesse contexto, a política de desenvolvimento urbano passou a ser de responsabidade dos municípios, tendo esses que se alinharem às arquiteturas institucionais e às diretrizes definidas pelo governo federal. A política de habitação, por exemplo, se enquadra no rol de políticas que são definidas no plano federal, embora a sua formulação, implementação e avaliação seja de responsabilidade local.

Mesmo que essa descentralização tenha favorecido os municípios no que se refere ao aumento de recursos voluntários para a consecução da política habitacional nas suas diferentes modalidades, a prática tem evidenciado dificuldades de implementação relacionadas à baixa capacidade institucional e à pouca experiência com políticas dessa área, sobretudo quando se trata de intervenções em assentamentos precários.

O exame da experiência do processo de implementação do PAC-UAP em João Pessoa/PB revelou a existência de entraves de diversas naturezas, com destaque para os Técnicos e Institucionais, os Operacionais e Contratuais e os de Múltiplos Entraves Combinados.

Ademais, se constatou que, apesar de esforços da gestão municipal, no sentido de capilarizar suas ações para o tratamento integrado daqueles assentamentos, ainda permanecem problemas relacionados à pactuação entre os atores, sobretudo com relação à população beneficiária, e à qualidade dos projetos. Como evidência disso tem-se o fato de que o município se encontra elaborando outro projeto para o assentamento Maria de Nazaré, por exemplo. Outro, diz respeito à parte da proposta que foi apresentada para a comunidade do São José, a qual não aceitou. Essa não aceitação implicou na necessidade de se formular nova proposta, a qual deve ser submetida tanto à população quanto à Caixa Econômica Federal, na condição de instituição mandatária.

Reconhecendo que a implementação funciona como uma espécie de jogo entre diferentes implementadores, pode-se supor que o grau de adesão ao PAC-UAP, por exemplo, varia em função dos recursos disponíveis e da capacidade de barganha de atores institítcuionais e não institucionais. Pode-se supor, também, a existência de um amplo espaço, que ainda se encontrar aberto, para que os implementadores adotem comportamentos discricionários.

Nesse sentido, pode-se concluir que a complexidade inerente ao caráter multissetorial e integrado que orienta e define as ações de urbanização de assentamentos precários, e a relação entre atores estatais e não estatais que cotidianamente jogam, são fatores explicativos na longevidade dos projeto.

De modo complementar, concluí-se que o Programa de Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP) em João Pessoa, mesmo tendo possibilitado a ampliação dos investimentos direcionados para famílias que residem em áreas precárias, é fundamental ter em conta que as intervenções ocorrem em contextos complexos, conflituosos, degradados ambientalmente, insalubres e vulneráveis socialmente, o que dificulta a realiação daquelas intervenções.

Logo, entende-se o PAC-UAP em João Pessoa mais como um tipo de experimentação social, e menos como um projeto coletivo ideal fechado. Sendo assim, é fundamental o reforço da necessidade (e da importância) de se aprimorar processos de implementação (e todo o ciclo) de programas e de projetos, sobretudo daqueles que são, pela sua própria natureza, complexos pelas múltiplas dimensões que o envolvem, pela diversidade de atores envolvidos e pelo seu caráter integrado.

REFERÊNCIAS

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES/CEM. **Urbanização de Favelas: a experiência do PAC**. Brasília/DF, 2010.

BUENO, L. M. M.; FREITAS, E. L. H.. Normas específicas e metodologia para projetos e obras de urbanização e recuperação ambiental de assentamentos precários. In: **Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários**. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/ Aliança de Cidades. primeira impressão: janeiro de 2009.

BUENO, L. M. M. **Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização**. 2000. 362f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2000.

CALDAS, M. F. A Utopia da Reforma Urbana: ação governamental e política pública no Brasil. Belo Horizonte: C/Arte, 2018.

CAMPANHONI, A.. Implementação da política federal de habitação para assentamentos precários: gestão municipal e os entraves na execução das intervenções. **Rev. Serv. Público Brasília** 67 (2) 227- 248 abr/jun 2016. p. 227-248.

CARDOSO, A. L.; DENALDI, R.. Urbanização de Favelas no Brasil: um balanço preliminar do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). In: DENALDI, R.; CARDOSO, A. L.. **Urbanização de Favelas no Brasil**: um balanço preliminar do PAC. 1ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

_____.; JAENISCH, S. T.; ARAGÃO, T. A.. 22 anos de Política Habitacional no Brasil: da euforia à crise (Introdução). In: **22 anos de Política Habitacional no Brasil**: da euforia à crise. 1ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2017.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; NAVARRO, Claudio Alexandre. O Brasil na Encruzilhada: Política, Planejamento e Investimentos na Experiência Recente do PAC (2007-2014): avanços e ameaças. In: **Governança da política de infraestrutura**: condicionantes institucionais ao investimento / Alexandre de Ávila Gomide, Ana Karine Pereira, editores. - Rio de Janeiro: Ipea, 2018. P. 63-89.

CELLARD, A.. A Análise Documental. In: POUPART, J.; DESLAURIERS, J.P.; GROULX, L.H.; LAPERRIÈRE, A.; MAYER, R.; PIRES, A. **A Pesquisa Qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 4ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2014.

DENALDI, R. Assentamentos Precários: identificação, caracterização e tipologias de intervenção. In: **Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários**. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança de Cidades. primeira impressão: janeiro de 2009.

_____. Estratégias de enfrentamento do problema: favela In: **Política Habitacional e a Integração Urbana de Assentamentos Precários**: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. Brasília/DF. 16, 2008.

_____. **Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses**. 2003. 229f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2003.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**. Nº 21– JUN DE 2000.

LIMA, L.; D'ASCENZI, L. Implementação de Políticas Públicas: Perspectivas Analíticas. **Revista de Sociologia e Política**. v. 21, nº 48: 101-110 Dez. 2013.

LOTTA, G. S.. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil** / organizadora, Gabriela Lotta. Brasília: Enap, 2019.

_____. **Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família**. 2010. 295f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

OLIVEIRA, V. E. de; COUTO, C. G.. Diretrizes prioritárias e fases da implementação: como mudam as políticas públicas. In: **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil** / organizadora, Gabriela Lotta. Brasília: Enap, 2019.

RIBEIRO, L. C. de Q. O Estatuto da Cidade e a Questão Urbana brasileira. In: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro; Adauto Lucio Cardoso (Orgs). **Reforma Urbana e gestão democrática**: processos e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003, 2ed, 2013.

SAULE JÚNIOR, N.; UEMURA, M. M. **Agenda Habitat**. Org. FASE – SP Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional; Instituto Pólis. 1997.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2ed. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. In: **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SESSÕES TEMÁTICAS

013

CRIMINALIDADE, SEGURANÇA PÚBLICA E DIREITOS HUMANOS - 2 SUB SESSÃO



A ADMINISTRAÇÃO DA POLÍTICA PENITENCIÁRIA NO CEARÁ: NOTAS SOBRE O AS PERCEPÇÕES DOS AGENTES PENITENCIÁRIOS DA REGIÃO DO CARIRI.

Wendell de Freitas Barbosa, UFCA, FUNCAP
Maria Eduarda da Silva Limeira, UFCA, FUNCAP
Ricássia da Silva Almeida, UFCA, FUNCAP
Leandro Pereira de Melo Bezerra, UFCA, FUNCAP
Alania Maria Leal Gouveia, UFCA, FUNCAP

Resumo: O presente artigo analisa a administração penitenciária, focando na percepção dos agentes penitenciários que atuam na linha de frente dessa política pública na região do cariri. Por meio dessas percepções sociais, analisamos a gestão direta da população no contexto de inflexão e mudança de orientação no repertório das políticas públicas de justiça e do sistema penitenciário do Ceará. A metodologia empregada no estudo é qualitativa. Na perspectiva mais ampla, pretendemos analisar como as organizações e sujeitos que estão presentes ou intervém no mundo prisional da região se desenham sobre a ótica desses atores. A questão alcança também as práticas e percepções dos agentes penitenciários, as prisões e o repertório recente das políticas de justiça e segurança pública no Ceará e seus impactos na região do cariri.

Palavras-chave: agentes penitenciários. políticas penitenciárias. segurança pública.

INTRODUÇÃO

O estado do Ceará tem enfrentado desafios na administração penitenciária que afetam a segurança pública. A superlotação, precariedade em infraestrutura, fortalecimento da atuação do crime organizado na estrutura prisional e nas periferias, são exemplos que podem ser mencionados nessa direção. Conflitos ocorridos na Cadeia Pública de Itapajé (a 125 km de Fortaleza), disputa envolvendo grupos rivais ocasionou a morte de 10 detentos em janeiro de 2018. Na Prisão Industrial da Região do Cariri a (PIRC), localizada em Juazeiro do Norte, entre os anos de 2016 e 2018 houve diversas tentativas de fuga, um princípio de rebelião, apreensões drogas ilícitas, armas brancas, celulares, além de ataques contra repartições públicas e órgãos privados na região do cariri, orquestrados pelo crime organizado.

Esses eventos influenciaram diretamente a agenda política do governo do Ceará. A Lei Nº 16.710 de 21 de dezembro de 2018, sancionada pela Assembleia Legislativa do Governo do Estado do Ceará, criou a Secretaria da Administração Penitenciária - SAP. Anteriormente, a pasta era ligada a Secretaria de Justiça e Cidadania (Sejus). No novo desenho, a SAP ganhou autonomia modificando a estrutura organizacional e assumindo as funções da Sejus. Ainda na alternância de seu repertório, o Governo do Estado nomeou o Policial Luís Mauro Albuquerque, então secretário de justiça do Rio Grande do Norte, secretário da Secretaria de Administração Penitenciária.

O novo secretário tinha em seu currículo o aceno ao recrudescimento da política penitenciária, atestada em sua passagem na gestão da pasta no Rio Grande do Norte. Isso despertou a reação violenta das principais facções do crime organizado que atuam no Ceará, Primeiro Comando da Capital (PCC) o Comando Vermelho (CV) e o Guardiões do Estado (GDE). Entre o final do ano de 2018 e o início de 2019 ocorreram ataques contra repartições públicas e organizações privadas, cuja autoria foi reivindicada por esses grupos. Ao todo, registram-se mais de 200 ações em todo o território. O crime organizado exigia a saída do secretário, todo este contexto colocou em primeiro plano da agenda política, o problema da crise penitenciária do Estado. Devido a intensidade das ações e a sensação de medo e insegurança, o Governo estadual solicitou reforços policiais de outros Estados da Federação e da Força Nacional. O secretário Mauro Albuquerque, por sua vez, suspendeu as visitas nos espaços prisionais, condicionando o retorno ao fim dos ataques e anunciou o fim da separação dos presos de acordo com a filiação à organizações criminosas, práticas comuns adotadas na gestão informal da população carcerária nas unidades prisionais.

Já na sua nomeação, secretário Luís Mauro Albuquerque, chamou a atenção ao se vestir com uniforme de agente penitenciário, acompanhado de um grupo de agentes, simulando a escolta. Segundo matéria do jornal O POVO, ao ser indagado em relação a vestimenta, respondeu: "Meu terno é o uniforme". Dessa forma, o governo e o secretário enviavam uma mensagem clara de destaque e valorização simbólica da figura dos burocratas de nível de rua (LIPSKY, 2019) da gestão penitenciária. Essa guindada gerou uma resposta positiva por parte dos agentes penitenciários e suas entidades representativas. Em seu contato com os portais midiáticos, o novo secretário prometia o resgate da autoridade do estado e o maior disciplinamento da população carcerária, em suas palavras "o preso está sob a tutela do Estado. Quem manda é o Estado.".

Sob esse novo repertório, no interior sistema prisional a promessa de autoridade transmitia o prestígio social para o corpo da equipe dirigente dos espaços prisionais, cujo principal ícone é a figura do agente penitenciário. Trata-se, portanto de uma modificação no discurso do estado sobre a política penitenciária e sobre o lugar dos agentes penitenciários, que estão na linha de frente de execução da política.

Nos meses iniciais de sua gestão foram providenciadas mudanças na alocação de presos e também instauradas novas normas na condução das rotinas administrativas e do cotidiano dos cativos do sistema penitenciário cearense. Foram fechadas 92 (noventa e duas) unidades, remanejando cerca de

4.000 (quatro mil) internos, a maioria para a capital do estado. Cerca de 300 (trezentos) internos foram transferidos para a região do cariri, aumentou a quantidade de agentes e internos, contudo, as péssimas condições de infraestrutura permaneceram.

O presente artigo pretende oferecer o detalhamento da administração penitenciária, focando na percepção dos agentes penitenciários que estão na linha de frente da política do governo do estado. E por meio dessas percepções sociais dos agentes que estão diretamente em contato com a execução da política penitenciária e sua gestão direta da população que captamos esse ponto de inflexão e mudança de orientação no repertório das políticas públicas de justiça e do sistema penitenciário do Ceará.

Como desdobramento desse recorte, também apresentamos o mapeamento dos atores envolvidos direta ou indiretamente com esse problema público, buscando compreender os impactos da reorientação da política. Nesta investigação dar-se prioridade ao território da Região do Cariri, contemplando mais especificamente os espaços de encarceramento nas cidades de Juazeiro do Norte, Crato e Barbalha.

Desse modo o presente artigo visa detalhar a administração penitenciária explorando o cotidiano de relação da equipe dirigente, as percepções sociais elaboradas pelos agentes sobre os internos, tendo em vista que os agentes são uma peça importante desse desenho e atuam na linha de frente da sua implementação.

Através da percepção social dos agentes penitenciários, busca-se refletir sobre os efeitos das alterações no sistema penitenciário e nas políticas públicas de segurança e justiça no estado do Ceará baseando-se no contexto da região do Cariri.

TRAJETÓRIA METODOLÓGICA DA PESQUISA

Para abordagem deste artigo, foram utilizadas ferramentas da pesquisa qualitativa. Foi realizada pesquisa documental para análise de documentos oficiais, nos meios físico e digital, produzidos por diferentes órgãos, tais como o Governo do Estado, Organizações da Sociedade Civil, Ordem dos Advogados do Brasil, sede Cariri e Fortaleza, entre outros. A partir desses dados, foram extraídas informações importantes para o diagnóstico dos desafios enfrentados pelo sistema penitenciário no Ceará, assim como as ações já realizadas em resposta a essa grave crise.

Em paralelo foi realizada uma revisão de literatura, abrangendo a produção nacional e estrangeira diante do tema em questão, desde as bases teóricas dos estudos sobre punição, até artigos contemporâneos que relatam experiências de outros espaços prisionais no Brasil. Essas leituras auxiliaram na compreensão da prisão enquanto instituição social, política pública, e espaço de relações sociais que antecederam a pesquisa *in loco*.

Ainda tendo como horizonte fontes secundárias, construiu-se uma hemeroteca em que são colecionadas publicações feitas pelos principais portais de mídia impressa e digital, além de artigos emitidos por órgãos ligados à segurança pública. O conteúdo da hemeroteca reforça a importância do olhar da imprensa e dos meios de comunicação para a temática. Constam as impressões que chegam até a sociedade sobre a história recente da crise penitenciária e retratam como se dá sua presença no campo midiático.

Ademais, iniciou-se a operação do trabalho de campo através da observação *in loco* no sistema de encarceramento da região do cariri, visando acompanhar o cotidiano das unidades prisionais e compreender o fluxo de relações entre os espaços prisionais e o "mundo de fora". Vale ressaltar que a pesquisa de campo permite a interação não somente com os agentes penitenciários e internos, mas toda equipe dirigente (administração, enfermeiros, professores, terceirizados), familiares de internos, profissionais da justiça, grupos religiosos e outros atores que participam desta cena social.

A pesquisa de campo foi inicialmente realizada nos seguintes espaços prisionais: as Cadeias Públicas Masculina e Feminina de Juazeiro do Norte e a Penitenciária Industrial da Região do Cariri (PIRC). Porém, após a reconfiguração do sistema de encarceramento, a Cadeia Pública de Juazeiro do Norte tornou-se uma unidade regional, da mesma forma a Cadeia Feminina, que foi realocada para o município de Crato, a pesquisa tem continuidade nas três unidades.

Como sequência, a pesquisa prevê a aplicação de entrevistas semi-estruturadas realizadas com representantes de organizações sociais, públicas e criminosas que estejam de algum modo entrelaçados na administração do problema público da questão carcerária no Ceará e no Cariri de modo que a entrevista será direcionada a dirigentes, internos, egressos do sistema prisional, membros de órgãos da sociedade civil e demais atores envolvidos.

Vale ressaltar que o artigo objetiva analisar as percepções dos agentes penitenciários sobre o novo desenho da política penitenciária, tendo em vista seu papel crucial na execução penal.

O presente artigo apresenta resultados preliminares da pesquisa, tendo por base dados primários e secundários. Por questões éticas, optou-se nas transcrições dos materiais de pesquisa pela utilização de nomes fictícios para os agentes penitenciários e os internos com os quais os pesquisadores obtiveram contato no decorrer do trabalho de campo.

A PRISÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA

Historicamente, as instituições prisionais têm como ideal a conversão disciplinar de infratores sociais. Por meio delas, os cativos teriam oportunidade de passar pelo processo de reintegração à sociedade, longe dessa perspectiva inicial, a prisão passou a se tornar lugar de exclusão e de aprofundamento na criminalidade para esses sujeitos (FOUCAULT, 1998).

Essa constatação se aplica aos espaços prisionais brasileiros, marcados pelo encarceramento em massa somado a deficiente infraestrutura espacial, provocando taxas expressivas de superlotação. Ao falar da organização social do crime, Adorno explica que tal configuração abriu espaço para o surgimento e atuação das organizações criminosas, como as facções. Quando deveria atuar na direção contrária, as prisões brasileiras serviram de espaço de expansão e fortalecimento das facções criminosas (ADORNO, 1991).

De acordo com dados do INFOPEN (2016), o Brasil, atualmente, é o terceiro país com a maior massa populacional no sistema carcerário, possuindo um quantitativo com cerca de 726.712 internos para um total de 358.663 vagas, ou seja, uma taxa de ocupação de 197,4%. Desse total de presos 292.331 não possuem condenação judicial. Dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) apontam o crescimento destes números, em 2019 os índices registram a quantidade de 812.564 presos, destes 337.126 provisórios, correspondendo a 41,5% do total da população carcerária nacional.

Ano	Qtd. de vagas no sistema prisional	Número total de presos	Qtd. de presos provisórios
2016	358.663	726.712	292.331
2019	358.663	812.564	337.126

Vagas no sistema prisional, número total de presos e quantidade de presos provisórios.

Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do INFOPEN.

A superlotação acaba provocando o ambiente insalubre das instituições prisionais brasileiras, gerando diversos problemas de saúde tanto para os presos que acabam expostos a doenças como tuberculose, hanseníase, pneumonia, tétano etc. como também para os agentes penitenciários que estão em contato direto com essa população.

O Ceará possui uma população carcerária de 20.149 presos, sendo que o sistema prisional atual só comporta 12.043 vagas. Isso significa uma taxa de 67,4% de superlotação. Essa realidade se estende à região Metropolitana do Cariri que tem também sido contexto de crises sociais envolvendo a questão carcerária. Quando analisamos a quantidade de vagas e a quantidade de presos nos principais espaços prisionais da região, encontramos a seguinte configuração:

Unidade	Qtd. vagas	Qtd. presos	Percentual
Unidade Prisional Regional Masculina	270	700	259%
Unidade Prisional Regional Feminina	300	120	-
Penitenciária Industrial da Região do Cariri	560	1110	198%

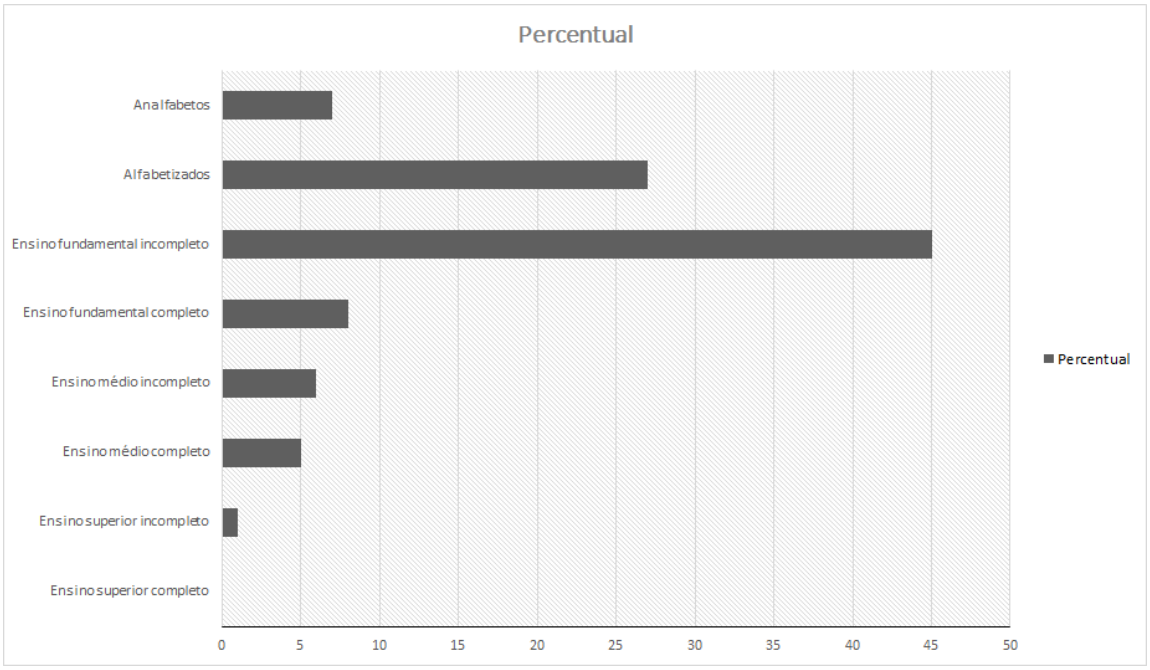
Quantidade de presos nas Unidades Prisionais na Região do Cariri em 2019

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados secundários da pesquisa.

A Comissão de Direito Penitenciário da sede regional da Ordem dos Advogados do Brasil apontou problemas nas cadeias públicas das principais cidades da região, questões como a superlotação, insalubridade, ausência de estrutura básica para serviços de saúde, baixo efetivo profissional e equipamentos de trabalho, risco de fuga constante, estrutura física precária, mistura entre presos provisórios e presos efetivos, presença de facções criminosas, dentre outras, foram apontadas.

Atualmente, a população carcerária cearense é de aproximadamente 20.159 (Vinte mil, cento e cinquenta e nove presos). De acordo com censo penitenciário realizado no Ceará, até o ano de 2014 quase metade de toda a população carcerária cearense (49,4%) encontra-se em situação de privação provisória, aguardando a decisão da justiça (LIMA et al, 2014). Além disso, o relatório apresenta uma massiva população de jovens com faixa etária entre 18 e 33 anos com prevalência de jovens com 20 e 22 anos de idade, cuja identidade racial é não-branca (85%, segundo dados do INFOPEN, 2016). Outro dado a chamar atenção nesses documentos é a distribuição da população carcerária cearense por escolaridade: 7% analfabetos; 27%alfabetizados; 45% fundamental incompleto; 8% ensino fundamental completo; 6% ensino médio incompleto; 5% ensino médio completo; 1% ensino superior incompleto; 0% com ensino superior completo. Esses dados sugerem que a questão carcerária no Ceará está intimamente relacionada com outras estruturas sociais como o racismo, a exclusão social e os reflexos da desigualdade social no acesso à justiça e à cidadania.

Gráfico 01: Distribuição da população carcerária cearense por escolaridade.



Fonte: Censo Penitenciário do Ceará.

A Lei Nº 13.167, de outubro de 2015, que trata do método de execução penal, ressalta em seu artigo 84 parágrafos 1º e 3º que os presos provisórios devem ser separados dos condenados. Contudo, essa é uma realidade distante da gestão penitenciária observada no contexto cearense, que recorre a critérios informais para classificar e praticar divisões na arquitetura prisional. De acordo com o relatório elaborado em 2019 pela Comissão Estadual de Defesa dos Direitos Humanos do Ceará, a superpopulação e insalubridade dos espaços prisionais transgridem os direitos humanos. Unidades recém-inauguradas contam com o dobro da internos suportados por sua capacidade, unidades mais antigas, além dos problemas de infraestrutura, ultrapassam 100% de taxa superlotação.

Criada em 11 de julho de 1984, a Lei nº 7.210, Lei de Execução Penal – LEP, apresenta a polifuncionalidade do sistema prisional brasileiro, baseada no tripé: preventiva, reeducativa e retributiva, no seu texto, a lei estabelece a caracterização do sistema de organização dos regimes e do estabelecimento prisional. Conforme o seu Art. 1º. "A execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado" (BRASIL, 1984).

Ao destacar o objeto da execução penal, a lei menciona o direito de punir e a pretensão punitiva. O direito de punir é a manifestação da soberania do Estado, a prerrogativa, *in abstracto,* de se impor coativamente a qualquer pessoa que cometa infração penal, desrespeitando a ordem jurídica vigente e coloque em perigo a paz social. A pretensão punitiva, enquanto disposição, consiste em submeter alguém que efetivamente praticou infração penal e uma punição prevista em lei. Sendo que para satisfazer a sua pretensão de punir o autor de um fato típico e ilícito (infração penal), deve o Estado desenvolver uma atividade oficial denominada persecução (ou perseguição) penal (MIRABETE, 2000)

Essa atividade inicia-se com a instauração do inquérito policial, segue com a propositura da ação penal e, finalmente, em caso de acolhimento da pretensão acusatória, encerra-se com a execução da pena, até sua extinção, seja em face de seu cabal cumprimento, seja devido a qualquer causa extintiva de punibilidade. Em termos jurídicos, a execução penal propicia a satisfação efetiva e concreta da pretensão de punir do Estado, proferida mediante o devido processo legal, a qual impõe uma sanção penal ao autor de um fato típico e ilícito (CAPEZ, 2011).

Ainda segundo a LEP, a execução penal desempenha dupla finalidade: a correta efetivação dos mandamentos existentes na decisão criminal e o oferecimento de condições para a readaptação social do condenado. Para isso, estabelece garantia de direitos para os condenados e internados:

> "direito à vida, direito à integridade física e moral, direito à igualdade, direito de propriedade, direito à liberdade de pensamento e convicção religiosa, direito à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem, direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra abuso do poder, direito a assistência jurídica, direito à educação e a cultura, direito ao trabalho remunerado, direito a indenização por erro judiciário, direito à alimentação, vestuário e alojamento com instalações higiênicas, direito de assistência à saúde, direito à assistência social, direito à individualização da pena, direito de receber visitas e direitos políticos". (BRASIL, 1984)

Segundo Mirabete (2000), os estabelecimentos penais tem compromisso com a reinserção do indivíduo no convívio social, para tanto, deve possuir arquitetura adequada às características da pena a ser cumprida pelo condenado. Além de garantir a integridade e dignidade da população carcerária, essas expectativas garantem condições mínimas de trabalho e dignidade para os agentes penitenciários.

Essas expectativas legais estão distantes do cotidiano dos espaços prisionais cearenses. Relatório elaborado pela sede local da Ordem dos Advogados do Brasil, enumera problemáticas que afetam diretamente a execução do trabalho dos agentes penitenciários: o déficit de coletes, armamentos e equipamentos de segurança, baixo efetivo de agentes penitenciários, falta de câmeras de monitoramento, problemas na estrutura física que reforçam o grau de insalubridade dos ambientes (falta de água, banheiro dos agentes em péssimo estado ocasionado pela falta de saneamento, fossa a céu aberto causando mau cheiro) , podem ser citados nessa direção (OAB, 2017).

Ainda segundo o relatório, internos custodiados (que aguardam sua pena na justiça) e apenados (que cumprem penas já estabelecidas) convivem no mesmo espaço físico, contrariando o que está previsto em lei. Essa forma de encarceramento intensificava ainda mais as demandas nas unidades prisionais, dificultando o estabelecimento de controle disciplinar por parte dos agentes penitenciários, o que acabava gerando um terreno fértil para atuação de facções criminosas no sistema prisional que se expandiram nessas brechas, sobretudo no recrutamento de novos membros.

AGENTES PENITENCIÁRIOS E O QUADRO POLÍTICO DO ESTADO

O trabalho com seres humanos nessas condições requer competências especiais. Como observa Goffman (1977), os membros da "equipe dirigente" de instituições totais têm de lidar com a hostilidade dos internos e apresentar-lhes às normas de conduta. (GOFFMAN, 1961)

Segundo Louenço (2011), a carreira de agente penitenciário é considerada como uma das mais estressantes. Nessa profissão é preciso estar alerta a todo momento em um ambiente fechado, insalubre e perigoso. Os agentes sofrem com o estigma de terem condutas erradas no exercício dos seus mandatos profissionais, como, por exemplo, maus tratos, violência, tortura, corrupção. Isso acaba gerando desgaste no reconhecimento profissional.

Estudos como o de Carlson e Thomas (2006), apontam que agentes penitenciários estão mais suscetíveis a desenvolverem a síndrome de *Burnout*, provocada por condições de trabalho físicas, emocionais e psicologicamente desgastantes. Mudanças bruscas de humor, ansiedade, baixo autoestima e depressão, estão associados a essa síndrome. Ao contrário dos policiais que têm pouco contato com o sujeito preso, os agentes mantêm um contato direto durante toda a pena. trabalham até a aposentadoria e são os principais alvos nas rebeliões.

Frente a crise carcerária enfrentada pelo estado do Ceará os agentes penitenciários entraram em greve em maio de 2016. Nesse contexto agentes penitenciários da unidade de Barbalha fizeram reivindicações através do relatório de inspeção da OAB, solicitando mais armas, munições, coletes, uma nova viatura, aterramento do lixão próximo da unidade, assistência médica, dedetização semanal da unidade e cursos de capacitação (OAB, 2017).

Perante o agravamento da crise penitenciária o Sindicato dos Agentes e Servidores Públicos do Sistema Penitenciário do Estado do Ceará (SINDASP-CE)[1] em 2017 recorreu a então titular da Secretaria de Justiça do Ceará, Socorro França, solicitando mais armamentos para agentes de todas as unidades da reunião e reforços para a segurança de agentes que estavam sofrendo atentados.

Apesar desses esforços, não houve mudança significativa no quadro. Em 2018, novas demandas foram feitas pela associação, denunciando a condição de precariedade das unidades do interior do estado, a forte atuação de facções criminosas, também o déficit de agentes no efetivo. Essas reivindicações constam em atas das reuniões com a Secretaria de Justiça do estado e mencionam, ainda, a cobrança da associação pela criação emergencial de 14 unidades regionalizadas, pois a superlotação estava aumentando os casos de violência nas unidades prisionais.

[1] Com criação em 2013 e aprovação do estatuto em 2014, o SINDASP-CE representa agentes e servidores do sistema penitenciário do Ceará, todas as informações adicionadas foram retiradas do site do próprio sindicato.

Tendo em vista todas as reivindicações e o agravamento dessas situações dentro das cadeias públicas e penitenciárias ocorre a decisão do Governo do estado de fazer uma reforma no sistema penitenciário do Ceará a começar pela Secretaria de Justiça que foi substituída pela Secretaria de Administração Penitenciária, por meio da Lei estadual 16.710/18.

Dessa forma em primeiro de janeiro de 2019 o novo secretário da Administração Penitenciária, Luis Mauro Albuquerque, que fora o responsável na recuperação do controle da Penitenciária Estadual de Alcaçuz (RN) em 2016, assumiu o cargo já sofrendo ameaças das principais facções que atuam no crime organizado do Ceará.

Mauro Albuquerque tornou-se ícone entre os agentes penitenciários, entre as medidas anunciadas, destacavam-se o fim da separação de presos por facção, a instalação de bloqueadores de sinal telemóvel nos presídios, a intensificação de monitoramento. Um dos métodos que mais se destaca é o de vigilância 24 horas implantado na Penitenciária Industrial Regional do Cariri (PIRC). Esse método consiste na permanência de um agente fortemente armado, geralmente com uma espingarda calibre 12, na frente de cada vivência. Desse modo, os agentes conseguem ter uma ação muito mais rápida, evitando articulação entre os internos. O novo secretário ordenou a desativação de 92 unidades por todo o estado, agravando a superlotação nas unidades prisionais.

Essa maior aproximação com os agentes, criou uma atmosfera positiva da percepção dos agentes em relação a nova orientação da política penitenciária. A título de exemplo, em demanda recente realizada pelo SINDASP-CE, Valdemiro Barbosa, reuniu-se com Mauro Albuquerque no dia 17 de julho de 2019, solicitando ampliação do arsenal de armamento individual para os agentes, reforma dos alojamentos e banheiros, melhor remuneração dos servidores em desvio de função e a entrega das novas viaturas. Após dar garantias do atendimento, o Governo do estado fez a entrega 85 novas viaturas para a SAP.

A nova gestão tem sido bem recebida pelos que estão na linha de frente de execução das políticas penitenciárias. Tudo se passa como se o endurecimento da política transmitisse maior prestígio para os agentes, com a promessa do resgate da autoridade do estado e disciplinamento da população carcerária. Por outro lado, isso gera uma forte desumanização das relações entre agentes e presos. Na gestão das unidades prisionais do Cariri, profissionais que estão em cargos de direção possuem histórico disciplinar que mencionam práticas de abuso de poder e tortura. Tal reputação tem sido, ainda que informalmente, valorizada pelo novo secretário e incentivado a adoção de uma linha mais autoritária que naturaliza formas de humilhação, ameaça de coação física e coação física como procedimento rotineiro no cotidiano dessas instituições.

O CONVÍVIO "ENTRE MUROS" DOS AGENTES PENITENCIÁRIOS

Por meio do trabalho de campo nos espaços do sistema prisional da região do cariri, foi possível entrar em contato direto com os agentes penitenciários e a direção administrativa. Desse modo, foi possível entender as suas percepções sobre as políticas implementadas pela Secretaria de Administração Penitenciária.

Atualmente, o cargo de agente penitenciário no Ceará é alcançado por meio de concurso público estadual. Possuindo controles disciplinares e organização hierárquica específica. Nos espaços prisionais, esses profissionais convivem com outros servidores terceirizados (dentista, enfermeiro etc.) e concursados (policiais, professores etc.). Os policiais fazem o controle externo da prisão e podem intervir em situações de conflito e violência, os agentes penitenciários desempenham todo o controle das instalações internas e dos presos. Por ser um cargo criado recente na burocracia do Estado do Ceará, os agentes ainda sofrem com a identidade profissional, gerando conflitos de função entre estes profissionais e policiais.

Outros conflitos presentes no cotidiano desses profissionais têm a ver com sua interação com a população carcerária. Essas experiências acabam afetando a vida pessoal, como relata a agente Adriana: "Era muito perigoso e estressante, eu me sentia insegura. Teve várias vezes que eu dormia na própria unidade, já ameacei chefes do tráfico, PCC e é complicado pra gente que tem família, né" e conclui "Vivemos em uma prisão fora da prisão". *[Notas de campo, abril de 2019]*.

Com o fortalecimento do crime organizado nas prisões cearenses, a gestão penitenciária historicamente fazia concessões desconsiderando os princípios estabelecidos na LEP, de modo a garantir a separação dos presos de acordo com sua identificação com facções criminosas, por exemplo. Há relatos de prisões no Ceará cujo espaço era inacessível aos agentes e ficava totalmente sobre controle de facções criminosas. Essas informalidades implícitas acabaram criando uma cultura informal na administração penitenciária. Ainda pode ser observado nas unidades prisionais do cariri o modelo de separação dos presos por facções criminosas.

Há também outras formas de classificação discricionária praticada pelos agentes que influenciam a trajetória dos presos no sistema prisional. Uma parte das vivências é destinadas para os presos ligados às facções, outra parte é destinada para os presos com bom comportamento e outra parte para presos que cometeram crimes sexuais. Os presos com bom comportamento poderão ter acesso ao trabalho, a serviços de educação e saúde de forma mais fácil, do que presos classificados como "envolvidos", termo atribuição a presos que possuem vínculos com facções criminosas.

Embora haja a recomendação oficial da nova gestão para a suspensão desses vocabulários informais, muitos desses elementos de negociação informal ainda estão presentes nas ações executadas pelos agentes penitenciárias na administração das unidades prisionais.

No trabalho de campo, de maneira geral, foi observada uma adesão ao estilo de gestão desenvolvida pelo atual secretário. Há no entanto, críticas pontuais, feitas sobretudo pelos agentes penitenciários mais jovens e recém-ingressos no sistema prisional. Na percepção de Lauro, que está no serviço a aproximadamente 4 anos, a política de unificação das unidades prisionais em pólos regionais apresentou melhorias no estabelecimento da "ordem", referindo-se ao disciplinamento e controle da população carcerária. Contudo, essa mudança provocou o constante fluxo de presos que precisavam ser alocados nas novas unidades. Outra percepção nesse sentido, é que as mudanças não consideraram as imperfeições das estruturas das cadeias e presídios, provocando, assim, problemas de superlotação.

Na percepção de João, um agente mais experiente que atua a mais de 10 anos no sistema prisional, o novo desenho da política prestigia a função do agente penitenciário. Na sua visão, as gestões anteriores priorizavam apenas a política penitenciária considerando os problemas enfrentados pelo "encarcerado". Nesse sentido, havia uma sensação de desrespeito e falta reconhecimento por parte desses profissionais que, em alguma medida, foi modificada pela postura do novo secretário reorientação da política penitenciária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados apresentados aqui fazem parte de uma pesquisa mais ampla financiada pela Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico sobre a questão carcerária na região iniciada em 2018.

O artigo se propôs a pensar os acontecimentos recentes da administração penitenciária cearense, tendo por base as percepções sociais dos agentes penitenciários, aqueles que atuam na linha de frente da execução da política no "nível de rua".

Foi considerado o contexto mais abrangente envolvendo a dinâmica nacional e estadual da crise penitenciária e seus reflexos e particularidades no território caririense.

Os resultados da pesquisa podemapontar para melhor compreensão dos problemas estruturais, relacionais e simbólicos sobre a população carcerária e sua gestão no interior do Ceará. Isso poderá revelar os modos de ação e organização de grupos criminosos no interior desse campo, permitindo assim traçar estratégias mais embasadas para intervenção nesses casos que não o repertório da repressão policial exclusivamente.

Há, ainda, pouca ou nenhuma sistematização do que poderíamos chamar de esfera pública ampliada atuando nessas questões: empresas privadas, organizações sociais, organizações religiosas, organizações públicas que já atuam ou que poderiam atuar no desagravo dessa crise. Empresas que recebem subsídios do Governo do estado e poderiam oferecer postos de serviço e qualificação profissional para ressocialização dos presos. As universidades que podem desenvolver projetos levando atividades voltadas para educação, saúde e formação humana. A consequência de pensar essa esfera pública ampliada pode fornecer instrumentos para planejar e integrar ações em rede que ofereçam estratégias novas de intervenção diante desse problema. Outra contribuição fornecida pela pesquisa é a realização do mapeamento de políticas públicas que incidem sobre o território que podem atingir de maneira mais preventiva esse problema e seu público (familiares de custodiados e apenados, agentes penitenciários, custodiados e apenados, jovens em situação de vulnerabilidade social, etc).

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988)**. LEI Nº 7.210, DE 11 DE JULHO DE 1984.** Instituindo a Lei de Execução Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. Acesso em: 05 jul.2019.

BRASIL. Constituição (1988). **LEI Nº 13.167, DE 6 DE OUTUBRO DE 2015** - Lei de execução Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13167.htm. Acesso em 16 jul.2019.

BEZERRA, Cláudia; ASSIS, Simone; CONSTANTINO, Patrícia. **Sofrimento psíquico e estresse no trabalho de agentes penitenciários**: uma revisão da literatura. fev, 2016. Disponível em: https://www.scielosp.org/article/ssm/content/raw/?resource_ssm_path=/media/assets/csc/v21n7/1413- 8123-csc-21-07-2135.pdf. Acesso em: 18 jul. 2019.

CAPEZ, Fernando. **Execução Penal Simplificado**- 14ª ed. - São Paulo: Saraiva, 2011.

MIRABETE. Júlio Fabbrini. **Execução Penal**: comentários à lei nº 7.210, de 11/07/84 – São Paulo: Atlas, 2000.

OAB-CE, Comissão de Direito Penal e Penitenciário da OAB Subseção de Juazeiro, 2017. SCARTAZZINI, Leticia; BORGES, Lucienne Martins. **Condição psicossocial do agente penitenciário**: uma revisão teórica. Bol. - Acad. Paul. Psicol., São Paulo , v. 38, n. 94, p. 45-53, jan. 2018. Disponível em http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415- 711X2018000100005&lng=pt&nrm=iso. acessos em 18 jul. 2019.

SANTOS, Cláudia dos; PEREIRA, Kariza Woida; CARLOTTO, Mary Sandra. **Burnout em profissionais que trabalham no atendimento a vítimas de violência**. Barbaroi, Santa Cruz do Sul , n. 32, p. 69-81, jun. 2010. Disponível em http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104- 65782010000100005&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 18 jul. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - INFOPEN. Atualização - Junho de 2016. Disponível em: epen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-de- informacoes-penitenciarias-2016/relatorio_2016_22111.pdf. Acesso em: 13 jul. 2019.

ADORNO, Sérgio. **Violência Urbana, Justiça Criminal e Organização Social do Crime.** Revista Crítica de Ciências Sociais n. 33. Coimbra: 1991.

REDAÇÃO. "Era um centro para ganhar dinheiro", diz Mauro Albuquerque sobre como era a situação dos presídios. **Diário do Nordeste**, 19 fev. 2019. Disponível em: https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/seguranca/online/era-um-centro-para-ganhar-dinheiro-diz-mauro-albuquerque-sobre-como-era-a-situacao-dos-presidios-1.2065154. Acesso em: 17 jul. 2019.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1998.

"Eu não reconheço facção", diz secretário da Administração Penitenciária. **O POVO online**, 02 jan. 2019. Disponível em: https://www.opovo.com.br/noticias/politica/2019/01/eu-nao-reconheco-faccao- diz-secretario-da-administracao-penitenciar.html. Acesso em : 17 jul. 2019.

GOFFMAN, Erving. **Manicômios, Prisões e Conventos**. São Paulo: Perspectiva, 1974

LEMOS, Weberte. Governo do Ceará entrega 85 novas viaturas para a Secretaria da Administração Penitenciária. **Portal do Governo**, 18 jul. 2019. Disponível em: https://www.ceara.gov.br/2019/07/18/governo-do-ceara-entrega-85-novas-viaturas-para-a-secretaria-da-administracao-penitenciaria/. Acesso em: 18 jun. 2019.

BORGES, Messias. Presos continuam separados por facções no Ceará. **Diário do Nordeste**, 21 jan. 2019. Disponível em: https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/seguranca/presos- continuam-separados-por-faccoes-no-ceara-1.2052669. Acesso em: 18 jul. 2019.

Sindasp/CE reitera compromisso com categoria e denuncia superlotação e déficit no efetivo. **SINDASP- CE**, 15 set. 2018. Disponível em: http://sindaspce.org.br/noticias-do-sindicato/sindasp-ce-reitera- compromisso-com-categoria-e-denuncia-superlotacao-e-deficit-no-efetivo. Acesso em: 18 jul. 2019.

XERES, Gioras**.** Briga entre presos deixa 10 mortos em cadeia no interior do Ceará. **G1 Ceará**, 29 jan. 2019. Disponível em: https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/conflito-entre-detentos-deixa-mortos-e- feridos-em-cadeia-no-interior-do-ceara.ghtml. Acesso em: 17 jul. 2019.

A CRIMINALIZAÇÃO SELETIVA E A MARGINALIZAÇÃO DA POBREZA: UMA ANÁLISE DO TRÁFICO DE DROGAS NO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE

Ramirez de Almeida São Pedro – UFCG
Felippe Martiniano Reis da Rocha – UNESC
Anmerson Barreto dos Santos – UNINASSAU
Jullyanne Rocha São Pedro – UFRN

RESUMO

Este trabalho tem como escopo analisar quantitativamente os dados referentes ao sujeito criminalizado[1] pelo delito de tráfico de drogas no município de Campina Grande, estado da Paraíba, tomando como base os procedimentos policiais instaurados pela Delegacia de Repressão a Entorpecentes de Campina Grande – DRE/CG, unidade especializada da Polícia Civil da Paraíba na repressão ao tráfico, no período de 2016 a 2018. Norteando-se por variáveis como gênero, idade, cor, estado civil, escolaridade, prole, renda e antecedentes criminais, pode-se demonstrar que a política punitivista / repressivista estatal de "guerra às drogas", com intensa repressão voltada às chamadas "bocas de fumo", acaba por criminalizar as consequências da pobreza, em uma clara seletividade criminal dos sujeitos criminalizados por tráfico de entorpecentes. Além da análise estatística descritiva dos dados coletados pelos pesquisadores na referida unidade policial especializada, foi utilizada a revisão bibliográfica, a partir das reflexões e apontamentos trazidos por teóricos como Michel Foucault, Loïc Wacquat, Erving Goffman, Orlando Zaccone, Maiquel Wermuth e Sérgio Adorno, dentre outros, a fim de embasar a discussão teórica.

INTRODUÇÃO

Para a Organização Mundial da Saúde (1993) droga é toda substância ou produto que, administrado ao organismo vivo, produz modificações em uma ou mais de suas funções, podendo seu uso ser considerado lícito ou ilícito, a depender do contexto cultural e político, de acordo com a legislação de cada país.

[1] Utilizaremos durante todo o trabalho a expressão "criminalizado", referindo-se às pessoas indiciadas em inquéritos policiais instaurados na Delegacia de Repressão a Entorpecentes de Campina Grande, para a apuração do crime de tráfico de drogas, mesmo que não decorrente de prisão em flagrante. O indiciamento é o ato por meio do qual a autoridade policial (delegado de polícia) imputa a alguém a autoria de um crime, por encontrar indícios suficientes da prática criminosa.

No Brasil o critério final empregado para se definir uma substância como droga ilícita é de cunho objetivo-normativo, conforme prescreve o artigo 1º, parágrafo único, da Lei nº 11.343/2006, ou seja, dentre as inúmeras substâncias existentes, serão consideradas como ilegais, que causam dependência física ou psíquica, somente aquelas descritas em Lei ou em listas publicadas periodicamente pelo Executivo Federal.

Tomando-se como parâmetro uma visão meramente jurídica normativa, crimes não passam de "abstrações" ou "criações" da lei penal, não existindo um conceito natural que os possa genericamente definir. As condutas criminalizadas são assim consideradas por uma decisão política estatal, muitas vezes tomada em caráter eventual ou emergencial, por pressão da mídia ou em momentos de instabilidade social, inserindo determinados fatos como crimes no sistema jurídico vigente.

Para muitos juristas e sociólogos, não há um conceito natural de crime, em nada diferindo essas condutas de outros fatos socialmente negativos ou de situações conflituosas ou desagradáveis não alcançadas pela legislação punitiva. Assim, os fatos considerados crimes em uma determinada sociedade ou em um período histórico específico, podem não ser em outro momento e lugar. O Estado, por meio de suas decisões político-legislativas é quem determina o que deve ser consideradocrime.

Essa discussão se acentua quando o tema é a criminalização do uso e do comércio de drogas, já que este mesmo *proibicionismo criminalizador* estatal, produtor de leis penais incriminadoras de algumas condutas relacionadas à produção, à distribuição e ao consumo de determinadas substâncias psicoativas e matérias primas para sua produção, também considera lícitas inúmeras outras substâncias psicoativas e suas matérias primas, geralmente em atendimento às pressões de grupos políticos e econômicos.

Essa "seletividade" de criminalização do Estado em relação a determinadas substâncias é igualmente observada no tocante ao sujeito criminalizado, quando nos deparamos com os dados obtidos das ações de repressão ao tráfico de drogas. A partir da análise das variáveis pessoais e sociais, como gênero, idade, cor, estado civil, escolaridade, prole, renda e antecedentes criminais dos indiciados foi possível verificar a seletividade penal e a hierarquização social em relação aos sujeitos alvos da atuação estatal, em uma destacada *criminalização da pobreza* ou, melhor, *criminalização das consequências da pobreza*, conforme destaca Wacquant (2007, p. 111), já que a maioria dos indiciados por tráfico de drogas são integrantes dos estratos menos abastados da sociedade, geralmente jovens negros, pobres, desempregados, de baixa escolaridade, residentes em periferias e detidos com pequenas quantidades de drogas.

Esse processo de criminalização e punitivismo excessivo e desigual das condutas traficantes, com o consequentemente estereótipo de "traficante", é um reflexo da estigmatização (GOFFMAN, 2015) daqueles integrantes das classes sociais menos favorecidas, tidas como pessoas "perigosas" ou "menos humanas", portanto, não raramente alvos da flexibilização das garantias e liberdades constitucionais em face da dura intervenção do Direito Penal, como forma de garantir os interesses daqueles integrantes dos segmentos mais "tradicionais" da sociedade, os "cidadãos de bem" (SILVA, 2016; WERMUTH, 2011).

Escolhemos como objeto de estudo a cidade de Campina Grande em razão de uma série de fatores condicionantes, dentre eles a sua importância no contexto regional, por se tratar do principal município do interior do estado da Paraíba, apresentando-se como um notável polo econômico e comercial, mas com altos índices de contrastes sociais, além de um considerável histórico criminal no tocante ao tráfico de drogas.

Delimitamos a amostra de pesquisa a todos os registros policiais referentes ao tráfico de drogas constantes na Delegacia de Repressão a Entorpecentes de Campina Grande – DRE/CG, unidade da Polícia Civil do Estado da Paraíba com a finalidade intrínseca de investigar e reprimir os delitos relacionados ao tráfico de drogas na cidade. A delegacia é responsável por formalizar aproximadamente 65% de todos os procedimentos policiais relacionados ao tráfico no município, o que nos garante uma amostra considerável acerca da população total do fenômeno estudado, aumenta o grau de confiabilidade dos dados apresentados e nos conferem melhores condições técnicas para sua análise. Analisamos o total de 158 inquéritos policiais, que resultaram no indiciamento (criminalização) de 325 pessoas, maiores de idade, excluindo-se, portanto, os adolescentes, pois estão sujeitos a tratamento penal diferenciado (não cometem crime, tão somente ato infracional). A série temporal estudada, 2016 a 2018, justifica-se pelo fato da DRE/CG ter sido criada tão somente no ano de 2016, não havendo até então no município delegacia especializada em apurar fatos relacionados ao tráfico de drogas.

Desenvolvemos uma análise estatística descritiva em relação aos dados, que foram coletados diretamente pelos pesquisadores, por meio de consultas diretas aos registros físicos constantes na Delegacia de Repressão a Entorpecentes de Campina Grande, posteriormente tratados, para se excluir eventuais registros não relacionados diretamente ao tráfico de drogas, para daí serem organizados em planilhas com o uso do programa *Microsoft Excel*, que também foi usado para a elaboração dos gráficos constantes neste trabalho.

Além disso, não trabalhamos com todas as ocorrências de drogas registradas no município, pois constatamos que não há na Polícia Civil da Paraíba, em relação às demais delegacias policiais de Campina Grande, dados completos a despeito do crime e do criminalizado por tráfico de drogas, em virtude da falta de padronização dos procedimentos policiais e de um sistema único informatizado e integrado entre as delegacias de polícia.

PROIBICIONISMO CRIMINALIZADOR ESTATAL E A SELETIVIDADE PENAL

As novas relações e estruturas sociais, advindas do já consolidado processo de globalização e consequente enfraquecimento dos Estados-nação em prol do mercado de capitais, ocasiona o surgimento, principalmente nas grandes cidades, de zonas de segregação social e espacial, com novéis padrões de pobreza e de desigualdades sociais, principalmente disparidade de direitos, o que arrasta considerável parcela da população de baixa renda à criminalidade (ADORNO, 2007, p. 10).

Os modernos e tecnológicos meios de produção e distribuição de mercadorias e capitais gerou um verdadeiro descarte da massa proletária. Homens e mulheres agora não mais imprescindíveis aos gestores do setor produtivo se tornam descartáveis, indesejados sociais.

Na medida em que o Estado relegou ao segundo plano suas políticas sociais, não cumprindo sua missão de garantir as condições de dignidade plena de seus cidadãos, com padrões aceitáveis de igualdade para seus habitantes, tornou-se imperativo a ampliação do Estado-penal, ou seja, o braço punitivo do Estado foi chamado a substituir o Estado-providência (*Welfare State*) "e a lançar sua estrutura disciplinar nas regiões inferiores do espaço social" (WACQUANT, 2007, p. 110). Essa política punitivista / repressionista age notadamente sobre a pobreza, elegendo-a como uma das causas do problema. Sendo assim, faz-se necessário administrá-la e, não raramente, eliminar seus excessos.

O comportamento neoliberal adotado por muitos Estados modernos, incluindo o Brasil, impõe uma verdadeira "ditadura sobre os pobres" (WACQUANT, 2001, p. 10), e ao invés de buscar resolver as causas da criminalidade, em seus mais variados níveis, direciona seu poder punitivo sobre os menos favorecidos, indivíduos integrantes do subproletariado das grandes cidades, em sua maioria homens negros e de baixa escolaridade, que negam se submeter a trabalhos formais mal remunerados e sobrevivem do trabalho informal, muitas vezes adotando o tráfico de drogas varejista (pequenas quantidades) como meio de sobrevivência.

Assim, Wacquant (2007) nos ensina que o encarceramento, em sua maioria dos desempregados e trabalhadores pobres, é uma forma de retirar da cena pública esses indesejáveis sociais, sendo a "guerra às drogas" um considerável impulsionador dessa política deconfinamento.

Foucault (2014) já nos alertava sobre os objetivos expressos e os nubilosos do sistema punitivo penal. O caráter autoritário da pena e "docilizador" de sujeitos se manifesta disfarçado pelo discurso liberal de garantia dos princípios e valores da sociedade. Sob essa ilusória aplicação dos princípios liberais libertários, integrantes dos segmentos sociais mais abastados, tanto do ponto de vista material, como simbólico e político, se valeram do direito penal como forma de controlar as relações sociais no campo da violência e da criminalidade. Silva (2016), citando Foucault, afirma que "mesmo as punições dos criminosos foram suavizadas, não para punir menos, mas para punir com mais eficiência. Os castigos físicos em princípio foram diminuídos; os corpos criminosos não mais eram decepados e sim controlados a partir de seu espírito, de seu psiquismo" (pp. 264-265).

Ferrajoli (2006), ao reafirmar o caráter de dominação externado pelos sistemas de aplicação de penas por parte dos detentores do poder, retrata que a história nos revela o caráter inflexível e arbitrário do punitivismo estatal:

> *A história das penas é, sem dúvida, mais horrenda e infamante para a humanidade do que a própria história dos delitos: porque mais cruéis e talvez mais numerosas do que as violências produzidas pelos delitos têm sido as produzidas pelas penas e porque, enquanto o delito costuma ser uma violência ocasional e às vezes impulsiva e necessária, a violência imposta por meio da pena é sempre programada, consciente, organizada por muitos contra um. Frente à artificial função de defesa social, não é arriscado afirmar que o conjunto das penas cominadas na história tem produzido ao gênero humano um custo de sangue, de vidas e de padecimentos incomparavelmente superior ao produzido pela soma de todos os delitos* (Ferrajoli, 2006, p. 310).

Essa política criminal antidemocrática, que investe de forma desigual contra segmentos distintos da sociedade é também impulsionada pela "cultura do medo" amplamente vivenciada na atual sociedade brasileira e divulgada pela mídia, em especial a "policialesca" (SILVA, 2016). Segundo Wermuth (2011, pp. 29-30), "o medo da criminalidade, em que pese a distância que medeia entre a percepção subjetiva dos riscos e sua existência objetiva, pode ter consequências sociais inclusive mais graves que as decorrentes da própria delinquência", comportamento que afeta decisivamente os comportamentos individuais e coletivos dos cidadãos, que ora se tornam mais arredios e agressivos, ora se aprisionam em suas casas, por receio de serem vitimados.

Além disso, esse processo de "paranoia da vitimização" ocasiona um sentimento de comoção social por mais segurança e, consequentemente, intervenção punitiva estatal. Wermuth (2011, p. 31) continua a dizer que, "nesse contexto, o Direito Penal se expande e se rearma como resposta ao medo", ganhando o apoio da população para uma política criminal cada vez mais agressiva do ponto de vista repressivo e punitivo, mesmo que isso represente uma maior flexibilização das garantias do cidadão (investigado), até mesmo com a aplicação antecipada e desmedida de medidas restritivas.

Nesse ambiente de clamor público por mais severidade nas punições, onde o criminoso é um inimigo do cidadão "de bem", sujeito a ser combatido ou, porque não, abatido, a adoção de medidas beligerantes contra o tráfico de drogas ganha corpo e apoio da população amedrontada e que acredita viver na iminência da vitimização.

Para D´Elia Filho (2017), esse comportamento estatal de seletividade penal ocorre tanto na denominada *criminalização primária*, ou seja, no processo legislativo de produção de leis penais, invariavelmente mais severas do ponto de vista da pena, como na *criminalização secundária*, esta exercida pelos agentes responsáveis por aplicação da lei vigente, desde a investigação e prisão, percorrendo todo o trâmite processual e consequente execução da pena. Como não podemos falar em um critério "natural" de valoração do delito e da pena consequente (proporcional ao crime), essa mensuração primária é realizada tão somente por critérios políticos do legislativo, que visa atender aos anseios de seus eleitores ávidos pelo recrudescimento da punição a criminosos. Do ponto de vista secundário, os agentes públicos responsáveis pela aplicação da lei são doutrinados a acreditar em um horizonte positivo decorrente dessa guerra contra o inimigo delinquente.

No mesmo sentido, Wermuth (2011) nos traz que, além da seletividade quantitativa do sistema penal, deparamo-nos também com uma seletividade qualitativa, ou seja, direcionada tanto a criminalização de delitos específicos, como para a sujeição criminal de certos indivíduos, a depender de suas condições sociais.

Dada a coincidência existente entre as elites políticas e econômicas, o direito penal age sobre o interesse dessas, em um processo não somente de seleção de condutas criminosas, mas também de pessoas que receberão o rótulo de "delinquentes". Tal seletividade qualitativa deve-se ao fato de que, em sociedades desiguais, os grupos detentores da maior parcela do poder possuem a capacidade de impor ao sistema uma impunidade praticamente absoluta das suas próprias condutas criminosas (Wermuth, 2011, p. 72). Desse modo, o caráter seletivo com que se dá a atuação das agências que integram o sistema penal tem como norte, antes do combate à criminalidade, a contenção de determinados grupos humanos que, diante de sua configuração socioeconômica, traduzem-se em inconvenientes sociais.

Nesse contexto, a repressividade ao "inimigo social" não se resume aos grandes traficantes integrantes de facções criminosas, gerentes de cartéis de drogas, possuidores de uma logística equiparada a de poderosas empresas, mas também aquele sujeito vulnerável socialmente, que se submete à condição de "avião" ou "mula"[2] do tráfico, irrelevantes dentro do contexto do crime organizado, simplórios "acionistas do nada, aqueles que integram a parte mais enfraquecida do tráfico de drogas, auferindo lucros insignificantes em face do montante do negócio", como bem destaca D´Elia Filho (2017, p. 27).

São esses "acionistas do nada" que formam a grande massa criminalizada pelo punitivismo excessivo do estado, pessoas às margens do tráfico de drogas atacadista, coordenado por criminosos organizados e com tentáculos no aparelho estatal. Para o pleno funcionamento desse mercado ilegal lucrativo do tráfico se faz necessário "o concurso de cidadãos empobrecidos, sem trabalho ou sem perspectiva de futuro definido", que atuam como trabalhadores assalariados, exercendo o controle da guarda, fracionamento, distribuição e venda de drogas, da circulação do dinheiro de origem ilegal, além de atuarem como sicários cobradores das dívidas contraídas quer por consumidores quer por pequenos vendedores (ADORNO, 2007, p. 13).

Assim, não mais se distingue o modesto infrator do criminoso contumaz e perigoso, todos os delinquentes são "inimigos internos", igualmente causadores dos males à sociedade e que devem ser tratados com o rigor da lei (WERMUTH, 2011). Adjetivos como "traficante", "boqueiro", "endolador", "maloqueiro", "noiado", "maconheiro", "drogado" estigmatizam o sujeito levado à prática do tráfico ou uso de drogas, um verdadeiro "anticidadão" que deve ser a todo custo afastado do convívio social.

Como bem destaca Pastana (2013), esse apelo exacerbado do Estado ao Direito Penal, com uma postura eminentemente punitiva e voltada para o encarceramento em massa, como resposta à criminalidade, não raramente sem observância dos direitos e garantias constitucionais dos criminalizados, atua como "uma estrutura de dominação contemporânea que mascara uma exclusão capitalista ainda mais perversa, vale dizer, o isolamento e a neutralização dos miseráveis em praticamente todo o globo" (PASTANA, 2013, p. 43).

[2] Nomenclatura usada para se referir a indivíduos vulneráveis do ponto de vista social, cooptados por grandes traficantes, geralmente com a função de guardar, fracionar, transportar e distribuir pequenas quantidades de drogas nos pontos de venda, as chamadas "bocas de fumo".

Nos mesmos moldes, os ensinamentos de Wermuth (2011) no sentido de que "da mesma forma como acontece no campo midiático, no campo político, a valorização da intervenção da justiça penal atua como mecanismo de encobrimento e ocultação das contradições do sistema", dado que viabiliza a personalização dos problemas sociais, em detrimento de uma imputação política, desviando, assim, do foco do problema.

Sabiamente, arremata Pastana (2013), ao enxergar o verdadeiro escopo desse aprisionamento massivo das classes mais pobres por práticas relacionadas a delitos patrimoniais de pequena monta e ao comércio varejista de drogas, em ínfimas quantidades, que, assim "desvia-se, de forma estratégica, a atenção dos inúmeros crimes contra a ordem econômica e financeira praticados pela elite política" (PASTANA, 2013, p. 44).

DA PRÉ-HISTÓRIA À "GUERRA ÀS DROGAS", CAMINHO HISTÓRICO PARA O SELETIVO ENCARCERAMENTO EM MASSA POR MANIPULAÇÃO DE DROGAS

Desde a antiguidade, o uso de drogas tem um forte componente cultural, religioso e social, pois são ministradas para provocar alterações de consciência com os mais variados fins, levando o indivíduo a experimentar comportamentos e sensações que fogem a seu padrão usual.

Praticamente todas as civilizações, pré-históricas e contemporâneas, fizeram uso de drogas. Chineses fabricavam uma espécie de vinho à base de arroz cuspido e ervas já em torno de 7000 a.C. Os sumérios, povos mesopotâmicos que viveram em meados de 8000 a.C. nos deixaram como legado a receita mais antiga da história da humanidade que se tem conhecimento, a da fabricação da cerveja. Registros arqueológicos remontam o uso da maconha na atual região de Taiwan há mais de 10000 a.C. A coca, por sua vez, é utilizada pelos povos sul-americanos desde 8850 a.C. e o ópio a não menos que 5700 a.C. onde hoje encontramos a Itália (ARAÚJO, 2014).

Os gregos, tendo seu expoente Hipócrates, foram os primeiros a adotar a concepção de tolerância no uso das drogas, ao observarem como os efeitos das drogas diminuem com seu uso contínuo. Isso ocasionou o afastamento da superstição e da magia no tratamento de doenças, que agora eram tratadas com a ministração controlada do melhor *pharmakón* para cada enfermidade. Os romanos incorporaram a visão grega acerca dos entorpecentes para uso medicinal, religioso e social, mantendo e desenvolvendo os *pharmakón* concebidos por Hipócrates e seus seguidores, destacando-se a venda e o consumo abundantes de ópio e maconha (ARAÚJO, 2014).

O cristianismo trouxe o uso do álcool como elemento simbólico de sua religião. Diversos são os trechos bíblicos onde há a menção do uso do vinho como representativo do sangue de Cristo. Por outro lado, a cúpula cristã passou a proibir a utilização de plantas e ervas alucinógenas, com o objetivo de evitar as religiões xamânicas como religiões dominantes. Houve pela primeira vez a "demonização" de certas substâncias e a proibição de seu uso, sob o argumento que se tratava de feitiçaria, prática condenada de acordo com os princípios sagrados cristãos. Esses mesmos argumentos, mais de cunho político do que religioso, foram usados a partir do ano 1000 para a caça, expurgação e morte de mulheres voltadas a práticas herbárias, doravante consideradas bruxas (ARAÚJO, 2014).

No século 12, em pleno período de "caça às bruxas" e aos xamãs, médicos da Escola de Salerno, referência médica na Europa da Idade Média, faziam uso das mesmas substâncias comumente usadas (e proibidas) pelas "bruxas", para produzir medicamentos anestésicos e sedativos. Também os chamados alquimistas (espécie de magos), protegidos pela igreja e pela nobreza, também faziam uso dessas substâncias em seus experimentos. Apesar disso, havia forte controle e fiscalização da Inquisição sobre os alquimistas mais pobres, que, segundo a Igreja, poderiam "recorrer ao demônio" diante da falta de dinheiro (ARAÚJO, 2014), o que já demonstrava um viés preconceituoso e seletivo em relação à utilização de drogas por determinadas pessoas, de acordo com o estrato social.

Com o advento das grandes navegações e chegada dos colonizadores às Américas ocorre a sistematização exploratória e comercial do tabaco. A partir de meados de 1550 o tabaco se expande pela Europa e depois para a África e o Oriente, por conter supostas propriedades medicinais. Além disso, as grandes navegações proporcionaram a introdução nos mercados Europeu, Africano e Asiático de outras drogas como a coca, a erva-mate, o guaraná e inúmeras substâncias alucinógenas e visionárias. A explosão do consumo dessas "novas" drogas levou também às primeiras políticas públicas de controle de drogas na era moderna, no início do século XVII, com argumentações de cunho religioso e moral. No entanto, a proibição não durou muito tempo e cedeu espaço para interesses econômicos, já que países como Inglaterra, Espanha, Holanda e Portugal lucravam enormemente com a venda e cobrança de impostos sobre o tabaco (ARAÚJO, 2014).

No Brasil surge a primeira previsão legal para punição do uso e comércio de drogas, ainda durante a vigência das Ordenações Filipinas, em 1603, a qual dispunha em seu título 89: "Que ninguém tenha em casa rosalgar, nem o venda, nem outro material venenoso", conforme bem discorre Greco Filho e Rassi (2009). A pena era perder a fazenda ou ser deportado para África.

Posteriormente, com o avanço das técnicas da botânica e as ideias iluministas de distanciamento entre Estado e Igreja, houve um salto nas pesquisas científicas e sua consolidação empírica, tendo como lume o francês Antoine Lavoisier. De posse das pesquisas deste sobre elementos químicos e fracionamento de compostos orgânicos, o cientista alemão Friedrich Sertumer, em 1805, conseguiu individualizar a substância ativa do ópio, a "morfium", em referência a Morfeu, o deus grego dos sonhos, doravante comumente chamada de morfina. Desde então, vários cientistas pesquisaram e conseguiram identificar as substâncias ativas de várias outras drogas, bem como constataram que geralmente são os alcaloides[3] a "essência" dessas substâncias (ARAÚJO, 2014).

Esse novo conhecimento acerca dos alcaloides possibilitou que Albert Niemann, no ano de 1860, isolasse pela primeira vez a cocaína, planta que era mascada pelos indígenas como meio de amenizar o cansaço, mas que até então não havia caído no gosto dos homens "civilizados". Nas décadas seguintes, a coca foi incluída nas receitas de diversos medicamentos, tônicos e xaropes, ganhando o status de "planta divina dos incas", principalmente na França, Inglaterra, Espanha e posteriormente Estados Unidos. Já os alemães se voltaram aos estudos com a cocaína pura e descobriram diversos usos medicinais para a planta. Sigmund Freud, já em meados de 1884, publicou cinco artigos nos quais descreve as propriedades e os usos terapêuticos da droga.

Essa popularização da coca criou um forte mercado econômico internacional em torno da planta e países como o Peru e Bolívia lucraram consideravelmente com sua exportação. No entanto, a descoberta de efeitos colaterais do uso constante da droga, nos moldes de que já havia ocorrido com o álcool e o ópio, fez surgirem as primeiras leis de controle de drogas, no início do século XX (ARAÚJO, 2014).

No Brasil, entrou em vigor em 1830 o Código Penal Brasileiro do Império, o qual silenciou sobre a matéria de drogas ilícitas. Ainda de acordo com Greco Filho e Rassi (2009), somente o Regulamento de 29 de setembro de 1851, disciplinou o tema, ao tratar da polícia sanitária e da venda de substâncias medicinais e de medicamentos. Já com a promulgação do Código Penal de 1890, passou-se a considerar crime, com pena de multa, vender ou ministrar "substâncias venenosas", embora apenas criminalizasse a conduta de boticários, com o intuito de prevenir o uso de veneno para fins ilícitos, nada prevendo a respeito dos usuários de drogas.

No início do século XX, precisamente em 1909, em Xangai, Estados Unidos (preocupados com o aumento do uso do ópio entre a população branca, incluindo em suas colônias como as Filipinas) e China proporcionaram um encontro para tratar sobre estratégias de controle do ópio. A droga se tornou um valioso bem de consumo, cada vez mais apreciada no mundo ocidental, principalmente após as denominadas Guerras do Ópio (1839 e 1865), pelas quais os ingleses garantiram o monopólio internacional e instalaram a prática comercial das substâncias psicoativas em larga escala. Para os países propositores e seus signatários, a popularização do consumo das drogas teria ocasionado uma série de malefícios sociais, tais como overdoses, complicações crônicas à saúde e o desmantelamento de hábitos sociais locais tradicionalmente instituídos. A Comissão Internacional do Ópio surgida desse encontro é, portanto, o pontapé inicial da corrente proibicionista internacional em voga nos dias atuais (MARCÃO, 2011; SILVA, 2011; CARVALHO, 2013; GRECO FILHO; RASSI, 2009).

Como o encontro de Xangai não trouxe os resultados esperados, em 1911 os Estados Unidos encamparam a Convenção Internacional do Ópio, desta feita em Haia, na Holanda, incluindo entre as substâncias a terem sua produção "controlada" pelos países signatários, em seus próprios sistemas legais, além do ópio, também a cocaína, a heroína e a morfina. Outros dois encontros foram realizados, nos anos de 1913 e 1914, sempre com muita resistência de adesão de países em controlar sua produção, até que em 1918, com o término da Primeira Guerra, os termos da Convenção foram incluídos como parte do acordo de paz do Tratado de Versalhes e, daí, obteve a adesão de mais países.

Ainda em 1912, cedendo às pressões internacionais, o Brasil subscreveu o protocolo suplementar de assinaturas da Conferência Internacional do Ópio. A partir da anuência ao contido na "Convenção do Ópio", o Brasil passou a dotar uma política criminal norteada por critérios técnicos sanitários e promovendo a interação entre autoridades policiais, jurídicas e sanitárias. O usuário não era criminalizado, mas considerando doente, notificado compulsoriamente para internação e tratado com métodos similares às do contagio e infecção da febre amarela e varíola, com decisão judicial amparada por parecer médico (MARCÃO, 2011; SILVA, 2011; CARVALHO, 2013).

Com o fim da primeira guerra mundial e a posterior formação da Liga das Nações, ocorreram outras sucessivas convenções internacionais, promulgando-se no Brasil o Decreto 20.930, de 11 de janeiro de 1932, por meio do qual se estipulou, dentre outras coisas, que a lista das substancias tóxicas deveriam ser revisadas periodicamente.

[3] Moléculas orgânicas que possuem nitrogênio em sua composição.

Conforme bem leciona Silva (2011), as normas criminalizadoras do Decreto 20.930/32 foram consolidadas na chamada "Consolidação das Leis Penais" (Decreto nº 22.213/1932). A partir de então ocorreram profundas mudanças na forma de tratamento estatal em relação ao tráfico e uso de drogas, com uma severidade notável. Além de alterações conceituais, como a substituição do termo "substâncias venenosas" pela expressão "substâncias entorpecentes", a posse ilícita de entorpecentes passa a ser criminalizada. Houve também uma expansão da quantidade de condutas proibidas, além de prever punições mais severas ao traficante, tais como pena privativa de liberdade de 1 a 5 anos, duplicada no caso de reincidência e impossibilidade de fiança, sursis e livramento condicional.

Depois de obter adesão dos países acerca do controle da produção dessas substâncias, os americanos buscam criminalizar o comércio internacional das referidas drogas. Decorridos três encontros em Genebra, Suíça, o último em 1936, os objetivos foram alcançados, passando-se a prever penas de prisão tanto para traficantes como para usuários das drogas ali elencadas.

Portanto, para Carvalho (2013) é a partir da década de 40 que podemos efetivamente falar em uma "política proibicionista sistematizada" referente ao tráfico e uso de drogas, notadamente pela criação de dispositivos legais autônomos. O Código Penal de 1940 praticamente apenas compilou os dispositivos penais já existentes, numa tentativa de englobar em só dispositivo legal, normas criminalizadoras e preceitos gerais de interpretação e aplicação da lei.

Depois disso, e até 1964, foram instituídos alguns decretos com insignificantes mudanças no que se refere às drogas. Já a partir da instalação da ditadura militar o Brasil ingressa de forma definitiva no cenário mundial de combate às drogas, promulgando o teor da Convenção Única Sobre Entorpecentes, por meio do Decreto nº 54.216 de 1964 (CARVALHO, 2013).

Para Silva (2011) desde então o supracitado modelo sanitário de enfrentamento às drogas fora usado somente para quem se encaixasse no estereótipo da dependência, isto é, os jovens de classe média e alta. Para os jovens negros e periféricos, o Estado lançou seu poder punitivo criminalizador, os "acionistas do nada" (D´ELIA FILHO, 2017) foram taxados de "traficantes" (quase nunca usuários, dependentes) e encarcerados em massa a partir dessa nova política.

Durante a década de 60 houve expressivo aumento mundial do consumo de drogas como maconha e LSD, o que levou os EUA, sob o argumento da degradação de seus jovens e famílias pelas drogas, a pôr em prática ações efetivas de intervenções diplomático-militares, transferindo para os países marginais a responsabilidade pelo seu consumo interno, com a teoria de países-vítimas (Estados Unidos e os países da Europa Ocidental) e países-agressores, estes os maiores produtores de drogas, como Colômbia, Bolívia e China (SILVA, 2011). Inicia-se aí o processo de globalização da repressão às drogas, com reflexos diretos nas políticas de segurança pública de praticamente todos os países da América Latina (CARVALHO, 2013).

E é nesse cenário, adotando o discurso transnacional dos EUA, que o Presidente Castelo Branco, em 10 de fevereiro de 1967 edita o Decreto-lei 159, que iguala aos entorpecentes as substâncias capazes de causar dependência física e/ou psíquica. Já em 1968, por meio do Decreto-lei 385, o Brasil rompe com a orientação internacional e o entendimento então vigente no STF, alterando a redação do artigo 281 do Código Penal, para equiparar a pena do usuário à do traficante, pondo fim à diferenciação estabelecida inclusive por meio de convenções internacionais (CARVALHO, 2013).

Em 29 de outubro de 1971, entra em vigor a Lei nº 5.726, já em consonância com a tendência mundial de descodificação da matéria sobre o combate às drogas. A novel lei "redefine hipóteses de criminalização e modifica o rito processual", tornando-o mais célere e mantém a equiparação entre usuário e traficante, culminando pena de 01 a 06 anos de reclusão (CARVALHO, 2013).

Em 1976 promulga-se a Lei 6.368/76, que revogou o artigo 281 do Código Penal e instaurou no Brasil, segundo Carvalho (2013, p.69) um "modelo inédito de controle, acompanhando as orientações político-criminais dos países centrais refletidas nos tratados e convenções internacionais", deixando um pouco de lado o tradicional discurso médico-jurídico para se implementar um programa jurídico-político, onde o traficante passa a ser considerado um "inimigo interno", o que justificou a manutenção da maioria das condutas criminalizadas, mas com ampla mudança na graduação das penas aplicadas, que foram bastante exacerbadas.

Para o citado autor, a Lei 6.368/76, no entanto, no plano político-criminal não abandonou o discurso médico-jurídico, ao se ater a já preconizada diferenciação entre consumidor (dependente e/ou usuário) e traficante, ratificando a visão moralizadora dos estereótipos consumidor-doente e traficante- delinquente (CARVALHO, 2013).

Em 1988 firma-se a "Convenção de Viena" – Convenção das Nações Unidas Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas (somente ratificada pelo Brasil em 1991), intensificando o combate ao tráfico de drogas e à lavagem de dinheiro em âmbito

internacional, dado o aumento de tais práticas, com a consequente circulação de grande volume de valores de origem ilícita, com aparência de legalidade. Criou-se um conceito de lavagem de dinheiro e permitiu que os países membros criminalizassem essa atividade em suas legislações internas, além de prevê medidas de cooperação internacional como, por exemplo, a extradição de traficantes de drogas.

Também em 1988, após o longo e árduo processo de redemocratização do país, foi promulgada a atual Constituição Federal Brasileira, chamada pelo saudoso Ulisses Guimarães de "Constituição Cidadã". Porém, como bem salienta Carvalho (2013, p. 104), a Carta Marga de 1988 "não apenas fixou limites ao poder repressivo, mas projetou sistema criminalizador, conformando o que se pode chamar de Constituição Penal dirigente, dada a produção de norma penal programática".

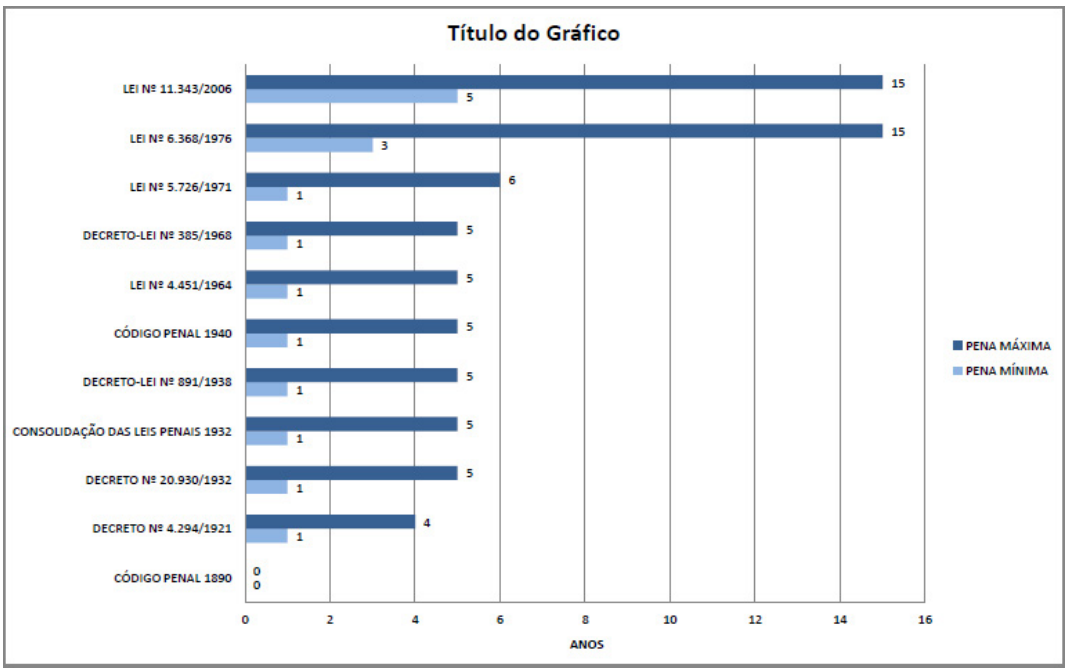
A Constituição de 1988 o tráfico de drogas passa a ser equiparado aos crimes hediondos, prevendo a inafiançabilidade e a proibição de benefícios como graça ou anistia, produzindo efeitos nas esferas penal, processual e penitenciária.

Já em 1990 entra em vigor a Lei nº. 8.072/90, por meio da qual, além das restrições previstas constitucionalmente, como impossibilidade de fiança, graça e anistia, estipulou-se regramento ainda mais severo ao traficante, proibindo também progressão de regime, liberdade provisória e indulto, além de aumentar prazos da prisão temporária e para o livramento condicional. Torna-se ainda mais rigoroso o sistema punitivo contra o "traficante", com seus futuros reflexos no encarceramento em massa no país.

A edição da Lei 8.072/90 e posteriormente das Leis 9.034/95 e 12.850/2013 – "Lei do Crime Organizado" demonstram a continuidade do modelo de política criminal belicista implementado no Brasil ainda sob a égide do regime ditatorial (CARVALHO, 2013).

Em 23 de agosto de 2006 foi promulgada a Lei nº 11.343, atualmente em vigor acerca do tráfico de drogas no país, a qual institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – SISNAD. A lei reforça o discurso médico jurídico, aplicando modelos de despenalização para o usuário (continua a cometer crime, mas sem previsão de pena restritiva de liberdade) e penas ainda mais altas para as condutas tipificadas como tráfico de drogas. No entanto, não estabelece critérios objetivos para a diferenciação entre o usuário e o traficante de drogas, o que ocasiona distorções sociais graves, com o encarceramento de usuários como se traficantes fossem, o que D´Elia Filho (2007) caracteriza como "ideologia da diferenciação" entre usuários e traficantes, já que norteada por critérios subjetivos e com a possibilidade de se criminalizar mais severamente, no mesmo tipo de crime, o sujeito indesejado social, os "servos" da sociedade capitalista liberal.

A planilha abaixo bem demonstra o processo de recrudescimento da severidade penal em relação ao tráfico de drogas no Brasil, com a política estatal de aumento paulatino das penas, como forma simplória de resolver o "problema" das drogas no país.



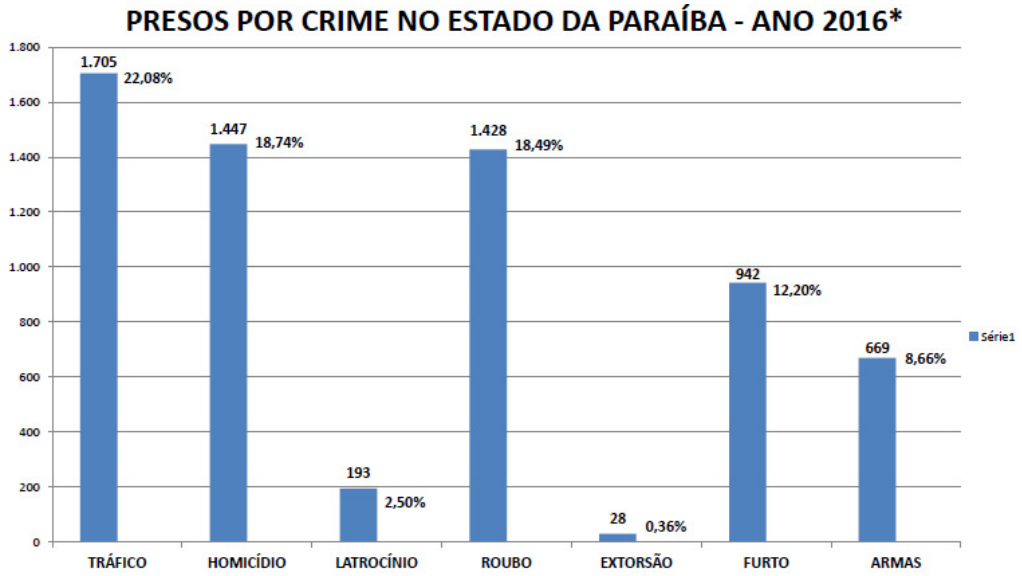
ANÁLISE DO PERFIL DO CRIMINALIZADO POR TRÁFICO EM CAMPINA GRANDE

Corroborando o que afirmamos no início deste trabalho, foram analisados 158 inquéritos policiais instaurados entre os anos de 2016 e 2018 na Delegacia de Repressão a Entorpecentes de Campina Grande – DRE/CG, que resultaram no indiciamento (criminalização) de 325 pessoas, maiores de idade.

A análise dos dados referentes às apreensões e prisões por tráfico realizadas pela Delegacia de Repressão a Entorpecentes, corrobora, em âmbito municipal, estudos já realizados em todo o país no sentido da "seletividade" no processo de criminalização estatal do sujeito traficante no país, como veremos adiante.

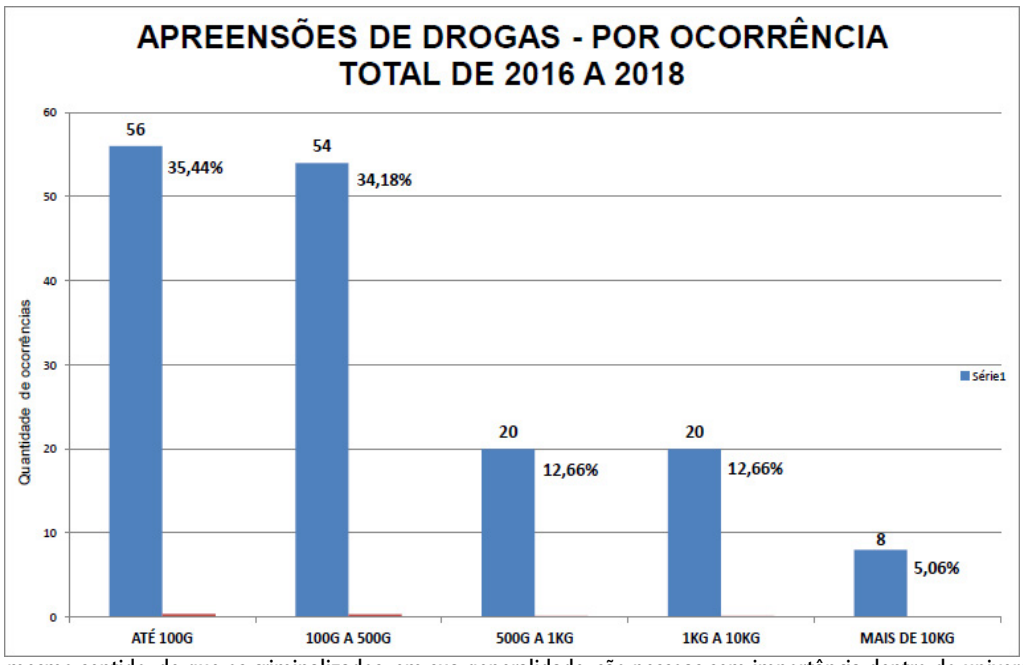
Pertinente destacar que mais da metade da população prisional brasileira é constituída por pessoas presas por tráfico de drogas, furto, receptação, posse ou porte ilegal de arma de fogo e formação de quadrilha, ou seja, crimes não violentos e que poderiam receber um tratamento penal diferenciado do Estado (BRASIL, 2017). A política de "guerra às drogas" trouxe como consequência o aumento de pessoas encarceradas por fatos relacionados ao envolvimento com drogas (incluindo os crimes de tráfico local e internacional, além do delito de associação para o tráfico), saltando de 47 mil em 2006 para 176.691 em junho de 2016 (BRASIL, 2017).

O estado da Paraíba, apesar do considerável número de pessoas presas por crimes violentos, também apresenta um alto número de pessoas criminalizadas pelo crime de tráfico, precisamente 22,08% do total de presos no estado, conforme planilha abaixo, dados que reforçam o debate acerca da desproporcionalidade da punitividade aos delitos envolvendo drogas ilícitas, tanto do ponto de vista abstrato (definição legal e o aumento das penas do crime de tráfico, em comparado com outros delitos) como do prisma concreto (desproporcionalidade do número de condenados por tráfico no sistema penitenciário brasileiro), além da latente irracionalidade da política pública, se ponderarmos os custos decorrentes dessa opção política, tanto econômicos quanto humanos.

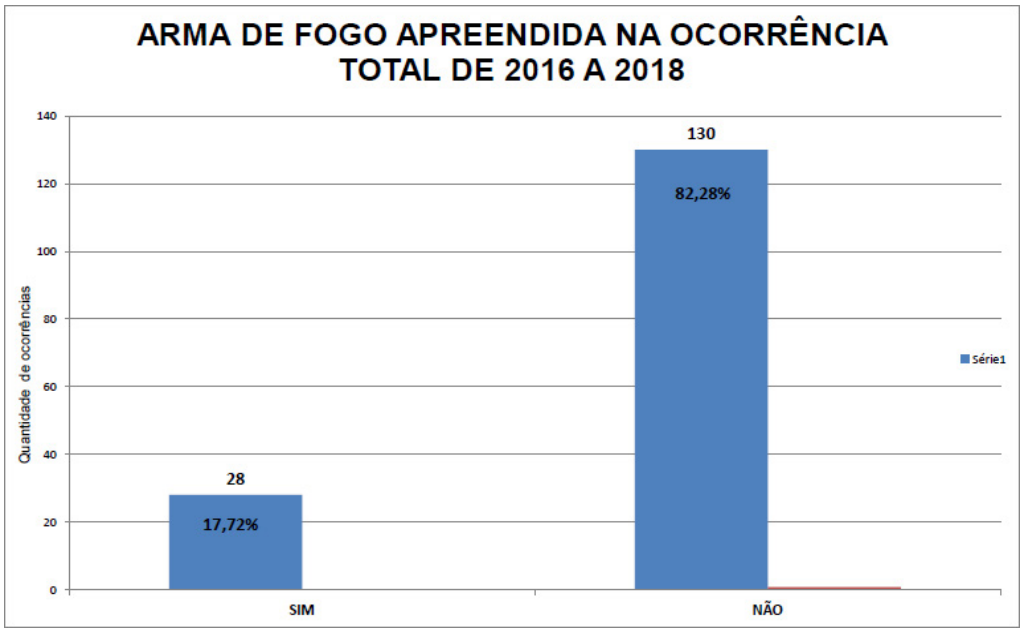


* as informações do Infopen constam apenas a classificação de 7.719 presos por incidência penal, do total geral de 11.377 presos no sistema prisional paraibano - Fonte: Infopen - junho/2016

Passando para a apreciação dos dados específicos coletados na DRE/CG, chama a atenção o fato de que a maioria das prisões decorre de apreensões ínfimas de drogas ilícitas, o que corrobora os ensinamentos de D´Elia Filho (2017) de que os criminalizados pelo crime de tráfico são, em geral, pessoas insignificantes dentro do universo do narcotráfico. Do total das 158 ocorrências registradas entre os anos de 2016 e 2018, em 56 delas (35,44% da totalidade) as apreensões de drogas sequer ultrapassam os 100g (cem gramas) de entorpecentes. Em outros 54 registros, 34,18% do total, não ultrapassaram 500g (quinhentos gramas) de drogas apreendidos. Em contrapartida, apenas em 5,06% das ocorrências foram registradas apreensões superiores a 10kg (dez quilos) de drogas. São quantidades irrisórias que levam as pessoas ao cárcere, se considerarmos o volume de entorpecentes produzido e comercializado pelo narcotráfico. De acordo com dados do relatório mundial sobre drogas das Nações Unidas (UNITED NATIONS, 2018) em 2017 foram apreendidas pelas forças de segurança no mundo, 864 toneladas de cocaína, 587 toneladas de ópio, 90 toneladas de heroína e morfina, além de 7.317 toneladas de maconha, valores que certamente são muito mais dilatados, se considerarmos a imensidão de drogas circulantes e não apreendidas pelas autoridades.



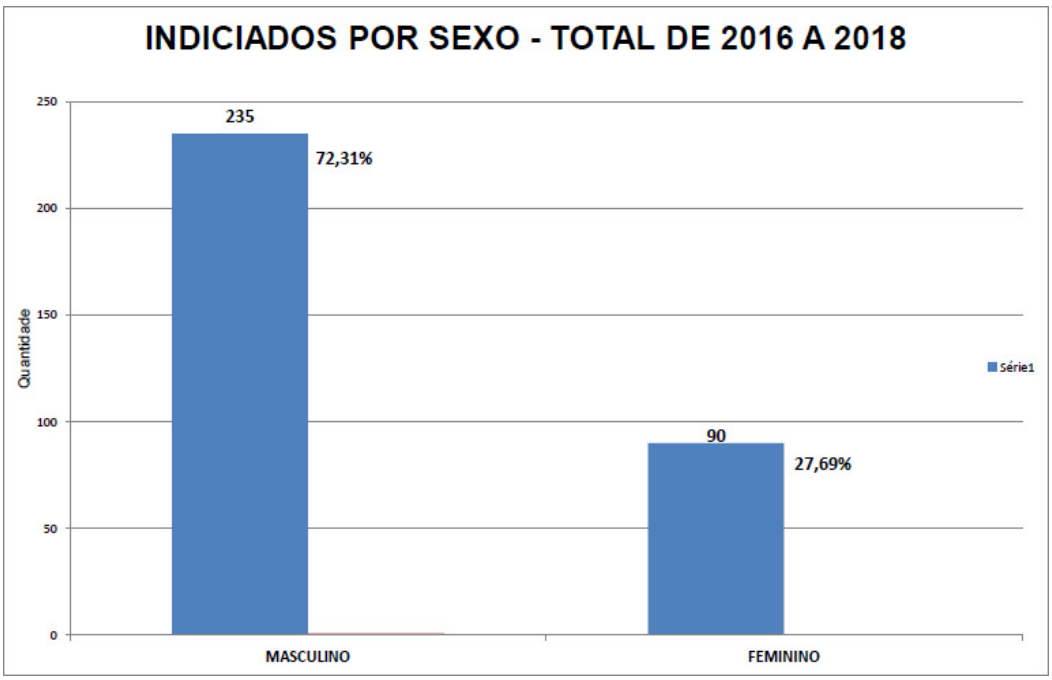
Nesse mesmo sentido, de que os criminalizados, em sua generalidade, são pessoas sem importância dentro do universo traficante e, em tese, desprovidas de periculosidade, mostram-nos os dados acerca de ocorrências em que, além de drogas, também geraram apreensões de armas de fogo. A grande totalidade, 82,38% dos criminalizados por tráfico de drogas em Campina Grande não possuíam ou portavam armas de fogo. São indivíduos de baixo poder aquisitivo, não proprietários das drogas, cooptados por criminosos para, desarmados, efetivar a guarda, transporte e distribuição dos entorpecentes, sem que obtenham lucro real das suas atividades.



Quanto à elaboração do perfil do criminalizado pelo tráfico de drogas, analisamos variáveis pessoais como gênero, idade, cor, estado civil, escolaridade, prole, renda e antecedentes criminais.

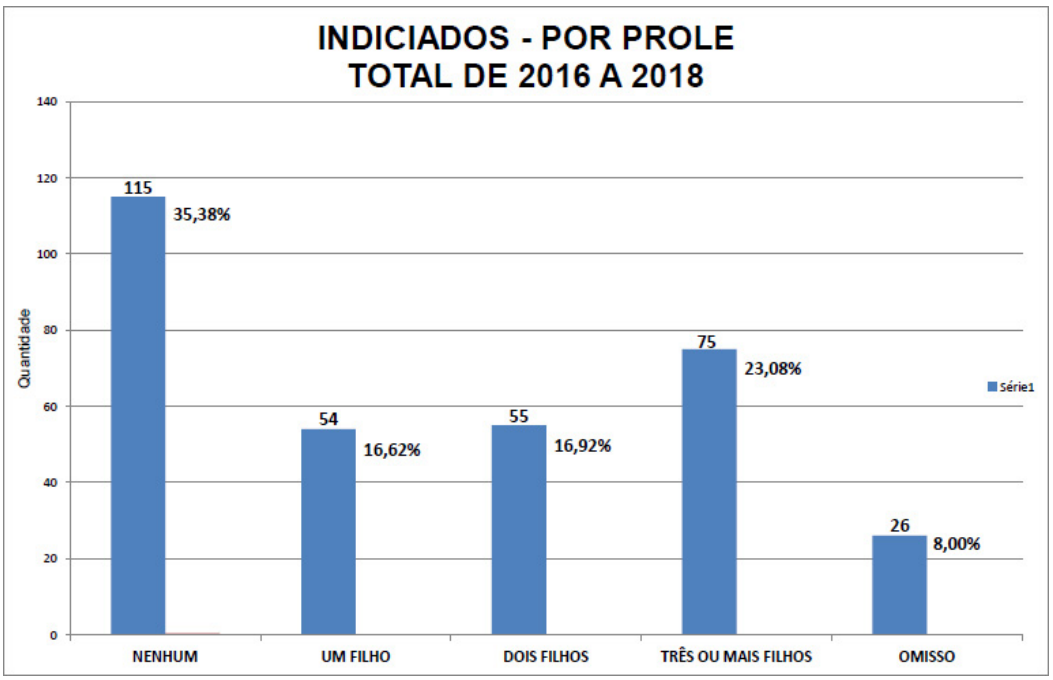
Da observação empírica das informações coletadas e da leitura de trabalhos como o de Oliveira (2007), o tráfico de drogas é caracterizado pela existência de grandes traficantes que atuam principalmente do interior das unidades prisionais, comandando as atividades ilícitas, com a utilização de "mulas" ou "aviões" para funções subalternas, a exemplo da guarda, fracionamento, pesagem, transporte e comercialização do entorpecente no varejo, arrecadação e distribuição de valores provenientes do crime, além de contarem com serviços dos "olheiros" e "seguranças" dos pontos de venda de drogas, com a função de proteger essas chamadas "bocas de fumo" e cometer ações violentas voltadas à manutenção e crescimento da organização criminosa.

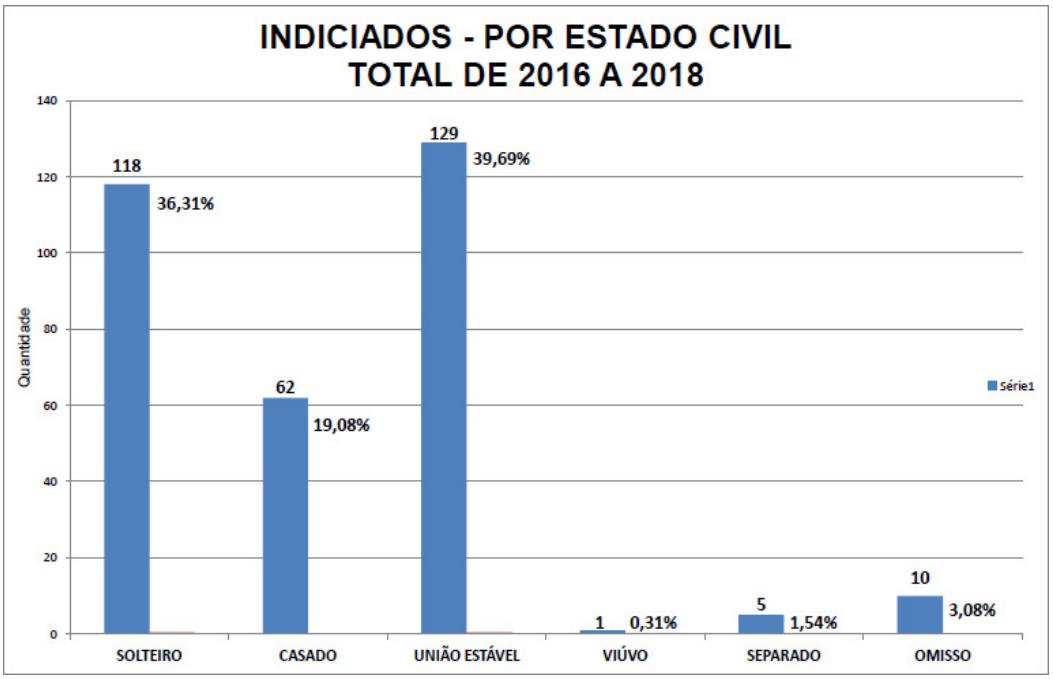
Em geral, os criminalizados são do sexo masculino, jovens, negros (pardos e pretos), com baixa escolaridade, desempregados ou com renda inferior a um salário mínimo, possuidores de antecedentes criminais, solteiros ou em união estável, sendo irrelevante o fato de possuírem ou não filhos.



Atendo-nos a variável sexo da pessoa criminalizada, percebemos a predominância de pessoas do sexo masculino entre os criminalizados, mas observamos um crescimento exponencial de mulheres no tráfico, não fugindo à regra da insignificância de suas funções, notadamente com atribuições de "mulas" do tráfico.

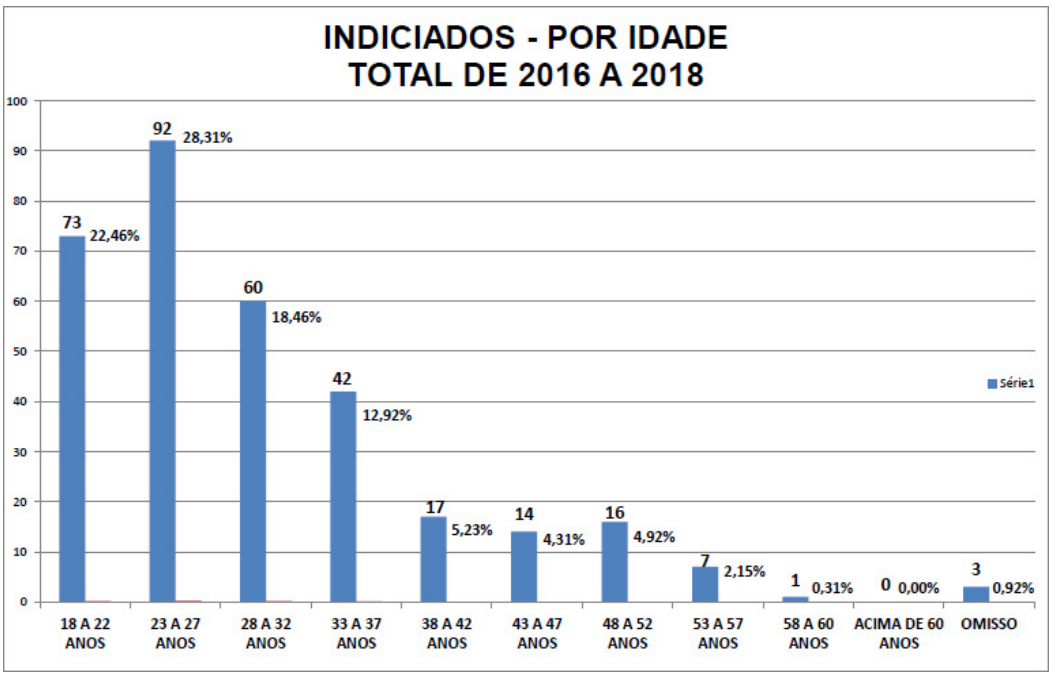
Além disso, com o aumento da fiscalização e qualificação dos agentes públicos, cresce também o número de mulheres (mães, filhas, esposas, etc.) visitantes de presidiários, que são flagradas na tentativa de ingressar no sistema prisional com drogas ilícitas, a serem consumidas e comercializadas pelos apenados, não raramente por coação ou como forma de quitar dívidas de seus parentes. No entanto, ainda é baixo o índice de mulheres diretamente ligadas ao comando e às ações violentas do tráfico, o que não afasta dessas mulheres detidas, o estigma de "traficante".





Quanto ao estado civil e existência da prole dos presos, é interessante mensurar que mais da metade deles, 58,77% (191 criminalizados) são casados ou mantém relacionamento estável, sendo apenas 36,31% solteiros (118 criminalizados), além de que 56,62% (184 pessoas) possuem filhos, o que corrobora o fato de que o envolvimento no tráfico varejista se transformou em uma forma de subsistência destas famílias. Por outro lado, o excesso punitivista estatal dessas pessoas, pequenos infratores dentro do universo da criminalidade organizada, ocasiona a desestruturação familiar no lar dessas crianças que tem os seus pais encarcerados, não raramente levando esses jovens a futuramente ingressar no crime e, consequentemente, no sistema prisional.

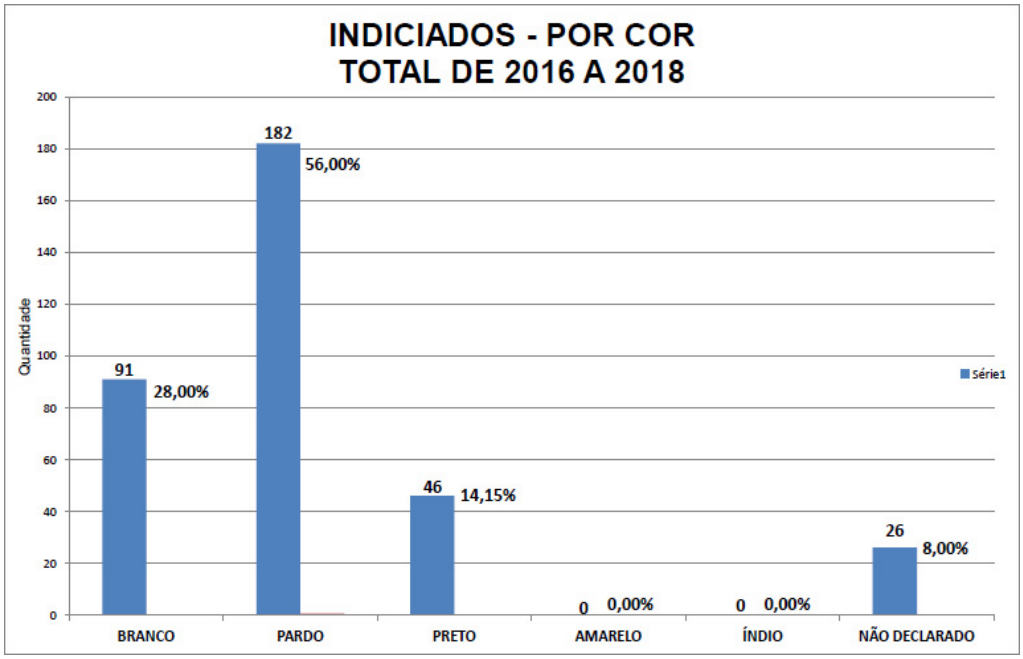
Ressalta o considerável número, 8% dos indiciados (26 pessoas) que não registraram no momento de sua qualificação, se possuíam filhos, dados descritos na planilha como "omisso".



Além disso, 165 das 325 pessoas criminalizadas por tráfico, ou seja, mais de 50% do total, não ultrapassaram os 30 anos de idade. Assim, 22,46% (73 pessoas) dos presos estão na faixa etária entre os 18 e 22 anos de idade e 28,31% embarcam o intervalo entre 23 e 27 anos de idade. 69,23% do total de criminalizados não ultrapassaram os 32 anos de idade.

Há uma curva descendente na participação em atividades relacionadas ao tráfico de acordo com o avançar da idade, havendo uma relativa estabilidade entre os 38 e 52 anos de idade, com números semelhantes.

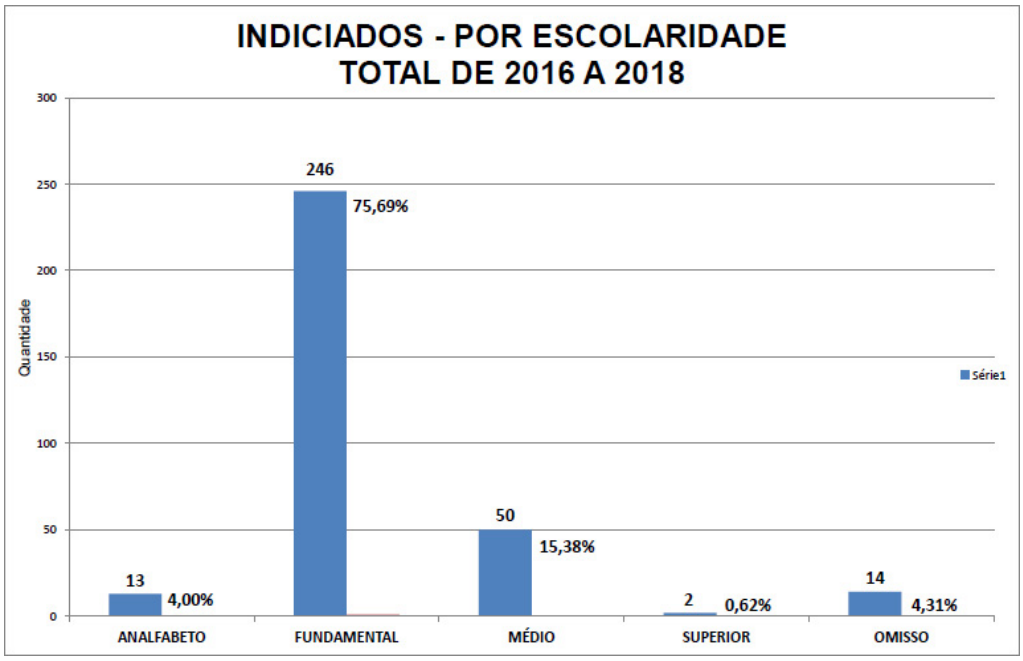
Percebe-se, desse modo, que em geral, são os jovens os mais cooptados para as funções de "mulas" ou "aviões" do tráfico, possivelmente aproveitando da necessidade financeira e inexperiência pessoal, já que se observa uma diminuição significativa dos criminalizados, quando superam os 40 anos de idade. Chama a atenção para o fato de nenhum idoso (acima de 60 anos de idade) figurar entre os indiciados.

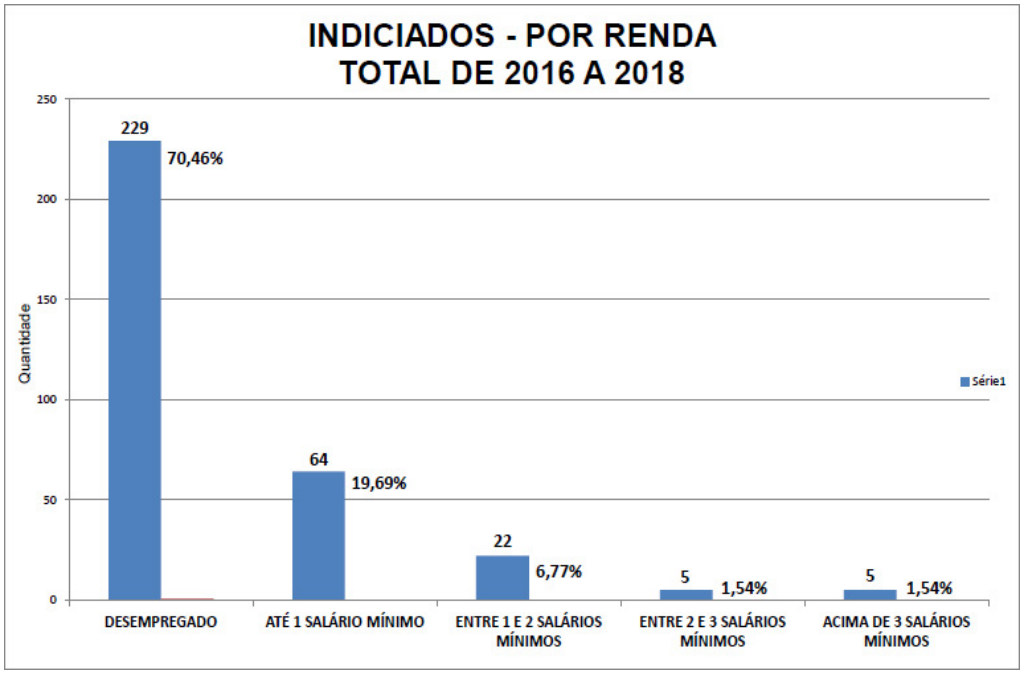


Refletindo as questões históricas de desigualdade e exclusão social no país, o sistema carcerário brasileiro é ocupado, em sua grande maioria, por pessoas de cor negra, aqui considerados os pardos e pretos. Cabe destacar o que observou FELTRAN (2008), o suspeito de cor negra e o de cor branca são diferentemente tratados quando de sua criminalização por envolvimento com drogas. Não raramente o negro é antecipadamente estigmatizado como traficante, enquanto o indivíduo de cor branca é agraciado com o tratamento benéfico de "usuário".

Dados do Departamento Penitenciário Nacional (2017), 64% da população carcerária nacional é composta por pessoas negras (dados de 2016). Na Paraíba, o número de negros encarcerados chega a 77% do total, o que corrobora o caráter seletivo do sistema criminal nacional. Espelhando essa realidade carcerária, os dados da Delegacia de Repressão a Entorpecentes de Campina Grande demonstram que 70,15% (228 pessoas) dos criminalizados por tráfico de drogas, entre 2016 e 2018, são negros, repita-se, aqui compreendidas as pessoas autodeclaradas pardas ou pretas.

91 criminalizados pelo crime de tráfico, o equivalente a 28% do total se declararam brancos e 8% (26 pessoas) não declararam sua cor.





A clivagem social brasileira e seu reflexo no sistema prisional é notadamente observada quando analisamos as variáveis escolaridade e renda. São jovens que sequer foram "docilizados pela disciplina" (FOUCAULT, 2014) na escola, na universidade ou no trabalho, pois não tiveram acesso a tais instituições, mas, voltados ao crime, são imersos no sistema prisional, verdadeiras masmorras do século XXI.

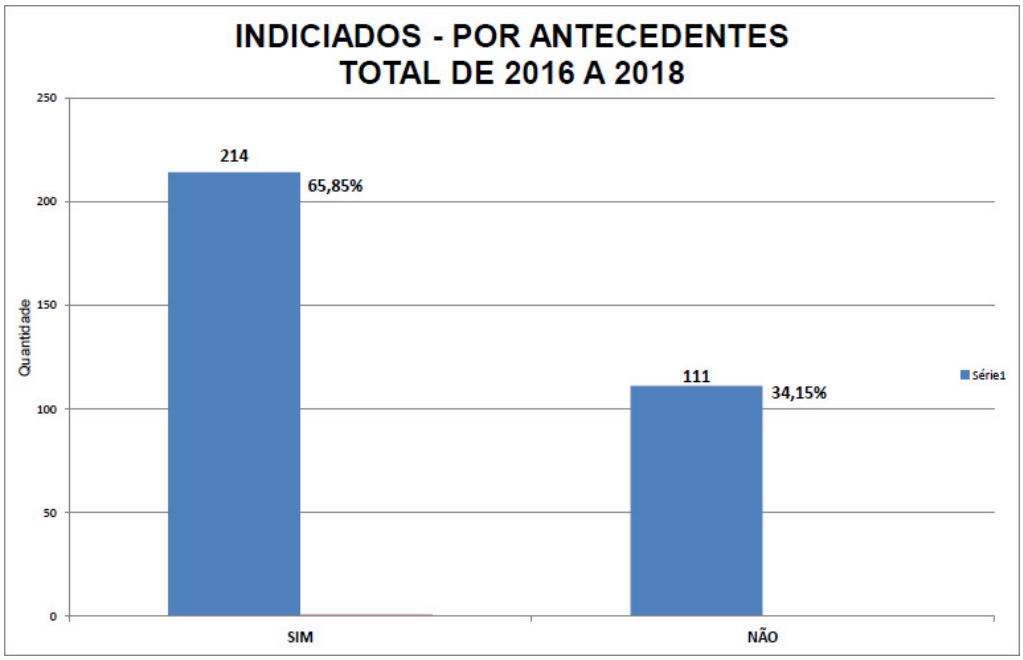
No Brasil, no ano de 2016, o somatório de 75% dos presidiários possuíam, no máximo, o ensino fundamental, sendo 10% analfabetos ou alfabetizados e 65% com ensino fundamental, completo ou incompleto (BRASIL, 2017).

Os dados verificados neste trabalho mostram que os criminalizados por tráfico em Campina Grande coincidem com os dados nacionais. São 4% de analfabetos e 75,69% de possuidores do ensino fundamental. Cabe aqui destacar que o termo "analfabeto" contido na planilha acima descrita, engloba aqueles declarados "analfabetos" e "alfabetizados", assim como o termo "ensino fundamental" embarca os que possuem ensino fundamental completo ou incompleto. Apenas dois indiciados (0,62%) chegaram ao ensino superior, dentre os "traficantes" estudados.

Essa baixa escolaridade repercute diretamente no índice de emprego e na renda das pessoas estudadas. Chama-nos a atenção que 70,46% dos indivíduos criminalizados (229 pessoas) estarem desempregados, figurando o tráfico de drogas varejista, o pequeno comércio de drogas, um substitutivo (embora ilegal) ao emprego formal ou informal. São pessoas sem nenhuma fonte de renda lícita, que facilmente são aliciadas para a criminalidade traficante e que, futuramente, vão superlotar as unidades prisionais, sob o rótulo de traficantes, mesmo sem apresentarem comportamentos violentos ou papel de relevância no crime. Somados aos desempregados, 64 sujeitos, ou seja, 19,69% dos indiciados possuem renda menor que um salário mínimo, invariavelmente fruto de trabalhos informais.

Agrava a relação entre baixa escolaridade, desemprego e sua criminalização, o fato citado por ODON (2018, p. 53) em relação ao efeito do estigma nos salários, já que, segundo ele, citando estudo de Joseph (2002) "um registro de prisão pode reduzir os salários de ex-detentos entre 18% e 26%", além de citar outro trabalho realizado por Joseph (2002) no Distrito Federal, no sentido de que ex- presidiários daquela unidade federativa recebem uma redução salarial de até 39% em comparação com indivíduos de características similares que nunca foram presos.

Certamente esse estigma e a consequente punição salarial explique a planilha abaixo, no sentido de que 65,85% dos criminalizados por tráfico em Campina Grande são reincidentes no mesmo delito.



CONCLUSÃO

De tudo que foi aqui exposto, ressaltamos que não foi o objeto desse estudo a discussão acerca da legalização ou descriminalização das drogas, tema que, acreditamos, deve ser tratado em trabalhos específicos. No entanto, considerada a abordagem teórica aqui descrita e do exame pormenorizado dos dados nacionais e, sobremaneira, da Delegacia de Repressão a Entorpecentes de Campina Grande, que nos mostram a vulnerabilidade social daqueles criminalizados pelo crime de tráfico, percebemos ser imperioso repensarmos a política nacional sobre drogas e analisarmos os efeitos do proibicionismo / punitivismo do Estado, impulsionado pela campanha norte-americana de "guerra às drogas", bem como promover a reflexão sobre esses estigmas que reforçam a desigualdade social, através de políticas estatais criminais voltadas à efetivação da garantia dos direitos humanos e respeito aos valores democráticos.

Latente que a universalização punitivista da repressão às drogas serve a um "processo de transnacionalização do controle social, cuja finalidade é dirimir as fronteiras nacionais para o combate à criminalidade", conforme as palavras de Rosa Del Olmo, citada por CARVALHO (1996, p. 23).

Assim, acreditamos ser necessário o debate sobre a gestão repressionista de criminalização das drogas, com a adoção de critérios que possam nortear o tratamento legal dado aos usuários de drogas, longe do punitivismo e do encarceramento, como também estabelecer normas de diferenciação entre o pequeno traficante ("acionistas do nada") e aqueles sujeitos criminais voltados ao narcotráfico e ao violento mercado transnacional atacadista de entorpecentes, com a extinção dos estereótipos e estigmas "demonizantes" do indivíduo traficante, como um inimigo estatal a ser eliminado.

Impensável a continuação dessa postura estatal punitiva e seletiva em relação ao tráfico de drogas, que mostra uma linha constante e ascendente de aprisionamento, mormente daqueles pequenos traficantes, em sua maioria composta por jovens negros, sem escolaridade e desempregados, os quais, em vez de obterem um acalanto do Estado, têm suas liberdades mitigadas, em nome de uma postura de "guerra às drogas" (guerra à pobreza), que serve tão somente a interesses excludentes das classes economicamente dominantes.

Do ponto de vista institucional, o Poder Judiciário vem intervindo positivamente nessa esfera, com destaque ao Supremo Tribunal Federal, com decisões que flexibilizam os rompantes punitivistas do Legislativo e do Executivo, a exemplo da decisão pela inconstitucionalidade do normativo que proibia a concessão de liberdade provisória aos criminalizados por tráfico e do dispositivo que exigia o início de cumprimento da pena em regime fechado, bem como com o entendimento da possibilidade de substituição da pena de prisão por penas restritivas de direito ao condenado por tráfico e concessão de medidas menos rígidas, como substituição do cárcere pela prisão domiciliar, para mulheres gestantes ou com filhos até doze anos de idade, dentre outras decisões.

Espera-se que essa postura de criminalização desmedida do sujeito traficante seja também revista pelos demais agentes estatais responsáveis pela feitura e aplicação das leis.

REFERÊNCIAS:

ADORNO, Sérgio; SALLA, Fernando. **Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC**. São Paulo: Estudos Avançados, v. 21, n. 61, p. 7-29, 2007.

_____. **Racismo, criminalidade violenta e justiça penal**: réus brancos e negros em perspectiva comparativa. Estudos Históricos, v. 9, b. 18, 1996.

ARAÚJO, Tarso. **Almanaque das drogas**. 2. ed. São Paulo: LeYa, 2014.

BRASIL. **Levantamento nacional de informações penitenciárias**: INFOPEN. Atualização – junho de 2016. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional, 2017.

CARVALHO, Salo de. **A política criminal de drogas no Brasil**: do discurso oficial às razões de descriminalização. Rio de Janeiro: Luam, 1996.

_____. **A política criminal de drogas no Brasil**: estudo criminológico e dogmático da Lei 11.343/06. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. **Política de guerra às drogas na América Latina**: entre o Direito Penal do inimigo e o estado de exceção permanente. Revista Crítica Jurídica nº 25, jan./dez. 2006.

D'ELIA FILHO, Orlando Zaccone. **Acionistas do nada**: quem são os traficantes de drogas. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

FELTRAN, Gabriel de Santis. **Fronteiras de tensão**: um estudo sobre política e violência nas periferias de São Paulo. 2008. 347f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão**: teoria do garantismo penal. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão; tradução de Raquel Ramalhete. 42. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

GOFFMAN, Erving. **Estigma**: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. 4. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2015.

GRECO FILHO, Vicente; RASSI, João Daniel. **Lei de drogas anotada**: Lei n. 11.343/2006. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MARCÃO, Renato. **Tóxicos:** lei de drogas anotada e interpretada. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

ODON, Tiago Ivo. Segurança pública e análise econômica do crime: o desenho de uma estratégia para a redução da criminalidade no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**: RIL, v. 55, n. 218, p. 33- 61, abr./jun. 2018.

OLIVEIRA, Adriano. **Tráfico de drogas e crime organizado**: peças e mecanismos. Curitiba: Juruá, 2007.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE: **Classificação de transtornos mentais e de comportamento da CID-10**: descrições clínicas e diretrizes diagnósticas. Tradução: Dorgival Caetano. 1. ed. Porto Alegre: Artes Médicas, 69-82, 1993.

PASTANA, Débora Regina. **Estado punitivo brasileiro**: a indeterminação entre democracia e autoritarismo. Porto Alegre: Civitas, v. 13, n. 1, p. 27-47, jan./abr. 2013.

SAPORI, Luis Flavio. **Segurança pública no Brasil**: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SILVA, Antônio Fernando de Lima Moreira da. Histórico das drogas na legislação brasileira e nas convenções internacionais. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 16, n. 2934, 14 jul. 2011. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/19551>. Acesso em: 8 jun. 2019.

SILVA, Vanderlan Francisco da. Moralidades midiáticas, drogas e violência no Brasil. **Revista de Estudos e Investigações Antropológicas**, ano 3, vol. 3, n. 1, 2016, p. 252-271.

UNITED NATIONS. **World Drug Report 2018**. United Nations publication, Sales No. E.18.XI.9. Vienna: 2018.

WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

_____. **Punir os pobres**: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos. Tradução: Eliane Aguiar. 3ª edição. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2007.

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. **Medo e direito penal**: reflexos da expansão punitiva na realidade brasileira. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

ZALUAR, Alba. **Drogas e cidadania**. São Paulo, Brasiliense, 1994.

_____. **Integração perversa**: pobreza e tráfico de drogas. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

ANÁLISE DO ESTABELECIMENTO DAS FACÇÕES NO CEARÁ E SUAS RELAÇÕES COM A CRIMINALIDADE E VIOLÊNCIA NO ESTADO

Júlio Alfredo Racchumi Romero (UFC)[1]
Letícia Bricio Pereira de Andrade (UFC)[2]
Francisco Arthur Melo da Silva (UFC)[3]

RESUMO

O seguinte artigo procurar documentar a história das facções criminosas que atualmente estão presentes no Ceará e como elas se firmaram no território cearense, com o objetivo de relacioná- las diretamente com os índices de violência e criminalidade no estado. Para isso, foram realizados levantamentos bibliográficos de obras e artigos relacionados ao crime organizado no país, estudos de notícias publicadas em jornais e mídias virtuais e análises de dados coletados por organizações governamentais acerca dacriminalidade no estado do Ceará nos últimos anos. Para o estudo correlacional entre as facções e a criminalidade, foram utilizados dados do Atlas da Violência, fornecido anualmente pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), dados jornalísticos e outros fornecidos por pesquisas governamentais acerca da violência no estado do Ceará.

PALAVRAS-CHAVE: crime organizado; segurança pública; facções criminosas; criminalidade; Ceará; violência

ABSTRACT

The following article seeks to document the history of the criminal organizations that are currently present in Ceará and how they've been established in the territory of Ceará, in order to relate them directly to the rates of violence and crime in the state. For this purpose, bibliographical surveys of works and articles related to organized crime in the country, studies of news published in newspapers and virtual media and analyzes of data collected by governmental organizations about the crime in the state of Ceará in recent years were carried out. Data from the Atlas of Violence, provided annually by the Institute of Applied Economic Research (IPEA), journalistic and other data provided by government surveys on violence in the state of Ceará were used to study the correlation between factions and crime.

[1] Pós-doutor e doutor em demografia pela UFMG. Atualmente professor efetivo, UFC, Fortaleza, Ceará, jarrest@gmail.com
[2] Graduanda em Gestão de Políticas Públicas, UFC, Fortaleza, Ceará, lecabricio@gmail.com
[3] Graduando em Gestão de Políticas Públicas, UFC, Fortaleza, Ceará,

KEY WORDS: organized crime; public security; criminal factions; crime; Ceará; violence

INTRODUÇÃO

O crime é um comércio que tem o medo como sua principal moeda. Podemos afirmar também que tal medo é um fator intrínseco no estabelecimento das facções criminosas. Tendo isso em mente, faz-se necessário estudar e analisar até que ponto tais facções interferem e afetam a segurança pública, neste caso especificamente no estado do Ceará. O território do Ceará é atualmente disputado por quatro facções, sendo estas: Comando Vermelho (CV), Primeiro Comando da Capital (PCC), Guardiões do Estado (GDE) e Família do Norte (FDN). Essas quatro se dividem em duas alianças: Comando Vermelho se junta com a Família do Norte, em oposição à aliança que há entre o Primeiro Comando da Capital com a Guardiões do Estado.

Esse estudo tem os objetivos de traçar um histórico das origens das facções atualmente presentes no Ceará e descrever como essas quatro organizações criminosas chegaram nesse estado. Com isso explicitado, tem-se o mais importante objetivo, que é relacionar as facções com os crimes ocorridos no estado, e entender até que ponto elas influenciam o aumento e/ou declínio da violência e da criminalidade no território cearense.

Para tal feito, esse artigo será dividido em três partes:

A primeira parte será a introdução e a história das facções aqui explicitadas, a fim de traçar um referencial histórico acerca destas organizações e observar como elas tem sua representação hoje no cenário nacional e cearense.

A segunda parte será o estudo correlacional destas com a criminalidade no estado do Ceará, com o objetivo de observar se há de fato, ou não, uma interferência imediata de tais facções na segurança do estado do Ceará

Na última parte será a conclusão e as considerações finais do estudo, para a finalização desse artigo.

A HISTÓRIA DAS FACÇÕES

Até 2017, estimava-se que existiam 83 facções criminosas no território brasileiro, estando a grande maioria nos estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Maranhão. Por se tratar de um assunto tão vasto no país, as origens do crime organizado ainda são incertas, com alguns estudiosos acreditando que tal ação advém do final do século XIX com o cangaço, enquanto outros acreditam que veio na década de 40, com a proibição do infame "jogo do bicho".

Independentemente de suas origens é inegável que essas organizações já estão enraizadas no território brasileiro, presentes em todas as unidades de federação. As facções aparecem diariamente nos noticiários brasileiros, representando um dos principais pontos, se não o principal ponto no estudo da segurança pública.

No que concerne o cenário cearense, lidamos com somente quatro de todas essas facções. Porém, isso não faz com que a violência no estado seja baixa: Fortaleza está em segundo lugar dentre as capitais brasileiras com maior número de mortes violentas.

O COMANDO VERMELHO (CV)

O Comando Vermelho, popularmente conhecido como CV, é a facção que domina a maior parte do Ceará. A organização surgiu em 1979 no estado do Rio de Janeiro. O grupo, inicialmente, era somente uma divisão de um grupo maior chamado Falange Vermelha, sendo essa parte exclusiva para o tráfico de entorpecentes.

Em seus primeiros anos a facção tinha um viés mais social, visto que um de seus fundadores, um homem que era conhecido como Escadinha – fugitivo da ditadura de Pinochet no Chile – era um adepto das idéias socialistas. Porém, hoje em dia o grupo não segue mais esse ideal, visto que esse foi substituído por uma ideia de que a violência é a maior forma de expressar a liberdade social. Chegou no Ceará de forma abrupta já nos anos 80 através de grandes assaltos que tinham o objetivo de estabelecer sua marca no território do estado.

Veio a público depois de um tiroteio da rua Altinópolis em 1981, onde José Jorge Saldanha, que era conhecido pela facção como Zé Bigode, guerreou contra 400 homens das forças armadas, morrendo após mais de dois mil tiros disparados na batalha. Foi, como bem definiu o estudioso Eduardo Migowski, a gênese do narcotráfico e do crime organizado brasileiro.

Procura expandir seu poder para além do tráfico, a ponto de tentar interferir processos eleitores para conseguirem uma maior influência política e social, como visto nas últimas eleições do ano de 2018, onde moradores de comunidades dominadas pelo CV relataram que os criminosos representantes de tal facção chegavam a ativamente impedir que fosse veiculada qualquer campanha ou propaganda de certos candidatos.

Além de dominar a maior porção de território cearense, o Comando Vermelho também é maioria dentro dos presídios: em 2018, estimava-se que mais de 9 mil dos penitenciários no estado eram membros da facção

PRIMEIRO COMANDO DA CAPITAL (PCC)

O Primeiro Comando da Capital surgiu em São Paulo na década de 90 por uma convergência de fatores, sendo o principal, segundo Bruno Paes Manso e Camila Nunes Dias, a ideologia da facção de que "o crime fortalece o crime" e um papel de representação para a população oprimida pelo sistema.

Em sua era inicial, o fundador do Primeiro Comando da Capital tentou fazer com que a facção se tornasse aliada do Comando Vermelho, porém ele foi assassinado na prisão pelos próprios membros de sua facção que eram contra a ideia, então a aliança acabou nunca existindo. Hoje em dia, as duas facções são a maior rivalidade criminosa no Brasil e disputam o posto de maior facção do país, que atualmente pertence ao PCC, que chega a ser a única facção brasileira que recebe o status de "cartel", além de ser uma das facções que mais cresce no mundo inteiro.

Acerca do Ceará, o Primeiro Comando da Capital estabeleceu-se no estado por volta dos anos 2000, e deixou sua marca no local rapidamente através da sua participação no conhecido assalto ao Banco Central em 2005. A facção veio para o estado cearense com o objetivo de expandir suas rotas internacionais do narcotráfico, e utilizar-se desse litoral a fim de traficar para um número ainda maior de países.

Apesar de seu grande status, a facção apresenta um número relativamente pequeno de presidiários no estado do Ceará, estimando cerca de 3.200 membros encarcerados. Estima-se também que até o ano passado, o estado do Ceará é o terceiro estado com maior número de membros da facção, com mais de 18.000 presentes no estado devido a sua localização geográfica estratégica para o tráfico.

GUARDIÕES DO ESTADO (GDE)

Sendo a única da lista originada no território cearense, a Guardiões do Estado surgiu no século XXI, com seu real ano de origem ainda incerto entre os pesquisadores, que oscilam entre a época de 2006 a 2012. Procurando atingir o público adolescente e jovem das comunidades, a facção não apresenta poucas restrições para admissão de membros, e eles, diferentes das outras facções, não precisam pagar nenhum valor mensal para a GDE.

A facção tem a violência como marca inerente a ela, sendo responsável pela chacina mais violenta da história do Ceará. Essa violência causou grandes intrigas com todas as outras facções criminosas presentes no estado, até que a GDE formou uma espécie de aliança com o Primeiro Comando da Capital, a fim de combater o Comando Vermelho e a Família do Norte.

Por se tratar de uma facção relativamente nova e local, muitas informações acerca da Guardiões do Estado são de acesso extremamente difícil, ou até inacessíveis para o público. No entanto, sabe-se que a facção tem sua maior força nas periferias do estado, onde acolhe jovens que não se sentem atraídos pelas organizações criminosas já conhecidas.

Estima-se que a GDE já angariou um grande apoio no estado, visto que até 2018, já haviam mais de 5.700 membros da facção presos nas penitenciárias cearenses, e o governo avalia que a facção tem o maior número de membros soltos do estado.

FAMÍLIA DO NORTE (FDN)

A Família do Norte surgiu em meados da primeira década do século XXI, aproximadamente em 2007 no Amazonas. Dentre as aqui listadas, é a facção que tem a menor influência no Ceará, com somente 663 presidiários nas penitenciárias do estado, embora seja considerada a terceira maior facção do Brasil.

Os pesquisadores acreditam que seu rápido crescimento se deveu a boa localização da facção: a região Norte está muito próxima dos maiores produtores de cocaína do mundo, o que dá um acesso direto a toda a América do Sul através desses contatos. Outro grande fator para sua expansão foi o massacre realizada pela facção no maior presídio de Manaus, capital do Amazonas. Esse massacre trouxe luz à facção, que até então só vivia na sombra das duas grandes organizações criminosas do país.

Devido a objetivos similares, a FDN estabeleceu uma aliança com o Comando Vermelho, com ambas se especializando no controle de rotas internacionais para o narcotráfico, e é presumido que foi com esse motivo que a facção expandiu-se para o território cearense.

A facção tem grandes conflitos com o Primeiro Comando da Capital, e tais conflitos foram uns dos estopins para a grande guerra entre as facções CV e PCC no ano de 2015, um dos maiores conflitos entre facções do século XXI.

Atualmente, a relação entre o Comando Vermelho e a Família do Norte é incerta, visto que no ano passado a aliança foi rompida devido a uma grande disputa pelo território amazônico. Esses e muitos outros detalhes acerca da facção amazonense são desconhecidos, visto que a facção ainda é recente no cenário brasileiro e tem como sua área de origem a região Norte do país, quando é a região Sudeste que realiza a maior parte dos estudos acerca das facções brasileiras, causando um afastamento do cenário da Família da Norte da academia.

ACERCA DA INFLUÊNCIA DAS FACÇÕES NA CRIMINALIDADE DO CEARÁ

A LEI DAS FACÇÕES

A disputa por territórios e poder faz das facções criminosas "instituições do crime" com regras próprias, buscando o seu fortalecimento. A lei que rege o mundo do tráfico confere um caráter de submissão dos seus membros que chegam a perder a vida como punição por ir contra essas regras. As facções então passam a eliminar membros de facções rivais, devedores do narcotráfico e policiais.

> "Espancamento, expulsão do bairro, um corte de cabelo, principalmente no caso de mulheres, e até mesmo uma advertência verbal são outras maneiras utilizadas pelo traficante para manter o poder dentro da comunidade." (MAIA, Ruhani; MUNIZ, Victor, 2016)

A forma como o mundo do crime lida com seu "código de ética" também pode ser observada em presídios. Detentos que passam a obedecer a esse poder paralelo buscando evitar punições por parte de outros presidiários.

Para além da mera lei de punição-subordinação essas regras afetam não somente as facções criminosas e seus membros, mas a sociedade como um todo e suas instituições.

A INTERFERÊNCIA DAS FACÇÕES CRIMINOSAS NO SISTEMA PRISIONAL

A maneira como as facções criminosas trabalham moldam também os sistemas estatais de encarceramento. No ano passado (2018) o então Ministro da Justiça Raul Jungmann chegou a afirmar que "O crime domina o sistema prisional porque o poder público não garante a vida do preso". Atualmente é comum separar os presos por facções para evitar brigas dentro dos presídios. O estado ao buscar sanar estes problemas acaba sendo influenciado por este poder paralelo.

No início deste ano as afirmações do Secretário de Administração Penitenciária do Ceará dizendo que não haveria separação dos detentos por facção dentro dos presídios teria sido a causa de vários ataques em todo o estado. Esse episódio tornou mais nítida a presença das facções no estado e como ela pode interferir na vida dos cidadãos.

A INFLUÊNCIA DAS FACÇÕES CRIMINOSAS NA VIDA DOS CIDADÃOS

Pessoas sem ligação direta com o crime organizado e o narcotráfico também sentem as consequências da presença das facções no estado. Os índices de criminalidade mostram-se cada vez mais influenciados por essas organizações criminosas. A busca por dominação de territórios gera atritos "que culminam em resultados extremamente violentos e sangrentos, que afligem, sobretudo, moradores que nenhuma relação tem com as organizações criminosas" (VIANA, 2018).

A capital cearense já presenciou expulsões de moradores de suas casas a mando das facções criminosas, além de restrições à passagem de moradores entre diferentes regiões e a mudança de crianças de escolas.

PRINCIPAIS RESULTADOS E CONCLUSÃO DO ESTUDO

PRINCIPAIS RESULTADOS

O crime organizado, apesar de ter ganhado força nacionalmente por volta dos anos 80, só chegou com firmeza no Ceará aproximadamente duas décadas depois, no começo do século XXI. Além do interminável desejo de expansão e poder, o Ceará foi ocupado também por permitir maior facilidade na internacionalização do narcotráfico para as facções brasileiras devido a sua localização litorânea e sua maior proximidade com os outros países se comparado com os locais de origens de facções como o Comando Vermelho e o Primeiro Comando da Capital que vieram, respectivamente, do Rio de Janeiro e de São Paulo.

Instaladas tais facções aqui, uma facção local foi criada em resposta a estas, e a guerra pelas terras cearenses se intensificou cada vez mais, ao ponto de que hoje temos ativamente todas as 4 facções com seus locais e domínios e suas respectivas guerras por outras localidades.

Podemos observar uma relação direta entre as facções e a violência no estado ao analisarmos os dados de homicídios nos últimos anos. Um ponto que se destaca é a grande diferença de homicídios durante o ano de 2015, onde as facções CV e PCC tiveram um tratado de paz temporário declarado. Nesse ano, os homicídios tiveram uma queda de aproximadamente 11%, contradizendo a tendência de aumento que sempre se concretizou durante os 10 anos anteriores.

No final de 2016 houve a suposta ruptura desse tratado, o que pode ter levado ao aumento no número de homicídios em 2017. O aumento desse tipo de crime em relação a 2016 foi de50,7%. Na capital o índice de homicídios chegou subir em 96% de 2016 para 2017.

No início do ano de 2018, diante do aumento espantoso do número de homicídios em 2017, o então secretário de Segurança André Costa afirmou que "O aumento dos homicídios tem sido resultado dessas disputas de facções criminosas". Essas disputas são diversas vezes ligadas a crimes que ocorrem no Estado do Ceará, como as diversas chacinas que ocorreram em 2018.

Recentemente a presença das facções pôde ser evidenciada a partir dos ataques que teriam ocorrido como retaliação à declaração do secretário de Administração penitenciária de que "a lei não reconhece facção, então nós vamos aplicar a lei", referindo-se a decisão de não mais separar os detentos por facções dentro dos presídios. Foram contabilizados cerca de 283 ataques em 56 dos 184 municípios do estado, sendo 134 em Fortaleza e mais de 460 presos.

CONCLUSÃO

A atuação dos grupos criminosos e seu caráter expansionista mostram-se como catalisadores da violência no Estado a medida em que o crescimento do narcotráfico passa a ser um mercado com leis e regras próprias organizado de tal maneira a utilizar-se de homicídios e ataques para manter-se em funcionamento.

Podemos observar, que a partir dos dados apresentados, uma grande influência da presença das facções criminosas nos índices de criminalidade do estado Ceará. Também é notória essa intervenção do crime organizado no funcionamento dos sistemas estatais de segurança e de encarceramento, além de forte interferência no cotidiano de alguns moradores de regiões periféricas.

REFERÊNCIAS

AMORIM, C. **Comando Vermelho**: A história do crime organizado. 1. ed. Rio de Janeiro: Record, 2011. 368p.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ. **Cada Vida Importa**: Relatóriodo segundo semestre de 2017 do ComitêCearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência. 2018

BEDINELLI, Talita . **Fortaleza sitiada:** Guerra entre facções nas periferias da capital cearense expulsa moradores de casa, provoca a mudança de crianças da escola e faz o número de homicídios explodir. *In* El País. Fortaleza, 2018. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/03/20/politica/1521569179_197468.html>

COSTA, Flávio; ADORNO; Luís. "**Mapa das facções no Brasil**: PCC e Comando Vermelho disputam hegemonia do crime em 9 estados." 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2018/08/22/mapa-das-faccoes-no-brasil-pcc-e-comando-vermelho-disputam-hegemonia-do-crime-em-9-estados.htm>. Acesso em: 10/03/2019.

DELGADO, Malu. "**Brasil tem pelo menos 83 facções em presídios**" 2017. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/brasil-tem-pelo-menos-83-faccoes-em-presidios/>. Acesso em: 10/03/2019

DIÓGENES, Juliana. "**GDE é facção nova e tem 'crueldade como marca', diz sociólogo**" 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2018/01/27/gde-e-faccao-nova-e-tem-crueldade-como-marca-diz-sociologo.htm.> Acesso em: 07/03/2019

FELLET, João. **Ruptura entre PCC e Comando Vermelho pode gerar 'carnificina', diz pesquisadora.** Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-37663153>

G1 CE. **Ceará tem 200 assassinatos nos 11 primeiros dias de 2018, média de 18 por dia.** Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/ceara-tem-200-assassinatos-nos-11- primeiros-dias-de-2018-media-de-18-por-dia.ghtml> Acesso em: 20/03/2019

JUTTEL, Luiz Paulo; MEZZACAPPA, Marina. **Justiça com as próprias mãos.** Com Ciência. n. 98. Campinas. 2008. Disponível em: <http://comciencia.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519- 76542008000100005&lng=es&nrm=iso&tlng=es>

LOUREIRO, André Oliveira Ferreira. **Uma avaliação dos determinantes da criminalidadeno Ceará**. In: CARVALHO, Eveline Barbosa Silva. Economia do Ceará em Debate 2008. Fortaleza: IPECE, 2009. p. 195-211

MADEIRO, Carlos. **País perdeu controle dos presídios e facções garantem vida de presos, diz ministro da Segurança**. *In* UOL. 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2018/09/06/pais-perdeu-controle-dos-presidios-e-faccoes-garantem-vida-de-presos-hoje-diz-jungmann.htm?cmpid=copiaecola>

MAIA, Ruhani; MUNIZ, Victor. **"Tribunal do tráfico" ordena expulsões e mortes.** *in* Gazeta Online. 2016. Disponível em: <https://especiais.gazetaonline.com.br/trafico/>

MANSO, B.P. Paes; DIAS, C.N. **A Guerra:** A ascensão do PCCe o mundo do crime no Brasil. 1. ed. São Paulo: Todavia, 2018. 344 p.

MIGOWSKI, Eduardo. "**As origens do Comando Vermelho explicam por que o Brasil é tão violento**" 2018. Disponível em: <https://voyager1.net/sociedade/origens-do-comando- vermelho/>. Acesso em: 12/03/2019

MOTA, Camilla Veras. **Como Fortaleza se tornou a região metropolitana mais violenta do Brasil.**Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47300152>

PRAZERES, Leandro. "**Facções Comando Vermelho e FDN rompem aliança e aumentam disputa pelo tráfico na Amazônia"** 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2018/05/14/faccoes-comando-vermelho-e-fdn-rompem-alianca-e-aumentam-disputa-pelo-trafico-na-amazonia.htm.> Acesso em: 08/03/2019

REDAÇÃO BRA. "**Ceará é o terceiro estado com mais membros filiados ao PCC**" 2018. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2018/08/ceara-e-o-terceiro- estado-com-mais-membros-filiados-ao-pcc>Acesso em: 12/03/2019

REDAÇÃO O POVO ONLINE. "**Conheça os perfis das facções que atuam no Ceará**", 2018. Disponível em: <http://https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2018/03/conheca-os-perfis- das-faccoes-que-atuam-no-ceara.html>. Acesso em: 15/03/2019.

REVISTA ISTO É, Os donos do Crime. **ISTO É**, São Paulo, Editora Três, nº2456, 01/2017. SANTOS, Maiza. "**Ceará tem media de 14 homicídios por dia**" 2018. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/542671/noticia.html?sequence=1>. Acesso em: 09/03/2019

SOUZA, Felipe. "**Ceará sob ataque**: como facções locais e nacionais se juntaram para dominar o crime no Estado" 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46789403>. Acesso em: 04/03/2019

STABILE, Arthur; JOZINO, Josmar. **Líderes do PCC são mortos no Ceará; MP aponta guerra interna na facção.** Disponível em: <https://ponte.org/lideres-do-pcc-sao-mortos-no- ceara-mp-aponta-guerra-interna-na-faccao/>

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Magistrados abordam interferência de facções criminosas no sistema prisional.** 2013. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/noticias/100534804/magistrados-abordam-interferencia-de-faccoes-criminosas-no-sistema-prisional>

TRIBUNA DO CEARÁ**. Onda de ataques no Ceará: Veja o número atualizado de ações de facções criminosas.** 2019. Disponível em: <http://tribunadoceara.uol.com.br/noticias/segurancapublica/maior-onda-de-terror-da-historia-do-ceara-veja-o-numero-atualizado-de-ataques-de-faccoes/> Acesso em: 20/03/2019

VIANA, Larissa. **O controle social informal exercido pelas facções criminosas alocadas no município de Fortaleza.** 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/63550/o-controle- social-informal-exercido-pelas-faccoes-criminosas-alocadas-no-municipio-de-fortaleza>

VICE. **Ataco, logo existo: Facções criminosas enfrentam o governo no Ceará.** Disponível em: <https://www.vice.com/pt_br/article/vbaa8m/ataco-logo-existo-faccoes-criminosas-enfrentam- o-governo-no-ceara>

VICE. **Entendendo a onda de violência que ronda pelo Ceará.** Disponível em: <https://www.vice.com/pt_br/article/qvmamq/fortaleza-onda-de-violencia-que-ronda-ceara>

ANÁLISE SOBRE AS POSSÍVEIS INFLUÊNCIAS DO PROGRAMA PATRULHA DA CIDADE PARA A SEGREGAÇÃO URBANA E O ETIQUETAMENTOSOCIAL NA CIDADE DE NATAL

Anna Elisa Alves Marques (UFRN)[1]

RESUMO

As narrativas sobre os crimes reverberam o medo na cidade, causando segregação social e espacial. A cidade não é vista como una, mas dividida em fragmentos, onde cada ator social ocupa determinado papel e espaço. Nesse contexto, a televisão se destaca, pois ao tratar da violência e segurança pública, em muitos os casos, retira o foco jornalístico, o interesse público, e foca no interesse do público, na audiência, na venda da mercadoria informação. Assim, influencia de forma direta o etiquetamento social dos indivíduos e a locação dos sujeitos na lógica espacial. Como forma de compreender os possíveis papéis exercidos pelo programa Patrulha da Cidade sobre a segregação social e espacial na cidade de Natal, nasce o presente trabalho, que utilizará a pesquisa bibliográfica e a análise qualitativa dos dados coletados pelo grupo de pesquisa da UFRN, "Afinal, quem paga as contas?", promovido pelos alunos do curso de Comunicação Social.

Palavras-chave: NARRATIVAS; SEGREGAÇÃO SOCIAL E ESPACIAL; CIDADE; PATRULHA DA CIDADE.

INTRODUÇÃO

Cultura do medo é a representação de uma soma de comportamentos e senso comum, que quando associados a questão da criminalidade reproduzem ideias hegemônicas de insegurança. Essa concepção de perigo é valorizada pela mídia e impõe como os cidadãos se relacionam nas cidades. As narrativas sobre crimes contagiam e a repetição de histórias serve para propagar a sensação de insegurança e perigo nas pessoas (CALDEIRA, 2000).

Dessa forma, falar sobre o crime alimenta um círculo vicioso em que o medo é reproduzido e a violência é ao mesmo tempo ampliada e combatida. O medo e a fala do crime produzem explicações simplistas e estereotipadas, mas também organizam o espaço público, moldando as interações sociais nele presentes (CALDEIRA, 2000).

[1] Mestranda no Programa de Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do Rio Grande doNorte

A ordem simbólica criada pela narrativa de crime não apenas criminaliza, etiqueta, mas faz o medo circular e ajuda a deslegitimar as instituições públicas de ordem e a legitimar a "justiça" privada. Os frutos da fala do crime são: a segregação espacial e a social, o que gera um maniqueísmo, dividindo a cidade e os indivíduos (CALDEIRA, 2000). Nesse contexto, os programas policialescos costumam propagar o ódio e a intolerância, de modo a desvirtuar a finalidade educativa e artística da televisão (BORDIEU, 1997). O escopo principal é a venda dos jornais ou revistas, a custo de retirar da notícia o seu foco jornalístico, de interesse público, para divulgar a notícia de uma forma popular, apelativa, que renda audiência, aproveitando-se de todo o apelo que esses temas causam sobre a sociedade.

Gera-se, dessa forma, uma desinformação generalizada, uma vez que mistura notícia com entretenimento e opinião pessoal do apresentador. Na busca pela venda desenfreada da mercadoria "imagem", a mídia se utiliza da seletividade social das classes dominantes, violando o direito fundamental à imagem de um determinado contingente da sociedade. A mercadoria tem classe, cor, gênero e idade.

Assim, os veículos de comunicação corroboram a ideia de que a sociedade e determinados segmentos sociais estão em posições antagônicas. É a ratificação da existência de um estereótipo do "criminoso".

Tendo como objeto de estudo o programa Patrulha da Cidade, o presente trabalho busca examinar a fala do crime apresentada pelos repórteres da atração e analisar quais os possíveis impactos dos seus discursos para a segregação urbana e o etiquetamento social na cidade de Natal.

O objeto de estudo foi escolhido tendo em vista o papel da televisão sobre a difusão da informação, sendo um instrumento de dominação da opinião. Além disso, o programa Patrulha da Cidade é transmitido a partir do meio dia, obtendo, em média, nove pontos na escala de audiência, atingindo, por dia, em torno de trezentos mil natalenses (MEDIA, 2016).

Fazendo um comparativo com todos os outros programas exibidos pela TV Ponta Negra, afiliada do SBT no Rio Grande do Norte, nenhum outro programa possui tanta audiência. O Programa do Sílvio Santos, exibido apenas aos domingos, possui cerca de duzentos e setenta e cinco mil telespectadores potiguares (MEDIA, 2016).

No mais, dentre todos os televisores ligados ao meio dia, de segunda a sexta, em média, 20% estão sintonizados no Patrulha da Cidade. Isso leva a crer que em termos de mídia, exerce forte influência sobre a opinião dos cidadãos da capital acerca da violência e segurança pública.

Para tanto, utiliza-se o método qualitativo, por meio da pesquisa bibliográfica e a análise dos materiais coletados pelo grupo de pesquisa de Comunicação Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, "Afinal, quem paga as contas?", que monitorou 25 episódios do programa e desenvolveu uma base de dados acerca das violações a direitos fundamentais verificadas.

O PROGRAMA PATRULHA DA CIDADE

Os programas Policialescos propagam o ódio e a intolerância, de modo a desvirtuar a finalidade educativa e artística da televisão. O escopo principal é a venda dos jornais ou revistas, a custo de retirar da notícia o seu foco jornalístico, de interesse público, para divulgar a notícia de uma forma popular, apelativa, que renda audiência, aproveitando-se de todo o apelo que esses temas causam sobre a sociedade (RIBEIRO, 2016).

Segundo Amaral (2006), os primeiros elementos do sensacionalismo na imprensa do Brasil é perceptível nos folhetins de 1840, não sendo, assim, recente a sua existência. Notava-se em tais documentos o exagero, a valorização da emoção e exploração de conteúdos fora do contexto dos fatos, a troca da razão pela emoção.

O programa Patrulha da Cidade é categorizado como policial, sendo exibido pela TV Ponta Negra de segunda a sexta, tendo como objetivo publicizar ações policiais, homicídios, roubos, sequestros, questões ligadas a crimes no geral (MILANEZ, NÓBREGA, 2017).

O apresentador do programa, conhecido como Papinha, uma figura respeitada pela população do Rio Grande do Norte, propaga durante todo o programa um discurso de ódio, incitando a desobediência da própria lei, o que é contraditório, posto que se coloca durante todo o programa como um justiceiro. Pode-se extrair frases como "Enquanto tão matando os bandidos, é um a menos para prejudicar a gente, né?" ou "Era bomque essa grade fosse daquela o cara solta assim, né?", "Na hora que ele botasse a cabeça: pluf!" (MILANEZ, NÓBREGA, 2017).

É visível a alusão à pena de morte, medida que viola as bases do ordenamento jurídico brasileiro e que significa um retrocesso histórico.

Necessário ressaltar que a maior parte das imagens veiculadas no programa são de pessoas negras e pobres, o que promove uma série de falas racistas e classicistas por parte do apresentador, que reforçam ainda mais o preconceito da população. Além disso, em vários trechos, o apresentador estigmatiza os direitos humanos, causando uma desinformação generalizada, uma vez que mistura notícia com entretenimento e opinião pessoal do apresentador (MILANEZ, NÓBREGA, 2017).

O Patrulha da Cidade é transmitido a partir do meio dia, obtendo, em média, nove pontos na escala de audiência, atingindo, por dia, em torno de trezentos mil natalenses. Comparando com os dados da emissora líder em audiência no estado, a Inter TV Cabugi, que no mesmo horário do programa exibe o Encontro com Fátima Bernardes e o RN TV, aufere-se que o programa da Fátima Bernardes possui 18,1% de audiência no estado e o programa RNTV 1ª edição possui 20,5% de audiência. O Patrulha da Cidade tem 20% somente em Natal (AMARU, 2017, p. 26).

Do total de telespectadores do programa, 69% são mulheres e 31% homens, sendo 43% pessoas entre 25 a 49 anos; 34% se constituem por pessoas com mais de 50 anos e 14% são crianças e adolescentes. No tocante à classe social, 57% dos consumidores são da classe C, 31% da D e E, e 12% da A e B (MEDIA, 2016).

Alunos de Comunicação Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte desenvolvem desde 2017 a pesquisa intitulada "Afinal, quem paga a conta? Violação de Direitos pelos programas policialescos", ligada ao projeto "AMARU Observatório Latino Americano de Comunicação, Mídias e Direitos Humanos", tratando-se de um estudo empírico que aborda quatro questões centrais: Quais os direitos são violados pelo programa Patrulha da Cidade? Quem financia a produção deste produto midiático? Porque as pessoas assistem a este programa? E como ações sistemáticas conseguem agir de forma incidente para um ajustamento de conduta? (SOUZA, 2018)[2].

A justificativa para a criação do projeto foi possibilitar um controle ativo da sociedade sobre as condutas abusivas que criminalizam e violam os direitos humanos, podendo, assim, possibilitar um debate com os responsáveis por estas violações, não como instrumento de censura à liberdade de expressão, mas com o escopo de impor limites aos abusos cometidos por este programa de televisão dentro do Rio Grande do Norte (SOUZA, 2018).

No ano de 2017, o projeto monitorou 25 programas, encontrando 1.136 violações a direitos. Em abril de 2017, apenas nos primeiros 12 programas monitorados, visualizou-se 399 violações e nos outros 13 programas, 737 violações (AMARU, 2017, p. 08, 09). A pesquisa aponta, ainda, que 61% das violações se deram em face do custodiadoe 19% a suas famílias, sendo 57% homens (AMARU, 2017, p. 17). Quanto à raça, 38% das violações ocorrem em face de pretos ou pardos, 7% em face de brancos e em 55% dos casos não foi possível identificar a raça (AMARU, 2017, p.19).

As conclusões da pesquisa aferem que os principais locais de cobertura do programa são os bairros populares, sendo os alvos das reportagens, predominantemente, homens jovens pardos ou negros (AMARU, 2017, p. 19).

Dentre as violações encontradas, têm-se o desrespeito à presunção de inocência, à desobediência às leis ou às decisões judiciais, exposição indevida de pessoas e família, discurso de ódio e preconceito de raça, cor etnia, religião, condição socioeconômica, orientação sexual, identificação de adolescentes em conflito com a lei, violação ao direito ao silêncio, além de tortura psicológica e tratamento desumano ou degradante (AMARU, 2017, p. 07).

O monitoramento também aferiu quem são as empresas que financiam o programa Patrulha da Cidade, encontrou lojas de varejo, supermercados, clínicas estéticas e odontológicas, faculdades, farmácias e escolas, sendo os anunciantes mais preocupantes, a prefeitura de Natal e as forças armadas, que significam orçamento público investido em programas que violam os direitos humanos (SOUZA, 2018).

Além desses, pôde-se catalogar as empresas de segurança privada como uma das incentivadoras do programa. Segundo Milanez e Nóbrega (2017), o Patrulha da Cidade privilegia o cenário do medo, criando no imaginário do telespectador um ambiente completamente inseguro e depois vende a solução para esse medo, ou seja, as empresas de segurança, que representam o fortalecimento da necessidade de segurança para o telespectador.

No mais, o fato de existir escolas patrocinando esse tipo de programa mostra a irracionalidade do sistema, já que tais instituições deveriam ter como objetivo a formação cidadã de seus alunos e alunas, além de garantir o cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente (MILANEZ, NÓBREGA, 2017). Necessário frisar que algumas violações encontradas pela pesquisa supramencionada envolviam crianças e adolescentes.

[2] **O relatório do projeto "Afinal, quem paga a conta? Violação de Direitos pelos programas policialescos" consta no Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.**

No programa Patrulha da Cidade, como na maioria dos programas policialescos, que tem cunho sensacionalista e não informativo, o risco, o perigo, a violência, os crimes são exibidos como se nascessem de um local específico, de uma classe social determinada, uma idade, uma cor e um gênero. Na maior parte dos casos, os indivíduos são apenas suspeitos, não há sentença condenatória transitada em julgado, mas apenas por pertencerem a determinado perfil são condenados pela mídia, servindo como produto para as emissoras de televisão (SOUZA, 2018).

Na busca pela venda desenfreada da mercadoria "imagem", a mídia se utiliza da seletividade social das classes dominantes, violando o direito fundamental à imagem de um determinado contingente da sociedade. (BARATTA, 2002, p. 200). A mercadoria tem classe, cor, gênero e idade, etiquetados pela sociedade, não precisam se submeter a um processo penal para que sejam condenados pelo processo de estigmatização da mídia, o que Zaffaroni denomina "criminologia midiática" (ZAFFARONI, 2012, p. 303).

Os veículos de comunicação constroem uma imagem de que a sociedade e determinado segmento social estão em posições antagônicas, onde o primeiro é o mocinho e o segundo, o vilão. É a fabricação de um estereótipo do "criminoso", vendido de forma muito simples para a sociedade, uma vez que é o discurso dominante (ZAFFARONI, 2012, p. 304).

Necessário ressaltar que para Bourdieu (1997, p. 23-24), a televisão detém o monopólio sobre a informação que forma a opinião de uma parcela muito importante da população, que não lê jornal, assim, é um instrumento de dominação da opinião. Aliado a isso, Scheneider (2011, p. 19) sustenta que existe uma espécie de "fascinação pelo crime" no Brasil. A mídia é consciente dessa realidade e transforma as informações em formas de entreter, para captar audiência.

Nesse plano, a mídia tem um papel fundamental no etiquetamento social, vendendo a imagem de pessoas que já possuem privações de uma série de direitos, por meio dos programas policialescos. Não há a preocupação com os direitos fundamentais violados ou com o próprio sistema penal, que resta prejudicado face o alto índice de reincidência dos delitos.

Inseridos em uma subcultura de delinquência, após a marginalização social, o indivíduo volta a delinquir, posto que, dentre outros fatores, ele provavelmente jamais terá de volta o direito à presunção de inocência. Ao apresentar a prisão e o aumento das penas como saída para o sistema penal em crise, os meios de comunicação impossibilitam que a sociedade possa pensar criticamente sobre o próprio sistema.

O discurso é de que se divulga uma informação imprescindível à sociedade, mas o que se vê é a exposição de imagens sem nenhuma responsabilidade social, com discursos que não condizem com o sistema democrático de direito (BOURDIEU, 1997, p. 25). Isso gera uma vontade de punir a qualquer custo e a visão de um outro delinquente, sendo a cidade o palco do encontro do "bem" e do "mal".

O MEDO E A CIDADE DO ETIQUETAMENTO

O medo propaga a ideia de que o outro é perigoso e cria uma estrutura de cidade baseada em fragmentos, de um lado, comunidades fechadas e espaços públicos privatizados e mantidos sob forte vigilância, com escolas e patrulhamentos privados, uma verdadeira cidade dentro da cidade. De outro, casas compartilhadas, eletricidade pirateada por poucos privilegiados, água disponível apenas em fontes públicas (HARVEY, 2012, p. 81). Cada parte funciona de forma autônoma, reconhecendo o outro enquanto outro, e não enquanto atores de uma mesma realidade, de uma só cidade.

Débora Pastana (2005, p. 183), ao tratar da cultura do medo, a conceitua como sendo a representação de uma soma de valores, comportamentos e senso comum, que associados à questão da criminalidade, reproduzem ideias hegemônicas de insegurança e perpetua uma dominação autoritária, rejeitando os pilares do Estado Democrático de Direito.

Acrescenta, ainda, que o medo sempre acompanhou o homem, não sendo exclusividade do nosso momento histórico a sensação de vulnerabilidade, sendo visível nas comunidades mais primitivas a busca por coesão na tentativa de enfrentar as causas da sensação de insegurança (PASTANA, 2005, p. 183).

Na verdade, o medo é um sentimento de autodefesa, comum a todos os seres vivos, contudo, o ser humano, conforme Bauman (2008, p. 184), detém ainda o medo de segundo grau, um medo social e cultural, gerado por experiências passadas de vulnerabilidade e perigo. Mesmo que o indivíduo não esteja sob uma ameaça real, ao mínimo sinal de que está vivendo um episódio já presenciado de perigo, sua reação será como se estivesse submetido a ele.

Dessa forma, Pastana (2005, p. 184) defende que o problema da violência no Brasil se tornou secundário diante de um problema que requer maior atenção, o "medo", já que este é bem mais recorrente na vida das pessoas do que os reais momentos de violência. Esta ideia de perigo é valorizado pela mídia e impõe como os seres humanos vivem nas cidades.

Nesse jogo, quem detém o poder econômico dita as regras, através dos meios de comunicação social e das instituições públicas, cada vez mais preocupadas em atender os interesses do empresariado (HARVEY, 2012, p. 82). A fala do crime, para Caldeira (2000), contribui para a ordenação simbólica do mundo, constrói preconceitos e naturaliza a ideia de que certos grupos são perigosos, a ponto deles internalizarem tal fala. Essa criminalização simbólica naturaliza a construção de divisões nos espaços físicos e sociais.

Harvey (2012, p. 81) defende que sob tais condições, uma una identidade urbana, com compartilhada ideia de cidadania e pertencimento à cidade, tornam-se difíceis, o que se vê é uma crescente demanda por repressão policial, pelo ataque ao outro. A segregação urbana é uma das maiores promotoras das desigualdades sociais (MARICATO, 2003 p. 152).

Daí, advém os efeitos do etiquetamento social, atribui-se ao "outro" o rótulo de criminoso, não por ele ter praticado algum ilícito penal, mas por dotar características físicas, sociais e econômicas que a sociedade associa às de criminoso (BARATTA, 2002, p. 11). Legitima-se, a adoção de medidas simbólicas repressivas cada vez mais autoritárias e punitivas, baseadas no ideal de segurança pública, de conter a violência na cidade, mas que na realidade são voltadas para suprir a demanda do medo (GLASSNER, 1999).

A Teoria do Etiquetamento é o processo de criminalização de determinado segmento social em virtude de suas características. Na modernidade, o Estado, no exercício do seu jus puniendi, necessita identificar e marginalizar de forma rápida os inimigos, ou seja, aqueles que estão à margem da ordem, assim, o Direito Penal é utilizado para recriminar características dos infratores, no intuito de combater os medos da sociedade. Foi criado um verdadeiro estereótipo do criminoso, propagado pela mídia como forma de promover a violência simbólica de forma ágil (BOURDIEU, 1997, p. 22).

Esse processo de criminalização diz respeito ao fenômeno da Cifra Negra, que representa o número de delitos efetivamente praticados que não aparecem nas estatísticas oficiais de crimes investigados. Dessa forma, apesar de todos já terem praticado algum delito, por menor que fosse, apenas uma ínfima parcela da sociedade é investigada e seus atos se tornam processos judiciais, com repercussão em condenações criminais (BECKER,2008).

Para Becker (2008), aparecer no claro das estatísticas não depende da conduta do indivíduo, mas suas características sociais, seguir o padrão que a sociedade delimitou como correto. As características típicas de um criminoso, confirmadas pela sociedade do espetáculo, são execradas por todo o sistema.

Segundo Zafarroni (1991), a seleção do estereótipo se dá ao analisar características comuns à população prisional em geral. Contudo, esses estereótipos condizem com crimes em específico, praticados por uma classe social determinada. Deixa-se de fora outros tipos de delinquência, como os crimes de colarinho branco e os crimes de trânsito.

Assim, o sujeito do ato criminoso não é uma pessoa normal que cometeu um erro, mas um perigo constante para a sociedade, uma vez que suas características serão sempre as mesmas, inexistindo a possibilidade de reinserção social. A partir disso, nasce a veneração da sociedade do espetáculo pela violência e por divulgá-la por meio da mídia, todos os dias, em programas, novelas e filmes. Nasce o maniqueísmo, uma luta entre os etiquetados e os interventores, baseado em um ambiente de dramatização midiática dos medos populares (GARLAND, 2008, p. 285). A criação desses rótulos legitima a exclusão e o extermínio de determinadas pessoas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Patrulha da Cidade possui um notório espaço dentro da mídia norte riograndense, atingindo uma grande parte da população local, assim, as informações por ele geridas, tendo em vista a importância que a televisão ainda detêm, impactam as reflexões de boa parte da comunidade sobre a violência e a criminalidade, conceitos trabalhados pelo programa.

Ao analisar os dados do projeto de pesquisa desenvolvido pelos estudantes de Comunicação Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, pôde-se aferir que o programa ataca inúmeras prerrogativas conquistadas desde da Constituição de 1988. Direitos Fundamentais são desrespeitados, como o direito à imagem; a presunção de inocência, obediência às decisões judiciais; proteção à família do custodiado, o respeito à etnia, raça, orientação sexual e religião, direito ao silêncio.

Conforme o recorte bibliográfico realizado, percebe-se que tais violações ocorrem em nome da captação de audiência. Deixa-se de lado a ideia da televisão como um veículo de informação, de veiculação de reportagens sobre interesses públicos, para um meio de lucro, através de produtos que são produzidos para o interesse do público, do consumo.

Contudo, além do lucro das emissoras, essa opção por priorizar o sensacionalismo gera impactos sobre a vida na cidade, sobre as relações entre os mais diversos nichos que ocupam o urbano. Através do Etiquetamento Social, ratificados por programas como o Patrulha Policial, há a propagação de que segmentos sociais em específico são inimigos, propensos a cometer crimes, e em nome de uma "justiça social", seus direitos mais básicos são submetidos a violações. Estes sujeitos são considerados inimigos e a eles não é permitido compartilhar a mesma cidade dos demais, isso gera uma cidade fragmentada, sustentada por condomínios fechados e segurança particular.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARU Observatório Latino Americano de Comunicação, Mídias e Direitos Humanos. Afinal quem paga a conta? Violação de Direitos pelos programas policialescos. Rio Grande do Norte: Daniel Meirinho, 2017. 40 slides, color, 25 x 20. Apresentado no Fórum Mundial Social.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal**. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002, p. 11.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crírica**. In FÓRUM INTERNACIONAL DE CRIMINOLOGIA CRÍTICA. Belém: Cejup, 1990

BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2009.

_____**. Medo Líquido.** Traduçao: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008 BOURDIEU, Pierre. **Sobre a televisão**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros.** São Paulo: Edusp, 2000.

CASSARA, Rubens R. R. Processo Penal do Espetáculo. Disponível em: http://justificando.cartacapital.com.br/2015/02/14/processo-penal-espetaculo/. Acesso em: 12 de junho de 2019.

DEBORD, Guy. **A sociedade do espetáculo**. São Paulo. Contraponto: 1992

GLASSNER, Barry. **The culture of Fear: why americans are afraid of the wrong things**. New York: Basic Books, 1999.

HARVEY, David. **O direito à cidade**. Lutas Sociais, São Paulo, n. 29, p.73-89, jul./dez. 2012.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole, Legislação e desigualdade.** Estudos avançados. Vol. 17, n. 48, São Paulo: maio-agosto, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103- 40142003000200013> Acesso em: 01/10/2018.

PASTANA, D. R.. **Cultura do medo e democracia: um paradoxo brasileiro**. Revista Mediações (UEL), v. 10, p. 183-198, 2005.

_____.**Cultura do Medo – Reflexões sobre violência criminal, controle social e cidadania no Brasil.** Brasil: Método, 2003. 158 p.

SOUZA, Daniel Rodrigo Meirinho. AFINAL, QUEM PAGA A CONTA? Violações de direitos pelos programas policialescos. Rio Grande do Norte: CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES/ UFRN, 2018.

TELES, Ney Moura. Direito Penal Parte Geral: Arts. 1º a 120. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 20 WACQUANT, Loïc. As Prisões da Miséria. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 201

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **A palavra dos mortos: conferências de criminologia cautelar.** São Paulo: Saraiva, 2012. p. 303

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Em busca das penas perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal**. Rio de Janeiro: Revan, 1991.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. Manual de Direito Penal Brasileiro Parte Geral. 8 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

AS GRADES QUE PROTEGEM TAMBÉM ENCARCERAM: UMA ANÁLISE DA VIOLÊNCIA URBANA NAS CIDADES

Bárbara Bruna Araújo Bezerra (UFRN)

RESUMO

O presente trabalho visa discutir de que modo a violência urbana atua nas cidades, assim como as cidades contribuem para a violência. Serão abordados conceitos como o de cultura da violência e indústria do medo. Além disso, o artigo também tratará sobre a atuação do Estado em tentar combater a violência, principalmente no que se refere a construção de determinados equipamentos públicos, criados para tentar solucionar a problemática da violência, mas que trazem consequências para os que vivem próximos a eles. Mais especificamente, trata-se de analisar os impactos da construção do presídio de Alcaçuz, localizado no município de Nísia Floresta, para os moradores da Comunidade de Hortigranjeira, que são os vizinhos da prisão.

Palavras-Chave: Violência Urbana. Cidades. Medo. Prisão.

INTRODUÇÃO

A violência urbana é vista como um dos maiores problemas das grandes cidades. Nas últimas décadas vem alcançando proporções sociais, econômicas e políticas, tornando-se assunto no âmbito acadêmico, nas agendas de governo, na mídia e no dia a dia da população.

Dessa forma, entende-se como relevante discutir a temática para compreender suas causas, especificidades e consequências, afim de que não se caia em generalizações, como também em armadilhas impostas por quem fomenta (in) diretamente a violência urbana e lucra com ela.

Uma vez que a violência urbana atua nas cidades – ainda que se estenda para áreas rurais ou comunidades afastadas –, é imprescindível falar da urbe. Desse modo,ela não será tratada nesse artigo apenas como algo físico, concreto e com limites espaciais, pois também são formadas por pessoas, relações, fluxos e contradições. Veremos mais adiante que o seu crescimento, juntamente com o processo de urbanização, trouxe mudanças significativas na organização das cidades, bem como no modo de vida das pessoas.

Ademais, será discutido o papel e atuação do Estado – socialmente e penalmente em razão de no Brasil ser adotada uma política intervencionista nas questões sociais, assim como por ser atribuição estatal a questão de segurança pública.

A RELAÇÃO ENTRE VIOLÊNCIA URBANA E CIDADE

Algumas cidades brasileiras, como São Paulo, no período de industrialização, se modificaram para atender as necessidades da indústria e seguiram as mesmas leis econômicas que regiam a produção. O espaço urbano passou a ser desenhado conforme as demandas impostas ao Estado para atender a produção industrial, como também àqueles que tinham dinheiro e poder.

Por consequência, a urbanização ocorreu de forma desorganizada, visto que as cidades foram recebendo maior contingente de pessoas buscando trabalho nas indústrias oriundas principalmente do meio rural; o mercado imobiliário tomou para si o domínio de estabelecer as melhores localizações e o valor dos espaços; e quem não tinha condições de residir nas áreas privilegiadas se viu obrigada a buscar moradia em cortiços ou em periferias, por meio de apropriações desordenadas, onde as condições eram precárias. Conforme Telles (2010):

> A virada dos tempos está cifrada nas inflexões e nas circunstâncias de vida dos que, tendo chegado a São Paulo nos anos de 1970 ou no início dos 1980, fizeram um percurso pelos empregos fabris, chegaram às então distantes e desoladas periferias da cidade, realizaram o "sonho da casa própria" pelas vias da autoconstrução da moradia, se viram às voltas com loteamentos clandestinos e se envolveram nas lutas sociais do período. Ou então se instalaram precariamente no que haveria de se transformar, vinte anos depois, em uma grande favela, na qual, e como contraponto da épica dos movimentos sociais, o clientelismo velho de guerra se faz presente e operante nas dobras e redobras dos vários ilegalismos de que é feito o mundo social. (TELLES, 2010, p. 121)

É possível perceber que desde então o direito à cidade e o acesso aos serviços públicos já eram destinados a poucas pessoas, ocasionando o aumento no número de conflitos e contradições, que se intensificam frente à fragmentação da comunidade e também pelos tipos de relações entre as pessoas. A tendência de segregar o que é diferente se intensifica, bem como se aproximar e fechar-se no grupo semelhante, eliminando a capacidade de experimentar novas relações.

Uma vez que as cidades são formadas por pessoas, sendo estas formadas por experiências, personalidades, opiniões e costumes diferentes, é possível imaginar como tais comportamentos e relações contribuem para o crescimento da violência urbana. Para Park (2000):

> A cidade está enraizada nos hábitos e costumes das pessoas que a habitam. A consequência é que a cidade possui uma organização moral bem como uma organização física, e estas duas interagem mutuamente de modos característicos para se moldarem e modificaremuma a outra. (PARK, 2000, p.3)

Devido a violência ser um fenômeno global, que atinge as pessoas de formas diferentes, a compreensão acerca dela é bastante ampla e variada. A Organização Mundial da Saúde (OMS), em 2002, divulgou o Relatório Mundial sobre Violência e Saúde, onde definiu a violência da seguinte forma:

> Uso intencional da força física ou do poder, real ou em ameaça, contra si próprio, contra outra pessoa, ou contra um grupo ou uma comunidade, que resulte ou tenha qualquer possibilidade de resultar em lesão, morte, dano psicológico, deficiência de desenvolvimento ou privação (OMS, 2002, p.5).

Mais especificamente sobre a violência urbana, Schachter (2014) pontua:

> A violência urbana se refere tanto aos fenômenos que acontecem na cidade quanto aqueles gerados pela cidade, a partir de seus processos violentos, vinculados às formas de produção do espaço urbano e suas consequências físicas, sociais e culturais. (SCHACHTER, 2014)

A violência pode ser vista como uma relação social, como uma forma de expressão – ainda que errada – de uma situação, evento ou conflito que ocorre na cidade. Para Schachter (2014), as causas da violência partem da degradação das condições de uma vida comunitária, que levam ao individualismo, à marginalização, ao isolamento, à desconfiança e à agressividade.

Diante esses elementos, a população inclina-se a seguir a tendência de resolver as tensões e conflitos através do uso da força, da agressão física e verbal, de métodos violentos que vão se transformando numa maneira de se relacionar individual e coletivamente. Acerca disso vale mencionar o desejo de parte da população brasileira de possuir uma arma de fogo, por acreditar que poderá se defender desse modo; os casos de linchamentos públicos; e o antigo discurso, porém sempre atual, de que bandido bom é bandido morto. A sociedade atribui a uma parcela da população a responsabilidade por aquilo que é resultado de um processo alimentador da desigualdade social (Maricato, 2000).

As proporções que a violência urbana e a insegurança ganharam são tão grandes que despertaram na sociedade o que se pode chamar de cultura da violência. Isso significa uma banalização da violência através da mídia, que também utiliza de abordagens questionáveis ao tratar de assuntos como roubos, assaltos, homicídios, prisões etc. De forma geral, jornais, revistas, programas na TV e redes sociais são alguns dos veículos que a mídia utiliza para atualizar a população acerca da violência pelo mundo. Conforme Maricato (2000):

> É evidente que a publicidade insistente e a mídia, de um modo geral, tem um papel especial na dissimulação da realidade do ambiente construído e na construção da sua representação, destacando os espaços de distinção. É evidente também que a representação ideológica é um instrumento de poder- dar aparência de "natural" e "geral" a um ponto de vista parcial, que nas cidades estão associado aos expedientes de valorização imobiliária. A representação da cidade encobre a realidade científica. (MARICATO, 2000, p. 165)

O sensacionalismo usado aumenta a curiosidade do telespectador ao mesmo tempo que cresce a ansiedade, medo e insegurança dele, refletindo em seu comportamento e rotina diária, que também afeta a própria cidade. Algumas áreas da cidade, por exemplo, tornam-se desertas dependendo do horário e do dia devido a repercussão de que são perigosas.

Quando se trata de uma "limpeza urbana", a violência e o medo são usados como recursos, pois uma sociedade repleta de preconceitos contribui para o ódio, além de justificar qualquer ação opressora, repressiva e punitivista. As periferias, favelas e bairros pobres são tidos como ambiente marginalizado que reúnem criminosos, onde a violência se instala e se organiza para "descer o morro", justificando assim a segregação deste lugar para com as outras áreas da cidade. Essa segregação não é somente e necessariamente física, como uma fronteira, ela também é moral, pois a ideia de que essas pessoas não são iguais aos demais não permite enxergá-las como sujeitos de direitos.

Caldeira (2000) utiliza o termo "fala do crime" para retratar a presença do crime no cotidiano das pessoas, não necessariamente dele ocorrer, mas de falar sobre ele. Conforme a autora, ela também é responsável pela propagação de preconceitos como os citados no parágrafo acima:

> A fala do crime promove uma reorganização simbólica de um universo que foi perturbado tanto pelo crescimento do crime quanto por uma série de processos que vêm afetando profundamente a sociedade brasileira nas últimas décadas. A fala do crime constrói sua reordenação simbólica do mundo elaborando preconceitos e naturalizando a percepção de certos grupos como perigosos. Ela, de modo simplista, divide o mundo entre o bem e o mal e criminaliza certas categorias sociais. (CALDEIRA, 2000, p.10)

Quando essas pessoas adentram as áreas que supostamente não as pertencem, elas passam a ser controladas e vigiadas. Não é incomum observar um vendedor de loja sempre próximo a alguém negro; pessoas com receio de um grupo de adolescentes "malvestidos"; ou policiais fazendo baculejo sempre no mesmo perfil de pessoas. Outrossim, pensar que a violência é um fenômeno oriundo dessas pessoas ou daquelas que vivem na pobreza, ou que são essas pessoas responsáveis pela violência, é superficial e preconceituoso, além de criminalizar ainda mais essa parcela da população.

Salienta-se que essas pessoas costumam ser vistas como segregadas pela imposição do sistema capitalista, assim como pela dinâmica das grandes cidades, o que não corresponde dizer que elas se sentem assim. Whyte (1943) mostra que a classe média branca costuma ver como caóticas determinadas áreas da cidade, mas quem está dentro delas as vê, do seu modo, como integrada e organizada. Não que as pessoas não vejam os problemas de suas comunidades (falta de estrutura, serviços básicos e violência), mas até mesmo as formas como elas se relacionam pode contribuir para essa percepção do lugar. É comum o surgimento de grupos nesses locais que visem uma função social – conselho de moradores, associações, ONGS, etc.

Diante desse panorama que vem sendo discutido, se instaura também a Indústria do Medo, a qual consiste na utilização da sensação de insegurança para alavancar as vendas de câmeras de segurança, cerca elétrica, alarmes, carros blindados, armas e serviços de segurança privada. Além disso, os imóveis aderem à "arquitetura do medo", onde muros altos são erguidos, possuem equipamentos eletrônicos de vigilância e grades nas janelas e portas.

A procura por condomínios fechados cresce, pois, além de oferecer esses elementos que supostamente garantem a segurança, apenas os seus semelhantes estão próximos. Claro que o acesso a esses itens tem um custo, o qual é elevado, ou seja, as pessoas que não dispõem desses recursos dependem unicamente da segurança provida pelo Estado.

As relações também começam a se limitar ao mundo virtual tanto pela velocidade das atividades diárias quanto por ser mais seguro, afinal não precisa encontrar pessoalmente o seu interlocutor. E, quando feito o encontro, frequentemente se procura locais privados, pois dentro da lógica do medo o espaço público é considerado um lugar que favorece a violência.

Dessa forma, as cidades cada vez mais se tornam domésticas, isto é, as pessoas procuram realizar o máximo possível de suas atividades em casa. Crescem as ofertas de delivery, com a entrega de comida, de remédios ou de compras; aumentam os serviços prestados em casa, como os de salão de beleza; aumentam o número de pessoas que aderem ao homework. Além disso, as cidades vão tornando-se privadas, onde só se beneficia dos serviços e espaços quem pode pagar por isso. Caldeira (2000) denomina como enclaves fortificados os espaços privatizados, fechados e monitorados. São os shopping centers, conjuntos comerciais e empresariais ou condomínios residenciais.

> Os enclaves fortificados atraem aqueles que temem a heterogeneidade social dos bairros urbanos mais antigos e preferem abandoná-los para os pobres, os marginais, os sem-teto. Por serem espaço fechados cujo acesso é controlado privadamente, ainda que tenham um uso coletivoe semipúblico, eles transformam profundamente o caráter do espaço público. (CALDEIRA, 2000, p. 11)

A ATUAÇÃO DO ESTADO NA (IN) SEGURANÇA PÚBLICA

Ao pensar o Estado moderno e sua organização, Weber (1997) mostrou que essa instituição é possuidora de uma autoridade sobre os cidadãos, além de controlar as atitudes sucedidas em seu território. No espaço controlado, o Estado reivindica para si um elemento fundamental para sua conservação: o monopólio do uso da força e da violência, considerado legítimo na medida em que necessário para a manutenção da ordem.

O Estado, em sua tentativa de conter a violência urbana, adota uma política de encarceramento em massa, isto é, prende mais pessoas. A quantidade de pessoas presas no Brasil não é compatível com o número de vagas no sistema prisional e, mais que isso, o número de homicídios, chamada no popular de "morte matada" (Telles, 2010), por exemplo, continua crescendo no meio urbano. Salienta-se que essa política de encarceramento não é eficaz na redução da violência, no entanto ela funciona bem quando se trata de prender alguns dos grupos mais vulneráveis da sociedade: negros, pobres, com baixa escolaridade, moradores de periferias.

Segundo o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), há um déficit de 354 mil vagas no sistema carcerário, e se forem considerados os mandados de prisão em aberto (373.991) a população carcerária chegaria a mais de 1 milhão de pessoas. Já os dados divulgados pela Anistia Internacional, em 2015, colocaram o Brasil no topo dos países mais violentos do mundo, pois são pelo menos 130 homicídios por dia. O relatório mostra que a sensação de impunidade é um incentivador, visto que 85% dos homicídios não são solucionados, além de citar como os principais fatores para a crise no Brasil a violência policial, a falência do sistema prisional e os registros de tortura.

Entre alguns dos tipos de violências relacionados à urbe estão: o homicídio, os furtos e roubos a pessoas e propriedades, as lesões corporais graves, as injúrias, entre outros. O nível de violência em determinado local é medido através da taxa de homicídios a cada 100 mil habitantes, por exemplo, a cidade de Los Cabos, no México, é a cidade mais violenta do mundo, em razão de sua taxa de homicídio ser muito alta proporcionalmente à sua quantidade de habitantes – 111,33 homicídios por 100 mil habitantes, em 2017.

Seguindo a lógica do pensamento punitivista, a solução para a superlotação dos presídios é a construção de novas prisões, a qual deve ser feita afastada dos centros urbanos. Tal especificação é dada pela Lei nº 7.210, denominada Lei de Execução Penal, em seu Art. 90: "a penitenciária de homens será construída em local afastado do centro urbano, em uma distância que não restrinja a visitação". (BRASIL, 1984)

Conforme Mirabete (1996), esse afastamento ocorre principalmente por questões de segurança, uma vez que, na possibilidade de rebeliões e fugas, a comunidade precisa estar em repleta segurança, porém a localização do estabelecimento não deve restringir a visitação aos presos, a qual é fundamental no processo de reinserção social. Entretanto, o Estado é omisso na lei quanto a construção desses estabelecimentos próximos a periferias ou comunidades.

A COMUNIDADE DE HORTIGRANJEIRA E A PENITENCIÁRIA DE ALCAÇUZ

Em 1980, a cidade de Natal vivenciava um sério problema de abastecimento de produtos alimentícios. A produção do interior do estado não era suficiente para a demanda da capital, com cerca de 85% dos legumes vendidos nas feiras da cidade provenientes de outros estados brasileiros. Nesse contexto, o Governo Lavoisier Maia elaborou o projeto da Cidade Hortigranjeira no distrito de Alcaçuz, município de Nísia Floresta.

A ideia era fomentar a produção local, assim como forçar a diminuição do preço dos alimentos comercializados nas feiras, visto que a proximidade com a cidade possibilitaria uma relação direta entre os produtores e vendedores.

A Comunidade, que até então estava relativamente isolada, pacífica e voltada para a agricultura, teve a sua rotina alterada com a decisão do Governo do Estado de construir uma penitenciária naquela área. A Penitenciária Dr. Francisco Nogueira Fernandes, vulgo Penitenciária Estadual de Alcaçuz, está localizada no município de Nísia Floresta, e foi inaugurada em 26 de março de 1998. Atualmente, é a maior e mais populosa penitenciária estadual masculina do Rio Grande do Norte.

De fato, Alcaçuz está afastada de Natal e do centro urbano de Nísia, no entanto está muito próxima do centro de Pium (3,9km) – distrito do município de Parnamirim. Como Pium ainda era pouco povoado na década de 1990, talvez por isso se optou pela construção da penitenciária próxima do local, entretanto destaca-se a importância de pensar na possibilidade de expansão das comunidades, distritos ou cidades, ainda mais naquela região, que na época já tinha um potencial turístico com as praias do litoral sul de Natal, com lagoas próximas, bem como hotéis e resorts que se instalaram com o passar dos anos. Por não mencionar sobre a construção de penitenciárias próximas a comunidades, povoados ou periferias, a Lei de Execução Penal dá margem para diferentes interpretações, assim como para arbitrariedades.

Se olharmos a construção de Alcaçuz – assim como a de outras prisões – sob a perspectiva do governo, ela foi construída para suprir a demanda de vagas do sistema prisional, garantindo assim a segurança da sociedade ao encarcerar os "marginais". Além disso, havia uma crença, por parte do governo e da opinião pública, de que a nova penitenciária poderia colocar fim à violência urbana e aos problemas do cárcere. Para grande parcela da sociedade, a nova prisão significava retirar das ruas as pessoas indesejadas e transgressoras das leis, assim como mandá-las para longe, não importando muito as condições em que estivessem.

É como se os problemas deixassem de existir ao se retirar os infratores das ruas e colocar a penitenciária fora da cidade. No entanto, quando os apenados de Alcaçuz estão em rebelião o temor chega à cidade, pois as pessoas têm medo de fugas, roubos, depredação de bens públicos e privados, etc.

Quanto para os familiares dos presos, a nova penitenciária significava incertezas, pois havia o medo do parente ser transferido e mandado para muito longe, dificultando as visitas e as notícias. Já para os presos, também havia o medo de perder a frequente visita da família, assim como do que poderiam encontrar na nova prisão.

Durante alguns meses, Alcaçuz funcionou sob controle, sem superlotação, problemas estruturais, insuficiência de agentes, ou com serviços sendo prestados dentro da penitenciária, conforme garantiu Ígor Pípolo, o primeiro diretor da instituição:

> Alcaçuz foi concebida em momento interessante. O governo tinha intenção de acabar com o antigo Caldeirão do Diabo, como era conhecida a João Chaves. Com isso, foi criada toda uma estrutura para suportar esse novo modelo penitenciário. Na verdade, Alcaçuz teve sua construção não só na parte física, mas também na parte conceitual, na parte de infraestrutura. Eu lembro que na época um grande avanço foi uma parceria com a UFRN, que disponibilizava profissionais para fazer controle interno da evolução dos presos. Funcionava como uma comissão disciplinar com advogados, assistente social, psiquiatra e psicólogo. Então, a gente conseguia acompanhar e dar condição digna de moradia. (PORTAL BO, 2011)

Ainda sobre a construção de Alcaçuz, a sua ideia ganhou forma a partir de um projeto de conclusão de curso de duas arquitetas – Lavínia Negreiros e Rosanne Azevedo de Albuquerque. A apresentação do trabalho contou com a presença de um arquiteto ligado ao governo, que gostou da ideia e levou adiante. No entanto, houve muita diferença entre teoria e prática e, segundo elas, o local da prisão não deveria ser o que foi escolhido, principalmente por ser uma área de dunas. A ideia original era que a penitenciária fosse construída em Macaíba, em um terreno privado.

Em 2011, devido à superlotação de presos e diversas fugas, foi inaugurado o 5º pavilhão de Alcaçuz chamado de Rogerinho Coutinho Madruga. Salienta-se que esse pavilhão tem uma direção diferente dos demais.

Quando um local recebe uma Instituição como a prisão ele também recebe a sua conjuntura, tais como: fiscalização do Estado no entorno da edificação, circulação de visitantes, visibilidade pela mídia, investimentos públicos, influxos de comunicação e transportes, e a presença dos familiares dos presos. Quanto a estes, essa presença pode ser apenas nos dias de visita ou de forma contínua – quando os parentes moram no lugar. Frisa-se que mesmo quando a moradia no local é estabelecida ela também pode ser vista como temporária, uma vez que a família pode permanecer na comunidade apenas durante o cumprimento da pena pelo seu parente.

É comum alguns familiares se mudarem para as proximidades da penitenciária com o intuito de manter a família mais próxima; para economizarem nos gastos com os deslocamentos das visitas – principalmente os que moravam no interior do estado; ou por estarem envolvidos com alguma facção criminosa. Salienta-se que algumas relações podem ocorrer de forma opressora, com ameaças e manipulações do apenado ao parente para que as visitas continuem, e os produtos e informações cheguem até ele.

Em conversa com moradores mais antigos da comunidade de Hortigranjeira foi mencionado que há casas "novas" no local e que elas são de "gente de fora", podendo ser, ao que tudo indica, de pessoas que se mudaram devido a relação com algum preso.

Quanto à presença contínua do Estado na sua forma ostensiva – os policiais –, alguns moradores gostam, pois segundo eles isso torna a comunidade mais segura. Essa presença se estende a eles com a observação do entorno da prisão através das guaritas; pela circulação de viaturas; ou quando ocorrem fugas e os policiais fazem buscas pelas ruas da comunidade. Ainda sobre essas intervenções, um fato que chamou atenção foi o da instalação dos bloqueadores de celulares em Alcaçuz, pois os moradores também ficaram sem comunicação por aproximadamente um mês – o que foi bastante criticado por eles. O sinal das operadoras só foi restabelecido quando a energia dos bloqueadores foi cortada.

A segurança propiciada pela vigilância constante também é relativa. Em 2008 um jovem de Hortigranjeira foi morto em uma ação policial que procurava por assaltantes. Tendo em vista que o presídio já foi alvo de várias fugas, o espaço da comunidade passa a ser visto como rota de fuga ou esconderijo temporário. Assim sendo, os moradores passam a condição de suspeitos.

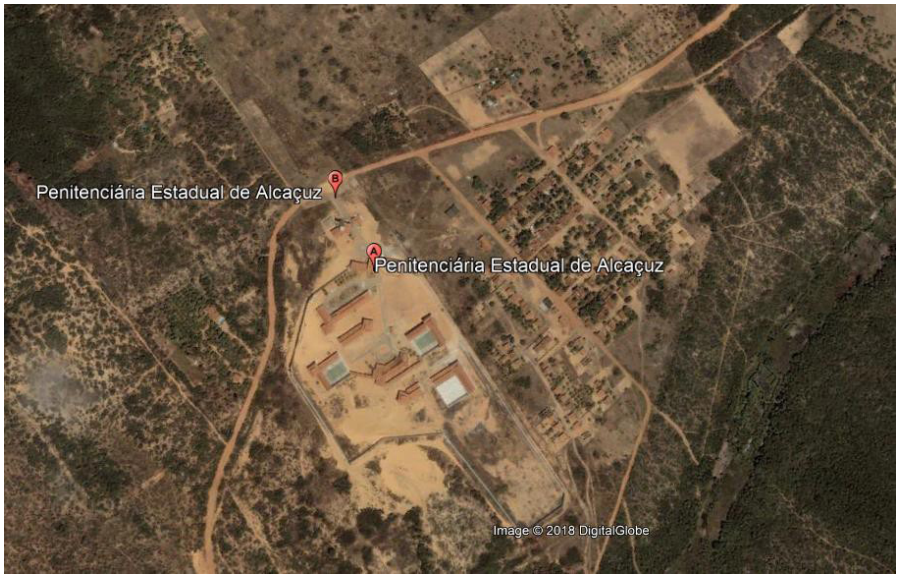
Casos como esse ilustram bem como os problemas da cidade se expandem para as áreas mais afastadas, pois até mesmo pelo crescimento de Nísia Floresta, de Pium e das praias próximas a comunidade, novos costumes, trabalhos, rotinas e relações entre as pessoas foram transformados. Em visita à Hortigranjeira foram percebidas construções residenciais heterógenas, com casas de diferentes tamanhos e estruturas (algumas com muros mais baixos, portão eletrônico ou cerca elétrica); um fluxo de carros (provavelmente com turistas) em direção às lagoas da região; um templo (Siddha Ashram do Brasil) para meditação, yoga e outras práticas espirituais; o uso de celulares; jovens pilotando motos; entre outros elementos.

Seja dentro ou fora dos muros, o comércio informal também está entre as muitas coisas geradas por uma prisão. Próximo aos portões de Alcaçuz há estruturas improvisadas de barracas e lonas que são usadas nos dias de visita para venda de comidas e produtos; também se observou muitos mercadinhos, que além de servirem aos moradores da comunidade servem aos visitantes do presídio; além da existência de casas ou quartos que são locados para os familiares visitantes – sendo uma espécie de Airbnb[1]. Necessário mencionar também que antigos moradores de Hortigranjeira mudaram para as cidades próximas, seja por não se identificarem com o cotidiano da comunidade, para trabalharem ou estudarem na cidade, ou por outras oportunidades encontradas. Em conversa com um dos colonos mais antigos de Hortigranjeira ele mencionou que os filhos não quiseram dar continuidade a agricultura, e uma tornou-se professora e o outro policial.

Em outro diálogo, com um casal de moradores que chegaram na comunidade por volta de 1986, ambos afirmaram que muitos dos filhos dos colonos não gostam de cuidar das terras e deixam de lado a atividade, além de que a falta de investimento do Governo, assim como a ausência de condições para manter a atividade, enfraqueceram a organização e atuação da associação que foi formada por eles há muitos anos. Nesse sentido, é interessante perceber que mesmo com a saída dos mais jovens a comunidade tem crescido, como podemos perceber nas figuras a seguir.

[1] Plataforma online de aluguel de hospedagem em todo o mundo, em que se consegue alugar, por diária, uma casa/apartamento completo ou apenas um quarto.

Figura 1 – Foto de satélite da Penitenciária Estadual de Alcaçuz e da Comunidade de Hortigranjeira em 2002.



Fonte: Google Earth Pro/Elaboração dos autores (2018).

Figura 2 – Foto de satélite da Penitenciária Estadual de Alcaçuz, em 2011, após a inauguração do 5º pavilhão.



Fonte: Google Earth Pro/Elaboração dos autores (2018).

Figura 3 – Foto de satélite da Penitenciária Estadual de Alcaçuz e da Comunidade de Hortigranjeira em 2018.



Fonte: Google Earth Pro/Elaboração dos autores (2018).

Ressalta-se que Hortigranjeira é uma comunidade pacata, com poucas ruas pavimentadas, onde as pessoas circulam majoritariamente a pé, e os animais andam livremente, porém nos dias em que a penitenciária está "virada", isto é, em rebelião, a comunidade ouve os gritos, tiros, bombas etc. Foi isso que ocorreu em janeiro de 2017, quando aconteceu a pior rebelião que Alcaçuz vivenciou. Os familiares dos presos, principalmente as mulheres, foram para frente da prisão pedir por notícias, protestar contra o descaso à situação que seus companheiros já vinham enfrentando, e gritar por socorro, sofrendo repressão desproporcional por parte das forças de segurança pública.

A comunidade de Hortigranjeira, que está separada dos apenados apenas por um muro, viu sua tranquilidade se esvair durante os longos dias da rebelião, assim como os que a sucederam. Quem também sofreu com a rebelião e com a repercussão foi o turismo da região, principalmente o da Lagoa de Alcaçuz. Conforme uma entrevista realizada pelo jornal Tribuna do Norte (2017) com o guia turístico Lucas Vinicius, antes da rebelião cerca de trinta quadriciclos eram alugados para o passeio na lagoa de Alcaçuz, mas depois de poucos dias do ocorrido somente oito quadriciclos conseguiam ser alocados. De acordo com o guia "as pessoas quando ouvem esse nome [Alcaçuz] se assustam e não querem vir aqui. Os turistas não queriam ficar aqui, catavam as coisas e só queriam ir embora." (TRIBUNA DO NORTE, 2017)

Como já mencionado antes, esses são alguns dos problemas em construir uma penitenciária próxima de comunidades, assim como de locais com potencial turístico. Alcaçuz, assim como tantas outras prisões pelo Brasil, tem o agravante da ausência de comunicação do governo com os moradores. Segundo um dos primeiros moradores do assentamento, as autoridades não consultaram a opinião deles sobre a construção, nem mesmo mostraram alternativas para compensá-los.

O que se observa dessa construção de prisões afastadas do meio urbano é que a cidade se nega em lidar com seus problemas. As penitenciárias são colocadas em localidades afastadas visando muito mais do que assegurar os moradores da cidade, procura-se também tirar de circulação aquilo que não lhe interessa economicamente, socialmente e politicamente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou discutir sobre a violência urbana por considerá-la um assunto extremamente relevante para a sociedade brasileira, tendo em vista que a continua sendo um dos grandes problemas do país.

O crescimento das cidades e a ocupação dos seus espaços desencadearam em uma densa desigualdade social, a qual é deveras responsável pela problemática da violência urbana. No entanto, não se pode atribuir somente a isso a manutenção desse grave problema. A mudança no modo de vida das pessoas e na forma delas se relacionarem também contribuem em maior ou menor grau para o aumento dos conflitos nas cidades.

A sociedade vive cada vez mais em busca de se aperfeiçoar, acumular riquezas e atingir um status ou estilo de vida, porém as relações tornam-se objetivas e superficiais, algumas sendo estabelecidas apenas por interesses. Os indivíduos buscam cada vez mais diferenciar-se dos outros, mas estão cada vez mais iguais.

Ademais, a seletividade penal do Estado, assim como a da mídia, só ocasiona mais fragmentações sociais, alimentando uma visão generalista e preconceituosa de que a violência urbana é causada por determinados grupos, os quais devem ser excluídos da urbe.

A marginalização da população pobre, assim como de alguns grupos por sua etnia, moradia ou fisionomia consta como alguns dos obstáculos a serem enfrentados, pois em nossa sociedade as condições econômicas se tornaram quase que determinantes para estabelecer quem detém direitos ou não, quem é cidadão de bem ou marginalizado. Por tudo que foi posto até aqui, também é possível perceber que os Direitos Humanos foram e são constantemente violados no Brasil.

Acesso à educação e saúde são vistos como privilégios de pouco; lazer e segurança se mostram disponíveis apenas àqueles que possuem recurso para financiá-los e mantê-los; já a questão habitacional também é um problema aparentemente sem solução, pois o mercado imobiliário cada vez mais se apossa do espaço urbano,tornando difícil o acesso a uma moradia própria e digna; paralelamente ocorre a ocupação do solo de forma inadequada sendo ainda mais difícil atingir um modelo de desenvolvimento sustentável.

Ademais, a negligência do Estado quanto a construção ou manutenção de prisões próximas a comunidades ou bairros periféricos só demonstra a não importância dada a essa parcela da população, que tem sua rotina alterada pela presença do estabelecimento penal, assim como recebe um novo juízo de valor do restante da sociedade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. **Institui a Lei de Execução Penal.** Brasília, DF, julho 1984.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo** / Teresa Pires do Rio Caldeira; tradução de Frank Oliveira e Henrique Monteiro – São Paulo: Ed. 34 / Edusp. 2000

CARTA CAPITAL. **A formação de uma sociedade do medo através da influência da mídia.** Disponível em: <http://justificando.cartacapital.com.br/2014/12/12/a-formacao-de-uma- sociedade-do-medo-atraves-dainfluencia-da-midia/> Acesso em: 18 de janeiro de 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Cidadania nos presídios.** Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal/cidadania-nos-presidios>. Acesso em 18 de janeiro de 2019.

KOWARICK, Lúcio. **A Espoliação Urbana.** 2º ed. – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

KRUG, E. G. et al. (Org.). **Relatório mundial sobre violência e saúde. Geneva: Organização Mundial da Saúde,** 2002. Disponível em: <https://www.opas.org.br/wp- content/uploads/2015/09/relatorio-mundial-violencia-saude.pdf>. Acesso em: 18 de janeiro de 2019.

MARICATO, E. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil.** In. ARANTES, Otília. VAINER, Carlos. MARICATO, Ermínia. A Cidade do Pensamento Único: Desmanchando Consenso. Petrópolis: Editora Vozes, 3a edição, 2002.

MENEZES, Laís Luz de. **Ordem e disciplina, sentimentos e emoções: uma história da Penitenciária de Alcaçuz** / Laís Luz de Menezes. – 2016. 207 f.: il.

No Minuto.com. **Morte em Pium: comunidade fica revoltada com assassinato de universitário.** Disponível em: <http://nominuto.com/noticias/policia/morte-em-pium- comunidade-fica-revoltada-com-assassinato-de-universitario/22909/>. Acesso em 17 de nov. de 2018.

PARK, R.E. **A cidade: sugestões para investigação do comportamento humano no meio urbano** (1916) in: Velho, O (org) O Fenômeno Urbano. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

Portal BO. **Primeiro diretor do presídio de Alcaçuz fala sobre o sistema prisional do Rio Grande do Norte e apresenta alguns caminhos para ressocialização.** Natal, 2011. Disponível em: <http://portalbo.com/materia/Igor-Pipolo-penitenciarias-tem-que- receber-preso-ruim-e-soltar-uma-pessoa-boa/imprimir>. Acesso em 15 de nov. de 2018.

Portal G1 – Rio Grande do Norte. **Um mês do massacre em Alcaçuz.** Disponível em: <http://especiais.g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/2017/1-mes-do-massacre-em- alcacuz/>. Acesso em 16 de nov. de 2018.

QUEIROZ, Francineide Fernandes de; HUNKA, Maria de Lourdes de Azevedo. **A mão- de-obra utilizada na cidade hortigranjeira de Natal** / Francineide Fernandes de Queiroz; Maria de Lourdes de Azevedo Hunka. - Natal, RN, 1985. 44 f.: il.

SCHACHTER, S. **Violência urbana e urbanização da violência.** Disponível em: <http://pavio.net/2014/05/25/a-violencia-urbana-e-a-urbanizacao-da-violencia/>. Acesso em 18 de janeiro de 2019.

SIMMEL, Georg. **As grandes cidades e a vida do espírito** (1903). Mana, 11(2): 577- 591, 2005.

SOI. **Guia de Estudos do Comitê de Desarmamento e Segurança Internacional – CDSI.** Simulação de Organizações Internacionais (SOI), 2018.

TELLES, Vera da Silva. "Introdução" In: **A cidade nas fronteiras do legal e ilegal.** Belo Horizonte: Argumentum, 2010.

Tribuna do Norte. **Vizinhos levam vida pacata e afirmam que vivem em segurança.** Disponível em: <http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/vizinhos-levam-vida-pacata- e-afirmam-que-vivem-em-segurana-a/369759>. Acesso em 17 de nov. de 2018.

UOL. **Com 625 mil homicídios, Brasil bate recorde de mortes violentas.** Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2018/06/05/com-625-mil- homicidios-brasil-bate-recorde-de-mortes-violentas.htm>. Acesso em 17 de nov. de 2018.

WEBER, Max. **Ciência e política duas vocações.** Editora Cultrix, São Paulo, 1997.

WHYTE, William Foote. **Sociedade de esquina.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2005 [1943]. 390pp.

WIRTH, Louis. **O urbanismo como modo de vida** (1938) in: Velho, O. (org), op cit.

AS PERCEPÇÕES DE JOVENS DO ENSINO MÉDIO EM RELAÇÃO À PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA A PARTIR DO PROTAGONISMO JUVENIL

JOSENEIDE SOUZA PESSOA (UFPB)
ADALVAMBETE ALVES DE SOUZA (UFPB)
BRUNO ALEXANDRE CHAVES (UFPB)
IANY ELISABETH DA COSTA (UFF)
LUCAS LOPES DE OLIVEIRA (UFPB)

RESUMO

Este artigo vai discorrer acerca dos dados iniciais produzidos a partir de um estudo que compreendeu um conjunto de questionamentos sobre a relação entre protagonismo juvenil como mecanismo de prevenção à violência escolar e juvenil que se iniciou ainda em 2017 e que subsidiou uma atividade de extensão em 2018. Para a realização da primeira parte, foi privilegiada uma instituição educacional como campo da pesquisa, a qual foi selecionada após visita técnica empreendida e autorizada pela Secretaria de Estado da Educação da Paraíba. Tal secretaria indicou a referida escola pelo fato de ela possuir projetos ativos voltados para o protagonismo juvenil e a violência escolar denominados, respectivamente, de "Se Sabe de Repente" e "Liga pela Paz". A relação com a direção da escola e alunos foi de compromisso com o estudo inicial, e depois teve outras culminâncias/atividades na extensão – Protagonismo Juvenil: uma aventura cidadã III em 2018.

Palalavras-chave:

INTRODUÇÃO

Este artigo discute o protagonismo juvenil como mecanismo de prevenção à violência juvenil.

Esse estudo é resultado de um trabalho de extensão em 2018 sobre o mesmo tema em questão.

O texto em si vai tratar acerca de dados iniciais produzidos a partir de um estudo que compreendeu um conjunto de questionamentos sobre a relação entre protagonismo juvenil como mecanismo de prevenção à violência escolar e juvenil, que se iniciou ainda em 2017, e que subsidiou uma extensão em 2018. Para a realização da primeira parte, foi privilegiada uma instituição educacional como campo da pesquisa, a qual foi selecionada após visita técnica empreendida e autorizada pela Secretaria de Estado da Educação da Paraíba.

Tal secretaria indicou a referida escola pelo fato de ela possuir projetos ativos voltados para o protagonismo juvenil e a violência escolar denominados, respectivamente, de "Se Sabe de Repente" e "Liga pela Paz". A relação com a direção da escola e alunos foi de compromisso com o estudo inicial, e depois teve outras culminâncias/atividades na extensão – Protagonismo Juvenil: uma aventura cidadã III em 2018.

A justificativa deste estudo dar-se-á a partir da própria natureza dele, pelo fato de se voltar para estudar o protagonismo, o que os jovens reconhecem como sendo isso, o que acontece na escola que podemos relacionar como protagonismo. Nesse sentido, foi salutar indagar esse tipo de questão aos jovens e visualizar, a partir das indicações por eles nos dadas, que o protagonismo é o que acontece na escola, por exemplo. No tocante também, que os resultados da pesquisa nortearam o caminho metodológico de um trabalho de extensão. Leva-nos a produzir, sistematizar e aplicar conhecimentos.

O artigo está composto por quatro partes, incluindo a introdução, referencial teórico, resultados e discussões e, por fim as considerações finais.

CONTEXTUALIZANDO O OBJETO DE ESTUDO – JUVENTUDE, PROTAGONISMO JUVENIL E VIOLÊNCIA

A categoria juventude não possui um consenso em relação a sua faixa etária, o que tem como uniformização é a mudança físico-mental na espécie humana, que se nomeia como puberdade. Ela, entretanto, não será determinante para a formação dos sujeitos. A interpretação da fase "juventude" será realizada institucionalmente pelo Estado, que classificará os comportamentos, os direitos e os deveres deste grupo. Este entendimento do indivíduo é fruto do pensamento liberal, que nasce com a modernidade. Outras instituições irão interferir na construção da concepção de juventude, como: escola; igrejas e família. Esta ideia atuará no "imaginário social" estruturando e homogeneizando o grupo, como afirma Bourdieu (1989).

No texto, assumimos o significado de juventude, de acordo com a ONU, na declaração XX. . ., que corresponde aos indivíduos de 15 a 29 anos, sendo dos 15 a 18 anos, os denominados de jovens adolescentes; dos 19 a 24 anos, de jovens-jovens e os de 25 a 29 anos de jovens (BRASIL, 2013).

Na concepção de Groppo (2004), a juventude é entendida como grupo, formada basicamente por 3 aspectos: escola; grupos controlados por adultos e os grupos informais.

Notoriamente após a Segunda Guerra Mundial, com a implementação dos Estados de Bem- Estar Social (ESPING-ANDERSEN, 1995), a juventude foi muito influenciada pela expansão da educação, como também pela cultura do consumo e pela crescente urbanização. Esses aspectos condicionaram os indivíduos a conviverem de forma mais interativa, possibilitando a formação de grupos que pensam e se comportam em formatos semelhantes (fonte??).

Quando tratamos sobre a temática da juventude no Brasil, mesmo sendo de fundamental relevo na atualidade, ocorre historicamente um negligenciamento quanto às pautas da juventude na agenda pública. Só a partir da década de 1980 que se inicia um processo de discussão com características mais democráticas sobre a necessidade de implementação de políticas públicas que permitissem uma ampliação da cidadania burguesa, mesmo que esta ainda fosse limitada. No tocante aos jovens, as políticas públicas eram voltadas praticamente para as mesmas finalidades daquelas dirigidas a outros grupos gerais, sem especificidades diretas aos temas da juventude (SILVA; SILVA, 2011).

Com a virada do século, na década de 2000 passou-se a compreender a categoria juventude como demandante das mais diversas políticas públicas do Estado de forma mais específica. Em 2004, inicia-se a tramitação, na Assembleia dos Deputados, de novas propostas sobre a temática; o primeiro, com o Projeto de Lei – PL nº 4.529, a qual propunha a criação do Estatuto da Juventude, e outro projeto, de nº 4.530, se voltava para a construção do Plano Nacional de Juventude. Em 2005, é criada a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), o Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE) e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem, Lei nº 11.129), voltados para o público da faixa etária de 15 a 29 anos no Brasil. Nesse caso, o país adota a resolução da ONU sobre o recorte etário da juventude. Esses órgãos foram objetivados para assessorar a elaboração, implementação e avaliação das políticas de juventude, trazendo um novo alento às organizações, coletivos, representantes da juventude brasileira.

No tocante à construção ideológica desses documentos, pressupõe pensar o jovem como protagonista, definindo-o como lutador e personagem principal (SILVA; SILVA, 2011) de modo a que se reconheça que os jovens têm capacidade política e organizativa de participar ativamente na construção das políticas públicas voltadas para o seu segmento, como apontava a PL nº 4.530/2004.

Na construção desses processos de reconhecimento da juventude como categoria política, observa-se que os jovens têm estado presentes na contração das políticas públicas, a partir de uma perspectiva dupla, na qual eles seriam, de um lado, receptores de serviços públicos (sobretudo, aqueles direcionados às classes sociais mais pobres) e, por outro lado, são vistos, como atores estratégicos no desenvolvimento de sociedades mais igualitárias e democráticas (ABRAMOVAY, 2002).

No tocante às políticas públicas voltadas para a violência juvenil, tem-se, no país, um cenário pouco atrativo e nada diversificado. As respostas têm sido desde anos 1990, por meio das medidas sócio-educativas do Estatuto da Criança e Adolescência-ECA. Elas não atuam na prevenção dos atos infracionais dos jovens, atuam já nas situações de indicação criminal. Os jovens, desse modo, principalmente aqueles que residem na periferia e que têm pouco acesso aos serviços básicos ou, quando os têm, são de qualidade duvidosa, se veem fora dos mecanismos de proteção, aqueles mesmos alegados pelo referido estatuto, restando, em alguns casos, as medidas educativas como suporte curativo, nem sempre com bons resultados.

Essa "ineficiência" do ECA, a que nos referimos neste trabalho, resulta da frágil responsividade por parte do Estado no que tange à implementação das diretrizes do ECA junto às políticas públicas. Isso é o elemento prioritário que deveria permear as discussões das problemáticas que envolvem a juventude, antes mesmo de se defender a menoridade criminal para os 16 anos. Não é o ECA que está velho, caduco ou que não funciona o seu aporte doutrinário de direitos humanos, mas sim, a negação do conjunto dos direitos constituídos nele, fato este que decorre dos graves problemas da gestão pública brasileira.

Diante do contexto, a violência contra os jovens há muito tempo se espraia no país. Os dados de óbitos de jovens tem sido um dado alarmante que se propaga em vários estudos, órgãos públicos de defesa civil etc, mas ainda é perceptível a falha do Estado junto aos mecanismos de proteção social aos jovens, "[...] a maioria das vítimas de homicídios na América Latina apresentam características similares: são homens jovens, solteiros e de estratos socioeconômicos mais baixos, e que abandonaram o sistema escolar". (ABRAMOVAY, 2002, p. 62).

Outro dado alarmante é o tamanho da população carcerária que é, na sua maioria, formada por jovens, dos 18 aos 29 anos, sendo a faixa mais extensa desta população. Desse modo, os jovens matam e morrem em maior número no país, como também, estão envolvidos em outros crimes, principalmente, os de patrimônio (furtos e roubos a terceiros). De acordo com Oliveira (2007), eles vivem em um estado de abandono dentro e fora dos muros penitenciários.

Considerando que o fator gerador da violência na população jovem está em sua maioria relacionado diretamente à exclusão social. O Estado, torna-se o predecessor do problema, pois é a ausência de um Estado orientado para o bem-estar social que dá margem ao surgimento de uma governabilidade negativa efetivada nas últimas décadas pelo aumento do tráfico de drogas, sendo a figura do traficante, potencializada também, dentro e fora dos muros das penitenciárias brasileiras.

Ou seja, existe no país, uma situação social de convivência com o governo paralelo, liderado por criminosos, muitos dos quais são jovens, e que têm tomado para si a responsabilidade de atuar junto a outros jovens. São protagonistas, mesmo que seja, um protagonismo negativo, mas eles (os traficantes) vêm assumindo o controle de vida de milhares de jovens brasileiros da pior forma possível, pois quase sempre, a lei do tráfico é contra a vida humana. Mesmo que eles desenvolvam, de forma ilegal, uma atividade que remunera, mas que escraviza com os jovens a partir da dependência química das drogas. Muitos desses jovens envolvidos com o tráfico trabalham para manter a sua dependência.

Criando uma luta pelo poder de forma hierarquizada e controlada de forma severa entre os grupos e gangues que dominam os territórios, principalmente das zonas periféricas das cidades do país.

Na medida em que se espalha o crime organizado, torna-se mais sedimentado o envolvimento dos jovens na violência urbana. A violência juvenil gera pânico e pavor na sociedade, criando uma cultura contra os jovens em vários aspectos sociais.

Tal realidade poderia ser amenizada se a função precípua do Estado protetivo e defensor dos direitos dos jovens fosse executada adequadamente no campo das políticas públicas. E, mais especificamente, no campo da educação básica, que ela cumprisse os requisitos de desenvolver uma formação integral para além de uma expectativa de formação profissional.

A nova política educacional para o ensino médio, no capítulo I do artigo 6º da Resolução nº 3 de 2018, propõe que as escolas priorizem

> [...] o desenvolvimento intencional dos aspectos físicos, cognitivos e socioemocionais do estudante por meio de processos educativos significativos que promovam a autonomia, o comportamento cidadão e o protagonismo na construção de seu projeto de vida. (BRASIL; 2017, p.2)

Para tanto, é preciso oferecer aos jovens novas perspectivas econômicas, políticas, sociais, culturais para que eles possam expandir seus horizontes e dotar-se de autonomia intelectual, que lhes assegurem o acesso ao conhecimento historicamente acumulado e à produção coletiva de novos conhecimentos, sem perder de vista que a educação também é, em grande medida, uma chave para o exercício dos demais direitos sociais, como preconizavam as diretrizes do ensino médio de 2012 (BRASIL, 2013, p. 147).

Como já prescrita em 2012, as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, por meio da Resolução nº 2, de Janeiro de 2012, a escola é responsável por vários aspectos da formação do jovem, mas, em particular, observa-se a preocupação com o "[...] aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico" (BRASIL, 2012, p. 10).

Como se observa nas resoluções de 2012 e na de 2017, que propõem as diretrizes curriculares para ensino médio, nelas aparecem a ideia e o termo protagonismo. Sendo assim, o protagonismo juvenil se constitui indiretamente como parte dessas propostas curriculares, mesmo que elas tenham nascido de contextos políticos diferentes. As duas buscam, de certa forma, contextualizar o jovem como um ator fundamental em relação aos problemas concernentes a ele próprio, o que acontece na escola, nos grupos sociais, nas comunidades de bairro ou, até mesmo, na sociedade de modo geral.

O protagonismo juvenil seria, nesse contexto essencial, "[. . .] enquanto modalidade de ação, é a criação de espaços e condições capazes de possibilitar aos jovens envolverem-se em atividades direcionadas à solução de problemas reais, atuando como fonte de iniciativa, liberdade e compromisso. O cerne do protagonismo, portanto, é a participação ativa e construtiva do jovem na vida da escola, da comunidade ou da sociedade mais ampla. (COSTA, 2000, p. 179).

Importante ressaltar que a institucionalização e a autonomia juvenil são paralelas na história, com vários exemplos na atuação. Neste cenário, o Estado tem atuado de modo a conter a delinquência juvenil desde início do século XX com o Decreto n. 17.943-a de 12 de Outubro de 1927, o qual propunha a institucionalização (prisão) do jovem nas mesmas condições dos adultos e, depois, com o ECA, na década de 1990, criam-se os Centros da Socioeducação, em que se executam as medidas socioeducativas voltadas para jovens infratores. Para tanto, é atribuída, também ao jovem, a sua inserção funcional, tendo que desenvolver atividade socioeconômica; podemos citar como exemplo, as iniciativas governamentais nesta direção como, por exemplo, o programa Jovem Aprendiz.

No Brasil, apesar de não haver uma tradição na agenda pública para as demandas dos jovens tem ocorrido, nas últimas décadas, uma crescente implementação de políticas públicas que permitem a ampliação da cidadania juvenil. A partir de reflexão de Carvalho (1987) retrata que a cidadania nacional vinda "de cima para baixo". Ou seja, os sujeitos não se tornaram cidadãos pela conquista coletiva da ideia de ser, mas de modo formal e institucionalizado, ou melhor dizendo, doada pelas elites da época. Este processo tem consequências até os dias atuais, com a dependência das instituições para o reconhecimento e ampliação da cidadania; entretanto, outras forças vêm intervindo neste processo de fomentação como, por exemplo, os movimentos sociais, que têm atuado fortemente a partir dos anos 1970.

O fomento das políticas juvenis, ocorrido na década de 1970, não está alheio às transformações sociais que ocorreram nessa época, segundo Abramovay (2002), nesse período, os conflitos deixam de ser ideológicos sobre a natureza do sistema político e passam a ser crimes de delinquência, praticados pelos jovens. Foi a partir desse período que a dinâmica criminal do Brasil começou a mudar, chegando à década de 1990 com um perfil bem diferente. Neste sentido, segundo Zaluar (2007), "Um estudo cuidadoso dos inquéritos policiais e de processos penais em 1991 no Rio de Janeiro mostrou que 57% dos homicídios cometidos nesse ano estavam relacionados com o tráfico de drogas" (ZALUAR, 2007, p. 43).

Nesse contexto, os homicídios, suicídios e mortes de trânsitos (a denominada Violência conjunta), passaram a ter valores significativos nas estatísticas, sendo ela ainda mais incidente entre os jovens. No caso do Brasil, estudos da UNESCO ressaltam que, nas principais capitais, cerca de 60% das mortes da coorte entre 15 a 25 anos estariam relacionadas a algum tipo de violência conjunta (CASTRO et al 2001).

Peralva (2000) fez o esforço de apontar as novas características conjunturais que potencializaram e continuariam potencializando as violências nos centros urbanos brasileiros na virada do século XX. Ele condiciona tais fatores ao aumento do acesso a armas; a juvenilização da criminalidade; a maior visibilidade e também a reação da violência policial, em particular contra jovens em bairros periféricos; e a ampliação do mercado de drogas e poder de fogo do crime organizado, em especial do narcotráfico em diversos centros urbanos (ABRAMOVAY, 2002)

> A maioria das vítimas de homicídios na América Latina apresentam características similares: são homens jovens, solteiros e de estratos socioeconômicos mais baixos, e que abandonam o sistema escolar. (ABRAMOVAY, 2002, p.62).

Nesse contexto, a tese sobre democracia, cidadania incompleta e violência se firmou. Pelo foco da vulnerabilidade, advoga-se que a violência embora esteja associada à pobreza, não é sua consequência direta, ela está relacionada ao grau de desigualdades sociais e a negação do direito ao acesso a bens e equipamentos de lazer, esporte e cultura.

> Relação juventude e violência. Essa relação é percebida como o produto de dinâmicas sociais, pautadas por desigualdades de oportunidades, segregações, uma inserção deficitária na educação e no mercado de trabalho, de ausência de oportunidades de lazer, formação ética e cultural em valores de solidariedade e de cultura de paz e de distanciamento dos modelos que vinculam esforços a êxitos. (ABRAMOVAY, 2007, p.56)

Considerando que um dos principais fatores geradores da violência entre os jovens está relacionado diretamente à exclusão social, o estado torna-se o predecessor do problema. Pois é a ausência de um Estado orientado para o bem-estar social que da margem ao surgimento de uma governabilidade negativa, caracterizada por Zaluar (2007) como uma organização complexa, no qual o crime organizado se estrutura, onde os conflitos comerciais e pessoais são resolvidos com armas de fogo, e no qual as exibições violentas de poder são a base das relações hierárquicas. A negligencia estatal deu margem a uma reorganização social pautada no protagonismo reverso, onde o jovem se referencia no traficante. A exemplo disso, temos o trecho de uma entrevista realizada por Castro et. Al. (2001, p. 62):

> (Os traficantes) Colocaram lazer na comunidade, organizaram o futebol, coisa que a comunidade ama, entendeu? Colocaram o baile funk que, na época, a gente adorava. Puxa, os traficantes foram nossos heróis, entendeu? Na época os traficantes eram nossos heróis e não os policiais.

A necessidade de ressignificar esse contexto fez com que o estado entendesse a juventude como uma faixa etária específica, singular em relação a outros segmentos populacionais e, portanto, com necessidades específicas que demandavam respostas diferenciadas; sem perder, contudo, a igualdade de direitos que são universais.

Nesse sentido, a partir de 1980, como decorrênca da luta dos movimentos sociais e da forte influência dos estudos no campo da educação, foi desenvolvida a noção de proteção integral. A ênfase passa a incidir sobre o respeito aos direitos básicos do jovem, a sua segurança, sua formação, saúde, educação e, sobretudo quanto ao apoio ao seu desenvolvimento integral.

Muito embora a juventude fosse tema de variados espaços políticos, a sua participação é até hoje incipiente, segundo Boghossian e Minayo (2009), por mais que os jovens sejam convidados a tomar parte das políticas setoriais construídas, lhes pedem tão somente o testemunho dos direitos negados ou que aprendam a fazer política dentro de fórmulas já determinadas. Raramente são incitados a se inserirem "[...] como sujeitos capazes de participar dos processos de definição, invenção e negociação de direitos" (ABRAMO, 1997, p. 28). Essa outorga de participação dos adultos constitui significativo obstáculo ao envolvimento dos jovens na política em seus processos mais formais"

Hoje, desenvolve-se quase consensualmente a noção de que a legitimação das políticas e dos espaços de garantia de direitos depende da adesão dos jovens e da qualidade de sua participação (BOGHOSSIAN; MINAYO, 2009).

Nesse sentido, o protagonismo juvenil, se constitui como parte da proposta de governos nas políticas publicas, pois busca contextualizar esse jovem como um ator fundamental em relação aos problemas concernentes ao bem comum, que acontecem na escola, nos grupos sociais, nas comunidades de bairro ou, até mesmo, na sociedade de modo geral, mas principalmente, aqueles problemas que mais afetam a vida do jovem, que na realidade brasileira, um dos problemas mais sérios a ser enfrentados pelo poder público e sociedade, é a questão da violência contra os jovens.

Porém, são diversos os entraves para a atuação dos jovens no espaço político, envolvendo a estrutura das instituições, os preconceitos e uma conjuntura social e política que gera crescentes formas de exclusão. Soma-se a isso uma percepção recorrente do desinteresse dos jovens com relação às tradicionais formas de atuar na política (baixa participação nos conselhos e fóruns, no processo eleitoral e até mesmo nos projetos voltados para a juventude), o que se têm identificado, são grupos e espaços de características novas (BOGHOSSIAN; MINAYO, 2009).

Apesar dessa fragilidade estrutural e da ausência espaços educativos que promovam a participação dos jovens no âmbito das responsabilidades éticas, políticas e sociais, de forma que eles sejam os protagonistas de ações que elevem os seus níveis de envolvimento com as questões públicas (como foi delimitado nas Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, é necessário, portanto, que os jovens se envolvam, sob as mais diversas formas de ressignificação dos espaços de participação e representatividade.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Em termos teóricos, a pesquisa se caracterizou como um estudo exploratório em relação aos objetivos e de pesquisa-ação, quanto aos delineamentos. A realização da pesquisa atrelada à extensão foi o ponto norteador deste estudo, pois foi perceptível o quanto de conhecimento, ações e valores voltados para o protagonismo podem ser trabalhados na realidade escolar.

A partir desta inserção, foi privilegiada uma instituição educacional como campo da pesquisa, a qual foi selecionada após visita técnica empreendida e autorizada pela Secretaria de Estado da Educação da Paraíba e pela escola. A indicação recebida visou a desenvolver a pesquisa em uma escola de grande porte, pelo fato de ela ser referência em projetos ativos voltados para o protagonismo juvenil e a violência escolar. Os projetos desenvolvidos pelo governo do Estado são, respectivamente: "Se Sabe de Repente" e "Liga pela Paz". Esses projetos não foram objetos em si de estudo da pesquisa, mas de forma indireta serviram como parâmetro para este estudo. Foram aplicados 140 questionários com questões acerca do protagonismo e sua relação com a educação e a violência.

Os alunos não responderam questões pessoais, mas afetas à análise daquilo que a escola desenvolvia em relação a tal temática. Tendo em vista a preocupação e o cuidado com o campo de pesquisa, a relação com a direção da escola e alunos foi de compromisso com o estudo inicial, e depois ocorreram outras culminâncias/atividades desenvolvidas pela extensão – Protagonismo Juvenil: Uma Aventura Cidadã III em 2018.

O questionário refletia uma variável dependente, a de gênero, pois pretendíamos identificar se, de algum modo, o protagonismo seria refletido diferentemente entre meninos e meninas. Nesse sentido, 70 questionários foram respondidos por meninos e 70 por meninas, com recortes de amostras aleatórias simples efetivadas por sorteio junto às turmas do ensino médio (1º, 2º e 3º), do turno matutino da escola, que aqui denominaremos de Escola 2Cidadã. O tratamento dos dados foi realizado por meio do software Statistical Package for the Social Sciences-SPSS, principalmente para os dados fechados, bem como, as escalas que foram utilizadas no instrumento de coleta de dados.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os dados sobre o perfil sociodemográfico dos sujeitos foram constituídos pelas seguintes variáveis, tais como: sexo (50% feminino e 50% do sexo masculino), aqui deu exatamente igual, porque essa variável era a que permitiria que pudéssemos perceber se a visão dos respondentes, a partir de sua condição de sexo alteraria, ou não, as respostas das outras dimensões do questionário. O estado civil (88,6% eram solteiros); raça/cor (42% autodeclarados pardos e 16,4% pretos); a religião (41,4% Católicos).

A análise do perfil destes estudantes permitiu identificar, também, que 75,6% deles exercem atividade laboral informal, apenas 24,4% possui vínculo trabalhista formal com alguma instituição e 89,9% não participa ou nunca participou de programas sociais voltados para o trabalho como, por exemplo, o Jovem Aprendiz. Cerca de 54,3% afirmou já ter recebido ou recebia benefícios sociais (o bolsa-família, foi o programa mais citado, quase todos que afirmaram que sim, estavam inseridos neste programa), 82,1% nunca participou de estágio ou projeto (remunerado ou não), 84,2% afirmou não ter remuneração alguma, 15,8% recebem remuneração cujo montante não ultrapassa os R$800,00 e 87,3% declarou que a renda familiar estava entre R$937,00 a R$1.874,00.

Esses dados nos indicam a fragilidade junto a este recorte de políticas de incentivo a trabalho, geração e renda, bem como, fomentos de estágios e de atividades relacionadas à formação profissional dos jovens. Em relação à segunda dimensão da pesquisa, observou-se que a participação dos jovens em atividades de protagonismo era muito frágil, muitos não souberam identificar se existiam ou não os projetos de protagonismo juvenil desenvolvido pela Secretaria de Educação na escola.

A categoria protagonismo – ainda distante do simbólico dos alunos –, representando pouca ou fraca discussão, informação e divulgação de ações de protagonismo juvenil desenvolvido na escola. Ficando, neste sentido, que os programas governamentais citados como referência na escola deixaram a desejar, haja vista a parca divulgação e envolvimento destes jovens entrevistados acerca da existência deles.

No que se refere à terceira dimensão da pesquisa, procurou-se identificar se os estudantes eram sensíveis para entender que o protagonismo pode ser ou não utilizado como mecanismo de prevenção à violência. Nesta parte, foram formuladas várias perguntas com escala de intensidade. O objetivo era perceber a intensidade das respostas e se elas seriam diferentes para meninos e meninas. Dentre o conjunto de perguntas, destacou-se, neste trabalho, apenas cinco questões que, para responder à questão, percebeu-se maior interação entre elas:

Quadro 1: Questões utilizadas na Escala para Tratamento com SPSS

Questões da Escala
3.15 - O protagonismo juvenil é importante na prevenção da violência juvenil?;
3.9 - A violência juvenil pode ser controlada ou minimizada por medidas/projetos de protagonismo juvenil;
3.5 - O comportamento dos jovens pode ser reorientado por meio de projetos de protagonismo juvenil;
3.3 - As ações dos jovens a partir de projetos de protagonismo podem ser inibidores de violência juvenil;
3.1 - Projetos de protagonismo colaboram para a cidadania dos jovens.

Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Em todas as respostas, houve uma homogeneidade entre os dois grupos (meninos e meninas), de modo que os valores SIG foram os seguintes:

Quadro 2 – Percentuais do SIG do SPSS

Questões	SIG
questão 3.15	SIG 0,637;
questão 3.9	SIG 0,165;
questão 3.5	SIG 0,697;
questão 3.3	SIG 0,245;
questão 3.1	SIG 0,884.

Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Em relação aos percentuais das frequências das afirmativas informadas pelos participantes, no item 3.15, no qual há referência à importância do protagonismo na prevenção da violência; nota-se que este aspecto teve destaque de 41,2% (válidos) numa escala de 10. Para o item 3.9, ocorreu um percentual muito baixo nas escalas negativas, que vai de 0 a 4, de 7,2% acumulativa; com destaque para a escala 10 com 22,5% percentuais validos; como também o predomínio da escala positiva, que corresponde de 6 a 10, de 80,1% acúmulos percentuais, ocorrendo uma mediana de 16% por escala. Na afirmativa 3.5, destacamos um percentual muito baixo para a escala negativa que acumulou em percentuais de 3,5%, demonstrando como os jovens não são resistentes a mudanças em seus comportamentos. Para o item 3.3, a escala com maior destaque foi o item 10 com um percentual válido de 22,8%, entretanto, quando observamos a escala positiva, teremos um percentual que corresponderá a 68,40 % de relevância positiva para as ações de protagonismo como inibidoras de violência. Como também no item 3.1, a escala 10 teve o maior percentual válido de 44,4%, com uma frequência de 52 participantes.

Durante o processo de respostas, encontramos respostas influenciando outras:

Quadro 3: Percentuais de R Square de SPSS

Questões	R Square Percentual de influência
Questão 3.15	Teve 0,272 de percentual de influência das questões 3.9 e 3.3
Questão 3.9	Sofreu influências de todas as perguntas com R Square 0,051
Questão 3.5	Teve influência nas das questões 3.3 e 3.9 com R Square de 0,412 de percentual de influência;
Questão 3.3	Teve R Square de 0,25 de percentual de influência de todos os itens analisados
Questão 3.1	Teve nas questões 3.9 e 3.3 influência com R Square de 0,378.

Fonte: Dados da pesquisa (2017).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados resultaram numa configuração ambígua, apesar de os alunos identificarem que o protagonismo pode ser uma ferramenta para a prevenção da violência, nos dados quantitativos expressos a partir das percepções dos jovens, apesar disso, poucos souberam identificar quais são as ações que podem ser consideradas protagonistas na escola.

Outro aspecto relevante foi o parco envolvimento dos jovens da escola referida em atividades/programas governamentais existentes na escola como, por exemplo, o Programa "Se Sabe de Repente" e a "Liga pela Paz". Estes programas tratam de várias temáticas que se relacionam com a prevenção e o controle da violência juvenil, de modo a consubstanciarem a política de segurança pública da Paraíba.

Desse modo, a experiência da pesquisa foi fundamental para o planejamento das ações da extensão em 2018, pois a equipe pode escolher e criar as oficinas, destacando os temas: Os direitos humanos dos jovens; O que é protagonismo juvenil? Empreendedorismo e juventude, e Protagonismo como prevenção à violência. Essas temáticas foram trabalhadas com alunos/representantes de turma dos 1º e 2º anos da escola, para que eles pudessem multiplicar as discussões e oxigenar a participação no grêmio estudantil, enquanto coletivo de jovens.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, H. W. Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n. 5/6, p. 25-36, maio/dez., 1997

ABRAMOVAY, Miriam et. al. **Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina**: Desafios para políticas públicas. Brasília : UNESCO, BID, 2002.

BOGHOSSIAN, Cynthia Ozon; MINAYO, Maria Cecília de Souza. Revisão Sistemática Sobre Juventude e Participação nos Últimos 10 anos. **Saúde Sociedade**, São Paulo, v.18, n.3, p.411-423, 2009.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand, 1989.

BRASIL. Decreto n. 17.943-a de 12 de Outubro de 1927. **Consolida as leis de assistência e proteção a menores**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D17943A.htm. Acesso em 18 jul. 2019.

BRASIL. Resolução nº 2 de 30 de Janeiro de 2012. **Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio**. Brasília: MEC, CNE, Câmera da Educação Básica, 2012.

BRASIL. **Resolução nº 3, de 21 de novembro de 2018**. Atualiza as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. Brasília: MEC, 2017.

BRASIL. **Estatuto da Juventude**. Brasília: Senado/DF, 2013.

CASTRO, M. G., ABRAMOVAY, M., RUA, M. G. e ANDRADE, E. R. **Cultivando vida, desarmando violências**: Experiências em educação, lazer, esporte e cidadania com jovens em situação de pobreza. Brasília: UNESCO, Brasil Telecom, Fundação Kellogg, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2001.

CARVALHO, José Murilo de. **Os bestializados**: O Rio de Janeiro e a República que não foi. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

COSTA, A.C.G. **Protagonismo juvenil**: Adolescência, educação e participação democrática. Salvador: Fundação Odebrecht, 2000.

ESPING-ANDERSON, Gosta. O futuro do welfare state na nova ordem mundial. **Revista Lua Nova**. São Paulo, nº 35, p.73-111, 1995. (PDF)

GROPPO, Luís Antonio. Dialética das juventudes modernas e contemporâneas. **Revista de Educação do COGEIME**, Ano 13, n. 25, dez., p.9-22, 2004.

PERALVA, A. **Violência e democracia**: Paradoxo brasileiro. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

OLIVEIRA, Hilderlina C. A falência da política carcerária brasileira. *In*: **III Jornada Internacional de Políticas Públicas,** São Luís, 28 a 30 de agosto 2007.

ZALUAR, Alba. Democratização inacabada: Fracasso da segurança pública. **Estudos Avançados, v.** 21, n.61, 2007.

DINÂMICA DA VIOLÊNCIA HOMICIDA NAS REGIÕES METROPOLITANAS DE NATAL, RECIFE E MANAUS

Arnaldo Costa Gama (UFRN)
Antônio Gelson de Oliveira Nascimento (UEA)
Maria Edilene Pena Barboza (INPA)

Este trabalho tem financiamento Parcial da CAPES (portaria n.206/2018)

RESUMO

Este trabalho analisou qual a magnitude e a tendência de mortalidade por homicídio nas RMs de Natal, Recife e Manaus, no período de 1980 a 2014? O objetivo foi de estudar os homicídios nas RMs com foco nas taxas padronizadas de mortalidade por homicídios, utilizando um modelo ecológico exploratório desenvolvido para entendimento do fenômeno nessas RMs. Os dados, extraídos do SIM/MS são classificados na CID 09 e CID 10 e a população nos anos censitário 1980, 1991, 2000 e 2010, na contagem e estimativa populacional do banco de dados do IBGE. Os resultados mostraram que as TMH quase sempre estiveram acima da média Brasil. A RM de Natal apresentou maior variação da taxa entre todas as RMs, a menor foi na RM de Recife que ficou a baixo a do Brasil. O município de Recife concentra maior registro desses óbitos para o período e os homens jovens são as maiores vítimas. Foi possível observar os padrões e níveis de violência com base nas taxas de homicídios nas RMs. O fenômeno vem aumentando nas Regiões do Norte e Nordeste brasileiro, afetando grande parte da sociedade.

Palavras-chave:Região Metropolitana, Violência e Mortalidade; Taxa de Homicídios.

INTRODUÇÃO

A violência experimentada pela população brasileira tem se destacado como um dos principais desafios a ser enfrentado no país. A expressão máxima dessa violência, de todos os dias, recai sobre as mortes por causas externas, em que os homicídios ganham sua expressão mais perversa nos becos e vielas, ruas e avenidas dos aglomerados metropolitanos onde, na maioria das vezes, essas mortes são consumadas. As Regiões Metropolitanas Brasileiras, concentradoras de grandes contingentes populacionais e de enormes desigualdades intra-regionais, são as áreas mais afetadas pelo fenômeno dos homicídios, agravados pelas conflitualidades sociais, consequentemente marcadas pelo excesso de mortes de população jovem (BEATO, 2012; CERQUEIRA et al, 2017; NASCIMENTO et al, 2017).

No conjunto desses óbitos, ditos de causalidades externas intencionais, as mortes violentas por homicídios, são as maiores responsáveis por essa epidemia de violência com relevância regional, nacional e internacional.

Alguns autores trazem para o debate discussões em torno da exclusão social (a violência teria em seu bojo um índice alto por conta da má distribuição de renda), uma consequência do efeito da pobreza, que afeta a classe baixa, ponto de vista questionado, mas que tem na sua essência um ponto de realidade para explicar tal fenômeno.

Os espaços metropolitanos favorecem os acontecimentos homicidas, tendo em vista que os atores se sociabilizam com as cidades, contribuindo para eventos de criminalidade, entre eles os homicídios. Neste sentido, a cidade, é o espaço da segregação moral, um campo amplo para a criminalidade (ZALUAR, 1994).

Nos apontamentos de Becker (1968) as questões econômicas têm seu papel importante, principalmente quando analisada a vivencia nos novos arranjos metropolitanos, nas faixas etárias de homens jovens, o que pode explica o crescimento da violência nessas idades específicas de 15 a 29 anos, mas não necessariamente, pode haver uma ligação, como a exemplo da instalação de empresas em determinado local, pode atrair inúmeras pessoas, mas não necessariamente pode aumentar a criminalidade (CERQUEIRA, 2017).

Muitas dessas mortes ocorridas nesses espaços urbanos estão ligadas ao tráfico de drogas e posse de armas de fogo, pela disputa pelo território, com envolvimento das organizações criminosas que se aproveitam da falta do poder do Estado para praticar diversos crimes violentos (NASCIMENTO, 2017).

Cerqueira et al (2017) e seus amigos mostraram que o crescimento das mortes por homicídios tem impactado os homens jovens e estão concentrados nas regiões metropolitanas por conta da forte distribuição populacional nos processos migratórios diversos na metrópole e municípios que estão fortemente ligados nas zonas concêntricas.

Este trabalho procura analisar qual a magnitude e a tendência de mortalidade por homicídio da Região Metropolitana de Natal, Recife e Manaus?A análise compara os acontecimentos homicidas a Região Metropolitana de Natal, no período de 1980 a 2014.Para isso o trabalho apresenta os seguintes objetivos específicos: Descrever a distribuição das taxas brutas de homicídios padronizadas e não padronizadas nas três RMs para o período; Analisa as taxas de homicídios nas capitais Natal, Recife e Manaus, assim como nas faixas etárias específicas nasreferidas capitais para o mesmo período.

REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Estudos apontam que a violência urbana se apresenta como um dos problemas mais complexos enfrentados pela população nos aglomerados metropolitanos. Essa violência se apresenta como fato, detectada pelas ocorrências da criminalidade, que tem nos homicídios a face mais perversa da violência (BEATO, 2012, CERQUEIRA, 2017). Como compreender o alarmante índice de criminalidade nas regiões metropolitanas e seus efeitos na sociedade?

O início de partida para entendemos esses conflitos é preciso olhar para o papel das cidades nesses novos arranjos metropolitanos brasileiros. As cidades têm, nesse contexto, papel importante na regulação racional do estado e do exercício da cidadania. É a partir da relação entre a organização do território e a criminalidade violenta que é possível compreender os diversos eventos criminosos que deixam milhares de famílias órfãos (SOUZA; FRATTARI, 2013).

Tavares dos Santos (1999) aponta que a violência urbana está no recrudescimento das conflitualidades sociais contemporâneas, uma vez que, está mais presente no seio das comunidades, nas ações de milícias, do crime organizado das facções com destaque para o tráfico de drogas e o comércio ilegal de armas; pela difusão das armas de fogo, o que tem levado maior letalidade aos atos delitivos.

Essa violência também ocorre em municípios que estão conurbados com a metrópole, ou seja, a mortalidade é bastante dinâmica nos municípios brasileiros quando observadas as questões regionais. Apesar da transição epidemiológica que o Brasil passou no início do século XX, o cenário atual citadino apresenta diversos conflitos sociais os quais podem ter relação direta com o aumento da criminalidade violenta (TAVARES DOS SANTOS, 1999).

O mundo acompanha a crescente onda de violência que se espraia por meio das novas tecnologias de informação e comunicação nos aglomerados urbanos das grandes cidades e o homem está no centro desse fenômeno. Estudos recentes apontam que o fenômeno dos homicídios tem crescido a cada ano e que essa violência tem ceifado vidas, principalmente de homens jovens (NASCIMENTO et al, 2017, CERQUEIRA et al, 2017).

Outro fator determinante para o aumento do assassinato é a inclusão de armas de fogo no cenário brasileiro. A retirada dessas armas de fogo poderia ter um efeito em médio prazo nesse contexto epidemiológico. De certo que as armas de fogo não são as causas primeiras da violência, mas, estas produzem um impacto muito maior, como nos homicídios múltiplos, a exemplo do dia 27 de janeiro de 2018, no bairro cajazeiras, na capital, Fortaleza, 14 pessoas foram assassinadas em uma casa de show, supostamente, por pertencerem a uma facção rival. A letalidade da arma de fogo é muito maior do que outros instrumentos de agressão (armas brancas, estoques, estiletes, etc.) e tem contribuído para o recrudescimento da letalidade (GAMA, 2018).

Alguns autores trabalham outras questões para o cometimento desses óbitos. Junior (2004) apresenta como fator a exclusão social (a violência teria em seu bojo um índice alto por conta da má distribuição de renda, uma consequência do efeito da pobreza, que afeta a classe baixa). Ideia equivocada, mas que não deixa de ser uma meia verdade, uma vez que somente a exclusão econômica sozinha não explica a questão da violência como um todo, como temos visto em diversos estudos sobre o tema.

Por sua vez, Zaluar (1994) considera que associação entre criminalidade e pobreza é evidente quando analisados os condomínios populacionais "reservados" onde habitam os mais pobres. São nesses locais que se apresentam a miséria, a ausência do estado, o tráfico de drogas e de armas, disputa por território entre facções, etc. É o espaço da segregação moral, um campo propício para criminalidade:"mas que também existe vida; pais educam seus filhos; há comércio local e lazer, cidadãos que criam meios para sobrevivência, hábitos familiares diários que se apresentam na vida oprimida de classe"(ZALUAR, 1994. p.15). Classe que é apresentada como cena da miséria, vinculada ao crime ou ao criminoso, ou vinculando essas características a população mais pobre pela imprensa.

Nos apontamentos de Cerqueira et al (2014) entre as questões de analise estão as socioeconômicas (renda e desigualdade de renda), demográfica, de gênero, do sistema criminal, da efetivação dos órgãos do sistema de segurança, etc. questões que podem corroborar com o recrudescimento do fenômeno dos homicídios nas Regiões Metropolitanas Brasileiras.

Em algumas regiões do Brasil, as taxas de homicídios vêm apresentando tendência de queda, enquanto que em outras, apensar das despesas orçamentárias com segurança pública serem intensas, continuam aumentando. Os gastos em 2013 na área de segurança no Brasil estão no mesmo patamar com países da Europa (1,30%), França (1,38%). O Brasil apresentou (1,26%) percentil em relação ao Produto Interno Bruto, mas o que chama atenção é a taxa de homicídios (25,2 para cada 100 mil habitantes), Guatemala aparece em primeiro (39,9) (NASCIMENTO et al, 2017. p.41).

No período 2014 e 2015, entre os estados que mais investiram em segurança pública está Minas Gerais, São Paulo. Os dois estados correspondem a (47%) e (48%), respectivamente, de todas as despesas orçamentárias de cada um dos estados federados (NASCIMENTO et al, 2017. p.49).

O caso específico de São Paulo tem chamado a atenção por conta da redução das taxas de homicídios. No início da década de 1990 foi realizada implantação de políticas públicas na redução de homicídios na RMSP, tais como a implantação da Lei Seca, a Lei do Desarmamento, investimentos nas polícias, aumento do encarceramento, industrialização e urbanização das cidades próximas a cidade-sede (MELO, SCHNEIDER, 2007; FELTRAN, 2010).

As políticas de contenção dos crimes violentos foram direcionadas para: o controle de armas de fogo, em populações de grupos etários mais suscetíveis, às ações violentas, investimento no aparato policial para o combate aos crimes, como tecnologias, criação de delegacias especializadas, aumento das prisões, principalmente por envolvimento com o tráfico de drogas. Outro viés são as mudanças de ações de grupos criminosos dentro das prisões que têm contribuído para redução dos homicídios na grande São Paulo (GOERTIZEL; KUHN, 2009).

A violência manifesta na sua face mais perversa - os homicídios - se espalhou por todo o país, e não é uma exclusividade das grandes cidades ou das Regiões Metropolitanas. É hoje um problema nacional que traz o medo e sofrimento há tantas pessoas. Trata-se de um problema que precisa ser priorizado por meio de agenda específica a fim de se deixar de banalizar esses acontecimentos como vem ocorrendo na atualidade.

METODOLOGIA

O presente trabalho visa responder a seguinte pergunta: qual a magnitude e a tendência de mortalidade por homicídio nas RMs de Natal, Recife e Manaus, no período de 1980 a 2014? Analisando as taxas de mortalidade por homicídios nessas RMs e nas suas referidas capitais nos grupos quinquenais para o mesmo período.

Os dados de registro de óbitos foram extraídos da base de dados do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM/MS), classificados na CID 09 e CID 10, nas categorias de acordo com o Quadro 1.

Quadro 1: Agrupamento das causas de mortalidade por agressões, segundo a classificação CID-9 e CID-10.

Grupo de Causas	CID-9	CID-10
1 - Agressão com arma de fogo		
1.1 Homicídio	E965	X93 a X95 Y22 a
1.2 Com intenção indeterminada 2 -	E985	Y24
Demais agressões sem arma de fogo		
1.1 Homicídios	E960 a 964	X85 a X92 X96 a
1.2 Intervenção Legal	E966 a 969	Y09

Fonte: Classificação Internacional de Doenças, 9ª e 10ª Revisão.

A população foi extraída da base de dados do Datasus, que é atualizada com informações do IBGE. Assim, foram buscados dados populacionais dos censos demográficos 1980, 1991, 2000 e 2010, assim como nas contagens populacionais nos anos de 1996 e 2007 e de 2011 a 2015 das estimativas populacionais.

As RMs foram ajustadas como se elas estivessem sido criadas desde o início do período, tendo em vista algumas RMs terem datas de criação diferenciadas.

As Taxas de Mortalidade por Homicídios (TMH), ajustadas trienalmente, foram padronizadas tomando como padrão a população do Brasil e a Taxa Bruta de Homicídio (TBM) e Taxa Específica de Homicídio (TEM) foi calculada por 100 000 habitantes (CARVALHO et al, 1998; AIDAR, 2003).

Para padronização direta das TBMs os dados foram agrupados por idade. As faixas etárias (0 a 80 anos) foram agregadas em grupos etários quinquenais e posteriormente, para análise, em cinco grandes grupos etários dos municípios de Natal, Recife e Manaus: 15 a 24 anos, 25 a 34 anos, 35 a 44 anos e 45 a 54 anos e 55 e mais de idade, classificados neste estudo como jovens, jovens-adultos, adultos-jovens e adultos, respectivamente.

Neste trabalho utilizou o modelo ecológico exploratório, tipo série temporal e analisou-se a evolução e tendência para as taxas padronizadas de mortalidade por homicídios e grupos específicos de idade.

DESCRIÇÃO DOS DADOS

O risco de mortalidade por homicídio observado no Brasil apresentou aumento de 130% no período de 1980 a 2014. O maior crescimento percentual foi observado na primeira década (82%) do período analisado, sendo que o crescimento da taxa de homicídios variou de 150% em Manaus, até 337% em Natal.

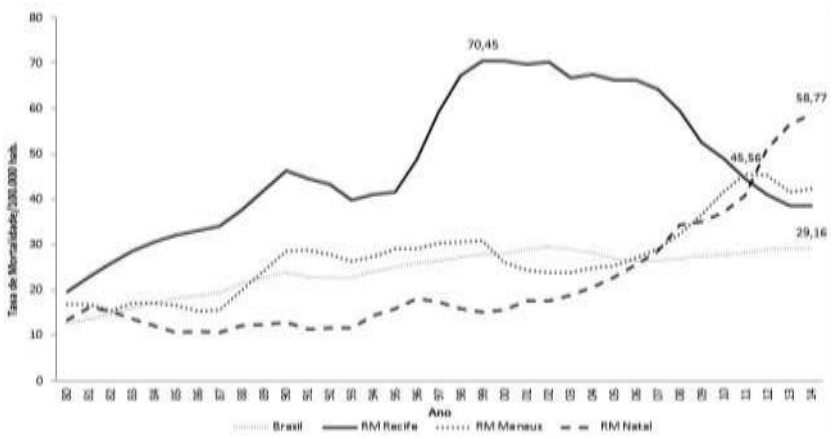
Tabela 1:Evolução das taxas padronizadas de mortalidade por violênciahomicida, em 3 Regiões Metropolitanas Brasileiras, 1980 – 2014.

Região Metropolitana	Variação da taxa de mortalidade por homicídio no período (%)				
	1980-1991	1991-2000	2000-2010	2010-2014	1980-2014
Manaus/AM	69,94	-8,86	58,69	1,79	150,17
Natal/RN	-16,12	39,38	136,33	58,23	337,17
Recife/PE	127,30	57,89	-30,36	-21,43	96,36
Brasil	82,28	21,63	-0,81	4,88	130,64

Fonte: Base de Dados do SIM/MS/DATASUS

A maior variação do primeiro período foi na RMF (127%),mantendo-se a frente no segundo período (57%). Para o terceiro e quarto período a RMN ficou na frente com a variação da taxa de mortalidade (136% e 58%), respectivamente. No período estudado (1980 a 2014) as RMs de Manaus e Natal ficaram com variação superior a do Brasil, Mas isso não quer dizer que elas são as mais violentas.

Figura 01: Taxa de Mortalidade por Homicídios, por 100 000 habitantes, padronizada por sexo, nas Regiões Metropolitanas de Natal, Recife e Manaus, no período de 1980 a 2014.



Fonte: SIM/MS, DATASUS, IBGE.

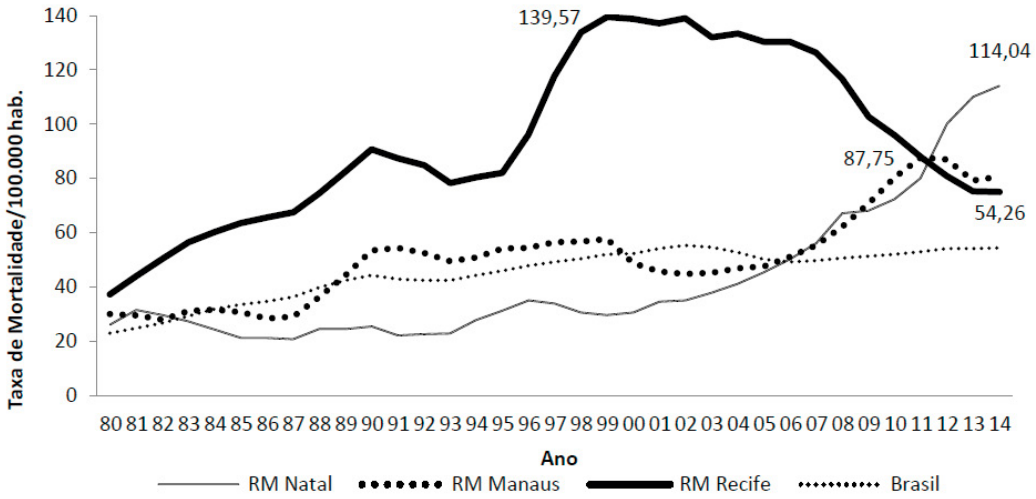
A análise da evolução das taxas de mortalidade por homicídio, ocorrida nas três RMs, demonstra que o risco de morrer em Natal aumentou, consideravelmente. Em 1980 (13,44 óbitos por 100.000 habitantes) e 2014 (58,77óbitos por 100.000 habitantes) mais do que em outra RM, mas isso não significa que essa RM seja efetivamente a qual apresenta o maior risco de mortalidade por homicídio para o período.

As RMs de Natal, Recife e Manaus apresentam aumento na variação de suas taxas acima de 96%. As três RMs apresentam vulnerabilidade à morte por homicídio, sendo que a RM de Recife apresentou maior registro desde o início do período e atinge seu ponto máximo em 1999, com taxa de 70,45 óbitos por 100.000 habitantes para ambos os sexos. A RM de Natal a partir de 1987 apresenta crescimento na sua taxa de mortalidade (10,63 óbitos por 100 000 habitantes) alcançando o maior registro no final do período, em 2014 (58,77 óbitos por 100 000 habitantes). A RM de Manaus apresenta crescimento a partir da segunda metade da década de 1980, apresentando o ápice de registro em 2011 (45,56 óbitos por 100 000 habitantes), ver Anexo A.

Apesar do recrudescimento das taxas na RM de Recife até meados de 2000, foi a partir de 2011, que a população dos municípios da RM de Recife passou a conviver com menores taxas de mortalidades por homicídios até o final do período, atingindo 38,49 óbitos por 100 000 habitantes. A RM de Manaus apresenta uma leve queda a partir de 2012 até o final do período.

Quando observado as Taxas Específicas de Mortalidade (TEM) nas RMs para o sexo masculino, nos grupos etários de 15 a 29 anos, as Taxas de Mortalidade para esses grupos apresentou, significativamente, número elevado em todos os três arranjos metropolitanos. O destaque foi para a RM de Recife em 1999 (139 óbitos por 100 000 mil habitantes), a partir da metade da década de 2000 a TEM fica a cima da média Brasil. A maior TEM para o sexo feminino foi registrada na RM de Recife em 2001, com 8,63 óbitos por 100 000 habitantes, apesar das taxas serem baixas para o sexo feminino em relação ao masculino, houve crescimento nas taxas, o que não será apresentado neste trabalho, tendo em vista o maior registro ser para o sexo masculino, no entanto, é preciso olhar com mais cautela os registros de óbitos na categoria homicídios para o sexo feminino para esses arranjos metropolitanos.

Figura 02: Taxa de mortalidade por homicídios por 100000 habitantes, segundo o sexo masculino, RM de Manaus, Natal e Recife, período de 1980 - 2014.



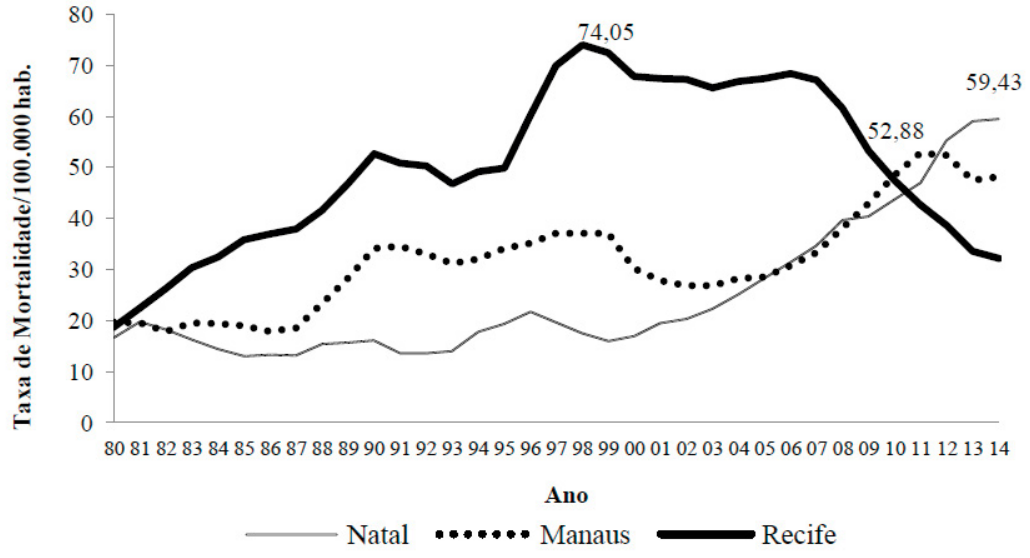
Fonte: SIM/MS; confecção do autor.

A RM de Natal quase sempre esteve a baixo as taxas do Brasil. Foi a partir de 2006 que as taxas da RM de Natal ultrapassam a do Brasil, chegando atingir o maior registro no final do período (114 óbitos por 100 000 mil habitantes). A RM de Recife sempre esteve acima a do Brasil, atingindo seu ápice em 1999 (139 óbitos por 100 000 habitantes), no entanto, inicia tendência de queda a partir do ano seguinte até o final do período, mas com altas taxas em relação ao Brasil.

Registros de homicídios nas Capitais Natal, Recife e Manaus

As capitais brasileiras tem seu protagonismo no registro de ocorrências de crimes violentos, com destaque para as capitais da Região Norte e Nordeste do Brasil segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública e IPEA 2017. O recrudescimento da violência homicida se reflete nessas capitais como veremos.

Figura 03: Taxa de mortalidade por homicídios por 100000 habitantes, para ambos os sexos, para os municípios de Manaus, Natal e Recife, período de 1980 - 2014.

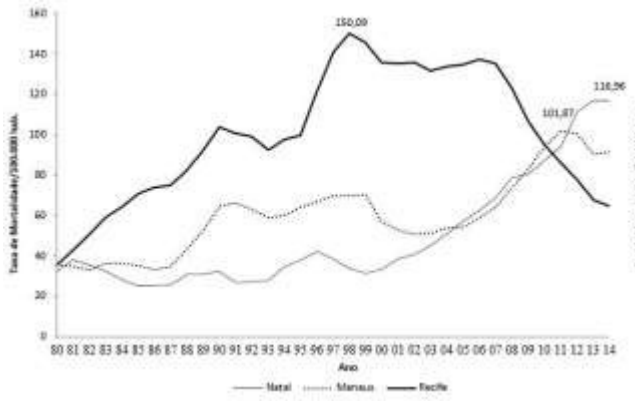


Fonte: SIM/MS; confecção do autor.

As taxas de mortalidade por homicídios nas três capitais apresentam números elevados para o período. O que chama atenção são os números de registros de óbitos por agressão, na categoria homicídios nas capitais em relação aos outros municípios da RM, uma vez que a metrópole ainda atrai grande parte da população, é o centro econômico e financeiro em relação aos municípios. A capital de Recife apresentou o maior registro em 1998, com 74,05 óbitos por 100 000 habitantes. Manaus (52,88 em 2011) e Natal no final do período (59,43 óbitos por 100 000 habitantes).

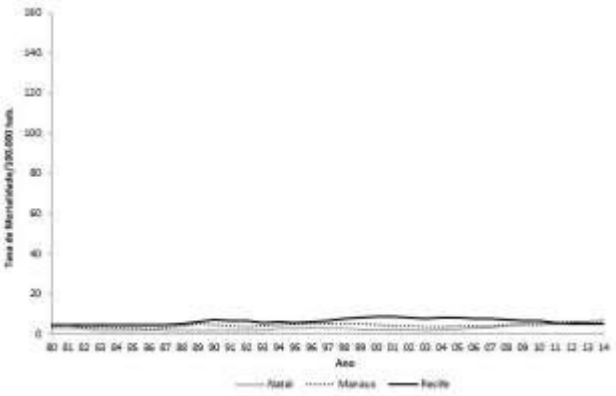
Quando observada as taxas de mortalidade para o sexo masculino e feminino as taxas são alarmantes.

Figura 4: Taxa de mortalidade por homicídios por 100000 habitantes, sexo masculino, nas cidades de Natal, Manaus e Recife, período de 1980 - 2014.



Fonte: SIM/MS; confecção do autor.

Figura 5: Taxa de mortalidade por homicídios por 100 000 habitantes, sexo feminino, nas cidades de Natal, Manaus e Recife, período de 1980 - 2014.



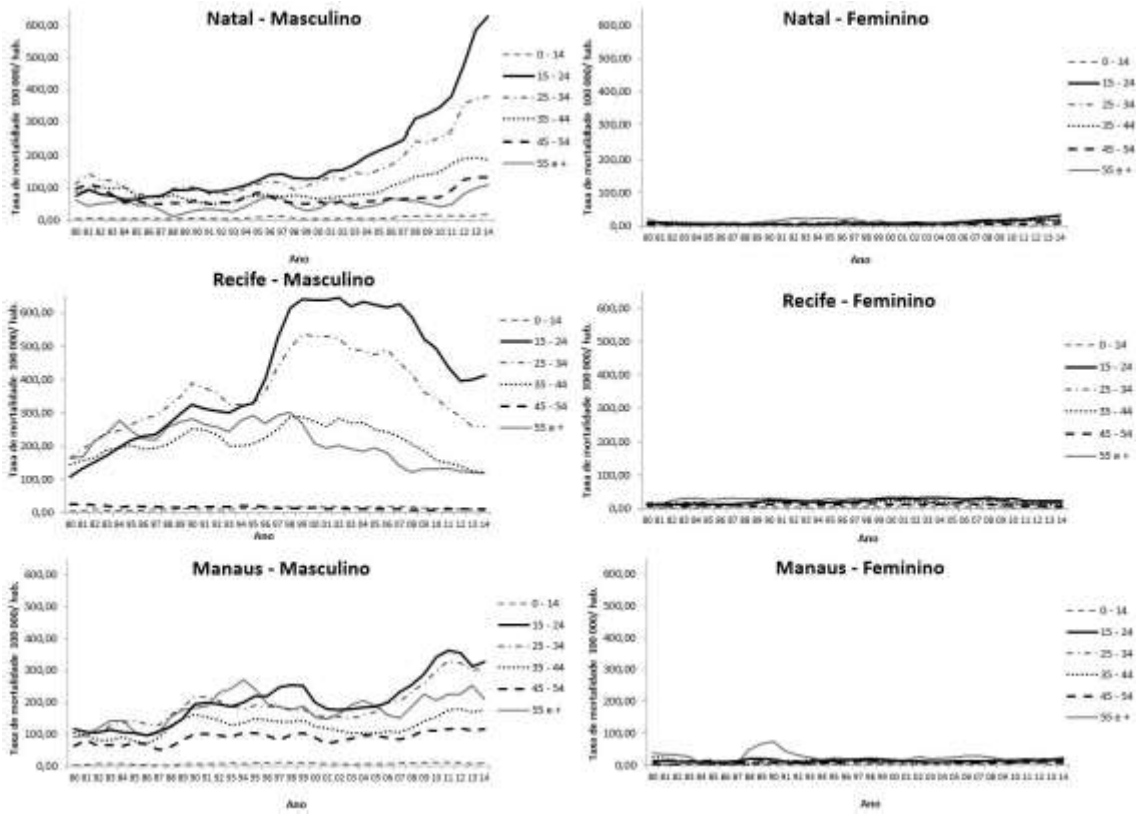
Fonte: SIM/MS; confecção do autor.

A população masculina da capital de Recife foi exposta a maior risco de mortalidade até em 1998 com a taxa de 150 óbitos por 100 000 habitantes, no ano seguinte, apresenta tendência de queda, mas com os dados ainda elevados no final do período 64,62. As capitais de Manaus e Natal apresentam momentos cíclicos nas taxas, a partir da década de 2000 as duas capitais apresentam crescimento das taxas. Em 2011, Manaus registrou 101,87 óbitos por 100 000 habitantes, enquanto que Natal apresentou no final do período 116,96 óbitos por 100 000 habitantes. Para o sexo feminino o maior registro, para o período, entre as capitais, Recife, apresentou o maior registro em 2005, com a taxa de 9,09 óbitos por 100 000 habitantes.

ANÁLISE DOS HOMICÍDIOS, EM GRUPOS ETÁRIOS, NAS TRÊS REGIÕES METROPOLITANAS

As taxas de mortalidade por homicídios observadas entre os homens jovens e jovens-adultos (15 a 24, 25 a 34 anos) possuem níveis elevados nas três RMs. A RM de Recife apresenta o maior registro em 1999 (639,71 óbitos por 100 000 habitantes).

Figura 6: Taxa Específica de Mortalidade ajustada, nas RMs de Natal, Recife e Manaus, por 100 000 habitantes, segundo o sexo masculino e feminino, por grupo de idade, no período de 1980 a 2014.



Fonte: SIM/MS; confecção do autor.

A Região Metropolitana de Natal foi a que apresentou tendência de crescimento no período, para os homens jovens, alcançando o maior registro entre as três RMs em 2014 (627,33 óbitos por 100 000 habitantes). Apesar de momentos cíclicos das taxas, os dados apresentam crescimento continuo a partir de 1985 até o final do período. Podemos considerar dois momentos importantes para a RMN, o primeiro, com início em 1984 (63,09 óbitos por 100 000 habitantes) até o ano 2000 (129,91 óbitos por 100 000 habitantes) aumento de 48,57% nas taxas. Em um segundo momento, de 2001 até 2014 as taxas continuam a crescer exponencialmente, ultrapassando as RMs de Recife e Manaus, sendo a RMN apresentando a maior taxa de mortalidade entre elas 627 óbitos por 100 000 habitantes. A RM de Manaus se destaca nas taxas no período de 1987 (107,20 óbitos por 100 000 habitantes) até o ano 1999 (251,42), posteriormente, apresenta momentos cíclicos, volta a crescer de 2003 a até 2011 (361,15 óbitos por 100 000 habitantes), mas ficando atrás das RMs de Natal e Recife até o final doperíodo.

Os jovens-adultos das RMN apresentam taxas elevadas (376 óbitos por 100 000 habitantes em 2014),a RMM, em 2011, apresentou a taxa (329 óbitos por 100 000 habitantes), mas a RMR, em 1999, apresenta a maior taxa (535 óbitos por 100 000 habitantes) entre as três regiões metropolitanas analisadas no período.

As outras faixas etárias apresentaram registros menores em relação aos jovens e jovens-adultos, mas estas devem ser analisadas com maior cuidado, assim como as demais, tendo em vista o ambiente urbano e a complexidade de conflitos na metrópole.

CONCLUSÕES

Este trabalho procurou analisar a evolução e distribuição da mortalidade por causas externas, na categoria homicídios, em três regiões metropolitanas brasileiras (Natal, Recife e Manaus) comparativamente a RM de Natal, no período de 1980 a 2014. Alguns autores mostram que a questão da violência, refletida nos homicídios, tem crescido a cada ano, ceifando vidas de homens e mulheres em idade ativa de trabalho que poderiam contribuir com a sociedade (ADORNO, 2002; NASCIMENTO, 2011) e este estudo, apresenta dados, sobre o fenômeno.

O estudo mostra, passados 34 anos, que a configuração da mortalidade por homicídio alterou as configurações das RMs. Nos primeiros 26 anos a RMN manteve as taxas a baixo da média nacional e a partir de 2006 a população passou a conviver com a escalada da violência interpessoal, ultrapassando a média Brasil, chegando a limites muito altos, forçando a atenção emergente dos governos estaduais construírem medidas para o enfrentamento do fenômeno dos homicídios que afligem toda a sociedade, com destaque para os municípios que integram as RMN.

As Taxas Brutas de Mortalidade atingiram índices alarmantes nas três RMs apresentadas, considerando o período analisado (1980 a 2014). O que se observou foi um maior registro em municípios que sofrem a influência da metrópole, configurando a teoria da interiorização dos homicídios apresentado por Waiselfich (2016) e Cerqueira et al(2017).A interiorização desses homicídios ocorre por diversos processos sociodemográficos e o fenômeno tem se tornado comum a todos os municípios, com destaque para as cidades pólos.

São nas três capitais (Natal, Recife e Manaus) que a população tem sido exposta a maior concentração de crimes de homicídios intencionais, como os homicídios. A Região Metropolitana de Natal apresentou crescimento constante nas taxas de mortalidade, chegando ao final do período com a maior taxa entre as três RMs analisadas. Esse crescimento vertiginoso da violência homicida, principalmente, na capital Natal, tem ligação com as políticas de gestão da segurança pública, principalmente, para a contenção do fenômeno dos homicídios que tem chegado às cidades do Norte e Nordeste com maior intensidade, como podemos observar nos dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM/MS).

A RM de Recife foi a que apresentou maior registro nas taxas de mortalidade por homicídios no período, mas apresentou queda nas suas taxas nos últimos 15 anos, fruto de investimentos no aparato policial, em treinamento e qualificação e na mudança de postura em sua política de segurança pública, unindo esforços com outras secretarias de Estados e da implantação do programa Pacto Pela Vida[1]. Mesmo com todasas iniciativas, as taxas ainda são elevadas, ficando a cima da média Brasil.

A RM de Manaus apresentou dois momentos de recrudescimento de suas taxas. O que pode observar, nos últimos três anos do período, foi a implementação das políticas de contenção para redução da criminalidade, como roubos, furtos, e no caso deste trabalho dos homicídios. Houve uma redução dos números com a implementação do Programa "Ronda no Bairro[2]", mas posteriormente no final do período as taxas voltaram a crescer fruto da falta de continuação da política pública, por conta de questões políticas.

Nos últimos 15 anos do período há um aumento da violência e aparentemente, uma diminuição das garantias individuais, com destaque para o direito a vida, a cidadania, onde os poderes constituídos deixaram de atuar na prevenção do combate ao malefício do homicídio, considerada a face mais perniciosa da violência, na pós- modernidade.

A pesar dos esforços dos entes federados na contenção dos homicídios, não se vê efetivamente a diminuição desses acontecimentos homicidas, apesar de as três RMs apresentarem características distintas uma das outras.

As políticas públicas para conter tal fenômeno não são contínuas, o que possibilita o aumento dos crimes, que são perpetrados por meio de uso de arma de fogo, tráfico de drogas, briga entre gangues rivais pelo território, capitaneados por homens jovens, em idade ativa de trabalho e que pertencem, na sua maioria, a organizações criminosas. Organizações que a cada ano vem se estruturando e ganhado contornos nacionais e internacionais em ambientes metropolitanos. Apesar da crise financeira que os Estados passam, o que se observa é a falta de iniciativas de uma política de Estado que possa dialogar com os entes federados (União, Estado e Município) de forma continua, assim como a inclusão das secretárias de Estados de governo para que chegue ao cidadão, não só políticas de segurança, mas de emprego e renda, de saneamento, educação, entre outros.

Com base nas Taxas de Mortalidade por Homicídios padronizadas, no período de 1980 a 2014, foi possível identificar a evolução e tendência das taxas nas três regiões metropolitanas. Nas três RMs o diferencial de sexo e idade, para os registros de homicídios, estão concentrados entre os homens de idades jovens e com maior registro nos municípios-sede. Este estudo também buscou preencher uma lacuna, no campo do conhecimento dos acontecimentos de mortes letais, na categoria homicídios nas capitais de Natal, Recife e Manaus.

[1] O "Pacto Pela Vida" (PPV) programa da segurança pública para redução dos crimes contra a vida, combate ao uso de drogas, trabalho com famílias em situação de risco de vulnerabilidade social e reinserção de jovens em áreas integradas de segurança pública no Estado de Pernambuco.

[2] O "Programa Ronda no Bairro" foi implementado em 2011 pela Secretaria de Segurança Pública do Amazonas por conta dos altos índices de criminalidade em Manaus, com foco no policiamento comunitário objetivando provocar um aumento na sensação de segurança junto à comunidade, além de buscar uma legitimação da polícia junto à comunidade. O Programa foi sendo desmantelado ao logo dos anos por questões políticas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, S. Crime e violência na sociedade brasileira contemporânea. Jornal de Psicologia-PSI, n. Abril/Junh, p. 7-8, 2002.

AIDAR, T. A face perversa da cidade: configuração sócio espacial das mortes violentas em Campinas nos anos 90. Campinas: UNICAMP/NEPO, 2003. (Texto NEPO, 44).

BEATO, Cláudio. Crime e Cidades. Belo Horizonte: UFMG. 2012.

BECKER, Gary. S. Crime e Punishment: An Economic Approach. The Journal of Political Economy, 1968.76: 169-217.

CARVALHO, José Alberto Magno de; SAWYER, Diana Oya; RODRIGUES, Roberto do Nascimento. Introdução a alguns conceitos básicos em demografia. Ed 2, rev., São Paulo: ABEP, 1994, eimp. 1998.

CERQUEIRA, Daniel. Causas e consequências do crime no Brasil. Tese apresentada no Programa de Pós-Graduação em Economia da PUC. Rio de Janeiro, 2014.

CERQUEIRA, Daniel; LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; VALENCIA, Luislván; HANASHIRO, Olaya; MACHADO, Pedro Henrique G; LIMA, Adriana dos Santos. Atlas da Violência 2017. IPEA e FBSP. Rio de Janeiro, 2017.

FELTRAN, G. de S. Crime e Castigo na cidade: Os repórteres da justiça e a questão do homicídio nas periferias de São Paulo. Caderno CRH, Salvador, v. 23, n. 58, p. 59-73, jan. -abr. 2010.

GAMA, A. C. Evolução e distribuição da mortalidade por causas externas nas regiões metropolitanas brasileiras", Dissertação defendida em junho de 2018, ao Programa de Pós-Graduação do mestrado em Segurança Pública, Direitos Humanos e Cidadania da Universidade do Estado do Amazonas (UEA).

GOERTZEL, T.; KUHN, T. The great São Paulo homicidedrop. HomicideStudies, v, 13, n. 4, p. 398-410, Nov. 2009.

JUNIOR, E. F. Gestão Metropolitana. Cad. Esc. Legisl., Belo Horizonte, v.7, n. 12, p. 65-99, jan./jun.2004.

MARINHO, Marco Antônio Couto; BASEGIO, Leonardo Jesus. Homicídios e relações municipais metropolitanas na Região Metropolitana de Porto Alegre. In: ANDRADE, Luciana Teixeira de et al,. Homicídios nas Regiões Metropolitanas. Organizadores Luciana Teixeira de Andrade, Dalva Borges de Souza, Flávio Henrique Miranda de A. Freire; Colaborador Marco Antônio Couto Marinho. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

MELO, J. M. P; SCHNEIDER, A. Mudanças demográficas e a dinâmica dos homicídios no estado de São Paulo. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v.21, n. 1, p. 19-30, jan, /jun.2007.

MINAYO, M.C.S. Violência e Saúde. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2006.

NASCIMENTO, A. G. O. Evolução do impacto das mortes por causas violentas na esperança de vida da população de Manaus entre 1980 a 2009. Tese de Doutorado.

CEDEPLAR/UFMG. Belo Horizonte, 2011. Disponível em: http://www.cedeplar.ufmg.br/downloads/2011/Antonio_Nascimento.pdf

NASCIMENTO. A. G. O; JANUÁRIO, J. R; SPÓSITO, M. Segurança Pública no Brasil: O Amazonas em perspectiva. Secretaria de Segurança Pública do Amazonas e Universidade do Estado do Amazonas, 2017.

SOUZA, Dalva Borges de, FRATTARI, Jajla Franco. Padrões de homicídios na Região Metropolitana de Goiânia. In: Andrade et al,. Homicídios nas Regiões Metropolitanas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente. As conflitualidades como um problema sociológico contemporâneo. In: Revista Sociologias - Dossiê "Conflitualidades". Porto Alegre, PPG-Sociologia do IFCH - UFRGS, Porto Alegre, ano 01, n. 01, 1999.

WAISELFISZ, J.J. Mapa da Violência 2016: Homicídios por armas de fogo no Brasil.Flacso, Unesco, Brasília, 2016.

ZALUAR, Alba. Condomínio do Diabo. Renavan Ed. UFRJ. Rio de Janeiro, 1994.

ANEXO A

Taxa de mortalidade por homicídios padronizadas, nas Regiões Metropolitanas de Natal, Recife e Manaus, período de 1980 a 2014.

Regiões Metropolitanas Brasileiras - PADRÃO BRASIL

RM	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14
RM Manaus/AM	16,90	16,79	15,45	17,20	17,13	16,59	15,26	15,74	19,96	24,12	28,54	28,73	27,74	26,41	27,34	29,12	29,11	30,36	30,51	30,81	26,18	24,43	23,87	23,86	24,86	25,23	27,04	29,01	32,35	36,66	41,55	45,56	45,30	41,51	42,29
RM Natal/RN	13,44	16,13	15,27	13,66	12,12	10,76	10,93	10,63	12,22	12,39	12,90	11,28	11,52	11,65	14,29	15,98	18,21	17,42	15,79	15,12	15,72	17,53	17,63	18,80	20,73	22,83	25,59	28,60	34,29	34,96	37,14	40,72	50,89	56,48	58,77
RM Recife/PE	19,60	22,78	25,84	28,69	30,64	32,12	33,09	34,09	37,61	41,78	46,22	44,56	43,40	39,75	41,04	41,64	48,65	59,23	67,30	70,45	70,35	69,69	70,31	66,82	67,55	66,17	66,09	64,24	59,53	52,53	48,99	44,53	41,05	38,54	38,49
Brasil	12,64	13,63	14,69	16,02	17,34	18,17	18,74	19,56	21,40	22,81	23,83	23,05	22,84	22,85	23,98	24,91	25,91	26,59	27,15	27,97	28,03	28,92	29,47	29,08	28,15	26,90	26,37	26,51	27,01	27,46	27,81	28,32	28,89	29,14	29,16

Fonte: SIM/MS, confecção do autor.

Nota: Todas as taxas foram padronizadas pelo método direto, tomando como padrão a estrutura etária do Brasil.

Para os cálculos das taxas foram adotadas as seguintes premissas:

Os dados brutos de óbitos foram extraídos da base de dados do SIM/DATASUS, classificadas de acordo com a CID 9 e 10.

Como as taxas foram calculadas por grupos etários é dada a existência de óbitos com idade ignorada. Foi necessária a distribuição dos óbitos com idades ignoradas.

Para isso foi feita uma decomposição do total de óbitos para em seguida se fazer a distribuição pro-rata destes óbitos de idades ignoradas.

Os dados de população foram extraídos das estatísticas demográficas do DATASUS que são provenientes do IBGE.

Para a população foram utilizados dados básicos do IBGE, nos anos censitários 1980, 1991, 2000 e 2010 e das contagens populacionais de 1996, e 2007 a partir de 2011 a 2015 foram utilizadas as estimativas populacionais disponibilizadas também na plataforma do DataSus, atualizado pelos dados do IBGE.

ANEXO B1

Taxa Bruta de mortalidade por homicídios, ambos os sexos, média trienal, padronizadas das regiões metropolitanas de Natal, Recife e Manaus, período de 1980 a 2014.

RM	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14
RM Manaus/AM	16,90	16,79	15,45	17,20	17,13	16,59	15,26	15,74	19,96	24,12	28,54	28,73	27,74	26,41	27,34	29,12	29,11	30,36	30,51	30,81	26,18	24,43	23,87	23,86	24,86	25,23	27,04	29,01	32,35	36,66	41,55	45,56	45,30	41,51	42,29
RM Natal/RN	13,44	16,13	15,27	13,66	12,12	10,76	10,93	10,63	12,22	12,39	12,90	11,28	11,52	11,65	14,29	15,98	18,21	17,42	15,79	15,12	15,72	17,53	17,63	18,80	20,73	22,83	25,59	28,60	34,29	34,96	37,14	40,72	50,89	56,48	58,77
RM Recife/PE	19,60	22,78	25,84	28,69	30,64	32,12	33,09	34,09	37,61	41,78	46,22	44,56	43,40	39,75	41,04	41,64	48,65	59,23	67,30	**70,45**	70,35	69,69	70,31	66,82	67,55	66,17	66,09	64,24	59,53	52,53	48,99	44,53	41,05	38,54	38,49
Brasil	12,64	13,63	14,69	16,02	17,34	18,17	18,74	19,56	21,40	22,81	23,83	23,05	22,84	22,85	23,98	24,91	25,91	26,59	27,15	27,97	28,03	28,92	29,47	29,08	28,15	26,90	26,37	26,51	27,01	27,46	27,81	28,32	28,89	29,14	29,16

ANEXO B2

Taxa Bruta de Mortalidade por homicídios, sexo masculino, média trienal, padronizadas das regiões metropolitanas de Natal, Recife e Manaus, período de 1980 a 2014.

RM	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14
RM Manaus/AM	30,08	29,42	27,92	31,21	31,58	30,57	28,24	28,96	36,36	44,19	53,49	54,30	52,50	49,37	50,80	54,09	54,34	56,54	56,80	57,63	48,70	45,68	44,69	45,16	46,89	47,53	51,15	55,40	62,01	70,73	80,46	87,75	86,84	79,26	80,73
RM Natal/RN	26,06	31,57	29,67	27,19	24,12	21,14	21,10	20,76	24,36	24,47	25,40	22,04	22,64	22,77	27,64	31,14	35,06	33,85	30,52	29,68	30,66	34,61	34,95	37,92	41,21	45,32	50,35	56,13	67,09	68,11	72,30	80,04	100,16	109,96	114,04
RM Recife/PE	37,34	44,05	50,34	56,42	60,32	63,54	65,54	67,48	74,49	82,44	90,71	87,53	84,89	78,20	80,38	82,14	96,01	117,58	133,93	**139,57**	138,72	137,14	138,90	132,00	133,32	130,23	130,24	126,27	116,73	102,74	95,95	87,87	80,90	75,29	75,03
Brasil	22,88	24,75	26,73	29,32	31,89	33,52	34,65	36,22	39,77	42,42	44,26	42,79	42,37	42,35	44,31	45,84	47,74	49,11	50,38	52,03	**52,30**	54,07	55,18	54,48	52,66	50,24	49,24	49,63	50,56	51,29	51,99	52,94	54,02	54,10	54,26

ANEXO B3

Taxa Bruta de Mortalidade por homicídios, sexo feminino, média trienal, padronizadas das regiões metropolitanas de Natal, Recife e Manaus, período de 1980 a 2014.

RM	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14
RM Manaus/AM	4,11	4,28	3,13	3,41	2,90	2,84	2,49	2,76	4,01	4,80	4,47	3,98	3,67	4,06	4,43	4,80	4,80	5,23	5,28	5,05	4,60	4,04	3,90	3,41	3,71	3,82	3,92	4,18	4,43	4,58	4,65	5,52	5,87	5,46	5,62
RM Natal/RN	2,63	2,86	2,85	1,92	1,66	1,68	2,01	1,73	1,53	1,72	1,87	1,76	1,68	1,76	2,48	2,54	3,17	2,80	2,68	2,15	2,22	2,06	1,96	1,46	2,17	2,44	3,16	3,46	4,32	4,60	4,93	4,68	5,74	6,27	6,88
RM Recife/PE	4,26	4,33	4,55	4,55	4,75	4,60	4,59	4,70	5,10	5,91	6,93	6,57	6,65	5,63	6,09	5,68	6,25	6,84	7,41	8,28	8,56	8,63	8,24	7,78	7,95	8,06	7,88	7,67	7,34	6,74	6,65	5,51	5,16	4,80	4,96
Brasil	2,53	2,65	2,81	2,93	3,04	3,09	3,14	3,24	3,44	3,64	3,88	3,80	3,81	3,83	4,15	4,50	4,68	4,68	4,56	4,58	4,51	4,55	4,54	4,46	4,38	4,27	4,18	4,17	4,26	4,45	4,60	4,71	4,76	4,75	4,67

Fonte:SIM/MS.

ANEXO C1

Taxa Bruta de Mortalidade por homicídios, ambos os sexos, média trienal, municípios de Natal, Recife e Manaus, período de 1980 a 2014.

Capitais	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14
Manaus	19,63	19,47	17,89	19,50	19,43	18,91	17,84	18,55	23,35	28,43	34,09	34,50	33,08	31,16	32,08	34,16	35,14	37,03	37,08	37,02	30,23	27,87	26,89	26,89	28,19	28,56	30,82	33,33	38,07	43,00	48,48	52,88	52,44	47,42	48,14
Natal	16,63	19,69	18,24	16,26	14,35	12,98	13,31	13,19	15,43	15,68	16,15	13,57	13,53	14,03	17,76	19,31	21,70	19,60	17,49	15,97	16,89	19,53	20,38	22,29	25,08	28,32	31,44	34,59	39,64	40,44	43,80	46,95	55,24	59,02	59,43
Recife	18,72	22,43	26,26	30,28	32,51	35,80	36,98	37,88	41,55	46,87	52,64	50,84	50,35	46,80	49,18	49,88	60,08	69,93	74,05	72,52	67,77	67,45	67,24	65,63	66,83	67,44	68,47	67,13	61,64	53,21	47,50	42,76	38,67	33,59	32,22

ANEXO C2

Taxa Bruta de Mortalidade por homicídios, sexo masculino, média trienal, municípios de Natal, Recife e Manaus, período de 1980 a 2014.

Capitais	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14
Manaus	35,57	34,84	32,96	36,08	36,21	35,21	33,26	34,47	43,08	52,77	64,77	66,01	63,28	58,75	60,07	64,20	66,44	69,88	69,76	70,02	56,65	52,64	50,79	51,30	53,53	54,37	58,99	64,24	73,44	83,37	93,74	101,87	100,52	90,26	91,62
Natal	32,18	38,25	35,28	32,38	28,37	25,07	25,18	25,42	30,57	31,06	32,26	26,90	27,07	27,56	34,40	37,90	42,37	38,71	34,13	31,45	33,20	38,75	40,51	45,48	50,69	56,95	62,39	68,86	78,97	80,21	86,78	94,16	111,32	116,74	116,96
Recife	35,62	42,80	50,84	58,81	63,83	70,74	73,89	74,97	82,12	92,22	103,77	100,42	98,97	92,55	97,37	99,55	120,65	141,12	150,09	145,71	135,81	135,21	135,98	131,80	133,49	134,57	137,25	135,19	123,22	106,43	94,95	86,33	78,11	67,61	64,62

ANEXO C3

Taxa Bruta de Mortalidade por homicídios, sexo feminino, média trienal, municípios de Natal, Recife e Manaus, período de 1980 a 2014.

Capitais	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14
Manaus	4,42	4,82	3,51	3,69	3,43	3,35	3,13	3,37	4,53	5,20	4,82	4,44	4,33	4,83	5,37	5,49	5,60	6,02	6,24	5,89	5,09	4,30	4,15	3,66	4,07	3,99	4,01	4,19	4,77	5,06	5,31	6,15	6,58	6,17	6,31
Natal	3,14	3,61	3,46	2,26	2,18	2,48	2,99	2,55	2,25	2,29	2,12	1,95	1,72	2,24	3,27	3,12	3,53	2,81	2,86	2,36	2,47	2,52	2,57	1,77	2,41	2,99	4,06	4,31	4,88	5,30	5,64	5,04	5,46	6,63	7,23
Recife	3,99	4,70	4,87	5,44	5,25	5,41	4,87	5,63	6,27	7,45	8,22	7,77	8,10	7,06	7,31	6,73	7,41	8,03	7,93	8,86	8,63	8,54	7,48	8,10	8,88	**9,09**	8,68	8,10	8,27	7,13	6,80	5,40	4,86	3,94	4,03

Fonte:SIM/MS.

ANEXO D1

Taxa Específica de Mortalidade, grupo etário quinquenal, sexo masculino, RM de Manaus, período de 1980 a 2014.

Faixa Etária detalhada	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14
0 - 14	2,46	4,18	5,85	6,08	5,65	3,87	3,71	0,89	2,28	5,62	7,07	7,62	6,52	8,01	7,01	8,19	8,43	10,88	10,21	9,54	8,00	5,68	5,87	4,83	5,70	6,58	7,53	9,32	7,83	9,56	10,59	10,68	8,75	7,11	8,17
15 - 24	115,9	106,51	106,70	113,40	105,57	102,54	95,70	**107,20**	122,83	147,77	193,64	197,93	193,57	185,17	198,66	219,01	219,92	246,13	253,47	**251,42**	199,00	179,83	176,99	**179,46**	184,52	185,55	199,14	231,35	253,90	287,75	341,68	**361,15**	353,84	312,46	326,98
25 - 34	114,3	109,25	99,42	127,64	136,85	142,43	129,51	127,04	158,91	186,14	217,00	217,54	201,64	188,64	180,81	190,19	186,05	188,35	175,90	178,17	155,47	157,39	152,78	150,77	159,17	170,25	200,50	203,82	233,97	258,02	297,84	**329,15**	322,94	301,01	304,33
35 - 44	104,2	96,91	79,59	80,62	91,04	77,26	70,46	87,39	126,46	149,01	161,80	154,63	144,01	128,61	134,45	149,35	142,93	137,99	139,47	142,93	122,17	118,65	110,08	103,80	103,46	102,95	107,73	105,90	118,12	141,82	153,86	176,65	178,97	169,46	175,23
45 - 54	63,94	80,29	64,00	64,60	63,06	72,84	67,77	50,00	60,60	79,53	100,72	100,99	96,32	91,06	102,93	102,08	94,98	80,59	97,20	103,53	87,51	71,39	76,96	86,77	95,43	95,31	88,98	82,64	92,06	110,78	110,63	115,46	119,26	110,49	116,53
55 e +	92,01	93,43	118,88	141,15	143,24	107,96	94,90	105,19	154,63	176,98	181,74	188,71	229,40	242,72	271,10	239,90	195,41	184,89	176,68	187,33	151,84	148,52	164,69	193,18	204,97	186,78	160,24	149,58	186,81	224,88	206,02	225,51	224,23	253,29	210,45

ANEXO D2

Taxa Específica de Mortalidade, grupo etário quinquenal, sexo masculino RM de Natal, período de 1980 a 2014.

Faixa Etária detalhada	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14
0 - 14	4,37	5,11	6,62	4,04	3,76	4,24	4,89	4,18	3,55	5,73	4,92	4,78	2,53	3,65	4,81	8,46	11,47	10,06	6,90	2,80	2,81	3,32	4,90	4,77	3,63	5,45	6,78	11,99	11,22	12,36	12,07	13,00	13,25	14,04	18,50
15 - 24	74,66	94,66	80,50	74,30	**63,09**	64,33	73,03	75,89	92,65	93,41	98,75	87,44	89,04	96,68	108,63	122,59	139,08	141,82	130,27	126,74	**129,91**	151,97	154,36	171,87	199,17	216,72	229,91	248,58	307,98	322,79	344,59	378,33	474,99	585,97	627,33
25 - 34	110,13	143,15	126,79	121,65	100,47	83,35	72,71	73,74	95,79	102,45	102,18	81,11	82,91	78,89	98,06	112,42	122,13	113,35	94,43	106,72	115,86	136,09	125,48	145,52	140,47	155,77	171,47	198,09	243,66	238,34	256,18	271,66	354,39	369,70	376,85
35 - 44	87,92	88,49	103,39	96,97	102,78	73,13	73,04	70,51	77,98	63,90	55,54	49,08	52,33	56,50	73,62	75,95	77,37	72,56	76,58	71,95	64,52	69,66	72,78	77,00	79,01	85,56	103,80	118,23	134,16	140,31	146,76	175,44	190,97	192,45	187,61
45 - 54	97,43	111,17	101,81	76,16	53,51	60,65	50,72	50,77	52,37	52,00	61,55	50,90	53,59	52,95	73,20	85,02	72,28	57,22	51,27	48,80	57,95	47,99	59,74	48,31	57,62	58,87	68,11	63,71	67,06	70,29	70,95	93,08	125,19	132,30	131,60
55 e +	62,10	44,54	52,07	53,20	66,37	46,29	46,23	29,82	11,86	20,24	30,66	33,87	30,71	26,22	40,30	62,30	74,44	69,83	40,96	28,84	37,09	59,41	54,14	36,87	41,24	48,95	65,55	61,64	58,46	51,99	39,76	49,65	82,22	97,90	109,60

ANEXO D3

Taxa Específica de Mortalidade, grupo etário quinquenal, sexo masculino RM de Recife, período de 1980 a 2014.

Faixa Etária detalhada	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14
0 - 14	5,67	7,39	9,01	8,25	7,56	7,31	7,87	9,48	10,85	11,18	11,06	9,25	10,33	10,63	12,94	12,82	14,44	16,00	17,34	16,05	16,45	16,40	18,44	18,22	17,76	17,52	18,80	20,38	17,05	13,87	12,83	14,69	10,95	9,70	7,51
15 - 24	107,03	132,58	152,16	171,91	195,99	217,92	229,05	234,97	263,72	295,94	325,61	312,20	305,95	300,87	320,37	330,12	404,08	527,30	612,97	**639,71**	637,58	637,08	645,95	618,32	633,63	623,93	616,90	626,20	587,45	522,11	492,19	435,62	394,86	400,34	412,10
25 - 34	162,40	191,15	213,08	240,73	245,02	265,71	283,05	292,93	317,98	348,57	388,89	374,37	358,81	326,74	324,04	329,04	363,07	437,75	491,10	**535,21**	529,65	530,68	522,64	492,27	487,48	475,05	489,45	450,60	418,55	363,24	343,14	314,59	290,46	258,80	258,24
35 - 44	144,79	157,18	164,63	187,63	193,96	202,28	191,09	192,66	204,93	227,64	252,42	248,51	234,67	200,13	200,31	207,55	225,05	250,91	288,79	287,87	274,32	260,18	282,46	269,11	270,13	249,78	240,78	226,60	205,82	187,19	155,81	148,55	139,73	125,51	119,14
45 - 54	105,53	128,94	153,67	160,83	161,21	141,92	139,87	139,53	154,59	179,06	185,12	182,73	161,51	151,21	144,11	138,84	146,06	169,63	190,69	188,87	173,86	161,34	156,05	138,88	140,34	144,00	153,58	128,47	113,95	91,02	87,77	88,79	90,29	81,98	77,30
55 e +	165,38	168,02	215,89	237,30	278,06	246,62	221,26	219,85	258,30	273,36	283,20	264,06	256,80	242,18	278,07	292,96	268,41	292,65	300,40	270,68	209,45	194,96	201,57	191,56	185,21	194,75	180,48	141,98	122,35	131,12	131,82	134,49	124,15	120,91	119,40

Fonte:SIM/MS.

HISTÓRIA E PERSPECTIVAS DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO RIO DE JANEIRO[1]

Aurélio Michel da Rosa Gonçalves (UFRRJ)[2]

RESUMO

Nas últimas décadas, o Rio de Janeiro experimentou diversas políticas entrelaçadas ao seu contexto social e as perspectivas dominantes, presentes nos discursos sobre violência da mídia e nos diversos segmentos sociais. No fim do século XX, a sociedade brasileira passava por transformações sociais, políticas e econômicas, assim como nos padrões de crime e nas organizações criminosas. Esse período se caracteriza por tentativas de adoção de modelos de controle social humanizados, revelando uma correlação de forças específica de um período de democratização da sociedade brasileira. No mundo ocidental, nesse período se consolidou uma tendência de controle e contenção da pobreza, atendendo as transformações de um novo modelo de estado Neoliberal. No Rio de Janeiro, os modelos de controle repressivos se intensificam a partir do fim do século XX e primeiras décadas do século XXI. Este artigo se constitui da historicização dos caminhos das políticas de segurança no Rio de Janeiro, compreendo o Estado enquanto agenciador de um processo de matabilidade. Este estudo se dá a partir de análises de jornais, dados oficiais e da revisão bibliográfica. E considera o contexto social e a produção de discursos que se articulam com as políticas de segurança para compreensão desse quadro. Pretendemos, com isso, uma reflexão sobre as características dos modelos de controle das políticas de segurança pública, engendradas nos fenômenos que emergem no mundo capitalista.

Palavras-chave: Segurança Pública, Necropolítica, Extermínio, Rio de Janeiro

[1] O presente artigo é desdobramento do desenvolvimento da pesquisa de Monografia para o curso de Ciências Sociais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

[2] michelrosa_cientistasocial@outlook.com

ABSTRACT

In the last decades, Rio de Janeiro has experimented several policies intertwined with its social context and the dominant perspectives present in the discourses about media violence and in the various social segments. At the end of the twentieth century, Brazilian society underwent social, political and economic transformations, as well as crime patterns and criminal organizations. This period is characterized by attempts to adopt humanized social control models, revealing a correlation of forces specific to a period of democratization of Brazilian society. In the Western world, in this period a tendency of control and containment of poverty was consolidated, attending the transformations of a new model of Neoliberal state. In Rio de Janeiro, repressive control models intensify since the end of the twentieth century and the first decades of the twenty-first century. This article consists in the historicization of the ways of the security policies in Rio de Janeiro, I understand the State as an agent of a process of "killing". This study is based on newspapers reviews, official data and bibliographic review. And it considers the social context and the production of discourses that are articulated with the security policies to understand this perspective. We intend, therefore, to create a thought about the characteristics of the control models of public security policies, engendered in the phenomena that emerge in the capitalist world.

Keywords: Security Policies, Necropolitics, Extermination, Rio de Janeiro

INTRODUÇÃO

Pela centralidade da problemática social da violência e os caminhos das políticas de Segurança Pública no Rio de Janeiro, coloca-se como vital uma inflexão no olhar. Trata-se de propor uma análise crítica visando compreender o fenômeno em que se inscreve o modelo de controle social dessas políticas de segurança. Para isso, trabalhamos com a contribuição de alguns autores que colocam no centro da problemática da violência e ação estatal o desenvolvimento de uma racionalidade estritamente relacionada ao desenvolvimento de sociedades capitalistas. Essas contribuições são constituídas de análise de autores contemporâneos e de uma perspectiva pós-colonial.

Com isso, a história da Segurança Pública no Rio de Janeiro é pensada não como políticas de resolução de conflitos, mas enquanto um caminho de constituição de modelos de controle social repressivos. A escolha dessa lente analítica se dá pela constatação empírica dessas políticas, pensadas numa relação de forças históricas e sociais. A construção teórica das Políticas de Segurança dentro de uma narrativa histórica possibilita compreender seus pontos de inflexão em contextos particulares de transformação da sociedade brasileira.

Dentro do quadro histórico das políticas de segurança, considera-se neste artigo o período da abertura democrática ao último governo estadual, que se encerra em 2018. Todavia, a Intervenção Federal-militar não se torna objeto de análise, tendo em vista que poderia ser considerada outra gestão da segurança pública no estado. A primeira parte do presente artigo corresponde à descrição das políticas de segurança das últimas duas décadas do século XX e se dá centralmente na revisão bibliográfica sobre segurança pública. Em um segundo momento, essas políticas são descritas a partir de informações extraídas de jornais e na revisão de alguns trabalhos. Para a melhor compreensão dessas políticas esta pesquisa se vale de uma discussão sobre os modos de controle social e extermínio nas sociedades modernas capitalistas. Pensando essas formas de controle e extermínio articuladas aos discursos que circulam pelo tecido social, engendradas a partir de forças sociais e históricas.

Para isso, são analisadas as ações das gestões do estado nos respectivos governos, os discursos autoridades públicas presentes em meios de comunicação e proferidos em eventos oficiais. Assim como algumas medidas concretas das forças de segurança e força armadas. E o pano de fundo dos diferentes contextos, acontecimentos e transformações da sociedade brasileira. Essa pesquisa possui viés qualitativo e se constitui pelo método dedutivo. Estatísticas podem aparecer pontualmente, mas não possuem centralidade nesta pesquisa. O instrumental teórico é desenvolvido em um primeiro momento e abordado ao longo do texto.

DISCUSSÃO TEÓRICA

De acordo com Soares e Sento-Sé (2000), as políticas de segurança que se sucederam Rio de Janeiro das décadas de 1980 e 1990 se caracterizam em duas concepções, uma ancorada na repressão e outra na prevenção. Dornelles (2003) compreende o modelo fundamentado na punição e repressão como Eficieticismo penal, e o caracteriza como um modelo repressivo com fim em si mesmo. Em síntese, esse paradigma consiste em punir, reprimir e exterminar enquanto solução ao problema da criminalidade. Por outro lado, há um modelo que o autor denomina como Prevencionista, que se baseia na humanização do controle social e prevenção de crimes. Segundo Soares e Sento-Sé (id), as políticas de segurança pública oscilaram entre esses dois modelos em um "movimento pendular" nas duas últimas décadas do século XX.

No entanto, cabe ressaltar que durante o período de abertura democrática no Brasil convencionou-se uma interpretação sociológica dicotômica, que atestava a continuidade do dualismo do pensamento social brasileiro (ZALUAR, 1999). Embora essas interpretações tenham contribuído para a consolidação das ciências sociais brasileiras e, mais especificamente, para as análises sobre crime, violência e segurança pública, hoje precisam ser lidas com cautela por suas limitações teóricas. Assim, não concebemos essas políticas enquanto uma dualização dos modelos de controle social do Estado Moderno. E sim como expressão de correlação de forças da sociedade brasileira e do campo das ciências sociais de determinada época.

A diferença central consiste em perceber que não são modelos dualistas e excludentes, mas lógicas simultâneas e coexistentes de funcionamento dos mecanismos de controle social do Estado. Assim, a premissa de distintos modelos dualistas não se sustenta quando pensado em padrões coordenados de atuação das forças de segurança nos distintos territórios fluminenses, nas regiões pobres e ricas. A atuação truculenta e repressiva nas favelas contrasta com a relação baseada no respeito aos direitos humanos e a inviolabilidade dos lares nas regiões de classe média e alta.

Assim, o modelo prevencionista nos territórios pobres reflete momentos de inflexão numa correlação de forças sociais ou mesmo barreiras à perpetuação de modelos de controle social comuns ao mundo Neoliberal. Todavia, esses modelos de controle social repressivos contêm traços internos distintos, o que se evidencia com as várias políticas repressivas que passam a ser adotadas com a virada do século. Dentre os modelos repressivos de controle das populações pobres e negras, consta-se também o funcionamento do sistema carcerário brasileiro que possui um perfil étnico/racial e de classe específico, em consonância com uma tendência de encarceramento do mundo Capitalista.[3]

Wacquant (1999), em Prisões da Miséria, analisa um modelo de controle prisional nas sociedades capitalistas centrais do Ocidente. Focando sua análise sobre uma tendência punitiva e repressiva que permeia discursos e compõe uma rede de agências difusoras. De acordo com o autor, esses discursos têm importante papel na legitimação do rearranjo estrutural do Neoliberalismo, em um movimento de desmonte de um estado de bem-estar social e o fortalecimento de um estado penal e assistencial. Trata- se de garantir a manutenção da ordem neoliberal de uma sociedade baseada nas leis do mercado e na desproteção social total dos cidadãos. Ao analisar o perfil étnico/racial e de classe dos indivíduos encarcerados, o Wacquant demonstra uma tendência punitiva que incide sobre populações negras, pobres e imigrantes, marcada, sobretudo, pela desigualdade social.

Considerando as contribuições de Wacquant, Dornelles (2003) elabora o paradigma do Eficientismo penal, o compreendo a partir dos discursos e das políticas repressivas em sua relação com as modificações neoliberais da sociedade brasileira. Segundo o autor, o paradigma que sustenta as ações e discursos repressivos incrementado pelas transformações neoliberais é caracterizado por políticas neoconservadoras de controle social que visam enquadrar e neutralizar os segmentos pobres da população, compreendidos como ameaça à ordem. Esses discursos, antes de serem pensados por nós enquanto um paradigma ou em uma relação dual de modelos de segurança, são aqui percebidos como constituidores de legitimidade para os diversos modelos de controle repressivos da população das favelas e periferias brasileiras.

Na realidade Fluminense, o encarceramento em massa, a alta letalidade policial, os grupos de extermínio, o modelo socioespacial organizado a partir da desigualdade social e a militarização de territórios são elementos concretos perpetuados, sobretudo, por políticas de estado, apontando para um processo mais amplo a ser pensado a partir de um modelo de controle e gestão da vida coletiva no que Foucault (2008) considerou dispositivo de segurança. No dispositivo de segurança há um alargamento e extensão do uso dos dispositivos disciplinares, punitivos e de vigilância a fim de gerenciar populações inteiras segundo cálculos de possibilidades. Com isso, Foucault pensa a biopolítica enquanto modelo de gestão da vida nas sociedades modernas.

O que se coloca na realidade fluminense são diversos modelos de controle caracterizados em políticas de segurança públicas, em que os dispositivos disciplinares, de vigilância ou de punição se tornam mais ou menos predominante de acordo com a orientação dos diferentes governos estaduais. Assim, embora todos a maior parte se caracterize enquanto modelos repressivos, a predominância de alguns traços internos os distingue. As políticas de segurança adotadas, os discursos em torno dessas políticas e as ações coordenadas das forças nos diferentes governos do estado apontam para predominância de dispositivos distintos no controle da vida das populações pobres fluminenses.

Mas pensar esses modelos apenas a partir da biopolítica constituiria um grande erro, na medida em que as ações adotadas pelas políticas de segurança possuem alto potencial de letalidade, o que se evidencia com as estatísticas, mas que também podem ser analisadas pelos conjuntos de elementos concretos que constituem as políticas de segurança no Rio de Janeiro. Assim, alta letalidade policial seria mais um elementos entre outros, como a existência de grupos de extermínio, o acautelamento do judiciário a execuções sumárias, a contínua política de confronto direto e o advento e aperfeiçoamento dos aparelhos de guerra do estado, assim, também apontam para a preeminência de um modelo de segurança que se baseia na gestão e economia da morte nos territórios pobres.

[3] De acordo com dados da Infopen (Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias) 2014, ao menos 67% das pessoas encarceradas são negras e ao menos 76% não possuem ensino médio completo, essa última enquanto característica predominante na população das classes mais baixas. Disponível em https://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/privatizacao-de-presidios/privatizacao-de-presidios/info- perfil-das-pessoas-presas-no-brasil

E os discursos em torno das políticas não integram e sustentam apenas a legitimidade do controle e contenção das populações pobres, enquanto modelo pensado a partir da biopolítica e característico dos países centrais do Capitalismo. Estão implicados na constituição da Necropolítica Mbembe (2011), evidencia pelo aperfeiçoamento das tecnologias de matabilidade. A Necropolítica, enquanto gestão política da morte, se forja nas diversas contribuições das sociedades modernas que dão curso há um processo de integração da racionalidade-burocrática com os mecanismos de *fazer morrer*, aperfeiçoando e civilizando o matar e constituído uma verdadeira economia da morte. Assim, um novo regime de poder que é operado nos países colonizados, se efetiva na integração entre Biopolítica, Necropolítica e Estado de Exceção, este último em que um regime de direito coexiste com as práticas excepcionais.

A Necropolítica, no entanto, não pode ser compreendida alheia ao racismo. O racismo é uma tecnologia que constitui a seleção daqueles que podem morrer e aqueles de podem viver, portanto, sendo central aos processos de matabilidade das sociedades modernas. Na sociedade fluminense, extremamente marcada pela desigualdade visível na segregação socioespacial, esse processo de seleção de frações da população passíveis de morrer se centra sob uma divisão marcada pela raça e pela classe econômica[4].

O processo de matabilidade nos territórios pobres do Rio de Janeiro, deve ser percebido levando em consideração algumas particularidades. Se integrando efetivamente ao estado, mas não se restringindo a políticas oficiais. O Estado, nesse sentido, pode ter um papel permissivo através do acautelamento sem necessariamente coordenar as ações de extermínio. Como é o caso dos grupos de extermínio, presentes em vários estados, mas que se compõe organizacionalmente na articulação com grupos do poder executivo, judiciário e legislativo historicamente no Rio de Janeiro, como mostra a pesquisa de Alves (1999). Nesse sentido, a Necropolítica se efetiva pelos processos de matabilidade operados pelos diversos agentes sociais, mas que tem no Estado seu caráter racional e burocrático a partir de uma sistêmica gestão da morte.

Para Mbembe(id), esses mecanismos se operam também com base na fragmentação territorial, condicionado assim fronteiras e delimitações, gerindo e controlando territorialmente populações através do encadeamento de poderes múltiplos. Assim, o Estado de Sítio, a Biopolítica e Necropolítica se encadeiam nos processos de gestão territorial. Se integrando também ao modelo de sociedade de mercado, que no Rio de Janeiro se constitui em um histórico padrão segregacionista de organização territorial.

CONTEXTO E POLÍTICAS DE SEGURANÇA NO RIO DE JANEIRO DO FIM DO SÉC. XX

A primeira gestão estadual no Rio de Janeiro teve sua política de segurança compreendida enquanto modelo prevencionista de controle social. Tendo em vista que foram elaboradas políticas públicas a partir de uma compreensão de aspectos diversos que contribuem para a consolidação de um modelo de sociedade fundado na igualdade social e em direitos sociais. Leonel Brizola, eleito em 1982, colocou este projeto em curso a partir de investimentos na área em programas da área da educação e moradia popular, assim como suas tentativas de reorientação da atuação policial nos territórios pobres do Rio de Janeiro. Seu projeto que pensava a redução dos índices criminais a partir da redução da desigualdade social e políticas sociais se constituía por modelos de segurança que podem ser pensados enquanto entraves às políticas de Segurança Pública neoliberais.

Esse contexto em que Brizola é eleito e as primeiras políticas sociais postas em prática coincide com o período em que a violência é alçada a um problema central para a sociedade brasileira, passando a figurar na mídia e no debate público. Segundo Soares e Sento-Sé (2000), ainda no fim da década de 1970, com os efeitos da crise econômica, a violência passou a listar entre os principais problemas apontados pela sociedade brasileira e gradualmente ocupou o interesse de lideranças políticas, pesquisadores e lideranças da sociedade civil. Nesse período de início de uma transição lenta para a Democracia, caracterizado também por uma recessão econômica e com a violência figurando fortemente na opinião pública, a segurança pública também passa a ser tematizada.

No início da década de 1980, assim, houve uma crescente preocupação com a Segurança Pública e com o modelo de atuação policial. Como mostra Dornelles (2003), havia uma rejeição à concepção de ação policial militarizada, que para opinião pública evidenciava um entulho autoritário ou um resíduo do autoritarismo da Ditadura Militar. A partir disso, a filosofia dos direitos humanos passa a fundamentar a preocupação pela modificação do modelo de controle social.

[4] A perpetuidade da política de extermínio da população negra e pobre na sociedade brasileira é expressa nos dados do Atlas da Violência (2018). De acordo com esses dados, em 2016 ao menos 33.590 jovens entre 15 e 29 anos foram assassinados no país. Dentro do universo dos homicídios, 94% das vítimas são do sexo masculino. Sendo 2,7 vezes maiores as chances de jovens negros serem assassinados, quando em comparação com jovens brancos. E o estudo indica ainda que o Rio de Janeiro figura no grupo dos dez estados em que há mais assassinatos de jovens por ano, em média 87 jovens por cem mil habitantes. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33410&Itemid=432

Nesse mesmo sentido, a aprovação do programa de Brizola pelo crivo das urnas indicou uma correlação de forças favorável a momentânea fundamentação de políticas calcadas nos direitos humanos. Um expoente da atuação política de diversos segmentos da sociedade civil com relevante papel e engajados no processo de democratização da sociedade brasileira. No entanto, não houve penetração destes discursos nas instituições policiais, levando à resistência de Setores da Polícia Civil e da Polícia Militar a um outro modelo de segurança pública (SOARES e SENTO-SÉ, 2000). A compreensão de uma atuação fundamentada nas experiências das forças policiais durante a Ditadura Militar permanecia forte nessas instituições e caracterizava a permanência da referência de antigos modelos de controle e de ação policial. As práticas de tortura comuns daquele período, assim como os esquadrões da morte, permaneciam enquanto referência de segurança interna.

A compreensão de Leonel Brizola sobre a possibilidade de construir políticas que promovessem a igualdade social e a educação e, com isso, reduzissem a violência enfrentou diversos entraves, assim como suas tentativas de pôr fim aos grupos de extermínio. O primeiro deles é que suas políticas eram um contra senso do que se desenhava no mundo ocidental. O Capitalismo conquistava uma nova etapa de superação de suas próprias crises, a ideologia Neoliberal ganha força em todo mundo se apresentado enquanto solução as crises anteriores. E a constituição de um estado penal e punitivo para conter os desajustados da sociedade de mercado passava a ganhar forças. No Brasil, esse processo foi freado pela correlação de forças favorável em um momento de democratização.

E o Rio de Janeiro possuíam sua particularidade na configuração da violência. Como mostra Alves (2003), o empenho de Brizola em desmontar os grupos de extermínio no estado esbarrou nas contradições do populismo Brizolista e no uso do sistema de justiça criminal enquanto solução para pôr fim aos grupos de extermínio. Acontece que o sistema criminal fluminense estava altamente permeado pelos interesses particulares e entrelaçado a uma rede com esses próprios grupos de extermínio.

A relação de agentes do judiciário com o jogo do bicho e os grupos de extermínio, esses últimos produziam grande parte dos homicídios na Baixada Fluminense. Apontando para o agenciamento dos processos de matabilidade enquanto mediador de relações políticas na região. Nesse contexto, a escassez de recursos repassados pelo governo federal se torna um dos principais problemas apontados pela gestão de Brizola enquanto inviabilizadora de um modelo de controle baseado na garantia da vida[5] e não a complexidade daquela realidade em questão.

Ficava evidente que a permeabilidade e a consolidação dos grupos de extermínio constituíam um modelo de controle social baseado na eliminação do outro, caracterizado como inimigos da sociedade, e, portanto, indesejáveis, descartáveis, suscetíveis aos mecanismos de *fazer morrer*. Esses mecanismos revelavam um processo de matabilidade que naquele momento não se concentrava sobre as ações do Estado, mas que perpassa suas estruturas. O Estado, assim, ao mesmo tempo que se tornara instrumento para a tentativas de instituição de um modelo de controle humanizado, também contribuía para a consolidação de um modelo baseado na gestão da morte.

Todavia, as práticas de extermínio se consolidam ancoradas na difusão de ideias e constituição de um imaginário social que justificam tanto a ação policial violenta, quanto a atuação dos esquadrões da morte. Pensando em termos de políticas oficiais, a atuação policial violenta está inserida dentro dessa rede de ideias corroboradas por diversos agentes difusores de percepções e discursos sobre a violência. Sobretudo a mídia, que passa a ocupar um lugar central nas narrativas sobre a violência cotidiana.

Assim, no contexto destas políticas, os discursos da mídia começavam a delinear a construção de um imaginário que articula violência, direitos humanos e a esquerda fluminense. Brizola passava a receber críticas de setores da classe média e alta, de segmentos políticos conservadores e da mídia, que projetava uma imagem do Governador enquanto incendiário e associado ao caos nos anos sessenta (DORNELLES, 2003). Esta associação colocava Brizola em posição de inimigo público. Esse lugar seria endossado com a constituição de um imaginário de políticas de direitos humanos enquanto políticas "pra defender bandido". No entanto, de acordo com Sento-Sé, citado por Dornelles (id), o desgaste de Brizola naquele momento não significava o desprestígio de uma concepção de ação policial fundamentada na garantia da vida. A correlação de forças se mostrava favorável às barreiras políticas contra avanço das políticas de extermínio.

Com a eleição de Moreira Franco há uma mudança nesse quadro. Em vias de democratização da sociedade brasileira, seu governo inaugura políticas constituídas por uma orientação que se desenhava nos países centrais do capitalismo[6] e que no Brasil ia de encontro com os métodos utilizados pela Ditadura Militar.

[5] Soares, 2000, p. 11

[6] WAQUACT, Löic. Prisões da Miséria (1999)

Ao fazer sua campanha em torno das promessas de acabar com a violência em seis meses[7], e ao associar o quadro de violência no estado ao Brizolismo, Moreira Franco adotava a estratégia política que endossava os discursos midiáticos e a constituição do imaginário sobre a violência, que fornecia os elementos para a consolidação de um senso comum punitivo. A estratégia adotada por Moreira consistia em associar Brizola ao crime e, por consequência, atingir à Darcy Ribeiro que havia sido vice- governador na gestão de Brizola e candidato ao governo estadual. A estratégia se atestava eficiente com a vitória de Moreira nas eleições de 1985.

Embora a campanha de Moreira fosse centrada no tema da Segurança Pública e, portanto, em promessas de resolver os problemas da violência, como mostra Soares e Sento-Sé (2000), não haviam planos de ação ou princípios básicos que nortearam sua política na área. Não havia um modelo de segurança pública e controle social definido e pensando por sua gestão.

No primeiro mês de Governo, Moreira lançou os Dez Mandamentos da Polícia do Rio.[8] No entanto, o documento não se tratava de um plano de redução dos homicídios ou quaisquer outros crimes, assim como também não se tratava do redirecionamento da atuação policial, ou mesmo de desmonte das estruturas criminosas, mas de princípios vagos que não se traduziram em medidas concretas. Evidenciava a admissibilidade de um modelo de controle social baseado na repressão, em que teve como característica a continuidade de padrões de atuação autoritários e repressivos já conhecidos nas instituições policiais. Como mostra Soares e Sento-Sé (idem), nessa época quadros antigos da polícia adquiriram grande autonomia e encaravam a segurança pública como uma questão técnica, cuja solução se centrava na ampliação de métodos conhecidos do período da Ditadura Militar. As ações do governo se restringiriam a ampliação da frota e do efetivo policial e autonomização das Polícias.[9]

De acordo com Alves (2003), foi durante o governo de Moreira que os grupos de extermínio se aperfeiçoaram em atuação e permeabilidade nas instituições públicas, ampliando o alcance do seu poder. Essa complexificação da estrutura e ação criminosa mais tarde contribuiria para o desenvolvimento de uma rede altamente poderosa de Milícias no estado, composta principalmente por policiais. Ainda de acordo com o autor (id), contando com a impunidade que gozavam, policiais estiveram à frente dos diversos grupos de matadores da época, atuando a partir de uma estrutura de poder político na Baixada Fluminense.

Data desta época também a ampliação do tráfico de drogas, em escala mundial, e o tráfico de armas por grupos que disputavam os pontos de venda drogas, o que também teve como resposta do governo estadual a atuação repressiva e violenta (SOARES; SENTO-SÉ, 2000). No governo Moreira Franco a repressão se torna método de atuação policial padrão no combate ao varejo de drogas, contribuindo para a consolidação de um modelo baseado no extermínio enquanto política de Estado.

Portanto, embora nenhum modelo de controle social fosse abertamente proposto, Moreira reificava os discursos do senso comum punitivo e o imaginário social sobre a violência que se desenhavam na época. Tendo em vistas que orientava e permitia uma atuação policial violenta nos territórios pobres e a redução da segurança pública a questões técnicas. Assim como a autonomização das polícias e a ampliação da penetração de grupos de matadores nas instituições públicas. Na prática, em geral, o governo Moreira marcou o abandono das políticas anteriores defendidas por Brizola e o recrudescimento da atuação policial, além da ampliação do poder do crime organizado. De acordo com Dornelles (2003), se sucedeu em seus quatro anos de governo foi uma escalada da violência e atuação policial repressiva.

Ao se eleger 1991, Leonel Brizola novamente se torna obstáculo ao avanço de modelos de extermínio. Dando continuidade às suas políticas fundamentadas no respeito aos direitos humanos, na igualdade social e na cidadania dos segmentos pobres. Todavia, o início daquela década havia sido marcado por uma série de transformações na sociedade brasileira. O Brasil havia passado de uma Ditadura Militar a uma Democracia com uma liberalização da economia. Nesse contexto, o Rio de Janeiro e a Baixada Fluminense passam a ser incluídos efetivamente no processo de mundialização da economia de um estado Neoliberal, o que provoca consequências na acentuação das desigualdades e com isso também da violência (ALVES, 2003). Enquanto região que concentrava grande parte dos homicídios, conhecida como um dos lugares mais violentos do mundo, mais uma vez a Baixada Fluminense ganha atenção e esforços prioritários de Leonel Brizola[10].

[7] Em declaração ao Globo Moreira dizia que "A promessa de acabar com a violência absoluta (no Rio) em seis meses não é absurda, porque o índice de violência é fruto da cumplicidade do governo com a criminalidade". Disponível em https://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/moreira-que-prometeu-dar-fim-violencia-no-rio- fez-alia-dos-de-fh-lula-temer-22596719#ixzz5gD6seNMM

[8] Mamede, 2010, p. 3-4

[9] Ibid, p.08

[10] Ver Alves, 2003, p. 162-163, sobre criação do Departamento Geral da Polícia da Baixada Fluminense, o Serviço de Homicídios da Baixada e o Centro de Denúncias de Grupos de Extermínio.

De acordo com Dornelles (2003), os esforços de Brizola produzem estabilização dos índices criminais no estado nos primeiros dois anos de governo. No entanto, a estabilização em patamares altos não se traduziria em uma percepção social de paz e o que se verificou foi o inverso. Ainda segundo o autor (Idem), o crescimento da prática de extorsão por sequestros se tornou combustível para que ganhasse força os discursos repressivos em detrimento da defesa dos direitos humanos. Somados a casos emblemáticos de violência, como Chacina da Candelária e a Chacina de Vigário Geral[11] mais uma vez resultaram em um desgaste na imagem do governo e da orientação paradigmática de suas políticas.

O Brizolismo representava o inverso da ideologia neoliberal, se centrava em concepções políticas e ideológicas identificadas como de esquerda, que colocam a igualdade social, a garantia de direitos e a distribuição de renda no centro da sua concepção política. E a mídia partia de construções discursivas repressivas, o que endossava um desgaste do governo. Produzindo-se, assim, por segmentos conservadores e parte da grande mídia uma associação entre a concepção de direitos humanos defendida por Brizola e a sensação de insegurança, desordem e criminalidade generalizada, estimulada pela cultura do medo (DORNELLES, 2003). Com isso, na medida que era forjado no imaginário social fluminense as construções imagéticas sobre a violência, criminalidade e direitos humanos, em um mesmo movimento se delimita o lugar que a esquerda e, portanto, seu projeto de sociedade ocupava nesta realidade.

A imagem dos segmentos da esquerda, encarnado na representação de Brizola se articulava com as representações da violência que compunham o imaginário social, fornecendo elementos para um senso comum punitivo. Ainda segundo Dornelles (2003, p.156), "Tratava-se de uma luta ideológica acirrada, um processo de luta hegemônica, onde parte importante da mídia articula posições políticas conservadoras e autoritárias, ao estimular a cultura do medo". Além do desgaste de Brizola e da esquerda, como também das políticas de direitos humanos, houve o fortalecimento da concepção de segurança pública repressiva, autoritária, conservadora e baseada no extermínio. Neste sentido, a virada mais radical na correlação de forças marca a década de 1990, com os discursos da Lei e da Ordem[12], que respaldam a atuação repressiva em favelas e periferias[13], assim como as intervenções militares.

As intervenções militares-federais se tornaram frequentes nos territórios fluminenses a partir da década de 1990. Anterior às invasões de favelas e ocupações denominadas como operação Rio I e II, os territórios fluminenses já haviam passado por ao menos quatro intervenções, mas nenhuma em tão grande escala.[14] Durante a Conferência Mundial de Meio Ambiente, em 1992, a ação dos militares durou 15 dias e contou com dezenas de milhares de homens das forças armadas, com fuzis e blindados nas ruas da capital do estado. Os principais alvos foram as favelas da zona sul carioca, em um cordão de isolamento que se estendia do Centro à Barra da Tijuca.[15]

A rotina militarizada e o forte esquema de segurança das forças armadas para proteger as autoridades internacionais durante a Eco-92 teriam impactos significativos na percepção social sobre a violência e segurança. Se transformando em símbolo de garantia da paz e harmonia no imaginário social dos cariocas. Com isso, as memórias da Eco-92 e atribuição do clima de paz ao exército constituíram o triunfo para que alguns segmentos sociais reivindicaquem mais segurança militarizada (SOARES e SENTO-SÉ, 2000). A legitimidade desse modelo de segurança militarizado e repressivo seria legitimado pela sensação de segurança e paz, sendo encarado enquanto solução para a violência no Rio (DORNELLES,2003)

A atmosfera de transformação da sociedade brasileira, a globalização do tráfico de drogas, advento de novas práticas criminais, o desprestígio das políticas identificadas com o Brizolismo e a esquerda, contribuíram para que os discursos repressivos e discricionários se tornarem hegemônicos e ganhasse espaço legitimando as propostas de intervenção militar nos territórios fluminenses. Neste mesmo contexto, consolidou-se uma concepção que distinguia os direitos humanos e a cidadania, os primeiros foram associados a esquerda e ao crime, enquanto a Cidadania seria relacionado a uma moral cidadã, ao indivíduo respeitador das leis e possuidor de direitos, ao "cidadão de bem" (DORNELLES, 2000).

11 De acordo Dornelles, 2003, p. 154-155, citando Soares (1994), os massacres da Candelária e Vigário Geral produziram impactos nas referências simbólicas do Rio de Janeiro, assim como na sociabilidade urbana.

12 Ver Dornelles, 2003, P. 153

13 Neste caso, as estatísticas de crimes não podem ser usadas como indicadores para legitimar ações em territórios pobres, tendo em vista que as próprias estatísticas oficiais tendem a reificar a demarcação legal do criminoso, o identificando as classes populares. Ver Coelho, 1978.

14 Em 1988, na greve de metalúrgicos da Companhia Siderúrgica Nacional. Em 1992, durante três dias na zona norte do Rio, na região da Tijuca. Novamente em 1992, durante a Conferência Mundial do Meio Ambiente da ONU, conhecida como Eco-92, e em 1993 na Favela Roquete Pinto. Para mais informações sobre as intervenções federais ocorridas na década de 1990, Ver Coimbra, 2001, P. 141-142,

15 Informações retiradas do levantamento do site o Globo sobre as intervenções federais no Rio de Janeiro. Disponível para acesso através do link https://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/tropas-federais-ocupam-as- ruas-da-cidade-desde-conferencia-rio-92-11967977

Somava-se ao descrédito do Brizolismo, as acusações de envolvimento de Nilo Batista com os chefes do Jogo do Bicho, o apoio de Brizola a permanência de Fernando Collor na presidência e os altos índices de violência no Estado.[16] Na prática, os governos Brizolistas um momentâneo entrave as políticas repressivas e a configuração do crime no Rio de Janeiro. Não conseguindo acabar com os grupos de extermínio ou ter grandes impactos sobre os índices de violência, que passam a ser incrementados com as transformações neoliberais da sociedade brasileira. No fim do governo de Leonel Brizola-Nilo Batista, o terreno social estava fecundo ao abandono das tentativas de construir políticas de igualdade social e direitos humanos. O caminho se mostrava aberto a implementação de uma intervenção federal- militar, em consonância aos discursos repressivos de um senso comum punitivo.

O Brizolismo não havia conseguido implementar um outro modelo de controle social, baseado em uma sociedade igualitária e no respeito à dignidade humana. As medidas Brizolistas estavam em refluxo à tendência das sociedades neoliberais de consolidação dos modelos punitivos, repressivos e de extermínio nos países da periferia do capitalismo, em que as tecnologias de *fazer morrer* se integram ao aos modelos contenção das camadas pobres, visando garantir o funcionamento da sociedade de mercado em meio ao aprofundamento das desigualdades sociais. Assim, as políticas brizolistas seriam suplantadas por uma reorientação da ação e papel do Estado, adequando-o ao modelo de controle social baseado na repressão, punição e no extermínio das camadas pobres da sociedade fluminense. O Governo posterior marcaria a institucionalização da Necropolítica e a adoção aberta e remunerada de agenciamentos do fenômeno da matabilidade.

INSTITUCIONALIZAÇÃO DO EXTERMÍNIO E OS SUBSEQUENTES MODELOS REPRESSIVOS NO SÉCULO XXI

No últimos meses de gestão do governo estadual, Leonel Brizola deixa o cargo para concorrer à presidência, assumindo Nilo Batista.[17] Sob forte pressão de ameaça de uma intervenção direta e levando em conta cálculos políticos de seu partido[18], Nilo Batista cedeu as políticas repressivas e assinou o convênio que delegou o poder das forças de segurança do Rio de Janeiro ao Comando Militar do Leste. Antes da assinatura do convênio era considerado a possibilidade de decretação de estado de defesa pelo governo federal[19]. Com o convênio, as forças de segurança passaram a ser subordinadas a um órgão central sob o comando do Exército[20].

Ao assumir o governo do estado em 1995, Marcelo Alencar renovou o convênio da operação Rio I e, na sequência, Rio II. De acordo com Caldeira (1997), os generais Cerqueira e Da Silva à frente secretária de segurança no Governo de Marcelo Alencar colocaram em prática ações de cercos, blitz e "ocupações" em favelas e morros a fim de combater o inimigo de uma guerra interna. O inimigo interno, representado na figura do bandido pobre, varejista de drogas e morador da favela, apontava para uma fase de consolidação de um imaginário social da violência que se relaciona com a produção de uma demanda de segurança baseada no extermínio. Ainda segundo Caldeira (idem), as concepções de segurança partilhavam de crenças e valores da doutrina militar em consonância as ações adotadas na operação Rio I e II.

De acordo com Soares (2000, p. 20), "A intervenção federal se configurou como um verdadeiro golpe eleitoral. Pareceu, naquele momento, representar o tiro de misericórdia em qualquer veleidade de sucesso para uma política de segurança pautada pelo respeito aos direitos humanos." O tema de segurança pública nas campanhas eleitorais fluminenses ganha centralidade, incrementado pelas transformações na sociedade da época e dos padrões de crime. E pelo avanço dos discursos sustentados por um senso comum punitivo de ordem neoliberal, que encontra em um período posterior ao processo de democratização terreno fértil ao seu desenvolvimento. Assim, configurou-se um entrelaçamento entre os cálculos e jogadas eleitorais, as políticas de segurança repressivas e os discursos hegemônicos, estimulados pela mídia e constituídos por um senso comum punitivo. As barreiras às políticas repressivas estavam rompidas, uma virada mais radical das políticas de segurança dava indícios de uma nova correlação de forças.

A política de segurança do governo Marcelo Alencar institucionalizou e colocou em marcha como nunca antes no período democrático um processo de matabilidade, que passava ser protagonizado abertamente pelo Estado. Através da remuneração por morte, conhecida como premiação faroeste, o governo estadual premiava policiais que mais mataram em serviço. E uma arrecadação denominada "imposto caça-bandido", que seria usado para subsidiar o extermínio, chegou a ser proposta.[21] Assim, a partir da operação Rio se efetivou uma mudança abrupta nas orientações das políticas de segurança, que saíram do plano dos discursos para se efetivar com aval, estímulo e orientação do Estado. Aquela era a primeira vez que um modelo de controle social baseado no extermínio seria sistematizado em um programa de segurança pública.

16 Ver Alves, 2003, p. 167
17 Nessa época, Nilo Batista assume o governo do estado para que Brizola fosse candidato à presidência.
18 Ver Soares e Sento-Sé, 200, p. 20
19 Ver Dornelles, 2003, p. 165
20 Ibid, p. 168
21 Ver Caldeira, 1997, p. 7

Com a persistência do problema da violência na realidade e no imaginário social fluminense, se torna mais uma vez questão estratégica nas eleições estaduais. Dessa vez para Garotinho faz duras críticas às políticas de extermínio do governo Marcelo Alencar, se apresenta enquanto solução ao problema da violência e vence as eleições de 1998. Inicialmente, Garotinho se mostrou disposto a construção de políticas que considerassem o problema da violência enquanto algo que demandava um conhecimento técnico e especializado e um modelo humanizado de controle social. No processo de transição, contou com uma equipe de pesquisadores na área da violência[22], apresentando inicialmente um posicionamento que se aproximava de uma concepção progressista. No entanto, se caracterizou enquanto governo de coalizão, que no campo da segurança pública tentará unir setores progressistas e conservadores em torno de um único projeto.

Assim, segundo Dornelles (2003), inicialmente as propostas apresentadas por Garotinho se firmavam em uma orientação política fundamentada pelo respeito à dignidade humana e aos princípios de direitos humanos. Todavia, ainda segundo o autor (id), suas políticas se caracterizaram por uma alternância entre medidas repressivas e discursos que em alguns momentos se aproximavam de uma concepção progressista. Ainda em período eleitoral, Garotinho em discurso sobre a segurança pública afirmava haver uma necessidade de atuação policial semelhante em territórios pobres e ricos. Segundo ele "A polícia não existe só para pobre. As operações repressivas serão feitas da mesma maneira na Barra, no São Conrado e Rocinha".[23] Embora reconheça que as políticas mais repressivas recaem sobre as populações pobres, a repressão em si não se torna um problema quando em uma ação qualificada e técnica.

Os posicionamentos progressistas não constituíam um contraponto excludente de uma concepção e ação repressiva, a ser utilizada quando necessário. E não só o Governador, como também Luiz Eduardo Soares, pesquisador no campo da segurança pública e subsecretário em seu governo, compartilhava deste posicionamento, compreendendo a necessidade de uma "repressão qualificada" que integrasse inteligência e repressão.[24] O que consistia no aperfeiçoamento dos dispositivos de controle e punição do estado a fim de uma política mais pontual, ao invés de uma repressão generalizada e baseada no extermínio.

No segundo ano de sua gestão, Garotinho publica um artigo na Folha de São Paulo em que anunciava que o estado havia comprado mais viaturas e aumentado o efetivo policial. Constatava o problema da violência e a centralidade da segurança pública nas eleições estaduais e anunciava seu modelo de segurança que integrava medidas repressivas e preventivas.[25] Naquele mesmo ano, Luiz Eduardo Soares passava a denunciar ao Ministério público o que ele denominou como "banda podre da polícia", desencadeando uma crise na cúpula de segurança e levando a sua demissão ao vivo pela Tevê.

Para o subsecretário, havia demora e corporativismo na apuração das denúncias de crimes cometidos por policiais. As principais denúncias eram de homicídio, desaparecimento de pessoas e extorsão.[26] Entretanto, não só as denúncias, como também o modelo de segurança defendido por Soares, que consistia em transformar as delegacias em repartições públicas com diversos serviços, contribuía para que ele fosse demitido (DORNELLES, 2003). Soares correspondia ao projeto progressista da gestão de Garotinho, sua demissão demonstra o esgotamento das tentativas de articular um projeto único em torno de um modelo de controle social humanizado e menos repressivo.

A perpetuidade da Necropolítica enquanto mecanismos de gestão das populações pobres se evidenciava seja por sua permeabilidade pouco visível nas estruturas do Estado ou pelas estratégias abertas de extermínio consideradas política de segurança. Com o abandono das tentativas pactuar concepções distintas e dissonantes de segurança pelo governo Garotinho, se consolidava mais uma vez modelo repressivo baseado no extermínio. Ainda mais no último ano do Governo Garotinho, em que Benedita da Silva assume. O Blindado conhecido como "Caveirão" foi introduzido à frota da Batalhão de Operações Especiais (BOPE) em 2002. E passa a compor o quadro de equipamentos de guerra utilizados em operações em áreas residenciais pobres do Rio de Janeiro, incrementando com novas tecnologias os dispositivos de extermínio e repressão.

22 Ao menos três cientistas sociais fizeram parte a cúpula de transição, sendo eles Rubem César Fernandes, Coordenador da Ong Viva Rio; Luiz Eduardo Soares, pesquisador de Segurança Pública; e Bárbara Soares, antropóloga e pesquisadora de Gênero e violência. O Globo, 28/10/1998, disponível em https://acervo.oglobo.globo.com

23 Discurso transcrito na edição do Jornal o Globo. Na mesma página, em destaque, a chamada "General admite chamar o Exército", com a foto do General Siqueira, convidado por Garotinho para comandar a secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro. O Globo, 27/10/1998

24 Ver Dornelles, 2003, P. 195.

25 "Exemplo para o País", Folha de São Paulo, 18/03/2000, disponível em https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0901200008.htm

26 "Garotinho demite pela TV assessor que denunciou 'banda podre' da polícia", Folha de São Paulo, 18/03/2000, disponível em https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1803200001.htm

Nas eleições estaduais de 2002, a candidata Rosinha Matheus esvaiu-se do debate sobre a Segurança Pública. Uma estratégica política, dada sua posição de sucessão ao governo anterior. Embora Rosinha mantivesse uma relação matrimonial e política com o ex-governador, o ônus sobre o quadro de violência dos anos anteriores recaia sobre Benedita que assumiu a gestão estadual no último ano, após a saída de Garotinho para concorrer à presidência.[27] Nenhuma gestão havia conseguido produzir uma mudança significativa e contínua nos índices criminais e na violência. A violência passa não só a se tornar um padrão de resolução de conflitos, mas era produzida por operações bélicas e letais em territórios pobres do estado. Nesse período a letalidade violenta, que acumula índices de diferentes tipos de homicídios, se mantinha crescente.[28]

Embora em discurso de posse, a governadora afirmasse que o caminho do combate a violência se daria pelo combate à desigualdade social[29], o início do governo Rosinha anunciava a perpetuação de políticas repressivas e de extermínio, sem apontamentos em outro sentido. No décimo dia de governo, uma megaoperação foi montada para cumprir mandados de prisão na Favela da Coreia, em Senador Camará, na Zona Oeste do Rio de Janeiro. A operação contou com 58 carros e dois helicópteros e resultou em um Chacina de 10 mortos, entre traficantes e moradores, a maioria encurralados dentro de uma casa. Ao visitar o local, o Secretário do governo Rosinha, Josias Quintal, afirmava que a operação havia sido bem-sucedida[30] Os extermínios, outrora operacionalizados pelas execuções sumárias remuneradas, agora passam a se justificar pelo enfrentamento da guerra às drogas e ao crime. Trata-se uma fachada necessária ao agenciamento da Necropolítica diante da democracia liberal brasileira.

Em outra ocasião, às vésperas do Carnaval Carioca, uma série de ataques à ônibus e diversos crimes aconteceramsimultaneamente no Rio, o que teve como resposta novamente megaoperações nas favelas fluminenses. Na negociação entre governo federal e o governo estadual havia um consenso, a ideia que seria necessário o uso da violência nos territórios pobres para combater o crime.[31]

Passados alguns meses, Garotinho volta à cena e assume Secretaria de Segurança Pública do estado. No dia seguinte, anuncia medidas de combate à violência durante evento em um Batalhão de Polícia Militar. Trata-se de equipar as forças policiais com helicópteros, com câmeras para patrulhar a região metropolitana, integração das operações policiais com os líderes comunitários, que deveriam panfletar a favor das incursões bélicas, e a instalação de cabines blindadas.[32] Dez diz depois, em declaração Garotinho afirmava que a violência no Rio de Janeiro estava fora de controle, mas com a repercussão gerada nos meios midiáticos voltava atrás.[33]

Ao fim do primeiro ano de mandato, Garotinho e Rosinha eram citados em um relatório da Anistia Internacional. Tratava-se de uma denúncia aos discursos da governadora e seu secretário, que legitimam os assassinatos cometidos por policiais em operações nas favelas e periferias. Em fala citada no documento, o Secretário afirmava que "Nestes doze dias à frente da secretaria de segurança 100 criminosos já morreram em confronto com a polícia", enquanto a governadora, em apoio, dizia que "Não queremos que ninguém morra, mas se alguém tiver de morrer é quem está praticando o mal para a sociedade". Ainda de acordo com dados do documento, nos cinco primeiros meses de 2003, a polícia fluminense matou 521 civis só no grande Rio, uma área que faz parte da região metropolitana do Rio.

Durante os anos que se sucederam na gestão de Rosinha Matheus, as Chacinas cometidas por policiais, em operações oficiais e por grupos de extermínio, incrementam as estatísticas de violência. Destacando- se a Chacina da Baixada Fluminense, em que policiais militares executaram 29 pessoas em Nova Iguaçu e Queimados, e Chacina do Caju, em que 5 jovens, entre eles uma criança, foram executados em uma operação policial.

O ímpeto de modernizar a polícia com aparelhos de guerra e a inclinação a um discurso mais duro em resposta aos ataques sofridos pelo tráfico produziria no Rio de Janeiro o aperfeiçoamento dos meios de extermínio. E assim marca um novo modelo em que se opera a Necropolítica. Até o início de 2006, o estado havia adquirido ao menos 10 Caveirões, totalizados em mais de um milhão de reais.[34] A velha receita do uso de mais violência e do discurso repressivo se tornava característica de consecutivos governos. A tendência repressiva que consolida e continua produzindo um grande número de vítimas nas favelas e periferias fluminenses.

---

27 "Segurança vira arma pelo segundo lugar no Rio", O Globo, 06/10/2002, disponível em https://acervo.oglobo.globo.com

28 De acordo com dados do ISP, a taxa de letalidade violenta - Homicídio doloso, roubo seguido de morte, lesão corporal seguido de morte e homicídio decorrentes de intervenção de agente do estado – nos períodos de 1998 a 2003, respectivamente, foram de 45,5 a 54,03 por cem mil habitantes.

29 Em fala presente no discurso na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, Rosinha Matheus afirmava que faria um governo para os mais pobres. Em seu discurso o tema da Segurança Pública foi deixado em segundo plano. Disponível em: http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/taqalerj2006.nsf/5d50d39bd976391b83256536006a2502/bb0d304b405b060683256ca10056e7a9?OpenDocument

30 "Operação contra o tráfico na Zona Oeste termina com 11 mortos", O Globo, 11/01/2003, acessado pelo site https://acervo.oglobo.globo.com/

31 Na época, Márcio Thomaz Bastos, Ministro da Justiça do Governo Lula, admite a necessidade de usar a violência em regiões onde há narcotráfico. Subtende-se as favelas e periferias em que o narcotráfico atua ostensivamente. Informação extraída de Matéria do dia 26/03/2003, no acervo do Jornal O Globo, disponível em https://acervo.oglobo.globo.com/

32 "Um pacote contra o crime", 29/04/2003, O Globo, disponível em https://acervo.oglobo.globo.com/

33 "Descontrole Total", O Globo, 08/05/2003, disponível em https://acervo.oglobo.globo.com/

34 Dados extraídos do Relatório da Anistia Internacional "Brasil. Rio de Janeiro 2003: Candelária e Vigário Geral 10 anos depois", disponível em https://anistia.org.br

Com discurso favorável aos Direitos Humanos e a retirada do Caveirão das favelas, Sérgio Cabral vence as eleições de 2006, a partir de uma coalizão de centro-esquerda, mas rapidamente muda seu posicionamento (ALVES e EVANSON, 2013). Durante sua posse, Cabral prometeu "Ganhar a guerra contra os criminosos" e "dar segurança à população".[35] Entre suas propostas estaria a de instalar torres blindadas em rodovias, aumentar a frota de carros, construir novos batalhões e aumentar o efetivo policial.[36] Para Secretaria de Segurança pública, Cabral nomearia José Mariano Beltrame, que recebia carta branca de atuação. O novo secretário foi delegado da polícia federal e simbolizou uma articulação entre o governo federal e governo estadual. Beltrame foi uma indicação do Secretário Nacional de Segurança Pública, Luiz Fernando Corrêa.[37]

As políticas de Segurança do Governo Sérgio Cabral corroboram as antigas práticas de grandes operações, que continuariam causando chacinas nas favelas do Rio de Janeiro. Em 27 de junho de 2007, uma megaoperação foi montada pelo governo do estado, com apoio da força nacional. Essa operação resultou em uma Chacina com ao menos 19 mortos, que ficou conhecida como "Chacina do Pan", em referência aos Jogos Pan-Americanos que teriam motivado a incursão bélica. As perícias constataram diversos casos de Execuções sumárias.[38] Mesmo diante do alto número de mortos, em entrevista o Secretário José Mariano Beltrame lamenta as mortes, mas afirmava que a operação não havia sido violenta. Perguntado sobre as vítimas de bala perdida, o secretário afirmava que as vítimas de bala perdida seriam o remédio amargo do confronto.[39] Um remédio que só poderia ser aplicado em territórios de populações passíveis de morrer.

Todavia, diante do destaque que ganhava a segurança pública, uma vez que o Rio de Janeiro sediaria a Copa do Mundo em 2014 e as Olimpíadas em 2016, e pressionado a reduzir os homicídios, o governo decidiu mudar as táticas de confronto (ALVES e EVANSON, 2013). Como a retórica de guerra que foi transposta em política pública não teve uma boa repercussão, a inversão da retórica desencadeou no projeto das UPPs (Machado, 2010). Embora as UPPs fossem apresentadas enquanto alternativa às políticas repressivas, o projeto foi mantido em concomitância às operações de guerra nos territórios pobres e periféricos.

Em entrevista, Cabral afirmava que conciliaria as políticas da lei e da ordem com os princípios de direitos humanos. Seria uma nova tentativa de construir um modelo que replicava a coalizão política que o teria eleito. Quando questionado sobre o "Caveirão", que havia prometido restringir o uso, o governador anunciava a compra de novos blindados.[40] No fim de 2010, o governo do estado assinaria o contrato de compra de um helicóptero de guerra, que seria apelidado de Caveirão Voador.[41]

O projeto das UPPs, pensado enquanto policiamento comunitário, surgiu da instalação de uma base permanente no Morro Dona Marta, na Zona Sul do Rio, no fim de 2008. E só foi expandido e pensado enquanto um programa nos anos seguintes. O projeto consistia na instalação de bases militares e na "pacificação" dos territórios pobres. Um projeto de militarização territorial e controle dos modos de vida nessas regiões. Não representou uma superação das políticas de extermínio, mas a reconfiguração dos meios de controle a fim de atender as demandas do capital. Assim, o modelo se caracterizava pela pacificação dos dissidentes e desajustados à sociedade Neoliberal. Segundo Cano (2012), citado por misse, há uma forte relação das áreas que sediaram os eventos esportivos com a instalação das UPPs, constituindo um cinturão de segurança.

O projeto foi implementado quase que em totalidade nas regiões de domínio de facções de tráfico de drogas, com exceção da unidade do Batam, instalada em uma área de milícia, em Realengo, na Zona Oeste do Rio. A unidade do Batan entrou no projeto depois em que veio à tona a repercussão do caso dos Jornalistas do O Dia, que foram torturados por milicianos na região. A grande repercussão do caso também motivou a criação da CPI das Milícias, na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro em 2008. As UPPs foram implementadas em conjunto com um sistema integrado de metas. De acordo com Misse (2014), esse sistema pode ter impactado significativamente na queda dos homicídios. No entanto, ainda segundo Misse (id), na medida em que os homicídios caíram acentuadamente nas áreas de UPPs, concentradas majoritariamente no eixo zona Sul, Norte e Centro da cidade do Rio de janeiro, inversamente cresciam os índices de desaparecimentos nessas regiões.

35 Disponível em http://g1.globo.com/Noticias/Rio/0,,AA1405126-5606,00.html

36 Disponível em https://oglobo.globo.com/brasil/eleicoes-2006/confira-as-propostas-de-sergio-cabral-para- governo-5004575

37 Disponível em https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,jose-mariano-beltrame-e-novo-secretario-de- seguranca-do-rio,20061117p59457

38 Informativo da Anistia Internacional, disponível em https://anistia.org.br/noticias/dez-anos-depois-da-chacina- pan-moradores-complexo-alemao-vivem-sob-violencia-cotidiana-da-policia/

39 Disponível em Operação fez 13 mortos e não prendeu chefe do tráfico, G1, 27/06/07, http://g1.globo.com/Noticias/Rio/0,,MUL60144-5606,00-

40 Entrevista disponível no Livro Vivendo no Fogo Cruzado: Moradores de Favela, traficantes de drogas e violência policial no Rio de Janeiro (Alves; Evanson. 2014)

41 https://extra.globo.com/casos-de-policia/o-caveirao-voador-esta-chegando-ao-rio-409860.html

Não há indícios que o modelo de controle social baseado na repressão policial e extermínio tenha sido encerrado com o projeto das UPPs. Mas o inverso, a Necropolítica, que perpassa as políticas de estado, mas a extrapola, assume formas particulares de acordo com as próprias particularidades sociais e históricas. Os desaparecimentos podem ser pensados enquanto uma reconfiguração da matabilidade, ainda mais civilizada e racional. Na medida em que se opera enquanto processo de eliminação dos segmentos indesejados de forma silenciosa, através do aperfeiçoamento de técnicas de matar que não deixam rastros ou elementos visíveis. Isso não significa dizer que essas práticas sejam incomuns aos grupos de extermínio, mas que o Estado passa as incorporá-las. Sobretudo a partir da atuação policial nesses territórios.

O caso mais emblemático de desaparecimento foi do ajudante de pedreiro Amarildo, cujo corpo nunca foi encontrado. Como mostrou as investigações de um delegado empenhado no caso, Amarildo foi torturado e morto por policiais da UPP da Rocinha, em 2013. O caso ganhou repercussão e visibilidade com o clima político efervescente do país naquele ano e coma luta travada por movimentos sociais das favelas. Amarildo, enquanto homem, negro e morador de favela, era marcado pelas características fundamentais das vítimas de violência da sociedade brasileira e fluminense e, portanto, de tecnologias de matabilidade.

Em suma, a orientação das políticas de segurança dos governos de Sérgio Cabral se caracterizou pelas operações bélicas de extermínio e pela ocupação militarizada de territórios pobres. Não obstante, os posicionamentos de Cabral se tornaram variáveis às pressões da opinião pública e às promessas de sediar eventos internacionais. No início de 2014, Cabral renunciou para concorrer ao Senado Federal, Pezão daria continuidade aos últimos meses de sua gestão e ao projeto da Unidades de Polícia Pacificadora.

As propostas de Pezão para o estado se centraram na continuidade, ampliação e fortalecimento do projeto das UPPs. Para isso, Pezão manteve José Mariano Beltrame à frente da secretaria de Segurança Pública nos dois primeiros anos de governo, conferindo lhe total autonomia, como seu antecessor. No entanto, não só o projeto da UPPs se manteve pelos anos seguintes. As políticas repressivas mais uma vez se tornaram marca do governo do estado. E ainda em 2014, em encontro com o Ministro da Justiça do governo interino de Michel Temer, Pezão pede o endurecimento de leis para combater o tráfico de drogas no Rio de Janeiro.[42]

No dia 28 de setembro de 2015, policiais do 41° batalhão, conhecidos como "batalhão da morte", fuzilaram um carro com cinco jovens entre 16 e 25 anos, na zona norte do Rio. Seriam contados ao menos 111 tiros dados pelos policiais, como atestava a perícia.[43] Embora se tratasse de um caso ocorrido durante um patrulhamento de rotina, a alta letalidade policial, em grande parte pela prática de execuções sumárias, já havia se tornado comum nas operações militares das polícias fluminenses, sempre com elevação nos meses anteriores à realização de grandes eventos internacionais.[44]

Os primeiros anos da gestão Pezão se caracterizaram pela continuidade das políticas colocadas em curso pelos governos Cabral, o que se evidencia com a permanência do secretário de segurança José Mariano Beltrame nos primeiros dois anos de governo. A saída do Secretário idealizador do projeto das UPPs, após o fim dos jogos Olímpicos, evidência o objetivo dessas políticas estritamente ligado aos grandes eventos internacionais realizados na capital do Rio de Janeiro. No último ano do Governo Pezão e com a intervenção federal-militar, há um forte movimento de desmonte das UPPs[45].

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da história democrática do Rio de Janeiro, constatou-se a constituição de alguns modelos de controle social baseados na repressão e no extermínio. O fim do século XX marca uma correlação de forças em constante mudança, que reflete um processo de formação e transformação da própria sociedade brasileira. A ideologia Neoliberal que fundamenta os discursos punitivos e as políticas repressivas, encontra barreiras em um primeiro momento com uma fase de democratização da sociedade brasileira. Não obstante, as ocupações territoriais militarizadas marcam o fortalecimento dos modelos repressivos, integrados a constituição dos discursos de um senso comum neoliberal. O Estado passa a operar em territórios pobres a partir da gestão da vida e da morte. As disputas em torno das eleições estaduais se forjam enquanto disputas de modos de *fazer viver* e *fazer morrer.* Modelos de controle territorial militarizado e extermínio bélico, sustentados pela égide de guerra às drogas e combate ao Crime.

42 "Governador do RJ propõe legislação mais dura contra o tráfico de drogas", GI, 25/04/2014, disponível no site: http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2014/04/governador-do-rj-propoe-legislacao-mais-dura-contra-trafico- de-drogas.html

43 Para mais detalhes, acessar o Relatório "Um legado de violência: homicídios praticados pela polícia e repressão a protestos na Olimpíada do Rio 2016" disponível no site: https://anistia.org.br/direitos- humanos/publicacoes/legado-de-violencia-homicidios-pela-policia-e-repressao-protestos-na-olimpiada-rio-2016/

44 Ibid. Segundo relatório da Anistia Internacional, houve um crescimento da letalidade policial nos meses que antecederam os grandes eventos esportivos na Cidade do Rio de Janeiro, em comparação aos anos anteriores. Durante os meses que antecederam as Olímpiadas, em 2016, o crescimento foi de 103% em comparação aos mesmos meses do ano anterior.

45 Como mostra reportagem do Globo, ainda no início de 2018 diversas UPPs foram desmontadas. https://oglobo.globo.com/rio/intervencao-anuncia-fim-de-12-upps-mudancas-em-outras-sete-unidades-22631936

Contudo isso, constata-se que as políticas de segurança pública no Rio de Janeiro poucas vezes foram pensadas para a defesa e proteção da vida, mas sim pela promoção e gestão da morte em territórios pobres. Constituindo um processo histórico de institucionalização da Necropolítica, seja pelo acautelamento e forte permeabilidade dos grupos de extermínio nas estruturas do Estado ou por programas de Segurança que se baseia no extermínio visível e invisíveis das populações de favelas e periferias fluminenses. Em todos os casos, o Estado passa aperfeiçoar os mecanismos de *fazer morrer*.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, José Claudio de Souza. **Dos Barões ao extermínio: Uma história de violência na Baixada Fluminense.** Duque de Caxias: APPH CLIO, 2003.

ALVES, Maria Helena Moreira; EVANSON, Philip. **VIVENDO NO FOGO CRUZADO: MORADORES DE FAVELA, TRAFICANTES DE DROGA E VIOLENCIA POLICIAL NO RIO DE JANEIRO.** SÃO PAULO: UNESP, 2013.

CALDEIRA, Cesar. **Segurança Pública e sequestros no Rio de Janeiro**. São Paulo: Tempo Social: Revista de Sociologia da USP, 1997. Disponível em: http://www.revistas.usp.br/ts/article/view/86446. Acesso em: 9 maio 2019.

COIMBRA, Cecília. **Operação Rio: O mito das classes perigosas**. Rio de Janeiro: Intertexto, 2001.

DORNELLES, João Ricardo W**. Conflito e Segurança: Entre Pombos e Falcões**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

FOUCAULT, Michel**. O Nascimento da biopolítica**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

MBEMBE, Achille. **Necropolitique - sobre el gobierno privado indirecto**. Espanha: Melusina, 2011. Disponível em: https://aphu.org.uy/. Acesso em: 9 maio 2019.

MISSE, Daniel Ganem. **Cinco anos de UPPs: Um breve balanço**. Rio de Janeiro: DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, 2014. Disponível em: https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7238. Acesso em: 9 maio 2019.

SOARES, Luiz Eduardo; SENTO-SÉ, João Trajano. **Estado e segurança pública no Rio de Janeiro: Dilemas de um aprendizado difícil**. Rio de Janeiro: Projeto MARE-CAPES – Reforma do Estado e Proteção Social – Subprojeto Segurança Pública, 2000. Disponível em: https://www.ucamcesec.com.br/wp-content/uploads/2011/06/01-Estado-e-segurança-pública-no-Rio- de-Janeiro.pdf. Acesso em: 9 maio 2019.

WACQUANT, Loïc. **As Prisões da Miséria**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

WEISS, Raquel**. Max Weber e o problema dos valores: as justificativas para a neutralidade axiológica.** Rev. Sociol. Polít. vol.22 no.49 Curitiba Jan./Mar. 2014. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782014000100007

ZALUAR, Alba**. Um debate disperso: Violência e crime no Brasil da redemocratização**. SÃO PAULO: SÃO PAULO EM PERSPECTIVA, 1999. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88391999000300002. Acesso em: 9 maio 2019.

INDÍCE DE COMPLIANCE DA ATIVIDADE POLICIAL (ICAP) NO CONTEXTO DO MONITORAMENTO DO USO DA FORÇA NOS TERRITÓRIOS DO PROGRAMA OPORTUNIDADES E DIREITOS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Cristiano Santos (UFRGS)[1]
Eduardo Pazinato (UFSC)[2]
Nívio Nascimento (UNB)[3]
Roberto dos Santos Donato (UNISC)[4]
Thiago Engelman (UFRGS)[5]

APRESENTAÇÃO

O presente artigo versa sobre o processo de monitoramento e avaliação do uso da força nos territórios atendidos pelo Programa Oportunidades e Direitos (POD), cofinanciado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por profissionais liderados pelo Escritório

[1] Analista de Políticas Públicas. Mestre em Políticas Públicas (UFRGS). Especialista em Segurança Pública, Cidadania e Diversidade (UFRGS). Consultor do BID.

[2] Advogado. Mestre em Direito (UFSC). Doutorando em Políticas Públicas (UFRGS). Professor Universitário na FADISMA e na IMED. Analista de Programa do UNODC.

[3] Antropólogo. Mestre e Doutor em Antropologia (UNB). Oficial de Programa e Coordenador da Unidade Estado de Direito do UNODC.

[4] Oficial do Quadro de Estado Maior da Brigada Militar/RS. Mestre em Direito (UNISC) e em Direitos Humanos (UMINHO, Portugal). Especialista em Direitos Humanos (UFRGS). Especialista em Gestão e Políticas em Segurança Pública (UNISC). Especialista em Gestão Escolar (APM/RS - Faculdade SENAC/RS). Especialista em Gestão Pública (UERGS). Coordenador do Observatório Estadual da Segurança Pública/RS.

[5] Cientista Social (UFRGS). Graduação em *Scienze della Società e dello Servizio Sociale* (UNIVE, Itália). Consultor do BID.

Regional das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) e do Observatório Estadual da Segurança Pública[6], vinculado à Secretaria[7] de mesmo nome, entre os anos de 2016 e 2019. Nesse contexto, enfatizam-se os limites e potencialidades do Índice de *Compliance* da Atividade Policial (ICAP) como ferramenta de mensuração do uso da força concebida pelo UNODC, com o apoio técnico da Coordenação do Observatório e de consultores contratados pelo BID, tendo em vista o necessário controle do exercício do poder de polícia nos territórios do POD/BID/RS, a saber, Umbu/Salomé, na cidade de Alvorada; Lomba do Pinheiro, Restinga, Cruzeiro e Rubem Berta, em Porto Alegre, Capital do Estado, e, ainda, no Santa Cecília, em Viamão, como também o aprimoramento da gestão da informação e do conhecimento aplicado ao controle social formal dos órgãos policiais.

Na primeira parte, será realizada uma breve introdução, tratando do método de pesquisa utilizado para a realização do presente estudo, seguido de uma contextualização do cenário histórico e sociocultural em que este trabalho se insere, culminando na formulação e implementação do ICAP. Posteriormente, a ênfase recairá sobre o aprofundamento teórico-prático do referido Índice, bem como de que forma se deu a sua construção no bojo do citado Programa. Por fim, serão apresentadas algumas considerações acerca da importância desse instrumento para a *accountability*[8], o monitoramento e a avaliação do POD, no que pertine ao uso da força, assim como ao aprimoramento do relacionamento entre as polícias e as comunidades atendidas nos territórios priorizados.

Para explorar o processo de concepção do ICAP, lançou-se mão de uma pesquisa descritiva, na qual foi realizada uma análise de conteúdo de 11 (onze) relatórios e documentos elaborados entre os anos de 2016 e 2018 e que compõem o material produzido pela consultoria responsável pelo Monitoramento e Fortalecimento da Integridade das Instituições de Segurança Pública nos Territórios POD no Estado do Rio Grande do Sul[9].

No que tange ao método de análise do conteúdo, Mozzato (2011) aponta que Bauer e Gaskell descrevem os materiais textuais como os mais tradicionais nesse tipo de investigação, pois podem ser manipulados pelos pesquisadores na busca por respostas às questões de pesquisa. Nesse sentido, a técnica utilizada para a presente análise de conteúdo seguiu os passos de exploração do material e tratamento dos resultados, a partir de leitura dos documentos supracitados, visando sintetizar os processos técnicos que culminaram na criação do ICAP, incluindo, de início, a devida contextualização de como se chegou à real relevância de um indicador dessa natureza.

EFEITO DO CONTEXTO HISTÓRICO E SOCIOCULTURAL X ICAP

Uma ampla literatura aponta, à longa data, já nas décadas de 1980 e 1990 do século passado, o desenvolvimento e a implementação de políticas públicas voltadas ao controle da criminalidade e à prevenção das violências, servindo-se, para tanto, de diferentes perspectivas teóricas e variados modelos metodológicos de análise desses dados e informações.

Para Garland (2008) a sociedade também se adaptou às essas novas dinâmicas criminais, ao mesmo tempo em que a justiça criminal se esforçou (e ainda se esforça) para fazer frente a elas. Essa sociedade "pós-moderna" criou seus próprios mecanismos de proteção e de controles sociais para o enfrentamento dessa situação. São essas práticas rotineiras dos cidadãos que acabam fornecendo a base social para a maior parte das políticas criminais contemporâneas.

---

[6] O Observatório objetiva: elaborar a diagnose da violência e da criminalidade, com finalidade de planejamento estratégico; atender as demandas oriundas da Lei de Acesso à Informação – LAI, produzindo respostas com base em dados disponíveis no órgão central, solicitando os que forem necessários às instituições vinculadas por meio dos gestores locais; elaborar a estatística criminal oficial no âmbito da Secretaria; coletar e analisar informações para subsidiar o sistema de divulgação dos indicadores do órgão central, bem como providenciar a publicação de dados referentes à violência e à criminalidade no Estado, em estrita observância à legislação vigente; reunir, processar e analisar os dados determinados em pesquisas estatísticas e aplicadas sobre os temas da criminalidade e da violência, em âmbito estadual e municipal, com focos em áreas de alta vulnerabilidade social; propor convênios e termos de cooperação técnica com instituições e órgãos para pesquisas específicas, relacionadas às informações de estatística e de análise criminal; elaborar mapas georreferenciados de "*Hot Spot*" e por pontos, dos delitos indicados pela direção do departamento, e confeccionar o relatório de análise criminal com os principais dados coletados junto aos sistemas e, quando demandado, providenciar sua adequada difusão (DONATO, 2018, p.45).

[7] O Observatório Estadual da Segurança Pública tem como origem a Divisão de Estatística Criminal, que compunha o então Departamento de Gestão da Estratégia Operacional (DGEO), com atribuições previstas pelo Decreto nº 50189, de 26 de março de 2013, Regimento Interno da SSP/RS. Em 18 de setembro de 2018, na alteração de regimento trazida pelo Decreto nº 54.230, de 18 de setembro de 2018, o Observatório passou a compor o Departamento de Integração e Planejamento (DONATO, 2018, p.45).

[8] Compreende-se aqui *accountability* segundo formulação de O'Donnel (1998), ou seja, manifestação horizontal que pretende fiscalizar a ação de organismos e agentes do Estado, através de conduta realizada segundo as normas formalmente acordadas.

[9] Esse material foi produzido pelo coautor Eduardo Pazinato e revisados por Nivio Nascimento, nos marcos da consultoria prestada pelo UNODC junto ao Estado do Rio Grande do Sul.

Isso porque se parte da ideia de que em qualquer nação o respeito às leis é um dos principais objetivos de todo sistema de segurança e justiça, na medida em que, em sociedades cujas leis são obedecidas, há mais estabilidade, previsibilidade e segurança, beneficiando tanto àqueles que exercem a autoridade quanto à sociedade de modo geral. No entanto, o respeito à lei nunca é algo garantido *a priori* com a mera edição de leis, no caso, leis penais, de tal forma que que um dos desafios de qualquer instituição pública consiste em aumentar a disposição de seus cidadãos em respeitá-las (ZANETIC et al., 2016). Por essa razão, as escolhas políticas e, consequentemente, as medidas adotadas sempre darão margem a inúmeros debates entre os defensores de ações de caráter mais punitivista e aqueles que preconizam ações de caráter mais preventivo, aqui entendidas como referências meramente didáticas, porque voltadas a simplificar um fenômeno social complexo, multifatorial e multicausal, como as violências. Vale dizer que, no caso brasileiro, o debate vem sendo dominado pela chamada agenda dissuasória, que está colocada dentro do primeiro tipo de ações: as que enfatizam o viés da repressão.

A agenda dissuasória é constituída a partir da crença na eficácia de medidas de intensificação do patrulhamento policial ostensivo, crescimento das prisões em flagrante e endurecimento das penas, o que, para Leite (2012), reflete a reação ao medo que se materializa na crescente demanda por "mais polícia" e na despreocupação (e até mesmo na ojeriza) ao discurso que valoriza o respeito aos direitos humanos. Esse aspecto, segundo Nascimento (2008), é o resultado da experiência do crime que vem sendo vivenciada pela população urbana brasileira que vem sendo submetida, seja pela exposição midiática, seja pela exposição física ou psicológica, pelo aumento crescente da criminalidade, especialmente a de rua derivada da desigualdade social, da economia produzida pelo crime, como também, e não raro, como consectária do uso problemático de drogas.[10]

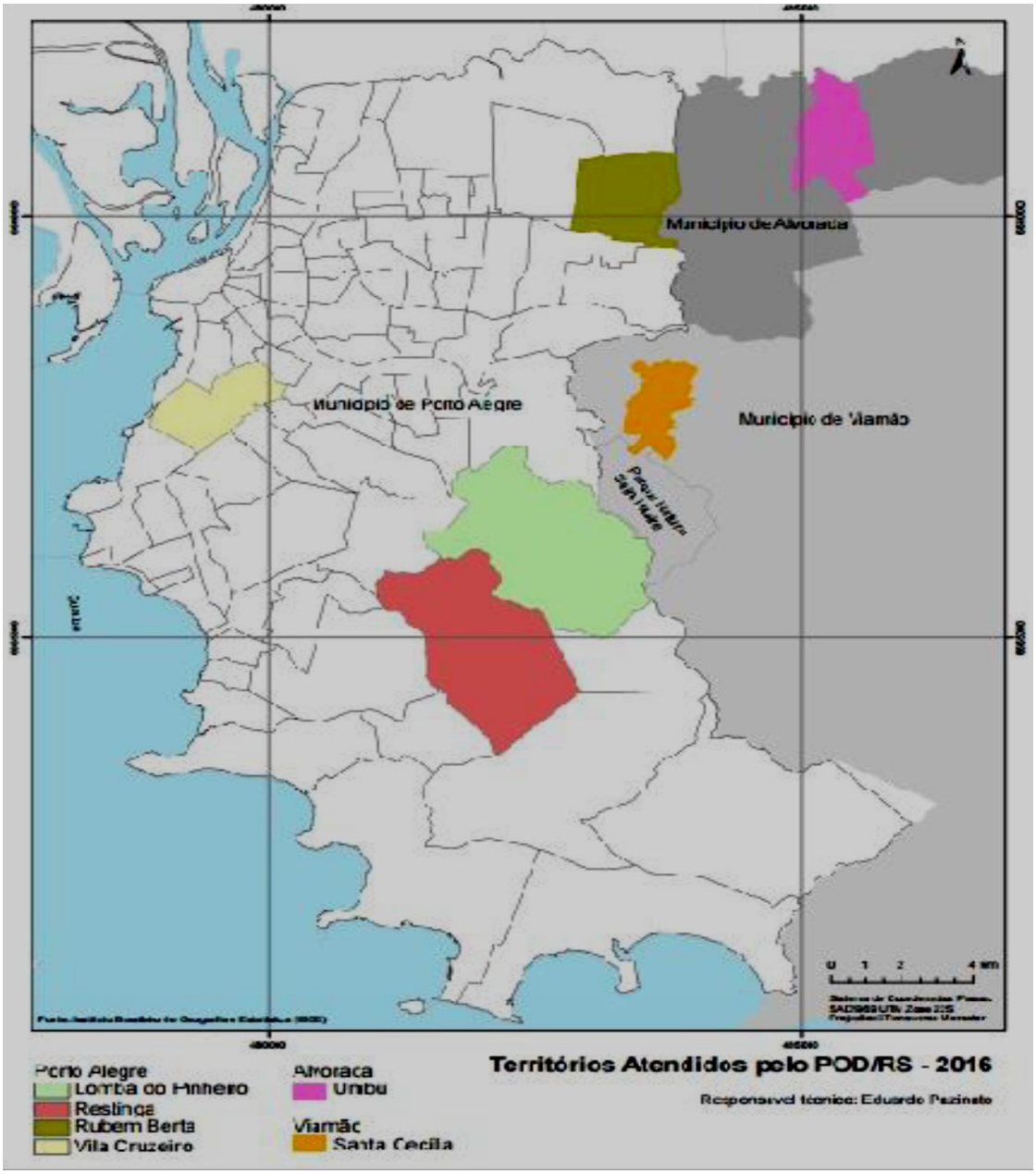
Note-se que o POD é formulado nos marcos dessa realidade nacional visando justamente ao enfrentamento dessa problemática, que vitima, preponderadamente, jovens, pobres, pardos e negros, dos territórios das periferias das cidades gaúchas de Alvorada, Porto Alegre e Viamão, focalizadas pelo Programa. Esses territórios, a exemplo de outros do Rio Grande do Sul e do Brasil, constituem cenários que demandam atenção redobrada dos gestores públicos, não só estaduais, como também municipais e federal, já que concentram tanto o domínio territorial de facções criminosas gaúchas quanto as maiores taxas de Crime Violentos Letais Intencionais (CVLI's)[11], sobretudo de homicídios.

Nos anos de 2015 e 2016, a população gaúcha acompanhou o aumento substancial da violência letal, com destaque não apenas para os nefastos e maiúsculos números, mas ainda pelo *modus operandi* utilizado pelas facções criminais em confronto nesses territórios. O Rio Grande do Sul tornou-se palco de uma severa e violenta disputa entre esses grupos pela prevalência do poder sobre os mercados ilícitos de drogas, sem prejuízo do de armas e veículos.

A situação, nesse período, tornou-se especialmente grave na Região Metropolitana de Porto Alegre, na faixa territorial indicada na Figura 1, a qual apresenta a espacialização dos territórios atendidos pelo POD/RS (com cores) e que, não por coincidência, são as regiões mais afetadas pela majoração dos homicídios. O mapa demonstra de forma muito evidente a existência de interconexões geográficas entre a maioria das regiões priorizadas pelo Programa em Porto Alegre, sobretudo entre a Lomba do Pinheiro e a Restinga, situados em área contígua, assim como entre estes e o Município de Viamão, ou mesmo entre o bairro Rubem Berta, em Porto Alegre, e a cidade de Alvorada.

[11] A Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) criou em 2006 a terminologia Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI), tendo como intuito o agrupamento daqueles crimes que geram alto impacto social. Essa categoria abarca todos os crimes no qual houve a intenção (dolo) e cujo resultado produz óbitos. Dentro desta categoria, encontram-se: homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte, roubo seguido de morte, morte em decorrência de intervenção policial, mortes violentas intencionais de policiais em serviço e fora dele.

FIGURA 1: MAPA DOS TERRITÓRIOS ATENDIDOS PELO POD



Fonte: Relatório de Monitoramento e Avaliação UNODC–BID (2016).

Entre os fatores causais que explicam os elevados índices de vitimização letal e vulnerabilidade social concentrados, geograficamente, nas referidas regiões dos municípios de Alvorada, Porto Alegre e Viamão, e, demograficamente, entre jovens de 15 a 24 anos, principalmente junto a afrodescendentes pobres, sendo as análises empreendidas pelo UNODC nesse processo, encontra-se a débil oferta de serviços públicos de suporte às juventudes, que se reflete: a) em altos índices de vulnerabilidade social (tanto pessoal quanto familiar), o que reduz suas perspectivas de futuro e dificulta sua inserção no mercado formal de trabalho; b) em altos índices de absenteísmo, repetição, distorção série-idade e/ou fracasso escolar o que potencializa o abandono e, no limite, a evasão do ensino formal, prejudicando, uma vez mais, sua formação e qualificação profissional e consequente empregabilidade; c) em altos índices de vitimização, inclusive e, sobretudo a letal, em face do envolvimento com atividades do chamado mercado do ilícito, sobretudo do mercado de drogas.

A falta de oportunidades de lazer e fruição dos espaços públicos, os parcos atrativos para a manutenção dos vínculos com a escola, as reduzidas possibilidades de trabalho formal, a exposição reiterada e sistemática a violências (da doméstica e/ou intrafamiliar à urbana, do mercado do ilícito de drogas, da abordagem policial à circulação ilegal de armas de fogo, entre outras) também contribuem para explicar as múltiplas interferências de caráter estigmatizante, discriminatório e excludente das juventudes nesses territórios.

Acresça-se a isso o fato de cidades como Alvorada, Porto Alegre e Viamão também apresentarem baixos indicadores escolares, especialmente no que se refere às elevadas taxas de distorção série-idade, reprovação e abandono escolar, quando cotejadas com os mesmos indicadores gaúchos e brasileiros, causalidades estas que acirram os fatores de risco e a exposição a violências[12]. A emergência de uma geração de jovens que "nem" estão ocupados (leia-se em atividades laborais formais) e "nem" frequentam a escola (a saber, ensino formal, de modo regular) impõe a necessidade de formulação e implementação de novas abordagens e interfaces com o público-alvo do POD e deste público com as agências responsáveis pela segurança pública.

A fórmula clássica de que a educação facilita a inserção laboral, aumentando a possibilidade de perceber-se um salário maior, já não encontra ressonância junto às juventudes por si só. Essa conjuntura, acirrada pelos constrangimentos financeiros em nível regional e nacional, impõe desafios renovados à consecução dos objetivos do POD, seja nos projetos e ações voltados a esses segmentos sociais, seja na interface das polícias (e Guardas Municipais) com as juventudes, e vice-versa, notadamente nesses territórios cujas comunidades carecem de maior presença efetiva do Estado, o que resulta em serviços e políticas públicas, historicamente, precárias para atender a essas populações.

Diante disso, é extremamente importante que o planejamento e a implementação Programa considerem as múltiplas territorialidades, entendidas a partir das diversas conflitualidades, subjetividades e sociabilidades que emergem desses e nesses territórios, implicando, nessas localidades, o acesso e a fruição desigual dos serviços públicos de segurança, mobilidade, justiça e direitos.

Pode-se afirmar, portanto, que, ao menos em parte, existem fatores de risco comuns, os quais estão na base das práticas de vitimização letal e crimes violentos nas localidades focalizadas pelo POD/BID/RS, abarcando, inclusive, características delitivas, facções criminais e dinâmicas sociocriminológicas similares, a exemplo da nefasta porosidade existente entre o sistema prisional e a criminalidade de rua, ou mesmo da disputa territorial das mercadorias ilícitas, como o tráfico de drogas, a circulação ilegal de armas de fogo e roubos de veículos (sendo estes locais de receptação e desmanches), a prática de execuções e chacinas e, ainda, as violações do uso da força pelas polícias que agem nas regiões – este ponto central a ser monitorado pelo ICAP, como se verificará adiante.

O DEBATE EM TORNO DO PAPEL DAS POLÍCIAS E DE SEUS PROFISSIONAIS

Como não poderia ser diferente, as polícias estão em constante centralidade no debate relacionado ao enfrentamento do crime. Um protagonismo que, segundo Cardoso (2014), posiciona as organizações policiais em uma encruzilhada, uma vez que, por um lado, há uma classe alta e uma classe média pressionando o Estado a adotar medidas que consideram mais eficazes de enfrentamento da criminalidade e, por outro, uma classe baixa, que, a par da reivindicação por maior segurança, demanda outros direitos os quais lhes foram sonegados pelo Estado – as intervenções policiais são, muitas vezes, a única representação estatal concreta nessas comunidades, mesmo que esse relacionamento seja atravessado eventualmente por tensões e violências diversas.

Nesse mesmo sentido, Soares (2006) sustenta que a violência institucional e a ineficiência da maioria das polícias brasileiras se devem à sua atuação com base em princípios antiquados e, não raro, conflitantes com o Estado Democrático de Direito, ao passo que Silva e Gurgel (2016) afirmam que a polícia no país se apresenta, não usualmente, como uma instituição truculenta e arbitrária que desrespeita as liberdades fundamentais dos civis, ao invés de protegê-las. Não é segredo entre profissionais pesquisadores da área que, ainda hoje, 30 anos após a promulgação da Constituição de 1988, existem lacunas entre a expectativa de direitos garantidos pela ordenamento jurídico nacional e a real efetivação dos mesmos, tanto em termos da garantia dos direitos dos profissionais da segurança pública[13] quanto em termos da população civil a ser atendida pelo serviço público de segurança.

Para Zanetic et al. (2016), por seu turno, com o passar dos anos esse arcabouço legal se mostrou disfuncional, de maneira que acabou contribuindo para a percepção de que a impunidade se mantem (quando não aumenta) ao mesmo tempo em que fica claro que o Brasil é um dos países que mais prendem no mundo (a população carcerária brasileira está acima de 800 mil pessoas[14]) e com uma polícia que possui altas taxas de letalidade (segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2018, 5.159 pessoas foram mortas em decorrência da intervenção policial).

[12] A título de ilustração trazemos os indicadores educacionais divulgados pelo INEP referentes ao Ensino Médio para o ano de 2018: Taxa de Distorção Idade-Série (Brasil: 28,2 – RS: 34,7 – POA: 41,1 – Alvorada: 48,3 – Viamão: 48,8). Taxa de Reprovação Ensino Médio: (Brasil: 10,5 – RS: 27,6 – POA: 21,8 – Alvorada: 27,2 – Viamão: 26,8). Taxa de abandono: (Brasil: 6,1 – RS: 7,4 – POA: 7 – Alvorada: 9,8 – Viamão: 7,1). (BRASIL, 2018).

[13] Vide o debate nacional em curso da Reforma da Previdência.

[14] O Brasil possui uma população prisional de 812.564 pessoas, de acordo com informações do Banco de Monitoramento de Prisões do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Ademais, percebe-se que a sociedade e os governos colocam a implementação de uma cultura de paz em segundo plano, dando, em regra, ênfase a uma cultura de "combate ao crime" em uma "guerra ao inimigo" – sic! (SILVA; GURGEL, 2016). Entretanto, a conjuntura, apesar de desalentadora, também se torna um terreno fértil para a proposição de modelos de políticas públicas de segurança diversos, em que convivem o necessário controle e repressão qualificada da criminal com aquelas dirigidas a prevenir, contextual e socialmente, às violências, para além dos evidentes limites do discurso e da prática predominante de "lei e ordem"[15]. Ora, isso é possível porque a simples resposta punitiva, influenciada pelo discurso criminalizante das mídias tradicionais, não tem redundado nos resultados prometidos. Ademais, a opacidade dos números e a espetacularização dos meios de comunicação tradicionais não podem constituir os únicos critérios heurísticos de mensuração dos programas, projetos e ações desenvolvidos nessa área. Pelo contrário, os dados e informações necessitam do controle público e devem, nessa medida, contemplar a participação social no esforço estatal de fortalecer a transparência, a accountability e a integridade das instituições de força.

Assim, a melhor resposta seria a baseada na adequação de procedimentos para a prevenção e para o controle da criminalidade construída a partir de uma visão de respeito inflexível aos direitos civis de todos os cidadãos e cidadãs, independente de fatores socioeconômicos, étnicos e geográficos (CARDOSO, 2014). Adequação que passa diretamente pela qualidade da atividade policial, sem perder de vista a compreensão de que as polícias isoladamente não têm a capacidade de superar a os crimes e as violências em face da complexidade dessa problemática (PAZINATO, 2018), razão pela qual é vital que o Estado e a sociedade civil invistam em políticas públicas integradas de ordem preventiva, anterior a ocorrência de conflitos, o que pode reduzir a sua incidência e os danos produzidos pela ação do próprio sistema de segurança e justiça (CAPPI; ZACKSESKI; FREITAS. 2016).

Nesses termos, o POD foi planejado, ainda na gestão do então Governador Tarso Genro (PT) e, desde 2015, vem sendo implementado, primeiro na gestão do então Governador José Ivo Sartori (PMDB), até 2018, e, desde princípios de 2019, pelo atual Governador Eduardo Leite (PSDB), no Rio Grande do Sul, como política de Estado. Observe-se que a há um conjunto de ferramentas à disposição tanto da Brigada Militar quando da Polícia Civil, sem mencionar as Guardas Municipais, para o exercício das atividades de policiamento comunitário (ou de proximidade), plenamente convergentes com os objetivos mais amplos do POD e dos Centros da Juventude (CJ's)[17], em particular, tais como: visita comunitária, visita comunitária pós-ocorrência (coleta de informações e redução de trauma após prática de fato delituoso), mediação de conflitos e conciliação comunitária (em parceria com as redes locais de atendimento), metodologia de resolução de problemas (da identificação dos problemas, passando pela construção de soluções, chegando à melhoria da qualidade de vida da população atendida), informativos comunitários e pesquisas de satisfação (com o apoio de entidades da sociedade civil vinculadas à cogestão dos CJ's).

Destarte, o desafio que se apresenta ao Programa no seu quarto ano de implantação consiste no fortalecimento institucional do policiamento comunitário nos territórios POD junto e para além das 6 (seis) novas unidades móveis adquiridas para a Brigada Militar e da construção de uma nova Delegacia de Polícia Civil, como no caso da Lomba do Pinheiro em Porto Alegre, em estreito diálogo com os Centros, na perspectiva do fomento de diálogos e interações comunitárias.

Nessa mesma direção, afigura-se fundamental o aprimoramento dos mecanismos de controle social interno das Corregedorias Policiais e externo da Ouvidoria de Direitos Humanos e da Segurança Pública Estadual, juntamente com a interface com o Centro de Referência de Direitos Humanos da Defensoria Pública e da Promotoria de Justiça de Controle Externo da Atividade Policial. De igual modo, o aperfeiçoamento da gestão da informação, atualmente em curso, com a ampliação do papel desempenhado pelo Observatório Estadual da Segurança Pública, sobretudo no que se refere ao controle e à prevenção dos crimes violentos e da vitimização letal, notadamente a juvenil, contribuindo, com isso, com a tomada de decisão estratégica e tático-operacional da segurança pública do Estado do Rio Grande do Sul.

[15] Para Garland (2008) a partir de meados da década de 1970 há um deslocamento importante na forma como as sociedades tratam os crimes e os criminosos, nesse sentido, existe uma alteração da percepção com relação às causas da criminalidade e dos mecanismos para seu enfrentamento. Esse novo entendimento conduz para a criação ou alteração de leis, assim como leva a processos de reorganização das instituições do sistema de justiça criminal, em especial polícias e prisões. A punição aos crimes assumiu um caráter mais punitivista, resultando na ampliação da população encarcerada. Pode-se identificar ainda a existência no período de um aumento dos contingentes policiais, inclusive com a adoção de programas de policiamento conhecidos como "Tolerância Zero" que passam a servir de modelo para a garantia da lei e da ordem em diversos países.

[17] Os CJ´s são espaços que vem sendo implementados nos 06 territórios atendidos pelo POD. Nesses equipamentos são ofertados cursos de qualificação profissional, aprendizagem e reforço escolar, além de atividades esportivas e culturais. Reforçando dessa maneira a estratégia de prevenção social e situacional das violências, a partir da execução de projetos e ações de inclusão social e produtiva com resgate da cidadania das populações dessas comunidades, em conjunto com as áreas da saúde, da educação, da assistência social, da cultura, do esporte e lazer, do Conselho Tutelar, do policiamento comunitário, entre outros; De maneira que junto com as práticas policiais como a Patrulha Escolar e a Patrulha Maria da Penha, no âmbito do policiamento comunitário, os CJ's possuem o condão, em potencial, de viabilizar uma maior proximidade e interação entre as forças policiais, demais agências de serviços públicos e a comunidade dessas localidades.

O estabelecimento de parcerias entre lideranças comunitárias, em geral, e juvenis, em particular, com as polícias pode favorecer, ressalte-se, o resgate da confiança da população e da legitimidade das instituições responsáveis pela segurança junto à sociedade – fatores imprescindíveis para potencializar o reconhecimento e a adesão do Estado de Direito nessas regiões, pois, haja vista investigações das práticas cotidianas de autoridades das áreas da segurança e da justiça (ZANETIC et al, 2016; *APUD* TYLER, 1990; 2004; JACKSON et al., 2012), a obediência às leis e às autoridades pode ser mais custosa e ineficaz quando baseada na coerção do que no convencimento pautado pelo diálogo de autoridades públicas da segurança com a comunidade (legitimidade institucional). Essa interação das polícias com a comunidade colabora com a detecção e a prevenção do crime, com a redução do medo e do sentimento de insegurança e, ainda, com a busca por melhorias para aprimorar a relação das polícias (e do policiamento) com a sociedade civil dos territórios priorizados pelo POD, assim como dos demais serviços públicos, direta ou indiretamente, imbricados.

A relação entre polícias e comunidades afigura-se complexa, abrangendo uma miríade de desafios, tanto de ordem político-institucional quanto de ordem sociocultural, na medida em que conforma, a um só tempo, uma ameaça e uma oportunidade. Uma ameaça, por um lado, porque a perda de confiança e, por consequência, da legitimidade do Estado na proteção das pessoas cinde o tecido social, interrompendo o diálogo e obstaculizando a reclamada efetividade policial. Por outro, é uma oportunidade porque o estabelecimento de uma comunicação não violenta entre as polícias e a cidadania tem o potencial de ressignificar nessas localidades a interlocução entre os atores sociais e as agências da segurança da pública imbricadas, a exemplo das polícias.

Ademais, em virtude das evidências empíricas suscitadas pelos(as) participantes nos grupos focais empreendidos na primeira fase de elaboração de um índice de monitoramento da atividade policial, no segundo semestre de 2016, e do que preconiza a melhor doutrina, há que se atentar, ainda, para a relação estabelecida entre o(a) cidadão(ã) e a polícia (e vice-versa), quando da abordagem policial. Segundo os relatórios, a violência policial, menos assente na letalidade dos eventuais confrontos com as polícias e mais na truculência de determinadas abordagens, mormente aquelas envolvendo jovens, subsiste como um problema central para a efetividade da atividade policial, como também dos objetivos gerais do Programa nesses territórios.

Vários jovens narraram situações em que foram vítimas da polícia (aqui entendida como Brigada Militar) no trajeto de ida e volta da escola nos bairros onde residem. Declararam temer o percurso da parada de ônibus, onde descem retornando da escola ou do trabalho, até as suas residências no final do dia. Em alguns casos, os(as) jovens evitam circular nos territórios onde moram e de sair no período noturno, por conta do medo de serem confundidos com "bandidos" pela polícia. Os relatórios apontaram que tanto na Lomba do Pinheiro, em Porto Alegre, quanto no Umbu e cercanias, em Alvorada, os Grupos Focais acabaram por ensejar os testemunhos de um sem número de violências praticadas pelas polícias – da abordagem da Brigada Militar a atendimentos em Delegacias de Polícia Distritais, ou mesmo especializadas. O estigma, seja pela condição da classe social, seja pela condição racial, segundo as juventudes participantes dos grupos focais, avulta como o fator determinante para a seletividade da atuação das agências de segurança pública nos territórios em que moram.

Saliente-se que a operacionalização do policiamento comunitário nessas localidades deve dar atenção à letalidade de civis em confronto com as polícias, mas também, à morte de policiais, seja em serviço, seja fora dele, uma vez que, a preservação da vida dos profissionais da segurança pública é de extrema importância. As situações extremas por que passam os policiais no exercício da sua atividade profissional nesses territórios priorizados pelo Programa conferem criticidade extra para uma nova dinâmica entre as polícias e as comunidades atendidas.

Os participantes dos Grupos Focais foram unânimes em afirmar que o poder econômico do tráfico reverbera na cooptação, cada vez mais cedo, de crianças e jovens e na exposição de armas de fogo com grande potencial de letalidade, de calibres superiores aos portados pelas forças públicas de segurança. Por óbvio, é preciso dotar as polícias de melhores condições de trabalho, agregando, além do policiamento comunitário, operações e ações integradas de controle, previamente às políticas públicas de segurança, justiça e direitos preconizados pelo Programa, de sorte a aprimorar a capacidade de resposta estatal nesses territórios conflagrados.

Segundo os relatórios, em que pese os apelos em prol do controle do uso da força, os Grupos Focais também fizeram sugestões importantes para corrigir essas dificuldades. Uma delas diz com a fixação e permanência do efetivo policial nos territórios, evitando *"turn over"* excessivo, o que impede uma maior proximidade entre os policiais e a sociedade. Mudanças na cultura organizacional das instituições de força também mereceram guarida dos(as) participantes da pesquisa. Há a necessidade de uma maior adesão, pautada pelo convencimento, dos praças às diretrizes emanadas pelos oficiais, para além do alinhamento baseado na hierarquia e disciplina.

Com efeito, observe-se que a estrita observância dos ditames constitucionais e legais que regulam o uso controlado e legítimo da força é condição essencial para o êxito do POD no Rio Grande do Sul, pois colabora com a detecção e a prevenção ao crime, com a redução do medo e do sentimento de insegurança, assim como com a busca por melhorias para aprimorar a relação das polícias (e do policiamento) com a sociedade civil dos territórios priorizados.

Daí porque o monitoramento do uso da força a cargo do UNODC, em parceria firmada com o Estado do Rio Grande do Sul, com o aval do BID, agência cofinanciadora dessa iniciativa por meio de empréstimo internacional, afigura-se providência tão considerável para o sucesso perquirido pelo Programa na redução de dores e violências. Nesse sentido, os dados apresentados na próxima seção refletem a situação a partir do contexto gaúcho assim como dos territórios do POD que justificam a criação do ICAP.

O ÍNDICE DE COMPLIANCE DA ATIVIDADE POLICIAL: USOS, LIMITES E POSSIBILIDADES DE MENSURAÇÃO DO USO DA FORÇA

O UNODC vem construindo balizas para aferir a integridade da atuação das instituições policiais, em consonância com as melhores práticas nacionais e internacionais, no contexto do POD/BID/RS.

Com efeito, o ICAP foi concebido para auxiliar no aperfeiçoamento dos mecanismos de controle social (interno e externo) do uso da força, no bojo da estratégia de policiamento comunitário (ou de proximidade) levado a efeito nas áreas focalizadas pelo POD no Rio Grande do Sul, sem olvidar as demais métricas e parâmetros de mensuração global do Programa, afetos ao controle e à redução da vitimização letal e dos crimes violentos.

Nesse sentido, dados preliminares apontam para a importância do ICAP, uma vez que, considerando a população total dos territórios do POD em análise (304.348 habitantes), entre 2012 e 2016, em Porto Alegre, Cruzeiro/Santa Teresa detém 24,1% do total de moradores(as) e 4% de vitimização pela polícia; Lomba do Pinheiro, 15,9% desse total e 21% de letalidade policial; Restinga, 19,9% da população total e 12% da mortes de civis em confronto com as polícias; em Alvorada, no Umbu/Salomé, tem-se 9,1% ante o universo demográfico cotejado e 4% de vitimização policial; em Viamão, Santa Cecília tem 9% da população e 13% da vitimização policial.

Os dados quantitativos a seguir apresentados foram fornecidos pela SSP/RS, através do seu Observatório, e, posteriormente, sistematizados e analisados pelo consultor responsável pelos relatórios do UNODC. As informações abarcam o período compreendido entre 2015 e 2017, envolvendo, relativamente ao uso da força, o número de civis mortos em confronto com as polícias e, eventualmente, o número de agentes policiais vitimados fatalmente. Destarte, os dados com origem na Polícia Civil foram encaminhados sem a possibilidade de os desagregarmos por território POD/RS, ao passo que aqueles com origem na Brigada Militar restaram remetidos com essa parametrizaçãoparcial.

Em 2017, os números contabilizados pela Polícia Civil dão conta de 01 (uma) morte de policial e de 22 (vinte e dois) policiais feridos em confronto com civis, marcando uma redução importante desses indicadores em relação ao ano de 2016. Ao se analisar o número de pessoas mortas por Policiais Civis, também se verifica uma expressiva diminuição, seja fora ou em serviço: em 2017 ocorreram 06 mortes contra 16 mortes verificadas em 2016.

Os números contabilizados pela Brigada Militar, por seu turno, dão conta de 13 (treze) mortes de policiais da corporação em confronto com civis, no ano de 2017, sendo 11 (onze) delas fora de serviço e 02 (duas) em atividade de polícia. Embora bastante elevados, percebeu-se uma drástica diminuição em relação aos dois anos anteriores, 2016 e 2015, o que mereceria a realização de estudos técnicos complementares para perquirir as explicações relativas a essa dinâmica de redução constatada.

No que se refere ao número de civis mortos em confronto com a Brigada Militar, houve um decréscimo das mortes fora de serviço e em serviço, embora em patamares altos, mesmo para a realidade gaúcha. Em 2015 ocorreram 103 mortes de civis em confronto com agentes da policia militar, em 2016 foram 152 casos e em 2017 o Observatório identificou 129eventos.

Outra coleta de dados, a partir dos Anuários Brasileiros de Segurança Pública (2011-2018), aponta para um expressivo aumento da letalidade policial entre os anos de 2011 e 2017, como demonstra o próximo gráfico. Neste caso, os dados não estão desagregados por instituição, trazendo o total de mortes de civis quando em confronto com ambas as polícias estaduais. Ainda que exista incongruência entre os dados do Observatório (apontados acima) e os dados dos Anuários, percebe-se que o comportamento é semelhante com a identificação de uma redução entre os anos de 2016 e 2017. Porém, não obstante os dados dos Anuários apontam para uma situação que requer uma atenção especial, qual seja o aumento do percentual de mortes decorrentes da intervenção policial sobre o total de vítimas de CVLI's. Em 2011, as pessoas mortas por intervenção policial no Rio Grande do Sul representavam 2% do total desse tipo de evento letal, já em 2017 essa porcentagem dobrou para 4% dos casos. Ressaltamos, porém, que as polícias gaúchas são proporcionalmente menos letais quando em comparação com instituições de outros Estados da Federação, como por exemplo, o Paraná, onde a morte causada por policiais representa 10% dos casos de CVLI's.

GRÁFICO 1: Mortes causadas por intervenção policial no Rio Grande do Sul (2011-2017)

Ano	Mortes de civis em confronto
2011	40
2012	67
2013	45
2014	92
2015	111
2016	168
2017	135
TOTAL	**658**

Fonte: Elaboração própria a partir dos Anuários Brasileiros da Segurança Pública (2012-2018)

Um novo recorte[18] abarcou o período compreendido entre 2012 e 2016 e envolve, relativamente ao uso da força, os indicadores de resultado ou impacto de número de civis mortos em confronto com os agentes policiais nos territórios do POD nas cidades de Alvorada, Porto Alegre e Viamão. Os números contabilizados pela Polícia Civil e pela Brigada Militar são díspares, visto que a primeira agência registra mais do que o dobro de letalidade de civis, nesse lapso temporal, do que aqueles mensurados pela Brigada Militar, ao passo que esta última identificou um policial, fora do serviço, morto em confronto no ano de 2015.

Destarte, os dados fornecidos pela Polícia Civil vieram agregados por ano e bairro, sem identificação das vítimas, ao passo que os da Brigada Militar restaram desagregados, tendo como unidade de análise a vítima, com identificação de data completa, cidade, bairro e nome da vítima. A Polícia Civil informou 22 (vinte e duas) vítimas de civis em confronto com as forças policiais e a Brigada Militar, 09 (nove), totalizando, após a crítica e consistência, 24 (vinte e quatro) vítimas, considerando os territórios da Lomba do Pinheiro, Restinga, Rubem Berta e Santa Tereza, em Porto Alegre; Vila Umbu/Jardim Salomé, em Alvorada; e Santa Cecília, em Viamão. Fez-se, por conseguinte, o cruzamento desses dados, totalizando o número maior informado pelas instituições, por ano e território.

Os dados apontaram uma maior concentração de civis mortos em confronto no bairro Rubem Berta, em Porto Alegre, (42%), possivelmente em função do aumento da beligerância dos enfrentamentos entre as polícias e as facções rivais que se digladiam pelo controle do mercado ilegal de drogas e outras mercadorias ilícitas nessa localidade ("Bala na Cara" x "Antibala"). Seguido de 21% na Lomba do Pinheiro (Porto Alegre), 13% na Santa Cecília (Viamão), 12% na Restinga e 8% em Santa Tereza (Porto Alegre) e 4% na Vila Umbu/Salomé (Alvorada).

A par das variáveis sobreditas sobre o uso da força, em função da virtual conexão entre vitimização letal e vitimização policial, insta salientar, como subsídio analítico, os números de homicídios praticados entre os anos de 2012 e 2016, nessas localidades priorizadas pelo POD no Estado, visto que, juntos, esses 6 (seis) territórios contemplam aproximadamente 32% dos homicídios praticados no Rio Grande do Sul, a sinalizar a premência de um conjunto maior de esforços dos entes federados e da sociedade civil em prol do controle da criminalidade violenta.

A natureza complexa do POD, os múltiplos atores envolvidos (setores público- estatal, privado-empresarial e sociedade civil) e a necessária indução da gestão integrada intersetorial e institucional redundaram na elaboração de um conjunto de técnicas de pesquisa, com destaque para as qualitativas, Entrevistas em Profundidade (EP's) e Grupos Focais, e quantitativas, análise de indicadores criminais oriundos da SSP/RS, acerca do uso abusivo da força, com rebatimento letal (a exemplo dos homicídios), ou não (discriminações em abordagens policiais, por exemplo), bem como sociodemográficos.

[18] Dados advindos da Divisão de Planejamento e Coordenação da Polícia Civil (Diplanco), extraídos pela PROCERGS (CSI, SPJ, PGP) e COMUNICAÇÃO (DISP/GIE), como também da Brigada Militar.

O trabalho consultivo desenvolvido pelo UNODC junto ao Estado do Rio Grande do Sul, no bojo do contrato de empréstimo internacional do BID, pautou-se pelas seguintes etapas metodológicas, segundo relatório produzido pela agência no primeiro semestre de 2018:

1. Pactuação entre o UNODC e Estado Membro (RS);
2. Diálogo Estratégico com Nível Diretivo Estadual (com Secretário Estadual da Segurança Pública);
3. Visita Técnica junto ao Setor de Análise Criminal e Corregedorias-Gerais das Polícias (Militar e Civil);
4. Entrevistas em Profundidade (EP's) com policiais da Polícia Militar e da Polícia Civil (em nível tático-operacional);
5. Grupos Focais com Lideranças Comunitárias e Juvenis dos Territórios POD;
6. Coleta, sistematização e análise de dados e informações criminais (esociodemográficas);
7. Devolutiva do Diagnóstico Elaborado junto ao Nível Diretivo Estadual;
8. Workshop de Validação – com atores do Estado, dos Municípios e da sociedade civil envolvidos;
9. Monitoramento e Avaliação – produção de relatórios e boletins técnicos einformativos;
10. Índice de *Compliance* da Atividade Policial (ICAP) adotado pelo Estado e Certificação de Conformidade pelo UNODC.

A primeira etapa do processo de monitoramento e avaliação do uso da força ocorreu ao longo de meados de maio de 2016 ao mesmo período de 2017, ocasião em que restaram identificados e analisados os mecanismos de controle social, sobretudo internos, tendo em vista a verificação do respeito às diretrizes constitucionais e legais do emprego legítimo da força a partir de um diagnóstico da dinâmica das violências e crimes e das representações sociais acerca dos serviços públicos, em geral, e dos de segurança, em particular, nos territórios atendidos pelo POD, incluindo a interação das polícias e dos(as) gestores(as) das demais agências e políticas sociais setoriais, eventualmente vinculadas, com as comunidades beneficiadas pelo programa.

Para a efetividade do desenvolvimento do trabalho policial nessas localidades, além do aprimoramento da articulação com os demais serviços públicos levados a efeito pelo Estado e pelos Municípios envolvidos, havia a necessidade, segundo o UNODC, de qualificar o relacionamento interagencial das polícias com as populações atendidas pelo Programa. Destarte, os relatórios do UNODC descrevem o estabelecimento do diálogo entre os consultores e as Corregedorias da Brigada Militar e da Polícia Civil a fim de compartilhar a natureza, os objetivos e os propósitos da pesquisa que culminou com a criação do ICAP, destacando-se a importância de uma maior integração da correição com a implementação do POD nos territórios priorizados, tendo em vista o desejável aperfeiçoamento dos mecanismos internos de integridade da atividade policial.

Além disso, buscou-se compreender como estão estruturadas as informações dos órgãos de controle sobre o uso da força pelas instituições de segurança pública do Rio Grande do Sul. Paralelamente, manteve-se contato com os profissionais da Divisão de Estatística Criminal do então Departamento de Gestão Operacional (DGEO) da Secretaria da Segurança Pública (SSP/RS), com a finalidade de identificar como se processava o acompanhamento dos projetos e ações integradas do POD nos territórios priorizados, seja em relação ao monitoramento dos indicadores criminais, seja em relação à construção de indicadores qualitativos.

Outra importante ação realizada pelo UNODC no desenvolvimento do ICAP foi a realização de Entrevistas em Profundidade (EP's) com profissionais da SSP/RS, da SJDH/RS[19], bem como com alguns dos profissionais da Brigada Militar e da Polícia Civil que atuam nos territórios do programa, especialmente na cidade de Porto Alegre. Essa técnica de pesquisa colaborou para a compreensão do cotidiano vivenciado pelos profissionais da segurança pública, visando, em última análise, apresentar a esses profissionais as ferramentas em desenvolvimento para qualificar a tomada de decisões estratégicas e tático-operacionais das agências polícias, de justiça e direitos humanos do Estado, nos marcos do Programa.

Nessa fase da consultoria prestada pelo UNODC, as EP's revelaram-se importantes para balizar também as visitas *"in loco"* nas Companhias da Brigada Militar e nas Delegacias Distritais da Polícia Civil, assim como para orientar a sistematização e a análise dos dados quantitativos (indicadores criminais), franqueados pelo Estado, através do Observatório Estadual da Segurança Pública, e, ato contínuo, dos Grupos Focais que se seguiram, durante os meses de junho e julho de 2016.

O consultor do UNODC conduziu a moderação de 04 (quatro) Grupos Focais, envolvendo a participação de lideranças comunitárias e juvenis dos bairros Lomba do Pinheiro, Rubem Berta, em Porto Alegre, e no Umbu, em Alvorada. A entrada no campo e a delimitação desses territórios restaram previamente acordadas tanto com a então SJDH/RS quanto com o UNODC. Cada Grupo Focal contou com a participação de 8 (oito) a 10 (dez) pessoas, moradores(as) das comunidades focalizadas, recrutados(as) com o apoio de entidades locais. Os Grupos ocorreram em espaços institucionais e comunitários de fácil acesso e acolhimento dos(as) participantes, cedidos por instituição da sociedade civil local (CPCA na Lomba do Pinheiro, em Porto Alegre), pelo Estado (Centro Vida no Rubem Berta, em Porto Alegre) e pelo Município (CRAS Cedro em Alvorada).

[19] A atual gestão do Governo do Estado do Rio Grande do Sul alterou o nome dessa secretaria para Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos (SJCDH).

Para Pazinato (2016), Analista Sênior do UNODC e ponto focal da agência no Estado, parte-se do pressuposto de que, não apenas metodologicamente, como também epistemologicamente, as representações sociais desses atores – tanto gestores e profissionais da segurança pública quanto moradores(as) das comunidades atendidas pelo Programa, compõem o fenômeno das violências. Isso porque [...] a representação acerca de um fenômeno é parte constitutiva desse mesmo fenômeno, "criando-o", em certo sentido [...] Ou seja, a violência são os fatos da violência, exemplo, um homicídio, um corpo no chão, o sangue na calçada, mas são também as representações sociais dessa violência (PORTO, 2006, p. 269).

Assim, os 10 Princípios Fundamentais das Estatíticas Oficiais da ONU constituem ponto central no processo de formulação do ICAP, como exemplifica a figura a seguir.

FIGURA 2: 10 Princípios Fundamentais das Estatíticas Oficiais das Nações Unidas



Fonte: Sistema de Evaluación de Calidad Estadística (UNODC/Centro de Excelencia para información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia).

O ICAP é composto por 27 (vinte e sete) indicadores:

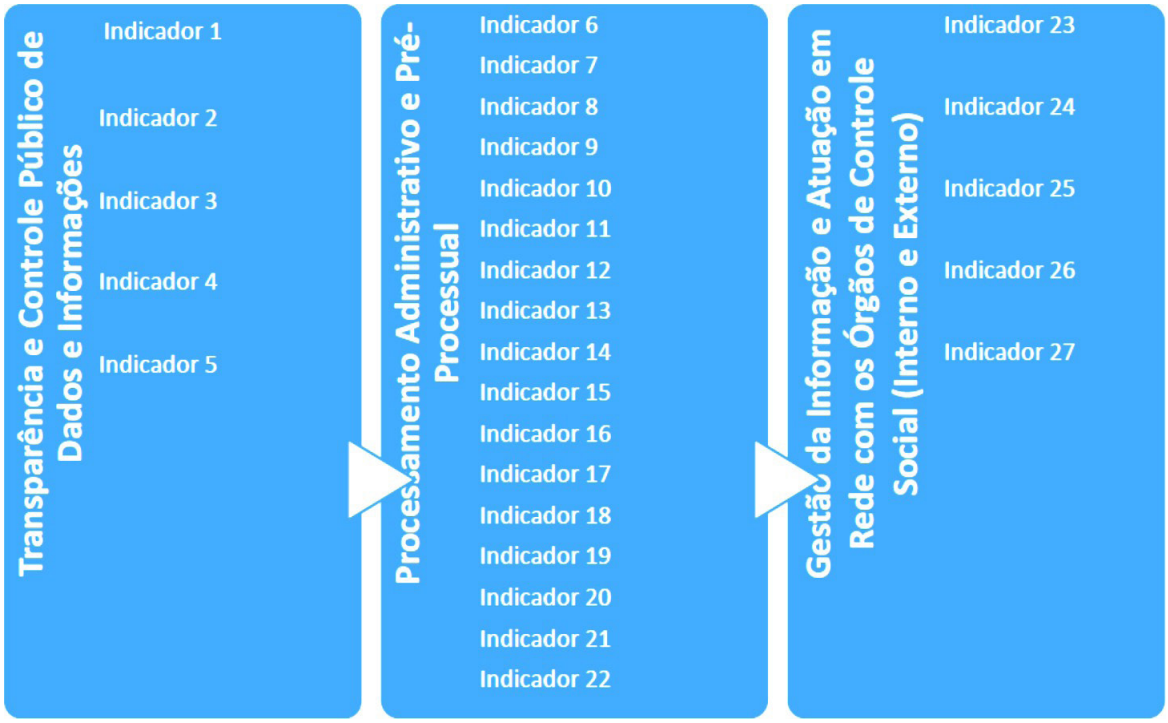
TABELA 1: DESCRIÇÃO DOS INDICADORES DO ICAP

ITEM	DESCRIÇÃO DO INDICADOR
1	Existência de órgão interno da SSP/RS responsável pela produção, sistematização e análise das estatísticas criminais, incluindo dados e informações sobre uso da força
2	Fluxo sistemático de dados e informações sobre uso da força das Ouvidorias (de DDHH e Segurança Pública) para as Corregedorias Gerais das Polícias
3	Fluxo sistemático de dados e informações sobre uso da força das Corregedorias Gerais das Polícias para o Observatório Estadual da Segurança Pública (SSP/RS)
4	Divulgação e acesso público de dados e informações sobre o uso da força no portal da SSP/RS
5	Existência de instâncias de diálogo e interação da polícia com as juventudes (espaços comunitários, junto à rede escolar, entre outros)
6	Existência de mortes de civis em confronto com a polícia
7	Existência de mortes de policiais em confronto (em serviço)
8	Existência de mortes de policiais em confronto (de folga)
9	Existência de discriminações praticadas por policiais contra civis durante abordagem policial (x desacato – item 11)
10	Existência de desacato praticado contra policiais (em serviço)
11	Existência de lesões corporais praticadas por policiais contra civis durante abordagem policial (x desacato – item 11)
12	Existência de lesões corporais praticadas contra policiais (em serviço)
13	Inquéritos abertos por uso abusivo letal da força contra civis
14	Inquéritos abertos por uso abusivo letal da força contra policiais (em serviço)
15	Inquéritos abertos por uso abusivo letal da força contra policiais (de folga)
16	Inquéritos abertos por uso abusivo não-letal da força contra civis
17	Inquéritos abertos por uso abusivo não-letal da força contra policiais (em serviço)
18	Inquéritos concluídos por uso abusivo letal da força contra civis
19	Inquéritos concluídos por uso abusivo letal da força contra policiais (em serviço)
20	Inquéritos concluídos por uso abusivo letal da força contra policiais (de folga)
21	Inquéritos concluídos por uso abusivo não letal da força contra civis
22	Inquéritos concluídos por uso abusivo não letal da força contra policiais (em serviço)
23	Implantação da metodologia de policiamento comunitário nos territórios POD/RS
24	Avaliação qualitativa periódica da abordagem policial junto a jovens de 15 a 24 anos atendidos nos territórios POD/RS (realizada ou contratada pelo Estado)
25	Processamento e apuração de denúncias contra violações de direitos encaminhadas pelas Ouvidorias (de DDHH e Segurança Pública) para as Corregedorias-Gerais das Polícias
26	Processamento e apuração de denúncias contra violações de direitos encaminhadas pelo Ministério Público para as Corregedorias-Gerais das Polícias
27	Processamento e apuração de denúncias contra violações de direitos encaminhadas pela Defensoria Pública para as Corregedorias-Gerais das Polícias

Fonte: Relatório de Monitoramento e Avaliação UNODC–BID (2018)

Em termos gráficos, o ICAP pode ser expresso da seguinte forma:

FIGURA 3: ICAP EM TERMOS GRÁFICOS



Fonte: Relatório de Monitoramento e Avaliação UNODC–BID (2018)

O ICAP estrutura-se em 3 (três) graus de qualidade, os quais atestam diferentes níveis de observância das normas e melhores práticas nacionais e internacionais quanto ao correto e adequado uso da força: C (incipiente), B (intermediário) e A (elevado). Cada um dos indicadores abarca 3,7 pontos, totalizando, entre os 27 (vinte e sete), 100 (pontos).

Dessa forma, tem-se a seguinte tabela, com gradação:

FIGURA 4: GRADUAÇÃO DO ICAP

Graus de Qualidade	Pontuação Auferida (3,7 a 100 pontos)
A (Elevado)	75 a 100
B (Intermediário)	38 a 74
C (Incipiente)	3,7 a 37

Fonte: Relatório de Monitoramento e Avaliação UNODC–BID

Com isso, pretende-se potencializar a mensuração dos principais pontos de vulnerabilidade para o atendimento dos melhores padrões do uso da força e permitir a correção de rumos em face do aperfeiçoamento da relação entre polícia e comunidade, notadamente jovens, de 15 a 24 anos, nos territórios POD, público preferencial e prioritário do programa. O ICAP encerra, pois, as bases para a consolidação do processo de certificação do uso da força por parte do UNODC junto ao Estado do Rio Grande do Sul, mediante o cumprimento dos indicadores e dimensões acima nominados, o que se encontra em um grau intermediário, a despeito dos notórios avanços verificados nesse aspecto desde o início do processo de monitoramento o uso da força, de que a criação do Observatório Estadual da Segurança Pública é maior exemplo.

Após 3 (três) anos de trabalho de campo para formular um mecanismo que desse conta das necessidades e desafios inerentes a esse tipo de processo, o UNODC, no segundo semestre de 2018, uma vez validado pelas instâncias internas do SSP/RS, lançou o Índice de *Compliance* da Atividade Policial (ICAP), que restou operacionalizado com o apoio técnico da *Sphinx* Brasil e do citado Observatório. O ICAP parte do reconhecimento de que a retomada da presença do Estado nos territórios constitui elemento essencial para o resgate da legitimidade das forças policiais e das demais agências de prestação de serviços públicos junto à população, na esteira do respeito aos melhores padrões nacionais e boas práticas internacionais de integridade (e *compliance*) da atividade policial.

CONCLUSÃO

O monitoramento constitui etapa fundamental do ciclo de qualquer política pública. Não por acaso, desde a concepção do POD no Rio Grande do Sul, a temática da gestão da informação ocupa lugar central no desenho do Programa, seguindo diretriz mais ampla emanada do BID, em especial no que se refere ao componente da efetividade da atividade policial.

Desse modo, a implementação do ICAP, iniciada no primeiro semestre de 2019, vem colaborando com o aprimoramento dos mecanismos de controle e integridade do uso da força tendo como principal objetivo nesse momento fortalecer a estratégia de policiamento comunitário implementado nas áreas focalizadas pelo POD.

É indispensável o envolvimento mais integrado e articulado das comunidades beneficiadas e das demais agências de segurança, justiça e direitos, municipais, estaduais e federais, para a garantia da sustentabilidade e da institucionalização desses projetos e ações como políticas públicas de Estado, com potencial, inclusive, de replicação para outras localidades do Estado nos marcos, por exemplo, do RS Seguro. Isso é fundamental, portanto, para a construção de uma desejável mudança na cultura organizacional das instituições de força imbricadas nesse processo, sendo o ICAP uma ferramenta dotada da possibilidade de mensurar essa realidade e auxiliar nessa mudança.

O processo de formulação do ICAP trouxe na sua trajetória a tentativa de fazer essa transformação ao fortalecer o diálogo e a participação de diversos atores, *stakeholders* e beneficiários do POD. Tendo cada uma das etapas sido convalidada com os gestores públicos da Secretaria de Estado da Segurança Pública (SSP), sob a supervisão da então Secretaria de Justiça e Direitos Humanos (SJDH).

O ICAP está em consonância com as melhores práticas nacionais e internacionais no que tange o controle das ações de agentes do Estado, e além, pois se entende que as intervenções desenvolvidas constroem balizas de integridade em relação à forma como ocorre o contato entre as polícias e as comunidades atendidas por seus agentes. Resguardadas as peculiaridades da dinâmica das violências e dos crimes nos territórios sobreditos, pode ser possível intensificar um relacionamento mais interativo, constante e permanente da estratégia estadual de policiamento comunitário com a população atendida pelo POD no Estado, mormente com as lideranças locais. A prática, se bem implementada, pode facilmente ser replicada em outros territórios com característica semelhantes aquelas dos locais atendidos pelo POD/RS, como aqueles identificados pelo novel Programa RS Seguro.

O ICAP, em última análise, ao monitorar e certificar o uso (quando) adequado da força na atividade policial encerra uma questão central para a democracia brasileira. O ICAP auxilia, no limite, na alteração da concepção de respeito à autoridade e às leis calcadas na coerção, pois ao realizar o monitoramento da atividade e do uso da força, induz nos agentes, a construção desse respeito através da legitimidade da autoridade e não no paradigma de dissuasão, fundado na coerção.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. **Indicadores Educacionais.** [S. l.], 2018. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/web/guest/indicadores-educacionais. Acesso em: 30 jul. 2019.

CAPPI, Riccardo; ZACKSESKI, Cristina; FREITAS, Felipe. A construção de uma matriz de análise e avaliação das políticas públicas de controle de homicídios no Brasil. **XXX Congresso Latino Americano de Sociologia - ALAS**, 2015, São José. CONGRESSO ALAS 2015. São José: ALLAS, 2015, p. 13 – 26.

CARDOSO, Marcus. Demandas por direitos e a polícia na encruzilhada. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 154-169, fevereiro/março 2014.

DONATO, Roberto dos Santos. Observatório Estadual da Segurança Pública do Rio Grande do Sul. **Futuro RS: agenda de desenvolvimento:** As consequências da violência e as possibilidades da inteligência e do uso de tecnologias, para qualificação da Segurança Pública, Porto Alegre, ed. 8, p. 42-55, 2018.

GARLAND, David. **A cultura do controle:** Crime e ordem social na sociedade contemporânea. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

LEITE, Márcia Pereira. Da "metáfora da guerra" ao projeto de "pacificação": favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 374-389, agosto/setembro 2012.

MOZZATO, A. Rebelato. GRZYBOVSKI, Denise. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios. **RAC. Revista de Administração Contemporânea** (Online), v. 15, p. 731-747, 2011.

NASCIMENTO, André. Apresentação à edição brasileira. *In*: GARLAND, David. **A cultura do controle:** Crime e ordem social na sociedade contemporânea. Rio de Janeiro: Revan, 2008. p. 7-30.

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

PORTO, Maria Stela Grossi. Crenças, valores e representações sociais da violência. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 250-273, julho/dezembro 2006.

SILVA, Gabriela Galiza e; PEREIRA, Yara Maria. A polícia na Constituição Federal de 1988: apontamentos sobre a manutenção de um órgão militarizado de policiamento e a sua incompatibilidade com a ordem democrática vigente no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 142-158, fevereiro/março 2016.

SOARES, Luiz Eduardo. Segurança Pública: presente e futuro. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 20, n. 56, p. 91-106, 2006.

UNODC (Brasil). Eduardo Pazinato. Relatório de consultoria. **Produto 01: Metodologia de Trabalho** – Monitoramento e Fortalecimento da Integridade das Instituições de Segurança Pública nos Territórios Atendidos pelo Programa Oportunidades e Direitos (POD) no Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2º semestre 2016.

UNODC (Brasil). Eduardo Pazinato. Relatório de consultoria. **I Relatório de Monitoramento e Avaliação do Uso da Força da Estratégia de Policiamento Comunitário vinculada aos Territórios Atendidos pelo Programa Oportunidades e Direitos no Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 1º semestre 2016.

UNODC (Brasil). Eduardo Pazinato. Relatório de consultoria. **II Relatório de Monitoramento e Avaliação do Uso da Força da Estratégia de Policiamento Comunitário vinculada aos Territórios Atendidos pelo Programa Oportunidades e Direitos no Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 2º semestre 2016.

UNODC (Brasil). Eduardo Pazinato. Relatório de consultoria. **Desafios para a gestão, o monitoramento e a avaliação de integridade do uso da força em territórios com altos níveis de vulnerabilidade e vitimização do programa de Oportunidades e Direitos do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 2016.

UNODC (Brasil). Eduardo Pazinato. Relatório de consultoria. **Boletim de Informe de acompanhamento e monitoramento do uso da força nos Territórios do Programa de Oportunidades e Direitos (POD) no Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 2017.

UNODC (Brasil). Eduardo Pazinato. Relatório de consultoria. **Produto 06: Metodologia de Gestão Integrada e Multiagencial nos territórios atendidos pelo POD em Porto Alegre, Viamão e Alvorada no Rio Grande do Sul (Documento-base e Reuniões de Planejamento)**, Porto Alegre, 2017.

UNODC (Brasil). Eduardo Pazinato. Relatório de consultoria. **Relatório Anual de Monitoramento e Avaliação do Uso da Força da Estratégia de Policiamento Comunitário vinculada aos Territórios Atendidos pelo Programa Oportunidades e Direitos no Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 2017.

UNODC (Brasil). Eduardo Pazinato. Relatório de consultoria. **Revisão dos Indicadores de monitoramento e avaliação do uso da força da Estratégia de Policiamento Comunitário vinculada aos Territórios atendidos pelo Programa de Oportunidades e Direitos no Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 2018.

UNODC (Brasil). Eduardo Pazinato. Relatório de consultoria. **Relatório Semestral de monitoramento do uso da força no contexto do policiamento comunitário dos Territórios POD**, Porto Alegre, 1º semestre 2018.

ZANETIC, André et al. Legitimidade da polícia: segurança pública para além da dissuasão. **Civitas**: Revista de ciências sociais, Porto Alegre, v. 16, n. 4, p. 148-173, 2016.

PANORAMA DOS PERCALÇOS NO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DA QUESTÃO CARCERÁRIA NA REGIÃO DO CARIRI.

Alania Maria Leal Gouveia[1] - estudante da UFCA e bolsista FUNCAP
Rennan de Miranda Carvalho[2] - estudante da UFCA e bolsista FUNCAP
Leandro Pereira de Melo Bezerra[3] - estudante da UFCA e bolsista FUNCAP
Maria Eduarda da Silva Limeira[4] - estudante da UFCA e bolsista FUNCAP.
Wendell de Freitas Barbosa[5] - docente do curso de Administração Pública e Gestão Social e orientador do Projeto da Questão Carcerária no Cariri pela FUNCAP.

RESUMO

O presente trabalho tem como intuito refletir acerca dos múltiplos fatores que envolvem as deficiências do sistema penitenciário da Região do Cariri, a fim de possibilitar o estudo de políticas públicas e práticas que visem um aperfeiçoamento da gestão prisional. Problemas ligados à má estrutura e superlotação das unidades prisionais vêm sendo um grande entrave, fato este que prejudica o processo de ressocialização, e, por vezes, fere direitos humanos dos encarcerados. Para que fosse viável a realização deste trabalho, utilizamos da abordagem exploratória-explicativa e método descritivo/indutivo, que possibilita uma análise minuciosa da temática em foco. Nesse sentido, utilizaram-se dados qualitativos de materiais bibliográficos e quantitativos dos Censos Penitenciário, dados do INFOPEN e relatórios de inspeção das principais unidades prisionais da região.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Região do Cariri. Sistema Carcerário.

[1] Discente do curso de Administração Pública e Gestão Social da Universidade Federal do Cariri (UFCA) e bolsista da FUNCAP – Email: alanialeal@gmail.com
[2] Discente do curso de Administração Pública e Gestão Social da Universidade Federal do Cariri (UFCA) e bolsista da FUNCAP. Email: rennan.miranda@outlook.com
[3] Discente do curso de Administração Pública e Gestão Social da Universidade Federal do Cariri (UFCA) e bolsista da FUNCAP. Email: leandro_a7x15@hotmail.com
[4] Discente do curso de Administração Pública e Gestão Social da Universidade Federal do Cariri (UFCA) e bolsista da FUNCAP. Email: eduardalimeira72@gmail.com
[5] Docente do curso de Administração Pública e Gestão Social da Universidade Federal do Cariri (UFCA) e orientador de Projeto da Questão Carcerária no Cariri pela FUNCAP. Email: wendell.barbosa@ufca.edu.br

INTRODUÇÃO

Este artigo aborda o estudo as deficiências do sistema carcerário no Ceará, com ênfase nos espaços prisionais da região do Cariri. A intenção é analisar os impasses e possibilidades para o desenho e implementação de políticas públicas de gestão prisional voltadas à reabilitação social da população carcerária. Trata-se dos desafios de pôr em prática o caráter misto das penas, segundo o qual os encarcerados devem ser, em um só tempo, punido e ressocializado, especialmente nas penas privativas de liberdade.

O número de encarcerados no Brasil cresceu exponencialmente nos últimos anos e o Estado do Ceará e a região do Cariri não escaparam dessa lógica perversa. Esse crescimento pode ser explicado por diversos fatores, como a nova política da lei de drogas, a carência de defensores públicos e a quantidade excessiva das prisões provisórias. As audiências de custódia, criadas para atenuar esse quadro, embora seja uma iniciativa interessante, está longe de alcançar a solução definitiva para o problema.

Diante da má estrutura do sistema carcerário, entre os seus muitos desafios, estão as condições precárias que são oferecidas a esses indivíduos, já que vivem em situações precárias de saúde, higiene e segurança, além de ser grave violação aos direitos humanos. Essa situação emergencial acaba impossibilitando a ressocialização e inserção do egresso do sistema prisional de volta ao convívio social. Essa condição deficiente oferecida pelo sistema penitenciário, acaba por dificultar mais ainda o processo de reinserção desses indivíduos na sociedade, comprometendo assim, a finalidade mais importante da pena.

A deficiência do sistema de ressocialização se revela através de múltiplas formas, pelas más condições de espaço físico, atenção à saúde dos internos, condições insalubres de trabalho para os agentes penitenciários e no desrespeito explícito ao princípio da dignidade da pessoa humana, falta de acesso a serviços educacionais, ausência de capacitação profissional e impossibilidade de inserção no mercado de trabalho.

A escolha do tema diz respeito à necessidade de analisar alternativas que promovam o melhor desempenho da gestão prisional. O sistema penitenciário nacional passa por grave crise organizacional que reverbera nos demais Estados da Federação. Atualmente, o Ceará, especialmente na região do Cariri, passa por um processo de recrudescimento da política penitenciária. Nesse contexto, deve-se considerar uma análise desse processo pensando as conexões entre as políticas públicas de cidadania, justiça e segurança.

Nesse sentido, o trabalho se viabilizou por meio de abordagem exploratória-explicativa de caráter predominantemente qualitativa. Foram utilizados dados qualitativos de materiais bibliográficos e quantitativos do Censo Penitenciário do Ceará, relatório do INFOPEN e relatórios de inspeção das principais unidades prisionais da região. Além disso, foi desenvolvido trabalho de campo nos espaços prisionais da região do Cariri, acompanhando as rotinas da administração das penitenciárias e suas interações com os presos.

O artigo inicia com a discussão do itinerário metodológico, descrevendo os procedimentos e tipos de dados utilizados pela pesquisa. Em seguida descrevemos os principais pontos levantados no diagnóstico dos desafios enfrentados pela administração penitenciária na região do cariri.

METODOLOGIA

A pesquisa se deu por meio de uma abordagem quali-quantitativa, se utilizando do método descritivo/indutivo, sendo complementados através de obras de Foucault, Goffman, Becker, dados do Censo Penitenciário do Ceará (2013-2014), INFOPEN e estatísticas do Cadastro de Inspeções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Relatórios da Sede local da OAB.

A presente pesquisa se caracteriza, enquanto seus fins, como exploratória-explicativa. Sendo assim, a mesma pretende configurar um objeto específico de forma detalhada e sistemática de dados e informações, buscando avaliar de maneira mais aprofundada acerca da teoria e prática dos instrumentos que são responsáveis pela promoção do desenvolvimento das políticas de gestão prisional. (PINEDO, 2008)

Ao realizarmos uma breve análise dos dados coletados para a realização do Censo Penitenciário do Ceará (2013-2014), percebemos de logo uma grande riqueza na coleta das informações, tendo em vista a complexidade que envolve a pesquisa, uma vez que esta promove uma abordagem mista de dados, além do envolvimento de uma equipe multidisciplinar das unidades prisionais para a sua realização.

Para tanto, a análise das informações seguiu uma natureza qualitativa, que no estudo em análise é direcionado para o subjetivismo das situações observadas, levando em conta que a pesquisa qualitativa é de cunho hermenêutico e se propõe ao estudo das relações humanas. Dessa maneira, podemos destacar que ela consiste numa pesquisa indutiva, pois há o desenvolvimento de conceitos e entendimentos que se estabeleceram a partir de padrões detectados nos dados, como foi o caso da análise das obras, legislações e dados do Censo Penitenciário. MOREIRA (2002)

Realizou-se análise de documentos oficiais nos meios físico e digital produzidos pelo Governo do Estado, ONGs, OAB, entre outros, que contém informações importantes sobre o diagnóstico dos principais problemas da crise penitenciária no estado e as ações e iniciativas já realizadas. Revisão de literatura sobre o tema abrangendo, principalmente, a produção nacional e estrangeira sobre o tema da pesquisa. Pesquisa hemeroteca, que consiste no uso de publicações feitas pela mídia impressa e digital que reúnem informações sobre a história recente da crise penitenciária e sua presença no campo midiático. Entrevistas semi-estruturadas realizadas com atores e representantes de organizações sociais, públicas e criminosas que estejam de algum modo entrelaçados na administração do problema público da questão carcerária no Ceará e no Cariri. Trabalho de campo e observação em unidades prisionais desenvolvido nos principais espaços, como Cadeia masculina/feminina, Penitenciária Industrial do Cariri-PIRC e no sistema de justiça da região do Cariri.

Apesar da presente pesquisa ainda se encontrar em fase de desenvolvimento, já podemos extrair alguns resultados prévios que serão explorados adiante.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Ao longo de sua jornada histórica, a sociedade foi e continua sendo palco de inúmeras desigualdades sociais e econômicas, o que implica num desnivelamento de oportunidades que chegam a impactar seriamente a vida de muitos indivíduos em várias áreas, como na saúde, educação, moradia e até mesmo nas políticas de ressocialização.

Diante de toda a crise que o sistema prisional está inserido, o presente trabalho se estabelece vinculado ao Laboratório de Estudos em Violência e Segurança Pública (LEVIS) da Universidade Federal do Cariri, se tornando um importante espaço de discussões acerca dessa problemática para oferecer visibilidade a uma temática que permanece "esquecida" ou "oculta" nas agendas públicas e nas discussões entre atores e das organizações da sociedade civil. Nesse âmbito, as políticas públicas surgem como uma forma de mitigar essas questões que envolvem demandas urgentes do meio social, por meio de uma iniciativa de mecanismos do Estado para conquistar ou simplesmente para resguardar direitos sociais.

Preliminarmente, se faz necessária uma abordagem conceitual sobre as políticas públicas, tendo em vista a vasta linha de pensamento que temos entre os teóricos dessa área. De acordo com o pensamento de SOUZA (2003, pág. 24) podemos citar alguns deles, quais sejam: MEAD (1995), que defende o conceito como "um campo do estudo da política que analisa o governo à luz das grandes questões públicas"; LYNN (1980) analisa como "um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos"; PETERS (1986) define como "a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos"; DYE (1984) conceitua como "o que o governo escolhe o que fazer ou não fazer"; Por fim, Laswell que já fora citado anteriormente, possui o conceito mais bem difundido na área, onde "decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz". Com o objetivo de obter uma análise mais aprofundada desse viés conceitual, trazemos o pensamento de LUCCHESE (2004), ao revelar que:

> Políticas públicas podem ser definidas como todas as ações de governo podem ser divididas em atividades diretas de produção de serviços pelo próprio Estado e em atividades de regulação que influenciam as realidades econômica, social, ambiental, espacial e cultural.

Diante do que fora exposto, podemos observar que não há um conceito específico sobre as políticas públicas, mas sim uma relação de complementaridade de conceitos, tendo em vista as lacunas que cada um deles pode apresentar. Realizado esse panorama sobre as políticas públicas, vislumbra-se caráter de urgência quando tratamos de políticas de reestruturação prisional na região do Cariri, que nos últimos anos vive um caos em decorrência de problemas ligados à gestão prisional e escassez de recursos.

A Região Metropolitana do Cariri (RMC) está localizada no Estado do Ceará, e era conhecida antigamente como CRAJUBAR devido à conturbação entre os municípios de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha. É composta pelos seguintes municípios: Juazeiro, Crato, Barbalha, Caririaçu, Farias Brito, Jardim, Missão Velha, Nova Olinda, Santana do Cariri.Com a criação da lei completar de nº 78/2009 houve a criação da região metropolitana do Cariri, criando o Conselho de Desenvolvimento e Integração e o Fundo de Desenvolvimento e Integração da Região Metropolitana do Cariri – FDMC, alterando a estruturação de microrregiões do estado do Ceará e dá outras providências.

A princípio, os espaços de encarceramento dessa região são o lócus de estudos e desenvolvimento do trabalho. A Penitenciária Industrial da Região do Cariri (PIRC) é o centro da nossa estratégia espacial de pesquisa. Além dela, podemos contar com as cadeias públicas, principalmente, das cidades de Crato, Juazeiro e Barbalha. Dessa forma, a hipótese norteadora dessa pesquisa é a existência de problemas graves no âmago do sistema carcerário dessa região que são silenciados e esquecidos das agendas públicas o que, possivelmente, pode ser a força motriz para o surgimento de complicações mais graves.

Para corroborar com o tema, a inserção de estudos que envolvem a Criminologia se mostram relevantes para reunirmos aspectos que contribuam para o estudo das condutas delituosas. Portanto, podemos considerar a Criminologia como um campo de estudo minucioso, uma vez que engloba principalmente disciplinas relacionadas ao estudo da conduta humana sob um viés psicológico, sociológico e jurídico. Desse modo, o exame criminológico é instrumento utilizado na fase de execução da pena, pois em conformidade com o Art. 5º, LVII da Constituição Federal "os condenados serão classificados, segundo os seus antecedentes e personalidade, para orientar a individualização da execução penal".

Então, para classificar os réus de acordo com sua personalidade, é necessário recorrer à biotipologia, que é o estudo da personalidade do criminoso por uma equipe multidisciplinar. Inserido nesse contexto, o exame criminológico é uma das espécies de biotipologia. É obrigatório para os condenados à pena privativa de liberdade em regime fechado (art.8º, caput, da LEP) e facultativo para os condenados a cumprir pena em regime semiaberto. O exame criminológico só poderá ser feito para os réus definitivamente condenados, sob a pena de afronta ao princípio da presunção de inocência. Nesse sentido, BRAGA (2015) enfatiza:

> [...] o que diferencia um projeto de reintegração social em relação ao projeto das chamadas ideologias "res" (ressocialização, reeducação, reabilitação) é que a intervenção com fins de reintegração social não busca a reforma moral do indivíduo, mas sim a redução do impacto do emprisionamento sobre a pessoa presa. Para tanto, ela deve se focar não no preso, mas na inter-relação social que abrange Estado, prisão e sociedade civil, de forma que esses sujeitos se comprometam na medida de sua responsabilidade e que diminua o impacto do encarceramento sob a pessoa presa.

Dessa maneira, podemos esclarecer que embora os debates voltados a Criminologia estejam fortemente entrelaçados ao Direito, o saber desta é alicerçado em outras áreas de conhecimento como a Sociologia, por exemplo. Isso se torna fácil de identificar quando observamos o conflito como uma das principais tradições de pesquisa na Sociologia, e, embora tenha um conceito amplo, diz respeito a uma consequência da vida em sociedade. A partir disso, para que se possa investigar a importância das estruturas sociais na sociedade, as quais produzem tensões e rivalidades crônicas que eventualmente eclodem em violência, é necessário que exista um posicionamento dos conflitos de classe estruturados no centro da sociedade a fim de impulsionar a mudança social para compreender e explicar fenômenos ligados ao comportamento do indivíduo.

Conforme análise do Censo Penitenciário, percebemos que de acordo com este a maioria esmagadora dos detentos do Ceará advém de bairros periféricos, outro ponto que chocou, foi saber que fora constatado que 49,1% dos indivíduos em situação de cárcere são presos provisórios, seguidos por um total de 42,5% apenados, onde 2,5% declararam não saber sua situação prisional e 0,7% não informaram. Além de tudo isso, conforme indica o Cadastro de Inspeções Penais do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), essa situação de predominância de presos provisórios persiste até maio do corrente ano. Tudo isso reflete a morosidade da justiça, além de todas as deficiências que assolam o Judiciário.

Outro dado interessante detectado no Censo Penitenciário do Ceará (2013-2014) foi em relação à predominância dos crimes pelos quais os indivíduos se encontravam em cárcere. Para o sexo masculino, os crimes mais recorrentes eram os crimes contra o patrimônio, já para as encarceradas esse quadro se modifica, pois a liderança de crimes para o sexo feminino está relacionada a crimes relacionados a entorpecentes. Se realizarmos uma breve análise desse dado de forma isolada, podemos perceber o quanto pode ser notória a influência dos companheiros dessas mulheres para firmar parcerias na vida do crime, uma vez que a maioria dos encarcerados são homens.

É importante frisar que embora as atividades programadas não tenham sido concluídas pelo fato do projeto estar em andamento e a maioria das ações dependerem de visitas a campo nas principais unidades que concentram o maior número de internos da região, locais estes onde os bolsistas estão em processo de observação com seus respectivos parceiros de equipe, tendo em vista que estes se subdividiram em duplas a fim de realizar estudos focais para melhor organização do trabalho. Ao fim dessa coleta de informações é que enfim será desenvolvida a elaboração de todas as considerações para se construir coletivamente o livro com a equipe do Laboratório de Estudos em Violência e Segurança Pública (LEVIS).

Para tanto, até almejarmos com sucesso todas as etapas definidas no projeto, achamos de grande relevância descrever e analisar essa importante fase de coleta de dados, pois é através dela que iremos construir conhecimento que além de servir de base para outras pesquisas acadêmicas, também irá somar para a nossa trajetória pessoal.

No semestre vigente tivemos a oportunidade de ir a campo nas principais unidades penitenciárias da região do Cariri, como a Cadeia Feminina; Cadeia Masculina, conhecida popularmente por "Tourinho" e, por fim, a PIRC (Penitenciária Industrial Regional do Cariri), popularmente conhecida como "Tourão". Vale destacar que as unidades prisionais masculinas conhecidas como Tourinho e Tourão são chamadas assim pelo fato do bairro onde estas se localizam ser conhecido como "Sítio Touro", situadas no bairro Campo Alegre da cidade de Juazeiro. Salienta-se que todas as unidades supramencionadas se localizam no município de Juazeiro, porém logo no final do semestre as internas da Cadeia Feminina foram transferidas para a antiga unidade que comportava os detentos da cidade de Crato-CE, que por sua vez foram realocados entre a PIRC e Cadeia Masculina.

Desse modo, aos vinte e nove de março de 2019, a equipe do LEVIS deu inícios às atividades em campo. O primeiro local a ser visitado foi a Cadeia Pública Masculina da nossa urbe, e, em seguida, a PIRC. De imediato, percebemos o quão dificultoso foi o acesso às referidas unidades, já que o bairro onde se situa o prédio é afastado da zona urbana da cidade e apresenta péssimas condições de deslocamento, pois uma parte do trajeto é uma estrada carroçal, fato este que o torna precário. Ressalta-se que a Cadeia Masculina era para comportar somente presos provisórios e a PIRC os sentenciados, porém não há essa separação. Além disso, há predominância dos internos ainda aguardam julgamento.

Chegando ao prédio nos identificamos como grupo de pesquisa da UFCA e não possuímos dificuldades para adentrar nas dependências. Internamente, sentamos na recepção, momento este em que uma das agentes penitenciárias recolheu nossa documentação para verificação, e, enquanto percebemos que havia pessoas de um grupo de evangelização, já que portavam visivelmente bíblias, símbolos religiosos e um violão. Observando a arquitetura do local, realizamos um *link* com as obras estudadas que mencionam a presença de torres, que na verdade são como uma espécie de guarita para garantir a segurança do local e dos seus arredores. Assim, se fazem relevantes as considerações de GOFFMAN (1974, p. 24):

> [...] A barreira que as instituições totais colocam entre o internado e o mundo externo assinala a primeira mutilação do eu. Na vida civil, a sequência de horários dos papéis do indivíduo, tanto no ciclo vital quanto nas repetidas rotinas diárias, assegura que um papel que desempenhe não impeça sua realização e suas ligações em outro. Nas instituições totais, ao contrário, a participação automaticamente perturba a sequência de papéis, pois a separação entre o internado e o mundo mais amplo dura o tempo todo e pode continuar por vários anos. [...]

O trecho supracitado nos oferece nitidez ao se referir ao processo de "mortificação do eu" que o interno enfrenta ao adentrar numa instituição total, que pode ser perfeitamente compreendida a partir de experiências em unidades prisionais, que compilam momentos de labor, descanso e lazer num mesmo ambiente e só reforçam as barreiras com o mundo externo devido às regras institucionais impostas.

O último local visitado foi a Cadeia Feminina, que diferente das demais se situava em local mais acessível, já que era localizada no bairro Santa Tereza, que é bairro mais central da cidade. Ocorre que recentemente essa situação foi modificada, pois as internas foram removidas para a antiga Cadeia Masculina do Município de Crato-CE, uma vez que os detentos que lá estavam foram redistribuídos para as unidades penitenciárias de Juazeiro. O novo local que comporta as internas é aparentemente mais organizado e com espaço amplo, considerando que a capacidade da unidade comporta aproximadamente 300 (trezentas) internas, enquanto o número de detentas corresponde a em média 120 (cento e vinte), assim como revela relatório de estatística do CNJ do corrente ano.

Uma recente novidade detectada nesse semestre foi a implantação de salas para a realização de videoconferências na PIRC e na Cadeia Masculina, que propiciou mais comodidade para os internos e para os agentes penitenciários, pois a quantidade de escoltas para o Fórum Desembargador Juvêncio Joaquim de Santana (Fórum de Juazeiro do Norte), onde era direcionada maioria dos internos para realização de audiências, foram reduzidas consideravelmente. Para que fosse possível a instalação dessas salas, o Tribunal de Justiça do Ceará (TJ-CE) firmou parcerias com a OAB (subseção de Juazeiro) e com o curso de Direito da Faculdade Paraíso do Ceará (FAP-CE), que doaram materiais como computadores, mesas, cadeiras e ar condicionados.

Na pesquisa em questão está sendo realizado um mapeamento de atores que se ensejam no quadro da política penitenciária do cariri cearense para compreender de que maneira eles corroboram ou não à efetividade dessa política, tendo em vista que eles formam o que poderíamos chamar de esfera pública ampliada e que essa análise se debruçando a pensar quem são eles, de que forma atuam e quais os seus objetivos e percepções é de suma importância para compreender o contexto político- institucional que permeia a questão carcerária no cariri.

Quando pensamos acerca dessa esfera pública ampliada, composta por diversos atores como: organizações sociais, empresas privadas, organizações públicas, organizações religiosas, entre outras, viabilizamos a possibilidade de surgimento de instrumentos para integrar e planejar ações em rede que ofereçam novas estratégias de intervenção ainda mais efetivas diante das problemáticas relacionadas aos aspectos das instituições carcerárias.

Dessa forma, apresentamos a seguir um quadro que faz um esboço inicial desses atores e organizações acompanhados de percepções e análise de sua inserção na questão carcerária.

Quadro dos atores envolvidos na política penitenciária da Região do Cariri. 1.1

Atores privados	Percepções	Atuação
Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)	Presença constante dos advogados nas instituições prisionais, eles fazem parte da rotina, geralmente esperam bastante para resolver as "solturas".	Atuam em sua maioria de maneira particular, todavia em alguns casos, mínimos, prestam serviços voluntários
ONG'S e Associações	Foi identificado a existência de uma ONG de apoio ao egresso e uma associação de apoio aos agentes penitenciários.	Ainda não conseguimos viabilizar um contato com a gestão dessas organizações.
Organizações Religiosas	A prevalência é de instituições protestantes, seguidas por católicas e espíritas.	Semanalmente essas organizações se fazem presentes nas instituições prisionais, conversando com detentos e promovendo suas doutrinas, algumas possuem "clínicas de ressocialização"
Organizações Criminosas	Até o momento conseguimos perceber ocorre a alocação por facções nas celas, todavia podemos citar a predominância do Comando Vermelho.	Atuam nas brechas do sistema prisional, gerenciando crimes através das falhas de segurança e diante da crise que perpassa o sistema.

Quadro dos atores envolvidos na política penitenciária da Região do Cariri. 1.2

Atores públicos	Percepções	Atuação
Polícia Militar e Civil	O contato dos pesquisadores com esses atores se deu de forma pontual, apenas na observação do translado de detentos.	Atuam na repressão e no trabalho ostensivo, percebemos a presença de policiais civis em maior quantidade nas unidades.
Núcleo de Assistência aos Presidiários e Apoio ao Egresso (NAPAE)	Até o presente momento da pesquisa não observamos nenhum conjunto de ações relacionadas a esse núcleo.	Atua na abertura caminhos diminuindo os efeitos negativos que envolvem a vida do preso e egresso do Sistema Penal Cearense.
Grupo de Operações Regionais (GORE)	Grupo tático e operacional especializado de agentes penitenciários.	Atua no translado de escoltas que exorbitem a região do CRAJUBAR e na repressão de possíveis rebeliões.
Instituições de Ensino	Na cadeia pública as atividades educacionais retornaram logo no início da pesquisa.	A atuação dos professores é quase "impossível" haja vista toda a estrutura precária disponível.
Núcleo de Apoio à Defensoria Pública	Até o momento observamos que a defensoria é mais atuante que a comissão de Direito penitenciário da OAB nas unidades prisionais da RMC.	Atua em todas as unidades prisionais, haja vista que é uma determinação legal, viabilizando o acesso à justiça preconizado na CF/88.

Alguns desses atores como, por exemplo, o Grupo de Operações Regionais, são muito atuantes nas rotinas externas e internas, sobretudo da PIRC e da Cadeia Pública, que de acordo com o coordenador do grupo eles se auto intitulam como "a polícia do presídio" quando conversávamos sobre as principais diferenças entre os "agentes do GORE" e os agentes penitenciários de rotina dessas instituições. Percebemos que existe certa divisão entre os agentes que são do GORE e os que não são. Na prática todos são agentes penitenciários, todavia, o GORE é um grupo especializado para atuar em momentos críticos. O que observamos na cadeia pública é a exaltação fora do comum desse grupo pela gestão, o que gera uma insatisfação nos outros agentes.

É interessante compreender as percepções dos dois "mundos", o do agente e do apenado, para entender de forma holística a realidade defasada, ultrapassada e falha que se tornaram as instituições prisionais no Brasil.

Nesse sentido, ainda nos diálogos com o coordenador do grupo percebemos a violência que os internos sofrem e também como a política penitenciária se concretiza nas dimensões internas da instituição, ou seja, uma política de repressão e afronta aos direitos dos apenados. Numa das situações observadas o Coordenador do GORE toma a palavra diante dos internos e diz: "atenção a todos os internos, aquele que se levantar será considerado ameaça e será neutralizado". Após finalizado o procedimento, o coordenador externa a finalidade daquela interação da seguinte maneira para os pesquisadores "Eles são como animais que precisam ser adestrados (rindo)" e prossegue "... Os do Tourão já foram adestrados, mas a rotatividade de presos daqui ainda não permitiu que fossem". [*Notas de campo, maio de 2019*]

Em outro momento conversamos com um dos agentes da gestão e quando questionado acerca do papel e dos desafios da profissão diante do cenário atual do sistema carcerário e sobre as possibilidades da ressocialização, frisou: "O agente penitenciário é a autoridade, se não expressar poder e amedrontar os presos não conseguimos trabalhar... é difícil, porque ou somos a autoridade ou ressocializamos. As duas coisas não dá" [*Notas de campo, maio de 2019*]

Os apenados, na maioria das vezes interagem com os agentes através de atos de deferência, como, por exemplo, o uso de "senhor ou doutor" até mesmo com os pesquisadores, demonstrando o ambiente estratificado que são as instituições totais.

Ademais, existe o "[...] hábito de, em prisões e hospitais para doentes mentais, misturar grupos etários, étnicos e raciais pode fazer com que o internado sinta que está sendo contaminado por contato com companheiros indesejáveis". (GOFFMAN, 1974, p. 28).

Dessa forma, citamos a observação feita na cerimônia de recepção dos detentos: "Seguidamente nos dirigimos ao estacionamento e presenciamos a chegada de uma viatura da PM, com 4 (quatro) pessoas, 2 (dois) detentos com roupas um pouco sujas e velhas e dois policiais à paisana, bem vestidos e de óculos. A direção interagiu conosco dizendo: "estão chegando mais dois, venham ver o procedimento". Em tom mais alto mandou que os detentos encostassem-se à parede com a ponta dos joelhos e que se abaixasse um pouco, deixando-os numa posição totalmente desconfortável. Voltou a conversar com os PC´s, durante uns 5 a 8 minutos, como se nada estivesse acontecendo. O que nos chamou a atenção foi a ordem do diretor para eles mesmo algemados, segurarem na camisa um do outro, o que dificultava ainda mais o translado. Todos os momentos estavam de cabeça baixa e não olhavam para ninguém, e apresentavam semblantes frios e de medo. Um dos funcionários terceirizados completou: "O bom é quando são intrigados", referindo-se a ordem supracitada. [*Notas de campo, abril de 2019*]

Portanto, vislumbramos que a ferramenta da observação participante nos permite aprofundar a experiência em campo no intuito de tornar mais compreensível à dinâmica nos espaços prisionais a fim de correlacionar o conhecimento adquirido com as obras que abordam o tema.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo noção de toda a crise carcerária em nosso país, em especial no estado do Ceará, com recorte mais específico na Região do Cariri, o presente trabalho surgiu diante da necessidade de pesquisas na área e sua relação com o espaço territorial. Com a realização do Projeto "A Questão Carcerária na Região do Cariri", podemos compreender melhor como se manifestam as problemáticas da violência em seus diversos âmbitos, que vão desde a estrutura física das unidades prisionais, até a escolaridade e vulnerabilidade social dos encarcerados, além de múltiplos aspectos que os envolvem.

Nesse sentido, destacamos a relevância da criação das políticas públicas voltadas à gestão prisional, ressaltando demandas oriundas da relação entre Estado e sociedade, associando o seu conceito às múltiplas visões de pensamentos, como é o caso das políticas públicas que se desenvolvem por ação ou omissão dos governos.

Desse modo, estar a par de como a Administração Pública participa do processo de políticas públicas é fundamental para consolidar todo o processo de conhecimento, uma vez que práticas voltadas à gestão têm total envolvimento com questões ligadas à esfera pública e suas demandas. Diante de uma visão panorâmica de todos os aspectos abordados sobre as políticas públicas, nota-se que esta se insere como elemento essencial para a promoção de direitos básicos dos indivíduos que integram o meio social, mesmo estando em situação de cárcere.

Para tanto, verifica-se que o gestor público deve ter em mente que um problema público latente como a reestruturação prisional merece atenção dos atores sociais para incorporar-se à agenda, que é o primeiro passo para caminharmos em direção às soluções que satisfaçam essas demandas. Desse modo, é imprescindível que exista uma interação mais íntima dos gestores com os problemas públicos, pois só assim poderão construir alternativas que condizem com a realidade dosindivíduos.

Assim, acreditamos que iniciativas de parcerias da Universidade com Instituições e membros do poder público que auxiliem os bolsistas na realização de suas atividades, são cruciais para um bom desenvolvimento de projetos e atividades futuras, pois arquitetar esses arranjos é de suma importância para o sucesso da trajetória acadêmica estudantil.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal (1988).** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF. Disponível em:<http://www.senado.gov.br/bdtextual/const88/Con1988br.pdf> Acesso em 12 de jul. 2019.

BRASIL. **Lei 7.210/84** - Lei de Execução Penal. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7210.htm> Acesso em 12 de jul. 2019.

BRAGA. Alessandra de Almeida. **O desafio da reintegração do preso**: uma pesquisa em estabelecimentos prisionais. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4375/1/td_2095.pdf > Acesso em 12 de jul. 2019.

DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias.** Disponível em:<http://www.justica.gov.br/noticias/ha-726-712-pessoas-presas-no- brasil/relatorio_2016_junho.pdf>. Acesso em: 06 de fev. 2019.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**: Nascimento da Prisão. 40. Petrópolis: Vozes, 2012.

_____. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1998.

LIMA, Celina; SANTOS, Walberto; AQUINO, Cássio. **Censo Penitenciário do Ceará 2013-2014**. Fortaleza, Ceará: Secretária de Justiça 2014.

MOREIRA, Daniel Augusto. **O método fenomenológico na pesquisa**. São Paulo: Pioneira Thomson, 2002.

PINEDO, Cristhian Quintana. **Introdução a Epistemologia da Ciência**. José Quintana Pinedo; Karyn Siebert Pinedo. Universidade Federal do Tocantins. Campus Palmas: 2008.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA PREVENTIVA: ANÁLISE DAS PRÁTICAS E AÇÕES DA UNISEG I, NO TERRITÓRIO DO GRANDE VICENTE PIZÓN

Valdiana Silva de Oliveira[1] **(UFC)**
Gabrielly Sousa Andrade[2] **(UFC)**
Marcelo Rodrigues Rabelo[3] **(UFC)**
Larissa da Silva Ferreira[4] **(UFC)**
Suely Salgueiro Chacon[5] **(UFC)**

RESUMO

O artigo buscou compreender as políticas públicas de segurança implementadas pelo Governo do Estado do Ceará. Foi realizado, para isto, um estudo de caso sobre a atuação da Unidade Integrada de Segurança I (UNISEG), que abrange de forma circunscricional, o território dos bairros Vicente Pinzón, Cais do Porto e Mucuripe, na cidade de Fortaleza. Assim, o objetivo proposto foi realizar um diagnóstico da UNISEG I no tocante a sua política comunitária, de modo a esclarecer melhor as diretrizes que norteiam as decisões públicas acerca do tema central aqui proposto. Para o alcance do objetivo foram feitas pesquisas bibliográficas e documentais, entrevistas semiestruturadas com agentes públicos, e questionários com os beneficiários. O diagnóstico foi feito com base na Matriz *SWOT*. A partir dos procedimentos metodológicos, foi possível descrever o funcionamento da UNISEG, de forma a detalhar a composição e atribuições de cada uma de suas equipes, assim como a sistemática da integração entre Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros. Além disso, o artigo pode tratar de algumas variáveis que envolvem a Segurança Pública do estado. Por fim, há a exposição dos resultados encontrados acerca da atuação da UNISEG I, assim como a sugestão de melhorias por meio da construção de uma Agenda Política.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas; Segurança Pública; Integração; Participação Civil.

[1] Graduando em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará.
[2] Graduando em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará.
[3] Graduando em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará.
[4] Graduando em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará.
[5] Doutora em Desenvolvimento Sustentável. Professora do Curso de Gestão de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará.

ABSTRACT

The article sought to understand the public security policies implemented by the Government of the State of Ceará. For this purpose, a case study on the performance of the Integrated Security Unit I (UNISEG), which encompasses the territory of the neighborhoods of Vicente Pinzón, Cais do Porto and Mucuripe, in the city of Fortaleza was carried out. Thus, the objective was to carry out a diagnosis of UNISEG I regarding its community policy, in order to better clarify the guidelines that guide public decisions on the central theme proposed here. To achieve the objective, bibliographical and documentary research, semi-structured interviews with public agents, and questionnaires with the beneficiaries were carried out. The diagnosis was made based on the SWOT Matrix. From the methodological procedures, it was possible to describe the operation of UNISEG, in order to detail the composition and attributions of each of its teams, as well as the systematic integration between Military Police, Civil Police and Fire Brigade. In addition, the article may address some variables that involve State Public Safety. Finally, there is an exposition of the results found on the performance of UNISEG I, as well as the suggestion of improvements through the construction of a Political Agenda

KEY WORDS: Public policy; Public security; Integration; Civil Participation

INTRODUÇÃO

Atualmente é comum a discussão sobre a segurança pública nos mais diversos patamares da sociedade cearense; na universidade, nas escolas, no trabalho e, principalmente, nas redes sociais. Diante dessa inquietação, este artigo foi elaborado com a intenção de realizar uma discussão sobre a temática, de modo a melhor compreender o processo de tomada de decisão dos agentes públicos envolvidos, bem como o desenho das políticas públicas relativas. Segundo Freire (2009), o aumento da percepção de insegurança e a elevação dos índices de criminalidade têm colocado o debate sobre a efetividade das ações de prevenção e controle da violência cada vez mais em evidência.

Buscou-se aqui uma melhor compreensão das políticas públicas de segurança implementadas pelo Governo do Ceará. E para tanto foi realizado um estudo de caso que teve como objetivo realizar um diagnóstico da Unidade Integrada de Segurança I (UNISEG), localizada em Fortaleza – Ceará, no tocante a sua proposta de polícia comunitária.

Tal unidade está inserida dentro da política do "Pacto Por Um Ceará Pacífico", em que se almeja a construção de uma "cultura de paz" a partir de ações preventivas e sociais, observando os direitos universais à proteção, ao amparo, à defesa e à justiça das camadas mais vulneráveis da sociedade. A escolha do estudo foi motivada pela importância do conhecimento e compreensão da implementação de um programa em que se propõe um modelo de proteção mais humanizado em meio a um cenário crítico de segurança.

O artigo foi organizado de forma a contemplar as especificidades das Unidades Integradas de Segurança (UNISEG), bem como seu histórico, a contextualização teórica, suas áreas de atuação, a formação de suas equipes, o direcionamento da política de governo, o diagnóstico e os resultados, desafios, ameaças e oportunidades, assim como uma avaliação e a proposta de uma Agenda Política.

METODOLOGIA

No que concerne à metodologia, a pesquisa realizada teve natureza exploratória (VIEIRA, 2002), sendo utilizados métodos qualitativos e quantitativos. Trata-se de um estudo de caso que partiu de pesquisas bibliográficas e documentais. Foi feito um levantamento bibliográfico englobando as questões referentes à segurança no país, mais especificamente no Estado do Ceará e a sua situação atual nos âmbitos nacional e regional. Bem como se buscou conhecer documentos pertinentes às políticas em análise.

No intuito de coletar informações das diversas fontes envolvidas, foram realizadas entrevistas semiestruturadas e abertas com agentes públicos. Foram entrevistados dois capitães, uma tenente e um oficial da polícia militar que atuam na Uniseg I, uma coordenadora do programa de governo de pacificação da violência, uma delegada da polícia civil e um deputado ligado à Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado.

Também foram entrevistados seis moradores da comunidade durante a pesquisa de campo e foi disponibilizado na internet um questionário eletrônico estruturado para membros da comunidade em geral, por abranger um maior número de entrevistados, a fim de se entender melhor a opinião da população com relação às questões da Segurança Pública no Estado.

O diagnóstico sobre a Segurança Pública do Ceará foi realizado a partir da matriz de SWOT - *Strenghts, Weaknesses, Opportunities e Threats*. E com base nesse diagnóstico foi apresentada uma Agenda Política para o tema.

SEGURANÇA PÚBLICA EM ÂMBITO NACIONAL E LOCAL: HISTÓRICO E DESAFIOS

Objetivando o melhor entendimento geral acerca da Segurança Pública no Estado do Ceará, assim como a importância da instalação das UNISEGs no território cearense para a prevenção e controle da violência, faz-se necessário a compreensão do contexto histórico da Segurança Pública.

A sensação de insegurança é recorrente na maioria dos estados do Brasil, isso se dá devido aos altos índices de criminalidade e à massiva divulgação de notícias e reportagens sobre a ineficiência de políticas de segurança pública. De acordo com o IPEA (2018), em 2016, o Brasil chegou ao número de 62.517 homicídios, segundo informações do Ministério da Saúde (MS). A violência intencional no Brasil vitimou na última década 553 mil pessoas. Obteve-se uma relação de 30,3 mortes para cada 100 mil habitantes, número 30 vezes maior que o da Europa. Além disso, ao analisar a evolução dos homicídios no país nos últimos dez anos, ainda segundo o IPEA, verificamos uma enorme heterogeneidade entre as Unidades Federativas, em que se observaram variações nas taxas de -56,7%, como no caso de São Paulo, a +256,9%, como no Rio Grande do Norte. Os dados mostram como a situação é mais grave nos estados do Nordeste e Norte do país, onde se situam as sete UFs com maiores taxas de homicídios por 100 mil habitantes, sendo elas: Sergipe (64,7), Alagoas (54,2), Rio Grande do Norte (53,4), Pará (50,8), Amapá (48,7), Pernambuco (47,3) e Bahia (46,9).

Analisando historicamente, o país sempre teve problemas nessa área, seja por fatores sociais e econômicos, que culminam em furtos e roubos menores, seja por políticas que priorizavam apenas a segurança à propriedade privada, ou pela forma de governo, como na Ditadura Militar, em que nenhum brasileiro, contrário ao regime, estava protegido contra o próprio Estado.

Além disso, a Segurança Pública passou a ser um dos direitos individuais fundamentais somente a partir da promulgação da Constituição Brasileira de 1988, em que no preâmbulo do Art.5º, se encontra a afirmativa de que é assegurado ao povo brasileiro "o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça". Ainda na Constituição Federal, o Art.144 trata exclusivamente da Segurança Pública, onde é expresso que:

> A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares (BRASIL, 1988).

Outro fator a ser relevado historicamente é o avanço do tipo de Segurança instaurada no Brasil, que segundo Freire (2009), pode ser representado por três paradigmas principais, sendo eles: Segurança Nacional, Segurança Pública e Segurança Cidadã. A Segurança Nacional fez parte do período da Ditadura Militar e se caracterizou pela primazia da defesa do Estado, da ordem política e social, seu foco era na manutenção da supremacia inquestionável do Governo vigente. O paradigma da Segurança Pública se deu a partir da Constituição de 1988 e teve como destaque a noção de que a Segurança Pública é responsabilidade majoritariamente dos estados, uma vez que estes são dotados de responsabilidade pela administração das polícias civil e militar. Cabe citar que durante esse período, foi criada a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública, que posteriormente seria convertida em Secretaria Nacional de Segurança Pública, sendo incumbida, entre outras, de monitorar as atividades dos órgãos ligados à segurança pública.

O processo de redemocratização do Brasil, a partir da década de 80, vem provocando nas instituições públicas, em especial nas corporações policiais, transformações decorrentes do questionamento da sociedade brasileira sobre a real função pública que devem assumir diante do Estado Democrático de Direito. (BENGOCHEA, GUIMARÃES, 2004).

A Segurança Cidadã surge no Brasil, segundo Carvalho e Silva (2011), em meados de 2000 por meio do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), e é legitimada em 2007 com o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), buscando o combate à violência a partir da percepção e do entendimento das multicausalidades dos fatores que desencadeiam essa problemática, assim como abrindo espaço para a discussão de formas alternativas e paralelas a ações exclusivamente ostensivas.

No Ceará, a primeira atenção voltada para a Segurança Pública ocorreu há 33 anos, na primeira gestão do então governador Tasso Jereissati, que prometera instalar uma política de Estado intitulada "Ceará das Mudanças". Esse modelo de governo prometia acabar com as políticas de coronelismo e clientelismo a partir da moralização, modernização e transparência.

> O crescimento desordenado da violência e da criminalidade no Brasil, de modo geral, e no estado do Ceará, de modo específico, está associado a fatores de risco com legado oriundo das profundas desigualdades social e econômica, historicamente construídas; da perversa distribuição de renda; da grande disponibilidade de armas em poder indevido; da indistinção de tipos penais nos cárceres; da falta de programas de inclusão social; da formação de um estado com pilastras baseadas em uma cultura de violência; e da falta de inclusão das políticas públicas de Segurança Pública na agenda de discussão exequível, dentre tantos outros (XAVIER, 2016, p.2).

A segurança pública entrou em destaque quando a Secretaria de Segurança Pública passou a ser Secretaria de Segurança Pública e Defesa da Cidadania - SSPDC, teoricamente visando um caráter mais humanista para a polícia. Outros órgãos foram criados, como a Corregedoria Geral dos Órgãos de Segurança Pública e Defesa da Cidadania - CGOSPDC, que tinha o propósito de atuar como um tipo de controle do Estado, o Conselho Estadual de Direitos Humanos - CEDH, o Programa de Proteção de Testemunhas e Familiares de Vítimas de Violência - PROVITA e o Centro de Apoio Operacional e Controle Externo da Atividade Policial – CAOCEAP (XAVIER, 2008).

Muito semelhante às UNISEGs, foi criado um projeto em que tinha como objetivo o trabalho em conjunto, no mesmo ambiente, de órgãos ligados à segurança pública para melhor e mais rápida resposta em diligencias polícias, os chamados Distritos Modelo que tinham "embasamento operacional na integração entre a da Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros, além do estabelecimento de parcerias com as mais diversas representações sociais da cidade de Fortaleza" (MOURA, 2009, p.56). Nos anos seguintes houve a renovação do mandato do governador que seguiu fazendo reformas na área da segurança, dessa vez com o projeto "Ceará Seguro". Foi criado o Conselho Comunitário de Defesa Social - CCDS, que também unia polícia militar, civil e corpo de bombeiros.

Mais recente, em 2007, o governo de Cid Gomes criou o "Ronda do Quarteirão", programa que visava também uma maior aproximação entre polícia e população através do pilar de polícia comunitária. O projeto prometia um policiamento de aproximação, e tinha como ferramenta a disponibilização de um telefone dentro de cada viatura, em que o cidadão poderia ligar e falar diretamente com a equipe destinada a sua área de abrangência. Segundo a tenente entrevistada, o "Ronda do Quarteirão" não foi bem sucedido, entre outros motivos, devido a grande área de abrangência que cada equipe tinha que percorrer, não conseguindo atender todas as ocorrências. Os problemas desse programa foram identificados e revistos pelas autoridades competentes e, a partir do diagnostico, surgiu o projeto das UNISEGs, que teria sua primeira implementação em 2015, no mandato do governador Camilo Santana.

De acordo com o deputado estadual e relator do Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência, houve um aumento significativo da violência, principalmente entre os jovens da periferia, onde somente nos 7 primeiros meses do ano de 2017, 1 adolescente foi assassinado por dia. O deputado aponta, ainda, que o Ceará não foi o único afetado na região e que houve uma "Nordestinação" da violência nesse período, apontando como exemplo a problemática do Estado do Rio Grande do Norte. Conforme as estatísticas do Governo do Estado, de janeiro a abril de 2018, o Ceará apresentou 1.625 número de casos de Crimes Violentos Letais e Intencionais – CVLI (entende- se por CVLI a soma de crimes de Homicídio Doloso/Feminicídio, Lesão corporal seguida de morte e Roubo seguido de morte, o Latrocínio) comparado ao mesmo período dos anos de 2016 e 2017, esses números foram de 1.210 e 1.354, respectivamente, (Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social – SSPDS, 2018), ratificando, assim, a conjuntura de grande violência no território.

Buscando motivações para tamanha violência no Estado, pode-se citar como causa a vinda de facções criminosas para o Estado, devido ao território privilegiado geograficamente e estruturalmente. Outro marco importante foi a possível ruptura de um acordo de paz entre as facções que desencadeou uma onda de violência vista, principalmente, na capital.

HISTÓRICO DAS UNIDADES INTEGRADAS DE SEGURANÇA (UNISEGS)

O Ceará tem em seu território até a conclusão dessa pesquisa, onze Unidades Integradas de Segurança, uma em Juazeiro do Norte, uma em Sobral e nove em Fortaleza. Segundo a Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (2015), por meio do Decreto estadual nº 31.787, de 21 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Estado de 23 de setembro de 2015, ficou instituído o Pacto Por Um Ceará Pacífico, disciplinando a consecução de uma política de prevenção social e segurança pública, articuladas pela atuação interinstitucional das três esferas de poderes públicos, aliados à sociedade civil e, é nesse "Pacto" que as UNISEGs estão inseridas, reunindo a Polícia Civil, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiro Militar em áreas circunscricionais coincidentes.

> Art.1º Fica instituído o PACTO "POR UM CEARÁ PACÍFICO", com o objetivo de construir uma Cultura de Paz no território do Estado do Ceará, através da definição, implantação, monitoramento e avaliação contínua de políticas públicas interinstitucionais de prevenção social e segurança pública, para a melhoria do contexto urbano, acolhimento às populações mais vulneráveis e enfrentamento à violência, com atuação articulada, integrada e compartilhada dos órgãos e entidades públicas estaduais, municipais e federais, e da sociedade civil.
>
> Art.2º O PACTO "POR UM CEARÁ PACÍFICO" será executado por programas, projetos e atividades integradas, nas áreas de Segurança Pública e Defesa Social, Justiça e Cidadania, Direitos Humanos, Educação, Ciência e Tecnologia, Saúde, Política sobre Drogas, Trabalho e Desenvolvimento Social, Cultura, Esporte, Juventude, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, definidos em Planos de Trabalho.

O programa das UNISEGs é notoriamente fundamentado no prisma da Segurança Cidadã, uma vez que um dos pilares desta é a união entre diversos agentes e comunidade, não envolvendo somente a polícia ostensiva, mas a investigativa, o corpo de bombeiros e a comunidade onde atua, agindo prioritariamente em ações que visem à diminuição dos índices de violência e criminalidade do território ocupado, por meio da prevenção. Desta forma, estas unidades de segurança têm na integração dos órgãos de segurança, uma das suas principais características no trato do fenômeno da violência e no tratamento de crimes que assolam as comunidades, principalmente, as mais carentes, atuando com um modelo de abordagem diferenciado e uma maior aproximação e melhor relacionamento com a população.

A primeira UNISEG, objeto desse estudo, foi instalada no Estado do Ceará no ano de 2015, abrangendo os bairros Vicente Pizon, Cais do Porto e Mucuripe. Segundo dados do Comitê Cearense Pela Prevenção de Homicídio na Adolescência (2017), a Uniseg I obteve no primeiro ano uma redução de mais de 70% dos índices de homicídios na área ocupada. Segundo o capitão entrevistado, esse sucesso se deve, em parte, ao estilo de polícia adotado, muito semelhante ao de Segurança Cidadã, em que há um maior contato com a população, maior preocupação com ações e projetos preventivos e diálogo com iniciativas de diversas áreas.

Conforme Rocha (2013) a proposta de polícia cidadã é um chamado à responsabilidade para as polícias. Reformas internas podem ser realizadas sem custosas modificações legislativas. Afinal, aprimoramentos na gestão da informação e de recursos, na transparência, no relacionamento com a sociedade e na formação do policial, não dependem exclusivamente de vontade política.

FUNCIONAMENTO E ATIVIDADES DESENVOLVIDAS PELAS UNISEGS

Para Secchi (2013) "Política Pública" é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, no caso da segurança percebe-se um problema de natureza transversal, interferindo diretamente em diversas áreas, como saúde e educação. Faz-se necessário, então, que haja uma solução que perpasse essas políticas e integre atores em busca de uma possível solução.

Devido ao seu caráter fundamental de integração entre polícias, a UNISEG se firma como uma parceria entre polícia militar, civil e corpo de bombeiros, podendo trabalhar em conjunto com diversos outros órgãos, como defensoria pública, guarda municipal, departamento de transito e outros. Tem em seu regimento interno, previsão de atuação em escolas e de diálogo com centros de apoio psico sociais – CAPS, além estimular parcerias com a sociedade civil organizada, por meio de fóruns com lideranças comunitárias. Seu trabalho permite fluidez de contato e cooperação com atores municipais, estaduais e federais.

Segundo o Manual Interno das UNISEGs, cabe a cada instituição as seguintes atribuições:

POLÍCIA CIVIL

Dentre as atividades prestadas pela Polícia Civil, destaca-se o funcionamento da Delegacia por 24h, propiciando a celeridade das investigações, das lavraturas de flagrantes de delitos, e também, da confecção dos boletins de ocorrência. Vale salientar que as UNISEGs propiciaram a redução das extensões territoriais trabalhadas pela delegacia de Polícia Civil da área, passando a ser responsável pela mesma circunscrição das companhias de Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros.

POLÍCIA MILITAR

Sobressai-se como a corporação mais presente no território das UNISEGs, sendo guiada por uma estratégia de policiamento que perpassa o modelo tradicional adstrito ao patrulhamento e atendimento de emergência, oferecendo serviços que inovam no trato, no encaminhamento e na qualidade dos tradicionalmente conhecidos pela população.

Dentre suas atividades, estão: Patrulhamentos e Atendimentos de Emergências em viaturas por meio do número 190 ou através de contato telefônicos em aparelhos instalados nas próprias viaturas; em motocicletas, potencializando a presença da força policial no interior dos territórios atendidos pela UNISEG, se destacando pela capacidade de repressão imediata ao crime e à violência na comunidade e patrulhamento em locais de difícil acesso para as viaturas; a pé, em locais de grande visibilidade e potencial delituoso e em bicicletas, garantindo melhor acesso a espaços públicos que, pelas aglomerações de pessoas e veículos, o policiamento necessite de maior eficiência de deslocamento e tempo de resposta a chamados de emergência, comprometidos pelos congestionamentos característicos dos centros urbanos.

Dando continuidade a suas atribuições, destacam-se os grupos de Serviços de Prevenção Especializada, sendo:

I. Grupo de Apoio às Vítimas de Violência - GAVV

Com uma equipe de 3 policiais, dentre eles, uma policial do sexo feminino, é direcionado pela filosofia de acolhimento, cuidado e proteção às vítimas de violência ou a pessoas que se encontram submetidas à situação de ameaça. Tem como uma de suas principais atuações a disponibilidade dos acessos institucionais da PMCE, no sentido de inserir a vítima da violência numa rede de atenção e cuidado formada por organismos que atendam o cidadão vitimado com os serviços especializados necessários à superação do sofrimento ou da ameaça.

Esse tipo de iniciativa se justifica devido ao alto índice de violência contra os grupos mais vulneráveis, como mulheres, idosos e crianças. Segundo a ONU Mulheres, por meio da Pesquisa de Condições Socioeconômicas e Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (2016), foi constatado que, em termos de violência física ao longo da vida, Salvador - BA, Natal - RN e Fortaleza - CE são, nessa ordem, as três cidades mais violentas da região Nordeste. Além disso, com base em dados mais recentes da Secretária de Saúde do Estado do Ceará (2018), por meio da Planilha de Doenças de Notificação Compulsória, o Ceará registrou 1.535 casos de violência doméstica de janeiro à maio do ano de 2018, sendo 421 notificações apenas na cidade de Fortaleza.

II. Grupo de Segurança Comunitária – GSC

Voltados à estratégia de aproximação, mobilização e engajamento do cidadão com políticas de segurança, a equipe do GSC realiza visitas às residências, reuniões com associações, igrejas, empresas, Conselhos Comunitários de Defesa Social – CCDS, dentre outras aglomerações, ouvindo as demandas das pessoas, repassando orientações de segurança e mobilizando as pessoas para identificação de problemas de segurança, construção e priorização de soluções em seus territórios.

III. Grupo de Segurança Escolar - GSE

Esse policiamento é direcionado à comunidade escolar e orientado por uma filosofia de aproximação, confiança, conhecimento, cuidado e proteção; tem uma rotina de atividades focadas na participação efetiva na consecução da segurança de alunos, professores e pais que frequentam as escolas públicas do território sob a responsabilidade da UNISEG. Tem como meta diária o acompanhamento de entrada e saída de alunos, a visita a sala de aulas para uma conversa rápida, a participação nas reuniões de pais e mestres e ainda a mediação de conflitos tipicamente escolares, em parceria com a equipe diretora da escola.

Segundo Brito (2018), as polícias são encarregadas de garantir a segurança pública. A conscientização das pessoas sobre seus direitos e deveres é essencial para o pleno exercício da cidadania. O conhecimento dos direitos e dos deveres pelos cidadãos proporciona maior transparência no relacionamento das polícias com a comunidade e aumenta a credibilidade dos órgãos de segurança pública.

IV. Bases Móveis Comunitárias – BMC

Unidade de prevenção especializada que tem como característica a presença prolongada de um veículo diferenciado estacionado em pontos de elevada vulnerabilidade social à violência. Tem como função garantir a presença continuada e acessível dos serviços da Polícia Militar ao cidadão, sendo devidamente preparado para receber pessoas em seu interior. Oferta serviços de orientação, de atendimento policial e de Boletim de Ocorrência Móvel – BOM.

V. Serviços do Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência - PROERD

Consiste no serviço de prevenção primária ao uso e abuso de drogas lícitas e ilícitas e ainda a comportamentos violentos. Oferecido pela UNISEG às escolas públicas e particulares que atuam no seu território, tem como principal meta atingir todas as crianças de 9 a 12 anos que frequentam as escolas públicas do seu território, de forma a apresentar exemplos de vida que fortalecem as pessoas e as incentivam a se manterem longe de drogas e da violência. Participam do programa a escola, a família e a polícia numa rede de atenção e fortalecimento em conjunto de comportamentos positivos que emponderem os futuros adolescentes a adotarem uma cultura de paz e busca de prazer em atividades que aperfeiçoem suas habilidades para o estudo, o trabalho, o esporte, a arte e outras formas de recompensas e prazeres, longe de drogas e de violência.

Dentre suas atividades, estão: palestras educativas, identificação de vulnerabilidades e riscos que envolvam crianças e adolescentes, dando o devido encaminhamento para a superação da situação de risco nos quais estejam submetidos, dentre outras.

O Serviços do Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência (PROERD) é a adaptação brasileira do programa norte-americano *Drug Abuse Resistence Education - D.A.R.E.*, surgido em 1983. No Brasil, o programa foi implantado em 1992, pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, e hoje é adotado em todo o Brasil. (PROERD Brasil, 2018.). A sua principal meta é alcançar todas as crianças de 9 a 12 anos que frequentam as escolas públicas do seu território, de forma a levar, ainda na tenra idade dos alunos, uma apresentação de modelos positivos de vida que fortalecem as pessoas a manterem-se longe de drogas e de violência. Tais iniciativas vêm a corroborar com o seguinte artigo da Constituição Federal de 1998, que diz:

> Art.227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de coloca-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Para Ângela Pinheiro (2004), a Carta Magna de 1988 junto ao ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente), em que a criança e o adolescente se destacam como sujeitos de direitos e que reivindicam esses direitos, ou seja, a atualização - as novas configurações que assumem as representações sociais desses indivíduos na vida brasileira, trazem uma reflexão sobre a reemergência da concepção da proteção, com ares de modernidade, fundando-se na solidariedade cidadã, na partilha, na parceria, enfim, na diluição da proteção social, como dever do Estado.

I. Projeto de Prevenção Especializada Lutando Pela Paz

Ação de prevenção continuada ofertada aos moradores da comunidade, que emprega a arte marcial como ferramenta de aproximação e firmação de laços de confiança a serem cultivados pela polícia para com os jovens e seus familiares, atendidos pelo Projeto. As aulas podem ser de karaté, jiu- jitsu, judô ou qualquer outra arte marcial das quais a OPM disponha de instrutor, dentre policiais de seus quadros, que possa assegurar gratuitamente o serviço para a comunidade.

II. Outras Ações de Prevenção Especializada

Essas ações ocorrerão a partir das especificidades de cada área. Aqui se destacam o os serviços oferecidos pelo grupo de Prevenção e Arte, o do Turminha da PM e do Crack é possível vencer.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR

Diferentemente das Polícias Civil e Militar, devido ao seu caráter basicamente serviço por demanda, o Corpo de Bombeiros não possui uma unidade exclusiva por UNISEG, embora sua cooperação com as Polícias Militar e Civil favorece respostas mais qualificadas às demandas de segurança, tanto no que diz respeito à fiscalização de estabelecimentos quanto para o desenvolvimento de projetos de prevenção especializada, com os grupos de Jovem Bombeiro Voluntário e Projeto Saúde, Bombeiro e Comunidade – PSBC.

Esses dois projetos têm uma elevada aceitação da comunidade pelo interesse que desperta em seus púbicos e resultados objetivos que trazem a seus participantes ao incorporarem valores e conhecimentos e utilidade à vida em sociedade.

O Jovem Bombeiro Voluntário – JBV – trabalha com a apresentação de noções de disciplina e hierarquia, instruções de salvamento em altura, aquático e terrestre; noções de primeiros socorros; visitas a órgãos do Estado, atividades esportivas e encaminhamento ao primeiro emprego, para jovens de 14 a 17 anos da comunidade. Já o Projeto Saúde, Bombeiro e Sociedade – PSBS – utiliza atividades físicas de baixo impacto; danças; acompanhamento da saúde por meio de aferição de pressão, exames de glicose, dentre outras atividades que promovam o bem-estar da comunidade.

OUTROS ÓRGÃOS VINCULADOS ÀS UNISEGS:

PERÍCIA FORENSE

Entre as atividades da Perícia Forense estão o fortalecimento das perícias médico-legais, criminalísticas, papiloscópicas, laboratoriais, de identificação civil e criminal, além do suporte àquelas que cabem à polícia judiciária, prevenção e investigação de delitos, desastres e sinistros. Se conectam à UNISEG no tocante ao apoio dos serviços de segurança.

ACADEMIA ESTADUAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

De fundamental importância para a efetividade do que é proposto pelas políticas do Ceará Pacífico e, portanto, pelas UNISEGs, cabe à AESP buscar a excelência da formação dos agentes de segurança ligados à SSPDS, legitimando os valores da polícia de aproximação, cuidado e proteção, observando sempre o princípio da eficiência pública, ratificando a necessidade da preservação dos direitos e garantias individuais dos quais os agentes de segurança pública devem se pautar.

ÓRGÃOS DO ESTADO

As UNISEGs possuem um caráter integrativo, suas ações dialogam com um conjunto de atividades desenvolvidas por outras secretarias de governo, podendo-se citar, segundo informações de seu Manual Interno; a Secretaria de Políticas Públicas Sobre Drogas, a Secretaria das Cidades, Secretaria da Educação, Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social, Secretaria do Esporte, Defensoria Púbica, dentre outros diversos entes estatuais que atuam no território em parceria e cooperação com os órgãos de segurança Pública.

GOVERNO MUNICIPAL

A delimitação dos territórios de atuação das Unidades Integradas de Segurança foram feitas de modo a coincidir com as já existentes delimitações territoriais das Secretarias Executivas Regionais do município de Fortaleza. Busca-se, dessa forma, facilitar a integração e a cooperação das ações dos órgãos de segurança estaduais com os municipais, esse diálogo favorece a a percepção positiva de segurança da comunidade..

RESULTADOS E ANÁLISE

DIAGNÓSTICO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DO CEARÁ

Para a realização do diagnóstico da Segurança Pública do Ceará foi utilizada no diagnóstico da Agenda a análise da matriz de SWOT - *Strenghts, Weaknesses, Opportunities e Threats*. Essa ferramenta é amplamente utilizada no planejamento estratégico, em que os gestores realizam uma análise interna, indicando as forças e fraquezas, e uma análise externa, buscando definir as ameaças e oportunidades cabíveis dentro do meio que se pretende atuar, criando-se, desta forma, planos, objetivos e metas a serem alcançados em longo prazo dentro de uma organização. Segundo Oliveira (2007, p. 37) a análise de SWOT pode ser descrita da seguinte forma:

1. Pontos fortes: variáveis internas e controláveis responsáveis pela diferenciação alcançada pela empresa. Esta diferenciação acarreta em uma vantagem operacional no ambiente empresarial.
2. Pontos fracos: são as situações inadequadas da empresa, embora sejam variáveis controláveis, que lhes proporciona uma desvantagem operacional no ambiente empresarial.
3. Oportunidades: é a força ambiental externa incontrolável pela empresa, que pode favorecer sua ação estratégica, desde que conhecida e aproveitada, satisfatoriamente, enquanto perdura.
4. Ameaças: é a força ambiental externa à empresa, que tende a criar obstáculos à sua ação estratégica, que se reconhecida em tempo hábil, poderá ou não ser evitada.

Na gestão pública não seria diferente, sendo de suma importância o desenvolvimento de um diagnóstico que faça o levantamento de todos esses pontos. Dessa forma, a partir de informações e dados coletados junto à polícia militar, ao Comitê pela prevenção de homicídios de adolescentes, à vice-governadoria do Estado e em pesquisa realizada com os moradores da área, foi feito o seguinte diagnóstico:

Quadro 1: Diagnóstico - Matriz *SWOT*

FORÇAS	FRAQUEZAS	OPORTUNIDADES	AMEAÇAS
Agilidade nos processos internos.	Desvalorização salarial.	Suporte e apoio do programa de governo "Ceará Pacifico".	Fortalecimento das facções.
Menor território de abrangência por equipe.	Falta de melhores treinamentos.	Auxílio da população por meio de denúncias anônimas.	Ampliação do mercado dos usuários de drogas.
Comprometimento dos agentes com a causa.	Falta de suporte psicológico para agentes efamiliares.	Ações alinhadas às atividades que envolvem outras secretarias do Estado.	Falta de parcerias com a comunidade acadêmica.
Conhecimento prévio de possíveis situações de risco.	Armamentos e equipamentos obsoletos.	Promoção de desenvolvimento social da comunidade.	Decadência do sistema carcerário.
Conhecimento do território para melhor trabalho em campo.	Viaturas não apropriadas ergonomicamente.	Integração e cooperação entre polícia civil, militar e corpo de bombeiros.	Falta de um sistema de informações unificado entre as polícias em âmbito nacional.
Contato direto com a população.	Controle do uso de combustível.	Aumento do efetivo por meio de concurso público.	"Nordestinação" da violência.
Aumento da sensação de segurança.	Abordagem policial "truculenta".	Aumento do número de UNISEGs em outros territórios.	Disputa entre faccções.
Projetos sociais de integração com a comunidade.	Pouca divulgação dos projetos realizados dentro da comunidade.	Reconhecimento de parte da população quanto às equipes do GAVV e GSE.	Falha do sistema judiciário em manter criminosos presos.
Parceria com as escolas da área.	Denuncias falsas.	Destaque para o projeto Acord'arte.	Problemas com Infraestrutura urbana.

Fonte: Elaboração própria

AGENDA

De acordo com o entendimento de John Kington (2003) agenda governamental é a lista de temas ou problemas a que o governo e seus associados devem se dedicar. "The agenda, as I conceive of it, is the list of subjects or problems to which governmental officials, and people outside of government closely associated with those officials, are paying some serious attention at any given time" (2003, p. 3). É utilizada, por tanto, para nortear as ações que serão tomadas e as medidas que serão priorizadas e preteridas.

A agenda do atual governo voltada para a segurança pública consiste no programa Ceará Pacífico, que foi pensado e elaborado a partir de uma análise de *benchmarking*, em que se estudou o progresso de outros territórios que tinham a mesma problemática e obtiveram êxito na resolução ou enfrentamento, como Bogotá e Medellín, na Colômbia. Pinto (2007) caracteriza benchmarking como um instrumento estratégico, pelo qual as empresas buscam aprimorar seu processo de gestão por meio de uma "troca de experiências" com outras empresas que possuem sistemática semelhante.

Segundo a secretária executiva do projeto é importante ressaltar que o Pacto Para um Ceará Pacífico visa à atuação intersetorial das entidades públicas em âmbito municipal, estadual e federal, contando com o apoio da sociedade civil para a construção de uma cultura de paz, que só será alcançada se forem realizadas ações conjuntas com os mais diversos setores, como o de Segurança Pública e Defesa Social, Direitos Humanos, Educação, Cultura, Esporte e Desenvolvimento Urbano. Dentre as medidas de efetivação dessa agenda foi encontrada a instauração das UNISEGs, a promoção de Audiências de Custódia e a oferta de serviços através da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social e da Proteção Social Básica.

Por serem políticas de prevenção social e segurança pública, atuando a partir do conceito de polícia de proximidade, de acordo com a tenente entrevistada "as UNISEGs fortalecem o vínculo entre polícia e cidadão, geram uma relação de confiança e, com isso, obtêm um resultado satisfatório na comunidade em que estão inseridas". Para isso, afirma a importância dos projetos sociais ofertados pelos policiais, entre elas as aulas de flauta, de artes marciais e as atividades lúdicas com crianças e adolescentes desenvolvidas nas escolas da área. O capitão entrevistado ressalta que embora haja a busca por maior contato com a população, é importante que se estabeleça uma relação de respeito, uma vez que a polícia é representante do Estado e precisa atuar de forma assertiva de acordo com o que a situação demandar.

As UNISEGs, como os demais projetos associados ao Ceará Pacífico, são monitoradas e avaliadas pelo Governo do Estado, possuindo dados abertos à população, corroborados pelo Laboratório de Estudo da Violência, da Universidade Federal do Ceará, pela Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social e pelo Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência.

A seguir faz-se uma sugestão para cada ponto a ser melhorado pela política a partir dos dados e informações coletadas durante a pesquisa de campo com os agentes executores da política e os que a recebem.

Quadro 2: fraquezas e sugestões

FRAQUEZAS	SUGESTÕES
Desvalorização salarial.	Redução das horas trabalhadas.
Falta de melhores treinamentos.	Obrigatoriedade de treinamentos físicos, de situações de estresse e com armas, dentro do horário de trabalho.
Falta de suporte psicológico aos policiais.	Obrigatoriedade de treinamentos físicos, de situações de estresse e com armas, dentro do horário de trabalho.
Armamento e equipamento obsoleto.	Retenção e Reaproveitamento de armamentos apreendidos, com a devida autorização da justiça e testes necessários.
Viaturas inapropriadas ergonomicamente.	Licitação para a compra de veículos adequados para o desempenho da função e remanejamento dos veículos existentes para territórios em que sejam apropriados.
Controle do uso de combustível.	Acordo entre governo e proprietários de postos de gasolina objetivando redução de preços em troca de redução de impostos.
Abordagem policial "truculenta".	Treinamentos específicos para abordagens, resguardando a integridade dos agentes e do indivíduo abordado.
Pouca divulgação dos projetos realizados dentro da comunidade.	Criação e alimentação de redes sociais que facilitem a ciência dos projetos ofertados e o maior contato entre população e agentes.
Denuncias falsas.	Campanhas de conscientização contra esse tipo de atitude.

Fonte: Elaboração própria

Quadro 3: Ameaças e Sugestões

AMEAÇAS	SUGESTÕES
Fortalecimento das facções.	Investimento no setor de inteligência.
Ampliação do mercado dos usuários de drogas.	Legalização do uso controlado da maconha.
Falta de parcerias com a comunidade acadêmica.	Programa de intercâmbio de conhecimentos, com a inserção de estágios acadêmicos de cursos como o de gestão de políticas públicas, educação física e psicologia.
Decadência do sistema carcerário.	Instalação de bloqueadores e câmeras de vídeo monitoramento nos presídios.
Falta de um sistema de informações unificado entre as polícias em âmbito nacional.	Acordo entre os Entes Federativos para instalação de um sistema unificado de informações.
"Nordestinação" da violência.	Parceria interestadual com troca de informações e formação de operações conjuntas nas fronteiras dos estados.
Disputa entre faccções.	Investimento no setor de inteligência para desarticular células e prender lideranças.
Falha do sistema judiciário em manter criminosos presos.	Maior rigor na retenção, principalmente em casos de pessoas reincidentes.
Problemas com Infraestrutura urbana.	Requalificação e manutenção de praças e terrenos, assim como investimento em iluminação pública.

Fonte: Elaboração própria – Agenda

Destacam-se alguns indicadores que surgiram conforme a pesquisa foi aprofundada durante as entrevistas, entre os problemas mais recorrentes citados estão, por parte da população, o desconforto com a abordagem policial com jovens e adolescentes da comunidade, entre os moradores entrevistados a queixa foi unanime. Quando indagados a respeito de experiência pessoal, dois afirmaram já terem sido vítimas de maus tratos durante abordagem, três afirmaram já terem presenciado e 1 disse que apenas "ouviu falar".

Os policias apontam a falta de estrutura familiar de crianças e jovens da comunidade como fator facilitador da violência, assim como problemas infraestruturais no bairro, que favorecem atividades criminosas. A desvalorização da profissão também foi ponto citado em termos gerais.

Apenas 1 morador disse não sentir diferença na sensação de segurança entre os anos antes e depois da instalação da UNISEG.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entende-se que a integração entre os diversos órgãos é fundamental para a manutenção da sensação de segurança, uma vez que a segurança pública transcende as ações habituais e rotineiras de policiamento. Fazendo um recorte de dois anos antes e dois antes depois da implementação da política, foi relatado tanto por policiais, quanto por moradores, que houve um aumento da segurança nos três bairros assistidos pela UNISEG I.

Embora não haja ainda as condições ideais de trabalho, a polícia conseguiu atingir parte da comunidade e se aproximar de moradores. Destaca-se a atuação das equipes do GAVV e do GSE, reconhecidas por 5 dos 6 entrevistados da comunidade, e por todos os agentes de segurança entrevistados.

Tendo em vista os grandes índices de violência evidenciados no trabalho e os consequentes problemas que este cenário aflora, as UNISEGs demonstram a importância de sua atuação nos territórios do estado, bem como, a necessidade de implantação de mais unidades em outras circunscrições.

Além disso, é notório que são fundamentais as políticas de segurança que visem assegurar a proteção dos indivíduos com base no respeito à dignidade humana e na aproximação com as pessoas, fazendo uso de práticas de segurança educativas que busquem também à prevenção da criminalidade. As UNISEGs indicam, de acordo com as suas atividades desenvolvidas, que visam trabalhar com base nestas concepções, reiterando, portanto, a sua importância.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS - ARTIGO UNISEG

BENGOCHEA, J.; GUIMARÃES, Luiz B. et al. **A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã.** Perspec. vol.18 no.1 São Paulo Jan./Mar. 2004. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-883920040 >. Acessado em: 04/05/2019

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 5 de outubro de 1988. Edição Senado Federal, 2018.

BRASIL. **Programa Educacional de Resistência às Drogas - Proerd.** Apresentação. Disponível em: https://www.proerdbrasil.com.br/oproerd >. Acessado em: 01/06/2018.

BRITO, Edilson de. **A Segurança Comunitária**. Revista Renascer, 2018. Disponível em: < http://revista.batistarenascer.com/category/artigos >. Acessado em: 01/06/2018.

CARVALHO, José Raimundo Et al. **Pesquisa de Condições Socioeconômicas e Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher.** Relatório Executivo I. Primeira Onda, 2016. Disponível em: < http://www.onumulheres.org.br/noticias/salvador-natal-e-fortaleza >. Acessado em: 01/06/2019.

CARVALHO, Vilobaldo A. de; SILVA, Maria do Rosário de F. e. **Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios.** Rev. katálysis, Florianópolis , v. 14, n. 1, p. 59-67, June, 2011. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid>. Acessado em: 20/07/2019.

CEARÁ. **Decreto estadual nº 31.787, de 21 de setembro de 2015**. Diário Oficial do Estado, 23 de setembro de 2015. Disponível em: < https://www.ceara.gov.br >. Acessado em: 02/05/2019.

CEARÁ, Secretaria da Saúde E. **Planilha de Doenças de Notificação Compulsória**. 2018. Disponível em: < http://www.saude.ce.gov.br/index.php/doencas-de-notificacao-compulsoria >. Acessado em: 02/06/2019.

CEARÁ. Comitê Cearense Pela Prevenção de Homicídios na Adolescência. **Relatório 2017.** Disponível em: https://www.al.ce.gov.br/phocadownload/relatorio_primeiro_semestre.pdf. Acessado em: 02/05/2018.

FREIRE, Moema Dutra. **Paradigmas de Segurança no Brasil: da Ditadura aos nossos dias.** Aurora: ano III número 5, dezembro, 2009. p. 49-58. Disponível em: http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/aurora/index. Acessado em: 25/05/2019.

IPEA. **Homicídios Brasil por UF.** Atlas da Violência, 2018. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/series >. Acessado em: 16/05/2019.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3 ed. Nova York, Harper Collins, 2003.

MOURA, Vandesvaldo de Carvalho. **Dos distritos-modelo ao ronda do quarteirão: uma nova história ou uma ilusão de ótica? Um estudo de caso**. Repositório UFC, 2009. Disponivel em: < http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/37228/1/2009_tcc_vcmoura.>. Acessado em: 25/05/2019.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas.** São Paulo: Atlas, 2007.

PINHEIRO, Ângela de A. Araripe. **A Criança e o Adolescente, Representações Sociais e Processo Constituinte**. Psicologia em Estudo. Maringá, v. 9, n. 3, p. 343-355, set./dez. 2004.

PINTO, Luiz Fernando da Silva. **O homem, o arco e a flecha: em direção à teoria geral da estratégia.** Brasília: Editora Senac-DF, 2007

ROCHA, Alexandre Pereira da. **Polícia, Violência e Cidadania: o desafio de se construir uma polícia cidadã.** Revista Brasileira de Segurança Pública: São Paulo v. 7, n. 1, 84-100 Fev/Mar 2013.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos.** CENGAGE, 2013.

SOCIAL, Secretaria de Segurança Pública e Defesa**. Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI).** Estatísticas mensais, 2018. Disponível em: < https://www.sspds.ce.gov.br >. Acessado em:07/04/2018.

VIEIRA, V. A. **As tipologias, variações e características da pesquisa de marketing.** Revista da FAE: Curitiba, 2002.

XAVIER, Antônio Roberto. **A Segurança Pública no Ceará no "Governo de mudanças": Agenda Política, feitos, fatos e promessas.** Revista do Laboratório dos Estudos da Violência e Segurança. N°18, 2016. Pág. 1-18. Disponível em: < http://www2.marilia.unesp.br/revistas >. Acessado em: 22/05/2019.

XAVIER, Antonio Roberto. **Segurança Pública: do projeto "Ceará seguro (1999-2002)" ao projeto "Ceará segurança pública moderna (2003-2006)".** Programa de Pós Graduação em Sociologia UECE, 2008. Disponível em < http://www.uece.br/ppgsociologia/index.ph>. Acessado em 06/04/2019 .

REMIÇÃO DE PENA: OS DESAFIOS DO SISTEMA PENITENCIÁRIO POTIGUAR PARA GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO

Tainá Porto Cotrim

Resumo Simples: Entendendo as funções das prisões nos contextos atuais, alicerçado à visão crítica à seletividade penal e às condições do cumprimento da pena no Brasil, que surgem questionamentos sobre como a LEP (Lei de Execução Penal nº7.210, de 1984) está sendo implementada. O objetivo deste estudo é entender como as pessoas privadas de liberdade, na área metropolitana de Natal, estão acessando o direito à educação, considerando a lei nº12.433 que alterou a LEP e dispôs sobre a Remição de Pena. A responsabilidade do estado do Rio Grande do Norte é assegurar aos custodiados o tratamento garantido por lei, no entanto, Secretaria de Estado da Educação e da Cultura junto com a Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania – SEJUC/RN a partir da Coordenação de Administração Penitenciária (COAPE) não estão conseguindo garantir o direito à educação às pessoas privadas de liberdade.

RESUMO EXPANDIDO

Entendendo as várias teorias que analisam a função das prisões, como a da criminalização da miséria considerada por Loic Wacquant (1999), ou a prisão como reforço/intensificação da categoria estigmatizada "criminoso" de Foucault (1987) e, até mesmo, a de Flauzina (2006) quando aponta a prisão como a viabilização do plano de genocídio da juventude negra, observa-se que levam a críticas à criminologia e sustentam argumentos para conceber o encarceramento como política de perseguição de determinados corpos, de controle social e do controle dos espaços públicos. A pena e contradições da "reintegração social", indicadas por Adorno (1991) e Garland (1999), também direcionam para consideração de uma realidade penal incompatível com a dignidade humana e perigosa. A superlotação, o constante crescimento de denúncias de tortura e violação de direitos fundamentais, rebeliões internas, massacres sangrentos, genocídio da juventude negra, justificam a urgência dessa pauta na agenda política.

> A falência total de tais instituições são evidentes quando elas passam a produzir em escala os próprios desvios que deveriam combater, amparadas pelo uso da força legítima, custeadas por recursos públicos e acumpliciadas por um espírito de corpo que as tornam invulneráveis e impenetráveis à fiscalização pública. Por suposição, entende-se que a administração de uma unidade prisional não seja diferente da administração de qualquer unidade do serviço público, como escola, hospital, creche, etc. Administração dos recursos materiais financeiros e humanos de qualquer serviço público prestado diretamente pelo estado é normatizado por regras comuns estabelecidas pelo Tribunal de Contas do Estado, pela Secretaria Estadual de Administração e pela Lei Orgânica do Funcionalismo Público. O diferencial de cada serviço em particular está na característica específica da clientela que atende e na especificidade da legislação que estabelece as diretrizes para seu atendimento. (SILVA, p.108,2001)

As penitenciárias brasileiras dependem dos serviços penais para efetivação da Lei de Execução Penal - LEP. O serviço é prestado às pessoas presas, que como custodiadas pelo Estado deveriam ter os direitos garantidos para assegurar a vida no cárcere. No entanto, na disputa política, a integridade da vida da pessoa presa, historicamente, não é a prioridade nas condutas e na prestação dos serviços. A situação se agrava e se agravou com tempo, o encarceramento em massa indica uma consequência. Segundo Wacquant, o encarceramento em massa é fruto de uma metodologia importada dos EUA, mal resolvida empiricamente, que além da tolerância zero a pequenos delitos, se orienta pela perseguição permanente de corpos pobres e negros (alvos), enquanto os brancos (beneficiários) sentem-se cada vez mais seguros (WACQUANT, 1999).

A Lei de Execução Penal no Brasil, em 1984, instaurou os procedimentos de execução da pena. E em relação ao acesso à educação prisional, o projeto de lei nº PLC 216/1993 inaugura as discussões de como deveria ser a educação nas prisões e as possibilidades de remição. Em 2011, o CNPCP e Conselho Nacional da Educação, institucionalizam diretrizes para garantia do direito à educação e remição às pessoas privadas de liberdade. E a lei 12.433 e Decreto nº 7.626, ambos de 2011, finalizam e direcionam a práxis pública para efetivação da lei. No decorrer desses avanços, os estados federativos brasileiros começaram a agir no sentido de implementar a remição de pena.

Em 2005, antes da prerrogativa da diminuição de pena, no Brasil a partir dos Ministérios da Educação e da Justiça, com parceria do Governo do Japão, além de representações da UNESCO, implementou-se uma política pública voltada a oferta de educação nas prisões dos estados federativos, com o nome Educando para a Liberdade. A implementação dessa política é um destaque nas disputas do sistema penitenciário, não apenas por ter tido diretrizes que priorizaram práticas e inovações teóricas em termos de processos formativos educacionais, mas também pelas articulações entre os diversos atores, mobilizações intersetoriais pelo território nacional e os marcos internacionais estabelecidos pelas redes formadas.

> "além da possibilidade de escolarização, a remição abrevia o tempo de permanência na prisão, considerando que a alteração na LEP prevê a equivalência de 12 horas de frequência escolar para redução de um dia a pena do indivíduo privado de liberdade. E, com o passar dos anos, novas interpretações do judiciário sobre alteração legislativa consolidaram jurisprudência, que estendeu o pagamento com remissão aos "leitores resenhistas" de livro. Nessa concepção, o leitor preso tem quatro dias reduzidos da pena a cada resenha, observando o limite anual de quarenta e oito dias (CNJ, 2013)." (TORRES, P.214, 2017)

Outra possibilidade posteriormente definida pelo CNJ (2015) foi a dos presos que estudam sozinhos e, mesmo assim, conseguem obter os certificados de conclusão de ensino fundamental e médio, com a aprovação no Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA) e no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), respectivamente, conseguirem remir pena.

Neste artigo objetivou-se em entender o cenário atual das políticas penais, em especial, políticas de oferta de educação prisional, e o cumprimento da responsabilidade do Estado na tutela das pessoas privadas de liberdade, a partir das contribuições da Lei nº12.433 de 29 de junho de 2011 que altera a Lei de Execução Penal e dispõe sobre a **remição de pena pelo estudo** e trabalho, além do Plano Estratégico de Educação no Âmbito do Sistema Prisional instituído a partir do decreto nº 7.626 de novembro de 2011 e o Plano Estadual de Educação nas Prisões do Rio Grande do Norte (2015). A partir disso, surgiram questionamentos sobre como as pessoas privadas de liberdade estão acessando o direito à educação e a remição no território potiguar, ou melhor na Região Metropolitana de Natal.

A educação prisional é caracterizada pela oferta de educação para jovens e adultos, isto é, dentro das modalidades estabelecidas pelo Ministério da Educação é ofertado o EJA (Educação de Jovens e Adultos). Segundo o Art. 37 da LDB, "A educação de jovens e adultos será destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos nos ensinos fundamental e médio na idade própria e constituirá instrumento para a educação e a aprendizagem ao longo da vida." Para a Freire(2016):

Os jovens e adultos que se encontram privados de liberdade já têm uma história marcada pela exclusão de direitos a processos sociais, dentre outros: saúde, segurança, moradia, educação. Desse modo, sofrem a consequência de uma dupla exclusão na relação intramuros com a educação, pois esta, apesar de ser um direito assegurado por um arcabouço legal extenso, ainda não se constitui como realidade de fato, na medida em que o atendimento educacional nos presídios brasileiros atinge um número muito resumido de internos dos nosso sistema. (FREIRE, 2016, pág. 23)

A educação prisional é desafiadora e, segundo Freire (2016), existe um movimento do Estado de priorizar uma prática ressocializadora. "Nessa linha, aspectos da dignidade humana e o próprio potencial enquanto sujeito para se desenvolver integralmente são esquecidos, acentua-se o caráter 'terapêutico e compensatório' da educação." (FREIRE, 2016, pág. 24). No entanto, é pela possibilidade de reduzir a pena que a oferta de educação se afasta do caráter terapêutico/compensador e começa a desenhar um cenário que apresenta a pessoa presa uma outra perspectiva à vida do crime. A remição de pena pelo estudo revela a possibilidade de reduzir a permanência na penitenciária, logo os danos do cárcere. Diminuindo a pena, o sujeito volta mais rápido para a sociedade, com uma perspetiva de educação como uma alternativa.

Entendendo a capilaridade intersetorial da Lei de Remição de Pena, a partir do entendimento das suas capacidades de contagiar setores como o da segurança pública e da educação, que observar o Atlas da Violência de 2019 ajuda a entender a realidade do Rio Grande do Norte:

> O Rio Grande do Norte foi um dos estados com maior crescimento na taxa de homicídios em 2017 (+17,7%). O ano foi particularmente difícil no campo da segurança pública para o potiguar. Logo em janeiro eclodiu a guerra entre o PCC e o Sindicato do Crime (SDC) na Prisão Estadual de Alcaçuz, espraiada, subsequentemente, para as ruas. No final do ano, a população ficou aturdida com o aquartelamento da Polícia e Corpo de Bombeiros Militar, que durou 14 dias e que ocorreu como forma de protesto aos atrasos de salários e à falta de condições de trabalho, com indisponibilidade de viaturas e de equipamento de proteção. Basicamente, além da questão das facções, a segurança pública no Rio Grande do Norte sofreu os reflexos da má condução da política pública, não apenas no que se refere à questão fiscal, mas também à falta de uma política clara e efetiva de segurança baseada em métodos de gestão e evidências científicas, como também tende a ser a regra na maioria dos estados brasileiros.

Considerando a situação penitenciária potiguar e as múltiplas propensões de utilizar a educação como um instrumento nas dinâmicas de segurança pública que buscou-se responder então: *Como a lei de remição de pena pelo estudo está acontecendo na Região Metropolitana de Natal? Como as penitenciárias estão cumprindo a lei? Como a educação está sendo ofertado para os privados de liberdade?*

A Região Metropolitana de Natal e suas unidades prisionais foram analisados/entrevistados na tentativa de extrair, entender e interpretar como a Secretaria de Estado da Educação e da Cultura junto com a Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania – SEJUC/RN a partir da Coordenação de Administração Penitenciária (COAPE) implementam o direito à educação para os indivíduos privados de liberdade. Foi feito um mapeamento da realidade educacional prisional potiguar nas penitenciárias da Área Metropolitana de Natal (Complexo Penal Dr. João Chaves – Pavilhão Feminino e Masculino, Unidade Psiquiátrica de Custódia e Tratamento, Cadeia Pública de Natal Raimundo Nonato, Centro de Detenção Provisória – Zona Sul, Penitenciária Estadual de Parnamirim, CDP – Nova Parnamirim, CDP – Masculina, CDP – Feminino e Penitenciária Estadual Dr. Francisco Nogueira Fernandes e CDP - Ceará Mirim). No entanto, apenas o Complexo Penal Dr. João Chaves – Pavilhão Feminino, a Penitenciária Estadual de Parnamirim, a Penitenciária Estadual Dr. Francisco Nogueira Fernandes e CDP - Ceará Mirim que atualmente ofertam educação para os custodiados.

Quadro 1

Complexo Penitenciário Dr. João Chaves [Pavilhão feminino]		
Nível	Quantidade	Percentual
Analfabeto	18	81.8%
Alfabetização	Não Informado	-
Ensino Fundamental (anos iniciais)	Não informado	-
Ensino Fundamental (anos finais)	Não Informado	-
Ensino Fundamental Completo	Não Informado	-
Ensino Médio Incompleto	Não Informado	-
Ensino Médio Completo	Não Informado	-
Ensino Superior Completo	4	18.2%
Total	22	100%

Fonte: Plano Estadual de Educação nas Prisões/RN, 2015

Quadro 2

Penitenciária Estadual de Parnamirim		
Nível	Quantidade	Percentual
Analfabeto	-	-
Alfabetização	-	-
Ensino Fundamental (anos iniciais)	-	-
Ensino Fundamental (anos finais)	-	-
Ensino Fundamental Completo	-	-
Ensino Médio Incompleto	-	-
Ensino Médio Completo	-	-
Ensino Superior Completo	2	0.4%
Não Informado	497	99.6%
Total	499	100%

Fonte: Plano Estadual de Educação nas Prisões/RN, 2015

Quadro 3

Penitenciária Estadual Dr. Francisco Nogueira Fernandes / Alcaçuz		
Nível	Quantidade	Percentual
Analfabeto	107	21.9%
Alfabetização	16	4.3%
Ensino Fundamental Incompleto	68	18.5%
Ensino Fundamental (anos iniciais)	17	4.6%
Ensino Fundamental Completo	5	1.4%
Ensino Médio Incompleto	8	2.2%
Ensino Médio Completo	4	1.2%
Ensino Superior Incompleto	2	0.5%
Ensino Superior Completo	1	0.3%
Pós-Graduação	1	0.3%
Não Informado	139	37.8%
Total	368	100%

Fonte: Plano Estadual de Educação nas Prisões/RN, 2015

Segundo o Plano Estadual de Educação nas Prisões/RN (2015), o sistema penitenciário potiguar não dispõe da função de professor em seu quadro funcional, a oferta da educação à população carcerária acontece majoritariamente a partir de programas do Governo Federal. O mesmo plano destaca a utilização do FUNDEB no seu financiamento:

> O FUNDEB é, portanto, a principal fonte financiadora da remuneração dos professores que atuam na EJA nos estabelecimentos penais, de acordo com a lei; além de destinar-se ao aperfeiçoamento dos professores, aquisição de material didático, literário e outras ações de promoção e desenvolvimento da educação básica. Resolução do CNE/CEB nº 2/2010. (BRASIL, 2015, p.33)

Quadro 4

Perfil Educacional dos Presos do Estado RN, 2015		
Nível	Quantidade	Percentual
Analfabeto	1291	18.3%
Alfabetização	568	8.1%
Ensino Fundamental Incompleto	3852	54.7%
Ensino Fundamental (anos iniciais)	-	-
Ensino Fundamental (anos finais)	-	-
Ensino Fundamental Completo	323	4.6%
Ensino Médio Incompleto	420	6%
Ensino Médio Completo	344	4.9%
Ensino Superior Incompleto	40	0.6%
Ensino Superior Completo	16	0.2%
Pós-Graduação	1	0.01%
Não Informado	189	2.7%
Total	7044	100%

Fonte: Plano Estadual de Educação nas Prisões/RN, 2015

Segundo a SEEC, o recurso principal para a educação nas penitenciárias no estado do RN vem do programa federal PROJOVEM URBANO. Existem ainda a continuação de algumas iniciativas, como a do Brasil Alfabetizado e do Educando para a Liberdade, menos presente na atualidade. O PROJOVEM oferta educação fundamental na modalidade EJA. O ciclo do programa dura 18 meses e atende pessoas presas de 18 a 29 anos, são ofertadas disciplinas de Português, Matemática, Inglês, Ciências da Natureza, Ciências Humanas e Formação Cidadã, a Formação Profissional é dada a partir de um projeto. O projeto de formação profissional é atribuído a uma área específica de atuação[1]. Existe, também, a atuação de agentes penitenciários com formações na área da educação que colaboram, por afinidade e espontaneamente, nas dinâmicas educacionais. Existem dois centros equipados para teleaulas instalados na Penitenciária Estadual de Alcaçuz e na ala feminina do Complexo Penal Dr. João Chaves. E em virtude da superlotação da Unidade Complexo Penal Dr. João Chaves, desde 2011 não é possível a oferta do Ensino Fundamental – anos iniciais e finais e Ensino Médio. O monitoramento das ações educacionais é realizado pelas Diretorias Regionais de Educação – DIRED e Subcoordenadoria de Educação de Jovens e Adultos - SUEJA.

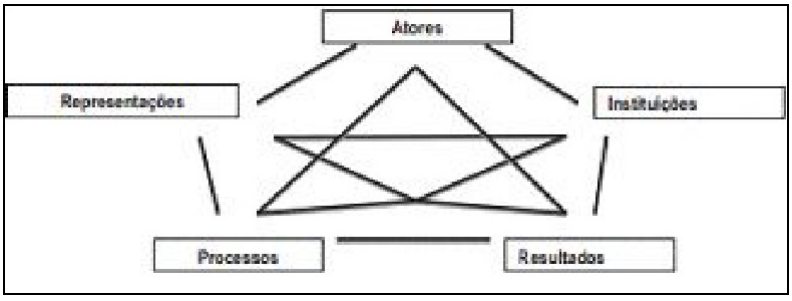
Os alunos do sistema penitenciário da Região Metropolitana de Natal têm suas matrículas vinculadas ao Centro de Educação de Jovens e Adultos, denominada Escola Certificadora, porém as aulas acontecem nas próprias penitenciárias. Já os professores que atendem o sistema penitenciário potiguar, caso sejam do programa PROJOVEM URBANO são professores escolhidos por edital, podendo ou não ser vinculados à SEEC, sendo contratados temporariamente. Já os demais professores (que não são do PROJOVEM) vinculados à SEEC, são convidados, podendo aceitar (ou não) e temporariamente trabalhar nas penitenciária. Segundo os representantes da SEEC, um dos desafios maiores na gestão da educação prisional é superar a resistência à articulação de iniciativas do sistema penitenciário. Os atores resistem à atuar pelo/para o sistema penitenciário, sendo um dos motivos que a educação prisional não chegar nas agendas políticas. As práticas ilícitas do Estado impossibilita que as penitenciárias brasileiras administram serviços que promovam dignidade.

Fica por responsabilidade da SEJUC contabilizar as horas a serem consideradas na remição (artigo 12 da LEP). A partir da contagem das horas de aula assistida ou da nota alcançada nos exames, ENEM ou ENCCEJA, (que segundo os gestores da SEJUC, as pessoas presas são inscritas nos exames pela própria secretaria de justiça). As informações/notas são enviadas à 17ª Vara de Execução Penal, Natal/RN, onde o juíz de execução penal viabiliza a redução da pena.

Como desafios a serem considerados dentro da implementação da educação prisional, estão os problemas enfrentados pelos diversos gestores do sistema penitenciário por conta dos resultados do encarceramento em massa[3], que traz efeitos para as diversas áreas que esbarram na garantia da dignidade da pessoa presa. A superlotação inviabiliza a promoção dos direitos. Mesmo quando as penitenciárias são pensadas com espaços para serviços como escolares, ou de trabalho, ou até religiosos, etc, impossibilitam o serviço penal, quando na "necessidade" rotineira convertem a função dos espaços para celas. A superlotação impacta na condição de sobrevivência do ambiente carcerário, a falta de espaço, além da necessidade de fazer a gestão da informação prisional para se alinhar a um sistema penal menos danoso. Ou seja, as dificuldades encontradas são provenientes também da falta de professores para atuação, mas igualmente das condições físicas inadequadas para o desenvolvimento da atividade educacional (os ambientes destinados às aulas, eventualmente, mudam suas funções e muitos desses espaços passam a ser utilizados para acolhimento de novos custodiados) e dos recursos insuficientes.

A Lei de Remição de Pena pelo estudo aparece neste artigo como um instrumento de gestão e para isso serão consideradas as contribuições teóricas francesas de Instrumentos de Ação Pública (IAP) feitas por Lascoumes e Le Galès (2012). O IAP é uma hibridização de capacidades técnicas com as estratégias políticas para resolução de problemas. É nesse sentido que analisar os instrumentos de ação pública revela complexidades, escolhas, valores e concepções da prática da administração pública. Os instrumentos revelam singularidades históricas na estruturação de relações entre governantes e governados. Sendo assim, entende-se como funções dos instrumentos a de organizar relações sociais, serem utilizados como ferramentas da governabilidade e, também, um meio para repensar os modelos postos de políticas públicas (LASCOUMES, LE GALÈS, 2012). A abordagem da ação pública compreende cinco elementos articulados e interagindo entre si e, ainda, definem o pentágono das políticas públicas como uma possibilidade pertinente de análise. No pentágono, os elementos equivalem aos vértices, que são representações, atores, instituições, processos e resultados.

Figura 1 - Pentágono da Ação Pública



Fonte: LASCOUMES, LE GALÈS, 2012.

Ao adotar o Pentágono para análise qualitativa da ação pública, torna-se possível entender como esses elementos interagem, produzindo um resultado que vai depender de como foi viabilizado a interação desses mesmo elementos. Os *atores* podem ser individuais ou coletivos, dotados de recursos, além de autonomia, capacidade e estratégia de escolhas que influenciam, neste caso, são desde as pessoas privadas de liberdade (do sistema fechado, semi-aberto ou aberto), os egressos, as famílias dessas pessoas, a sociedade civil, os gestores do Ministério da Justiça e da Educação, os gestores da SEJUC e SEEC, os professores, os diretores das penitenciárias, além dos integrantes da Vara de Execução Penal, os ativistas, as Universidades e a Pastoral Carcerária. As *instituições* são as normas, regras, rotinas, procedimentos que governam as interações, que aqui se destacam a Lei de Execução Penal, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Resolução nº 2, de 19 de maio de 2010 (Conselho Nacional de Educação), Resolução nº 3, de 11 de março de 2009 (Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), Resolução nº 213, DE 15 de dezembro de 2015 (Conselho Nacional Justiça), Decreto nº 7.626, de 24 de novembro de 2011 (Institui o Plano Estratégico de Educação no âmbito do Sistema Prisional), Lei nº 12433 (que altera a LEP), etc.

Já os *resultados*, são as consequências, os efeitos da ação pública (LASCOUMES, LE GALÈS, 2012), que pelo Plano Estadual de Educação nas Prisões/RN (2015), o diagnóstico para situação é a cobertura insatisfatória da oferta de educação para remição de pena, enquanto a demanda por estudo aumenta entre as pessoas presas. Os *processos* vão formar as interações no decorrer do tempo, a viabilização da ação, a materialização da rotina para acesso ao serviço, neste caso como o acesso a educação vai conduzir a redução da pena. Para entender a as *representações*, precisa-se assumir um olhar sensível para os valores presentes nas condutas dos atores, eles vão direcionar o processo. Missão institucional, propósitos do agir, valores, referenciais cognitivos vão conduzir os gestores. As concepções dos gestores da SEEC e da SEJUC se alinham na tentativa de encarar o encarceramento em massa a partir da promoção dos direito e da dignidade humana pelos serviços penais. Os gestores, como agentes do Estado, tentam agir na direção de reduzir as ilicitudes causadas pela superlotação, estimulando iniciativas de prestação de serviços. No entanto, o cenário penitenciário é tão caótico, que são poucas ações que vão conseguir sensibilizar a agenda política, a agenda governamental e a pressão social.

CONCLUSÃO:

A Secretaria de Estado da Educação e da Cultura junto com a Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania – SEJUC/RN a partir da Coordenação de Administração Penitenciária (COAPE) não conseguem ampliar a Remição de Pena pelo estudo. Não existe uma política articulada e abrangente pelo Governo Federal e as necessidades dos(as) presos(as) não são atendidas, as práticas educacionais não se integram a rotina penitenciária e não efetivam o direito à educação às pessoas privadas de liberdade. As metas listadas no Plano Estadual de Educação nas Prisões do Rio Grande do Norte de 2015, são menosprezadas na agenda do estado pela falta de um programas e incentivos federais.

Para o devido cumprimento da lei, seja pela forma da LEP ou LDB, igualmente para estabelecimento de uma nação cidadã mais igual, que promova dignidade humana, é urgente o movimento de desencarcerar: desafogar as penitenciárias. Só assim, para que os ambientes de custódia se organizem para ofertar serviços penais, desde uma adequada condição de custódia até serviços como os educacionais, de trabalho, religiosos, de assistência médica, etc. Além das direções desencarceradoras, deve-se articular os setores da segurança pública (representado pela Justiça e pelo Sistema Penitenciário) e da Educação (processos formativos educacionais conscientes das limitações dos muros) para viabilizar intersetorialidade. A Educação e a remição de pena se alinham ao tentar possibilitar perspectivas diversas a pessoas presa, seja na potência da Educação, seja na potência desencarceradora.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

ADORNO, Sérgio. **A prisão sob a ótica de seus protagonistas: itinerário de uma pesquisa.** São Paulo: Tempo Social - Revista de Sociologia da USP, nº 3, v.1-2, p. 7-40, 1991.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). **Câmara de Educação Básica (CEB). Resolução nº 2, de 19 de maio de 2010.** Dispõe sobre as Diretrizes Nacionais para a oferta de educação para jovens e adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, Seção 1, p. 20, 20 maio 2010.

BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP). **Resolução nº 3, de 11 de março de 2009.** Dispõe sobre as Diretrizes Nacionais para a Oferta de Educação nos Estabelecimentos penais. Diário Oficial da União,Brasília, Seção 1, p. 22, 25 mar. 2009.

_____. Lei de Execução Penal. **Decreto Lei nº 7210 de 11 de julho de 1984.** Instituição da Lei de Execução Penal. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, poder Executivo, Brasília, DF, 13 de julho de 1984.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar PLC 216/1993.** Altera Lei 7.210/84, e dispõe sobre a inserção da remição da pena pela educação na Lei de Execução Penal. Brasília, DF, 1993.

FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. **Corpo negro caído no chão: o sistema penal e o projeto genocida do estado brasileiro**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**; tradução de L. M. Ponde Vassalo. Petrópolis: Vozes, 1987.

FREIRE, Francisca Daise Galvão. **Processos educacionais no cárcere: um estudo sobre as representações sociais de jovens adultos nas prisões.** Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação. Natal, RN, 2016.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **A ação pública abordada pelos seus instrumentos**. In: **Revista Pós Ci. Soc.** V.9 n. 18/2012.

MOREIRA, Fábio Aparecido. **Educação prisional: gênese, desafios e nuances do nascimento de uma política pública de educação.** Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2016)

SILVA, Roberto da. **A eficácia sociopedagógica da pena de privação da liberdade.** 2001. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2001.

TORRES, Eli da Silva Narciso. **A gênese da remição de pena pelo estudo: dispositivo juridico-político e a garantia do direito à educação aos privados de liberdade no Brasil.** Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, 2017.

UNESCO. Educando para a liberdade: trajetória, debates e proposições de um projeto para a educação nas prisões brasileiras. Brasília: Unesco, Governo Japonês, Ministério da Educação, Ministério da Justiça, 2006.

WACQUANT, Loïc. ***As Prisões da Miséria***. Paris: Raisons d'Agir, 1999.

ROUBO E FURTO DE VEÍCULOS NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE EM 2017

Járvis Campos (UFRN)
Luciana Conceição de Lima (UFRN)

Os autores agradecem à Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Defesa Social do Estado pela cessão dos dados de furtos e roubos dos municípios do RN em 2017, e também ao bolsista de extensão Diego Francisco de Aguiar Silva pela colaboração na manipulação das bases de dados utilizadas.

INTRODUÇÃO

O objetivo principal do presente estudo foi traçar o perfil de ocorrências de roubos e furtos de veículos nos municípios do estado do Rio Grande do Norte em 2017. Como fonte de informações, foram utilizados dados da Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Defesa Social do Estado do estado potiguar. O crescimento acelerado da frota de veículos nos últimos anos é um fenômeno notório em todas as partes do Brasil (DENATRAM, 2007; 2017). Se, por um lado, essa expansão acelerada aumentou a oferta e a demanda do mercado "primário", o mesmo ocorre em relação ao mercado "secundário" de veículos, no qual atua o crime, por meio do furto e roubo, seguido de locais de desmanches e o crescimento de mercados ilegais (VICENTINI, 2018).

Dados do Fórum Brasileiro de Segurança Púbica mostram para o Rio Grande do Norte em 2017 uma taxa de roubo e furto de veículos de 672,1 ocorrências por 100 mil veículos, configurando-se a 6ª maior do país (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2018). Entre os fatores associados ao roubo e furto de veículos, trabalhos prévios indicam o valor do automóvel e sua "liquidez" no mercado de revenda, existência e valor gasto com seguro, sexo e idade do proprietário do veículo, nível de desigualdade social, entre outros (MADALOZZO; FURTADO, 2011; RESENDE;VIEGAS, 2011). Dados do portal da Superintendência de Seguros Privados – SUSEP mostram também que a sinistralidade média é muito mais elevada nas regiões metropolitanas, quando comparado às cidades médias (SUSEP, 2019).

Nesse contexto, a análise das informações oriundas da Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social das ocorrências de roubo e furtos de veículos tem o grande potencial de contribuir com ações de planejamento na área de inteligência das instituições de segurança pública. Esse trabalho se divide em 5 seções: introdução, contexto sobre roubos e furtos de veículos no Brasil e no Rio Grande do Norte, dados e métodos, resultados e referências bibliográficas.

CONTEXTO SOBRE ROUBOS E FURTOS DE VEÍCULOS NO BRASIL E NO RIO GRANDE DO NORTE

Os roubos e os furtos de veículos podem ser enquadrados na categoria dos crimes não letais contra o patrimônio, e no caso do Brasil, a tendência é de redução tanto na taxa de roubo quanto na taxa de furto (taxas por 100 mil veículos, calculadas a partir da frota de veículos informada pelo Departamento Nacional de Trânsito) (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2019a). Todavia, observa-se que para um determinado grupo de unidades da federação essas taxas seguem na contramão da tendência nacional. De 2016 para 2017, apenas oito dos 27 estados brasileiros apresentaram variação positiva (portanto, aumento) nas taxas de roubo e furto de veículos: Espírito Santo (60,9%), Amazonas (25,3%), Pará (19,1%), Rio de Janeiro (16,9%), Pernambuco (16,1%), Rio Grande do Norte (8,3%), Ceará (3,3%) e Paraíba (1,9%) (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2019a). Chama a atenção nesse grupo a participação de estados da Região Nordeste, uma região que também se destacado pelo aumento da criminalidade violenta, como por exemplo, elevações nas taxas de homicídios (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2019b).

No que se refere ao Rio Grande do Norte, entre 2016 e 2017 a taxa de roubos e furtos seguiram tendências distintas. Enquanto a taxa de roubos passou de 507,9 para 564,7 ocorrências por 100 mil veículos (variação de 11,2%), a taxa de furtos passou de 112,9 ocorrências para 107,3 por 100 mil veículos, ou seja, uma variação de -4,9% (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2019a). Tendo em vista que, ao contrário dos furtos, os roubos pressupõem a subtração de um bem mediante o uso de violência ou de ameaça grave, a predominância desse componente no caso do Rio Grande do Norte se insere em um contexto de escalada da criminalidade. O estado do Rio Grande do Norte apresentou em 2017 uma sucessão de episódios significativos para a Segurança Pública no Estado: a maior taxa de homicídios do país (62,8 óbitos por 100 mil habitantes), conflitos entre facções criminosas na Prisão Estadual de Alcaçuz resultando em várias mortes de presidiários e greves de setores como a Polícia e Corpo de Bombeiros Militar em função de condições precárias de trabalho a esses profissionais. Adicionalmente, naquele mesmo ano, o Rio Grande do Norte liderou as estatísticas de taxas de homicídios de jovens no país (152,3 óbitos por 100 mil habitantes) e de taxas de homicídios por arma de fogo (54,9 óbitos por 100 mil habitantes) (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2019b).

No Brasil, a Lei 12.977/2014 também conhecida como Lei dos Desmanches, foi criada para regular e disciplinar a atividade de desmontagem de veículos automotores terrestres. Vicentini (2018) verificou para o estado de São Paulo impacto significativo dessa lei na redução de sinistros de roubos e furtos de veículos e também na redução das indenizações pagas pelas seguradoras.

A existência e valor gasto com seguro também são relatados como fatores associados ao roubo e furto de veículos. No estudo de Madalozzo e Furtado (2011) para a capital paulista verificou-se que ter seguro eleva a probabilidade de um indivíduo ter o automóvel roubado ou furtado. No estudo clássico de Ehrlich e Becker (1972) o conceito de *moral hazard* relaciona-se ao fato de que o mercado de seguros reduz o senso de auto-proteção dos indivíduos, ou em outras palavras, uma vez segurado há maior exposição ao risco.

Em que pese a relevância dos estudos descritos acima para a compreensão do fenômeno de roubo e furto de veículos, bem como seus fatores associados, se observa uma carência de estudos que analisem as ocorrências de roubo e furto de veículos em unidades mais desagregadas, tais como os municípios. Nesse contexto, a análise das informações oriundas da Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social apresentam o grande potencial de contribuir com ações de planejamento na área de inteligência das instituições de segurança pública, para o Estado do Rio Grande do Norte.

DADOS E MÉTODOS

Esse artigo utiliza base de dados da Polícia Civil do estado do Rio Grande do Norte, e organizados pela Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Defesa Social (SESED). São utilizadas informações para o ano de 2017, e que contém variáveis: data de ocorrência, local de ocorrência, características do veículo, características demográficas do requerente e desfecho da ocorrência (veículo recuperado ou não).

Em estudos sobre criminalidade, a componente espacial se apresenta como um importante elemento de pesquisa, devido à forte dependência espacial (ou distribuição não aleatória) das ocorrências nas mais diversas escalas e territórios analisados, sendo que, no caso de roubos e furtos de veículos, estudos tem utilizado técnicas de estatística espacial (OHLSSON E JOHANSSON, 2010; OLIVEIRA, 2008). Para este trabalho será adotado o método de auto correlação espacial (bem como de métodos de análise exploratória) para a identificação e análise da distribuição espacial bem como do perfil e características dos roubos e furtos de veículos.

RESULTADOS

A Tabela 1 apresenta algumas características do mercado de seguros de veículos no Rio Grande do Norte. Dados de 2017 da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) mostram um maior percentual de segurados do sexo masculino (57%), com idade superior a 55 anos (25,1%) e com valor médio de Prêmio de R$ 2,393.

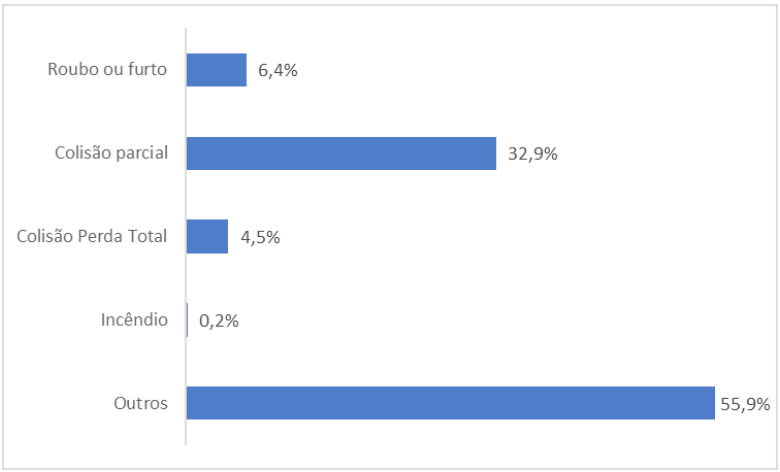
Tabela 1: Características do mercado de seguros de veículos do Rio Grande do Norte, 2017

Características demográficas dos segurados	N	%
Sexo		
Feminino	26.149	43,0%
Masculino	34.605	57,0%
Grupos etários		
Entre 18 e 25 anos	4.046	6,0%
Entre 26 e 35 anos	14.607	21,7%
Entre 36 e 45 anos	16.463	24,4%
Entre 46 e 55 anos	15.388	22,8%
Maior que 55 anos	16.897	25,1%
Estatísticas dos Prêmios, no RN, em 2017		
Min	-	
1° Quartil	R$ 413	
Mediana	R$ 901	
Média	R$ 2.393	
3° Quartil	R$ 2.393	
Máx	R$ 411.883	

Fonte dos dados básicos: SESED, 2017.

Conforme é possível verificar pelo Gráfico 1, em 2017 os roubos e furtos respondiam por 6,4% do total de sinistros de veículos no Estado, superando os percentuais de colisão com perda total e incêndios.

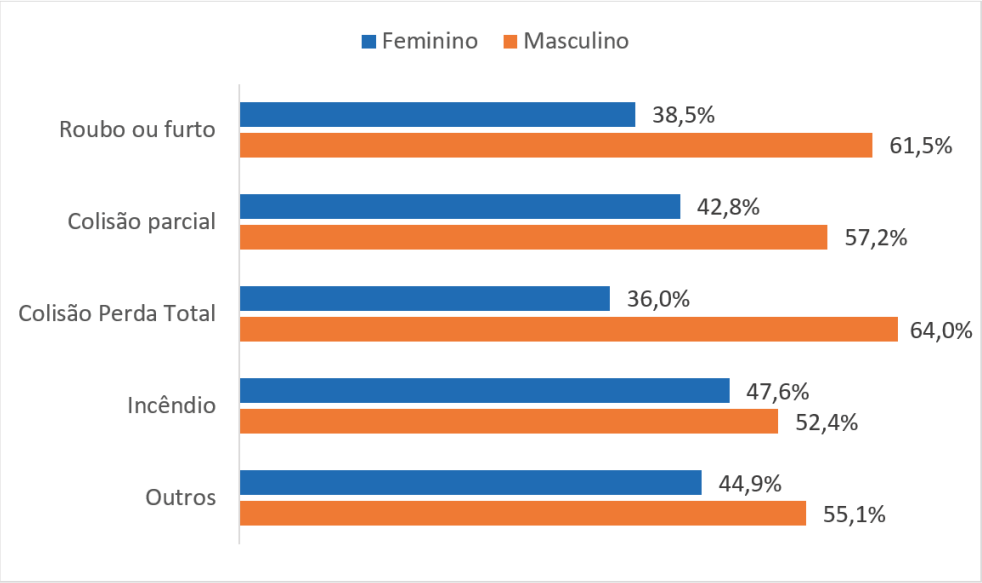
Gráfico 2: Distribuição dos sinistros de veículos segundo a causa, Rio Grande do Norte, 2017



Fonte dos dados básicos: SESED, 2017.

Quando comparado por sexo, nota-se que no grupo dos sinistros por roubos e furtos de veículos foi maior a participação de segurados do sexo masculino (61,5%), assim como em todas as demais categorias. É sabido que condutores do sexo masculino predominam no trânsito e tendem a apresentarem também comportamentos de maior risco, como talvez, maior exposição ao roubo e furto de seu veículo (GRAF.3):

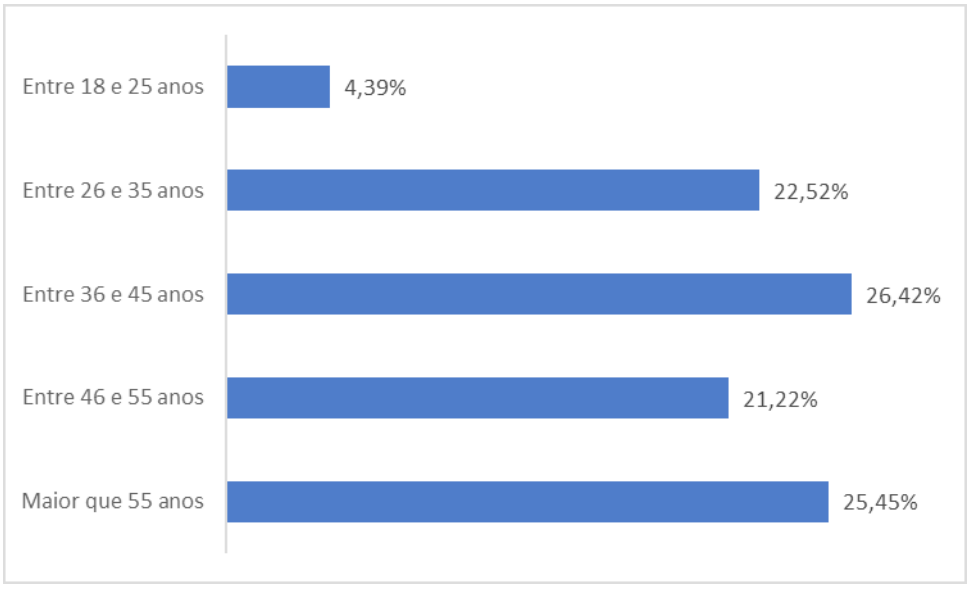
Gráfico 3: Distribuição dos sinistros de veículos segundo a causa e sexo do segurado, Rio Grande do Norte, 2017



Fonte dos dados básicos: SESED, 2017.

E por fim, quando analisada a faixa etária do segurado cujo veículo foi roubado ou furtado em 2017, observa-se que a maior parte tinha entre 36 e 45 anos (26,4%) (GRAF.4).

Gráfico 4: Distribuição dos sinistros de roubo e furto de veículos segundo o grupo etário do segurado, Rio Grande do Norte, 2017

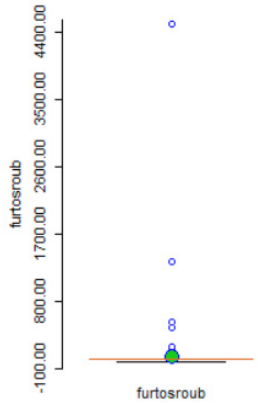


Fonte dos dados básicos: SESED, 2017.

Madalozzo e Furtado (2011) também encontraram que as chances de se ter um automóvel roubado diminuem para indivíduos em uniões estáveis, e também, entre indivíduos mais ricos. Nesse último caso, o alto valor dos veículos adquiridos por esses indivíduos que, por seu alto valor, tendem a ser menos atrativos no mercado de revenda.

Em relação aos dados de roubos e furtos no nível dos municípios, destaca-se no boxplot (Gráfico 5) o município de Natal, com 4.509 ocorrências, o que dificulta a visualização do intervalo interquartílico, dado que a mediana e a média são de, respectivamente, duas e 49 ocorrências

Gráfico 5: Boxplot, sobre os sinistros de roubo e furto de veículos por municípios, Rio Grande do Norte, 2017

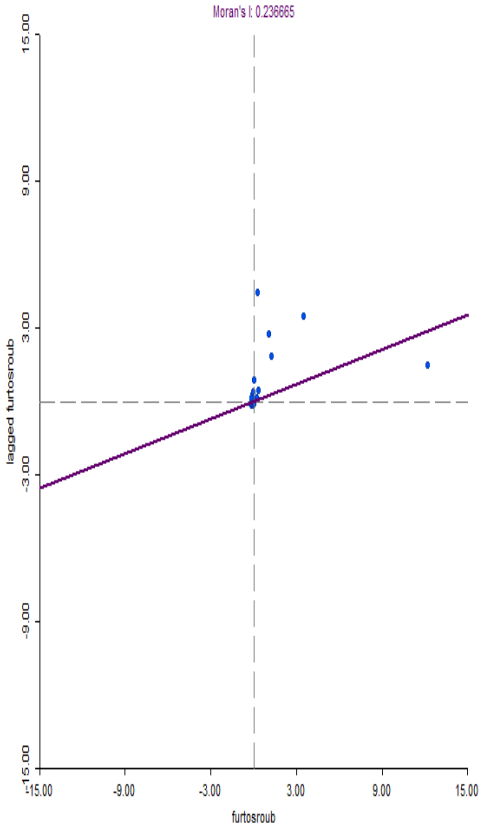


	furtosroub
min	0
max	4509
Q1	1
median	2
Q3	8
IQR	7
mean	49.5210
s.d.	365.9301

Fonte dos dados básicos: SESED, 2017.

Em que pese a concentração das ocorrências na capital do estado, foi aplicado o método de autocorrelação espacial para verificar a existência de dependência espacial (ou distribuição não aleatória) das ocorrências no nível dos municípios do Rio Grande do Norte. O Gráfico 6 apresenta o diagrama de Moran, no qual mostra a não aleatoriedade do fenômeno no espaço, embora a dependência espacial ocorra de forma não acentuada, e predominantemente positiva, em relação ao número de ocorrências de roubo e furto de veículos. Ressalta-se que fora utilizada uma matriz de contiguidade de primeira ordem (critério de vizinhança do tipo *queen*).

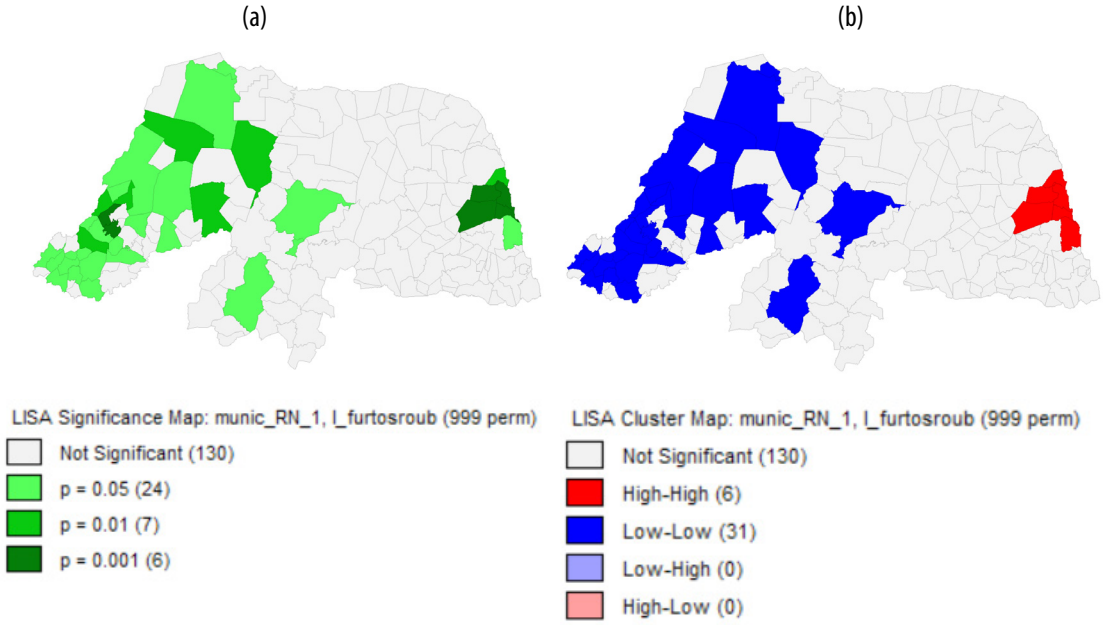
Gráfico 6: Diagrama de Moran, sobre os sinistros de roubo e furto de veículos por municípios, Rio Grande do Norte, 2017



Fonte dos dados básicos: SESED, 2017.

O mapa 1 mostra os resultados do teste de significância estatística (a partir de 999 permutações) e o mapa de cluster, para os municípios do Rio Grande do Norte. É possível identificar duas regiões bem definidas, sendo a primeira constituída por alguns municípios da Região Metropolitana (RM) de Natal, onde se predomina cluster de correlação alta e positiva em relação aos vizinhos, quanto aos sinistros de roubo e furto de veículos; e, por outro lado, na região oeste, um conjunto (maior) de municípios, marcados pela correlação baixa e positiva em relação aos vizinhos, em relação às ocorrências. Naturalmente, os municípios do interior do Estado são marcados por um baixo contingente populacional e por uma pequena frota de veículos, em face aos municípios da RM de Natal. Contudo optou-se, para este estudo exploratório, analisar os valores absolutos da distribuição do número de ocorrências, em detrimento às proporções em relação à frota, para se ter um primeiro olhar sobre a distribuição/concentração das ocorrências, dentro do estado.

Mapa 1: Mapa de Significância (a) e de Cluster (b), referente aos sinistros de roubo e furto de veículos por municípios, Rio Grande do Norte, 2017

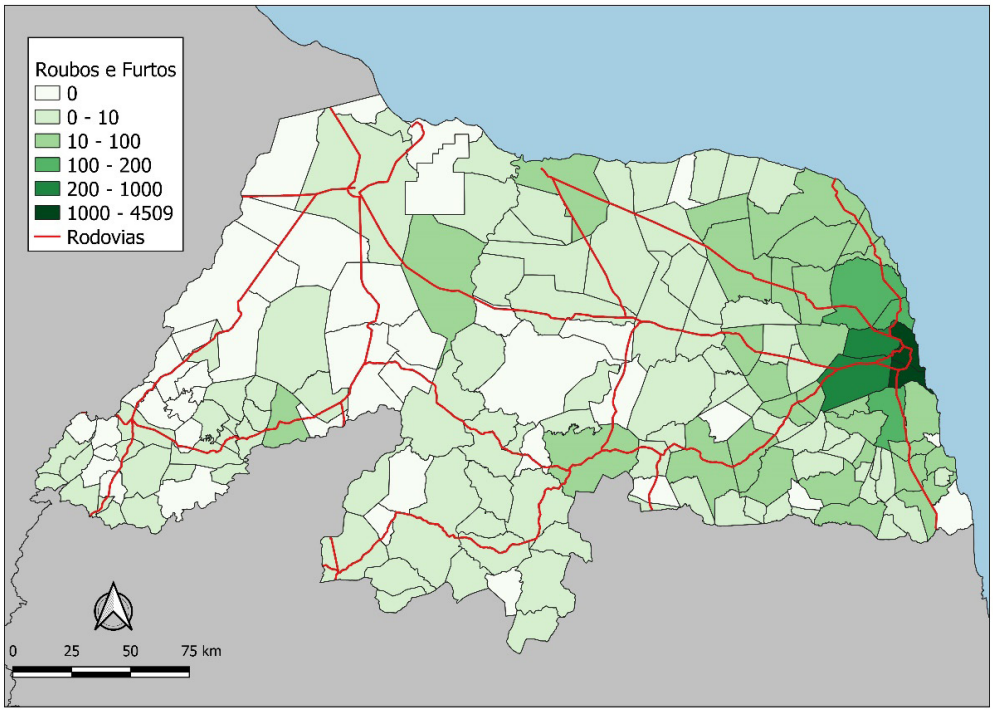


Fonte dos dados básicos: SESED, 2017.

O mapa 2 apresenta o mapa temático da distribuição dos sinistros de roubo e furto de veículos, por municípios, onde se observa que não há uma relação direta com a malha de rodovias federais do estado. De fato, verifica-se uma concentração das ocorrências na RM de Natal, com um eixo nos sentidos norte e sul da Região Metropolitana (com elevado número de ocorrências), somado a municípios isolados do interior do estado, com destaque para Macau, Assú, Currais Novos e Patu; todos estes com mais de 100 sinistros registrados pela Polícia Civil no ano de 2017.

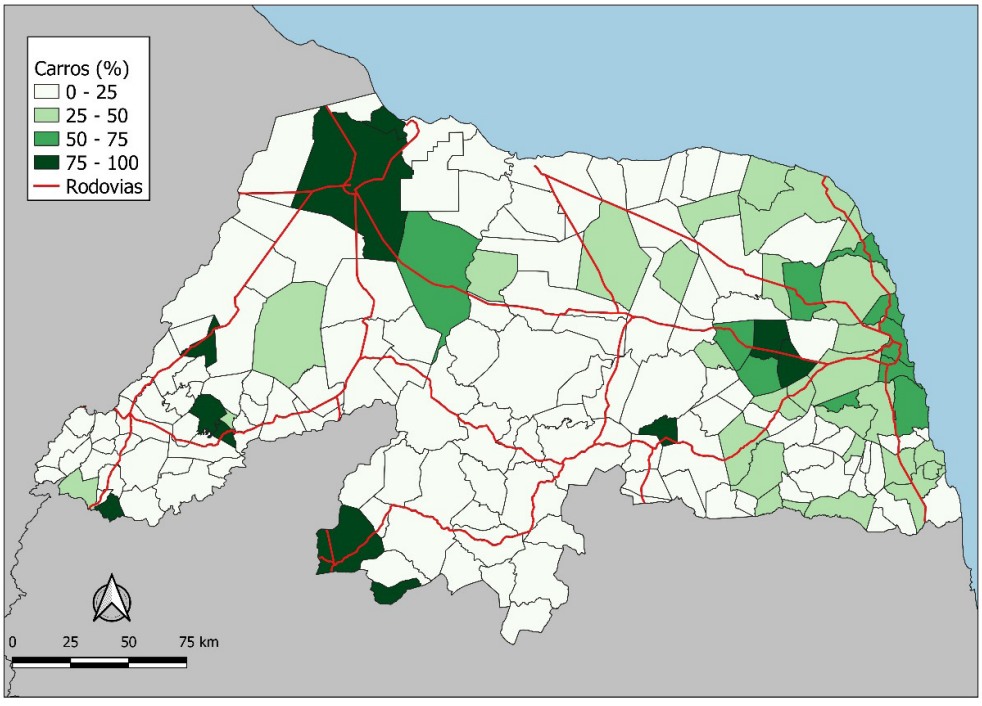
O mapa 3 mostra o percentual de ocorrências com veículos do tipo carro, onde se verifica uma maior proporção nos municípios de Santa Maria e São Pedro (à oeste da RM de Natal), Serra Negra do Norte e Ipuera (ao sul do estado), além de alguns municípios isolados na porção oeste, com destaque para Mossoró.

Mapa 2: Distribuição dos sinistros de roubo e furto de veículos por municípios, Rio Grande do Norte, 2017



Fonte dos dados básicos: SESED, 2017.

Mapa 3: Distribuição dos sinistros de roubo e furto de veículos por municípios, segundo a proporção de carros, Rio Grande do Norte, 2017



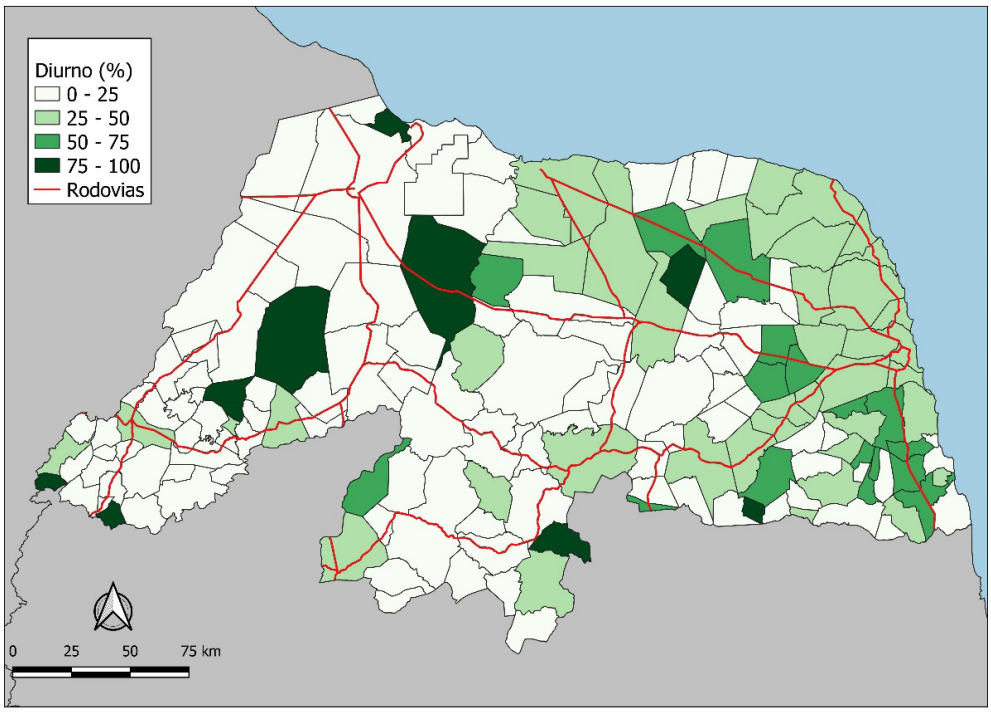
Fonte dos dados básicos: SESED, 2017.

Já o mapa 4 apresenta a distribuição dos sinistros de roubo e furto de veículos, segundo a proporção de ocorrências diurnas, no qual se verifica uma prevalência das ocorrências no período noturno, para a grande maioria dos municípios do interior do estado, enquanto que a maioria das ocorrências dos municípios da porção leste (incluindo a RM) ocorre no período diurno.

O mapa 5, por sua vez, mostra a distribuição das ocorrências segundo a proporção de vítimas do sexo masculino. É interessante notar que os poucos municípios em que se observa uma prevalência das vítimas do sexo feminino estão concentrados no interior do estado, mais especificamente nos municípios do entorno de Mossoró, muito embora este município apresente uma prevalência de vítimas do sexo masculino.

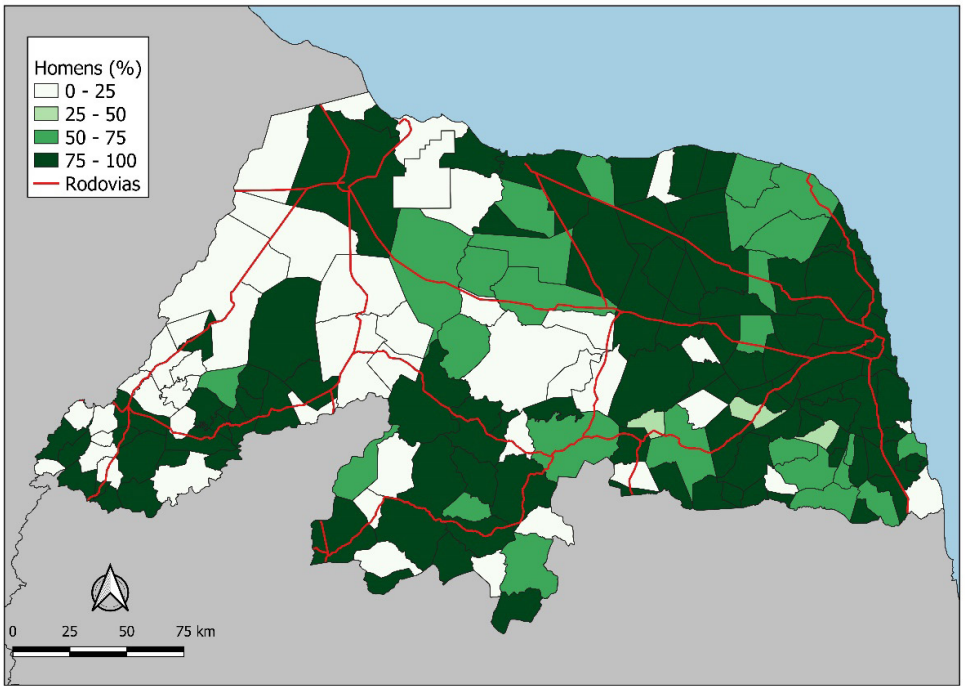
Por fim, o mapa 6 mostra que a proporção de vítimas com idade acima de 65 anos é muito baixa em praticamente todos os municípios do Rio Grande do Norte, à exceção de Fernando Martins, Afonso Bezerra e Umarizal, que devem ser alvo de atenção das autoridades, em decorrência deste tipo específico de sinistro.

Mapa 4: Distribuição dos sinistros de roubo e furto de veículos por municípios, segundo a proporção de ocorrências diurnas, Rio Grande do Norte, 2017



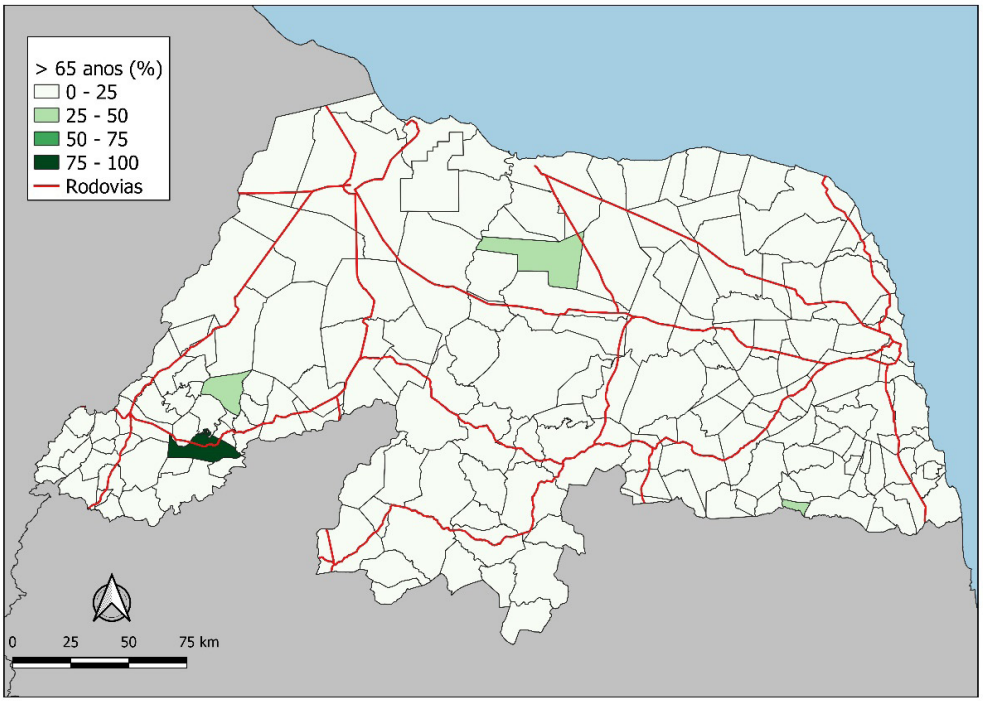
Fonte dos dados básicos: SESED, 2017.

Mapa 5: Distribuição dos sinistros de roubo e furto de veículos por municípios, segundo a proporção de vítimas do sexo masculino, Rio Grande do Norte, 2017



Fonte dos dados básicos: SESED, 2017.

Mapa 6: Distribuição dos sinistros de roubo e furto de veículos por municípios, segundo a proporção de vítimas maior de 65 anos, Rio Grande do Norte, 2017



Fonte dos dados básicos: SESED, 2017.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANSELIN, L., FLORAX, R. J. G. M. (eds) **Advances in spatial econometrics,** Springer: Berlim, 2004.

DENATRAM. **Frota de veículos**. Departamento Nacional de Trânsito - DENATRAM. Ministério das Cidades, Brasília. Disponível em < https://www.denatran.gov.br/estatistica/237-frota-veiculos>. Acesso em 07. Set. 2018.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Estatísticas**. São Paulo. Disponível em < http://www.forumseguranca.org.br/estatisticas/introducao/>. Acesso em 04. Abril. 2019. 2019a.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da violência 2019.** Brasília: Rio de Janeiro: São Paulo: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública. 2019b.

MADALOZZO, R.; FURTADO, G. M. Um estudo sobre a vitimização para a cidade de São Paulo. Rev. **Revista de Economia Política**, São Paulo , v. 31, n. 1, p. 160-180, Mar. 2011 .

OHLSSON, E., JOHANSSON, B. The Basics of Pricing with GLMs. **In: Non-Life insurance Pricing with Generalized Linear Models.** EAA Lecture Notes. Springer, Berlin, Heidelberg, 2010.

OLIVEIRA, C. A. Análise Espacial da Criminalidade no Rio Grande do Sul. **Revista de Economia.** Curitiba, v.34, n.3, p.35-60, set/dez 2008.

RESENDE, J. P. de; ANDRADE, M. V. Crime social, castigo social: desigualdade de renda e taxas de criminalidade nos grandes municípios brasileiros. **Estudos Econômicos**, São Paulo , v. 41, n. 1, p. 173-195, Mar. 2011.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E DAS FINANÇAS – SEPLAN. **Diagnóstico da situação da segurança pública no Rio Grande do Norte: Sumário executivo, documento de trabalho.** Ratton, J. R. (org). Natal. Grupo Banco Mundial, Governo do Estado do Rio Grande do Norte, 2015.

SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS – SUSEP. **Sinistralidade média e prêmio.** Disponível em <http://www.susep.gov.br/>. Acesso em: 20 de jan. de 2019.

SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS – SUSEP. **AUTOSEG - Sistema de Estatísticas de Automóveis da SUSEP.** Disponível em < http://www2.susep.gov.br/menuestatistica/Autoseg/principal.aspx>. Acesso em: 19 de jul. de 2019.

VICENTINI, M.F. **Avaliação do Impacto da ?Lei dos Desmanches? (Lei Nº 12.977/2014) na Indústria de Seguros.** 2018. Dissertação (Mestrado em Mestrado Profissional em Economia) - Fundação Getúlio Vargas - Escola de Economia de São Paulo.

SEGURANÇA PÚBLICA E VIOLÊNCIA CONTRA A POPULAÇÃO LGBTQI+: UMA ANÁLISE QUALIQUANTITATIVA DOS ÍNDICES DE VIOLÊNCIA LETAL A HOMENS GAYS NO CEARÁ

Geovane Gesteira Sales Torres (UFCA)
Maria Laís dos Santos Leite (UFCA, UFRN)

RESUMO

A população LGBTQI+, em que se incluem os homossexuais masculinos, vivencia ao longo da história moderna e pós-moderna inúmeros efeitos de estigmas sociais construídos em torno de suas orientações sexuais e identidades de gênero. Como produto de tais processos, a violência letal termina por se incidir de maneira latente a tal grupo, sobretudo em culturas judaico-cristãs. No Brasil, pessoas LGBTQI+ são amiúde vítimas de diferentes facetas da violência, que em sua dimensão física acomete o país como um dos mais perigosos para indivíduos cujas sexualidades e identidades de gênero destoam das hegemônicas. Nessas circunstâncias, o presente artigo objetiva analisar os índices de violência letal homofóbica a homens gays no Brasil e estado do Ceará, entre os anos de 2013 a 2017. Para tal, adotou-se uma metodologia exploratória, cujos meios configuram o trabalho como uma pesquisa documental, tomando os relatórios anuais do Grupo Gay da Bahia como fonte de consulta. Notou-se que o número de casos de violência letal a homens gays, bem como a toda população LGBTQI+, aumentou paulatinamente nos últimos anos no Brasil e estado do Ceará, tendo maior índice de *mortis causa* protagonizado pelo uso de armas de fogo, apresentando vítimas em faixa etária majoritária juvenil e adulta, de ocupação profissional proletária e de cor/etnia branca e parda, em sua maioria. Concluiu-se a urgência por políticas públicas de segurança mais eficazes para a população LGBTQI+, que não se restrinjam à criminalização da LGBTQIfobia, mas, partam também de uma perspectiva preventiva.

Palavras-chave: Segurança Pública; Homofobia; Violência Letal.

INTRODUÇÃO

A gênese da homossexualidade consiste em algo tão antigo que há diversos contrassensos na busca por responder tal questão. Entretanto, datam-se diversos eventos em que a prática em voga foi objeto de lei, sendo, em contextos distintos, vista como crime, doença, até alcançar, na contemporaneidade, sua retirada da lista de classificação internacional de doenças, além de representatividade em espaços de poder e, consequentemente, busca progressiva pela conquista de direitos sociais (FLY, 1985).

Embora tenham alcançado direitos elementares, a população homossexual ainda é vítima de estigmas sociais que se imprimem por meio de atos de violência letal, simbólica, institucional etc. Problemáticas que, em diversos territórios e contextos impulsionam a organização gay em busca de mecanismos legais que assegurem a dignidade humana do grupo em discussão, o que mobiliza articulações políticas que, ao longo de seu histórico, marca a conquista de políticas públicas de caráter includente, em contraposição a políticas públicas que, por tempos, perseguiram e promoveram a exclusão/tratamento/massacre de pessoas cuja sexualidade contrapunha o modelo heteronormativo.

A importância deste trabalho situa-se na necessidade de se observar, epistemologicamente, os problemas sociais que permeiam grupos minoritários como a população LGBTQI+[1], a exemplo da latente situação da segurança pública – ou ausência dela – experimentada por homossexuais, travestis e transexuais no Brasil, mantendo percentuais que alocam o país entre àqueles que mais matam LGBTQIs no mundo. Acresce-se, ainda, a baixa quantidade de pesquisas que objetivam discutir e analisar, homoculturalmente, os problemas públicos de segurança, tendo como recorte a população LGBTQI+.

Portanto, o presente artigo objetiva tecer considerações acerca da relação entre homossexualidade, segurança pública e violência, utilizando como principal critério de análise os dados de crimes de ódio de motivação LGBTQIfóbica e, especificamente homofóbica, no estado do Ceará entre os anos de 2013 a 2017. Para tanto, utilizou-se da pesquisa bibliográfica do tipo narrativa e da pesquisa documental a fim de desenvolver uma análise qualiquantitativa da problemática estudada. Os dados primários foram coletados na hemeroteca digital do Grupo Gay da Bahia – GGB –, que por sua vez comporta os relatórios anuais sobre os assassinatos da população LGBTQI+ no Brasil, também produzidos pela organização ora citada.

Ao decorrer do trabalho, discutir-se-ão as principais acepções sobre a homossexualidade ao longo da história – enquanto pecado, crime e patologia –, além das ideias de consciência homossexual e nova economia das relações de poder. Acrescer-se-á considerações sobre a Revolta de *Stonewall*, o histórico do movimento LGBTQI+ no Brasil, bem como as principais conquistas alcançadas pelo movimento em âmbito nacional, assim como os dilemas persistentes ao grupo, tal como a violência. Não obstante, expor-se-ão os conceitos de dispositivos de poder, sistemas disciplinares, segurança, biopolítica, fato social, crime, direito e programas de prevenção em interface com a violência a LGBTQIs.

REFERENCIAL TEÓRICO

Versando vislumbrar e discutir as origens socialmente estruturadas da LGBTQIfobia, bem como sua incidência multisetorial na segurança pública tocante à população de gays, lésbicas, bissexuais, travestis, transexuais, queers, intersexuais, dentre outros, é que se destacam algumas teorias, percursos históricos e conjunturas relativas à tal grupo e ao paradigma de segurança vigente e sua inter-relação à população evidenciada.

REFLEXÕES SOBRE A HOMOSSEXUALIDADE

Ao longo da história da humanidade, em distintos contextos territoriais e políticos, variadas foram as óticas pelas quais se observou a homossexualidade. Na pós-modernidade, discussões ainda persistem no intento de responder questões relativas a tal fenômeno, em que se destacam as observações médicas e psicológicas. Não obstante, tais seios epistemológicos desempenharam significativos papeis na tangente à dinâmica vivenciada pela homoafetividade, enquanto fenômeno social ao decorrer do tempo.

Nesse ínterim, Fly (1985) salienta a importância de uma observação política e cultural da homossexualidade, reconhecendo as nuances, ainda existentes, quanto à questão. Desse modo, cabe-se salientar três diferentes perspectivas assumidas nos últimos séculos em relação à sexualidade não heterossexual: pecado, crime e patologia. Porém, vale-se esclarecer, *a priori*, que tais significados à homossexualidade derivam, sobretudo, da queda do império romano e início do magnânimo poderio da Igreja Católica. Logo, em conjunturas como a existente na Grécia Antiga, a julgar que questões como a monogamia, castidade, natureza do ato sexual e homossexualidade não consistiam em aguda atenção dessas civilizações, a homoafetividade não era significada enquanto um problema público (FOUCAULT, 1988).

[1] A presente sigla se refere à população integrada por lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais, queer, intersexuais. O símbolo "+" é utilizado para demonstrar a existência de outras identidades de gênero e orientações sexuais.

Em culturas judaico-cristãs, embora configurem inúmeros contrastes históricos, no que se refere às maneiras de encarar a homoafetividade, a perseguição e consequente violência aos (às) homossexuais se deu de forma intensa a partir da "idade das trevas", assim como aponta Richards (1995), quando a Igreja Católica passou a controlar os comportamentos sexuais dos sujeitos, pondo-lhes autorizações e tolhimentos. Mesmo com a gênese da modernidade, os padrões comportamentais direcionados pelo dispositivo da sexualidade foram indubitavelmente moldados pela doutrina católica, visto que o direito canônico, a pastoral cristã e a lei civil eram as três principais vertentes jurídicas que terminavam por prescrever as condutas e transgressões sexuais das pessoas até meados do século XVIII, em que a homossexualidade, ou sodomia, ocupava o patamar de pecado nefando (FOUCAULT, 1988).

Aponta-se, *a latere*, que tais questões não se restringiram ao contexto territorial europeu, mas, também foram incorporadas às pautas institucionais religiosas e jurídicas brasileiras. Nesse sentido, em 1707 ocorreu em Salvador – BA a Assembleia de Clérigos, o que também se reproduziu em outras regiões do país, que teve como objeto de discussão eclesiástica as práticas homossexuais, sendo vistas pelos presentes como um crime horrendo por sua "essência", entendida no contexto como contrária à natureza, indigno, inclusive, de nomeação e passível de severas punições (NOVAIS, 1998). O que também encontra legitimação em documentos orientadores como o *Malleus Maleficarum* – gramática da inquisição – que elevava o "intercâmbio sexual não reprodutivo" – homossexualidade – à categoria de prática condenável (PRECIADO, 2018).

Não obstante, a partir de 1870 as pessoas cujas orientações sexuais contrastavam os padrões heteronormativos passaram a ser alvo de análise médica e, consequentemente, objeto de intervenção psiquiátrica. Nesse período, ganha destaque a política de internamento de pessoas homossexuais em asilos com o intuito de curá-los, o que implica a patologização da homossexualidade (FOUCAULT, 2017). Nessa lógica, surge o que Foucault (1988) denomina como **psiquiatrização do prazer perverso**, consistindo no processo de análise clínica das possíveis anomalias que porventura afetam o instinto sexual, o que culminou no desenvolvimento de tecnologias corretivas para tais "irregularidades" psicobiológicas.

Conforme o exposto, Preciado (2018) em sua análise biopolítica da invenção dos hormônios sexuais, enquanto prática de ruptura epistemológica e de cunho comercial em um contexto de emergência capitalista, destaca que o uso de cobaias humanas foi uma tendência presente na indústria denominada pelo mesmo como "farmapornográfica", porém, tais vítimas detinham características específicas, haja vista que populações colonizadas por países europeus, mulheres, transexuais e homossexuais amiúde eram submetidos (as) a truculentos procedimentos cirúrgicos e hormonais, sendo que os indivíduos cujas identidades de gênero e sexualidades divergiam dos padrões se encontravam em tal situação degradante por serem considerados doentes mentais.

Considerando as realidades degradantes vivenciadas por homossexuais ao longo da história média, moderna e pós-moderna, cabe-se refletir sobre a resistência interposta por esses sujeitos a tais situações, o que só foi possível, conforme expõe Fly (1985), por meio de uma consciência homossexual, consistindo na consciência coletiva de sujeitos LGBTQI+ acerca do aspecto político de suas existências.

Nesse viés, Foucault (1995) acentua que as relações de poder pressupõem uma **nova economia** das próprias, o que significa a presença da resistência dos oprimidos nas relações assimétricas bilaterais/multilaterais em que se encontram. Portanto, existem alguns elementos fundantes de tal questão: transversalidade das lutas – variados territórios –; o objeto é o efeito do poder; além de lutas imediatas quanto às realidades e sujeitos.

Outrossim, tais elementos corroboram para o questionamento do estatuto do indivíduo, atuando, assim, na luta pela liberdade de expressão de identidades dissidentes ao hegemônico. Confluente ao apresentado ocorreu em 1969, na cidade de Nova York – EUA –, a Revolta de *Stonewall*, quando mais de 400 LGBTQI+ se revoltaram fisicamente contra a violência policial que espancava, prendia e humilhava gays, lésbicas, travestis e transexuais frequentadores (as) de um bar no país supracitado, tal evento hoje é encarado pelos movimentos sociais LGBTQI+ como um marco dessa pauta política (ZEGER, 2016).

Em âmbito nacional, o século XX marca os primórdios do movimento LGBTQI+, quando ganham destaque grupos como o Jornal **O Lampião da Esquina**, em que se reuniram intelectuais, homossexuais, movimentos negro, feminista, ecológico e indígena, para a denúncia e visibilidade da causa LGBTQI+ em um contexto de regime civil militar no Brasil. Posteriormente, surge o **Somos: Grupo de afirmação homossexual** – 1979 – que buscava denunciar a "guetificação" da população gay. Ademais, em uma proposta de reconhecimento da interseccionalidade entre gênero e sexualidade, surge o **Grupo de Ação Lésbico-Feminista**, em 1980 (FLY, 1985).

No Brasil, as organizações e movimentos LGBTQI+ conquistaram consideráveis vitórias, consubstanciadas em políticas públicas, dentre as quais se podem citar a retirada da homossexualidade da categoria de patologias mentais pela Associação Brasileira de Psiquiatria (1984) confluindo à posterior decisão da Organização Mundial da Saúde de retirar o então "homossexualismo" da lista internacional de doenças – 1990 –; a união civil de casais do mesmo sexo – 2011 –; a criação da Comissão Especial da Diversidade Sexual do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – 2011 –;Política Nacional de Saúde Integral de LGBTs – 2011 – (ZEGER, 2016).

Conquanto, embora existam específicas políticas públicas à população LGBTQI+, deve- se considerar que, ao se observarem as persistentes degradantes realidades vivenciadas por lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais no Brasil, tais conquistas legais, à curto prazo – visto suas recentes institucionalizações –, ainda apresentam deficiências que devem ser consideradas pelo poder público e demais atores envolvidos na sua execução.

Dentre as áreas com maior problematização no contexto nacional, está a segurança pública, haja vista que segundo a Associação Internacional de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgêneros e Intersexuais – ILGA –, o Brasil é país que mais mata sua população LGBTQI+, algo constatado mediante os levantamentos anualmente realizados pelo Grupo Gay da Bahia – GGB – e Associação Nacional de Travestis e Transexuais – ANTRA –, o que pode ser uma possível consequência, além de questões culturais, da tardia criminalização da LGBTQIfobia e redes multisetoriais de proteção a este grupo, bem como já existiam para vítimas de violência doméstica resguardadas pela Lei Maria da Penha – Lei nº 11.340/06 – e vítimas de crimes raciais previstos pela Lei do Crime Racial – Lei nº 7716/89 –.

SEGURANÇA, DISCIPLINA E CRIMINALIZAÇÃO DA LGBTQIFOBIA

Salienta-se, inicialmente, que as relações sociais, por estarem inscritas em dinâmicas poderís, direcionam-se por sistemas disciplinares e dispositivos sociais que, por conseguinte, agem no controle social dos sujeitos e direcionamento de suas condutas mediante processos institucionais de socialização. Logo, tais relações estão intrinsecamente relacionadas a mecanismos de poder, estes sendo o efeito e causa daquelas (FOUCAULT, 2008). Todavia, deve-se considerar que, embora também interponha proibições/tolhimentos ao corpo social, o poder se mantém por sua característica produtora de discursos, formadora de saberes e indutora de prazeres (FOUCAULT, 2017), o que contribui para a distinção entre os sistemas disciplinares e dispositivos de poder.

Foucault (2008) destaca que os sistemas disciplinares se configuram pela centralização espacial, circunscrevendo-o ao exercício pleno do poder. Além do exposto, a disciplina se detém a regulamentar as ações humanas, mesmo àquelas comumente entendidas como miuçalhas, dividindo-as em proibidas e permitidas. Outra propriedade angular diz respeito ao trabalho da disciplina como o complementar à realidade, atuando nas possibilidades imagináveis.

Já os dispositivos de poder se constituem de forma centrífuga, além de integrar diversos e variados setores, sujeitos e papeis sociais, formando, assim, um extenso circuito. Destarte, contrapondo os sistemas disciplinares, os dispositivos de poder permitem que as coisas fluam em sua dinâmica, com dado controle em momentos específicos. Além disso, não delimitam o proibido e permitido – obrigatório –, mas, distanciam-se no intuito de observar como se produzem os fenômenos sociais. Por fim, os dispositivos não se operam no campo imaginário, mas, na realidade, fazendo com que os elementos desta se auto cooperem (FOUCAULT, 2008). Sendo assim, sumamente se encaram os dispositivos de poder como "[...] um conjunto decididamente heterogêneo que engloba discursos, instituições, organizações arquitetônicas, decisões regulamentares, leis, medidas administrativas, enunciados científicos, proposições filosóficas, morais, filantrópicas" (FOUCAULT, 2017, p. 364).

Destaca-se, *a parte post*, uma importante colocação de Foucault (2008) sobre a noção de "segurança", esta sendo compreendida além de uma lógica relativa à violência física que se pratica de um indivíduo para com outro, mas, encaram-se inúmeros elementos que versam a proteção/conservação do ser humano em suas múltiplas dimensões – biológica, social, cultural, psicológica, econômica –, reconhecendo-se, pois, setores como a medicina, saneamento básico, planejamento urbano, policiamento e educação como searas fundamentais para discussão e projeção de ações sobre a questão em voga.

Os exemplos elucidados por Foucault (2008), tais como a escassez de gêneros alimentícios e surgimento da medicina social, evidenciam a dimensão biopolítica das relações de poder, que podem ser entendidas pela afirmação de Preciado (2018):

> O corpo moderno biopolítico, como sugeriu Foucault, não é mais uma superfície unidimensional em que o poder, a lei e a punição serão inscritos, e sim uma interioridade densa em que a vida, e também o controle político, ocorre sob a forma de troca, tráfego e comunicação (p. 172).

Conforme evidenciado e com base na afirmativa de Foucault (2008), o biopoder – ou biopolítica – consiste em um conjunto de mecanismos por meio dos quais o ser humano terá suas propriedades fundamentais imersas em estratégias de poder/políticas, haja vista a noção de Foucault (2017) de que o corpo é uma realidade biopolítica.

Nesse ínterim, quais seriam os instrumentos de segurança objetos de políticas públicas estatais para a população LGBTQI+ no Brasil? Tal questão até pouco tempo se encontra em um vácuo jurídico marcado pela omissão dos poderes legislativo e executivo, com raras exceções no seio do judiciário, que tanto se regem por lógicas religiosas e conservadoras que terminam por inibir o desenvolvimento de políticas de reconhecimento das particularidades existentes nos crimes de ódio a LGBTQIs, abortando, assim, a formulação de leis especiais de proteção a tal grupo.

É notório que a criminalização da LGBTQIfobia é algo de crucial importância para a redução dos crimes de ódio ao grupo supracitado, visto que o processo punitivo aos (às) transgressores(as) das leis prevê, segundo Foucault (2008), a redução da reincidência em tal violação aos ordenamentos jurídicos, ou seja, em virtude da sua periculosidade. Culminando à postura dos contraventores enquanto: "O delinquente em relação a esse sujeito coletivo criado pelo contrato social rasga esse contrato e cai do lado de fora desse sujeito coletivo" (FOUCAULT, 2008, p. 58).

Tal pensamento coaduna à perspectiva de Durkheim (2007) sobre o crime enquanto um fato social, visto que o delito apresenta os três elementos fundantes da noção de fato social, já que ele afeta – em maior ou menor grau – todos os territórios e pessoas – sendo geral e, consequentemente, coletivo –, sua existência independe da vontade dos sujeitos – sendo coercitivo –, além de ser externo aos indivíduos – logo, diferenciando-se de fenômenos orgânicos como os psíquicos –. Acresce-se, ainda, a possibilidade de todo fenômeno sociológico, bem como os biológicos, assumir uma variação em sua forma, embora permaneça o mesmo em essência.

Nesse sentido, Durkheim (2007) se debruça a trabalhar os fatos sociais normais e patológicos. Estes dizem respeito aos extensos em toda a espécie, encontrando-se em grande parte dos indivíduos e apresentando baixas variações. Já àqueles são excepcionais por substância, encontrando-se na minoria dos sujeitos e não se fazendo presente em todas as suas vidas, logo, são exceções no espaço e tempo.

Este fato social exige a criação de legislações específicas para o seu controle, isto por considera-las importantes ao bem-estar social, passando, pois, a impor o seu cumprimento independentemente das vontades particulares dos sujeitos. Confluindo, então, à ideia de direito enquanto um complexo de normas impostas coercitivamente pelo Estado, zelando pela segurança – não apenas enquanto fim, mas, trata-se da segurança jurídica –, seguindo critérios de justiça (NADER, 2014).

Noção que indica a correlação ideal entre as relações de problemas-prévios e sua consequente legislação, refletindo o que Reale (2002) denomina como teoria tridimensional do direito. Ao conceituar o direito como um compêndio de relações ordenadas bilateralmente visando o bem comum, Reale (2002) apregoa uma relação processual que marca a criação do direito positivo. Neste, encontram-se em primeiro plano os fatos sociais como força motriz da criação das normas jurídicas, sendo subsequenciados pelo processo de valoração dos mesmos por meio de elementos como os valores e tradições, resultando, então, nas leis. Algo condizente à noção de que "o crime é sem dúvida um comportamento, mas um comportamento valorado pelo direito, que ameaça seu autor a uma pena, ou seja: um comportamento tipificado." (ROBERT, 2010, p. 19).

Então, o crime enquanto fato social é algo que compulsoriamente deve ser previsto no seio do direito penal, devendo, pois, acompanhar não apenas as suas normalidades, mas, também as suas patologias, o que implica na necessidade jurídica de valoração das transformações sociais tocantes às condutas delituosas – campo em que se inclui o atual reconhecimento das particularidades dos crimes LGBTQIfóbicos –, já que o direito não é um campo inerte, mas, dinâmico.

Ora, o direito penal consiste em um conjunto de regras, valores e princípios que demarcam o *ius puniede* do Estado, por meio da lei que evidencia o comportamento delituoso e suas consequências. Dentre seus princípios, encontra-se o apregoador de que não há pena sem norma anterior que a conceba. Então, o direito penal objetivo deve se atualizar em relação às novas tendências, ou recentemente reconhecidas, modalidades criminosas (ESTEFAM; GONÇALVES, 2018). O que converge à urgência pela tipificação da homofobia e transfobia no cerne do direito penal especial brasileiro, pois, só assim será possível materializar a busca por novas condutas sociais – haja vista o caráter "pedagógico" da pena – mais confluentes aos princípios transcendentais, universais e inalienáveis pertinentes à pessoa humana, além de se buscar o ideal de justiça para com as vítimas e transgressores – o que abstratamente guia os seres humanos desde o contrato social.

Entretanto, além da repressão realizada pelo Estado, enquanto detentor do monopólio da força, outros mecanismos são utilizados na pós-modernidade no intento de prevenir o cometimento e reincidência de crimes. Sendo assim, com a superação do paradigma penal do suplício, e consequente desenvolvimento e ação de sistemas penais que objetivam a docilidade e utilidade dos sujeitos mediante processos de sistematização do tempo e dos corpos, programas de prevenção foram incorporados, consistindo não apenas em uma alternativa, mas também em um complemento à repressão (ROBERT, 2010).

Embora haja tal ideal, a realidade é que o poder público amiúde investe em programas de prevenção meramente defensivos, descuidando o acompanhamento da socialização de pessoas em estado de vulnerabilidade socioeconômica, dentre outros grupos. O que frustra os anseios dos cidadãos, sobretudo em contextos de conflitos sociais mais acentuados, haja vista que "no fundo, remeter uma questão às autoridades públicas significa pedi-lhes que se encarreguem de algo que já não nos consideramos capazes de gerir com nossos próprios recursos" (ROBERT, 2010, p. 162).

Considerando o apontado, deve-se refletir que crimes como os assassinatos LGBTQIfóbicos, embora até o ano de 2018 tempo não tipificados penalmente desta forma no Brasil, devem ser objeto de distintas respostas legais, não se restringindo, pois, à criminalização da LGBTQIfobia, mas, incorporando também outras propostas multisetoriais que busquem subverter o *status quo* responsável pela reprodução dos padrões comportamentais compulsoriamente binários, heteronormativos e cisgêneros. Logo, adotando aquilo que Robert (2010) denomina como prevenção de crimes, em que se inserem programas educacionais formais, políticas de capacitação e inserção profissional, acesso pleno a serviços e bens públicos fundamentais, dentre outras questões – haja vista a propriedade intersetorial da segurança pública –, porém, todas devendo se direcionar em uma perspectiva anti-LGBTQIfóbica que propicie processos de socialização e vivência cidadã de respeito à diversidade.

METODOLOGIA

O presente artigo adota como objeto de estudo os assassinatos de homossexuais masculinos no Brasil e estado do Ceará entre os anos 2013 a 2017. Levaram-se em consideração os quantitativos de casos com vítimas letais LGBTQI+, identificando-se também o quantitativo específico de homens gays em relação ao total de casos, em âmbitos nacional e estadual. Outrossim, trabalhar-se-á o aspecto *mortis causa* dos assassinatos, além de se traçar um breve perfil das vítimas com as informações cor/etnia, faixa etária e ocupação profissional.

A pesquisa está categorizada, enquanto seus fins, como exploratória, logo, a mesma pretende conhecer as informações supracitadas, para então, analisá-las à luz de teorias e outros dados pertinentes. Já em relação aos seus meios, o trabalho em questão se classifica como uma pesquisa documental, esta se configurando como àquela que recorre a fontes sem tratamento analítico, mais dispersas e diversas que as utilizadas em pesquisas como as bibliográficas (FONSECA, 2002).

O tratamento dos dados se desenvolveu em um direcionamento qualiquantitativo, ao aproximar discussões abstratas e conhecimentos aplicados a dados estatísticos ainda não analisados sob o norte pretendido neste trabalho. Dessa maneira, além da incorporação de uma pesquisa documental, primou-se por tecer uma densa revisão de literatura que aborde epistemologias *queer* de observação da homossexualidade, além de elementos sociológicos e jurídicos sobre o crime intuindo contextualizar o problema da pesquisa, além de demonstrar a importância da tipificação e criminalização da LGBTQIfobia.

A referida revisão bibliográfica se caracteriza como narrativa, pela não existência de elementos nítidos e sistemáticos no fluxo de procura e análise crítica da literatura, aliando, ainda, extensas fontes de informações e possibilitando a incorporação de dadas visões subjetivas dos autores na seleção de obras e construção do texto (FONSECA, 2002). Contrapondo, então, a perspectiva positivista de uma total neutralidade axiológica do pesquisador para com seu objeto, sobretudo nas ciências humanas e sociais, haja vista que, conforme salienta Laville e Dionne (1999), o pesquisador é um "ator" que exerce e recebe influência do seu objeto epistemológico.

Ademais, discutiram-se os resultados da presente pesquisa com pensamentos de Pierre Bourdieu, Michel Foucault, Leandro Karnal, Paulo Bonavides, Sandra Duarte de Souza, Roger Raupp Rios e Rafael Calmon Rangel, além dos dados do Atlas da Violência 2017 e substâncias jurídicas do Decreto nº 9.685, de 15 de Janeiro de 2019, Mandato de Injunção (MI) 4733 e Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 26.

As informações – dados primários – foram coletadas dos relatórios anualmente realizados pelo Grupo Gay da Bahia – GGB –, em que se optaram pelos produzidos nos anos de 2013 a 2017. A escolha por este recorte temporal se justifica pelo fato de não haver uniformidade nos aspectos analisados nos anos anteriores a 2013 – questões como ocupações profissionais, territórios, faixa etária, cor/etnia e *mortis causa* das vítimas não figuram em todos os relatórios anteriores a 2013 – e, quando a presente investigação foi desenvolvida, o relatório pertinente a 2018 ainda não havia sido publicado pelo GGB.

Tais documentos foram disponibilizados no site "Quem a Homofobia Matou Hoje?" que, por sua vez, comporta uma hemeroteca digital com os levantamentos anuais dos assassinatos LBGTQIfóbicos no Brasil. Tomando em vista o fato de ainda não haverem dados governamentais/oficiais sobre os crimes de ódio por motivo da orientação sexual e identidade de gênero, as presentes informações foram sistematizadas voluntariamente pelo GGB, tomando por base, dados amplamente divulgados na internet, jornais e compartilhados por organizações não-governamentais de defesa dos direitos LGBTQI+.

Definiram-se como categorias prioritárias o ano de ocorrência e *mortis causa* dos crimes, os territórios, a cor/etnia, profissões e a idade das vítimas, sistematizaram-se, então, os dados destes grupos que são apresentados e analisados na seção seguinte. Nortes encontrados por leituras flutuantes e, *a posteriori*, delimitadoras de tais aspectos que, por sua vez, foram comparados por ano e representados por gráficos e tabelas.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Após o processo metodológico elucidado, formularam-se tabelas e gráficos que, dialogados com outros dados, teorias e jurisprudência – já elencados na seção metodologia –, evidenciam a problemática da violência LGBTQIfóbica nas esferas nacional e cearense, sinalizando, desse modo, aos flagelos das políticas públicas de segurança em vigência, conforme se observa a seguir:

Tabela 1 - LGBTcídios e mortes de homens gays no Brasil – 2013 a 2017.

Ano	**Total de LGBTs assassinados no Brasil**	**Percentual de Gays mortos**
2013	312 mortes	59%
2014	326 mortes	50%
2015	318 mortes	53%
2016	343 mortes	50%
2017	387 mortes	43,6%

Fonte: Produzido pelos autores com dados de relatórios anuais do Grupo Gay da Bahia.

Como se pode notar na tabela 1, conforme os relatórios anuais do Grupo Gay da Bahia, as mortes de pessoas LGBTQIs no Brasil têm um crescimento progressivo de 2013 a 2017, sendo que tais índices se encontram concentrados nas regiões Norte e Nordeste, este ocupando o primeiro lugar no *ranking* de LGBTQIcídios de 2013 a 2016, apenas ficando atrás do Norte e Centro-Oeste no ano de 2017. Tal realidade brutal coopera para a fragmentação do senso comum historicamente forjado de que vivemos, no Brasil, em um "pacifismo nacional", logo, reconhecem-se as sistemáticas relações de violência impetradas na cultura brasileira. Este fato coaduna para a ideia de que as faces da violência no Brasil não são produzidas empiricamente, mas, moldadas institucionalmente mediante, sobretudo, a categorização de grupos historicamente vilipendiados (KARNAL, 2017).

Nesse ínterim, sinaliza-se que a violência simbólica sofrida por homossexuais deriva, segundo Bourdieu (2017), da categorização negativa produtora de significativas diferenças entre os sujeitos heterossexuais e homossexuais, estes sendo estigmatizados em relação àqueles. Confluindo ao apontado por Foucault (2017) ao afirmar que as práticas homossexuais são indubitavelmente combatidas, barradas e desqualificadas pelos padrões comportamentais impostos pelo dispositivo da sexualidade. Este se configurando, ainda consoante Foucault (2017), como uma estratégia dominante inscrita em relações de poder, não se restringindo, pois, a proibições – tal como nos sistemas disciplinares –, mas, produzindo discursos e, consequentemente, noções de verdade. Tal produto só é possível por meio de processos de socialização que, no escopo analisado, são marcados por referenciais de masculinidade e feminilidade binários, cisgêneros e heteronormativos. Sendo assim, tudo aquilo que foge a tais tendências estaria passível a repelência por parte de setores da sociedade, o que também se apresenta como força motriz dos casos de LGBTQIcídios supramencionados.

Nota-se um aumento nas mortes de LGBTQIs de 2013 a 2017, todavia, percebe-se uma redução de 15,3% dos homicídios de homens gays. Conquanto, os assassinatos de homens gays continuam superiores às demais categorias LGBTQIs no Brasil. Quando se observa que o valor majoritário das vítimas de LGBTQIcídios no Brasil são homens gays, deve-se considerar que, embora a questão sexual não seja – diferentemente das questões de cor e gênero –, ligada aos signos sexuais visíveis, as últimas décadas foram marcadas por uma maior consciência política e empoderamento por parte da população LBGTQI+, o que possivelmente contribuiu para uma maior autoafirmação da homossexualidade. Considerado o exposto, Bourdieu (2017) e Karnal (2017) sinalizam para a relação entre o tabu da feminização e a homossexualidade masculina que termina por cometer um sacrilégio ao arquétipo da masculinidade em sua propriedade dominante/penetrante, o que contrapõe não apenas referenciais "sagrados" de práticas sexuais, mas, é também antinômico a padrões comportamentais, divisão sexual e social do trabalho, dentre outros elementos de privilégio do gênero masculino em relação ao feminino.

Tabela 2 - LGBTcídios e mortes de homens gays no Ceará – 2013 a 2017.

Ano	Total de LGBTs assassinados no Estado do Ceará	Percentual de Gays mortos
2013	11 casos	37%
2014	17 casos	35%
2015	11 casos	46%
2016	15 casos	47%
2017	30 casos	24%

Fonte: Produzido pelos autores com dados de relatórios anuais do Grupo Gay daBahia.

Ao se contemplar os índices de assassinatos LGBTQIfóbicos no Ceará de 2013 a 2017, categorizados na tabela 2, percebe-se que o último ano em análise apresenta um valor de 63,4% maior em relação a 2013 e 2015, além de apresentar um quantitativo de casos 43,4% superior a 2014 e o dobro de 2016. Já no que se refere aos percentuais de assassinatos homofóbicos, o ano de 2017 apresenta redução de 23% de mortes de gays em comparação ao ano anterior. Ainda assim, vislumbram-se dados consideráveis, a julgar a quantificação exclusiva de crimes de ódio. Não obstante, derivam-se vertentes que buscam responder os porquês de tais fatos. Por um viés psicanalítico, a aversão homossexual seria resultante da percepção de uma situação de perigo diagnosticada por angústias perante indivíduos homossexuais, por ocasião de conflitos internos com próprias tendências homossexuais por parte dos criminosos (RIOS, 2007).

Todavia, debruçar-me-ei sobre a ideia de "heterossexismo" como resposta à homofobia. Conforme destaca Rios (2007), a heterossexualidade marca e orienta a institucionalização de um sistema social, político, econômico e jurídico. Sendo assim, o critério heterossexualidade é amiúde utilizado para a legitimação da dignidade dos sujeitos e distribuição de benesses sociais, políticas e econômicas. Algo que conflui à ausência/fragilidade de políticas públicas estatais que garantam os direitos da população LGBTQ+, até mesmo para a preservação da sua existência.

Portanto, ainda que partam de distintas causas em que os algozes não são diretamente os entes estatais, os assassinatos LGBTQIfóbicos/homofóbicos aqui evidenciados, estão também influenciados pela até então inexistência de sistemas de proteção, leis punitivas e políticas públicas de segurança que reconheçam os aspectos orientação homossexual e identidade transgênera como direcionadores. Algo que destaca a emergência da criminalização da LGBTQIfobia, que em âmbito nacional caminhou de forma morosa pela negligência do poder legislativo que em sua atuação política, conservadora, terminou/termina por inibir a garantia e concretização de direitos à população LGBTQI+, algo sinalizado por De Souza (2017) ao exclamar o fundamentalismo religioso (católico e evangélico) que assola a política brasileira e, consequentemente, repele a formulação de políticas públicas multisetoriais benfazejas a gays, lésbicas, bissexuais, travestis, transexuais, dentre outras identidades sexuais e de gênero.

Não obstante, Rangel (2014) frisa os consideráveis avanços na tangente aos direitos LGBTQIs no Brasil, porém, também menciona a resistência do poder legislativo em tal itinerário, relegando, desta maneira, ao judiciário a incumbência de asseguração de direitos a minorias sociais. O que reflete no fato de que juízes e políticos partem de premissas contrastantes na avaliação dos acontecimentos cotidianos/fatos sociais. Rangel (2014) ainda destaca o exemplo exitoso dos EUA no que diz respeito à atuação judicial, diferentemente da legislativa, na promoção dos direitos LGBTQIs naquele país, algo que na visão do autor deveria servir de exemplo para o Brasil no tange à concretização de propostas como a criminalização da LGBTQIfobia, tendo em vista o pragmatismo e conservadorismo presentes atualmente no poder legislativo brasileiro.

Algo que, em partes, compromete o atendimento dos elementos constitutivos do Estado brasileiro, em que se assenta a supremacia da Constituição, haja vista que a esta se aloca o princípio *condition sme qua non*, logo, o caráter vinculante da Constituição Federal de 1988 prevê que os atos estatais devem guardar correlação com os dispositivos constitucionais, sob pena da invalidação daqueles. Ademais, visando a prevenção de hipertrofias dos poderes que integram o Estado – legislativo, executivo e judiciário –, a isonomia entre os mesmos é algo que marca o Estado democrático de direito, porém, havendo fiscalizações de uns em relação aos outros para que se assegure o pleno cumprimento da organização do Estado em seus órgãos, direitos e garantias fundamentais – em que se inclui a segurança pública –, distribuição de competências e formas de aquisição, exercício e transmissão do poder (BONAVIDES, 2000).

Sendo assim, cabe ao poder judiciário, idealmente responsável pelo julgamento dos atos estatais –leis – e guardião da segurança jurídica, a incumbência de deliberar sobre problemas públicos que, por questões político-ideológicas, não raras às vezes são vilipendiados pelos agentes essencialmente responsáveis pela legislatura. Algo materializado em mecanismos como as Ações Diretas de Inconstitucionalidade, já que a separação dos poderes prevê funções típicas e atípicas para cada um deles, a depender da circunstância (BONAVIDES, 2000).

Quanto ao papel do poder judiciário na criminalização da LGBTQIfobia, bem como defendeu Rangel (2014) com base na experiência norte americana, encontrou-se no Brasil, atualmente, consideráveis avanços. Nesse sentido, iniciaram-se no ano de 2019 importantes votações de processos pelo Supremo Tribunal Federal que tomaram a homofobia e transfobia como objeto. Os mesmos foram o Mandato de Injunção (MI) 4733 e Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 26. Ações que culminaram na concordância do valor majoritário de ministros do STF em criminalizar a homofobia e transfobia, equiparando-as às penas previstas na lei contra crimes raciais.

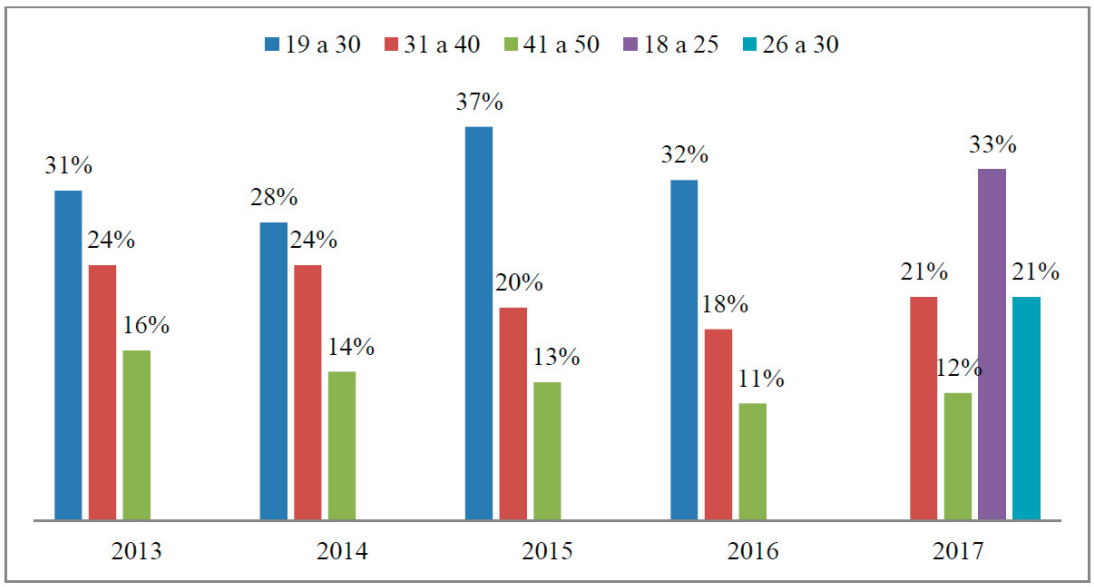
O primeiro processo mencionado apresenta como impetrante a Associação Brasileira de Gays, Lésbicas e Transgêneros – ABGLT e, como imputado, o Congresso Nacional, enxergando-o como agente omisso na edificação da Constituição Federal de 1988 em primar pela segurança da população LGBTQI+, por meio da legislação da pauta tocante à criminalização da homotransfobia. Já a segunda ação figura o Partido Popular Socialista como impetrante e, como impetrado, também o Congresso Nacional por alegação de omissão na efetividade da norma constitucional, no que se refere à urgência pela criminalização da LGBTQIfobia, cabendo, então, à Suprema Corte, deliberar sobre a adoção de medidas necessárias (BRASIL, 2012; 2013).

Embora se vislumbrem as relevantes ações em questão, deve-se reconhecer a morosidade com que foram pautadas no âmago do STF. Algo notório ao se julgar o fato do Mandato de Injunção 4733 ter sido protocolado em 10/05/2012, porém, apenas votado a partir de 14/02/2019. Tratando-se da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 26, foi-se protocolada em 19/12/2013 e somente julgada a partir de 14/02/2019. Além do exposto, os relatores de ambas ações, respectivamente Ministro Edosn Fachin e Ministro Celso de Mello, além de outros ministros – totalizando a maioria dos membros do STF – votaram favoravelmente, com ressalvas, aos processos em voga. Todavia, os mesmos seguem com seus julgamentos em andamento em decorrência de relativos avanços de um projeto de lei sobre o tema no Senado Federal, até o momento de submissão do presente artigo, para continuidade dos seus fluxos (BRASIL, 2012; 2013).

Quanto à faixa etária das vítimas, que se apresenta no gráfico 1, salienta-se que de 2013 a 2016 a maioria das mesmas apresentava idade de 19 a 30 anos. Já em 2017, o maior quantitativo de vítimas tinham de 18 a 25 anos. Vale-se destacar, ainda, que dentre 2013 e 2017 também se obteve um considerável percentual de vítimas com idade de 31 a 40 anos. Esta realidade implica dizer que as vítimas são, majoritariamente, jovens e adultos – pessoas em pleno período economicamente ativo –, além de apresentarem, segundo os dados dos relatórios do GGB dos anos pesquisados, distintas e periculosas ocupações profissionais. Nesse direcionamento, destaca-se que de 2013 a 2015, a maioria das vítimas trabalhava como profissional do sexo, já em 2016 esse patamar foi ocupado por professores e em 2017 por cabelereiros. Salienta-se que a profissão de professor se encontra entre as três principais ocupações profissionais das vítimas em todos os anos pesquisados e a de cabeleireiro se faz presente em 2013, 2015 e 2017.

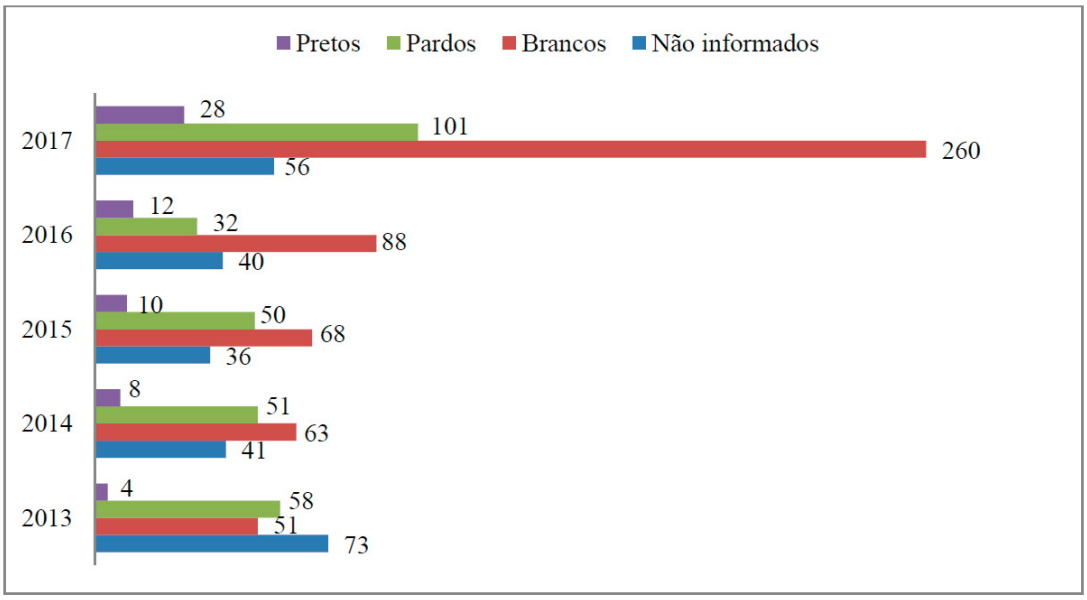
Ainda no tocante ao perfil das vítimas, vale-se destacar a cor/etnia das mesmas, evidenciadas no gráfico 2. Em 2013 o maior número de vítimas se autodeclarava parda. Já de 2014 a 2017, as vítimas eram em sua maioria definidas como brancas. Todavia, também de 2014 a 2017 as pessoas pardas assumem o segundo lugar no quantitativo de assassinatos LGBTQIfóbicos no Brasil. Sendo assim, no recorte temporal pesquisado, a menor quantidade de vítimas é preta. O que distingue à realidade de outros grupos como a população negra, jovem e de gênero masculino no Brasil que, conforme o Atlas da Violência 2017, encontra-se em maior risco de sofrer com violência letal, a julgar pela probabilidade de 23,5% maior de uma pessoa negra ser assassinada em comparação a uma branca, o que reflete no fato de que a cada 100 homicídios no Brasil, 71 das vítimas são negras (BUENO *et al.*, 2017).

Gráfico 1 - Principais faixas etárias das vítimas nos anos pesquisados.



Fonte: Produzido pelos autores com dados de relatórios anuais do Grupo Gay da Bahia.

Gráfico 2 - Quantitativo de vítimas gays por cor/etnia no Brasil.

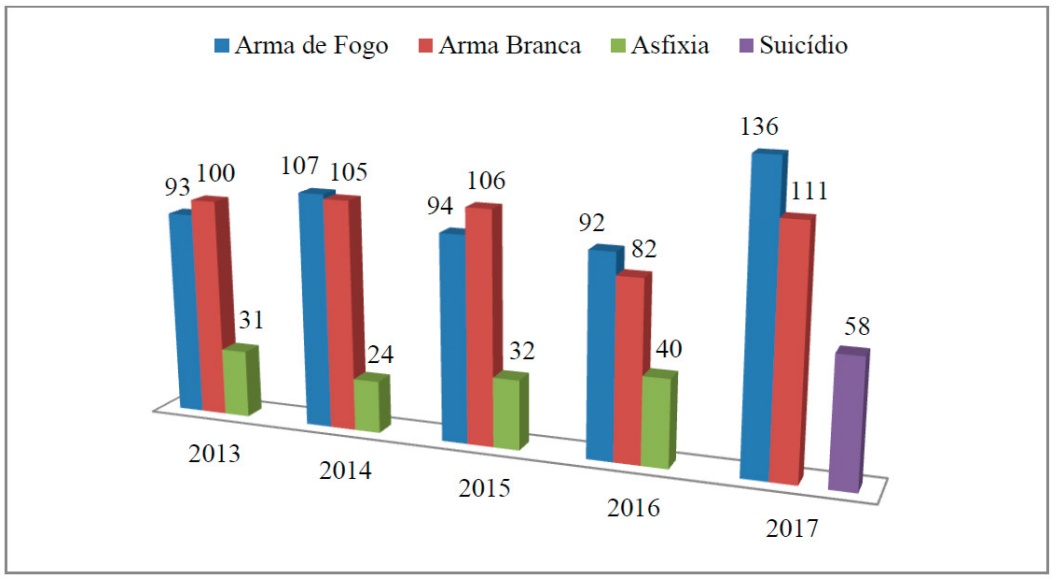


Fonte: Produzido pelos autores com dados de relatórios anuais do Grupo Gay da Bahia.

Contemplando-se o gráfico 3, que sintetiza os dados sobre as *mortis causa* dos casos tratados, há de se observar que nos anos de 2013 e 2015 o maior número de registros de mortes LGBTQIfóbicas se deu pela violência letal por uso de armas brancas. Já em 2014, 2016 e 2017 o uso de armas de fogo para o cometimento dos homicídios ora tratados ganha destaque. Frisa- se que o ano com maior número de registros de casos por arma branca foi em 2015, com 106 LGBTQIcídios, porém, ainda assim, o ano de 2017 apresenta 22,1% a mais de mortes por armas de fogo em comparação às por armas brancas naquele ano. Nota-se que os últimos dois anos em análise apresentam paulatino crescimento de mortes por arma de fogo, o que implica uma gama de reflexões sobre as problemáticas da posse pulverizada de tais armamentos, haja vista que o Atlas da Violência 2017 indica que de todos os homicídios ocorridos em 2015 (41.817 casos), 71,9% correspondem ao uso de armas de fogo, a julgar a constatação, presente ainda no Atlas da Violência 2017, de que a cada 1% no aumento de armas de fogo, cresce em 2% a taxa de homicídios nas cidades brasileiras (BUENO *et al.*, 2017). Situação que tende a permanecer/agravar-se em virtude do Decreto nº 9.685, de 15 de Janeiro de 2019, que realizou alterações na tangente à regulamentação da posse de armas de fogo previstas pela lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, retirando a incumbência única da Polícia Federal de avaliar os pedidos dos cidadãos que desejam o objeto em questão, além de delimitar/aumentar consideravelmente os grupos com possibilidade de requerimento.

Contudo, cabe-se destacar que em virtude do controle da constitucionalidade brasileira, protocolou-se no dia 12/04/2019 e se encontra em curso – até o momento de submissão do presente trabalho –, requerido pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB, a Ação Direta de Inconstitucionalidade 6119, tendo como imputado o presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, por alegação de inconstitucionalidade do ato administrativo materializado no Decreto nº 9.685, de 15 de Janeiro de 2019 (BRASIL, 2019).

Gráfico 3 - Quantitativo de homicídios por *mortis causa* nos anos pesquisados.



Fonte: Produzido pelos autores com dados de relatórios anuais do Grupo Gay da Bahia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os índices de violência letal a homens gays, bem como a toda população LGBTQI+, aumentaram paulatinamente nos últimos anos no Brasil e estado do Ceará. Este sofrendo uma redução de mortes homofóbicas, porém, aumentando as transfóbicas. Já em esfera nacional, as vítimas são majoritariamente homens gays, nos anos pesquisados. Considerando as razões estruturais da LGBTQIfobia, bem como a escassez de políticas públicas tocantes à redução desta problemática, deve-se projetar conjunturas de persistência e agravamento da segurança pública do grupo evidenciado, desde que não hajam definitivos avanços nas políticas de segurança específicas ao grupo aqui discutido.

Bem como evidenciado, a facilitação da posse de armas de fogo no Brasil, alcançada por meio do Decreto nº 9.685, de 15 de Janeiro de 2019, implica também um possível agravamento na violência sofrida por LGBTQIs no país, haja vista que as armas de fogo alcançam o maior patamar de *mortis causa* na maioria dos anos analisados, quando não em primeiro lugar, estando entre os dois principais instrumentos letais utilizados. Implicando não apenas em transgressões latentes aos direitos humanos à vida e segurança de pessoas cuja orientação sexual e identidade de gênero destoam dos padrões comportamentais vigentes, mas, também significando a perda de pessoas, em sua maioria, com idade economicamente ativa/produtiva.

Portanto, contemplar as chagas da segurança pública da população LGBTQI+ no Brasil corrobora para reflexões a respeito das até então inexistentes e estigmatizadas políticas públicas de segurança no país em questão. Situação confluente à urgência pela criminalização da LGBTQIfobia, bem como pela criação de programas e arranjos interorganizacionais multisetoriais que garantam direitos básicos a gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais, reduzindo, pois, situações periculosas às quais tais pessoas amiúde são submetidas em um sistema calcado em referenciais sexuais e de gênero que, por conseguinte, guiam as dinâmicas institucionais e, consequentemente, a qualidade de vida dos cidadãos. Logo, não apenas a qualificação dos crimes e punição condizente dos culpados seria a resposta à problemática em voga, mas, o desenvolvimento de redes de proteção e acompanhamento de vítimas, além de mecanismos institucionalizados de busca por uma nova cultura em que a diversidade seja concretamente respeitada.

REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BOURDIEU, Pierre, **A Dominação Masculina -** A condição feminina e a violência simbólica, 5º ed. Rio de Janeiro: Best Bolso, 2017.

BRASIL. **Decreto nº 9.685, de 15 de janeiro de 2019**. O Decreto nº 5.123, de 1º de julho de 2004, passa a vigorar com as seguintes alterações, Brasília, DF, jan. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandato de Injunção nº 4733/DF** – Distrito Federal. Relator: Ministro Edson Fachin. Pesquisa de Processos, 10 maio 2012. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4239576. Acesso em: 09 mar. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 26/DF –** Distrito Federal. Relator: Ministro Celso de Mello. Pesquisa de Processos, 19 dezembro 2013. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4515053. Acesso em: 09 mar. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 6119/DF** – Distrito Federal. Relator: Ministro Edson Fachin. Pesquisa de Processos, 12 abril 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5674482. Acesso em: 30 jun. 2019.

BUENO, Samira *et al.* **Atlas da violência 2017**. Rio de Janeiro: IPEA–Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, 2017.

DE SOUZA, Sandra Duarte. Entre o Diverso e o Contraverso: Direitos LGBT e Atuação de Deputados e Deputadas Federais das Bancadas Católica e Evangélica. In: Anderson Ferrari e Roney Polato de Castro (Orgs.). **Diversidades Sexuais e de Gênero**: Desafios e Potencialidades de um Campo de Pesquisa e Conhecimento. Campinas, SP: Pontes Editores, 2017.

DURKHEIM, Émile. **Fato social e divisão do trabalho**. São Paulo: Ática, 2007.

ESTEFAM, André; GONÇALVES, Victor Eduardo Rios. **Direito penal esquematizado**: parte geral. 7. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

FLY, Peter. **O que é homossexualidade**. São Paulo: Abril Cultural: Brasiliense. 1985. FONSECA, João José Saraiva. **Metodologia da Pesquisa Científica**. 2002.

FOUCAULT, Michel. **História da sexualidade I**: A vontade de saber. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1988.

FOUCAULT, Michel. Sujeito e Poder. In: DREYFUS, H e RABINOW, P. Michel **Foucault, uma trajetória filosófica**: (para além do estruturalismo e da hermenêutica). Vera Porto Carreiro. Rio J: Universitária, 1995.

FOUCAULT, Michel. 1926-1984. **Segurança, território, população**: curso dado no College de France (1977-1978. São Paulo: Martins Fontes, 2008. - (Coleção tópicos).

FOUCAULT, Michel. 1926-1984. **Microfísica do poder**. organização, introdução e revisão técnica de Roberto Machado – 6 ed. – Rio de Janeiro/ São Paulo: Paz e Terra, 2017.

KARNAL, Leandro. **Todos contra todos**: O ódio nosso de cada dia. Rio de Janeiro: LeYa, 2017.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Tradução Heloisa Monteiro e Francisco Settineri. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMQ, 1999.

MOTT, Luiz; MICHELS, Eduardo; CERQUEIRA, Marcelo. **Assassinato de LGBT no Brasil:** Relatório 2016. Salvador – BA: Grupo Gay da Bahia (GGB), 2017.

MOTT, Luiz; MICHELS, Eduardo; CERQUEIRA, Marcelo. **Assassinato de Homossexuais (LGBT) no Brasil**: Relatório 2014. Salvador – BA: Grupo Gay da Bahia (GGB), 2015.

MOTT, Luiz; MICHELS, Eduardo; CERQUEIRA, Marcelo. **Mortes Violentas de LGBT no Brasil Relatório 2017.** Salvador – BA: Grupo Gay da Bahia (GGB), 2018.

MOTT, Luiz; MICHELS, Eduardo; CERQUEIRA, Marcelo. **Assassinato de Homossexuais (LGBT) no Brasil**: Relatório 2013. Salvador – BA: Grupo Gay da Bahia (GGB), 2014.

MOTT, Luiz; MICHELS, Eduardo; CERQUEIRA, Marcelo. **Assassinatos LGBT no Brasil**: Relatório 2015. Salvador – BA: Grupo Gay da Bahia (GGB), 2016.

NADER, Paulo. **Introdução ao estudo do direito.** 36. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NOVAIS, Fernando Antonio. **História da vida privada no Brasil**: República, da belle époque à era do rádio. Companhia das Letras, 1998.

PRECIADO, Paul B. Testo junkie, **Sexo, drogas e biopolítica na era farmacopornográfica**. Tradução de Maria Paula Gurgel Ribeiro. São Paulo: n-1 edições, 2017.

RANGEL, Rafael Calmon. O judiciário e sua influência na superação do preconceito contra a homoafetividade na américa do norte: reflexões sobre a possível repetição do fenômeno no Brasil. **Direito Homoafetivo**: Consolidando Conquistas, 2014. Disponível em: http://www.direitohomoafetivo.com.br/artigos.php. Acesso em: 20 jan. 2019.

REALE, Miguel. 1910. **Lições preliminares do direito**. 27 ed. ajustada ao novo código civil. – São Paulo: Saraiva, 2002.

RICHARDS, J. **Sexo, desvio e danação**: as minorias na Idade Média. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1995.

RIOS, Roger Raupp. O conceito de homofobia na perspectiva dos direitos humanos e no contexto dos estudos sobre preconceito e discriminação. In: POCAHY, Fernando (Org.). **Rompendo o silêncio:** homofobia e heterossexismo na sociedade contemporânea. Porto Alegre, RS: Nuances, 2007.

ROBERT, Philippe. **Sociologia do crime**. Petrópolis: Vozes, 2010.

ZEGER, Ivone. **Direito LGBTI**: Perguntas e respostas. São Paulo: Mescla Editorial, 2016.

SEGURANÇA PÚBLICA NO CEARÁ: ANÁLISE HISTÓRICA DA VIOLÊNCIA NO ESTADO E DA POLÍTICA PÚBLICA DE ENFRENTAMENTO DO ATUAL GOVERNO ESTADUAL – CEARÁ PACÍFICO

Marcelo Rodrigues Rabelo (UFC)
Larissa da Silva Ferreira (UFC)
Autor Valdiana Silva de Oliveira (UFC)
Gabrielly Souza Andrade (UFC)
Suely Sagueiro Chacon (UFC)

RESUMO

O artigo aborda um breve panorama acerca da evolução da violência no estado do Ceará, analisando na sequência a política pública do atual governo, "Pacto por um Ceará Pacífico", que tem por objetivo a redução dos índices de criminalidade no estado, além da melhoria nos processos de segurança sustentável a médio e longo prazo. A partir desse conceito uma matriz SWOT é construída para embasar a formulação de uma agenda política com proposta de reformas que possam melhorar a política pública.

Palavras-chave: Segurança Pública; Políticas Públicas; Nordestinização do crime; Estado do Ceará; Ceará Pacífico.

ABSTRACT

The article discusses a brief overview of the evolution of violence in the state of Ceará, analyzing in the sequence the public policy of the current government, "Pact for a Pacific Ceará", which aims to reduce crime rates in the state, as well as improving sustainable processes in the medium and long term. From this concept a SWOT matrix is built to support the formulation of a political agenda with proposals for reforms that can improve the analyzed public policy

Keywords: Public Security; Public policy; Northeasternation; State of Ceará; Ceará Pacífico.

INTRODUÇÃO

Tratar de temas como segurança pública no contexto democrático é pensar que ao se propor políticas e programas na área, elas precisam ser submetidas à fiscalização, mecanismos de controle e acompanhadas por vários setores da sociedade civil. Ao passar do tempo, surgem novas demandas por fatores sociais e até mesmo jurídicos que exigem que a gestão pública se adapte da forma mais eficiente e geradora de resultados positivos.

Contudo, ao se falar em segurança pública nota-se a baixa eficiência em se fazer políticas públicas inovadoras para minimizar os impactos da violência nas grandes metrópoles brasileiras. O fato de o Brasil ter se tornado a principal rota de tráfico da América Latina, contribuindo como um dos principais pontos de parada para o abastecimento do narcotráfico internacional (INCSR, 2014), gerou enorme impacto quanto ao crescimento do tráfico de drogas e surgimento de facções criminosas que hoje assumem o controle do país.

Trazendo a discussão para o âmbito estadual, especificamente o Ceará, o aumento significativo da violência e criminalidade no estado na última década, intimida a população e encurrala o poder público que, em tentativas falhas, buscam criar soluções de combate e diminuição da expansão da violência no território cearense. Em decorrência desse crescimento exacerbado da criminalidade na capital cearense, Fortaleza, é a mais violenta do país, com 78,1 assassinatos para cada 100 mil habitantes, em 2016, segundo o IPEA.

Uma das causas para o acontecimento de eventos que ao longo dos últimos anos tem assolado o estado do Ceará se dá por conta da "nordestinização" do crime. Até os anos 2000 os Estados do Rio de Janeiro e São Paulo eram os principais polos de criminalidade do país, após 2010, houve a migração das principais facções para o Ceará, que trouxe como maiores efeitos o crescimento das taxas de homicídios e crimes violentos.

As razões que motivaram as discussões acerca desse tema deu-se pela necessidade que nós, graduandos em políticas públicas, sentimos ao olhar para o atual cenário que nosso estado se encontra em detrimento das más gestões e erros ao se pensar em implementar instrumentos eficientes de enfrentamento para o controle da criminalidade. Seguimos com a principal ideia de que é possível que a gestão pública possa ser o suporte de prevenção, articulação e coordenação nos programas de políticas públicas, trabalhando em colaboração com a sociedade civil para a construção de um estado seguro, garantidor de direitos e democrático, pensando não apenas em programas de governos populistas e midiáticos, mas mostrando que a "política pública é um conjunto de decisões e não uma decisão isolada." (LIMA, 2012), e por isso deve-se pensar no bem coletivo, gerando o melhor impacto possível.

REFERENCIAL TEÓRICO

HISTÓRICO DA CRIMINALIDADE EM ÂMBITO NACIONAL

Em 1907, 100% dos presos foram condenados por terem cometido crimes contra a pessoa. Entre os 2.833 condenados na época, 2.422 tinham cometido homicídio; 53, tentativa de homicídio; 223, lesão corporal e 135, "violência carnal". Em 1985, dos 39.609 presos, 57,8% foram condenados por crimes contra o patrimônio e 26,5%, por crimes contra a pessoa. Vale lembrar que, alguns crimes só começaram a ser mencionados depois dos anos 40. É o caso do crime contra o patrimônio, que aparece a partir do anuário de 1943. Já o tráfico e uso de entorpecentes (classificado como crime contra a Saúde Pública) é um fenômeno da década de 1960 e, em vinte anos (entre 1965 e 1985), mais que triplicou o número de condenações. (IBGE, 2003).

Após a década de 1980, o Brasil se tornou uma das principais rotas do abastecimento e comercialização do narcotráfico internacional, e passou a abastecer, por exemplo, países da Europa, África e Ásia, segundo a ONU. Com o crescimento da comercialização de drogas, que até os anos 2000 tinham maior destaque na região sudeste, especificamente nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo, marcado pelo tráfico nos morros das capitais. Entretanto, com as frequentes intervenções policiais nas comunidades, com intuito de pacificação e extermínio das "bocas de fumo", gerou um deslocamento das facções criminosas para outras regiões do país, causando um fenômeno a partir dos anos 2010 conhecido como a "nordestinização" do crime, que será comentado mais a frente no artigo.

De acordo com dados do 11° Anuário Brasileiro de Segurança Pública, apenas em 2016 foram registrados 61.619 homicídios em todo o país, o equivalente a 169 assassinatos por dia. São 2.749 mortes violentas a mais que durante o ano de 2015, colocando o registro como o mais alto número de assassinatos em toda nossa breve história democrática. O Brasil atingiu pela primeira vez o patamar de 30 homicídios por 100 mil habitantes na sua história. Entre os anos de 2006 e 2016, 553 mil pessoas perderam suas vidas devido à violência intencional no Brasil, revelando que o índice de morte da maioria dessas vítimas é por armas de fogo com taxas de 71,1% em 2016.

As causas para o Brasil encontrar-se nesse cenário de instabilidade e caos na segurança é fruto de direitos negados e negligenciados a grande parte da população brasileira, pobre e marginalizada, que teve seus direitos básicos negados ou ofertados com uma péssima qualidade durante uma vida inteira. O fato de vivermos num contexto econômico capitalista, onde comprar, usar e possuir é um desejo de todos, quem não tem poder de compra se vê perdido num mundo onde o importante é ter e não ser. A injustiça social é a variável principal para a insegurança pública, a violência e a criminalidade:

> "A causa mater da violência é o somatório de um tripé absolutamente explosivo: a péssima distribuição de renda, a ideologia consumista (especialmente predominante nos segmentos mais jovens, independentemente de classe social, os mais vitimizados e mais perpetradores de crimes) e a quase ausência do mundo adulto na condição educadora (que é, sempre e necessariamente, a da provocação construtiva do juízo moral autônomo, da autonomia intelectual e dos valores solidários)" (BALESTRERI, 2010)

Diante desse cenário, vemos que o Estado falha ao não garantir direitos sociais básicos assegurados pela Constituição Federal de 1988:

> Art. 6° São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados, na forma desta constituição. (Constituição/88 n°90, de 2015)

Não se pode resolver o problema da segurança pública sem antes olhar sob um viés sociológico de como as relações sociais foram construídas e de como o estado com resquícios de clientelismo, negligenciou uma classe inteira. "A sociedade exige o sucesso e a ascensão de seus membros, mas não oferece oportunidades, levando as pessoas a buscarem isso de forma ilegal" (BIANCHI, 1995).

A "NORDESTINIZAÇÃO'DA EPIDEMIA DO CRIME

A atuação da América Latina no narcotráfico internacional é o ponto de princípio para a compreensão do que vem acontecendo no Brasil. Após a década de 1980, Paraguai e Brasil se consolidam no narcotráfico internacional, produzindo e exportando cocaína para o mercado estrangeiro. Os países do Cone-Sul entraram no mapa das drogas após a declarada guerra dos Estados Unidos contra as drogas, pressionando países como Colômbia e Bolívia, assim ocasionando a migração desses grupos criminosos para países mais expostos e desprotegidos que não prejudicassem as atividades de comércio e produção. Isso acabou gerando um fenômeno chamado "efeito balão": quando a pressão aumenta em um ponto, o fluxo de ar se move para áreas de menor resistência (O.MORA, 2018).

Até os anos 2000, Rio de Janeiro e São Paulo eram destaques nos índices de criminalidade e tráfico no país. Em combate ao crescente aumento das taxas de violência, O Governo carioca cria as UPPs que tinham como objetivo instalar uma polícia pacificadora nas grandes comunidades. A primeira foi implementada em 2008 no Morro Santa Marta, após um enorme confronto entre polícia e traficantes. Desde então 38 UPPs já foram implantadas e aqui não nos cabe fazer uma crítica à eficácia dessa política, mas diante das constantes intervenções da força policial nessas comunidades, grandes facções criminosas tiveram que expandir seu território para outras regiões, fortalecendo e aumentando o poder e controle nestes.

O termo "nordestinização" passou a ser usado depois que houve a migração de facções criminosas do Sudeste do país para a região Nordeste, por ser um território de menor resistência e por ter uma localização geográfica que facilita a compra e venda de narcóticos para dentro e fora do país. Junto com esse fenômeno houve o crescimento na taxa de homicídios e da rota internacional do tráfico. O aumento da comercialização fez a disputas entre grupos rivais crescer, elevando o número de mortes por crimes violentos a níveis alarmantes. A taxa de homicídios no Ceará saltou de 25,5 mortes por 100 mil habitantes em 2009 para 52,2 mortes por 100 mortes por 100 mil habitantes em 2014.

No Brasil, dois municípios têm taxa superior a 100 homicídios por arma de fogo para cada 100 mil – número equivalente ao de zonas de guerra. São eles: Mata de São João (102,9), na Bahia, e Murici (100,7), em Alagoas, ambos em regiões metropolitanas do Nordeste. Para o cálculo, foram consideradas as cidades com mais de 10 mil habitantes, onde aconteceram 98% dos assassinatos por arma no País, no período de 2012 a 2014. Já o ranking, liderado por Fortaleza, no Ceará, tem como base as taxas de 2014. Lá, foram 81,5 homicídios por arma de fogo por 100 mil habitantes. Na sequência, aparecem Maceió (73,7), São Luís (67,1), João Pessoa (60,2), Natal (53) e Aracajú (50,5).

São dados assustadores que demonstram claramente que as políticas de segurança pública têm servido apenas medidas paliativas para situações emergenciais, afastada da realidade social. Os agentes e gestores públicos preocupam-se apenas em criar políticas de governo e não de estado, contribuem assim de forma indireta, para que esse quadro continue sem perspectivas de melhora.

Para Xavier (2016), o crescimento desordenado da violência e da criminalidade no Brasil, de modo geral, e no estado do Ceará, de modo específico, está associado a fatores de risco com legado oriundo das profundas desigualdades social e econômica, historicamente construídas; da perversa distribuição de renda; da grande disponibilidade de armas em poder indevido; da indistinção de tipos penais nos cárceres; da falta de programas de inclusão social; da formação de um Estado com pilastras baseadas numa cultura de violência; e da falta de inclusão das políticas públicas de Segurança Pública na agenda de discussão exequível, dentre tantos outros.

> "Planejamento, monitoramento, avaliação de resultados, gasto eficiente dos recursos financeiros não têm sido procedimentos usuais nas ações de combate à criminalidade, seja no executivo federal, seja nos executivos estaduais. Desse ponto de vista, a história das políticas de segurança pública na sociedade brasileira nas duas últimas décadas se resume a uma série de intervenções governamentais espasmódicas, meramente reativas, voltadas para a solução imediata de crises que assolam a ordem pública [...]" (SAPORI, 2007, p. 109).

A POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO CEARÁ: EVIDÊNCIAS E DESAFIOS

Os problemas de segurança pública que o Ceará tem enfrentado nos últimos anos não se isola do cenário nacional, entretanto, a conjuntura sociopolítica do estado mostra especificidades no modo em como as políticas são desenhadas e implementadas. Os últimos mandatos locais, não abriram espaço para o diálogo e discussão das políticas e programas de segurança pública de seus governos, mantendo um modelo conservador nada democrático, de decisões centralizadas e isoladas sobre um problema social frágil e extremamente vulnerável.

Os problemas de segurança pública no Ceará têm causado um desgaste e desconforto político nos governantes. Brasil, (2003) afirma que a segurança pública no Ceará se constitui em uma área que tem se baseado,

> (...) em um modelo que, para se manter, busca confiabilidade e legitimidade para suas ações sem que para isso tenha necessariamente que alterar sua estrutura de poder, ou ainda, dividir com os seus possíveis "parceiros", a sociedade civil organizada, a elaboração de uma política de segurança pública e a responsabilidade maior não só de fiscalizar, como também de definir e gerenciar essa política (ibidem, p.216-7).

Segundo o IPEA. o aumento das taxas de criminalidade disparam no governo de Cid Gomes (2006/2010 - 2011/2015). Em 2006, segundo o Mapa da Violência, 1.793 pessoas foram assassinadas no Estado e, em 2012, o número de mortos chegou a 3.840, entretanto, o governo Cid Gomes foi o que mais investiu na história do estado em segurança pública (comparando-o a seus antecessores), os gastos no setor ultrapassaram de R$ 1 bilhão e 500 mil reais.

O governo Cid Gomes ficou marcado pela implementação da política de segurança pública "Ronda do Quarteirão". Esse programa tinha como principais objetivos aproximar a polícia da comunidade, facilitando diálogo, locomoção, sensação de segurança e familiaridade, já que a proposta era uma polícia comunitária sempre a postos para atender as demandas da comunidade. Não faltaram investimentos nesse programa por parte do estado: compra de viaturas modernas, concursos para novos agentes, equipamentos comprados e renovados, mas como pode-se ver, o estado investiu apenas em medidas ostensivas, que logo levou o programa a ser fonte de críticas e insatisfação popular. Logo os casos de corrupção dos agentes foram surgindo, junto o aumento de homicídios, tráfico de drogas, assaltos e furtos. Os investimentos feitos, as trocas de comandos e promessas de mudanças frente às situações-limites enfrentadas, não foram capazes de instaurar e promover o que se colocava em torno da esperada "mudança de mentalidade".

Nos anos de 2013, 2014 e 2015, as taxas de crimes violentos letais e intencionais cresceram exponencialmente, com índices de 4.395, 4.439 e 4.019 respectivamente, segundo dados da SSPDS. Em 2016 houve uma baixa nesses índices, foram registrados 3.407 crimes letais, graças ao acordo de paz entre as facções rivais que controlam o tráfico no estado, o Comando Vermelho (CV) e Primeiro Comando da Capital (PCC). Entretanto, com a formação de uma força local feita por moradores, denominada Guardiões do Estado (GDE) e posteriormente a parceria feita com o PPC, o estado entra em guerra novamente. Após isso as facções buscaram delimitar seus territórios, os muros das comunidades passam a conter avisos de quem "manda" ali, políticas como entrar nos bairros sem capacete e de vidro abaixado se tornam comuns, gerando pânico e pedidos da sociedade para que essa situação fosse solucionada.

Em 2017, o Ceará registrou assustadores 5.134 homicídios, um aumento de aproximadamente 50% em relação ao ano anterior. Segundo Barreira (2018), a causa do crescimento da violência no Ceará é por conta de "uma disputa de poder entre as facções e também algumas disputas internas e realinhamentos de interesse". Em 2018, novamente há uma queda nos índices com 4.518 crimes violentos e intencionais (CVLI).

Vale salientar que as maiores vítimas do aumento da criminalidade são jovens pobres e negros. Os dados do Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência mostram que, de janeiro a julho de 2017, 522 adolescentes foram assassinados no Ceará, especificamente em Fortaleza, houve um aumento em 2017 de 71% crimes de violência letal de adolescentes em relação a 2016.

O governo Camilo Santana (2015 - atualmente) no contexto atual da segurança pública, desenvolveu o projeto "Pacto por um Ceará Pacífico", que será abordado mais profundamente no próximo tópico, que visa garantir o amparo às populações mais vulneráveis com medidas sociais, proporcionando a sociedade o diálogo e participação efetiva na construção de resultados positivos para essa política pública.

O PACTO POR UM CEARÁ PACÍFICO

A política pública que analisamos "Pacto por Um Ceará Pacífico" é coordenada pelo governo do estado do Ceará. Criada com o intuito de criar uma cultura de paz nos territórios onde os índices de violência aumentaram substancialmente. O enfrentamento que a política pública em questão defende é de ação preventiva e social, compreendendo os direitos universais a proteção, amparo, defesa e justiça das camadas mais vulneráveis da sociedade.

Segundo o relatório do Desenvolvimento Humano 2013, do programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), as políticas de controle da criminalidade não podem ser aplicadas isoladamente, sendo necessária sua articulação com políticas públicas que promovam melhores condições de vida às pessoas com maior vulnerabilidade, através da prevenção da criminalidade e violência, com um crescimento econômico inclusivo e com a consolidação das instituições de segurança e justiça trabalhando eficazmente.

Para isso, a política pública analisada utiliza uma articulação multi-institucional entre Estado e sociedade mobilizando organizações que atuam nas áreas de saúde, educação, assistência social, planejamento urbano e segurança. Busca participantes, processos de engajamento e mobilização social, estabelecimento de acordos e metas, divisão de tarefas e responsabilidades, além de mecanismos de monitoramento e avaliação das ações planejadas, em uma perspectiva que aproxime a população mais diretamente atingida por essa crescente violência.

Essa forma de pensar o problema da segurança pública é corroborada por Khan e Zanneti (2005) onde afirmam que na última década, parece ter ocorrido um alargamento da questão de segurança pública, tanto do ponto de vista conceitual quanto do ponto de vista administrativo: de problema estritamente policial passou a figurar como questão multidisciplinar, envolvendo diversos níveis e instâncias administrativas. Uma mudança significativa, já que o artigo 144 da constituição federal atribui aos governos estaduais a responsabilidade sobre as polícias civis e militares, o que compromete e limita a atuação federal e municipal.

Com a mudança de paradigma, essa política, que é uma iniciativa do governo estadual, amplia esforços e recursos, estimulando a integração das ações, favorecendo a intersetorialidade e transversalidade e o aperfeiçoamento da atuação governamental, dando oportunidade de ações articuladas com a União, prefeituras e outros poderes constituídos.

Objetiva especificamente articular e mobilizar os atores sociais de diversas áreas, valorizar experiências de convivência comunitárias e práticas cidadãs, contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços ofertados pelas diversas esferas públicas, fortalecer políticas de segurança pública combinadas com ações preventivas e fortalecer o sistema de justiça.

A política é multifacetada e abrange várias áreas de outras esferas do serviço público. É um planejamento estratégico público que visa abordar as problemáticas ocasionadas pelo aumento da violência. Segundo Ferreira (2008), no atual cenário da sociedade, onde a violência e a criminalidade perseguem o Estado como um de seus mais graves problemas, a ferramenta do planejamento estratégico é básica ao preparo e controle preventivo e repressivo. O "Pacto por Um Ceará Pacífico" tem três dimensões que podem ser vistas no diagrama abaixo:

Figura 1: Dimensões de atuação da política "Pacto por um Ceará Pacífico



Fonte: Elaboração própria a partir de material disponibilizado pela vice-governadoria

Conforme observado em Huertas (2004) a segurança pública é um campo fértil para a abordagem do planejamento estratégico público (PES), inclui os atores sociais, bem como evoca a participação das entidades representativas da sociedade, a adoção de uma abordagem política e social, o abandono do viés tecnocrático e autoritário, levando em consideração a diversidade de opiniões, projetos e representantes dos segmentos sociais especializados.

A política pública em questão busca parcerias com o governo federal e municípios, assim como o poder judiciário e o poder legislativo, porém sempre preservando a autonomia de cada um. Esses atores devem ter um plano de trabalho assinado, que é regularmente monitorado para verificar se o comprometimento está sendo de fato, colocado em prática.

Tem uma estrutura de governança orientada para resultados que contemplem diferentes níveis de tomada de decisão para a análise de problemas, para a busca de soluções e para a avaliação de resultados. O modelo de governança é organizado em três níveis: estratégica, gerencial e operacional com atribuições próprias mas que devem trabalhar de forma articulada e coordenada no monitoramento da execução das iniciativas , como foco nos fluxos de decisão e de informações.

MATRIZ SWOT E PROPOSTA DE AGENDA POLÍTICA

A matriz SWOT é uma ferramenta utilizada para realizar a análise de ambiente e servir de base para planejamentos estratégicos. Segundo Chiavenato e Sapiro (2003), sua função é cruzar as oportunidades e as ameaças externas à organização com seus pontos fortes e fracos. A avaliação estratégica realizada a partir da matriz FOFA é uma das ferramentas mais utilizadas na gestão estratégica competitiva.

A partir desse conceito podemos observar (Quadro 1) a matriz aplicada a segurança pública no estado do Ceará, montado a partir das visitas realizadas, entrevistas e revisão da literatura.

Quadro 1 – Matriz SWOT

FORÇAS	OPORTUNIDADES
- Novas políticas de desenvolvimento sustentável; - Abertura do diálogo entre comunidade e estado; - Cooperação multifacetada de diversas áreas do setor público; - Dados sobre violência atualizados .	- Criação das UNISEGS em territórios de vulnerabilidade; - Crescimento do investimento estadual em áreas sensíveis mesmo com o cenário de retração fiscal; - Parcerias com empresas do setor privado, ONGs e comunidade.
FRAQUEZAS	**AMEAÇAS**
- Corrupção dos agentes; - Desvalorização salarial dos profissionais das diversas áreas; - Equipamentos obsoletos; - Educação de jovens e adultos; - Falta de treinamento para os agentes; - Desconfiança dos agentes e da população com a política pública estabelecida.	- "Nordestinização" do crime; - Crescimento das facções; - Ampliação do mercado consumidor de drogas; - Falta de urbanização em assentamentos; - Decadência do sistema carcerário; - Falta de um sistema de informações unificado em âmbito nacional; - Sensação crescente de impunidade.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados na pesquisa

A partir dos dados obtidos e da matriz FOFA, construímos a agenda política proposta que ajudaria na redução dos alarmante índices de violência no estado. Colocaremos a problemática e, abaixo da mesma, a sugestão:

1. Corrupção dos agentes

   Fiscalizações e valorização da Profissão.

2. Desvalorização salarial

   Redução das horas trabalhadas, além do aumento salarial, seguindo a inflação real.

3. Armamento obsoleto

Retenção e reaproveitamento de armamentos apreendidos, com a devida autorização da justiça e testes necessários. Para isso deve-se agilizar o sistema judiciário permitindo que os armamentos, que são prova dos crimes, sejam liberados mais rapidamente e não se deteriorem.

4. Falta de melhores treinamentos

   Obrigatoriedade de treinamentos físicos, de situações de estresse e com armas, dentro do horário de trabalho.

5. Falta de suporte psicológico aos agentes e famílias de vítimas da violência

Realização de concurso para provimento de cargo de Psicologia, de forma que cada psicólogo seja responsável por no máximo, 500 agentes. Tratamento para as famílias vítimas de violência.

6. Educação de jovens e adultos

Investimento maior em educação de qualidade que permita aos cidadãos uma oportunidade de trabalho justa, evitando que entrem/retornem ao crime. Investimento em bolsas para jovens e adultos de modo que não abandonem os estudos. Também permitir atividades aos finais de semana na escola do tipo artísticas, culturais de esporte e lazer, nas áreas mapeadas em que se verifique maior suscetibilidade à prática de crimes.

7. Desconfiança dos agentes e da população com a política pública estabelecida

Aproximação maior do Estado junto às comunidades, conhecendo as peculiaridades de cada área. Cursos para agentes que mostre a importância de um novo modo de abordagem e as vantagens de ter uma população que os apoie pelo tratamento que lhes é dado e não somente pelo medo. Promover atividades culturais dentro dos territórios em vulnerabilidade, valorizando as características da população que lá habitam. Investir no policiamento comunitário.

8. "Nordestinização" do crime

Investimento nas fronteiras do estado, melhores viaturas, armamentos, treinamentos e, principalmente, trabalhar a inteligência da polícia de modo a prevenir a entrada de drogas, armas e chefes do tráfico de outras regiões. Responsabilização judicial dos "grandes" traficantes independentemente de sua condição financeira, visto que existe um pensamento crescente de que a justiça é branda com quem tem melhores condições financeiras.

9. Crescimento das facções

Trabalhar junto às áreas mais vulneráveis à violência. Investir em práticas que permitam aos jovens manterem-se longe da criminalidade. Cada área deve ser mapeada para se desenvolver uma política pública direcionada, levando em conta suas características. Buscar melhorias nas medidas socioeducativas e de ressocialização, de modo que os reclusos possam retornar a sociedade sem precisar recorrer ao crime e que não sejam recrutadas pelas facções dentro da instituição que esteja cumprindo sua pena.

10. Ampliação do mercado consumidor de drogas

Ampliar e adequar a rede de atendimento psicossocial de álcool e drogas para atendimento aos que fazem uso abusivo. O atendimento também deve ser estendido às famílias dos usuários, de modo que as oriente a lidar com o problema. Buscar medidas que evitem o primeiro consumo, com propagandas, atividades e oficinas dentro das comunidades mostrando o perigo do uso. Proibir qualquer publicidade de drogas e aumentar as alíquotas de impostos desse segmento.

11. Falta de urbanização em assentamentos

Promover a urbanização integrada dos assentamentos precários para permitir que os moradores tenham condições de ir e vir com facilidade. Melhorar ruas, becos e vielas para permitir ações do governo do estado tanto em medidas preventivas como ostensivas. Melhorar o acesso dos moradores e facilitar a implementação das políticas públicas.

12. Decadência do sistema carcerário

É dentro do sistema carcerário que muito jovens submetem-se ao crime. Para que isso não ocorra, o governo do estado deve promover uma ressocialização digna e efetiva. Deve, contudo, também melhorar a estrutura dos presídios com a instalação de bloqueadores e câmeras de videomonitoramento. Separação dos detentos por grau de crime cometido e não por facção. Investimento nos agentes penitenciários de modo a valorizar a profissão e evitar corrupção dos mesmos.

13. Falta de um sistema de informações unificado em âmbito nacional

Acordo entre os Entes Federativos para instalação de um sistema unificado de informações de modo que ajude a prevenção de crimes e identificação de suspeitos em tempo real.

14. Sensação crescente de impunidade

A sensação de impunidade acontece em todos os setores da sociedade. É cada vez mais crescente a ideia de que quem tem dinheiro não paga por seus crimes. É necessário estabelecer procedimentos detalhados e contínuos de investigação, resolução e julgamento dos crimes cometidos, de modo que essa sensação seja dissipada. Deve haver uma integração entre segurança pública e sistema de justiça para garantir precisão das informações das vítimas e seus familiares para evitar possíveis fraudes. Melhorar a polícia forense do estado para ajudar na elucidação dos crimes e por fim, melhorar o processo de ressocialização para que pena seja cumprida de forma integral, com os benefícios dados somente ao detento de bom comportamento e que se mostre "recuperado" do crime cometido.

A composição e motivação dessa agenda política são baseadas nos números cada vez mais crescente dos índices de violência no estado do Ceará. Como abordamos uma política pública que já foi implementada no estado, buscamos trabalhar junto a abordagem que lhe é dada. Por ser multifacetada, não deve ser considerado apenas um aspecto para resolução da problemática. Mas sim, unir diversos setores da sociedade e do Estado para melhoria dos resultados.

PROPOSTAS PARA MELHORIA DA POLÍTICA PÚBLICA "PACTO POR UM CEARÁ PACÍFICO"

Ao analisarmos a política pública verificamos alguns pontos que podem ser melhorados na mesma para que os objetivos propostos sejam alcançados. São eles:

1. Investimento na promoção da política para que ela chegue de forma inteligível a população, de forma que a mesma se sinta engajada para participar e compartilhar sua visão e experiências;
2. Ampliação e implementação em outras áreas de risco. Tanto da política "Pacto por um Ceará Pacífico" como a instalação de novas UNISEGS (programa de polícia comunitária coordenado pela política pública);
3. Urbanização dos territórios vulneráveis aos homicídios;
4. Melhoria na educação de jovens e adultos com uma busca ativa para inclusão dos mesmos no sistema escolar;
5. Melhoria do sistema socioeducativo e carcerário. O indivíduo em estado de privação de liberdade estará nas ruas em pouco tempo. O estado deve criar uma estrutura que o permita voltar a sociedade regenerado após o cumprimento da pena.
6. Expansão de tecnologias não letais por parte dos agentes de segurança. Sabemos que no momento atual, policiais também são vítimas do aumento da violência. Porém também são algozes. Não são poucas as vítimas de uma má abordagem policial. Os motivos são inúmeros, desde o estresse que a profissão causa nos agentes até falta de treinamento. Para isso, deve-se tentar implementar em locais com índices de violência baixos, uma abordagem com armas não-letais.

CONCLUSÃO

A pesquisa desenvolvida constatou que houve um aumento significativo nas práticas criminosas no Brasil e em especial no estado do Ceará. O aumento tem várias fontes e interpretações e as medidas tomadas pela administração estadual não foram suficientes para impedir o aumento exponencial que ocorreu nos últimos dez anos.

Houve, contudo, um olhar crítico da administração pública em enxergar que era necessário investir nas áreas onde o aumento foi mais significativo. Ainda existem críticas à política implantada, em grande parte pelo desconhecimento de grande parte do público das ações efetuadas, o que impede que muitas delas não façam parte da mesma, como é proposto pelo modelo de governança que a política tenta implementar.

Segundo Löffler (2001) o entendimento de governança é proposto por uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes.

Quanto ao objetivo da pesquisa, que foi visualizar a segurança pública do nosso estado e a ação do atual governo estadual sob a mesma, constatamos que a política pública implantada "Pacto por um Ceará Pacífico" ainda precisa ser expandida. Tanto em áreas de implantação, como na publicidade da mesma, porém a metodologia interdisciplinar que utiliza, rende uma aproximação maior entre os diversos setores que compõem a sociedade civil e o poder público. Podemos considerar isso um avanço em termos de abordagem da violência.

Finalmente pode-se observar através da pesquisa, que o atual cenário da sociedade, onde violência e criminalidade são constantes na vida dos cidadãos, que as políticas públicas onde o modelo de governança é proposto, nos parece ser o ideal, visto que a política é desenvolvida a partir das demandas da pessoas que são atingidas diretamente pelas causas advindas desses problemas. Além disso a própria população entra como um ator importante nesse processo, sendo ela mesma parte da solução.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

_____. Constituição (1988). Constituição [da] República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

APPOLINÁRIO, F. Dicionário de metodologia científica: um guia para a produção do conhecimento científico. São Paulo: Atlas, 2006.

BARDIN, L. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70, 1979.

BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente, Câmara dos Deputados, Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990. DOU de 16/07/1990 – ECA. Brasília, DF.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BIANCHI, A. M. A relação entre desigualdade e criminalidade São Paulo: Revista Folha de São Paulo. São Paulo, 1995

CHIAVENATO, Idalberto; SAPIRO, Arão. Planejamento Estratégico: fundamentos e aplicações. 1. ed. 13° tiragem. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

DONA MARTA GANHA PRIMEIRA UPP. Globo. Disponível em: <http://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/em-19-de-dezembro-de-2008-dona-marta-ganhou- primeira-upp-do-estado-10942108> acesso: 02 dez.2018.

FERREIRA, N.J.C. Planejamento estratégico em segurança pública. Disponível em: <www.observatorioseguranca.org>. Acesso em: 16/04/2019

FERREIRA COSTA, Carlos Germano; DA SILVA, Edson Vicente. O que Realmente Importa no Processo de Tomada de Decisão Considerando Políticas Públicas Baseadas em Evidência. Revista Administração em Diálogo - RAD, [S.l.], v. 18, n. 2, p. 124-143, mar. 2016. ISSN 2178-0080. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/rad/article/view/rad.v18i2.20315/20254>. Acesso em: 15 dez. 2018.

FREIRE, Ivone Freire; BALESTRERI, Ricardo Brisolla. Segurança Pública no Brasil. EDUFBA, Salvador, 2010,

HUERTAS, F. Entrevista com Matus: o método PES. São Paulo: Fundap, 2004 Disponível em <https://www.state.gov/documents/organization/222881.pdf>. Acesso em: 01 dez.2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/panorama>. Acesso em: 15/0/2018.

KAHN, encia ouT.; ZANETIC, A. O papel dos municípios na segurança pública. Relatório final: concursos nacionais em pesquisas aplicadas em justiça criminal e segurança pública. Brasília: Senasp — Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2005.

LIMA, Wagner Gonçalves. Política Pública: discussão de conceitos, 2012.

LORENC, T.; TYNER, E.F.; PETTICREW, M.; DUFFY, S.; MARTINEAU, F. P.; PHILLIPS, G.; LOCK, K. Cultures of evidence across policy sectors: systematic review of qualitative evidence. European Journal of Public Health. v.24. i.6. p.104 -1047. 2014.

LÖFFLER, Elke. Governance: Die neue Generation von Staats- und Verwaltungs- modern-isierung. Verwaltung + Management, v. 7, 2001.

Ludke Menga, André, Marli. 1986. Pesquisa em Educação: Abordagens Qualitativas. São Paulo, EPU.

MORA, O. Frank. A guerra às drogas e o "efeito-balão" no Ceará. Fortaleza: Revista O Povo. Entrevista concedida a Ricardo Moura. Fevereiro, 2018.

OLIVEIRA, Andreia Benetti Carvalho de., TEODOROVICS, Thomaz., ESTEVEZ, Luiz Alberto., CARDOSO, Marlon Alves. Unidades Paraná seguro e segurança pública no município de Curitiba: uma avaliação quantitativa local da implementação das unidades. Revista de Políticas Públicas. São Luís, v. 18, n. 2, p. 497-510, jul./dez. 2014

Relatório do Desenvolvimento Humano 2013. A Ascensão do Sul: Progresso Humano em um mundo diversificado. Brasil, 2013. Disponível em: http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/RelatoriosDesenvolvimento/undp-br- hdr_portuguese-2013.pdf .Acesso em 15/08/2018

SAPORI, L. F. Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

LOPES, E. Política e segurança pública: uma vontade de sujeição. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

SILVA, E.L.; MENEZES, E.M. Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação. Florianópolis: Laboratório de ensino a distância da Universidade Federal de Santa Catarina, 2001.

SOUZA, K.R.; KERBAUY, M.T.M. Abordagem quanti-qualitativa: superação da dicotomia quantitativa-qualitativa na pesquisa em educação. Educação e Filosofia, Uberlândia, v. 31, n. 61, p. 21-44, jan./abr. 2017. Disponível em: http://www.seer.ufu.br/index.php/EducacaoFilosofia/article/view/29099/21313. Acesso em 10/09/2018

VIEIRA, V.A. As tipologias, variações e características da pesquisa de marketing. Rev. FAE, Curitiba, v. 5, n. 1, p. 61-70, jan./abr. 2002.

UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL COM BASE NO MODELO GARBAGE CAN

Martins, Cristina M. R. (OESP/SSP-RS)
Anjos, Gabriele dos (OESP/SSP-RS)
Donato, Roberto S. (OESP/SSP-RS)
Passiani, Enio (UFRGS)

INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta uma análise das políticas de segurança pública implementadas no Estado do Rio Grande do Sul. Essa análise concentra-se nas orientações e dispositivos implementados com relação ao problema das drogas, a partir dos anos 2000, e suas inflexões a partir de 2016. Parte-se do pressuposto de que com a redemocratização do Estado brasileiro, nos anos 80, teve início um processo de mudança na relação entre as polícias e a sociedade, que demandou transformações estruturais nas políticas de segurança pública. Porém, persistiram os problemas estruturais no que tange às competências dos órgãos de segurança pública. A falta de regulamentação das funções e do relacionamento entre as polícias estaduais e federais e das polícias civis e militares previstas na CF produziu um quadro de sobreposições de ações e de ordenamentos estaduais voltados para problemas similares de violência e criminalidade. Não houve a construção de uma governança das polícias brasileiras e o alinhamento das políticas de segurança pública voltados para a garantia dos direitos humanos nem mudanças significativas nas instituições policiais e de justiça criminal. Isso limita os eventuais avanços na gestão policial e na legislação penal, que acabam sendo insuficientes para a redução da violência urbana. Essa hipótese mais geral é explorada a partir do modelo de decisão por *garbage can*, oriundo da teoria das organizações, e aplicado à política de drogas. O texto faz uma discussão de como essa política se estrutura a partir dos anos 2000, seus principais dispositivos e inflexões, e também uma análise das informações sobre tráfico e uso de drogas no Rio Grande do Sul, oriundas da Polícia Civil, mostrando como as indefinições das orientações com relação à política de drogas está no fundamento da ação das polícias.

A adoção de políticas públicas pode ser explicada por modelos de análise que identificam os mecanismos atuantes nas tomadas de decisão política, os quais, segundo o neoinstitucionalismo se dão com base nas práticas culturais incorporadas nas organizações. O modelo batizado como "*garbage can*", de Cohen, March e Olsen (1972) se propõe a questionar alguns pressupostos da teoria da escolha racional. Segundo esta última, as organizações tomam decisões sobre a resolução de problemas com base em objetivos e meios de atingi-los bem definidos, por decisores com substancial envolvimento nas organizações (Cohen et al., 1972, p. 2). O modelo *garbage can* trabalha com a ideia de "anarquia organizada", estrutura na qual as preferências por determinadas soluções propostas são também problemáticas, os procedimentos para a consecução das soluções não são claros, ou ainda a participação na organização é fluída (Cohen et al, 1972, p. 16). Assim, em um processo *garbage can*, problemas, soluções e participantes da tomada de decisão movem-se de uma oportunidade de solução para outra, em um processo parcialmente contingente, e no qual frequentemente há um desencaixe parcial de problemas e soluções (Cohen et al, 1972, p. 16). Os decisores concebem muitas soluções para os problemas; porém, as mudanças no curso das ações fazem com que outras soluções sejam adotadas, e as primeiras, descartadas. As soluções não utilizadas ficam na "lata de lixo" das organizações e podem ser retomadas quando novos problemas emergem.

Os autores também enfatizam que boa parte das escolhas de solução acontecem por consideração superficial dos problemas e soluções possíveis por parte dos decisores, numa espécie de "se é possível fazer, faça-se", sem considerar todas as implicações da decisão e mesmo se o problema será efetivamente resolvido. Outra forma de escolha seria o abandono de um conjunto de soluções para os problemas por outro conjunto de soluções: os problemas migram para outra arena de confronto de soluções, sem que necessariamente isso implique em uma solução deles (Cohen et al., 1972, p. 8).

O modelo *garbage can* está sendo utilizado para entender o processo de colocação em prática de políticas na área de segurança pública. Isso não só porque o tempo de vigência destas políticas coincide com o tempo de uma gestão de governo. O *garbage can* refere-se às oportunidades de escolha pela mistura de problemas e soluções descartados; e esse processo de escolha precisa ser entendido de uma forma mais complexa. A mudança de gestão é um dos elementos contingentes que atuam na escolha de solução dos problemas. Outros precisam ser levados em conta: as demandas aos tomadores de decisão, as escolhas disponíveis nos diferentes momentos, os problemas colocados (novos ou não).

A miríade de tomadores de decisão existentes na área de Segurança Pública tem que ser levada em conta com certo cuidado. E não só os policiais que trabalham nas ruas (a *street level bureaucracy*), delegados de polícia, juízes de diferentes instâncias, outros atores políticos que mobilizam recursos na atuação em nome da segurança pública (políticos, organizações, gestores, etc.), mas também tomadores de decisão de áreas cuja atuação pode ter efeitos na segurança pública, como as políticas na área da Saúde, por exemplo. Nesse ponto, parece bastante plausível considerar a colocação em prática de políticas públicas de segurança como ação do Estado levada a cabo por agentes e instituições voláteis, confusos, fragmentados e conflituosos (Abrams, 1988). As possibilidades de tomadas de decisão são desiguais – as de burocracia de nível de rua são em grande parte dependentes dos limites colocados pelas decisões de outros níveis. Ao mesmo tempo, há uma atuação de "organização anárquica" justamente porque em todos os níveis os objetivos e tecnologias não estão claros, e porque, em certos níveis, a tomada de decisão se dá em uma arena de escolhas disponíveis.

Para dar conta destas afirmações gerais sobre os processos de implementação de políticas na área de segurança pública nos debruçamos sobre as políticas para as drogas em nível estadual e federal, que estão interconectadas. Obviamente, não esgotamos toda a "questão das drogas" aqui, apenas esboçamos uma análise preliminar dos processos em pauta na colocação em prática de uma política pública na área de segurança pública. É preciso considerar a dependência das políticas em nível estadual em relação ao ordenamento jurídico e institucional sobre a questão das drogas, que se dá em nível federal. Neste sentido, as decisões em nível estadual estão bastante limitadas, têm um escopo preciso. Isso encaminha para uma análise, ainda que bastante sumária, dos problemas e tomadas de decisão que configuram a questão das drogas no Brasil.

POLÍTICAS SOBRE DROGAS

A política de drogas no Brasil até anos 1980 era considerada como uma política de segurança nacional, em que o governo federal deliberava sobre a política e os estados membros executavam as ações de polícia. Nessa época foram criados a Lei de Drogas, o Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes e o Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate às Drogas de Abuso, que tinha como principal fonte de recursos os bens apreendidos e adquiridos com produtos de tráfico ilícito de drogas.

A partir da Constituição Federal de 1988 a competência da segurança foi atribuída aos estados membros, e teve início um processo de mudança na relação entre as polícias e a sociedade, passando as políticas a serem consideradas como de segurança pública. As deliberações estaduais a partir desse marco não incluíam a união e os municípios, porém, durante os anos 1990 foram implementadas ações no plano federal voltadas para a integração entre os entes federados, que permitiram modificações nos mecanismos legítimos de controle social e do crime.

Em relação à política de drogas, com a CF de 1988, o tráfico de entorpecentes passou a ser considerado crime hediondo, e, em 1993, foi criada a Secretaria Nacional de entorpecentes. No Rio Grande do Sul, foram criados o Departamento Estadual de Investigações do Narcotráfico (DENARC), em 1995, que visava repressão ao tráfico, e o Conselho Estadual de Entorpecentes (Conen/RS), em 1996, com a atribuição de formular a política estadual de educação preventiva, tratamento, assistência e recuperação da dependência de substâncias psicoativas.

Entretanto, a falta de regulamentação das funções e do relacionamento entre as polícias estaduais e federais e das polícias civis e militares previstas na CF de 1988 produziu um quadro de sobreposições de ações e de ordenamentos estaduais voltados para problemas similares de violência e criminalidade. Não houve a construção de uma governança das polícias brasileiras e o alinhamento das políticas de segurança pública voltados para a garantia dos direitos humanos nem mudanças significativas nas instituições policiais e de justiça criminal, que permaneceram pautadas por práticas corporativas, persistindo os problemas estruturais no que tange às competências dos órgãos de segurança pública.

Essa falta de alinhamento fica bastante explícita nas mudanças ocorridas nas políticas para o tratamento do problema das drogas, a partir dos anos 2000, quando as políticas de segurança passaram a incluir elementos de cidadania e direitos humanos. Nessa perspectiva, em 2002 foi lançada a Política Nacional Anti Drogas (PNAD), que diferenciou o uso e o tráfico de entorpecentes. No entanto, essa inclusão não implicou em uma profunda mudança na atuação das polícias; ao mesmo tempo, gerou novos problemas à essa atuação, que permanecemsem resolução. Essa irresolução é sustentada quando da inflexão nas políticas para as drogas ocorridas a partir de 2016 e que culminou na aprovação da nova Política Nacional sobre Drogas, em 2019.

2002-2016: UMA POLÍTICA PARA AS DROGAS E SEUS IMPASSES

A legislação relativa ao tráfico e uso de drogas teve importantes alterações a partir do início do século XXI. Os documentos-chave dessas mudanças são a Política Nacional Anti drogas, publicada no final de 2002 e a Lei 11.343/06. Em estreita relação há toda a normatização emitida pelo Ministério da Saúde sobre o tratamento de usuários de drogas como portadores de sofrimento psíquico (Portarias MS nº336/02; MS nº130/12, e a Política de Atenção Integral a usuários de álcool e outras drogas de 2003). Todos estes documentos fazem conjunto na estruturação de uma forma de tratamento da questão das drogas.

A política Nacional Anti drogas (PNAD) é o primeiro momento de separação entre as figuras do "usuário" e o "traficante". Um dos pressupostos da PNAD é "reconhecer diferenças entre o usuário, a pessoa em uso indevido, o dependente e o traficante de drogas, tratando-os de forma diferenciada". Além disso, propõe "evitar a discriminação de indivíduos pelo fato de serem usuários ou dependentes de drogas" e ressalta "a necessidade de que estes recebam tratamento adequado" (PNAD, 2003, p. 10). Esse tratamento estaria baseado no "conhecimento validado", na "avaliação de diferentes iniciativas terapêuticas" e na "redução das consequências sociais e de saúde decorrentes do uso indevido de drogas" (PNAD, 2003, p.7). A "redução de consequências" implica no estabelecimento de estratégias de saúde pública para "minimizar as adversas consequências do uso indevido de drogas, visando reduzir as situações de risco mais constantes desse uso" (PNAD, 2003, p. 7). Prevê também a articulação de uma rede nacional de assistência, com diferentes formas de intervenção para tratamento de usuários de drogas e dependentes químicos (PNAD, 2003, p.9).

A partir dessa política, intensifica-se a percepção da possível separação entre usuário e traficante, referendada pela nova lei antidrogas de 2006 – Lei 11.343/06. Essa lei institui o "Sistema Nacional de políticas Públicas sobre Drogas" (Sisnad), do qual farão parte a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD) e o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (CONAD), primeiramente integrados à Presidência da República, e depois ao Ministério da Justiça. Note-se que o Sisnad não é nomeado como política anti ou contra drogas, mas recebe um nome mais geral ou neutro, que parece estar justamente relacionado à diferenciação entre usuário e traficante. Para o usuário, essa lei prevê "medidas de prevenção de uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes", e para o tráfico, normas para a repressão.

A lei de 2006, e seu artigo 5º, se propõe a prevenir o tráfico e o uso pela inclusão social do cidadão, "visando torná-lo menos vulnerável a assumir comportamentos de risco pelo uso indevido de drogas, seu tráfico ilícito e outros comportamentos relacionados". Esse artigo é particularmente importante porque permite discernir como os agentes públicos responsáveis pela elaboração da lei concebem o usuário e o traficante como figuras da vulnerabilidade. A política dirige-se ao usuário como viciado ou dependente, ou seja, de alguma forma doente, e para o traficante, um desviado por contingências a serem previstas. A lei deixa de lado, desta forma, o usuário regular, contumaz, masnão incapacitado à vida social e econômica. Principalmente, deixa de lado a produção e o comércio de drogas ilícitas enquanto setor da economia e articulado a outros setores da economia: o tráfico é considerado à jusante, e não em suas articulações mais profundas.

A política para drogas mantem o problema das drogas ativo; propõe-se a atuar no que é visível e imediato. A repressão ao tráfico é entendida como atuação policial, geralmente identificada como o encontro da substância ilícita pelas polícias, em maior ou menor quantidade, sob a responsabilidade de um ou mais indivíduos, em um endereço específico, e o encaminhamento destes ao sistema judiciário e penal. A manutenção da atividade do problema tem uma face bastante perversa, já que as soluções acionadas não se acoplam ao problema de forma a resolvê-lo, e de alguma forma o retroalimentam.

Este é o caso do Fundo Nacional Anti-Drogas (FUNAD), gerido pela SENAD. Ele é constituído por dotações da União, doações e "de recursos de qualquer bem de valor econômico, apreendido em decorrência do tráfico de drogas de abuso ou utilizado em atividades ilícitas de produção ou comercialização de drogas, após decisão judicial ou administrativa tomada em caráter definitivo" (Ministério da Justiça, 2019).

É possível observar a progressiva importância dos recursos obtidos com a venda de bens resultante de tráfico e atividades ilícitas para a consolidação desse Fundo, destinado ao financiamento das políticas de drogas nacionais (Tabela 1).

Tabela 1 - Receitas correntes do Fundo Nacional Anti-Drogas - total e proporção com alienação de bens de tráfico, Brasil, 2013-2018

Ano	Total	REC.ALIEN.BENS APREE.TRAF.ILIC.ENT.DROG.AFINS	% do total	REC. DE ALIENACAO DE BENS APREENDIDOS	% do total
2013	20.880.004,00	2.192.718,00	10,50	7.964.173,00	38,14
2014	22.413.123,00	4.217.222,00	18,82	10.520.191,00	46,94
2015	35.503.822,00		0,00		0,00
2016	28.862.941,00	9.467.527,00	32,80	15.498.881,00	53,70
2017	30.017.706,00	6.257.180,00	20,84	15.928.940,00	53,07
2018	39.881.482,00	8.931.655,00	22,40	23.989.099,00	60,15

Fonte: Portal da Transparência Brasil.

O artigo 28 da lei antidrogas estabelece uma pena diferenciada ao usuário: advertência, prestação de serviços e medida educativa, e ainda admoestação verbal e multa. Isso gera um debate sobre se a lei não estaria liberando o consumo ao não prever pena de privação de liberdade ao usuário (Paiva, 2011). A lei parece trazer a contrabando o debate sobre as liberdades individuais no qual o consumo regular e não incapacitante poderia em parte ser fundamentado. O problema do uso recreativo retorna nesse debate, geralmente concentrado na liberação do consumo dos derivados da *cannabis*, a maconha. As pressões para solução desse problema se dão junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), com o pedido a este de descriminalização do porte de drogas para consumo pessoal através do Recurso Extraordinário 655659. Esse recurso demanda sobre a inconstitucionalidade do artigo 28 da lei de drogas e foi impetrado pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Neste recurso, defende-se que a lei fere a liberdade, a privacidade e a auto-lesão, em princípio garantidos pela Constituição. O voto de três ministros desse Tribunal foi favorável a descriminalização do uso e da posse, sendo que um deles defendeu a descriminalização do uso e da posse de todas as drogas (STF, 2015). Neste diapasão, o voto de um dos ministros também abordou o estabelecimento de critérios objetivos para a diferenciação de posse e tráfico (Schreiber, 2015). Essa diferenciação é alvo de controvérsias permanentes, e, com a lei que passa a viger em 2019, completamente rechaçada pelos principais tomadores de decisão nas políticas de drogas, em que pese ser uma demanda constante e que tem como uma das suas justificativas a execução do trabalho das polícias.

Esta posição de descriminalização do uso conecta-se aos debates sobre o encarceramento e sua eficácia como política de segurança pública. Para um dos ministros do STF, uma das causas de uma crise no sistema penitenciário seria o encarceramento em massa, também ligado às prisões por tráfico de drogas (Gilmar Mendes in Souza, 2017). Mesmo o encarceramento do traficante é criticado como encarceramento dos traficantes que executam o trabalho de distribuição, descartáveis e prontos aserem substituídos por uma reserva de mão-de-obra criada pela falta de perspectiva para adolescentes jovens e pobres. Para essa posição, esse encarceramento é inócuo por não solucionar o problema do tráfico. Introduz-se aqui uma crítica ao modelo de ação policial, que é contra o tráfico, em específico, mas que pode ser estendida ao modelo de atuação das polícias como "policiamento dos pobres"[1].

[1] Como considera o ministro do STF Roberto Barroso, a falta de um critério para diferenciar o uso do tráfico é discriminatório pois "pelas mesmas quantidades de maconha, os jovens da Zona Sul (do Rio de Janeiro) são tratados como consumidores e os jovens das áreas mais modestas são tratados como traficantes" (Barroso in Schreiber, 2015).

Ao privilegiar a figura do usuário dependente, a lei estabelece o vínculo entre uma política de repressão e uma política de cuidados. Esse é um dos principais pontos de disputas entre soluções para o problema das drogas. Isso porque nos artigos 20 e 21 da lei está previsto a "redução de riscos e dos danos associados ao uso de drogas", em "projeto terapêutico individualizado"; está previsto também o "respeito ao usuário, ou do dependente de droga", "visando sua integração às redes sociais", em um atendimento balizado pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e pelo Sistema de Assistência Social. A lei de drogas de 2006 está claramente vinculada à política de atendimento de saúde mental estruturada no SUS em Centros de Atendimento Psicossocial (CAPS), descentralizados e prestando atendimento predominantemente ambulatorial (conforme Portaria MS nº336/02, Portaria MS nº3088/11 e Portaria MS nº130/12). A separação entre usuário e traficante é um elemento novo no tratamento do problema das drogas que também corresponde a uma expansão dos aparatos públicos de atendimento de saúde mental ligada à Lei da Reforma Psiquiátrica (Lei 10.216/01).

É necessário assinalar que a lei prevê uma justaposição entre usuário e traficante. O artigo 28, referente à posse, e o artigo 33, referente ao tráfico descrevem em parte os mesmos atos: ter em depósito, transportar, trazer consigo. Isso deixa ao policial, que é parte da chamada "burocracia de nível de rua", que faz a mediação entre ação do Estado e população, o problema da discriminação entre usuário e traficante, o que é um dos elementos da manutenção da atividade do problema.

Esta justaposição também é um dos aspectos da permanência da policialização do problema das drogas. Ela sustenta uma série de políticas na área policial que vigem desde a legislação de 1976, sem que haja uma solução ao tráfico de drogas. Esse aspecto ressalta a dependência de trajetória do problema das drogas (o que de alguma forma, o modelo *garbage can* não se atém), principalmente na ação das polícias em nível estadual. Veja-se a Delegacia de Prevenção ao Narcotráfico (DENARC), criada no Rio Grande do Sul em 1995 (Decreto 36.309/95), em plena vigência da lei de drogas de 1976. O Denarc é a mais antiga política de Estado na área e mantem a ênfase uso de drogas como "indevido", um adjetivo próprio ao uso na lei de 1976, e seu combate como parte da "guerra às drogas". Para o Denarc, o uso de drogas traz "malefícios", "o usuário alimenta a cadeia que fortalece a figura do traficante, bem como toda a gama de crimes que circundam o consumo" (Divisão de Prevenção e Educação, s.d.).

A separação nítida de um tratamento específico ao usuário é, no momento da formulação da lei, o "problema ativo" ao qual os formuladores têm que responder. Esse problema é encaminhado sem que haja uma definição restrita do usuário que se quer tratar, deixando às instituições policiais o trabalho de triagem, de acordo com os critérios e lógicas vigentes no tratamento da questão das drogas. Essa solução dúbia ou reticente assemelha-se ao tipo de tomada de decisão "superficial", ou "apressada" (*decision by oversight*) do modelo *garbage can*. Esse tipo de decisão implica na existência de problemas que estão ligados a outras escolhas de solução, e se ativa uma outra escolha, se é possível fazer isso rapidamente, sem muita atenção aos problemas e despendendo um mínimo de tempo e energia. (Cohen et al., 1972, p. 8). Ou seja, há uma nova resposta disponível à questão das drogas, não mais a imediata sujeição à prisão do portador, mas uma variação de sua criminalização, que implica também o acesso por parte deste de dispositivos públicos de saúde. Essa escolha, no entanto, é feita sem que haja uma atenção mais acurada à todas as suas exigências, que implicaria na clara discriminação do "usuário".

Um dos efeitos dessa superficialidade na separação entre usuário e traficante é a manutenção, no nível de "burocracia de rua" das polícias, da atividade do problema sem que as soluções às quais está ligado o resolvam. O resultado possível dessa irresolução é um apego às práticas e linguagem anteriores às determinações legais estabelecidas nessa lei[2].

Ignorando o problema do uso recreativo e das drogas ilícitas enquanto comércio, ou seja, enquanto setor da economia, a lei de 2006 mantem ativo o problema das drogas como problema policial e, a partir de então, de saúde. É bastante possível que suas irresoluções, manifestas em parte na fluidez ou possibilidade de interpretação entre tráfico e uso estejam ligadas à incapacidade de qualquer força política de impor uma escolha estrita de tratamento da questão da droga, não podendo ou querendo desconsiderar o já estabelecido como prática na legislação anterior com relação à penalização do tráfico. O elemento "novo", no caso, parece ser a incorporação das demandas para tornar o problema das drogas também um problema de saúde – e daí a "necessidade" de diferenciar o usuário do traficante quanto às sanções, e a seguir, quanto ao tratamento dado aos mesmos: ao traficante, a reclusão de praxe, ao usuário dependente, o acesso aos serviços de saúde.

[2] Esse apego às práticas e linguagem também a própria área da saúde, sem que seja possível aos tomadores de decisão daquela área abandonar a linguagem da repressão policial. Esse é principalmente o caso de organizações governamentais do setor da Saúde que precisam justificar cuidadosamente a liberação do uso de substâncias cujo comércio é proibido. (Anvisa quer dar aval ..., 2019).

2016 A 2019: A NOVA POLÍTICA DE DROGAS

Enfim, com a lei de drogas de 2006, tem-se o que se pode chamar de "escolha superficial", que limita a resolução do problema do comércio de drogas à separação de tratamento entre ofertante e demandante. No entanto, ao mesmo tempo, surge um outro problema, que fica latente, ou sem solução, que é o da separação nítida entre ofertante e demandante, deixada a cargo das polícias em nível de rua. Esse tratamento vai sofrer mudanças ao longo do tempo. Um deles é o desacoplamento progressivo entre políticas para o tráfico de drogas ilícitas e as políticas para o uso, que passam a enfatizar também as drogas lícitas (álcool e tabaco). A tabela 2 permite vislumbrar as orientações gerais da política pública de drogas, a partir da consideração da destinação do volume de recursos orçados realizados. Assim, observa-se que a ação de "prevenção e repressão ao tráfico", executada pela Polícia Federal no período, era responsável por 86,77% das despesas realizadas na política para as drogas em 2014, cerca de 90% nos três anos seguintes, para em 2018, ser responsável pela execução de 95,21% deste orçamento. O orçamento executado pelo Fundo Nacional Antidrogas, destinado à execução de políticas de prevenção, tratamento, recuperação e reinserção social de dependentes decresce em participação na composição do Orçamento do Ministério da Justiça: ele passa de pouco mais de 13% em 2014 para menos de 5% em 2018. Além disso, a composição da destinação dos recursos do Fundo também muda. A "Política Pública sobre drogas", que teve toda sua concepção orientada pela descriminalização do uso, passa de 64,18% do orçamento do Fundo em 2014 para pouco mais de 11% em 2018. As ações de prevenção de uso e ou abuso de drogas não recebem recursos a partir de 2017 e as ações ligadas às "redes de cuidados e reinserção de pessoas e famílias que têm problemas com álcool e outras drogas", que aparecem no orçamento em 2016, ganham progressiva participação no orçamento do Fundo, chegando em 2018 com 88,45% do mesmo.

Tabela 2 – Despesas orçadas realizadas pelo Ministério da Justiça na política para as drogas, Brasil, 2014-2018

		2014	2015	2016	2017	2018
Polícia Federal		97.904.219,57	129.330.695,31	124.525.807,01	105.369.626,23	125.033.279,82
	Prevenção e Repressão ao Tráfico					
Fundo Nacional Antidrogas	Política Pública sobre Drogas	9.584.303,89	10.015.467,61	3.857.740,68	2.325.075,68	726.447,28
	Prevenção de Uso e/ou abuso de drogas	5.348.812,12	4.555.648,31	3.880.526,48	0,00	0,00
	Redes de cuidados e reinserção social de pessoas e famílias que têm problemas com álcool e outras drogas	(-)	(-)	6.247.451,40	8.268.416,30	5.562.555,91
Fundo Nacional de Segurança Pública		(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
Total		112.837.335,58	143.901.811,23	138.511.525,57	115.963.118,21	131.322.283,01

Fonte: Portal da Transparência Brasil

Essa evolução mostra uma inflexão na Política de tratamento do problema das drogas pelo Ministério da Justiça, cristalizada na legislação que passa a viger em 2019, com o Decreto 9.761/19 (que estabelece a nova PNAD) e a Lei 13.844/19, que estabelece mudanças na legislação de 2006. Essa inflexão significa um desacoplamento, como já se disse. O Ministério da Justiça, ao mesmo tempo em que destina a maior parte dos recursos à rede de cuidados, passa a dividir as orientações desse tipo de política, que é, fundamentalmente, de usuários e de prevenção do uso, com outros ministérios, em especial o da Cidadania (Ministério da Cidadania, 2019), responsável agora pelo tratamento dos dependentes químicos. Essa "divisão ministerial do trabalho" está referendada no artigo 3º da nova Política Nacional sobre Drogas. O desacoplamento entre uma política repressiva e uma de cuidados também está referendado na Lei 13.844/19, artigo 23, que passa ao Ministério da Cidadania as atribuições relativas à "educação, informação e capacitação", "implantação e implementação de rede integrada para pessoas com transtornos decorrentes do consumo de substâncias psicoativas" (Brasil, 2019).

A nova lei de drogas propõe uma ênfase importante no tratamento da problemática das drogas: o combate ao tráfico como questão econômica. Na PNAD define-se a política que a "[a]ções contínuas de combate à corrupção, à lavagem de dinheiro, ao crime organizado e de gestão de ativos criminais vinculados ao narcotráfico serão consideradas as principais questões a serem alvo das ações de redução da oferta". Há inclusive, na lei, a explicitação de que haveria uma ação integrada de setores do Estado não limitados às polícias para a redução da oferta, mas também o Conselho de Controle de Atividades Financeiras do Ministério da Justiça e Segurança Pública, a Secretaria Especial da Receita Federal do Ministério da Economia, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária e outros órgãos.

Fica também explicitada a importância dos bens do tráfico para a "garantia de recursos orçamentários" ao FUNAD. Há todo um esforço do Ministério da Justiça em implementar de forma mais eficaz a transposição de recursos do tráfico para o Estado, com a Medida Provisória nº 885 (Brasil, 2019), que facilita ao Estado a venda por leilão dos bens de traficantes, e o uso destes recursos antes do trânsito em julgado dos processos contra os acusados. (Bolsonaro assina MP ..., 17/06/2019). Essa é uma solução ao problema do tráfico que ao tentar solucionar um problema que permanece ativo nas legislações anteriores (o tráfico como parte da economia não permitindo a erradicação do tráfico através da ação policial isolada), lança mão de uma solução que já estava vigente: o uso de recursos do tráfico para combatê-lo, sem que se garanta a erradicação do problema, e, de certa forma, dependente deste.

A nova lei, diferentemente da anterior, faz um jogo entre drogas lícitas e ilícitas para estabelecer o caráter danoso destas últimas. Na PNAD, o álcool e o tabaco são apresentados como as drogas de consumo com danos verificados; as drogas ilícitas nomeadas (maconha, cocaína, *crack*), não. O diagnóstico sobre o uso da maconha, por exemplo,

> "gera preocupação em decorrência das consequências nocivas do seu uso crônico, tais como maiores dificuldades de concentração, aprendizagem e memória, sintomas de depressão e ansiedade, diminuição da motivação, sintomas psicóticos, esquizofrenia, entre outros prejuízos (...) De forma associada a esse quadro é necessário também refletir sobre o fato de que há comorbidades associadas como, por exemplo, a depressão, que se apresenta com maior prevalência entre abusadores de álcool. Identificou-se que 5% da população brasileira já realizou alguma tentativa de suicídio, destas 24% associadas ao consumo de álcool" (PNAD, 2019).

No entanto, na Lei 13.844/19 somente a *cannabis* é mencionada como objeto de proibição: "O plantio, o cultivo, a importação e a exportação, não autorizados pela União, de plantas de drogas ilícitas, tais como a *cannabis*, não serão admitidos no território nacional" (PNAD, 2019). Uma das possíveis consequências dessa política que torna a maconha o grande alvo de repressão é o abandono de soluções de problemas na área da saúde que envolveriam o uso terapêutico da *cannabis*.

Esta política também implica o abandono de outras tendências de tratamento do problema das drogas que se esboçaram ao longo da vigência da lei de 2006. Uma das mais importantes é a política de redução de danos, deixada de lado em favor da abstinência. A política de redução de danos se contrapõe diretamente a uma política de "guerra às drogas" e pressupõe que o uso das mesmas não será abolido, mas gerido na direção da redução de seus efeitos nocivos (Cruz, s.d.). A orientação que preconiza a abstinência já ganha ênfase em 2018, com a decisão do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (CONAD) de adotar uma resolução que preconiza a abstinência e não mais a redução de danos. Segundo o presidente do CONAD, a redução de danos teria sido ineficaz na prevenção ao uso de drogas, porque supõe que "as pessoas vão usar drogas e a política vai tentar reduzir os danos em uma utilização natural de drogas por parte da sociedade", enquanto que uma política visando a abstinência "vai buscar impedir o uso de drogas. Parte-se do pressuposto de que é possível prevenir, tratar e reprimir o uso, a fabricação e o tráfico de drogas." (Humberto Viana, 2018).

Neste diapasão, a redução de danos também teria "mascarado" um "movimento pró-liberação das drogas". O que a orientação da política para a abstinência propõe é que a redução de danos teria só contribuído para o surgimento de uma "epidemia" de uso de drogas: "O governo opta por uma linha de endurecimento. Flexibilizamos e ensaiamos tudo o que podia, mas não deu certo porque temos uma proliferação da dependência de drogas no país" (Humberto Viana, 2018). Esta tendência de abandono da redução de danos, considerada laxista e mesmo maliciosa, adota toda um vocabulário da urgência, da exceção e da tutela[3].

A estruturação da política de drogas de 2019 deixa de lado a política de redução de danos, e propõe, diante da "epidemia", diferentes formas de tutela dos usuários. A PNAD, em seu item 5.1.4.3 amplia o escopo dos dispositivos de tratamento daqueles, entendidos como estando do lado da "demanda" de drogas, lícitas ou ilícitas: o Estado deve

> "promover e garantir a articulação e a integração das intervenções para tratamento, recuperação, reinserção social, por meio das Unidades Básicas de Saúde, Ambulatórios, Centros de Atenção Psicossocial, Unidades de Acolhimento, Comunidades Terapêuticas, Hospitais Gerais, Hospitais Psiquiátricos, Hospitais-Dia, Serviços de Emergências, Corpo de Bombeiros, Clínicas Especializadas, Casas de Apoio e Convivência, Moradias Assistidas, Grupos de Apoio e Mútua Ajuda, com o Sisnad, o SUS, o SUAS, o Susp e outros sistemas relacionados" (PNAD, 2019).

[3] Um pouco antes da promulgação da PNAD e da nova lei de drogas, o Ministro da Cidadania não reconheceu a pertinência do levantamento do uso de drogas pela população brasileira, realizado por uma instituição de pesquisa na área da saúde, e encomendada pelo Ministério da Justiça. Segundo o Ministro da Cidadania: "Eu não confio nas pesquisas (...). (...) É óbvio para a população que tem uma epidemia de drogas nas ruas. Eu andei nas ruas de Copacabana, e estavam vazias. Se isso não é uma epidemia de violência que tem a ver com as drogas, eu não entendo mais nada. Temos que nos basear em evidências" (Ministro da Cidadania in Carvalho, 2019).

São introduzidas diferenciações, certamente sutis. A Lei diferencia o "tratamento", discriminado no artigo 23, como "prioritariamente ambulatorial", ou seja, não descartando o sistema anterior estruturado nos CAPSs. Mas prevê também a modalidade de internação em "unidades de saúde e hospitais gerais", nas formas "voluntária" e "involuntária". Esta última é totalmente fundamentada na ideia de uma perigosa epidemia de drogas e da incapacidade do usuário vítima desta epidemia[4]. A internação involuntária enfrenta críticas na área da Saúde, daqueles que defendem o modelo de atendimento ambulatorial em rede pública baseada na redução de danos e na responsabilização do usuário de drogas pelo próprio tratamento[5]. Assim, é toda uma concepção de autonomia individual que é deixada de lado com estes novos dispositivos. Segundo o atual Secretário Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas do Ministério da Cidadania, os CAPSs serão reestruturados em função da ideia de incapacidade dos usuários e também da abstinência (in : Cancián, 2019).

Outros dispositivos que se opõem àqueles da redução de danos e que ganham força na atual política são as comunidades terapêuticas, vale dizer, excluídas na lei como dispositivo das internações involuntárias. Segundo nota técnica do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada[6], as comunidades terapêuticas são entidades de caráter não governamental que oferecem "residência coletiva temporária" aos usuários "problemáticos" de drogas. A entrada e permanência nessa residência destinam-se a sustentar a abstinência, a partir do isolamento temporário das relações sociais do usuário e do estabelecimento de uma rígida rotina diária com práticas que envolvem trabalho, práticas religiosas ou "espirituais", terapias coletivas, individuais e outras (IPEA, 2017). Dois componentes se destacam nas características das comunidades terapêuticas. Um deles é o recurso à "espiritualidade", ou a referência ao transcendental como elemento preponderante do tratamento[7]. O outro é a abstinência como finalidade do tratamento do usuário de drogas.

Esses dispositivos foram plenamente assumidos pela PNAD atual, que coloca como um dos pressupostos da política "[r]econhecer (...) a espiritualidade, (...) entre outros, como fatores de proteção ao uso, ao uso indevido e à dependência do tabaco, do álcool e de outras drogas, observada a laicidade do Estado". Também traz como um de seus objetivos políticas públicas de "promoção e manutenção da abstinência" (PNAD, 2019). Ambos elementos implicam numa retirada de ênfase, e mesmo no abandono de políticas de tratamento baseadas na redução de danos e levada a cabo na rede pública de saúde.

A entrada das comunidades terapêuticas na política nacional de drogas está bastante ligada a uma política pública focalizada no usuário do *crack*, o Plano Integrado de Enfrentamento do *Crack* e outras Drogas (Decreto 7.179/2010) (IPEA, 2017). Esta inclusão como parte dos dispositivos de gestão da demanda por drogas encontrou fortes resistências de setores ligados à saúde pública e defensoras do modelo descentralizado e de gestão dos danos. No entanto, a partir de 2016 as comunidades terapêuticas passam a ganhar mais recursos em relação a outras formas de tratamento da demanda; a seguir, em 2019 suas prioridades no tratamento, as populações vulneráveis, em especial os usuários de *crack* são assumidas pela PNAD, que tem como objetivo, enunciado em seu artigo 2 a atenção a populações vulneráveis como "crianças, adolescentes e população em situação de rua". Em relação ao plano anterior, que preconizava o acesso ao tratamento e prevenção como parte dos direitos do cidadão, a focalização nos vulneráveis permite acionar toda uma retórica do sentimento e da urgência para justificar a guinada nas formas de tratamento dos problemas colocados pelo consumo de drogas.

Em 2019, há um investimento do Governo Federal no aumento do número de vagas para dependentes químicos em comunidades terapêuticas: de 6.609 vagas públicas em 280 entidades, haveria um aumento para 10.883 vagas em 496 entidades (Soares, 2019). Nesse sentido, há também um esforço de regulá-las através de cadastro, plano de fiscalização e monitoramento das entidades e de cursos de capacitação de seus profissionais (conforme Portarias do Ministério da Cidadania 562/19; 563/19 e 564/19).

Importante notar que essa ênfase da política nos "socialmente vulneráveis" faz com que a Lei coloque como figura do dependente de drogas o usuário dependente de *crack* instalado nas assim chamadas cracolândias, propondo-se como uma mão piedosa do Estado a cuidar dessas populações. De qualquer forma as comunidades terapêuticas reforçam um modelo de tratamento do problema das drogas que é fundamentalmente asilar, e que neste modelo prevê, como em outras instituições asilares geridas pelo Estado, "capacitação e estudo" com vistas à "reinserção social" (Ministro participa de sessão ..., 2019).

---

[4] O Ministro da Cidadania, também autor do projeto de lei na base da atual reformulação da lei de drogas (PLC 37/2013), nesse sentido, considera que "[o] Brasil está passando por uma epidemia cada vez mais crescente de abuso de drogas. (...) O PLC 37/2013 vai permitir a internação involuntária. Nestes casos a pessoa estará em sofrimento agudo, por exemplo, vivendo numa cracolândia, e um médico solicitará sua internação para desintoxicar. (...)" (Osmar Terra defende ..., 2019).

[5] Um membro do Conselho Federal de Psicologia considera que: "A liberdade individual está em risco, ainda mais quando uma lei diz que qualquer pessoa pode solicitar a internação". Para ele, "a internação equivale a um aprisionamento, 'sem sequer incluir os direitos dados a um preso comum'. (...) 'O que o governo cria é quase uma condição judiciária para facilitar um manicômio de pessoas (...)' " (in Furlaneto, 2019).

[6] A pesquisa realizada pelo IPEA constitui uma amostra expandida para todo o universo de comunidades terapêuticas no Brasil (IPEA, 2017, p. 11).

[7] Sem dúvida isso está ligado ao caráter religioso da maior parte dessas comunidades. Segundo a pesquisa do IPEA, somente 17,8% das comunidades terapêuticas não possui uma orientação religiosa, e a maior parte é de orientação pentecostal (39,7% das comunidades), seguidas pelas católicas (que são 27,1% das comunidades) (IPEA, 2017, p. 20).

As comunidades terapêuticas têm sido criticadas por diferentes setores da área médica. O Conselho Federal de Psicologia, juntamente com o Ministério Público Federal e o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, realizaram um diagnóstico das comunidades terapêuticas em que se destacam práticas de restrição ao convívio social e mesmo de privação de liberdade, em internações voluntárias e involuntárias; práticas de castigo e punição como imposição de trabalhos adicionais, confinamento, e mesmo punições físicas (Relatório da inspeção nacional ..., 2018). Também foram identificados o trabalho compulsório e não remunerado, o desrespeito à liberdade religiosa e à diversidade sexual, fragilidade das equipes de trabalho, com poucos profissionais qualificados na área da saúde, e exercendo trabalho voluntário, e não separação entre adolescentes e adultos (Relatório da inspeção nacional ..., 2018). Assim, o dispositivo das comunidades terapêuticas, assim como o da internação involuntária, distancia-se da Lei da Reforma Psiquiátrica de 2001; ambos são denunciados também por parte de setores médicos como parte de um projeto de "higiene social".

Nesse caso, a solução ao problema do uso se dá, de acordo com os pressupostos do *garbage can* a partir de uma decisão por "migração" (*decision by flight*). A solução até então vigente, de redução dos danos, é simplesmente abandonada em favor de outra, a da abstinência, sem que o problema do uso deixe de existir. Nesse caso, o que se tem por parte dos decisores é uma aposta na abstinência em grande parte fundamentada em critérios morais e sustentada por aqueles que acreditam na erradicação do consumo de drogas.

É em nome dessa erradicação do consumo que se mantêm a não estipulação de um critério para diferenciação entre usuário e traficante tanto na PNAD quanto na Lei. Durante a discussão, no Senado, do PL37/2013, que deu origem à Lei aprovada, os defensores da proposta de lei consideraram que não seria recomendável estipular um critério de diferenciação entre usuário e traficante. Para o senador relator do projeto "colocar um quantitativo seria uma permissão hoje para o uso de drogas no nosso país" (in Baptista, 2019). Também segundo o Ministro da Cidadania, o traficante pode se mascarar de usuário (Nova política de drogas foca ..., 2019). Continua assim colocada às polícias uma falta de "parâmetro para (...) trabalhar", como considera o atual secretário da SENAD. Essa posição é rebatida pelo Ministro da Cidadania, a partir de um apelo à honra das corporações policiais: "(...) não tem a menor possibilidade de isso dar resultado, estabelecer quantidade para separar traficante e usuário. Até porque isso desmoraliza a polícia, um ministro da Justiça e o governo assinarem embaixo que policial não tem competência para definir o que é um traficante" (Bolsonaro não definirá critério ...,2019).

Desta forma, continua ativo o problema da diferenciação entre usuário e traficante, que agora entra como um dispositivo de uma política claramente contrária à liberação do consumo e trazendo de volta, a contrabando, sua criminalização. Isso fica claro na afirmação do Ministro da Cidadania sobre a diminuição da oferta de droga estar relacionada ao maior encarceramento: "Tem que diminuir oferta de droga na rua, não se diminui oferta colocando limite para quantidade, não prendendo traficante e liberando a droga (...) Diminuindo a quantidade de droga em circulação, vai diminuir número de prisões. Primeiro vai aumentar, depois vai diminuir" (Bolsonaro não definirá critério ..., 2019).

Há o reforço da indefinição entre tráfico e uso, na medida em que definir fronteira entre os dois seria, nessa concepção, uma forma de legalização indireta do uso da droga. Para esta posição o fluído das definições é, de alguma forma, solucionado pela confiança na capacidade – técnica, pode-se dizer – das polícias e do judiciário em discernir, caso a caso, o usuário do traficante. Desta forma, os defensores dessa indefinição reverberam, por sua vez, as atuais discussões sobre a confiança da sociedade e suas instituições nas polícias.

POSSE E TRÁFICO DE ENTORPECENTES NO RIO GRANDE DO SUL NO PERÍODO 1995-2018

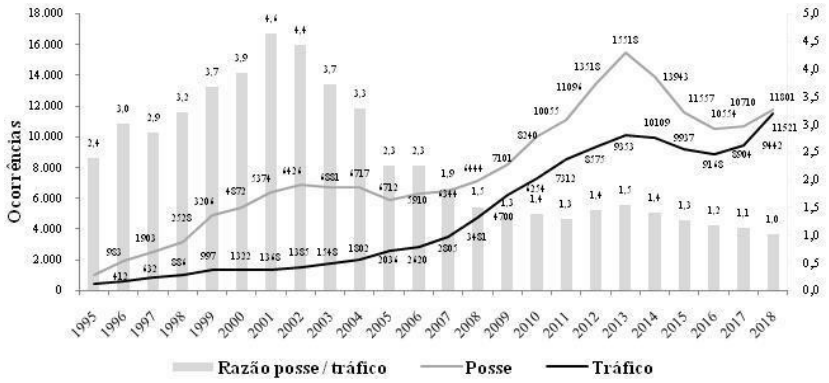
As políticas de enfrentamento ao problema das drogas no Rio Grande do Sul estão relacionadas à orientação do âmbito federal. Elas sustentam as ações policiais, refletidas nos indicadores criminais, que, conforme a apropriação da lei, responsabilizam os indivíduos quanto à posse ou ao tráfico de substâncias ilícitas. Contudo, o delito de drogas, enquanto um fenômeno decorrente da violência institucional e estrutural presente na sociedade, não pode ser considerado como inerente ao ato individual ou a de um determinado grupo de indivíduos, já que depende da aplicação de regras e sanções, advindas da reação social frente à prática. Assim, a conduta criminal em relação aos entorpecentes está relacionada a processos formais e informais de definição legal e seleção, em que, o estabelecimento do crime e do criminoso ocorre a partir da dinâmica do sistema penal e do exercício das agências de controle social formal, legislação, justiça e polícia.

Dessa maneira, se buscou observar a evolução das ocorrências de posse e tráfico de entorpecentes e dos participantes nesses delitos ao longo de cinco governos estaduais[8]. Além da definição dos usuários e traficantes, as ocorrências policiais utilizam a classificação imediata dos infratores em categorias distintas: indiciado, acusado, suspeito, adolescente infrator, foragido, autor e permitem analisar suas características quanto ao sexo, idade, raça ou cor.[9]

OCORRÊNCIAS NA POSSE E NO TRÁFICO DE ENTORPECENTES

A análise dos registros policiais referentes ao tráfico e a posse de entorpecentes no Rio Grande do Sul revelou um aumento significativo das ocorrências entre 1995 – 2018. As ocorrências de posse passaram de 983 em 1995, para 11,801 em 2018, com um aumento de 1.100,5%, no período,crescendo 11,4%, em média, ao ano. O maior número de registros de posse foi observado em 2013, 15,518 ocorrências consumadas. Já, as ocorrências de tráfico aumentaram em 2.696,4%, nesse mesmo intervalo, com aumento médio de 15,6% ao ano (Figura 3).

Figura 3 – Quantidade de ocorrências, consumadas totais, de posse e tráfico de entorpecentes, no Rio Grande do Sul, 1995–2018



Fonte: Elaboração dos autores. Dados brutos: SSP-RS.

Considerando os períodos das legislaturas estaduais, entre 1995–1998, 1999–2002, 2003–2006, para cada ocorrência de tráfico havia, em média, entre três a quatro ocorrências de posse. Nos períodos entre 2007–2010 e 2011–2014, essa relação passou para em torno de 1,4 ocorrências, e chegou a 1,02 registros de posse para cada registro de tráfico, entre 2015–2018.

O período 1999–2002 apresentou o maior incremento nas ocorrências de posse, 173,2%, em relação ao anterior. Para as ocorrências de tráfico, o maior aumento ocorreu entre 2007–2010, 134,8% em relação ao período 2003–2006. As ocorrências de tráfico apresentaram acréscimos em todos os períodos, com uma menor variação, 2,8%, entre 2015–2018. Nesse último período houve uma redução de -17,5% na posse de entorpecentes, em relação à legislatura anterior (Tabela 3).

[8] 1995-1998: Antônio Britto; 1999-2002: Olívio Dutra; 2003-2006: Germano Rigotto; 2007-2010: Yeda Crusius; 2011-2014: Tarso Genro e 2015-2018: José Sartori.

[9] A classificação de participação na condição de perpetrador, quando do registro das ocorrências policiais, tem as seguintes modalidades: a) indiciado: quanto o participante é incluído em inquérito policial decorrente do registro de ocorrência ou no auto de prisão em flagrante delito; b) acusado: quando o participante é identificado, mas não preso em flagrante e apresentado quando do registro da ocorrência; c) suspeito: condição de participante que não possui elementos suficientes para que seja determinada autoria do fato, mas que pelas informações e elementos de prova, pode ser o provável autor do mesmo; d) adolescente infrator: tem descrição idêntica ao de "acusado", para atos praticados por adolescentes, nos termos do Estatuto da Criança e do Adolescente; e) foragido: participante que, em virtude de prisão preventiva, temporária ou permanente, comete crime e é capturado e f) autor: termo genérico atribuído àquele que cometeu crime ou ato infracional.

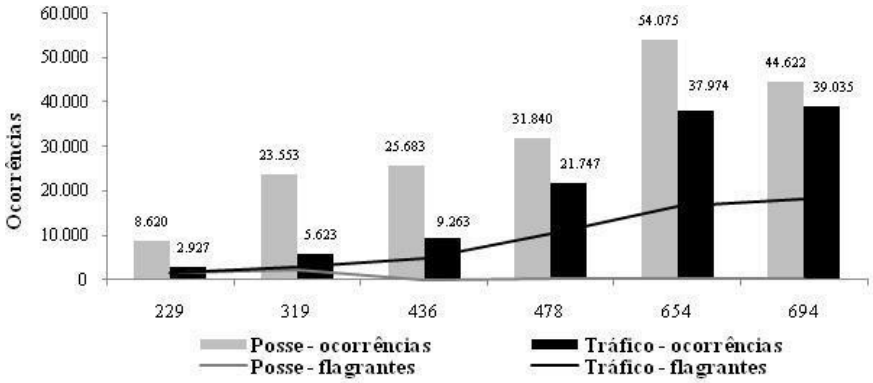
Tabela 3– Quantidade de ocorrências, consumadas totais, de posse e tráfico de entorpecentes, mínimo, máximo, média e variação em relação ao período anterior, no Rio Grande do Sul, nos períodos de 1995– 1998, 1999–2002, 2003–2006, 2007–2010 e 2015–2018

	Ocorrências de posse					Ocorrências de tráfico				
Período	Total	Mínimo ao ano	Máximo ao ano	Média no período	Δ% período anterior	Total	Mínimo	Máximo	Média no período	Δ% período anterior
1995-1998	8.620	983	3.206	2.155		2.927	412	997	732	
1999-2002	23.553	4.872	6.881	5.888	173,2	5.623	1.322	1.548	1.406	92,1
2003-2006	25.683	5.910	6.717	6.421	9,0	9.263	1.802	2.805	2.316	64,7
2007-2010	31.840	6.444	10.055	7.960	24,0	21.747	3.481	7.312	5.437	134,8
2011-2014	54.075	11.096	15.518	13.519	69,8	37.974	8.575	10.109	9.494	74,6
2015-2018	44.622	10.554	11.801	11.156	-17,5	39.035	8.904	11.521	9.759	2,8

Fonte: Elaboração dos autores. Dados brutos: SSP-RS.

Entre as legislaturas analisadas, o período entre 2011–2014 relacionou o maior número de registros de posse de entorpecentes, que somaram 54,075 ocorrências. Para o tráfico de entorpecentes, o maior número de registros foi verificado entre 2015–2018, com total de 39,035 ocorrências consumadas. Em relação aos flagrantes, observou-se uma tendência inversa entre a posse e o tráfico a partir do período entre 2003–2006, com redução da posse e aumento do tráfico. Enquanto os flagrantes de posse caíram de 261, em 1995, para 24 em 2018, com um decréscimo de 99,8%, os flagrantes de tráfico cresceram em 2.312,7%, passando de 229, em 1995, para 5,525 em 2018, em que representavam em torno de 50% do total das ocorrências consumadas de tráfico (Figura 4).

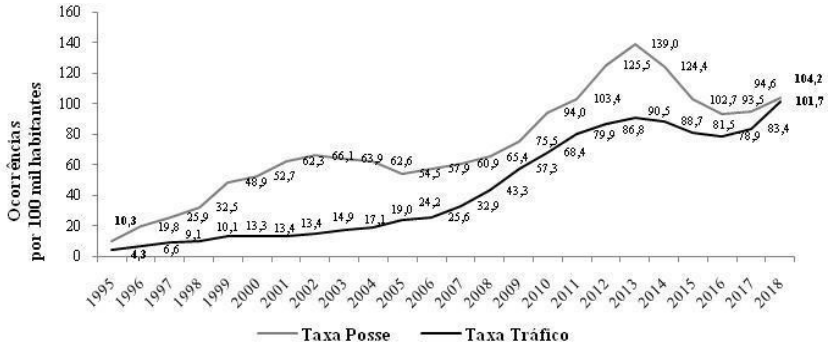
Figura 4 – Quantidade de ocorrências, consumadas totais e de flagrantes, de posse e tráfico de entorpecentes, no Rio Grande do Sul, nos períodos de 1995–1998, 1999–2002, 2003–2006, 2007–2010 e 2015–2018



Fonte: Elaboração dos autores. Dados brutos: SSP-RS.

Entre 1995–2018, as taxas de ocorrências de posse passaram de 10,3, em 1995, para 104,2 ocorrências por 100,000 habitantes em 2018, com acréscimo de 915% no período. As taxas de ocorrências de tráfico, nesse mesmo intervalo, aumentaram 2.264,2%, passando de 4,3, para 101,7 ocorrências por 100,000 habitantes em 2018 (Figura 3). Destaca-se que, nesse período, o Rio Grande do Sul apresentou um crescimento populacional (0,7%), em média, ao ano, enquanto os registros para posse e tráfico apresentaram acréscimo de 10,6% e 14,7%, em média, ao ano, nesse mesmo intervalo.

Figura 5 – Posse e tráfico de entorpecentes, ocorrências por 100 mil habitantes, no Rio Grande do Sul, 1995-2018



Fonte: Elaboração dos autores. Dados brutos: SSP-RS.

No período 2007–2018 foram apreendidas, no Rio Grande do Sul, 100,3 toneladas de entorpecentes, entre maconha, cocaína, crack e haxixe, 31,481 pontos de LSD e 101,2 mil comprimidos de *ectasy*. A maconha representava em torno de 92% desse total, seguida da cocaína e do crack, que somavam em torno de 8%. Na comparação entre as legislaturas, verificou-se que a apreensão de maconha, passou de 14 toneladas entre 2007–2010, para 49,3 toneladas entre 2015–2018. A apreensão de cocaína teve maior incremento entre 2015–2018, em que alcançou 2,5 toneladas, com aumento de 123,41% em relação à legislatura anterior. Destaca-se, nos períodos analisados, o avanço da apreensão das drogas sintéticas, de 375 pontos de LSD e 142 comprimidos de ectasy apreendidos entre 2007–2010, passou-se a 29,190 pontos e 89,203 comprimidos, entre 2015–2018 (Tabela 4).

Tabela 4 – Entorpecentes apreendidos no Rio Grande do Sul, nos períodos entre 2007–2010, 2011–2014 e 2015–2018

Entorpecente	2007-2010	2011-2014	Δ% (2007–2010) – (2011–2014)	2015-2018	Δ% (2011–2014) – (2015–2018)
Maconha (kg)	14.039.097	28.575.971	103,5	49.339.911	72,66
Cocaína (kg)	680.274	1.140.414	67,6	2.547.758	123,41
Crack (kg)	827.490	1.301.219	57,2	1.781.388	36,90
Haxixe (kg)	4.047	4.654	15,0	10.478	125,14
LSD (ponto)	375	1.916	410,8	29.190	1.423,88
Ectasy (comprimidos)	142	11.804	8.212,7	89.203	655,70

Fonte: Elaboração dos autores. Dados brutos: SSP-RS.

PARTICIPANTES NA POSSE E NO TRÁFICO DE ENTORPECENTES

No período entre 1995–2018, para o total de 183,4 mil ocorrências de posse foram encontrados 221 mil participantes entre selecionados, enquanto os participantes de tráfico, foram 147,7 mil participantes, para 116,6 mil registros de tráfico. Na posse o maior aumento desses participantes (159,3%) ocorreu na legislatura de 1999–2002, sendo que no último período a tendência foi de redução (-17,7%). No tráfico o maior acréscimo se deu entre 2007–2010, 137,6%, com menor aumento entre 2015–2018 (Tabela 5).

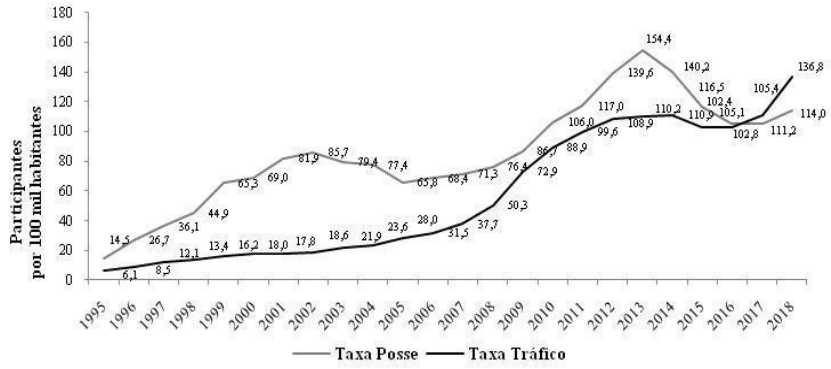
Tabela 5 - Participantes nas ocorrências posse e tráfico de entorpecentes, nas categorias, indiciado, acusado, suspeito, adolescente infrator, foragido e autor, no Rio Grande do Sul, nos períodos de 1995– 1998, 1999–2002, 2003–2006, 2007–2010 e 2015–2018

Período	Participantes de posse: indiciado, acusado,suspeito, adolescente infrator, foragido, autor					Participantes de tráfico: indiciado, acusado, suspeito, adolescente infrator, foragido, autor				
	Total	Mínimo ao ano	Máximo ao ano	Média no período	Δ% período anterior	Total	Mínimo ao ano	Máximo ao ano	Média no período	Δ% período anterior
1995-1998	11.917	1.388	4.434	2.979		3.897	581	1.318	974	
1999-2002	30.905	6.513	8.915	7.726	159,3	7.211	1.612	1.938	1.803	85,0
2003-2006	31.276	7.131	8.344	7.819	1,2	11.330	2.307	3.450	2.833	57,1
2007-2010	36.636	7.549	11.331	9.159	17,1	26.915	3.986	9.512	6.729	137,6
2011-2014	60.537	12.559	17.235	15.134	65,2	47.147	10.691	12.424	11.787	75,2
2015-2018	49.818	11.861	13.109	12.455	-17,7	51.213	11.521	15.497	12.803	8,6

Fonte: Elaboração dos autores. Dados brutos: SSP-RS.

Entre 1995–2016, as taxas de posse dos participantes selecionados mantiveram-se acima das taxas registradas para os participantes de tráfico, com maior coeficiente em 2013, 154,4 participantes por 100,000 habitantes. Contudo, em 2017 foi verificada uma inflexão entre os participantes de posse e de tráfico, em que, os últimos passaram a registrar as maiores taxas, alcançando 136,8 participantes de tráfico por 100,000 habitantes, contra 114 participantes de posse por 100,000 habitantes (Figura 6).

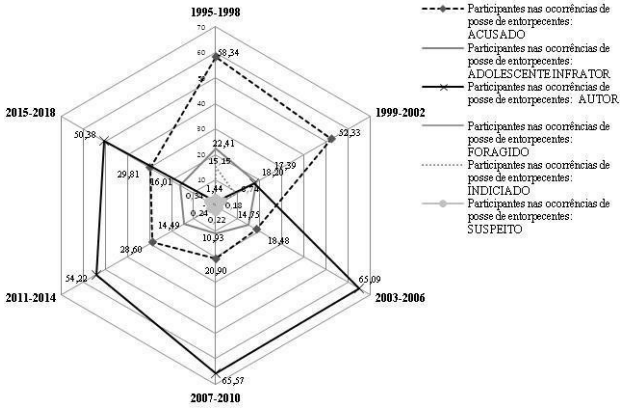
Figura 6 – Participantes nas ocorrências de posse e tráfico de entorpecentes, nas categorias, indiciado, acusado, suspeito, adolescente infrator, foragido e autor, participantes por 100 mil habitantes, no Rio Grande do Sul, 1995–2018



Fonte: Elaboração dos autores. Dados brutos: SSP-RS.

Os participantes na posse de entorpecentes durante as legislaturas analisadas apresentaram uma tendência de enquadramento nas categorias, acusado e autor, que, excetuando o período entre 1995– 1998, somavam mais de 80% na frequência simples do grupo. Observou-se até 2002, a preponderância dos acusados, e a partir 2003 dos autores. Os indiciados por posse registraram uma maior magnitude apenas entre 1995–1998, em que somaram 15,15% (Figura 7).

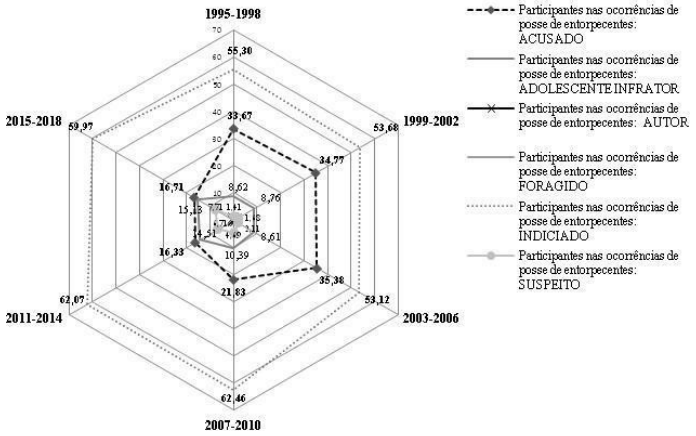
Figura 7 - Participantes nas ocorrências de posse de entorpecentes, nas categorias, indiciado, acusado, suspeito, adolescente infrator, foragido e autor, frequência no grupo (%), no Rio Grande do Sul, nos períodos de 1995–1998, 1999–2002, 2003–2006, 2007–2010, 2011–2014 e 2015–2018



Fonte: Elaboração dos autores. Dados brutos: SSP-RS.

Para os participantes de tráfico a tendência de enquadramento nos períodos analisados foi nas categorias, indiciado e acusado, que, em todas as legislaturas somavam em torno de 80% da frequência simples no grupo (Figura 8).

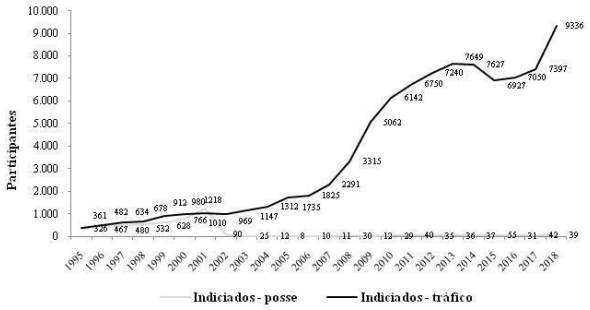
Figura 8 - Participantes nas ocorrências de tráfico de entorpecentes, nas categorias, indiciado, acusado, suspeito, adolescente infrator, foragido e autor, frequência no grupo (%), no Rio Grande do Sul, nos períodos entre 1995–1998, 1999–2002, 2003–2006, 2007–2010, 2011–2014 e 2015–2018



Fonte: Elaboração dos autores. Dados brutos: SSP-RS.

Em relação aos indiciados, a inflexão entre posse e tráfico ocorreu a partir de 2002, em que os indiciados por posse passaram de 1,218, em 2001, para apenas 90 participantes em 2002, com uma queda média de 8,8% ao ano, entre 1995–2018. Já os indiciados por tráfico tiveram aumento significativo a partir de 2006, em que somaram 1,1825 participantes, alcançando 9,336 indiciados por tráfico em 2018, com crescimento médio de 15,2% ao ano (Figura 9).

Figura 9 - Participantes nas ocorrências de posse e tráfico de entorpecentes, na categoria indiciado, no Rio Grande do Sul, nos períodos entre 1995–1998, 1999–2002, 2003–2006, 2007–2010, 2011–2014 e 2015–2018

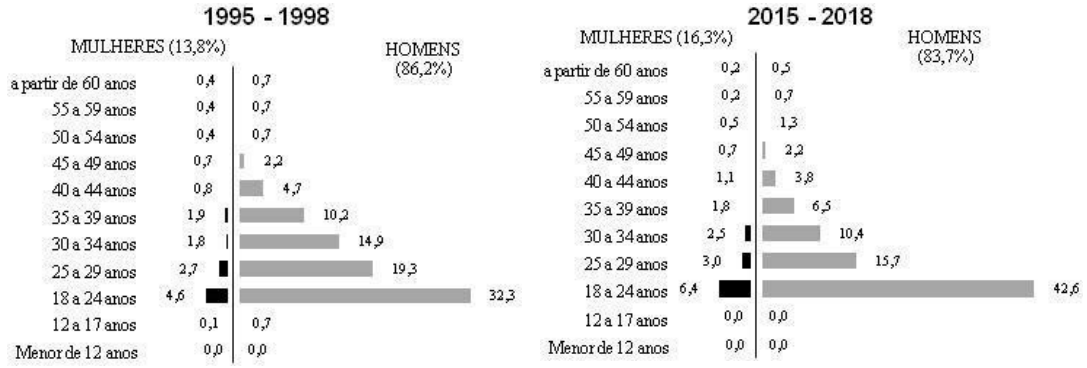


Fonte: Elaboração dos autores. Dados brutos: SSP-RS.

Em relação às principais características dos indiciados por tráfico, a maior parte deles, em torno de 80%, no período analisado, era do sexo masculino, na razão de uma mulher para cada cinco homens. No entanto, verificou-se maior incremento no número de mulheres indiciadas por tráfico, que aumentaram, em média, 21,3% ao ano, entre 1995–2018, enquanto para os homens o aumento médio foi de 9% ao ano, nesse mesmo período.

Na comparação entre o período de 1995–1998 e 2015–2018, foi verificada uma tendência de redução na idade dos indiciados, para ambos os sexos, com acréscimo de 2 p.p. para mulheres na faixa etária de 18 a 24 anos e 10 p.p. para homens nessa mesma faixa (Figura 11).

Figura 11 – Distribuição dos participantes na categoria indiciado, por sexo, segundo as faixas de idade, nos períodos de 1995–1998 e 2015–2018



Fonte: Elaboração dos autores. Dados brutos: SSP-RS.

Na distribuição dos indiciados por tráfico, conforme cor ou raça foi observada uma tendência de redução dos brancos, que, entre 1995-1998 somavam 77,2% do total, passando a 71,9% entre 2015–2018. Para os pretos e pardos a tendência foi de aumento na participação, sendo que, somados passaram de 20,2%, para 27,4% do total, nesse mesmo período. Como no Rio Grande do Sul a população é predominantemente de brancos, um maior percentual de indiciados nessa categoria era o esperado. No entanto, na distribuição populacional do estado, em 2016, os brancos somavam em torno de 82% e, os pretos e pardos, 18,2%, com isso, pode-se considerar que na distribuição dos indiciados por tráfico, há uma orientação de um maior indiciamento dos dois últimos. Considerando as faixas etárias, a mesma tendência pode ser observada para as faixas de 18 a 29 anos e 30 a 49 anos, porém, a faixa a partir de 60 anos apresentou a direção inversa (Tabela 6).

Tabela 6 - Distribuição dos participantes na categoria indiciado, segundo as faixas de idade, cor ou raça, nos períodos entre 1995–1998, 1999–2002, 2003–2006, 2007–2010, 2011–2014 e 2015–2018

Faixa etária / cor ou raça	1995-1998	1999-2002	2003-2006	2007-2010	2011-2014	2015-2018
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Amarela	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4
Branca	77,2	75,2	74,1	74,1	71,3	71,9
Indígena	0,2	0,2	0,0	0,1	0,2	0,2
Parda	9,5	11,0	12,2	12,6	14,6	15,5
Preta	10,7	12,7	12,7	12,7	13,5	11,9
Sem informação	2,3	0,9	0,7	0,2	0,1	0,1
18 a 29 anos	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Amarela	0,2	0,1	0,2	0,3	0,3	0,4
Branca	76,5	74,0	71,7	71,7	68,7	69,7
Indígena	0,2	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2
Parda	10,2	12,0	13,7	14,0	16,3	17,1
Preta	11,1	13,3	13,7	13,8	14,4	12,6
Sem informação	1,8	0,6	0,6	0,1	0,1	0,1
30 a 49 anos	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Amarela	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
Branca	79,3	77,0	78,1	77,9	75,4	76,1
Indígena	0,1	0,2	0,0	0,1	0,2	0,2
Parda	7,9	9,6	9,6	10,8	11,9	12,5
Preta	10,7	11,9	11,1	10,8	12,1	10,7
Sem informação	1,9	1,0	1,0	0,2	0,1	0,1
a partir de 60 anos	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Amarela	0,0	0,0	0,4	0,3	0,3	0,1
Branca	72,9	81,7	78,0	78,7	79,4	79,9
Indígena	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,1
Parda	18,6	8,3	10,4	9,0	10,1	11,7
Preta	5,7	8,3	11,2	11,9	9,9	8,1
Sem informação	2,9	1,7	0,0	0,1	0,1	0,1

Fonte: Elaboração dos autores. Dados brutos: SSP-RS.

Ao longo do período analisado a repressão a posse e ao tráfico apresentaram uma tendência de aumento. Nos dois primeiros governos, em que ambos os fatos eram criminalizados, a tendência era de uma maior repressão aos usuários, o que reflete a lógica da política do Denarc nessa época, em que uso e tráfico são atividades imbricadas, sendo que o comportamento indevido dos indivíduos em relação às drogas era problema da segurança pública. A PNAD, em 2002 e a descriminalização dos usuários, efetiva a partir de 2006, conforme os indicadores de entorpecentes, significaram um incremento maior na repressão ao tráfico, com aumento significativo nos indiciados, tendência também válida para os adolescentes infratores. A imprecisão da diferenciação entre o usuário e o traficante, decorrente das decisões políticas sobre as drogas, mantêm o problema das drogas, como objeto da eficiência policial.

CONCLUSÕES

Esses resultados mostram como as indefinições no campo da segurança pública afetam as políticas da área. A mudança discursiva em relação aos mecanismos legítimos de controle social e do crime pós 1988, que contempla as ideias de cidadania, direito e acesso à justiça, convive com as práticas violentas e autoritárias das instituições de segurança pública (Lima; Sinhoretto; Bueno, 2015). É a partir dessa convivência que ocorrem os processos próprios à lógica do *garbage can*. Sem uma definição única dos referenciais que orientam a ação das instituições de segurança, não é possível a congruência das soluções aos problemas; tampouco é possível, dada a coexistência de concepções conflitantes, a proposição de uma orientação geral das ações que permita sua continuidade ao longo do tempo. Ao contrário, lança-se mão das soluções já existentes, sem que se leve em conta sua adequação a concepções mais gerais de formas de controle social, justiça e segurança.

A análise permite defender que as políticas de segurança obedecem à lógica do *garbage can*. Ao contrário do planejamento de longo prazo e de uma visão global de segurança pública,predominam visões não sistematizadas e até mesmo contraditórias. Nesse padrão de ação, as políticas de segurança são concebidas como soluções *ad hoc*, sem que haja uma integração em torno de objetivos mais amplos e precisos.

É difícil pensar em "organização anárquica" para as questões de Segurança Pública. Ela supõe um consenso sobre os problemas vigentes em determinado campo de atuação do Estado. Os "problemas ativos" no caso da política de drogas parecem ter escolhas opostas e oposição nas escolhas dos decisores. Tudo se passa como se as escolhas fossem o contraponto umas das outras, quase como em espelho. Parece que não há somente um processo diferenciado da escolha racional: há conflito permanente. Então não se trata propriamente de anarquia; soluções, tomadores de decisão e problemas conectando-se por lógicas outras que não a racional. O que se tem é, no caso das políticas de drogas, uma *arena de disputas*, onde os próprios fins das políticas adotadas estão em questão.

REFERÊNCIAS

ABRAMS, Philip. Notes on the difficulty of studying the State (1977). *Journal of Historical Sociology*, vol. 1, n. 1, p. 58-89, 1988.

COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972.

ABRAMS, Philip. Notes on the difficulty of studying the State (1977). Journal of Historical Sociology, vol. 1, n. 1, p. 58-89, 1988.

Baptista, Rodrigo. Avançam mudanças no Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas. Senado Notícias, 08/05/2019. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/05/08/avancam-mudancas-no-sistema-nacional-de-politicas-publicas-sobre-drogas. Acesso em: 22 jun 2019.

Bolsonaro assina MP que regulamenta a venda de bens do tráfico. Vídeo disponível em: http://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2019-06/mp-facilita-venda-de-produtos-de-crimes- relacionados-ao-trafico. Acesso: em 21 jun. 2019.

Bolsonaro não definirá critério para tráfico de drogas. Jornal de Brasília. Disponível em: https://jornaldebrasilia.com.br/brasil/bolsonaro-nao-definira-criterio-para-trafico-de-drogas/. Acesso em: 21 jun. 2019.

Brasil. Lei 13.840, de 5 de junho de 2019. Disponível em: http://www.in.gov.br/web/dou/-/lei-n-13.840- de-5-de-junho-de-2019-155977997. Acesso em: 21jun. 2019.

Brasil. Ministério da Cidadania. Portaria nº562, de 19 de março de 2019. Diário Oficial da União, 20 mar. 2019. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/acesso_informacao/portaria/PORTARIA%20562- SENAPRED.pdf. Acesso em: 26 jun. 2019.

Brasil. Ministério da Cidadania. Portaria nº563, de 19 de março de 2019. Diário Oficial da União, 20 mar. 2019. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/acesso_informacao/portaria/PORTARIA%20563- SENAPRED.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2019.

Brasil. Ministério da Cidadania. Portaria nº564, de 19 de março de 2019. Diário Oficial da União, 20 mar. 2019. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/acesso_informacao/portaria/PORTARIA%20564- SENARED.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2019.

Brasil. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº13.844, de 18 de junho de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm. Acesso em: 21 de jun. 2019.

Brasil. Presidência da República. Decreto 9.761, de 11 de abril de 2019. Disponível em: http://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-9-761-de-11-de-abril-de-2019-71137316. Acesso em: 21 jun. 2019.

Brasil. Presidência da República. Lei nº10.216/01. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10216.htm. Acesso em: 26 jun. 2019.

Brasil. Presidência da República. Medida provisória nº 885, de 17 de junho de 2019. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg- getter/documento?dm=7966754&ts=1561130811948&disposition=inline. Acessso em: 21 jun. 2019. Cancian, Natália. Anvisa quer dar aval para cultivo de maconha para remédios e pesquisa. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2019/06/anvisa-quer-dar-aval-para-cultivo-de- maconha-para-remedios-e-pesquisa.shtml?loggedpaywall. Acesso em: 12 jun. 2019.

Cancian, Natália. Nova política de drogas exclui redução de danos. Folha de São Paulo, 12 abr. 2019. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/04/nova-politica-de-drogas-exclui- reducao-de-danos.shtml. Acesso em: 21 jun. 2019.

Carvalho, Jailton de. Moro autorizou divulgação de pesquisa sobre drogas da Fiocruz, mas sem chancela do governo. O Globo, 29 de maio de 2019. Disponível em: https://oglobo.globo.com/sociedade/moro- autorizou-divulgacao-de-pesquisa-sobre-drogas-da-fiocruz-mas-sem-chancela-do-governo-23700958. Acesso em 21 jun. 2019.

Cohen, Michael D.; March, James G.; Olsen, Johan P. A *garbage can* model of organizational choice. Administrative Science Quarterly, vol. 17, n. 1, mar. 1972, p. 1-25.

Conselho Federal De Psicologia. Mecanismo Nacional De Prevenção E Combate À Tortura. Procuradoria Federal Dos Direitos Do Cidadão/Ministério Público Federal. Relatório da Inspeção Nacional em Comunidades Terapêuticas – 2017. Brasília DF: CFP, 2018. Disponível em: https://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Relat%C3%B3rio-da-Inspe%C3%A7%C3%A3o- Nacional-em-Comunidades-Terap%C3%AAuticas.pdf. Acesso em: 22 jun. 2019.

Cruz, Marcelo Santos. A redução de danos no cuidado com o usuário de drogas. Aberta, SENAD, s.d. Disponível em: http://www.aberta.senad.gov.br/medias/original/201704/20170424-094500-001.pdf. Acesso em: 21 jun. 2019.

Furlaneto, Audrey. Especialistas veem retrocesso em lei que facilita internação involuntária para dependentes químicos. O Globo, 28/05/2019. Disponível em: https://oglobo.globo.com/sociedade/especialistas-veem-retrocesso-em-lei-que-facilita-internacao-involuntaria-para-dependentes-quimicos-23693369. Acesso em: 22 jun. 2019.

Governo Federal. Ministério da Justiça e Segurança. Fundo Nacional Antidrogas. Disponível em: https://www.justica.gov.br/sua-protecao/politicas-sobre-drogas/fundo-nacional-antidrogas-1/fundo- nacional-antidrogas. Acesso em: 12 jun. 2019.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Perfil das comunidades terapêuticas brasileiras. Nota Técnica nº 21. Brasília, IPEA, março de 2017. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/20170418_nt21.pdf. Acesso em: 24 jun. 2019.

LIMA, R. S. de; SINHORETTO, J.; BUENO, S. A gestão da vida e da segurança pública no Brasil. *Revista Sociedade e Estado*, vol. 30, n. 1, p. 123-144, 2015.

Ministério da Cidadania. Secretaria do Desenvolvimento Social. Osmar Terra e Sérgio Moro debatem agenda conjunta de ações sobre drogas. Disponível em: http://mds.gov.br/area-de- imprensa/noticias/2019/janeiro/osmar-terra-e-sergio-moro-debatem-agenda-conjunta-de-acoes-sobre- drogas. Acesso em: 12 jun. 2019.

Ministério da Cidadania. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. Secretário de Prevenção e Cuidados às Drogas visita comunidade terapêutica em Goiás. Disponível em: http://mds.gov.br/area-de- imprensa/noticias/2019/junho/secretario-de-prevencao-e-cuidado-as-drogas-visita-comunidade- terapeutica-em-goias. Acesso em: 21 jun. 2019.

Ministério da Cidadania. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. Ministro participa de sessão para celebrar 50 anos das comunidades terapêuticas. Publicado em 20/03/2019. Disponível em: http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2019/marco/ministro-da-cidadania-participa-de-sessao-na- camara-para-celebrar-50-anos-das-comunidades-terapeuticas-no-brasil. Acesso em: 22 jun. 2019.

Moro anuncia secretário de Políticas sobre Drogas e presidente do COAF. Estado de Minas, 30 nov. 2018. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2018/11/30/interna_politica,1009492/moro-anuncia- secretario-de-politicas-sobre-drogas-e-presidente-do-coaf.shtml. Acesso em: 12 jun. 2019.

Nova política de drogas foca em abstinência e fixa posição contra descriminalização. Zero Hora, 12/04/2019. Disponível em: https://gauchazh.clicrbs.com.br/saude/noticia/2019/04/nova-politica-de-drogas-foca-em-abstinencia-e-fixa-posicao-contra-descriminalizacao-cjudzifan04an01prguu90065.html. Acesso em: 22 jun. 2019.

Osmar Terra defende internação involuntária de dependentes químicos. BR104, 20/03/2019. Disponível em: https://www.br104.com.br/politica/osmar-terra-defende-internacao-involuntaria-de-dependentes- quimicos/. Acesso em: jun. 2019.

PAIVA, Marcelo R. Posse de maconha não é crime. Estadão, 06 nov. 2011. Disponível em: https://cultura.estadao.com.br/blogs/marcelo-rubens-paiva/posse-de-maconha-nao-e-crime/. Acesso em: 26 jun. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. POLÍCIA CIVIL. Departamento Estadual do Narcotráfico. Divisão de prevenção e educação. Disponível em: http://denarcpc.rs.gov.br/lista/839/divisao-de-prevencao-e- educacao. Acesso em: 12 jun. 2019.

Schreiber, Mariana. Ministro do STF diz que Brasil deve 'legalizar a maconha e ver como isso funciona na vida real'. BBC News Brasil. 14 set 2015. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150914_drogas_barroso_ms. Acesso em: 25 jun. 2019.

SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (SSP- RS).**Indicadores Criminais**. Disponível em: <https://www.ssp.rs.gov.br/indicadores-criminais>. Acessado em:

Souza, Felipe. 'A questão não se resolve com construção de presídios', diz Gilmar Mendes sobre crise penitenciária. BBC News Brasil, 6 jan. 2017. Disponível em: < https://www.bbc.com/portuguese/brasil- 38492779>. Acesso em 25 jun. 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Em entrevista, ministro Roberto Barroso comenta seu voto sobre descriminalização da maconha. Notícias STF, 15 set 2015. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=299756. Acesso em: 25 jun. 2019. Viana, Humberto. Políticas erradas levaram país à epidemia de drogas. Entrevista com Humberto Viana, Secretário Nacional de Políticas sobre Drogas. Disponível em: https://www.justica.gov.br/news/politicas-erradas-levaram-pais-a-epidemia-de-drogas. Acesso em: 21 jun. 2019.

VIOLÊNCIA NO RIO GRANDE DO NORTE SOB O OLHAR DOS AGENTES DA SEGURANÇA PÚBLICA

Priscila Vieira Ferreira[1] **– UFRN**
Lore Fortes[2] **- UFRN**

RESUMO:

O objetivo principal desta pesquisa é compreender como os agentes públicos da segurança da Polícia Civil do Rio Grande do Norte pensam a flexibilização da posse de arma de fogo, uma das principais plataformas de campanha do atual presidente, Jair Bolsonaro. Através de uma pesquisa quantitativa e qualitativa verificou-se de que modo estes policiais pensam a questão da violência e da criminalidade que vem atingindo nos últimos anos, altos índices e tem trazido grandes desafios para a gestão pública, especialmente considerando que com o maior número de armas na sociedade, maiores são as possibilidades que mais crimes ocorram. A partir da perspectiva foucaultiana de uma sociedade punitiva que busca na prisão a solução mais eficiente no combate à violência, apresentamos no presente trabalho dados estatísticos, recentemente trazidos por institutos de pesquisa à luz de conceitos sociológicos alinhados a propostas de Políticas Públicas que visam a diminuição da violência.

Palavras chave: políticas públicas, segurança pública, violência.

INTRODUÇÃO:

Este trabalho tem por objetivo refletir sobre a violência como fenômeno social, que se manifesta na conformidade dos valores, costumes, leis, e perpassa o ordenamento social, sendo possível compreender que se trata de uma prática estritamente destrutiva do tecido social. Utilizaremos o conceito de violência é segundo a socióloga e professora Saffioti (2015) para quem a violência é a ruptura de qualquer forma de integridade: física, psíquica, sexual e moral.

[1] Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFRN.
[2] Professora Doutora, no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFRN.

Osterne (2006), pesquisadora do Observatório da violência da Universidade do Ceará, acrescenta que violência é sinônimo do uso da força para obrigar outra pessoa a fazer alguma coisa contra a sua vontade, e pode ainda ser compreendida como forma de maltratar, causar constrangimento, tolher a liberdade, impedir a manifestação da vontade, ameaçar ou ir às vias de fato mediante atos de espancamento ou mesmo provocadores de morte. Segundo esta autora, a origem etimológica da palavra violência vem do latim *vis* que, além de significar violência, também se refere ao vigor e a potência, do mesmo modo que a força das armas.

Assim, partindo da compreensão da violência como fenômeno social, este trabalho pretende contribuir com a reflexão sociológica sobre este tema que traz preocupações aos agentes da segurança pública e aos gestores públicos, bem como a sociedade que tem vivido com as sangrentas consequências do alto índice de criminalidade no Brasil, que apresenta dados de uma guerra civil (FOUCALT, 2015).

> ... a contribuição teórica da Sociologia é particularmente relevante para as análises das interações entre estrutura social e instituições políticas, dos grupos sociais e das normas sociais. Estudo sobre estrutura social, estratificação e desigualdades sociais vêm sendo objeto de análise da Sociologia desde os clássicos, Durkheim; Marx e Weber. (CORTES, p. 48, 2013).

Diariamente vemos em jornais, no rádio, nas redes sociais, notícias que relatam cada vez mais situações de violência no Brasil. Dados estes que ainda apontam que o estado do Rio Grande do Norte está entre os mais violentos do país, como veremos adiante. A violência bate às portas, e por isso nos isolamos em condomínios fechados, casas com grades nas janelas. Mudamos nossos hábitos e rotinas. Evitamos certos ambientes e eventos com medo de assaltos, arrastões, agressões de todo tipo.

A explicação dominante sobre a alta criminalidade violenta no Brasil, tende a apresentar os aspectos institucionais referidos principalmente às agencias estatais de controle social, como o sistema judiciário e o sistema prisional. A partir da realização de uma pesquisa qualiquantitiva com Policiais Civis do estado do Rio Grande do Norte, buscou-se conhecer neste trabalho a opinião daqueles que estão na linha de frente no combate à violência, de maneira que este trabalho objetiva contribuir com a reflexão sobre a atuação dos policiais civis do estado de modo que possamos pensar alternativas outras para formulação de Políticas Públicas que visem à redução do alto índice de criminalidade violenta no estado do RN.

O trabalho traz alguns dados sobre homicídios ocorridos no Brasil e no estado do Rio Grande do Norte, nos últimos três anos. Dados que apresentam o homicídio como sendo um dos crimes de maior incidência no estado, de modo que se faz necessário entendermos este crime como um fato social (DURKHEM, 2005)[3] em sua forma mais perversa.

Através de um questionário respondido por mais de 300 policiais civis que atuam em diversas cidades do estado e na capital, Natal, concluímos que a maioria dos policias concordam com a flexibilização da posse de arma de fogo para a população e que segundo estes agentes a posse de arma de fogo não irá aumentar o número de homicídios.

A pesquisa traz ainda a opinião dos policiais civis do estado do Rio Grande do Norte sobre as principais causas para o alto índice de criminalidade no estado, onde a maioria deles respondeu que a falta de investimentos para os órgãos da segurança pública, seria o principal motivo, quando acreditava-se a partir das conversas informais com estes policias que o modo como as leis penais vem sendo aplicadas é que seria a principal causa para a situação de violência atual do estado, e que a solução seria segundo os policias pesquisados, uma mudança radical no sistema de leis procurando- se punir com maior rigor os infratores.

Não foi surpresa, no entanto, observar que mais de cinquenta porcento dos entrevistados votou no candidato Jair Bolsonaro para presidente, considerando que este utilizou como principal plataforma de campanha o combate à violência através do endurecimento das leis e da flexibilização de armas para população, proposta essa acolhida com entusiasmo entre os policiais pesquisados.

Há, portanto, entre os policias um consenso sobre o aumento da violência, somado ao descrédito na solução do problema da segurança em observância ao Estado de direito, tendo sido um importante fator para a vitória eleitoral de um representante ultraconservador da política, que utilizou a ideia da impunidade como uma de suas principais plataformas eleitorais.

[3] O crime não se observa na maior parte das sociedades desta ou daquela espécie, mas em todas as sociedades de todos os tipos. Não há nenhuma em que não haja criminalidade. Muda de forma, os atos assim qualificados não são os mesmo em todo o lado, mas sempre e em toda parte existiram homens que se conduziam de modo a incorrer na repressão penal (DURKHEIM, 2005, p. 82).

O fato é que passados seis meses do início do mandato de Jair Bolsonaro, até o momento, as propostas para segurança pública não foram apresentadas. Até o momento a única opção de melhoria para segurança pública e o combate à violência está focada na flexibilização da posse e do porte de arma de fogo, sendo que para este trabalho, iremos tratar das questões sobre a posse de arma de fogo.

Partindo da apresentação do conceito de violência como fenômeno social este trabalho busca compreender, portanto, como agentes da segurança pública entendem este momento atual de alto índice de criminalidade, verificando qual a opinião destes sobre questões relativas ao cumprimento das leis penais, tendo como ponto central a flexibilização da posse de arma de fogo, uma das plataformas principais do candidato à Presidência, Jair Bolsonaro que em janeiro, através de decreto presidencial deu início ao que ele considera ser a Política de Segurança Pública.

Seguindo na contramão da proposta do governo, no entanto, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP)[4] divulgou em seu site oficial, no dia 16 de janeiro de 2019, uma Nota Pública onde lamenta a publicação do decreto que flexibiliza a posse de arma de fogo pelo Presidente da República, Jair Bolsonaro.

Tomando como embasamento estudos nacionais e internacionais sobre causas de homicídios e outros crimes violentos que apontam que dentro do debate sobre Segurança Pública, quanto mais armas, mais crimes, o Fórum se posicionou veementemente contrário à proposta de alteração da Lei do Desarmamento, sinalizando como sendo arriscado demais a aposta do novo governo em colocar a defesa individual como principal medida de combate à violência.

No anuário publicado em 2018, o Fórum apresentou dados assustadores sobre a crescente criminalidade que temos vivido no Brasil nos últimos anos, chamando atenção para os dados de homicídios. Dados estes que revelam que se medidas efetivas não forem tomadas o cenário só irá piorar. Os números representam uma realidade sangrenta e violenta na vida dos brasileiros e mostram que em todo país, os altos índices de criminalidade trazem um grande desafio aos agentes da segurança pública e aos gestores públicos.

De modo que a tarefa de pesquisar a temática da violência não é simples, pois deve-se considerar, segundo Fragoso (2018) que a violência se manifesta em níveis micro e macro da sociedade, perpassando classes sociais, raças/etnias, orientações sexuais, crenças, regiões, etc., de forma que estas manifestações alimentam a violência a partir de critérios culturais, regionais, os quais fomentam desigualdades sociais, econômicas, políticas e de gênero, considerando que os indicadores apresentados pelo FBSP, apontam que a violência e a criminalidade aumentam em regiões onde a desigualdade social é maior.

Acrescente a este cenário um momento político, marcado pelo triunfo eleitoral de discursos de repúdio à manutenção de garantias civis, que se alimentam do sentimento de insegurança da população face à percepção do aumento da violência, à incapacidade do Estado em mediar os conflitos sociais por meio da oferta de segurança e de proteção social, resultando, desta forma, na universalidade da força como princípio de coordenação das relações sociais produto da legitimação da violência pelo Estado, isto é, uma sociabilidade violenta (GRILLO, 2019, p. 65).

O trabalho está dividido em três partes. A primeira parte traz alguns dados sobre violência e os altos índices de criminalidade apresentados por importantes institutos de pesquisa, revelando o crescimento de ocorrências no Brasil e em especial no Rio Grande do Norte. A segunda parte traz uma explicação sobre os diversos decretos presidenciais e as propostas de mudança para o Estatuto do Desarmamento, principal proposta do atual governo para o combate à violência, e por fim a terceira parte do trabalho apresenta os dados colhidos a partir de uma pesquisa tipo *survey* com Policias Civis do RN, cujo objetivo é conhecer a opinião dos agentes públicos sobre as ações propostas para a segurança pública.

A VIOLÊNCIA NOSSA DE CADA DIA:

Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública apresentado em meados de 2018, pelo FBSP, o número de homicídios dolosos no ano de 2017 chegou a 63.880, e em 2016 havia sido 61.283 mortes intencionas. A onda de violência não tem poupado nem mesmo os policiais. Em 2017 pelo menos um Policial Militar (PM) ou Policial Civil (PC) foi morto, representando um total de 367 baixas.

[4] O Fórum Brasileiro de Segurança Pública é uma organização sem fins lucrativos que tem por missão atuar como um espaço permanente e inovador de debate, articulação e cooperação técnica para a segurança pública no Brasil. http://www.forumseguranca.org.br/perfil/apresentacao/

Os dados sobre homicídios apresentados pelo Instituto de Pesquisa e Estatística Aplicada (IPEA)[5], em maio de deste ano, revelam que estamos entre os dez países mais violentos do mundo, com uma taxa de homicídio trinta vezes maior que o da Europa. Para o IPEA este é o maior nível histórico de letalidade violenta intencional no país, e traz sérias preocupações quanto ao aumento da violência letal contra grupos específicos, incluindo pessoas negras, população LGFTI e mulheres. Outro dado que chama atenção segundo o IPEA, é o número de mortes de jovens entre 15 e 29 anos, situação que impõem duras consequências sobre o futuro da nação, quanto ao desenvolvimento econômico e social, segundo o instituto.

Interessa a este trabalho, sobretudo, os dados que se referem as mortes provocadas pelo uso da arma de fogo, considerando que a flexibilização da posse de arma de fogo foi uma das principais plataformas de campanha eleitoral discutidas pelos candidatos à presidência da república nas eleições de 2018, de modo que é necessário conhecer os dados sobre este tema de grande relevância para compreendermos os fatos sociais dos quais contextualizam política, histórica, social e economicamente a sociedade em que vivemos. A saber, segundo o IPEA, entre 1980 e 2017, cerca de 955 mil pessoas foram mortas com o uso de armas de fogo, sendo que no começo dos anos 1980, para cada 100 pessoas assassinadas, cerca de 40 foram vítimas de armas de fogo.

Diante das 47.510 mortes provocadas por arma de fogo no ano de 2017, segundo o Atlas da Violência (2018), é preciso questionar quais os caminhos que o Estado brasileiro pretende seguir no combate à violência letal com o objetivo de compreender o fenômeno da violência no Brasil no geral e no estado do Rio do Grande do Norte (RN) em particular, onde é possível observar, através da pesquisa citada acima, um aumento no número de mortes letais violentas nos últimos anos.

O estado do Rio Grande do Norte, está entre os mais violentos do país e da região nordeste e a análise realizada pelo IPEA em conjunto com o FBSP aponta que entre os principais fatores do aumento dos homicídios, está a guerra entre as facções no estado do RN. Segundo os dados apresentados, em 2017 foram 2.203 homicídios no RN. Destes, 1.927 foram por uso de arma de fogo, o que representa uma taxa de 62,8, por 100 mil habitantes.

> O Rio Grande do Norte foi um dos estados com maior crescimento na taxade homicídios em 2017 (+17,7%). O ano foi particularmente difícil no campoda segurança pública para o potiguar. Logo em janeiro eclodiu a guerra entre o PCC e o Sindicato do Crime (SDC) na Prisão Estadual de Alcaçuz, espraiada, subsequentemente, para as ruas. No final do ano, a população ficou aturdida com o aquartelamento da Polícia e Corpo de Bombeiros Militar, que durou 14 dias e que ocorreu como forma de protesto aos atrasos de salários e à falta de condições de trabalho, com indisponibilidade de viaturas e de equipamento de proteção. Basicamente, além da questão das facções, a segurança pública no Rio Grande do Norte sofreu os reflexos da má condução da política pública, não apenas no que se refere à questão fiscal, mas também à falta de uma política clara e efetiva de segurança baseada em métodos de gestão e evidências científicas, como também tende a ser a regra na maioria dos estados brasileiros. (ATLAS DA VIOLÊNCIA, p. 19, 2019).

A explicação dominante relacionada aos estudos da criminalidade histórica brasileira, sempre esteve vinculada aos aspectos institucionais referidos às agências de controle social como as polícias, o sistema judiciário e o sistema prisional, por exemplo. No entanto, afirma Misse (2006), é necessário perceber a transformação da violência, de meio socialmente regulado e minimizado de obtenção de interesses, no centro de um padrão de sociabilidade em formação. Essa transformação, que põe a violência no centro não apenas do debate público, mas ainda no centro de uma forma de vida singular, seria a raiz "daquilo que confere especificidade histórica a esse fenômeno, principalmente nas grandes cidades". (MISSE, 2006, p. 177).

Em seus estudos sobre a criminalidade, Misse (2006), afirma que existem duas ordens sociais que estruturam a realidade brasileira quanto aos aspectos do combate a violência, que seriam: a ordem institucional-legal, que regula o uso da violência de forma tendencialmente a concentrá-la no Estado, cujas instituições de controle social monopolizam o uso legítimo da força; e a ordem da violência urbana, cujo principal vetor é a sociabilidade violenta (MACHADO DA SILVA, 2004).

Luiz Antônio Machado da Silva (2004), define a sociabilidade violenta como a grande novidade no panorama da criminalidade violenta no Brasil contemporâneo, para quem, a "linguagem da violência" é uma espécie de representação social que justifica e legitima o próprio uso da violência para fins de pacificação social, validando abusos e mesmo recursos extralegais das forças repressoras do Estado, de modo que a sociabilidade violenta acaba se localizando nos limites da própria definição de ação social ou mesmo humana (FRANÇA, 2019), seria, segundo Machado da Silva (2004), a universalização da força como princípio de coordenação das relações sociais.

[5] O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) é uma fundação pública federal vinculada ao Ministério da Economia. Suas atividades de pesquisa fornecem suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação e reformulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros.

> Quanto maior recorrência ao uso da força para resolução de conflitos privados, sua consequência social imediata é a elevação das taxas de criminalidade violenta; no caso homicídios... não basta, portanto, derrotar, silenciar ou mesmo eliminar um rival; isso deve ser feito de forma exemplar, o mais cruelmente possível... o que indica um deslocamento qualitativo do tipo de uso da força física... que produz efeitos práticos nas ações cotidianas dos indivíduos... (FRANÇA, 2019, p. 107).

Considerando os dados do Brasil e do estado do Rio Grande do Norte, apresentados acima, é possível afirmar que estamos diante de um cenário de guerra civil (FOUCAULT, 2015), o que nos faz considerar que mudanças são necessárias e urgentes no combate à violência. Mas qual o caminho, ou os caminhos apresentados pelos órgãos de segurança pública e do sistema de justiça? O que pensam os agentes da segurança pública do estado do Rio Grande do Norte, que lidam diretamente com este problema, diante da possibilidade da flexibilização da posse de arma de fogo, principal promessa de campanha do presidente eleito?

Ao que parece a principal proposta de campanha de Jair Bolsonaro, terá um longo caminho pela frente para conseguir ser aprovada, e até este momento o atual governo já precisou assinar sete decretos visando alterar o Estatuto do Desarmamento, o que demonstra um total desconhecimento da legislação vigente, de forma que se faz necessário para melhor compreensão do tema deste trabalho, apresentarmos a base legal que define a flexibilização da posse de arma de fogo, como propõe o tal decreto presidencial.

OS DECRETOS PRESIDENCIAIS

A atual situação de alta criminalidade por todo o país preocupada as instituições que atuam diretamente no combate à violência, bem como toda a sociedade, vítima diária. Diante dessa situação, o Presidente eleito Jair Bolsonaro apresenta as propostas para o combate à violência.

Logo no primeiro mês de governo, o presidente eleito Jair Bolsonaro, deu cumprimento através de Decreto, a uma de suas principais promessas de campanha, assinando o documento que flexibilizou as regras para posse de arma de fogo no país. Desde então, ter arma passou a ser permitido, por exemplo, para quem mora em áreas rurais, cidade ou Estado onde a taxa de homicídios for superior a 10 para cada 100 mil habitantes e para donos de estabelecimentos comerciais ou industriais.

Antes do referido Decreto, a necessidade de ter uma arma era avaliada e ficava a cargo de um Delegado da Polícia Federal, que poderia aceitar, ou não os argumentos descritos na declaração de efetiva necessidade. O presidente também estendeu para 10 anos o prazo de renovação do registro de posse de arma. O decreto anterior estabelecia que o registro deveria ser renovado a cada três anos, nos casos em que o Exército é responsável pela expedição, e a cada cinco anos, nas situações sob responsabilidade da Polícia Federal. A norma exige, ainda, que armas sejam guardadas em local seguro, como um cofre ou gaveta com tranca.

As palavras do chefe do Poder Executivo representam segundo ele mesmo faz questão de afirmar: a vontade do povo. Aos jornalistas, logo após a cerimônia de assinatura do Decreto disse: "Eu estou fazendo algo que o povo sempre quis, levando-se em conta o referendo de 2005 (*que manteve o comércio de armas no país*). O governo federal, naquela época, e os que se sucederam, simplesmente, via decreto, não cumpriram a legislação e extrapolaram a lei, não permitindo que pessoas de bem tivessem mais acesso a armas emunições."[6]

O presidente afirmou ainda que o decreto "não é um projeto de segurança pública", mas defendeu o direito da população se armar. Ele criticou as políticas públicas adotadas por governos anteriores. Toda a política desarmamentista que começou lá atrás no Fernando Henrique Cardoso até hoje, o resultado foi a explosão do número de homicídios e mortes por arma de fogo. Com toda certeza, dessa maneira, nós vamos botar um freio nisso, defende, Bolsonaro.

O Decreto diz respeito apenas à posse de armas, ou seja, possibilitar que o cidadão mantenha arma em casa, diferentemente do porte de arma, que dá o direito de sair da residência e portá-la na rua. Com a edição deste ato, segundo o Presidente, procurou-se, principalmente: a) deixar mais objetiva a análise por parte da Polícia Federal do requerimento para concessão de autorização para aquisição de arma de fogo de uso permitido; e b) ampliar o prazo para renovação do certificado de registro de arma de fogo de uso permitido e de uso restrito.

[6] Ver: https://www.conjur.com.br/2019-mai-08/decreto-porte-arma-advogados-oficiais-justica-politicos. Visto em 30/06/2019.

Conforme o Decreto, considera-se presente a efetiva necessidade para aquisição de armas de uso permitido, nas seguintes hipóteses: morar em cidade ou estado onde a taxa de homicídios seja superior a 10 para cada 100 mil habitantes; morar em áreas rurais; ser proprietário de estabelecimentos comerciais ou industriais; Militares, incluídos os inativos; ser agente público que exerce funções da área de segurança pública, administração penitenciária, integrantes do sistema socioeducativo lotados nas unidades de internação, da Agência Brasileira de Inteligência e no exercício do poder de polícia administrativa e correcional em caráter permanente; ou ser colecionador, atirador e caçador, devidamente registrado no Exército.

Em uma sociedade cujos os índices de morte provocados por disparos de arma de fogo, equivalem a números registrados de uma guerra civil, as propostas trazidas pelo atual governo parecem caminhar para um cenário de mais mortes (GRILLO, 2019).

O Fórum Brasileiro de Segurança Pública divulgou em seu site oficial, no dia 16 de janeiro de 2019, uma Nota Pública onde lamenta a publicação do decreto que flexibiliza a posse de arma de fogo pelo atual Presidente da República, Jair Bolsonaro, e esclarece que a medida é claramente uma tentativa de driblar o Estatuto do Desarmamento[7], e ignora estudos e evidências que demonstram a ineficiência de se armar civis para tentar coibir a violência em todos os níveis.

> O Estatuto do desarmamento é uma política de controle de armas que estáem vigor desde 22 de dezembro de 2003, e foi sancionada com o objetivo de reduzir a circulação de armas e estabelecer penas rigorosas para crimes como o porte ilegal de e o contrabando. O Estatuto definiu regras mais restritivas para a compra e o porte de armas no país, manteve a comercialização de armas de fogo e munições legais e aumentou o rigor para que uma pessoa possa adquirir uma arma legalmente. (GRECO, 2015, p. 815).

O Estatuto também criou a Campanha do Desarmamento, que recompensa pessoas ao entregarem suas armas, com ou sem registro, para os órgãos de segurança pública, espontaneamente. Os valores recebidos variam de R$ 150 a R$ 450, dependendo do tipo de arma. O objetivo esperado através da criação do Estatuto era reduzir a violência e interromper as fontes de abastecimento do crime organizado. Acreditava-se que ao desarmar a população, haveria menos homicídios e acidentes, bem como menos armas em posse de criminosos.

Críticos do Estatuto defendiam que o índice de morte violenta no Brasil não iria diminuir, e foi de fato o que aconteceu, de acordo com os dados apresentados recentemente pelo FBSB, a taxa de homicídio no Brasil vem aumentando no Brasil. No entanto, Cerqueira e De Mello (2013) afirmam que se não fosse o Estatuto do Desarmamento, a taxa de homicídio teria aumentado 12% acima da verificada, entre 2004 e 2007.

Mas, em outubro de 2005, como já estava previsto em dezembro de 2003, o Brasil realizou um referendo para consultar a população sobre a proibição do comércio de armas de fogo e munição, um dos trechos abordados no Estatuto. Na ocasião, a maioria dos eleitores (63,68%) se manifestou contra o artigo 35 do Estatuto do Desarmamento, que proibia a comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional, exceto para Forças Armadas, polícias e empresas de segurança privada.

De modo que desde 2003 o Estatuto vem sofrendo alterações em seu texto. Entre as modificações no texto está o trecho que aborda a posse de armas para residentes em áreas rurais,que passou a definir a quais tipos de armas e também quais documentos são necessários para a posse de armas. Além disso, diversos projetos que buscavam flexibilizar o estatuto já tramitaram no Congresso, sendo que vários tratavam de facilitações de compra, posse e porte de armas de fogo no país.

Entre dezembro de 2003 e janeiro de 2019, o Brasil presenciou diversas mudanças no cenário político, protagonizado pelo Impeachment da Presidenta Dilma em 2016, e a prisão do Presidente Lula em 2018. No entanto, para melhor compreendermos como chegamos ao cenário atual onde a flexibilização da posse de arma de fogo foi uma das principais agendas que elegeu o candidato Bolsonaro, faz-se necessário apresentar este breve panorama sobre as mudanças ocorridas na legislação que regulamenta a posse de arma de fogo, considerando os fatos da realidade social violenta que temos atualmente no Brasil.

Assim, além de contrariar a legislação atual, o Decreto assinado pelo atual presidente carece de uma análise do Congresso Nacional, pois parece ter sido feito sob medida para agradar alguns eleitores. Nesse sentido, o Decreto é nada mais que uma artimanha para desviar o foco do que realmente interessa, que é a implantação de uma política pública de segurança construída a partir da coleta de dados e pesquisas que possam de fato reduzir a violência e combater a criminalidade.

[7] É um conjunto de lei que disciplinam as relações jurídicas que possam incidir sore pessoas ou coisas. O Estatuto do desarmamento dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas - Sinarm, define crimes e dá outras providências. VADE MECUM – SARAIVA (2014).

> De fato, há consenso na literatura científica internacional sobre os efeitos perniciosos da difusão de armas de fogo na sociedade. Por exemplo, Conti fez uma análise43 intitulada "Dossiê Armas, Crimes e Violência: o que nos dizem 61 pesquisas recentes". Segundo o autor: "90% das revisões de literatura são contrárias à tese "mais Armas, menos Crimes". Das 10 revisões de literatura ou meta-análises publicadas em periódicos com revisão por pares entre 2012 e 2017, nove concluíram que a literatura empírica disponível é amplamente favorável à conclusão de que a quantidade de armas tem efeito positivo sobre os homicídios, sobre a violência letal e sobre alguns outros tipos de crime. (ATLAS DA VIOLÊNCIA, p. 78, 2019).

O atual governo vai na contramão do entendimento dos especialistas, professores e pesquisadores na área de Segurança Pública, e da própria população, forçando a elaboração de propostas que se concentram cada vez mais em ações de repressão policial contra a população, de modo que acaba por confirmar a incapacidade do Estado em atuar de forma legalmente responsável, pegando o caminho de mais violência, ao invés de adotar medidas de enfretamento e combate à violência letal, a partir do investimento em tecnologia, formação técnica dos agentes de segurança pública e políticas públicas que atendam as populações mais afetadas que vem sendo vítimas dessa guerra.

Pesquisadores brasileiros e estrangeiros, que produziram e publicaram pesquisas sobre os efeitos da arma de fogo na sociedade foram unânimes em afirmar que "o relaxamento da atual legislação (Estatuto do Desarmamento) sobre o controle do acesso às armas de fogo implicará mais mortes e ainda mais insegurança no país" (ATLAS DA VIOLÊNCIA p. 10, 2019)

É possível entender que o perigo da difusão de armas de fogo para engendrar um maior índice de crimes violentos – incluindo aí as mortes ocasionadas por conflitos interpessoais e feminicídios – tem sido objeto de várias análises nas edições anuais do Atlas da Violência, onde apontamos haver um debate desigual, em que, de um lado, estão as evidências empíricas científicas e de outro a retórica armamentista da autodefesa, nunca confirmada em pesquisas científicas.

Além dos estudos que demonstram que a maior difusão de arma de fogo faz aumentar a insegurança pública, vários trabalhos científicos mostram que a presença de uma arma de fogo no lar conspira contra a segurança da família, fazendo aumentar inúmeras vezes as chances de algum morador sofrer homicídio, suicídio ou um acidente fatal, inclusive, envolvendo crianças (DAHLBERG, 2004).

De modo que a proposta do Presidente Jair Bolsonaro, atribui ao cidadão realizar sua própria segurança, reconhecendo a incapacidade do Estado de promover um programa de segurança pública que verse sobre a diminuição da violência, além de desacreditar as atuações ostensivas e repressivas das policias, dos órgãos do sistema jurídico e penitenciário. Bolsonaro, que foi eleito como o candidato da segurança pública, no entanto, desconsidera a opinião dos seus eleitores quando o assunto é a flexibilização da posse de arma, como veremos adiante.

VIOLÊNCIA NO RIO GRANDE DO NORTE SOB O OLHAR DOS AGENTES DA SEGURANÇA PÚBLICA

A Polícia Civil juntamente com a Polícia Militar, a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal, formam o grupo de agentes servidores da Segurança Pública do Brasil, juntamente com os agentes penitenciários que compõe o sistema penitenciários. Conhecer como estes agentes pensam sua atuação no dia a dia da atividade policial é fundamental, considerando que são estes agentes que lidam com a realidade da violência em todas as formas, seja no atendimento aos cidadãos, seja no enfrentamento com bandidos fortemente armados, seja com os infratores apenados levados as penitenciárias e presídios.

Através de seus agentes, os órgãos das instituições da segurança pública por todo país estiveram envolvidos diretamente em ações que impulsionaram a candidatura do então candidato Jair Bolsonaro, nas eleições de 2018. Conduzindo a campanha eleitoral que utilizava como principal discurso o combate à violência, Bolsonaro conseguiu de forma entusiasmada atrair a atenção dos agentes da segurança pública por todo país, situação que ocorreu também no estado do Rio Grande do Norte.

Durante o período da campanha eleitoral, o assunto era um só: Jair Bolsonaro, vai resolver o problema da segurança pública nesse país. Diariamente diálogos e exposições calorosas revelavam as ideias e projetos de Bolsonaro para a segurança pública. Havia um alinhamento das ideias apresentadas pelo candidato com as ideias dos agentes da segurança, e isso se espalhava por todo país, como foi possível constatar através das mídias sociais, especialmente pelos grupos de WhatsApp.

Um dos principais temas discutidos no período das eleições estava relacionado com a flexibilização da posse de arma de fogo para o cidadão. Alguns colegas tentavam utilizar argumentos mostrando como ter uma arma em casa poderia aumentar a violência entre os cidadãos. Outro grupo de policias, no entanto, apresentava o argumento de que a flexibilização da posse da arma de fogo poderia provocar outras práticas criminosas, como aumentar a violência doméstica, roubo e furto em residências. Contudo, o argumento pró armas parecia ganhar cada vez mais força e adeptos. E o debate seguia.

No meio dessas discussões era possível perceber entre os colegas de trabalho alguns pontos essenciais que se repetiam como opinião fazendo surgir outras questões para além do tema da flexibilização da posse de arma de fogo como solução para o combate à criminalidade, de modo que começaram a aparecer no debate questões como a criação de políticas públicas de enfrentamento à violência, falta de investimento para os órgãos de segurança pública, fatores sociais como as desigualdades sociais e até mesmo questões relacionadas ao gênero e a sexualidade dos criminosos, mudança na maior idade penal e as questões do combate às drogas.

Desta forma, surgiu o interesse em conhecer qual seria na opinião dos policiais civis do estado do Rio Grande do Norte a principal a causa para o aumento da criminalidade violenta nos últimos anos, a partir das questões levantadas por eles mesmos tanto no ambiente de trabalho como nos momentos de discussões e debate nos grupos de WhatsApp.

Destaco aqui, que a pesquisa foi realizada apenas com Agentes e Escrivãs das delegacias de Natal (delegacias de plantão zona norte e zona sul, delegacia da mulher, deprov, decap, depi, denarc, defur), da grande Natal (Macaíba, São Gonçalo do Amarante, Ceará-Mirim) e algumas delegacias do interior (Pau dos Ferros, Mossoró, Apodi, Tangará, Pipa). O período da pesquisa está compreendido entre os meses de janeiro e junho de 2019, quando foram realizadas 366 pesquisas.

Os dados foram colhidos através das respostas obtidas no preenchimento de um questionário enviado via e-mail, via WhatsApp e alguns foram respondidos pessoalmente nas Delegacias. Optou- se pela utilização do *survey*, por este ser um procedimento de coleta de dados ou informações sobre as características ou as opiniões de determinado grupo de pessoas, que indica uma representação de uma população-alvo. Nesse tipo de pesquisa, o respondente não é identificável, portanto, o sigilo é garantido (SANTOS, 1999), e visa buscar informação de um determinado grupo de interesse de forma direta.

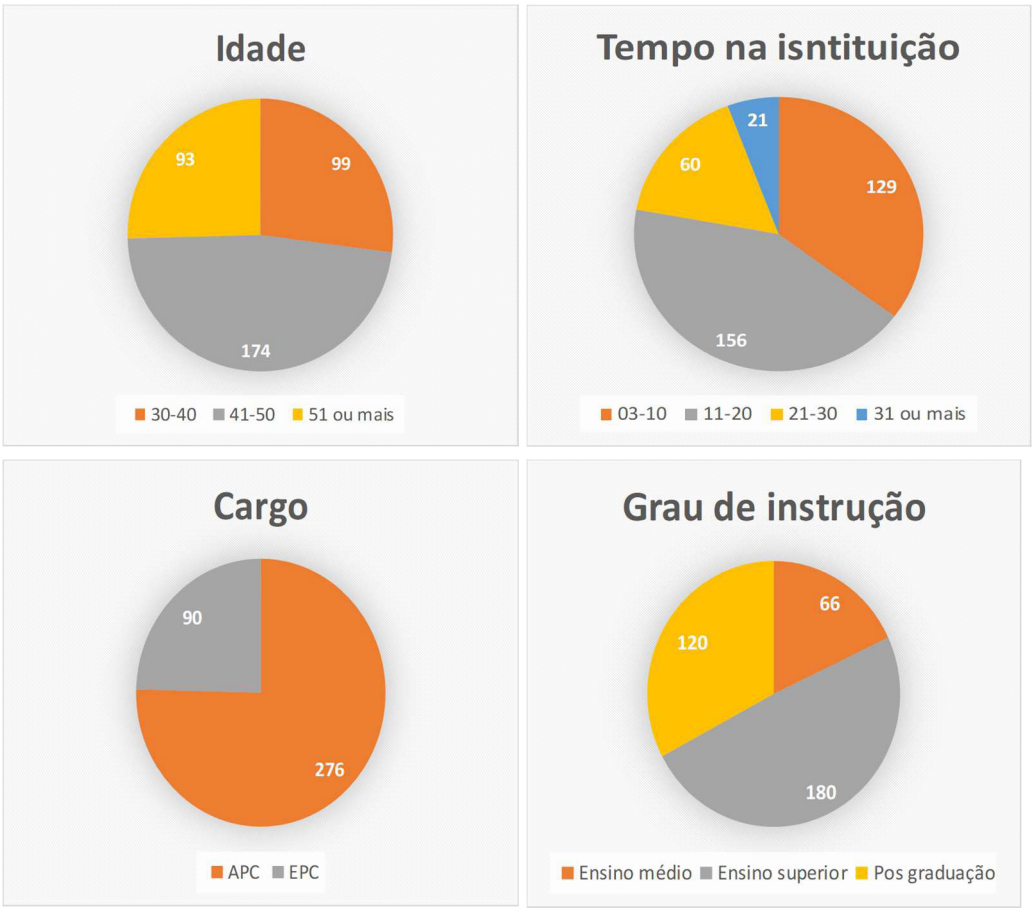
De acordo com Fonseca (2002), a metodologia tipo *survey*, possibilita uma aproximação e um entendimento da realidade investigada, como um processo permanente e inacabado, fornecendo subsídios para uma intervenção no real. Isto quer dizer que se investiga um grupo ou uma pessoa, com o objetivo de se conhecer os aspectos da realidade.

O questionário continha quatro perguntas diretas com múltiplas respostas para o entrevistado escolher uma alternativa como correta. A primeira tinha como objetivo conhecer a opinião deles sobre qual seria o principal motivo para o alto índice de criminalidade no estado do RN nos últimos anos. As alternativas de respostas foram desenvolvidas a partir dos discursos dos agentes como sendo os principais problemas que dificultavam o trabalho da polícia no combate à criminalidade. A segunda pergunta faz referência a questão da flexibilização da posse de arma para o cidadão, tendo como alternativas de resposta apenas duas opções: a favor ou contra?

Na terceira pergunta, buscou-se conhecer a opinião dos policiais sobre a posse de arma de fogo, aumentar ou diminuir o número de homicídios entre os cidadãos. As respostas aqui também foram apenas duas: sim ou não. E a quarta pergunta objetivava conhecer em qual candidato os policiais civis votaram no 2° turno das eleições de 2018, tendo como alternativas de repostas: Fernando Haddad e Jair Bolsonaro. Essa pergunta em específico tem como objetivo constatar o caráter polarizador partidário das eleições de 2018, considerando que o candidato mais citado nos debates entre os policiais foi o vencedor das eleições, resultado que se confirmou também nesta pesquisa.

Por fim, visando conhecer ainda o perfil dos policiais civis participantes da pesquisa, a primeira parte do questionário trazia questões gerais sobre o perfil pessoal dos entrevistados, como: idade, tempo na instituição, cargo e grau de instrução. Dados que permitem concluir que os agentes da PCRN, são pessoas entre 30 e 40 anos, que estão há mais de 10 anos na instituição, e são em sua maioria APCs, e possuem ensino superior, conforme gráficos abaixo.

Gráficos 1:



Desta forma através do questionário enviado aos policias civis obtivemos um recorte das opiniões destes agentes. Onde foi possível contabilizar e consolidar em dados quantitativos o que antes estava apenas no campo das discussões e debates das redes sociais e dos corredores das delegacias.

De modo que chegamos aos seguintes dados: responderam ao questionário 366 policiais, sendo 276 Agentes (APCs) e 90 Escrivãs (EPCs). Inicialmente foi possível coletar alguns questionários entre os Delegados, mas como estava difícil encontra-los em quantidade suficiente para substanciar a pesquisa, a coleta de dados ficou focada entre os APCs e EPCs.

Sobre a primeira pergunta os policiais entrevistados responderam que a principal causa para o alto índice de criminalidade no RN nos últimos anos é a falta de investimento nos órgãos da segurança pública. Sendo esta opção respondida por 135 policias. As demais alternativas mais votadas foram: falta de políticas públicas voltadas ao combate da violência (102 votos); Leis brandas (96 votos) e por fim as desigualdades sociais, que teve um total de 33 respostas.

Em conversa com os policias, alguns chegaram a falar que as alternativas na verdade se completam e não estariam isoladas uma da outra, de modo que uma alternativa completaria a outra e não excluiria. Isto quer dizer que uma efetiva ação de combate à criminalidade e a violência no estado devem considerar todas as alternativas em conjunto.

A resposta, no entanto, surpreende, já que diariamente o que se ouve entre os policias é que enquanto as leis penais, não forem endurecidas, o problema da criminalidade não se resolve. De modo que se esperava que a opção que considera que as leis do país são brandas e reprime os infratores com rigor, seria a mais votada. No entanto, no momento da pesquisa o que eles alegaram é que o que está faltando para melhorar o combate à violência é mais investimento para os órgãos da segurança pública.

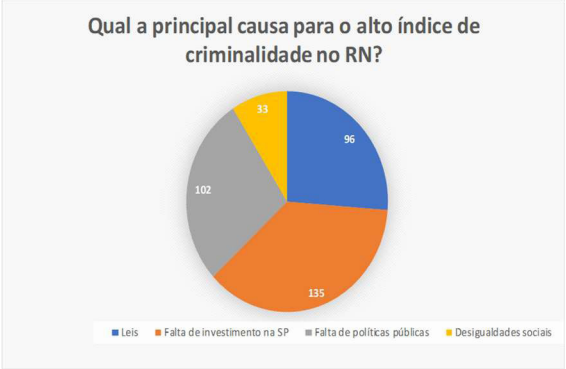
O Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2018, traz dados referente aos anos de 2016 e 2017, mostrando que nesse período, foram investidos mais de 84,7 bilhões de reais, com os órgãos de segurança pública no Brasil. Quando se refere ao estado do Rio Grande do Norte, o relatório apresentado pelo Fórum da Segurança Pública (FSPB), traz a cifra de mais de 600 milhões de reais, investidos nos órgãos de segurança pública do estado.[8]

[8] http://www.forumseguranca.org.br/atividades/anuario/ visto em 24 de junho de2019.

Segundo o quadro de evolução de despesas realizadas com a função Segurança Pública apresentado pelo FBSP, os anos de 2012 e 2015 foi o período de maior investimento. Sendo o ano de 2012 o ano de menor investimento, e o ano de 2015 o ano de maior investimento.

Diante desses números, surgem algumas perguntas, como: quanto mais seria necessário investir nos órgãos de segurança pública para termos um serviço de policiamento eficiente e efetivo, considerando que atualmente somente oito porcento dos crimes de homicídios são elucidados[9], revelando uma baixa produtividade dos órgãos da segurança pública, quando se considera o número total de casos ocorridos no país, citados na primeira parte do trabalho.

Gráfico 2:



A segunda pergunta foi formulada considerando que o tema está no centro do debate político que tomou conta da disputa eleitoral em 2018. A flexibilização da posse de armas para o cidadão brasileiro, foi uma das principais plataformas de campanha de Jair Bolsonaro. Impulsionados com estas propostas, policias de todas as forças acreditaram que Bolsonaro apresentava as melhores opções para o combate à crescente criminalidade no Brasil, então decidiram apoia-lo. Este apoio foi visível, ninguém escondia o voto, era motivo de orgulho demonstrar apoio ao referido candidato.

Ao serem perguntados sobre a flexibilização da posse de arma de fogo para os cidadãos a resposta, no entanto, não acompanhou a tendência dos eleitores de Bolsonaro. Por exemplo, dos 366 entrevistados, 231 revelaram seu voto em Bolsonaro no 2° turno das eleições, contra 114 votos para Haddad. Considerando os 21 policiais que não votaram, este número significa que a maioria havia votado em Bolsonaro.

No entanto, esta diferença de votos a favor de Bolsonaro não aparece tão dispare quanto a questão da flexibilidade da posse de arma de fogo, onde constatou-se quase um empate entre os entrevistados, onde 186 votaram a favor e 180 contra. O que significa dizer que mesmo os eleitores policias civis de Bolsonaro, não concordam com a flexibilização da posse de arma para o cidadão.

Em alguns momentos da contagem das respostas foi possível verificar um empate, e em outros momentos o número de votos em Haddad ultrapassava os votos de Bolsonaro, e por fim os votos a favor se consolidaram como maioria, representando 50,8% porcento do total dos entrevistados, praticamente um empate.

Gráfico 3:



9 http://www.forumseguranca.org.br/atividades/anuario/ visto em 24 de junho de2019.

Desde que tomou posse, em janeiro, o presidente Jair Bolsonaro editou sete decretos e um projeto de lei para tornar mais flexíveis as exigências para a posse de armas. Mesmo com todas as mudanças, a constitucionalidade dos textos continua sendo questionada. O primeiro foi editado em janeiro para facilitar a compra de armas de fogo.

Em maio, foram dois decretos. O mais polêmico revogou o de janeiro e trouxe mudanças na restrição de compra e no porte, as regras para que donos de armas possam carregá-las. A reação negativa foi tanta que o governo editou outro decreto, quase uma tentativa de conserto, estabelecendo que caberia ao Exército definir quais armas poderiam ou não ser compradas. Logo depois de revogar os próprios decretos, o governo publicou quatro novos, praticamente com as mesmas regras dos textos anulados. Um deles foi revogado e um projeto de lei foi enviado ao Congresso. Entre tantas idas e vindas, por enquanto, três decretos estão valendo.

Dando continuidade as respostas do questionário, talvez o resultado mais interessante da pesquisa esteja representado nas respostas à terceira pergunta que faz uma relação entre a flexibilização do uso da arma de fogo com o aumento no número de homicídios, revelando que 213 policias entre os entrevistados, acreditam no aumento de casos de homicídios por arma de fogo e 153, acham que isto não acontecerá. A resposta confirma os dados apresentados através da pesquisa realizada pelo Instituto Data Folha em abril de 2019[10], quando 68% dos entrevistados afirmaram que a posse de arma de fogo deveria ser proibida, e 80% disseram que mesmo após a flexibilização, não pretendem adquirir uma arma.

Pesquisadores do Instituto Sou da Paz, publicaram no mês de maio uma Nota Pública[11], onde aconselham o atual Presidente sobre os perigos existentes a partir da flexibilização da posse de arma de fogo e critica a política armamentista de Bolsonaro que segundo a Nota, o Presidente revela um desejo obsessivo em armar a sociedade e que na verdade este desejo está presente em uma minoria radicalizada, na indústria e comércio de armas e munições e nas organizações criminosas que terão maior acesso a armas, contribuindo para aumentar a já insuportável violência cotidiana.

Gráfico 4:

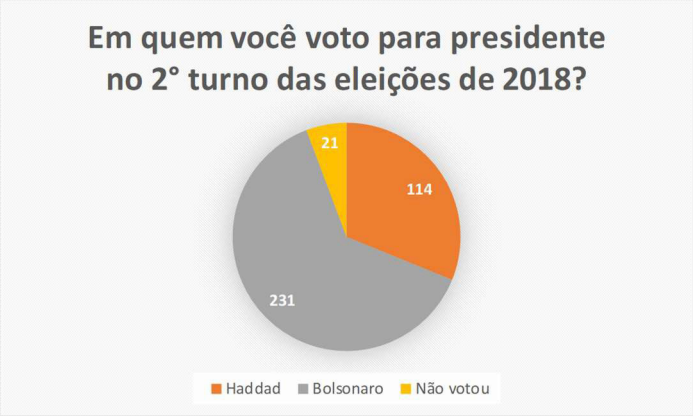


A ´quarta e última pergunta representa aquilo que vinha sendo conversado nas redes sociais, nos grupos de WhatsApp, nos corredores das Delegacias. Jair Bolsonaro foi o candidato da maioria dos policias do Brasil, e isto não foi diferente aqui no estado. Venceu o candidato que apresentou como alternativa combater à violência com mais violência. O candidato que desconsidera os dados sobre violência e mortes causadas por armas de fogo apresentados por institutos de pesquisa que acompanha há anos os números relacionados á criminalidade letal no brasil.

[10] http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2019/04/1987712-cresce-a-parcela-de-brasileiros-contrarios-a-posse-de-armas.shtml, visto em 24 de junho de 2019.

[11] http://www.soudapaz.org/noticia/nota-publica-decreto-no-9-797-de-21-de-maio-de-2019

Gráfico 5:



Como podemos observar e concluir até o momento as propostas de Bolsonaro não incluem melhoria de salário ou de condições de serviço para os policias. Não apresenta investimento em tecnologia para os institutos de perícia técnica criminal. Não faz referência a criação de laboratórios de DNA, que tem fundamental importância na resolução de crimes sexuais, por exemplo. Não faz referência a ampliação a rede de proteção à mulher, à criança, aos idosos ou a população LGBTI.

Não há proposta que considere a criação de empregos para jovens que moram em áreas de risco onde a criminalidade preocupa os policias e onde muitas vezes não é possível entrar para realizar um patrulhamento ostensivo, nem qualquer atividade preventiva. Não existe proposta para desburocratizar os procedimentos administrativos que sobrecarregam os servidores da segurança pública, que trabalham diariamente com montanhas de papel, em plena era do avanço da tecnologia.

Na esfera estadual, no entanto, o Programa de Governo[12] da candidata Fátima Bezerra, traz como diretrizes de gestão a valorização da vida e a promoção da paz social, buscando devolver à sociedade o prazer da convivência entre os vizinhos e a alegria de ser potiguar, considerando que os índices de violência e criminalidade no estado estão entre os mais altos do país, afirma a então candidata Fátima Bezerra em seu Programa de Governo, gestão 2019-2022.

Sobretudo o Programa de Governo referido acima, traça uma proposta voltada para a execução de políticas públicas imprescindíveis ao controle da violência e da criminalidade, articulando ações de repressão e prevenção, tendo como resultado final a liberdade e a paz do cidadão potiguar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Considerando os dados do Brasil e do estado do Rio Grande do Norte, apresentados pelos institutos de pesquisa, utilizados neste trabalho, é possível afirmar que estamos diante de um cenário de guerra civil (FOUCAULT, 2015), o que nos faz considerar que mudanças são necessárias e urgentes, no combate à violência.

Pode-se afirmar até este momento, sobretudo que o modo como os conflitos vem sendo entendidos e apresentados requerem também uma mudança, trazendo ao centro do debate conforme aponta Machado da Silva (2004) questões sobre a desigualdade econômica e até mesmo questões raciais e questões relacionadas a sexualidade e ao gênero. Os indicadores apresentados pelo FBSP, apontam que a violência e a criminalidade aumentam em regiões onde a desigualdade social é maior. De modo que o estado do Rio Grande do Norte não apresentou na última década crescimento quanto ao índice de Desenvolvimento Humano (IDH), como aponta os dados do FBSP.

Apresentando-se como o candidato da segurança pública, o então Presidente Jair Bolsonaro até o presente momento tem apresentado um pacote de medidas controversas e que tem apenas contribuído para mais discussões políticas, e porque não dizer uma montanha de confusão, de modo que ainda não foi possível conhecer qual a Política Nacional de Segurança Pública.

[12] http://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/RN/2022802018/200000606727//proposta_1535496041932.pdf

Enquanto isso, o que vemos diariamente são novos atos de violência pro todo o país. No início do mês de abril de 2019, no entanto, o site G1[13] divulgou que o estado do RN havia reduzido o número de homicídios no 1º bimestre, e que segundo a reportagem o estado teve uma redução de 41% no número de assassinatos em comparação com os dois primeiros meses de2018. Segundo o Secretário de Segurança do RN, o Coronel Francisco Araújo Silva, essa redução se deu devido ao melhor planejamento e integração entre as forças policiais. O site também apresentou dados sobre a redução de homicídios no país no mesmo período, e apontou que houve uma redução de 25% no número de assassinatos. Dados estes coletados a partir do próprio site G1, que traz ainda o número de 6.856 morte violentas no primeiro bimestre em 2019.

Talvez seja prematuro afirmar que a redução no número de homicídios, tanto na esfera nacional quanto estadual, seja resultado da atuação das atuais gestões. O que temos visto diariamente são notícias de mais violência. Contudo, é possível concluir que o a proposta de combate à população apresentada pelo governo federal busca legitimar o uso da violência para fins de pacificação, abrindo precedentes para a construção de uma "sociabilidade violenta" (MACHADO DA SILVA, 2004).

Como dito acima, portanto, o estado tenta a partir do uso da força, reverter uma situação que ele mesmo não consegue ao longo dos anos modificar, e mesmo com o avanço das Políticas Públicas nas gestões recentes, os resultados ainda não são satisfatórios, considerando as propostas de mudança no Estatuto do Desarmamento, visando a facilitação da posse e da arma de fogo.

Conhecer como pensam os agentes da segurança pública é uma alternativa urgente, no sentido de se criar ações que visam o combate à violência, pois são estes que lidam diariamente com a população, vítima da criminalidade que lhes atinge de todas as formas, razão pela qual este trabalho teve como objetivo trazer a opinião desse agentes da segurança.

A violência e o crime são problemas sociológicos contemporâneos, cujo cenário é marcado por questões sociais que se manifestam, de forma articulada e análoga. A densidade dos conflitos sociais, afirmam Santos, Teixeira e Russo (2010), somada a vivência cotidiana das diversas formas de violência, além do sentimento de mal-estar e de insegurança da população, tem provocado diferentes tipos de respostas das instituições estatais, a atuação dessas instituições, no entanto requer o deslocamento do olhar para conhecer as causas econômicas, sociais, políticas e culturais de cada região.

Segundo apontam Santos, Teixeira e Russo, em seus estudo sobre violência e cidadania (2010), os registros de mortes violentas revelam maior incidência nos bairros que compõem a periferia urbana onde são precárias as condições sociais de existência coletiva e onde a qualidade de vida é acentuadamente degradada. De modo que a desigualdade social e segregação urbana, são temas que deveriam estar no centro das propostas de combate à violência, visando criar ações efetivas utilizando Políticas Públicas voltadas a diminuição da criminalidade a partir desse viés.

Espera-se com este trabalho sobretudo, contribuir com o debate sobre a situação da violência no estado do Rio Grande do Norte, especialmente como cidadã e agente de segurança pública, sinto a necessidade de apresentar de forma mais detalhada e profunda aos colegas da Polícia Civil, outros caminhos no combate à violência e a criminalidade no estado, uma vez que até mesmo nós, agentes da segurança pública estamos expostos a esta situação de violência diariamente.

REFERÊNCIAS:

CORTES, Soraya Vargas. Sociologia e Políticas Públicas. **In: A Política Pública como campo multidisciplinar**. Org. Eduardo Marques e Carlos Aurélio Pimenta de Faria. São Paulo: Editora Unesp. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

DURKHEM, Émile. **As Regras do método Sociológico**. São Paulo: Martim Clarete, 2005.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**. 45ª ed. Vozes. Petrópolis/RJ, 2014.

_____. **Sociedade Punitiva**. 1ª Ed. São Paulo, WMF Martins Fontes, 2015.

[13] https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2019/04/18/rn-e-o-segundo-estado-que-mais-duziu-o-numero-de- homicidios-no-1o-bimestre-de-2019.ghtml. Visto em 20/06/2019

FRAGOSA, Vani. **Violência doméstica contra a mulher: da invisibilidade à luta pela superação**. Offset Editora, Natal, 2018.

FRANÇA, Márcio Abreu de. **Sociabilidade violenta como modo de orientação da conduta: entendendo a especificidade da violência urbana brasileira contemporânea**. In:Dilemas: revista de Estudos de Conflito e Controle Social – rio de Janeiro – Vol. 12 – n° 1, 2019.

GERHARDT, Tatiana Engel e SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de pesquisa**/ [organizado por]; coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GRILLO, Carolina Christoph. **Da violência urbana à guerra: repensando a sociabilidade violenta. In: Dilemas:** In: Dilemas: revista de Estudos de Conflito e Controle Social – rio de Janeiro – Vol. 12 – n° 1, 2019.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antônio. **"Sociabilidade violenta": Por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano".** Sociedade e Estado, Vol. 19, n 1, pp. 53-45.

MISSE, Michel. **"Sobre uma sociabilidade violenta". Em: Crime e violência no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro, Lumen Juris, pp. 215-267, 2006.

SAFFIOTI, Heleieth. **Gênero, Patriarcado, Violência**. 2ª Ed. Fundação Perseu Abramo: Expressão Popular. São Paulo, 2015.

SANTOS, A. R. **Metodologia científica: a construção do conhecimento**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

SANTOS. José Vicente Tavares; TEIXEIRA, Alex Niche e RUSSO, Maurício B. Violência e Cidadania. **Violência e Cidadania: práticas sociológicas e compromissos sociais**. In: Tempo social, v10, n° 1, revista de Sociologia da USP. São Paulo, 2010.

OSTERNE, Maria do Socorro Ferreira. Violência contra a mulher: estruturas patriarcais, relações de gênero e a (re) significação do conceito de vida privada. **In; O público e o privado**. Fortaleza: UECE, n° 8, 2006.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Brasília, Editora UnB, 2000.

SESSÕES TEMÁTICAS

015

COMUNICAÇÃO SOCIAL, OPINIÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS



A CULTURA DO SILÊNCIO COMO IMPEDITIVO À EFETIVIDADE DE POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA: UMA PROPOSTA DE DISCUSSÃO

Alberto Magno Perdigão Silveira – UECE[1]
Patrícia de P. Teixeira Alhadef – UECE[2]

RESUMO

Proposta discussão sobre a oportunidade de considerar a cultura política brasileira no ciclo das políticas públicas, especialmente as de comunicação pública, tomando, como premissa, a cultura do silêncio, assim chamada por Paulo Freire, numa referência a uma cidadania que pouco e/ou mal se expressa diante de governos desinteressados no diálogo. Oferece o aporte teórico de autores clássicos da política sobre a relação Estado e sociedade, de autores contemporâneos da comunicação sobre comunicação pública e exclusão comunicacional, para, finalmente, sugerir alguns procedimentos inclusivos aos ciclo das políticas públicas.

Palavras-chave: comunicação; cultura do silêncio; políticas públicas.

INTRODUÇÃO

Acredita-se ser oportuno oferecer uma discussão teórica sobre a cultura do silêncio - ou sobre a rarefeita cultura da comunicação pública, neste tempo e neste lugar. A perspectiva temporal aponta para uma época de rápidas e radicais mudanças nas tecnologias da informação e comunicação e para a popularização de equipamentos de informática, de ferramentas comunicacionais e de dispositivos midiáticos móveis, o que, em tese, facilitaria e qualificaria a comunicação entre o poder Executivo instituído e legitimado em eleições, e o eleitor, o verdadeiro dono deste poder concedido.

Mas este é também um momento de relativos retrocessos na política nacional, com repercussões nas unidades da Federação, entre os quais se podem enxergar o deslocamento da interlocução do Estado do campo do trabalho para o do capital, ou da sociedade para o mercado, e a desconsideração, invisibilização ou criminalização dos movimentos sociais e organizações não-governamentais como interlocutores dos Governos. E pode que aquele avanço tecnológico, que não acompanha a governança e política, esteja, ao contrário, impulsionando e apressando os recuos a que se assiste.

[1] Doutorando em Políticas públicas da Universidade Estadual do Ceará (UECE). E-mail: aperdigao13@gmail.com.
[2] Doutoranda em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará (UECE). E-mail: patricia.alhedef@aluno.uece.br.

Do ponto de vista do lugar, é importante considerar que a discussão proposta busca esclarecimentos sobre a considerada falta de uma cultura de comunicação pública, num território caracterizado pela baixa renda, com graves índices de escolaridade e cognição, e com relativamente pouco letramento digital e político (COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL, *on-line*; INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ, *on-line*), o estado do

Ceará, cujo Governo recém implementou uma plataforma robusta de comunicação pública intitulada Ceará Transparente. Um território que se copia em semelhança em várias outras latitudes do Sul, sejam do Brasil mais pobre e desempoderado das regiões Norte e Nordeste, da América Latina ou da África.

Faz-se necessário, inicialmente, refletir à relação entre Estado e sociedade, que consolida um pano de fundo para a discussão aqui pretendida. Uma vez que os múltiplos entendimentos de estado e poder, discutido pelos clássicos da política, permanecem atualizados em contornos e dinâmicas que se apresentam na sociedade contemporânea, onde, conforme assinala Hannah Arendt (1999), em a "Condição Humana", a modernidade destrói a fronteira entre o público e o privado, o homem , animal político é substituído pelo "laborant", aquele, escravo apenas dos negócios humanos e de suas necessidades.

Desta forma, o artigo tratará, primeiro, sobre o Estado e a sociedade, quando se apresentará a contribuição dos clássicos da política. Como segundo item, tratará da cultura do silêncio e as políticas públicas de comunicação, momento em que se trará a contribuição de Paulo Freire e de outros contemporâneos. Finalmente, oferecerá à discussão a cultura do silêncio como impeditivo à efetividade de políticas de comunicação pública em discussão, a partir de algumas pistas de procedimento de implementação e avaliação de efetividade da plataforma Ceará Transparente.

O ESTADO E A SOCIEDADE: A CONTRIBUIÇÃO DOS CLÁSSICOS DA POLÍTICA

No horizonte temporal de evolução histórica, a linguagem política é sempre influenciada pela visão de mundo dominante em diferentes sociedades, entretanto, quando o foco de análise se volta para a compreensão das relações entre Estado e sociedade, a correlação de forças antagônicas adquire noções valorativas que ressaltam um permanente confronto balizado por interesses distintos, como se um e outro não estivessem confirmados a uma mesma realidade.

Uma análise das relações entre Estado e sociedade civil retomada pela leitura clássica dedicada ao assunto, norteia a linguagem política contemporânea para a compreensão da realidade histórica que baliza noções explicativas do cenário brasileiro.

Thomas Paine (1776) em sua exaltação sobre os direitos do homem adverte que a sociedade é criada por necessidades e o Estado pela maldade humana. Em sua concepção, o homem é naturalmente bom enquanto o Estado é invenção humana necessária para o emprego das leis civis impostas com a coação, onde os indivíduos regulam suas próprias relações recíprocas, orientados por seus interesses em prejuízo do direito público ou político. O Estado é entendido como comando superior para o exercício do poder coativo (BOBBIO, 2009).

A expressão "sociedade civil" em sua concepção clássica pode ser analisada sob diversas identificações. Quando se fala de "sociedade civil" na acepção não estatal, apela-se para a doutrina jusnaturalista em sua defesa de que antes do Estado, existem várias formas de associações formadas por indivíduos entre si para a satisfação dos seus mais diversos interesses. A tais associações o Estado se superpõe para regulá-las sem vetar ou impedir seu desenvolvimento.

A identificação histórica da sociedade civil em seu estágio "pré-estatal" adquire conotação axiologicamente positiva passando a indicar o lugar onde se manifestam todas as instâncias de modificação das relações de dominação e onde se formam os grupos que lutam pela emancipação do poder político e adquirem forças qualificadas como "contra-poderes". Por outra via, do ponto de vista do Estado, a sociedade civil em sua capacidade de renovação pode constituir-se como elemento desagregador do projeto político estatal.

A sociedade civil em sua perspectiva "anti-estatal" representa o ideal de sociedade da dissolução do poder político estatal. Essa é a concepção de Gramsci, desenvolvida em seus ideais característicos de todo o pensamento marxista sobre a extinção do Estado, descrito como "reabsorção da sociedade política pela sociedade civil" (BOBBIO, 2009, p.37).

Ao desenvolver as noções de sociedade civil em seus estágios: não estatal, pré-estatal, e anti-estatal, Bobbio (2009) propõe uma aproximação ao conceito de sociedade civil definindo-a como "o lugar onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos e religiosos" (BOBBIO, 2009, p.34). Em tais situações, o Estado teria o dever de resolver os conflitos usando de mediação ou repressão.

Tal pensamento trazido para a análise contemporânea pode ser compreendido na dinâmica onde os sujeitos do conflito incorporam a sociedade civil, ou seja: as classes sociais, os grupos, os movimentos, as associações, as organizações representativas e de classes, os grupos de interesse, as associações de vários gêneros com finalidades sociais e indiretamente políticas; os movimentos de defesa de direitos civis, dentre outros.

No debate contemporâneo sobre a teoria sistêmica da sociedade global, a sociedade civil é compreendida como o movimento que gera demandas exigindo respostas do sistema político. Nessa lógica, o contraste entre ambos corresponderia exatamente à capacidade da sociedade civil de formular suas demandas em correspondência direta à capacidade do Estado de respondê-las adequadamente e em tempo hábil.

A governabilidade das sociedades complexas não escapa das análises clássicas que ensejam a dicotomia entre Estado e sociedade civil. Bobbio (2009) adverte que uma sociedade se torna tanto mais ingovernável quanto mais aumentam as demandas da sociedade civil e não se amplia a capacidade estatal de respostas a tais demandas gerando-se a crise de ingovernabilidade e por sua via, a crise de legitimidade.

Pelo exposto entende-se que quando uma grave crise ameaça a sobrevivência de um sistema político, a solução dos conflitos só pode ser encontrada na sociedade civil buscando-se novas áreas de consenso.

A expressão "sociedade civil" guarda em si a influência da literatura marxista no debate político contemporâneo. Seu significado em Marx (1845) é descrito no prefácio de sua obra "Para a Crítica da Economia Política" quando declara sua convicção de que as instituições jurídicas e políticas tinham suas raízes nas relações materiais de existência, cujo conjunto é incorporado por Hegel sob o termo "sociedade civil".

Marx (1845) faz da sociedade civil o lugar das relações econômicas e a partir desta compreensão volta seu olhar sobre o homem, independente, unido a outro homem apenas pelo vínculo do interesse privado e da necessidade natural inconsciente.

Enquanto em Marx o momento da sociedade civil coincide com a base material, para Gramsci o momento da sociedade civil é superestrutural. Em Marx a sociedade civil corresponde a um conjunto de relações econômicas constitutivas da base material. Para Gramsci, a sociedade civil é a esfera na qual agem os aparatos ideológicos que buscam exercer a hegemonia e, obter o consenso (BOBBIO, 2009).

Uma leitura sobre o conceito de sociedade civil encontra fundamentos também em Rousseau (1754) em sua obra "Discurso sobre a origem e os fundamentos das desigualdades entre os homens". Nele, o significado de sociedade civil como sociedade civilizada não exclui que esta seja também, mesmo que de forma embrionária, uma sociedade política diferente do estado de natureza, embora na forma corrupta do domínio dos fortes sobre os fracos, dos ricos sobre os pobres, dos espertos sobre os ingênuos. O pensamento de Rousseau converge para uma forma de sociedade política da qual o homem deve sair para instituir a República fundada sobre o contrato social, isto é, sobre o acordo paritário de cada um com todos os demais.

Como se pode observar, na construção histórica clássica o conceito de sociedade civil tem vínculos com uma variedade de significados. No debate contemporâneo, esta relação Estado e sociedade civil permanece. A ideia de que a sociedade civil é uma contradição do Estado se insere na prática cotidiana.

Vale lembrar que em Maquiavel, o Estado não se confunde com a sociedade civil. Quando este autor se refere ao Estado, ressalta o poder que este exerce sobre os habitantes de determinado território e das estratégias que alguns homens se utilizam para adquiri-lo ou conservá-lo. Por outra via, as reflexões seculares em torno do Estado vão convergir para o resgate do pensamento de Aristóteles como primeira forma embrionária da "polis" e início da concepção política. No Leviatã de Hobbes (1651) em seu capítulo sobre as sociedades parciais, é apresentada uma exemplificação correspondente a uma teoria do Estado (ALHADEF,2012).

A teoria política de Hegel apresentada nos Princípios de Filosofia do Direito (1821) entende que o Estado se insere no tratado sobre as corporações, típicas sociedades parciais e com fins particulares no sentido tradicional.

No percurso da história e da construção das ideias, aos poucos a sociedade nas suas várias articulações se insere no contexto do Estado. Mesmo que este seja considerado como um aparato coativo, nele, um setor da sociedade exerce o poder, tanto que hoje nas concepções mais atuais da Ciência Política, o Estado é compreendido como um subsistema como respeito ao sistema político e social.

A contraposição entre governantes e governados na tradição de Maquiavel tem como temas centrais a arte de bem governar, as virtudes, habilidades ou capacidades que se exigem de um bom governante, as várias formas de governo, as formas de tirania dentre outros paradigmas.

O que comporta nas discussões contemporâneas nas relações entre Estado e sociedade civil é justamente a condição de liberdade e autonomia dos cidadãos. As discussões presentes já não se limitam, por exemplo, ao poder do Estado, mas avançam para compreender o direito do cidadão em se contrapor às leis injustas. O mérito do Estado é avaliado na medida em que garante direitos, o que se fundamenta nas "Declarações Internacionais dos Direitos Humanos", onde solenemente se anuncia que o governo é para o indivíduo e não o contrário. A partir de então, as reflexões sobre as relações entre o Estado e sociedade passam a adquirir sentidos e valores renovados.

O Conceito de Estado se impôs através do Príncipe de Maquiavel (1513) como organização de um grupo de indivíduos sobre um território em virtude de um poder de comando.

No cenário contemporâneo, os Estados existem numa verdadeira sociedade de Estado, suas relações são balizadas internamente pelos vínculos entre governantes e governados e externamente nos limites impostos pelas relações firmadas entre os próprios Estados. Nessa perspectiva, quanto mais um Estado se fortalece internamente, mais se torna emancipado nas relações exteriores com outros Estados.

O processo de democratização do Estado tornou necessária a agregação das demandas provenientes da sociedade civil. Vale lembrar que muitos são os elementos necessários para distinguir formas diferenciadas de Estado, especialmente no que se refere às relações entre a organização política e a sociedade ou as diversas finalidades que o poder político busca em diferentes épocas históricas e nas mais diferentes sociedades. Aqui interessa destacar a forma do Estado Representativo por ser este o modelo contemporâneo do Estado Brasileiro. Sendo o estado o resultado de um compromisso de seus governantes com o poder de resistência de um povo (BOBBIO, 2009).

A atitude crítica aparece ligada à seguinte perspectiva: a negação das ideias de ser conduzido, governado, não por esses meios e para esses fins? Como sugere Foucault as contra condutas deixam latente, a cada época, a crise da sua "governamentalidade". A história da atitude crítica se relaciona com a do governo dos homens de modo intrínseco. Meados de 1978, Foucault, trata o tema do governo assinalando sua polissemia concluindo que "nunca se governa um estado, território ou estrutura política e sim pessoas, homens, indivíduos e coletividades" (FOUCALT, 1978, p. 5). Convém, portanto, compreender as relações de poder que permeiam tal fato, assimilando que muitas vezes, trata-se de condutas que integram dimensões pessoais (o sujeito em sua relação consigo e com os outros) do governo enquanto estrutura de ações possíveis, sendo, portanto, a problemática da crítica inseparável da questão do governo.

A narrativa prossegue com o surgimento da questão da arte de governar os homens, desenvolvida em torno da ideia que qualquer indivíduo, devia "ser governado, bem como, deixar-se governar", guiado pelos princípios da salvação e obediência.

Na sociedade medieval, a arte de governar estava restrita, somente no advento do século XV, e desde antes da Reforma, de acordo com Foucault (1978), houve uma "verdadeira explosão da arte de governar os homens", que no sentido primário apresenta características laicas, valorização da sociedade civil e difusão de métodos para governar os homens, em segundo lugar, separando-os em categorias: crianças, pobres, família, forças armadas, cidades, estados. O que o autor define como governamentalização, afirma ser característica das sociedades europeias ocidentais do século XVI, não podendo apartar-se da questão de "como não ser governado?". Esta intensificação do desejo de governar e na busca de métodos para fazê-lo, atrai outras questões que relacionam- se, muito mais as formas práticas e princípios do governo do que propriamente da negativa ao governo a isto denomina de atitude crítica. Compreende ainda a negativa de aceitação de determinadas leis, consideradas injustas, à obediência demandada pelo governo e a busca pela universalidade de direitos imprescritíveis.

Considerando a governamentalidade enquanto prática social de sujeição dos indivíduos pelos mecanismos de poder, seu oposto se faz presente na crítica enquanto possibilidade de interrogar o poder, "arte da inservidão voluntária, indocilidade refletida, desassujeitamento ao jogo do poder" (FOUCAULT, 1978. p.22).

A CULTURA DO SILÊNCIO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICAÇÃO: A CONTRIBUIÇÃO DE PAULO FREIRE E DIÁLOGOS CONTEMPORÂNEOS

A partir da reflexão que abre este texto, sobre a relação Estado e sociedade, e consideradas as proposituras consagradas de autores clássicos da política sobre o tema, é possível oferecer a discussão objeto deste artigo, acerca da cultura do silêncio como impeditivo à efetividade de políticas de comunicação pública, ou seja, de programas, projetos e ações de transparência, acesso à informação e ouvidoria; em outra perspectiva, dos mecanismos de comunicação que sustentam e legitimam a relação entre um governo que se outorga e um cidadão outorgante.

A discussão que se oferece se localiza no espectro temático da comunicação pública. Não se a confunda com a comunicação governamental, também chamada de institucional, nem com a privada, está contratada pelos governos na condição de anunciantes. A comunicação pública é entendida, aqui, na sua acepção ampla e complexa de conjunto de processos e produtos comunicacionais - de informação, de expressão e de diálogo - que asseguram lugares de fala na esfera pública a cidadãos e governantes - ou à sociedade e ao Estado -, favorecendo, assim, a governança e a participação política.

Observe-se que a comunicação pública compõe uma área híbrida, por um lado, entre a comunicação e a gestão pública, ao apresentar-se como condição à qualidade das políticas públicas em todo o seu ciclo, da concepção e primeiros desenhos à execução, monitoramento e avaliação dos impactos; por outro, entre a comunicação e a política, ao ser compreendida como condição às problematizações, discussões e deliberações públicas que, a seguir, batem à porta de palácios, parlamentos e tribunais como demandas daquelas políticas públicas.

A comunicação pública tem lugar próprio e específico, nos territórios onde se percebem graus mais elevados de capital social, este ativo essencial à políticas públicas, de gestão pública democrática, bem como de efetividade em tais políticas públicas. Não sendo confundida, como já referido, com a comunicação institucional ou governamental, normalmente unívoca e, tendentemente, autoritária, a comunicação pública é aquela política de Estado, que se dá não somente para a sociedade, mas, sobretudo e dialogicamente, com a sociedade.

A comunicação pública é, portanto, politicamente inclusiva. Nesta perspectiva, coloca-se uma segunda discussão, desta feita relativamente à exclusão comunicacional. No Brasil, este tipo de exclusão, note-se de caráter político, deve ser entendido a partir das reflexões oferecidas pelo educador brasileiro Paulo Freire, que aponta a comunicação dialógica e desimpedida como condição à verdadeira educação, à verdadeira emancipação dos oprimidos. E foi, no contexto do terceiro quartel do século XX, na América Latina, que o autor fincou o conceito de cultura do silêncio.

O tema entrou mais claramente na obra de Freire por meio da palavra mutismo, substantivo daquilo ou daquele que se qualifica como mudo, no caso, de uma sociedade sem fala, de cidadãos sem voz na esfera pública das problematizações, das argumentações, da construção dos consensos e deliberações democráticas. Aquele autor se referia, então, à "posição meramente expectante do nosso homem, diante do processo histórico nacional" [...], o "alheamento à vida pública" (FREIRE, 1959, p. 83-84 *apud* LIMA, 2015, p. 61).

Com a expressão cultura do silêncio, o tema viria a ser proposto em 1968, quando Freire já acumulava um panorama mais amplo e mais profundo da opressão, elaborado a partir do que observou em seus trabalhos, no Nordeste brasileiro, depois ou entre os camponeses atendidos pelo Instituto de Capacitación y Investigación de la Reforma Agraria, no Chile (LIMA, 2015). "Àquela época, portanto, ele vivenciou diretamente as consequências tanto da colonização portuguesa como da espanhola na América latina" (*id.ib*, p.63).

Freire propagou o que chamou de cultura do silêncio, em textos e conferências que apresentou, nos anos seguintes, antecipando-se, desta forma ao esforço mundial em torno do direito fundamental à comunicação, apoiado pela UNESCO, que geraria o documento conhecido como *Relatório MacBrid* e a proposta de uma Nova Ordem Mundial da Informação e Comunicação (NOMIC). Freire defendia que:

> Apenas, quando o povo da sociedade dependente rompe as amarras da cultura do silêncio e conquista seu direito de falar – quer dizer, apenas quando mudanças estruturais radicais transformam a sociedade dependente – é que esta sociedade como um todo pode deixar de ser silenciosa face à sociedade metropolitana. (1976, p. 70-71 apud LIMA, 2015, p. 65).

A realidade brasileira, no que concerne ao direito à comunicação, ou seja, de um território com o pleno exercício da fala na esfera pública, pouco mudou – ou, talvez, tenha mudado para pior -, não obstante as 82 recomendações do Relatório MacBride, os tratados internacionais pelo direito à comunicação, à expressão e ao diálogo que o Estado brasileiro, e a Constituição de 1988, que trouxe um capítulo com cinco artigos dedicados à comunicação – estes nunca regulamentados.

A cultura do silêncio remonta ao modelo explorador e, portanto, de submissão econômica e política, instalado por Portugal no Brasil, a partir do século XVI. Freire encontrou em um dos sermões do Padre Antônio Vieira, do século XVII, o que seria um primeiro registro de uma colônia expropriada do seu direito de fala, de ser ouvida pela Metrópole portuguesa, de pedir a cura de seus males. O cenário silencioso foi assim descrito por Freire.

> O pior acidente que teve o Brasil em sua enfermidade foi tolher-se-lhe a fala: muitas vezes se quis queixar justamente, muitas vezes quis pedir o remédio de seus males, mas sempre lhe afogou as palavras na garganta, ou o respeito, ou a violência; e se alguma vez chegou algum gemido aos ouvidos de quem o devera remediar, chegaram também as vozes do poder, e venceram os clamores da razão. (VIEIRA, 1959, p. 330 apud LIMA, 2015, p. 58-59).

"A longa história colonial e a fundação de um Estado nacional autocrático, assentado na escravidão, na cultura patriarcal e nos privilégios patrimonialistas, tornou central ao longo de nossa formação a 'cultura do silêncio'", assevera conclusivamente LIMA (2015, p. 347), impedindo a cidadania ativa, a democracia participativa, e ensejando "o ambiente do tolhimento da voz e da ausência de comunicação, da incomunicabilidade" (p. 66).

A categoria exclusão comunicacional é encontrada em Habermas (2003), entre outros pensadores contemporâneos, e nos autores brasileiros dedicados a analisar a negação total ou parcial do direito à comunicação – entenda-se como as liberdades de informar e de ser informado, de se expressar e de dialogar - a que são submetidos indivíduos e grupos. Neste sentido, contribuem Maia e Castro (2006); Gomes e Maia (2008); Kucinski e Lima (2009); Marques e Costa (2009); Marques e Matos (2011); Perdigão (*on-line*); e Perdigão (2016), entre tantos.

Na perspectiva da exclusão comunicacional, as referidas liberdades são condição ao Estado democrático; ou que, uma vez asseguradas, incluem o cidadão como sujeito da comunicação e capaz de se auto-inserir como protagonista nos processos econômicos, políticos, sociais e culturais que impulsionam para cima a capacidade de se autorrealizar e o desenvolvimento humano. Desta forma, é possível propor que a exclusão comunicacional é um tipo de exclusão que gera outras formas de exclusão.

Do ponto de vista político, o comunicacionalmente excluído é o que não – ou pouco - participa da esfera pública, onde as questões do mundo da vida são problematizadas, onde se constroem, por via da validação dialógica de argumentos, os consensos que apontam possíveis soluções e que, então, poderão bater à porta dos palácios, dos parlamentos e dos tribunais (HABERMAS, 2003; SEN, 2000). Ele não se identifica como ator político, não estabelece relação de pertencimento com a política nem reconhece que a sua alienação, deliberada ou inconsciente, também é da política.

Este comunicacionalmente excluído, não exercendo o papel que lhe cabe como original dono do poder, não só enfraquece o Estado como também deslegitima a democracia representativa. Ele transfere sua liberdade para o representante que, assim, super empoderado, passa a agir, sem incômodos ou cobranças por parte do outorgante, segundo seu interesse particular e em detrimento do interesse coletivo. É aquele um cidadão que não participa e não controla as decisões ditas públicas.

Sendo a exclusão comunicacional entendida como uma liberdade a menos, um direito a menos, uma capacidade a menos, um poder a menos para muitos, é factível pensar que o seu contrário, a inclusão comunicacional, estaria reservada a uns poucos. A exclusão comunicacional é um processo de transferência de poder que ampliaria os poderes de informar e de ser informado, de se expressar e de dialogar para os que já concentram ativos de poder, como o capital e os meios de produção.

A exclusão comunicacional, que é processo, também deve ser vista como produto de um esforço, de pessoas e de meios empreendidos. O resultado é o desempoderamento que limita o cidadão a incluir-se não só na política, mas também na vida social, como capital social de um território; no sistema econômico, com melhores possibilidades de ocupação e renda; na educação, pelo acesso ou pela difusão do conhecimento; e na cultura, como produtor ou público de bens e serviços culturais.

A exclusão comunicacional pode ser pensada em relação à sua forma e aos seus conteúdos. A exclusão se dá na forma, quando não há infraestrutura de comunicação pública, gratuita e universal, que facilite, por exemplo, o acesso às informações públicas disponíveis por meio da internet, suas possibilidades de expressão, seus ambientes de diálogo; quando os meios de produção da informação, daí da opinião pública, estão acessíveis são disponíveis majoritariamente aos donos dos demais meios de produção.

A exclusão comunicacional ocorre, por consequência, no conteúdo, quando estes se descolam do interesse coletivo, para atender prevalentemente os interesses dos donos dos meios, sejam impressos, de radiodifusão ou da rede mundial de computadores. São os filtros e impedimentos de temas e vozes que configuram os conteúdos, que reduzem na quantidade e na qualidade as discussões que chegam à esfera pública, diminuindo também a politização das questões e o caráter democrático das deliberações.

A CULTURA DO SILÊNCIO COMO IMPEDITIVO À EFETIVIDADE DE POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA EM DISCUSSÃO: INDICADORES DA PLATAFORMA CEARÁ TRANSPARENTE

A política pública de comunicação pública do governo do Ceará tem como ferramenta maior uma plataforma composta por três sistemas, de transparência, acesso à informação e ouvidoria, e dezenas de funcionalidades de informação, ausculta e diálogo para e com o cidadão. A plataforma Ceará Transparente foi desenvolvida ao longo do ano de 2017 e parte de 2018, e foi disponibilizada para o internauta em julho de 2018, no endereço https://cearatransparente.ce.gov.br/, tendo, portanto, um ano de funcionamento da data da elaboração deste artigo.

A plataforma reúne em um só endereço os três serviços de comunicação pública mencionados, substituindo os modelos de relacionamento anteriores que eram disponibilizados separadamente e por órgão do governo, hoje em número de 62. O Governo do Estado, não obstante referenciar para efeito de contratação a necessidade de tornar "mais eficiente" a relação com o cidadão, noticia estar satisfeito com os resultados quantitativos alcançados com o avanço tecnológico, mas não atesta qualquer satisfação qualitativa, de avanço político, impactado pelo investimento.

Sobre a plataforma Ceará Transparente, no que toca ao Termo de Referência que baliza o contrato com a empresa especializada responsável pelo desenvolvimento do conjunto de sistemas (chamado inicialmente de Sistema Público de Relacionamento com o Cidadão do Ceará), tem-se, no item 3.1 - Objetivo Geral, a expectativa do contratante de "tornar mais abrangente, clara, rápida e eficiente a relação do cidadão (usuário final) com o governo, por meio da Ouvidoria, do Acesso à Informação (Serviço de Informação ao Cidadão) e do Portal da Transparência, aumentando a satisfação do usuário e promovendo uma participação social mais ampla e efetiva" (SISTEMA PÚBLICO DE RELACIONAMENTO COM O CIDADÃO DO CEARÁ, *on-line*).

Entre os sete objetivos específicos listado no Termo de Referência, entretanto, não figura a ideia da construção de uma cultura de comunicação pública, que facilite o diálogo ao cidadão e "aumentando a satisfação do usuário e promovendo uma participação social mais ampla e efetiva", como quer o objetivo principal. Ao contrário de um horizonte político a ser alcançado, referido rol lista metas a serem atingidas, que se referem ao desenvolvimento do Sistema, ou seja, a procedimentos e funcionalidades relacionados à tecnologia da informação (SISTEMA PÚBLICO DE RELACIONAMENTO COM O CIDADÃO DO CEARÁ, *on-line*).

O mesmo Termo de Referência, numa alusão à utilização do Portal da Transparência do Governo do Ceará por parte do internauta, avalia "que ele possui dificuldade de encontrar e entender as informações divulgadas no *site*, não consegue adequadamente utilizar ferramentas de pesquisas, queixa-se de falhas na apresentação de informações e solicita a divulgação de novos conteúdos". Não obstante - segue o documento - são usuários do *site*, do Serviço de informação ao Cidadão e da Ouvidoria "cidadãos que utilizam os serviços públicos, jornalistas, pesquisadores acadêmicos, servidores públicos, estudantes e profissionais de organizações não-governamentais" (SISTEMA PÚBLICO DE RELACIONAMENTO COM O CIDADÃO DO CEARÁ, *on-line*). São, portanto, internautas cujos perfis, em quase sua totalidade, apontam para um certo grau de relacionamento frequente com o Governo ou para um nível de escolaridade mais elevado e, provavelmente, para um relativo letramento digital.

O item 4 - Escopo do Trabalho e Limites do Projeto, do mesmo Termo de Referência, lista 19 quesitos a serem cumprido no contrato, como "Linguagem", "Recursos de comunicação", "Personalização", comuns no desenvolvimento do tipo de sistema em tela, mas, igualmente, desconsidera analisar a oportunidade de também estimular a cultura do diálogo entre cidadãos e o Governo, dentro e fora da administração pública. o Termo até cita, como 15º produto, a ser entregue no cumprimento do contrato, um conjunto de manuais e treinamentos para as equipes do Governo envolvidas com tecnologia da informação, com a transparência, o acesso à informação e o serviço de ouvidoria, que receberão a gestão do novo Sistema, mas não inclui qualquer material didático e eventos de capacitação para o cidadão, a outra ponta do pretendido relacionamento (Sistema Público de Relacionamento com o Cidadão do Ceará, *on-line*).

"O Ceará Transparente alcançou mais de 3 milhões de visualizações de páginas em 2018" (CONTROLADORIA E OUVIDORIA GERAL DO ESTADO DO CEARÁ, *on-line*), informa a notícia veiculada no site da instituição contratante e, então, administradora da plataforma. "Ainda no último ano, no mês de dezembro, a ferramenta estabeleceu sua melhor marca em número de acessos, registrando 104.295 acessos" Em notícia semelhante, relativa a maio de 2018, tem-se: "De acordo com o relatório mensal emitido pelo Ceará Transparente, somente no último mês, 66.412 usuários realizaram 122.613 acessos ao Ceará Transparente".

Notícias com estas estão a sugerir que a efetividade da política de comunicação pública considera preponderantemente quantitativos, como os de acesso e outros, em detrimento da aferição da qualidade das interações. São parâmetros que, ademais de escamotearem a efetividade da política, remetem ao método de aferição de impacto utilizado em ferramentas anteriores não mais utilizadas.

Não seriam, portanto, e para início de análise, adequado para relacionar o avanço tecnológico com um possível avanço político no pretendido diálogo entre governo e cidadão.

Mais interessante seria, talvez, adotar três novos modelos de aferição de efetividade. A primeira delas é verificar se está aumentando o número de acessos de quem nunca utilizou as ferramentas de comunicação pública disponibilizadas; se está aumento o número de usuários mais desmotivados ou descrentes daquele diálogo; se o está aumentando entre os de menor renda ou de mais baixa escolaridade; se as demandas cresceram, relativamente, nos territórios mais isolados, economicamente mais frágeis e com representação política menos responsável.

Oportuno também seria, em segundo lugar, que a referida efetividade fosse medida também pelos temas abordados pelo cidadão em busca de solucionar problemas, que vão da falta de informação genuína, integral e precisa até a negação ou restrição de serviços e direitos. Demandas e outras manifestações do usuário relacionadas a comida, água, trabalho, saúde, educação, segurança estão, em tese, entre os temas de maior relevância para a ampliação de liberdade, objetivo finalístico da comunicação pública e mesmo da relação entre governo e cidadão, entre Estado e sociedade.

Recomendável seria, ainda, como terceira indicação, tomar como possível resultado a quantidade de reclamações e elogios por área de atuação do governo, e a variação mensal destas para mais ou para menos, bem como o quantitativo de contribuições do tipo sugestão apresentadas pelo cidadão. Seria uma maneira não só de aferir os resultados de escuta do sistema de ouvidoria, mas de incluir o manifestante não só nó no diálogo, mas também como partícipe na concepção de novas políticas, programas, projetos e ações da gestão.

Observe-se o objetivo geral da plataforma, instrumento dorsal da política de comunicação pública - "tornar mais abrangente, clara, rápida e eficiente a relação do cidadão (usuário final) com o governo, por meio da Ouvidoria, do Acesso à Informação (Serviço de Informação ao Cidadão) e do Portal da Transparência, aumentando a satisfação do usuário e promovendo uma participação social mais ampla e efetiva" -, para, a seguir, colocar em discussão três novos procedimentos no ciclo da política, que poderia ampliar sua efetividade.

Considerando a histórica cultura do silêncio, que se percebe dentro e fora dos governos, e a inexistência ou ineficácia das políticas de comunicação pública anteriores, e tendo ainda como dado o maior ou menor grau de exclusão comunicacional do território, convém, primeiro, investir massivamente na construção de uma cultura política pública paralela que favoreça o diálogo entre as parte. É condição saber que o diálogo existe, inclusive previsto em lei, que é necessário à governança, e, desejá-lo, repita-se, dentro e fora do governo.

É recomendável, em segundo lugar, que a mobilização e a organização da cidadania sejam estimuladas e valorizadas como ativo imprescindível e inalienável ao processo, desde e principalmente na problematização das questões que, a seguir, serão demanda coletivas e enfrentadas pela política pública de comunicação. Os conselhos que já existem precisam avançar em representatividade e legitimidade - alguns desgovernamentalizados -, outros coletivos do gênero devem ser instalados e outros coletivos devem ser acolhidos como instâncias da participação.

A inclusão do cidadão, o legítimo dono do poder, o que outorga mandatos aos governos, é a terceira sugestão, e esta pode ser o grande desafio a ser perseguido por todo o ciclo da política pública de comunicação. Há que se acreditar que a cidadania é não só potencialmente interessada em participar, mas, sobretudo, capaz de aportar qualidade à política pública de comunicação, seja na eficiência, na eficácia ou na efetividade pretendidas. Ou seja, o diálogo deve começar antes e seguir durante a construção, implementação e avaliação da política dialógica.

Na construção paralela dessa nova cultura política de favorecimento da efetividade da comunicação pública, é plausível pensar que novos processos e produtos surgirão, criando e reforçando valores que são, ou deveriam ser, essenciais ao diálogo, insista-se, dentro e fora dos governos. Na lista desses valores estão quatro ativos, sendo o primeiro deles a identidade, entendida como a percepção de que se é protagonista de uma fala e de uma escuta, e de que se é parte de uma relação fundamentada no diálogo.

O segundo valor é o reconhecimento, é o enxergar-se no outro cidadão também protagonista, com problemas de comunicação comuns em relação ao governo; ou, na via inversa, é o agente público entende-se, igualmente, que também tem problemas de comunicação para com o cidadão; e, finalmente, perceber que, do outro lado de um balcão imaginado, há um cidadão que autoriza o governo, que é governo e que está no governo; na via inversa que, do outro lado, há um agente público que também é um cidadão demandante de diálogo.

O terceiro valor é o pertencimento, é o ser parte e sentir-se parte responsável pelo êxito da comunicação pretendida, é a horizontalidade da relação estabelecida. O ponto é condição para a efetivação do quarto valor, talvez o mais importante, que é o da apropriação do processo comunicativo que faz da comunicação pública não um tipo comunicacional de um outro ou para um outro, mas, fundamentalmente, com o outro. São quatro valores que consubstanciam no que se chamada de capital social, ativo pouco considerado, mas imprescindível à efetividade das políticas públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo trouxe a discussão sobre a oportunidade de considerar a cultura política brasileira no ciclo das políticas públicas, especialmente as de comunicação pública, tomando, como premissa, a cultura do silêncio, assim chamada por Paulo Freire, numa referência a uma cidadania que pouco e/ou mal se expressa diante de governos desinteressados no diálogo.

Primeiramente, ofereceu o aporte teórico de autores clássicos da política sobre a relação Estado e sociedade, especialmente no tocante à compreensão de sociedade civil e suas possibilidades de diálogo com o poder público instituído através da representação.

Em seguida, dialogou com autores contemporâneos da comunicação sobre comunicação pública e exclusão comunicacional, a partir do conceito de cultura do silêncio, proposto por Paulo Freire, numa referência à cidadania muda que marca a cultura política brasileira ao longo da história, como bem referência o pensador, desde um dos sermões do Padre Antônio Vieira, datado do século XVII, sendo esta exclusão política não corrigida pela comunicação pública um impeditivo a ser considerado na avaliação de efetividade das políticas públicas, notadamente as de comunicação pública.

Estimulado pela observação exploratória da recém implementada plataforma de comunicação pública Ceará Transparente, do governo do Ceará, o artigo sugeriu à discussão, finalmente, três modelos diferenciados de avaliação de efetividade de ferramentas que apresentam avanço tecnológico em políticas de comunicação pública, de forma a verificar também se ocorre o aprofundamentos políticos no sentido da relação dialógica pretendida pelo investimento público.

Colocou também à discussão três sugestões de procedimentos inclusivos, de agentes governamentais e de atores sociais, a serem adotados no ciclo das políticas públicas de comunicação pública, quais sejam a de ampliar, paralelamente à implantação da política pública de comunicação, uma cultura política favorável; a de estimular a mobilização e de valorizar a organização da sociedade, visando a qualificar a participação; e a de incluir cidadãos em todas as fase do ciclo da política pública de comunicação, da problematização à retroalimentação do ciclo.

E, ampliando a discussão, tratou de quatro valores que podem decorrer daqueles procedimentos inclusivos e, assim, ampliar o capital social, condição para a ampliação da efetividade das políticas públicas, incluídas as de comunicação pública. São valores alcançáveis, como visto, a identidade como falante, ouvinte e interlocutor; o reconhecimento de outros interessados no diálogo e na superação de seus impeditivos; o de pertencimento, que horizontaliza a relação dialógica; e a apropriação do processo comunicacional.

Espera-se, desta forma, haver contribuído com a reflexão sobre um tema relativamente novo e relativamente pouco enfrentado no campo de públicas, qual seja a da cultura do silêncio como impeditivo à efetividade de políticas de comunicação pública. Como pretendido, este não é um trabalho fechado ou definitivo, mas, antes, um estímulo ao aporte de outras questões relativas ao tema, quem a outras propostas de discussão que levem a objetos de estudo ainda não explorados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALHADEF, Patrícia de Pontes Teixeira. **Participação e controle social: um Estudo de caso sobre os conselhos municipais de assistência social**. Dissertação do Mestrado em Sociologia, UECE, 2012.

ARENDT, Hannah. **A Condição Humana.** 9 ed. Rio de Janeiro. Forense Editora, 1999.

BOBBIO, Norberto**. O Futuro da Democracia.** São Paulo: Paz e Terra, 2009.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação os domicílios brasileiros**. Disponível em: https://www.cgi.br/publicacao/pesquisa-sobre-o-uso-das-tecnologias-de-informacao-e-comunicacao-nos-domicilios-brasileiros-tic-domicilios-2016/. Acessado em: 23/01/2018.

CONTROLADORIA E OUVIDORIA GERAL DO ESTADO. **Sistema Público de Relacionamento com o Cidadão do Ceará**. Disponível em: http://www.cge.ce.gov.br/. Acessado em: 23/01/2018.

CONTROLADORIA E OUVIDORIA GERAL DO ESTADO. **Ceará Transparente alcança mais de 3 milhões de visualizações em 2018**. Disponível em: https://www.cge.ce.gov.br/2019/01/15/ceara-transparente-alcanca-mais-de-3-milhoes-de-visualizacoes-em-2018/. Acessado em: 18/01/2019.

FOUCAULT, M. **O que é a crítica**. Tradutores Independentes do Rio de Janeiro: Lug Editora, 2019. Conferência proferida por Michel Foucault na Sociedade Francesa de Filosofia, em 27 de maio de 1978.

GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C. M. **Comunicação e democracia**: problemas & perspectivas. São Paulo: Paulus, 2008.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**, volume 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Fenomenologia do Espírito.** São Paulo: Editora Vozes, 2005.

HOBBES, Thomas (1651). **O Leviatã**. 3 ed. Porto Alegre: Cone Editora, 2000.

KUCINSKI, Bernardo; LIMA, Venício A. de. **Diálogos da perplexidade**: reflexões críticas sobre a mídia. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2009.

LIMA, Venício A. de. **Cultura do silêncio e democracia no Brasil**: ensaios em defesa da liberdade de expressão (1980-2015). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015.

MAIA, Rousiley; CASTRO, Maria Céres Pimenta Spínola (Orgs.). **Mídia, esfera pública e identidades coletivas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

MAQUIAVEL, Nicolau (1513). **O Príncipe**. Rio de Janeiro: Saraiva, 2015.

MARQUES, Ângela; COSTA, Caio Túlio *et al*. **Esfera pública, redes e jornalismo**. Rio de Janeiro: E-papers, 2009.

MARQUES, Ângela; MATOS, Heloiza (Orgs.). **Comunicação e política**: capital social, reconhecimento e deliberação pública. São Paulo : Summus, 2011.

MARX, Karl. O Capital. (1845). Livro 1. **O Processo de Produção do Capital.** São Paulo: Editora Civilização Brasileira, Edição 20, 2010.

PAINE, Thomas (1776). **Senso Comum. O direito dos homens**. São Paulo: L&PM pocket, 2009.

PERDIGÃO, Alberto. **Exclusão comunicacional e trama golpista**. IN: UCHÔA, Marcelo Ribeiro et al (Orgs.). O Ceará e a resistência ao golpe de 2016. Bauru: Canal 6, 2016.

_____, Alberto. **O papel do jornalismo na destituição da presidente Dilma Rousseff**: uma reflexão no contexto da exclusão comunicacional. Disponível em: http://www.portalintercom.org.br/anais/pensacom2016/textos/alberto-silveira.pdf. Acessado em; 24/01/2018.

ROUSSEAU, Jean Jaques. (1754) **Discurso sobre a origem e fundamentos da Desigualdade entre os homens**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000. SISTEMA PÚBLICO DE RELACIONAMENTO COM O CIDADÃO DO CEARÁ. **Contratos e aditivos**. Disponível em: http://ceara.caiena.net/posts/21. Acessado em: 23/01/2018.

VIANNA, Oliveira. **Instituições Políticas Brasileiras** (Primeiro e Segundo Volume). Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1999. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/publicacoes/conselho-editorial-1 Acesso em: 20/06/2019.

_____. **História Social da Economia Capitalista no Brasil**. Belo Horizonte; Itatiaia; Niterói, RJ: Eduff, 1987. (Volume I).

_____. **Populações Meridionais do Brasil**. 4ª Ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1938.

_____. **Populações Meridionais do Brasil**. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 2005. Disponível em: Acessado em: 20/06/2019.

WEFFORT, Francisco. **Os Clássicos da Política**. Coleção Fundamentos. Editora Ática. Rio de Janeiro, 1989.

A INDÚSTRIA BOLSONARISTA DE *TRENDING TOPICS* NO TWITTER: A QUE SE DEVE A EFICIENTE ESTRATÉGIA PRÓ-GOVERNO NAS REDES SOCIAIS?

Nícolas Alcântara Rocha (UFRGS)
Mathias Schwertner Holz (UFRGS)

RESUMO

Esta pesquisa se propõe a investigar a ação de atores pró governo Bolsonaro via redes sociais na defesa de políticas e narrativas no debate público. O objetivo geral é contribuir para a discussão acerca das mudanças na esfera pública, ou seja, sobre a transformações no contexto difuso onde se dão as relações de intercâmbio comunicativo na sociedade contemporânea. Desde 2018 é notável a dominância de atores pró Bolsonaro nas redes sociais em relação aos seus adversários políticos. Com foco no Twitter, este trabalho lança mão da análise de redes para explicar de forma sistemática a expertise de lideranças ligadas ao governo federal, considerando a eficiência destes atores em promover a propagação de ideias por meio dessa importante plataforma de comunicação da internet. Analisando a propagação de narrativas favoráveis às propostas e ideias da presidência de Bolsonaro na plataforma, possibilitou-se entender melhor os mecanismos utilizados na promoção da estratégia digital pró-governo.

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa se propõe a investigar a ação de atores ligados a coalizão do governo de Jair Bolsonaro via redes sociais na defesa de políticas e narrativas trazidas pelo governo ao debate público. O objetivo geral é contribuir para a discussão acerca das mudanças na esfera pública e as implicações disso para a democracia, ou seja, sobre a transformações no contexto difuso onde se dão as relações de intercâmbio comunicativo na sociedade contemporânea e acerca da influência dessas mudanças nas relações democráticas, em termos de democratização e desdemocratização. Desde 2018 é notável uma relativa dominância de atores pró Bolsonaro nas redes sociais em relação aos seus adversários políticos. Com foco no Twitter (https://twitter.com/home), este trabalho lança mão da análise de redes e a produção de grafos por meio do aplicativo *Netlytic* como método escolhido para tentar explicar de forma sistemática a *expertise* de lideranças ligadas ao governo federal, considerando a eficiência destes atores em promover a propagação e reforço de ideias por meio dessa importante plataforma de comunicação social da *internet* e a capacidade de perpetuar a dominância de páginas favoráveis às suas ideias no topo da disputa pelo uso dessa rede social.

O artigo tem como objetivo geral contribuir para uma discussão à respeito do potencial das Tecnologias de Informação -TICs - de ser variável que explica mudanças nas dinâmicas de democratização e/desdemocratização. Como objetivos específicos o presente artigo busca entender como se dá uma dominância dos atores pró governo do topo das sugestões que a plataforma faz aos usuários novos; para então: (a) analisar quais os mecanismos que potencializam uma dominância de atores pró governo no uso de plataformas digitais; e por fim discutir os efeito de (b) uma presença quase que constante de narrativas pró-governo nos *Trending Topics,* que são os assuntos mais comentados do Twitter.

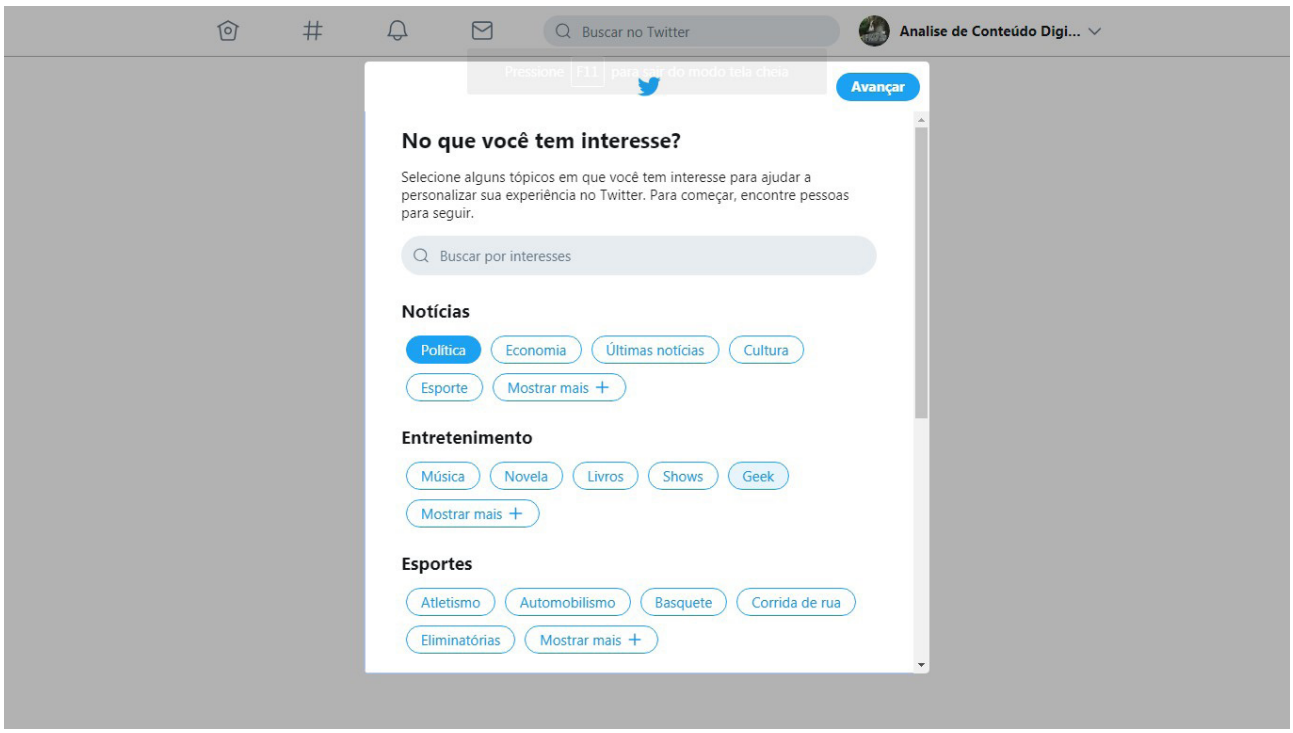
Considerando a eficiência destes atores em promover a propagação de ideias por meio do Twitter, trabalhe-se com a hipótese que a plataforma de comunicação social da internet foi utilizada de forma estratégica pelos partidários do governo para desenvolver uma predominância de ideias e crenças ligadas aos atores pró-Bolsonaro nessa rede social. O artigo busca analisar o uso estratégico dos atores pró governo de conhecimento acerca dos algoritmos existentes na plataforma, o que possibilitou o desenvolvimento de importante vantagem sobre os adversários políticos nesses aspectos.

Para auxiliar a confirmar parte da hipótese de que a estratégia de atores ligados ao governo Bolsonaro se mostram mais eficientes do que atores importantes de outras partes do espectro político, documenta-se no presente trabalho a experiência de criação de uma conta nova no Twitter como evidência para a importância de se verificar as causas da afirmação do tópico (a).

Como resultado deste artigo, produziu-se uma discussão à respeito das consequências não só do alto número de seguidores ativos das lideranças políticas ligadas ao governo, mas principalmente se produziu inferências acerca da intensa atividade de perfis de apoiadores do governo, que opinam, reproduzem e ajudam a propagar as narrativas pró-governo. Entre essas consequências, é tema de discussão: como a estratégia de produção de um alto número de interações entre usuários pró-governo pode estar possibilitando a sistemática perpetuação de uma relativa dominância desses grupos nessa plataforma de comunicação? E como ocorrem essas interações?.

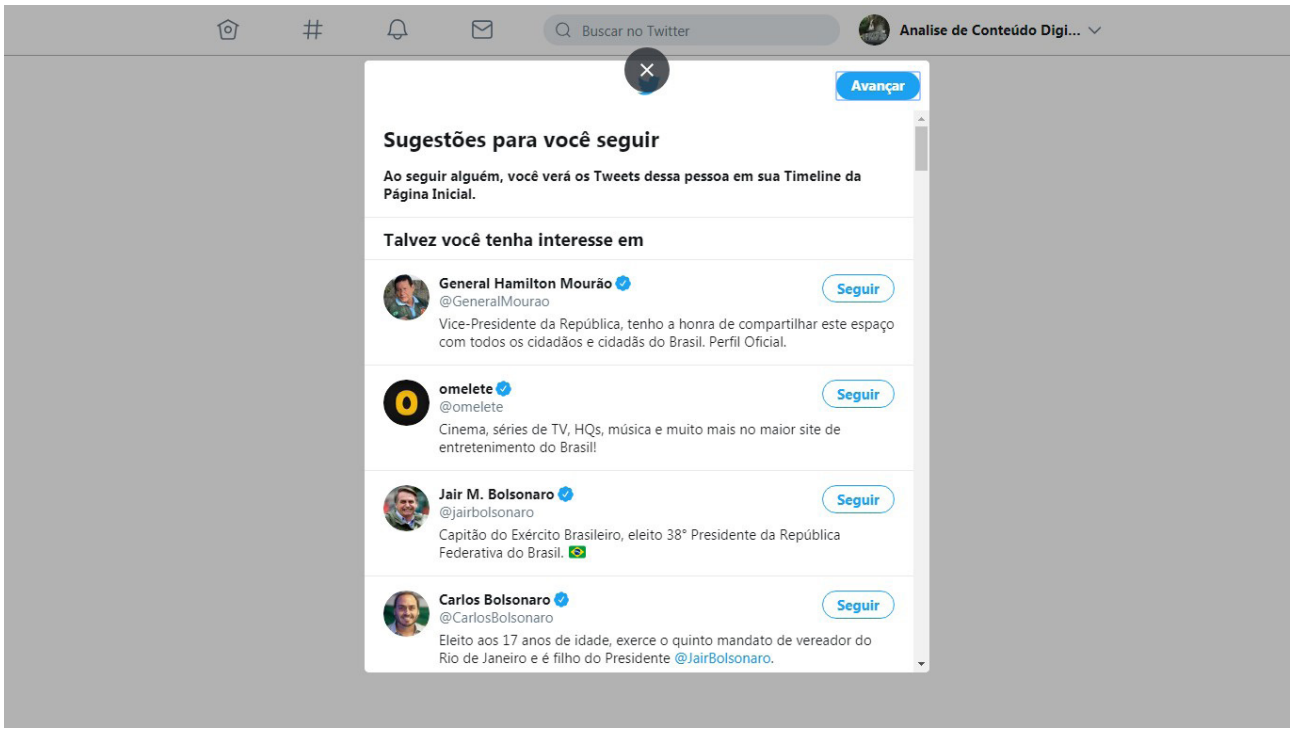
Um importante aspecto da afirmada dominância é o posicionamento das referidas páginas ligadas ao neoconservadorismo e ao governo Bolsonaro no topo das sugestões que a plataforma faz aos usuários novos. Relata-se aqui a experiência de se criar um perfil novo no Twitter, sem vinculação ou permissão de acesso a dados de nenhuma conta de e-mail. No ato da criação do perfil a plataforma pergunta quais os temas de maior interesse. Selecionando "política" e prosseguindo na criação do perfil, a plataforma apresenta então uma lista de sugestões de perfis para o usuário "seguir" - que é a interação da plataforma que alimenta a linha do tempo (*timeline*), ou seja, a página inicial dos usuários do Twitter. Constata-se então, nessa lista, uma dominância de perfis pró Bolsonaro, como pode ser observado nas Imagens 1, 2, 3, 4 e 5 a seguir:

Imagem 1 - Ato de criação de perfil no Twitter - Passo 1



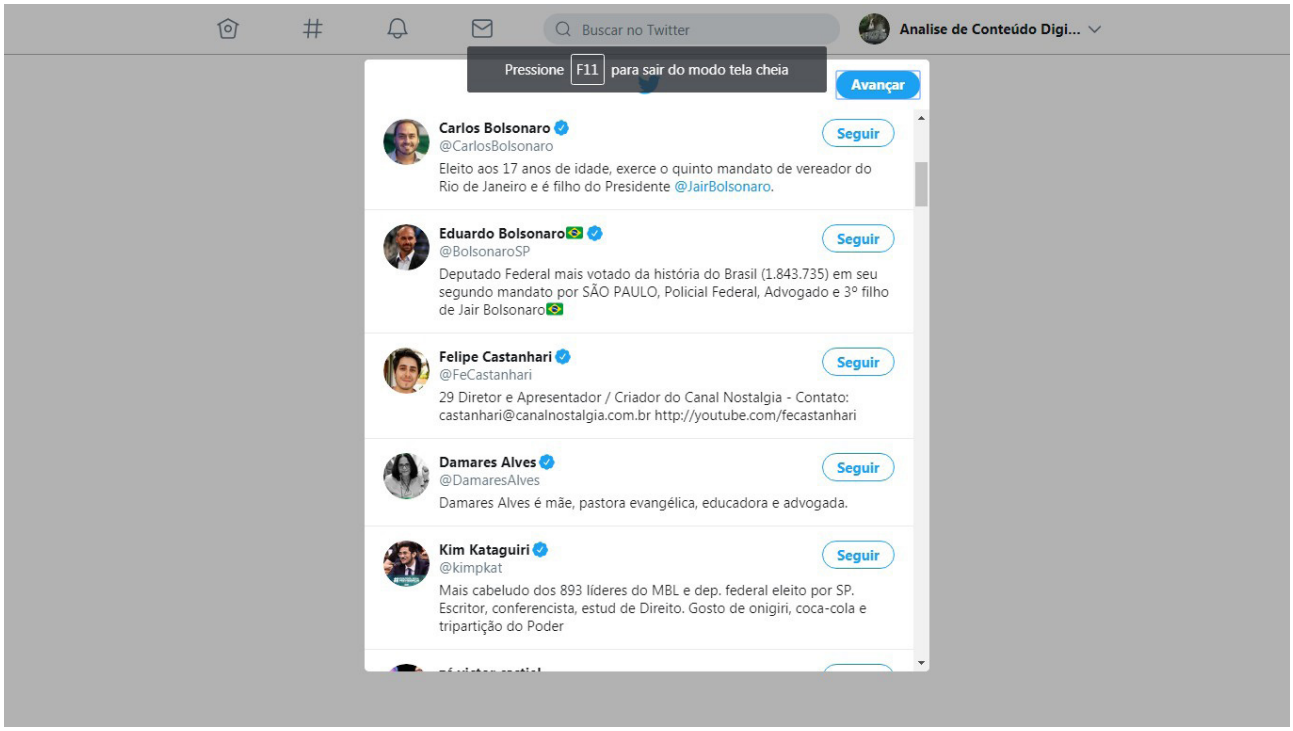
Fonte: Captura de tela realizada pelo autor. (05/04/2019).

Imagem 2 - Ato de criação de perfil no Twitter - Passo 2



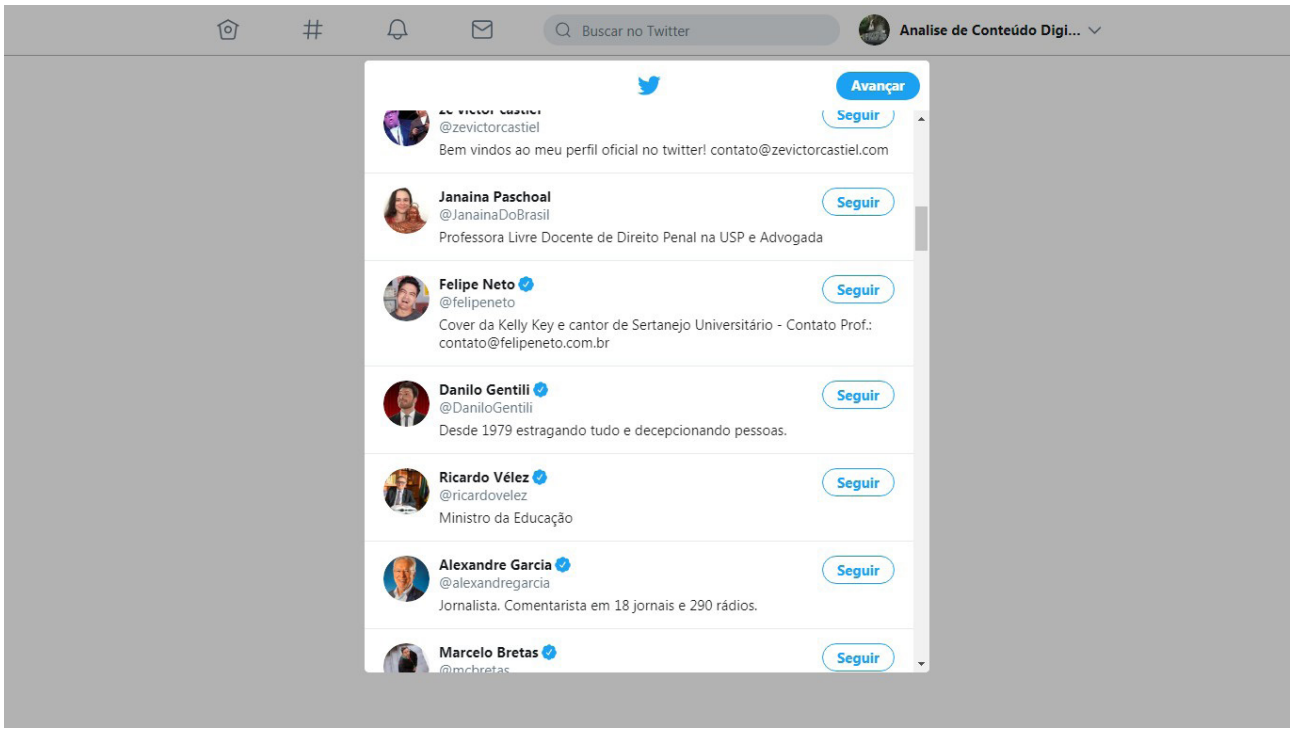
Fonte: Captura de tela realizada pelo autor. (05/04/2019).

Imagem 3 - Ato de criação de perfil no Twitter - Passo 3



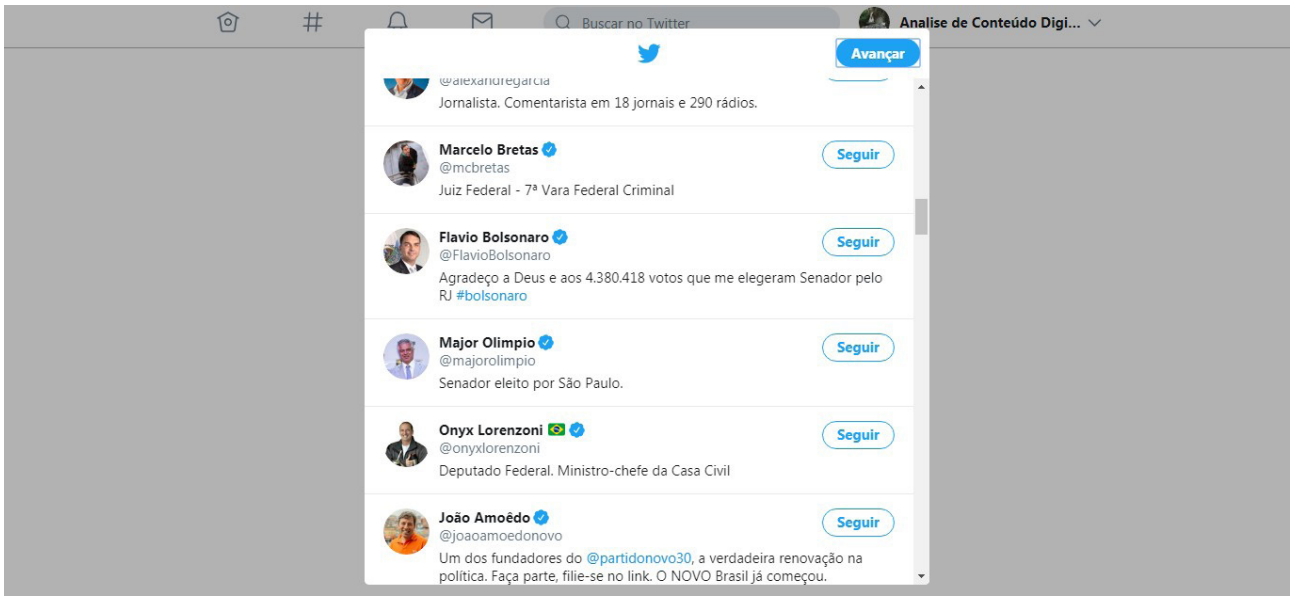
Fonte: Captura de tela feita pelo autor. (05/04/2019).

Imagem 4 - Ato de criação de perfil no Twitter - Passo 4



Fonte: Captura de tela feita pelo autor. (05/04/2019).

Imagem 5 - Ato de criação de perfil no Twitter - Passo 5



Fonte: Captura de tela feita pelo autor. (05/04/2019).

Entre os dezenove primeiros perfis sugeridos no dia cinco de abril de 2019, constavam dez partidários do governo incluindo o próprio presidente, seu vice, três dos seus filhos - um Senador, outro Deputado Federal e outro Vereador, três Ministros de Estado, e por fim um Deputado Federal e uma Deputada Estadual, ambos do partido governista; e não se observa nenhum ator político da oposição nestas primeiras sugestões.

A provável resposta para a pergunta: "o que explica essa dominância dos atores pró-governo entre as sugestões que a plataforma do Twitter faz aos usuários novos?" é de que isso deve acontecer em função da grande atividade dos perfis pró Bolsonaro que utilizam estrategicamente a lógica dos algoritmos da plataforma, assim alcançando o destaque pretendido. Por algoritmos entende-se o conjunto de regras e procedimentos lógicos hermeticamente definidos que levam à solução de um problema em um número finito de etapas.

Explorando os algoritmos das redes sociais como a estratégia prioritária utilizada desde as eleições, os atores ligados ao presidente Jair Bolsonaro utilizam essas redes da *internet* como uma forma eficiente e menos custosa de propagar e principalmente de reforçar suas ideias sobre como devem ser as políticas públicas no Brasil após a eleição de 2018.

Foi constatado numa primeira etapa exploratória do presente artigo mais um aspecto que sugeriu a existência de uma estratégia eficiente dos atores ligados ao governo Bolsonaro na utilização da referida rede social: trata-se do tópico (b), ou seja, a presença quase que constante de *hashtags* nos TTs do Twitter no Brasil. Constata-se como padrão estratégico a elaboração de campanhas com configuração artificial (RECUERO & ARAÚJO, 2012), impulsionadas com o intuito de fazer a defesa do atual governo nos *Trending Topics* do Twitter a nível nacional, ou seja, os assuntos mais comentados na plataforma no país.

CONSIDERAÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS

O desenho metodológico adotado parte de uma perspectiva qualitativa e nesse sentido foi seguido o seguinte percurso metodológico: revisão bibliográfica para situar o trabalho na discussão acerca do conceito de esfera pública, principalmente naqueles estudos que versam sobre o papel das redes sociais nas dinâmicas das relações que acontecem na esfera pública. E lançou-se mão da análise de redes e a produção de grafos por meio do uso de aplicativos para tentar explicar de forma sistemática a expertise de atores pró-governo. Ou seja, para entender como os atores ligados ao governo Bolsonaro estão utilizando as redes sociais como o Twitter para fazer política que repercute na esfera pública.

Para situar este estudo dentro discussão acerca do conceito de esfera pública e do debate sobre o papel das redes sociais nas dinâmicas da esfera pública foi essencial a leitura dos trabalhos da pesquisadora brasileira Raquel Recuero (2014, 2016; RECUERO & ARAÚJO 2012) e do pesquisador português Tiago Lima Quintanilha (2018). Este último trouxe uma crítica ao autor BENKLER (2006) que foi essencial para o presente trabalho, pois referendou a reflexão final deste artigo:

> Benkler (2006) apesar de falar já (sic) de uma Era caracterizada pela sobrecarga informativa e pelos perigos resultantes da incapacidade de assimilar o fluxo de produção e disseminação informativas – Ninguém ouve quando todos falam! –, não conseguiu prever imediatamente os efeitos da desregulação desse hiper-fluxo informativo, tendo por isso uma visão sobretudo otimista e celebratória da formulação de uma esfera pública em rede.

O discurso político e sua circulação são fundamentais para a democracia. As várias teorias sobre decisão de voto mostram que a circulação de informações sobre os candidatos é fundamental para a escolha do eleitor. (RECUERO, 2016). Por este ângulo, por exemplo, insere-se o seminal trabalho de Anthony Downs em Uma Teoria Econômica da Democracia, onde desenvolve o Teorema do Eleitor Mediano e outras contribuições que compreendem o arcabouço da Teoria da Escolha Racional (DOWNS, 1957), por exemplo, discutem que esta é uma escolha racional, baseada em argumentação e retórica, de fundamentação econômica.

> Já as chamadas "teorias sociais" (como o trabalho de LAZARSFIELD, BERELSON & GUADET, 1948 apud RECUERO, 2016) apontam para a decisão de voto baseada em um contexto social, com influências provenientes dos meios de comunicação e dos conteúdos da mídia, que atuariam diretamente na opinião pública. As teorias psicológicas (como o trabalho de CAMPBELL, CONVERSE, MILLER e STOCKES, 1960 apud RECUERO, 2016), por outro lado, apontam para outros fatores decisórios mais individuais, como a herança partidária familiar ou o envolvimento com vieses políticos na socialização. Mesmo nestes casos, os eleitores são diretamente influenciados pelo que é dito dos candidatos, pelas percepções de suas conexões sociais e mesmo, pela percepção de uma impressão geral sobre o candidato construída pela "opinião pública". (RECUERO, 2016)

Recuero associa em seus trabalhos o conceito de "opinião pública" ao conceito de "esfera pública". A autora trata as mídias sociais como um espaço análogo àquele da "esfera pública" de HABERMAS (1991), onde as ideias são debatidas, reproduzidas e refutadas, constituindo aí o que se chama de "opinião pública" (RECUERO, 2016). A partir disso, a autora desenvolve diversas análises ao longo desta década onde utiliza métodos de análise de rede e de conteúdo para discutir essas questões em ambientes do cyberespaço como a plataforma do Twitter.

Nesse sentido, este trabalho visa se somar a essa produção e se inspira nos métodos utilizados pela supracitada autora para tentar os replicar de forma adaptada às questões levantadas na atual pesquisa, ou seja, para tentar analisar as explicações sobre a relativa dominância dos atores pró Bolsonaro na plataforma do Twitter, para tentar compreender quais as estratégias e recursos que explicam essa tendência previamente observada na introdução.

Uma importante constatação é a de que por não ter obtido pleno acesso ao mesmo *software* utilizado pela supracitada autora, o NODEXL, este trabalho fez uso de um aplicativo que disponibiliza apenas parte de seus recursos na versão gratuita, isso significa que os grafos produzidos pelo aplicativo Netlytic para este trabalho são de caráter amostral, pois dizem respeito aos últimos 1000 postagens realizadas no Twitter sobre algum assunto, notadamente as *hashtags,* ou que fazem menção à página de algum usuário e não compreendem a totalidade dos *tweets* - comentários - realizados na plataforma, isso significa que os grafos produzidos na presente pesquisa são como fotos que capturam o comportamento da rede social em um determinado período do tempo.

Outro ponto abordado no presente artigo são os *Trending Topics*. De acordo com Recuero, Amaral & Monteiro (2012), são chamados de *Trending Topics* os dez tópicos mais frequentes em determinado espaço de tempo, agrupados por país, ou do mundo todo, mostrando os cinco assuntos mais debatidos no Twitter. Ultimamente é cada vez mais comum a existência de *Trending Topics* acerca de celebridades. Entretanto, esse tipo de TT não é criado a partir do fato de milhares de usuários estarem falando sobre o mesmo assunto, de modo orgânico. Sendo assim, é conceituado pelas autoras como artificial, visto que são tópicos criados por um pequeno grupo de indivíduos, que se organizam de forma a acionar seus vínculos sociais para criar quantidades enormes de *tweets*, de modo a driblar os mecanismos de detecção de *spam* do Twitter. As *hashtags* do Twitter se tornam *Trending Topics* quando a quantidade de usuários que as usam aumenta de forma acelerada num curto espaço de tempo (RECUERO, AMARAL e MONTEIRO, 2012).

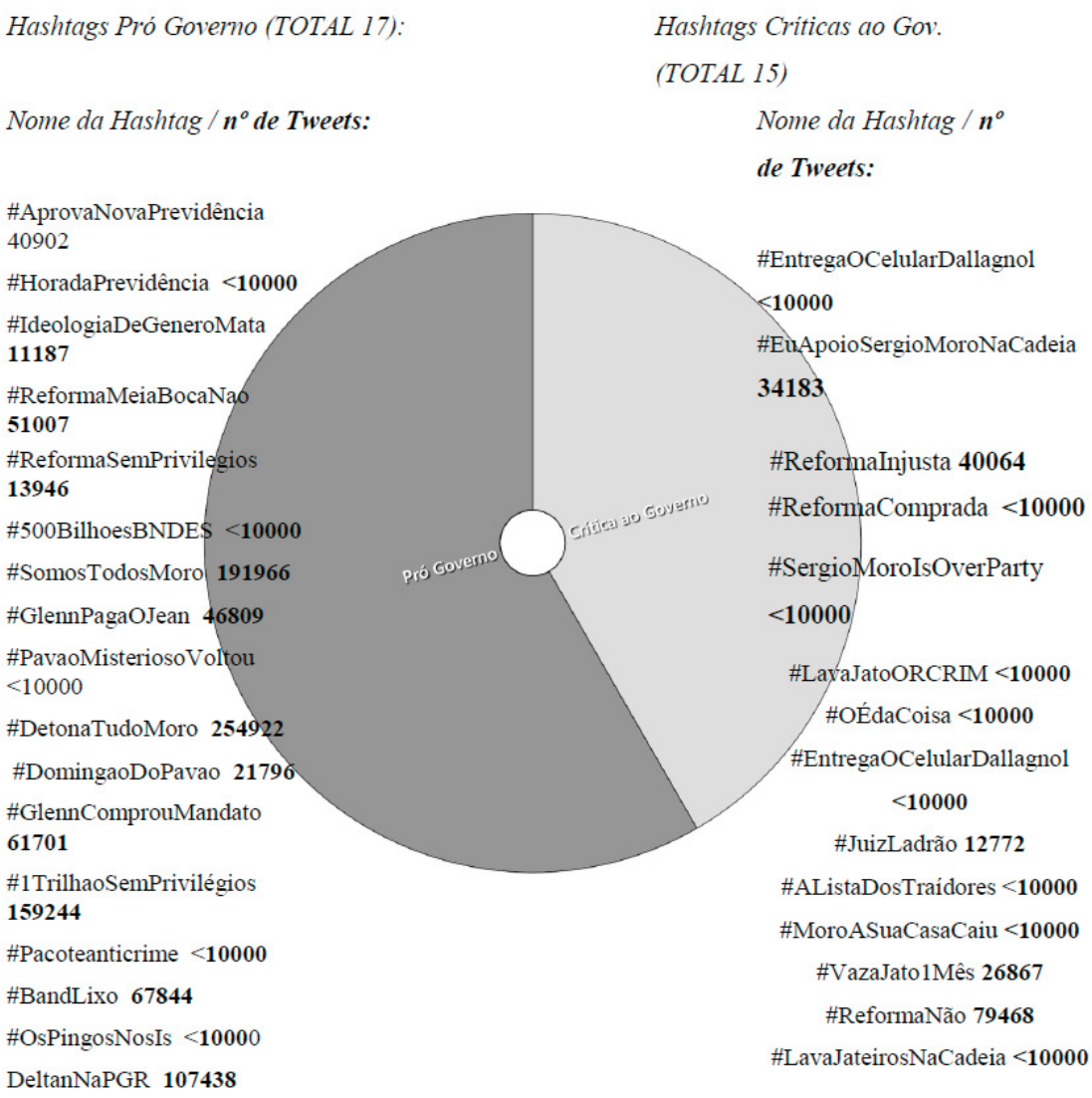
Para testar a hipótese de que existe uma relativa dominância dos atores pró Bolsonaro na plataforma também em relação à produção artificial de *Trending Topics* (RECUERO & ARAÚJO, 2012) a nível nacional no Twitter, foi escolhido como procedimento: classificar, contabilizar e então comparar a quantidade de *hashtags* que se tornaram TTs no Brasil que caracterizaram postura favorável ou crítica ao governo.

Por meio do sítio *Get Day Trends (https://getdaytrends.com/brazil/)* que disponibiliza os 50 *Trending Topics* do Twitter de um país durante determinada hora de um dia que se pode selecionar, analisou-se 15 dias do mês de Julho de 2019, a partir do dia 1º até o dia 15º dia, escolhendo sempre o horário das 19 horas do horário de Brasília (no referido sítio: 22:00 UTC), para se verificar se havia realmente essa presença quase que constante de hashtags Pró Governo nos *Trending Topics da Plataforma*. O resultado desse procedimento confirmou a hipótese.

ANÁLISE DO USO DO TWITTER PELOS ATORES POLÍTICOS PRÓ GOVERNO E CRÍTICOS AO GOVERNO

Ao longo dos primeiros 15 dias do mês de Julho de 2019 foram coletadas as *Hashtags* que foram propagadas por atores Pró Governo ou Críticos do mesmo no sentido de atingir artificialmente os *Trending Topics* conforme conceituou Recuero (2012).

Gráfico 1 - Campanhas artificiais pró ou críticas ao governo em meio as 50 hashtags mais relevantes nos Trending Topics do Twitter dentro do período compreendido entre as 19:00 e 19:59 horas de 1º a 15 de julho de 2019 no Brasil.



Fonte: elaboração a partir do sítio (https://getdaytrends.com/brazil/).

Além de demonstrar a presença quase constante de *hashtags* pró governo nos TTs do Twitter a nível de Brasil, os números de tweets por hashtags evidenciam a superioridade numérica

Em seu trabalho que define a diferença entre *Trend Topics* - assuntos mais comentado - do tipo orgânico e artificial no Twitter, Recuero (2012) utiliza o recurso da aplicação do NODEXL para obtenção dos seguintes grafos na Figura 1 e na Figura 2:

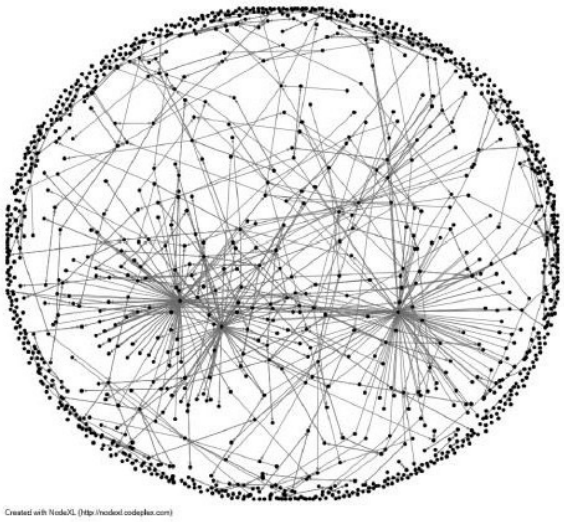


Figure 1: An example of a social network behind an organic topic. Nodes are users that tweeted using the topic tag and edges are following relations.

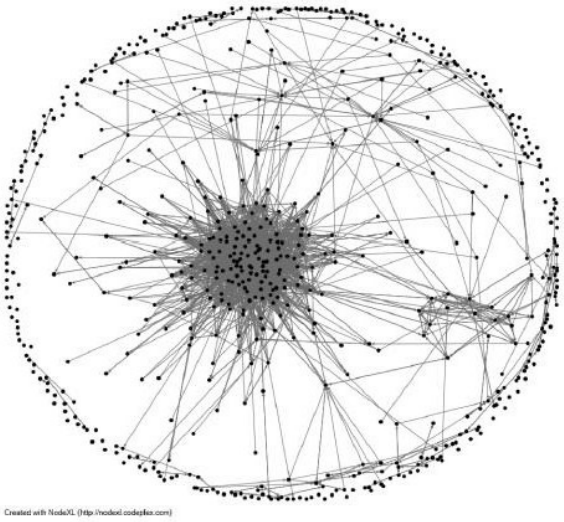


Figure 2: An example of a social network behind an artificial topic. Nodes are users that tweeted using the topic tag and edges are following relations.

Fonte: RECUERO (2012)

Acerca dos grafos acima a autora destaca que os *trend topics* artificiais à direita, que são aqueles que ocorrem por meio de uma massiva campanha de usuários que são próximos, no sentido de que possuem as mesmas preferências e que seguem uns aos outros, possuem a particularidade de configurar um *cluster,* ou seja, aquela concentração de nós do grafo à direita.

Noutro contributo deste referido trabalho, Recuero (2012) analisa como as vezes dois grupos na rede, que aparentam proximidade por configurarem um *cluster* nos grafos, podem interagir e contribuir para o sucesso das *hashtags* presentes nos seus *tweets* elevando as chances de permanecerem nos assuntos mais comentados, ou seja, nos *trend topics:*

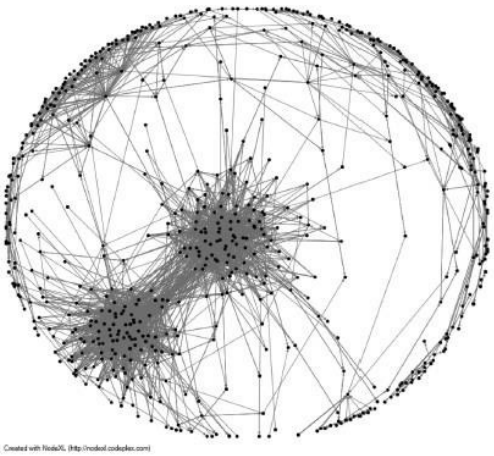
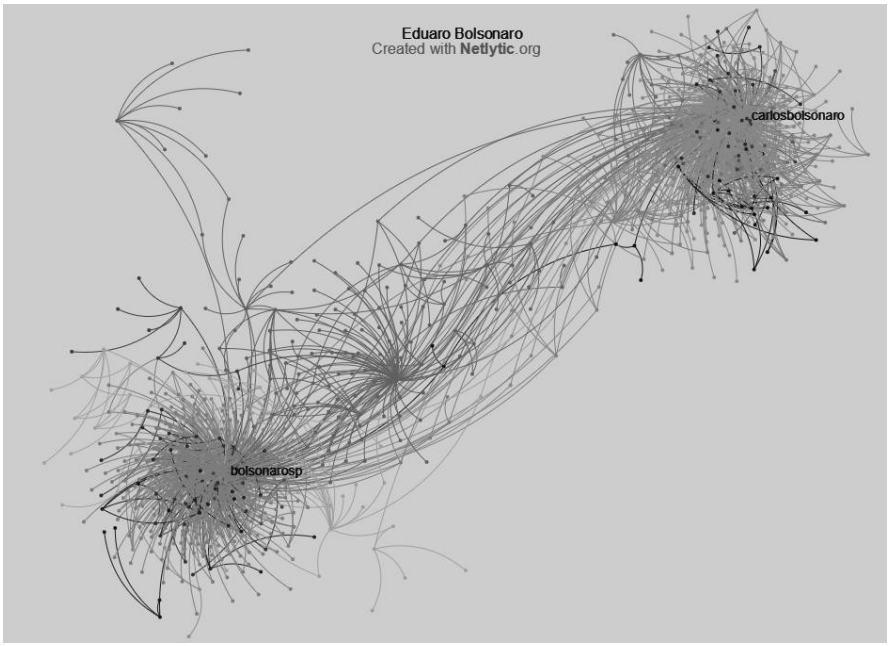


Figure 3: Social Network behind the topic "#restartluansantana". Nodes are Twitter users, edges are drav when the two users follow each other.

Fonte: RECUERO (2012)

A partir de análises de possibilitadas pelo aplicativo Netlytic pode-se constatar forte semelhança entre a Figura 1, que é um Grafo que demonstra a interação proposital para obter popularidade na rede entre dois grupos de fãs de músicos brasileiros com mecanismos acionados por atores da coalizão presidencial atual, como pode-se constatar no Grafo presente na Figura 4:

Figura 4 - Rede de interações com o Twitter de Eduardo Bolsonaro no dia 07 de julho de 2019.



Fonte: elaboração própria via aplicativo NETLYTIC.

Foi a partir deste grafo acima que esta pesquisa se deparou com a confirmação de uma semelhança estrutural das redes de menções em torno do deputado Eduardo Bolsonaro com as redes de criação de *Trending Topics* artificiais conceituadas no trabalho de Recuero (2012), a análise evidencia como os grupos mais ligados à rede do presidente - *cluster* de menor porte entre os outros dois *clusters* - e os mais próximos de seu filho Eduardo - abaixo e à esquerda - bem como os mais próximos de filho Carlos - acima e a direita - interagem, somando repercussão, produzindo alto número de interações.

Essa constatação corrobora com a hipótese (a) do presente artigo, ou seja, a ação dos atores ligados ao governo Bolsonaro possuem uma *expertise* acerca da lógica de funcionamento dos algoritimos das redes sociais, e utilizam estrategicamente as plataformas digitais de comunicação com o Twitter para criar uma dominância em relação aos seus adversários políticos.

Esse alto número de interações entre *clusters* que fazem a sistemática defesa das concepções dos membros do atual governo também produz o efeito constatado na literatura no sentido de aumentar a polarização política reforçando as ideias, argumentos e estratégias próprias de um núcleo cada vez mais fechado dentro do espectro político.

> Observamos que os casos específicos não se constituem em notícias largamente espalhadas, mas em cascatas relativamente pequenas. Vimos também que essas cascatas são constituídas fortemente por conjuntos de atores bastante engajados, ou ativistas políticos, que utilizam a citações de líderes de opinião e veículos midiáticos para auxiliar possivelmente na conquista de credibilidade dessas notícias e seus possíveis espalhamentos. Esses nós acabam por citar determinados influenciadores ou nós mais populares. Na média, há poucas pontes, o que explica a dificuldade dessas notícias saírem de seu próprio núcleo ativista. As características de homofilia presentes nos clusters ideológicos das conversações analisadas podem reforçar a polarização e relacionar esses clusters a ações de filtragem ideológica, de modo a reforçar posições partidárias. (RECUERO & GRUZD, 2019).

É nesse sentido que o presente artigo adere a ideia de que esses efeitos possuem graves consequências no sentido da desdemocratização. A literatura aponta para a necessidade de se observar que, mesmo com a circulação de informações em forma de cascatas de ideias, *fake news*, e informações destorcidas dentro de grupos em que há homofilia, ou seja, homogeneidade de pensamento, pode-se aumentar a clusterização da rede pela ação das câmaras de eco, aumentando também o extremismo e as crenças políticas, o que contribui para constituir uma esfera pública parcial, com falsa percepção de consenso. Esse detalhe é particularmente complicador para as democracias em momentos eleitorais. (RECUERO & GRUZD, 2019).

Vivemos neste meio deste ano de 2019 um contexto de extrema polarização em consequência de escândalos políticos de ministros de Estado ao mesmo tempo em que o governo em seu primeiro ano de mandato está se movimentando no sentido de promover reformas estruturantes na Constituição Federal. Fica evidente que as redes sociais como o Twitter são utilizadas como câmaras de eco, ou seja, potencializadores e mobilizadores de ideias que terão impacto duradouro da Brasileira.

CONCLUSÃO

Analisando a propagação de narrativas favoráveis às propostas, ideias e crenças de atores ligados a coalizão da presidência da República na plataforma, possibilitou-se entender melhor os mecanismos utilizados na promoção da estratégia digital pró governo. Por meio de intensa atividade de perfis que opinam, reproduzem e ajudam a propagar essas narrativas, é notável uma vantagem comparativa em relação aos atores que divulgam narrativas críticas às propostas e medidas governamentais advindas do executivo federal. Um importante aspecto dessa dominância é o posicionamento de perfis ligados ao governo no topo das sugestões que a plataforma faz aos usuários novos. Pois se constatou uma considerável preponderância numérica dessas sugestões de perfis ligados ao governo em relação à perfis com postura crítica e até mesmo outros de postura neutra em relação ao governo.

Afinal, o que espera um novo usuário do Twitter em busca de participação política ou em busca de acesso a informação? São pautas todos os dias nessas plataformas defesas de tese de como devem ser distribuídos recursos, como devem ser desenhadas as políticas públicas. Em plataformas como o Twitter ocorre a divulgação de informações que influenciam no aprendizado orientado à política e, no limite, no que concerne à crenças profundas sobre política como: Quais são os papéis e as configurações: de gênero, da família, do setor privado, do Estado, das religiões e dos costumes.na sociedade? Quais são os valores morais, bem como os direitos e deveres mais importantes?

O movimento de acessar a rede mundial de computadores sugere um passo em direção à democratização e à consecução de direitos, como o de acesso à informação. Quando este novo usuário adere à plataforma digital, ao invés de ter seu acesso à informação ampliado, de forma qualitativa, configurando um fato de viés democratizante, na verdade é direcionado, sim, para ter acesso à enormes quantidades de informações. Todavia, existe uma a grave complicação acerca deste acesso à informação, pois como foi constatado neste estudo, ele pode ocorrer na forma de uma enxurrada de ideias, crenças e produções propagadas predominantemente por perfis que realizam defesa sistemática pró-governo e muitos deles ligados diretamente à situação governamental. Somado ao fato desse acesso inicial à plataforma ocorrer com direcionamento bastante restrito às vozes críticas ao executivo federal, e por conta do atual quadro de dominância do uso estratégico dos algoritmos por parte dos partidários do governo Bolsonaro, se torna nítido o potencial de que esse acesso pode oferecer uma experiência viciada no sentido de aderência à ideia de desdemocratização. Além de ser notável a circulação de conteúdos de forma direcionada no sentido da forte polarização e, no limite, potencialmente desdemocratizantes nessas cascatas deinformação.

Os resultados obtidos despertaram a necessidade de se pensar em futuros estudos sobre o tema. Por exemplo na forma de se pesquisar sobre essa potencialidade desdemocratizante em termos qualitativos, ou seja, quais as bases ideacionais que estão por trás dos discursos propagados na rede com esse viés identificado no presente artigo. Também sugere-se a realização de pesquisas que busquem comparar as características do uso das TICs por atores ligados ao governo Bolsonaro com a atuação de outros grupos políticos em outros países do mundo, que tenham características similares quanto ao uso das redes sociais e possivelmente também quanto à aderência a ideologias semelhantes.

A fim de entender essa similaridade, bem como investigar as **diferenças** entre esses grupos e **os ambientes políticos** em que estão inseridos em termos de **debate público**, **de arranjo institucional** e quanto aos **aspectos ideacionais** outra ideia possível para desenvolver estudos diante dessas mudanças na esfera pública, é, pensar e debater em que medida as ferramentas da *web* estão respeitando as regras estabelecidas pelo Estado Democrático de Direito e se estão influenciando as regras do jogo político de forma justa. Quer dizer: internet para democratizar ou desdemocratizar? Eis a questão que está em levantada.

REFERÊNCIAS

BENKLER, Y. **The wealth of networks: how social production transforms markets and freedom.** New Haven: Yale University Press, 2006.

DOWNS, A. **Uma teoria econômica da democracia.** São Paulo: Edusp, 1957.

HABERMAS, J. The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society. **Studies in Contemporary German Social Thought**. MIT Press, 1991.

QUINTANILHA, T, L. Um contributo para o debate sobre a redefinição da esfera pública em rede a partir da participação pública dos portugueses no ciberespaço. **Comunicação e Sociedade** vol.34 Braga dez. 2018.

RECUERO, Raquel; AMARAL, A. ; MONTEIRO, C. F. . Fandoms, *Trending Topics* and Social Capital in Twitter. **Selected Papers of Internet Research**, v. 1, p. 1-24, 2012.

RECUERO, R.; ARAÚJO, R, M. **On the rise of Artificial *Trending Topics* in Twitter.** In: 23 ACM Hypertext and Social Media (Hypertext 2012), 2012, Milwaukee. Proceedings of Hypertext 2012.

RECUERO, R. Contribuições da Análise de Redes Sociais para o Estudo das Redes Sociais na Internet: O caso da hashtag #Tamojuntodilma e #CalabocaDilma. - **Revista Fronteiras** (Online), v. 16, p. 1, 2014.

_____. O twitter como esfera pública: como foram descritos os candidatos durante os debates presidenciais do 2º turno de 2014? **Rev. bras. linguist. apl**. vol.16 no.1 Belo Horizonte Jan./Mar. 2016.

RECUERO, R.; GRUZD, A. Cascatas de Fake News Políticas: um estudo de caso no Twitter Surges of Political "Fake News": A case study on Twitter. **Galáxia** (São Paulo) no.41 São Paulo May/Aug. 2019 Epub May 23, 2019

COMUNICAÇÃO SOCIAL E DEMOCRACIA: O PAPEL DA MÍDIA TRADICIONAL NO GOLPE DE 2016

Raíssa Sales de Macedo (UFRJ)
João Victor Moura Lima (UFRN)

RESUMO

Utilizando capas de revistas semanais de grande circulação no Brasil(Istoé e Época), com fotografias da Presidenta eleita, Dilma Rousseff, do período de 2015 a 2016, o presente artigo tem por objetivo analisar o discurso misógino da grande mídia brasileira a respeito da figura de Dilma, bem como do golpe de 2016 à luz da literatura de Agamben (2002) e Aumont (1993). Reflete-se, ainda, acerca da legitimidade na definição de agendas públicas pautadas pelas narrativas da mídia tradicional brasileira. Para tanto, foram observados fotografias e discursos de publicações dos veículos da mídia tradicional (Veja, IstoÉ e Época), em paralelo a reflexões sobre estado de exceção, opinião pública e democracia. A análise resultou na compreensão de que a narrativa construída pela mídia funcionou como uma moldura que incrimina, julga e enquadra a figura da ex-presidenta, dando a ela o status de culpada, de forma a incitar a insatisfação e consequentes manifestações contra o governo por setores espicíficos da população.

INTRODUÇÃO

O presente artigo justifica-se em razão da constatação da crise política e representativa brasileira, cujo grande agravante de tensões foi o processo de impeachment ocorrido em 2016. A temática central dessa pesquisa é o tratamento misógino conferido pela mídia tradicional à Presidenta legítima, Dilma Rousseff. Este fenômeno se deu durante os últimos anos – mais intensamente, em 2015 e 2016 -, nos quais foram construídas narrativas problemáticas do ponto de vista do gênero.

É importante ressaltar que o trabalho em questão parte do princípio que o impedimento da presidenta Dilma foi um golpe de Estado. Podemos considerá-lo um golpe pseudolegal, pois embora previsto na Constituição brasileira, as pedaladas fiscais, das quais Dilma foi acusada, não configuram crime de responsabilidade. Este recurso é prática corriqueira para cobrir déficits das contas públicas, e foi utilizado nos governos que antecederam o da Presidenta, sem jamais ter sido contestado. O relator do impeachment no Senado, Antonio Anastasia (PSDB), fez uso dessa manobra, por exemplo, quando era governador de Minas Gerais.

Outro fator que confirma o golpe parlamentar ocorrido no Brasil é que desde o dia posterior à vitória de Dilma Rousseff sobre Aécio Neves, a oposição de direita se mobilizou a construir uma crise institucional, não aceitando os resultados das urnas, e solicitando "auditoria especial" da votação ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Além disso, o país não vive um regime parlamentarista, no qual o Congresso poderia levar o chefe de governo a convocar novas eleições. No presidencialismo, fatores como impopularidade e crise econômica não dão respaldo ao afastamento presidencial.

Em 2016, o vazamento de áudios envolvendo políticos aliados ao PSDB e a Michel Temer, expôs a intenção de paralisar a Operação Lava-Jato, o que, segundo eles, só poderia ocorrer com a retirada de Dilma da presidência. Os áudios confirmam ainda, o envolvimento de setores diversos na articulação do golpe, entre os quais o Judiciário, a mídia, os grandes empresários e o Congresso Nacional.

Definido o conceito de golpe que nos norteará durante o artigo, trazemos o filósofo italiano, Giorgio Agamben, para pensar a produção dos confrontos entre alteridades gerando a eliminação do outro. Aqui, surge o conceito de homo sacer - resgatado do direito romano - que designa aquele que foi julgado e condenado por um delito e, devido a isso, encontra-se em uma situação peculiar: não pode ser sacrificado, contudo, se alguém o matar, não será condenado por homicídio.

Agamben resgata a estrutura jurídico-político dos campos de concentração, nos quais os indivíduos encarcerados eram despojados de seus direitos fundamentais e prerrogativas, tornando possível que qualquer atrocidade fosse praticada contra eles. A proposta é, portanto, relacionar o conceito de biopolítica trabalhado pelo autor com os traumas sociais causados pela ditadura militar e com a conjuntura de estado de exceção presente no Brasil atual.

Serão observadas, nessa análise, fotografias de publicações dos veículos da mídia tradicional, em paralelo a reflexões sobre questões de gênero, estado de exceção e democracia. Verificaremos a produção de narrativas realizada pelos grandes meios de comunicação brasileiros, que possuem importante função na formação da opinião pública, tendo emprestado sua voz à ditadura de 1964 e neste segundo momento, ao governo ilegítimo de Michel Temer.

Emerge, então, a problemática da representação do outro em tempos midiatizados, trabalhada pela filósofa americana Judith Butler. Aplicaremos essa questão no contexto político-social brasileiro, nos propondo a estudar o fenômeno olhando para o caso de Dilma, que, desde sua primeira eleição foi estigmatizada por setores da grande mídia, em especial no que se refere à sua vida privada. Ou seja, primeiramente seu gênero, orientação sexual, relações pessoais, e traços da personalidade, distorcidos ou não.

Na argumentação de Butler, a representação da alteridade constitui-se em um meio de humanizar e desumanizar os sujeitos, de reconhecimento do vínculo ético-moral com o Outro ou justificativa para sua eliminação. Partindo da hipótese de que os veículos da imprensa hegemônica do país construíram uma narrativa ao longo dos últimos anos, visando desumanizar a imagem da ex- presidenta, será explorado que tipo de papel a mulher é "permitida" adentrar no campo da política, nos valendo para isso da relação com a atual primeira-dama, Marcela Temer.

Ainda antes de Michel Temer se tornar presidente interino do Brasil, já haviam reportagens sobre sua esposa. A revista Veja publicou na edição de 18 de abril de 2016 uma matéria com a manchete de "Bela, recatada e do 'lar'" na qual Marcela Temer é descrita da seguinte maneira: "43 anos mais jovem que o marido, aparece pouco, gosta de vestidos na altura dos joelhos e sonha em ter mais um filho com o vice".

Surge novamente no país a imagem da primeira-dama, desenhada com o perfil da "mulher perfeita" – que jamais seria presidenta – e demarcada como corpo frágil, submisso, maternal. Corpo que deve ser guardado, corpo que deve ser possuído pelo agente, o marido. A mulher aqui não é apenas retratada como um indivíduo em segundo plano, ela própria é colocada como um meio, como alguém que deve se manter no lar, no privado, enquanto o homem ocupa o público, que seria seu lugar natural.

Neste caso, de um lado temos a primeira-dama, do outro a Presidenta. A primeira está confinada a um papel de coadjuvante, mas, em contrapartida, tem o atributo "feminino" como positivo, já em relação à segunda parece se exigir socialmente que pareça e aja como homem para ocupar um espaço político de relevância, e, ao mesmo tempo, suas falhas são imediatamente remetidas ao fato de ser mulher. Por exemplo, descrevem-na como histérica, carente, solitária.

Outro ponto a ser levantado é a figura da Dilma militante, tendo em vista os traumas sociais do período da ditadura militar que se refletem na atualidade. Ainda há no cenário político uma grande presença de indivíduos que tiveram participação na resistência ou na defesa do regime autoritário que se instalou no Brasil na década de 1960; muitos dos quais podem ser encarados agora como responsáveis pelo rompimento democrático ocasionado pela retirada da ex-presidenta Dilma do poder.

Propõe-se um breve mapeamento do vínculo dos principais opositores da expresidenta com a ditadura militar, destrinchando a inevitável atualização de suas identidades ao longo do tempo até chegar ao momento presente, mais de quatro décadas depois da prisão de Dilma Rousseff, que devido a processos históricos, políticos e sociais também teve a necessidade de se renovar em relação aos seus tempos de guerrilha.

A imagem de Dilma – e das demais militantes políticas – é considerada desviante, isto é, também enquanto guerrilheira sua condição de mulher não era a "ideal", lida socialmente como desejável. Para o aparelho repressor, a militante mulher estava duplamente errada, ao se posicionar contra a política golpista e ao ignorar o papel reservado às mulheres da época, invadindo um campo que não lhe pertencia.

Assim, essa mulher foge dos padrões que a prenderiam no mundo privado e doméstico. Para os agentes da ditadura, a mulher envolvida com atividades políticas e partidárias era prostituta em busca de parceiros - devido ao fato de a militância ser um espaço predominantemente masculino - ou homossexual. Além disso, a sexualidade feminina era negada até pelas próprias mulheres para que se conseguisse alcançar uma posição de mais igualdade diante dos demais.

Ainda discutindo o período ditatorial brasileiro, é sabido que os jovens que se engajaram em oposição ao regime militar tiveram seus projetos de vida estagnados. Por isso mesmo sofreram forte impacto no desenvolvimento de suas identidades e autoimagens, indo de agentes da transformação a vítimas da repressão militar.

Há uma produção de esquecimento no Brasil, no sentido de que o Estado, as elites e os meios de comunicação eram – durante o regime militar - e continuam sendo espaços de criação de memória social, se valendo de sua influência para limitar a compreensão da população sobre os golpes e consequentes estados de exceção vivenciados no país em 1964 e 2016.

Numa nação composta por uma maioria de mulheres, não termos a mínima paridade no congresso e no meio político em geral, é algo preocupante, que pode ser entendido como reflexo de uma cultura patriarcal. Em 2015, por exemplo, foram eleitas apenas 51 deputadas (9,9% do total) e 12 senadoras (13% do total). O Brasil fica, portanto, abaixo da média mundial e do Oriente Médio, de respectivamente, 22,1% e 16% de mulheres ocupando cadeiras nos parlamentos. Além disso, o país ocupa a 116º posição de 190 nações em presença feminina no parlamento.

É impossível uma compreensão maior do momento histórico que vivemos enquanto nação, sem destrinchar que valores a mídia têm como bandeira e repassa aos seus espectadores, qual papel a mulher possui no imaginário coletivo e de que forma a figura de Dilma Rousseff, para além do cargo presidencial, incomoda os setores mais reacionários da população, liderados pelas poucas famílias que comandam a imprensa e abriram caminho para o estabelecimento do golpe parlamentar no Brasil, com bases estruturadas no anti-petismo e na criminalização não só da ideologia de esquerda, mas da política como um todo.

Sob esta ótica, com vistas a legitimar esta averiguação, contemplando materiais e técnicas que corroborem com a análise e conclusões mais assertivas acerca do objeto de estudo, realizou-se por meio da observância a fotografias de publicações dos veículos da mídia tradicional, em paralelo a reflexões sobre questões de gênero, estado de exceção e democracia. Para tanto, foi verificada a produção de narrativas realizada pelos grandes meios de comunicação brasileiros, que possuem importante função na formação da opinião pública (Veja, IstoÉ e Época), tendo emprestado sua voz à ditadura de 1964 e neste segundo momento, ao governo ilegítimo de Michel Temer. Apoiado em obras dos intelectuais Judith Butler, Jacques Aumont, Giorgio Agamben, Dagnino, Bobbio, Held, Pateman e Arretche.

Neste trabalho, analisaremos que discurso foi apropriado e reverberado pela mídia tradicional brasileira, de que maneira as imagens veiculadas da ex-presidenta Dilma impactaram e, será verificado a seguir, moldaram a opinião pública.

A GRANDE MÍDIA E OS ENQUADRAMENTOS DO GOLPE DE 2016

No período entre os anos de 2014 e 2016, especialmente após a reeleição da ex-presidenta Dilma Rousseff, veículos da grande imprensa brasileira (Veja, IstoÉ e Época, figuram entre eles) assumiram o papel de dar corpo à narrativa do que se entende – concordando com a visão defendida por intelectuais e juristas brasileiros e do exterior sobre a inconstitucionalidade do processo de Impeachment - como o golpe de Estado de 2016.

De antemão, ressalta-se que o presente artigo parte do princípio de que o impedimento da ex- presidenta Dilma foi um golpe de Estado possibilitado pelo clima issurrecional gerado pela "imprensa manipulada e manipuladora", que Souza (2016, p. 1707) denomina como "partido das elites". Podemos considerá-lo um golpe pseudolegal, pois embora previstas na Constituição brasileira à época do processo, as pedaladas fiscais, das quais Dilma foi acusada, deixaram de configurar crime de responsabilidade dois dias após sua condenação[1].

Reforça-se, ainda, que as pedaladas são práticas corriqueiras para cobrir déficits das contas públicas, sendo utilizadas em governos que antecederam o de Dilma Rousseff, sem jamais ter havido contestação. A manobra foi utilizada, inclusive, pelo relator do impeachment no Senado, Antonio Anastasia (PSDB), quando este governava o estado de Minas Gerais[2], além de pelo menos 16 governadores[3] que exerciam mandato no mesmo período que a ex-presidenta.

Não obstante, infere-se que uma série de fatores, dentre os quais a mobilização por parte da oposição de direita iniciada no dia posterior à vitória eleitoral de Dilma, visando a construção de uma crise institucional, em contrariedade ao resultado das eleições, compreendem tentativa de um grupo democraticamente derrotado de impor suas agendas públicas, contrariando a concepção de democracia participativa de Held (1987).

Aliado a isso, o vazamento de áudios, em 2016, envolvendo políticos aliados ao PSDB e a Michel Temer, expôs a intenção de paralisar a Operação Lava-Jato, o que, segundo eles, só poderia ocorrer com a retirada de Dilma da presidência. Os áudios confirmam, ainda, o envolvimento de setores diversos na articulação do golpe, entre os quais o Poder Judiciário, a grande mídia, empresários e o Congresso Nacional.

Sobre a mídia, é recorrente que seja tratada como um "quarto poder", afinal, ela centraliza o papel de difundir as representações imagéticas na sociedade contemporânea. Essas imagens são reproduzidas em escala industrial, com isso, as referências de mundo que temos hoje são uma fusão entre nossas realidades concretas e aquilo que vemos pelas telas de TV, celular e computadores, além das páginas de revistas e jornais. Tudo isso nos orienta a julgar o que nos rodeia com base em um acervo de informações cuja pertinência é desconhecida, e só podemos mensurá-la recorrendo aos próprios meios de comunicação.

Segundo Flávia Biroli (2011), a perspectiva que temos dos fatos depende de como estamos habituados a olhar para os acontecimentos à volta e também do contexto social em que nos posicionamos. A nossa visão está se acostumando progressivamente ao meio midiático, fazendo com que compreendamos nossa posição no mundo por influência direta dele. Em algumas esferas da vida, como a da política, é comum, por exemplo, que nos relacionemos mediados exclusivamente pelos aparatos técnicos de comunicação. Nesse caso, o entendimento que a população costuma ter da área é basicamente aquilo que se torna visível por meio do jornalismo político.

Na obra *A imagem,* de Jacques Aumont (1993), o autor começa constatando que o órgão da visão não é um instrumento neutro. Na verdade, esse órgão não se limita a transmitir dados fielmente, pois há um sujeito que precisa ser considerado, se utilizando do olho. De acordo com Aumont, a visão seria, então, uma ponte de encontro entre o cérebro e o mundo.

O sujeito que olha a imagem é o que chamamos de espectador, e sua relação com ela vai além da capacidade perceptiva, adentrando no saber, nos afetos, crenças e aspectos relacionados tanto ao contexto histórico quanto à cultura. As imagens sempre foram produzidas tendo em vista uma utilização, individual ou coletiva, mas o que examinaremos aqui, prioritariamente, é, a associação da produção de imagens com o domínio do simbólico, que pode abarcar uma série de entendimentos acerca da imagem, ou seja, ocorre uma mediação imagética entre espectador e realidade.

Em relação à questão das funcionalidades da imagem, citaremos agora os modos dela se relacionar com o mundo. O primeiro seria o modo simbólico, ligado às imagens que servem de símbolo, especialmente religioso. Já os modos epistêmico e estético, que possuem associação direta com nosso objeto de estudo, são, respectivamente, aquele que adiciona novas informações visuais ou não sobre a realidade - ou seja, esta é uma função de conhecimento, associável aos retratos -, e, por último, o modo pelo qual a imagem fornece sensações específicas ao espectador.

[1] iG São Paulo. Senadores votaram a favor da flexibilização de créditos suplementares sem autorização do Congresso Nacional, principal argumento para impeachment. **Brasil Econômico**, São Paulo, 2 set. 2016. Disponível em: https://economia.ig.com.br/2016-09-02/lei-orcamento.html. Acesso em: 18 jul. 2019.

[2] REDAÇÃO, RBA. Em três anos, Anastasia cometeu quase mil pedaladas no governo de Minas. **Rede Brasil Atual**, 28 abr. 2016. Disponível em: https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2016/04/em-tres-anos- anastasia-cometeu-quase-mil-pedaladas-no-governo-de-minas-5882/. Acesso em: 10 maio 2019.

[3] CAMAROTTO, Murillo; MARCHESINI, Lucas. Se impeachment for por pedaladas, 16 governadores terão que se afastar. **Valor Econômico**, Brasília, 22 mar. 2016. Disponível em: https://www.valor.com.br/politica/4493408/se-impeachment-por-pedaladas-16-governadores-terao-que-se- afastar. Acesso em: 10 maio 2019.

À luz da visão de Aumont (1993) e da concepção de Butler (2015) acerca do papel da fotografia, compreende-se que na capa da revista *IstoÉ* de 06 de abril de 2016 (ANEXO 1), com a manchete "As explosões nervosas da presidente"[4], há a documentação de um recorte da realidade por meio da expressão transtornada de Dilma e do contexto em que estava inserida. A capa surge num contexto pré- golpe, em que o golpe já estava em vias de se concretizar. Toda a reportagem feita nessa edição, repleta de fotografias da presidenta, visa passar a ideia de instabilidade da figura presidencial, uma mulher "fora de controle".

É importante, ainda, relembrar que a edição foi extremamente criticada não apenas por seu machismo inerente, mas por se reapropriar de uma primeira imagem, que carregava consigo um sentido completamente distinto do que foi "sugerido" pela revista; na foto original, Dilma comemorava um gol durante um jogo da seleção brasileira de futebol masculino, logo, é a não-identificação com o Outro que se tenta provocar.

No ANEXO 2, a capa da revista Época, intitulada "A solidão de Dilma"[5], em que Dilma Rousseff aparece sozinha, em pé no canto esquerdo do quadro, de mãos cruzadas atrás das costas, ilustra um suposto isolamento da Presidenta, fornecendo a sensação de esvaziamento de sua capacidade política e também de seu governo. Nas edições 902 e 905 da revista Época, publicadas respectivamente em 21 de setembro e 12 de outubro de 2015 (ANEXOS 3 e 4), temos as seguintes chamadas nas capas: "A presidente sem poder" e "Dilma sob ataque". Na primeira imagem, a então presidenta está sozinha, com fundo preto, sentada de pernas cruzadas e olhando com o rosto franzido para o que aparenta ser um relógio em seu braço. Na segunda imagem, apenas seu rosto é enquadrado e, de perfil ela olha para baixo, novamente com expressões que indicam preocupação.

No contexto das fotos, Dilma estava prestes a passar pelo processo de Impeachment, sem perspectiva de governabilidade futura, sofrendo uma oposição massiva dos meios de comunicação, partidos políticos e setores do judiciário, que suscitaram, inclusive, grandes manifestações da direita brasileira contra seu governo e contra o Partido dos Trabalhadores (PT), de que faz parte. Sabendo disso, fica evidente o propósito da cobertura jornalística no período retratado: reforçar o isolamento e uma suposta incapacidade de governar. A impressão é de que o quadro aponta para o esvaziamento de sua capacidade política e também emocional. O leitor, ao se deparar com as imagens, é conduzido a crer que não há outra explicação, senão o esgotamento de um mandato que, os veículos de comunicação tradicionais tinham pressa por interromper.

Com o conceito de reprodução técnica (e não mais manual) de Walter Benjamin, a autonomiado fotógrafo aumenta, oferecendo toda uma gama de novas possibilidades a serem exploradas. Na fotografia, por exemplo, podemos priorizar determinados aspectos de uma imagem, escolher ângulos e fazer registros que não seriam viáveis naturalmente. Além disso, a tecnicidade dessa forma de reprodução imagética abre espaço para que o original seja inserido em situações que geralmente não poderia.

Ao adaptar as ideias de Benjamin para as condições atuais, Judith Butler afirma: "As próprias condições técnicas de reprodução e reprodutibilidade produzem um deslocamento crítico, se não uma completa deterioração do contexto, em relação aos enquadramentos usados em tempos de guerra pelas fontes de mídia dominantes." (BUTLER, 2015, p. 24). Assim, por mais que se tente considerar uma cobertura global da mídia, as imagens produzidas pelos veículos midiáticos tomariam distância desse contexto inicial, devido à circulação massiva que possuem atualmente; criando, necessariamente, novos contextos de reprodução. Ou seja, haveria um rompimento com a condição primeira da imagem reproduzida, que pode fazê-la escapar ao contexto do acontecimento original.

> Quando um quadro é emoldurado, diversas maneiras de intervir ou ampliar a imagem podem estar em jogo. Mas a moldura tende a funcionar, mesmo de uma forma minimalista, como um embelezamento editorial da imagem, se não como um autocomentário sobre a história da própria moldura. (BUTLER, 2015, p. 23).

A expressão do inglês *to be framed* (ser enquadrado), possui ao menos dois sentidos, contudo, a ideia de incriminação ou falsa acusação é aquela com a qual estamos trabalhando. Nesse caso, a moldura parece direcionar nosso olhar para uma acusação, afinal, o modo de sistematizar e expor uma ação remete a interpretações específicas sobre esta mesma ação. No tipo de enquadramento acusatório (que pode ser identificado no ANEXO 1), por exemplo, é o estatuto de "culpado" que se quer que o espectador associe à pessoa retratada. Sob esta ótica, compreende-se que:

> (...) um dos sentidos de "ser enquadrado" significa ser objeto de uma armação, de uma tática mediante a qual a prova é manipulada de maneira a fazer uma acusação falsa parecer verdadeira. Algum poder manipula os termos de aparecimento e torna- se impossível escapar do enquadramento/armação; alguém é incriminado, o que significa que é acusado, mas também julgado por antecipação, sem provas válidas e sem nenhum meio óbvio de retificação. (BUTLER, 2015, p. 27).

[4] Revista IstoÉ, edição nº 2417, 06 de abril de 2016. Disponível em: http://istoe.com.br/edicao/894_AS+EXPLOSOES+NERVOSAS+DA+PRESIDENTE/ Acesso em: 22de Outubro de 2016.
[5] Revista Época, edição nº 931, 16 de abril de 2016. Disponível em: http://epoca.globo.com/tempo/noticia/2016/04/solidao-de-dilma-rousseff.html Acesso em: 26 de novembro de 2016.

A afirmação acima se constata não apenas pelo que é possível observar de imagético na narrativa midiática. Desde que foi anunciada a vitória de Dilma Rousseff em 2014 - para exercer o segundo mandato - seus opositores, encabeçados pelo candidato derrotado, Aécio Neves (PSDB[6]), se organizaram para pedir a recontagem dos votos. Em seguida, o então presidente da Câmara, Eduardo Cunha (PMDB)[7], não apenas acolheu um processo de impeachment após ser contrariado pelo Partido dos Trabalhadores na comissão que julgaria sua cassação, como escolheu justamente um dos poucos pedidos que não continha o nome de Michel Temer, seu aliado político e colega de partido, vice presidente na chapa de Dilma.

A narrativa de legalidade do processo do golpe, que se construiu apoiada pelas matérias e imagens que foram feitas da ex-presidenta, funciona, então, como uma moldura que, de fato, incrimina, julga e enquadra sua figura, dando a ela o status de culpada, ainda que não se aponte o porquê, para além do isolamento sugerido pela imprensa e presente em todas as capas de revista citadas neste trabalho. Seu estatuto de mulher (apontada como solitária, carente, histérica, agressiva, passiva) foi, conforme Macedo (2016), aquilo pelo qual Dilma não pôde ser perdoada no campo da política institucional.

Com base nas constatações acima e no entendimento do filósofo italiano Giorgio Agamben (2004) sobre o regime de exceção ter como características a indistinção entre os poderes (Legislativo, Judiciário e Executivo) e limbo entre o que é considerado Estado de direito e mera legalidade formal, isto é, uma manutenção da aparência democrática, podemos concluir que, não apenas vivemos, desde o golpe de 2016, em um Estado de exceção, como ele contou com a participação ativa dos veículos hegemônicos da mídia para seu estabelecimento.

DEMOCRACIA NO BRASIL: DA DITADURA DE 1964 AO GOLPE DE 2016

Nesse sentido, infere-se também que o modelo democrático brasileiro, apesar de jovem, tem em sua trajetória alguns momentos turbulentos. No que diz respeito às reinvindicações sociais por espaços institucionalizados de participação social (AVRITZER, 2008) e ampliação de direitos sociais, civis e políticos (MARSHALL, 1967), o estopim se deu antes de haver, de fato, um regime democrático estabelecido.

No que se refere à teoria democrática, Bobbio (1984) afirma que para haver uma definição mínima de democracia é necessário que sejam cumpridos três pressupostos, ou condições. O primeiro consiste na compreensão da democracia enquanto conjunto de normas e regras que têm a função de delimitar aqueles indivíduos que terão o direito de tomar decisões que interfiram coletivamente. O segundo é o direito ao voto. Bobbio (1984) destaca a importância de definir a quem será atribuído tal direito, considerando que a escolha dos indivíduos supramencionados partirá da aprovação da maioria daqueles que podem votar. O terceiro pressuposto compreende que os direitos e garantias individuais sejam assegurados. Tais direitos consistem em: liberdade de expressão, opinião, de livre associação e de reunião.

A partir dessa concepção de democracia, pode-se afirmar que o Brasil se estabelece, de fato, como país democrático a partir da Constituição Federal de 1988, promulgada após diversas manifestações originadas, em grande medida, pela insatisfação e reivindicações de grupos intermediários populares com a forma como o governo ditatorial militar conduziu o país por mais de duas décadas e a exigência "[...] de vários grupos que queriam, na prática, a implementação dos direitos que eram seus na teoria." (PATEMAN, 1992, pág.9).

De acordo com Held (1987), há cerca de um século a democracia passou a ser adotada massivamente enquanto modelo político a nível mundial. Tal processo tem feito com que diversos governos, à esquerda e à direita passem a justificar algumas atitudes contraditórias, reforçando sua legitimidade a partir da premissa de um modelo político democrático.

Ao revisitar os diferentes modelos democráticos que se desenvolveram ao longo dos anos, Held destaca o modelo elitista competitivo de Schumpeter e Weber, que evidencia os pontos negativos do excesso de participação ao modelo pluralista de Dahl, que acredita na "interconexão entre a competição eleitoral e as atividades de grupos de interesse organizados" (HELD, 1987, p. 168) e na concepção de poder não como algo hierárquico, mas como estrutura competitiva resultante de um processo de barganha de grupos de interesse. Nesse sentido, o autor aponta a democracia participativa enquanto alternativa à democracia legal, indagando também as democracias liberais por questionar a igualdade e liberdade dos indivíduos dentro deste modelo.

[6] Partido da Social Democracia Brasileira, fundado em 1988.
[7] Partido do Movimento Democrático Brasileiro, fundado em 1980.

Segundo Held (1987) os teóricos da democracia participativa defendem que esta é capaz de conciliar os instrumentos de participação e a competição partidária. Afirma-se, ainda, que num sistema democrático participativo, a participação da sociedade está diretamente ligada à percepção desta enquanto parte determinante, capaz de deliberar e influenciar nas decisões. Quando isso não acontece, há uma inibição da participação e dificilmente será criada uma cultura participativa por parte dos cidadãos. Dessa forma, Held acredita que as dificuldades para implementação e manutenção deste modelo democrático são os maiores obstáculos a serem vencidos, destacando-se, também, a vontade dos cidadãos comuns em participar como um fator determinante.

A partir dessa concepção, acredita-se não haver apenas um modelo ideal de democracia, devendo-se ser extraídas as "melhores" características de cada modelo, com vistas a resultar numa democracia onde os cidadãos e os técnicos possam estar inseridos no processo decisório.

Nesse sentido, no que tange à Democracia no Brasil, destaca-se que, dentre os países latino- americanos que passaram por períodos ditatoriais, o Brasil foi o único, durante os anos 1970, a perdoar integralmente membros de suas forças armadas sem solicitar o reconhecimento dos crimes praticados ou um pedido de perdão. Na verdade, foram os próprios militares que, antes de sair do poder, articularam para que a anistia fosse "ampla, geral e irrestrita", com exceção para quem cometeu "crime de terrorismo, assalto, sequestro e atentado pessoal". Ou seja, presos políticos e grupos de oposição ao regime autoritário instaurado foram colocados no mesmo patamar que seus torturadores.

O Brasil foi também o último país da América do Sul a instalar uma Comissão da Verdade, que tem como objetivo, no nosso caso, trazer à tona e apurar violações de direitos humanos ocorridas de 1946 a 1988. As Comissões devem diagnosticar as causas e efeitos dos abusos praticados pelo Estado, para que haja o reconhecimento formal de sua responsabilidade.

Os aspectos das Comissões variam entre os países, tais como o nome, orçamento, número de membros e suporte governamental. Consequentemente, seus resultados podem ser mais ou menos eficazes dependendo do lugar. No Brasil, por exemplo, a Comissão Nacional da Verdade tinha o poder de convocar pessoas para depor, contudo, sem caráter punitivo. Em todo o mundo, mais de 30 países já adotaram a iniciativa; no caso brasileiro, a Comissão Nacional da Verdade foi instaurada em 2012 e seu relatório final foi entregue em 2014, durante o governo de Dilma Rousseff.

A impunidade garantida no final do século passado a quem foi conivente ou atuante no regime militar, produziu efeitos sociais perceptíveis atualmente, como apontado pela psicanalista Maria Rita Kehl no artigo "Tortura e sintoma social" (KEHL, 2010). Diz a autora que é por meio de ações e discursos automatizados que os sintomas se manifestam, e, assim como acontece com traumas individuais, eles tendem a se intensificar com o tempo, conforme Kehl argumenta: Soube, pelo professor Paulo Arantes, que a polícia brasileira é a única da América Latina que comete mais assassinatos e crimes de tortura na atualidade do que durante o período da ditadura militar. A impunidade não produz apenas a repetição da barbárie: tende a provocar uma sinistra escalada de práticas abusivas por parte dos poderes públicos, que deveriam proteger os cidadãos e garantir a paz. (KEHL, 2010, p. 124)

Ainda segundo a escritora, ao se referir às vítimas da tortura, "O doente é o lugar (social) onde a doença encontrou uma brecha para se manifestar" (KEHL, 2010, p. 125). De acordo com ela, toda realidade produz um "acervo" de experiências que são colocadas para fora da prática falante e da memória, ou seja, cria-se um "universo paralelo", que fornece um ponto de vista diferenciado da realidade. Assim, os corpos torturados e os sujeitos cujos parentes e amigos foram mortos ou desaparecidos, vivenciam uma sensação de irrealidade por esse silenciamento - até pelo fato de os crimes cometidos contra eles nunca terem sido reconhecidos nem reparados -, por mais que circulem normalmente entre os demais.

Ao contrário do que pode aparentar devido à passividade com que o assunto é tratado na sociedade, os militantes anti-ditadura não deixaram de expressar publicamente seu luto e suas dores, não se omitiram diante das atrocidades cometidas pelo regime militar. 'Durante as décadas posteriores ao fim do regime, em 1985, inclusive, foram produzidos filmes, livros e outras obras com visibilidade considerável, que faziam referência, de maneira crítica, ao período em questão.

Foram, na verdade, os defensores da ditadura que, ao silenciar-se diante das denúncias, estabeleceram a apatia sentida no país a partir dos anos 1980 em relação aos corpos marcados pelo sofrimento e à ausência dos que não foram encontrados. Há uma recusa por parte dos remanescentes do regime - isto é, aqueles políticos que nunca renegaram as vantagens da anistia e as raízes de seu poder no regime autoritário - em discutir o tema publicamente e, consequentemente, elaborar memórias sociais para as demais gerações. Além disso, a maioria da população se mantém silenciosa e condescendente no que diz respeito às atrocidades cometidas no país.

É justamente a conivência de setores da sociedade, entre os quais ainda há a insistência de que a tortura foi e é um mal necessário, que produz efeitos truculentos e alimenta tensões sociais. É de conhecimento público que práticas atrozes de violência foram sistematicamente realizadas durante os anos 1960 e 1970 no Brasil, logo, o que ficou recalcado em nosso inconsciente coletivo, nos termos de Kehl, foi o argumento de que essas ações não são de todo intoleráveis, mas entendidas como compreensíveis em determinados contextos.

Devido a esse raciocínio distorcido incutido em nossa memória social, ainda há quem defenda que não houve tortura ou mesmo estado de exceção no país. A Câmara dos Deputados, - que, na teoria, tem como função representar os interesses do povo brasileiro - no processo de Impeachment da Presidenta Dilma mostrou ser um reflexo do discurso violento e conservador que ainda opera em nossa sociedade. O atual Congresso brasileiro, eleito em 2014, foi considerado pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), o mais conservador desde à redemocratização do país. Esse conservadorismo nega responsabilidade pela tortura ocorrida sob o regime militar, conforme relata Safatle.

Vale ressaltar que a Rede Globo se tornou, durante o período, o principal grupo de comunicação no Brasil, cobrindo praticamente todo território nacional e agindo em apoio à ditadura. A Globo se estabeleceu como uma espécie de porta-voz dos governos e, ao mesmo tempo, seu domínio era tão vasto que impediu outros grupos, como a Abril, de disputarem a hegemonia na mídia, apesar de estas corporações continuarem garantindo seu espaço, que, por sua vez, bloqueou a aparição de uma imprensa alternativa.

Além disso, Arantes (2010) nos lembra que a inauguração da Nova República se deu por vias de um "golpe de veludo". Tancredo Neves, tido como moderado, negociou com os militares a homologação de sua eleição pelo Colégio Eleitoral, sustentada também pela campanha das "Diretas Já!", como mal menor do que Paulo Maluf. Quando Tancredo morreu, Ulysses Guimarães – que estava na linha sucessória – foi impedido de assumir. Por fim, o primeiro presidente civil desde o golpe militar acabou sendo José Sarney, presidente do partido da ditadura e articulador contra as eleições diretas.

Safatle questiona o que na Constituição de 1988 resta da ditadura militar. Ele aponta que a Carta outorgada em 1967 e sua respectiva emenda, de 1969, continuam em vigor em relação às cláusulas que citam as Forças Armadas e a polícia militar. Acrescentase a isso que desde 1988 a militarização da segurança pública foi consolidada: no artigo 142, se determina que a ordem e a lei devem ser garantidas pelas Forças Armadas e, em 2001 o então presidente Fernando Henrique Cardoso, sanciona o decreto que confere poder de polícia à instituição.

Outro aspecto de "exceção" se nota no deslocamento entre o que era medida provisória e o que se tornou um recurso para os Estados. Junto às medidas citadas anteriormente, o estado de exceção é fundado também na indistinção entre os poderes (Legislativo, Judiciário e Executivo), logo, democracia e soberania absoluta se entrelaçam progressivamente. Cria-se um limbo entre o que é considerado como Estado de direito e mera legalidade formal, isto é, uma manutenção da aparência democrática. Estamos imersos, portanto, num arranjo social-punitivo - que se volta contra às populações periféricas e invisibilizadas, privilegiando o status social de grupos abastados - no qual se pune tanto ou mais quanto no regime precedente. É disso que trata o trecho a seguir:

Olhando, todavia, a um só tempo para a base e o vértice da pirâmide, seria mais apropriado registrar a cristalização de um Estado oligárquico de direito. Porém, assim especificado: um regime jurídico-político caracterizado pela ampla latitude liberal-constitucional em que se movem as classes confortáveis, por um lado, enquanto sua face voltada para a ralé, que o recuo da maré editorial deixou na praia da ordem econômica que ela destravou de vez, se distingue pela intensificação de um tratamento paternalista-punitivo. (ARANTES, 2010, p. 215 – 216).

O modelo econômico também teve aspectos mantidos após a ditadura, além de se observar a implantação do neoliberalismo ao longo das décadas. As exportações continuaram a ser prioritárias, bem como o consumo das altas esferas da sociedade, sem políticas eficazes de redistribuição de renda. Houve ainda, uma deterioração dos serviços públicos prestados no país, como educação e saúde, que até então abrigavam os setores populares e a classe média. Com a piora, aqueles que tinham mais condições financeiras passaram a incluir gastos com serviços privados no orçamento familiar, situação que foi naturalizada ao longo do tempo.

Assim, compreende-se que o que se vivenciou no ano de 2016 no Brasil foi a concretização de um golpe parlamentar, que, a partir da suspensão do Estado de direito, decorrente de um impeachment de bases legais falaciosas e baseado em interesses particulares de grupos da elite, pôde dar suporte ao estado de exceção que se estabelece no país. Como já vimos, o regime militar produziu muitos ecosem nossa sociedade e, neste momento histórico, é importante identificar quais características aproximam os dois casos.

No texto "O jogo dos sete erros", de José Carlos Moreira Da Silva Filho (2016), o autor faz a comparação entre o posicionamento de cada instituição durante o golpe de 1964 e o atual. A análise que será feita nesse subcapítulo, portanto, usará o artigo como referência. Primeiramente, temos que o Supremo Tribunal Federal (STF) assumiu um papel "normalizador" em ambos os períodos.

Em 1964, o presidente do STF declarou que a tomada de poder pelos militares e consequente derrubada do presidente eleito, João Goulart, estava de acordo com a Constituição, uma inverdade, já que o argumento usado na época foi o abandono da presidência, quando Jango permanecia em solo nacional. Já em 2016, ministros do STF voltaram a afirmar que o afastamento da Presidenta era legítimo por estar previsto na Constituição, entretanto, Dilma não praticou crime de responsabilidade, invalidando essa tese.

Não é por coincidência que, Moutinho da Costa, presidente do STF em 1964, e o ex-ministro Carlos Ayres Britto, já em 2016, relativizaram a necessidade de um regime democrático no Brasil, devido ao momento de crise, que demarca os dois períodos. O primeiro afirmou que em situações de crise era preciso relativizar garantias e princípios democráticos. Enquanto o segundo declarou em conferência realizada por estudantes da Universidade de Harvard, que o país "vive uma pausa democrática".

O Congresso Nacional, por sua vez, também foi atuante nas duas situações. No golpe militar, o senador que presidia sessão do Congresso em 02 de abril de 1964, declarou vaga a presidência da República. No dia 11 do mesmo mês, ocorreu uma votação indireta para eleger o Marechal Castello Branco, que contou com 361 votos favoráveis e apenas 5 contras. No segundo caso, a participação do Congresso foi ainda mais relevante.

Em 2 de dezembro de 2015, o então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB – RJ), acolheu pedido de impedimento da presidenta Dilma numa manobra vingativa e não motivado por um hipotético crime de responsabilidade cometido por ela. A vingança se deu pouco depois de parlamentares do PT, partido de Dilma, declararem que votariam a favor da cassação do deputado na Comissão de Ética.

No dia 17 de abril de 2016, quando o processo de impeachment foi aprovado pela primeira vez na Câmara dos deputados, com 367 votos a favor; o Brasil assistiu, em rede nacional, a um "show de horrores", como apontado até mesmo entre apoiadores do golpe. Nas declarações de voto dos deputados, raramente se citou o crime que, supostamente, a Presidenta teria cometido. A maioria dos parlamentares justificou seu voto em nome da família, de Deus, e se referindo a alegações de atos de corrupção praticados por Dilma, que nem ao menos apareciam no pedido de impedimento. Depois dessa votação emblemática, aconteceram outras duas, a última sendo no Senado, que decidiu pelo afastamento definitivo da Presidenta legítima.

Muitos políticos atuais já ocupavam posições importantes durante a ditadura militar. Esse fato faz com que a votação pelo impeachment de Dilma Rousseff tenha sido repleta de rostos conhecidos por ela em outro momento de sua vida e militância política. Por outro lado, houve, uma reconfiguração ideológica de alguns atores políticos ao longo do tempo, como exemplificaremos. Assim, alguns de seus aliados de outrora parecem ter tomado um rumo mais conservador pós-golpe de 1964, o que talvez possa ser entendido pela reconciliação forçada que se impôs no Brasil.

Um dos expoentes civis da ditadura militar foi Paulo Maluf (PP – SP), integrante do partido da situação, o Aliança Renovadora Nacional (ARENA). Maluf jamais chegou a trocar de partido, mas a sigla mudou algumas vezes de nome e hoje é conhecida como Partido Progressista. Tendo sido escolhido governador de São Paulo no período ditatorial, o político votou a favor do impeachment de Dilma Rousseff. Suas colocações a respeito do impedimento da Presidenta demonstram o caráter exclusivamente político dessa votação. Segundo o deputado, famoso pelas declarações polêmicas, "Dilma é uma mulher honesta, correta, uma Virgem Maria que foi contratada para ser cozinheira em um ambiente menos honesto" (MALUF, 2016)[8].

Por outro lado, Cristovam Buarque (PPS – DF) e José Aníbal (PSDB – SP) são ex-militantes de oposição à ditadura militar, tendo sido, este último, companheiro de Dilma nos estudos e na luta contra o regime. Ainda em 2010, o ódio político ao partido da Presidenta se fazia evidente em seu discurso.

O senador chegou a afirmar que sua antiga amiga era uma mulher inteligente, porém, estaria contaminada pelo PT. No caso de Cristovam Buarque, ex-petista e antigo ministro da Educação do governo Lula, além da desavença proveniente de sua saída do Partido dos Trabalhadores, o senador apontou que suas razões para ser favorável ao impedimento eram o "fracasso" do governo, o "risco do futuro" e, por último, a "base legal", única justificativa que poderia ser levada em conta de acordo com a Constituição, mas que o próprio Cristovam reconheceu enquanto dúbia, por admitir diferentes interpretações jurídicas.

Em relação à mídia, durante o ano de 1964, Roberto Marinho conspirava com outros membros da elite, entre os quais estavam políticos, empresários e militares (além de seu próprio jornal, O Globo) visando o golpe de Estado. Além dele, outros veículos da grande mídia, como Folha de S. Paulo e o Estadão, incentivaram o golpe e o cancelamento das eleições de 1965.

[8] GALHARDO, R; CARDOSO, D. Após declarar voto a favor do impeachment, Paulo Maluf compara Dilma à virgem Maria. **Estadão**, caderno Política, 17 de abril de 2016. Disponível em: http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,maluf-compara-dilma-a-virgem-maria-e-elogia-lula,10000026576 Acesso em: 23 de novembro de 2016.

A Rede Globo saiu com estruturas fortalecidas do período da ditadura. Em 2016 seu papel foi ainda mais decisivo em prol da deposição da presidenta Dilma, especialmente por meio do Jornal Nacional, principal programa jornalístico da emissora. Folha de S. Paulo, Estadão e Veja também tiveram participação ativa, com a divulgação de sucessivas manchetes e editoriais em apoio ao golpe parlamentar. Duas capas, uma da revista IstoÉ[9] (ANEXO 5), intitulada "Dilma quer que você pague a conta" e outra da Istoé Dinheiro[10] (ANEXO 6), com a manchete "Ele conta com você", ilustram bem o posicionamento da mídia tradicional, ao tratar a mesma situação, de crise, sob perspectivas completamente distintas durante o governo Dilma e após o golpe que colocou Michel Temer no poder. São duas ilustrações semelhantes, com ambos os presidentes apontando para o leitor. A presidenta franze a testa como se exigisse nossa cooperação, já Temer aparece sorridente e mais convidativo.

No que diz respeito à atuação dos movimentos de classe média – chaves para o golpe -, eles sempre foram estimulados por setores da elite contra os governos com os quais se ressentiram, diante da perda de alguns privilégios e de seu status sociocultural mais elevado. Em 1964, o incentivo da Igreja, dos empresários e meios de comunicação, levou a classe média para as ruas pedindo a deposição do presidente e fazendo outras demandas conservadoras como o combate ao comunismo, à corrupção e o apelo por intervenção das Forças Armadas. Esses atos ficaram conhecidos como "Marcha com Deus, pela Família e pela Propriedade" e receberam financiamento massivo de empresários brasileiros (destaca-se a Federação de Indústrias do Estado de São Paulo - FIESP), norte-americanos e até mesmo do governo dos Estados Unidos.

Em 2015, ano anterior ao golpe parlamentar, os acontecimentos se deram de forma muito parecida, contudo, sem o apoio oficial da Igreja Católica. Foram realizadas mobilizações que buscavam reeditar as marchas de 64, novamente com financiamento da FIESP e de empresários estadunidenses. Além disso, as reivindicações permaneceram quase as mesmas, substituindo o anticomunismo pelo antipetismo, ou mesmo embaralhando os dois. Alguns dos movimentos surgidos durante o período, como o Movimento Brasil Livre (MBL), expoente da juventude de direita no Brasil, são exemplos de grupos financiados por empresas e apoiados por partidos políticos envolvidos na conspiração do golpe, apesar de seus líderes se declararem apartidários, característica presente no discurso de criminalização da política e, em especial da esquerda, proferido por muitos apoiadores do afastamento da presidenta Dilma.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Jessé Souza (2016), ao citar indiretamente Michel Foucault, afirma que "Na passagem da sociedade pré-moderna à sociedade moderna, a própria ideia do que passa a ser considerado crime se transforma radicalmente" (2016, cap. 1, doc. 241). Ou seja, os negócios ilegais que envolvem grandes corporações costumam não ter o estatuto de crime ou são julgados por tribunais especiais, não necessariamente sendo divulgados para a sociedade. No capitalismo moderno, tem-se que, criminosos são os atos cometidos contra a propriedade e associados a classes sociais mais populares.

Como o pesquisador coloca, menos de 1% da população brasileira está inserida na elite do dinheiro. Sendo assim, essa minoria não teria legitimidade para assumir o controle do Estado apenas por causa de seus interesses econômicos. Logo, para se concretizarem os golpes ocorridos no Brasil, foi preciso criar uma motivação que mobilizasse setores mais amplos da sociedade. Inventou-se, uma cruzada moral, tanto em 1964 quanto em 2016, que uniu os ricos, a mídia e o judiciário na promessa de "limpar" o país.

De acordo com o sociólogo, a elite que habita o mundo contemporâneo, dita o imaginário social que se acredita legítimo. Segundo o autor, ela é composta por diferentes setores, como o da política, do intelecto e das forças de segurança. É, contudo, a elite do dinheiro que, de fato, decide os rumos dos acontecimentos, comprando e subordinando as demais elites. A hegemonia cultural decorrente disso, produz um discurso que abomina o Estado e endeusa o mercado. Logo, os detentores do poder têm a capacidade de, por meio do dinheiro, nos convencer sobre o que é verdadeiro ou falso, e manipular até mesmo o que será entendido como corrupção, orientando a agenda pública.

[9] Istoé, edição nº 2390, 23 de setembro de 2015. Disponível em: http://istoe.com.br/edicao/866_DILMA+QUER+QUE+VOCE+PAGUE+A+CONTA/ Acesso em: 23de novembro de 2016.

[10] Istoé, edição nº 967, 13 de maio de 2016. Disponível em: http://www.istoedinheiro.com.br/revistas/revistas/20160513/ele-conta-com-voce/342 Acesso em: 23 de novembro de 2016.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio**. Estado de exceção**. Trad. Iraci D. Poleti, São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.

ARANTES, P. E. 1964, o ano que não terminou. *In:* Teles, Edson; Safatle, Vladimir. **O que resta da ditadura.** São Paulo: Boitempo, 2010, p. 205-236.

AUMONT, Jacques. **A imagem.** 7ª Ed. Trad. Estela dos Santos Abreu e Cláudio César Santoro. Campinas-SP: Papirus, 1993.

AVRITZER. Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. Opinião Pública, Campinas, vol. 14, n. 1. 2008

BENJAMIN, Walter. **A obra de arte na era de sua reprodutibilidade técnica.** *In*: Magia e Técnica, Arte e Política. Ensaios sobre literatura e história da cultura. Obras Escolhidas. Vol. 1. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994

BIROLI, Flávia. **Mídia, tipificação e exercícios de poder: a reprodução dos estereótipos no discurso jornalístico.** Revista Brasileira de Ciência Política, n. 6, p. 71-98, 2011.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

BUTLER, Judith. **Quadros de guerra: quando a vida é passível de luto?** Trad. Sérgio Lamarão e Arnaldo Marques da Cunha. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

FILHO, J. C. M. O jogo dos sete erros. *In:* Cittadino, Gisele; Proner, Carol. **A resistência ao golpe de 2016.** 1ª ed. Bauru-SP: Canal 6, 2016.

HELD, David. **O que democracia deveria significar hoje**. Modelos de democracia. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

KEHL, Maria Rita. Tortura e sintoma social. *In:* Teles, Edson; Safatle, Vladimir. **O que resta da ditadura.** São Paulo: Boitempo, 2010, p. 123-132.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, Classe Social e Status**. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1967.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Paz e Terra, 1992.

SAFATLE, Vladimir. Do uso da violência contra o Estado ilegal. *In:*_. (org.). **O que resta da ditadura.** São Paulo: Boitempo, 2010, p. 237-252.

SOUZA, Jessé. **A radiografia do golpe: entenda como e por que você foi enganado** [versão kindle]**.** Rio de Janeiro: Leya, 2016.

ANEXOS

ANEXO I




ESPECIAL
Impeachment
ÉPOCA
A solidão de Dilma
A debandada do baixo clero deixa o governo em situação desesperadora
A romaria dos políticos ao palácio do vice-presidente, Michel Temer
"As lideranças devem amainar os ânimos", diz a ministra do Supremo Cármen Lúcia


ÉPOCA
www.epoca.com.br
EDITORA GLOBO
A ROTA DA LIBERDADE
Os refugiados que percorrem a Europa em busca de uma vida melhor
A ROTA DO SABER
A unificação do currículo básico pode melhorar a educação no Brasil
A ROTA DO SERTÃO
A correspondência inédita entre Guimarães Rosa e seu pai, Florduardo
A PRESIDENTE SEM PODER
Dilma se enfraquece e perde tempo ao lançar um pacote de ajuste equivocado – e deve enfrentar um Congresso cada vez mais hostil


ÉPOCA
www.epoca.com.br
EDITORA GLOBO
DILMA SOB ATAQUE
Incapaz de fazer aliados no Congresso e acossada nos tribunais de Brasília, a presidente enfrenta sozinha a batalha decisiva para salvar seu mandato


REFUGIADOS NO BRASIL
Sem apoio do governo, eles dependem da ação de religiosos
SEGURANÇA
A volta do esquadrão da morte
CULTURA
A mais completa biografia sobre o gênio Michelangelo
ISTOÉ
DILMA QUER QUE VOCÊ PAGUE A CONTA
Pacote de ajuste da presidente se limita a tungar o bolso do contribuinte e reforça a guerra do impeachment


ECONOMIA: AS PRIMEIRAS MEDIDAS PARA RESGATAR A CONFIANÇA E RETOMAR O CRESCIMENTO
ISTOÉ
Dinheiro
R$ 15,90
TEMER ASSUME O COMANDO:
"Não fale em crise, trabalhe!"
ESPECIAL GOVERNO TEMER
ELE CONTA COM VOCÊ
O PRESIDENTE MICHEL TEMER CHAMA OS EMPRESÁRIOS
E OS TRABALHADORES PARA O CENTRO DO DIÁLOGO DA RECONSTRUÇÃO NACIONAL. O TEMPO É CURTO E AS REFORMAS SÃO URGENTES. O QUE ESPERAR DO NOVO CENÁRIO

INVISÍVEIS E HIPERVISÍVEIS: MORADORES DE RUA NO ESPAÇO PÚBLICO URBANO, MIDIÁTICO E POLÍTICO

Autora Cristina Almeida Cunha Filgueiras (PUCMINAS)

O artigo analisa as dinâmicas associadas à condição dos moradores de rua em grandes cidades brasileiras de permanecerem ao mesmo tempo escassamente visíveis e hipervisíveis no espaço público urbano, midiático e político. Na literatura acadêmica e nos documentos de órgãos públicos e de ongs com frequência são associadas a exclusão social da população de rua e sua invisibilidade. Adotando a abordagem da sociologia de problemas públicos, o artigo problematiza tais associações buscando demonstrar que existem na realidade luzes e sombras, onde visibilidade e invisibilidade não se excluem.[1]

O PROBLEMA PÚBLICO "MORAR NA RUA"

Será utilizada no texto a expressão "morar na rua" para denominar o fenômeno do *homelessness* em inglês ou *sans-abrisme* em francês (GIROLA, JOUVE, PICHON, 2016). Essa terminologia abarca situações diversas segundo o país, contudo em uma perspectiva ampla inclui as condições de estar sem casa, sem teto, sem-abrigo, sem domicílio fixo. O fenômeno *homelessness* é tão estendido no mundo que a Organização das Nações Unidades (ONU) estabeleceu o ano 1987 como Ano Internacional dos Sem-Teto (*International Year of Shelter for The Homeless)*. Naquele momento, não apenas os países pobres enfrentavam o fenômeno, como havia grande preocupação em países ricos como ressurgimento da extrema pobreza devido às mudanças no mundo do trabalho, nas condições de inserção social e nas políticas de bem-estar social. Contudo, o problema social e fenômeno urbano "morar na rua" não se tornou automaticamente um problema público, ao contrário, é uma questão que precisou ser identificada, analisada e para a qual a sociedade passou a demandar tratamento.

Diversos autores, especialmente Dewey (1927) há quase um século, chamaram a atenção para a natureza construída e sensível dos problemas sociais, para o fato de que a sua colocação em evidência na sociedade requer um trabalho de atores que formam um público e que interagem em alianças ou disputas em relação à instalação do problema nas agendas política e governamental. As ações públicas resultam de processos de problematização e esforço para dar visibilidade a uma situação incômoda e que envolvem diversos tipos de atores, arenas discursivas e práticas. Examinar a agenda pública requer considerar como o problema é identificado e delimitado, quais "empreendedores de causas" atuam para colocá-lo em evidência e propor formas de tratá-lo.

[1] O presente artigo é parte do projeto CSA/APQ-03449-16 apoiado pela FAPEMIG.

Conforme formula uma pesquisadora contemporânea,

> uma perturbação torna-se um problema social em um processo onde se envolvem atores que se mobilizam por identificá-lo, mostrar sua existência, inquerir sobre suas causas e defender soluções coletivas. Quando os poderes públicos se engajam na sua resolução, o problema social torna-se um problema público (MAURIN et al, 2013, p. 208, tradução livre nossa).

A presença de indivíduos, isolados ou não, sem domicílio e que vivem nas ruas das cidades ou em constante deslocamento pelo território é antiga como problema público, no sentido de situação que a sociedade e o Estado procuram controlar e regular. Historicamente, as ações mais comuns foram a repressão à mendicância e à circulação no território e, posteriormente, na era dos direitos sociais, passaram a ser adotados dispositivos de assistência.

Segundo Neveu (2005), as etapas de um processo que poderia ser chamado de "carreira do problema público" compreendem 5 operações: identificar, enquadrar, justificar, popularizar, colocar em uma política pública. Estas operações correspondem aos elementos principais identificados por Gusfield (2014)[2] em sua análise pioneira sobre como a definição de um problema visa abordar o interesse geral e a ordem pública, busca promover o bem público e propõe modos de regular a situação considerada publicamente problemática.

As primeiras operações mencionadas estão estreitamente conectadas, são elas: mostrar a existência do problema, anunciá-lo (ou denunciá-lo) e enquadrá-lo *(frame analysis),* isto é, delimitar e inserir em uma narrativa de interpretação ou promover mudanças na imagem como até então ele era percebido. A designação do morar na rua como problema público surge da conversão de um fato social em objeto de preocupação, debate e ação. Existem disputas entre atores com relação à delimitação e à interpretação do problema, suas causas e seus responsáveis, bem como com relação às práticas a serem adotadas frente a ele. Leitura, definição, delimitação do problema público e práticas mudam ao longo do tempo. É indispensável dar publicidade à existência do problema e à interpretação sobre ele, suas causas e responsáveis, além de ser necessária a justificação para a ação ou tratamento. Trata-se, pois, da formação de opinião pública, de um público determinado que se sente afetado pelo problema ou envolvido na proposição de formas de enfrentá-lo (SILVA, 2014). Constituem-se arenas onde narrativas, argumentos, justificações e proposições, são apresentadas por diferentes atores, frequentemente podem ser conflitivas e discordantes, em disputa para influenciar a interpretação sobre o problema público.

A politização de um problema ganha outra dimensão quando se demanda a sua inserção na agenda das políticas públicas; para tanto, é preciso tomar decisões (alternativas; elaboração/desenho) e implementar medidas (normalização; institucionalização, execução dos instrumentos da política). Forma-se um campo onde atuam promotores do problema (aqueles que o colocam, mantêm e problematizam na esfera pública) e donos do problema (a quem a sociedade atribui a função e autoridade para tratar o problema), com frequência associados a saberes profissionais e disciplinares.

O processo de formação e evolução de um problema público não ocorre em uma sequência linear ou um movimento para adiante sem volta atrás. Podem ocorrer descontinuidades, rupturas, mutação, e a superposição ou convivência de camadas elementos que pareciam superados. Além disso, a análise da trajetória de um problema público não se reduz à da sua emergência e de sua trajetória, e à dos interesses envolvidos. Trata-se também do exame dos obstáculos que dificultam que o problema ganhe generalidade, entre na agenda midiática e política, e seja traduzido em categorias institucionais e jurídicas. O entendimento da questão, tal como as estratégias de ação, está sujeito a mudanças, pois o fenômeno pode evoluir assim como os atores envolvidos. (BRODIEZ-DOLINO e RAVON, 2016, p. 35).

Brodiez-Dolino e Ravon (2016) apontam que, no caso da França, por exemplo, onde as mutações do *sans-abrisme* e de seu tratamento têm sido amplamente estudadas e permitiram identificar períodos de repressão à pobreza e à mendicância em que muitas pessoas pobres foram recolhidas em asilos e instituições fechadas, por vezes com trabalho forçado. Abolidos esses mecanismos, por muito tempo o problema não recebeu tratamento governamental sistemático. Posteriormente, os que viviam na rua se tornaram uma questão social, parte da grande pobreza, os excluídos da sociedade capitalista e tratados na perspectiva do direito à assistência pública, sem que, contudo, as práticas repressivas tenham desaparecido totalmente. No período de extensão de direitos sociais, a abordagem da assistencial se impôs, principalmente procurando limitar, pela gestão social, um problema que insistia em estender-se a partir dos anos 1970 com o desemprego e as mutações no mundo do trabalho. Nas últimas décadas do século XX o problema passou a ser encarado como questão humanitária que requer ações de urgência (CEFAÏ, 2013), o que é um paradoxo, pois está instalado como problema crônico tendo em vista que as políticas sociais até então não conseguiram solucioná-lo. Finalmente, entrou na agenda das políticas públicas o *housing firs*t, uma forma de abordagem do problema orientada à parcela de moradores de rua mais fragilizados principalmente quanto à saúde mental. Os tipos de ação anteriormente mencionadas não se excluem reciprocamente, porém em determinados períodos um enfoque se torna predominante e é visto com maior legitimidade.

[2] A publicação original da obra é de 1981.

A história do problema público em cada país é diferente. Também no Brasil, o fato de existirem pessoas morando nas ruas, praças e debaixo de viadutos não torna esta situação imediatamente um problema público. Para que isso ocorra é necessária uma construção do olhar, que a opinião pública, diferentes atores e analistas, empreendedores de causas ou não, mais do que enxergarem os moradores de rua identifiquem na sua presença no espaço público as questões sociais, políticas ou morais e, a partir disso, pautem estratégias de intervenção.

Na configuração do problema morar na rua as abordagens principais que se estabeleceram para sua regulação no Brasil são repressão, defesa de direitos humanos (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2015) e assistência social (BRASIL, 2009)[3]. Uma quarta abordagem, a do combate às drogas, particularmente ao crack, foi ganhando força na opinião pública e nas ações governamentais e gerou mudanças na imagem do problema. As interpretações como direito social, direito humano, combate às drogas, são mais recentes e não eliminaram completamente a repressão ao pobre exposto nas ruas.

Nas metrópoles brasileiras, até os anos 1990, pedintes e pessoas que ficavam nas ruas sem ter onde alojar-se eram vistos somente como um problema da ordem da caridade privada ou um problema de ordem pública que deveria ser abordado como questão de polícia e segurança urbana, por meio de práticas de expulsão apoiadas no enquadramento criminal pela lei da proibição à mendicância. A ação dos poderes públicos era pontual e assistemática, restando para as pessoas o atendimento em ações de caridade ou iniciativas de associações e entidades privadas. Os raros programas governamentais relacionados a este problema eram destinados principalmente aos migrantes, em ações que reforçavam a transitoriedade e não a permanência das pessoas na cidade. A Constituição Federal de 1988 provocou mudanças importantes que levaram à fundamentação das políticas sociais a partir da década seguinte e possibilitaram avanços na garantia de direitos sociais a setores empobrecidos da população. O tratamento do problema público morar na rua seria feito a partir de 2009 (BARBOSA, 2018).

A percepção e a interpretação do problema público do morar na rua, em todo o país, foram impactadas por acontecimentos ocorridos na cidade de São Paulo em agosto de 2004, quando 16 pessoas foram atacadas à noite enquanto dormiam na Praça da Sé e sete delas morreram. Agressões contra moradores de rua, incluindo assassinatos, não eram novidade na cidade e no país, porém, em meio às constantes notícias de criminalidade e violência, elas em geral não recebiam destaque na opinião pública ou junto às autoridades do Estado. Contudo, nesse caso que ficou conhecido como massacre da Sé, os crimes ganharam manchetes na mídia e rápida repercussão nacional e internacional, gerando intensa indignação na opinião pública e mobilização de organizações sociais (DE LUCCA, 2016). O acontecimento ganhou uma *segunda vida*, para utilizar expressão de Louis Queré (2012), com a repercussão geral e fixaram-se na memória coletiva as ideias de massacre, descaso, escassa vontade para encontrar os responsáveis, ausência de justiça e crimes sem culpados e punição.

Uma série de ações voltadas às pessoas que moram na rua, surgidas posteriormente, tem em alguma medida relação com a repercussão desses crimes. A Secretaria Nacional de Direitos Humanos da Presidência da República passou a receber informações de violência e discriminação contra pessoas em situação de rua, bem como buscou promover a coordenação das ações de diversos órgãos públicos para enfrentá-las. Isso, além de colocar o tema no governo federal, fortaleceu as mobilizações em defesa dos moradores de rua. Ademais, o enfoque dos direitos humanos e defesa da vida deu novo enquadramento ao problema morar na rua e contribuiu, desde então, para trazer para esse campo as Defensorias Públicas e o Ministério Público. O entendimento de que o morar na rua seria problema não apenas do espaço urbano e social, mas, também, questão de direitos humanos, ampliou e diversificou os atores envolvidos.

As diversas iniciativas que se seguiram no âmbito governamental, desde meados da primeira década do século XXI, demonstram que ocorreram tanto a identificação e colocação do problema em um marco normativo-institucional, como a sua normalização (com institucionalidade, orçamentos, atribuições, legislação, formação e capacitação de equipes profissionais, produção sistemática de estatísticas sobre os atendimentos e de estudos). No entanto, apesar das mudanças que foram se realizando na postura do Estado desde o final dos anos 1990 em relação à população em situação de rua, em muitas cidades os poderes públicos não deixaram de praticar ações com a perspectiva de controle e remoção das pessoas de modo a impedir que elas ocupassem os espaços públicos para viver.

O consumo do crack nos espaços urbanos brasileiros alterou a configuração do problema morar na rua e, com isso, entraram outros atores, especialistas e dispositivos no campo das políticas para a população de rua, tanto do âmbito da saúde, quanto mais fortemente do âmbito da segurança pública (ADORNO, 2016).

Em suma, o problema morar na rua instalou-se na agenda pública, passou por mutações, tem diversos empreendedores de causas e de políticas para denunciá-lo, abordá-lo e reduzi-lo. Tudo isto sem deixar de continuar sendo um problema sentido no cotidiano e com capacidade para afetar aos demais moradores da cidade

[3] Nesta parte sintetizamos parte da demonstração apresentada em Filgueiras (sd).

VISIBILIDADE, INVISIBILIDADE E HIPERVISIBILIDADE

Neste item discutiremos um dos elementos importantes da perspectiva da sociologia dos problemas públicos: o fato do problema ser visto e percebido. Paradoxalmente o morar na rua é um problema invisível e visível, inclusive hipervisível devido à exposição de corpos e pertences pessoais em espaços urbanos, políticos e midiáticos.

Na literatura acadêmica e nos documentos de órgãos públicos, de organizações não- governamentais e expressões de associações, com frequência são feitas associações entre a exclusão social da população de rua e sua invisibilidade. Porém, visibilidade e invisibilidade não se excluem. É comum afirmar que os moradores de rua não são vistos, que se trata de um problema invisível. Isso não corresponde totalmente à realidade, em primeiro lugar porque não é possível não os enxergar nos espaços públicos, nas calçadas e praças, apesar de ser verdadeiro que em certas circunstâncias essas pessoas busquem se esconder para não serem vistas ou pelo menos não ficarem demasiado expostas e desprotegidas. Outras, ao contrário, se esforçam por ficarem à noite em lugares expostos, justamente em busca de maior segurança e proteção.

Por indiferença, medo, ou não saber o que fazer, os demais habitantes da cidade, os transeuntes especialmente, parecem não enxergar as pessoas que vivem nas ruas. Contudo, são muitas as evidências de que sim os habitantes das cidades enxergam, se incomodam e se preocupam com essa presença. Comprovam isso, por um lado, em manifestações de intolerância, por vezes de violência, em reclamações feitas aos poderes públicos, e, por outro, organizando grupos de ajuda que vão ao encontro das pessoas nas ruas para fazer doações ou interagir com elas.

Pessoas que vivem nas ruas, ocupando – com seus corpos e objetos – calçadas, praças, baixios de viadutos e pontes, interstícios urbanos, são frequentemente consideradas como indesejáveis, fora do lugar, poluidores do espaço urbano. Circulam pela cidade, por serviços de atendimento, abrigos diurnos e noturnos, locais de distribuição de roupas e alimentos. Sua presença incomoda e perturba a ordem espacial, as normas de ocupação, circulação e permanência nos espaços da cidade.

Não é raro que diversos atores – da mídia, do poder público, políticos, associações, movimentos sociais – apontem a existência de pessoas morando na rua como reflexo claro do agravamento da situação econômica, ou questão social no país, ou descuido e ineficiência da prefeitura da cidade.

A mesma mídia que informa ou denuncia em reportagens sobre o tema também esconde ou não contribui para esclarecer ou tornar melhor conhecidos aspectos do problema (ROZENDO E MONTIPÓ, 2012; GIORGETTI, 2007). Seria mais correto afirmar que os meios de comunicação colocam em pauta o assunto apenas em certas circunstâncias (o frio, as chuvas, a ocorrência de casos de violência). São constantemente veiculadas nas mídias informações sobre quantos são e onde se concentram na cidade os moradores de rua, bem como a posição da cidade no ranking de maior população de rua do país, quais são os motivos pelos quais as pessoas foram viver na rua (exemplificados por relatos pessoais de entrevistados). Um levantamento de notícias publicadas em jornais de maior circulação em algumas capitais brasileiras em 2017 e início de 2018 permitiu constatar a grande quantidade de artigos que mencionam que há uso de drogas pelos moradores de rua, agressões, mortes e assassinatos, práticas de diversos tipos de delitos. Pessoas que moram na rua são tornadas visíveis quando se trata de associá-las às drogas, à criminalidade, à violência, à pobreza, à mendicância e à sujeira. Se estas associações predominam, existem, porém, são bastante menos numerosas nesses meios as matérias que abordam outros temas relacionados a moradores de rua (tais como suas organizações e movimentos; atendimento do poder público; suas histórias de decadência ou de superação, a descoberta de artistas e intelectuais que vivem nas ruas).

A forma predominante de identificar e dar publicidade ao problema "morar na rua" reflete as disputas narrativas e os argumentos dos demais atores e, por sua vez, os influencia. Em campanhas de críticas aos governantes locais tanto podem ser divulgadas situações consideradas como sendo tolerância ou leniência da administração municipal com os moradores de rua e descumprimento da função da prefeitura de ordenador do espaço, o que favoreceria a manutenção do problema. Por outro lado, há matérias jornalísticas que criticam o que apontam como descaso ou abusos do poder público prejudicando as pessoas que vivem nas ruas e, consequentemente, cobram ações ou mudanças de abordagem. Em suma, o assunto morar de rua pode ser usado de distintas maneiras como argumento crítico ou recurso de oposição. É um tema sempre disponível, que pode valer uma pauta, pois é assunto sensível seja qual for o foco. Trata-se de tema que pode vir a ser abordado como "cotidiano" ou como "acontecimento" (FRANÇA, 2012; QUERÉ, 2012).

Para colocar nas arenas midiáticas sua própria voz, seus relatos, ou o que alguns considerariam ser a visão real e sem estigma dos moradores de rua, surgiram em algumas cidades brasileiras diversos jornais e revistas, além de sites de organizações dos próprios moradores de rua ou de grupos que atuam junto a esse segmento. Esses veículos falam sobre a vida nas ruas, abordam temas relacionados à pobreza e à vulnerabilidade social, revelam pontos de vista sobre as políticas públicas dirigidas aos que estão em situação de rua. O primeiro foi o jornal "O Trecheiro – Notícias do Povo da Rua", criado em 1991 em São Paulo. Foram também adotadas no país experiências existentes em cidades de outros partes do mundo, com jornais elaborados para serem vendidos unicamente pelos moradores de rua (em sinais, pontos de ônibus, entradas de metrô) como fonte de renda para eles e que se apresentam como jornal de rua que dá visibilidade para aqueles que muitas vezes são pouco vistos e pouco ouvidos na sociedade. Essa mídia alternativa e o uso de recursos como *facebook* e páginas de internet por organizações e movimentos são parte de um processo que busca dar aos moradores de rua – ou ao "povo da rua" como preferem denominar alguns grupos - uma *"visibilidade desestigmadora"*, um valor social reconhecido, uma categoria social codificada de forma a reverter o estigma (ALMEIDA, D'ANDREA e DE LUCCA, 2008, p. 122).

Outra dimensão desse jogo de luzes e sombras, da estreita associação entre visibilidade e invisibilidade dos moradores de rua diz respeito ao poder público. Seria o "não fazer nada", ou "fazer muito pouco" para, de acordo com a forma como se vê o problema e o tratamento a ser dado, "resolver o problema", isto é, "assegurar direitos", "incluir", "limpar /liberar as ruas da cidade presença dessas pessoas". Nesse sentido, os que moram na rua seriam invisíveis porque pouco tomados em conta nas ações governamentais. No entanto, mais uma vez o termo invisibilidade deve ser questionado. O termo foi pertinente no sentido de que os moradores de rua não eram considerados na política social e, portanto, estavam visíveis apenas para serem reprimidos ou serem motivo de caridade. Contudo, uma vez que os moradores de rua foram incluídos em políticas públicas, independentemente da abrangência e qualidade delas, pode-se afirmar que as ações e programas sociais contribuiriam de certo modo a tornar o problema menos visível nas ruas, na medida em que há mais vagas nos equipamentos sociais, por exemplo. Também podem ser assinaladas ações deliberadas dos poderes públicos em certos períodos e em certas cidades, para levar os moradores de rua para áreas menos centrais, escondendo-os dos olhares, e até retirando-os temporariamente em momentos de eventos, como os jogos da Copa do Mundo de Futebol de 2014 em várias capitais de estados brasileiros (CNDDH (2014). Desse modo, "os diferentes diagramas políticos e políticas públicas voltados para atender os que vivem na rua são compreendidos como respostas orientadas a gerenciar o que se vê, com o olho do Estado, como um problema, e assim visar a minimizá-lo, contê-lo, regulá-lo ou escondê-lo" (FELTRAN e ARRETCHE, 2016, p. 7).

Os conflitos entre as políticas social e urbana se manifestam de distintas formas. Ao se tornar efetiva, a política social, suas ações e dispositivos podem provocar reações contrárias, como a resistência de residentes e comerciantes de bairros da cidade à instalação de um centro de acolhimento e apoio diurno à população de rua ou um abrigo noturno.

Deve ainda ser destacada a grande quantidade de estudos, eventos (fóruns, seminários, conferências) e publicações (cartilhas, relatórios, coletâneas) que, nos últimos anos, vêm dando evidência ao problema morar na rua no Brasil. Estas são iniciativas de movimentos sociais, organizações não governamentais e governamentais, de todos os poderes do Estado e nos três níveis da federação (ministérios, secretarias de estado, prefeituras, defensorias públicas, ministério público, legislativo) e também do mundo acadêmico. Instâncias diversas como fóruns, conferências e audiências públicas sobre o tema se constituem em arenas de narrativas, legitimação, disputas, poder e contrapoder.

Nessa tensão entre o que estaria ou não visível, a estatística é um recurso fundamental. Contar constantemente – em levantamentos, pesquisas, diagnóstico, censos – para saber a real dimensão do fenômeno e sua distribuição, para conhecer o perfil de quem vive na rua, estabelecer tipologias e distinguir categorias. Os estudos escrutinam e buscam conhecer em detalhes o perfil sociodemográfico da população de rua. São estudadas também suas trajetórias de vida, seus percursos e circuitos na cidade, suas estratégias de sobrevivência. Estes conhecimentos, estatístico e qualitativo, podem ou não serem utilizados para definir ações ou aperfeiçoar políticas públicas orientadas a quem mora na rua.

Os moradores de rua não são incluídos no Censo Demográfico realizado pelo governo brasileiro[4], outro motivo para que se diga que eles "não são visíveis". Diversos tipos de dificuldades aparecem quando se trata de quantificar a população de rua: sua localização pode dificultar percebê-los e chegar a abordá-los, principalmente à noite; a mobilidade dessa população não só dificulta como gera o risco de dupla contagem; extensão da área de busca e diversidade de locais de pernoite. Pesquisa nacional realizada em 2008 pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, buscou suprir a lacuna estatística, porém incluiu somente 71 municípios e considerou apenas os adultos em situação de rua. As estatísticas mais recentes divulgadas pelo governo federal sobre a população em situação de rua utilizam a informação do Censo SUAS nas edições recentes que registram o número de cadastrados no município que vive nas ruas. Trata-se evidentemente dos moradores de rua (que dormem nas ruas e pessoas albergadas) que são computadas porque estão cadastrados nos órgãos da política de assistência social para demanda de benefícios de transferência de renda ou prestação continuada.

[4] O Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua (CIAMP-Rua), instituído por meio do Decreto Nº 7.053/2009, demandou ao IBGE a inclusão desta população no Censo de 2024 (NATALINO, 2016).

Muitos municípios realizam censos ou estudos diagnósticos para dimensionar a população de rua nos seus territórios, com contagem em áreas centrais; zonas de alguma concentração e albergues. Tais pesquisas realizadas por iniciativa das prefeituras, dão conta, em primeiro lugar, evidentemente, da contagem e distribuição espacial dos moradores de rua. Em segundo lugar, caracterizam a população de rua segundo sexo, cor, idade, escolaridade, situação de migração (origem e há quanto tempo vivem na cidade), sempre distinguindo entre quem está "na rua" ou "em albergue". Em São Paulo, houve ainda coleta de informação sobre o entrevistado ser egresso do sistema penitenciário, condição de trabalho, receber benefícios de programas públicos e pensões. Na pesquisa realizada pelo governo do Rio de Janeiro há também informações sobre documentação que o entrevistado possui; doenças graves e deficiências; escolaridade; local e bairro de residência na cidade antes de estar na rua, seu histórico de moradia, situação de desemprego, se tem renda e de qual tipo, problemas mentais, contatos e rupturas familiares, violência doméstica, uso de drogas. Os estudos diagnósticos realizados para os governos municipais podem ainda incluir o mapeamento de entidades, organizações e iniciativas que dão suporte à população em situação de rua.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que apresentamos anteriormente sinaliza que as pessoas que vivem na rua, enquadradas ou não nas ações governamentais, estão sim visíveis, ainda que seja necessário considerar que as estatísticas precisariam ser mais regulares, completas e capazes de assegurar elementos de comparabilidade. Isto certamente ajudaria a revelar aspectos do modo de vida ou da realidade cotidiana dos moradores de rua que passem ainda despercebidos nos estudos.

O fenômeno da vida na rua é multidimensional e por qualquer lado que se analise, é resultado de um processo de desqualificação social. A heterogeneidade existe seja em razão de aspectos estritamente demográficos, seja em vista das distintas etapas do processo que leva alguém a tornar-se morador de rua, seja ainda porque há grande diversidade na forma como os indivíduos vivem a trajetória de chegada e permanência na rua. Ademais, a definição e a delimitação do fenômeno morar na rua e sua operacionalização em indicadores mensuráveis, confrontados com a vida real, com o cotidiano das cidades, esbarram em situações que questionam os enquadramentos para os propósitos das políticas públicas quanto a quem é o morador de rua. É o caso de pessoas que possuem endereço fixo, porém permanecem a maior parte do tempo nos logradouros públicos (pernoitam). O morador de rua se confunde com o migrante ou com o trabalhador pobre que eventualmente pernoita na rua porque sua casa é demasiado distante do centro. As fronteiras são móveis ou difusas em algumas situações, existem faixas porosas. É o que demonstram os resultados de uma pesquisa realizada em São Paulo, que dá conta da grande diversidade da população de rua nessa cidade, das diferenciações internas, das fronteiras entre segmentos, de perfis heterogêneos, dinâmicos e territorializados. Estatisticamente predominam homens (três vezes maior que o número de mulheres), sozinhos:

> Muitos entrevistados se consideram moradores de calçada, na tentativa de estabelecer uma diferença entre moradores de albergue ou de ocupações. Isso porque os que vivem nas ocupações utilizam os equipamentos destinados à população de rua, embora não se considerem vinculados a essa população.
> [...] a população moradora das ocupações ou aqueles que acessam formas alternativas de moradia temporária têm a mesma insegurança e estão no "fio da navalha" no que se refere a sua possibilidade de não dormir na rua. Eles formam o que denominamos uma faixa porosa, que estão em uma borda entre a rua e as ocupações e entre a rua e a periferia da cidade. No caso daqueles que vivem nos prédios ocupados na região da Sé, muitos utilizam os serviços da prefeitura, como os albergues e centros de acolhida para a Pop Rua, e aproveitam aas distribuições de comida e roupas feitas pelas entidades assistenciais e grupos que distribuem alimentos. Além disso, quando são desalojados, vários vão viver nas ruas. Quanto às famílias que vivem na periferia da cidade, foi possível observar e entrevistar aquelas que diante da pobreza vêm para a região central da cidade em busca de alimentos, roupas e brinquedos, também distribuídos pelas mesmas entidades que oferecem comida e objetos à Pop Rua. (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA, 2016, p. 69-70)

Nessa zona de fronteiras que se movem e de categorias que surgem, as ocupações de prédios vazios abandonados nas áreas centrais de algumas cidades brasileiras, por moradores de rua, mas não somente, trouxe novos componentes e desafios para o problema morar na rua. Essas ocupações mudaram as características das resistências e enfrentamentos com o poder público, as estratégias de luta, exigem outras respostas das prefeituras. Elas tiram algumas centenas de moradores de rua da visão imediata dos demais habitantes, comerciantes e visitantes da cidade.

A constante produção e difusão de informação sobre a vida na rua, que reiteradamente, seja qual for a cidade a que se refere o estudo, mostram a heterogeneidade existente debaixo da denominação "morador de rua", possivelmente parece não alterar a forma como são estes vistos pela maior parte dos moradores e visitantes da cidade. No cotidiano, no senso comum, possivelmente os transeuntes, afetados, incomodados, ou ameaçados pela existência dessas pessoas na cidade, os identificam de forma generalizada como corpos que dormem nos espaços públicos, "catadores de lixo", "mendigos", "viciados em crack".

Ao constatar-se que atualmente há maior visibilidade das pessoas que vivem nas ruas considerando a institucionalidade criada nas políticas públicas, seria importante conhecer como os moradores de rua percebem essa mudança. Samuel Rodrigues, um morador de rua, representante do Movimento Nacional da População de Rua/MG e membro do Conselho Nacional da Assistência Social, demonstra nas palavras citadas a seguir que as lógicas são múltiplas e que os que vivem na rua, ao serem tomados em conta na política pública, ao mesmo tempo são transformados pelo poder público em outra coisa, não são mais pessoas: "Veem em nós apenas objetos, uma espécie de coisa que está ali e que pode ser removida a qualquer momento para um lado e para outro... por vezes somos alvo de projetos, tratados como se fôssemos uma ponte ou uma obra qualquer que precisa de licitação, aprovação, entre outras burocracias" (MINISTERIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2010).

Ser incorporado às políticas públicas não significa exatamente deixar de morar na rua. O problema público deixou de ser tratado apenas com "repressão à mendicância" ou "remoção", para *também* ser tratado como gestão social, assistência, "direito à vida" e "prevenção e combate às drogas". Isso em lógicas políticas e possibilidades que podem combinar-se ou estar em conflito.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Rubem. De vestígios e de poder: "Não adianta maquiar o Minhocão, a Cracolândia anda". In: RUI, T.; MARTINEZ, M.; FELTRAN, G. (orgs). *Novas faces da vida nas ruas.* São Carlos: EdUFSCAR, 7-8. 2016, p. 197-221.

ALMEIDA, Ronaldo de; D'ANDREA, Tiarajú; DE LUCCA, Daniel. Etnografia comparada de pobrezas urbanas. *Novos Estudos Cebrap* n.82. 2008, p. 109-130

BARBOSA, José Carlos. *Implementação das políticas públicas voltadas para a população em situação de rua: desafios e aprendizados.* Dissertação (mestrado) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2018.

BRASIL. *Política nacional para a população em situação de rua*. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/cciViL_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7053.htm>. Acesso em: 8 jun 2018.

BRODIEZ-DOLINO, Axelle; RAVON, Bertrand. Le sans-abrisme au XXe siècle: reconfigurations d'1un problème public. In: PICHON, Pascale; GIROLA, Claudia; JOUVE, Élodie (coordonné par). *Au temps du sans-abrisme: enquêtes de terrain et problème public*. Saint-Étienne: Publications de l'Université de Saint-Étienne, 2016, p. 35-56.

CEFAÏ, Daniel. Grande exclusão e urgência social. Cuidar dos moradores de rua em Paris. *Contemporânea* n.3 vol 2, 2013, p. 265-286.

CENTRO NACIONAL de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua e Catadores de Materiais Recicláveis, CNDDH. *Relatório violações de direitos da população em situação de rua nos meses que antecedem a realização da Copa do Mundo*. 2014. Disponível em: <https://apublica.org/wp-content/uploads/2014/06/Viola%C3%A7%C3%B5es-Copa-do-Mundo-12- 06-14-1.pdf>. Acesso em: 8 jun 2018.

CHOPPIN, Katia; GARDELLA, Edouard; JOUVE, Elodie; PICHON, Pascale. La question SDF comme problème public. In: CHOPPIN, Katia; GARDELLA, Edouard (sous la direction de). *Les sciences sociales et le sans-abrisme.* Saint-Etienne: Publications de l'Université de Saint-Etienne, 2016, p. 101- 123.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Guia de Atuação Ministerial: defesa dos direitos das pessoas em situação de rua. Brasília: CNMP, 2015. Disponível em: http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/Guia_Ministerial_CNMP_WEB_2015.pdf Acesso em 28/4/2018.

DE LUCCA, Daniel. Morte e vida nas ruas de São Paulo: a biopolítica vista do centro. In: RUI, Taniele. MARTINEZ, Mariana. FELTRAN, Gabriel (orgs). *Novas faces da vida nas ruas*. São Carlos: EdUFSCAR, 2016.

DEWEY, John. *The public and its problems*. New York: Henry Hold and Co, 1927.

FELTRAN, Gabriel; ARRETCHE, Marta. Apresentação. In: RUI, T.; MARTINEZ, M.; FELTRAN, G. (orgs). *Novas faces da vida nas ruas.* São Carlos: EdUFSCAR, 7-8. 2016.

FILGUEIRAS, Cristina A. C. Morar na rua: realidade urbana e problema público no Brasil**. *Cadernos Metrópole*.** no prelo

FRANÇA, Vera R. V. O acontecimento para além do acontecimento: uma ferramenta heurística. In: FRANÇA, Vera Veiga; OLIVEIRA, Luciana de (Org.). *Acontecimento: reverberações.* Belo Horizonte: Autêntica, 2012, p. 39-51.

FRANGELLA, Simone. *Corpos urbanos errantes*: uma etnografia da corporalidade de moradores de rua em São Paulo. São Paulo: Annablume, Fapesp, 2009.

GIORGETTI, Camila. *Moradores de rua*: uma questão social? São Paulo: PUC-SP-EDUC, 2006.

. *Poder e Contrapoder: imprensa e morador de rua em São Paulo e Paris.* São Paulo: Fapesp/EDUC, 2007.

GIROLA, Claudia; JOUVE, Élodie; PICHON, Pascale. Introduction. In: . (coordonné par). *Au temps du sans-abrisme*: enquetes de terrain et problème public. Saint-Étienne: Publications de l'Université de Saint-Étienne, 2016., p. 9-29.

GUSFIELD, Joseph. *La cultura de los problemas públicos. El mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente*. Ed. Siglo XXI. Buenos Aires. 2014 [1981].

KASPER, Christian. *Habitar a rua.* Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas: UNICAMP, 2006.

MAURIN, Marine et al. Vocabulaire. Arpenter le domaine du sans-abrisme. In: CHOPPIN, Katia. GARDELLA, Édouard (sous la direction de). *Les sciences sociales et le sans-abrisme.* Saint-Etienne: Publications de l'Université de Saint-Etienne, 2016, p. 157-222.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *Direitos do morador de rua; um guia na luta pela dignidade e cidadania*. 1ª edição. 2010.

NEVEU, Erik. *Sociologie politique des problèmes publics*. Paris: Armand Colin, 2015.

SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA. Relatório *Final. Sistematização dos Resultados da Pesquisa Social Participativa.* São Paulo: SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA, 2016. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Pesquisa%20Social%2 0Participativa.pdf>. Acesso em: 28 abr 2018.

PICHON, Pascale; GIROLA, Claudia et JOUVE, Élodie (coordonné par). *Au temps du sans-abrisme*. Enquêtes de terrain et problème public. Saint-Étienne: Publications de l'Université de Saint-Etienne, 2016.

QUÉRÉ, Louis. A dupla vida do acontecimento: por um realismo pragmatista. In: FRANÇA, Vera Veiga; OLIVEIRA, Luciana de (Org.). *Acontecimento*: reverberações. Belo Horizonte: Autêntica, 2012, p. 21-38.

QUÉRÉ, Louis; TERZI, Cédric. Os fundamentos sensíveis da experiência pública. In: FRANÇA, Vera Veiga; OLIVEIRA, Luciana de (Org.). *Acontecimento: reverberações*. Belo Horizonte: Autêntica, 2012, p. 295-307.

ROZENDO, S.; MONTIPÓ, C. Fora de foco: uma análise da cobertura midiática sobre as pessoas em situação de rua. *Revista Ação Midiática* v. 2, n. 1, 2012. p. 1-16.

SILVA, Terezinha. Comunicação e mobilização: o movimento 'Não Foi Acidente' e a campanha em torno de um problema público no Brasil. *Intercom*, Revista Brasileira de Ciências da Comunicação, v.37 n.2. São Paulo, 2014, p. 113-132.

O POSICIONAMENTO SOBRE O PROGRAMA UPP NO DISCURSO DE FOTOS JORNALÍSTICAS DE FAVELAS DO RIO DE JANEIRO

Janaina Dias Barcelos – DECOM/CCHLA/UFRN

INTRODUÇÃO

Ao estudar a representação das favelas e de seus moradores em fotos jornalísticas do jornal "O Globo", podemos perceber como a implantação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), enquanto política pública, perpassa o discurso visual desse meio de comunicação de massa, colaborando para o engendramento de imaginários sobre esses lugares, essas pessoas e essa proposta de segurança pública, direcionando o olhar dos leitores do jornal para uma determinada visão de mundo, consequentemente para a formação da opinião pública.

Este trabalho pretende apresentar parte dos resultados da análise de 302 fotos jornalísticas sobre favelas cariocas publicadas em "O Globo" e algumas das reflexões que fizemos neste estudo, focando, para este artigo, na conexão dessa política pública de segurança com o discurso imagético das fotografias do jornal.

Inicialmente, não havia interesse específico em estabelecer relações do discurso fotojornalístico de "O Globo" com as UPPs, entretanto percebemos que tal tema se apresentaria de alguma forma e em algum momento de nossa investigação, a qual se insere no campo da análise do discurso jornalístico, a partir de uma perspectiva semiolinguística. A Teoria Semiolinguística entende o discurso como ato de linguagem, como troca comunicativa entre sujeitos que estabelecem estratégias para que tal troca se efetive, segundo um contrato e uma situação de comunicação (CHARAUDEAU, 2005, 2009, 2010).

A partir dos discursos que coloca em circulação, os meios de comunicação de massa contribuem para a construção de subjetividades, de modos de olhar para o outro, logo, de conhecê-lo e julgá-lo, a partir das representações sociais que mobilizam, as quais podem reforçar, muitas vezes, estereótipos negativos sobre determinados grupos sociais. Quando, nesse discurso, percebemos relações com políticas públicas, neste caso da área de segurança pública, conseguimos, ainda, identificar possíveis alinhamentos entre tais propostas e o posicionamento do veículo de comunicação. Tal debate é fundamental no contexto brasileiro, em que existe uma concentração da mídia em poucos grupos, o que contribui para a produção de discursos unificantes e generalizantes, em detrimento do direito a uma comunicação plural e diversa.

Apesar de as UPPs não terem sido foco da tese, elas foram empregadas como marco temporal para definição do recorte do nosso *corpus*. Como fato relevante na definição de políticas públicas de segurança no Rio de Janeiro, elas não poderiam ser desconsideradas, uma vez que, historicamente, tais políticas sempre estiveram intimamente ligadas ao engendramento de representações sociais sobre as favelas. Sendo assim, o primeiro ano verificado, numa análise piloto, foi 2012, por ser a data de instalação do maior número de UPPs no ano desde o início do programa, inclusive na maior favela do Rio, a Rocinha, e numa das maiores da zona norte, o Complexo do Alemão; na sequência, consideramos o intervalo de dois anos entre os períodos, 2010 e 2014.

O programa das UPPs começou a ser implantado no final de 2008 pela Secretaria de Segurança do Rio de Janeiro, sendo planejado e coordenado pela Subsecretaria de Planejamento e Integração Operacional. A proposta seria seguir os princípios da polícia de proximidade, que pressupõe a parceria entre a população e as instituições da área de Segurança Pública. O objetivo seria retomar permanentemente as favelas dominadas pelo tráfico. Seus idealizadores defendem o papel da pacificação no desenvolvimento social e econômico das áreas que recebem o programa, ao facilitar a entrada de serviços públicos, infraestrutura, projetos sociais, esportivos e culturais, além de investimentos privados.

Entre as críticas ao programa está o fato de a pacificação se fundamentar em uma instituição presa à cultura militar de repressão e punição e a interesses do Estado. Também pesam contra ele o uso de estratégias explícitas de violência e implícitas de controle social, conforme estudos de Bayarri (2015). Para o autor, a cidadania, em vez de um direito universal, apareceria como uma concessão dada pelo Estado aos residentes de favelas. Ele critica ainda os conceitos de ordem e de limpeza, característicos do traço militar, presentes em discursos que propõem limpar a favela, retirando os traficantes, para estabelecer a ordem.

A professora aposentada da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Maria Helena Moreira Alves, doutora em Ciência Política pelo Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT), é crítica contundente da política de segurança pública baseada em UPPs. Para ela, as comunidades onde há Unidades de Polícia Pacificadora instaladas vivem em um estado de exceção, em que as pessoas têm seus direitos constitucionais mais básicos desrespeitados no dia a dia[1]. Para estudar o assunto, a pesquisadora morou por seis meses em três diferentes favelas da cidade[2].

O FOTOJORNALISMO COMO DISCURSO PRODUTOR DE SENTIDOS

Logo de início, é importante compreender que abordamos a fotografia jornalística como discurso visual, logo, com intencionalidades e produtora de sentidos. Empregamos o conceito de fotojornalismo de Sousa (2004, p. 12), que caracteriza essa atividade jornalística como aquela que busca "informar, contextualizar, oferecer conhecimento, formar, esclarecer ou marcar pontos de vista (...) através da fotografia de acontecimentos e da cobertura de assuntos de interesse jornalístico". Para o autor, o fotojornalismo tem papel social relevante porque revela, expõe, denuncia, opina, informa, auxilia a conferir credibilidade ao texto verbal, além de permitir contemplar representações do mundo por meio de imagens.

Nesse sentido, outra discussão vem à tona, relativa ao contrato de comunicação entre o veículo jornalístico e seu público, baseado na credibilidade e na veracidade, e à carga de testemunho e verdade que a fotografia de imprensa carrega desde seus primórdios. Como prática de se ver e contar a realidade, como pontuam Tavares e Vaz (2005), o fotojornalismo, por meio da imagem, é um gênero que seleciona e organiza visualmente fatos do mundo, a partir de enquadramentos, ou seja, escolhas discursivas.

> Assim, o fotojornalismo se especializaria em enunciar o mundo visualmente. Além de conter informações, a foto jornalística produz algum tipo de conhecimento sobre as coisas e as pessoas do mundo, bem como abarca visões sobre esse mundo retratado (e recortado). Como aponta Dubois (1992)[3], a fotografia é um ato icônico, inseparável de sua enunciação, implica a questão do sujeito em processo. Ou seja, é um ato de comunicação que pressupõe interlocutores em dada situação na construção de um discurso visual. É gênero e é discurso. (BARCELOS, 2016, p. 38)

A fotografia jornalística comporta um aspecto aparentemente objetivo, oferecendo uma ilusão de transparência, que reforça sua credibilidade, diante da noção de testemunho e captação técnica de algo real. Em seus primórdios, a foto se prendia à ideia de reprodução, de imitação, devido a seu caráter analógico, porém foi se libertando dessas amarras e dessa marca inseparável da realidade ao longo do tempo, quando passou a ser compreendida como um discurso portador de sentidos, a partir de escolhas de linguagem. No entanto, essa ideia de mimese ainda repercute num discurso jornalístico que se apresenta como verdadeiro e digno de credibilidade.

---

1 Informações obtidas em entrevista concedida pela pesquisadora a Yan Boechat, do site medium.com. Disponível em: <https://medium.com/@Yanboechat/a-policia-mata-mais-hoje-do-que-na-ditadura-militar-a3695eac613e>. Acesso em 1 abr. 2019.

2 Em agosto de 2013, Maria Helena Moreira Alves publicou, em parceria com o historiador Phillip Evanson, o livro "Vivendo no Fogo Cruzado" (Unesp), em que analisa os impactos das UPPs nas comunidades cariocas.

3 Cf.: DUBOIS, Philippe. *O acto fotográfico*. Lisboa: Veja, 1992.

O indivíduo, quando acessa um veículo de comunicação informativo, logo se depara com as fotografias, plenas de sentidos possíveis. Muito mais que recurso ilustrativo, elas carregam discursos e intenções, além de serem resultado de negociações antes e depois de sua produção, até chegarem ao ponto de serem veiculadas. Assim, tais imagens constituem uma proposta de leitura sobre o mundo.

AS FOTOS JORNALÍSTICAS DE FAVELAS DO RIO DE JANEIRO

Muitas pessoas só têm acesso a determinadas informações – verbais, visuais, sonoras e audiovisuais – por meio dos meios de comunicação, uma vez que não temos a experiência do vivido, apenas o acesso mediado. No caso das favelas do Rio de Janeiro, é possível que boa parte dos leitores do jornal "O Globo"[4] não conheçam de perto uma dessas comunidade, a não ser por meio do que recebem pela mídia.

O público-alvo de "O Globo" são pessoas das classes A (15% dos leitores) e B (50% dos leitores) da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Apesar desse foco, ele já atinge 28% da classe C. O jornal é lido por homens (52%) e mulheres (48%), a maioria com ensino superior (39%) e médio (22%)[5]. Pesquisa sobre os hábitos de consumo do público leitor mostra que 80% possuem casa própria e 66% viajaram para o Brasil ou para o exterior nos últimos doze meses[6]. Essas pessoas, ao verem a favela e os moradores de favelas retratados por "O Globo", se informarão, conhecerão o tema e terão opinião sobre ele, a partir das representações sociais mobilizadas nesse discurso visual. Devido ao contrato jornalístico de credibilidade e veracidade, juntamente com o caráter de testemunho e a ideia de reprodução da realidade, o veículo pode produzir um efeito de real por meio da fotografia jornalística, capaz e reforçar a crença de que aquele lugar e aquelas pessoas são tal qual o jornal apresenta.

O risco, aqui, é a mídia manter um olhar simplificador que, segundo Derville (1997), recorreria a categorias generalizantes, uniformizantes, que deixam de revelar a diversidade de experiências, condições, perspectivas possíveis, fazendo circular discursos estereotipados e até estigmatizantes. O autor verificou que as periferias são noticiadas, em grande parte, quando palco de acontecimentos dramáticos ou espetaculares. Para Derville (1997), a própria triagem do que será ou não noticiado e mostrado se contrapõe à noção de espelho da realidade e fidelidade aos fatos, evidenciando que a atualidade resulta de uma construção, um colocar em forma e em perspectiva (*mise en forme, en perspective*), isto é, escolhas do que e como mostrar a partir de qual ponto de vista.

> Besnard (2005)[7] segue na mesma linha, ao afirmar que as fotos, na mídia, fazem parte de um *mise en forme de l´actualité*, presidida por uma intenção da publicação. Complementando esse raciocínio, em Montanola (2007, p. 215)[8], encontramos as expressões *mise en forme médiatique*, que para a autora é sinônimo de *mise en sens du réel*. Nesse caso, ela se refere ao fato de os meios de comunicação construírem o acontecimento de modo a buscar conferir determinado sentido a um recorte do real. Nesse processo, a autora entende que as rotinas jornalísticas promoveriam uma construção partilhada da atualidade, guiada por esquemas de representação, em adequação a expectativas estereotipadas de jornalistas, redações e leitores. (BARCELOS, 2016, p. 52)

Desde o surgimento das favelas no Rio no final do século XIX e início do XX, passando por seu desenvolvimento até os dias atuais, foram sendo construídas e disseminadas representações sociais sobre esses espaços urbanos e seus habitantes. E, nesse cenário, um dos produtores desses discursos que faziam tais representações circularem foi a imprensa.

Estudos de Valladares (2005) mostram que a elaboraçãos dessas representações sociais remonta a textos e imagens legadas por escritores, jornalistas e reformadores sociais do início do século XX, de diferentes tendências ideológicas e políticas, que, amplamente divulgados naquele momento, atuaram na criação de um imagináiro coletivo sobre as favelas e seus moradores, a partir de um viés que opunha favela e cidade, morro e asfalto.

---

4 O jornal diário "O Globo" existe desde 1925, pertence ao Grupo Globo, de propriedade da família Marinho. Segundo pesquisa de 2014 da revista "Forbes", a família Marinho, detentora do Grupo Globo (nova denominação das Organizações Globo), seria a mais rica do Brasil, com uma fortuna estimada em US$ 28,9 bilhões. O Grupo é o maior conglomerado de mídia da América Latina, donos de Rede Globo, Canal Futura, Net, Sky, Globosat, Sistema Globo de Rádio (Rádio Globo e CBN), jornais O Globo, Extra, Expresso e Valor Econômico, Globo.com, Editora Globo, gravadoras Som Livre e RGE, Globo Filmes, Globo Marcas.

5 Infoglobo (2019)

6 Infoglobo (2015).

7 Cf.: BESNARD, Véronique. *Mise en images du conflit afghan*. Rôles et utilisations de la photographie dans la presse internationale. Paris: L´Harmattan, 2005.

8 Cf.: MONTANOLA. Sandy. Représentations et stéréotypes de l´image médiatique des boxeuses de haut niveau. In: BOYER, Henri (dir.). *Stéréotypage, stereotypes: fonctionnements ordinaires et mises en scène*. Tome 1 – Média (tisation)s. Paris: L´Harmattan, 2007. p. 215-224.

Para se ter uma ideia, com a disseminação da ideologia higienista no final do século XIX, habitações populares na região central da cidade passaram a ser vistas como problema, e políticas públicas se direcionaram para o extermínio dos cortiços desses locais[9], considerados como lugar de pobreza, vagabundagem, crime, epidemias, ameaça, e cujos moradores pobres eram associados a classes perigosas (CAMPOS, 2007). Imagens referentes a esses espaços remetiam à negatividade, como a charge publicada em vários veículos da época, retratando o Morro da Favela, que já estava ocupado por ex-moradores dos cortiços destruídos e ex-combatentes que retornavam de Canudos e do Paraguai (SILVA e BARBOSA, 2005).

Figura 1 – Morro da Favela associado a sujeira, doença, falta de higiene, e o médico sanitarista Oswaldo Cruz, responsável por "limpar" a cidade durante o governo



FIGURA 2 Uma limpeza indispensável. "Oswaldo Cruz promove a limpeza do Morro da Favella, catando os piolhos que a infestavam e que ameaçavam a saúde da Cidade."
FONTE: Novais, Fernando Antônio. *História da vida privada no Brasil*. V3 (República da Belle Époque à era do Rádio). São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

Fonte: Silva e Barbosa (2005, p. 28)

O discurso da imprensa foi relevante na construção de imaginários sobre a favela ao longo do tempo, apresentando-a como um outro mundo separado da cidade, lugar de pobreza e marginalidade. Silva e Barbosa (2005) levantam uma série de exemplos dessas publicações:

> Em 1909, a revista *Careta*, na reportagem *O Rio desconhecido* dizia que, apesar de ter pessoas honestas, a favela era um antro de marginais e que deveria ser arrasada em nome da decência e da higiene; em 1927, o documentário *Como vivem os habitantes da Favella*, de Mattos Pimenta, responsabilizava o Morro pela corrosão da capital e de sua beleza, como lugar sujo, promíscuo e de horror. Em 1926 e 1927, uma campanha contra as favelas em prol da modernização e do embelezamento do Rio ocupou as páginas dos principais jornais da cidade, sustentada pelo Rotary Club, que reunia importantes setores econômicos da sociedade, conforme pesquisa de Valladares (2005). Diante das políticas remocionistas e da construção de parques proletários, o jornal *O Globo* assim se manifestava em novembro de 1941: "Fora da lei os donos das favelas! Vai ser derrubada a primeira cidade de folha-de-flandres e em seu lugar surgirão casas higiênicas para a população mais pobre do Rio" (PARISSE, 1969, p. 68-69)[10]. (BARCELOS, 2016, p. 104)

Estudo de Amoroso (2008), a partir do depoimento de quatro fotojornalistas que cobriam favelas nas décadas de 1960 e 1970, aponta que os discursos eram construídos com base na linha editorial de cada veículo: enquanto o jornal "Última Hora" favorecia cenas de crimes, tiroteios e bandidos conhecidos na época, o "Correio da Manhã" focava em aspectos políticos e sociais, com tom policial. O Morro da Providência, por exemplo, era percebido como lugar de "malandros e degenerados sociais, constituindo-se foco de promiscuidade e perigo local" (AMOROSO, 2011, p. 70). Percebemos, ao verificar as constatações do autor, que ambas as publicações se apoiavam em critérios negativos para a seleção das notícias sobre as favelas, como violência, pobreza e sofrimento, o que reforçava o imaginário que começou a ser estruturado no final do século XIX e início do XX.

A partir dos anos 1980 até a década de 2000, Baiense (2014) identifica algumas transformações no discurso jornalístico sobre as favelas cariocas, em análise dos veículos "O Globo" e "Jornal do Brasil". Até meados dos anos 1990, a favela era enquadrada como lugar de ausência e os favelados, como vítimas da sociedade. Com o aumento da criminalidade e do tráfico de drogas, a cobertura jornalística adota tom espetacular, apresentando as favelas como lugar de risco. A autora destaca que o imaginário da favela como lugar da violência decorre de múltiplos fatores[11], porém ressalta o papel preponderante da mídia para reproduzir e fixar essa visão.

9 Em 1886, a iniciativa de remoção ganha reforços com o Conselho Superior de Saúde Pública e a pressão do governo para expropriar os cortiços e destruí-los. Um marco nas ações do poder público foi a destruição do cortiço Cabeça de Porco, em 1893, o maior da cidade, no local onde futuramente passaria a atual avenida Rio Branco.

10 Cf.: PARISSE, Luciano. *Favelas do Rio de Janeiro: evolução – sentido*. Rio de Janeiro: PUC, 1969.

11 A territorialização das favelas pelos traficantes, o aumento da criminalidade nos centros urbanos, a descrença nos políticos, por exemplo.

Em nosso estudo, a partir do levantamento de referências bibliográficas diversas sobre o tema, percebemos que o surgimento e o desenvolvimento das favelas cariocas foram acompanhados de visões sobre esses locais e seus habitantes, produzindo e consolidando uma memória discursiva sobre eles e seus respectivos imaginários, muitos deles associados a pobreza, desorganização e perigo. As "soluções", via políticas públicas, geralmente, relacionavam-se a processos de remoção e repressão. Um dos imaginários que repercute ainda é o de local de perigo. O que nos ajuda a entender as relações discursivas jornalísticas que envolvem favelas e UPPs.

Com o aumento da taxa de homicídios, roubos e outros crimes na cidade do Rio de Janeiro e com o domínio territorial das favelas pelo tráfico de drogas, cresce a associação entre criminalidade e pobreza. A mídia oscila entre defender políticas para reduzir as desigualdades e aumento da repressão policial, colaborando para a circulação de discursos que advogam o uso da força e da violência no combate ao crime. Nos anos 2000, eleva-se a sensação de insegurança no Rio de Janeiro, e o discurso da mídia, segundo Baiense (2014), foca naquele que está fora da favela como vítima.

AS UPPS, AS FAVELAS E A IMPRENSA

Se consideramos um contexto em que impera a cultura do medo e a estigmatização das favelas, uma política pública de pacificação surge como "solução ideal". Segundo Baiense (2014), a imprensa enquadra o caráter pacífico das operações policiais e o Estado como agente que vai libertar a sociedade do tráfico e incorporar as favelas à cidade. O enquadramento midiático, portanto, dá-se a partir da criminalidade e das UPPs como solução para a violência urbana, do viés da segurança pública. A autora lembra que, quando se propõe pacificar, pressupõe-se que há uma guerra: um estado de guerra e um território em guerra.

Fizemos um levantamento de vários estudos que relacionam favela e UPPs, antes da análise de nosso *corpus*[12]. Bayarri (2015) ressalta que a incorporação do conceito de pacificação contribui para a construção de uma fronteira via estigma entre os membros "normais" de uma favela e os criminosos, provocadores da desordem, posicionando estes últimos como origem-raiz das carências nas favelas. O pesquisador aborda a questão do imaginário da violência que pesa sobre tais espaços urbanos, devido à generalização que as torna homogêneas, a despeito das várias diferenças existentes entre e no interior delas, remetendo a representações sociais que foram se cristalizando com o tempo. Ele destaca que as próprias políticas aplicadas seriam consequência desse imaginário. Ao generalizar, aplicar-se-iam políticas homogêneas, considerando igual qualquer lugar sem a presença do Estado, mas com presença de tráfico armado, sem levar em conta suas diferentes realidades. Para o autor, a política das UPPs seria cega a esse perfil múltiplo, reduzindo à essência seu sistema classificatório, o qual enquadra a favela como espaço onde vivem pobres, potenciais criminosos.

Por outro lado, Burgos *et al*. (2011) apontam que a subordinação da agenda social à policial, a se seguir à ocupação, com a promoção do acesso a iniciativas de inclusão social, tenderia a gerar uma desconstrução da favela como local por excelência da criminalidade. Assim, o acesso à cidadania passaria a se confundir com o discurso da pacificação. Além disso, os autores discutem que as UPPs obrigaram o discurso político a complexificar o debate em torno da segurança pública, ao focarem no objetivo de acabar com a circulação de armas nas mãos dos traficantes nas comunidades, em vez da pretensão de acabar com o tráfico.

A cobertura dos jornais "O Globo" e "O Dia" sobre a ocupação da Vila Cruzeiro e do Complexo do Alemão em 2010 foi objeto de análise de Matheus e Silva (2013). Os autores verificaram que as reportagens sobre esse acontecimento colocaram o morador da favela como vítima, libertada pelo Estado do domínio do tráfico. Eles ainda mencionaram que os jornais, até 2013, não admitiam sinais de suspeição sobre a eficácia do projeto das UPPs. Tal percepção se aproxima daquela apontada por Baiense (2014) e Rocha (2010). O estudo apresenta algumas fotos jornalísticas para exemplificar o discurso dos jornais, nas quais o traficante é visto como responsável pela "guerra", os policiais surgem como guerreiros e heróis, como emissários da paz, e os favelados, como pessoas que agora estão livres do tráfico e podem voltar a ter esperança.

A relação entre a instalação das UPPs, os megaeventos no Rio e as representações das favelas e dos favelados foi o foco do trabalho de Palermo (2013), que verificou o discurso do governo sobre as UPPs na mídia carioca e o conteúdo do Dossiê da Candidatura do Rio de Janeiro à Sede dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016. O autor concluiu que há um objetivo não declarado do projeto das UPPs, presente nos não ditos, de vigilância e controle das comunidades que recebem essas Unidades de Polícia, e o qual revela uma faceta de continuidade do tratamento das favelas como problema, tanto territorial quanto de violência. Para ele, opera-se a partir de uma representação estigmatizada das favelas como ameaça, como iminente perigo social, logo, como locais que precisam ser vigiados e controlados pelo Estado via força policial.

12 Esclarecemos que, a partir deste trecho deste artigo, trazemos, de modo adaptado, o texto de nossa tese, para evitar citações excessivas da própria autora, destacando que tais informações estão disponíveis na tese completa, no repositório de teses da biblioteca da UFMG, porém não foram publicadas ainda em revistas científicas, nem em anais de eventos.

Também sobre o discurso da mídia envolvendo UPPs, megaeventos e segurança pública, o artigo de Freitas *et al*. (2010) reforça a mudança de enfoque que os veículos de comunicação adotaram na construção de um imaginário de paz e felicidade. Na análise comparativa das coberturas do réveillon (2008/2009 e 2009/2010) e do carnaval (2009 e 2010) pelos jornais "O Globo" e "Jornal do Brasil", o estudo mostrou que o discurso da violência, com textos sobre denúncia de balas perdidas na orla, violência em Copacabana e a festa de ano novo dos traficantes, foi substituído por um discurso de alegria e tranquilidade, com destaque para a presença das UPPs na zona sul e a garantia da segurança e paz. No carnaval de 2010, não houve notícias de violência urbana.

Esses resultados encontram ressonância nas discussões de Burgos *et al*. (2011), que apontam como as UPPs receberam apoio da grande mídia, peça-chave na visibilidade e no discurso de êxito do programa e relevante na obtenção do apoio da opinião pública. Os autores citam que, desde o início, logo após a ocupação da primeira favela, a grande imprensa já conferia projeção à UPP desproporcional ao seu alcance na época. Relacionados ao apoio da mídia, encontram-se o apoio do empresariado e a preparação do Rio para receber megaeventos internacionais, com a consequente oportunidade de negócios que vem na esteira desses eventos.

Percebemos que o discurso da mídia é capaz de colaborar para o fortalecimento do discurso da força como solução, o que pode gerar aceitação e apoio das ações policiais por parte de segmentos da população. Porém, é possível compreender que a imagem do morador de favela passou por ressignificações, do miserável, do marginal em potencial, para a vítima do tráfico, apontados por estudos como os de Silva e Barbosa (2005), Baiense (2014), Matheus e Silva (2013) e Rocha (2010). Tal discurso também se apoia na busca da construção de uma imagem das forças policiais como heroicas, instrumento do Estado para a retomada da liberdade, o que poderia continuar reforçando o discurso do uso da força, porém pelo viés do "salvador" em vez da insegurança.

O QUE NOSSO CORPUS MOSTROU

Na análise geral, os resultados do estudo de 302 fotografias de favelas cariocas publicadas em "O Globo" nos meses de setembro, outubro e novembro, dos anos 2010, 2012 e 2014, identificamos que as UPPs ocuparam boa parte das pautas, sendo um forte critério de noticiabilidade no período investigado. Os temas mais presentes foram tráfico de drogas (41%), a maior parte com foco no combate a esse tipo de crime; UPPs (26%), com diversos enfoques, e Eleições (12%), já que nosso recorte acabou por contemplar anos eleitorais. Fundamental ressaltar que a ação policial perpassa todas essas coberturas.

Podemos inferir que, como as UPPs geralmente estão ligadas ao combate ao tráfico de drogas nas comunidades ditas pacificadas, a maior parte do enquadramento dos temas as engloba. Entretanto, temos que levar em consideração a especificidade de um acontecimento de 2010, que foi a ocupação da Vila Cruzeiro e do Alemão, o qual contribuiu para a elevação do número de imagens referentes ao tema combate ao tráfico de drogas, ou como o nome da vinheta do jornal "O Globo" diz, "A Guerra do Rio", diretamente associada à dicotomia paz x guerra. De qualquer maneira, mesmo se não levássemos em conta a cobertura maciça da tomada da Vila Cruzeiro e do Complexo do Alemão pelas forças de segurança pública, esses três temas – tráfico, UPP e eleições – ainda seriam os mais presentes na cobertura do jornal no período analisado, nessa ordem.

Verificamos que o tema UPP aparece majoritariamente em cenas da vida cotidiana e de policiamento, porém de maneira bem menos ostensiva que nas imagens sobre tráfico de drogas. A iconicidade nos aponta uma vida tranquila na maior parte das favelas fotografadas, em que os habitantes convivem bem com a polícia e podem seguir suas rotinas. Ao olharmos para essas cenas, o imaginário da tranquilidade e da segurança pode ser acessado, no entanto, associado ao tema pacificação, o que nos leva a estabelecer conexões do tipo favela-polícia-paz. Os moradores aparecem como protagonistas mais vezes, geralmente para ilustrar essa tranquilidade e os benefícios da UPP para suas vidas, e também em fotos onde não vemos a presença policial.

Desse modo, parece-nos que o jornal teria um projeto de fala claro de defesa do atual modelo de segurança pública que contempla a instalação de UPPs como solução para a questão do tráfico. As imagens de "O Globo" buscam, na maioria dos casos, apontar o lado positivo das Unidades Pacificadoras. Apesar de também publicar imagens de ações militares de implantação dessas Polícias, elas são em menor número quando a pauta é especificamente a UPP. No caso das cenas com operações militares ostensivas, geralmente a pauta é combate ao tráfico de drogas, mesmo que tais ofensivas sejam para que possam ser instaladas, futuramente, UPPs naquelas favelas, como foi o caso da ocupação da Vila Cruzeiro e do Alemão.

Esse foi o acontecimento de maior visibilidade tanto pela dimensão da operação, quanto por sua cobertura espetacular. Parece-nos que o jornal funcionou como uma "vitrine" que exibiu a capacidade do Estado para agir, sua força e o sucesso ao "vencer a batalha", como constatamos nas análises do tema tráfico. A cobertura desse acontecimento teria funcionado como uma espécie de modelo do potencial do Estado para lidar com situações desse tipo, uma narrativa exemplar para servir de lição.

Do grupo de imagens que focam na pauta UPP, encontramos apenas quatro que exibem um aparato militar mais potente, que pode ser ligado ao imaginário da guerra. Dessa forma, parece haver uma separação na cobertura jornalística e fotográfica que associaria operações de guerra a combate ao tráfico e cenas de tranquilidade, segurança e convivência pacífica a UPPs. Interessante haver essa divisão nos tipos de cobertura, já que os temas tráfico e UPP são intimamente conectados. Essa estratégia discursiva poderia revelar a intenção implícita de promover as associações que citamos, numa possível defesa do atual programa de segurança pública para favelas do Rio.

Como as UPPs envolvem forças policiais, é importante mencionar que, do total das fotografias do *corpus*, cerca de 40% trazem a presença de forças de segurança pública, seja retratando militares em operações especiais ou em policiamentos de rotina, ou destacando veículos da corporação, entre carros e blindados. Se somarmos as fotos que trazem policiais efetuando a prisão de criminosos, o número de fotos com as forças de segurança sobe para 50% aproximadamente.

Das fotos com a presença de forças de segurança, em cerca de 60% elas aparecem em cenas onde há moradores, sejam estes como atores ou como figurantes. Nos outros 40%, vemos apenas a presença da polícia, tanto em fotos com indivíduos ou grupos fardados, quanto acompanhados de veículos a trabalho, sejam eles viaturas ou blindados.

Seguindo em nossa análise, identificamos que as forças de segurança pública reúnem duas categorias de imaginários: o da segurança e o da cordialidade, que acabam se conectando a outros. Na primeira, entram imagens que mostram a supremacia dos militares, seja por seu aparato bélico, por cenas de ação, pela prisão de criminosos; na segunda, vimos momentos em que residentes e policiais se integram por meio de gestos cordiais ou de uma convivência pacífica, a despeito das operações que ali ocorrem. Esses aspectos foram as principais regularidades encontradas no grupo de imagens analisadas em relação à presença das forças de segurança pública.

Percebemos também que as cenas de ação militar, as quais resgatam imaginários ligados à guerra, foram mais comuns em favelas da zona norte, enquanto, na zona sul, predomina a ideia de calma, estabilidade e convivência pacífica. Isso pode passar ao leitor a visão de que as favelas da zona norte sejam muito mais perigosas que as da zona sul, onde mora parte das classes A e B da cidade, logo, público-alvo do jornal "O Globo". Tal modo de apresentação pode colaborar para a construção de um imaginário de paz na zona sul, passando tranquilidade para o público do jornal, já que, agora, em locais como Rocinha, Santa Marta, Cantagalo e Babilônia, "já pode subir" e até "se misturar".

A ideia de cidade partida parece ir além da dualidade morro x cidade formal, pois haveria também uma divisão entre o que acontece próximo da maioria dos leitores, na zona sul, e distante, na zona norte, relembrando que a zona oeste permanece praticamente invisível nas coberturas, realizadas de modo bastante pulverizado.

Ao refletir sobre as imagens dos militares em ação, visualizamos algumas subcategorias: operações de guerra, prisões e policiamento cotidiano. Além dessas três, também trabalhamos com integração com a comunidade. Assim, acreditamos cobrir os dois imaginários que identificamos de modo mais explícito.

Na subcategoria operações de guerra, agrupamos as imagens que trazem tanques e cenas de ação com armamento ostensivo. Os imaginários bélicos são mobilizados em grande parte delas, pela exibição de tanques e outros veículos pesados, helicópteros, fuzis, uniformes e capacetes. Muitas imagens mostram vários policiais em ação, passando a ideia de que o efetivo é grande na operação, colaborando para um imaginário de supremacia e de força. Também fortalece esse ponto de vista o fato de muitas cenas revelarem ação, movimento.

Ao olharmos para as fotos em que aparecem tanques e blindados, se não soubéssemos o contexto, ficaria difícil imaginar que se trata de uma operação numa cidade que não está em guerra, pois o que as imagens passam é um verdadeiro aparato bélico de grande porte, que acessa outras imagens já vistas de guerras pelo mundo afora. Como sabemos que o país não está em guerra, é impressionante verificar que esse tipo de arsenal é mobilizado numa operação urbana em determinados pontos específicos de uma cidade: as favelas. Dessa maneira, promove-se uma associação entre guerra e favela, que pode naturalizar um discurso que apresenta esse tipo de ação nesses locais como necessária, ao mesmo tempo em que reforça a representação social de favela como local de perigo (assim como numa guerra) e violência, decorrente desse estado de coisas, além de fortalecer o discurso da necessidade da chamada pacificação. Afinal, paz e guerra são lados de uma mesma moeda.

Portanto, ao nos depararmos com a exibição da favela como um cenário de guerra, podemos acessar discursos recorrentes que veem esses aglomerados como problema a ser solucionado, como local de marginalidade, de ameaça. Essa relação interdiscursiva pode reforçar o imaginário da favela como outro lugar, diferente de "nós", que precisa de alguma solução. E, historicamente, temos visto que as políticas públicas têm se voltado para remoções e repressão policial, que não "solucionam" a raiz da questão, arraigada nas desigualdades sociais e na ausência de ações do Estado que garantam a cidadania dos residentes em favelas e periferias, bem como no fortalecimento do tráfico de drogas e na corrupção que envolve a polícia e a própria política.

Em relação ao policiamento cotidiano, sem operações táticas, ocupações e ações do gênero, em que os militares se encontram no ambiente da favela em seu dia a dia, chama atenção o fato de os moradores conviverem com essa presença constante como se isso fosse a regra e não a exceção. Em várias fotos, as pessoas parecem seguir sua rotina, a despeito da presença da polícia. Esse tipo de discurso imagético pode engendrar um discurso de naturalização da situação, como se fosse comum ter policiais todos os dias na sua rua e na porta de sua casa. Essa postura dos residentes é encontrada tanto em fotos que exibem policiamento cotidiano quanto em algumas de momentos de operações especiais.

O que a maior parte das imagens com presença das forças de segurança parece indicar é que esses atores fazem parte do cotidiano das favelas. Tanto pela quantidade de fotos e de temas nos quais estão envolvidos, quanto pelo modo como são apresentados visualmente. Seja em operações de guerra, seja no policiamento cotidiano, essa figura é constante nesses aglomerados urbanos do Rio de Janeiro. Ao exibir essa presença maciça, pode-se pensar em duas questões: na mobilização de um imaginário de segurança por eles estarem lá, no controle da situação; e/ou na naturalização de uma situação como sendo típica de favelas, representada como local de perigo que necessita de intervenção. Seja em qual caso for, o militar aparece como aquele que está no domínio, que tem poder e força, que está preparado para vencer a guerra.

Interessante observar, ainda, que apenas nas fotos em que identificamos momentos de convivência pacífica e cordialidade entre moradores e policiais, há algum tipo de postura ativa do morador, que participa da cena. Nas outras, eles aparecem como figurantes, que caminham, que passam por ali, que observam, como se fosse rotineiro ter militares por todo lado, inclusive fortemente armados. Esses habitantes não são identificados, nem nomeados nas legendas; são anônimos, mais um em meio a tantos. Os protagonistas nessas imagens não são eles, mas sim os policiais.

Nossa metodologia consistiu na análise das imagens a partir de cinco categorias: a) tematização (tema da pauta); b) figuração da cena (o que a superfície da imagem mostra) ; c) linguagem fotográfica (planos e ângulos); d) intericonicidade (relação entre imagens); e) imaginários sociodiscursivos (visão de mundo proposta a partir da mobilização de representações sociais no e pelo discurso).

Nossa base foi a Teoria Semiolinguística, numa análise do discurso que busca compreender e descrever o funcionamento dos signos produzidos pela e na sociedade e que nela circulam. Entedemos discurso como ato de comunicação sócio-historicamente determinado, como uma maneira de apreender a linguagem, de utilização da linguagem por sujeitos em dado contexto. E linguagem compreendida como sistema social e histórico de representação do mundo. Isto é, como forma social de comunicação e significação.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das fotos de nosso *corpus*, conjuntamente com o levantamento de referências bibliográficas sobre o tema, conduzem-nos à percepção de que o jornal "O Globo" apresentaria um posicionamento implícito, identificado por meio da análise do discurso das fotos jornalísticas publicadas no período analisado, favorável à política de segurança pública representada pelo programa de Unidades de Polícia Pacificadora.

Grande parte das imagens, observadas em sua iconicidade e em seus aspectos conotativos, indica tal postura, apresentando ao leitor uma proposta de leitura do mundo, a qual entenderia que essa vertente pacificadora – em contraponto com uma situação imageticamente retratada como sendo de guerra – seria uma solução positiva para a cidade. Além disso, esse olhar pode colaborar para manter o estigma das favelas como lugar de crime e perigo, logo, que precisa de intervenção via uso da força.

Observar a presença de tanques de guerra e militares em ação na cidade, como estratégia de ocupação de favelas, validadas por uma política pública de segurança, proporciona a relação com imaginários ligados à violência e ao medo e, ao mesmo tempo, à força e à segurança, dependendo de quem olha a imagem: se mora ou não em favela, por exemplo.

Considerando que o público do jornal "O Globo" são, principalmente, indivíduos das classes A e B da Região Metropolitana do Rio, como já mencionamos, pode-se ter um projeto de fala que aponte a força e o poder do Estado em ação, de forma a garantir a segurança de quem mora "do lado de cá", na chamada cidade formal. O reforço desse tipo de imaginário fortalece as representações da favela como um lugar perigoso que necessita de intervenção militar, a despeito de outras características do lugar e de seus moradores, além de manter a ideia de cidade partida.

Lembramos que a maior parte das fotos do *corpus* foi captada antes da realização da Copa do Mundo no Brasil e que poderia haver intenção de tranquilizar as pessoas quanto à segurança, bem como mostrar que o Estado teria o controle da situação, vide a quantidade de reportagens sobre as UPPs e o processo de pacificação. Mesmo porque, em 2016, ainda seriam realizados os Jogos Olímpicos. A impressão é de que as favelas da cidade estão sob domínio das forças de segurança pública, sendo a zona norte ocupada por um arsenal bélico e a sul, já pacificada. Fica a sugestão de dar continuidade ao estudo, contemplando esses períodos subsequentes.

Se pensarmos qual a linha editorial do jornal "O Globo", podemos inferir um posicionamento favorável a esse tipo de política pública, o qual interfere na escolha de o que e como publicar, com qual intenção. Apesar de se colocar como um veículo voltado para o interesse público, não se diz claramente o que seria esse interesse, como mostram estudos de Moreira (2006). Ficam claros a defesa da economia de mercado, o apoio declarado a candidatos a cargos eletivos em editoriais e o apoio a programas e ideias que se coadunem com os princípios do jornal, porém sem aprofundamento no que implicariam essas posições.

Os Princípios Editoriais do Grupo Globo, lançados em 2011, apontam para um jornalismo "isento" e "sem viés", o que, na verdade é uma impossibilidade inerente à própria linguagem. Além disso, sabemos que o sistema de mídia brasileiro se caracteriza pelo monopólio familiar dos meios de comunicação, pela pequena diversidade externa do ponto de vista político e pelo viés conservador. Isso pode ser confirmado pelos estudos de Azevedo (2006, p. 90), que identificou, na grande imprensa, "um jornalismo orientado prioritariamente para as elites e permeável à influência dos públicos fortes[13]".

> Orientados para a elite e os formadores de opinião, estes jornais compensam a baixa penetração nas camadas populares com a grande capacidade de produzir agendas, formatar questões e influenciar percepções e comportamentos tanto no âmbito político-governamental quanto no público em geral (AZEVEDO, 2006, p. 95)

Estudos como os de Azevedo (2006), bem como o entendimento de que a opinião de "O Globo" expressa o posicionamento da família Marinho, ajudam-nos a perceber as relações da mídia brasileira com a política e seus direcionamentos e intencionalidades. Sabemos que esse posicionamento acaba por interferir, mais ou menos explícita ou implicitamente, nos enfoques das matérias jornalísticas de várias editorias e, consequentemente, na seleção das fotos a serem publicadas.

Em um país no qual cinco famílias[14] controlam metade dos meios de comunicação com maior audiência[15] (a maior parte nas mãos do Grupo Globo), é fundamental refletir sobre como seus veículos de informação abordam políticas públicas que afetam a vida do cidadão. Cidadão este que tem o acesso à informação como um direito humano fundamental numa sociedade democrática.

Tal concentração é possível porque o parágrafo 5º do artigo 220 da Constituição Federal Brasileira não foi regulamentado pelo Congresso, nem há medidas eficazes de acompanhamento e controle. Segundo o documento maior da nação, "os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio". Além disso, não há restrições à propriedade cruzada dos meios de comunicação (com exceção da tv paga). Isso permite o domínio de vários segmentos. Esse cenário é problemático porque, por um lado, reduz a possibilidade de pluralidade de pontos de vista, a independência e a transparência e, por outro, favorece a interferência de interesses econômicos, políticos e religiosos na produção dos conteúdos.

13 O autor chama de "públicos fortes" aqueles "constituído pelos grupos que possuem recursos políticos, simbólicos ou econômicos suficientemente fortes para produzir agendas e tomada de decisão e influenciar a opinião pública" (AZEVEDO, 2006, p. 98-99).

14 Família Marinho (Grupo Globo), família Saad (grupo Bandeirantes), família Edir Macedo (Record), família Sirotsky (RBS) e família Frias (grupo Folha).

15 Fonte: pesquisa Monitoramento da Propriedade da Mídia (*Media Ownership Monitor* ou MOM), financiada pelo governo da Alemanha e realizada em conjunto pela ONG brasileira Intervozes e a Repórteres Sem Fronteiras (RSF). Disponível em: https://brazil.mom-rsf.org/br/. Acesso em: 3 abr. 2019.

> A pluralidade e a independência da mídia são elementos chave da democracia, porque a existência de meios de comunicação diversos, livres e independentes resulta, potencialmente, na circulação de um maior número de informações e de pontos de vista divergentes. A quantidade e a qualidade da informação, a diversidade e o confronto de concepções em circulação são essenciais para que a população faça parte da definição dos rumos do país, acompanhe as ações dos governantes e cobre a realização de suas demandas. Por outro lado, a concentração no mercado de mídia dá aos proprietários dos meios de comunicação uma influência desproporcional na formação da opinião pública e no exercício do poder. Além disso, impede que informações alternativas e pontos de vista divergentes cheguem à população, dificultando o controle social. (BANDEIRA, p. 34)

Uma das bases da democracia é o acesso à informação plural e diversa, com várias vozes em circulação, o que não ocorre num sistema concentrado, ou seja, muitos meios nas mãos de poucos. Juntando a tudo isso a consciência de que os discursos, sejam verbais ou visuais, carregam intencionalidades, compreendemos que, quando veiculados por poucos que detêm a maior parte da audiência, a tendência à formação de uma opinião pública com base em posicionamentos únicos é muito maior. Nesse sentido, as representações sociais mobilizadas por tais discursos – como o de favela enquanto lugar de criminalidade – além de redutores, colaboram para o fortalecimento de preconceitos e da discriminação em relação aos moradores desses espaços urbanos. No caso deste estudo, apontam o uso da força via ocupação militar, legitimado por uma política pública, como solução, reforçando o estigma das favelas como problema.

REFERÊNCIAS

AMOROSO, Mauro. Memórias do olhar: as favelas do Rio de Janeiro na lembrança dos repórteres fotográficos. *Antíteses*, Londrina, v. 1, n. 1, p. 151-173, janeiro/junho 2008. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/antiteses/article/view/1430>. Acesso em: 30 jan. 2014.

AZEVEDO, Fernando Antônio. Mídia e democracia no Brasil: relações entre o sistema de mídia e o sistema político. *Opinião Pública*, Campinas, v. 12, n. 1, p. 88-113, abril/maio, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/op/v12n1/29399.pdf>. Acesso em: 10 set. 2014.

BAIENSE, Carla. O lugar da favela no noticiário carioca. Uma análise do enquadramento em O Globo e JB. *Revista Ecopós*, v. 17, n. 1, p. 1-19, 2014. Disponível em: <http://revistas.ufrj.br/index.php/eco_pos/article/view/1286>. Acesso em: 27 abr. 2015.

BANDEIRA, Olívia. Concentração da comunicação e os riscos à democracia. In: ASSOCIAÇÃO HENFIL EDUCAÇÃO E COMUNICAÇÃO. *Comunicação e direitos humanos*. Minas Gerais, 2018. p. 34-41. Disponível em: <http://intervozes.org.br/arquivos/interman005comdhs18.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2019.

BARCELOS, Janaina Dias. *Imagem e produção de sentido sobre favelas cariocas em fotos jornalísticas*. 2016. 341 f. Tese (Doutorado em Estudos Linguísticos) – Faculdade de Letras, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

BAYARRI, Gabriel. UPPs: o crime como doença e a barreira de castas. *Outras palavras*, São Paulo, 9 jun., n. p., 2015. Disponível em: <http://outraspalavras.net/brasil/upps-o-crime-como-doenca-e-a-barreira-de-castas/>. Acesso em: 23 jul. 2015.

BURGOS, Marcelo Baumann *et al*. O efeito UPP na percepção dos moradores das favelas. *Desigualdade & Diversidade – Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio*, n. 11, ago/dez, p. 49-98, 2011.

CAMPOS, Andrelino. *Do quilombo à favela*. A produção do "espaço criminalizado" no Rio de Janeiro. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

CHARAUDEAU, Patrick. Um modelo sociocomunicacional do discurso: entre situação de comunicação e estratégias de individualização. In: PAULA, Luciana. STAFUZZA, Grenissa (Orgs.). *Da análise do discurso no Brasil à análise do discurso do Brasil: três épocas histórico-analíticas*. Uberlândia: EDUFU, 2010. p. 259-284.

CHARAUDEAU, Patrick. *Linguagem e Discurso*. Modos de organização. Tradução: Angela M. S. Corrêa e Ida Lúcia Machado. São Paulo: Contexto, 2009.

CHARAUDEAU, Patrick. Uma análise semiolinguística do texto e do discurso. In: PAULIUKONIS, M. A. L.; GRAVASSI, S. (Orgs.). *Da língua ao discurso: reflexões para o ensino*. Rio de Janeiro: Lucena, 2005. p. 11-27.

DERVILLE, Gregory. La stigmatization des "jeunes de banlieue". *Communication et Langages*, v. 113, n. 113, p. 104-117, 1997.

FREITAS, Ricardo Ferreira *et al*. Em nome do espetáculo: megaeventos, cidades e representações midiáticas. In: IV CONGRESSO BRASILEIRO CIENTÍFICO DE COMUNICAÇÃO ORGANIZACIONAL E DE RELAÇÕES PÚBLICAS, 2010, Porto Alegre. [*Anais eletrônicos*]. Porto Alegre, Abrarcorp, 2010. Disponível em: <http://www.abrapcorp.org.br/anais2010/trabalhosGT6.html>. Acesso em: 29 abr. 2015.

INFOGLOBO. Nossos produtos. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://www.infoglobo.com.br/anuncie/ProdutosDetalhe.aspx?IdProduto=91>. Acesso em: 19 mai. 2015 e 2 abr. 2019.

MATHEUS, Letícia Cantarela; SILVA, Pedro Henrique. Território retomado: o noticiário sobre operações militares em favelas no Rio de Janeiro. *Revista Ecopós*, v. 16, n. 3, p. 44-60, setembro/dezembro 2013. Disponível em: <http://revistas.ufrj.br/index.php/eco_pos/article/view/831>. Acesso em: 29 abr. 2015

MOREIRA, Fabiane Barbosa. *Os valores-notícia no jornalismo impresso: análise das "características substantivas" das notícias nos jornais Folha de São Paulo, O Estado de São Paulo e O Globo*. 157 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Informação) – Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2006. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/7773>. Acesso em: 19 mai. 2015.

O GLOBO. Princípios Editoriais do Grupo Globo. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/principios-editoriais/>. Acesso em: 19 mai. 2015.

PALERMO, Luis Claudio. Megaeventos e Unidades de Polícia Pacificadora: representações sobre o lugar das favelas no tecido urbano. *ILHA*, v. 15, n. 2, p. 311-330, julho/dezembro 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ilha/article/view/2175-8034.2013v15n1-2p311>. Acesso em: 29 abr. 2015.

ROCHA, Daniella Guedes. Da Batalha à Guerra do Rio: uma abordagem espaço-temporal da representação das favelas na imprensa carioca. XVII ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 2010, Caxambu (MG). Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/files.do?evento=download&urlArqPIc=da_batalh_a_guerra_no_rj_represen_imprens_favelas.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2015.

SILVA, Jailson de Souza e; BARBOSA, Jorge Luiz. *Favela*. Alegria e dor na cidade. Rio de Janeiro: Editora Senac Rio; [X] Brasil, 2005.

SOUSA, Jorge Pedro. *Uma história crítica do fotojornalismo ocidental*. Chapecó: Argos; Florianópolis: Letras Contemporâneas, 2004.

TAVARES, Frederico de Mello Brandão; VAZ, Paulo Bernardo Ferreira. Fotografia jornalística e mídia impressa: formas de apreensão. *Revista FAMECOS*, Porto Alegre, n. 27, p. 125-138, agosto 2005. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistafamecos/article/view/3329>. Acesso em: 28 jul. 2015.

VALLADARES, Licia do Prado. *A invenção da favela*. Do mito de origem a favela.com. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

O USO DE NUDGES PELAS ESCOLAS DE GOVERNO COMO FORMA DE PROMOÇÃO DOS CURSOS DE FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL

Fernanda Schaefer Rivabem (IMAP)

Resumo: O presente estudo, a partir de revisão bibliográfica e aplicabilidade prática na Escola de Administração Pública do IMAP, Município de Curitiba, visa analisar a implantação e o impacto dos *nudges* como forma de comunicação da escola com os servidores. As Escolas de Governo, por sua natureza e papel, têm sua vocação voltada ao aprimoramento dos servidores de forma permanente, mediante ações práticas de formação e desenvolvimento profissional e ensino aplicado que atendam às necessidades da Administração Pública, promovendo a aproximação entre a prática dos servidores e a teorias das mais diversas áreas. Por isso, busca-se com o presente estudo, verificar como mudanças significativas na forma de comunicação da Escola com os servidores (arquitetura das escolhas) podem promover uma alteração comportamental que estimule a busca e o comprometimento com os cursos oferecidos e com a necessidade de aperfeiçoamento constante para a melhoria dos serviços públicos oferecidos à sociedade.

Palavras-chave: nudges; escolas de governo; formação; desenvolvimento profissional; comportamento.

INTRODUÇÃO

A comunicação comportamental é teoria que vem ganhando força nos últimos anos, com especial destaque para o *nudge*, teoria desenvolvida pelo vencedor do Prêmio Nobel (2016) Ricard Thaler. De fácil compreensão, mas muitas vezes de difícil execução, a teoria afirma que as pessoas tomam decisões diferentes, dependendo de como o assunto lhe é apresentado e, portanto, seria possível moldar comportamentos a partir da comunicação. E como isso tudo se enquadra na atuação das Escolas de Governo?

A Administração Pública, nas diferentes esferas de governo, passa por um momento especial em que até 50% (cinquenta por cento) dos servidores se aposentarão nos próximos cinco anos e no Município de Curitiba a realidade não é diferente. É nesse contexto, que as Escolas de Governo ganham especial relevância: reter o conhecimento desses servidores e transmiti-los aos novos ingressantes no setor público, visando, com isso, o constante aperfeiçoamento dos serviços públicos, bem como, a incorporação de inovações que garantam a eficácia e eficiência desses serviços.

O uso de *nudges* como forma de comunicação com os servidores destina-se a chamar atenção para esse momento delicado, fazendo com que percebam a importância de continuarem se aperfeiçoando nesse período pré-aposentadoria, bem como, a relevância da transmissão de seus conhecimentos aos novos servidores e a constante busca pela inovação nos serviços públicos. Têm, portanto, a intenção de provocar uma mudança quanto às circunstâncias pelas quais os servidores fazem escolhas a partir de um reforço à sua capacidade deliberativa. Segundo Silva *et al* (2018, p. 268),

> A arquitetura das escolhas ou nudge implica uma intervenção no desenho de organização de possibilidades de escolha de uma pessoa, que estimula um determinado comportamento, sem, contudo, restringir a liberdade de decisão desta. A proposta de um nudge pode ser concebida de forma privada a fim de se ter alcance individual e/ ou coletivo ou, ainda, por meio de ações governamentais ou políticas públicas para se estimular condutas positivas ou negativas, da sociedade ou de um determinado segmento social específico ou mais genérico.

Por isso, busca-se com o presente trabalho verificar a viabilidade da implantação dos usos de *nudges* para a programação e divulgação dos cursos da Escola de Administração Pública de Curitiba e, uma vez implantada como modalidade de comunicação[1] política com os servidores, qual o impacto dessa medida na busca e conclusão das ações promovidas pela escola.

O estudo, iniciado a partir da revisão bibliográfica, promoverá a implantação dos *nudges* na elaboração e divulgação dos cursos de desenvolvimento profissional e formação da Escola de Administração Pública do IMAP, com auxílio da Comunicação Social da Prefeitura de Curitiba. O projeto começará a ser desenvolvido a partir do mês de julho de 2019, com o primeiro levantamento de resultados a partir dos cursos divulgados a partir do mesmo mês e acompanhamento curso a curso, até avaliação final global ao término do ano, quando então se verificará em que medida os *nudges* auxiliaram em uma mudança comportamental quanto às ações.

A comunicação em escala, marca da Sociedade de Informação, permite aos cidadãos conhecer e exigir serviços públicos cada vez melhores e, para isso, é preciso promover cursos de desenvolvimento profissional e de formação que permitam aos servidores conhecerem as novas teorias para aplicá-las na sua prática diária, bem como, procurar por inovações substanciais que não apenas facilitem o seu dia a dia, mas também garantam o acesso, a eficiência, a eficácia e a transparência dos serviços ofertados.

Por isso, espera-se que com o uso de *nudges* na comunicação com os servidores estimule maior busca e comprometimento com as ações oferecidas, provocando uma mudança comportamental que faça compreender a necessidade de constante estudo, independente de estar ele vinculado ou não à progressão de carreira, mas sim, comprometido com a eficiência e eficácia dos serviços oferecidos à população.

O PAPEL DAS ESCOLAS DE GOVERNO[2]

As Escolas de Governo[3] (em todos os níveis da Administração Pública) possuem papel de extrema relevância na busca da qualificação constante dos servidores públicos para o oferecimento de serviços à população e incorporação de inovações ao setor e às políticas públicas. Por isso, essa gestão de pessoas deve ser compreendida como,

> Um conjunto de diretrizes que tenham por objetivo o desenvolvimento integral de seus recursos humanos, de modo a fomentar a gestão de suas competências e habilidades profissionais, o seu desempenho, a sua motivação e o seu comprometimento com a organização da qual fazem parte, a fim de que esta cumpra fielmente sua missão institucional (FERREIRA JÚNIOR, 2014).

1 A comunicação é aqui considerada "um processo fundamental e social que se desenvolve por meio de instrumentos essenciais" (LANER, 2018. p. 28).

2 Segundo Ferreira Júnior (2014) "muito embora tenha sido a denominação consagrada pela doutrina e também positivada no ordenamento jurídico nacional, o fato é que a expressão Escola de Governo não se revela a mais apropriada para designar estas instituições, quando a designação Escola de Estado seria a mais consentânea com os ideais e princípios republicanos que regem o Estado Democrático de Direito". O presente trabalho optou por utilizar o termo Escola de Governo porque termo utilizado na Constituição Federal, além de compreender que a expressão "de governo" não está ligada ao viés político, mas sim à ideia de Administração Pública. Destaca-se ainda que "uma escola de governo está vinculada ao aparato estatal direta ou indiretamente, tendo suas atividades financiadas e/ou mantidas por recursos públicos" (RANZINI, *et al*, 2017, p. 421).

3 Ensina Fernandes (2015, p. 4) que "o tema escola de governo emergiu da discussão em torno da formação dos servidores públicos, em dois momentos, quando foi objeto de propostas para a criação de uma escola nacional de administração, no contexto da reforma administrativa do governo Vargas (1937-1945) e de um centro de aperfeiçoamento de servidores, como iniciativa da reforma empreendida no governo Castello Branco (1964-1967)". Até a constitucionalização do assunto em 1998 (Emenda Constitucional n. 19 – Reforma Administrativa), a criação dessas instituições ocorreu de forma esparsa e setorizada e muitas vezes mais associada às necessidades de certificação do quadro de servidores para fins de progressão de carreira do que propriamente servindo à sua real finalidade.

As Escolas de Governo, previstas no art. 39, §2º, CF[4], facilitam e incentivam o desenvolvimento profissional e a formação contínua dos servidores por meio de diversas ações[5] que vão desde palestras e cursos de curta duração à cursos de aperfeiçoamento e especialização. Por isso, não devem estar vinculadas a um único governo ou aos jogos político-partidários, mas sim à perenidade do Estado e dos serviços por ele oferecidos à sociedade.

Devem ter por premissa o direito fundamental à boa administração pública[6], direito que conduz à prestação de serviços "eficiente e eficaz, proporcional, cumpridora de seus deveres com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas" (FREITAS, 2009, p. 22), o que implica também na incorporação das mais diversas inovações na gestão pública que conduzam a um novo modelo de boa governança e de diálogo com a sociedade. Segundo Ferreira Júnior (2014),

> O escopo de atuação das Escolas de Governo é a ação educacional corporativa, com foco nos servidores públicos, a qual, pelas suas peculiaridades, deve ser pautada por alguns princípios, perspectivas e referenciais pedagógicos, dentre os quais, destacam-se:
> A abordagem *holística*, que procura garantir uma visão multidimensional e integrada da realidade;
> Os princípios da *educação corporativa*, que procura enxergar e compreender toda a cadeia de valor formada pelos agentes que interagem com a organização, por ela própria e pela sociedade;
> Os da *educação permanente*, baseada no desenvolvimento continuado;
> A necessidade de *mudança de paradigmas*, visando a adequação ao contexto contemporâneo de atuação do Estado;
> A *aprendizagem dialógica*, ou seja, aquela na qual o educador é parte do processo e não o detentor do monopólio do saber, e o educando não é um apenas um receptor de uma educação depositária, mas sim um sujeito proativo nesse processo de aprendizagem;
> O *desenvolvimento integral do educando*, que considera o indivíduo em toda sua plenitude, o que inclui explorar no processo ensino-aprendizagem o uso das sensações, dos sentimentos, da razão e da intuição;
> A *individualização*, pelo reconhecimento das necessidades, expectativas, potencialidades e interesses individuais, com respeito à identidade, originalidade e complexidade de cada pessoa;
> A *aprendizagem coletiva*, que propicia o compartilhamento de conhecimentos e experiências entre os educandos, disponibilizando o aprendizado ao seu meio;
> O *incentivo à criatividade e à inovação*, inclusive incorporando novas tecnologias que contribuam para o processo educacional;
> O *aprender a aprender*, como prática de ensino do saber pensar de modo a possibilitar a crítica e a criatividade no manejo do conhecimento, tornando a aprendizagem um instrumento de transformação;
> O *aprender fazendo*, ou seja, uma proposta educativa que guarde relação com a realidade de trabalho do aluno e que seja comprometida com aplicabilidade do aprendizado;
> A *ética e a cidadania*, das quais o conhecimento deve estar a serviço;
> O *construtivismo*, que se realiza a partir da experiência prévia do educando, sendo conduzido por suas demandas de aprendizado e devendo ter reflexo nas práticas profissionais e sociais, a fim de culminar em inovações e aprimoramento de procedimentos, inputs e outputs;
> A *autodeterminação*, pela qual as pessoas ou órgãos podem e devem participar da identificação de suas necessidades de aperfeiçoamento e da definição da melhor maneira de supri-las pelo processo educacional;
> A *negociação*, que deve pautar a relação entre a Escola de Governo e o órgão destinatário dos serviços educacionais por ela prestados, com foco nas necessidades, nos objetivos e nas metas a serem atingidos pelo processo educacional e o perfil desejado do egresso; e
> A *participação*, que pressupõe o envolvimento no planejamento de todos os atores do processo para o qual a ação educacional está voltada: professores, instrutores, facilitadores, coordenadores e unidades técnicas.

Essas premissas deixam clara a necessidade de compatibilizar o modelo de escola como formadora de quadros para diferentes carreiras, com o modelo da capacitação gerencial e treinamento corporativo, voltada à realização dos programas e produtos estratégicos do órgão, aproximando-se das necessidades sociais e demandas imediatas.

---

4 Dispõe o art. 39, §2º, CF que "a União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores púbicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados". Na exposição de motivos da EC 19/98 consta que o "intuito era promover a melhoria das condições de trabalho, propiciando a assimilação de novos métodos e técnicas de gestão, o desenvolvimento e valorização profissional, e a reconstrução da imagem profissional do servidor público perante a sociedade" Santos *et al* (2017, p. 480).
Fernandes (2015, p. 14) com razão critica a redação dada a esse parágrafo porque inspirado num desenho de estruturação da burocracia profissionalizada, organizada segundo o sistema de carreiras, destinado a prover quadros de direção e assessoramento. A verdade é que as Escolas de Governo têm missões muito mais nobres do que apenas essa.

5 Pesquisa realizada pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) "encontrou um perfil diversificado que parece resultar de estratégias das escolas para ampliar seus públicos-alvo e formas de atuação. Essas escolas atendem ao serviço público em geral, carreiras específicas e o órgão ao qual se vinculam. Além da capacitação de servidores, atuam também em pesquisa, assessoramento técnico e promoção de eventos. Com relação à sua organização, prevalece o perfil assemelhado ao dos centros de treinamento corporativos, com a utilização da contratação externa de docentes ou terceirização do desenvolvimento e operacionalização dos cursos, porém, mantendo uma relação de proximidade com os órgãos onde estão inseridos" (FERNANDES, 2015, p. 14). Trata-se, portanto, de um universo extremamente heterogêneo não só com relação às missões, mas especialmente com relação aos meios e recursos disponíveis. Sobre o assunto vide: Aires *et al* (2014).

6 O direito fundamental à boa administração pública foi "inspirado no artigo 41 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, proclamada em Nice pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho da União Europeia e pela Comissão Europeia em 7 de Dezembro de 2000" (FERREIRA JÚNIOR, 2014).

Por isso, as Escolas de Governo não podem ser pensadas única e exclusivamente sob o papel de execução de programas de treinamento e desenvolvimento de recursos humanos. Elas são muito mais do que isso! O desenvolvimento profissional e a formação dos servidores públicos devem ser encarados como um componente estratégico na busca da eficácia e eficiência do serviço público. Segundo Aires *et al* (2014, p. 1010)

> Considerando que as escolas de governo atuam como impulsionadoras de uma administração mais ágil e voltada para o cidadão ou para finalidades e missões estrategicamente definidas para suas instituições, é importante que elas se posicionem como as escolas corporativas de gestão de governos, se antecipando em busca de novas tendências e melhores práticas, exercendo um papel de relevância e influência na própria formulação das políticas voltadas para a melhoria da gestão, atuando na adaptação dessas ferramentas ao contexto do setor público, além de possuírem valores e indicadores de desempenho próprios. [...] Desse modo, é essencial que esse tipo de instituição, viando tornar-se um centro de excelência, busque melhores práticas de gestão adotadas por outras escolas para identificar tendências e boas práticas em seu país e até mesmo no exterior.

Portanto, a sua atuação é singular, não só pelos sujeitos a que se dirigem as Escolas de Governo[7] (o que exige perspectiva andragógica), mas especialmente quanto ao objeto e finalidade almejados. O primordial papel das Escolas de Governo é de transformar profissionalmente os servidores públicos e, como consequência, garantir o conhecimento, difusão e utilização de instrumentos capazes de realizar o direito fundamental à boa administração pública e, por consequência efetivar o princípio da eficiência[8].

Criadas com a ideia inicial de formação de um corpo burocrático de alto escalão (elite gerencial), as Escolas de Governo hoje possuem uma missão muito mais nobre: ser um dos instrumentos estratégicos de execução dos planos de governo, do desenvolvimento de competências humanas e organizacionais e porta de entrada da inovação no setor público, realizando, dessa forma, uma verdadeira gestão do conhecimento[9]. Gestão que se faz de forma contínua e permanente, investindo-se em formação e desenvolvimento profissional que privilegiem o desenvolvimento de competências e habilidades pessoais e organizacionais fortemente ligadas à inovação e voltadas à eficiência do setor público.

A ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO IMAP

O Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP) é uma autarquia da Prefeitura Municipal de Curitiba cuja criação foi autorizada pelo art. 54, da Lei Municipal n. 2.347 de 1963, contendo em suas atribuições iniciais a promoção e manutenção de cursos de desenvolvimento profissional, aperfeiçoamento e formação para os servidores municipais. O IMAP tem por finalidade "fomentar a melhoria da capacidade de governo da Prefeitura Municipal de Curitiba e de outros órgãos/entidades públicos" (art. 2º., Decreto Municipal n. 1.497/2017).

Para consecução de sua finalidade, atualmente o IMAP é composto por quatro diretorias, sendo uma delas a Escola de Administração Pública (EAP), criada pelo Decreto Municipal n. 716, de 1994. A EAP é formada por três Unidades: Secretaria Acadêmica, Coordenação de Formação e Coordenação de Desenvolvimento Profissional e tem por finalidade "promover a formação, desenvolvimento profissional e pesquisa no âmbito da Administração Pública, alinhada à estratégia de Governo, contribuindo para a efetividade das políticas públicas" (art. 24, Decreto Municipal n. 1.497/2017).

Em 2013 o IMAP estabeleceu como sua missão "desenvolver, disseminar e implementar instrumento e metodologias de aperfeiçoamento contínuo da Administração Pública, contribuindo para a transformação da sociedade". Para auxiliar na execução desta missão estabeleceu que a EAP possui a atribuição de "promover formação e pesquisa para o desenvolvimento da Administração Pública, da cidade e dos cidadãos, de forma intersetorial e participativa, contribuindo para a efetividade das políticas públicas".

---

7 A criação de Escolas de Governo está em processo de expansão em todos os Poderes. "Ela também é uma evidência da importância alcançada pelos temas de formação do servidor na agenda dos governos estaduais e municipais. A Rede Nacional de Escolas de Governo, que conta atualmente com mais de 200 instituições em todo o país, distribuídas entre os três níveis de governo é uma evidência do dinamismo desse segmento". Fernandes (2015, p. 18).

8 Segundo Marinela (2013) "a eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. Consiste na busca de resultados práticos de produtividade, economicidade, com a consequente redução de desperdícios do dinheiro público e rendimentos típicos da inciativa privada, sendo que, aqui, o lucro é do povo; quem ganha é o bem comum".

9 "A modernização e estruturação de sistemas de controle, monitoramento e disponibilização de resultados é ponto essencial ao novo modelo de gestão, pois permite o desenvolvimento do conhecimento organizacional e difusão do conhecimento, o que contribui para o desenvolvimento de novas estratégias desejáveis à satisfação do interesse público cada vez mais exigente" (SANTOS, *et al,* 2017, p. 487).

Em 2016, visando o aperfeiçoamento de seus cursos e ampliação do campo de atuação a EAP revisou seu Projeto Político Pedagógico[10] (PPP) no qual estabeleceu como pilares: a formação profissional e cidadã; a pesquisa, o desenvolvimento e a inovação; a rede de relacionamento intersetorial e o monitoramento e a avaliação de todas as ações de formação e desenvolvimento profissional, estas últimas divididas em três grandes eixos: Fundamental (Estado, Administração Pública e Planejamento); Estrutural (Desenvolvimento e Políticas Públicas) e Político Social (Democracia, Participação e Cidadania).

Desde então a EAP vem aperfeiçoando seus programas, controles e avaliações e ainda em 2016, optou por se inserir no sistema formal de ensino do Estado do Paraná. Após processo de avaliação externa a EAP foi credenciada no sistema estadual de ensino (Decreto Estadual n. 6.466/17) o que possibilita o oferecimento de cursos de Especialização em Administração Pública, certificados pela própria EAP[11]. O credenciamento é importante não só do ponto de vista econômico, mas, especialmente porque permite o desenvolvimento de cursos e pesquisas direcionadas às necessidades do Município e dos servidores.

Mas os desafios não cessam por aqui. A busca pelo aprimoramento das metodologias e ferramentas de suporte à governança, o desenvolvimento da estruturação e funcionamento da Administração Pública, exigem atuação constante e inovação, sendo a EAP (com a articulação com demais órgãos e entidades) o instrumento para oferecer o necessário desenvolvimento profissional aos servidores e aproximação às exigências sociais.

DO PÚBLICO-ALVO DA EAP

Segundo a Constituição Federal servidor público é todo aquele que mantêm vínculo de trabalho profissional com órgãos/entidades governamentais, integrados em cargos ou empregos de qualquer delas: União, Estados, Municípios, Distrito Federal e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. E esse é o principal público das Escolas de Governo.

> É a pessoa que é legalmente investida em emprego ou cargo público de provimento efetivo ou em comissão na Administração Direta ou Indireta. Exerce atividades que a Administração Pública executa, direta ou indiretamente, para satisfazer a necessidade coletiva, sob regime jurídico predominantemente público. Abrange atividades que, por sua essencialidade ou relevância para a coletividade, foram assumidas pelo Estado (Poder Público), com ou sem exclusividade (Prefeitura, 2015, p. 7).

A EAP, portanto, não tem sua atuação voltada exclusivamente a carreiras específicas ou à elite gerencial do Município de Curitiba. Pelo contrário, suas atividades destinam-se ao contingente dos servidores municipais[12] em todos os níveis e carreiras e, por isso, suas ações são direcionadas de acordo com as respectivas necessidades e demandas do plano de governo e das políticas públicas. O público-alvo da EAP é hoje formado por:

Quantitativo de Servidores Ativos do Município de Curitiba por Faixa Etária

Faixa Etária	Feminino	Masculino	Total	% Feminino	% Masculino
DE 18 A 25 ANOS	130	26	156	83,33%	16,67%
DE 26 A 40 ANOS	7400	1348	8748	84,59%	15,41%
DE 41 A 55 ANOS	13610	3057	16667	81,66%	18,34%
ACIMA DE 55 ANOS	3261	1521	4782	68,19%	31,81%
Total Geral	**24401**	**5952**	**30353**	80,39%	19,61%

Fonte: SMAP-GP/PMC (Julho/2019)

** Quantitativo por matrícula

10 Consta no PPP que o processo de revisão e reelaboração foi alinhado aos princípios da Administração Pública de forma intersetorial e participativa. "Essa construção ocorre numa perspectiva de (re)leitura do papel do Estado e da sociedade, visando ampliar o caráter conceitual, tornando-o um Projeto Político Pedagógico de fato. Assim, servirá de base orientativa referente à relação ensino-aprendizagem, ao compartilhamento do conhecimento, e à formação dos servidores municipais, demais entes públicos e população em geral" (PREFEITURA, 2015, p. 3).

11 Em março de 2019 a EAP formou sua primeira turma de Especialização em Administração Pública e deu início à segunda turma.

12 Segundo o art. 40, da Lei Municipal 7.671/91, entre as atribuições do IMAP está a de "V- estimular o desenvolvimento das potencialidades, competências e habilidades dos servidores públicos municipais do quadro próprio da Administração direta e indireta do Município, funcionários das sociedades de economia mista, detentores de cargos em comissão, assim como de membros da comunidade, organizada ou não, envolvidos em projetos da Administração Municipal, mediante programas e atividades de formação, qualificação e aperfeiçoamento".

Conhecer essa realidade e quem compõe o seu público-alvo é condição primordial para o desenvolvimento das ações das Escolas de Governo a fim de garantir que os objetivos propostos se encontrem tanto nas necessidades profissionais dos servidores, quanto nas demandas decorrentes do Plano de Governo e dos serviços prestados à sociedade. Assim, o principal fundamento das ações educacionais deve estar associado à ideia de que servir à sociedade implica em estabelecer relações com as mais diferentes pessoas.

Atualmente, para além do desafio orçamentário e estrutural, bem como, congelamento de progressões funcionais, as Escolas de Governo enfrentam a iminente aposentadoria de centenas de servidores de todos os níveis de governo e das mais diferenciadas carreiras. E por que isso é problema das Escolas? Por dois grandes motivos: é necessário reter esse conhecimento, disseminá-lo e ainda criar nos servidores o desejo, a vontade, de continuar se aperfeiçoando, ainda que estejam em final de carreira ou que não tenham perspectiva de progressão de carreira em virtude de cursos realizados.

USO DE NUDGES PELAS ESCOLAS DE GOVERNO

O desenvolvimento pessoal, técnico e crítico dos servidores públicos é um imperativo de qualquer ente federativo que pretende se aproximar das demandas sociais e garantir a eficiência e eficácia das políticas públicas. Segundo Bittencourt *et al* (2010, p. 78),

> Existe, hoje, consenso internacional de que uma das pré-condições mais importantes para o desenvolvimento econômico de um país é a qualidade de sua administração pública. Qualquer governo que pretenda ver suas decisões implementadas de maneira rápida e devidamente adequada não pode abrir mão de um aparato burocrático eficaz, ágil, disciplinado e tecnicamente preparado. A ausência ou a deficiência dessa estrutura operacional reduz a capacidade dos governos para concretizar projetos de interesse público.

É nesse contexto que se insere o novo papel das Escolas de Governo que estabelece a necessidade de uma gestão de conhecimento mais sólida, primando pela incorporação de inovações que sejam capazes de garantir não só a qualidade no atendimento à sociedade, mas, especialmente, a eficácia das políticas públicas.

A Administração Pública brasileira foi organizada sob o paradigma da administração gerencial "cuja gestão visa a resultados e ao atendimento satisfatório ao cidadão" e, por isso, "o crescimento sem precedentes do capital humano vem exigindo, dos órgãos públicos, o reaparelhamento urgente de seu quadro de pessoal – em níveis operacional, técnico e administrativo – apto para uma atuação motivada, ética, confiante, criativa e eficiente" (BITTENCOURT, *et al*, 2010, p. 78-79).

> Assim, para avançar em direção a formas mais contemporâneas de gestão pública, e de atuar em um segmento em que a sociedade percebe as mudanças, tornou-se crucial valorizar o servidor, oferecendo-lhe motivação profissional e abrindo espaço para o exercício da criatividade, de maneira a oferecer-lhe uma visão renovada do seu papel. Considera-se então que esse é um recurso de que o Estado deve se valer, de maneira inovadora, para sustentar a causa pública, o que revela seu caráter estratégico para a construção do desenvolvimento econômico sustentável e socialmente justo (AIRES, *et al*, 2014, p. 1009).

No entanto, o desenvolvimento das habilidades e competências pessoais e organizacionais dos servidores públicos vem encontrando as mais diversas resistências e dificuldades (motivos expostos nos itens anteriores). O presente trabalho voltou suas atenções à clara falta de motivação dos servidores em participar de ações e cursos de desenvolvimento profissional e formação que levou à discussão sobre a possibilidade do uso de *nudges*[13] para tentar cativar esse público a alterar o seu comportamento e comprometimento com relação às atividades oferecidas pelas Escolas de Governo. Para Tocchetto, *et al* (2011, p. 101)

> *Nudge* é uma maneira de formular políticas públicas através do desenho de uma arquitetura de escolha que objetiva conduzir propositalmente as decisões dos indivíduos em direções que são ou do seu melhor interesse ou do melhor interesse da sociedade, sempre mantendo a liberdade de escolha através da presença, no conjunto de possibilidades, de alternativas de escolhas variadas para os indivíduos.

13 "*Nudge* é originalmente definido como qualquer aspecto da arquitetura de escolha que altere o comportamento dos indivíduos de maneira previsível sem limitar o número de opções abertas ou distorcer significativamente os incentivos econômicos" (TOCCHETTO, *et al*, 2011, p. 103).

Por isso, a fonte básica de informações deve ser a ciência da escolha baseada em investigações conduzidas por cientistas sociais e que questionam a racionalidade dos julgamentos e decisões humanas e a falácia do planejamento (THALER, *et al*, 2019, p. 16-17). O que conduz a duas premissas importantes: nunca se deve subestimar o poder da inércia e a possibilidade de utilização desse poder em benefício próprio. Assim, segundo os autores, "se empresas privadas ou funcionários públicos acreditam que determinada política produz resultados melhores, podem muito bem escolhê-la como padrão e, assim, exercer forte influência sobre o resultado", servindo então o *nudge* como um reforço à capacidade deliberativa do servidor. Do que se conclui que "estabelecer opções-padrão e adotar outras estratégias semelhantes, aparentemente triviais [...] podem surtir efeito considerável", porque falta à boa parte das pessoas um conjunto de referências bem ordenado.

E como tudo isso se relaciona às Escolas de Governo? Quando essas instituições optam por opções-padrão[14], como por exemplo, a construção de linhas de aprendizagem específicas para o desenvolvimento de algumas competências e habilidades necessárias ao desempenho das funções e a melhoria do serviço público, fica mais fácil perceber o poder de um *nudge*, que pode alterar significativamente a relação e o comprometimento dos servidores com as ações oferecidas e com as políticas públicas (o que Thaler, 2019, chama de paternalismo libertário).

O ser humano, por sua natureza, reage a incentivos e quando esses não podem mais ser garantidos com, por exemplo, as progressões em carreiras (no caso do setor público), outros devem surgir para que o interesse pelo desenvolvimento profissional e inovação na Administração Pública não se percam. Então, não é preciso dar o máximo de opções possíveis de cursos e ações que muitas vezes estão dissociadas das demandas mais próximas. O foco deve ser concentrado no desenvolvimento de programas em que o servidor consiga visualizar onde está e onde irá chegar ao término e como aquilo impactará e facilitará sua atuação e o serviço que presta à sociedade. A visibilidade, portanto, é componente fundamental para o uso de *nudges* pelas Escolas de Governo.

Além de garantir o direito a escolhas, é preciso garantir que o servidor faça a melhor escolha de acordo com as suas funções e com atendimento que oferece. Segundo Tahler (2019, p. 19) "se as pessoas não estão fazendo escolhas perfeitas, algumas mudanças na arquitetura de escolhas podem melhorar a vida dela". Traduzindo para as Escolas de Governo é possível afirmar que se antes muitos servidores apenas faziam a escolha por ações que poderiam impactar diretamente na progressão de sua carreira, hoje é preciso mudar essa arquitetura para que a escolha seja pensada a partir da realização de interesses públicos e sociais. Por isso, ao invés de convocações e imposições para o comparecimento a cursos, o melhor seria o uso dos *nudges* porque capazes de provocar boas alterações de comportamento[15] e comprometimento com as ações realizadas e ainda garantindo a capacidade deliberativa do servidor.

A arquitetura das escolhas, muitas vezes negligenciada pelas Escolas de Governo, deve ser coerente com aquilo que é necessário à Administração Pública, especialmente sob a perspectiva da gestão de conhecimento e da inovação. As atividades e cursos oferecidos pelas Escolas de Governo devem cativar seu público-alvo fazendo-o compreender que são os principais agentes de transformação da Administração Pública, tornando sua atuação mais ágil, menos burocrática, menos hierarquizada e comprometida com políticas públicas eficientes, transparentes e responsáveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que se verifica é que as Escolas de Governo para além de terem que pensar em metodologias problematizadoras e inovadoras, agora enfrentam a necessidade de aumentar a adesão e o comprometimento dos servidores com as ações e cursos oferecidos, primando por sua continuidade e centrada nas diversas dimensões (social, política, econômica, ética, técnica, etc.). Não devem, portanto, serem pensadas apenas como uma parte das políticas de gestão de pessoas, mas especialmente como um instrumento em favor da eficiência administrativa e da modernização da Administração Pública, consubstanciando-se em uma verdadeira gestão do conhecimento.

As Escolas de Governo devem não apenas "socializar um conjunto de técnicas, modelos e informações, treinar e moldar pessoas segundo interesses transitórios; [...]" devem garantir "subsídios para que o servidor aprenda a agir de modo crítico, autônomo e socialmente responsável [...]", o que implica em "criar condições que possibilitem ao servidor preparo para produzir, gerir e transformar a realidade social da qual ele faz parte" (NOGUEIRA, 2013).

14 Thaler (2019, p. 112) lembra que "as pesquisas no campo das ciências sociais revelam que, quando as opções são mais numerosas e/ou contam com variações de muitos aspectos, é mais provável que as pessoas adotem estratégias simplificadoras, o que impacta na arquitetura de escolhas. Conforme as alternativas se tornam mais numerosas e complexas, os arquitetos de escolhas precisam levar mais aspectos em consideração e têm mais trabalho a fazer; consequentemente têm mais chances de influenciar nas decisões (para o bem ou para o mal)".

15 Thaler (2019, p. 67) ensina que "as influências sociais se agrupam em duas categorias básicas. A primeira envolve informações. Se muitas pessoas fazem ou pensam algo, suas ações e pensamentos transmitem informações sobre o que seria mais conveniente fazer ou pensar. A segunda envolve pressão social. Se você se importa com o que outros pensam a seu respeito (talvez por acreditar, equivocadamente, que eles estejam prestando atenção ao que você faz), talvez acabe seguindo a multidão para evitar a ira ou cair nas graças dela".

O uso de *nudges* pelas Escolas de Governo visa atrair os servidores para suas ações, estimulando sua participação proativa e criando a consciência de responsabilidade sobre a própria trajetória profissional e sobre a excelência nos serviços públicos, fazendo-o compreender criticamente a realidade que o cerca, o seu papel como agente transformador e as demandas e alterações sociais em andamento.

REFERÊNCIAS

AIRES, Renan Felinto de Farias; SALGADO, Camila Cristina Rodrigues; AYRES, Kátia Virgínia Ayres; ARAÚJO, Afrânio Galdino. Escolas de governo: o panorama brasileiro. *In*: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro 48(4): 1007-1027, jul./ago 2014.

BITTENCOURT, Maryângela Aguiar; ZOUAIN, Deborah Moraes. Escolas de governo e a profissionalização do servidor público: estudo dos casos da escola de serviço público do estado do amazonas – ESPEA e a fundação escola de serviço público municipal de Manaus – FESPM. *In*: **Revista ADM. MADE**, ano 10, v. 14, n. 2, p. 75-94, mai./set., 2010.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **Escolas de governo**: conceito, origens, tendências e perspectivas para sua institucionalização no Brasil. Anais do VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília/DF, 2015.

FERREIRA JÚNIOR, Adircélio. **O papel das escolas de governo à boa administração pública**. Disponível em: http://www.atricon.org.br/artigos/o-papel-das-escolas-de-governo/. Acesso em 09 de jul. 2019.

FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. 2ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

LANER, Vinícius Ferreira. Direito à informação e comunicação política. Curitiba: Juruá, 2018.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 7ª. ed. Niterói: Impetus, 2013.

NOGUEIRA, M.A. **A formação como desafio estratégico**. Disponível em: https://opiniao.estadao.com.br/noticias/geral,a-formacao-como-desafio-estrategico-imp-,1035455. Acesso em 09 de jul. 2019.

PREFEITURA Municipal de Curitiba. Instituto Municipal de Administração Pública. **Projeto Político Pedagógico**: Escola de Administração Pública. 1ª. ed. Curitiba: IMAP, 2015.

SILVA, Amanda Carolina Souza; RODRIGUES, Débhora Renata Nunes; TIBALDI, Saul Duarte. Nudges e políticas públicas: um mecanismo de combate ao trabalho em condição análoga à de escravo. *In*: **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v.8, i2, 2018, p. 267-286.

THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. **Nudge**: como tomar melhores decisões sobre saúde, dinheiro e felicidade. Trad. Ângelo Lessa. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019.

TOCCHETTO, Daniela Goya; PORTO JÚNIOR, Sabino da Silva. Arghhhhh!!! Eu nunca mais vou comer pimenta... Oba! Pimenta! Homer Simpson, arquitetura de escolha e políticas públicas. *In*: **Economia & Tecnologia**, ano 07, v. 24, jan./mar. 2011, p. 101-115.

RANZINI, Milena de Senne; BRYAN, Newton Antonio. Capacitação e formação para o setor público e os modelos de escola de governo no Brasil. *In*: **Revista do Serviço Público**, Brasília, 68 (2), p. 417-438, abr/.jun. 2017.

SANTOS, Dioni Patrícia Alves; KANAANE, Roberto. **Escolas de governo e seus objetivos institucionais em educação corporativa na administração pública**. Anais do XII Workshop de Pós-Graduação e Pesquisa do Centro Paula Souza, São Paulo, 2017, p. 479-490.

PESSOAS COM DEFICIÊNCIA, CUIDADOS E OFERTAS DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS PELO SUAS: ANÁLISE DAS CONCEPÇÕES VEICULADAS PELA MÍDIA BRASILEIRA

Almir dos Reis Santos Neto[1] (UFRB)
Ana Maria Carvalho da Cruz[2] (UFRB)
Deise Maria da Conceição[3] (UFRB)
Edgilson Tavares de Araújo[4] (UFRB)

RESUMO: O cuidado para a pessoa com deficiência enquanto direito deve ser compreendido de modo interdisciplinar e intersetorial. Trata-se de um tema recente nas agendas política e da mídia. Este trabalho tem como objetivo analisar como a mídia tem pautado o tema dos cuidados para pessoas com deficiência e suas famílias, a partir da oferta de serviços socioassistenciais no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), por meio de Centros-dia de Referência e Residências Inclusivas. Foi realizada análise de conteúdo de 18 (dezoito) notícias divulgadas em diferentes sites e blogs, produzidos em 12 (doze) estados entre os anos de 2013 a 2017, período de abertura dos referidos serviços. Os resultados indicam as seguintes categorias de análise: concepção equivocada sobre a pessoa com deficiência; utilização de termos inadequados e preconceituosos; prevalência de visão capacitista e caritativa frente à ideia de cuidados.

PALAVRAS - CHAVE: Cuidado; Pessoa com deficiência; Mídia; Serviços socioassistenciais.

[1] Graduando do curso de Gestão Pública da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB)- Integrante Bolsista do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação em Desenvolvimento Tecnológico e Inovação (PIBITI) – E-mail: neto.reis263@gmail.com

[2] Graduanda do curso de Serviço Social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) - Integrante do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação em Desenvolvimento Tecnológico e Inovação (PIBITI) – E-mail: anamariacarvalhoc@outlook.com

[3] Graduanda do curso de Serviço Social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) -Integrante do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação em Desenvolvimento Tecnológico e Inovação (PIBITI) – E- mail: deysemarya@hotmail.com.

[4] Bolsista de Produtividade em Desenvolvimento Tecnológico e Extensão Inovadora pelo CNPq. Doutor em Serviço Social (PUC-SP). Professor Adjunto da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), – E- mail: edgilson@gmail.com

ABSTRACT: Care for a disabled person should be developed in an interdisciplinary and intersectoral way. This is a recent issue on the agenda of politics and the media. The objective of this work is to obtain a medical assistance service for people with disabilities and their families, through the provision of social assistance services within the scope of the Single Social Assistance System (SUAS), through the Centers of Reference and Inclusive Residences. A content analysis of 18 (eighteen) news reports on different websites and blogs was carried out in 12 (twelve) states between the years of 2013 to 2017, the opening period of the services. The results obtained are analogous to the categories of analysis: Mistaken about the person with a disability; use of inappropriate and prejudiced terms; Preventing capacitive and charitable vision from the idea of care.

KEYWORDS: Care; Person with deficiency; Media; Services socioassistenciais.

INTRODUÇÃO

Estima-se que cerca de 15% da população mundial tem algum tipo de deficiência, havendo pelo menos um bilhão de pessoas com deficiência no planeta. Além disso, existe a questão geracional, que com o avanço da idade pode levar a tal situação, fazendo com que uma pessoa possa adquirir deficiência, bem como, tenha a possibilidade de cuidar de alguém com tal marcador social (SHAKSPEARE, 2018). Deste modo, o cuidado vem se tornando pauta recente no âmbito das políticas públicas, havendo uma atuação estatal neófita a oferta de bens e serviços públicos para pessoas com deficiência e suas famílias por meio de equipamentos que agrega educação, saúde e assistência social.

De acordo o Censo de 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Brasil possui atualmente mais de 45,6 milhões de pessoas com algum tipo de deficiência (23,9% da população nacional), seja ela física, visual, auditiva, cognitiva e múltipla, de caráter transitório e/ou permanente. Formadas por diferentes faixas etárias e em processo de aumento de longevidade, que em sua maioria, foram excluídas de vários processos sociais, havendo pouca responsabilização pública estatal e certa naturalização sobre a responsabilidade precípua da família e da sociedade civil para cuidar destas pessoas (ARAÚJO et all., 2018).

O expressivo número de pessoas com deficiência no país exige uma maior visibilidade dos entes governamentais, bem como a criação de politicas públicas voltadas para a inclusão desse grupo na sociedade, que proporcione cuidados para além do âmbito da saúde, visando à autonomia desses indivíduos, contribuindo dessa forma para a desoneração do cuidador.

Na perspectiva das políticas públicas, o cuidado diz respeito ao conjunto de bens, serviços, valores e afetos envolvidos na atenção a pessoas com deficiência em diferentes idades e seus cuidadores (CEPAL, 2015). Trata-se de direito para a pessoa com deficiência, sendo este um tema recente nas agendas política e da mídia, ao qual se constitui em um novo paradigma ético que deve guiar as políticas públicas para esse público, mobilizando arenas e agendas políticas governamentais e da mídia. O foco deste trabalho será na análise das agendas governamentais e no comportamento da mídia, enquanto importante ator de policy.

As políticas de cuidados emergem devido ao considerável aumento do número de pessoas com deficiência e sua longevidade; a ampliação das ofertas de políticas sociais setoriais de modo desarticulado e pouco integrado; aos avanços legislativos para a garantia de direitos; e ao avanço nas tecnologias assistivas e ajudas técnicas (ARAÚJO, 2018).

Este trabalho tem por objetivo analisar como a mídia (sites e blogs) tem pautado o tema das políticas de cuidados para as pessoas com deficiência e suas famílias, a partir dos serviços socioassistenciais ofertados pelos Centros-dia e Residência Inclusiva no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A pesquisa realizada foi de cunho exploratório, utilizando como metodologia a análise qualitativa, sendo observado o conteúdo de 18 (dezoito) notícias veiculadas nos sites e blogs, produzidos em 12 (doze) estados no período de 2013 a 2017 referentes às ofertas de serviços socioassistenciais nos Centros-dia de Referência para Pessoas com Deficiência e suas Famílias e nas Residências Inclusivas. Inicialmente foram feitas pesquisas de notícias veiculadas em sites oficiais das Prefeituras dos municípios que ofertam os serviços e depois pesquisadas via Google usando as palavras-chave: Centro-dia, deficiência e/ou Residência Inclusiva. A escolha do recorte temporal é devido ao período em que se inicia a abertura e funcionamento destes serviços socioassistenciais.

A partir do conteúdo foram identificadas três categorias analíticas que evidencia como os veículos de comunicação podem ser um forte elemento na luta pelos direitos da pessoa com deficiência ou mesmo se tornar mero repetidor de ações carregadas de preconceito. Entre os sites e blogs analisados identificou-se, a concepção equivocada sobre a pessoa com deficiência; termos inadequados e preconceituosos e uma visão capacitista e caritativa frente à ideia de cuidados.

Dentro desse contexto, o referido estudo evidencia que vivemos numa sociedade capacitista e por vezes preconceituosa, onde os profissionais da comunicação em geral, reproduzem visões capacitistas, presente em seus processos de formação profissional, implicando diretamente na sua naturalização, tornando-se um grande desafio, modificar as linguagens e narrativas.

Dessa forma, além de expor como a mídia pauta as políticas de cuidados para pessoas com deficiência, e sua responsabilidade no processo de inclusão ou exclusão destas, o estudo visa também levantar discussões sobre o uso de terminologias inadequadas mediante os avanços nesse campo e a visão capacitista produzida pela mídia, sem a intenção de esgotar o debate sobre um tema complexo e de grande importância.

O PERCURSO HISTÓRICO DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E AS POLÍTICAS DE CUIDADO

As concepções de deficiência têm passado por constates evoluções, as lutas dos movimentos sociais das pessoas com deficiência resultou em novas percepções sobre esse grupo e seus direitos, o reconhecimento através das Leis, Convenções e Tratados Internacionais, assegurou os direitos, a inclusão e a participação desses indivíduos em sociedade, bem como a garantia no atendimento efetivo de suas necessidades. Deste modo, um novo conceito foi adotado na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD) e aprovada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2007, sendo retificada pelo Brasil em 2009, declarando no art. 1° que:

> Pessoas com deficiência são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, obstruem sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas. (BRASIL, 2012).

A visão atribuída às pessoas com deficiência como indivíduos frágeis, incapazes, "socialmente inúteis" induz a sociedade a utilizar terminologias muitas vezes pejorativas e preconceituosas, como as expressões "pessoa deficiente", "especiais", "pessoa portadora de deficiência", apesar dos avanços conceituais nesse campo. Diante da insatisfação com esses termos os movimentos mundiais das pessoas com deficiência, adotou a partir da Convenção Internacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (ONU, 2007), promulgada no Brasil pelo Decreto Legislativo n.º186/2008 e a Lei Brasileira de Inclusão (LBI - Lei nº 13.146/2015), o uso da terminologia "pessoa com deficiência" em todos os idiomas.

> A deficiência é um estado, um "modo de ser" no indivíduo. Sendo assim, este não a porta consigo, nem a carrega, nada de "especial" ou "anormal". Por isso, os movimentos mundiais optaram pela terminologia unificada, tendo por base a lógica de identidade, em todas as línguas: persons with a disability ou people with disabilities (em países em que se fala a língua inglesa); personas con discapacidad (em países de fala espanhola); pessoa com deficiência (No Brasil, Portugal e em outros países de língua portuguesa) (SASSAKI, 2003, apud ARAÚJO, 2006).

Dessa forma, a consolidação desse novo termo exclui a utilização de expressões inadequadas ao se referir as pessoas com deficiência. Buscando promover ações para efetivar os direitos deste grupo e reafirmar o seu compromisso com as prerrogativas da Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, aprovada pela ONU, foi instituído por meio da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais SUAS/2009, o Plano Nacional Viver Sem Limite, pelo Decreto nº 7.612/ 2011, visando à construção de redes de serviços voltadas as pessoas com deficiência através da articulação entre as políticas de acesso à educação, inclusão social, atenção à saúde e acessibilidade.

Dentre os serviços ofertados, encontram-se os Centros-dia de Referência para Pessoas com Deficiência e sua Família e as Residências Inclusivas. O primeiro equipamento está situado no campo da Proteção Social Especial de média complexidade, que oferta serviços de cuidados destinados a jovens e adultos com qualquer tipo de deficiência e suas respectivas famílias, em situação de dependência. Desenvolve atividades voltadas para a convivência; fortalecimento de vínculos familiar, social e grupal; aprimoramento dos cuidados pessoais; desoneração do cuidador familiar. A meta estabelecida era a implantação de 27 Centros-dia no país, sendo um em cada estado, estando em funcionamento atualmente 17 equipamentos.

> [...] Centros-dia destina-se a pessoas com deficiência com algum grau de dependência, que tiveram ou têm as suas limitações agravadas pela convivência com situações de risco ou violação de direitos, tais como: extrema pobreza; histórico de desassistência de serviços essenciais; precariedade dos cuidados familiares; alto grau de estresse do cuidador familiar; desvalorização da potencialidade/ capacidade da pessoa; isolamento social, confinamento, abandono, maus tratos, dentre outras situações que agravam a dependência e comprometem o desenvolvimento da autonomia da dupla pessoa cuidada e cuidador familiar. (BRASIL, 2012).

As Residência Inclusiva, são unidades que ofertam serviço de acolhimento institucional de forma integral no âmbito da Proteção Social Especial de Alta Complexidade do SUAS, destinado a jovens e adultos com deficiência, em situação de dependência, cujos vínculos familiares estejam rompidos ou fragilizados, prioritariamente beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC). A meta era de abrir 200 equipamentos em todo o Brasil e existem 108 em funcionamento (ARAÚJO, 2018).

> É uma unidade que oferta Serviço de Acolhimento Institucional, no âmbito da Proteção Social Especial de Alta Complexidade do SUAS, conforme estabelece a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Trata-se de residências adaptadas, com estrutura física adequada, localizadas em áreas residenciais na comunidade. Devem dispor de equipe especializada e metodologia adequada para prestar atendimento personalizado e qualificado, proporcionando cuidado e atenção às necessidades individuais e coletivas (BRASIL, MDS, 2014).

O cuidado vem se tornando pauta recente no âmbito das políticas públicas, havendo uma atuação estatal neófita a oferta de bens e serviços públicos para pessoas com deficiência e suas famílias por meio de equipamentos públicos de educação, saúde e assistência social. No campo da politica pública, o cuidado é definido como ao conjunto de bens, serviços, valores e afetos envolvidos na atenção a pessoas com deficiência em diferentes idades e seus cuidadores (CEPAL, 2015). A implantação das políticas de cuidado como direito, através dos serviços socioassistenciais, atribui ao Estado uma parcela de responsabilidade no cuidado das pessoas com deficiência em situação de dependência, vulnerabilidade e risco que, por muito tempo, ficou a cargo da família, comunidade ou da religião baseado em uma perspectiva assistencialista. Tamanini (2018, p. 50) salienta que:

> O cuidado é uma maneira de pensar um acompanhamento, sustentar uma proteção para os outros. A vantagem da noção de vulnerabilidade está em se poder pensar as situações de fragilidade que são diferentes, mas que, na forma em que existem hoje, exigem atenção. [...] o cuidado é uma maneira de pensar, de produzir proteção para os vulneráveis. Ele envolve senso relacional e politico, projeto de sociedade que tome em conta a diversidade de situação e a vulnerabilidade.

Nesse sentido, as práticas de cuidado restrito ao âmbito familiar, que confere a mulher a responsabilidade pelo cuidado associando a um papel moral, transcende para uma dimensão politica, de proteção social para os indivíduos vulneráveis, em situação de risco, que tenham necessidades. As políticas de cuidados emergem devido ao considerável aumento do número de pessoas com deficiência e sua longevidade; a ampliação das ofertas de políticas sociais setoriais de modo desarticulado e pouco integrado; aos avanços legislativos para a garantia de direitos; e ao avanço nas tecnologias assistivas e ajudas técnicas (ARAÚJO, 2018).

MÍDIA E DEFICIÊNCIA

Num mundo cada vez mais "conectado" na qual as informações chegam a milésimos de segundos, a mídia vem se constituindo numa ferramenta de grande influência no nosso cotidiano. O advento da internet impulsionou o seu alcance a lugares inimagináveis, estando à informação a um clique dos dedos, mesmo aqueles que não possuem ou não utilizam as redes para se informar beneficiam-se de outras maneiras como, por exemplo, os indispensáveis jornais impressos e as rádios AM/FM que possuem grande poder de alcance no Brasil. Sendo assim:

> A comunicação constitui um elemento fundamental da sociedade tendo a mídia, direta ou indiretamente, impacto nas formas de conhecer, pensar e agir do público, dado que influenciam os modos de conhecer e interpretar a realidade bem como as formas de relacionamento e de intervenção na vida social (CORREIA, 2000, p. 13 e 16 apud HILGEMBERG, 2015).

Os meios de comunicação influenciam diretamente na formação de opiniões, nas modificações de hábitos, nos modelos e comportamentos a serem seguidos pela sociedade, contribuindo tanto para o processo de inclusão como o de exclusão dos indivíduos. No que tange o campo da pessoa com deficiência, a mídia torna-se um meio poderoso para a disseminação desse tema, colaborando diretamente para o conhecimento das lutas e conquistas de direitos desse grupo e a representação social da deficiência. A mídia, quando se reporta a um acontecimento, não é somente uma reprodutora de informações, mas, sobretudo, uma produtora de sentidos, já que a mídia não se caracteriza como lugar de passagem, mas de construção simbólica dos acontecimentos. (FIGUEIREDO, 2006 apud COSTA, 2009).

Por ser um elemento formador de opinião, a mídia não deve ser ignorada ou esquecida, pois desempenha papel fundamental na propagação do conhecimento, porém, o seu potencial não é plenamente usado para auferir a sociedade o bem estar ao qual a mesma pode proporcionar. O apoio da mídia pode contribuir no processo de inclusão das pessoas com deficiência, portanto, através dos recursos que estes dispositivos possuem, podem estimular o conhecimento a fim de sanar dúvidas sobre o tema, além de reconhecer a pessoa com deficiência como sujeito de direitos e a deficiência como parte integrante de uma sociedade marcada pela diversidade.

Para jornalistas e comunicadores no geral, lidar com a pauta da deficiência nos veículos de comunicação ainda é um grande desafio, ao lermos jornais impressos, sites, blogs, programas televisivos e de rádio, é nítido como o tema da deficiência ainda é tratado de forma superficial e muitas vezes equivocada, mediante a falta de informação e capacitação desses profissionais ao produzirem noticias nesse campo. Quando levamos a questão da deficiência para as terminologias utilizadas por redatores e repórteres para se referir a esse grupo, percebe-se que não há o mínimo entendimento dos termos usados, a falta de discernimento acaba induzindo-os a proferir expressões obsoletas e pejorativas, como também a difusão da ideia das pessoas com deficiência como super- heróis, ao realizarem atividades constantemente negadas nas diversas esferas da vida social, categoria essa definida como capacitismo.

> O capacitismo diz respeito a um processo de hierarquização das pessoas em função da adequação de seus corpos a um ideal de perfeição e capacidade funcional, gerando preconceitos, discriminação e exclusão, relacionadas a padrões de beleza e capacidade funcional, diante de um ideal corpo-normativo (MELLO, 2016 apud ARAÚJO, 2018).

Essa visão capacitista reforçada pela mídia se reflete no tratamento da sociedade com esses cidadãos, contribuindo diretamente na propagação de representações sociais, reafirmando o preconceito e os estereótipos atribuídos a deficiência. As representações sociais sobre a deficiência propagadas pelos meios midiáticos podem contribuir muito para a construção ou desconstrução de barreiras atitudinais as quais muitas vezes impedem que a inclusão de pessoas com deficiência seja efetiva na sociedade. (BERRI, 2018).

A relevância dos meios midiáticos no processo de veiculação dos assuntos referentes à deficiência ressalta importância do conhecimento e da clareza sobre essa temática ao serem produzidas, visto que muitas vezes é o momento em que a população tem o seu primeiro contato com essa pauta, formando a partir do conteúdo acessado sua percepção sobre as pessoas comdeficiências.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados obtidos mediante as pesquisas foram divididos em três categorias: concepção equivocada sobre a pessoa com deficiência; utilização de termos inadequados e preconceituosos e a prevalência de visão capacitista e caritativa frente à ideia de cuidados.

Concepção equivocada sobre a pessoa com deficiência

Destaca-se nesta categoria a prevalência de concepções com caráter de preconceito e piedade expressa pela mídia, assim como a compreensão da deficiência enquanto questão patológica associada diretamente ou como sinônimo da dependência pela sua condição. Neste contexto, percebe-se que, os *sites e blogs* pesquisados apresentam em suas matérias partes que corroboram para a disseminação de tais ideias, como no trecho encontrado no site da Prefeitura de Fortaleza, que enxerga o indivíduo com deficiência como uma pessoa "especial", apenas por possuir características distintas dos padrões pré- estabelecidos pela sociedade. Em sua fala o gestor do município reitera que:

> "Este [Centro-dia] já tem uma história longa de 40 anos em atender pessoas "*especiais*". Especificamente, é uma experiência que vai garantir assistência multidisciplinar, até dez horas por dia, a 30 jovens e adultos que tenham algum tipo de deficiência, ou algum grau de dependência. Aqui, temos uma equipe multiprofissional, treinada e capacitada, que vai garantir uma assistência digna e humanizada" (SITE DA PREFEITURA DE FORTALEZA, 2015).

Na fala seguinte explicitada por um site da cidade de Botucatu (SP), nota-se uma construção acerca da pessoa com deficiência como um ser que possui enfermidades a serem tratadas. A associação da deficiência como doença reflete na incompreensão dos objetivos e metas dos serviços socioassistenciais, o que distorce a real finalidade da politica. Essas características são descritas na citação a seguir:

> "Botucatu inaugura primeira Residência Inclusiva: Espaço tem capacidade para abrigar 10 pessoas, que receberão gratuitamente atendimento *médico e psicológico*." (NBOTUCATU, 2017).

As redações expostas ratificam o desconhecimento em torno das especificidades das deficiências, correlacionando-as de maneira errônea por inúmeras vezes a patologias que podem ser curadas. Essa noção desencadeia e fortalece o olhar de "coitadinho", de compaixão e rejeição para com esses indivíduos, além de não contribuir para a sua aceitação enquanto pessoa com deficiência no meio social.

TERMOS INADEQUADOS E PRECONCEITUOSOS

O uso de expressões inadequadas pela mídia ao se referir as pessoas com deficiência, mesmo com os avanços conceituais e legais, demonstram o pouco conhecimento de alguns profissionais ao noticiarem as pautas sobre a implementação dos serviços socioassistenciais, utilizando termos como "pessoas especiais" e "portadores de deficiência", bem como, algumas vezes taxar apenas a "deficiência física". Outro aspecto observado nas matérias é o sentido de "boa ação" atribuído pelos comunicadores que através desses termos tentam minimizar a carga de preconceito com relação a estas pessoas, porém, acabam reforçando alguns estigmas e estereótipos enraizados em nossa sociedade.

O cuidado com a linguagem utilizada implica diretamente no processo de formação e mudança da mentalidade dos leitores, podendo reforçar ou não a exclusão e o desrespeito, como mencionado no livro Mídia e Deficiência, fruto da pesquisa realizada em 2003 pela Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI) em parceria com a Fundação Banco do Brasil.

> "A construção de uma verdadeira sociedade inclusiva passa também pelo cuidado com a linguagem. Na linguagem se expressa, voluntariamente ou involuntariamente, o respeito ou a discriminação em relação às pessoas com deficiências" (VIVARTA, 2003).

Deste modo, um dos sites da Região Sul do Brasil, no município de Apucarana (PR), ao publicar a matéria sobre a implantação da Residência Inclusiva, aponta a falta de conhecimento acerca das terminologias a serem usadas, como é possível notar no titulo do texto:

> "Portadores de deficiência ganham primeira residência inclusiva" (*SITE DA PREFEITURA DE APUCARANA, 2015*).

Os erros em torno das nomenclaturas não se restringem apenas aos profissionais da comunicação, na mesma reportagem é possível notar que o então secretário municipal de Governo, demonstra pouco discernimento sobre uso adequado dos termos, ele frisa que:

> "A Residência Inclusiva é uma parceria entre o Governo Federal, através do Ministério do Desenvolvimento Social, Município e o Cepes. Essa é a primeira de um total de três que serão implantadas em Apucarana para acolher *os portadores de deficiência*, que necessitam de um atendimento especializado e de um acompanhamento adequado" (*SITE DA PREFEITURA MUNICIPAL DE APUCARANA, 2015*).

Essa percepção também é notada na matéria do diário online *CORREIO,* do estado da Bahia, que traz em seu enunciado e em alguns trechos da publicação o uso indevido dos termos.

> "Centro de Referência vai receber 60 crianças *portadoras de microcefalia* por dia" (*CORREIO, 2017*).
> "Flávia e dezenas de outras mães ganharam, nesta segunda-feira (4), o Centro Dia de Referência para crianças, de 0 a 6 anos, *portadoras de microcefalia e doenças associadas*" (*CORREIO, 2017*).
> "Assim como Flávia, a autônoma Panmella Passinho, 31, também se sentiu perdida logo que soube que o filho era *portador da doença*" (*CORREIO, 2017*).

Os sucessivos equívocos torna-se presente em variados sites do Brasil, tal característica revela a homogeneidade nas informações a respeito dos termos conceitualmente inadequadas, ao tratar desta importante temática para a pessoa com deficiência. A propagação de terminologias obsoletas contribui de forma direta para a prevalência das mesmas, dificultando o uso correto dos termos oficialmente conquistado pelas pessoas com deficiência.

VISÃO CAPACITISTA E CARITATIVA FRENTE À IDEIA DE CUIDADOS

Um ser incompleto, incapaz, dependente e limitado são representações criadas pela sociedade ao pensar a pessoa com deficiência. A realização de atividades básicas desempenhada por pessoas com deficiência são apontadas como atos heroicos e de superação, sendo propagada pela mídia como algo extraordinário ou impossível de ser realizado, caracterizando assim atitudes capacitista.

O capacitismo, enquanto preconceito com relação a corpos que não estejam nos padrões "normais" estabelecidos pela sociedade, coloca as pessoas com deficiência como desprovidas de aptidões, capacidades naturais, inteligências, emoções etc. Nesse aspecto, a negação de direitos também se constitui como característica de uma sociedade capacitista que, discrimina, oprime e segrega as pessoas com deficiência através das barreiras ambientais e atitudinais não valorizando e nem respeitando as diferenças.

A presença da visão capacitista que estereotipa a pessoa com deficiência associando a força à sua condição, caracterizando a deficiência como um problema que exige superação, além de induzir o leitor com afirmações que deixam transparecer uma noção controvérsia da dignidade deste grupo. Como explicito no site *G7,* da cidade de São Luís (MA):

> "Centro-Dia leva *dignidade* às pessoas com deficiência" *(SITE G7 INFORMAÇÃO ALÉM DA NOTICIA, SÃO LUÍS).*
> "O que você consegue fazer sozinho? Calçar os sapatos, escovar os dentes, comer, lavar a própria louça e roupa? Essas e outras tarefas que para maioria das pessoas são tão comuns que chegam a ser automáticas, têm um significado muito diferente para parte das pessoas com deficiência, que sem o apoio e desenvolvimento necessários jamais seriam possíveis." (*SITE G7 INFORMAÇÃO ALÉM DA NOTICIA, SÃO LUÍS).*

No diário online do município de São Gonçalo (RJ), a presença da concepção equivocada sobre a pessoa com deficiência é notada na fala da secretária de assistência social, ao conceder uma entrevista a este site, onde ressalta que:

> "[...] o Centro Dia proporciona o resgate da cidadania, inclusão social e a valorização dos direitos iguais dos jovens e adultos com deficiência. Nosso intuito é fazer com que os *usuários saiam da comodidade*, conheçam suas capacidades para que possam avançar nas atividades diárias, apesar da deficiência." (*O SÃO GONÇALO, 2015*).

A relação do cuidado como um ato de caridade/bondade estende-se também para o âmbito dos serviços socioassistenciais, nesse sentido a ideia de favor ou doação, expressa pelos os entes governamentais ao mencionar esses equipamentos, reforçam a visão de assistencialismo, clientelismo, sendo reproduzida pela mídia de forma automática, negligenciando a ideia do cuidado como direito desses cidadãos.

> "Prefeito Edivaldo entrega primeira Residência Inclusiva de São Luís. [...] Por meio de ações como esta, promovemos o bem-estar de pessoas com deficiência que necessitam do amparo do poder público, numa demonstração *de amor, cuidado e respeito*." (*AGÊNCIA SÃO LUÍS, 2014*).

> "[...] Segundo ela, "Romero [prefeito] é um anjo que toma conta da gente porque começou este trabalho numa pequena sala do Hospital Pedro I, mas agora destina uma casa grande para atender as nossas crianças"." (*PARAIBA ONLINE, 2017*).

Subestimar a capacidade do indivíduo e reforçar a lógica da superação em torno da deficiência se configura em uma prática capacitista, exposto de modo preconceituoso e nem sempre explícito para aquele que escreve a notícia. O conhecimento e a conscientização dos comunicadores sobre temas voltados às pessoas com deficiência desde o seu processo formativo, colabora diretamente para a desconstrução da cultura capacitista, assistencialista e paternalista, que permeia esse campo e impacta os avanços no tocante a inclusão social desse grupo.

CONCLUSÃO

Com base nos dados identificados, compreende-se que vivemos numa sociedade capacitista e que jornalistas e comunicadores em geral, lidam com a pauta da deficiência nos veículos de comunicação com a reprodução de visões capacitistas, trazidas inclusive dos seus processos de formação profissional. O poder da mídia no processo de difusão das informações referentes às pessoas com deficiência impacta diretamente na construção positiva ou negativa da imagem desse grupo. O rigor com os conceitos está intimamente ligado à atenção com a linguagem. A mudança de mentalidade deve estar atrelada à da terminologia, sendo ideal que a comunidade midiática se dedique a transformar a mentalidade de seus leitores (VIVARTA, 2003).

O presente trabalho não teve como presunção esgotar o assunto, portanto, tem o objetivo fomentar o debate de como a mídia tem pautado o tema do cuidado a partir do surgimento dos serviços socioassistenciais no âmbito do SUAS, por meio de Centro-dia de Referência e Residências Inclusivas. A mídia pauta as políticas de cuidados para pessoas com deficiência e influencia diretamente para a manutenção e reprodução da formação de opiniões, das modificações de hábitos, dos modelos e comportamentos a serem seguidos pela sociedade (VIVARTA, 2003). Os direitos da pessoa com deficiência tem se intensificado na maioria dos países, por meio das lutas do seu movimento, demostrando avanços a partir da consolidação de direitos previsto nos tratados internacionais que se configuram em políticas públicas, constituindo-se numa ferramenta contra o preconceito e a marginalização deste grupo. Nesse contexto, os veículos de comunicação tem papel fundamental, pois abarcam diversas áreas das relações humanas, o que representa um enorme potencial na formação conceitual da população brasileira, o que confere aos órgãos de comunicação um considerável poder de convencimento. (THOMPSON, 2003).

A pessoa com deficiência é apresentada de forma caricata pelos sites analisados, muitos deles utilizando-se de expressões depreciativas como portadores de deficiência, especial, deficiente, excepcional etc. Entende-se que a linguagem é um componente primordial, pois este é carregado de subjetividades que representa a imagem do indivíduo, destarte afirma Boff (1999, p. 90), "as palavras estão grávidas de significados existenciais". Assim, a utilização de nomenclaturas obsoletas para se referir a pessoas com deficiência se configura de maneira velada à perpetuação do preconceito numa sociedade marcada pela desigualdade.

Desse modo, os veículos de comunicação enquanto difusores de informação podem e devem ser um aliado no fortalecimento das lutas das chamadas minorias, mas para que haja uma mudança comportamental na sociedade é necessário conhecimento, nesse quesito a mídia tem papel fundamental na veiculação das notícias de forma consciente e responsável, impactando na desconstrução dos estereótipos atribuídos as pessoas com deficiência e seus direitos, tornando-se um grande desafio para o campo midiático, a mudança nas linguagens e narrativas.

REFERÊNCIA

ARAÚJO, E. T. et all. Avaliação do Processo de Implementação de Instrumentos da Política Pública de Assistência Social para Pessoas com Deficiência e suas Famílias: o caso Centro-Dia de Referência de Campinas – SP In: ALMEIDA, L.S.B; LAISNER, R. (org.). **Políticas Públicas e Participação Social.** Natal: EDUFRN, 2018.

. **Parcerias Estado e Organizações Especializadas:** discursos e práticas em nome da integração/inclusão educacional das pessoas com deficiência. **Dissertação de Mestrado** em Serviço Social. PUC-SP, 2006.

. Os desafios da interseccionalidade e intersetorialidade na formulação e implementação das políticas de cuidados para pessoas com deficiência no Brasil, In: **Congresso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP**, IX. (Madrid, España) 24 al 27 de septiembre de 2018.

BERRI, B. O **Corpo para Pessoas com Deficiência Física:** mídia e representações sociais. Disponível em: < https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/189925/PPSI0783- D.pdf?sequence=-1&isAllowed=y> Acesso em: 05 maio 2019.

BOFF, L. **Saber Cuidar. Ética do humano** - compaixão pela terra. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1999. Disponível em: < http://www.profdoni.pro.br/home/images/sampledata/2015/livros/sabercuidar.pdf> Acesso em: 18 mar.2019.

BRASIL. **Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência** (2007). Protocolo facultativo à Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência. Decreto legislativo nº. 186, de 09 de julho de 2008: Decreto nº. 6.949, de 25 de agosto de 2009, 4 ed., Revista e Atualizada – Brasília: Secretaria Nacional dos Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, 2012.

.Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, Secretária Nacional de Assistência Social, Departamento de Proteção Social Especial. **Orientações Técnicas**: Serviço de Proteção Especial para Pessoas com Deficiência e suas Famílias, ofertado em Centro-dia de Referência. Perguntas e respostas. Brasília: MDS, 2012.

. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, Secretária Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais**. Texto da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Brasília, 2014.

CEPAL, **Dialogos sobre Politicas de Cuidado en Argentina.** Documento de cierre. Buenos Aires: CEPAL, 2015.

COSTA, R. S. **Uma reflexão sobre a visibilidade das pessoas com deficiência na mídia impressa piauiense**. Disponível em: http://www.intercom.org.br/papers/regionais/nordeste2009/resumos/R15-0557-1.pdf> Acesso em: 16 mar.2019.

HILGEMBERG, T. **A Deficiência na Mídia:** olhares sobre o "outro". Disponível em: <https://comunicacaoeesporte.files.wordpress.com/2017/03/2_gt09-hilgemberg.pdf> Acesso em: 07 mar. 2019.

SASSAKI, R. K. **Termologia sobre Deficiência na Era da Inclusão.** Revista Nacional de Reabilitação, São Paulo, ano 5 nº 24, 2002. Brasília, 2002.

SHAKSPEARE, T. **Disability. The Basics**. London, New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2018.

TAMANINI, M. *et all*.(Org). **O cuidado em cena:** Desafios políticos, teóricos e práticos. Florianópolis: UDESC, 2018.

THOMPSON, J. B. **Ideologia e cultura moderna:** teoria social crítica na era da comunicação de massa. Petrópolis: Vozes, 1995. Disponível em: < http://periodicos.unb.br/ojs248/index.php/les/article/viewFile/1325/981> Acesso me:18 mar.2019.

VIVARTA, V. (coord.) **Mídia e deficiência**. Brasília: Andi; Fundação Banco do Brasil, 2003. 184 p.; il. color. – (Série Diversidade). Disponível em: <http://www.andi.org.br/sites/default/files/Midia_e_deficiencia.pdf > Acesso em: 0 7 mar. 2019.

USABILIDADE E COMUNICAÇÃO PÚBLICA: ANÁLISE DO PORTAL ELETRÔNICO DA PREFEITURA DE SÃO FÉLIX-BA

Valdelice da Conceição Santos (UFRB) Islane Jannaína dos Santos da Silva (UFRB)

RESUMO

A informação de interesse público deve estar sempre à disposição da sociedade, porém alguns portais eletrônicos apresentam particularidades de interfaces que podem inibir ou potencializar o uso de algumas ferramentas, servindo apenas de Mural Eletrônico. Assim, esse estudo analisa o nível de usabilidade no portal eletrônico da Prefeitura de São Félix-BA, com base nas sete diretrizes da Cartilha de Redação Web do Governo Federal, visto que um portal eletrônico deve atender às principais diretrizes de usabilidade para se comunicar bem com a sociedade. Os resultados mostraram que o Portal em análise não tem navegação fácil, o conteúdo das páginas de notícias não tem leitura agradável e também não possui recursos de acessibilidade em todas as páginas. Além disso, a página "transparência" está fora de sistema. Logo, a comunicação entre cidadão/Estado ainda é fraca. Assim, ela precisa ser melhorada para que o cidadão participe mais das ações do governo local e dos processos que envolvam as políticas públicas, por meio dos conteúdos disponíveis no portal.

Palavras-chave: Portal Eletrônico, Usabilidade, Comunicação Pública.

INTRODUÇÃO

O avanço da tecnologia da informação e da comunicação contribuiu para que as organizações públicas buscassem alternativas para melhorar a transparência de seus processos e ações, tornar a gestão governamental mais eficiente e ampliar sua comunicação com a população. Dois dos motivos para tal modernização, foi a exigência imposta pela legislação, a exemplo das Leis de Responsabilidade Fiscal e a de Acesso à Informação; e o outro motivo foi a pressão da população que cobrava mais transparência das ações governamentais.

Uma das alternativas é o portal eletrônico, o qual possibilita uma aproximação entre o cidadão e o ente governamental, consequentemente, aumenta a democratização dos processos, expressada pela *accountability*[1]. Logo, quando as informações se tornam transparente, contribuem para que os cidadãos tenham respostas de suas necessidades, de maneira mais rápida e simples. Podemos chamar, então, essa ação de Comunicação Pública, a qual serve para informar e prestar contas sobre as realizações das ações governamentais; proteger e promover a cidadania; ou ainda alertar os cidadãos para seus direitos e deveres.

A comunicação pública, quando é produzida com ética e responsabilidade, e atua de forma democrática e participativa, pode promover e consolidar o engajamento da população nas diversas ações desenvolvidas pelo gestor público. Nessa comunicação, o cidadão deve não apenas receber informações com qualidade, mas também ser ouvido. Em função disso, é fundamental pensar no usuário ao se desenvolver um portal eletrônico, pois não basta apenas disponibilizar os recursos na plataforma virtual, deve-se analisar, previamente, formas simples e acessíveis a qualquer usuário. Já que este deve obter respostas rápidas e com clareza, ao fazer suas buscas no portal, principalmente em relação a aba de atendimento ao cidadão.

Neste cenário, a palavra usabilidade se destaca como qualidade de uso de sistemas. Ela permite que o usuário utilize um sítio e este funcione de acordo com sua expectativa de acesso. Dentro da esfera pública, a usabilidade é utilizada com base no conceito de governo eletrônico[2] - *e-gov* - referente à oferta e troca de informações e serviços governamentais na Internet para pessoas, empresas privadas e outras agências do governo.

Porém, os portais eletrônicos trazem um grande desafio às organizações públicas, as quais devem encontrar formas para atender a diversificados usuários, pois cada um pode possuir certo tipo de limitação em relação aos recursos disponíveis no portal. Além disso, o volume de informação impõe uma grande carga cognitiva por parte do usuário deste sistema. Alguns portais apresentam particularidades de interfaces que podem inibir ou potencializar o uso de algumas ferramentas, servindo apenas de Mural Eletrônico. Muitas vezes não possuem as características básicas que norteiam o termo usabilidade, limitando o acesso em algumas funções, ou ainda pode resultar em interpretações incorretas das informações, ocasionando decisões equivocadas do usuário. Logo, é importante que os órgãos públicos se preparem adequadamente para os desafios desse ambiente virtual que se torna cada vez mais complexo.

Dessa forma, o objetivo desta pesquisa consistiu em analisar o nível de usabilidade no portal eletrônico da Prefeitura de São Félix, município localizado no Recôncavo. Para isso, nossa investigação foi baseada em observações no portal eletrônico da Prefeitura de São Félix-BA (município com uma população de 14.098 habitantes, conforme dados do IBGE, 2010), com o intuito de analisar as sete diretrizes contidas na Cartilha de Redação Web. Assim, as diretrizes analisadas são: contexto e navegação, carga de informação, autonomia, erros, desenho, redação, consistência e familiaridade. O período de análise se deu entre 20 de fevereiro a 30 de maio de 2019.

A pesquisa foi realizada pensando em melhorar a comunicação entre a sociedade e o governo municipal por meio do portal eletrônico. Um aspecto a ser destacado é a pouca literatura voltada para o tema de usabilidade e comunicação pública em portais, principalmente no que tange à gestão municipal. Dessa maneira, a relevância do estudo está atrelada ao fato de que o portal eletrônico deve ser outra forma de contato direto entre a sociedade e Estado. Então, é essencial que ele atenda às principais diretrizes de usabilidade para se comunicar bem com a sociedade. Uma vez que, não encontrando as informações prometidas na plataforma ou entrando com erros, esta pode ser abandonada pelo usuário e deixa de cumprir as funções para qual foi pensada, gerando gastos públicos.

Esta pesquisa contribuirá para futuras correções no portal da Prefeitura de São Félix, e, consequentemente, melhorar a relação entre gestor municipal e comunidade. Além disso, auxiliará no desenvolvimento de políticas e estratégias de comunicação que ofereçam melhores condições de uso do portal estudado. Dessa maneira, busca aproximar mais os cidadãos das políticas públicas municipais, por meio da atualização do portal.

[1] O termo *accountability* pode ser compreendido como a responsabilidade que o governo tem em prestar contas sobre os gastos públicos à sociedade.

[2] Esse conceito de Governo Eletrônico ou *e-gov* passa a ser usado no Brasil nos anos 90, no governo de Fernando Henrique Cardoso. Nesse período, procurou-se institucionalizar uma política de Governo Eletrônico, com raízes em bases neoliberais de reforma do Estado e atendimento a cidadãos considerado clientes. O *e-gov* envolve participação, transparência, representatividade e o controle social sobre os agentes públicos.

COMUNICAÇÃO PÚBLICA

A comunicação pública está atrelada ao diálogo, ao debate e à transparência da informação e das ações de interesse geral e coletivo, entre Estado e sociedade, de forma que o cidadão possa tomar conhecimento e, assim, exercer a sua cidadania[3]. Por isso que a informação de interesse público deve estar sempre à disposição da sociedade, direito que está garantido pela Lei da Transparência – Lei nº 12.527/20112[4]. Além disso, a transparência das informações públicas é um direito fundamental, previsto na Constituição Federal de 1988 - no artigo 5º, inciso XXXIII. Quando o cidadão tem a necessidade de uma informação disponível em qualquer órgão público, este deve recebê-la de forma coesa, confiável, transparente, rápida e apropriada às suas necessidades.

> O direito de acesso à informação impõe duas obrigações sobre os governos. Primeiro, existe uma obrigação de publicar e disseminar informações essenciais sobre o que diferentes órgãos públicos estão fazendo. Segundo, os governos têm obrigação de receber do público pedidos de informação e respondê-los, disponibilizando os dados solicitados e permitindo que o público tenha acesso aos documentos originais indicados ou receba cópias dos mesmos (MARTINS; PAIVA, 2010, p. 234).

Assim, o administrador público deve dar ciência das ações públicas realizadas para a população, de modo amplo e democrático, sem privilegiar fontes, veículos ou emissoras de comunicação. Dessa forma, ele pode avaliar suas ações e atender às necessidades da população. "É preciso fortalecer as relações com os cidadãos e estimular sua participação para aumentar a confiança pública no governo, melhorar a qualidade da democracia e a capacidade cívica da população" (NOVELLI, 2006, p. 12). Portanto, essa comunicação tem como característica o fato de ouvir as pessoas da sociedade e de responder às causas sociais, com isso, diminui bastante os problemas e os anseios da população.

Para Novelli (2006), a comunicação pública é um processo de comunicação entre a administração pública e a sociedade, com o objetivo de promover a troca de informações de interesse público. Esse relacionamento entre governo e cidadão, na definição das políticas públicas, por exemplo, envolvem relações comunicativas em todas as suas etapas – da formulação da agenda à avaliação. Logo, essa comunicação vai além da simples divulgação, abrange o tratamento da informação como algo mais valioso, cujo significado possa ser compreendido pelo público.

Nesse modelo de comunicação, a interação entre atores políticos e sociais é essencial, pois é isto que norteia a transparência. Assim, podemos compreender a transparência pública como "a disponibilidade de informação sobre as políticas públicas que permite a sociedade monitorar o funcionamento e desempenho governamental" (CARDOSO, 2017, p. 47). Logo, o órgão público deve divulgar e expor seus atos, de interesse geral ou coletivo e o portal eletrônico é uma ótima ferramenta para esta ação.

Em relação ao contexto dos modelos deliberativo e participativo de democracia na Internet, Rothberg (2015), defende que os cidadãos devem estar informados de forma abrangente e aprofundada sobre as políticas públicas, para serem capazes de formar opiniões e ao participar de decisão pública política, posteriormente, terão consciência e reflexão. Com isso, o uso da comunicação pública é fundamental para uma sociedade democrática, pois pode contribuir para prover a circulação da informação transparente e necessária para o cidadão-usuário de forma atraente, melhorar a opinião deste, além de incentivar a sua participação politicamente e auxiliar para os benefícios das políticas públicas.

> [...] o cidadão de uma democracia participativa precisa de informações sobre os projetos em disputa e as aspirações dos diversos setores a eles ligados, a fim de compreender as demandas alheias e ser capaz de avaliar a legitimidade de suas próprias expectativas diante das necessidades dos outros. (ROTHBERG, 2015, p. 8).

De certo, o uso do ambiente digital na comunicação pública é de suma importância nesse novo cenário porque pode facilitar a conversação entre a sociedade e o Estado. As assessorias de comunicação devem encontrar as maneiras adequadas de fazer a informação circular e chegar aos cidadãos/usuários por meio desses canais. Portanto, o diálogo entre Estado e sociedade é o que deve nortear a comunicação pública, por isso é importante planejá-la e produzi-la cuidadosamente para não gerar efeitos negativos para ambos.

[3] A cidadania é entendida, aqui, como direitos e obrigações nas relações entre o Estado e o cidadão.

[4] A Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, regulamenta o direito, previsto na Constituição, de qualquer pessoa solicitar informações dos órgãos e entidades públicos.

USABILIDADE E PORTAIS ELETRÔNICOS

A palavra usabilidade refere-se ao estudo da qualidade de interação entre um *site* e um usuário, ou ainda a aplicação de técnicas que facilite o manuseio do *site*. Não basta apenas que a plataforma junte em uma janela imagens, formas, cores e informações atraentes, ela deve seguir alguns parâmetros como: forma flexível, intuitiva, acessível e rápida de navegação; informações sobre receitas, despesas diretas, transferências, licitações e contratos, convênios; diversas bases de dados; ferramenta de busca; visualização e comparação em gráficos; linguagem cidadã; opções de download, dentre outros.

Por sua vez, os portais eletrônicos devem ser projetados visando levar o usuário a caminhos de interação eficientes, ou seja, não ter apenas a visão somente do bom funcionamento do sistema, mas também de uma boa usabilidade deste. Neles, o cidadão consegue realizar uma série de serviços, por isso devem ser projetados de forma que atraiam visitantes. Assim, deve-se considerar o fato de que existem usuários com níveis diferentes de conhecimento em relação a computadores e Internet, interesses nos serviços e informações particulares, cargas de conhecimento e educação diversificada, com idades e características demográficas diversas, (BRASIL, 2010).

Os serviços mais comuns do portal eletrônico de um governo abrangem ouvidoria, diário oficial, transparência, notícias e e-mail. Com relação à leitura do portal ou de qualquer *site*, ela não é linear. Pessoas exploram as páginas aleatoriamente e clicam onde acham mais atraente para sua pesquisa. Porém, em se tratando de uma página referente à administração pública, o foco da busca é muito mais rápida, pois o usuário tem um objetivo definido, caso não seja atingido, a plataforma pode ser abandonada por este.

Usabilidade é um termo que está em uso há mais de três décadas, é o que afirma Dias (2003) em seu livro.

> [...] o termo usabilidade começou a ser usado no início da década de 80, principalmente nas áreas de psicologia e ergonomia, como substituto da expressão 'userfriendly' (traduzido para o português como 'amigável'), a qual era considerada vaga e excessivamente subjetiva. Na verdade os usuários não precisam que as máquinas sejam amigáveis. Basta que elas não interfiram nas tarefas que os usuários querem realizar. Além disso, usuários diferentes têm necessidades diferentes, de maneira que um sistema pode ser amigável para uma pessoa e não tão amigável para outra. (DIAS, 2003, p. 25).

A Cartilha de Redação Web do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, apresenta seis objetivos básicos da usabilidade, que são: facilidade de uso, facilidade de aprendizado, facilidade de memorização de tarefas, produtividade na execução de tarefas, prevenção, visando a redução de erros e satisfação do indivíduo. Portanto, um portal pode ser considerado eficaz quando possibilita que seus usuários atinjam seus objetivos.

> [...] a eficácia é a principal motivação que leva um usuário a utilizar um produto ou sistema. Se um sistema é fácil de usar, fácil de apreender e mesmo agradável ao usuário, mas não consegue atender a objetivos específicos de usuários específicos, ele não será usado mesmo que seja oferecido gratuitamente. (DIAS, 2003, p. 28).

Além disso, a usabilidade também é relacionada à eficiência da interface, diante do usuário. Problemas de usabilidade ocorrem de diferentes formas, "quando pessoas encontram dificuldades para realizar alguma coisa que precisam fazer ou querem fazer com uma interface", (BRASIL, 2010, p. 08). Ainda segundo a Cartilha, esses empecilhos têm origens variadas e ocasionam perda de dados, diminuição da produtividade, ou até mesmo à rejeição total da plataforma por parte dos usuários.

Sendo assim, é recomendável que as instituições públicas se adaptem às estruturas de comunicação e da informação pública ao contexto da era digital, aproveitando-se das novas ferramentas disponíveis, ou seja, atender às perspectivas contemporâneas que contenham ações direcionadas aos anseios da população. A disponibilidade das informações na Internet é uma forma de democratizar mais a informação, embora a participação/interação do cidadão ainda seja um pouco tímida.

> Este cenário de maior interação e participação entre as pessoas e as instituições faz com que o usuário-cidadão passe a ter também a oportunidade de maior interação com o governo, de ter acesso às participações relevantes sobre a gestão dos interesses públicos, de participação nos processos administrativos e políticos, enfim, uma nova possibilidade de exercício da cidadania: cidadania digital. (ARAKAKI, 2008, p, 63)

Para que o usuário-cidadão receba as informações do governo, via Web, de forma clara, bem estruturada e objetiva, o Departamento de Governo Eletrônico - Ministério do Planejamento - do Governo Federal sugere sete diretrizes para serem implementadas nos portais eletrônicos. Essas diretrizes, apresentadas no quadro abaixo, não devem ser tomadas como regra geral para o desenvolvimento de um sítio, porém contribuirão na otimização das interações e dos processos de realização de tarefas, caso sejam adotadas. Assim sendo, gerará satisfação para o usuário-cidadão na realização das tarefas no portal do órgão público.

DIRETRIZES	INSTRUÇÕES
Contexto e navegação	Devido a Internet ser um ambiente não-linear, ao acessar o sítio, o cidadão deve rapidamente compreender o que é e como funciona, localizar facilmente o que busca e realizar os passos do serviço sem dificuldade.
Carga de informação	É o conjunto dos elementos disponíveis na interface: textos, links, ícones, funcionalidades, cores, fundos e menus. Os elementos são percebidos de forma particular, pois é só possível observar determinada quantidade de informações e essa seleção é feita de forma consciente, depende da vivência de cada usuário.
Autonomia	O usuário deve ter autonomia na utilização das páginas do sítio, como: controlar tamanho das janelas, utilizar soluções proprietárias e desabilitar funcionalidades presentes em navegadores. Além disso, o comportamento e as funcionalidades do navegador não devem ser alterados para satisfazer necessidades das páginas.
Erros	É importante que qualquer falha ou indisponibilidade prevista no sítio seja divulgada e esclarecida ao cidadão. Ademais, todo erro cometido pelo cidadão deve ser passível de ser corrigido.
Desenho	O sítio deve ser legível, claro, fácil de navegação e esteticamente agradável, para que facilite a decodificação das informações apresentadas. Ou seja, o desenho deve trabalhar a favor do cidadão e auxiliar a compreensão do seu conteúdo.
Redação	O texto do sítio deve ser deve ser objetivo, claro e diagramado de forma que facilite o entendimento da informação. Além disso, a redação deve levar em conta a audiência, o conhecimento de quem acessa o sítio, como palavras, frases e conceitos familiares.
Consistência e Familiaridade	O cidadão deve sentir-se bem recebido ao entrar em um sítio do órgão público, por isso os procedimentos e as tarefas devem ser organizados de acordo com as expectativas e costumes do cidadão, ou seja, o sítio deve ser familiar.

Quadro 1: Diretrizes de usabilidade fundamentais em um portal eletrônico

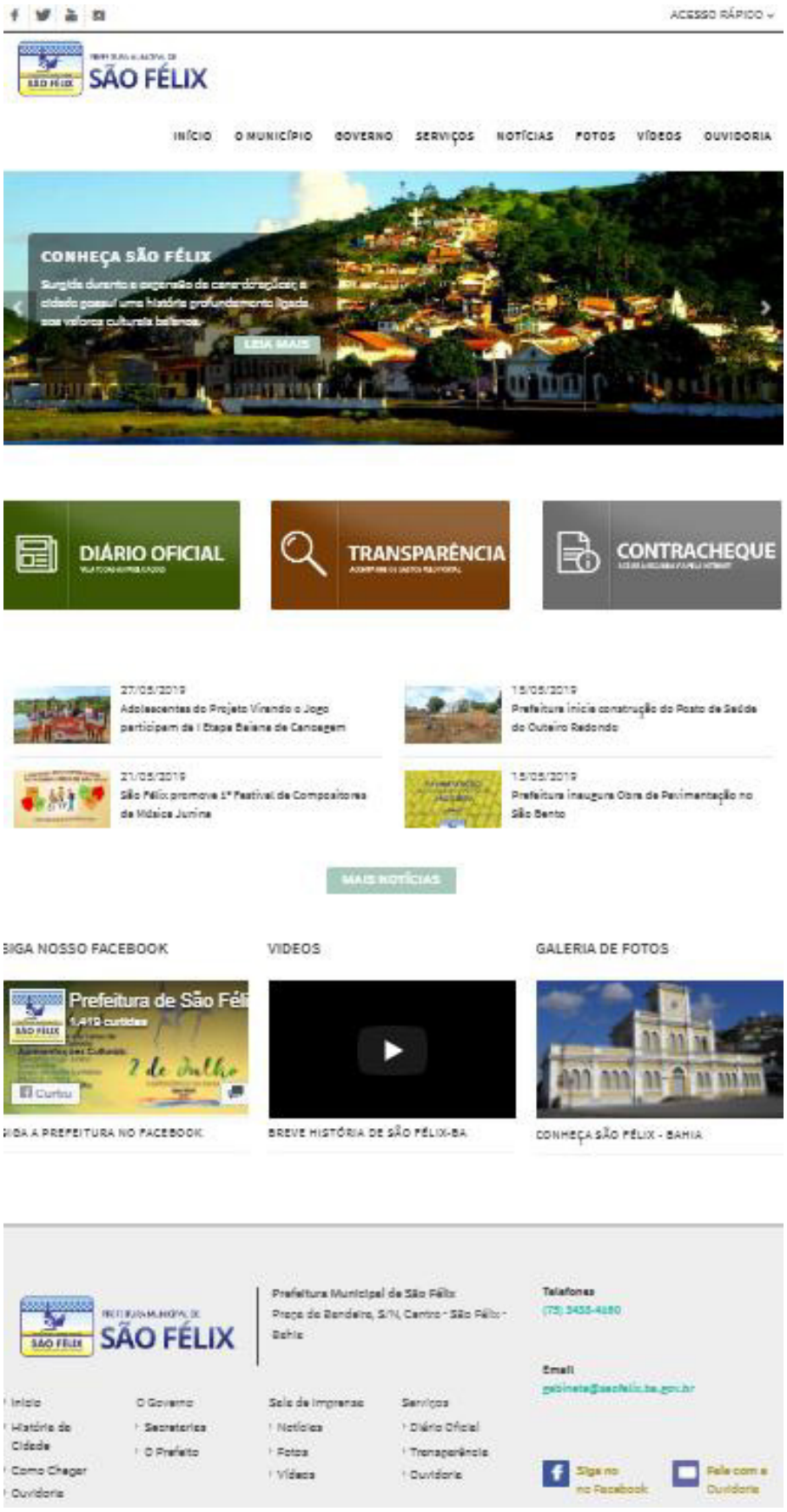
Fonte: Elaborado pelas autoras, baseado na Cartilha de Redação Web (2010)

Os benefícios que essas diretrizes apresentam para o usuário-cidadão são vários, dentre eles estão a simplicidade que ele terá para assimilar e memorizar as informações, a rapidez e a satisfação em executará as tarefas. Além disso, a autonomia nas páginas auxiliará o usuário a manusear as informações com facilidade e terá os recursos das tarefas disponíveis ao seu dispor, isso envolvem também recursos de acessibilidade. Logo, vários itens dos portais eletrônicos, que não agregam valor à visita do cidadão/visitante, e erros simples, poderiam ser minimizados com o uso dessas diretrizes.

ANÁLISE DA USABILIDADE NO PORTAL DA PREFEITURA DE SÃO FÉLIX-BA

O portal da Prefeitura de São Félix-BA está hospedado no endereço eletrônico www.saofelix.ba.gov.br. Ao navegar, o usuário pode encontrar páginas de notícias, história da cidade, informações do quadro administrativo, contracheque, ouvidoria, diário oficial e transparência. Além de vídeos, links para redes sociais e contatos da Prefeitura e galeria de fotos. A foto, abaixo, mostra como é o designer e como estão dispostos os conteúdos no portal.

Foto 1: Aparência da página inicial do portal da Prefeitura de São Félix



Fonte: Portal eletrônico da Prefeitura de São Félix (www.saofelix.ba.gov.br)

Tomando como base essas páginas, disposição delas, incluído informações e design, foram analisados os sete pontos das diretrizes de usabilidade, contidos na Cartilha de Redação Web no portal, descritos a seguir.

CONTEXTO E NAVEGAÇÃO

A página inicial do portal é clara e pode ser facilmente acessada através da estrutura, porém não possui texto informativo das ações ou dos serviços da gestão municipal, existem apenas links. A ferramenta de busca não está presente na página inicial; apenas é possível encontrá-la nas páginas "diário oficial" e "transparência". Tanto em "diário oficial" quanto em "transparência", a função está presente no canto superior esquerdo, com possibilidade infinita de caracteres (como recomenda a Cartilha), todavia, nos resultados da "caixa de busca", as palavras sem acentos, digitadas incorretamente e no plural dão erros de pesquisa.

O sítio não faz uso de tutoriais que facilite o usuário na navegação. Além disso, a página inicial não possui elementos comuns, muito menos recursos de acessibilidade. As funções aumentar e diminuir fonte, preto e branco, inverter cores, destacar links, fonte regular e resetar estão disponíveis somente na página secundária "diário oficial".

O download de documentos está limitando ao formato PDF. Por outro lado, os links disponíveis trazem detalhes claros sobre o seu conteúdo, mas não informa nada sobre o tamanho do arquivo. Além disso, o cidadão não tem muita autonomia ao acessar as janelas, pois, para navegar nos conteúdos, é necessário abrir novos links.

CARGA DE INFORMAÇÃO

Os elementos disponíveis nas interfaces textos, links, ícones, funcionalidades, cores, fundos e menus estão bem organizados. Alguns são repetitivos, por exemplo, as informações do menu da página inicial são as mesmas do rodapé, isso é importante para facilitar o usuário em suas buscas.

Vale destacar que, as páginas do portal não contêm elementos desnecessários, como animações e banners animados. Todavia não dispõem de filtros e marcadores, além disso, as fotos, que ilustram as páginas de notícias, têm tamanhos exagerados que tomam toda a primeira dobra da página, a notícia aparece depois.

Como frisa a Cartilha, as páginas com documento (leis, decretos) fornecem um link que é direcionado a uma página secundária e apenas lá é possível baixar o documento, tanto pelas ferramentas de navegação, quanto por ícone disponibilizado pelo desenvolvedor do portal. O usuário não é obrigado a se registrar para ter acesso a conteúdos que, por outros meios, ele teria livre acesso, o que é recomendado pela Cartilha. 10

AUTONOMIA

Com relação à função do botão de retrocesso (back/voltar) do navegador, o usuário não tem autonomia ao acessar as páginas diário oficial, transparência e contracheque, ou mesmo voltar ao menu inicial do portal. As informações do portal em PDF, como documentos e legislação, não podem ser copiadas.

Todas as opções de informações na página inicial desviam o usuário para outra página, automaticamente ao clicar, ou seja, abre links em novas janelas, o que não é aconselhável. Todavia, um ponto positivo a se destacar nessa característica é que, o portal não usa plugins auto-instaláveis e permite que se favorite páginas de interesse do usuário.

ERROS

O portal é capaz de reverter qualquer ação que o cidadão queira fazer através da opção "reverter". No entanto, não permite erros de digitação em buscas e não oferece sugestões ou instruções para a correção do erro.

A página "portal de transparência", que serve para o usuário acompanhar os gastos públicos, está fora de sistema. Ao clicar, surge a seguinte mensagem: Osps! That page cant't be found. Não há pedido de desculpas pelo transtorno e nem aviso de previsão de retorno, que é o recomendado pela Cartilha.

Apesar de a página inicial conter o campo busca, não dispõe da opção "Fale conosco" e de links para a página inicial. Também não há aviso de indisponibilidade, a exemplo da troca de servidores, e os formulários não mostram o formato desejado, como o do campo CPF (digite apenas os números) e a data de aniversário, campo com 8 posições (ddmmaaaa).

DESENHO

Há facilidade de navegação e o fundo é neutro (branco) e não compromete nenhuma informação no portal, também é priorizado, na primeira dobra, os serviços relevantes ao cidadão, como o "diário oficial". Porém não utiliza um modelo padrão para todas as páginas: ícones, posicionamento dos elementos na tela, cores e logotipo são diferentes.

As principais informações da página inicial do portal estão em menu de cortina, elas estão também despojadas na página em forma mais simples para acesso. As letras estão com cores, fontes e tamanhos adequados e contraste visual bom. Porém não dispõe da opção aumentar, diminuir e escurecer letras, ou seja, não tem recursos de acessibilidade. Além disso, o tempo de carregamento das páginas secundárias é um pouco lento para abrir.

Nas páginas de notícias, o conteúdo não é agradável para leitura. As linhas de texto estão longas demais e a foto principal toma a primeira dobra da página. Sem contar a cor cinza com fundo branco e o tamanho da letra (pequeno) que causam certo desconforto na leitura.

REDAÇÃO

A análise sobre a diretriz "redação" só foi possível de ser realizada nas páginas de notícias, pois nas demais aparecem apenas ícones que direcionam ao arquivo desejado e não há texto.

A linguagem utilizada na divulgação das informações e nas orientações para realização de serviços é clara e objetiva. As informações mais importantes estão nos dois primeiros parágrafos. A divisão do texto está distribuída em pequenos parágrafos para entendimento do conteúdo e da informação; o cabeçalho também é facilmente identificado. No entanto existem erros gramaticais em alguns textos, como por exemplo, erro de pontuação. Isso pode diminuir a credibilidade da informação. Também não utiliza os elementos para dar ênfase em palavras chaves do texto e atrair a atenção do leitor, como o negrito, por exemplo.

CONSISTÊNCIA E FAMILIARIDADE

O portal exige do usuário a atenção para reaprender o uso de cada página, uma vez que não dispõe de conteúdos semelhantes. Os elementos, fonte, cores e elementos clicáveis são diferentes. Assim, a navegação não é muito fácil, pois há sempre abertura de outras páginas com interfaces gráficas diversas.

Os links de contato são remetidos a um endereço eletrônico (email) e não a um formulário para contato, como é indicado pela Cartilha de Redação Web. Isso faz com que a mensagem do usuário demore em ser respondida pela Ouvidoria (na verdade é respondida pela Assessoria de Comunicação, pois o município não dispõe de Ouvidoria na gestão municipal).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa realizada no portal eletrônico da Prefeitura de São Félix, com base nas diretrizes de usabilidade, nos permitiu entender as diferentes limitações que o usuário tem em determinadas funções disponíveis no portal da Prefeitura de São Félix-BA. Os resultados obtidos mostraram que, de certo modo, o portal tende a suprir a necessidade do usuário-cidadão, porém algumas funções precisam ser revistas e corrigidas para atender melhor o seu público alvo.

Há restrições em diversos recursos do portal que são fundamentais para que o usuário-cidadão consiga atingir seus objetivos de pesquisa. A navegação não é muito fácil, o acesso a alguns conteúdos necessita da abertura de novas páginas com interfaces gráficas distintas. Há ausência de ferramentas essenciais, como a de busca, de tutoriais e de acessibilidade. Além disso, a página "transparência" está fora de sistema, o que impede um maior controle das governamentais da Prefeitura. Outro aspecto a se destacar é o designer visual do portal que não é atraente, apesar de ter um fundo branco em algumas páginas, não garante uma boa visualização dos conteúdos.

Portanto, nota-se que as ferramentas e os recursos disponíveis no portal, em relação à usabilidade, não fomentam a participação do cidadão de forma satisfatória, ou seja, não dispõem as informações de maneira que explore as potencialidades que este veículo pode oferecer. Além disso, limita o acesso a pessoas com certo grau de deficiência visual e auditiva (os vídeos não contêm legendas). Assim, deve-se explorar mais o potencial dessa ferramenta tecnológica e da comunicação pública para favorecer a participação, garantir a transparência e promover o engajamento, colocando o cidadão sanfelista no centro do processo político.

Considerando a comunicação pública como aquela que deve ser guiada pelos anseios e interesses da sociedade, o portal eletrônico, com já foi visto, tem a capacidade de auxiliar o aumento das informações de interesse coletivo. Assim, se a usabilidade do portal da Prefeitura de São Félix for aperfeiçoada, pode ampliar a participação e discussão de temas relacionados a coletividade, principalmente com relação a gastos públicos. Logo, o portal deve ser visto como um veículo de duas vias, que pode aproximar o cidadão sanfelista e o governo municipal, além de estimular a participação democrática, podendo também formar reflexões e emitir opiniões.

Dessa forma, compreendemos que a comunicação entre cidadão/governo, no caso de São Félix, ainda é fraca, precisa minimizar essas barreiras da usabilidade para que o usuário-cidadão navegue com mais eficiência. O cidadão sanfelista precisa ser visto com mais atenção para que, de fato, possa participar mais ativamente dos processos que envolvam políticas públicas, gastos e outras atividades do governo municipal. Assim, a comunicação pública, por meio do portal eletrônico, será mais eficiente na democratização das informações de interesse público, assumindo as características para qual foi desenvolvida.

REFERÊNCIAS

ARAKAKI, C. O governo eletrônico como instrumento de aproximação do governo e o cidadão. Brasília, 2008, 164 f. Dissertação (Mestrado em Ciências da Comunicação) - Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/o_governo_eletronico_como_instrumento_de_aproximacao_do_governo_e_o_cidadao.pdf Acesso em: 21 jun. 2019. 13

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Padrões Web em Governo Eletrônico e-PWG: Cartilha de Redação Web. Brasília: MP, SLTI, 2010. Disponível em: https://www.governoeletronico.gov.br/documentos-e-arquivos/e-pwg-Redacao-Web.pdf Acesso em: 17 fev. 2019.

CARDOSO, L. L. Transparência Pública: Análise em Portais de Transparência do Poder Executivo Municipal do Brasil. 2017. 124 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/187275/PPGC0154-D.pdf?sequence=-1&isAllowed=y Acesso em: 11 jun. 2019.

DIAS, C. Usabilidade na web: Criando Portais mais Acessíveis. Rio de Janeiro: Alta Books, 2003.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cidades. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/sao-felix/panorama. Acesso em: 27 fev. 2019.

MARTINS, J; PAIVA, W. Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação. São Paulo: Saraiva, 2010.

NOVELLI, A.L.R. O papel institucional da comunicação pública para o sucesso da governança. In: ORGANICOM, Revista Brasileira de Comunicação Organização e Relações Públicas. Ano 3, n.º 4, 1º semestre 2006. p. 74-89. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/138912/0. Acesso em: 25 fev. 2019.

SÃO FÉLIX, Prefeitura Municipal de. Disponível em: http://www.saofelix.ba.gov.br. Acesso em: 20 fev. 2019.

ROTHBERG, D. Portais eletrônicos de governo e a contribuição da informação e da comunicação para a expansão da cidadania, 2015. In: Anais [...]. Disponível em: http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/portais-eletr%C3%B4nicos-de-governo-e-contribui%C3%A7%C3%A3o-da-informa%C3%A7%C3%A3o-e-da-comunica%C3%A7%C3%A3o-para-expans%C3%A3o Acesso em: 21 jun. 2019.

SESSÕES TEMÁTICAS

016

ACESSO A SERVIÇOS PÚBLICOS E CONSOLIDAÇÃO DA CIDADANIA



A DIMENSÃO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO NO MUNICÍPIO DE BOM JESUS/RN

Matheus Fortunato Barbosa Gomes[1]
João Victor Moura Lima[2]

RESUMO

Este trabalho tem, como objetivo principal, analisar, institucionalmente, a Política Municipal de Saneamento no Município de Bom Jesus do estado do Rio Grande do Norte, buscando identificar como se dá ação do Estado no acesso aos direitos. Partimos da hipótese de que há uma incongruência entre as intencionalidades normativas e institucionais expostas na Política de Saneamento Básico e a disposição territorial de infraestruturas relativas ao saneamento no município de Bom Jesus, tendo a elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico (PSMB's), a partir da atuação do Estado como intermediador, como instrumento para resolução destas deficiências. Esta suposição foi analisada de acordo com as concepções teóricas de Offe (1975), Przeworsky (1995), Santos (1996) e Arretche (2012). a metodologia partiu de três segmentos: Teórico, Documental e Empírico. Por fim, Nossos resultados se subdividem em três principais aspectos: Político-administrativos; Sanitários; E Territorial.

OBJETIVO DO ARTIGO:

Este trabalho tem, como objetivo principal, analisar, institucionalmente, a Política Municipal de Saneamento no Município de Bom Jesus do estado do Rio Grande do Norte, buscando identificar como se dá ação do Estado no acesso aos direitos. O estudo do Saneamento Básico se justifica, principalmente, pela necessidade de sensibilizar a população, quanto a sua compreensão, além da relação saúde/doença, mas na prevenção e bem estar do meio ecológico e doindivíduo.

[1] Bacharel em Geografia (UFRN).
[2] Mestrando em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN), Especialista em Projetos Sociais e Políticas Públicas (SENAP/SP), Bacharel em Gestão de Políticas Públicas (UFRN).

Em nossa base teórica, Utilizamos: a teoria do espaço geográfico, segundo Milton Santos (1996); A categoria de análise Território usado (SANTOS; SILVEIRA, 2001), caracterizado pela implantação de infraestruturas, sendo representadas, em nossa pesquisa, pelos equipamentos dos quatro eixos de Saneamento Básico: Abastecimento de água potável; Esgotamento sanitário; Limpeza urbana e Manejo de resíduos sólidos; E Drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas (BRASIL, 2007).

Ademais, tem-se como arcabouço teórico para a discussão acerca do papel do Estado no Capitalismo as concepções teóricas de Przeworsky (1995) e Offe (1975). Não obstante, compreende-se que, ao longo das últimas décadas, muitas têm sido as transformações políticas e sociais no Brasil. Grande parte dessas transformações se deve à Constituição Federal de 1988, que, além da ampliação dos direitos e garantias individuais trouxe também muitas mudanças no tocante à Gestão Pública, considerando o caráter descentralizado que a federação passou a assumir a partir de então. Os municípios e estados, que outrora não detinham tanta liberdade, passaram a ter mais autonomia e poder de decisão (ARRETCHE, 2012).

No mesmo cenário, destacam-se, também, os (re) arranjos institucionais e as capacidades de implementação de políticas públicas, bem como a relação destas com o desenvolvimento urbano, considerando a complexidade dos regimes federativos e suas nuances (PIRES; GOMIDE, 2015).

Desse modo, Partimos da hipótese de que há uma incongruência entre as intencionalidades normativas e institucionais expostas na Política de Saneamento Básico e a disposição territorial de infraestruturas relativas ao saneamento no município de Bom Jesus, tendo a elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico (PSMB's), a partir da atuação do Estado como intermediador, como instrumento para resolução destas deficiências. Sob esta ótica, o presente artigo se propõe a analisar a forma como atuou a gestão municipal de Bom Jesus no processo de implementação da Política de Saneamento Básico à luz das concepções de Przeworsky (1995).

Parte-se, portanto, do pressuposto de que o mercado e o Estado são os dois mecanismos a partir dos quais alocam-se e distribuem-se os recursos para usos diversos dos consumidores. Existem, no entanto, diferenças entres os recursos produtivos e interesses de cada um. No mercado, a alocação de recursos produtivos (capital, terra e capacidade de trabalho) é realizada por seus proprietários. Contudo, os Estados têm o poder de taxar, transferir e regular custos ou benefícios que dizem respeito às esferas pública e privada. Assim, cabe ao Estado, ressaltando as condições de ação e o grau de autonomia que possui, a decisão de fomentar a equidade ou promover o capitalismo (PRZEWORSKY, 1995).

Há, então, uma tensão permanente entre Estado e mercado. Nesse sentido, Przeworsky (1995) aponta a possibilidade de o Estado assumir três posições teóricas distintas, sendo estas: (1) o Estado governando com vistas a realizar os desejos dos cidadãos, (2) o Estado governando em prol de si mesmo ou (3) o Estado agindo mediante os interesses do mercado.

Não obstante, a partir da compreensão de Saquet (2008), quanto aos elementos do Espaço geográfico, e a conceituação de Saneamento Básico, a partir das diretrizes propostas na Lei 11.445/07, Compreendemos Saneamento Básico por um Conjunto de infraestruturas de abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, dado em complexos territoriais, proveniente do trabalho humano, operacionalizado por firmas e legitimado por instituições. (GOMES, 2018)

METODOLOGIA:

A nossa Metodologia parte de três segmentos fundamentais: Teórico, Documental e Empírico. Na teórica, nos referimos às ideias que sustentam nossa análise, mencionados anteriormente; Na documental, partimos, principalmente das Planos, projetos e normas institucionais que nos permitem compreender melhor a Política de Saneamento Básico, como: A Lei 11.445/2007 que dá as diretrizes para elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico e O Termo de Referência da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) que dá elementos mais detalhados para o processo de elaboração e implementação. Por fim, na empírica, partimos de dados primários – campo, entrevista, registros fotográficos – e dados secundários – bancos de dados de órgãos, como: CAERN, DATASUS, IBGE, IDEMA, NICT e SNIS. Propomos o recorte temporal do ano de 2007 aos dias atuais, contabilizando pouco mais de 10 anos. Este recorte se dá pela não existência de Políticas Públicas específicas e integradas ao Saneamento Básico antes da Lei 11.445/2007.

PRINCIPAIS RESULTADOS:

Nossos resultados se subdividem em três principais aspectos: Político-administrativos; Sanitários; E Territorial. Esses elementos são o que, para nós, contribuíram para o andamento exemplar da elaboração da Política Municipal de Saneamento Básico em Bom Jesus/RN.

No aspecto Político-administrativo, destacamos a vontade política da gestão municipal na elaboração do PMSB, sendo garantia primordial para efetivação e universalização do serviços. A integralidade da gestão dos sistemas de engenharia (SANTOS, 1999) de Saneamento básico, de modo que seus quatro eixos estejam atuando de forma conjunta, é o principal fator atingido nos aspectos sanitários.

E, por fim, destacamos, nos aspectos territoriais, a compreensão de que o território não se limita apenas em sua constituição geométrica, não atuando apenas como rebatimento das políticas públicas, mas podendo influenciá-las em suas implantações, atuando como uma norma (ANTAS JR., 2005). Com a gestão municipal compreendendo seu Território, é possível encontrar não só suas fragilidades, mas também seus pontos fortes para desenvolvimento de novas ações, tanto para o Saneamento Básico, quanto a outros serviços.

REFERÊNCIAS

ANTAS JR, Ricardo Mendes. **Território e regulação: espaço geográfico, fonte material e não-formal do direito.** Editora Humanitas, 2005.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro, Editora FGV/Editora Fiocruz, 2012.

BRASIL. **Lei 11.445, 5 jan. 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Publicado no DOU de 8.1.2007 e retificado no DOU de 11.1.2007.

GOMES, Matheus Fortunato Barbosa. **O uso do território pela Política pública de Saneamento Básico no município de Bom Jesus/RN. 2018. 106f.** Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Geografia) - Departamento de Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

OFFE, Claus. **The theory of the capitalist state and the problem of policy formation**. **Stress and contradiction in modern capitalism**, p. 125-144, 1975.

PRZEWORSKI, Adam. **O Estado e a economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume- Dumará, 1995.

PIRES, R.R., GOMIDE, a.a**.** Governança, arranjos institucionais e capacidades estatais na implementação de políticas federais. In: **Trajetórias das desigualdades: como o brasil mudou nos últimos 50 anos**. São PAULO; ED. UNESP: CEM,2015

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado.** São Paulo: Hucitec, v. 4, p. 136, 1988.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil. Território e sociedade no início do século XXI.** Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, Milton; **A Natureza do espaço. Técnica e tempo, razão e emoção.** São Paulo: Hulcitec, 1996.

SAQUET, Marcos Aurelio; DA SILVA, Sueli Santos. **MILTON SANTOS: concepções de geografia, espaço e território.** Geo UERJ, Rio de Janeiro, p. 24-42, jul. 2008. Disponível em: . Acesso em: 11 dez. 2018.

A INEFICIÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA NA OPERAÇÃO DO TRANSPORTE PÚBLICO E SEUS EFEITOS NA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO AO TRANSPORTE: O CASO DE GUARATIBA

Ana Luiza Nascimento Maia (UFRJ)
Liara Júlia Lima de Maria (UFRJ)

RESUMO

Com o advento da emenda constitucional nº 90/2015, o direito ao transporte foi incluído no rol dos direitos fundamentais sociais concebidos no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, sendo assim este trabalho se propõe a analisar a atuação da gestão pública junto às concessionárias para a efetivação desse ordenamento legal em Guaratiba, região periférica do Rio de Janeiro. Sabe-se que para regiões como essa, o transporte público se faz indispensável na conexão com o restante da cidade, principalmente às áreas centrais. Dito isso, o objetivo é analisar dados sobre as características físicas e socioeconômicas, e por sua vez, relacioná-los com dados de mobilidade. Com esse trabalho se espera trazer evidências de que os moradores de Guaratiba são penalizados pela ausência de políticas públicas de transporte eficientes.

Palavras-chave: Mobilidade Urbana, Transporte Público, BRT TransOeste, Rio de Janeiro, Gestão Pública.

INTRODUÇÃO

A capacidade de locomoção pela cidade é um dos fatores determinantes para que os indivíduos possam ter acesso ao lazer, à saúde, à educação, ao mercado de trabalho, etc. A mobilidade urbana por transporte público é uma forma das pessoas alcançarem estas oportunidades ofertadas pela cidade. Em um município tão desigual social e economicamente como o Rio de Janeiro, se faz primordial o seu constante melhoramento, para que a acessibilidade aos distintos destinos seja aumentada, atendendo a todas possíveis demandas e necessidades da população.

A região de Guaratiba está localizada a 45 km da região central da cidade do Rio de Janeiro, e passou pelo processo de urbanização a partir do ano de 1994, sendo anteriormente caracterizada por ter extensas zonas rurais e casas de veraneio. Por ser uma área de formação urbana recente e afastada do Centro, estudos e políticas públicas voltadas para a mobilidade por transporte público são vitais para a integração com estas áreas, pois

> [...] Enquanto o sistema (de transportes) não é capaz de fazer uma cobertura completa da área da cidade, o crescimento desta é mais rápido do queo crescimento do sistema de transporte. E, não sendo possível fazer uma cobertura eficiente de todo o perímetro da cidade, surgem bolsões que não são atingidos pelas vias de transporte e infra- estruturas de saneamento, ficando isolados do resto da cidade. (BARROS, 2006, apud MONT'ALVÃO, p. 36, 2009)

Ou seja, com o sistema de transportes públicos do Rio de Janeiro ainda defasado, qualquer crescimento populacional que a cidade possa vir a ter acaba sendo mais rápido que o desenvolvimento de tal sistema; sendo assim, a cobertura eficiente daquele serviço torna-se inviável, como será o caso apresentado ao longo deste trabalho.

Em um relatório datado de 2004, da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro - PCRJ, foram apresentadas preocupações acerca da ocupação urbana que estava acelerada, e até então, não havia um planejamento urbanístico em vigência:

> As características ambientais, com inúmeros espaços naturais ainda não comprometidos por ocupação urbana e concentração de áreas de proteção e reservas, bem como a ausência de infraestrutura para fazer frente à urbanização desordenada que vem ocorrendo na região, indicam a **urgência** de planejamento do processo de ocupação nesta última fronteira de expansão litorânea do município do Rio de Janeiro. (PCRJ, p.6, 2004)

Ainda neste documento fora recomendado a implantação de sistema de transporte de massa, interligado aos demais modais da cidade, para a aumentar a acessibilidade da população local ao centros funcionais, todavia, ainda não se cogitava que tipo de transporte seria esse. Uma outra sugestão era o estímulo ao desenvolvimento local, no intuito de diminuir a necessidade de viagens para destinos distantes, como a área central do município (PCRJ, p.26, 2004). Com isso, entende-se que essa questão do aumento populacional era uma questão levantada pela Prefeitura no ano de 2004 e que deveria estar sendo debatida para evitar que esse aumento fosse maior que o desenvolvimento do sistema de transporte público na região.

Dessa maneira, o presente estudo sobre o transporte público de Guaratiba, se empenhou em analisar a operação dos ônibus na região com a chegada do BRT, que, por sua vez, fora amplamente difundido pela PCRJ, como um legado dos Jogos Olímpicos Rio 2016.

Além da observação da chegada deste novo modal, serão avaliados dados anteriores a este período, no intuito de analisar como o Poder Público e as concessionárias vislumbram a necessidade de transporte destes bairros, comparando a disposição de linhas de ônibus antes e depois do BRT. A razoabilidade das decisões de gestão neste estudo serão balizadas pelo entendimento definido por Vasconcellos (1996), que compreende a mobilidade relacionada ao conceito de acessibilidade. Segundo o autor:

> Neste sentido, é possível, seguindo os passos de Moseley (1977), chegar a uma definição mais útil, que relacione a mobilidade no sentido tradicional a um outro conceito mais amplo, o da acessibilidade. Esta é aqui entendida como a mobilidade para satisfazer as necessidades, ou seja, a mobilidade que permite à pessoa chegar aos destinos desejados. Portanto, a acessibilidade não é apenas a "facilidade de cruzar o espaço", mas a facilidade de chegar aos destinos. (VASCONCELLOS, p.40-41, 1996)

Desta forma, será avaliada a mobilidade urbana dos moradores além do fator da viabilidade, com esse entendimento, as novas possibilidades de movimento serão relacionadas à facilidade com que isso se dá. Logo, será observado se a gestão do modal, considerando os seis anos de operação, tornou mais fácil se chegar aos destinos, considerando as linhas de ônibus existentes antes do novo modal e o processo de racionalização destas, por ocasião da implantação do BRT. Para tanto, trabalharemos com os dados de operação das linhas de ônibus que circulavam na região, no período de 2011 a 2018, bem como suas modificações.

Na primeira parte deste artigo, Guaratiba será brevemente caracterizada quanto à ocupação urbana e os dados sociais e econômicos da população local, para fins de reconhecimento das necessidades de mobilidade dos moradores. Na seção seguinte, trataremos do histórico do transporte público na região, e apresentaremos os dados recolhidos na PCRJ, onde analisaremos as decisões de gestão do serviço de ônibus nos últimos anos.

GUARATIBA: A ÚLTIMA FRONTEIRA DA URBANIZAÇÃO CARIOCA

A região de Guaratiba está localizada ao extremo da Zona Oeste do município, e é formada por quatro bairros: Guaratiba, Pedra de Guaratiba, Ilha de Guaratiba e Barra de Guaratiba. Nos meados do século XX, a região já contava com alguns parcelamentos de terra com características urbanas. Os grandes loteamentos Vilamar de Guaratiba e Jardim Piaí são deste período, todavia, a ocupação urbana mais intensa só ocorreu ao final do século XX.

Exatamente pela a ausência de estrutura de transporte, estes bairros não passaram pelo mesmo processo de urbanização que as outras partes da Zona Oeste passaram na década de 60. O afastamento do território dos eixos de transporte que cruzam os bairros adjacentes, como a estrada de ferro e a Avenida Brasil, fez com que Guaratiba fosse a última fronteira da urbanização na cidade, pela dificuldade de acesso à região.

A partir de 1994, a população aumentou significativamente, sobretudo por conta das invasões de terras ocorridas neste período. Desde então, a região ficou caracterizada majoritariamente por bolsões de atividade agrícola, áreas de preservação ambiental, vazios urbanos e áreas de ocupação urbana, incluindo loteamentos irregulares e clandestinos, além de favelas (PCRJ, 2004). Sendo assim, a morfologia da região é caracterizada, sobretudo, pelo caráter residencial e apresenta pontos de comércio e serviços de natureza mais local, para atender aos moradores. Além disso, preserva vastas áreas de mata por todo o território.

A população local é 110.049 habitantes (IPP, 2013), e apesar do grande crescimento populacional nas últimas décadas, tem a menor densidade demográfica com 809 hab./km^2, enquanto a região da Rocinha, que é a mais densa, possui 48.258 hab./km^2 (DataRio, 2018). De acordo com os dados do último censo do IBGE, em 2010 o percentual de pessoas ocupadas era de 5%, e rendimento nominal familiar era de R$556,62. Em comparação com a média do município, no mesmo período foram registrados 41,37% de trabalhadores ocupados, e rendimento de R$1.421,76. Estes dados expressam a vulnerabilidade socioeconômica desta região, através da baixa participação no mercado de trabalho formal, e uma renda muito inferior à média municipal.

A GESTÃO DA MOBILIDADE POR ÔNIBUS NESTA PERIFERIA

Ao longo dos séculos XIX e XX firmou-se uma frágil estrutura viária na região, caracterizada pela ligação entre os bairros por estradas e caminhos, com destaque para o caminho da Grota Funda, conexão entre as baixadas de Jacarepaguá e Guaratiba. Da Grota Funda chegava-se à Barra de Guaratiba pela estrada da Barra, à Pedra pela estrada da Ilha e da Matriz. Para Santa Cruz e Sepetiba, os caminhos eram as estradas da Pedra e do Piaí.

Outra conexão importante foi realizada com a abertura da estrada do Magarça, em 1877, que ligava Guaratiba a Campo Grande, e da estrada do Mato Alto. Ainda no início do século XX, em 1917, chegaram os bondes elétricos que transportavam passageiros e mercadorias nos seguintes trajetos: Campo Grande - Ilha e Campo Grande - Pedra.

Foi também neste período a chegada do ramal da Estrada de Ferro Central do Brasil até Campo Grande (1878) e Santa Cruz (1882). Os trens chegaram até estes bairros próximos de Guaratiba, todavia a estrada de ferro não fora estendida até ela. A Avenida das Américas foi construída nos anos 60, e cortava a região de leste/oeste partindo da Barra da Tijuca e atravessando o Recreio dos Bandeirantes até Guaratiba. Logo, até o advento do BRT, em 2012, os únicos modais a operarem nos bairros eram os ônibus municipais e intermunicipais, além das vans.

Devido à eminente necessidade uma intervenção no sistema viário, a implantação do BRT TransOeste veio acompanhada de obras de infraestrutura com a duplicação da Avenida das Américas, a construção do Túnel Grota Funda, além da instalação de seis estações ao longo de 13,1 km de corredor exclusivo para a passagem do modal, pois

> BRT é um sistema de transporte por ônibus que se caracteriza por operar em vias próprias e segregadas de forma rápida, segura e confortável, utilizando bilhetagem eletrônica, dispositivos de rastreamento operacional, embarque e desembarque eficiente de passageiros nas estações, entre outros atributos. Este sistema tinha uma lógica muito simples: dar prioridade para o transporte coletivo (ônibus) nos principais corredores de tráfego e promover sua integração tanto com sistemas de transportes de menor capacidade (sistemas alimentadores) quanto com o processo de planejamento urbano. (HENSHER, GOLOB, 2008, apud ALEXANDRE, P.23, 2014).

Sendo assim, busca-se entender a gestão do BRT TransOeste na região de Guaratiba analisando os dados coletados com a Prefeitura do Rio de Janeiro entre 2011 a 2018. Entretanto, devido a limitações no envio, organização e disposição dos dados relativos às linhas operantes na região

por parte da Prefeitura da Cidade do Rio, a análise a ser feita torna-se limitada, visto que muitos dados importantes referentes ao serviço prestado poderiam ser estudado e não se tem quase nenhuma informação sobre os mesmos, como é o caso da frota em serviço para cada linha operante.

Para entendermos a gestão da mobilidade nessa periferia, é necessário entender as alterações feitas nos últimos anos e as motivações para isso. Conforme dados obtidos pela Secretaria Municipal de Transportes, vê-se que para a implementação do plano do BRT TransOeste na região, várias alterações foram feitas nas linhas de ônibus operantes, vindo a reduzir o quantitativo das mesmas (Gráfico 1), como também a quilometragem rodada pelos mesmos nos percursos de ida e volta (Gráficos 2 e 3), sob a justificativa de que tais linhas alteradas faziam caminhos sobrepostos aos do BRT na região, então as mesmas acabaram tendo o percurso reduzido ou até mesmo sendo extinguidas.

No Gráfico 1, podemos perceber quantitativamente o reordenamento feito nas linhas, em que, no ano de 2011 (primeiro ano de análise), a região possuía mais de 50 linhas de ônibus circulantes, enquanto, no ano de 2018 esse número foi reduzido para menos de 40, limitando ainda mais as opções para locomoção da população local, que passa a ter como opção principal o BRT, visto que o mesmo passa a ser visto como prioritário pela Prefeitura em relação aos ônibus convencionais por ter corredor exclusivo de velocidade, integrar com modais de menor capacidade e demais peculiaridades, conforme citado anteriormente. De tal forma, nota-se que a região analisada passa a ter um número reduzido de linhas de ônibus operantes, o que acaba por coagir aquela população a utilizar o BRT para locomoção, visto que além de ter o quantitativo de linhas operantes reduzido entre 2011 e 2018, as que permaneceram passaram a percorrer rotas mais curtas conforme gráficos 2 e 3, para que as mesmas sirvam de meio de integração para o BRT como linhas alimentadoras desse sistema.

Gráfico 1 - Quantidade de linhas de ônibus operantes por ano

Fonte: RIO DE JANEIRO. Banco de Dados Integrados. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/Secretaria Municipal de Transportes, 2018. (Elaboração própria)



Ainda na lógica das alterações feitas nas linhas, com os Gráficos 2 e 3 pode-se visualizar que, em média, houve uma redução geral no percurso feito pelas linhas operantes na região de Guaratiba. Conforme análise dos dados, pôde-se estabelecer as seguintes hipóteses: uma é de que grande parte dos ônibus só realiza o trajeto de ida de determinada forma alternando o trajeto de volta e/ou não realiza mesmo o trajeto de vida, e a outra é a de que os órgãos da Prefeitura do Rio de Janeiro possuem pouco controle a respeito dos trajetos realizados pelos ônibus municipais; isso é possível de ser visualizado através de uma comparação entre os Gráficos 2 e 3, em que percebe-se que as médias de quilômetros percorridos por percurso entre ida e volta não são equivalentes. E com isso, as alterações realizadas nos caminhos percorridos acabam sendo mais expressivas no Gráfico 3, referente à média do percurso de volta, devido à disposição dos dados por parte da Prefeitura, que, por vezes não possui esses dados, causando uma drástica queda nesse valor, sendo o caso visível o do ano de 2014, que chegou a um valor médio de 3,71 quilômetros (km) rodados no percurso da volta.

Gráfico 2 - Média de percurso por ano em km (ida)

Fonte: RIO DE JANEIRO. Banco de Dados Integrados. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/Secretaria Municipal de Transportes, 2018. (Elaboração própria)

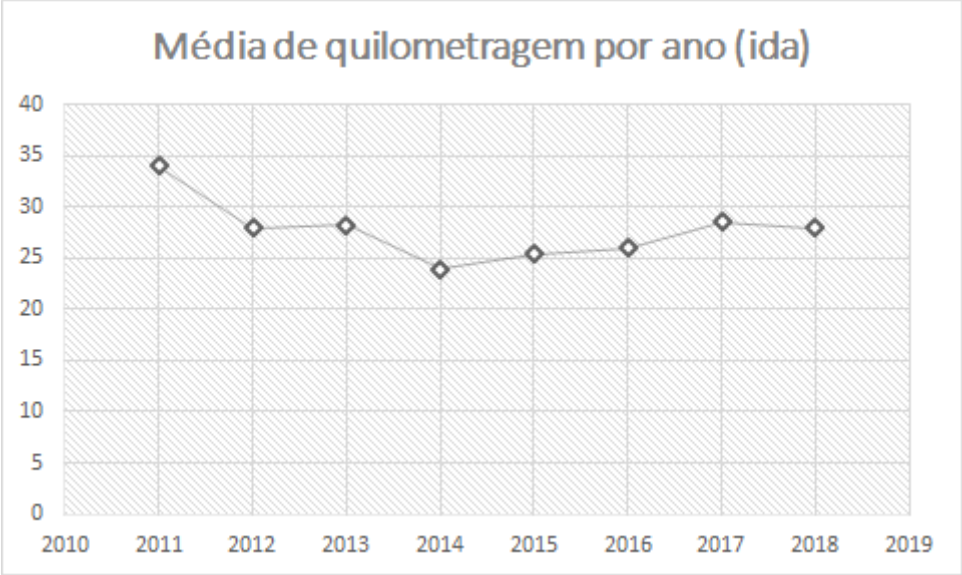
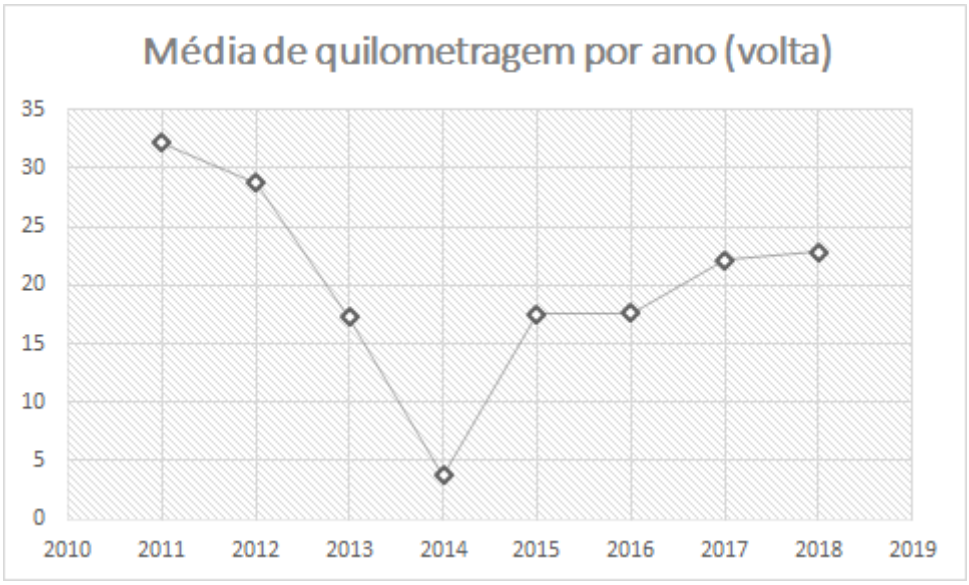


Gráfico 3 - Média de percurso por ano em km (volta)

Fonte: RIO DE JANEIRO. Banco de Dados Integrados. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/Secretaria Municipal de Transportes, 2018. (Elaboração própria)



Sendo assim, segundo Moseley (1977) e os dados analisados nos gráficos, a mobilidade seria diretamente prejudicada por inviabilizar determinados trajetos para cruzar a região e chegar aos destinos desejados, visto que houve um processo de racionalização dos percursos ocorridos pelas linhas operantes, tal como uma extinção de determinadas linhas que seriam supostamente sobrepostas ao caminho do BRT, e uma redução na média de quilômetros percorridos por ano pelas linhas municipais operantes.

CONCLUSÃO

Devido aos maciços investimentos realizados na região por ocasião dos Jogos Olímpicos Rio 2016, Guaratiba progrediu positivamente no provimento de infraestrutura viária, tendo tido grandes obras como a expansão da Avenida das Américas e abertura do túnel Grota Funda. Todavia, a gestão do sistema do transporte público apresentou ineficiência no período estudado. Como foi observado nos dados apresentados, com a chegada do BRT houve a extinção de algumas linhas de ônibus regulares, como também a diminuição dos trajetos de outras, provocando um menor alcance territorial do transporte público. Tudo isso faz com que o morador tenha de realizar mais viagens, através da realização de baldeações, comprometendo um número maior de passagem e tempo de deslocamento. Portanto, com base na análise realizada, pôde-se verificar que, com a racionalização das linhas de ônibus operantes por parte da PCRJ, o alcance territorial das mesmas diminuiu; além disso, como esse novo modal de transporte tem apresentado cada vez um número maior de problemas na operação, entende-se que a mobilidade por transporte público (especialmente por BRT) foi prejudicada pela ausência de políticas públicas que priorizassem a facilidade de se chegar aos destinos desejados, não satisfazendo algumas necessidades de deslocamento daquela população. Por fim, pode-se concluir que, por não ter considerado questões essenciais como demandas da população local para implementação do BRT na região de Guaratiba, a política pública se mostra impensada e meramente um produto de ações desconexas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRE, Richard William Campos. **Bus Rapid Transit (BRT) E Mobilidade Urbana no Rio de Janeiro.** 2014. 236 f. Tese (Doutorado) - Curso de Engenharia de Transportes, UFRJ, Rio de Janeiro, 2014.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituição.htm>.

DATARIO; PASSOS, Instituto Pereira (Ed.). **População e domicílio.** 2018. Disponível em: <https://www.data.rio/pages/rio-em-sntese-2>. Acesso em: 19 jul. 2019.

IBGE. **Censo Demográfico 2000 – Características Gerais da População**. Resultados da Amostra. IBGE, 2003. Disponível em http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/ populacao/cnso2000/default_populacao.shtm.

LINS, Ivan Braga et al. **Projeção Populacional 2013-2020 para a Cidade do Rio de Janeiro: uma aplicação do método AiBi.** 2013. Disponível em: <http://portalgeo.rio.rj.gov.br/estudoscariocas/download/3255_Proje%C3%A7%C3%A3oPopulacional2013-2020_CidadedoRiodeJaneiro_m%C3%A9todoAiBi.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2019.

MONT'ALVÃO NETO, Arnaldo Lôpo. **Deslocamentos urbanos e desigualdades sociais: um estudo do movimento diário da população de Belo Horizonte.** 2009. 134 f. Tese (Doutorado) - Curso de Sociologia, UFMG, Belo Horizonte, 2009.

PCRJ. **Grupo de Trabalho Guaratiba - Relatório final**, 2004.

RIO DE JANEIRO. **Banco de Dados Integrados**. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/Secretaria Municipal de Transportes, 2018.

SUBCHEFIA DE ASSUNTOS PARLAMENTARES. **Exposição de Motivos (E. M.) Interministerial nº7 de 2006 - Projeto de Lei para Diretrizes para a Política de Mobilidade Urbana**. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/EXPMOTIV/EMI/2006/7%20-%20MCID%20MF.htm> Acesso em: 09/06/19.

VARGAS, Hugo Couto Tavares. **Implantação do BRT Transoeste em Santa Cruz - RJ: seu impacto no trânsito e a qualidade na conexão entre modais**. 2017. 175 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Programa de Engenharia Urbana, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara. **Transporte urbano, espaço e equidade: análise das políticas públicas.** São Paulo: Editora Unidas, 1996. 174 p.

ACESSO DA POPULAÇÃO POBRE A TRANSFERÊNCIA DE RENDA E A BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS NA BAHIA

Andréa Braz da Costa (UESB)[1]

RESUMO:

Uma das linhas de discussão em torno das formas de intervenção da política social brasileira é a polêmica em torno da focalização e universalização das políticas públicas, presente no debate nas últimas décadas. No Brasil, nas últimas décadas o combate à pobreza no país foi caracterizado pelo fortalecimento das ações da assistência social principalmente através da concessão de transferência de renda às famílias consideradas pobres no país. O objetivo do artigo é analisar o acesso da população pobre a transferência de renda e a bens e serviços públicos na Bahia, apresentando dados também de Nordeste e Brasil. Para tanto, são utilizados microdados da PNAD 2004 e 2006 e Censo Demográfico 2010. Os dados são analisados a partir de dois grupos: que receberam dinheiro de algum tipo de programa social (grupo 1) em relação aquele que não recebeu (grupo 2). A análise dos dados apresenta um quadro que confirma a existência de diferenças de acesso aos serviços públicos para aqueles que são alvo de programas sociais e que são considerados pobres. Os dados de todos os anos estudados ressaltam o quão longo é o caminho tendo como meta a universalização do acesso, não só de quem recebe benefícios sociais, mas dos demais também. Estamos longe de afirmar que atingimos a universalização. Na ação pública é preciso utilizar estratégias de universalização e focalização ao modo destado por Kernstenetzky (2008), de modo a não produzí-las como antagônicas (o que tem sido a prática mais comum), mas como associadas.

Palavras-Chave: Acesso a serviços públicos. Bahia. Políticas Públicas. Transferência de Renda.

[1] Professora Assistente da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – UESB. Pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Trabalho, Política e Sociedade – NETPS. E-mail: andrea.braz@uesb.edu.br

Abstract: One of the lines of discussion about the forms of intervention of Brazilian social policy is the controversy around the focus and universalization of public policies, present in the debate in the last decades. In Brazil, in the last decades the fight against poverty in the country was characterized by the strengthening of social assistance actions mainly through the granting of income transfer to families considered poor in the country. The purpose of this article is to analyze the access of poor people to income transfer and public goods and services in Bahia, presenting data also from Northeast and Brazil. For that, PNAD 2004 and 2006 microdata and Demographic Census 2010 are used. Data are analyzed from two groups: they received money from some kind of social program (group 1) in relation to the one that did not receive (group 2). The analysis of the data presents a framework that confirms the existence of differences in access to public services for those who are targeted by social programs and who are considered poor. The data of all the years studied emphasize how long the path is having as goal the universalization of access, not only of those who receive social benefits, but of the others as well. We are far from affirming that we have reached universalization. In public action it is necessary to use strategies of universalization and targeting in the way that Kernstenetzky (2008) has designed, so as not to produce them as antagonistic (which has been the most common practice), but as associated.

Key words: Access to public services. Bahia. Public policy. Transfer of Income.

INTRODUÇÃO

Uma das linhas de discussão em torno das formas de intervenção da política social brasileira é a polêmica em torno da focalização e universalização das políticas públicas, presente no debate nas últimas décadas. Isso foi motivado em grande parte a um contexto de disputa de concepções de intervenção do Estado, em que as ideias neoliberais ganhavam força em toda a América Latina e adentravam no Brasil na forma de uma proposta para resolver os problemas brasileiros. Sem entrar em maiores detalhes, nesse momento, basta destacar que nas propostas consideradas como neoliberais os programas de transferência de renda sinalizavam para o fortalecimento de políticas focalizadas do Estado tendo em vista a "eminente" necessidade de este ser reduzido em seu tamanho, papel e funções.

Em contraponto a esta perspectiva, diversos autores brasileiros – dentre eles, Soares (2001), Soares e Setubal (2004), Gimenez (2005), Behring e Boschetti (2007), Lavinas e Garson (2003) e Pochmann (2007) – desenvolveram suas argumentações na intenção de fortalecer os princípios da universalização das políticas sociais, por entender que o Estado para atacar o problema da pobreza, sem descartar o uso de políticas focalizadas, não pode deixar de esforçar-se também nas políticas universais. Essa defesa da coexistência dos dois tipos de política social na contemporaneidade brasileira é importante, pois a sua interação pode, no caso do Brasil, dar continuidade à universalização de serviços públicos que ainda não estão acessíveis a toda a população ao mesmo tempo em que se tenta corrigir de maneira focalizada o que a universalização não atendeu ainda de forma satisfatória.

No Brasil, nas últimas décadas o combate à pobreza no país foi caracterizado pelo fortalecimento das ações da assistência social principalmente através da concessão de transferência de renda às famílias consideradas pobres no país. Esta focalização nas famílias pobres (considerando um determinado corte de renda) é o nosso ponto de partida, pois através do estudo deste público-alvo será possível acompanhar as possíveis relações entre a ação da focalização e da universalização. Por isso, o objetivo do artigo é analisar o acesso da população pobre a transferência de renda e a bens e serviços públicos na Bahia, apresentando dados também de Nordeste e Brasil. Para tanto, são utilizados microdados da PNAD 2004 e 2006 e Censo Demográfico 2010. Os dados são analisados a partir de dois grupos: que receberam dinheiro de algum tipo de programa social (grupo 1) em relação aquele que não recebeu (grupo 2). Utilizou-se para a construção da análise das condições de acesso a serviços públicos na Bahia estratégias de análise univariadas e bivariadas para obter aproximações ao objeto de análise, avaliando os níveis de cobertura dos serviços públicos, mas não só a eles, analisando também variáveis relativas a trabalho e rendimento.

Para tanto, o artigo está dividido em 5 seções, contando inclusive com esta introdução, nas quais são apresentadas as discussões e algumas considerações amparadas nas análises iniciais sobre acesso a bens e serviços públicos na Bahia.

O ESTADO DE BEM ESTAR BRASILEIRO

A revisão bibliográfica realizada possibilitou o levantamento de referências fundamentais na caracterização e compreensão da histórica deficiência das políticas sociais no que tange a proteção social brasileira. Nesta discussão foram fundamentais as contribuições de Santos (1994), Draibe (1989) e Medeiros (2001) para auxiliar no entendimento da trajetória do "Estado de Bem-Estar brasileiro" que foi marcado, desde sua origem pela sua insuficiência em atender toda a população, tendendo a agravar ainda mais as desigualdades preexistentes.

Medeiros (2001) identifica pontos cruciais da trajetória do "Estado de Bem-Estar brasileiro" no século XX e afirma que este Estado inicia-se com traço populista e corporativista até a chegada da ditadura militar, e a partir daí novas formas de atuação da política social são inauguradas, consideradas pelo autor como de caráter compensatório e produtivista, mantendo, no entanto, o traço fragmentado das políticas sociais, centralizado e o seu alcance insuficiente para o atendimento da população. Draibe (1989), uma das estudiosas da proteção social brasileira, em consonância com estas constatações, utilizou a tipologia de Titmus, e denominou o Welfare State brasileiro de "meritocrático-particularista- clientelista".

Segundo Medeiros (2001, p.15) este tipo tende "[...] no limite, a reforçar as desigualdades preexistentes, tendo em vista que indivíduos com maior dificuldade para satisfazer as suas necessidades são também indivíduos com menor capacidade para contribuir para o sistema de seguridade". Tendo em vista que uma fração reduzida da população – o que Medeiros aponta como os "[...] trabalhadores do núcleo dinâmico da economia, [...] funcionários do Estado, do setor financeiro, trabalhadores da indústria e de setores a ela relacionados" (2001, p.15) – tinha acesso à renda e a serviços públicos, era de se esperar que as desigualdades só tendessem a se agravar. Analisando a política social brasileira deste período, Santos (1994) constrói o conceito central em seu livro, o de "cidadania regulada", o qual tornou-se referência nas discussões do tema. Ao analisar o período pós-30 no que tange a política econômica-social brasileira o autor destaca que "[...] a extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por extensão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. [...] tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja a ocupação a lei desconhece" (1994, p.68). E para fechar esta compreensão Santos ainda menciona um aspecto relevante para a nossa reflexão: "a associação entre cidadania e ocupação proporcionará as condições institucionais para que se inflem, posteriormente, os conceitos de marginalidade e de mercado informal de trabalho [...]" (1994, p.68). Nesse sentido, percebe-se que na ação da política social do período de institucionalização do Estado de Bem-estar brasileiro, a ideia de cidadania também era limitada.

O debate em torno do *Welfare State* não surge originalmente no Brasil, mas sim fora dele a partir de meados do século XX em meio a uma consolidação e institucionalização de um conjunto de programas de proteção social que ocorre principalmente nos países capitalistas desenvolvidos. As explicações sobre as diversas formas de origem e desenvolvimento do *Welfare State* consolidam uma coleção bem diversificada de análises e podem ser encontradas em Arretche (1995). É a partir dessas análises que chegamos à discussão de políticas universais e focais.

Consideradas como tipos de ação das políticas sociais, essas são muito relacionadas aos tipos de *Welfare State*, de maneira genérica, e na literatura representaram uma dicotomia: de um lado, o tipo de Estado que interveem mais no social, que oferta mais serviços sociais para toda a população indistintamente – desenvolvendo políticas universais, era o caso do *Welfare State* social-democrata, de acordo com a tipologia de Esping-Andersen (1991) –, e de outro lado, o tipo de Estado que seleciona o seu público-alvo, que minimiza sua intervenção sob pena de criar distorções no mercado e de prejudicar a liberdade de escolha do indivíduo – desenvolvendo políticas focais, é o caso do Welfare State liberal, de acordo com a tipologia de Esping-Andersen (1991).

O que foi possível identificar nas leituras é que conceitos como o de universalização e focalização estão intrinsecamente colados à perspectiva de entendimento dos papéis do Estado na sociedade, das formas de distribuição do excedente, do papel do indivíduo, da família, aos critérios de justiça etc., dentro de um contexto de capitalismo, que não estão desligados de outros fatores envolvidos como a luta de classes, na conformação de diversos tipos de Estados de Bem-Estar em todo o mundo.

Inserida dentro destas diferentes concepções de intervenção no social através de programas sociais, as transferências de renda também são definidas a partir das concepções mencionadas. As principais referências exploradas foram Vanderborght e Parijs (2006), Friedman (1988), Draibe (1993) e Silva (1997) para entender as experiências internacionais e as teorias construídas a este respeito e Suplicy (2002), Silva, Yasbek e Giovanni (2008), Silva e Lima (2010), Kerstenetzky (2008), Diniz (2007) para abordar as especificidades do Brasil ao implantar o Programa Bolsa Família, em um contexto econômico e político específico.

ASPECTOS DA UNIVERSALIZAÇÃO E FOCALIZAÇÃO

Uma das linhas de discussão em torno das formas de intervenção da política social brasileira é a polêmica em torno da focalização e universalização das políticas públicas, presente no debate nas últimas décadas. Isso foi motivado em grande parte a um contexto de disputa de concepções de intervenção do Estado, em que as ideias neoliberais ganhavam força em toda a América Latina e adentravam no Brasil na forma de uma proposta para resolver os problemas brasileiros. Sem entrar em maiores detalhes, nesse momento, basta destacar que nas propostas consideradas como neoliberais os programas de transferência de renda sinalizavam para o fortalecimento de políticas focalizadas do Estado tendo em vista a "eminente" necessidade de este ser reduzido em seu tamanho, papel efunções.

Em contraponto a esta perspectiva, diversos autores brasileiros – dentre eles, Soares (2001), Soares e Setubal (2004), Gimenez (2005), Behring e Boschetti (2007), Lavinas e Garson (2003) e Pochmann (2007) – desenvolveram suas argumentações na intenção de fortalecer os princípios da universalização das políticas sociais, por entender que o Estado para atacar o problema da pobreza, sem descartar o uso de políticas focalizadas, não pode deixar de esforçar-se também nas políticas universais. Essa defesa da coexistência dos dois tipos de política social na contemporaneidade brasileira é importante, pois a sua interação pode, no caso do Brasil, dar continuidade à universalização de serviços públicos que ainda não estão acessíveis a toda a população ao mesmo tempo em que se tenta corrigir de maneira focalizada o que a universalização não atendeu ainda de forma satisfatória.

Nessa perspectiva, Kernstenetzky (2008) contribui com o debate classificando a focalização em três tipos, a partir de sua associação ou não a universalização: focalização como residualismo, focalização como condicionalidade e focalização como ação reparatória. Verifica-se que a focalização como condicionalidade e como ação reparatória guardam relação com a universalização não sendo excludentes na arena de ação pública. Isso reforça a ideia de que falar em focalização não necessariamente pode ser ligada somente a focalização como residualismo (a associação mais comum).

Como afirma Kernstenetzky (2008), em sociedades desiguais as políticas sociais devem também ter um componente de focalização com o intuito de tornar efetivos direitos universais que por algum motivo não o são para determinados grupos populacionais. Entende-se neste artigo que esta forma de compreensão da focalização pode auxiliar no entendimento das ações contemporâneas da política social do Estado, na medida em que não simplifica o papel desta.

No Brasil, nas últimas décadas o combate à pobreza no país foi caracterizado pelo fortalecimento das ações da assistência social principalmente através da concessão de transferência de renda às famílias consideradas pobres no país. Esta focalização nas famílias pobres (considerando um determinado corte de renda) é o nosso ponto de partida, pois através do estudo deste público-alvo será possível acompanhar as possíveis relações entre a ação da focalização e da universalização.

Por isso, o objetivo do artigo é analisar o acesso da população pobre a transferência de renda e a bens e serviços públicos na Bahia, apresentando dados também de Nordeste e Brasil. Para tanto, são utilizados microdados da PNAD 2004 e 2006 e Censo Demográfico 2010. Os dados são analisados a partir de dois grupos: que receberam dinheiro de algum tipo de programa social (grupo 1)[2] em relação aquele que não recebeu (grupo 2). Utilizou-se para a construção da análise estratégias de análise univariadas e bivariadas para obter aproximações ao objeto de análise, avaliando os níveis de cobertura dos serviços públicos, mas não só a eles, analisando também variáveis relativas a trabalho e rendimento. Alguns resultados são apresentados na próxima seção.

ACESSO A BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS NA BAHIA

Um dos estudos que trataram do acesso à população mais pobre a serviços públicos na Bahia foi desenvolvido pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI (SEI, 2008). Nesta pesquisa foi realizado um *Survey* aplicado aos 40% mais pobres da população de Salvador resultando em uma análise ampla e detalhada para avaliar o grau de acesso da população pobre. Foram analisadas as políticas de educação, infra-estrutura urbana, saúde, justiça e transferência de renda a partir de análises univariadas e multivariadas. Alguns resultados apontam que há uma segregação residencial quando se trata de acesso a serviços públicos da população mais pobre, por outro lado, também aponta para o impacto redistributivo de políticas de transferência de renda, pois esta atinge "[...] de forma homogênea, pobres residentes em regiões mais ricas e mais carentes" (SEI, 2008, p.108). O fato é que estudos como esse são necessários para que possamos avaliar aspectos das políticas públicas de modo contínuo para possibilitar o acesso a todas e todos.

No entanto, cabe destacar que as considerações apresentadas neste artigo não objetivam chegar a esse nível de profundidade da pesquisa da SEI, pois a base de dados explorada se refere a dados secundários produzidos pelo IBGE em duas de suas pesquisas principais (PNAD e Censo). Desse modo, são apresentados resultados preliminares de análises univariadas e bivariadas com o objetivo de descrever e explorar as características da população pobre beneficiária de programas sociais no que tange ao acesso a bens e serviços públicos. Nesse sentido, partimos para algumas considerações ao analisar alguns dados.

[2] De acordo com a PNAD, essa informação se refere a "[...] classificação das unidades domiciliares quanto ao recebimento de dinheiro de algum programa social do governo federal, estadual ou municipal (auxílio-gás; bolsa-família; cartão-alimentação do programa fome zero; bolsa-alimentação; benefício assistencial de prestação continuada - BPC-LOAS recebido por pessoa que atendia aos pré-requisitos para receber o benefício ou não; programa de erradicação do trabalho infantil - PETI; bolsa-escola ou outro programa social) por algum morador, no mês de referência da pesquisa, em: recebem (de somente um programa ou de mais de um programa) ou não recebem" (PNAD, 2006).

Com base na PNAD 2004, 20,3% da população morava em domicílios em que algum morador recebeu dinheiro de programa social do governo, no Brasil. Se considerarmos a distribuição urbana e rural, a maioria desta população encontra-se na zona urbana, com 13,65% (que representa 67% da população beneficiária), e a rural com 6,73% (33% da população beneficiária). Todavia, se olharmos os dados de outro ângulo – para a participação da população rural relativa ao grupo 1, em relação ao seu total rural e, da mesma forma, os dados da população urbana –, verificamos que é a população rural que apresenta o maior percentual (39,3%) em comparação com a urbana (16,5%).

De acordo com os dados do SAGI (2019) no ano de 2004, o número de benefícios por região demonstra que mais da metade de todos os benefícios (50,5%) se concentrava na região Nordeste.

A PNAD nos possibilita conhecer características dos domicílios. Vejamos a seguir, na Tabela 1 as características de acesso aos serviços públicos dos moradores que receberam ou não dinheiro de programas social.

Tabela 1 – Características de acesso dos moradores, de domicílios particulares permanentes, aos serviços públicos que receberam ou não dinheiro de programa social – percentual da população – 2004 (%)

Serviços públicos	Percentual da população com acesso a determinados serviços públicos		
	Brasil	Nordeste	Bahia
Receberam dinheiro de programa social			
Coleta de lixo	63,3	54,2	55,9
Abastecimento de água de rede geral	88,4	88,7	87,7
Esgotamento sanitário adequado	48,2	42,3	47,6
Iluminação elétrica	92,2	90,3	86,2
Não receberam dinheiro de programa social			
Coleta de lixo	87,7	76,1	73,5
Abastecimento de água de rede geral	89,3	92,5	93,1
Esgotamento sanitário adequado	75,4	58,4	60,9
Iluminação elétrica	97,4	93,9	90,5

Fonte: Microdados da PNAD 2004 (PNAD, 2006)

Com relação as características de acesso aos serviços públicos dos moradores, observa-se que o acesso é maior para Brasil, enquanto que a Bahia se mostra com o maior número de percentuais inferiores de acesso nos dois grupos. O único serviço público que está próximo de atingir o seu total é a iluminação elétrica, no entanto, a Bahia tem os menores percentuais.

É visível a diferença dos percentuais quando comparamos a população que recebeu algum dinheiro de programa social com a população que não recebeu. De fato, a população mais desprovida de serviços públicos é realmente aquela considerada pobre (pelo corte de renda), beneficiária de algum programa social do governo.

Vejamos agora características com relação ao acesso a bens duráveis desta população na Tabela 2, a seguir. No que se refere ao acesso a um conjunto de bens duráveis (geladeira, máquina de lavar roupa, rádio, televisão em cores e microcomputador) as discrepâncias entre o grupo que recebeu e não recebeu algum benefício também são visíveis. Seguindo a mesma lógica da tabela anterior, os menores percentuais estão na Bahia e em seguida no Nordeste. O que pode ser destacado aqui é a intensidade das discrepâncias entre os dois grupos, a diferença se mostra muito mais forte entre os grupos quando se refere a bens duráveis, isso porque a aquisição destes pressupõe renda dos indivíduos e como já vimos esse é um aspecto crucial que define a separação destes grupos. O item que apresenta menores percentagens nos dois grupos é o acesso a microcomputador, que variam entre 0,5 e 19,6 %, ainda assim permanecem as diferenças gritantes entre os grupos.

Tabela 2 – Características de acesso dos moradores, de domicílios particulares permanentes que receberam ou não dinheiro de programa social, a alguns Bens Duráveis – percentual da população – 2004 (%)

Bens Duráveis	Percentual da população com acesso a determinados bens duráveis		
	Brasil	Nordeste	Bahia
Receberam dinheiro de programa social			
Geladeira	70,4	60,5	55,9
Máquina de lavar roupa	7,0	2,0	2,6
Rádio	81,8	79,6	82,4
Televisão em cores	73,6	68,8	64,7
Microcomputador	1,0	0,5	0,7
Não receberam dinheiro de programa social			
Geladeira	90,7	77,3	73,3
Máquina de lavar roupa	39,5	15,0	14,3
Rádio	89,5	82,9	83,2
Televisão em cores	90,2	80,4	76,4
Microcomputador	19,6	10,2	10,3

Fonte: Microdados da PNAD 2004 (PNAD, 2006)

Em relação ao rendimento, a PNAD destaca que o rendimento mediano mensal de todos os domicílios no Brasil situou-se em torno de R$ 810,00. Mas quando verificamos em separado o grupo 1 e o grupo 2 as diferenças já apontadas se repetem: grupo 1 (R$476,00) e grupo 2 (R$990,00)[3]. Na comparação entre as regiões, o Nordeste aparece com a menor renda mediana domiciliar para todos os domicílios (R$520,00) e para os domicílios que recebem dinheiro de programa social (R$401,00). Já a Bahia ficou acima da renda da região nordeste que ficou em torno de R$ 435,00 para os domicílios que receberam benefícios. Isso justifica o grande volume de famílias contempladas com transferências no Nordeste, tendo em vista que ao considerar a renda seja esta região a mais pobre.

É também nos domicílios contemplados por programas sociais que são identificados o maior número médio de moradores (5,69) enquanto que nos outros domicílios a média é menor (4,03). Na distribuição entre as regiões também se reproduz essa diferença entre os dois grupos, sendo o Norte e o Nordeste com as maiores médias de moradores por domicílio. Na Bahia esse número é de 5,82 moradores por domicílios no grupo que recebe benefícios e 4,2 no grupo que não recebeu benefícios.

No que concerne a faixa etária característica dos grupos analisados, vejamos a Tabela 3, exposta a seguir. Verifica-se que, para o Brasil, o grupo 1 tem praticamente metade de sua população representada por crianças e adolescentes (faixa de 0 a 17 anos – 49,5%) o que não se repete no grupo 2 que tem neste um contingente de crianças e adolescentes bem menor (28,8%). Esta diferença entre os grupos também se destaca na última faixa (65 anos ou mais), todavia, apresentando um percentual maior de pessoas idosas para o grupo 2 (7,7%). Na faixa de 18 a 39 anos a diferença entre os dois grupos é menor.

[3] Para efeito de comparação, considerando que o salário mínimo vigente em 2004 foi de R$260,00 temos, respectivamente, 1,8 salários mínimos e 3,8 salários mínimos.

Tabela 3 – Distribuição da população residente, por grandes regiões, segundo o recebimento de dinheiro de programa social do governo por algum morador do domicílio no mês de referência e os grupos de idade – 2004 (%)

Recebimento de dinheiro de programa social do governo por algum morador do domicílio no mês de referência e grupos de idade	Distribuição da população residente (%)		
	Brasil	Nordeste	Bahia
Receberam dinheiro de programa social			
0 a 17 anos	49,5	48,0	48,5
18 a 39 anos	31,0	31,8	31,3
40 a 64 anos	17,1	17,4	17,5
65 anos ou mais	2,5	2,8	2,6
Não receberam dinheiro de programa social			
0 a 17 anos	28,8	29,3	28,7
18 a 39 anos	37,5	39,0	40,0
40 a 64 anos	25,9	23,0	22,8
65 anos ou mais	7,7	8,7	8,5

Fonte: Microdados da PNAD 2004 (PNAD, 2006)

Esse contingente mais significativo de crianças e jovens nos domicílios do grupo 1 aponta para uma característica dos domicílios pobres, a alta razão de dependência, conceito muito utilizado pelos demógrafos[4]. O cálculo para os dois grupos, em relação ao Brasil, demonstra que, no grupo 1, para cada pessoa em idade ativa há 0,764 dependente, e para o grupo 2 para cada pessoa em idade ativa há 0,456 dependente, ou seja, para o grupo beneficiário de programas sociais há uma proporção de dependentes maior do que no outro grupo, e como vimos na Tabela 3, no grupo 1 os dependentes referem-se muito mais às crianças e adolescentes (de 0 a 17 anos). Nesse sentido, verifica-se então que nos domicílios que possuem menor acesso a serviços públicos, bens duráveis e renda – o caso do grupo 1 – maior é o número de crianças e adolescentes.

Diversos estudos já ressaltaram esta característica ao estudar a fecundidade das mulheres levando em consideração a ocupação a que pertencem, o nível de renda, o nível educacional, o bairro em que moram, dentre outras características. E ao observar estes aspectos confirma-se que o comportamento reprodutivo pode variar segundo a condição socioeconômica das mulheres (DIAS JUNIOR, 2008; YAZAKI, 2008 entre outros).

Yazaki (2008) destaca em seu estudo no município de São Paulo que "a curva da fecundidade é mais rejuvenescida nos grupos menos instruídos, assim como nos menos favorecidos da população. Ela destaca um grupo de mulheres residentes em região periférica do município de São Paulo (Parelheiros) e outro grupo de mulheres residentes em região mais favorecida da capital (Pinheiros) para constatar que a curva de fecundidade das mulheres do primeiro grupo tem uma estrutura mais rejuvenescida. Por outro lado, o outro grupo composto por "[...] mulheres mais instruídas ou mais privilegiadas da população, a fecundidade é baixa e tardia, concentrando-se no grupo de mulheres com mais de 30 anos [...]" (2008, p.4)[5].

Como vimos na Tabela 3, praticamente 50% da população residente em domicílios do grupo 1 são crianças e adolescentes, o que aponta para a necessidade de políticas públicas específicas para esse grupo, pois veremos adiante que outros déficits de acesso são identificados.

No que diz respeito a rendimento domiciliar, na Tabela 4, apresentada a seguir, é possível visualizar que no grupo 1, para o Brasil, 70,6% recebe até ½ salário mínimo e 24,6% está na faixa que se segue (de ½ a 1 salário mínimo), isso significa dizer que a quase totalidade (95%) tem renda domiciliar per capita de até 1 salário mínimo[6]. Para a região Nordeste e para a Bahia este percentual é ainda maior, 97,3% e 96,4%, respectivamente. Verifica-se, por outro lado, que no 2º grupo 49,8% recebe até 1 salário mínimo. Neste grupo o nível de renda per capita se concentra mais na 4ª e 5ª faixa, enquanto que no grupo 1 essa concentração se dá na 2ª e 3ª, reforçando assim as diferenças existentes entre estes grupos, muito embora seja bem visível que a distribuição dos dois grupos nos mostre que a renda domiciliar per capita no país ainda esteja em patamares baixos para a maioria da população.

4 Segundo o IBGE razão de dependência é "o peso da população considerada inativa (0 a 14 anos e 65 anos e mais de idade) sobre a população potencialmente ativa (15 a 64 anos de idade)" (IBGE, 2011)

5 Essa constatação é feita no sentido de apontar as características de um grupo mais fragilizado (os que recebem dinheiro de programa social).

6 É preciso lembrar que nesta renda estão contabilizadas todas as rendas, inclusive aquela provinda de benefícios.

A partir da Tabela 4, a seguir, pode-se levantar alguns aspectos relativos a focalização nos mais pobres. No grupo 1 percebe-se que quanto maior a faixa de rendimento menor será a possibilidade de existência de beneficiários. A maior parte da população recebe rendimentos de até 1 salário mínimo. De modo inverso, no grupo 2, a maior parte da população não está nas primeiras faixas de rendimento, mas nas intermediárias, o que indica uma direção coerente da focalização, tendo em vista que a renda familiar é central na definição dos beneficiários. Contudo, o exame mais detalhado destes dados, aponta que ainda podemos identificar parte do público-alvo que não recebe benefícios (no grupo 2, a existência de população nas três primeiras classes de rendimento) e também população com renda familiar per capita acima de R$100,00[7] que moram em domicílios beneficiados (no grupo 1, população que possui renda familiar per capita a partir de ½ s.m. acima).

Tabela 4 – Distribuição da população residente, por grandes regiões e Brasil, segundo as classes de rendimento domiciliar per capita e recebimento ou não de dinheiro de programa social do governo por algum morador do domicílio no mês de referência 2004 (%)

Recebimento de dinheiro de programa social do governo e classes de rendimento domiciliar per capita	**Distribuição da população residente (%)**		
	Brasil	Nordeste	Bahia
Receberam dinheiro de programa social			
Sem rendimento (1)	-	-	-
Até ¼ s.m.	31,0	39,8	34,4
Mais de ¼ a ½ s.m.	39,6	39,4	43,0
Mais de ½ a 1 s.m.	24,6	18,1	19,0
Mais de 1 a 2 s.m.	4,3	2,5	3,2
Mais de 2 a 3 s.m	0,3	0,1	0,2
Mais de 3 a 5 s.m	0,1	0,1	0,1
Mais de cinco s.m	0,1	0,0	0,0
Não receberam dinheiro de programa social			
Sem rendimento (1)	1,1	1,5	1,5
Até ¼ s.m.	6,4	15,5	14,7
Mais de ¼ a ½ s.m.	14,4	23,0	23,0
Mais de ½ a 1 s.m.	27,9	30,0	31,5
Mais de 1 a 2 s.m.	26,6	17,2	17,4
Mais de 2 a 3 s.m	9,8	5,2	5,2
Mais de 3 a 5 s.m	7,5	4,0	3,6
Mais de cinco s.m	6,3	3,7	3,1

Fonte: Microdados da PNAD 2004 (PNAD, 2006)

(1) Inclusive nos domicílios cujos componentes receberam somente em benefícios.

Com relação ao que ocorre no grupo 2, de fato, não foi em 2004 que foi atingida a meta de beneficiar 11,2 milhões da famílias através da criação do Programa Bolsa Família (MDS, 2010). Os dados da PNAD 2004 nos indicam que considerando os programas remanescentes e o Programa Bolsa Família, cerca de 8,9 milhões de famílias[8] recebiam algum tipo de benefício provindo de programas sociais. Como tratava-se de um programa recente a ser desenvolvido em todos os municípios brasileiros, era de se esperar que esta meta não fosse realizada no primeiro ano[9]. Talvez por isso a existência no grupo 2 de potenciais beneficiários.

[7] Como são diferentes os programas de transferência de renda considerados aqui (Auxílio Gás, Bolsa Família, Cartão Alimentação, Bolsa Alimentação PET e Bolsa Escola), diferentes também são os valores da renda mensal familiar per capita utilizada. Para fins de simplificação citamos aqui apenas os valores considerados no Programa Bolsa Família, pois este valor se aproxima dos demais. Em 2004 as famílias beneficiárias deste programa, com renda per capita familiar de até R$ 50,00 (famílias extremamente pobres) ou de até R$100,00 (famílias pobres) atendiam ao pré-requisito básico para o recebimento do benefício. Tendo em vista que o salário mínimo vigente a partir de maio de 2004 era de R$ 260,00, considerando as faixas do grupo 2, nas duas primeiras mais fortemente e uma parcela da terceira podem existir potenciais beneficiários.

[8] Considerando uma média de quatro pessoas por família.

[9] A meta foi alcançada em 2006.

Já no que diz respeito à existência de população residente em domicílios que possuem renda domiciliar acima de R$ 100,00 no grupo 1, podemos levantar algumas considerações. Primeiro, seria possível concluir a partir desta informação que a focalização tem sido deficiente. Contudo, é preciso considerar que estamos nos referindo a uma população de baixa renda que, embora tenha cerca de 91% de sua População Economicamente Ativa ocupada[10], está inserida no mercado de trabalho de forma precária, o que torna bem mais complexa a mensuração do rendimento destas famílias.

De acordo com os dados apresentados na Tabela 5, a seguir, para o Brasil, mais da metade dos ocupados (56%), que moram em domicílios que recebem programas sociais, estão ocupados nas seguintes posições: 'Outros empregados sem carteira', 'Trabalhador doméstico sem carteira' e 'Conta própria'. A Bahia possui uma participação de aproximadamente 59%. Nestas ocupações não é assegurado legalmente aos indivíduos direitos trabalhistas mínimos como férias, salário mínimo, previdência social, folga semanal, etc., ocupações estas consideradas como informais. As ocupações com carteira apenas somam 16,2%, sendo bem menor na região Nordeste e na Bahia, 10,7% e 9,8%, respectivamente, o que aponta o alto grau de vulnerabilidade da população deste grupo, pois sem garantias mínimas de direitos trabalhistas temos consideráveis grupos populacionais sobrevivendo com renda baixa, instável ou até mesmo esporádica. Nesse sentido, a comprovação da renda destas ocupações informais se apresenta como complexa, o que reforça ainda mais a necessidade de considerar outros aspectos no momento de selecionar o público-alvo de programas sociais, admitindo o caráter multidimensional da pobreza.

Tabela 5 - Posição na ocupação no trabalho principal da semana de referência para pessoas de 10 ou mais de idade – Ocupados que residem em domicílios em que algum morador recebe dinheiro de programa social do governo federal no mês de referência – Brasil, 2004

Posição na ocupação no trabalho principal da semana de referência para pessoas de 10 anos ou mais de idade	Brasil		Nordeste		Bahia	
	Pop.	%	Pop.	%	Pop.	%
Empregado com carteira	2.150.525	14,9	815.043	10,1	176.347	9,3
Outros Empregados sem carteira	3.295.464	22,8	1.762.754	21,9	457.912	24,2
Trabalhador doméstico com carteira	193.508	1,3	49.884	0,6	9.746	0,5
Trabalhador doméstico sem carteira	1.169.244	8,1	522.051	6,5	122.198	6,5
Conta própria	3.619.905	25,1	2.309.668	28,6	530.116	28,0
Trabalhador na produção para o próprio consumo	1.120.924	7,8	717.698	8,9	92.281	4,9
Trabalhador na construção para o próprio uso	23.166	0,2	8.699	0,1	3.006	0,2
Não-remunerado	2.325.778	16,1	1.603.816	19,9	444.529	23,5
Total das ocupações selecionadas	**13.898.514**	**96,3**	**7.789.613**	**96,6**	**1.836.135**	**97,07**
Total das ocupações	**14.429.418**	**100**	**8.063.922**	**100**	**1.891.489**	**100**

Fonte: Microdados da PNAD 2004, elaboração própria.

Na análise da PNAD 2006 também podemos perceber que as diferenças permanecem entre quem recebe e não recebe dinheiro de programa social de acordo com a Tabela 6, a seguir, mas uma diferença importante pode ser notada. Nesta são apresentadas informações relativas ao acesso a serviços públicos, e para possibilitar a comparação inseriu-se a diferença nos percentuais entre 2004 e 2006 para Brasil, Nordeste e Bahia. Na coluna em que são apresentadas as diferenças percentuais entre 2004 e 2006 é possível verificar que, para Brasil, em quase todos os percentuais de acesso a serviços públicos do grupo 1, ocorreu crescimento. Mas o mesmo não ocorreu para Nordeste e Bahia: o grupo 1 teve percentuais maiores que 2004, entretanto, a aumento foi maior para o grupo 2 no Nordeste, em dois tipos de serviços e para a Bahia também em dois tipos de serviços.

Duas possibilidades podem ser apontadas a partir destes dados: houve um aumento do acesso dos beneficiários aos serviços mencionados; ou apenas ocorreu a inclusão de beneficiários (após 2004) que já possuíam acesso a estes serviços antes de receberem o benefício. A primeira reforçaria uma possível melhoria do acesso aos serviços, como consequência da focalização e canalização de esforços na solução das deficiências crônicas encontradas; já a segunda pode nos levar a crer que não existiu nenhuma mudança em termos de acesso dos mais pobres (especificamente para quem recebeu dinheiro de programa social). Como se trata de pesquisa amostral e abrange um momento de franca expansão do número de beneficiários do programa (do atendimento inicial de mais de 3 milhões de famílias em 2003 para 11 milhões em 2006), não é possível tirar destes dados respostas conclusivas.

[10] É a população com mais de 10 anos de idade que na semana de referência tinha trabalho no setor formal ou informal.

Tabela 6 – Percentual da população com acesso a determinados serviços públicos, Brasil, Nordeste e Bahia, 2004 e variação 2004-2006

Serviços públicos	Percentual da população com acesso a determinados serviços públicos					
	Brasil		Nordeste		Bahia	
	2006	2004-2006 Δ%	2006	2004-2006 Δ%	2006	2004-2006 Δ %
Receberam dinheiro de programa social						
Coleta de lixo	68,4	**2,61**	57,9	**2,22**	56,4	0,29
Abastecimento de água de rede geral	84,6	-1,45	88,0	-0,26	89,4	**0,64**
Esgotamento sanitário adequado	51,4	**2,16**	43,4	0,86	41,1	-4,77
Iluminação elétrica	94,0	**0,64**	92,0	0,62	89,1	1,11
Não receberam dinheiro de programa social						
Coleta de lixo	89,8	0,79	79,9	1,63	80,3	**2,99**
Abastecimento de água de rede geral	89,3	0	91,6	-0,32	93,5	0,14
Esgotamento sanitário adequado	77,3	0,83	62,6	**2,34**	68,6	**4,05**
Iluminação elétrica	98,3	0,31	95,9	**2,13**	94,7	**1,52**

Fonte: Microdados da PNAD 2006

É possível claramente apontar, a partir das informações da PNAD 2004 e 2006[11], que o déficit em diversos aspectos existe para o grupo 1 e deve, portanto, ser alvo de intervenção do Estado visando o enfrentamento destas desigualdades.

No que se refere aos dados do Censo 2010, serão apresentadas a seguir algumas tabelas com informações coletadas baseadas nos microdados. Cabe ressaltar que o Censo se trata de pesquisa mais ampla, pois é censitária, por isso as comparações com uma pesquisa amostral como a PNAD têm limitações. No que se refere a caracterização de quem recebe programa social, no censo 2010, existem duas variáveis diferentes para discriminar quem recebe programa social: uma variável que indica quem tinha rendimento do Programa Bolsa-Família ou PETI e outra variável que indica quem tinha rendimento de outros programas sociais (outro programa social de transferência estadual ou municipal, BPC-LOAS, pensão alimentícia, seguro-desemprego, mesada). A existência desta separação é importante para a análise, por exemplo, dos programas de transferência de renda mais conhecidos e mais abrangentes hoje. Contudo, em função de termos iniciado a divisão dos grupos conforme a variável presente nos dois suplementos da PNAD 2004 e 2006, optou-se por considerar também em 2010 o conjunto de informações sobre quem recebe ou não programa social, considerando também BPC-LOAS e os demais discriminados acima.

Considerando o Censo 2010 destacamos a seguir, na Tabela 7, para Nordeste e Bahia, os percentuais de acesso a serviços públicos. E ao analisar as diferenças entre o grupo 1 e o grupo 2, verifica-se que os padrões de acesso se assemelham ao que foi verificado em 2004 e 2006, pois os beneficiários de programas sociais apresentam menor percentual de acesso em todos os indicadores. No entanto, como seria de se esperar, não é possível comparar os percentuais de acesso a serviços públicos no sentido de verificar o aumento ou não do acesso. O que fica evidente é que os dados do Censo 2010 em relação aos dados da PNAD indicam diferenças existentes entre quem recebe programa social e quem não recebe, reafirmando a deficiência de acesso existente para o grupo considerando mais carente (aquele que recebe programa social). No entanto, os dados de todos os anos estudados ressaltam o quão longo é o caminho tendo como meta a universalização do acesso, não só de quem recebe benefícios sociais, mas dos demais também.

Quando olhamos para a Bahia, é possível verificar que em 2010 a maior parte dos percentuais de acesso a serviços públicos apresentaram-se maiores em relação ao Nordeste, com exceção apenas do acesso a iluminação pública. Obviamente que a Bahia, com 417 municípios, integra uma realidade muito complexa e variada quando se refere a acesso. Quando nos referimos, por exemplo, a percentuais de acesso a esgotamento sanitário adequado, os municípios na Bahia variam de praticamente 0, caso do município de Iramaia (0,19%), a mais de 90% de acesso no município de Salvador. Metade dos municípios no estado da Bahia chega no máximo a 25% de acesso a esgotamento sanitário adequado para toda a população. Apenas 30% dos municípios tem percentuais de acesso a partir de 44%. Isso só reforça a necessidade de estudos que possam compreender estas diferenças, pois a Bahia congrega uma realidade muito diversa.

11 Em relação a esta PNAD, de forma parcial.

Tabela 7 – Características de acesso dos moradores, de domicílios particulares permanentes, aos serviços públicos que receberam ou não dinheiro de programa social – Nordeste e Bahia, 2010 (% da população)

Serviços públicos	Percentual da população com acesso a determinados serviços públicos	
	Nordeste	Bahia
Receberam dinheiro de programa social		
Coleta de lixo	64,8	66,0
Abastecimento de água de rede geral	69,4	73,1
Esgotamento sanitário adequado	38,4	44,0
Iluminação elétrica	96,1	93,3
Não receberam dinheiro de programa social		
Coleta de lixo	73,9	75,2
Abastecimento de água de rede geral	75,6	79,6
Esgotamento sanitário adequado	48,4	55,4
Iluminação elétrica	97,0	95,1

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados do Censo 2010.

De acordo com os dados apresentados na Tabela 8, para a Bahia, mais de dois terços dos ocupados (62,3%), que moram em domicílios que recebem programas sociais, estão ocupados nas seguintes posições: 'empregados sem carteira de trabalho', 'Conta própria'. Nestas ocupações o trabalhador possui pouca ou nenhuma garantia trabalhista. Essa também é uma das facetas que fortalecem o círculo vicioso da pobreza.

Tabela 8 - Posição na ocupação e categoria no emprego no trabalho principal – Ocupados que residem em domicílios em que algum morador recebe dinheiro de programa social do governo federal – Nordeste e Bahia, 2010

Posição na ocupação e categoria no emprego no trabalho principal	**Nordeste**		**Bahia**	
	Pop.	%	Pop.	%
Empregado com carteira de trabalho assinada	264.498	11,5	74.453	11,5
Militares e funcionários públicos estatutários	61.211	2,7	15.075	2,3
Empregados sem carteira de trabalho assinada	877.324	38,2	249.003	38,5
Conta própria	552.275	24	153.673	23,8
Empregadores	5.041	0,2	1.409	0,2
Não remunerados	107.920	4,7	31.145	4,8
Trabalhador na produção para o próprio consumo	429.134	18,7	122.126	18,9
Total das ocupações	**2.297.403**	**100**	**646.884**	**100**

Fonte: Microdados do Censo 2010, elaboração própria.

Para finalizar, como dissemos anteriormente, no Censo 2010 é possível identificar apenas os beneficiários de transferências de renda PBF e PETI e em função disso coletamos alguns dados para a Bahia para, de forma breve, apresentar algumas considerações levando em conta apenas beneficiários de PBF e PETI.

Foram extraídos dos microdados do Censo 2010, do estado da Bahia, informações relativas a gênero. Conforme dados do Censo 2010, 1.351.161 pessoas recebiam rendimento mensal habitual de programa social PBF ou PETI. No que tange a distribuição, por sexo, dos beneficiários, verifica-se que a maciça maioria (88,8%) são mulheres beneficiárias. Essa é uma característica comum em programas sociais como o PBF, que prioriza a mulher como beneficiária.

No que tange a renda, ao analisar a renda domiciliar per capita observa-se a diferença, pois no domicílio em que há beneficiário de programa social a renda média foi de R$182,64, enquanto que nos domicílios em que não há beneficiário de programas sociais a renda média domiciliar foi de R$ 555,27. No corte de gênero, nos domicílios em que há recebimento de benefício, o rendimento domiciliar per capita é menor quando a beneficiária é mulher (R$173,93), bem menor quando o beneficiário é homem (R$ 227,97).

No que diz respeito aos indicadores que expressam a inserção ou não no mercado de trabalho, algumas características também marcam as diferenças. Considerando a população que recebe rendimento de programas sociais, 51,5% faz parte da População Economicamente Ativa (PEA) — ou seja, trabalha ou procura trabalho — e 48,5% faz parte da População Não Economicamente Ativa (PNEA) — ou seja, não trabalha e não procura trabalho. Quando analisamos quem é esta PNEA, verificamos que ela é composta unicamente de mulheres.

Comparando dois grupos de beneficiárias a partir da PEA e da PNEA verificou-se um conjunto de indicadores de acesso a bens domiciliares e de infraestrutura, renda, educação entre outros, totalizando 17 indicadores. Em 13 deles a PNEA encontra-se em situação de maior vulnerabilidade[12]. Assim, encontramos mais vulnerabilidade quando abrimos os dados e perfil das beneficiárias do PBF e PETI.

No que se refere a posição na ocupação dos beneficiários, observa-se que mais de 80% dos que estão ocupados estão no setor informal (empregado sem carteira de trabalho e conta própria) ou trabalhando na produção para o próprio consumo. No corte de gênero, as mulheres tem um percentual maior em ocupações sem carteira de trabalho assinada, em relação aos homens. A maior parte das(os) trabalhadoras(es) que recebem benefício são trabalhadoras(es) que estão em ocupações elementares (40,5%), trabalhadoras(es) qualificadas(os) da agropecuária, florestais, da caça e da pesca (28.3%) e trabalhadoras(es) dos serviços, vendedores do comércio e mercados (14,7%). Na distribuição o grupo de indivíduos que recebe benefício social tem um número de filhos maior (média de 3,07) do que o grupo que não recebe benefício (média de 1,88).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos dados apresenta um quadro que confirma a existência de diferenças de acesso aos serviços públicos para aqueles que são alvo de programas sociais e que são considerados pobres. Muito embora esta ainda seja uma análise preliminar dos dados da Bahia, de cunho mais exploratório e descritivo, verifica-se que é preciso continuar a explorar as análises que podem auxiliar no entendimento do acesso a bens e serviços públicos na Bahia, principalmente dedicando-se ao estudo dos municípios.

É possível claramente apontar, a partir das informações da PNAD 2004 e 2006[13], que o déficit em diversos aspectos existe para o grupo 1 e deve, portanto, ser alvo de intervenção do Estado visando o enfrentamento destas desigualdades.

Considerando o Censo 2010 destacamos que para Nordeste e Bahia as diferenças entre o grupo 1 e o grupo 2 se assemelham ao que foi verificado em 2004 e 2006, pois os beneficiários de programas sociais apresentam menor percentual de acesso. No entanto, os dados de todos os anos estudados ressaltam o quão longo é o caminho tendo como meta a universalização do acesso, não só de quem recebe benefícios sociais, mas dos demais também.

Quando olhamos para a Bahia, citando o exemplo dado relativo ao acesso a esgotamento sanitário verificou-se que a Bahia, com 417 municípios, integra uma realidade muito complexa e variada quando se refere a acesso. Isso só reforça a necessidade de estudos que possam compreender estas diferenças, pois a Bahia congrega uma realidade muito diversa.

E como apontado anteriormente, se é possível indicar maiores vulnerabilidades de acesso, foi possível observar que as mulheres beneficiárias que estão na PNEA tem uma situação ainda mais desfavorável em relação as beneficiárias que estão na PEA, na maioria dos indicadores observados.

Portanto, estamos longe de afirmar que atingimos a universalização. Na ação pública é preciso utilizar estratégias de universalização e focalização ao modo destado por Kernstenetzky (2008), de modo a não produzí-las como antagônicas (o que tem sido a prática mais comum), mas como associadas.

[12] Considerou-se os indicadores construídos por Kageyama e Hofmann (2000) para uma pesquisa de condições de vida de famílias agrícolas.
[13] Em relação a esta PNAD, de forma parcial.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta T. S. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. **BIB,** Rio de Janeiro, n.39, 1º semestre 1995, pp.3-40.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social:** fundamentos e história. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007. (Biblioteca básica de Serviço Social, v. 2)

DINIZ, Simone. Critérios de justiça e programas de renda mínima. **Revista Katál.**, v.10, n.1. p.105-114, jan./jun. 2007.

DRAIBE, Sônia M. Há tendências e tendências: com que estado de bem estar social haveremos de conviver neste fim de século? **Caderno de Pesquisa NEPP**, n.10, 1989.

DRAIBE, Sônia M. As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista USP**. São Paulo, n.17, p. 86-101, mar.-maio, 1993. Dossiê Liberalismo/Neoliberalismo.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, n.24, 1991.

GIMENEZ, Denis Maracci. As agências multilaterais e o gasto social. **Carta Social e do Trabalho**, Campinas, SP., n.2, set./dez. 2005.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2004**. Aspectos complementares de educação e acesso a transferência de renda de programas sociais – suplemento. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv66141.pdf> Acesso em: 08/07/2019.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2006**. Suplemento: Acesso a Transferência de renda e programas sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv38162.pdf> Acesso em: 08/07/2019.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010** – microdados. 2011. Disponível em: https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm

KAGEYAMA, Angela; HOFMANN, Rodolfo. Determinantes da renda e condições de vida das famílias agrícolas no Brasil. **Revista Economia** – ANPEC, vol.1, n.2, 2000.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **Políticas sociais**: focalização ou universalização? Texto para Discussão, n.9, jan. 2008. Niterói: CEDE/UFF, 2008.

LAVINAS, Lena; GARSON, Sol. O gasto social no Brasil: transparência, sim, *parti-pris*, não! **Revista Econômica**. Rio de Janeiro, v. 5, n.1, p. 91-100, 2004.

MEDEIROS, Marcelo. **A trajetória do Welfare State no Brasil**: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. Brasília, D.F.: IPEA, dez.2001. (Texto para Discussão, nº852)

POCHMANN, Márcio. Gasto social, o nível de emprego e a desigualdade da renda do trabalho no Brasil. In: SICSÚ, João (org.). **Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)**. São Paulo: Boitempo, 2007.

SAGI, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Benefícios do Bolsa Família**. Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/miv/miv.php Acesso em: 25 mar.2019.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira. 3.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

SEI, Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. **Pesquisa sobre o acesso da população mais pobre aos serviços públicos em Salvador**. Salvador: SEI, 2008. (Série Estudos e Pesquisas, 79).

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YASBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. **A política social brasileira no século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. 4.ed. rev.atual. São Paulo: Cortez, 2008.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2001.

SOARES, Laura T.; SETUBAL, Mariana. O debate sobre o gasto social do governo federal ou "os economistas da Fazenda atacam outra vez". Revista Econômica, Rio de Janeiro, v.5, n.1, p.91-100, 2004.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de cidadania:** a saída é pela porta. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Cortez, 2002.

YAZAKI, Lúcia Mayumi. Maternidades sucessivas em adolescentes no Estado de São Paulo. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 16, 2008, Caxambu, MG. **Anais...** Disponível em : ‹http://www.abep.org.br/usuario/GerenciaNavegacao.php?caderno_id=800&nivel=1›. Acesso em: 09 jan. 2012.

ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DO BNDES NOS INVESTIMENTOS DE INFRAESTRUTURA NA ÁREA DE LOGÍSTICA JUNTO A ENTES FEDERADOS

Monique Carneiro Assunção

INTRODUÇÃO:

O Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) foi criado em 20 de junho de 1952 através da Lei nº 1.628, como uma autarquia federal. Entretanto, a necessidade de criação de um banco de investimentos no Brasil já havia sido vislumbrada na década de 1940 durante o Estado Novo. A criação de uma agência, similar a um banco de investimentos, foi sugerida pela Missão Cooke, em 1942.

A Missão Cooke foi resultado dos Acordos de Washington de 1939, onde os governos estadunidense e brasileiro selaram um acordo de cooperação. Os Acordos deram origem a quatro Missões, sendo a Cooke a segunda destas, que tinham como objetivo o desenvolvimento econômico brasileiro, com ênfase na elevação do nível de vida dos brasileiros e o crescimento do comércio exterior.

De modo a atender os interesses brasileiros em voga durante o primeiro governo Vargas (1930- 1945), sendo estes principalmente a substituição de importações de produtos essenciais; a melhora da tecnologia das indústrias brasileiras e dos meios de transporte; e o financiamento da industrialização com recursos internos,

> A [M]issão [Cooke] tinha estudado a participação do setor público brasileiro e observou que as contribuições da Previdência Social (em 1939, US$ 28 milhões) eram utilizadas pelo Banco do Brasil (BB) em sua Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (Creai), para financiar as atividades econômicas. De forma precursora, o técnico norte-americano Corwin D. Edward (Missão Cooke) sugeriu a criação de uma agência similar a um banco de investimento para o desenvolvimento (Memórias do Desenvolvimento, 2010, p.14, *apud*., Martins, op. cit., p.360).

Entretanto, a ideia de um banco de desenvolvimento público gerou descontentamento em parte da elite brasileira, ainda que houvesse algum apoio à criação de um banco de investimento, contanto que privado (Memórias do Desenvolvimento, 2010). As oscilações políticas que sucederam após o fim do Estado Novo também impossibilitaram tal agência. Foi necessário que Vargas, retornasse à presidência, em 1951, para que, finalmente, o BNDE fosse criado, o que foi imprescindível para o desenvolvimento do capitalismo brasileiro.

Mesmo antes de sua criação, é possível perceber como o cenário político, interno e externo, viria a influenciar a forma de atuação do BNDE. Em um primeiro momento, o BNDE foi instituído para a elaboração de projetos que seriam financiados pelo governo brasileiro, através de recursos fiscais, em parceria com instituições estadunidenses, como o Eximbank (Export- Import Bank of the United States) e o Banco Mundial. (Memórias do Desenvolvimento, 2010)

Porém, tais investimentos norte-americanos nunca chegaram em sua integralidade. Alguns autores como Lucas Lopes, presidente do BNDE de 1956-58, imputam o fim da parceria Brasil- EUA a fatores como a eleição do republicano Dwight Eisenhower à presidência dos Estados Unidos, o qual preconizou uma política fiscal orientada a redução de gastos e o fim da agenda de combate ao comunismo na América Latina, uma vez que a "ameaça comunista" foi percebida como inexistente. Além disso, Lopes afirma que um cunho mais nacionalista presente no segundo governo Vargas (1951-1954), como a reforma cambial e a disposição a criar a Petrobras, desagradou o governo americano. Ademais, o fim do New Deal também foi um fator significante.

Abreu ([200-]), atribui a insatisfação americana ao fato de Vargas ter denunciado de forma enfática os expedientes que as empresas estrangeiras faziam uso para que lucros fossem remetidos ao exterior. Lúcio Meira, ex-presidente da Companhia Siderúrgica Nacional[1], ressalta que Getúlio Vargas recusou-se a enviar tropas Brasileiras para a Coréia durante a guerra, em 1950, o que influenciou o corte nos investimentos advindos dos Estados Unidos.

Neste cenário é criado o Plano Nacional de Reaparelhamento Econômico. O Plano foi aprovado pela Lei nº1.474 de novembro de 1951, esta lei cria também o Fundo de Reaparelhamento Econômico. Ficou conhecido como Plano Lafer por ser da gestão, do então, Ministro da Fazenda Horácio Lafer. A princípio, almejava-se que a parceria com os EUA resultasse na concessão de créditos fixos ao Brasil. Todavia, os norte-americanos nem ao menos cogitavam esta possibilidade, apenas concordando em financiar projetos específicos. (ABREU, 200-)

Tendo tudo isto posto, o BNDE foi, então, o maior agente executor e financiador do Plano Nacional de Reaparelhamento Econômico, do segundo governo Vargas. O Plano almejava expandir serviços básicos de infraestrutura que eram gargalos do processo de industrialização, principalmente energia e transporte, o último sendo o foco deste artigo.

Entretanto, devido a todos os fatores envolvendo o financiamento estrangeiro expostos anteriormente, o BNDE como banco de investimento teve pouca relevância de sua criação a 1954. Os desembolsos feitos pelo Banco entre 1952 e 1954, para setores econômicos diversos, corresponderam a 5,7% dos desembolsos totais de 1952 a 1965. Mesmo que em um primeiro momento a relevância de tais investimentos não fosse elevada, já era possível perceber a relação do Banco com o setor de infraestrutura. De acordo com dados de 1953, 66,9% dos desembolsos do ano foram para o setor de transportes. (*Memórias do Desenvolvimento*, 2010, p.33).

O BNDE passou por diversas mudanças estruturais onde é possível perceber as articulações entre o Banco, Estado e as elites nacionais e estrangeiras. Durante a Ditadura Militar, o Decreto nº 60.900, de 26 de junho de 1967, repassa a autonomia administrativa do BNDE ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. A Lei nº 5.662, de 21 de junho de 1971, em pleno "Milagre Econômico", modifica o Decreto anterior e torna o Banco uma empresa pública, com seu patrimônio próprio, de personalidade jurídica de direito privado, ainda vinculado ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Durante a década de 1980, o conceito de integração competitiva entra em foco, buscava-se expandir o mercado interno ao passo que habilitava a economia brasileira a disputar a preferência dos compradores externos. O Decreto- Lei nº 1.940, de 25 de maio de 1982, o S de Social foi agregado ao, então, BNDE, vinculando- o à Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Nesta mesma época o, agora, BNDES, adota a prática do planejamento estratégico, a partir da elaboração de cenários prospectivos, consolidando a vocação do Banco para a análise e formulação de políticas (BNDES, 2019).

Por conseguinte, o presente artigo aspira analisar, com base em Chang, Torres Filho e Tavares, a importância de bancos de desenvolvimento para as experiências de capitalismo tardio. Assim como Harvey para o papel da infraestrutura no desenvolvimento econômico. Realizadas essas abordagens, intenta-se compreender o papel do BNDES na provisão de infraestrutura no desenvolvimento brasileiro, com ênfase no período de 2002 a 2018.

[1] A Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), foi criada em 9 de abril de 1941. A CSN foi uma das principais razões de negociação entre o governo Vargas e os EUA. Inicialmente, a CMBEU produziu um relatório onde comprovava a possibilidade de uma grande usina siderúrgica ser construída no Brasil, com o auxílio da empresa U. S. Steel, seria uma empresa de economia mista. Porém, com o estopim da Segunda Guerra Mundial, a empresa norte- americana abandona o projeto. Vargas decide então por criar uma empresa nacional, onde o capital estrangeiro entraria e forma de empréstimo. (MOREIRA, 200-)

Tem-se como hipótese que o Banco foi um importante instrumento das políticas públicas de infraestrutura implementadas pelo governo federal no período de 2003 a 2018, cujo objetivo foi aumentar a competitividade exportadora da economia brasileira, com ênfase nos *commodities* agrícolas e minerais. Em contraposição, o banco teve papel menos relevante nos investimentos em mobilidade urbana, o que pode revelar menor articulação do BNDES com os agentes da administração pública direta, visto que cabe aos entes federados, estado e municípios, prover mobilidade urbana (Art. 17 e 18 da Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012). Para tanto, serão analisados os dados de investimentos em logística e mobilidade, de 2002 a 2018, obtidos no site do BNDES. Outrossim, objetiva-se caracterizar as regiões brasileiras onde há mais investimentos em logística e mobilidade e a que parcela da população estes estãoatendendo.

CAPÍTULO 1 - BANCOS DE DESENVOLVIMENTO NO MUNDO E SUA RELAÇÃO COM O CAPITALISMO TARDIO E O SUBDESENVOLVIMENTO:

O presente capítulo tem como objetivo caracterizar os Bancos de Desenvolvimento ao redor do mundo, através de um recorte histórico, levando-se em consideração países desenvolvidos, de desenvolvimento tardio e países em desenvolvimento. Pretende-se avaliar a importância dos BD no desenvolvimento dos países centrais e de que forma se dava a atuação desses bancos no período de desenvolvimento de tais países. Ademais, será feita uma análise dos BD nos países em desenvolvimento, a importância desses bancos na alocação de crédito de longo prazo e a relevância dessas instituições para o desenvolvimento dos países em questão, com espacial foco no banco brasileiro, o BNDES.

No mundo todo, os governos intervêm nos mercados de crédito, seja na regulação, política monetária ou alocação de crédito. Para a construção deste capítulo, focaremos no terceiro. A alocação de crédito intenta redirecionar ou gerenciar recursos financeiros para que estes atendam regiões, categorias ou setores prioritários, uma vez que almeja impactar "a repartição do crédito e as respectivas taxas de juros no interior do mercado" (FILHO, 2007). Cada país apresenta um grau de intervenção do Estado diferente, como trazido por Ernani Teixeira Torres Filho (2007), nos Estados Unidos o direcionamento de crédito é feito, em sua maioria, por meio de instrumentos de garantia de créditos concedidos pelos bancos privados.

Entretanto, em países como Japão e Alemanha, os bancos públicos correspondiam a cerca de 20% e 45%, respectivamente, do mercado bancário no ano de 2005. Os Bancos de Desenvolvimento (BD) apresentam uma maneira singular de direcionamento de crédito pelo governo. Cerca de 280 bancos de desenvolvimento atuam no mundo hoje, pelo menos 30% de suas ações são do governo e, é possível dizer que, têm como principal objetivo promover o desenvolvimento nacional (World Bank 2012, *apud* Humphrey, 2015). Estes Bancos foram pensados no pós-2ª Guerra Mundial, em grande parte para auxiliar na reconstrução das grandes economias, como Japão e Alemanha, e a fim de promover a industrialização na América Latina e Ásia.

Como visto na Introdução, o BNDES é criado no Brasil em 1952 como ferramenta impulsionadora da industrialização do país. O BNDES é o maior agente financiador do desenvolvimento brasileiro e responsável por cerca de 70% dos empréstimos de longo prazo no Brasil (BNDES, 2014). Em 2011, foi responsável por um terço dos investimentos em infraestrutura e na indústria brasileira (configurando-se como o maior banco no país e o maior credor da América Latina). Em 2013, constituiu 11,8% dos ativos financeiros do Brasil (Colby, 2012, p.6-8 apud Humphrey, 2015, p.8; Standard and Poor's, 2014 apud Humphrey, 2015, p.8).

Todavia, a alocação de crédito por parte do Estado tem recebido críticas. Segundo o Banco Mundial "a propriedade dos bancos pelo Estado tende a impedir o desenvolvimento do setor financeiro, contribuindo, consequentemente, para um menor crescimento." (Finance for Growth, 2001 *apud* Filho, 2007, p.2). Chang (2002), afirma que os países desenvolvidos pressionam os países em desenvolvimento a adotar "boas políticas" e "boas instituições".

A começar pelo título da obra, "chutando a escada", é uma famosa frase do economista alemão Friedrich List (1789-1846). List era defensor de medidas como protecionismo à indústria nascente, medidas estas que, eventualmente, foram incorporadas no plano de industrialização estadunidense. Chang (2002) alega que os países desenvolvidos tendem a manipular a história de como tornaram-se ricos e com isso "chutam a escada" com a qual chegaram ao topo.

As "boas políticas" que propõe aos países em desenvolvimento são as recomendadas pelo Consenso de Washington, como: liberalização financeira e comercial, privatização, desregulamentação e políticas macroeconômicas restritivas. Por sua vez, as "boas instituições" seriam as mesmas que existem nos países desenvolvidos, note que estas existem uma vez que os países já são considerados desenvolvidos, como por exemplo a democracia, banco central e poder judiciário independentes e, acima de tudo como pode ser percebido pela constituição americana, demasiada proteção aos direitos de propriedade privada.

Chang conclui, após análise histórica do desenvolvimento econômico, que tendo os países desenvolvidos adotando as medidas que pregam aos em desenvolvimento, hoje não seriam ricos. É possível observar que muitos desses países fizeram uso de "políticas ruins" e "instituições ruins" durante seu período de desenvolvimento; medidas industriais e comerciais protecionistas, democracia extremamente limitada, o sufrágio universal ocorrendo apenas no início do século XX e, é correto afirmar que alguns desses países criaram Bancos Centrais tão cedo quanto o fim do século XV, contudo, apenas no fim do século XIX esses bancos passaram a realmente operar como Bancos Centrais, obtendo o monopólio da emissão monetária e outras responsabilidades legais.

> A maioria das instituições atualmente recomendadas aos países em desenvolvimento como parte do pacote de "boa governança" foram, na verdade, resultados, e não causas, do desenvolvimento econômico dos PADs [Países Desenvolvidos]. Nesse sentido, não está claro quais delas são deveras "necessárias" aos atuais países em desenvolvimento – acaso são necessárias, de acordo com a visão do EIPD [Establishment Internacional da Política de Desenvolvimento], a ponto de precisarem ser impostas a esses países por meio de fortes pressões externas, bilaterais e multilaterais? (CHANG, 2002, p.215)

Após o exposto por Chang, a crítica do BM aos BD ganha um significado diferente.

Tendo isto posto, a partir de agora faremos uma análise da importância dos bancos públicos na alocação de crédito, em especial do BNDES no desenvolvimento brasileiro, uma vez que, a disponibilidade de crédito provoca impactos expressivos sobre a economia, afetando o nível de atividade e de emprego correntes, a trajetória de crescimento e taxa de investimento.

Como ponto de partida, analisaremos o caso estadunidense. A Reconstruction Finance Corporation (RFC), implantada em 1932 (finda em 1952, quando deu origem a uma agência especializada em pequenas e médias empresas), é a predecessora de praticamente todo o sistema de direcionamento de crédito americano. Em um momento onde os EUA sofriam com os efeitos da crise de 29, a RFC tinha como objetivo fazer empréstimos emergenciais para companhias de seguro, ferrovias e bancos (privados). Posteriormente, passou a fazer operações com governos municipais e agricultura; passando também pelo financiamento imobiliário e a exportação.

> Hoje, várias de suas antigas subsidiárias têm um papel de destaque na economia americana como: a Commodity Credit Corporation, na agricultura; o Eximbank no comércio exterior e a Federal National Mortgage Association (Fannie Mae), nos financiamentos residenciais(FILHO, 2007, p.4).

Importante ainda é lembrar que a Fannie Mae sofreu grande intervenção governamental durante a crise imobiliária de 2008.

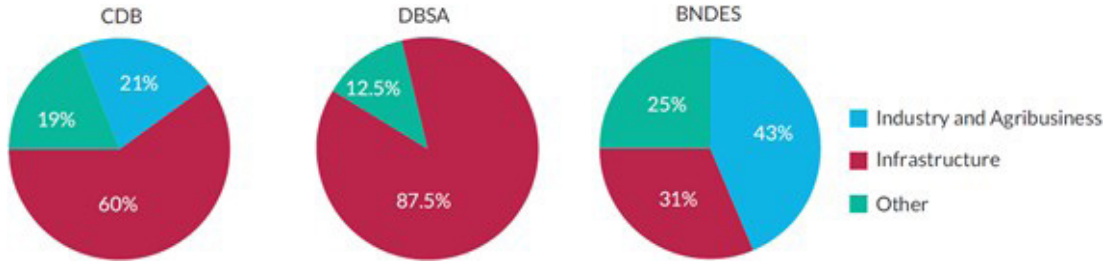
A criação dos bancos públicos na Europa e no Japão no pós-Segunda Guerra Mundial seguiu o mesmo parâmetro americano do pós-crise de 29. Como vimos anteriormente, tais bancos públicos foram criados para a reconstrução dos países, porém, com o passar do tempo e o fortalecimento dos mercados de capitais em moeda local e das instituições privadas, tais bancos como instrumentos diretos de direcionamento de crédito deram lugar a instrumentos indiretos, exemplos são seguros e garantias de crédito. Como exposto por Chang, uma vez que o país alcança o desenvolvimento as "instituições ruins" dão lugar às "instituições boas".

Os bancos públicos nos países em desenvolvimento, por sua vez, tinham como objetivo principal superar o subdesenvolvimento, mesmo assim, como percebido a partir da própria história de criação do BNDES, estes também seguiram o modelo construído pelos americanos na década de 1930. A diferença marcante entre a experiência dos países ricos e os demais é que o subdesenvolvimento não foi superado e, com isso, inexistem na grande maioria destas economias, até a presente data, mercados de crédito de longo prazo em moeda nacional relevantes o suficiente. Este fator torna de suma importância a presença dos bancos públicos no direcionamento de crédito.

> O crédito é, ainda, um instrumento eficaz de política industrial, ou seja, de geração de emprego, renda e tecnologia. A existência de mecanismos financeiros adequados é condição para a instalação ou para a continuidade de indústrias importantes. No Brasil, dois exemplos ilustrativos são os setores de aeronáutica e de bens de capital. Os aviões da Embraer, além dos atrativos de projeto, engenharia e montagem, precisam do financiamento do BNDES para concorrer no exterior, uma vez que em todo o mundo as empresas produtoras de aeronaves gozam de mecanismos específicos de direcionamento de crédito. O mesmo acontece com a Boeing e o Eximbank norte-americano; a Airbus e as Agências de Comércio Exterior europeias; e a Bombardier e a EDC canadense. Do mesmo modo, as empresas brasileiras de máquinas e equipamentos precisam do suporte financeiro do BNDES para enfrentar, até mesmo no mercado brasileiro, a concorrência dos produtos estrangeiros financiados no longo prazo pelos respectivos Eximbanks. Na prática, o direcionamento do crédito é um dos principais instrumentos que os governos dispõem para atender a diferentes demandas da sociedade. Possui ainda a vantagem de poder prescindir ou substituir o uso de recursos fiscais, sem grande perda de eficácia. (FILHO, 2007, p.2).

No relatório "National Development Banks and Infrastructure Provision: A Comparative Study of Brazil, China and South Africa", Chris Humphrey levanta dados sobre a importância detrês BD nas economias do Brasil, China e África do Sul. Tratando-se do que faz parte da atuação dos três BD, Humphrey compara a distribuição setorial da atividade de financiamento dos bancos. O autor alerta para a inexatidão da comparação, visto que os bancos categorizam seus empréstimos de diferentes formas, mas os dados levantados são suficientes para que se percebam as prioridades de cada um de modo geral.

Figura 1: Divisão Setorial da Carteira de Crédito dos BD, 2013



Fonte: (HUMPHREY, 2014, p.9)

A partir do gráfico acima (Figura 1), fica claro que, dos três, o BNDES é o que tem uma carteira de empréstimos mais diversa, focando na economia brasileira de modo geral, prestando grande apoio, também, ao setor privado. Isto reflete a missão do BNDES de promover atividade econômica e os serviços sociais no Brasil, entretanto, investimentos em infraestrutura e indústria são prioridades desde sua criação.

Além disso, de acordo com Humphrey, os empréstimos concedidos pelo Development Bank of Southern Africa (DBSA), China Development Bank (CDB) e o BNDES cresceu enormemente de 2003 a 2013, como pode ser observado na tabela abaixo:

Tabela 1: Crescimento acumulado na carteira de empréstimos, 2003-2013

CDB	508%
DBSA	259%
BNDES	397%

Fonte: (HUMPHREY, 2014, p.8)

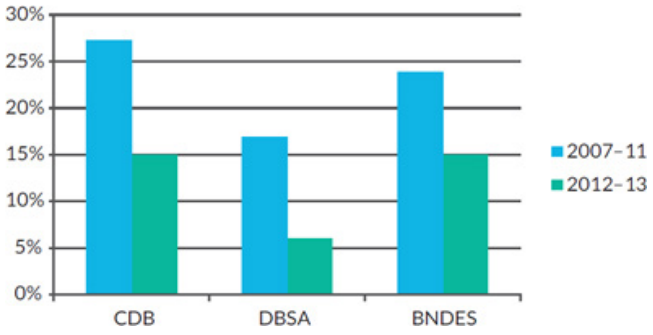
Como pode ser percebido na Tabela 1, a carteira de empréstimos dos três bancos ao menos duplicou durante os dez anos analisados, já a principal categoria de empréstimos do Banco Mundial cresceu apenas 22% durante o mesmo período de tempo. Apenas a informação posta, uma vez que a importância da alocação de crédito foi discutida anteriormente, revelaria que os BD analisados são incrivelmente importantes para o desenvolvimento econômico dos países em questão.

Figura 2: Porcentagem do Crescimento Anual da Carteira de Empréstimos, 2003-2013



Fonte: (HUMPHREY, 2014, p.8)

Figura 3: Crescimento Médio da Carteira de Empréstimos, 2007 – 2013



Fonte: (HUMPHREY, 2014, p.9)

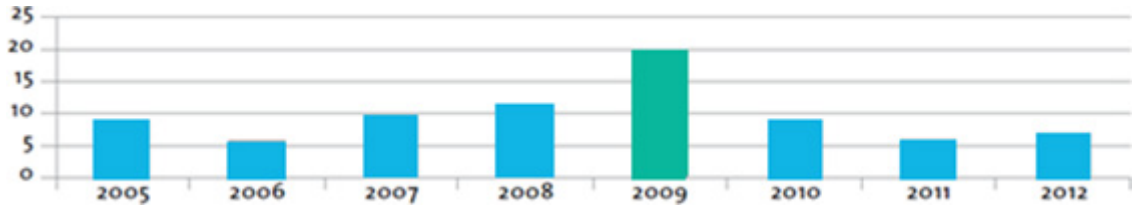
A partir dos gráficos expostos (Figuras 2 e 3) percebe-se que os três BD atuaram em medidas econômicas anticíclicas durante a crise imobiliária de 2008, como resposta ao aperto do mercado de crédito internacional.

> Embora os empréstimos anticíclicos não sejam o objetivo declarado de qualquer um dos três BD, os respectivos governos aparentemente consideraram que esse era um papel apropriado no apoio à política fiscal anticíclica direta por parte do governo (HUMPHREY, 2014, p.9, tradução da autora).

Até mesmo nos países onde o setor privado investe significativamente em infraestrutura, notou- se durante a crise de 2008 que existe a necessidade de manutenção destes investimentos em nível estável e elevado mesmo que em períodos de crise. Os BD atuam, também, na preservação da estabilidade econômica.

Durante a crise em questão, países que possuíam bancos de desenvolvimento operantes, fizeram uso dessas instituições para amortecer, ou até mesmo compensar, a queda do crédito no mercado privado, a fim de evitar uma queda da demanda agregada ainda maior. Além dos terês bancos analisados por Humphrey, o Business Development Bank of Canada (BDC) também aumentou consideravelmente sua carteira de crédito em 2009, como pode ser observado no gráfico a seguir.

Figura 4: Crescimento Médio da Carteira de Empréstimos BDC



Fonte: (FERRAZ; ALÉM; MADEIRA, 2013, p.23)

O Conference Board of Canada, destacou a importância dos BD na promoção da estabilidade econômica, ressaltando a necessidade da existência prévia desses bancos para atuações anticíclicas em períodos de crise, característica esta que foi apelidada de "A Bela Adormecida". De acordo com o Conference Board, quando a crise financeira atinge, já é tarde demais para os governos criarem capacidade institucional para fornecimento de crédito. Essas instituições já devem existir com poder operacional suficiente para responder quando o mercado privado falha. (Conference Board of Canada, 2010, p.1 apud FERRAZ; ALÉM; MADEIRA, 2013, p.22)

Talvez, em países desenvolvidos, os BD possam ser "Belas Adormecidas". Contudo, em países em desenvolvimento, eles se mantêm incrivelmente atuantes também durante períodos de crescimento econômico. Nos próximos capítulos, a atuação do BNDES como o maior investidor de crédito de longo prazo no país será analisada, assim como os investimentos deste BD no setor de infraestrutura, com foco no setor de logística, e sua relevância na economia brasileira.

CAPÍTULO 2 - O BNDES E O FINANCIAMENTO DE INFRAESTRUTURA:

Neste capítulo, objetiva-se analisar a relevância do BNDES no financiamento da infraestrutura brasileira ao longo de sua história, comparado a relevância dos BD de países desenvolvidos no financiamento de suas respectivas infraestruturas. Analisará, assim também, a importância da alocação de crédito de longo prazo na execução de projetos de infraestrutura e a relação entre capital fixo e desenvolvimento.

Como exposto nos capítulos anteriores, um dos grandes impulsionadores da criação do BNDES foi o Plano Nacional de Reaparelhamento Econômico de 1951. O Plano em questão almejava expandir os serviços básicos de infraestrutura, em especial os de transporte e energia, essenciais para o processo de industrialização nacional. Na ausência do financiamento estrangeiro, como forma de levantar a contrapartida em cruzeiros aos financiamentos estrangeiros aprovados, então, pela CMBEU (BNDES, 2012), o governo brasileiro optou por criar seu próprio Banco de Desenvolvimento. Sendo assim, desde seu nascimento, o BNDES está diretamente ligado ao financiamento da infraestrutura nacional.

O BNDES, diferentemente do Development Bank of Southern Africa (DBSA), China Development Bank (CDB), tem a maior parte de seus fundos provindos de fontes oficiais, seja diretamente do Tesouro Nacional ou de diversos fundos destinados, sendo o maior deles o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). De acordo com a Constituição Federal de 1988, artigo 239, parte dos recursos arrecadados pelo PIS-PASEP, que é a principal fonte do FAT, deveser destinada ao BNDES, a fim de compor investimentos capazes de alavancar o desenvolvimento econômico do país.

Sendo assim, 40% dos recursos do PIS-PASEP são repassados ao BNDES, garantindo-lhe uma fonte de financiamento estável. Tais recursos, Tesouro e FAT, são pagos, principalmente, com uma taxa de juros subsidiada abaixo do mercado. Tais arranjos de financiamento, o do FAT em especial, permite que o BNDES se desvincule, em certa medida, da influência política resultante da alocação orçamentária, também, deixa espaço para que o Banco foque em sua missão social, uma vez que não precisa se concentrar em atrair potenciais compradores de títulos e investidores. De acordo com alguns pesquisadores, o financiamento advindo do FAT é o que possibilita a relativa autonomia do BNDES em relação às pressões de mercado e políticas. (HUMPHREY, 2014, p.15)

Dessa maneira, o BNDES também é capaz de emprestar a taxas muito atraentes, lê-se baixas em comparação com as taxas de juros comerciais brasileiras (taxa de empréstimos bancários de 27,4% em 2013, em comparação com 6% na China e 8,5% na África do Sul), tudo isso sem comprometer sua estabilidade financeira. (HUMPHREY, 2014, p.16)

Segundo Humphrey (2014), os BD, devido a ligações com diferentes níveis do governo e força financeira, têm várias vantagens importantes quando o assunto é o apoio a projetos de infraestrutura. Como por exemplo, a influência que tais Bancos desempenham sobre os beneficiários de financiamento e outros parceiros de projeto. Também podem exercer papel fundamental na mediação entre governos locais e atores do setor privado, como o caso do BNDES, que é um grande articulador e responsável pela estruturação da regulamentação e investimentos nas Parcerias Público-Privadas (PPPs), de forma muito bem-sucedida.

Ademais, o fato dos BD serem instituições governamentais oficiais gera um conforto adicional aos investidores privados que, ao participarem de um projeto liderado por um BD, esperam um apoio governamental implícito e auxílio quando enfrentarem possíveis obstáculos regulatórios. E, as baixas taxas de inadimplência registradas pelo BNDES e pelo CDB, como podem ser observadas no Capítulo 1, corroboram o fato de que quem pega empréstimos com esses Bancos tem grande interesse em paga-los prontamente. (HUMPHREY, 2014, p.19)

> O papel dos BD em ajudar (ou mesmo liderar) o planejamento de desenvolvimento econômico e social do governo pode moldar sua capacidade de impactar projetos. O CDB e o BNDES têm nível ministerial e são atores críticos na elaboração de estratégias de desenvolvimento de seu governo. Assim, os governos locais e os atores do setor privado nacional são muito mais receptivos à assistência técnica e à contribuição para a elaboração e implementação de projetos, visto que isso é visto como parte de uma estratégia nacional mais ampla.
>
> [...]
>
> Um aspecto útil da maioria das intervenções dos BD é o grau relativamente alto de flexibilidade relacionado a instrumentos financeiros. A maior parte do financiamento dos BD está na forma de empréstimos de médio e longo prazo - o que provavelmente continuará a ser uma necessidade para muitos dos principais projetos de infraestrutura. No entanto, os BD também têm flexibilidade para assumir participações acionárias, comprar títulos corporativos ou de projetos, oferecer garantias ou contratar empréstimos de segunda linha através de bancos comerciais. Isso difere de muitos financiadores de desenvolvimento multilaterais e bilaterais, que são em grande parte mais restritos em seus instrumentos disponíveis (embora isso esteja mudando). Essa flexibilidade operacional pode ser extremamente útil, particularmente na atração de parceiros de investimento privado. Os BD podem adequar suas intervenções especificamente às necessidades de um projeto específico, incluindo financiamento antecipado de capital que pode ser vendido para atores privados quando um projeto passa pela fase de construção de alto risco. (HUMPHREY, 2014, p.19-20, tradução da autora).

Ainda sobre infraestrutura, alguns projetos são muito específicos, somando-se isso a alta exigência de capital, externalidades, o prazo de desenvolvimento dos investimentos, torna-se difícil avaliar e financiar o projeto, ainda mais torná-lo atrativo e viável economicamente ao setor privado. É imprescindível a disponibilidade de crédito para o setor de infraestrutura, sendo este um determinante para o crescimento econômico e o bem-estar social de um país e sua população. (FERRAZ; ALÉM; MADEIRA, 2013, p.18)

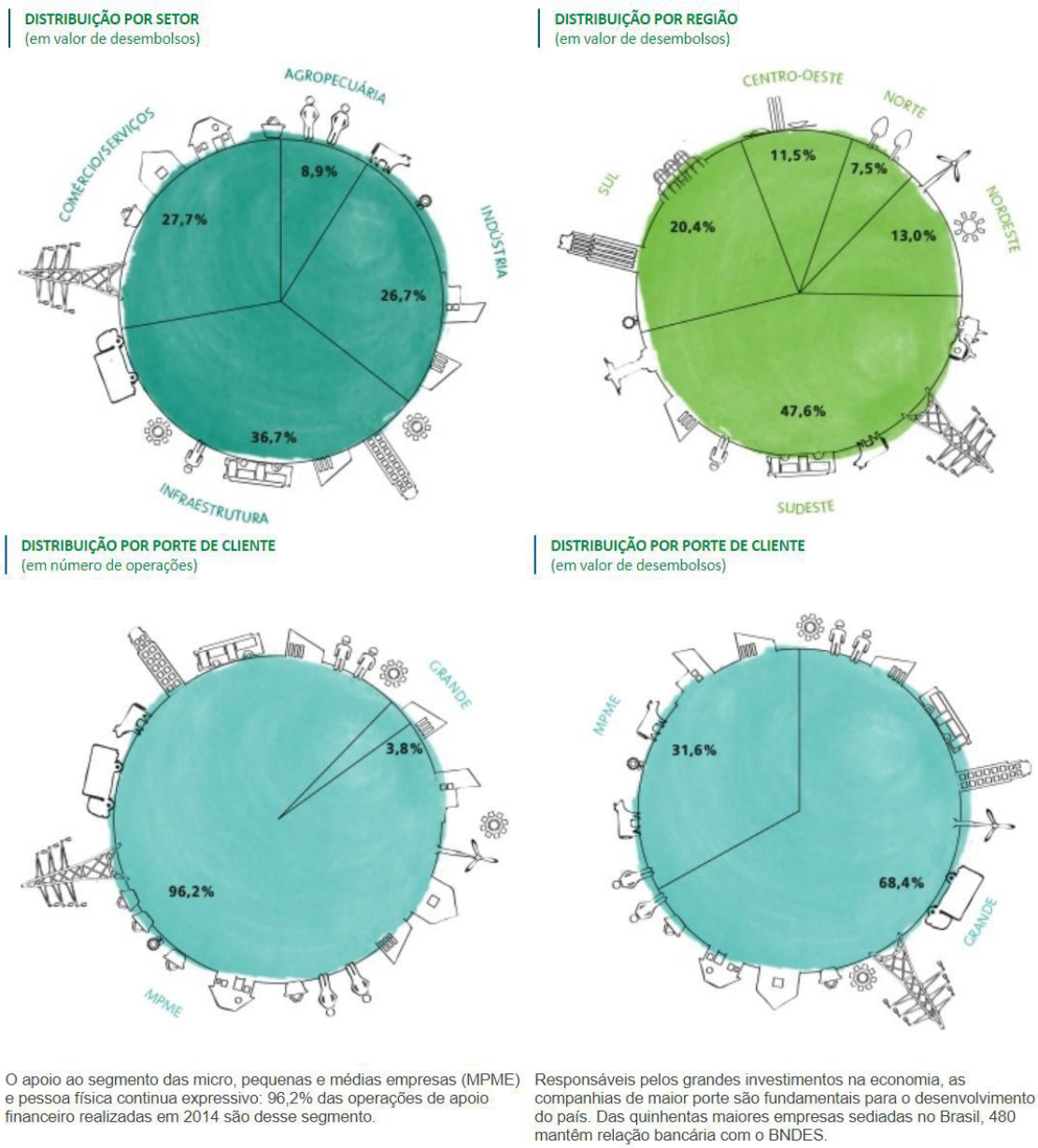
De certo que existem países que foram bem-sucedidos ao envolver agentes privados no financiamento de longo prazo da infraestrutura nacional, fazendo uso de mercado de capitais ou bancos privados. Entretanto, até mesmo em tais países, alguns segmentos ligados à infraestrutura enfrentam dificuldades relacionadas ao acesso de crédito, como por exemplo: "aqueles associados à infraestrutura social e urbana, que geram externalidades positivas ainda mais visíveis. " (FERRAZ; ALÉM; MADEIRA, 2013, p.18)

Além disso, como visto no Capítulo 1, até mesmo em países desenvolvidos, em momentos de crise, como no caso da crise imobiliária de 2008, percebe-se a necessidade de manutenção dos investimentos em infraestrutura em um nível estável e alto mesmo que o cenário econômico não seja dos mais promissores. A LSE Growth Commission (2013) publicou um estudo que advertia o governo britânico a criar um banco para financiar a infraestrutura no país, visto que os investimentos no setor estão estagnados:

> Um Banco de Infraestrutura para facilitar a provisão de financiamento estável, a longo prazo e previsível, principalmente o financiamento do setor privado para infraestrutura. Existem boas razões teóricas para a criação de tal banco: pode ajudar a superar as principais falhas de mercado nos mercados de capitais de forma direta e construtiva. Em especial, pode ajudar a reduzir o risco de políticas e, através de parcerias, estruturar o financiamento de uma forma que mitigue e compartilhe o risco de forma eficiente. Isso exigirá toda uma gama de instrumentos financeiros, incluindo patrimônio e garantias estruturadas. (FERRAZ; ALÉM; MADEIRA, 2013, *apud*, LSE Growth Commission, 2013, p.21)

O setor de infraestrutura faz parte de um conjunto de setores de investimento que inspiram alta incerteza em relação ao seu sucesso futuro e, sendo assim, são usualmente desprezados pelo sistema financeiro privado, que preferem investir em projetos cujos níveis de certeza dos resultados sejam maiores. Juntamente com a infraestrutura, no hall de setores preteridos, encontram-se o setor de inovação tecnológica, o microcrédito, o apoio as pequenas e médias empresas (MPME) e projetos econômicos ambientalmente e socialmente responsáveis ((FERRAZ; ALÉM; MADEIRA, 2013, p.14). No caso brasileiro, o BNDES investe em todos esses setores, como pode ser visto nos dados do Banco do ano de 2014, foram 187,8 bilhões desembolsados divididos da seguinte maneira (BNDES, 2014):

Figura 5: Desembolsos do BNDES, por setor, no ano de 2014.



Retirada do site https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Hotsites/Relatorio_Anual_2014/ em_numeros.html

Cabe aos BD, então, investir nesses setores, mesmo que ao longo da história, o apoio dos Bancos de Desenvolvimento à infraestrutura tenha mudado de acordo com o estágio de desenvolvimento do país. Como por exemplo o Development Bank of Japan (DBJ), que foi incrivelmente importante na história do financiamento da infraestrutura, entretanto, com o desenvolvimento do mercado de crédito privado, a necessidade de investimentos públicos mitigou-se. No caso alemão, o Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) foi imprescindível para o desenvolvimento da infraestrutura alemã, principalmente na reconstrução no pós Segunda Guerra e na modernização da Alemanha Oriental.

Contudo, novamente, com o desenvolvimento do crédito privado de longo prazo no setor de infraestrutura, houve redução da utilização de instrumentos de financiamento públicos para grandes projetos nacionais de infraestrutura. De 2006 a 2009, o KfW ficou responsável por apenas 30% do financiamento de infraestrutura, o restante foi financiado pelo setor privado. Dessa maneira, o BD alemão voltou seu foco para a infraestrutura municipal e social, como escolas, hospitais e creches. (FERRAZ; ALÉM; MADEIRA, 2013, p.28)

O setor de infraestrutura é aquele que permite dar suporte as outras atividades, uma vez que, não basta produzir se não há transporte eficiente para escoar a produção, ou conectar as diferentes indústrias e, certamente, não há indústria sem energia. Como apresentado neste artigo, o setor de infraestrutura demanda investimentos pesados e constantes, em países desenvolvidos o mercado privado, por vezes, os assume, mesmo que o setor apresente riscos de investimentos mais altos e o retorno do capital investido seja mais lento. Entretanto, o mesmo não ocorre em países em desenvolvimento, desse modo, cabe ao Estado realizar tais investimentos.

No Brasil, o BNDES é o maior agente de investimentos em infraestrutura, é, principalmente, através deste BD que o Estado promove a integração física do território nacional. O BNDES investe em capital social fixo, como estradas e ferrovias:

> O capital fixo é, então, apenas aquela parte da riqueza social total, do estoque totalde bens materiais, que é usada para produzir mais-valor. Como os mesmos objetos podem ser usados de diferentes maneiras, os objetos são definidos como capital fixo, "não pelo seu modo determinado de ser, mas por seu uso". Por isso, a quantidade total de capital fixo pode ser aumentada ou diminuída simplesmente mudando os usos das coisas existentes. (HARVEY, 2013, p.324)

Ou seja, investindo em capital fixo, o Estado promove as condições do processo de acumulação. Tratando-se do setor de infraestrutura, de sua indivisibilidade técnica – é contraproducente fabricar vagões de trem e não construir trilhos para sua circulação – e do fato de que mais de um capitalista poderá produzir mais-valor tais investimentos, cabe ao Estado, principalmente em países em desenvolvimento, liderar tais projetos.

CAPÍTULO 3 - OS INVESTIMENTOS DO BNDES EM LOGÍSTICA, ESPECIFICAMENTE NO SETOR FERROVIÁRIO:

Neste capítulo, a partir da análise dos investimentos em logística do BNDES de 2002 a 2018, focando estritamente no modal ferroviário, almeja-se refutar ou comprovar as hipóteses apresentada na introdução deste artigo de que o BNDES foi um importante instrumento das políticas públicas de infraestrutura implementadas pelo governo federal no período de 2003 a 2018, cujo objetivo foi aumentar a competitividade exportadora da economia brasileira, com ênfase nos *commodities* agrícolas e minerais. Em contraposição, especula-se que o Banco teve papel menos relevante nos investimentos em mobilidade urbana, o que pode revelar menor articulação do BNDES com os agentes da administração pública direta, já que cabe aos entes federados, estado e municípios, prover mobilidade urbana (Art. 17 e 18 da Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012).

Desse modo, serão aqui analisados os dados de investimentos em logística (modal ferroviário), de 2002 a 2018, obtidos no site do BNDES. Outrossim, objetiva-se caracterizar as regiões brasileiras onde há mais investimentos em logística e mobilidade e a que parcela da população estes estão atendendo. A tabela abaixo apresenta todos os investimentos no modal ferroviário, em milhões, executados pelo BNDES de 2002 a 2018, divididos pela natureza do cliente, ou seja, quem foi o receptor de tais investimentos, e a que regiões do Brasil esses foram destinados.

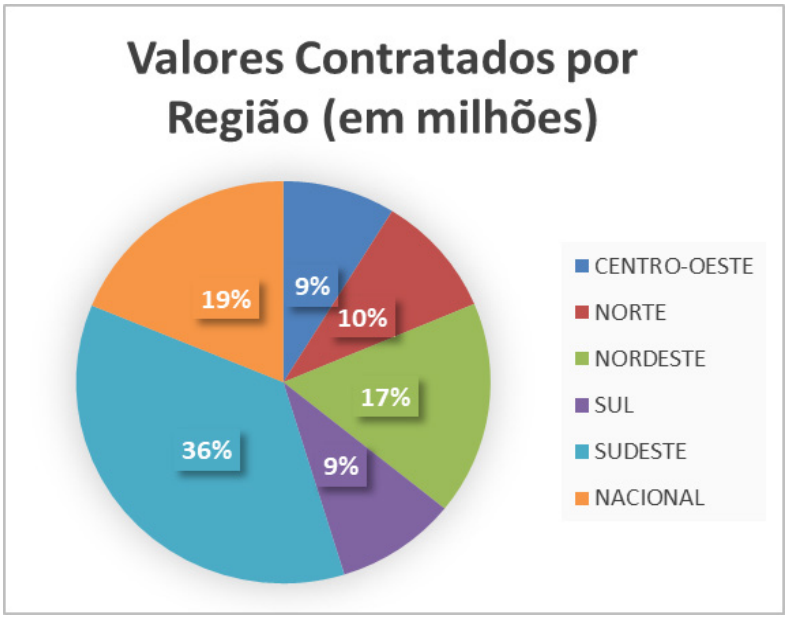
Tabela 2: Investimentos do BNDES, de 2002 a 2018, divididos por natureza do cliente e região do Brasil

NATUREZA DO CLIENTE	VALORES CONTRATADOS POR REGIÃO (em milhões)						
	CENTRO- OESTE	NORTE	NORDESTE	SUL	SUDESTE	NACIONAL	TOTAL POR NATUREZA DO CLIENTE
Administração Pública Direta - Governo Estadual	R$ 6.340,65	R$ 9.026,92	R$ 21.440,02	R$ 5.525,12	R$ 28.506,12	-	R$ 70.838,82
Administração Pública Direta - Governo Federal	-	-	-	-	R$ 8,00	R$ 159,56	R$ 167,56
Administração Pública Direta - Governo Municipal	R$ 176,16	R$ 305,29	R$ 337,08	R$ 683,25	R$ 7.386,86	-	R$ 8.888,64
Privada	R$ 44.445,00	R$ 67.408,69	R$ 95.667,82	R$ 61.712,80	R$ 208.890,83	R$ 112.188,26	R$ 590.313,40
Pública Indireta	R$ 18.723,68	R$ 1.053,50	R$ 18.324,73	R$ 6.823,91	R$ 39.971,35	R$ 36.130,68	R$ 121.027,85
TOTAL POR REGIÃO	R$ 696.854,90	R$ 77.794,40	R$ 135.769,65	R$ 74.745,09	R$ 284.763,15	R$ 148.478,49	R$ 791.236,26

Fonte: criação da autora Fonte: criação da autora a partir dos dados fornecidos pelo BNDES

Para melhor análise dos dados acima expostos, criou-se o gráfico a seguir:

Figura 6: Investimentos do BNDES, de 2002 a 2018, divididos por região do Brasil



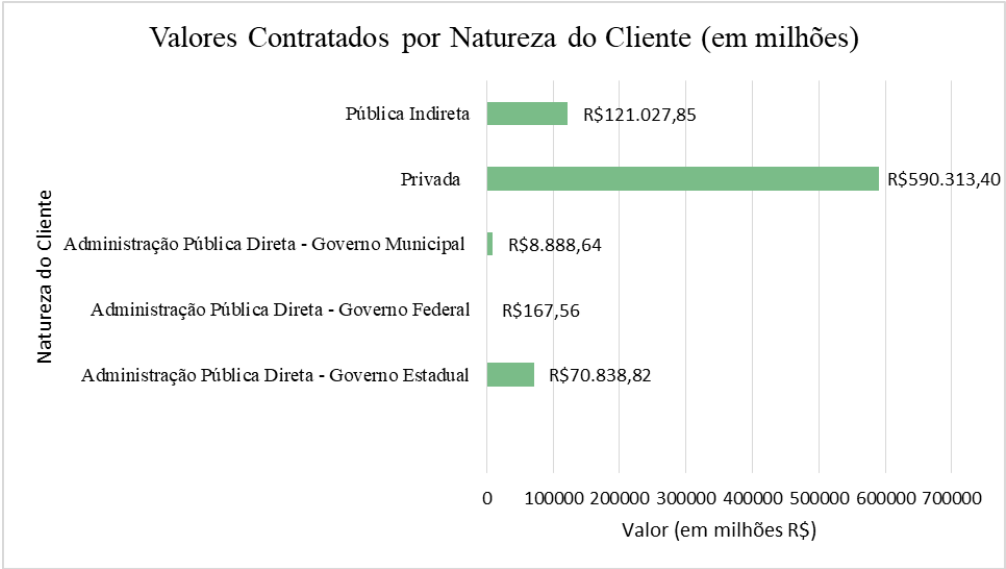
Fonte: criação da autora a partir dos dados fornecidos pelo BNDES

Percebe-se que a região Sudeste é a que mais recebe investimentos do BNDES no caso analisado. Cerca de 36% do total investido foi destinado à região. Esse dado comprova que há uma disparidade de investimentos entre as regiões brasileiras, a segunda com maior quantia investida nos anos analisados é a Nordeste, com menos da metade do valor (em milhões) investido no Sudeste.

Até mesmo os investimentos que não estão restritos a uma única região, aqui presentes na região Nacional, são aproximadamente a metade do investido no Sudeste. As regiões Sul e Centro- Oeste foram agraciadas com aproximadamente 9% do total investido, cada uma e a região Norte, 10% do total.

O gráfico a seguir refere-se a natureza do cliente, ou seja, a classificação de acordo com a natureza do cliente na operação de crédito, podendo ser Administração Pública Direta federal, estadual ou municipal, Administração Pública Indireta ou Privada.

Figura 7: Investimentos do BNDES, de 2002 a 2018, divididos por natureza do cliente

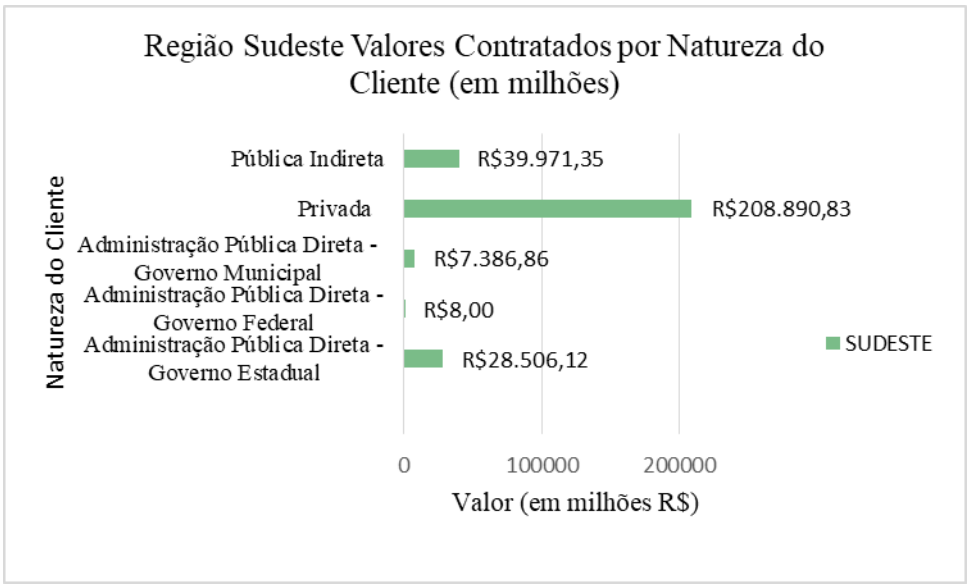


Fonte: criação da autora a partir dos dados fornecidos pelo BNDES

Os investimentos destinados a clientes privados são visivelmente muito superiores aos demais, aproximadamente 75% do total investido. Somente 1% dos investimentos, em todo o período analisado, foi destinado a esfera municipal e apenas 9% à estadual.

Como visto no gráfico anterior (Figura 6), a região com maior percentual de investimentos é a Sudeste, sendo assim, conclui-se válido fazer uma análise dos clientes desta região, como pode ser observado abaixo:

Figura 8: Investimentos do BNDES, de 2002 a 2018, divididos por natureza do cliente na região Sudeste



Cerca de 74% dos investimentos nesta região são destinados a clientes privados, apenas 10% à Administração Pública Direta – Governo Estadual e 2,6% à Administração Pública Direta – Governo Municipal.

Não foi, neste artigo, analisado cada cliente individualmente e cada projeto que recebeu investimento do BNDES. Entretanto, a partir dos dados aqui analisados é possível confirmar as hipóteses levantadas no começo deste capítulo. Uma vez que os investimentos do Banco são em sua maioria destinados à clientes privados, e estados e municípios receberam apenas cerca de 10% de todos os investimentos nos 16 anos analisados, confirma-se que o BNDES é pouco atuante em projetos de mobilidade urbana, já que tais projetos são de competência da Administração Pública Direta, dos entes federados como previsto nos artigos 17 e 18 da Constituição Federal de 1988.

Conclui-se, também, que há grade discrepância nos níveis de investimento destinados a cada região do Brasil. A região Sudeste, como esperado, é o destino de mais de um quarto dos investimentos nacionais totais. Uma real multiplicidade de Brasis como afirmou Darcy Ribeiro. Por fim, tendo tudo isto posto, observa-se que a população brasileira não é quem disfruta dos investimentos no modal ferroviário, pelo menos, não utiliza esse como bem de consumo.

CONCLUSÃO:

A partir da análise das bibliografias presentes neste artigo é possível concluir que Bancos de Desenvolvimento são de extrema relevância para o desenvolvimento econômico e social de um país. A análise histórica aqui feita revela que esse tipo de banco esteve presente nas economias de países da Europa, principalmente no pós-Guerra, como modo de captar recursos para a reconstrução dos países em questão.

Nos Estados Unidos teve-se a Reconstruction Finance Corporation (RFC), 1932-1952, como predecessora de praticamente todo o sistema de direcionamento de crédito americano. Em um momento onde os EUA sofriam com os efeitos da crise de 29, a RFC fazia empréstimos emergenciais para companhias de seguro, ferrovias e bancos (privados). Em seguida, passou a fazer operações com governos municipais e agricultura; passando também pelo financiamento imobiliário e a exportação. Ao analisar os países de capitalismo tardio, como Japão e Alemanha, também se encontra a presença dos BD durante seus respectivos períodos de desenvolvimento, sendo esses responsáveis, principalmente, pelos investimentos em infraestrutura e indústria.

Entretanto, hoje, o Banco Mundial ferrenhamente defende o fim de Bancos de Desenvolvimento, uma vez que esses, segundo o BM, atrapalham o desenvolvimento do setor privado. Chang (2002) argumenta que países desenvolvidos praticam o que List (1789-1846) chamou de "chutando a escada", ou seja, "vendem" aos países em desenvolvimento "boas políticas" e "boas instituições", as quais não utilizaram durante o seu próprio período de desenvolvimento. E, segundo Chang, caso tivessem utilizado, hoje não seriam as nações desenvolvidas que são.

Os BD em países desenvolvidos sofreram alterações em seu modo de atuação devido a consolidação da economia, sua estabilidade política e o crescimento de um mercado privado forte e confiante que deseja e consegue alocar crédito de longo prazo em setores diversos da economia desses países. Por sua vez, países em desenvolvimento dependem quase que estritamente dos BD em relação a alocação de crédito de longo prazo. E, como exposto neste artigo, o setor de infraestrutura é um dos setores que mais demanda crédito de longo prazo e investimentos constantes, mesmo que em momentos de crise econômica.

O setor de infraestrutura é aquele que tem o poder de promover a integração física doterritório e as condições necessárias do processo de acumulação. Através do investimento em transporte e energia, por exemplo, um país tem a capacidade de aumentar sua produção e o escoamento da mesma. Infraestrutura e desenvolvimento caminham lado a lado.

O BNDES, no Brasil, é um dos maiores Bancos de Desenvolvimento do mundo, grande investidor do setor de infraestrutura, indústria e alocação de crédito para micro, pequenas e médias empresas. Criado em 1952 para suprir a falta de financiamento estrangeiro, em uma época em que se pensava o investimento em infraestrutura e a industrialização brasileira, o BNDES é um caso de sucesso.

O Banco recebe financiamento do FAT, garantido pela Constituição Federal de 1988, e do Tesouro nacional, o que lhe permite uma maior estabilidade a mudanças políticas, mas não imunidade. No Brasil, como em vários outros países em desenvolvimento, não há crédito de longo prazo garantido pelo setor privado, o BNDES, então, é o grande responsável por este mercado. Sendo assim, é, também, o principal investidor no setor de infraestrutura.

A partir da análise dos dados presentes no capítulo 3 deste artigo, os investimentos realizados pelo BNDES no modal ferroviário, tem-se que, nos 16 anos observados, o BNDES investiu cerca de 791 bilhões de reais no modal, em diferentes regiões do Brasil e para clientes de naturezas diversas. Contudo, 36% desses investimentos concentraram-se na região Sudeste do país e 75% foi destinado a clientes de natureza privada. Tendo isso posto, concluiu-se que o Banco teve um papel bem menos relevante nos investimentos em mobilidade urbana, já que cabe aos entes federados da Administração Pública Direta prover mobilidade urbana.

Seria necessária uma análise mais minuciosa de todos os clientes privados do Banco e de cada projeto investido individualmente, para poder afirmar que a maior articulação do BNDES com o setor privado se dá devido ao grande número de projetos financiados ligados à exportação de *commodities.* É sabido, no entanto, que a malha ferroviária brasileira tem maior quilometragem quando ligada ao transporte de mercadorias e não de passageiros, ou seja, os investimentos que são feitos nesse setor criam capital fixo e não bens de consumo.

> A distinção entre capital fixo e bens de consumo é baseada no uso das mercadorias e não em seu modo de ser material. Os itens podem ser transferidos de uma categoria para outra mediante uma mudança no uso. O capital fixo incorporado em armazéns e oficinas pode ser convertido, por exemplo, em itens de bens de consumo, como apartamentos e galerias de arte, e vice-versa. Alguns itens funcionam simultaneamente como meios de produção e como meios de consumo (rodovias e automóveis, por exemplo). Usos conjuntos são sempre possíveis. (HARVEY, 2013, p.352)

É inegável a importância do BNDES como articulador da economia e do desenvolvimento brasileiro. O Banco atua em setores que movimentam a economia nacional e implementa políticas anticíclicas em momentos de crise e, também, é credor das maiores empresas nacionais. Porém, uma maior articulação com entes federados poderia gerar mais investimentos em mobilidade urbana e saneamento básico, por exemplo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BRASIL, C.-C. de P. e D. H. C. Do. **PLANO NACIONAL DE REAPARELHAMENTO ECONOMICO**. CPDOC - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. [s.d.]. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete- tematico/plano-nacional-de-reaparelhamento-economico>. Acesso em: 23/maio/19a.

_____. **PLANO NACIONAL DE REAPARELHAMENTO ECONOMICO**. CPDOC - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. [s.d.]. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/plano-nacional-de-reaparelhamento-economico>. Acesso em: 14/jul./19b.

CANO, W. **Crise e industrialização no Brasil entre 1929 e 1954: a reconstrução do Estado Nacionale a política nacional de desenvolvimento**. Revista de Economia Política, [s.l.], v. 35, nº 3, p. 444–460, 2015. ISSN: 0101-3157, DOI: 10.1590/0101-31572015v35n03a04.

FERRAZ, J. C. et al. **O BNDES e o financiamento do desenvolvimento**. Revista USP, [s.l.], nº 93, p. 69–80, 2012. ISSN: 2316-9036, DOI: 10.11606/issn.2316-9036.v0i93p69-80.

FERRAZ, J. C.; ALÉM, A. C.; MADEIRA, R. F. **A contribuição dos bancos de desenvolvimento para o financiamento de longo prazo**. [s.l.], p. 39, 2013.

FILHO, E. T. T. **Os bancos de desenvolvimento e a experiência recente do BNDES**. e os, [s.l.], p. 8, 2007.

FILHO, E. T. T.; COSTA, F. N. **BNDES e o financiamento do desenvolvimento**. Economia e Sociedade, [s.l.], v. 21, nº 4, p. 975–1009, 2012. ISSN: 1982-3533.

HUMPHREY, C. **Infrastructure Finance in the Developing World**. [s.l.], p. 28, [s.d.].

TORRES, E.; ZEIDAN, R. **The life-cycle of national development banks: The experience of Brazil's BNDES**. The Quarterly Review of Economics and Finance, [s.l.], v. 62, p.97–104, 2016. ISSN: 10629769, DOI: 10.1016/j.qref.2016.07.006.

CSN, uma decisão política | CPDOC. [s.d.]. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/FatosImagens/CSN>. Acesso em: 15/jul./19g.

Desembolsos em anos anteriores. BNDES. [s.d.]. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/estatisticas-desempenho/desembolsos/desembolsos-nos-anos-anteriores>. Acesso em: 11/jun./19i.

Desembolsos em anos anteriores. BNDES. [s.d.]. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/estatisticas-desempenho/desembolsos/desembolsos-nos-anos-anteriores/desembolsos-2013>. Acesso em: 11/jun./19j.

Nossa história - BNDES. [s.d.]. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/nossa-historia>. Acesso em: 23/maio/19l.

O BNDES em números - BNDES. [s.d.]. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Hotsites/Relatorio_Anual_2014/em_ numeros.html>. Acesso em: 18/jul./19m.

Principais projetos financiados. BNDES. [s.d.]. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoes- bndes/consulta-op-dir-ind-nao-aut>. Acesso em: 11/jun./19n.

Vista do BNDES e o financiamento do desenvolvimento. [s.d.]. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8642269/9744>. Acesso em: 11/jun./19o.

BNDES E A ABORDAGEM BASEADA EM DIREITOS HUMANOS DE SUAS SALVAGUARDAS SOCIOAMBIENTAIS: UM PROBLEMA DE DEFINIÇÃO DE AGENDA NUMA PERSPECTIVA COMPARADA

BNDES AND THE HUMAN RIGHTS BASED-APPROACH OF ITS SOCIAL AND ENVIRONMENTAL SAFEGUARDS: A SETTING-AGENDA PROBLEM IN A COMPARATIVE PERSPECTIVE.

Juliana Gomes Miranda (IDP)[1]

RESUMO

A relação entre desenvolvimento e direitos humanos historicamente é paradoxal, em especial quando se propõe a observar a partir de uma dinâmica de financiamento para desenvolvimento. Esse artigo busca situar a discussão das salvaguardas socioambientais de instituições financeiras internacionais, por meio de uma abordagem baseada em direitos, destacando a situação da política socioambiental do BNDES perante uma leitura panorâmica de outros organismos como o Banco Africano para o Desenvolvimento (AfDB) e a Corporação Financeira Internacional (IFC). Exsurge o questionamento quanto à robustez ou ao conteúdo protetivo que o BNDES designa às suas salvaguardas, diante do tamanho de seus aportes em operações no exterior e perante sua relevância política e econômica para a região Latino Americana e Africana, uma relação não equilibrada sob os auspícios de garantia de direitos. E quando se compara esses instrumentos de prevenção e mitigação de impactos adversos com outras instituições financeiras, a questão se evidencia como um problema de definição de agenda, tendo em conta as preleções do modelo de múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas públicas.

PALAVRAS-CHAVE: Direitos humanos, desenvolvimento, BNDES.

[1] Advogada e pesquisadora em direitos humanos, políticas públicas e territórios. Professora e pesquisadora vinculada ao Instituto de Direito Público Brasiliense – IDP e Gestora de projetos e pesquisadora vinculada ao Centro de Estudos em Sustentabilidade da FGV, EAESP. Contato: jugomeslis@gmail.com

ABSTRACT

The relationship between development and human rights is historically paradoxical, especially when it is proposed to observe from a financing dynamic for development. This article seeks to situate the discussion of social and environmental safeguards of international financial institutions, through a rights-based approach, highlighting the situation of BNDES and its social and environmental policy considering a panoramic view of other organizations such as the African Development Bank (AfDB) and International Finance Corporation (IFC). The questioning about the robustness or the protective content that BNDES designates to its safeguards, in attention to the size of its contributions in foreign operations and its political and economic relevance to the Latin American and African regions, is an unbalanced relationship under the guarantee of rights auspices. And when comparing these instruments of adverse impacts prevention and mitigation with other financial institutions, the issue is evidenced as a problem of agenda setting, taking into account the remarks of Kingdon's multiple streams model in the analysis of public policies.

KEYWORDS: Human rights, development, BNDES.

INTRODUÇÃO

Na análise de políticas públicas, chamamos de definição de agenda quando uma questão ganha atenção, dando destaque a uma situação que precisa de solução. É o reconhecimento de que determinado problema implica em questão "pública", e certamente as variáveis econômica e social afetarão imensamente como os governos definirão seu *setting list*, sua agenda de prioridades[2]. Relacionar o tema das salvaguardas socioambientais em processos de desenvolvimento com o problema da definição de agenda em políticas públicas, é antecipar a preocupação que norteia o artigo que seja o merecimento de uma abordagem do desenvolvimento baseada em direitos humanos.

São inúmeros os casos de empreendimentos na América Latina e África que recebem algum tipo de apoio financeiro de Instituições Internacionais ou Multilaterais, cujos impactos em comunidades locais são muitas vezes irreversíveis ou modificam de tal forma suas realidades que promessas de melhorias e bem-estar social, transformam-se em mal-estar coletivo, com pouco ou nenhum processo de accountability ou conformidade com os principais tratados e legislações de direitos humanos, essencialmente os direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais. Mas poderia ser diferente. Salvaguardas socioambientais existem para evitar, prevenir e mitigar impactos adversos a comunidades. Num conjunto variado de Instituições Financeiras Internacionais, sejam de cooperação para o desenvolvimento ou em seus formatos de agência de crédito de exportação, por exemplo, Bancos e Corporações ranqueiam entre si um rol de aprimoramentos bastante positivos, outras experiências nem tanto, em suas áreas de sustentabilidade socioambiental.

Avaliar a Política de salvaguardas socioambientais do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES em perspectiva comparada com outras duas Instituições Financeiras é um desafio necessário que busca entender como o tema entra ou não entra efetivamente na agenda desse banco público de desenvolvimento brasileiro, com base na literatura de John kingdon em seu modelo de múltiplos fluxos. Serão comparadas as salvaguardas da *International Finance Corporate*-IFC e do Banco Africano de Desenvolvimento – AfDB com as operações de crédito à exportação do BNDES, a partir de critérios que indicam seus conteúdos protetivos sob um perspectiva de direitos.

DESENVOLVIMENTO E DIREITOS HUMANOS

As décadas de 80 e 90 que foram marcadas pelo elevado número de ratificações às Convenções e Tratados Internacionais de Direitos Humanos, uma profusão de estabelecimento de compromissos coletivos originada na internacionalização dos Direitos Humanos (1948); mas também foi uma época marcada por grandes crises econômicas mundiais[3], com agravamentos das desigualdades sociais, da pobreza e da exclusão social, seguidas de ondas neoliberais, fundadas no mercado livre, austeridade econômica, programas de privatizações, sugestionando um dos maiores e persistentes dilemas entre a proteção dos direitos humanos (a saber os econômicos, sociais e culturais) e o processo de globalização econômica.

[2] WU, XUN et al. Guia de políticas públicas: gerenciando processos. Tradução de Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap, 2014. Pp.29-30.

[3] Menção às crises financeiras na Rússia em 97, Asiáticas em 98, Brasileira em 99 e a Argentina em 2001.

Vale lembrar que em 1986, a ONU adota sua Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, sustentado em três pilares: participação e accountability, justiça social e cooperação internacional[4]. O desenvolvimento deixa de ser compreendido exclusivamente pela sua vertente econômica, para um processo também social, cultural, político que assegure melhoria de bem estar à população, aos indivíduos. Em seu art. 2º, a Declaração situa a pessoa humana como sujeito central do desenvolvimento, sendo ativamente participante e beneficiário do direito ao desenvolvimento. Essa ressignificação do desenvolvimento, busca empoderar as pessoas a discutirem e participarem de tomadas de decisões que podem gerar efeitos sobre suas vidas e mais, a imprimirem suas práticas, seus costumes, sua cultura nos projetos desenvolvimentistas. Há um pressuposto de parceria. A atenção a essa abordagem baseada em direitos permite reconhecer práticas, políticas ou projetos que sob o argumento do desenvolvimento geram, entretanto, a miséria, exclusão, ansiedade e a desinformação à população.

Num contraponto importante, em 1993, com a Declaração de Viena, a comunidade internacional endossa a universalização dos direitos, reafirmando a interdependência entre os valores dos direitos humanos, democracia e desenvolvimento, e a indivisibilidade entre os direitos humanos. Eis a relevância nesse contexto da consolidação dos direitos sociais, econômicos e culturais (e ambientais) com sua preocupação central de proteção aos grupos vulneráveis, numa abordagem ao desenvolvimento baseada nos direitos humanos[5].

Quando se analisa os impactos socioambientais de um modelo de desenvolvimento, cujo protagonismo das Instituições Financeiras deveria ter relação direta com o conteúdo protetivo dos direitos humanos, realidades distintas são encontradas em territórios comunitários afetados por esses processos. Em solos de financiamentos e cooperação para o desenvolvimento, com o olhar para os efeitos adversos de seus projetos, Instituições financeiras são convocadas a pensarem e se responsabilizarem, tanto em sua visão de negócio, como nos processos, a importância de se empreender um desenvolvimento sustentável sem impactos socioambientais negativos a populações locais, primariamente, e mais, que atendam os preceitos da Declaração da ONU, de garantia de participação, justiça social e cooperação.

FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO E A PROTEÇÃO SOCIOAMBIENTAL POR MEIO DAS SALVAGUARDAS

As políticas de salvaguarda para as instituições financeiras surgem em contraposição aos projetos de silvicultura destrutiva, de colonização agrícola e grandes projetos extrativos financiados pelo Banco Mundial na América Latina, Indonésia e Índia, nos anos 70 e 80. Desde então agências multilaterais e instituições financeiras no mundo começam a se envolver nesse processo, adotando políticas próprias de salvaguarda e mecanismos de ouvidoria. Governos e empresas que tomam ou recebem recursos de Instituições Financeiras Internacionais para projetos devem respeitar a legislação nacional dos países em que se localizam os projetos, incluindo obrigações de direitos humanos existentes. Muitos países doadores, inclusive, têm legislação específica de como seu dinheiro pode ser gasto por outros países.

As Instituições Financeiras Internacionais apresentam uma variedade enorme de política ou normas de salvaguardas, mas um denominador comum de exigências tem se mostrado entre as principais Instituições, como a avaliação de impacto socioambiental, acesso à informação e protocolos específicos de reassentamento ou proteção de grupos mais vulneráveis e povos indígenas. Enquanto algumas demonstram evidente avanço na formulação e implementação na proteção do desenvolvimento social e ambiental das comunidades afetadas, algumas normas de salvaguardas não conseguem exprimir um conjunto protetivo de direitos humanos adequados às garantias das comunidades. Mas o certo é, as salvaguardas são um instrumento poderoso para essas pessoas e suas coletividades na busca pelos direitos humanos.

ESTRUTURAS DE ANÁLISE

Consistem na arquitetura de cada modelo de salvaguardas das Instituições Financeiras Internacionais selecionadas, AfDB, IFC e BNDES, escopo e aplicação dos seus respectivos sistemas de salvaguardas e cobertura temática. De uma maneira geral, as salvaguardas tendem a incorporar bastante o *framework* do Banco Mundial, com muitas similitudes inclusive. Esse exercício comparativo não busca esgotar as combinações, mas conduzir a um raciocínio construtivo de aprimoramentos.

Ressalta-se que a análise produzida sobre o conjunto de normas do BNDES em sustentabilidade se deterá às operações de exportação de bens e serviços, cuja aplicação da política socioambiental institucional ainda carece de adaptações.

[4] EIDE, Asbjorn; KRAUSE, Catarina; RODAS, Allan. Economic, social and cultural rights. Dordrecht-Boston- London, Martinus Nijhoff Publishers, 1995. pp. 254-55.
[5] PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e justiça internacional. São Paulo: Saraiva, 2006, p.22.

- As três IFIs apresentam suas políticas de salvaguardas (conjunto de normas ou diretrizes, não necessariamente um documento institucionalizado ou específico) estruturadas em um formato hierárquico e integrado, umas mais que outras, entre a Política principal e seus instrumentos operacionais. O BNDES, das três instituições, é que apresenta seu conjunto de normas da forma menos institucionalizada, formalizada, compilada ou estruturada. Suas informações sobre procedimentos, processos e política se restringem às informações encontradas na aba sustentabilidade do *site*.
- Há a presença de uma forma aglutinadora de apresentação dos procedimentos operacionais, especialmente os relacionados às avaliações de impactos socioambientais.
- Com relação aos papéis e responsabilidades de cada ator envolvido no financiamento, os modelos apresentam situações diversas, uns com ênfase e detalhamento maiores nas exigências dispostas aos clientes ou tomadores e outros com um enfoque mais acurado para o momento de avaliação, exigências de salvaguardas na fase de preparação e implementação.
- Quanto ao escopo de atuação, ambas buscam como resultado de suas atuações o desenvolvimento, sustentabilidade ou redução da pobreza, mas com formatos e serviços diferenciados a depender do público. A IFC é uma corporação multilateral direcionada a financiamento de projetos no setor privado, enquanto no AfDB, também multilateral, predominam os aportes ao setor público e o BNDES se mostra de forma híbrida (direciona tanto a entes públicos quanto privados), mas se diferencia nas operações no exterior, mostrando-se como ACE.
- Cobertura temática das salvaguardas, verificar quadro 5. Há um conjunto de *core values* entre as salvaguardas, com algumas nuances e ênfases em certas apresentações dos temas. A citar a questão de "Gênero": o AfDB enfatiza o tema, mas o localiza dentro de sua salvaguarda operacional de avaliação socioambiental com uma ideia de transversalização, a IFC também usa da mesma estratégia, perpassando pelos padrões de desempenho sobre Avaliação e gestão de riscos e impactos, Condições de trabalho e emprego, Saúde e Segurança, Aquisição de Terra, Reassentamento Involuntário, Povos Indígenas e Abertura de Informação. Por outro lado, o BNDES não dispõe de salvaguarda temática em gênero.
- Consulta e Consentimento livre, prévio e informado. O padrão IFC é de longe internacionalmente reconhecido como o mais eficiente e robusto. O banco africano apresenta um documento a respeito, mas não se posiciona quanto à exigência de consentimento prévio, traz ponderações quanto à dificuldade dos países em atenderem essas salvaguardas, assim como das empresas declinarem de investimentos. E o BNDES não apresenta o tema da consulta ou consentimento prévio em suas documentações, mas menciona como questão de localização sensível a operação com impacto em áreas de importância para os povos indígenas e outros grupos vulneráveis.
- Mecanismos de queixa ou reclamação. Tanto a IFC quanto o Banco africano apresentam mecanismos independentes para direcionamento de queixas ou reclamações provenientes da população afetadas por projetos financiados pela instituição. O BNDES dispõe de uma Ouvidoria que trabalha todo tipo de demanda, não apresenta um mandato específico socioambiental. De uma maneira geral, esses mecanismos reportam direto ao presidente da Instituição e contribuem para uma cidadania ativa nas relações.

Com relação à cobertura temática das salvaguardas, quais temas são objeto de sua proteção, com um olhar mais geral, as três instituições guardam similaridades, com pequenas variações. Mais uma vez, o BNDES não vai dispor de um conjunto de temas previamente definido, ele se permite no âmbito de um poder discricionário, analisar no caso-a-caso, as características do projete e seus riscos e impactos adversos, que após sua categorização em A ou B, levará em conta o setor que se encontra e localização, bem como outras sensibilidades. O banco oferta uma lista não exaustiva de setores críticos, como é o caso da mineração; localizações em áreas socioambientalmente sensíveis, como é o caso de áreas de importância para povos indígenas e outros grupos vulneráveis; e outras características do empreendimento que resultem em impactos sensíveis, como empreendimento que possuam grande escala de reassentamentos involuntários, em face das intervenções. São alguns dos exemplos de análise e configurações que se darão no caso específico após uma análise de "sensibilidades", sem prévia conformação do termo.

Quadro 1 - Cobertura temática das salvaguardas.

Tema	**Instituição** financeira	Cobertura	Referência
Avaliação gestão e socioambiental	BNDES	Sim	Análise Socioambiental
	IFC	Sim	Padrão de Desempenho (PS) 1, Avaliação e gestão dos riscos e impactos socioambientais
	AfDB	Sim	Salvaguarda Operacional (OS) 1, Avaliação socioambiental
Avaliação Ambiental Integrada e Estratégica	BNDES	Não	-
	IFC	Sim[6]	PS 1
	AfDB	Sim	OS 1
Recursos Naturais, Biodiversidade e Prevenção à poluição	BNDES	Sim	
	IFC	Sim	PS 6, Conservação da biodiversidade e gestão sustentável dos recursos naturais vivos
	AfDB	Sim	OS 3, Biodiversidade, recursos renováveis e ecossistemas
Gênero	BNDES	Não	-
	IFC	Sim	Política Sustentável; PS 1; PS 2, Condições de trabalho e emprego; PS 5, Aquisição de terras e reassentamento involuntário; e PS 7, Povos indígenas
	AfDB	Sim	OS 1
Mudança climática	BNDES	Sim (limitado)	Adesão à Declaração da ONU sobre Mudanças climáticas, mas não apresenta uma disposição específica[7]
	IFC	Sim	PS 1; PS 3, Ecoeficiência e prevenção e controle à poluição
	AfDB	Sim	OS 1
Aquisição de terras, posse, reassentamento e compensação	BNDES	Não [8]	-
	IFC	Sim	PS 5
	AfDB	Sim	OS 2, Reassentamento involuntário, aquisição de terras, remoção de população e compensação
Povos indígenas e comunidades tradicionais	BNDES	Não[9]	-
	IFC	Sim	
	AfDB	Sim (limitado)[10]	OS 1
Segurança e saúde da comunidade	BNDES	Não	-
	IFC	Sim	PS 4, Saúde comunitária, Segurança e seguridade
	AfDB	Sim (limitado)[11]	OS 1
Direitos básicos dos trabalhadores	BNDES	Sim (limitado)	Diretriz da Política[12]
	IFC	Sim	PS 2
	AfDB	Sim	OS 5, Condições de trabalho, Saúde e Segurança
Direitos humanos	BNDES	Sim (limitado)	Diretriz da Política[13] e critério de categorização
	IFC	Sim (limitado)	Política de Sustentabilidade Socioambiental[14]
	AfDB	Sim (limitado)	Preâmbulo do Sistema Integrado de Salvaguardas - ISS[15]

[6] A Corporação defende que o cliente considere, naqueles projetos que envolver impactos socioambientais derivados de elementos físicos e instalações, sejam levados em consideração os estudos de viabilidade, análises alternativas e avaliações ambientais regionais, setoriais ou estratégicas cumulativas quando relevante.

[7] Menciona a importância de se apoiar processos de ecoeficiência, redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE), dentre outras diretrizes.

[8] Menciona no âmbito de seu processo de categorização do projeto quanto ao risco e impacto que os empreendimentos que possuírem grande escala de reassentamentos involuntários será considerado sensível para o banco, cuja classificação será provavelmente A.

[9] Menciona no âmbito de seu processo de categorização do projeto quanto ao risco e impacto que os empreendimentos em áreas socioambientalmente sensíveis, como áreas de importância para os povos indígenas e outros grupos vulneráveis serão classificados na categoria A. Mas não detalha o que isso contempla.

[10] Situa que o cliente ou tomador será responsável por conduzir e prover evidências de um processo significativo de consulta quando o projeto afeta povos indígenas, mas assume a necessidade de um amadurecimento institucional, inclusive, sobre o conceitual africano de povos indígenas e de direito ao consentimento.

[11] Referencia e direciona para os Guias e diretrizes em Saúde e Segurança do Banco Mundial.

[12] "Observar os impactos do apoio do BNDES no emprego e considerar suas políticas relativas aos direitos humanos".

[13] "Observar os impactos do apoio do BNDES no emprego e considerar suas políticas relativas aos direitos humanos".

[14] Reconhece a responsabilidade das empresas com os direitos humanos em sua Política de Sustentabilidade Socioambiental

[15] Também não dispõe de salvaguardas específicas.

Lista negativa ou de banimento expressa	BNDES	Não[16]	-
	IFC	Sim	Lista de Exclusão IFC (2012)
	AfDB	Sim	Dispõe de lista de banimento (não opera nesses temas), Política de declaração

Fonte: Elaboração própria, baseada em informações do Banco Mundial e BNDES.

DEFINIÇÃO DE AGENDA

Mesmo depois de analisar os modelos de montagem da agenda de políticas públicas, elencando seus principais elementos nas abordagens propostas, a pergunta que guia esse estudo é, o tema das salvaguardas socioambientais baseadas em direitos humanos realmente ascendeu à agenda do BNDES como deveria, considerando os processos de seus pares? Esse é um tema relevante para Instituição? Para tanto, será apresentado o modelo de múltiplos fluxos de John Kingdon (2003).

Partindo-se da tipologia da política pública que a enxerga como ciclo deliberativo, composto de etapas que constituem um processo dinâmico e que se retroalimenta, o ciclo apresenta a definição de agenda como uma das primeiras etapas a serem cumpridas (identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação)[17]. Para se responder por que certas questões ganham a agenda e outras não, pode-se apoiar na análise dos atores durante o processo de tomada de decisão ou levar o foco para o processo de formulação de política pública. Podendo se focalizar no fluxo de problemas, no fluxo de propostas de soluções e no fluxo político propriamente dito, que seria a consciência coletiva sobre um determinado problema ou nos participantes, ou seja, nos políticos, mídia, grupos de pressão, em que os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis, as alternativas.

Xun Wu ressalta que a definição de agenda é, muitas vezes, um produto da interação e pressão de grupos sociais e econômicos, ligada à ideia da formulação de políticas públicas orientada principalmente pelas ações de atores não-governamentais, às quais os gestores reagem[18]. Portanto, a definição de agenda não é linear, é um ato político e técnico e ocorre dentro de uma complexa rede que envolve atores estatais e sociais. Esse é o mínimo de compreensão que um gestor público deve ter para responder às demandas colocadas pela sociedade.

Capella (2007) nos remete à ideia de que o assunto ganhou à pauta do dia, capturando a atenção das pessoas, sendo tema de discussão constantemente noticiada na imprensa, podendo se materializar em programas governamentais, em prioridades de governo. É o que se nomeia como formação da agenda, *agenda-setting*[19]. Esclarece, ainda, que o estudo da formação da agenda pode se dar por meio da análise sobre a agenda midiática *(media agenda-setting)*, estudos sobre a agenda pública *(public agenda-setting)* e pesquisas sobre a agenda de políticas governamentais *(policy agenda-setting)*. Eixos que muitas vezes estão imbricados, influenciando um ou outro resultado. Esse estudo se deterá na formação de agenda governamental.

Revisitando a obra de John Kingdon (2007), Capella reforça que a política pública é composta por processos: o estabelecimento de uma agenda política, a identificação de alternativas disponíveis e a implementação da decisão. A análise de Kingdon terá sua origem no modelo "lata do lixo" (*garbage can model)*, proposto por Olsen e Cohen (1972), que consideram as organizações como "anarquias organizadas", atuando em ambientes incertos e ambíguos, cujas propriedades são: participação fluida, preferências problemáticas e tecnologia pouco clara.

16 Mas em entrevista mencionou que busca harmonizar as principais práticas internacionais.

17 SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre. Ano 8, no 16, jul-dez 2006, p. 10.

18 WU, XUN et al. Guia de políticas públicas: gerenciando processos. Tradução de Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap, 2014. p. 29.

19 CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. O processo de agenda-setting na reforma da administração pública. 2004. Tese de Doutorado. Tese de Doutorado. Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais-PPGCSo da Universidade Federal de São Carlos– UFSCar. Disponível em: https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/1393/TeseACNC.pdf?sequence=1&isAllowed=y p.23.p. 9

A análise de políticas públicas implica o estudo do governo em ação, conjunto de atividades e realizações com objetivo de alcançar a satisfação de interesses e prioridades. São variados os modelos teóricos que permitem uma compreensão dos processos. A maioria pressupõe que os tomadores de decisão possuem preferências racionais e atuam em função delas[20], acabam por limitar as interpretações, as relações de causalidade e os objetivos alcançados. Mas outras abordagens inovam ao trabalhar dimensões múltiplas nos modelos de decisão. A teoria dos múltiplos fluxos surge do estudo da formação da agenda pública, cujo pressuposto é a ambiguidade na tomada de decisão que se justifica por (1) uma participação maleável diante de uma grande rotatividade dos atores envolvidos nas tomadas de decisão, (2) preferências vulneráveis, vez que os tomadores de decisão não compreendem completamente os impactos das suas decisões, não são capazes de se posicionarem sobre alternativas possíveis e (3) déficit em ferramentas capazes de promoverem diálogos intra e intergovernamentais, com divisão de atribuições e responsabilidades[21]. Os indivíduos tomarão suas decisões com base nas suas próprias vivências, muitas vezes por meio de "procedimentos de tentativa e erro" e não, como se espera, a partir de um amplo e robusto planejamento estratégico do órgão central.

Para o modelo "lata de lixo", o processo decisório será caótico, randômico e muitas vezes irracional, sendo produzido a partir de quatro fluxos relevantes: problemas, soluções potenciais, participantes e oportunidade de escolha (janela de oportunidade). Em que problemas não apresentam relação causa com soluções, os participantes têm bagagens de vida diferentes, assim como seus valores, com diversas soluções indo e vindo o tempo todo nas organizações; e a janela de oportunidade vai ser a confluência desses componentes a depender do tempo e lugar. A oportunidade é o encontro, o produto dessa lata de lixo, entre um problema, um participante e uma solução

Lição de grande monta para o modelo é compreender a distinção entre agendas e alternativas. Compreender por que determinadas alternativas, que participam de um conjunto muito maior de ações possíveis, recebem maior atenção dos formuladores de políticas que outras. Se afastando da análise racional das preferências, Kingdon acredita que os indivíduos não conseguem comparar as diferentes alternativas possíveis sistematicamente. Também considera que o conjunto de participantes não se apresenta de forma racional unissonamente.

Kingdon (2003), adaptando o modelo da lata de lixo para o modelo de múltiplos fluxos, analisa de que forma as questões entram para agenda do governo, imprimindo mudanças, e sugere que seria preciso a confluência de fluxos. O primeiro deles é a configuração de um problema: (1) indicadores que corroboram a magnitude de uma situação (dados), (2) ocorrência de eventos, crises, desastres, conflitos e (3) o *feedback* proveniente do monitoramento sobre orçamento, custos e gastos; mas esses três fatores vao depender ainda de como os formuladores interpretam a realidade[22].

O segundo fluxo diz respeito ao conjunto de soluções e alternativas para solvição do problema; seguindo sua linha, também não haverá uma combinação racional entre solução e problema, o que será gerado a partir de um processo competitivo de seleção, argumentos, custos e informações, trocas entre especialistas, técnicos que difundirão a ideia selecionada por meio, basicamente, da persuasão (sensibilização)[23].

O terceiro fluxo é o da dimensão política. Aqui as coalizões são construídas a partir de um processo de barganha e negociação política, guardando propriedades específicas diferentes dos demais fluxos. Leva-se em conta o elemento do humor ou clima (*national mood*), o que seria um sentimento mais coletivo do momento, que permitiria uma preparação do terreno para decisão. O segundo elemento seria concebido pelos grupos de pressão, pelas forças políticas organizadas que quando apoiam a ideia é um cenário altamente favorável para mudança. Mas quando existe conflito, necessário é a analise dessas forças, balanceando efeitos. Já o terceiro fator é a própria mudança interna ao governo, a dança das cadeiras, alteração de pessoas em cargos estratégicos pode gerar grande influencia sobre a agenda governamental.

O cruzamento desses três fluxos num determinado momento faz gerar uma mudança na agenda governamental. Ganhando proporções maiores que favorecem a mudança como o fluxo de problemas e o fluxo político[24], os fluxos de soluções não excitam uma mudança

20 GOTTEMS, Leila Bernarda Donato et al. O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. Saúde e Sociedade, v. 22, n. 2, p. 511-520, 2013. Disponível em: http://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:NEWFie_eVZYJ:scholar.google.com/+%22paulo+-calmon+&hl=pt-BR&as_sdt=0,5 Acessado em 05 fev.2017.

21 Capella cita o exemplo dos burocratas que não conhecem o todo das estruturas de governo, desconhecendo a relação de seu trabalho com o quadro mais geral de um ministério.

22 CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. O processo de agenda-setting na reforma da administração pública. 2004. Tese de Doutorado. Tese de Doutorado. Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais-PPGCSo da Universidade Federal de São Carlos– UFSCar. Disponível em: https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/1393/TeseACNC.pdf?sequence=1&isAllowed=y p.23.

23 CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. O processo de agenda-setting na reforma da administração pública. 2004. Tese de Doutorado. Tese de Doutorado. Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais-PPGCSo da Universidade Federal de São Carlos– UFSCar. Disponível em: https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/1393/TeseACNC.pdf?sequence=1&isAllowed=y p.23.p.25

24 CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. O processo de agenda-setting na reforma da administração pública. 2004. Tese de Doutorado. Tese de Doutorado. Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais-PPGCSo da Universidade Federal de São Carlos– UFSCar. Disponível em: https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/1393/TeseACNC.pdf?sequence=1&isAllowed=y p.39

de agenda. Eis o que o autor chama de janelas de oportunidades.

KINGDON E SALVAGUARDAS DO BNDES

De acordo com a Conectas[25], as condicionantes socioambientais das operações no exterior são convertidas em clausulas contratuais que, a um só tempo, condicionam a liberação dos recursos e funcionam como mecanismos de exigibilidade de tais obrigações, considerando o fato do Banco poder suspender seus desembolsos ou encerrar a relação contratual, quando verificado o não atendimento dessas clausulas pela empresa brasileira ou pelo importador. Todas essas operações podem ser antecedidas de acordos bilaterais ou formalizações entre as Chancelarias dos países, processo conduzido pelo Ministério das Relações Exteriores, que acaba também por envolver outros órgãos do governo federal, como ministério da Fazenda[26].

De 2015 para cá se percebem alterações positivas na transparência ativa do BNDES, reunindo informações sobre os projetos no exterior, especialmente depois de sistemáticas provocações de entidades da sociedade civil e órgãos de imprensa com seus pedidos de acesso à informação. Mas ainda há muitas lacunas, como por exemplo, uma metodologia clara sobre avaliação de risco e impacto, bem como quais seriam os critérios de análise da documentação apresentada pelo cliente ou importador, a justificativa da classificação socioambiental, avaliação preliminar socioambiental, resultado da pesquisa cadastral, recomendações para a fase de análise e acompanhamento, nenhum desses documentos ou etapas é informado pelo Banco em seu site. Enfim, informações sobre os procedimentos prévios a avaliação e categorização do risco e impacto socioambiental dessas operações no exterior não constam no site do BNDES.

Desde a Plataforma BNDES e mais recentemente com o Fórum Diálogos BNDES e Sociedade Civil, organizações da sociedade civil do Brasil e de vários outros países, em que há presença de empreendimento com apoio financeiro do Banco, enfatizam e recolocam, por diversas formas, a necessidade do BNDES construir uma agenda dialogada e participativa que revisite suas salvaguardas socioambientais de operações no exterior. Há hoje no Banco um conjunto de salvaguardas que se entende ser aplicável às operações no território nacional; e outro conjunto que deve ser aplicado às operações no exterior. "Deve" porque o formato atual de salvaguardas ainda não foi aplicado a nenhuma operação em concreto. O Banco esclarece que essas novas regras valerão para operações futuras (depois de 2015). As operações que hoje existem não foram sujeitas a esse novo conjunto de salvaguardas socioambientais.

Outra constatação diante desse quadro de novidade é que o novo conjunto de salvaguardas para operações no exterior é dotado de muita discricionariedade e pouco detalhamento, a exemplo dos relatórios periódicos socioambientais que o banco apresenta como compromisso de transparência e informação.

Frequentemente o Banco se referencia nas diretrizes da OCDE para sua atuação enquanto agência de crédito à exportação. Mesmo que o país não seja membro oficial dessa organização, ele apresenta status de frequentador, observando de comum acordo diretrizes e orientações provindas da instituição. Infelizmente essa referência não consta no site do BNDES em seu setor de análise socioambiental, deixando de fazer essa menção expressa aos parâmetros OCDE que, diga-se de passagem, não têm caráter vinculativo ou obrigatório. A OCDE vai orientar com diretrizes por meio de recomendações e anotações tanto as empresas multinacionais, como os países cujas operações exteriores se originam.

Percebe-se que a preocupação do banco é a competitividade das empresas nacionais com esse processo de internacionalização e que, a depender da salvaguarda, essas exigências poderiam corroer suas vantagens, atingindo a "alma do negócio". Não há uma leitura sistêmica do banco, e isso independe da gestão, de que boa governança das empresas e do banco aderentes aos principais parâmetros de proteção aos direitos humanos na verdade agregam valores, evitando maiores custos transacionais na linguagem do banco, garantindo investimentos sem impactos adversos ou com soluções cooperadas e melhores construídas juntamente com as comunidades impactadas.

De uma maneira geral, é possível concluir que o tema da responsabilidade social quanto à avaliação de riscos e impactos socioambientais em projetos no exterior não parece ser um tema que ascende à agenda governamental, nos moldes delimitados por Kingdon. Há mais de anos grupos de pressão que militam buscando delimitar os problemas para essa agenda. São inúmeros os estudos e avaliações qualificadas por diversos atores que trazem um exercício qualificado e comparativo, como foi trazido, entre os conteúdos de salvaguardas de Instituições Financeiras mundo afora.

25 Conectas Direitos Humanos. Desenvolvimento Para Pessoas? O Financiamento do BNDES e os Direitos Humanos. Conectas Series, Vol. 2.p12.

26 Há vários fluxos nesse processo: o comercial (contratação do exportador), o institucional (negociação pelas Chancelarias, promoção dos negócios) e o de seguro do crédito (Fazenda). O papel do banco é focado no conteúdo que será exportado, inclusive para a questão socioambiental. Mas seria interessante o banco participar mais cedo, desde o início das negociações, interessante inclusive para avaliação do risco do crédito, do risco socioambiental, inferências da entrevista aplicada no dia 27 jan. 2017.

Depreende-se nas demais Instituições estudadas, um movimento de problematização e levantamento de soluções ou alternativas possíveis, mesclando-se com processos interativos e participativos institucionalizados, em sua maioria. Portanto, não é uma questão de delimitação de problema para montagem de agenda; nem muito menos uma questão de mapeamento de alternativas, reduzindo em viabilidade técnica, levantamento de custos toleráveis.

Partindo-se para análise do fluxo político, da compreensão do humor nacional. Aqui é preciso destacar o conflito de interesses, o choque entre forças, aquelas que querem um processo de salvaguardas mais exigente, robustecido, transparente e participativo; e aqueles, em sua maioria as empresas, que preferem um processo mais flexível, com conteúdos mais abertos que permita uma maior margem de interpretação. Não entrar para agenda governamental um conteúdo mais protetivo de direitos humanos nas salvaguardas socioambientais do BNDES, que perceba a responsabilidade direta também em suas operações no exterior é talvez uma prioridade. Não entrar na agenda é uma decisão. Frise-se não entrar na agenda no formato e conteúdo defendido pela sociedade civil, essencialmente.

Sem um fluxo político fortalecido e estratégico, o problema e as soluções ofertadas não convergem em oportunidade de mudança.

CONCLUSÕES

Não se percebe uma vontade institucional do Banco brasileiro em protagonizar um processo de compilação dessas normas de proteção socioambiental de operações no exterior nos moldes que seus colegas internacionais o fizeram. Mesmo que se percebam avanços na transparência do Banco, na postura em dialogar, na incorporação (a partir de 2015 de forma mais sistemática) da análise socioambiental para operações no exterior, resta presente um espaço para discricionariedade do Banco, em responder caso-a-caso o quanto seu *due diligence* socioambiental será aplicado.

Mas sem pretensão de orientar estratégias, ao visionar oportunidades de aprimoramentos durante o processo de levantamento das informações do Banco, como a possibilidade da sociedade civil defender propostas para a prestação de contas socioambientais dos projetos contratados no âmbito do novo marco socioambiental, dada a ausência de um modelo pré-formatado e com relação ao direito à consulta e ao consentimento livre, prévio e informado, quando o Banco sinaliza com a possibilidade de dispor de exigência nos projetos a realização de consulta, sob parâmetros a construir, percebe-se a importância de direcionar esforços para construção ou reconstrução do fluxo político, seja por meio do engajamento de outros atores nacionais, com poder cogente como o judiciário, seja pelo convite de instituições financeiras internacionais com porte maior que induza no BNDES o interesse em institucionalizar novos padrões de salvaguardas sob parâmetros mais protetivos sob o olhar das comunidades locais impactadas, elementos que favoreceriam uma oportunidade de mudança.

REFERÊNCIAS

AFRICAN DEVELOPMENT BANK. **Integrated System of Safeguards**. 2013.

BANCO MUNDIAL. Global survey of development banks. **The World Bank Policy Research Working Paper**. 2012.

BORGES, Caio. A proteção dos direitos humanos e do meio ambiente no financiamento do desenvolvimento: tendências globais, visões emergentes e os desafios para o fortalecimento da Política Socioambiental do BNDES. *In* **Política socioambiental do BNDES: presente e futuro.** Inesc: Brasília, 2016.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **O processo de agenda-setting na reforma da administração pública.** 2004. Tese de Doutorado. Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais-PPGCSo da Universidade Federal de São Carlos– UFSCar. Disponível em: http://www.bdtd.ufscar.br/htdocs/tedeSimplificado/tde_arquivos/6/TDE-2006- 0621T14:28:51Z-1058/Publico/TeseACNC.pdf 3.

CATERMOL, Fabrício. Agências de Crédito à Exportação: O Papel de Instituições Oficiais no Apoio à Inserção Internacional de Empresas. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro, V. 15, N. 30, p.5-38, 2008.

Conectas Direitos Humanos**. Desenvolvimento Para Pessoas? O Financiamento do BNDES e os Direitos Humanos**. Conectas Series, Vol. 2. 2014.

EIDE, Asbjorn; KRAUSE, Catarina; RODAS, Allan. **Economic, social and cultural rights.** Dordrecht-Boston-London, Martinus Nijhoff Publishers, 1995.

GOMIDE, Alexandre de Avila; PIRES, Roberto Rocha C. **Burocracia, Democracia e Políticas Públicas: Arranjos Institucionais de Políticas de Desenvolvimento**. Ipea, Texto para Discussão N° 1940. 2014.

GOTTEMS, Leila Bernarda Donato et al. O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. **Saúde e Sociedade**, v. 22, n. 2, p. 511-520, 2013. Disponível em: http://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:NEWFie_eVZYJ:scholar.google.com/+%22paulo+calmon+&hl=pt-BR&as_sdt=0,5

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas–uma abordagem integral.** Rio de Janeiro: Elsevier, p. 304, 2013.

INTERNATIONAL FINANCE CORPORATE. **Sustainability Policy**. 2012.

KINGDON, John W.; THURBER, James A. Agendas, alternatives, and public policies. Boston: Little, Brown, 1984.

NETO, Iderley Colombini. **A atuação internacional do BNDES como parte do modelo Novo Desenvolvimentista**. Rio de Janeiro: Ibase, 2015

OCDE – Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento. **Integrating Human Rights Into Development – Donor Approaches, Experiences and Challenges**. 2006.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional.** São Paulo: Saraiva, 2006.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). **Relatório Anual 2015**. Rio de Janeiro, 2016.

REPUBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). **Política Socioambiental**. Disponível no endereço eletrônico http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_ Financeiro/Politicas_Transversais/Politica_Socioambiental/diretrizes.html Acessado em 20 jan. 2017.

SCHAPIRO, Mário. **Making the Developmental State Work: How Does a Mandate Matter for the Brazilian Development Bank?** 2012. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1986850>. Último acesso em 09 ago. 2014.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre. Ano 8, no 16, jul-dez 2006.

TRUBEK, David M.; COUTINHO, Diogo R.; SCHAPIRO, Mario. Towards a new law and development: new state activism in Brazil and the challenge for legal institutions. Univ. of Wisconsin **Legal studies Research Paper**, n. 1207, 2012.

WU, XUN et al. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos.** Tradução de Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap, 2014.

DESAFIOS PARA UMA GESTÃO SUSTENTÁVEL: JUAZEIRO DO NORTE/ CE E O SANEAMENTO BÁSICO

Victor Hugo Nogueira Tavares (UFCA)
Jeferson Antunes (UFCA)

RESUMO: O presente artigo tem como objeto de estudo Juazeiro do Norte, cidade do interior cearense que tem uma população de porte médio e sofre, entre vários problemas, com o impacto ambiental gerado pela falta de infraestrutura de saneamento básico. O foco é de caráter quantitativo especificado na pesquisa exploratória, tendo em vista que o assunto não foi sintetizado dentro das características singulares de Juazeiro do Norte, para a pesquisa utilizouse estudos de campo e referências bibliográficas. Com a tardia industrialização das cidades do Nordeste, Juazeiro do Norte sofre um processo de grande investimento econômico observando, principalmente, o abastado crescimento da indústria calçadista na região e o fluxo demográfico para a cidade que ocasionam uma grande densidade demográfica. Porém as ações de infraestrutura não comportam tal crescimento fazendo com que a grande parte da cidade sofra com o problema de saneamento básico e gere transtornos para a população que busca uma melhor qualidade de vida nos centros urbanos. Portanto deve-se estabelecer uma direção norteadora para esse processo em juazeiro do Norte buscando a construção de hipóteses que auxiliem a gestão pública na organização do sistema de saneamento básico e na sustentabilidade da urbanização do território.

Palavras-chave: sustentabilidade. Juazeiro do Norte. Saneamento básico. Urbanização.

INTRODUÇÃO

Dentro da nova perspectiva do mundo globalizado que caminha para uma relação de auto responsabilidade para com o meio ambiente, o Brasil tenta a passos lentos acostumar-se com a nova realidade do planeta. Essa relação de sustentabilidade dentro do contexto brasileiro tem particulares interessantes, principalmente a algumas cidades que devido a industrialização tardia tem de adaptar-se as novas regras da sociedade global, porém estas entram dentro de um paradigma social e econômico interessante de observar-se.

A estas cidades que ainda estão em processo de industrialização, são notórias a degradação ambiental e o ataque aos mínimos direitos que preservam a qualidade de vida da população. Nota-se que dentre esses direitos o mais ferido é a questão do saneamento básico que não acompanha o crescimento das cidades. Dito isso o objeto deste estudo é a cidade de Juazeiro do Norte e seu completo despreparo para a organização de um sistema de saneamento básico que sirva minimamente a população.

O território citado em questão vem vivenciando uma série de investimentos econômicos que fazem com que a indústria regional e o varejo ganhem a cada dia mais espaço no mercado interiorano. Tais ações impactam a cidade de modo que ganhe um fluxo intenso durante o dia e receba novos moradores. Essa grande densidade demográfica instalada em um emergente centro urbano desempenha uma precariedade nos sistemas básicos estruturais e de assistência social como o de saúde, de saneamento, moradia e educação. Porém nos focaremos no sistema de saneamento básico pois este é, na sua essência, o mínimo a ser oferecido a população. Optando pelo saneamento básico sintetizaremos o panorama atual da conjuntura da cidade de Juazeiro do Norte para a construção de hipóteses de um planejamento sustentável e melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Partimos do pressuposto de que a cidade de Juazeiro do Norte possa com seus recursos e por meio de uma gestão participativa e Intersetorial, organizar um sistema de saneamento básico para atender a demanda populacional crescente, podendo assim planejar a sua rede de saneamento básico de modo a preservar a natureza e oferecer qualidade de vida aos cidadãos. O estudo em foco foi desenvolvido em molde de pesquisa quantitativa, na questão dos objetivos, este estudo se foca no caráter exploratório, segundo Gil (2002) estas pesquisas têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses. Na questão dos métodos adotados, optou-se pela pesquisa bibliográfica e pesquisa de campo.

Juazeiro do Norte (CE) é a terceira maior cidade do Ceará e a maior da região metropolitana do cariri[1], tem uma população de 270. 383 mil habitantes, em uma área de 248,832 km^2, tendo assim uma densidade de 1.004,45 Hab/km^2 (IBGE,2016). Dada as proporções do território, as dimensões do problema analisado, o tamanho, a quantidade de indivíduos que estão inseridos no tema e a escassa base de informações estatísticas sobre o problema, fez com que uma análise dos dados por meio de uma estatística descritiva fosse a melhor forma vista pelo autor de organizar, apresentar os dados e formular hipóteses de solução para o problema a partir das informações colhidas. Segundo Guedes (2005) a estatística descritiva, cujo objetivo básico é o de sintetizar uma série de valores de mesma natureza, permitindo dessa forma que se tenha uma visão global da variação desses valores, organiza e descreve os dados de três maneiras: por meio de tabelas, de gráficos e de medidas descritivas.

A coleta de dados foi feita por meio de visitas de campo no mês de janeiro de 2018 e colhimento da base de dados de órgãos estatísticos visando uma obtenção de dados mais recentes sobre o assunto. Os dados quantitativos foram recuperados pela base de dados do IBGE, e pelo Trata Brasil do saneamento em Juazeiro do Norte, transcritos de forma descritiva para uma exposição explicita dos dados. Com todo esse método visou-se atingir uma observação pragmática da situação e formular hipóteses para que as mesmas sejam sanadas.

REFERENCIAL TEÓRICO

Para que possamos compreender melhor os tópicos discutidos abaixo, é necessário intendermos as correlações entre o saneamento básico, a sustentabilidade urbana e a industrialização tardia no território de Juazeiro do Norte. Pois estes estarão entrelaçados no artigo como agentes integrantes do problema.

CONCEITOS INICIAIS

Segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS. 2004), saneamento é o controle de todos os fatores do meio físico do homem, que exercem ou podem exercer efeitos nocivos sobre o bem-estar físico, mental e social. De outra forma, pode-se dizer que saneamento caracteriza o conjunto de ações socioeconômicas que tem por objetivo alcançar salubridade ambiental. O saneamento básico no Brasil é um direito assegurado pela lei nº. 11.445/2007 e é definida como o conjunto de ações de infraestrutura, serviços, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais. Sabendo a dimensão da definição do conceito, as condições mínimas de saneamento básico traçadas para visualização e discussão neste artigo são: coleta de resíduos sólidos de forma efetiva a todos os locais da cidade e com destino especifico sendo ele um aterro sanitário controlado, rede de esgotamento sanitário feito por tubulações com seguridade de não contaminação ao solo e com extensão a grande maioria dos domicílios da cidade, e por último, controle e preservação de áreas verdes dentro da cidade. Todas essas características mínimas do saneamento traçadas neste artigo são para a visualização do status atual da cidade.

[1] Região metropolitana do cariri foi criada pela lei complementar 078 que institui uma rede entre as cidades do território do cariri de forma a criar políticas especificas para a região.

O serviço de saneamento básico dentro do ambiente urbano é tópico central quando falamos da gestão da sustentabilidade urbana. A sustentabilidade urbana como explica Silva (2003), é a gestão das cidades no tempo, ou seja, a administração presente e futura dos recursos ambientais da cidade associada à gestão social. Trata-se de buscar soluções para alcançar a sustentabilidade para as gerações presentes e vindouras. A partir do conceito apresentado sobre a sustentabilidade urbana podemos notar que a temática do saneamento básico é de vital importância para a construção de um planejamento a longo prazo que preserve a qualidade de vida dos cidadãos e a natureza, porém Juazeiro do Norte enfrenta um processo conhecido como industrialização tardia. Acerca da temática explica Canuto (1993) que esse processo se trata de uma mudança significativa e profunda na sua estrutura industrial, com a formação de cadeias produtivas mais densas e diversificadas com a produção de bens intermediários, de consumo durável, metalurgia e maquinaria química.

Todo esse processo faz com que a cidade seja impactada por inúmeras variáveis que adentram com o processo, como a do aumento de fluxo demográfico para o local, aumento de dejetos produzidos na cidade, incapacidade dos órgãos públicos em ofertar serviços que comportem uma população crescente e, principalmente, falta de infraestrutura que acompanhe o crescimento horizontal dacidade.

Podemos observar que a industrialização tardia em Juazeiro do Norte faz com que diversos problemas se acentuem na cidade e faça com que a sustentabilidade na gestão pública seja escassa, dentre esses problemas a questão do saneamento básico é a que mais afeta a qualidade de vida dos cidadãos e a natureza.

CONTEXTO ECONÔMICO E DEMOGRÁFICO DE JUAZEIRO DO NORTE

Juazeiro do Norte em sua história teve diversas características que as distinguisse das demais cidades do sertão Nordestino, sua economia foi moldada num processo histórico de urbanização a ter como propulsores econômicos três variáveis que são distintas para as demais cidades do país. A primeira é a sua posição geográfica dentro da região Nordestina, ela fica a um limite de 600km das capitais do Nordeste com exceção de Salvador e São Luís. Essa posição fez com que no auge da guerra fiscal[2] muitas industrias, principalmente calçadistas, tivessem seus interesses logísticos voltados a região. Pois nela poderiam abastecer todo o mercado regional escoando a produção para os principais portos do Nordeste e as grandes cidades da região. A segunda importante variável de Juazeiro do Norte é o fenômeno religioso das romarias, tal evento é considerado a maior manifestação religiosa do catolicismo popular na américa latina. Segundo Vasconcelos (2015) entre os diversos locais de visitação por motivação religiosa no Brasil, a cidade de Juazeiro do Norte-CE, foco das romarias de devotos de Padre Cícero, recebe, em média, até 500 mil visitantes durante as festas religiosas. O evento existe a 120 anos e faz com que muitos desses romeiros vejam em Juazeiro do Norte uma oportunidade de trabalho e moradia. Por isso é notório a fixação de romeiros na cidade após romarias, fazendo com que a densidade demográfica aumente consideravelmente na cidade. É notório esse aumento demográfico na cidade, nos últimos 25 anos a população aumentou 51,30% passando de 175.815 mil para 266.022 mil habitantes segundo o IBGE nos anos de 1992 a 2017 e com o crescimento de 1,6535% a cada ano durante os anos de 2000 a 2010 (IBGE,2010). Aliado ao evento é esperado que a cidade durante o dia receba em torno de 30 mil pessoas que venham para trabalhar, comprar no comercio local, estudar na cidade etc. Toda essa população faz com que a densidade demográfica da cidade aumente em quase um terço durante o dia.

Castro (2011) sintetiza a economia de Juazeiro do Norte observando que:

> A economia de Juazeiro do Norte se baseia nos setores industriais e de serviços. Na indústria se destacam os ramos calçadista, sendo este o maior pólo Norte/Nordeste e o terceiro do país, têxtil, folheados, artesanato, bebidas, máquinas, construção civil e metalurgia. No setor de serviços, o comércio se destaca como o principal ramo, tanto no varejo quanto no atacado, tornando esta cidade um centro regional. Também se destaca (sic) no turismo religioso, por conta das romarias que acontecem por todo o ano e como pólo científico, no que concerne ao número de cursos superiores existentes na cidade.

A terceira variável a se considerar no aspecto econômico é setor de varejo e comercio, que atende diversas cidades do interior nordestino além de participar ativamente do evento das romarias. Com o intenso fluxo de pessoas durante quase todo os meses do ano é esperado pela câmara de dirigentes lojistas (CDL) que ao ano Juazeiro tenha um aumento de 3,5% de crescimento de vendas. Com esse antecedente nota-se que a cidade perdura um crescimento acelerado e movido por características especificas criadas em torno do mito da cidade de fé e trabalho que até em momentos de crise, cresce.

[2] "Guerra fiscal" é o termo cunhado para chamar as políticas de isenção fiscal aos impostos, principalmente ICMS e ISS, feitas pelos estado e municípios para atrair investimentos de capitais privados ao território.

CONTEXTUALIZAÇÃO AMBIENTAL E DE SANEAMENTO BÁSICO EM JUAZEIRO DO NORTE

A cidade de Juazeiro do Norte está localizada na microrregião do Cariri, tal região é conhecida pelo clima. A principal causa da abundante natureza em volta do Cariri é a chapada do Araripe que fica localizada entre a divisa sul dos estados do Ceará e Pernambuco, esse monumento da natureza proporciona um clima diferenciado dentro do interior do Nordeste. Alves explica (2010) acerca da temática:

> rochas sedimentares de idade cretácea; na camada superior dominam os arenitos e siltitos pertencentes à formação Exu. Os estratos sedimentares "mergulham" suavemente em direção norte e leste, o que possibilita a ocorrência de inúmeras nascentes responsáveis pela presença de brejos de pé de serra evidenciados na Região do Cariri cearense". Isso faz com que a território tenha um bom aporte de chuvas no ano e ganhe consequentemente um clima semelhante ao do litoral e das serras.

Todo esse ecossistema fez com que a região do Cariri tivesse características ambientais especificas que demandam uma considerável preservação dos locais mais frágeis a influência humana, porém esses locais estão sendo afetados pela urbanização desorganizada, o grande fluxo demográfico de Juazeiro do Norte aliados a grande desestruturação da rede de saneamento básico. O abastecimento de água em Juazeiro do Norte é afetado por esses problemas, os poços espalhados pela cidade oriundos de lençóis freáticos e do rio salgado[3] que passam pelo subsolo da cidade.

Observa-se que estes rios e poços estão sendo afetados pela influência humana nos locais das nascentes espalhadas pelo território, principalmente a da lagoa das Timbaúbas e o riacho dos macacos, os dois estão dentro de uma área de preservação ambiental onde se localizam várias nascentes e um rio subterrâneo que auxiliam no abastecimento da cidade, este está sendo afetado pela expansão dos bairros ao redor da área de preservação. Franca (2006, p.10) diz que "na atualidade, eles são as principais entradas de contaminação química e bacteriológica das águas subterrâneas, funcionando como fontes persistentes e contínuas de poluição das águas exploradas para consumo humano".

Figura 1: Rede de esgotamento



Fonte: Acervo do Autor

O problema hídrico ambiental se intensifica a medida que o saneamento básico e o controle de resíduos sólidos não são planejados e implementados nos bairros periféricos, isso desempenha a contaminação dos poços ao redor das áreas residenciais e até mesmo o de lençóis freáticos, o surgimento de pragas e agentes patógenos nos locais em se encontra tal situação. Dentre a problemática da contaminação da água há também a sua distribuição, ela é feita de forma irregular entre os bairros de Juazeiro do Norte, quando há um grande fluxo demográfico na cidade acima do normal como em um dos ciclos de romarias, essa distribuição é voltada para os bairros mais centrais e faz com que os periféricos tenham alternância na distribuição. É notório que alguns bairros periféricos de Juazeiro do Norte fiquem sem acesso a água durante dois ou três dias. Acerca dessa problemática Nascimento (2013, p.10) explica que "o abastecimento de água não é suficiente para atender sequer a demanda interna, o panorama só piora nos ciclos de romarias. Pois a água é redirecionada para os locais de maior fluxo de pessoas". Com esse misto de problemas dentro do sistema ambiental da cidade, a questão da rede de saneamento básico complica-se mais quando vemos a observamos os resíduos sólidos em Juazeirodo Norte. Ela sofre hoje com dois principais problemas nessa área que são: a coleta de lixo e a galvanoplastia[4].

A galvanoplastia é além de um problema para o solo, também aos recursos hídricos pluviais. Isso faz que não seja difícil encontrar os dejetos da indústria galvânica. Como explicita Costa (2008, p.7) na conclusão de seu artigo sobre a contaminação por metais pesados procedentes da indústria galvânica em Juazeiro do Norte/CE:

[3] O salgado é um rio do interior cearense que abastece atualmente 23 municípios do sul do Ceará e faz parte de uma sub-bacia do rio Jaguaribe.

[4] A galvanoplastia é um processo em que a peça metálica que se quer proteger é revestida por um metal mais nobre, que funciona como um metal de sacrifício, isto é, esse metal possuirá um potencial de oxidação maior que o ferro e, dessa forma, irá oxidar em seu lugar. Esse processo é utilizado pelas indústrias de folheados que necessitam do processo para a confecção das joias.

> "Atualmente 40 empresas fabricantes de joias folheadas operam regularmente no município de Juazeiro do Norte. Estima-se que a quantidade de água residual gerada mensalmente por cada empresa fique em torno de 10.000 L, isso resulta em um total de 400.000 L de água residual que deve ser tratado regularmente num período de 30 dias no município".

Tal situação complica-se porque como evidencia Souza (2012, p.1) "a estação de tratamento realmente elimina o metal pesado da água, mas gera um resíduo chamado borra que se não descartado corretamente, constitui fonte de poluição".

Juntamente com a galvanoplastia, a coleta de resíduos sólidos em Juazeiro do Norte é um grande desafio. A cidade produz em torno de 240 segundo toneladas de lixo todos os dias e quando em tempos de romaria esse valor aumenta em um terço (segundo dados da prefeitura de Juazeiro do Norte). O problema dos resíduos sólidos não é só a coleta, mas sim o local de descarte e a insuficiente educação ambiental dos cidadãos. Hoje na região do Cariri não se tem um aterro sanitário controlado, o que se há são espaços abertos de descarte de lixo conhecidos popularmente como "lixões". Tais locais são de extremo perigo para o ambiente em volta porque não dispõem de controles para a contaminação do ar e do solo e quase não existem atores que trabalhem com a separação para produtos recicláveis, com poucas exceções.

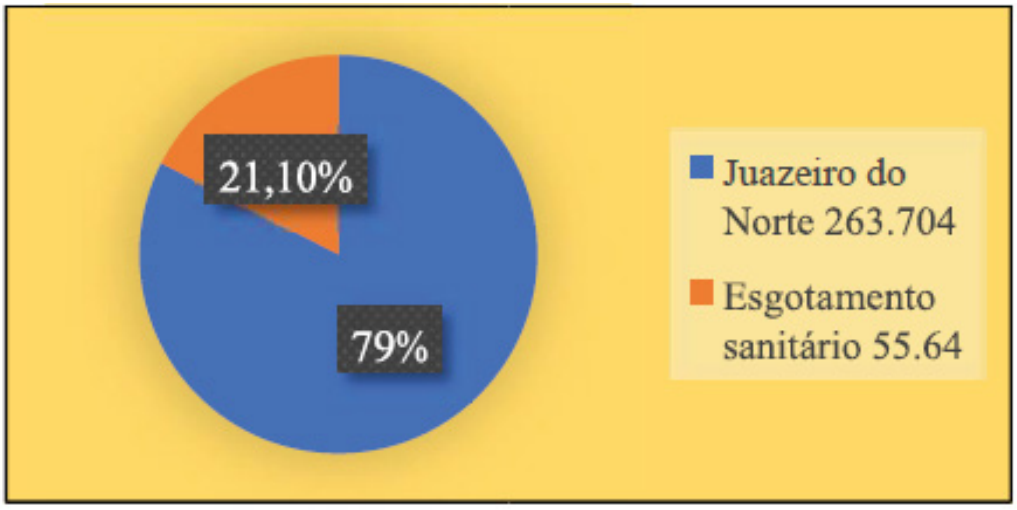
Por isso desde da criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) é organizado um projeto para a implantação de um aterro controlado que suprisse a demanda das cidades Caririenses porque o mesmo teria o aporte estrutural para conter a contaminação dos resíduos descartados, porém a construção desse aterro segue parada. Somente no final de 2017 as cidades entraram em um consenso do local onde se instalaria o aterro. Simultaneamente a isso, a educação ambiental dos cidadãos de Juazeiro do Norte é deficiente, tendo em vista o que Effeting (2007) dá como definição da temática "Educação Ambiental é a aprendizagem de como gerenciar e melhorar as relações entre a sociedade humana e o ambiente, de modo integrado e sustentável".

É notório o descarte, em terrenos abandonados pela cidade, de dejetos de construções, de resíduos sólidos, animais mortos etc. Também há uma quantidade muito grande de plásticos descartados pelas ruas, existem postos e locais de coleta seletiva, porém eles não são utilizados pela maioria da população que não tem conscientização ambiental. Todo esse estado de ineficiência na prestação do saneamento básico aliado a pouca conscientização da sociedade faz com que Juazeiro do Norte seja uma das cidades com os piores índices de saneamento do Brasil como mostra o levantamento do instituto Trata Brasil.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Em 2017 o instituto Trata Brasil atualizou seu ranking de saneamento básico nas cidades e Juazeiro do Norte apresenta-se na posição 95 das 100 cidades observadas pelo estudo (TRATA BRASIL, 2017). Este gráfico mostra a diferença de população total da cidade e o atendimento na rede de esgotamento:

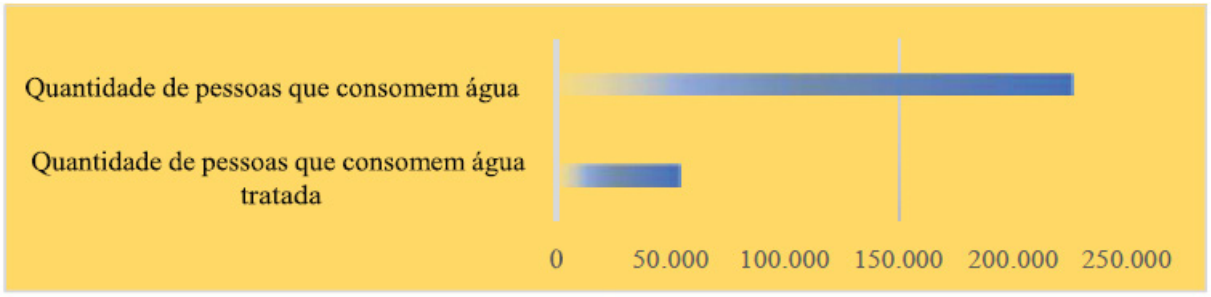
Figura 2: população da cidade vs o atendimento da rede de esgoto



Fonte: Trata Brasil 2017

É explicito como o serviço não acompanha a demografia da cidade e por isso faz com que grande parcela da população não tenha o esgotamento sanitário. É grande a percepção da população sobre o estado em que está esse serviço, no mesmo estudo a população dá uma nota pelo serviço de 21,6% de 100% (TRATA BRASIL, 2017). Sabendo que a rede coletora de esgotamento já tem um grande déficit na oferta do serviço, observando agora a questão do tratamento do esgoto por água consumida retiramos o seguinte gráfico:

Figura 3: Quantidade de água consumida por quantidade de água tratada (pessoa)



Fonte: Trata Brasil 2017

Do gráfico extraímos que, da água consumida por 226.23 mil habitantes, apenas 53,91 mil habitantes é a quantidade que o sistema de tratamento de esgoto pode ofertar para a população. Ou seja, a rede de tratamento do esgotamento sanitário comporta apenas 53,91 mil habitantes do total de 226.23 mil habitantes (TRATA BRASIL 2017). Esse dado explicita ainda mais o quanto Juazeiro do Norte tem um sistema insustentável de consumo de água, mostrando que o mesmo está entrando em colapso. Tal situação no sistema de tratamento decorre da pouca abrangência da rede de esgotamento, está também tende a piorar com o aumento do fluxo demográfico, de cada nova ligação de esgoto feita na cidade, apenas 46% de 100% dos domicílios é feita corretamente a ligação mostrando ainda que nem todas as ligações tem seguridade de transporte dos resíduos líquidos (TRATA BRASIL 2017). No final do estudo feito pelo instituto Trata Brasil, de todos os aspectos visualizados na pesquisa, os pesquisadores deram a nota de 2,52 de 10 para a rede de saneamento básico evidenciando a atual situação em que se encontram o serviço em Juazeiro do Norte.

Os resultados da pesquisa de campo auxiliaram na visualização do problema mostrado pelos dados do Trata Brasil, a cidade em vários locais tem a sua rede de esgotamento aberta e em algumas situações infiltrando-se no solo como mostra a figura 1, sendo que dentre os bairros visitados, apenas o bairro centro e salesianos tem a rede de esgotamento devidamente implementada com tubulações que correm para a rede central de esgotamento. Porém os bairros periféricos na sua maioria não têm rede coletora de esgotamento, dentre os 4 maiores bairros visitados, São José, Frei Damião, Betolândia e Triângulo nenhum apresentou sequer uma rua com rede de coleta de esgoto nos moldes estabelecidos no artigo, mas sim imagens que expõem a degradação do solo pelo descarte de resíduos líquidos no mesmo.

Figura 4: Ponto de infiltração dos dejetos líquidos no solo



Fonte: Cariri Revista 2016

Aliado ao problema do esgotamento sanitário foi verificado também que em algumas áreas verdes estavam sendo descartados resíduos sólidos notando uma falta de fiscalização para a preservação das mesmas. Segundo relatos informais dos moradores locais joga-se o lixo no local porque já é de costume dos que residem na área e que a coleta passa em dias alternados fazendo com que eles acumulem os resíduos. Nota-se que não há a conscientização da população para a preservação da área verde juntamente com o abandono do poder público na fiscalização dessas áreas.

Figura 5: Resíduos sólidos nas áreas de preservação



Fonte: Acervo do Autor

Em toda a pesquisa de campo notou-se que a cidade não aparenta ter rede coletora, o que há são apenas algumas pequenas áreas residenciais onde por histórico de fluxo de turistas, há a rede de esgoto implementada com sucesso, porém isso não se verifica na maioria da cidade. Quanto a questão do lixo observa-se também que em vários pontos da cidade onde existem terrenos abandonados é comum o acúmulo de resíduos sólidos no local, são eles detritos de construções, animais mortos, dejetos das casas ao redor etc. Esse acúmulo de detritos é feito pelos próprios moradores da localidade e carroceiros que jogam os detritos nos terrenos fazendo com que eles se transformem em "mini-lixões". Segundo relato dos moradores mesmo colocando placa e a fiscalização passando e vistoriando o local alguns moradores e carroceiros insistem em deixar os resíduos no terreno.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, a pesquisa de campo evidenciou que Juazeiro do Norte têm vários defeitos no seu sistema de saneamento básico, a pouca fiscalização junto com a falta de conscientização dos moradores faz com que haja vários pontos de degradação ambiental na cidade e que afetam diretamente a qualidade de vida da população.

Pela pesquisa bibliográfica verificou-se poucos autores que falavam sobre o tema, os quais não levantavam dados quantitativos sobre o problema e nem tentavam sintetiza-lo. A pesquisa sobre os dados informativos quantitativos foi de extrema dificuldade visto que há pouquíssimos estudos sobre o assunto e dispersa quantidade de informações estatísticas para a visualização nesse artigo.

Os únicos dados quantitativos que esmiuçavam o problema foram encontrados na pesquisa levantada pelo Instituto Trata Brasil, o IBGE também auxiliou nas informações gerais, porém o mesmo também não tem os dados mais específicos sobre o problema. Deste modo o que vemos com a pesquisa de campo, a base de estudo e os dados do Trata Brasil é que Juazeiro do Norte caminha vertiginosamente para a expansão econômica/territorial como grande centro urbano que será, mas nesse processo não cria ações de preservação ao meio ambiente urbano e não consegue suportar a demanda para a instalação de uma a maior rede de saneamento básico. Fala Nascimento (2013, p 20) acerca do tema que:

> A cidade de Juazeiro do Norte (CE) necessita, mais que nunca, de articulação em prol de seu encaixe dentro da perspectiva das "cidades sustentáveis". O objetivo não é apenas o alcance de um status, mas, sim, a garantia de uma melhor qualidade de vida aos habitantes que vivem no território citadino na atualidade, aos que a visitam e aos seus futuros moradores.

Por isso é necessário traçarmos hipóteses para a resolução do problema como explica (CNPQ, 2011, p. 6) a busca pela sustentabilidade urbana "não é um fim em si, mas uma direção que orienta a busca pela qualidade de vida de seus habitantes em harmonia com o planeta".

Portanto a gestão da cidade de Juazeiro do Norte deve planejar ações que visem a construção de um ambiente sustentável para seu desenvolvimento priorizando a qualidade de vida do meio ambiente e a natureza urbana. Por isso deve elencar hipóteses de iniciativas para a organização do sistema de saneamento básico e controle da degradação ambiental. Elenca-se a seguir algumas dessas perspectivas:

1. Fortalecimento dos órgãos fiscais do meio ambiente para o controle das áreas verdes da cidade.
2. Fortalecimento dos conselhos comunitários de base para a inserção da temática nas discussões bairristas.
3. Iniciativas de ensino ambiental nas escolas fundamentais e de ensino médio para a construção de um auto responsabilidade social.
4. Retomada do poder público do controle e proteção das áreas verdes que se encontram em abandono.
5. Iniciativas fomento a participação social e a criação da rede de esgotamento domiciliar.
6. Investimento na extensão da rede de esgotamento sanitário, começando pelos bairros centrais espalhando-se por toda a cidade.
7. Revitalização da lagoa das Timbaúbas e do riacho dos macacos bem como o mesmo processo para o parque.
8. Aumento da fiscalização ambiental no que tange ao descarte improprio de resíduos.
9. Instalação de um sistema de controle informações demográficas para a observação dos locais em expansão na cidade.
10. Monitoramento da demografia da cidade por meio da construção de índices de fluxo populacionais

Todas essas sugestões de iniciativas foram criadas a partir da construção metodológica do artigo e sua síntese, pois dentro do mesmo á elencado esses aspectos como parte integrante da inação do poder público e da sociedade frente ao problema. Percebe-se que muitos são os desafios diante das hipóteses de resolução do problema, mas a noção da criação de uma sustentabilidade urbana deve perdurar a fim de evitar uma completa desestruturação da sociedade Juazeirense.

Por intermédio da realização desse estudo notamos que em volta desse pensamento da sustentabilidade urbana, Juazeiro do Norte vivencia um processo totalmente inverso ao proposto pelo conceito, tal situação entra em contraste quando aproximamos o problema do saneamento básico com o objetivo da sustentabilidade urbana. Porém esse contraste é a justificativa comparativa daquilo que uma cidade que presa qualidade de vida necessita ter, fazendo com que possamos mensurar os problemas relacionados ao saneamento básico, explicitados neste artigo, baseados em um objetivo singular.

A pesquisa sobre a problemática do saneamento básico em Juazeiro do Norte em contraste esse objetivo da sustentabilidade urbana foi desafiador. Em meio a diversas variáveis apresentadas durante a pesquisa como os poucos dados sobre o assunto, os aspectos da industrialização tardia, a economia singular da cidade, o estado em que se encontra sua infraestrutura, o grande fluxo demográfico e a degradação evolutiva do meio ambiente, fez com que a pesquisa tivesse uma singularidade necessária para a sintetização do problema visto o atual status da cidade.

A problemática levantada provavelmente ainda não teve seu auge de degradação e esse estudo se faz necessário para uma visualização da situação e criação de uma comparação entre o vivenciado atualmente e o objetivo da sustentabilidade urbana. Por meio desse estudo observouse que as diversas características que rodeiam o problema se entrelaçam nas especificidades de Juazeiro do Norte e que enquanto não houverem a criação de políticas de serviços para a organização da urbanização e para a preservação ambiental, a cidade continuará ostentando os piores rankings de saneamento básico do Brasil.

Assim, Juazeiro do Norte, pela síntese e avaliação do seu processo de crescimento e seu problema do saneamento básico, verifica-se uma total desorganização no que tange ao serviço público de saneamento. Denota-se a decadência devido ao grande processo de crescimento acelerado e aumento da demografia no seu território, fazendo com que haja degradação da natureza e baixa qualidade de vida da população. Tais impactos são de extremo ataque não só aos cidadãos que convivem com essa realidade, mas sim as gerações futuras que sofreram com os danos causados atualmente com o meio ambiente.

Portanto, Juazeiro do Norte deve adotar medidas e ações para a sustentabilidade no seu sistema de saneamento básico, o que demanda a mudança no paradigma institucional e social criado pelo processo da industrialização tardia. Este movimento decisório de transformação paradigmática é o pontapé inicial para a mudança no sistema de saneamento e o caminho para a criação de uma sustentabilidade urbana.

REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

ALVES, C. C. E. Um Olhar no Desenvolvimento do Turismo Religioso em Juazeiro do Norte – Ceará – Brasil: Um Enfoque na Sustentabilidade. In: VI SEMINÁRIO LATINO AMERICANO DE GEOGRAFIA FÍSICA; II SEMINÁRIO IBERO AMERICANO DE GEOGRAFIA FÍSICA. Anais... Portugal: Universidade de Coimbra, maio de 2010

ACSELRAD, Henri. Discursos da sustentabilidade urbana. Revista brasileira de estudos urbanos e regionais, n.1, 1999.

Desregulamentação, contradições espaciais e sustentabilidade urbana. Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD, n. 107, p. 25-38, 2011.

CALLISTO, M., GONCALVES, J. 2002. A vida nas águas das montanhas. In: Ciência Hoje 31(182): 68 – 71. De Almeida, J.R.; Orsolon, A.M.; Malheiros, T.M.; Pereira, S.R.B.; Amaral, F. & Silva,D.M. 1993. Planejamento ambiental – caminho para participação popular e gestão ambiental para nosso futuro comum. Uma necessidade, um desafio. Ed. Thex Ltda/Biblioteca Estácio de Sá, Rio de Janeiro, 154p.

CANUTO, Otaviano. Aprendizado tecnológico na industrialização tardia. Economia e sociedade, v. 2, n. 1, p. 2, 1993.

CDL. 105 anos de comercio em Juazeiro do Norte. Juazeiro do Norte: Diário do Nordeste, 2017. Disponível em: <http://blogs.diariodonordeste.com.br/cariri/juazeiro-do-norte/especial105-anos- comercio-de-juazeiro-cresce-alem-da-media-nacion>. Acesso em: 24 jan. 2018.

DA SILVA, SOLANGE TELES. Políticas públicas e estratégias de sustentabilidade urbana. Série Grandes Eventos– Meio Ambiente, 2003.

DALFOVO, Michael Samir; LANA, Rogério Adilson; SILVEIRA, Amélia. Métodos quantitativos e qualitativos: um resgate teórico. Revista Interdisciplinar Científica Aplicada, Blumenau, v.2, n.4, p.01- 13, Sem II. 2008

DO NASCIMENTO, Diego Coelho; ALVES, Cícera Cecília Esmeraldo; CHACON, Suely Salgueiro. Juazeiro do Norte/CE: Um Caso de (In) Sustentabilidade Urbana. Sustentabilidade em Debate, v. 5, n. 1, p. 136-159, 2014.

FRANCA, Raimunda Moreira da; FRISCHKORN, Horst; SANTOS, Manoel Roberval Pimentel; Mendonça, Luiz Alberto Ribeiro; Beserra, Maria da Conceição. Contaminação de poços tubulares em Juazeiro do Norte-CE. Eng. sanit. ambient; p. 92-102, mar. 2006.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo, v. 5, n. 61, p. 16-17, 2002.

GUEDES, Terezinha Aparecida. Estatística descritiva. Aprender fazendo Estatística, v. 20, 2005.

LEONETI, Alexandre Bevilacqua; PRADO, Eliana Leão do; OLIVEIRA, Sonia Valle Walter Borges de. Saneamento básico no Brasil: considerações sobre investimentos e sustentabilidade para o século XXI. Revista de Administração Pública 45.2 (2011): 331-348.

SOUZA, Cicero Leonardo; GONÇALVES, Caroline Vieira; SANTIAGO, Marcelo Oliveira. ALTERNATIVAS PARA O RESÍDUO DA INDÚSTRIA DE GALVANOPLASTIA. 2012. 4 p. artigo (graduação engenharia de materiais)-UFC- campus Cariri, Juazeiro do Norte, 2012.

78,9% da população de Juazeiro do Norte não tem saneamento básico, diz Trata Brasil. Cariri Revista. Disponível em: http://caririrevista.com.br/789-da-populacao-de-juazeiro-do-nortenao-tem- saneamento-basico-diz-trata-brasil/. Acesso em: 07 de Fev. 2018.

DESIGUALDADES NO ACESSO A AÇÕES E SERVIÇOS NO ÂMBITO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE: UMA ANÁLISE ENTRE AS REGIÕES DE SAÚDE

Marina Schenkel (SES/RS)
Soraya Vargas Cortes (UFRGS)

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar o Sistema Único de Saúde quanto a desigualdades no acesso às ações e serviços entre as regiões de saúde. Adotou-se uma metodologia de abordagem quantitativa, com medidas descritivas e de associação. Pôde-se constatar que os indicadores de alocação do gasto público, de cobertura de estabelecimentos, de profissionais de saúde e de serviços de saúde, apresentam uma tendência significativa no sentido de que a oferta do sistema seja distorcida em favor das regiões, do ponto de vista geográfico, do Sul, Sudeste e Centro- Oeste, e, da perspectiva de rendimentos per capita, das regiões de saúde no quartil de renda mais alta, com exceção do indicador de Cobertura de Atenção Básica. Esse provimento desigual é visto como resultante da forma que foi estruturado o sistema antes mesmo da instituição do SUS. Os resultados sugerem que a cobertura da maioria dos serviços está relacionada com a disponibilidade já existente de recursos do SUS em cada território.

Palavras-chave: Política de Saúde; Sistema Único de Saúde, Desigualdade, Regionalização.

INTRODUÇÃO

Este trabalho visa analisar o sistema de saúde brasileiro quanto a desigualdade do uso dos serviços de saúde entre as regiões de saúde, observando a distribuição do gasto público, da oferta e da cobertura de alguns serviços no território nacional, evidenciando as disparidades espaciais e sociais. A oferta as ações e serviços pelo Estado e o acesso da população aos mesmos é um dos determinantes do nível da saúde, podendo contribuir para a melhoria da condição de saúde da parcela da população menos saudável ou potencializar as desigualdades em saúde, caso os recursos não sejam distribuídos de forma equitativa (BARATA, 2009).

Uma definição que vem sendo bastante empregada para referir-se a desigualdade em saúde é a de Whitehead (1990). A autora enfatiza dimensão moral e ética ao conceituar o termo desigualdades em saúde como diferenças que além de desnecessárias e evitáveis, são consideradas injustas, se alterando conforme país e época analisados. No Relatório *Closing The Gap In a Generation* da Comissão para os Determinantes Sociais da Saúde (CDSS) da Organização Mundial da Saúde (WHO, 2008), destaca-se a adoção do conceito de desigualdade em saúde focado nas "estruturas globais e nacionais fundamentais da hierarquia social e das condições determinadas em que as pessoas crescem, vivem, trabalham e envelhecem" (WHO, 2008, p. 44). Nesta perspectiva, a Comissão aponta que existe uma distribuição desigual de experiências potencialmente perigosas para a saúde que não é um fenômeno natural. Consiste numa combinação de fatores ligados a uma estrutura social injusta, políticas sociais insuficientes e condições de vida cotidianas que constituem os determinantes sociais da saúde, principais responsáveis pelas desigualdade dentro e entre os países. Uma considerável parte desse estudo refere-se a necessidade de atuar sobre a distribuição desigual de poder, dinheiro e recursos (WHO, 2008).

Os diferentes modelos e teorias explicativas das desigualdades em saúde permitem identificar pontos para intervenção do Estado no sentido de atenuar os diferenciais de determinantes sociais de saúde da condição original dos indivíduos e grupos. Desde políticas de âmbito econômico até políticas relacionadas a infraestrutura, educação, ambiente, serviços de saúde e demais serviços públicos (BUSS,PELLEGRINI FILHO, 2007; WHO, 2008). Serão abordadas neste estudo exclusivamente as intervenções do relativas aos serviços de saúde.Antigamente era comum a concepção de que as desigualdades em saúde eram simplesmente decorrentes da falta de acesso a serviços de saúde adequados e que desapareceriam com o acesso universal ao atendimento. Atualmente, sabe-se que apesar da assistência médica ser importante para melhoria de doenças, o aparecimento de problemas de saúde tem determinação de fatores sociais (COBURN; COBURN, 2014). A perspectiva adotada para as análises desta dissertação é ade que os sistemas de saúde são vistos como um dos determinantes das desigualdades em saúde e não o único.

Travassos *et al*. (2000) apontam que a efetividade das ações da saúde e a igualdade no uso dos serviços de saúde, apesar de não serem suficientes para acabar com a desigualdade em saúde, são aspectos importantes para sua análise. Alguns autores têm registrado um crescente interesse por parte de *policymakers*, acadêmicos e administradores dos sistemas de saúde na análise da existência e da persistência das desigualdades no uso de serviços de saúde (VIANA, FAUSTO, LIMA, 2003). Sabe-se que os serviços de saúde não são igualmente distribuídos pela população e pelo território, e isso influencia em como certos indivíduos ou grupos acessam ao sistema de saúde (HEWITT, 2013).

A Comissão para Determinantes Sociais da Saúde (CDSS) reforçou a necessidade de existência uma saúde pública com princípios equitativos, ressaltando que os sistemas são um determinante vital da saúde e que se encontram distribuídos de forma desigual pelo mundo, principalmente em países de rendimentos baixo e médio (WHO, 2008). Navarro (2009) aponta que as intervenções públicas geralmente têm beneficiado alguns grupos sociais em detrimentos de outros, conforme classe, gênero e raça.

Considerando que os indivíduos e grupos acessam ao sistema de saúde de forma desigual, é importante a discussão sobre a equidade dos sistemas de saúde. Na concepção de Whitehead (1990), a equidade deve ter o foco na criação de iguais oportunidades para se alcançar uma boa saúde e diminuir ao máximo possível os diferenciais em saúde. A equidade no sistema de saúde significa, então, a igualdade dos serviços disponíveis para todos indivíduos e grupos, uma distribuição justa dos recursos em todo o país com base nas necessidades de saúde e a facilidade de acesso em todas as divisões geográficas, bem como a remoção de barreiras ao acesso (WHITEHEAD, 1990). Na discussão especializada da saúde coletiva brasileira, há um consenso em afirmar a necessidade de formulação de políticas equânimes, alinhado ao que se observa na própria legislação brasileira na área do sistema de saúde (VIEIRA-DA-SILVA; ALMEIDA FILHO, 2009).

O período atual é crucial: com a redução do financiamento já escasso do SUS, as projeções apontam para o acirramento das desigualdades sociais em saúde, de forma desfavorável a população mais pobre do país, que contará com menos acesso aos serviços de saúde. Agravando a qualidade de vida da população de diversas formas e impactando em dimensões para além do setor saúde e do âmbito individual (VIEIRA, 2016). Portanto, apresentar evidências sobre a intervenção do Estado na área da saúde quanto a alocação do gasto público e do provimento de ações e serviços se mostra importante em um contexto de desigualdades e mudanças do papel e tamanho do Estado.

Procura-se demonstrar a partir de evidências empíricas como Sistema Único de Saúde organiza e proveem os recursos públicos para a população. Neste estudo foram comparadas as regiões de saúde, podendo-se, então, analisar medidas de gastos e provimentos de serviços do sistema de saúde, uma vez que são os territórios incumbidos no âmbito do sistema de saúde de sanar minimamente as necessidades de saúde da sua população, além de resultar da atuação das três esferas de governo.

A definição de região de saúde que se utiliza atualmente não é limitada pela atuação estatal e pública de prestação de serviços e de planejamento político-administrativo, contando com a participação de outros agentes e instituições do mercado e da sociedade no estabelecimento da rede de saúde (ALBUQUERQUE; VIANA, 2015). O marco legal que regula a organização do SUS, desde 2011, define a Região de Saúde como:

> (...) espaço geográfico contínuo constituído por agrupamentos de Municípios limítrofes, delimitado a partir de identidades culturais, econômicas e sociais e de redes de comunicação e infraestrutura de transportes compartilhados, com a finalidade de integrar a organização, o planejamento e a execução de ações e serviços de saúde (BRASIL, 2011).

A região de saúde deve ser constituída sob a ótica sanitária e não meramente administrativa, sendo o foco da integralidade das ações e serviços de saúde e capaz de resolver quase a totalidade das necessidades de saúde da população que habita a região. De acordo com os atuais marcos regulatórios, cada região de saúde para ser instituída deve conter, no mínimo, ações e serviços de (1) atenção primária; (2) urgência e emergência; (3) atenção psicossocial; (4) atenção ambulatorial especializada e hospitalar; e (5) vigilância em saúde (BRASIL, 2011). A mesma legislação também estipula que os acordos sobre a conformação das redes de atenção à saúde no âmbito de uma ou mais região são definidos nas instâncias de pactuação compostas pelos entes federativos, as Comissões Intergestores, tais como seus limites geográficos; população usuária das ações e serviços; rol de ações e serviços que serão ofertados e respectivas responsabilidades, critérios de acessibilidade e escala para conformação dos serviços (BRASIL, 2011).

A regionalização é tida ainda como em processo, que avança lentamente. A principal dificuldade está no desenvolvimento de arranjos cooperativos entre os diferentes entes federados voltados para o exercício de uma governança regional (GIOVANELLA, 2016; SANTOS; CAMPOS, 2015). Elenca-se como principais entraves para a coordenação no âmbito das regiões o baixo nível de cooperação entre os gestores municipais de saúde assim como entre os gestores municipais e o estadual; grande rotatividade de secretários de saúde, que gera descontinuidade de políticas; baixa autonomia executiva das divisões regionais das gestões estaduais, entre outros, que contribuem para a baixa resolutividade e aumento da fragmentação do sistema brasileiro (VIANA; SILVA, 2017). Santos e Campos (2015) ressalvam que apenas metade das atuais regiões de saúde atende 95% das necessidades de saúde da população.

O SUS é organizado em uma combinação setores público e privado, constituindo em três subsetores, segundo Paim e Travassos (2011): o subsetor público (financiado pelo Estado), o subsetor privado (financiado de diversas maneiras, seja por desembolso direto, seja pelo próprio SUS) e o subsetor da saúde complementar (diferentes tipos de planos privados e subsídios fiscais). Este estudo se refere ao subsetor público, ou seja: ao gasto público em saúde e a indicadores de ações e serviços que atendem pelo SUS. São os estabelecimentos, profissionais e cobertura de serviços disponíveis em tese a toda população, sem distinção de pagamento ou outra barreira de acesso, e financiados pelo Estado, mesmo que contratando instituições do mercado.

A trajetória percorrida pelo SUS desde a sua instituição e pelo sistema de saúde que antecedeu é crucial para analisar sua ação no presente, especialmente para compreender seus limites na oferta de serviços e os desafios para a consolidação dos princípios definidos legalmente de universalidade, integralidade e equidade. Mesmo após a instituição de um sistema único e nacional de saúde, o setor privado se consolidou como provedor em dois nichos: na oferta de alguns serviços bem remunerados pelo Estado (ofertando tais serviços e sendo pagos pelo setor público) e como provedor de uma oferta diferenciada a setores da população que fazem uso seletivo do sistema público (GERSCHMAN; DOS SANTOS, 2006).

Ugá e Santos (2006) apontam que a estrutura de financiamento do SUS é herdada do sistema de saúde existente previamente e a consequente expansão do setor privado. O resultado é uma estrutura de gasto público igual à de sistemas sem acesso universal (como nos Estados Unidos). A participação do setor público no gasto nacional em saúde era de apenas 44% (UGÁ; SANTOS, 2006). Os países que possuem um sistema público e universal gastam em média 6,7% do Produto Interno Bruto (PIB), enquanto no Brasil, em 2008, esse gasto era de 3,2% (WHO, 2008).

O presente artigo está dividido em quatro seções. Após esta introdução, serão apresentados os materiais e métodos empregados para realizar as análises. Na terceira seção constam os resultados encontrados e a discussão com a literatura da área. Na quarta seção são descritas algumas considerações finais do trabalho.

MATERIAIS E MÉTODOS

A metodologia adotada possui abordagem quantitativa com dados secundários. Utilizou- se medidas estatísticas descritivas e de associação, como o coeficiente de correlação de *Spearman*[1] e diagrama de dispersão.Neste estudo são analisados os indicadores de gasto público em saúde por habitante, da oferta da estrutura e de profissionais do SUS e da cobertura de ações e serviços do SUS, conforme descrição das respectivas variáveis, métodos de cálculo ano e fonte no Quadro 1. Visando examinar as desigualdades na distribuição de tais indicadores, as análises descritivas dos dados apresentadas na próxima seção evidenciam as diferenças entre as cinco Macrorregiões brasileiras (Norte- N, Nordeste- NE, Centro-Oeste- CO, Sudeste- SE e Sul-S) e entre regiões de saúde conforme os níveis de renda (grupo de Quartis de renda média). Busca-se, com isso, verificar e mensurar a existência de concentrações ou lacunas na provisão dos recursos do Estado entre esses territórios regionais instituídos no âmbito do SUS.

[1] A intepretação do coeficiente de correlação de Spearman é similar ao de Pearson, varia de 0 a 1 e quanto mais próximo de 1 mais forte e perfeita é a correlação bivariada. Foi utilizado pois é um teste não paramétrico, não tendo como pressuposto a necessidade de distribuição normal das variáveis (WEIR, 201?)

Quadro 1. Variáveis, método de cálculo, ano e fonte dos indicadores.

Indicador	Variáveis	Método de cálculo	Ano	Fonte
Gasto público em saúde	Gasto público em saúde médio por habitante (VI)	Numerador: Soma das despesas totais em saúde (liquidadas e incluindo todas asesferas de governo) *per capita* dos municípios da região de saúde. Denominador: Número de municípios da região de saúde.	2013[2]	Calculado pela autora com base em: Ministério da Saúde (SIOPS)
Oferta da estrutura e de profissionais do SUS	Estabelecimentos com serviços SUS por mil habitantes	Numerador: Número de estabelecimentos em saúde que prestaram atendimento SUS nas seguintes categorias: Ambulatório,Internação, Serviço de Apoio à Diagnose e Terapia, Urgência, Vigilância Epidemiológica e/ou Sanitária, Farmácia ou Cooperativa Denominador: População total Fator de multiplicação: 1.000.	2012	Calculado pela autora com base em: Ministério da Saúde (CNES).
	Médicos SUS por mil habitantes	Numerador: Número de médicos que atendem no SUS cadastrados no CNES na região de saúde. Denominador: População total. Fator de multiplicação: 1.000.	2012	Calculado pela autora com base em: Ministério da Saúde (CNES).
	Profissionais da Saúde SUS não médicos por mil habitantes	Numerador: Número de ocupações ligadas a saúde não médicos (Assistente Social, Bioquímico/ farmacêutico, Enfermeiro, Fisioterapeuta, Fonoaudiólogo, Nutricionista, Odontólogo, Psicólogo, Sanitarista e Outras ocupações de nível superior relacionadas à Saúde) cadastrados no CNES que atendem no SUS Denominador: População total. Fator de multiplicação: 1.000.	2012	Calculado pela autora com base em: Ministério da Saúde (CNES).
Cobertura de ações e serviços do SUS	Cobertura populacional estimada pelas equipes de Atenção Básica (ou apenas Cobertura de Atenção Básica)	Numerador: Número de Estratégia de Saúde da Família (ESF) + Número de ESF equivalente x 3.000 Denominador: População no mesmo local e período. Fator de multiplicação: 100.	2012	Ministério da Saúde (Tabnet/ Datasus).
	Proporção (%) de nascidos vivos com 7 ou mais consultas de pré- natal (ou apenas Cobertura de pré-natal)	Numerador: Número de nascidos vivos de mães residentes com sete ou mais consultas de pré–natal. Denominador: Número de nascidos vivos de todos os partos, de mães residentes no mesmo local e ano. Fator de multiplicação: 100.	2012	Ministério da Saúde (Tabnet/ Datasus).
Renda e Pobreza	Renda média domiciliar per capita	Numerador: Total do rendimento nominal mensal dos domicílios particulares permanentes. Denominador: Total de pessoas residentes em domicílios particulares permanentes.	2010	IBGE - Censos Demográficos (Acesso pelo Tabnet/Datasus – MS).
Macrorregião		Variável categórica com a macrorregião do Brasil que a região de saúde pertence (N, NE, CO, SE ou S).	2017	Região e redes.

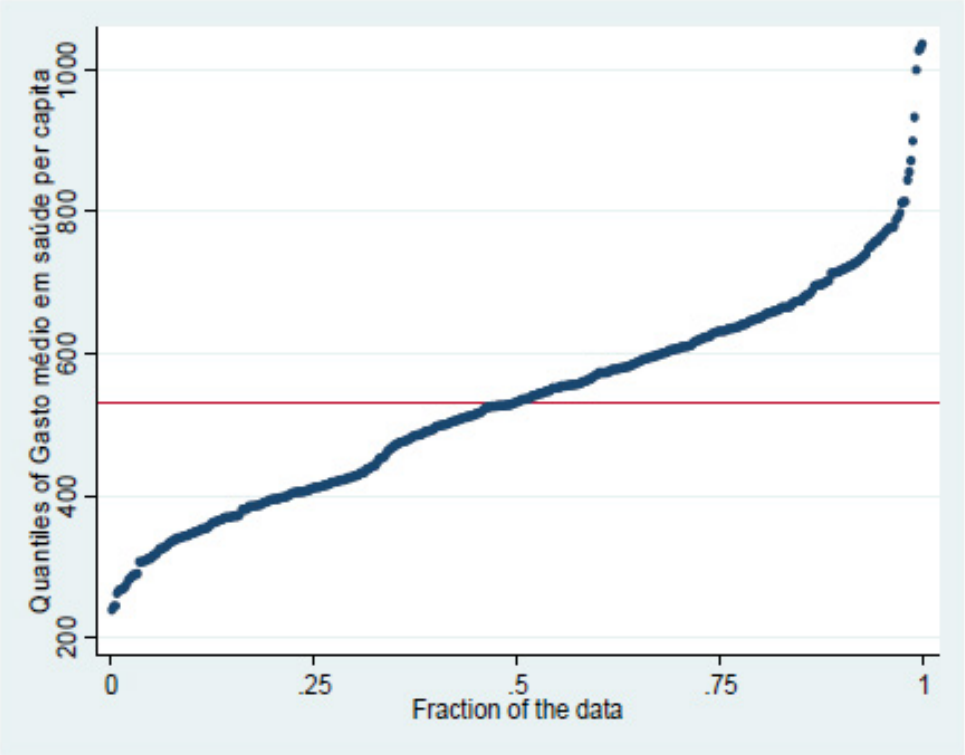
Fonte: Elaborado pela autora.

[2] Optou-se por 2013, ao invés de 2012 como os demais, pois no ano de 2012 havia 123 municípios sem despesa no SIOPS. No ano de 2013, 13 não possuíam este dado. Para estes casos, foram imputados os dados utilizando a média simples dos anos 2012 e 2014 para os municípios Jijoca de Jericoacoara; Presidente Juscelino; São Paulo do Potengi; Boa Esperança; Janiópolis; Pontal do Paraná; Carazinho; São Jerônimo; Dom Aquino; Santo Antônio do Leverger e Tabaporã e entre 2011 e 2014 para Quatipuru. Brasília não possuía este dado entre os anos 2008 a 2016, portanto ficou como *missing*nesta variável.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Um modo de examinar a o uso dos serviços de saúde do ponto de vista da oferta do Estado é observar a forma de alocação do seu gasto. Para Travassos *et al* (2000) igualdade e equidade tem sentidos diferentes na análise do uso serviços de saúde. Quando uma política é voltada para a equidade, pressupõe-se que haja uma redistribuição desigual de recursos, devido aos ajustes que deveriam ser realizado para contornar os fatores biológicos, sociais, político- organizacionais que configuram as desigualdades já existentes (TRAVASSOS et al, 2000).Pode-se visualizar a distribuição de rendimentos em uma determinada população por meio gráfico de Parada de Pen ou Curva de Quantis. Na Figura 1 apresenta-se a Curva de Quantis relativa a distribuição do gasto público em saúde por habitante das regiões de saúde (eixo vertical) e as frações acumuladas das regiões de saúde (eixo horizontal).

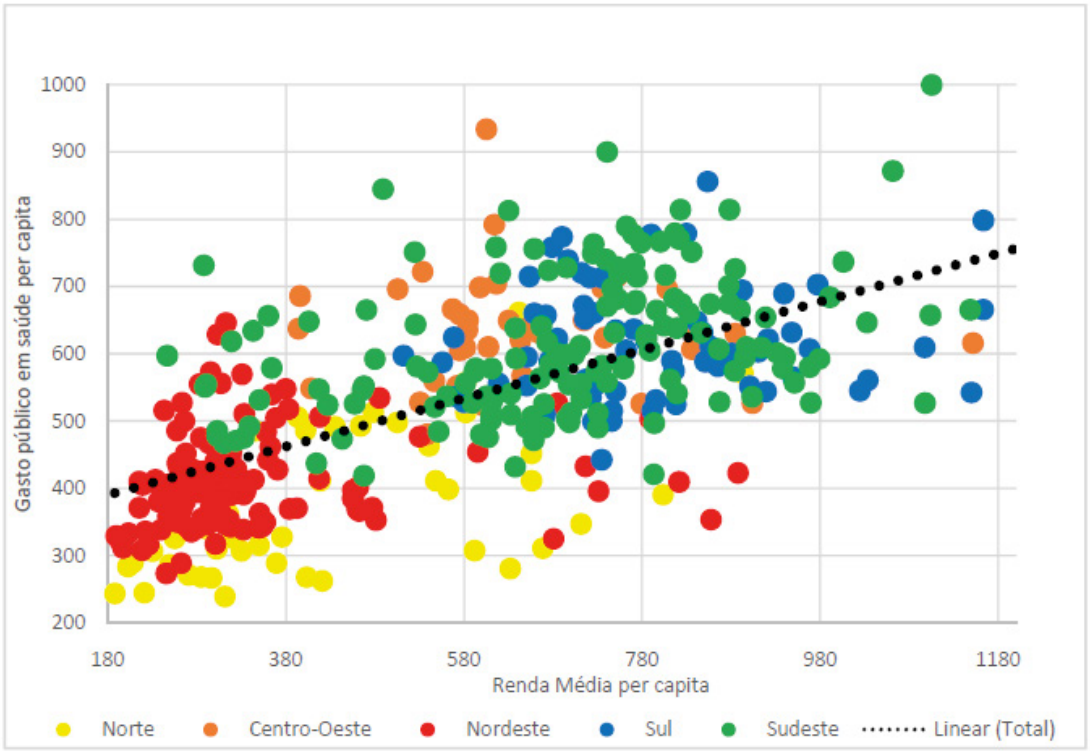
Figura 1. Curva de Quantis da distribuição do gasto público em saúde por habitante das regiões de saúde, Brasil, 2013.



Fonte: Elaborado pela autora.

A linha de referência em vermelho é a média do total (R$ 531,59). Se não houvesse desigualdade na distribuição dos gastos entre as regiões de saúde, a curva seria uma linha na horizontal, paralela ao eixo das regiões de saúde e na altura do gasto médio do total. Pode-se notar que não há no cenário brasileiro uma distribuição igualitária dos gastos públicos em saúde por habitante entre as regiões de saúde. Até 75% das regiões de saúde não apresentam um grande volume relativo de gastos públicos em saúde nem uma homogeneidade dos gastos, pois o gráfico apresenta uma curva menos sinuosa, porém ainda inclinada, e nas 25% que mais gastam em saúde observa-se uma curva mais acentuada.Além da distribuição do gasto não se mostrar igualitária, há uma tendência encontrada nos dados de associação com o nível socioeconômico da região. A Figura 2 apresenta o gráfico de dispersão com no eixo horizontal a renda média *per capita* da região, e no eixo vertical o seu gasto público em saúde *per capita*.

Figura 2. Diagrama de dispersão das variáveis Renda média per capita (2010) e gasto público em saúde por habitante (2013) com legenda da Macrorregião, Brasil.



Fonte: Elaborado pela autora.

Pode-se observar na Figura 2 que há uma tendência positiva de que quanto maior a renda média da região, maior seu gasto em saúde (ambos por habitante). O teste de coeficiente de correlação de *Spearman* confirma esta tendência que aparece visualmente no diagrama, sendo estatisticamente significativo (ao nível de $p<0,001$) e no valor de 0,671, apontando uma correlação substancial e positiva (Tabela 1).

Identificar a quais Macrorregiões pertencem as regiões de saúde com valores extremos é fundamental nesta análise. As regiões com valores mais altos em termos de gastos estão situadas no Centro-Oeste e no Sudeste, e logo após na Macrorregião Sul (conforme os rótulos dos pontos na Figura 2). Já as regiões de saúde com gastos mais baixos no diagrama são majoritariamente do Norte e possuem também os menores valores de renda média per capita. Pode-se identificar no gráfico algumas regiões do Nordeste valores próximos aos do Norte em termos de gasto público, mas com valores mais acima de renda per capita. Não há valores extremos tanto a direita quanto para o topo que pertençam a Macrorregião Norte e Nordeste.Com isso, verifica-se que a tendência é que o gasto público em saúde esteja associado de forma positiva com o nível de renda da região de saúde e que há um padrão na localização geográfica dos valores extremos no Brasil.

Tabela 1. Indicador gasto público em saúde por habitante segundo Macrorregião, 2013, Brasil.

Gasto em saúde por hab	N	Média	Desvio Padrão	Coeficiente de variação	Valor mínimo	P 25	P50 (Mediana)	P75	Valor máximo
Brasil	437[1]	531,59	145,39	0 ,27	239,15	411,21	531,35	631,31	1036,33
N	45	375,53	104,66	0,28	239,15	288,85	340,22	462,83	661,55
NE	133	409,21	67,55	0 ,17	273,32	365,6	397,91	431,48	645,98
CO	38	646,23	104,30	0 ,16	480,36	604,96	635,905	696,2	1027,4
SE	153	617,08	116,13	0,19	418,72	531,35	594,94	678,87	1036,33
S	68	617,83	83,63	0 ,14	442,54	553,3	603,98	663,07	856,09

[1]N 437 pois a região de saúde Distrito Federal não tem este dado. Fonte: Elaborado pela autora.

Na Tabela 1observa-se que os valores mínimos e máximos do gasto público em saúde per capita apresentam uma razão da diferença absoluta de mais de quatro vezes. A Macrorregião Norte apresenta a média e mediana dos gastos em saúde por região de saúde mais baixas entre as Macrorregiões (R$ 375,53 e R$340,22, respectivamente), a região de saúde com o menor gasto do Brasil (R$ 239,15) e o maior coeficiente de variação entre suas regiões de saúde (0,28). A Macrorregião Nordeste ocupa o segundo lugar de média e mediana mais baixas, (R$ 409,21 e R$ 397,91, respectivamente) e a sua região com o menor valor gasta cerca de R$ 273,32 por habitante, próximo ao valor mínimo do Norte.

No Centro-Oeste observa-se a maior média de gasto em saúde das regiões de saúde, no valor de R$ 646,23 (e o valor de mediana próximo: R$ 635,905), além de um dos maiores valores máximos (R$ 1027,40) e o maior valor mínimo de gasto das regiões de saúde agregadas por Macrorregião (R$ 480,36). O Sul e Sudeste apresentam as médias do gasto em saúde das regiões de saúde muito próximos, R$ 617,83 e R$ 617,08 por habitante, respectivamente. Sendo que o Sudeste possui a região de saúde com o maior gasto em saúde do Brasil (R$ 1036,33) e um valor de mediana menor que a média (R$ 594,94), o que pode indicar que a sua média é afetada pelos valores discrepantes. A Sul possui uma variabilidade menor dos dados, expresso no menor coeficiente de variação (0,14) e no valor de mediana mais próximo da média.

Observando a descrição de tais tendências da alocação do gasto quanto a equidade entre as Macrorregiões brasileiras, já pode-se demarcar algumas questões. Conforme apontam Nunes et al (2001) na sua análise do sistema de saúde do Brasil, a igualdade no gasto público per capita seria um objetivo desejável, seja do ponto de vista ético, do igual valor de todas as vidas, seja porque num nível agregado, as necessidades médias da população não diferem de forma significativa. O que varia, na sua análise, é a capacidade de cada estado (que é a unidade de análise utilizada por esses autores) de custear os serviços.Nesse sentido, o gasto federal deveria compensar as desigualdades mediante repasses diferenciados, privilegiando os estados mais pobres. O que, na análise destes autores, não tem ocorrido (NUNES et al, 2001).

O estudo de Ugá et al (2003) identifica essa mesma tendência, considerando a alocação dos gastos federais entre os estados. Os dispêndios com atenção ambulatorial favoreceram as Macrorregiões mais desenvolvidas do Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Neste nível de atenção à saúde, a remuneração é feita com base na produção das instituições credenciadas no SUS, o que acaba condicionado à disponibilidade desses serviços (RAMOS; ANGEL, 2010; PAIM, 2009).Dado o padrão de pagamento do Estado para os prestadores de serviços, lógica que prevalece do legado histórico anterior ao SUS, conforme foi abordado na seção anterior, as localidades que recebem os maiores valores são os que já concentram maior capacidade instalada.

Portanto, as disparidades Macrorregionais encontradas analisando-se o gasto público em saúde por habitante das regiões de saúde vão ao encontro dos estudos que analisam especificamente a diferença dos repasses federais aos estados. Há uma distorção do gasto que favorece as regiões de saúde do Sul, Sudeste e Centro-Oeste, áreas que já apresentam melhores resultados em termos de nível de saúde. Pode-se constatar que nestes territórios, em que ocorre uma ação conjunta dos três entes federados, a desigualdade da alocação do gasto reforça o que a literatura da área aponta ausência no SUS de critérios geográficos, epidemiológicos e sociais adequados para distribuição de seus recursos de forma equitativa (PORTO et al.,2014; NUNES et al., 2001; MESA-LAGO, 2007). A diferença, ao utilizar como unidade de análise as regiões em vez de estados, consiste em verificar que existem discrepâncias internas nas Macrorregiões, sugerindo a necessidade de um papel mais redistributivo seja dos gestores estaduais, que deveriam ter um papel mais ativo, quanto federal.

Analisando-se a ação do Estado quanto a equidade na oferta da capacidade instalada e de profissionais da saúde, pôde-se observar padrão semelhante a alocação do gasto público entre as regiões de saúde, conforme a Tabela 2.

Tabela 2. Indicadores de oferta do sistema de saúde, 2012, Brasil.

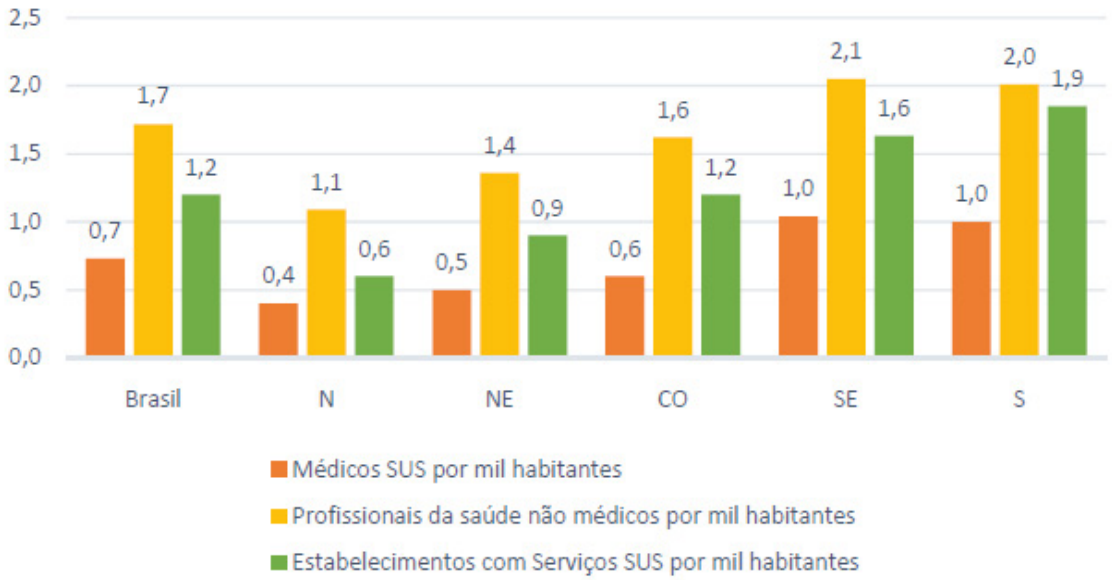
	N	Média	Desvio Padrão	Coeficiente de variação	Valor mínimo	P 25	P50 (Mediana)	P75	Valor máximo
Estabelecimentos com Serviços SUS por mil habitantes	438	1,34	0,64	0,48	0,30	0 ,83	1,20	1,77	3,69
Médicos SUS por mil habitantes	438	0 ,85	0 ,49	0 ,57	0 ,14	0,47	0,73	1,11	3,08
Profissionais da saúde SUS não médicos por mil habitantes	438	1,78	0 ,61	0 ,34	0 ,50	1,32	1,72	2,16	3,76

* = correlação é significativa ao nível de p< 0,001 Fonte: Elaborado pela autora.

A oferta de estabelecimentos que atendem no SUS tem uma diferença de mais de 12 vezes entre a região de saúde com a maior e a menor quantidade por mil habitantes (Tabela 2). Considerando que cada região de saúde deveria ofertar um mínimo de ações e serviços para a sua população, pode-se constatar observando estes valores que há regiões de saúde conformadas com vazios assistenciais substanciais. A quantidade de médicos que atendem no SUS a cada mil habitantes tem uma disparidade entre os valores mínimo e máximo ainda mais alta, de cerca de 22 vezes. Seu coeficiente de variação é o mais alto (0,57), indicando que a oferta se distribui de forma bastante heterogênea entre as regiões de saúde. A razão da diferença absoluta entre os valores extremos dos Profissionais da saúde SUS não médicos é de 7 vezes, indicando uma menor disparidade e distribuição mais homogênea (CV de 0,34) (Tabela 2). Essas variações nas distribuições da oferta do sistema de saúde são relevantes pois sugerem que algumas regiões de saúde estão concentrando os recursos físicos e humanos do sistema de saúde.

Observando a distribuição destes indicadores de oferta de estabelecimentos e de profissionais da saúde segundo as cinco Macrorregiões do país (Figura 3) as distorções aparecem entre Sul, Sudeste e Centro-Oeste com relação ao Norte e Nordeste, assim como a distribuição do gasto.

Figura 3. Valores da região de saúde mediana (p50) das variáveis de oferta do SUS segundo Macrorregião, Brasil, 2012.



Fonte: Elaborado pela autora.

A Figura 3 destaca que para os três indicadores de oferta, os valores da mediana das regiões de saúde do Norte e Nordeste são consideravelmente mais baixos que as referências nacionais. Enquanto Sul e Sudeste possuem os valores das medianas acima do valor nacional para os três indicadores. Outros estudos que analisaram indicadores de produção e oferta de serviços do SUS evidenciam as diferenças no território brasileiro. Em estudo recente, Viana e Silva (2017) ressaltam a distribuição desigual utilizando como unidade de análise as Macrorregiões. Os autores identificam que o Sul e o Sudeste tendem a apresentar números mais elevados para a maioria dos indicadores de cobertura e produção de serviços de saúde (internações, procedimentos, razão de exames) no SUS (2015), enquanto a Macrorregião Norte os números mais baixos.

Estes resultados sugerem que a produção dos serviços, assim como o gasto, está relacionada com a disponibilidade já existente de recursos do SUS em cada território. Neste sentido, Porto et al (2014) indicam que é necessária uma alocação geográfica de recursos públicos mais equitativa e que enfatize o investimento de capital em áreas com vazios assistenciais, uma vez que o sistema brasileiro se estruturou pelo reembolso aos prestadores de serviços de acordo com oferta de serviços já existentes que estavam concentrados em áreas geográficas mais ricas e saudáveis, acentuando a distribuição desigual da saúde. Na Tabela 3 apresenta-se a estatística descritiva deindicadores sobre a cobertura do SUS: Cobertura de pré- natal e Cobertura da Atenção Básica.

Tabela 3.Variáveis sobre cobertura do sistema de saúde, 2012, Brasil.

	N	Média	Desvio Padrão	Coeficiente de variação	Valor mínimo	P 25	P50 (Mediana)	P75	Valor máximo
% de Nascidos Vivos com 7 ou mais consultas pré-natal	438	62,93	15,87	0,25	15,56	51,94	66,42	75,06	93,96
Cobertura populacional estimada pelas equipes de Atenção Básica	438	75,99	16,06	0,21	22,48	64,45	78,28	88,3	100

* = correlação é significativa ao nível de p< 0,001

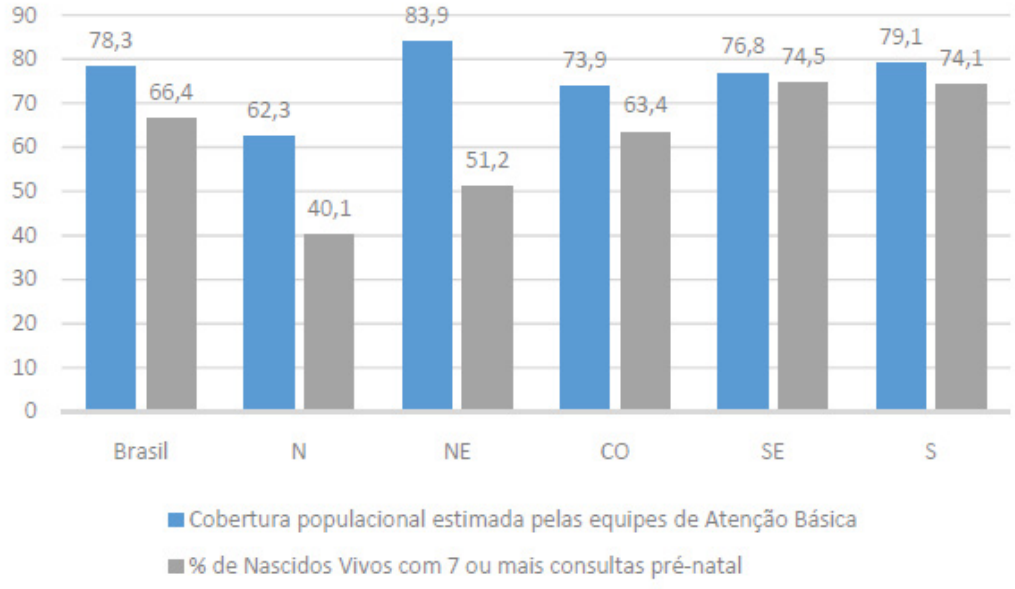
Fonte: Elaborado pela autora.

Analisando estes indicadores, apresentados na Tabela 3, nota-se um padrão diferente com relação aos indicadores de oferta de estabelecimentos e profissionais da saúde (Tabela 3). Primeiro, quanto aos Coeficientes de Variação, que são mais baixos que os encontrados nas variáveis de oferta. O da Cobertura populacional estimada pelas equipes de Atenção Básica é de 0,21 e o daProporção (%) de nascidos vivos com 7 ou mais consultas de pré-natal é de 0,25, sugerindo uma maior homogeneidade na distribuição destas coberturas entre as regiões de saúde.

O indicador deCobertura de pré-natal possui tendência de padrão de distribuição geográfica similar aos demais indicadores analisados até aqui: a média das regiões de saúde do Norte é 42,28%, do Nordeste é de 51,94% enquanto a média das regiões do Sul é de 74,08%, no Sudeste de 73,59% e do Centro-Oeste de 62,87%. Apesar dos valores da média (62,93%)e da mediana (66,42%) das regiões de saúde no nível nacional serem relativamente altos e cerca de 25% do total tenham coberturas acima de 75%, nota-se a presença de coberturas muito díspares entre as regiões. A região de saúde com o menor percentual (15,56%) fica no Norte, enquanto com o maior (93,96%) no Sudeste, com uma diferença de 6 vezes. Os valores mais baixos de cobertura nas regiões de saúde do Sul, Sudeste ou Centro-Oeste estão próximos dos 50% de cobertura, enquanto no Norte ou Nordeste, abaixo dos 20% de cobertura.

Os valores das Coberturas de pré-natal das regiões de saúde que se encontram no percentil 50 (mediana) em cada Macrorregião e o valor nacional podem ser visualizados na Figura 5, em comparação com a mesma medida para a Cobertura de Atenção Básica (AB). A Figura 4 demonstra, com relação ao indicador de Cobertura de pré-natal, que os valores medianos das regiões de saúde do Sul (74,13%) e Sudeste (79,12%) estão acima da referência nacional para (66,42%), a mediana da Centro-oeste (63,42%) é um valor logo abaixo no valor nacional e do Norte (40,05%) e Nordeste (51,15%) consideravelmente abaixo da referência nacional.

Figura 4. Valores da região de saúde na mediana (p50) dos indicadores de Cobertura populacional estimada pelas equipes de Atenção Básica e de Proporção (%) de Nascidos vivos com 7 ou mais consultas pré-natalsegundo Macrorregião, 2012, Brasil.



Fonte: Elaborado pela autora.

O gráfico da Figura 4 sugere, aliado às medidas descritivas dispostas na Tabela 4, que a Cobertura populacional estimada pelas equipes da AB possui média e mediana (75,99% e 78,28%, respectivamente) consideravelmente altas em relação ao indicador de Proporção de Nascidos vivos com 7 ou mais consultas pré-natal.Ressalta-se sobre o nível Cobertura de Atenção Básica no Brasil que, em 2012, existiam 9 regiões de saúde com 100% da cobertura (4 no SE e 5 no NE) e 95 regiões com mais de 90% de cobertura (sendo 47 no NE). Observa-se na Figura 8 que as Macrorregiões que possuem para o indicador de Cobertura de Atenção Básica valores medianos acima do nacional (78,28%) é a Nordeste (83,92%) e a Sul (79,12%). Enquanto a Sudeste, considerando a Cobertura de Atenção Básica, apresenta a região de saúde mediana com cobertura um pouco mais baixa que a referência nacional (76,61%), a Centro- Oeste ainda mais baixa (73,91%) e a Macrorregião com o valor da mediana mais baixo é a Norte (62,25%).

A altura da barra referente a Cobertura de Atenção Básica do Nordeste se destaca no gráfico (Figura 4). Ao contrário do padrão dos outros indicadores do sistema de saúde analisados neste capítulo, que apontam uma disparidade concentrando os melhores indicadores no Sul ou Sudeste, a Macrorregião com os melhores resultados quanto a Cobertura de Atenção Básica é a Nordeste. Assim, além da Cobertura de AB apresentar uma tendência de distribuição mais uniforme nas regiões de saúde, os resultados apontam que percentuais altos de cobertura estão em regiões do país onde existe um maior vazio assistencial. No entanto, a Macrorregião Norte continua tendo o nível mais baixo de cobertura, assim como os indicadores de gasto e oferta.

A atenção básica é destacada na literatura quando analisada quanto a sua distribuição pelo território nacional como uma das ações que favoreceram as regiões e os segmentos populacionais com maiores necessidades de saúde (VIANA ; SILVA, 2017; UGÁ, et al. 2003). Isso se deve, segundo Viana e Silva (2017) à expansão da Estratégia de Saúde da Família (ESF) na segunda metade da década de 1990, o que ocorreu primeiramente em municípios de pequeno porte da região Nordeste. A adesão municipal ao programa era incentivada pela oferta de verbas pelo governo federal, junto aos repasses regulares do Piso da Atenção Básica (GERSCHMAN; DOS SANTOS, 2006).

A Tabela 4 mostra a média dos indicadores do sistema de saúde analisados, sobre gasto, oferta de estrutura física e profissionais SUS e de Cobertura de Atenção Básica e de Cobertura de pré-natal, segundo a divisão de Quartis de renda. Sendo o 1ª Quartil até as 25% regiões de saúde mais pobres e o 4º Quartil as 25% mais ricas. Na última coluna consta o coeficiente de correlação de cada um dos indicadores analisados com a variável renda média *per capita*.

Tabela 4. Distribuição dos indicadores do sistema de saúde entre os Quartis de renda, Brasil.

Indicadores do sistema de saúde	1º Quartil	2º Quartil	3º Quartil	4º Quartil	CC Renda[1]
Gasto público em saúde por habitante (2013)	396,89	494,94	603,55	632,23	0,6709*
Estabelecimentos com serviços SUS por mil habitantes (2012)	0,76	1,04	1,61	1,94	0,7530*
Médicos SUS por mil habitantes (2012)	0,44	0,61	0,96	1,39	0,8192*
Profissionais da saúde SUS não médicos por mil habitantes (2012)	1,27	1,58	2,03	2,26	0,6682*
Proporção de nascidos vivos com 7 ou mais consultas de pré-natal (2012)	50,39%	57,67%	69,37%	74,31%	0,6316*
Cobertura de equipes de atenção básica (2012)	82,35	77,38	75,85	68,36	-0,3336*

[1]Coeficiente de Correlação de *Spearman* com a variável Renda Média per capita.

*correlação é significativa ao nível de p< 0,001 Fonte: Elaborado pela autora.

As médias dos indicadores do sistema de saúde em cada grupo de Quartil de renda e os coeficientes de correção com a renda das regiões de saúde mostra uma tendência de associação: quanto mais rica a região, maior a média de gasto, oferta e cobertura ofertados pelo sistema, exceto pela Cobertura de Atenção Básica. As regiões de saúde até o primeiro Quartil de renda gastam, em média, 1,5 vezes menos que ao Quartil das regiões de saúde mais ricas. No Quartil mais rico em média são investidos a cada habitante R$ 235,34 a mais do que no Quartil mais pobre.

Já a quantidade de estabelecimentos com serviços SUS tem uma diferença absoluta maior entre os grupos de Quartis extremos do que o gasto público em saúde, de 2,5 vezes entre as médias do Quartil mais pobre e mais rico das regiões de saúde. As regiões de saúde do grupo mais pobre têm à disposição em média 0,75 estabelecimentos que atendem pelo SUS a cada mil habitantes, enquanto as do grupo mais rico tem, em média, 1,94 estabelecimentos. A correlação entre a quantidade de estabelecimentos que atendem pelo SUS por mil habitantes com a renda média da região é mais forte do que com gasto (0,7530 e $p<0,001$) e é a segunda mais forte entre as variáveis de ação do Estado analisados.

Considerando que o valor 1 seria uma correlação perfeita, o indicador de médicos disponíveis pelo SUS a cada mil habitantes nas regiões é o que se mostra de forma mais forte correlacionado com o indicador socioeconômico de renda (0,8192 e $p<0,001$), indicando que quanto maior a renda média da região de saúde, maior também é a quantidade de médicos atendendo pelo SUS na região. Observando a diferença entre os Quartis extremos de renda, as regiões de saúde do estrato mais rico têm, em média, 3,1 vezes mais quantidade de médicos do que as regiões do Quartil mais pobre. Esta diferença para os outros profissionais da saúde é de 1,77. A correlação entre Profissionais da Saúde SUS não médicos por mil habitantes com renda é também consideravelmente menor (0,6682 e $p<0,001$). Esses resultados sugerem que os profissionais da saúde que estão cadastrados pelo SUS estão mais presentes nas regiões de saúde mais ricas do país e que a distorção é mais agravada quando trata-se de médicos.

A diferença entre a proporção de nascidos-vivos com 7 ou mais consultas pré-natal do primeiro Quartil e o último é de 24%. Enquanto entre o grupo das regiões com menos renda média (1ºQuartil), cerca da metade das grávidas tiveram acesso a 7 ou mais consultas, no grupo das regiões de saúde mais ricas (4º Quartil), o percentual foi de quase 75%. Essa diferença também reflete na correlação do indicador com o nível de renda da região, próxima a tendência do gasto público em saúde e também positiva (0,6316 e $p<0,001$).

O indicador de Cobertura de Atenção Básica, único que é maior para os estratos mais pobres, tem diferença de 14% entre o Quartil mais rico e mais pobre. A mesma tendência é verificada no seu coeficiente de correlação com a renda média da região de saúde, o único negativo (-0,3336 e $p<0,001$). Apesar de não ser uma correlação muito forte, é no sentido contrário ao dos demais indicadores: quanto maior a renda média da região, menor o nível de Cobertura de Atenção Básica. Essa tendência corrobora com os estudos que apontam a AB como um mecanismo favorável a equidade, quanto a distribuição dos recursos do Estado (MESA-LAGO, 2007), apresentando cobertura mais altas em regiões de saúde com maiores necessidades socioeconômicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De modo geral, pode-se constatar que os indicadores de alocação do gasto público, de oferta de estabelecimentos e de profissionais de saúde e de cobertura de serviços de saúde, apresentam uma tendência no sentido de concentração em favor das regiões de saúde, do ponto de vista geográfico, do Sul, Sudeste e Centro-Oeste, e, da perspectiva de rendimentos *per capita*, das regiões de saúde do 4º Quartil de renda, com exceção do indicador de Cobertura de Atenção Básica. Com esses resultados, pode-se sinalizar que apesar de a equidade ser buscada como na área da saúde, há evidências que as regiões mais ricas têm tanto níveis de saúde melhores quanto mais serviços de saúde a sua disposição e mais recursos públicos são destinados aos seus habitantes.

O processo de descentralização com foco no município que ocorreu no Brasil após a democratização, com a existência de muitos deles de pequeno porte e com baixa capacidade de ação sem as transferências das outras esferas, faz com que sejam necessários mecanismos efetivos de diminuição das desigualdades regionais e que o governo federal tenha papel fundamental para isso (ABRUCIO, 2006). O resultado final da distribuição do gasto público em saúde entre o território nacional, considerando as transferências intergovernamentais, é que ainda esteja associado com a renda média da região, de forma não igualitária e menos ainda equitativa (Tabela 1, Figura 1 e Figura 2).

No entanto, a distribuição do indicador de cobertura da Atenção Básica entre as regiões de saúde, tanto na perspectiva das Macrorregiões quanto entre os níveis de renda, e corroborando com outros resultados na revisão da literatura, diferem do padrão dos demais indicadores do sistema de saúde e pode representar um ponto de inflexão nesta linha de dependência de trajetória. Como a Cobertura de Atenção Básica foi condicionada pelas diretrizes da Estratégia Saúde da Família e pelos mecanismos de repasses financeiros igualitários do PAB, sugere-se, de acordo com as tendências encontradas nos resultados, que apresenta uma distribuição favorável a localidades com maiores necessidades e, por isso, seria mais equitativa.

Esse provimento distorcido é visto como resultante da forma que foi estruturado o sistema de saúde antes mesmo da instituição do SUS. A cobertura da maioria dos serviços de saúde está relacionada com a disponibilidade já existente de recursos do SUS em cada território. Sendo necessária uma alocação geográfica de recursos públicos mais equitativa e que enfatize o investimento de capital em áreas com vazios assistenciais (PORTO, 2014).

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Mariana Vercesi de; VIANA, Ana Luiza d'Ávila. Perspectivas de região e redes na política de saúde brasileira. **Saúde debate**, Rio de Janeiro, v. 39, n. spe, p. 28-38, dez. 2015. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-11042015000500028&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 23 fev. 2017. http://dx.doi.org/10.5935/0103-1104.2015S005390.

BARATA, R. B. **Como e por que as desigualdades sociais fazem mal à saúde** [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2009. Temas em Saúde collection. 120 p. ISBN 978-85-7541- 391-3. AvailablefromSciELO Books

BRASIL, Decreto 7508 de 28 de junho de 2011. Regulamenta a Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde - SUS, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2011; jun 29.

BUSS, Paulo Marchiori; PELLEGRINI FILHO, Alberto. A saúde e seus determinantes sociais. Physis, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 77-93, Apr. 2007. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103- 73312007000100006&lng=en&nrm=iso>. accesson 17 Feb. 2017. http://dx.doi.org/10.1590/S0103-73312007000100006.

COBURN, David & COBURN, Elaine S. Saúde e Desigualdades em Saúde em um Mundo Globalizado Neoliberal. In: Aspetos Econômicos da Equidade em Saúde. Editora Fiocruz, Rio de Janeiro, 2014

GERSCHMAN, Silvia; DOS SANTOS, Maria Angeliz Borges. O sistema único de saúde como desdobramento das políticas de saúde do século XX. [s. l.], v. 21, p. 177–190, 2006.

GIOVANELLA, L. 2016. **Regionalização deve diminuir desigualdades**. Setembro de 2015. Disponível em: http://www.resbr.net.br/regionalizacao-deve-diminuir- desigualdades.WK70j9LyjIU. Acessado em 23 Fev. 2017

HEWITT, A. M., 2013. Addressing healthdisparities: understandingplace in the role of socialdeterminant interventions. In: KRONENFELD, J. J. (Ed.), **Social determinants, health disparities and linkages to health and health care**. Bingley, UK: Emrald Books. 2013.p. 23- 39.

IBGE. www.ibge.gov.br. Acessado em 23 de Fevereiro de 2017.

MENDES, Áquilas; LOUVISON, Marilia. O debate da regionalização em tempos de turbulência no SUS. **Saudesoc.**, São Paulo , v. 24, n. 2, p. 393-402, June 2015 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104- 12902015000200393&lng=en&nrm=iso>. access on 05 Sept. 2016. http://dx.doi.org/10.1590/S0104-12902015000200200.

MENDES, E, V.(org.)**Distrito sanitário: as mudanças das práticas sanitárias do SUS.** São Paulo: HUCITEC; 1993.

MENDES, E. V. **As redes de atenção à saúde**. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde,2011. 549 p.

MESA-LAGO, C. O sistema de saúde brasileiro: seu impacto na pobreza e na desigualdade. ABACO.**Revista de Cultura y CienciasSociales**, [s. l.], v. 41, n. 1992, p. 115–131, 2007.

NAVARRO, V. What we mean by social determinants of health. **Global health promotion**, v. 16, n.1, 2009. p. 5–16.

NUNES, A., SANTOS, J.R.S., BARATA, R. B., VIANNA, S.M. **Medindo as Desigualdades em Saúde no Brasil - uma proposta de monitoramento**. Brasília: Organização Pan- Americana da Saúde - OPAS/OMS; Instituto de Pesquisa Aplicada e Econômica (IPEA), 2001. 224p.

PAIM, J.S. **O que é o SUS**. Rio de Janeiro: Fiocruz; 2009. 148p.

PAIM, Jairnilson; TRAVASSOS, Claudia; ALMEIDA, Célia; BAHIA, Lígia; e MACINKO; James. Saúde no Brasil 1: O sistema de saúde brasileiro: história, avanços e desafios. **The Lancet**. Publicado Online 9 de maio de 2011.

PORTO et al. Equidade no Financiamento da Saúde, Alocação de Recursos e Utilização dos serviços de Saúde no Brasil. In: **Aspetos Econômicos da Equidade em Saúde**. Editora Fiocruz, Rio de Janeiro, 2014.

RAMOS, Marilia Patta; ANGEL, Jacqueline. Os investimentos públicos em saúde e a mortalidade dos idosos no sul do Brasil:uma análise regionalizada. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 15, n. 1, p. 89-103, maio 2010. ISSN 1982-6745. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/1113>. Acesso em: 18 out. 2016. doi:http://dx.doi.org/10.17058/redes.v15i1.1113.

REGIÃO E REDES.**Banco de Indicadores**. Disponível em: http://www.resbr.net.br/indicadores/view/. Acessado em 22 de Fevereiro de 2017.

SANTOS, Lenir; CAMPOS, Gastão Wagner de Sousa. SUS Brasil: a região de saúde como caminho. **Saudesoc.**, São Paulo, v. 24, n. 2, p. 438-446, June 2015. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104- 12902015000200438&lng=en&nrm=iso>. access on 05 Sept. 2016. http://dx.doi.org/10.1590/S0104-12902015000200004.

TRAVASSOS, Cláudia et al. Desigualdades geográficas e sociais na utilização de serviços de saúde no Brasil. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 133-149, 2000. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232000000100012&lng=en&nrm=iso>. accesson 02 Sept. 2016. http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232000000100012.

UGA, Maria Alicia Domínguez; SANTOS, Isabela Soares. Uma análise da progressividade do financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS). **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 8, p. 1597-1609, Aug. 2006. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102- 311X2006000800008&lng=en&nrm=iso>. access on http://dx.doi.org/10.1590/S0102- 311X2006000800008.

VIANA, A.; FAUSTO, M.; LIMA, L. D. Política de saúde e eqüidade. São Paulo **Perspec.**, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 58-68, Mar. 2003. Availablefrom<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392003000100007&lng=en&nrm=iso>. accesson 02 Sept. 2016. http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392003000100007.

VIANA ; SILVA, Hudson Pacífico. SAÚDE E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL : ARGUMENTOS PARA PROMOVER A CIDADANIA EM TEMPOS DIFÍCEIS. **planejamento e políticas públicas**, [s. l.], v. n. 49, 2017. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/955>

VIEIRA-DA-SILVA, Ligia Maria; ALMEIDA FILHO, Naomar De. **Eqüidade em saúde: uma análise crítica de conceitos Cad Saude Publica**, 2009. Disponível em: <http://www.scielosp.org/scielo.php?script=sci_arttext&amp%5Cnpid=S0102- 311X2009001400004>

VIEIRA, Fabiola. Crise econômica, austeridade fiscal e saúde: que lições podem ser aprendidas? **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).**, [s. l.], v. 26, p. 34, 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160822_nt_26_disoc.pdf>

WEIR, I. Spearman's Rank Correlation-Introduction. **STATSTUTOR.** Licenciado por Creative Commons Licence. Disponível em: <http://www.statstutor.ac.uk/resources/uploaded/spearmans.pdf>. Acesso em 16 de janeiro de 2018, [201?]

WHITEHEAD M. **The concepts and principles of equity and health**. Copenhagen, 1990.

WHO. Commission on Social Determinants of Health. **Closing the gap in a generation**,Geneva: World Health Organization, ed., 2008.

DESIGUALDADES URBANAS E ESCOLARES: A OFERTA DE SERVIÇOS EDUCACIONAIS EM NATAL/RN

Karoline de Oliveira (UFRN)
Wendella Sara Costa da Silva (UFRN)
Anderson Cristopher dos Santos (UFRN)

RESUMO SIMPLES

O objetivo dessa pesquisa é fazer uma caracterização da atual oferta dos serviços educacionais oferecidos pelas escolas públicas (estaduais e federais) de ensino médio do município de Natal/RN. Essa pesquisa foi realizada com base em metodologia quantitativa com análise descritiva de dados secundários provenientes do Censo Escolar da Educação Básica (2018) e das Sinopses estatísticas da educação básica (2018). Do Censo escolar, foram selecionadas variáveis do banco de dados das escolas (infraestrutura e insumos) e dos docentes (formação e vínculo institucional). Em resumo, os dados mostram que Natal enquanto município metropolitano apresenta realidades muito diversas, mas em geral com pouca capacidade de oferta de infraestrutura pelas escolas públicas, principalmente as de âmbito estadual.

Palavras chave: Desigualdades urbanas; Desigualdades escolares; infraestrutura escolar; formação docente.

INTRODUÇÃO

Muitas variáveis são importantes para explicação dos resultados quando o tema é a compreensão dos fenômenos sociais, como por exemplo, os resultados das políticas públicas em suas diversas áreas de atuação. No que se trata das políticas educacionais, a pesquisa na sociologia da educação tem avançado ao longo dos últimos anos para a análise de múltiplas variáveis em conjunto. Ainda assim, isoladamente, essa mesma ciência tem encontrado determinantes mostrando que variáveis como a infraestrutura escolar, a gestão escolar, a formação de professores, a geografia das cidades, entre outros, é importantes e impacta no desempenho escolar dos alunos.

Esta pesquisa foi realizada no âmbito dos estudos do projeto de pesquisa: "Formulação e Implementação de Políticas: promoção da equidade ou reprodução das desigualdades?" que investiga as políticas públicas na área da educação buscando compreender como os efeitos das políticas (desejados ou não) tem atuado como indutores ou reprodutores de desigualdade. Este trabalho também contou com financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES. O objetivo dessa pesquisa é fazer uma caracterização da atual oferta dos serviços educacionais oferecidos pelas escolas públicas (estaduais e federais) de ensino médio do município de Natal/RN. Justifica-se essa análise pela evidência de que a presença de estruturas básicas nas escolas dos municípios brasileiros pode contribuir para aumentar ou reduzir as desigualdades escolares (BEZERRA, 2017).

A pesquisa foi realizada com base em metodologia quantitativa com análise descritiva de dados secundários provenientes do Censo Escolar da Educação Básica (2018). Do Censo escolar, foram selecionadas variáveis do banco de dados das escolas (infraestrutura e insumos) e dos docentes (formação e vínculo institucional) totalizando 121 escolas de nível médio. A análise foi feita com base no número de docentes do ensino médio público (escolas estaduais e federais) em Natal, totalizando uma amostra de 903 casos.

Este artigo está estruturado em duas seções teóricas. A primeira seção discute as transformações urbanas nas cidades brasileiras e os impactos delas para a implementação desigual da política de educação, além de evidenciar a escolha por analisar o município do Natal. Em segunda seção apresenta um debate sobre a influência da infraestrutura e da formação docente no desempenho escolar. Posteriormente os resultados são apresentados, e por fim, breves considerações são traçadas.

AS TRANSFORMAÇÕES URBANAS NAS CIDADES BRASILEIRAS: O CASO DE NATAL

As transformações urbanas que marcam o processo de modernização nos últimos 40 anos têm produzido novas formas de organização social e uma nova ordem urbana nas metrópoles brasileiras. Esse processo é resultado do desenvolvimento heterogêneo e do crescimento populacional no território nacional, que trouxe como resultados a mudança do perfil da população de rural para urbana, além da intensificação da vida social e econômica nas grandes cidades e nas metrópoles (CLEMENTINO; FERREIRA, 2014).

Segundo Clementino e Ferreira (2014), o recente desenvolvimento das Regiões Metropolitanas (RM) no Brasil mostram essas transformações. As mudanças ocorridas no âmbito sociocultural e socioespacial esbarram em aspectos como a ocupação territorial desorganizada e a precariedade da qualidade de vida, pois: "a segregação residencial intensificou-se no interior das cidades e a vida na cidade começou a entravar-se, na medida em que se agravaram os problemas urbanos de transporte, segurança, moradia e tantos outros"(p. 20). Nesse sentido, os municípios que compõem as RM no Brasil vivenciam problemas comuns, como por exemplo, a conurbação e mobilidade diária dosmoradores em busca de postos de trabalho e serviços públicos como educação, saúde e transporte (MARTINS, 2015). Dois argumentos centrais ajudam a explicar essas transformações. Do ponto de vista econômico, elas são impulsionadas pela inserção do Brasil em acordos internacionais como o Consenso de Washington, interessado em atender as questões financeiras e produtivas. Esse receituário de lógica neoliberal foi implementado não apenas no Brasil, mas na maior parte dos países da América Latina, sem levar em conta as especificidades de cada país e seguindo uma receita dos países industrialmente desenvolvidos. A adoção do Brasil à esse acordo levou à introdução de uma série de reformas no país, inclusive do ponto de vista educacional. (CLEMENTINO; FERREIRA, 2014; COSTA, 2011; RIBEIRO; KAZTMAN, 2014; CASASSUS, 2002).

Do ponto de vista institucional, essas mudanças são provocadas pela influência das práticas e reformas neoliberais, o que resultou na "crise de governabilidade das cidades" (RIBEIRO, 2000. p. 1). Essa crise ocorre a partir da adoção da guerra fiscal pelos governos como forma de atrair os investimentos produtivos. A soma das mudanças nos fatores econômicos e institucionais durante a década de 90, levou a um contraste entre ricos e pobres criando separações entre as classes e aprofundando os processos de exclusão social (Observatório das Metrópoles, 2004).

A partir dos processos de reestruturação produtiva, principalmente no que diz respeito aos investimentos industriais, o Brasil obteve como resultado um novo padrão de crescimento baseado na produção e no consumo de massa. Esse padrão de crescimento na economia brasileira foi impulsionado a partir da primeira década do século XXI com a implementação de políticas desenvolvimentistas como a valorização do salário mínimo, as políticas de transferência de renda e a expansão do ensino superior. Assim, as cidades brasileiras que constituem as áreas metropolitanas assumem, por um lado, uma importância estratégica para o dinamismo econômico e produtivo, mas por outro são afetadas com os efeitos da metropolização como o aprofundamento das desigualdades sociais e da pobreza e aumento da exclusão social (CLEMENTINO; FERREIRA, 2014).

Cabe ressaltar que a existência das desigualdades urbanas nas cidades brasileiras não são fruto do recente período das políticas econômicas neoliberais e do advento da globalização, pois

> No caso brasileiro, nossas cidades sempre evidenciaram processos de segregação, pobreza, contradições capitalistas, desde o período colonial, nos primórdios da industrialização e até a atual etapa das cidades globais. Nos moldes da aglomeração da acumulação fordista, característica da transição para o século XX, a cidade industrial já apresentava suas zonas diferenciadas. (Véras, 2000, p.15)

No entanto, é nesse recente período de transformações que os processos de urbanização são intensificados. Estas transformações estão relacionadas às mudanças sociais e econômicas no mundo como a fragmentação do processo produtivo, a revolução técnico científica e a acumulação flexível do capital. A constituição de uma sociedade informacional, aliada às novas condições capitalistas anteriormente citadas, são os fatores que contribuem para um novo cenário na configuração das cidades contemporâneas (Véras, 2000).

Segundo Ribeiro (2015, p. 17) a evolução das desigualdades urbanas se dá com "o aumento generalizado de acesso aos serviços sociais (saneamento básico, educação, etc.) simultaneamente ao aparecimento de uma nova frente de desigualdade no que concerne a qualidade desses mesmos serviços". Essas desigualdades podem se apresentar no padrão de acesso e na oferta dos serviços educacionais, e por isso, as pesquisas têm ampliado seus olhares para entender como diversos fatores em conjunto produzem o resultado da desigualdade intra e inter (dentro e entre) as escolas, bem como os fatores externos à ela (RIBEIRO; KAZTMAN, 2014).

Em resumo, no que diz respeito aos municípios que compõem as áreas metropolizadas no Brasil, a concentração de demandas por recursos e o grande contingente populacional contribuem para a intensificação das desigualdades sociais e para a oferta desigual dos serviços públicos. Nesse sentido, a aglomeração urbana da cidade do Natal não pode ser assumida como propriamente metropolitana, mas é caracterizada como em processo de metropolização, ou seja, tem área de influência no âmbito regional. Esse processo é definido por dois elementos: por um lado a expansão física da malha urbana e por outro, a expansão socioeconômica e político-administrativa - produção, consumo, habitação, serviços, turismo e comunicações (CLEMENTINO; FERREIRA, 2014).

Em outras palavras, existe na Região Metropolitana de Natal – RMN, segundo Gomes et al (2014), uma microcefalia no processo de metropolização, pois são concentrados nos municípios que compõem o pólo importantes objetos promotores de desenvolvimento, como: Distrito industrial, Centro Industrial Avançado, universidades, unidades escolares, unidades de saúde, além de um maior dinamismo do setor terciário. Os autores ressaltam características da dinâmica socioespacial presente na RMN que podem configurar desigualdades. Essas desigualdades estão não só na disponibilidade de equipamentos de infraestrutura urbana, mas também em questões demográficas e econômicas.

Do ponto de vista econômico, a cidade de Natal apresenta elevados índices de pobreza e desigualdade social, como por exemplo, a distribuição de renda. Apesar de possuir o maior PIB da RMN, a cidade apresenta alta concentração, sendo que mais de 50% da renda municipal é apropriada pelos 10% mais ricos:

> Tais dados demonstram que, embora sendo mais rica, Natal também é o município mais desigual internamente, já que apresenta visíveis condições de marginalização de sua sociedade, como bolsões de pobreza, poluição de seu meio ambiente e falta de infraestrutura urbana em grande parte de seu território"(GOMES et al, 2014, p. 62).

Dado o relato sobre as desigualdades econômicas em Natal, do ponto de vista socioespacial a cidade apresenta uma oportunidade de compreender as transformações da dinâmica econômica e local de um município em processo de metropolização, sendo Natal uma capital que evidencia uma segmentação social pelo mercado de trabalho e tendência à segregação residencial, além da expansão e transbordamento da malha urbana. (CLEMENTINO; FERREIRA, 2014). A junção das características sociais e econômicas da cidade do Natal, aliada à contribuição da literatura sobre as desigualdades urbanas nas cidades brasileiras, fortalecem a escolha pela investigação da oferta dos serviços educacionais neste município.

As reformas educacionais preocupadas com a qualidade da educação começam a ser implementadas na América Latina a partir da década de 1990, dez anos depois da Europa e EUA (CASASSUS, 2002). Essas reformas são realizadas em um contexto de economia neoliberal, concentrando esforços "principalmente vinculados à descentralização, ao financiamento e aos processos de tomada de decisão educacionais" (COSTA, 2011, p.67). Apesar do trabalho empenhado, no Brasil a universalização do ensino fundamental só ocorreu nos anos 2000 e outros problemas como a evasão, a repetência e a qualidade do sistema de ensino motivam a pesquisa nacional para a tentativa de compreender quais os fatores e variáveis influenciam no sucesso e insucesso dos alunos e na reprodução das desigualdades escolares (RIBEIRO; KAZTMAN, 2014).

Estudos recentes já evidenciam como a segregação urbana afeta os resultados escolares. O rendimento escolar dos alunos torna-se diferente a depender da localização de estudo, mesmo no universo das escolas públicas e de uma mesma rede (estadual ou municipal). Alguns autores apontam que a performance escolar de alunos moradores em áreas pobres e periféricas das cidades é pior que aqueles que frequentam escolas centrais ou em bairros nobres (TORRES et al, 2005). Também existem evidências de que mesmo com os esforços empreendidos pela busca da equidade, as políticas educacionais não resolveram o baixo desempenho dos alunos mais pobres, e há ainda, falta de incentivos para que os docentes qualificados trabalhem nas escolas de contextos menos desfavorecidos confirmando "a existência de um círculo negativo que distancia os docentes mais experientes e capacitados das áreas em que são mais necessários" (VAILLANT, 2006, p. 125, tradução nossa).

Os estudos que compõem essa vertente analítica relacionam os conceitos de segmentação territorial e segregação residencial aos processos escolares, inclusive sendo estes fatores potenciais na reprodução das desigualdades na escola. Essa perspectiva está baseada na união dos estudos da sociologia urbana com a sociologia da educação, pelo valor de considerar os contextos sociais produzidos pelas transformações urbanas acima elencadas. Essa corrente analítica é influenciada por paradigmas teóricos da Escola de Chicago durante as décadas de 1970 e 1980, na busca por explicar a concentração em massa de pobres em áreas centrais das grandes metrópoles, o que contribuiu para evidenciar o papel de fatores como isolamento territorial e a desorganização da vida social nas grandes cidades e seus efeitos sobre a performance dos indivíduos. (RIBEIRO et al, 2010; TORRES et al, 2008).

Assim, uma vez que o território é reconhecido como produtor de desigualdades no acesso aos bens públicos, pois as próprias políticas passam a ser ofertadas de modo distinto nele, as desvantagens de oportunidades podem aumentar e os indivíduos podem ter acessos diferentes aos serviços públicos a depender da região em que residem (BEZERRA, 2017). Nessa compreensão, os diferentes acessos à política educacional seria um dos fatores que transformaria desvantagens de acesso em exclusão social, cultural e econômica (TORRES et al, 2008).

Portanto, é relevante compreender se as desigualdades sociais, econômicas e socioespaciais apresentadas na cidade do Natal contribuem para uma oferta desigual de infraestrutura e dos insumos escolares pelas escolas deste município. O capítulo a seguir busca evidenciar os fatores associados às desigualdades escolares aqui investigados: a infraestrutura e os insumos escolares.

DESIGUALDADES ESCOLARES: FORMAÇÃO DE PROFESSORES E A OFERTA DE INSUMOS NAS ESCOLAS

Compreende-se que as desigualdades escolares são resultado da combinação de múltiplos fatores agindo em conjunto (CASASSUS, 2002; RAGIN, 1987). Em vista disso, os fatores intra escola estão relacionados às interações entre os atores que constituem a comunidade educacional, a oferta de infraestrutura e de insumos escolares. Por isso, a análise acerca desses elementos contribui para a percepção de que no que tange a política educacional, mais que o acesso físico à escola, a qualidade e os serviços ofertados também importam (BEZERRA, 2017).

A consideração sobre as desigualdades escolares ganhou impulso em diversas disciplinas, como a sociologia, planejamento urbano, a geografia e a ciência política (RIBEIRO; KAZTMAN, 2014) e as pesquisas têm ampliado seus olhares para entender como diversos fatores em conjunto produzem o resultado da desigualdades intra e inter (dentro e entre) as escolas, bem como os fatores externos à ela. Os fatores intra escola estão relacionados às interações entre os atores que constituem a comunidade educacional, a oferta de infraestrutura e de insumos escolares. Os fatores externos à escola, podem ser compreendidos como aqueles anteriores à escolarização, mas que nela adentram, como o contexto familiar, cultural e socioeconômico dos alunos (CASASSUS, 2002).

As políticas educacionais das duas últimas décadas no Brasil tiveram como objetivo universalizar o acesso ao ensino fundamental a partir de disposições legais presentes na Constituição Federal de 1988, bem como ampliar o acesso ao ensino médio e infantil. Como resultado desses esforços, o país praticamente universalizou na década de 2000 o atendimento escolar da população de 7 a 14 anos para o ensino fundamental. No entanto, os sistemas educacionais de avaliação do ensino como o SAEB e IDEB revelam uma face oposta dessa universalização: a baixa qualidade do ensino público, que embora tenha sido universalizado, não promoveu a redução das desigualdades educacionais (SOARES; ALVES, 2003).

Para Soares e Alves (2003) essas desigualdades persistem e as variáveis podem se sobrepor. Essas desigualdades podem ser de região, cor, renda e sistema de ensino (público ou privado). Assim, um desafio para as políticas públicas, seria o de pensar os incentivos que podem atuar sobre a redução das desigualdades. Por pressuposto, a oferta equânime de serviços públicos, inclusive a oferta de infraestrutura, poderia ser um dos instrumentos para mitigar desvantagens econômicas e sociais dos alunos.

De acordo com Bezerra (2017), a ideia de que a escola pode mitigar desvantagens educacionais geradas a partir de fatores econômicos ou sociais se baseia na possibilidade de convivência escolar entre diferentes classes. Como outro modo de contribuir para a redução das desigualdades, a política educacional pode atuar ofertando igualmente os serviços e a infraestrutura escolar de modo a favorecer os padrões equânimes de acesso ao ensino (BEZERRA, 2017).

Segundo Casassus (2002, p.55) durante essas décadas, as pesquisas centraram-se no uso de técnicas estatísticas da economia, chamadas de "função de produção", que permitiam avaliar o impacto de cada fator escolar sobre o desempenho dos alunos. Fatores relacionados à infraestrutura das escolas - biblioteca, edifícios, instalações - e a insumos - equipamentos, mobiliário e materiais escolares - são analisados para determinar o peso de cada um no desempenho escolar e assim avaliar quais desses fatores deveriam ser priorizados pelas políticas de modo a obter um investimento público mais eficiente e melhores resultados escolares.

Exemplo da influência dessa lógica nos estudos sobre desigualdades escolares no Brasil, o trabalho de Soares e Sátyro (2007) revela que a infraestrutura escolar produz efeitos na distorção idade- série no ensino fundamental. A pesquisa realizada entre 1997 e 2005 advoga que insumos escolares geram impacto significativo sobre o desempenho educacional, principalmente nas escolas que possuem maior precariedade em suas condições de funcionamento. Esses resultados indicam "a necessidade de conhecer melhor a condição atual das escolas do país, em especial as públicas, responsáveis por 90% da matrícula do ensino fundamental" (SOARES; SÁTYRO, 2007, p. 7). Em outro estudo, Bezerra (2017) aponta que existe uma correlação entre a existência de equipamentos ofertados em escolas municipais e o desempenho dos alunos, pois:

> [...] o desempenho médio dessas escolas no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) aponta que, de fato, a presença de algumas estruturas está associada ao melhor desempenho dos alunos. Para os anos iniciais do ensino fundamental, a presença de laboratório de informática e de internet banda larga nas escolas municipais está associada a melhores desempenhos médios das escolas no IDEB". (BEZERRA, 2017, p. 18).

Dentro dessa perspectiva, uma das formas de mitigar os efeitos negativos que a infraestrutura pode impor ao desempenho dos alunos, seria a oferta de melhores insumos como equipamentos e materiais escolares (livros, cartilhas, cadernos e etc), além de buscar reduzir as assimetrias entre a infraestrutura escolar nas diferentes dependências administrativas (municipal, estadual e federal), bem como entre as redes (pública e privada).

Outro fator importante a ser considerado como insumo (ativo) na melhoria da educação e na oferta equânime da política de educação são os recursos humanos da escola. Dentro desse contexto, desde 2006 cresce no Brasil uma relevante discussão sobre o impacto da formação do docente da educação básica para atuar em sala de aula. Seguindo bases normativas presentes na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, é exigido que o professor possua formação superior completa na disciplina em que atua, ou seja, que esteja adequado às normas legais com curso de licenciatura na área de conhecimento específica.

A LDB, em seu artigo 62, exige a formação em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, para o docente que atua na educação básica tanto para o ensino fundamental II e o Ensino Médio. Segundo o Estudo Exploratório sobre o Professor Brasileiro realizado pelo INEP[1], o número de professores sem formação superior em licenciatura é um problema que se apresenta, em maior grau, nos anos finais do ensino fundamental - cerca de 26,6% dos docentes. No que se refere ao professor do ensino médio, esse fenômeno é menor, cerca de 87% dos professores apresentam escolaridade mínima exigida segundo as normas vigentes educacionais - graduação plena. A preocupação nesta etapa de ensino é que um grande contingente de docentes lecionam em disciplinas diferentes daquela de sua formação inicial. (COSTA; OLIVEIRA, 2011; CARMO et al, 2014; BRASIL, 2009c).

A inadequação profissional é um fenômeno que tem apresentado incidência em todas etapasde ensino da educação básica, mas que historicamente se apresentou com maior evidência no ensino médio (REZENDE PINTO, 2014). Nesta etapa de ensino, mais especificamente, dados do Relatório de 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação, publicado em 2018 com dados do Censo escolar de 2016, revelam que o percentual de docentes com formação adequada na área em que lecionam no país é de 60,4%. Apesar da taxa de adequação à formação ter crescido nos últimos anos, o percentual ainda é aquém do que estabelecem as normas legais vigentes no país.

Assim, compreende-se que o docente da educação básica é um importante ator que constitui as interações entre aluno e aprendizagem, por isso, possui relevância dentro da comunidade educacional. Portanto, busca-se traçar uma breve caracterização do corpo docente do município de Natal nas escolas de Ensino Médio, com base em análise da adequação destes profissionais as regras presentes na LDB de 96. Nesse ínterim, o objetivo dessa pesquisa é fazer uma caracterização da atual oferta dos serviços educacionais oferecidos pelas escolas públicas (estaduais e federais) de ensino médio do município de Natal/RN. Justifica-se essa análise pela evidência de que a presença de estruturas básicas nas escolas dos municípios brasileiros pode contribuir para aumentar ou reduzir as desigualdades escolares (BEZERRA, 2017).

[1] Estudo sobre o perfil do professor da educação básica publicado em 2009 com base nos resultados do Censo Escolar da Educação Básica de 2007.

RESULTADOS

Para realizar esta pesquisa, foram utilizados dados provenientes do Censo escolar da Educação Básica do ano de 2018. Dos dados, alguns filtros foram realizados: apenas escolas de nível médio; dessas, selecionamos apenas as escolas estaduais e federais. e; escolas em funcionamento. Ao todo, foi encontrada uma amostra de 121 escolas. Desse total 114 são escolas estaduais e 7 escolas federais. Selecionamos essas duas dependências administrativas por entender que do ponto de vista das políticas públicas é relevante compreender como diferentes entes, com diferentes capacidades administrativas e de financiamento, conseguem ofertar infraestrutura escolar. De acordo com a Constituição Federal de 1988 é de responsabilidade dos estados a oferta do Ensino médio. Já a União tem responsabilidade supletiva e redistributiva, de modo a contribuir para a equalização das oportunidades a partir de assistência financeira aos estados e municípios. Atualmente, esse apoio é realizado mediante o FUNDEB - Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica[2]. Ainda assim, em algumas unidades de Ensino Superior cursos em nível médio são ofertados de modo concomitante, ou seja, cursos profissionalizantes junto ao ensino médio regular. Cabe ressaltar aqui alguns esclarecimentos em relação às escolas de nível médio federais. Estas são: Escola de Música da Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN, o Instituto Metrópole Digital da UFRN, o Núcleo de Atendimento Educacional Hospitalar do RN - NAEHD, a Escola da Saúde da UFRN e os Institutos Federais Campus Cidade Alta, Zona Norte e Central.

Em relação às unidades presentes dentro da UFRN, algumas variáveis foram desconsideradas, pois a Universidade possui um grande complexo de equipamentos que servem ao atendimento de toda comunidade acadêmica e, portanto, não poderiam constar presença dentro de departamentos específicos, como por exemplo: quadra de esportes no departamento de educação física e o restaurante universitário. Sendo assim, a presença desses equipamentos apenas foi considerada para as unidades dos Institutos Federais. De fato, todas as unidades federais analisadas apresentaram melhores indicadores em relação as escolas estaduais, em todas as variáveis, com exceção dos itens de infraestrutura acima citados. A seguir, a tabela 1 apresenta o percentual de infraestrutura básica das escolas de nível médio emNatal.

Tabela 1 - Percentual de equipamentos de infraestrutura básica das escolas públicas estaduais e federais, Natal/RN

Infraestrutura escolar	Não possui %	Possui %	Total %
Laboratório de informática	57,7	42,3	100,0
Laboratório de Ciências	90,6	9,4	100,0
Biblioteca e/ou Sala de leitura	19,6	80,4	100,0
Quadra de esportes coberta ou descoberta	61,8	38,8	100,6
Banheiro dentro do prédio	1,5	98,5	100,0
Dependências ou vias adequadas a alunos com deficiência ou mobilidade reduzida	39,5	60,5	100,0
Sala de secretaria	17,3	82,7	100,0
Refeitório	53,1	53,3	106,4
Cozinha	6,9	93,1	100,0

Fonte: Censo Escolar da Educação Básica, 2018

Das variáveis analisadas, verifica-se a insuficiência ao atendimento de equipamentos básicos necessários ao bom funcionamento das atividades escolares. Este saldo negativo é evidente, principalmente no que diz respeito à existência de quadra de esportes, laboratório de informática, refeitório e laboratório de ciências na maioria das escolas públicas de Natal. Ainda que superem os 50%, as variáveis refeitório e acesso especializado para deficientes ou pessoas com mobilidade reduzida ainda são muito insatisfatórias, mostrando realidade de grande desigualdade na oferta dos serviços. Esse fato apresenta a urgência da discussão sobre o acesso a serviços públicos e a ampliação de direitos e da cidadania.

[2] Para compreender melhor a função supletiva e redistributiva da União no financiamento da educação básica, ver Daniel Arias Vazquez "Desigualdades interestaduais no financiamento da educação: o caso do FUNDEF".

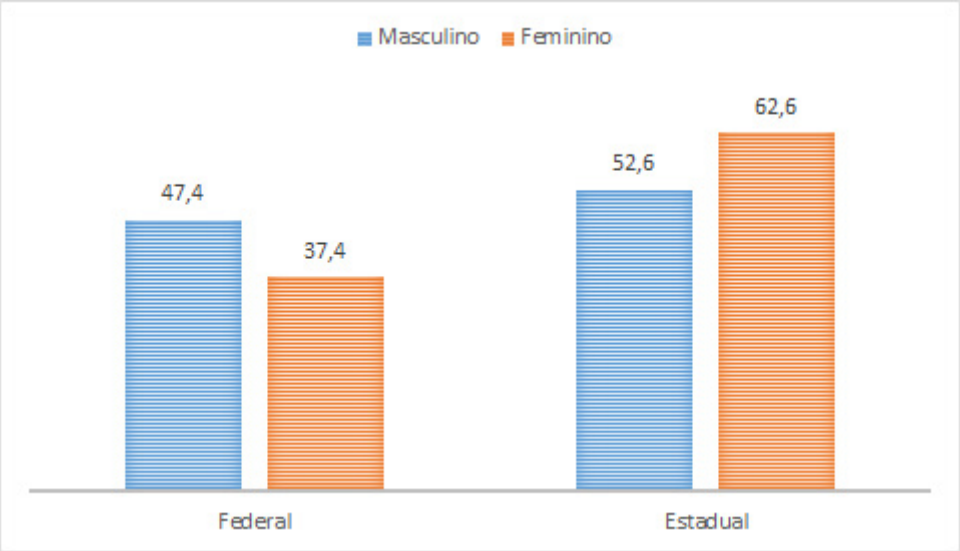
Tabela 2 – Percentual da caracterização de insumos básicos existentes nas escolas públicas estaduais e federais do município de Natal/RN, 2018.

Insumos existentes na escola	Não possui %	Possui %	Total %
Projetor Multimídia (Datashow)	28,3	71,7	100,0
Aparelho de som	7,4	92,6	100,0
Computador	2,0	98,0	100,0
Acesso à internet	6,1	93,9	100,0
Internet Banda Larga	10,2	83,7	93,9
Impressora	29,3	70,7	100,0
Copiadora	46,7	53,3	100,0
Alimentação para os alunos	38,3	61,7	100,0
Atendimento Educacional Especializado (AEE)	79,1	20,9	100,0

Fonte: Censo Escolar da Educação Básica, 2018.

Quanto à existência de insumos e equipamentos nas escolas estaduais e federais, a tabela 2 evidencia que variáveis básicas para o funcionamento das atividades administrativas e pedagógicas como copiadoras, impressoras e aparelho multimídia ainda não são satisfatórios. Esses insumos já evidenciados como importantes fatores para melhorar o desempenho médio dos alunos nas avaliações nacionais estão abaixo do esperado para garantia de padrões equânimes de oferta educacional. Abaixo, temos a caracterização dos docentes segundo a dependência administrativa:

Gráfico 1. Percentual de docentes do Ensino Médio, por sexo, segundo dependência administrativa, Natal/RN, 2018.

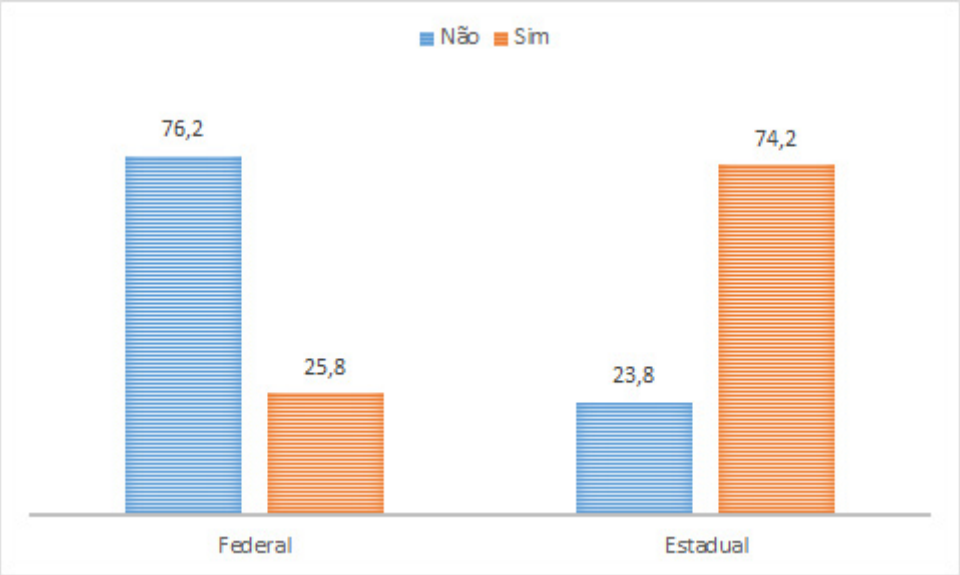


Fonte: Censo Escolar da Educação Básica, 2018.

O Gráfico 1 mostra que a feminização da profissão docente na rede estadual tem correspondência com os dados encontrados para a educação básica no Brasil. Segundo a Pnad de 2006, o sexo do grupo se distribuía no país em 83,1% feminino e apenas 16,9% masculino (GATTI e BARRETO, 2009). Ao contrário, na rede federal a maior parte dos docentes pertencem ao sexo masculino, uma vez que o nível superior possui os melhores salários e maior prestígio. Esse retrato mostra a presente desigualdade de gênero na situação ocupacional no país, que se reflete também no município de Natal.

Em relação à formação docente, 98% dos professores do ensino médio em Natal possuem a formação exigida em nível superior. Mesmo que esse número seja alto, ainda encontramos 2% (equivalente a 18 professores) em serviço, com formação apenas de nível médio. Isso mostra que mesmo Natal sendo um município totalmente urbanizado, as desigualdades na formação docente ainda persistem depois de mais de vinte anos da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) ter determinado a exigência de curso de licenciatura na área específica de atuação. Sobre a formação dos profissionais licenciados, temos o Gráfico 2:

Gráfico 2. Percentual de docentes do Ensino Médio que possuem Licenciatura na primeira graduação segundo dependência administrativa, Natal/RN, 2018.

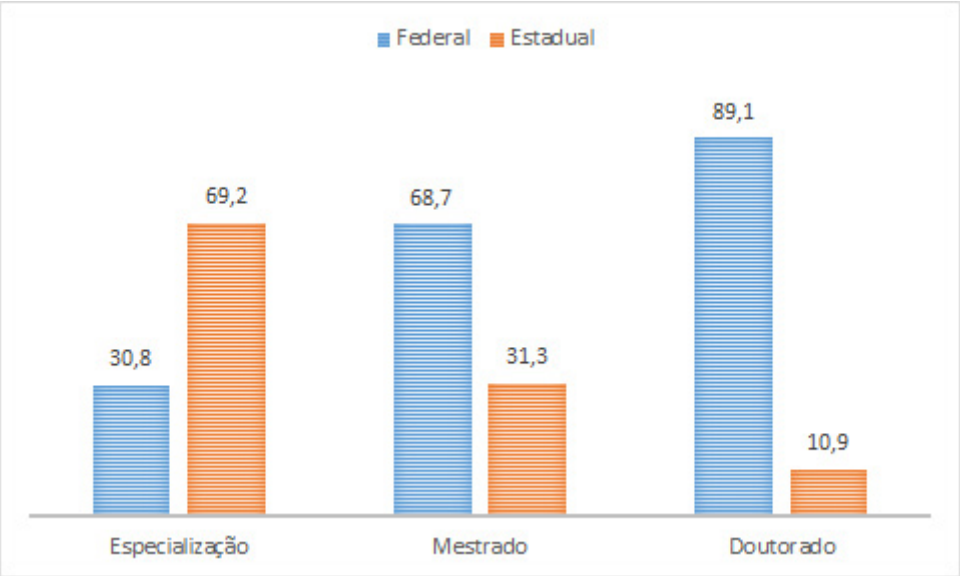


Fonte: Censo Escolar da Educação Básica, 2018.

A rede federal de ensino médio possui baixo percentual de docentes com licenciatura, como esperado. Isso se deve ao fato de que a maioria dos docentes das instituições federais já ingressam nessas instituições com formação profissional de nível de pós-graduação, seja mestrado ou doutorado. Portanto, na maioria das vezes, esses professores possuem o título de bacharel e não licenciado, na primeira graduação.

Já na rede estadual, os docentes que atuam no ensino médio deveriam ter formação em licenciatura nas disciplinas em que atuam, mas, o que ocorre é que existe uma prática muito forte dentro dessas instituições escolares, que é realocar professor de uma determinada disciplina para ministrar outra que não é diretamente atrelada a sua formação. Os professores se submetem a tal prática para complementar carga horária e também devido à falta de demais profissionais dentro das escolas. Apesar da licenciatura ser uma exigência presente na LDB/96, cerca de 23,8% dos docentes em serviço possuem bacharelado. A seguir, o Gráfico 3 apresenta a porcentagem de docentes com níveis de pós-graduação diferentes segundo a dependência administrativa.

Gráfico 3. Percentual de docentes do Ensino Médio que possuem pós-graduação a nível de especialização, mestrado e doutorado, segundo a dependência administrativa, Natal/RN, 2018.



Fonte: Censo Escolar da Educação Básica, 2018.

Como se pode observar, a partir dos dados do Gráfico 3, é na rede federal que se concentra o maior percentual de docentes com formação em nível de mestrado. É também nesta rede que 89,1% dos professores de ensino médio possuem doutorado. Como dito anteriormente, isso se deve ao fato de que no ensino superior, a maioria dos docentes ingressam nos concursos já com formação de pós-graduação. Na rede estadual 31,3% dos docentes possuem mestrado e apenas 10,9% possuem doutorado.

Em nível nacional, apenas 36% dos docentes em serviço na educação básica possuem pós-graduação e este valor se encontra aquém do esperado na meta 16 do Plano Nacional de Educação que era formar, em nível de pós-graduação, 50% dos professores da Educação Básica até o ano de 2024 (BRASIL, 2014). No nível de especialização, nota-se uma grande discrepância entre as esferas estaduais e federais, vê-se que, como mostra o Gráfico 3, 69,2% dos especializados são da rede estadual, enquanto apenas 30,8% são da rede federal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do ponto de vista da condição dos estabelecimentos de ensino, Natal enquanto município metropolitano apresenta realidades muito diversas, mas em relação às escolas estaduais, a capacidade de ofertar escolas adequadas, ou seja, que proporcione aos alunos infraestrutura capaz de atingir aos propósitos de uma educação de qualidade é baixa (SÁ; WERLE, 2017), tanto de ponto de vista da oferta de infraestrutura como da oferta de insumos. No geral, as variáveis que apresentam maior desigualdade de oferta são a existência de laboratórios de informática, ciências e de quadra de esportes, mostrando a disparidade existente entre as escolas públicas de uma mesma rede.

Em relação ao corpo docente, pode-se constatar que mesmo em Natal, município totalmente urbanizado, em 2018 o número ainda encontramos docentes atuando sem formação superior, ou seja, 2% dos professores possuem apenas com ensino médio. Além disso, o percentual de docentes com bacharelado é de 23,8% Dessa forma, esses docentes constituem proporção em desacordo com a formação exigida pela LDB de 1996 (formação superior completa na disciplina em que atua, isto é, curso de licenciatura na área de conhecimento específica).

A análise dos indicadores socioeconômicos, de infraestrutura e do corpo docente das escolas de ensino médio em Natal, mostra que as desigualdades escolares na oferta de serviços de educação tem relação com as dinâmicas socioespaciais do município, já que Natal é o município que apresenta desigualdades sociais e econômicas, além de "visíveis condições de marginalização de sua sociedade, como bolsões de pobreza, poluição de seu meio ambiente e falta de infraestrutura urbana em grande parte de seu território"(GOMES et al, 2014, p. 62). Constata-se que a desigualdade de oferta de estruturas básicas nas escolas pode ser um dos fatores que contribuem para os diferentes acessos às oportunidades educacionais e consequentemente a reprodução das desigualdades escolares.

REFERÊNCIAS

BEZERRA, Renata Mendes. **Padrões espaciais de oferta de educação nos municípios**: a Região Metropolitana de Recife/ Renata Mendes Bezerra; orientadora Marta Tereza da Silva Arretche. - São Paulo, 2017.

BRASIL. **Estudo exploratório sobre o professor brasileiro:** com base nos resultados do Censo Escolar da Educação Básica 2007. Brasília: MEC/INEP/DEED, 2009c.

BRASIL. Lei n.13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF., 26 jun 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm> Acesso: 18 de julho de 2019.

CABRAL, Maria da Conceição Rosa. **O paradigma mecanicista e a educação ambiental nas diretrizes curriculares oficiais de ciencias do Estado do Para.** 2000. 121 p. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, SP. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/253396>. Acesso em: 17 de março de 2019.

CARMO, et al. **Um estudo da relação entre a adequação na formação docente e o desempenho escolar no Ensino Médio regular**. Educação e Fronteiras On-Line, Dourados/MS, v.4, n.12, p.24-37, set./dez. 2014.

CASASSUS, Juan. **A escola e a desigualdade.** 2 ed. Brasília: Líber, UNESCO, 2002. 204 p.

CLEMENTINO, Maria do Livramento M.; FERREIRA, Angela Lúcia (Eds.). Natal: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2015.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda de; FERREIRA, Ângela Lúcia. Caminhos para se pensar a metropolização de Natal: questões, hipóteses e referências. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda de; Ferreira, Ângela Lúcia (editoras). **Natal:** Transformações na Ordem Urbana. Observatório das Metrópoles: Série Estudos Comparativos. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

COSTA, Fábio Luciano Oliveira. **As Reformas Educacionais na América Latina na Década de 1990.** Ver a Educação, v. 12, n. 1, p. 65-88, jan./jun. 2011.

COSTA, Gilvan Luiz Machado; OLIVEIRA, Dalila Andrade. **O trabalho docente no Ensino Médio no Brasil:** sujeitos e condições singulares. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; PINTO José Marcelino Rezende; CORBUCCI, Paulo Roberto (Orgs.) Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação. Brasília: IPEA, 2011.

GATTI, Bernadete Angelina. BARRETO, Elba Siqueira de Sá (coords). **PROFESSORES NO BRASIL:** impasses e desafios - Brasília: UNESCO, 2009.

GOMES, R. C. C.; ALVES, L. S. F.; DANTAS, J. R. Q.; FRANÇA, R. S. A metrópole de Natal na Rede urbana brasileira e sua configuração interna. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda de; Ferreira, Ângela Lúcia (editoras). **Natal:** Transformações na Ordem Urbana. Observatório das Metrópoles: Série Estudos Comparativos. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

MARTINS, Luis Gustavo. Desigualdades sociais e iniquidades fiscais na metrópole do Rio de Janeiro. In: Luiz Cesar Queiroz Ribeiro (Org) .**O futuro das Metrópoles:** desigualdades e governabilidade - 2º edição. - Rio de Janeiro : Letra Capital, 2015.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES (2004). **Análise das regiões metropolitanas do Brasil:** identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias. Rio de Janeiro, Observatório (Relatório de Atividades 1).

PIERI, Renan Gomes; SANTOS, Alexandre André. **Uma proposta para o Índice de Infraestrutura Escolar e o Índice de Formação de Professores.** Brasília: INEP, 2014.

Ribeiro, L. C. de Queiroz.. Cidade desigual o cidade partida? Tendências da metrópole do Rio de Janeiro. In: Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz (org.). **O futuro das metrópoles:** desigualdades e governabilidade. Río de Janeiro: Editora Revan, 2000.

RIBEIRO, L. C. Q.; KATZMAN, R. **A Cidade contra a Escola?** Segregação urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina. Letra Capital, 2014.

RIBEIRO, L. C. Q.; KOSLINSKI, M. C.; ALVES, F.; LASMAR, C. **Desigualdades urbanas, desigualdades escolares**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles: IPPUR/UFRJ, 2010. 334p.

RIBEIRO, L.C.Q. **O futuro das Metrópoles**: desigualdades e governabilidade. Luiz Cesar Queiroz Ribeiro (org). - 2º edição. - Rio de Janeiro : Letra Capital, 2015.

SÁ, Jauri dos Santos; WERLE, Flávia Obino Corrêa. **Infraestrutura Escolar e Espaço Físico em Educação**: O Estado da Arte. Cadernos de Pesquisa, v. 47, n. 164, p. 386-413, abr./jun. 2017.

SOARES, J.F; ALVES, M.T.G. **Desigualdades raciais no sistema brasileiro de educação básica.**
Educação e Pesquisa, 29 São Paulo, v.29, n.1, p. 147-165, jan./jun. 2003.

SOARES, Sergei; SATYRO, Natália. **A infraestrutura das escolas brasileiras de ensino fundamental:** um estudo com base nos censos escolares de 1997 a 2005. Brasília: MPOGIIPEA, 2007.

TORRES, H. G.; PAVEZ, T. R.; GOMES, S.; BICHIR, R. M. **Educação na Periferia de São Paulo**: Ou Como Pensar as Desigualdades Educacionais? In: RIBEIROL. C. Q.; KAZTMAN, R. (org) **A cidade contra a escola**: Segregação urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina. Rio de Janeiro: Letra Capital/ FAPERJ / IPPES, 2008.

TORRES, H.G., FERREIRA, M.P. e GOMES, S. Educação e segregação social: explorando as relações de vizinhança. In: MARQUES, E. e TORRES. H.G. (orgs.). São Paulo: segregação, pobreza e desigualdade. São Paulo: Editora do Senac, 2005, pp. 123-142.

VAILLANT, D. **Atraer y retener buenos profesionales en la profesión docente:** políticas en Latinoamérica. Revista de Educación, 2006, p. 117-140.

VAZQUEZ, D. A. Desigualdades interestaduais no financiamento da educação: o caso do FUNDEF. In: HOCHMAN, G; ARRETCHE, M. e MARQUES, E. (org). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2014, p. 245-274.

VÉRAS, M. P. B. **Trocando olhares:** uma introdução à construção sociológica da cidade, São Paulo, Educ/Studio Nobel, 2000.

GASTO AMBIENTAL NO ESTADO DO PARANÁ: UM ESTUDO SOBRE A INFLUÊNCIA DE FATORES POLÍTICOS NO CICLO ORÇAMENTÁRIO

Jessica Eloísa de Oliveira (UnB)
Benilson Borinelli (UEL)

INTRODUÇÃO

Desde a década de 1990, vários países e organizações internacionais têm realizado esforços para medir e monitorar os gastos ambientais no setor público (CEPAL, 2015). Em geral, tem-se tentado verificar como fatores econômicos, políticos, demográficos e aqueles relacionados à gravidade dos problemas ambientais influenciam os gastos públicos em meio ambiente e até que ponto esses gastos refletem os esforços dos governos para resolver os problemas ambientais. Os gastos e as decisões orçamentárias podem contribuir para análise do processo político em torno das deliberações que envolvem a alocação de recursos públicos no setor ambiental. A análise dos gastos pode indicar a origem, as prioridades dentro do campo específico e em relação a outras áreas, a continuidade de programas e ações, o processo político, as estratégias organizacionais de captação de recursos e de financiamento das agências ambientais (NEWMARK; WITKO, 2007; BORINELLI et al., 2011).

No Brasil, poucos estudos têm trabalhado com gastos ambientais (BORINELLI et al., 2011; OLIVEIRA, 2016). Na literatura internacional a análise dos gastos públicos ambientais é mais recorrente, mas, em sua maioria, os estudos envolvem análises quantitativas comparativas. Por meio de métodos quantitativos, os autores verificam a relação entre o maior ou menor investimento ambiental de acordo com algumas variáveis (riqueza, gravidade dos problemas, capacidade administrativa etc.). Considerando que o processo orçamentário se caracteriza pela forte incidência de aspectos políticos em contextos específicos, a análise em profundidade, qualitativa, não só é mais indicada como pode gerar importantes contribuições para uma melhor compreensão dos gastos ambientais. O gasto realizado na área ambiental é fruto de lutas políticas entre múltiplos atores em contextos específicos, quando importam a escassez de recursos do fundo público, a natureza das políticas em questão e os interesses políticos e econômicos dominantes. Neste artigo analisamos a influência de fatores políticos na alocação dos gastos em meio ambiente no ciclo orçamentário do estado do Paraná no período de 2003 a 2014. Realizamos uma pesquisa qualitativa, de caráter descritivo e exploratório, baseada nas categorias adotadas por Russel e Benson (2014): partidarismo, ideologia e preferências do público.

A análise dos fatores políticos que são ponderados no processo de decisão do gasto público estadual em meio ambiente pode trazer importantes contribuições teóricas e metodológicas, diante da relativa ausência de estudos sistemáticos sobre o tema. Dessa forma, este trabalho contribui para a maior compreensão e conhecimento da política ambiental estadual no Brasil, dando suporte a novos estudos empíricos e teóricos, particularmente para aqueles que buscam compreender e destacar os mais importantes fatores relacionados à definição dos gastos públicos estaduais. O estudo ainda oferece elementos para uma avaliação sistemática e crítica do processo de financiamento e desempenho das políticas ambientais. Ao chamar a atenção para a dimensão política do processo orçamentário, esperamos disponibilizar novas formas de acompanhamento e avaliação social da política ambiental, incentivar iniciativas de controle acadêmico e social desses gastos e a maior participação na promoção da sustentabilidade e da gestão ambiental.

O artigo está dividido em cinco seções. A seção dois engloba o quadro de referência teórica. Na seção três são apresentados os procedimentos metodológicos do estudo. Na seção quatro estão os resultados da pesquisa, primeiro referente à evolução da política e do gasto ambiental no Paraná, em seguida são apresentados os resultados e discussão para cada uma das categorias analisadas. As considerações finais estão na última seção.

QUADRO DE REFERÊNCIA TEÓRICA

Em um sentido normativo, a política ambiental pode ser entendida como o conjunto de regras jurídicas, organizações e instrumentos administrativos mobilizados pelo Estado e pela sociedade para administrar o uso e o acesso aos recursos naturais, espécies e serviços ambientais, com o objetivo de promover e manter padrões aceitáveis de qualidade ambiental em um determinado território. Portanto, as políticas ambientais se ocupam, geralmente, de uma grande variedade de temas e problemas presentes na quase totalidade das atividades humanas, e descritos recorrentemente como de alta complexidade, incertos e de caráter difuso pelo elevado grau de conflitos (BORINELLI, 2011). Na maior parte das vezes, esses conflitos geram e são gerados pela operação de sistemas regulatórios que impedem ou exigem elevados custos para atividades econômicas públicas e privadas, novas e tradicionais, para tratar de problemas como a poluição, o desmatamento, a proteção de biomas, a extinção de espécies, a perda da biodiversidade e as mudanças climáticas. Dessa forma, a política ambiental representa não só um sistema de regulação, aparelho administrativo, corpo de ideias e conhecimento especializado, mas também um espaço de contestação, decisão, concertação e confronto de interesses estatais e não-estatais, ambientalistas e antiambientalistas (DUIT; FEINDT; MEADOWCROFT, 2016).

A institucionalização da política ambiental nos países ocidentais, iniciada no final dos anos 1960, contou com a criação de corpo de leis, orçamentos, burocracias e contingentes de técnicos especializados e distribuídos nos poderes executivo, legislativo e judiciário. A partir dos anos 1980, o caráter centralizador da primeira fase da política ambiental é objeto de um conjunto de reformas, inspiradas pela crise do Estado, a ascensão de teses neoliberais e de democratização, visando a descentralização dessas políticas para forças de mercado, para instâncias de poder local e para organizações da sociedade civil. Esse movimento, que vem sendo descrito pelos fenômenos de desregulamentação e de re-regulamentação, em geral, vem apontando para uma retração e modificação do papel das políticas ambientais estatais, sem contudo eliminar o caráter conflituoso do tema e, por sua vez, a identificação do Estado como espaço de contestação e objeto de influência entre forças favoráveis e contrárias ao maior controle ambiental (NEVES, 2006; STEINER, 2011; BORINELLI, 2011).

A implementação de políticas ambientais implica na alocação de recursos orçamentários em atividades como o licenciamento e fiscalização de atividades econômicas, o monitoramento da qualidade ambiental, a criação e manutenção de unidades de conservação, a contratação de um quadro técnico especializado, e outras despesas de custeio para promover direitos e atribuições estabelecidas legalmente e em toda extensão territorial do estado. A disponibilização de recursos orçamentários não assegura a afetividade das políticas públicas, mas é condição indispensável para que isso possa acontecer, por exemplo, sustentando uma elevada capacidade e autonomia institucional (BACOT; DAWES, 1997), necessárias para manter, por exemplo, quadros técnicos quantitativa e qualitativamente adequados e sistemas de monitoramento e fiscalização ambiental.

Na literatura internacional, há vários estudos que buscam analisar o que os estados têm realizado na política ambiental e que fatores podem influenciar um maior ou menor desempenho nesse campo (BACOT; DAWES, 1997; NEWMARK; WITKO, 2007). Esses trabalhos são, em sua maioria, análises quantitativas inferenciais que utilizam os gastos como variável dependente, geralmente associada ao nível de engajamento ou pretensão dos governos em caráter ambiental. Nesses estudos, em geral, o gasto ambiental é tomado como função de diversos fatores que interagem nas unidades de governo, com destaque para a riqueza econômica, a gravidade do problema ambiental, demografia, capacidade administrativa, grupos de pressão, partidarismo e ideologia (BACOT; DAWES, 1997; NEWMARK; WITKO, 2007).

O estudo qualitativo realizado por Russel e Benson (2014) considerou a influência de fatores políticos (partidarismo, ideologia e preferências do público) na política ambiental via orçamento (orçamento verde). Inicialmente os autores fizeram um levantamento da literatura sobre orçamento para identificar argumentos-chave, incluindo a noção de que políticas de nível macro interferem na composição orçamental. Esse levantamento, então, foi utilizado para desenvolver um quadro analítico para explicar práticas orçamentárias (quadro 1). Essa estrutura foi empregada pelos autores para examinar o orçamento verde em duas das principais economias industrializadas: os Estados Unidos e o Reino Unido. Os principais resultados do estudo foram, em primeiro lugar, o partidarismo, quando visto historicamente, nem sempre segue padrões previsíveis esquerda-direita. Em segundo lugar, os veto *players* foram importantes, especialmente no sistema federal dos EUA, para definir a agenda do orçamento verde. Por fim, a aplicação da categoria preferências eleitorais na análise dos casos (EUA e Reino Unido) foi problemática.

Quadro 1 – Um quadro analítico-teórico para explicar o orçamento verde

Teoria	Atores-chave	Análise racional do orçamento verde
Política partidária	Partidos políticos	Preferências partidárias
Veto *players*	Atores com poder de veto	Distância ideológica Alternância ideológica
Preferência eleitoral	Público, governo	Demandas públicas

Fonte: Russel e Benson (2014)

No que se refere à composição do orçamento verde, Russel e Benson (2014, p. 247, tradução nossa) argumentam que duas previsões são possíveis sobre a influência do partidarismo. A primeira é que "[...] o alinhamento político-partidário do governo influência a alocação de recursos fiscais para o setor ambiental, embora [...] possa não refletir uma relação binária esquerda-direita". A segunda previsão é a de que a maneira como o montante é alocado nos programas ambientais também pode refletir preferências partidárias.

Os autores ainda analisam a ideologia no orçamento verde a partir do modelo de veto *players* de Tsebelis e Chang (2004). Veto *players* são agentes, institucionais ou partidários, que podem vetar a adoção de uma política, assim o acordo entre eles é necessário para uma mudança do *status quo*. Os veto *players* são divididos em dois grupos: partidários, partidos políticos que estão na coalizão governamental no poder, e institucionais, atores políticos cujo poder formal de veto é legalmente especificado pela Constituição. Segundo a teoria dos veto *players* mudanças deliberadas na estrutura dos orçamentos, quando o atual governo quer aumentar ou diminuir os gastos orçamentais e passar uma percentagem maior ou menor para alguma área, depende da composição dos governos (distância ideológica) e da diferença de posição ideológica entre o anterior e o atual governo (alternância ideológica). Quanto mais ideologicamente diversificada a coalizão de governo (maior distância ideológica entre os partidos), menos mudança ocorre na estrutura dos orçamentos. Além disso, quanto maior for a alternância, mais significativa a alteração na estrutura dos orçamentos (TSEBELIS; CHANG, 2004). Por fim, Russel e Benson (2014) argumentam que as preferências do público ou preferências do eleitorado moldam as políticas. Normalmente os governantes optam por questões com alto grau de homogeneidade da opinião pública, como a economia. Questões ambientais, até então, são negligenciadas, já que podem pressionar prioridades econômicas e de emprego. Cabe saber se o aumento da participação cidadã na gestão ambiental favorecerá ou prejudicará essa política.

Os partidos políticos "[...] servem como mediadores entre a sociedade e o Estado, uma vez que organizam os termos da competição eleitoral" (BARROS, 2015, p. 694). Essas instituições têm três funções básicas: 1) simplificar a escolha dos eleitores, 2) ajudar a recrutar líderes, e 3) participar da criação de maiorias organizando o governo e a oposição (BARROS, 2015). Um dos sistemas de classificação para partidos políticos constantemente utilizado é de acordo com sua inclinação ideológica no espectro político esquerda-direita. Na Europa, desde a Revolução Francesa, a esquerda passou a ser associada ao liberalismo e a direita ao conservadorismo. Desde então, com os acontecimentos e desdobramentos históricos, as categorias (esquerda e direita) passam a incorporar novos conteúdos e deslocar o posicionamento de outros (TAROUCO; MADEIRA, 2013).

Em 2019, o Brasil possui 33 partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral –TSE. Esse grande número de partidos políticos é constantemente considerado um problema do sistema político brasileiro devido à alta fragmentação do sistema partidário no país, a heterogeneidade das coligações e o personalismo na escolha eleitoral. Por esses motivos, há no Brasil a sensação de que os partidos políticos não têm um posicionamento ideológico definido (MADEIRA; TAROUCO, 2011). Tarouco e Madeira (2013), no entanto, afirmam que este diagnóstico destoa da grande semelhança no posicionamento político dos partidos encontrada nas diversas classificações da literatura. Portanto, segundo os autores, é possível identificar coerência no posicionamento de cada partido no espectro político. Tarouco e Madeira (2015) classificaram os partidos brasileiros no espectro esquerda-direita segundo seus estudiosos (Quadro 2).

Quadro 2 – Partidos políticos brasileiros registrados no TSE em 2019 e seu posicionamento no espectro político

SIGLA ATUAL/ SIGLA ANTERIOR	NOME	ESPECTRO POLÍTICO	Nº
PMDB/MDB	MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO	CENTRO	15
PTB	PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO	CENTRO-DIREITA	14
PDT	PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA	CENTRO-ESQUERDA	12
PT	PARTIDO DOS TRABALHADORES	CENTRO-ESQUERDA	13
DEM	DEMOCRATAS	DIREITA	25
PCdoB	PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL	ESQUERDA	65
PSB	PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO	CENTRO-ESQUERDA	40
PSDB	PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA	CENTRO-DIREITA	45
PTC	PARTIDO TRABALHISTA CRISTÃO	CENTRO-DIREITA	36
PSC	PARTIDO SOCIAL CRISTÃO	CENTRO-DIREITA	20
PMN	PARTIDO DA MOBILIZAÇÃO NACIONAL	CENTRO	33
PPS	PARTIDO POPULAR SOCIALISTA	CENTRO	23
PV	PARTIDO VERDE	CENTRO-ESQUERDA	43
AVANTE/PTdoB	AVANTE	CENTRO-DIREITA	70
PP	PARTIDO PROGRESSISTA	DIREITA	11
PSTU	PARTIDO SOCIALISTA DOS TRABALHADORES UNIFICADO	EXTREMA ESQUERDA	16
PCB	PARTIDO COMUNISTA BRASILEIRO	EXTREMA ESQUERDA	21
PRTB	PARTIDO RENOVADOR TRABALHISTA BRASILEIRO	CENTRO-DIREITA	28
PHS	PARTIDO HUMANISTA DA SOLIDARIEDADE	CENTRO	31
DC/PSDC	DEMOCRATA CRISTÃO	CENTRO-DIREITA	27
PCO	PARTIDO DA CAUSA OPERÁRIA	EXTREMA ESQUERDA	29
PODE/PTN	PODEMOS	CENTRO-DIREITA	19
PSL	PARTIDO SOCIAL LIBERAL	CENTRO-DIREITA	17
PRB	PARTIDO REPUBLICANO BRASILEIRO	CENTRO-DIREITA	10
PSOL	PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE	EXTREMA ESQUERDA	50
PL/PR	PARTIDO LIBERAL	CENTRO-DIREITA	22
PSD	PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO	NÃO CLASSIFICADOS NO ESTUDO DE TAROUCO E MADEIRA (2015)	55
PATRIOTA	PATRIOTA		51
PROS	PARTIDO REPUBLICANO DA ORDEM SOCIAL		90
SOLIDARIEDADE	SOLIDARIEDADE		77
NOVO	PARTIDO NOVO		30
REDE	REDE SUSTENTABILIDADE		18
PMB	PARTIDO DA MULHER BRASILEIRA		35

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do TSE e Tarouco e Madeira (2015)

O Partido Verde – PV foi criado em 1986 no Rio de Janeiro, fruto de uma reunião com ecologistas, artistas, intelectuais, ativistas do movimento antinuclear e ex-exilados políticos. O Partido Verde brasileiro, durante a Rio-92, promoveu o maior evento diplomático e político no que se refere à questão ambiental, a Primeira Reunião Planetária dos Verdes. A Conferência do Rio contribuiu para que a agenda ambiental fosse incorporada por diversos partidos políticos, principalmente pelos partidos de esquerda ou de orientação socialista. Todavia, como a agenda ambiental brasileira está diretamente vinculada à emergência dos temas ambientais e à evolução de uma agenda ecológica internacional, sua inserção nos programas partidários foi difusa. Afinal, ao contemplar temas da agenda verde em seus programas partidários, os partidos políticos se aproximam do seu eleitorado (BARROS, 2015).

Para analisar como os partidos políticos brasileiros incluem temas da agenda ambiental em seus programas partidários, Barros (2015) classificou a inserção das temáticas ambientais nos conteúdos oferecidos pelos partidos em seus websites em quatro grandes eixos: (1) desenvolvimento com sustentabilidade econômica, (2) preservação e conservação, (3) críticas ao sistema capitalista e sustentabilidade ecológica, (4) ecologia política, cultura urbana e cidadania ecológica. Dos 32 partidos que integraram o estudo, dois, SOLIDARIEDADE e PROS, não foram classificados por Barros (2015) nos eixos temáticos e 12 não incluem temáticas ambientais em seus programas partidários, ou seja, 37,5%. São eles: PSDB, PTC, PSC, PMN, PRP/PATRIOTA, AVANTE/PTdoB, PRTB, PHS, PTN/PODE, PSL, PR/PL e PPL.

No primeiro eixo ficaram os partidos que focam seus programas na sustentabilidade econômica e, portanto, são defensores do crescimento econômico, como MDB, PT, PRB e PSB. O segundo eixo, dos preservacionistas, reúne o PP, PSDC/DC, PSD, PTB, PPS e DEM, e corresponde à combinação da sustentabilidade econômica, social e ecológica. Os críticos ao sistema capitalista (terceiro eixo), PCdoB, PDT, PSOL, PCO, PSTU e PCB, priorizam em seus programas partidários as temáticas ambientais voltadas à sustentabilidade ecológica. Por fim, somente dois partidos, o PV e o PEN/PATRIOTA, relacionam as cinco dimensões da sustentabilidade (econômica, social, ecológica, cultural e espacial) nos seus programas partidários.

A questão ambiental, apesar de ser um tema transversal que é cada vez mais incorporado nos programas partidários, é tratada pelos partidos de acordo com suas preferências políticas. Diante disso, parece haver uma semelhança nos partidos entre a maneira de abordar as temáticas ambientais e seu posicionamento ideológico no espectro político. Os críticos ao sistema capitalista se encontram mais à esquerda do espectro, os desenvolvimentistas ficam em torno do centro e os preservacionistas à direita (BARROS, 2015). Portanto, espera-se que, assim como em estudos de outros países (LESTER; LOMBARD, 1990; LOMBARD, 1993), no Brasil, o posicionamento ideológico dos partidos políticos em exercício tenha influência sobre a política e os gastos ambientais estaduais.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este trabalho consiste em uma pesquisa qualitativa, de caráter descritivo e exploratório, cuja estratégia de investigação foi o estudo de caso interpretativo. A coleta e a análise dos dados foram divididas em duas fases. Na primeira fase buscamos descrever a evolução do gasto público em meio ambiente no estado do Paraná entre 2003 e 2014. Para tal, a coleta de dados foi realizada por meio de documentos de domínio público. Entre eles, documentos da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e o Balanço Geral do Estado do Paraná, fornecido pela Secretaria de Estado da Fazenda – PR. Os dados coletados sobre os gastos ambientais foram atualizados pelo Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M), calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), para maio de 2019 e analisados por meio da estatística descritiva.

Na segunda fase, para analisar a influência de fatores políticos na alocação dos gastos em meio ambiente do estado do Paraná no período de 2003 a 2014, utilizamos documentos de domínio público e entrevistas semiabertas. A entrevistas semiestruturadas foram realizadas com sete atores que participaram das fases do ciclo orçamentário. Entre os cargos que os entrevistados ocuparam durante período de análise têm-se os de Deputado Federal, Deputado Estadual, Presidente da Comissão de Ecologia e Meio Ambiente da Alep, Secretário da Comissão de Orçamento da Alep, Secretário do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, Presidente do IAP, Chefe de área do IAP, Técnico do IAP, Coordenador de Orçamento da Fazenda, Chefe da Corregedoria do Tribunal de Contas do Estado e Diretor Jurídico do Tribunal de Contas do Estado. As entrevistas foram realizadas no mês de março de 2016 nas cidades de Londrina e Curitiba. Nos dados coletados por meio de entrevistas, a técnica utilizada foi a análise de conteúdo.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esta seção está dividida em quatro itens. O primeiro busca descrever a evolução da política e dos gastos ambientais no estado do Paraná. As subseções seguintes apresentam os resultados e discussão para cada uma das categorias analisadas: partidarismo, ideologia e preferências do público.

A POLÍTICA E OS GASTOS AMBIENTAIS NO PARANÁ

O estado do Paraná está localizado na região sul do Brasil. Sua capital é a cidade de Curitiba. A população estimada do estado em 2018 foi de 11.348.937 habitantes com rendimento nominal mensal domiciliar per capita de R$ 1.607,00. O Paraná é a quinta maior economia do país com um PIB (Produto Interno Bruto) de R$ 401,6 bilhões, em 2016. O estado é o segundo maior produtor de grãos do Brasil com apenas 2,3% do território nacional (IBGE, 2019).

O Paraná possui uma grande diversidade de ecossistemas e está dividido em 16 grandes bacias hidrográficas. Os principais problemas ambientais do estado do Paraná são o uso intensivo de agrotóxicos, a erosão hídrica dos solos agrícolas e a consequente poluição dos mananciais, o desmatamento de florestas, os conflitos pelo uso da água em algumas bacias hidrográficas, os problemas de poluição do ar em regiões metropolitanas e a destinação do lixo urbano e rural que afeta a qualidade da água no estado (BRASIL, 2001; IPARDES, 2010; OLIVEIRA, 2016).

A política ambiental do estado do Paraná é coordenada pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMA) em conjunto com três autarquias: o Instituto Ambiental do Paraná (IAP), o Instituto de Terras, Cartografia e Geociências (ITCG) e o Instituto das Águas do Paraná (AGUASPARANA). O estado do Paraná já foi referência em políticas de meio ambiente, como o pioneirismo no ICMS ecológico, mas nas últimas décadas os órgãos ambientais do estado estão sucateados (OLIVEIRA, 2016). Conforme evidenciado nas falas dos entrevistados sobre o IAP, principal entidade ambiental do Paraná: "[...] teve um tempo em que o IAP ficou até sucateado, podemos dizer assim, em termos de pessoal, em termos de estrutura, em termos de equipamento" (ENTREVISTADO 2). "O IAP é absolutamente sucateado, falta recursos humanos, falta recursos financeiros, falta expertise, falta comando, falta gestão, falta comprometimento, ou seja, só falta, falta tudo" (ENTREVISTADO 5).

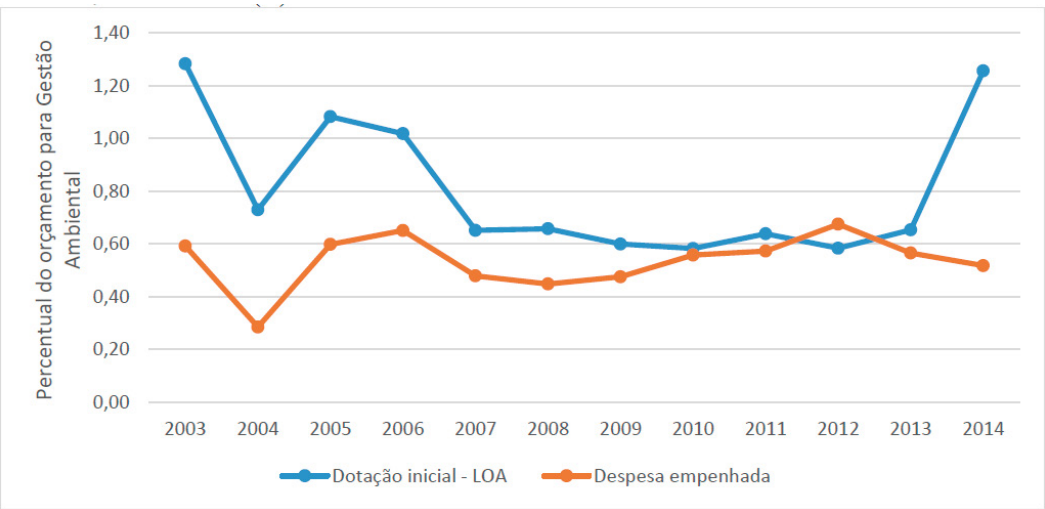
Em maio de 2015, os servidores dos órgãos ambientais do Paraná entraram em greve para solicitar, entre outras reivindicações, concurso público para recomposição do quadro de pessoal do setor ambiental. Dados apresentados pelo Sindicato Estadual dos Servidores Públicos da Agricultura, Meio Ambiente, Fundepar e Afins (2015), no período da greve, mostraram que em 1988 o IAP tinha em seu quadro 1.200 servidores e em 2015, apenas 521 servidores, dos quais 107 já possuíam o direito de obter aposentadoria imediata e 47 preencheram os requisitos no final do ano. Durante as últimas décadas não foram realizados concursos para reposição de pessoal nos órgãos ambientais do estado e essa é uma preocupação constantes dos técnicos que trabalham nas entidades. "Os nossos funcionários estão se aposentando e não vai ficar ninguém. Quem que vai ficar e apagar a luz? Quem que vai ser o último a fechar a porta e passar a chave e entregar a chave para alguém?" (ENTREVISTADO 3).

A falta de pessoal nos principais órgãos ambientais do estado do Paraná foi evidenciada na fala de vários entrevistados, mas os problemas dessa política não se restringem somente a este recurso. Os recursos financeiros destinados à área ambiental, por meio do processo orçamentário, também foram considerados insuficientes pelos entrevistados. "Eu te digo claramente, nunca, nunca teve recursos suficientes para responder minimamente pelo cuidado ambiental no Paraná, nunca teve. Em momento nenhum, nem nos bons tempos, em que a questão ambiental do Paraná era levada mais a sério, as verbas eram suficientes" (ENTREVISTADO 5).

O gasto ambiental do Paraná, no período de 2003 a 2014, representa, em média, 0,54% da despesa total empenhada no estado. Sendo que o menor percentual empenhado para a função Gestão Ambiental, no período de análise foi de 0,29%, no ano de 2004, e o maior foi de 0,68%, em 2012 (Gráfico 1). No ano de 2004, no entanto, houve uma concentração de despesas correntes do estado do Paraná na função Administração, o que resultou na queda dos valores orçamentários apresentados para diversas áreas, inclusive na função Gestão Ambiental. O segundo menor percentual alocado para o meio ambiente foi 0,45%, em 2008. Entre o início da análise, em 2003, e o final, em 2014, houve uma redução de 12,53% no percentual destinado para o meio ambiente no estado do Paraná. A função Gestão Ambiental, no período analisado, esteve entre as sete áreas que receberam os menores aportes orçamentários.

A dotação inicial para a função Gestão Ambiental, aprovado pela Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (ALEP) por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA), representou em média 0,81% das despesas totais fixadas. O máximo foi de 1,28%, em 2003, e o mínimo foi de 0,58%, em 2010 e 2012. Entre o valor aprovado pela ALEP e o empenhado na Gestão Ambiental há uma diferença significativa, em média 66,32% do que foi aprovado é empenhado (Gráfico 1). O maior corte orçamentário na área, sem considerar o ano de 2004, foi de 61,30%, em 2014. Apenas no ano de 2012 o orçamento aprovado na LOA foi inferior ao empenhado.

Gráfico 1 - Participação do gasto da função Gestão Ambiental nas despesas totais fixadas e empenhadas do estado do Paraná, de 2003 a 2014 (%)



Fonte: Elaborado pelos autores

Sabe-se que faz parte do processo orçamentário a revisão dos valores que são definidos na LOA devido a arrecadação inferior à esperada e a contingenciamentos (SILVA; JURAS; SOUZA, 2013). No entanto, o corte médio do orçamento total do estado fixado na LOA para o empenhado, no decorrerdos anos analisados, foi de 7,04%, sendo o máximo de 12,62%, em 2005. Os dados indicam que o orçamento para o meio ambiente no estado do Paraná apresenta cortes orçamentários acima da média. Segundo o Entrevistado 4, a área ambiental é uma das preferidas para se realizar cortes no orçamento. "[...] o orçamento, na área ambiental, ele é proposital no sentido de não ter, mas ele é prioritário na hora de cortar". "Infelizmente cortar investimento em meio ambiente, muitas vezes, dá um saldo eleitoral muito bom". Essas modificações entre o que é planejado e o que é liberado efetivamente no orçamento prejudicam a política ambiental. Os gestores não sabem quais programas serão executados e o orçamento assume caráter apenas cerimonial.

Os gastos ambientais paranaenses classificados por subfunção ajudam a evidenciar a descontinuidade de programas em determinadas áreas. As principais subfunções da função Gestão Ambiental no estado do Paraná são Preservação e Conservação Ambiental, Controle Ambiental, Recuperação de Áreas Degradadas e Recursos Hídricos. As demais subfunções englobam Ordenamento Territorial e Administração Geral. Na tabela 1 é apresentado quanto da função Gestão Ambiental foi destinado para cada subfunção. Nota-se que apenas as subfunções de Preservação e Conservação Ambiental e Controle Ambiental tiveram recursos alocados durante todo o período analisado. E mesmo estas apresentaram uma variação significativa a cada ano. As outras subfunções não apresentam continuidade e passam períodos sem nenhum investimento. Ao considerar que cada subfunção engloba uma quantidade de programas e projetos da área ambiental, percebe-se que estes também não têm continuidade. "[...] muitos programas que estavam em andamento foram interrompidos. Interrompidos também pela falta de recursos que deixaram de existir" (ENTREVISTADO 4).

Tabela 1 – Percentual gasto por subfunção da Gestão Ambiental, de 2003 a 2014

Ano	Preservação e Conservação Ambiental	Controle Ambiental	Recuperação de Áreas Degradadas	Recursos Hídricos	Demais Subfunções
2003	69,92%	9,71%	18,51%	-	1,87%
2004	14,64%	70,91%	11,33%	-	3,11%
2005	32,44%	64,78%	2,78%	-	-
2006	32,49%	65,40%	2,11%	-	-
2007	33,20%	66,78%	0,02%	-	-
2008	34,26%	65,74%	-	-	-
2009	27,77%	70,17%	2,07%	-	-
2010	42,24%	57,76%	-	-	-
2011	46,92%	52,76%	-	0,32%	-
2012	39,17%	44,76%	-	15,79%	0,28%
2013	42,93%	46,51%	-	9,75%	0,81%
2014	42,68%	53,40%	-	3,78%	0,13%
Média	38,22%	55,73%	3,07%	2,47%	0,52%

Fonte: Elaborada pelos autores

A análise do gasto ambiental do estado do Paraná por categoria econômica (despesas correntes e de capital) e natureza da despesa (pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes, investimentos e inversões financeiras) indicou que a maioria dos recursos foi destinada para pagamento de pessoal e encargos: 46,40% em média. O gasto com pessoal e encargos somado as outras despesas correntes representaram, em média, 82,17% do gasto ambiental paranaense no período de 2003 a 2014. As despesas de capital, que englobam investimentos e inversões financeiras, corresponderam a 17,83%, em média, do orçamento ambiental do Paraná. Segundo o Entrevistado 6 "o investimento é importante, mas enquanto o custeio continua alto desta forma, despesa com pessoal e folha de pagamento continuarem consumindo todos os recursos, a gente vai investir pouco mesmo".

A política ambiental do Paraná enfrenta problemas adicionais, como o desvio de recursos de seus fundos. A Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMA possui dois fundos vinculados a ela, o Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FRHI, gerido pelo Instituto das Águas do Paraná, e o Fundo Estadual do Meio Ambiente – FEMA, administrado pelo Instituto Ambiental do Paraná – IAP. Esses fundos, basicamente, são constituídos por receitas vinculadas ao meio ambiente e aos recursos hídricos, que devem ser alocadas nessas áreas específicas, conforme a legislação que os instituiu, lei nº 12.726, de 26 de novembro de 1999, e lei nº 12.945, de 05 de setembro de 2000 (PARANÁ, 1999; 2000).

Os fundos, prioritariamente, devem destinar suas receitas para programas, projetos e investimentos na sua área. Entretanto, não é o que vem acontecendo com os fundos vinculados à área ambiental no Paraná. Em 2015, em meio à crise fiscal do estado do Paraná, o desvio de função do FRHI e do FEMA ficou mais evidente. Com base na Lei 18.375, de 2014, todos os recursos das dotações iniciais feitas para esses fundos foram cancelados e/ou transferidos para suplementação de despesasem seu órgão gestor, inclusive, de acordo com o Art. 2.º da mesma lei, "[...] poderão ser utilizados para o pagamento de despesas de qualquer natureza, inclusive pessoal e encargos sociais" (PARANÁ,2014).

O FRHI, no ano de 2015, tinha R$ 42.356.550,00 em dotação inicial, sendo 47% destinados às despesas correntes e 53% a despesas de capital. O decreto 1.024 de 2015 cancelou R$ 20.256.550,00 (48%) das dotações iniciais do fundo e os transferiu para suplementação de despesas do AGUASPARANA. Os R$ 22.100.000,00 restantes foram declarados como excesso de arrecadação do fundo e transferidos para o Instituto das Águas do Paraná pelo decreto 1.025 de 2015. Nessa transição, R$ 5.525.000,00 dos investimentos que deveriam ter sido transferidos do FRHI para a gestão de recursos hídricos nos municípios foram aplicados em despesas de pessoal e encargos sociais do AGUASPARANA. Os recursos do fundo, pelo menos a maior parte, teriam que ser aplicados em programas e projetos para desenvolvimento da área em questão e não para custeio de seu órgão gestor. No entanto, no ano de 2015, 60% das receitas do FRHI foram empregadas para o pagamento de despesas de custeio de manutenção das atividades do Instituto das Águas do Paraná.

No Fundo Estadual do Meio Ambiente – FEMA, o quadro não é diferente e começou há mais tempo. Já em 2003, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, ao analisar a prestação de contas do governo Jaime Lerner de 2002, alertava que se estava usando os recursos do FEMA para outros fins que não os estabelecidos em lei (PARANÁ, 2003). Em 2015, cerca de 25% da dotação inicial do FEMA, de R$ 10.449.380,00, foi cancelada e transferida para o IAP pelo decreto 1.026 de 2015. O restante, R$ 7.849.300,00, foi transferido para suplementação de despesas do mesmo órgão pelo decreto 1.027, de 2015. O Instituto Ambiental do Paraná realocou R$ 1.800.000,00, inicialmente destinados a investimentos com obras e instalações, para despesas com pessoal e encargos sociais. As despesas correntes ou de custeio que, na dotação inicial do FEMA, representavam 50% dos recursos, passaram a representar 67% dos gastos.

> Para que não houvesse falta de dinheiro para folha de pagamento, para não sei o quê, se recolheu todos esses fundos. E aí para fazer caixa para você poder pagar a folhade pagamento no final do mês de todos os funcionários, dos funcionários públicos, dos professores, da Polícia Militar, da saúde. Porque não tem recurso suficiente. Houve uma queda de arrecadação nisso tudo e daí o que o secretário da fazenda imaginou "ah tem dinheiro parado lá no IAP", mas esse dinheiro é carimbado, tem uma lei que diz que tem que ser usado em meio ambiente. "Não, mas passa tudo para lá, nós utilizamos, quando precisar a gente libera". Mas nem sempre o estado vai ter disponibilidade corrente de caixa para liberar o dinheiro que estava lá (ENTREVISTADO 3).

Considerando que a maior parte das receitas desses fundos são provenientes de multas por infrações ambientais e de recursos externos para investimento na área em questão, é razoável que sua destinação seja para despesas de capital. Um desvio de função do fundo fica claro quando nas próprias dotações iniciais dos fundos, aproximadamente, metade das despesas já era destinada para custeio e esse percentual só aumentou com a transferência de investimentos para pagamento de pessoal e encargos sociais. Ou seja, desvio da função inicial do órgão já existia nas suas dotações iniciais. A crise fiscaldo estado levou a uma maior restrição às condições de financiamento da política ambiental.

De um modo geral os recursos alocados no setor ambiental têm se mostrado reduzidos, instáveis e insuficientes. Embora em valores absolutos o orçamento para área tenha crescido de R$ 160.243.620, em 2003, para R$ 238.905.708, em 2014, todo o orçamento estadual do Paraná cresceu e a área ambiental não acompanhou este aumento. Em termos relativos, valores percentuais, houve uma queda de 13% no orçamento para função Gestão Ambiental entre 2003 e2014, indicando a perda de importância do setor no orçamento geral. A insuficiência de recursos foi constatada, diante da sua inerente complexidade, na evolução quantitativa e nas demandas não ou mal atendidas.

PARTIDARISMO

O estado do Paraná elegeu, nas eleições de 2002, 2006 e 2010, um total de 257 candidatos, sendo 5 Senadores, 90 Deputados Federais e 162 Deputados Estaduais. Os políticos eleitos estão divididos em 17 partidos políticos. Entre o total de candidatos eleitos, 82% estão filiados a apenas sete partidos (MDB, PT, PSDB, DEM, PP, PPS, PDT). O Movimento Democrático Brasileiro (MDB), junto com o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) representam, em média, metade das cadeiras políticas assumidas após as eleições de 2002, 2006 e 2010.

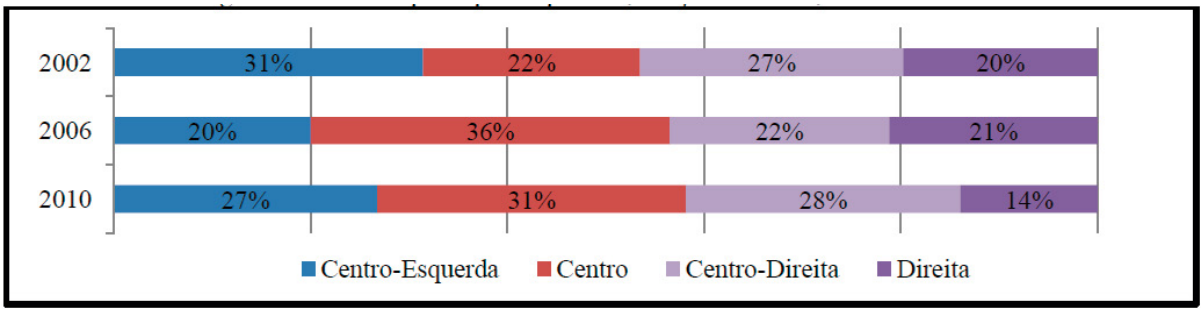
O Paraná tem partidos que predominam no cenário político nos últimos anos, indicando uma polarização em dois grupos políticos. Desde o processo de redemocratização e o retorno das eleições diretas para governador dos estados em 1982, dois principais grupos vem se revezando na condução do Poder Executivo paranaense. Um liderado pelo MDB, de linha centro-esquerda, e outro, liderado pelos partidos PDT[1], DEM e, após 2010, PSDB, de direita.

Tomando a classificação de Tarouco e Madeira (2015) como referência, foi possível constatar que, no agrupamento por espectro político, nenhum partido de extrema esquerda e de esquerda elegeu representantes para o estado do Paraná nas eleições de 2002, 2006 e 2010 (Gráfico 2). Considerando que os partidos de esquerda ou de orientação socialista estão historicamente vinculados aos movimentos ecológicos (BARROS, 2015) e são mais sensíveis a essas demandas, o quadro geral de apoio a tais demandas é menos provável no estado do Paraná.

> Na análise dos eleitos por espectro político, apresentada no gráfico 2, a direita e a centro-direita possuem em média 44% das cadeiras parlamentares a que o Paraná tem direito, seguida pelo centro (30%) e a centro-esquerda (26%). O centro somado aos partidos de centro-direita e de direita representaram 74% dos parlamentares do estado no período de 2003 a 2014, ou seja, quase dois terços. Os dados apontam que o estado do Paraná é, predominantemente, de direita. O grupo dos Deputados Federais foi o que mais possuiu representantes à direita do espectro político, quase 50%.

[1]Vale ressaltar que os partidos assumem posições distintas em cada estado e ao longo do tempo. O PDT, por exemplo, apesar de já ter sido classificado nacionalmente como um partido de centro-esquerda, no estado do Paraná tem abrigado políticos reconhecidos como de direita. Esse foi o partido no qual se elegeu, pela primeira vez, como governador Jaime Lerner, que já foi da Arena e do DEM, partidos invariavelmente de direita.

Gráfico 2 – Divisão global dos eleitos por espectro político, eleições de 2002, 2006 e 2010



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do TSE das respectivas eleições e Tarouco e Madeira (2015)

No caso do estado do Paraná, posições tendencialmente mais conservadoras gozam de grande aceitação no cenário político que até os parlamentares posicionados na centro-esquerda do espectro acabam defendendo ideias comumente associadas à direita, como o apoio à liberdade em detrimento da igualdade (PERISSINOTTO; BRAUNERT, 2007). Entre a elite partidária do estado (presidentes de partidos políticos) que se auto posicionavam como de centro-esquerda, predominava a defesa de ideias que priorizavam liberdade em relação à igualdade e a não intervenção do Estado na economia (BRAUNERT; ALMEIDA, 2007).

Os deputados eleitos no estado do Paraná têm um forte vínculo com o setor agropecuário. O Paraná é um estado com expressiva produção econômica ligada ao *agribussiness*: com 2,3% do território nacional, é o segundo maior produtor de grãos do país (IBGE, 2019). "Então você fazer uma política ambiental sustentável dentro do estado, você tem um impacto muito forte de rejeição dos setores agrícolas, que querem avançar sempre em áreas para produzir, não pensando na sustentabilidade da própria atividade econômica" (ENTREVISTADO 4). No Congresso Nacional, o Paraná foi o estado que teve o maior número de Deputados Federais na bancada ruralista em duas legislações consecutivas, 2006 e 2010 (VIGNA, 2010). Empresas ligadas ao agronegócio foram as principais financiadoras de campanha dos Deputados Federais do Paraná em 2010, cerca de 39% da arrecadação veio do setor (GONÇALVES, 2010). Este é um cenário político desfavorável, em sua grande maioria, às temáticas ambientais.

Outro aspecto que pode auxiliar na compreensão da influência do partidarismo na política ambiental do estado é como os partidos políticos incluem temas da agenda ambiental em seus programas partidários. Barros (2015) classificou a inserção das temáticas ambientais nos conteúdos oferecidos pelos partidos em seus *websites*. Os partidos que não tratam da questão ambiental em seus programas partidários e os de perfil desenvolvimentista, que são os menos favoráveis à agenda ambiental por colocarem o desenvolvimento econômico em primeiro plano, somam 11 dos 17 partidos políticos com candidatos eleitos no Paraná entre 2002 e 2010. Essas legendas juntas elegeram 63% dos 257 representantes do Paraná entre Deputados e Senadores. Esse grupo ainda conta com as três maiores legendas partidárias do estado, MDB, PT e PSDB (BARROS, 2015; OLIVEIRA, 2016).

Tratando-se do Poder Executivo, dois partidos estiveram à frente do governo estadual, o MDB e o PSDB. O MDB elegeu em 2002 e em 2006 o governador Roberto Requião de Mello e Silva. Esse partido se posiciona no centro do espectro político e seu programa partidário em relação à temática ambiental é desenvolvimentista. O PSDB elegeu Carlos Alberto Richa para governador em 2010. O partido se posiciona na centro-direita e não trata de temáticas ambientais no seu programa partidário. Como o estado do Paraná, no período de 2003 a 2014, não esteve sob a gestão de um governante à esquerda do espectro político, tampouco esse posicionamento representou a maioria entre os Deputados Estaduais e Federais, não é possível afirmar que o alinhamento partidário mais à esquerda iria necessariamente exercer uma influência favorável ao orçamento ambiental. Todavia, é plausível supor que, diante dos dados sobre o gasto ambiental no estado, a direita e o grupo de políticos que representam o estado, em sua maioria, não têm sido adeptos ao fortalecimento das políticas ambientais.

No Paraná, assim como no estudo de Russel e Benson (2014), o alinhamento políticopartidário do governo parece influenciar a alocação de recursos para o setor ambiental. Durante o período de análise, os representantes eleitos no Paraná foram, em sua maioria, de partidos políticos de direita e relativamente desinteressados nas políticas ambientais. Gastos com o meio ambiente, portanto, caíram, foram instáveis e insuficientes para atender às novas demandas ambientais entre 2003 e 2014, além de sofrerem cortes expressivos. No geral, pode-se afirmar que, conforme as previsões teóricas de Russel e Benson (2014), o gasto ambiental no estado do Paraná segue preferências partidárias. Isso nãosignifica afirmar que apenas o partidarismo influencia a decisão sobre gastos ambientais, tampouco é o fator mais importante, mas pode contribuir na compreensão das decisões críticas sobre a política ambiental.

IDEOLOGIA

Neste item são apresentadas as coligações partidárias que se formaram durante as eleições de 2002, 2006 e 2010 no Paraná para os cargos de Deputado Estadual e Governador. A partir delas foi feita uma análise da distância e da alternância ideológica entre os veto *players* do estado por espectro político e por perfil partidário ambiental.

DISTANCIAMENTO IDEOLÓGICO

No Paraná, durante as eleições ocorridas no período em análise, 14 coligações diferentes elegeram Deputados Estaduais, seis formadas em 2002 e quatro em cada uma das eleições seguintes, 2006 e 2010. Outros cinco partidos elegeram representantes sem coligações: MDB em 2002 e 2006, PSDB em 2006, PV e PSB em 2006 e 2010 e PPS em 2010. Entre as coligações, apenas duas (14%) possuem todos os partidos posicionados no mesmo eixo do espectro ideológico esquerda-direita. Metade das coligações tem partidos posicionados a pelo menos três eixos de distância no espectro esquerda- direita. Ainda 36% das coligações têm partidos com, no mínimo, quatro eixos de distância, como, por exemplo, a coligação formada em 2002 pelo PDT, PTB, PTN/PODE, PPB/PP, PRP/PATRIOTA e AVANTE/PTdoB, que possui partidos do eixo ideológico centro-esquerda até direita.

Os dados apontam que a Assembleia Legislativa do Paraná possui coligações de governo diversificadas, o que leva a uma maior distância ideológica entre os veto *players* partidários. Segundo Tsebelis e Chang (2004), quando a distância ideológica entre os veto *players* aumenta, a estabilidade política do governo também aumenta e ocorrem mudanças menores na estrutura dos orçamentos. Coligações homogêneas são mais propensas a realizar mudanças significativas do *status quo*, visto que seu distanciamento ideológico é menor e os veto *players* têm maiores probabilidades de chegar a consensos. O orçamento ambiental do Paraná durante o período em que coligações diversificadas elegeram representantes não teve mudanças significativas. A distância ideológica entre os representantes eleitos no período pode ser uma explicação para esse cenário de pequenas mudanças no orçamento ambiental paranaense.

Outro aspecto é o grande vínculo dos Deputados Estaduais do Paraná com sua base eleitoral. "[...] o legislativo de forma geral, hoje, embora existam partidos de apoio, de base, de oposição etc., eles são muito vinculados a municípios. Restaram poucos, eu acho, políticos que são ligados a uma bandeira ideológica" (ENTREVISTADO 6). Buscando atender demandas específicas, como as carências sociais e demandas de grupos de interesse das quais dependem as suas reeleições, os deputados tendem a relegar questões mais abrangentes, e cujos beneficiários não são identificados facilmente, como o meio ambiente. Diante disso, políticas de meio ambiente acabam sendo postergadas perante políticas com resultados de fácil materialização, mensuração e com considerável retorno eleitoral (saúde, segurança, educação).

Além do distanciamento ideológico das coligações no espectro político esquerda-direita, buscamos verificar se o perfil partidário ambiental destas no período foi homogêneo ou diversificado. Para tal, utilizamos, novamente, a classificação de Barros (2015), que dividiu os partidos em cinco perfis de acordo com a agenda ambiental presente em seus programas partidários. Os perfis partidários ambientais foram numerados de 1 a 5, sendo que 1 representa aqueles partidos que não tratam de temáticas ambientais em seus programas partidários e 5, os ecologistas sistêmicos. Ou seja, uma numeração maior significa um perfil partidário mais vinculado com as temáticas ambientais.

A maioria das coligações do Paraná (57%) era composta por partidos posicionados a pelo menos três perfis ambientais partidários de distância, dos quais 50% está separado até por quatro perfis, como a coligação formada na eleição de 2006 pelo PT, PHS, PL, PAN/PTB, PRB e PCdoB, que tem partidos do perfil 1 até o 4, ou seja, daqueles que não tratam de temáticas ambientais nos seus programas partidários até os críticos ao sistema capitalista. As coligações em que todos os partidos pertencem a um mesmo perfil partidário ambiental representam 21% do total. Ainda, 79% das coligações têm pelo menos um partido do perfil 1, aquele que não trata de temáticas ambientais. Esse distanciamento entre as visões ambientais dentro das coligações é tão prejudicial para o orçamento da área ambiental quanto o distanciamento ideológico no espectro esquerda-direita.

Quanto ao Poder Executivo, nas coligações governamentais, os três governadores eleitos no Paraná no período de análise apresentaram alianças distintas. Em 2010, o candidato Carlos Alberto Richa (PSDB) foi eleito com uma coligação composta por 14 partidos (PSDB, DEM, PSB, PP, PPS, PTB, PMN, PHS, PTC, PSDC/DC, PRP/PATRIOTA, PTN/PODE, PSL e PRB). Desses partidos, 7% de centro-esquerda, 21% de centro, 57% de centro-direita e 14% de direita. A coligação de Richa era composta por partidos de toda a ideologia esquerda-direita eleita no Paraná em 2010. Com relação ao perfil partidário ambiental, a coligação possuía perfis de 1 a 3, com 50% de partidos que não tratam de temáticas ambientais nos programas partidários, 14% desenvolvimentistas e 36% preservacionistas.

> [...] a sustentação, a base política hoje dos nossos governantes ela é muito frágil. Se eu te perguntar quantos partidos formaram a aliança para eleger o Beto Richa. [...] E aí quando vai se formar o governo cada um quer o seu pedaço. Cada um quer uma fatia desse governo. "Ah eu consegui 10 mil votos, 15 mil votos para te eleger. Eu quero uma secretaria, uma autarquia, um departamento, uma divisão, uma diretoria." É isso que ocorre. Então na realidade hoje é um pluralismo de partidos que muitas vezes acaba interferindo internamente aqui para nós [no IAP] (ENTREVISTADO 3).

Nas eleições anteriores, o candidato Roberto Requião de Mello e Silva (MDB) foi eleito sem coligação em 2002 e com uma coligação composta por dois partidos (MDB e PSC) em 2006. Cada partido pertence a um espectro político (centro e centro-direita) e a um perfil partidário ambiental (1 e 2). Essa composição favorece mudanças no orçamento e, apesar de não se refletir expressivamente no gasto ambiental, o governo do Roberto Requião, na opinião dos entrevistados, teve um cuidado maior no trato das questões ambientais, conforme será discutido no próximo item.

Os resultados encontrados neste trabalho estão de acordo com as suposições teóricas sobre o distanciamento ideológico entre os veto *players* (TSEBELIS; CHANG, 2004). Assim como no estudo de Russel e Benson (2014), os veto *players* foram importantes na definição do orçamento para a área ambiental no estado do Paraná. Os deputados estaduais que tinham o poder de vetar o orçamento durante o ciclo orçamentário, veto *players* institucionais, formaram, nas eleições de 2002, 2006 e 2010, coligações com um distanciamento ideológico considerável dentro do espectro político, o que diminuiu a possibilidade de mudanças no orçamento (TSEBELIS; CHANG, 2004; RUSSEL; BENSON, 2014). Considerando a atuação do legislativo paranaense durante o ciclo orçamentário, apresentado anteriormente, o pressuposto teórico se confirmou pelo menos para a área ambiental. Se tratando do perfil partidário ambiental, o distanciamento entre os vetos *players* institucionais foi ainda maior. Os vetos *players* partidários, partidos políticos da coligação governamental, estiveram mais distantes na coligação do governador Richa do que na do Requião. O cenário político-ideológico no Paraná, de 2002 a 2014, não foi favorável para uma mudança no orçamento ambiental e, de fato, se tratando do gastona área ambiental, nenhuma alteração expressiva se deu no período.

ALTERNÂNCIA IDEOLÓGICA

Acerca da alternância ideológica, considerando o período de análise, foi na eleição de 2010 que houve uma mudança mais significativa no governo do estado, de Requião (MDB) para Richa (PSDB). Contudo, foi de um partido de centro para centro-direita e de um perfil desenvolvimentista para um que não trata da temática ambiental. Tal mudança não foi significativa a ponto de refletir no orçamento ambiental do estado. O governo do MDB gastou em média 0,54% do orçamento estadual em meio ambiente, sem considerar o ano de 2004, e o PSDB, no período de quatro anos, 0,58%. No primeiro mandato, o governador Roberto Requião (2003-2006) gastou em média 0,61% do orçamento estadual na área ambiental, excluindo-se 2004. No segundo (2007-2010), a média caiu para 0,49% do orçamento. Durante os dois mandatos do governador Roberto Requião, os maiores gastos foram em anos eleitorais (2006 e 2010).

Ainda que a alternância ideológica no espectro político e no perfil partidário não seja expressiva e não tenha se refletido no gasto ambiental, segundo os entrevistados, houve diferenças consideráveis entre os governos no modo de conduzir a política ambiental do estado. O governo de Requião,segundo alguns entrevistados, teve uma preocupação maior com as políticas de meio ambiente se comparado ao governo de Richa, conforme trechos das entrevistas abaixo.

> O PMDB [MDB], com o Requião, foi muito mais voltado às causas ambientais do que o governo Beto Richa, isso eu não tenho a mínima dúvida [...] Eu tive muito mais facilidade em sensibilizar o governador para programas que deram resultados muito positivos do que com o Beto Richa, com Beto Richa, [...] eu não sensibilizei absolutamente nada (ENTREVISTADO 1).

> Eu entendo, também, que era um grupo menos vinculado aos grandes negócios, ao grande negócio do Paraná. Eu acho que o PMDB [MDB] era menos influenciado, também era influenciado, mas um pouco menos. Eu acho que a agricultura tinha um espaço com mais crítica com relação às questões ambientais no governo do Requião. Ele tinha um cuidado maior, ele tinha a Força Verde, tanto é que o Requião perdeu muito voto por conta disso (ENTREVISTADO 5).

A principal crítica dos entrevistados em relação ao governo Richa foi a não renovação do convênio entre o IAP e o Batalhão de Polícia Ambiental do Paraná (Força Verde). O convênio ficou sem renovação de novembro de 2011 até setembro de 2016 e, sem ele, os policiais da Força Verde não podiam lavrar multas ambientais. O IAP, que já tem o quadro de funcionários defasado, deixou de contar com o apoio de 520 policiais do Batalhão Ambiental para fiscalização no período (MILAN; MARTINS, 2012; BREMBATTI, 2015). Esse parece ser um dos indícios da falta de compromisso do governo Richa com a área ambiental. Contudo, vale dizer que um dos entrevistados considerou o governo Richa mais aberto às causas ambientais que o de Requião. "Essa gestão é muito mais acessível, muito mais aberta para o diálogo, muito mais acessível para aceitar as mudanças, as atualizações, bem mais acessível. Governador anterior acho que não queria nem ouvir falar em IAP" (ENTREVISTADO 2).

Ressalta-se que este trabalho não procurou avaliar os governos. Isso demandaria outra pesquisa.

No entanto, algumas evidências mostram que o governo de Requião é reconhecido por características centralizadoras, estatismo (estado forte) (LIMA, 2006; PERISSINOTTO, 2008) e maior rigor na aplicação da legislação ambiental. Por outro lado, o governo de Richa, pela composição partidária e ideológica da sua base de apoio, parece ser mais sensível e ter um compromisso com os interesses antiambientais. Assim como as legislações ambientais são inúteis sem o financiamento necessário para se realizar os objetivos estabelecidos, o gasto ambiental sem o comprometimento do governo em executar a regulamentação ambiental é insuficiente para a efetividade das políticas de meio ambiente (LOMBARD, 1993; BACOT; DAWES, 1997; DALEY; GARAND, 2005).

O governo Richa, em 2012, tentou extinguir o batalhão da polícia ambiental (BRAGANÇA; LÁZARO, 2012; BREMBATTI, 2012) e, no final de seu governo, em 2014, um projeto de autoria dos deputados[2] da sua base de apoio na ALEP, que são representantes do setor industrial e da agroindústria, revogou a Lei de Auditoria Ambiental Compulsória (Lei 13.448/02) e os artigos 7º e o 63º da lei nº 11.054/95, que dispõe sobre a Lei Florestal do Estado, sem apresentar substitutivos (MORETTI, 2015; BATTISTELLI, 2014). Embora isso possa caracterizar um movimento de desregulamentação, aliado ao desmonte das instituições ambientais ocorrido em todo o período de análise, uma abordagem mais abrangente sobre o posicionamento dos dois governos necessita de investigações com maior profundidade.

No estado, no período analisado, há uma fraca institucionalização da política ambiental nos partidos e no governo, conforme indícios apresentados anteriormente. Nesse cenário, preferências e convicções pessoais dos governantes acabaram por influenciar a política ambiental do estado e seu orçamento. Isso foi perceptível em alguns relatos dos entrevistados. "Eu vou personalizar isso nafigura do Beto Richa e do Requião e tomando cuidado para ser isenta, tá. [...] o Requião e daí se personaliza em cima do PMDB [MDB], eu acho, eu entendo que eles tenham um compromisso maior com a questão ambiental" (ENTREVISTADO 5).

> Tem influenciado a partir do momento que o PMDB, com a área ambiental, é mais compromissado que o PSDB. Mas esse compromisso não está vinculado ao estatuto ou as diretrizes do partido e sim ao governante. [...] Então isso tem muito a ver com o governante, a política brasileira é muito personalizada no chefe do executivo (ENTREVISTADO 4).

O personalismo político dos governantes no estado do Paraná não é exclusividade do século XXI. Oliveira (1998), ao estudar o processo político-partidário do Paraná entre 1979 e 1990, já observou que os maiores partidos políticos do estado, naquela época, não se caracterizavam por sua preocupação com o fortalecimento programático ou organização de suas bases políticas, mas pela desagregação interna e um profundo personalismo. Nesse caso, a política ambiental fica suscetível às preferências pessoais de um governante e ao casuísmo e menos aos programas do partido ou do governo e à legislação, comprometendo a existência e a continuidade de políticas de longo prazo.

Diferente da análise feita por Russel e Benson (2014) dos EUA, na qual verificou-se um "abismo" ideológico (grande alternância ideológica) entre os chefes do Executivo, não houve no Paraná uma alternância significativa entre as posições ideológicas dos governantes no espectro político e no perfil partidário e, portanto, conforme proposto pelo modelo teórico, não ocorreram mudanças expressivas no orçamento ambiental do estado (TSEBELIS; CHANG, 2004; RUSSEL; BENSON, 2014).

A análise ideológica dos veto *players* no Paraná mostrou que há um grande distanciamento ideológico entre eles e nenhuma alternância significativa dos governos a ponto de contribuir para mudanças na estrutura do orçamento ambiental estadual. O distanciamento e a alternância ideológica dos veto *players*, entre as eleições de 2002 e 2010, estão longe de serem ideais para as mudanças necessárias na política e no orçamento ambiental estadual e isso fica mais explícito nas entrevistas e com a análise do orçamento ambiental do estado.

[2] Plauto Miró Guimarães (DEM), Ademar Traiano (PSDB), Pedro Lupion (DEM) e Bernardo Ribas Carli (PSDB).

PREFERÊNCIAS DO PÚBLICO

Este item busca apresentar como o meio ambiente é visto pela opinião pública paranaense. Em democracias, as preferências dos eleitores favorecem a alocação de recursos para determinadas políticas (RUSSEL; BENSON, 2014). Uma pesquisa de opinião em âmbito nacional foi realizada pela Confederação Nacional da Indústria – CNI (2014) em parceria com o Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE) com o objetivo de identificar os problemas e prioridades do Brasil para 2014. Nessa pesquisa, saúde foi apontada pela maioria dos entrevistados (58%) como o principal problema do Brasil, seguida por segurança pública (39%), drogas (33%), educação (31%) e corrupção (27%). O meio ambiente foi assinalado por apenas 2% dos entrevistados, ocupando a 23ª posição entre os problemas mais relevantes no Brasil. Em relação às prioridades definidas pelos brasileiros para as ações e políticas do governo federal, "melhorar os serviços de saúde" foi escolhida por praticamente metade da população (49%), em segundo lugar, "combater a violência e a criminalidade" com 31% das assinalações e em terceiro, "melhorar a qualidade da educação" com 28%. Para apenas 2% dos entrevistados "promover políticas de proteção ao meio ambiente" deve ser uma prioridade para o Governo Federal, ficando na 20º posição da lista com 22 opções. Nota-se que as prioridades elencadas estão relacionadas aos problemas mencionados.

Os paranaenses entrevistados na pesquisa da Confederação Nacional da Indústria (CNI) também assinalaram os mesmos cinco itens apontados pela maioria dos entrevistados (saúde, segurança pública, corrupção, drogas e educação) como os principais problemas do Brasil e de seu estado. O meio ambiente, por sua vez, ficou na 25ª posição dos problemas no Brasil e na 22ª posição dos problemas no estado, segundo os paranaenses; o mesmo foi assinalado por 1% dos entrevistados nos dois níveis de governo. Pode parecer que o meio ambiente é um problema mais importante no nível estadual que no federal segundo os paranaenses, devido a sua posição; entretanto, é importante ressaltar que o ranking nacional possuía 27 itens que podem ser assinalados como problemas, enquanto o estadual possuía 24. As principais prioridades, segundo os paranaenses, para o Governo Federal são semelhantes às apresentadas anteriormente, com exceção da terceira posição, que passa a ser "aumentar o combate às drogas" (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2014).

O Instituto Paraná Pesquisas fez um levantamento em 2009 de quais deveriam ser as prioridades para o próximo governador do Paraná segundo a opinião pública. A saúde teve a maior citação entre os entrevistados, com 59%, seguida por segurança pública, com 32%, e educação, com 30%. O meio ambiente não apareceu entre as 12 áreas citadas pelos paranaenses (FÊLIX, 2009). Em outra pesquisa, realizada pelo mesmo instituto em 2010 sobre os problemas enfrentados pelos paranaenses na opinião dos eleitores de Curitiba, capital do estado e sede do poder executivo e legislativo do Paraná, o meio ambiente também não aparece entre os 10 itens indicados como problemáticos (OLINDA, 2010). Por fim, o Instituto Paraná Pesquisas ainda realizou um levantamento, em 2011, dos principais problemas segundo os eleitores do interior do estado; da mesma forma que em Curitiba, são indicados pelos paranaenses 10 itens e o meio ambiente não está entre eles (MARÉS, 2012).

Pesquisas de opinião que buscam identificar quais os principais problemas de determinada região segundo a sua população, geralmente, são realizadas próximas às eleições e são uma forma de verificar os temas priorizados pelo eleitorado e, consequentemente, que deveriam ser priorizados pelos governos. As pesquisas apresentadas anteriormente mostram que, segundo os brasileiros, o meio ambiental não está entre os principais problemas em nenhum dos níveis de governo (federal, estadual e municipal). Embora não haja dados sobre a opinião pública do Paraná para cobrir todo o espaço de tempo da investigação, a partir das pesquisas nacionais pode-se deduzir que a situação do estado no início da década, possivelmente, não era muito diferente da constatada nos períodos posteriores. Em nenhuma das pesquisas citadas o meio ambiente apareceu entre os dez primeiros itens elencados pela opinião pública.

Entrevistas realizadas com funcionários das instituições ambientais do Paraná corroboram os dados das pesquisas de opinião e fortalecem o argumento de que a área ambiental não é priorizada pela população e, consequentemente, por seus governantes. Os seguintes trechos de entrevistas mostram como o meio ambiente é levado em consideração pela população: "Vamos ter que limpar os rios, mas pode ser feito depois. O que não pode ser feito depois? O posto de saúde, a UTI, a ambulância que deteriora. Então essas prioridades e respostas mais rápidas para a sociedade, que são mais perceptíveis, elas têm preferência no orçamento em relação à área ambiental" (ENTREVISTADO 4); "Objetivamente, que a opinião pública não pressiona por mais recursos por essa área [meio ambiente], não pressiona. Os pleitos que a gente sente aqui de pressão de opinião pública para gasto em áreas é aquilo que eu falei: ensino superior, educação básica, segurança pública e basicamente despesa de pessoal de forma geral" (ENTREVISTADO 6).

As preferências do público influenciam as prioridades do governo, portanto os mesmos itens que apareceram no topo dos rankings anteriores são aqueles privilegiados na agenda política e no orçamento público. Que as prioridades apontadas, em geral, gozem de maior participação orçamentária não quer dizer que sejam políticas mais efetivas. Assim, mesmo que os estados sejam mais sensíveis à opinião pública (RABE, 2010), quando não há o compromisso da sociedade com o meio ambiente dificilmente seus representantes vão agir de forma diferente. Podem-se sugerir algumas explicações possíveis para este quadro. Primeiramente, devido às características dos problemas ambientais, a natureza multidimensional e multidisciplinar, a complexidade e incerteza, os conflitos de interesses sociais inerentes, seus efeitos são dispersos, difusos e, em geral, de longo prazo, diferentemente de problemas como educação, segurança, saúde e emprego, que afetam de forma imediata a qualidade de vida das pessoas (BORINELLI, 2011). Acrescente-se a isso, em segundo lugar, que faltam informações acessíveis e contínuas sobre o meio ambiente e a qualidade ambiental, limitando ou impedindo o reconhecimento pela sociedade dos problemas ambientais e sua gravidade, a mobilização política e social e enfraquecendo as críticas e a avaliação do desempenho das instituições ambientais (BORINELLI, 2011). "[...] as pessoas até gostam do discurso ambiental, mas o discurso ambiental é muito elitista. Quando você vai falar de questão ambiental, você fala de crédito de carbono, você fala de bacia hidrográfica, você fala de coisas que as pessoas não entendem" (ENTREVISTADO 5). A isso se deve acrescentar a complexidade das informações presentes no orçamento público. "Por que é que a opinião pública não consegue ainda exercer esse papel de influenciar realmente na área orçamentária? Porque a informação é muito complexa, a informação infelizmente ela, por uma imposição da legislação" (ENTREVISTADO 6).

Em terceiro lugar, embora a falta de informações acessíveis e sistemáticas dos problemas ambientais e de suas consequências para a saúde humana e para sobrevivência de outras espécies reduza a pressão sobre os governos, os problemas sociais e econômicos, historicamente caracterizados pela crônica desigualdade e carências, são reais e, juntamente com outros aspectos como a dívida pública, a baixa eficiência e a corrupção, tendem a pressionar mais fortemente o orçamento público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Paraná os partidos políticos, no período de análise, estiveram, em sua maioria, entre o centro e a direita do espectro político e são desenvolvimentistas ou não tratam das temáticas ambientais em seus programas partidários. Até mesmo parlamentares de partidos de centro-esquerda defendem ideais de direita no estado, como a liberdade de mercado e a não intervenção do estado na economia. Nenhum partido de esquerda ou extrema-esquerda conseguiu eleger representantes para o cargo de Deputado ou Senador do Paraná no período de 2002 a 2010. Cerca de metade dos representantes eleitos estão distribuídos em três partidos políticos, MDB, PT e PSDB. As coligações formadas pelos veto *players* institucionais do estado estiveram distantes ideologicamente ao serem analisadas por espectro político e por perfil partidário ambiental, dificultando mudanças deliberadas nas estruturas dos orçamentos. Já os partidos políticos das coligações governamentais, veto *players* partidários, tiveram um distanciamento ideológico muito maior no pleito que elegeu Carlos Alberto Richa (2010) do que nos que elegeram Roberto Requião de Mello e Silva (2002 e 2006). A alternância ideológica entre os governos não foi significativa a ponto de se refletir no orçamento ambiental do estado.

As preferências do público no estado do Paraná estiveram voltadas, prioritariamente, para as áreas de saúde, educação e segurança pública. Estas áreas estão entre as que receberam maior percentual do orçamento estadual durante o período de análise. O meio ambiente não esteve sequer entre os dez principais problemas elencados pelos paranaenses em pesquisas de opinião pública. Em parte, isso pode ser explicado pela falta de acesso da população às informações ambientais e pelos impactos dos problemas ambientais, em geral, serem dispersos e difusos no tempo e no espaço.

A expressiva representação do setor agrícola na economia e na política do estado, com sua influência no processo eleitoral, é elemento importante para compreender a dinâmica dos partidos no estado e as preferências orçamentárias. A partir dos dados, pode-se afirmar que o quadro descrito no período analisado não foi o mais favorável aos gastos ambientais, que foram declinantes, instáveis e insuficientes para atender as demandas ambientais no período de análise.

A grande fluidez e baixa aderência aos conteúdos programáticos partidários no Brasil são dois grandes complicadores no estudo sobre a influência dos partidos e ideologia no processo político e na condução da administração pública. Uma importante contribuição para a melhor compreensão do tema poderia ser dada com novas pesquisas que incluíssem outros fatores apontados na literatura, em episódios/áreas específicas, em estudos comparativos e, ampliando o foco analítico, abordando o papel do Estado na política ambiental.

O uso dos gastos e do processo orçamentário em estudos qualitativos pode dar importante contribuição para abordagens mais completas e contextualizadas sobre aspectos críticos da implementação de políticas públicas. Para além das dimensões contábeis, financeiras, econômicas e legais, o processo orçamentário é uma síntese de convergências, negociações e confrontos de valores, ideologias e interesses em torno da alocação de recursos de poder escassos do fundo público. Portanto, trata-se de um processo político com grande implicação sobre o que o Estado vai fazer ou não fazer, o quanto e para quem. O processo orçamentário não explica por si só todo o processo político, mas pode ser um importante recurso para compreender como é decidida a alocação de recursos de poder para a política ambiental. Assim, pode ser um instrumento de acompanhamento e avaliação social da política ambiental, visando incentivar iniciativas de controle acadêmico e social do gasto ambiental e maior participação na promoção da sustentabilidade e da gestão ambiental.

REFERÊNCIAS

BACOT, A. H; DAWES, A. R. State Expenditures and Policy Outcomes in Environmental Program Management. **Policy Studies Journal**, v. 25, n. 3, p. 355-370, 1997.

BARROS, A. T. Política partidária e meio ambiente: a adesão dos partidos políticos brasileiros à agenda verde. **Opinião pública**, Campinas, v. 21, n. 3, 2015.

BATTISTELLI, C. Assembleia Legislativa revoga artigos da Lei Florestal do Paraná. **BemParaná**, Curitiba, 20 ago. 2014.

BORINELLI, B. Problemas ambientais e os limites da política ambiental. **Serv. Soc. Rev.** Londrina, v. 13, n. 2, p. 63-84, jan./jun. 2011.

_____.; CAPELARI, M. G. M.; GODOY, D. F. S. Política Ambiental e Organizações Públicas do Meio Ambiente no Estado do Paraná: origem e trajetória (1970 a 2002). In: VII Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, 2013, Belém. **Anais.** Universidade da Amazônia, Belém, 2013.

_____.; TRIDAPALLI, J. P.; CAMPOS, M. F. S.; CASTRO, C. Gastos públicos em meio ambiente no Estado do Paraná: uma análise exploratória para o período 2002 a 2009. **R. Pol. Públ**. São Luís, v. 15, n. 1, p. 99-108, jan./jun. 2011.

BRAGANÇA, D.; LÁZARO, M. Adeus Força Verde: Paraná extingue seu batalhão florestal. **O eco**, 14 ago. 2012.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Programa Nacional do Meio Ambiente II /PNMA 2. **Diagnóstico da gestão ambiental no Brasil**. Brasília, 2001.

BRAUNERT, M. B.; ALMEIDA, B. G. M. Partido e posição ideológica: os valores políticos daelite partidária paranaense (1995-2002). In: PERISSINOTTO, R. M.; CODATO, A. N.; FUKS, M.;

BRAGA, S. (Org.). **Quem governa?** Um estudo das elites políticas do Paraná. 1. ed. Curitiba: Editora da UFPR, 2007, p. 213-239.

BREMBATTI, K. Falta de convênio entre IAP e Força Verde prejudica fiscalização ambiental. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 25 abr. 2015.

_____. Projeto de renascimento da PM decreta "morte" de batalhões especializados. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 4 ago. 2012.

CAPELARI, M. G. M. **Relações de poder e regulação ambiental:** um estudo da klabin-pr (1970 – 2002). 2012. 140p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2012.

CEPAL - COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Guía metodológica**: Medición del gasto en protección ambiental del gobierno general. Santiago, 2015. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Retratos da sociedade brasileira**: problemas e prioridades do Brasil para 2014. Brasília: CNI, 2014.

DALEY, D. M.; GARAND, J. C. Horizontal diffusion, vertical diffusion, and internal pressure in State environmental policymaking, 1989-1998. **American Politics Research**, v. 33, p. 615-644, 2005.

DUIT, A; FEINDT, P. H; MEADOWCROFT, J. Greening Leviathan: The rise of the environmental state? **Environmental politics**, v. 25, n. 1, p. 1-23, 2016.

FÉLIX, R. Sustentabilidade, o sonho possível. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 11 set. 2010.

GAGG, M. **Descentralização ou re-centralização**: uma análise do processo de implementação dos comitês de bacias hidrográficas no Estado do Paraná. 2014. 130 fls. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2014.

GONÇALVES, A. Quem bancou a bancada. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 4 dez. 2010.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Portal do IBGE**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 27 jun. 2019.

IPARDES – INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Nota técnica IPARDES**: dinâmica ambiental do estado do Paraná. Curitiba, n. 13, nov. 2010. LESTER, J. P.; LOMBARD, E. N. The comparative analysis of State environmental policy. **Natural Resources Journal**, v. 30, p. 301-319, 1990.

LIMA, E. P. S. O neoliberalismo no Paraná: um resgate histórico. **Revista de História Regional**, Verão, p. 109-124, 2006.

LOMBARD, E. N. Determinants of State air-quality management: a comparative analysis. American. **Review of Public Administration**, v. 23, n. 1, p 57-73, mar. 1993.

MADEIRA, R.; TAROUCO, G. Esquerda e direita no Brasil: uma análise conceitual. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 8, n. 15, p. 171-185, 2011.

MARÉS, C. Saúde e segurança são os grandes problemas do interior do PR. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 8 jan. 2012.

MILAN, P.; MARTINS, M. Impasse entre IAP e Força Verde fragiliza fiscalização ambiental. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 7 mar. 2012.

MORETTI, G. N. Revogação da Lei de Auditorias Ambientais Compulsórias: retrocesso para o meio ambiente do Paraná. **Preserva Ambiental**, Curitiba, 12 fev. 2015.

NEVES, E. M. S. C. **A política ambiental e os municípios brasileiros**. 2006. 299 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

NEWMARK, A. J.; WITKO, C. Pollution, politics, and preferences for environmental spending in the States. **Review of Policy Research**, v. 24, n. 4, p. 291-308, 2007.

OLINDA, C. Para curitibanos, corrupção é um dos maiores problemas do Paraná. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 26 jun. 2010.

OLIVEIRA, J. E. **Gasto ambiental no estado do Paraná:** um estudo sobre a influência de fatores políticos no ciclo orçamentário. 2016. 144 fls. Dissertação (Mestrado em Administração) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2016.

OLIVEIRA, L. H. H. **Democratização e institucionalização partidária:** o processo político- partidário no Paraná 1979 – 1990. Londrina: Ed. UEL, 1998.

PARANÁ. Lei nº 12.726, de 26 de novembro de 1999. Institui a Política Estadual de Recursos Hídricos e adota outras providências. **Casa Civil**: Sistema Estadual de Legislação, Curitiba, 1999.

_____. Lei nº 12.945, de 05 de setembro de 2000. Institui o Fundo Estadual do Meio Ambiente - FEMA, conforme especifica e adota outras providências. **Casa Civil**: Sistema Estadual de Legislação, Curitiba, 2000.

_____. Lei nº 18.375, de 15 de dezembro de 2014. Determinação para que os Fundos que especifica, existentes no Estado do Paraná, deixem de ter natureza especial contábil, permanecendo como fontes vinculadas de receita. **Casa Civil**: Sistema Estadual de Legislação, Curitiba, 2014.

_____. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **XV Projeto de parecer prévio**. Curitiba, 2003. PERISSINOTTO, R. M. Visões de democracia nos governos Lerner e Requião ou como ainda faz sentido a distinção entre direita e esquerda. In: **Estado e democracia**: pluralidade de questões. Ponta Grossa, Editora UEPG, 2008.

_____.; BRAUNERT, M. B. A direita, a esquerda e a democracia: os valores políticos dos parlamentares paranaenses (1995-2002). In: PERISSINOTTO, R. M.; CODATO, A. N.; FUKS, M.; BRAGA, S. (Org.). **Quem governa?** Um estudo das elites políticas do Paraná. 1. ed. Curitiba: Editora da UFPR, 2007.

RABE, B. G. Racing to the top, the bottom, or the middle of the pack? In: KRAFT, M. E.; VIG N. J. **Environmental policy:** new directions for the twenty-first century. 6th ed. CQ Press, Washington, DC, p. 27–50, 2010.

RUSSEL, D.; BENSON, D. Green budgeting in an age of austerity: a transatlantic comparative perspective. **Environmental Politics**, v. 23, n. 2, p. 243-262, 2014.

SILVA, E. F.; JURAS, I. da A. G. M.; SOUZA, S. M. de. A política de meio ambiente como ela é. **O Process. Legis. o Orçamento Público e a Casa Legis.** Brasília: Edições Câmara, 2013. p. 127–213. SINDICATO ESTADUAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS DA AGRICULTURA, MEIO AMBIENTE, FUNDEPAR E AFINS. Meio ambiente na UTI. **Jornal do SINDISEAB,** Curitiba, n. 222, p. 3, ago. 2015. Disponível em: <http://www.sindiseab.org.br/uploads/jornal/jornal_222_web.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2016. STEINER, A. O uso de estudos de caso em pesquisas sobre política ambiental: vantagens e limitações. **Rev. Sociol. Polit.,** Curitiba, v. 19, n. 38, p. 141-158, fev. 2011.

TAROUCO, G. S.; MADEIRA, R. M. Os partidos brasileiros segundo seus estudiosos: análise de um expert survey. **Civitas**, v. 15, n. 1, p. e24-e39, 2015.

_____._____. Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 45, p. 149-165, 2013.

TSEBELIS, G.; CHANG, E.C. Veto players and the structure of budgets in advanced industrialized countries. **European Journal of Political Research**, v. 43, n. 3, p. 449–476, 2004.

VIGNA, E. Sobrevivência da velha Bancada Ruralista é de 51,2%. **Instituto de Estudos Socioeconômicos**

PANORAMA DO GASTO PÚBLICO FEDERAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E PERSPECTIVAS

Luana Passos (UFMG)
Andreia Santos (UFBA)
Alan Scarpari (MAPA)

RESUMO

Esse artigo objetiva fazer um panorama do financiamento da política de assistência social, apresentando o aporte orçamentário e as perspectivas. Como metodologia, acessou-se análise descritiva dos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), no período de 2006 a 2018. Os resultados apontam para um novo padrão de financiamento, com adensamento da institucionalidade, maior abrangência territorial e populacional, e ampliação do escopo protetivo da política. As perspectivas, porém, não são nada animadoras, em cenário de congelamento, em termos reais, da despesa primária da União e um fortalecimento da concepção de assistência social como caridade e benemerência.

Palavras-Chave: assistência social; financiamento; EC 95; conservadorismo.

INTRODUÇÃO

O estabelecimento na Constituição de 1988 da assistência social como componente da Seguridade Social demandou um redesenho das ações, dos conjuntos de aportes financeiros e da própria concepção, de caridade e benemerência, que de longa data orientou a atuação na área. A Carta Magna de 1988 delineou um novo paradigma para a assistência social, transitando a área para o campo do direito e como componente de um sistema de proteção que se propõe a ser universal no acesso e de primazia estatal.

O novo paradigma da assistência social foi consolidado por normatizações, tendo como principais referências: a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS); a Política Nacional de Assistência Social (PNAS); a Norma Operacional Básica (NOB) que regulamentou o Sistema Único deAssistência Social (SUAS); e a Lei do SUAS que acolheu o SUAS na LOAS. A trajetória seguida levou ao adensamento da institucionalidade, em um notório esforço governamental de consolidar uma política nacional.

Em conformidade com a instituição da assistência social como uma política pública, foram presenciadas mudanças expressivas no financiamento das ações. Um novo padrão de financiamento foi instituído, possibilitando a construção e efetivação de um sistema integrado, participativo e territorializado, de modo diametralmente oposto às ações segmentadas e fragmentadas que tradicionalmente eram operadas no âmbito da assistência social.

Após longo percurso com diminuto compromisso estatal no financiamento da área, hoje as três instâncias governamentais se comprometem a aportar recursos e prover uma oferta socioprotetiva em todo o território nacional. Com orientação de promoção de programas, projetos e serviços de modo continuado, e em conformidade com as diversidades regionais, o financiamento passou a ser operado por pisos de proteção social rompendo a lógica *per capita* que outrora imperava. Pouco a pouco normatizações deram a tônica desse novo padrão de financiamento, com destaque para as orientações da PNAS e das NOB/SUAS 2005 e 2012.

Em conformidade com a concretização da assistência social como direito de cidadania, houve um crescimento expressivo do gasto público federal, saindo de um patamar de R$ 21,6 bilhões, em 2006, para R$ 88,7 bilhões, em 2018[1]. Todavia, o cenário futuro do financiamento da assistência social é incerto, dado o estabelecimento de um teto para as despesas primárias da União, pela Emenda Constitucional 95, e o avanço de uma onda conservadora no país.

Posto isso, esse artigo objetiva traçar um panorama do financiamento da política de assistência social, apontando mudanças normativas, evolução orçamentária e perspectivas para a área.

O artigo está dividido em três seções além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção se propõe a discutir as mudanças operadas no financiamento, em conformidade com as orientações da PNAS e as diretrizes das NOBs/SUAS. Na segunda seção é exposta a evolução recente do gasto público federal com a política de assistência social. A terceira seção se dedica a debater perspectivas para área da assistência social frente a Emenda 95 e o avanço de uma onda conservadora na sociedade.

PADRÃO DE FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: DIRETRIZES DA PNAS E NOBS

ORIENTAÇÕES DA PNAS

Em que pese a Constituição de 1988 estabelecer a assistência social como direito de cidadania, até os anos 2000 a área não tinha proeminência no rol das políticas públicas. O aporte financeiro público era pouco expressivo, o que ocasionava uma oferta residual e debilitada.

A marginalização da área assistencial pelo poder público começa a ser rompida com a promulgação da LOAS, em 1993, e mais enfaticamente como aprovação pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004.

A PNAS prevê um padrão de financiamento que rompe com o modelo centralizado e a lógica genérica até então atuantes, de modo a enfrentar a marca da área que era uma oferta pontual e sem o apropriado amparo às famílias pelo Estado. Assim, com a PNAS um novo mecanismo de repasse financeiro passa a ser operacionalizado, deslocando o foco do público atendido para serviço a ser estruturado no território. Esse novo conceito de repasse de recursos quebra antigos empasses para a efetivação das ações assistenciais, tais como a pouca previsibilidade de recursos e de planejamento do acompanhamento das famílias que outrora imperava.

A PNAS previa para área assistencial um sistema descentralizado e participativo, operado por meio de um Sistema Único atuando em todo território nacional. A instância onde se daria o financiamento seria o Fundo de Assistência Social, que deveria se fazer presente nas três esferas governamentais.

O Fundo Nacional de Assistência Social foi instituído na LOAS, sendo regulamentado pelo Decreto nº 1605/95. Conforme esse decreto, os fundos teriam por finalidade o estabelecimento de recursos e mecanismos de financiamento do Benefício de Prestação Continuada e dos demais serviços, programas e projetos da área assistencial.

[1] Valores corrigidos pelo IPCA.

Como forma de endossar a descentralização da área assistencial, a PNAS, de modo claro, advoga que o financiamento das ações assistências deve respeitar às instâncias de gestão compartilhada e de deliberação da política. Em uma responsabilidade compartilhada, o financiamento dos benefícios seria repassado de forma direta pelo governo federal aos seus destinatários, e o financiamento da rede socioassistencial se faria através de recursos próprios e dos recursos transferidos fundo a fundo, em conformidade com os critérios de elegibilidade e partilha pactuados nas comissões intergestores e deliberados nos conselhos de assistência social.

Para a consolidação de uma responsabilidade compartilhada, a PNAS orienta que a rede assistencial deve contar com recursos dos três entes federados, de modo a afiançar uma concreta proteção social universal. Essa proteção deveria ocorrer conforme as peculiaridades e necessidades da população vulnerável, prevendo a PNAS que o financiamento da política assistencial deveria ser orientado pelos diagnósticos socioterritoriais.

Era perceptível na PNAS o esforço de consolidar o pacto federativo brasileiro na área assistencial. Nessa direção, representou um notório avanço o estabelecimento do cofinanciamento entre os três entes federados. O cofinanciamento visa atender a demanda do SUAS de uma oferta pública continuada, descentralizada e universal, sendo premente contar com repasse financeiro que não sofresse descontinuidade. Para Tavares (2013), o desafio posto era superar a forma tradicional, operada sob a lógica da série histórica, em prol de repasses regulares que possibilitassem às esferas locais atenderem as demandas da população destinatária.

O estabelecimento do cofinanciamento pelas três esferas do governo comparece como inovação relevante, propiciando critérios mais equitativos e o fortalecimento do arranjo federativo na construção do SUAS. Todavia, o cofinanciamento refere-se primordialmente ao custeio dos serviços, dado que os benefícios monetários, de modo geral, são pagos diretamente às famílias.

A PNAS estabelece que o financiamento deva ocorrer em conformidade com os pisos de atenção, em observância aos níveis de complexidade da política. Assim, a transferência de recursos deveria ser operacionalizada pensando nas demandas presentes no nível da Proteção Social Básica (PSB) e no da Proteção Social Especial (PSE).

Outro elemento destacado na PNAS é a necessidade de revisão dos instrumentos de planejamento público, com ênfase para o Plano Plurianual. Pela PNAS, a revisão desses instrumentos tem o intuito de colocar em relevo a necessidade de não ruptura radical com o que estava em vigência na área, de modo a garantir a continuidade no atendimento ofertado aos usuários.

Dado que uma linha tênue sempre delineava os contornos entre atuação da área assistencial e de outras políticas públicas, a PNAS previu negociação e assinatura de protocolos intersetoriais com a saúde e a educação de modo a permitir a transição do financiamento dos serviços afetos a essas áreas, que até o momento estavam sendo executados no âmbito da assistência.

A PNAS também aborda uma reivindicação que, até hoje, é pauta na área assistencial- vinculação constitucional de, no mínimo, 5% do orçamento da Seguridade Social. Conforme as discussões e deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, de que a vinculação de 5% no âmbito federal em relação ao orçamento da Seguridade Social fosse calculada exclusive BPC, a PNAS orienta, enquanto não se efetiva essa conquista federal, que os estados, o Distrito Federal e os municípios tenham um investimento de no mínimo 5% do total de arrecadação de seus orçamentos para a área. Porém, não se têm dados para atestar em que medida estados e Distrito Federal acomodam essa orientação.

ORIENTAÇÕES DA NOB/SUAS 2005 E NOB/SUAS 2012

A PNAS pode ser considerada um instrumento basilar de orientação para a nova concepção da assistência social. Todavia, essa nova concepção prescindia de uma norma que orientasse sua operacionalização, o que foi feito pela Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/SUAS aprovada pela Resolução CNAS nº 130, de 15 de julho de 2005.

A NOB/SUAS comporta um amplo leque de elementos imprescindíveis para implantação e consolidação do SUAS, tais como: as competências da política de assistência social enquanto política pública; a rede protetiva que deve ser afiançada no SUAS; o compartilhamento de responsabilidades entre os entes federados na oferta dos serviços; os mecanismos de planejamento e financiamento; e as instâncias de articulação, pactuação e deliberação. Contudo, muito da relevância da NOB/SUAS para consolidação da assistência social, enquanto política pública, se deve a regulamentação dos mecanismos de gestão e dos instrumentos para o planejamento financeiro dos três entes governamentais que, de longa data, erguiam entraves ao avanço da área.

Na nova sistemática de financiamento, a NOB/SUAS comportava critérios para a promoção de compartilhamento mais equitativo de recursos federais para os estados, Distrito Federal (DF) e municípios, como preconizado na LOAS. O intuito dessa nova sistemática era promover uma proteção ampla, para tanto, a repartição de recursos deveria pauta-se nas diversidades regionais e nas demandas específicas dos territórios.

A mudança na forma de financiamento almejava afiançar uma oferta socioprotetiva que resguardasse a população de um amplo leque de vulnerabilidades socioeconômicas. O alcance desse objetivo demandava não apenas o compartilhamento de responsabilidades entre os entes federados no financiamento da política, mas também o aprimoramento da gestão financeira. Como aponta Tavares (2013), financiamento e gestão são dois pilares de sustentação de toda e qualquer política, sendo imperativo o avanço, concomitante, para enfrentamento do cenário da precariedade e dificuldades enfrentadas pela assistência social para se concretizar como política pública.

No que se refere à gestão financeira, o novo padrão de financiamento concede relevo aos fundos de assistência social como mecanismos fundamentais no financiamento da política, em consonância com a determinação da Constituição Federal de 1988. Os fundos financeiros são tidos como fundos especiais, nos quais, conforme a Lei 4.320/64, devem ser reunidos recursos financeiros para determinadas ações referentes a essa política.

Os fundos de assistência social se estruturam como unidades orçamentárias, em que se devem alocar todos os recursos demandados para execução das ações, serviços e benefícios socioassistenciais.

A operacionalização dos recursos por fundos possibilitou avultados avanços no financiamento da política, facilitando a concretização dos objetivos preconizados na PNAS. Com os fundos, o financiamento da área passa a contar com: repasse regular e automático; simplificação dos processos de trabalho; aprimoramento do controle e avaliação dos serviços e ações; aperfeiçoamento dos modos de comprovação dos gastos, entre outros avanços.

Os fundos de assistência social comparecem como requisito imperativo para financiamento da política, uma vez que a estruturação e o funcionamento do fundo de assistência social nos estados, DF, e municípios são exigências para repasses de recursos federais. Conforme previsto na NOB, cada esfera governamental deve destinar recursos próprios para o financiamento de ações na área, sendo, portanto, por meio dos fundos que se operacionaliza o cofinanciamento da política assistencial. Claramente, a compulsoriedade de aportes financeiros dos três entes federados presta uma contribuição avultada para a concretização da oferta socioprotetiva e para a materialização de uma responsabilidade federativa na consolidação do Sistema Único da Assistência Social.

Em que pese os avanços no financiamento da assistência social dada a implantação dos fundos, ainda se têm conquistas a serem efetivadas, em especial no nível estadual e municipal. Como apontam Mesquita, Martins e Cruz (2012), os fundos encontram dificuldades para reunir todos os recursos financeiros destinados à política de assistência social nos estados e municípios.

Em conformidade com o preconizado no inciso IX do art. 18 da LOAS, o CNAS deverá aprovar os critérios de partilha e transferências de recursos observando indicadores que abarquem as escalas territoriais e as diversidades regionais, tais como: informações sociais, econômicas, demográficas e cadastrais.

Em que se pese às dificuldades de operar uma metodologia objetiva na partilha e distribuição dos recursos, a NOB prima por um acordo de critérios de divisão e de pactuação de resultados e metas que se ancorem na equalização, priorização e projete a universalização no percurso da PNAS.

A despeito da autonomia que goza os entes da federação, a orientação é que a repartição dos recursos no âmbito das esferas subnacionais também seja realizada de modo a afiançar a equidade preconizado na LOAS e na PNAS. Todavia, Mesquita, Martins e Cruz (2012) chamam atenção para a ausência de informações sistematizadas que possibilitem avaliar em que medida os estados e municípios têm seguido a partilha de recursos previstos na NOB.

Ao passo que a partilha financeira pautou-se em uma miríade de indicadores sociais e territoriais, os critérios de transferências foram guiados por Pisos de Proteção Social. Os pisos como modalidade de transferência de recursos devem ser adotados pelos três entes federados, em conformidade com o compromisso de compartilhamento de responsabilidades na construção da política assistencial.

Os Pisos estabelecidos, em sintonia com os níveis de complexidade abarcados no SUAS são os seguintes: Piso Básico Fixo; Piso Básico de Transição; Piso Básico Variável; Piso de Transição de Média Complexidade; Piso Fixo da Média Complexidade; e Pisos de Proteção Social Especial de Alta Complexidade I e II.

Em suma, os pisos são organizados por nível de complexidade dos serviços, sendo três pisos componentes na PSB e cinco na PSE. No que se refere ao formato, a NOB/SUAS diferenciou os pisos entre "fixo" e "variável". Os pisos fixos operam na estruturação dos serviços, notadamente nos equipamentos públicos Cras e Creas, e os pisos variáveis visam atender situações dinâmicas e diversidades socioterritoriais que influenciem na estruturação dos serviços. Essa diferença se assenta na necessidade de conceder flexibilidade no padrão de financiamento, de modo a atender demandas complexas.

Os recursos do cofinanciamento do PETI não seguiram a forma de pisos, dada a amplitude do pacto internacional referente ao enfrentamento do trabalho infantil, seguindo o repasse financeiro regras específicas.

A despeito das dificuldades ainda encontradas para concretizar o cofinanciamento por meio dos pisos, como aponta Colin (2008), a mera instituição de pisos já proporcionou um aumento considerável do cofinanciamento federal.

A proposta de cofinanciamento entre os entes federados comparece como elemento basilar no novo padrão de financiamento da política de assistência social. Com essa proposta, de forma clara, se estabelece o compartilhamento de competências entre as esferas do governo de modo a garantir uma gestão da política assistencial em todo território nacional.

Não obstante, o desafio posto para a consolidação do cofinanciamento é a conciliação da proposta de partilha de competências financeiras na área da assistência social com o orçamento público das três esferas governamentais. Logo, a efetivação do cofinanciamento passa pelo estabelecimento de pactuações entre as esferas do governo, de modo a firmar o compromisso, as competências e as atribuições no que concerne aos aportes orçamentários e financeiros demandados para a concretização da política de assistência preconizada na PNAS.

A NOB/SUAS 2005 se baseava na adesão dos entes ao sistema, por meio da habilitação dos municípios a um dos níveis de gestão do SUAS (inicial, básica ou plena), e no acordo de aprimoramento da gestão com os estados. Para aperfeiçoar o funcionamento do SUAS foi criada a NOB/SUAS 2012, que modificou a gestão federativa do SUAS, estabelecendo uma nova proposta de gestão descentralizada com essência na substituição da adesão, por meio do processo de habilitação, pelos vínculos de pactuação de prioridades entre os entes.

Com a NOB/SUAS 2012 houve a consolidação de mudanças outrora realizadas, tais como: a criação dos incentivos financeiros à gestão (IGD-SUAS e IGD-PBF); o Censo SUAS; a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/RH); o Protocolo de Gestão Integrada dos Serviços, Benefícios e Transferência de Renda; a Tipificação Nacional dos Serviços, entre outras.

A NOB/2012 reforça o compromisso do SUAS em promover uma oferta compatível com as necessidades do território nacional, para tanto estabelece que a oferta protetiva deve se pautar no diagnóstico das necessidades e especificidades locais e regionais conforme cruzamento de informações e indicadores sociais. Ademais, é um orientador da NOB/SUAS 2012 promover a equalização e universalização da cobertura em conformidade com os planejamentos intraurbanos.

Na Proteção Social Básica a NOB/2012 definiu que a partilha deveria ser feita com base: no quantitativo de famílias presentes no município ou DF (mediante os dados populacionais do IBGE); no quantitativo de famílias existentes no cadastro único; na extensão territorial; nas peculiaridades locais ou regionais; na cobertura de vulnerabilidades conforme ciclo de vida e demais indicadores que fossem pactuados na Comissão Intergestores Tripartite (CIT).

A NOB/2012 avançou na definição de critérios de partilha financeira para PSE, dado que com essa norma a partilha de recursos na PSE passou a ser conforme as situações de risco pessoal e social. Atento as violações de direitos, se elaborariam parâmetros e teto para o repasse de recursos do cofinanciamento que atendessem a estruturação de uma rede suficiente para operacionalizar os serviços demandados na realidade daquele território. Essa norma prevê uma oferta particularizada na Proteção Social Especial, com diversidade nas unidades que ofertam os serviços, de modo a atender a variedade de vulnerabilidades que marcam um país continental como o Brasil.

Na partilha de recursos a novidade dessa NOB foi a introdução de critérios de partilha de cofinanciamento da gestão. Essa NOB estabelece cálculo de indicadores pactuados nas instâncias deliberativas, CIT e CNAS, com intuito de avaliar a qualidade da gestão e premiar os gestores locais de acordo com desempenho de sua gestão. Com o estabelecimento do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), a partilha de cofinanciamento da gestão passa, então, a ser distinta da lógica operada no cofinanciamento dos serviços.

O incentivo à gestão descentralizada do SUAS se dará mediante o Índice de Gestão Descentralizada Estadual do Sistema Único de Assistência Social-IGDSUAS-E, e o Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Sistema Único de Assistência Social-IGDSUAS-M. A norma prevê incentivo a gestão do Bolsa Família, por meio do Índice de Gestão Descentralizada Estadual do Programa Bolsa Família-IGD PBF-E e do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família- IGD PBF-M.

O incentivo à gestão descentralizada tem por intuito apoiar financeiramente os processos de gestão e prestação de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais a nível local e regional. Também procura incrementar o processo de gestão do PBF e do cadastro único nas esferas municipais, estaduais e Distrito Federal. O movimento por trás desses incentivos, conforme Mesquita, Martins e Cruz (2012), parece ter sido o aprimoramento do arranjo federativo tanto na gestão do programa de transferência de renda como em outras dimensões da política de assistência social.

No cofinanciamento, a NOB 2012 apresenta um proeminente avanço dado a riqueza de detalhes concernente à temática. Muitas das diretrizes já constavam na NOB 2005, mas a forma que foi apresentada na NOB 2012 facilita a compreensão das responsabilidades a cargo de cada ente governamental.

Como pressupostos para o cofinanciamento da gestão compartilhada, a NOB 2012 destacou: i) a definição e o cumprimento das responsabilidades dos entes federados; ii) a participação orçamentária e financeira de todos os entes governamentais; iii) a implantação e implementação das transferências de recursos, de modo automático, na modalidade fundo a fundo; iv) o financiamento continuado de benefícios e serviços constantes na tipificação nacional; v) a definição de pisos para os serviços assistenciais e incentivos à gestão; vi) critérios transparentes de partilha de recursos; e vii) financiamento de programas e projetos.

Uma novidade da NOB 2012 foi a definição das responsabilidades que estados, municípios e Distrito Federal deveriam afiançar com recursos próprios. Cabe destacar algumas dessas responsabilidades: custeio dos benefícios eventuais[2]; atendimento às situações de emergência; e provimento da infraestrutura que se fizer necessária para a execução das atividades do conselho de assistência social. No caso da União a novidade é a inclusão da responsabilidade de financiamento do Programa Bolsa Família (PBF).

De modo a facilitar a execução do financiamento, foi previsto na NOB 2012, o conceito de blocos de financiamento. Os blocos de financiamento representam a reunião de recursos previstos aos serviços, programas e projetos, tipificados nacionalmente, e gestão financeira, de modo a conceder maior liberdade ao gasto do recurso no mesmo nível de proteção. Em outras palavras, os blocos de financiamento se destinam a cofinanciar as ações componentes da Proteção Social Básica e Especial, a gestão do SUAS e a gestão do Bolsa Família e do cadastro único.

Os recursos componentes de cada bloco de financiamento só podem ser aplicados nas ações e serviços referentes àquele bloco, inclusive gastos em investimento e custeio em equipamentos públicos. A NOB previa que questões referentes à operacionalização do cofinanciamento por blocos de financiamento seriam objeto de regulamentação específica[3].

GASTO PÚBLICO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UM OLHAR SOBRE O PERÍODO RECENTE

O gasto social é insistentemente colocado em xeque na sociedade brasileira, especialmente em momentos de crises econômicas e restrições fiscais como o país vive atualmente. O orçamento público brasileiro vem sofrendo com constantes modificações e as discussões que existem demonstram as divergências sobre a importância do direcionamento do gasto público para o social. Muitas vezes vêm ao centro da discussão a eficiência, eficácia e efetividade dos programas e da dimensão do financiamento despendido.

Nesta seção será abordada a evolução do financiamento da política de assistência para o período de 2006 a 2018. Ressalta-se que é de grande dificuldade uma análise do arcabouço orçamentário brasileiro, que em si já é complexo por causa das divergências quanto a composição do gasto público e ao seu próprio significado econômico. O objetivo é fazer uma análise da despesa, buscando-se compreender a magnitude e a composição do gasto social brasileiro na área da assistência, essencialmente no âmbito da União[4].

A partir dos anos 2000, os gastos com assistência social foram classificados na função 8, com as seguintes subáreas: Assistência ao idoso, Assistência ao Portador com deficiência, Assistência à Criança e Assistência ao adolescente, e Assistência comunitária. A maior parte das ações passou a se enquadrar nesta última subfunção. Essa classificação discricionária gerou algumas limitações às análises e à avaliação dos gastos com assistência social, pois alguns indicadores passaram a ser classificados como saúde e educação, para cumprir metas nessas áreas.

[2] Os benefícios eventuais deveriam ser cofinanciados pelos estados e municípios, mas até 2016 o compromisso assumido pelos estados foi diminuto, sendo objeto de intensas discussões na CIT esse tema.

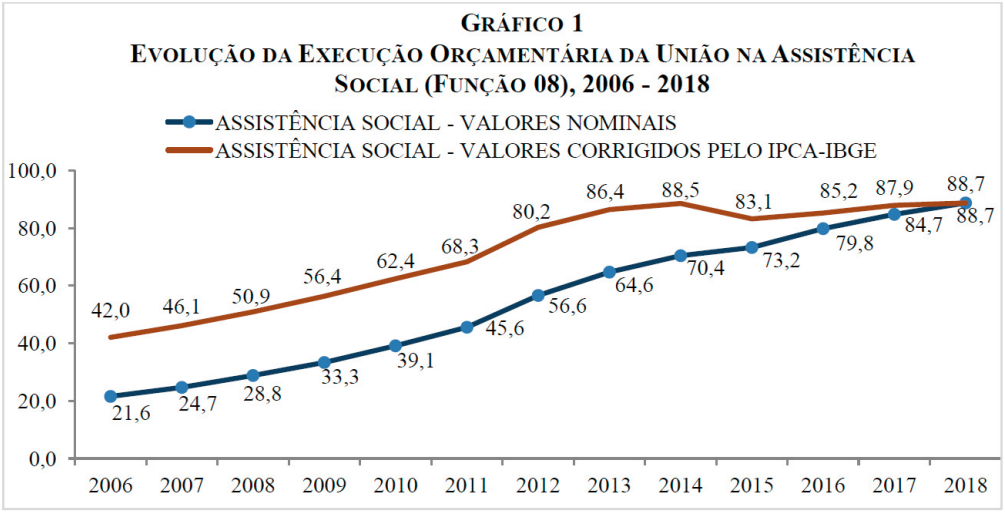
[3] A portaria nº 113, de 10 de dezembro de 2015 regulamenta o cofinanciamento federal do SUAS e as transferências de recursos na modalidade fundo a fundo.

[4] A ausência de informações publicizadas, de modo sistemático, sobre os aportes orçamentários dos governos estaduais e municipais na área da assistência impossibilita traçar um panorama completo do gasto nessa área.

Esta classificação, que foi estabelecida na portaria nº 42/1999, tornou obrigatória a sua utilização pelos entes federados. No âmbito federal, essa restrição foi suplantada, pois acompanhou os avanços normativos requeridos pela PNAS (2004) e NOB/Suas (2005 e 2012). Em 2002, por exemplo, a função 8 abarcava o gasto do Ministério da Previdência e da Assistência Social (MPAS), além de gastos de outros ministérios. Já a partir de 2004, está função vai passando a se concentrar no orçamento do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e vai sendo reduzida a sua utilização por outros ministérios. Desde 2006, a função 8 se tornou exclusiva do gestor nacional da política de assistência social (MESQUITA; MARTINS; CRUZ, 2012), sendo a partir desse ano que se centra a análise.

Após longo curso de parcos investimentos na área assistencial, presenciou-se, no período de 2006 e 2018, um aumento real de 46, 6 bilhões no orçamento federal da área, como pode ser visto no Gráfico 1. Em termos reais, o orçamento alocado na função 8 teve toda trajetória ascendente e até mesmo nos anos de 2017 e 2018 onde já vigora a Emenda 95- teto das despesas primárias- é observado aumento.

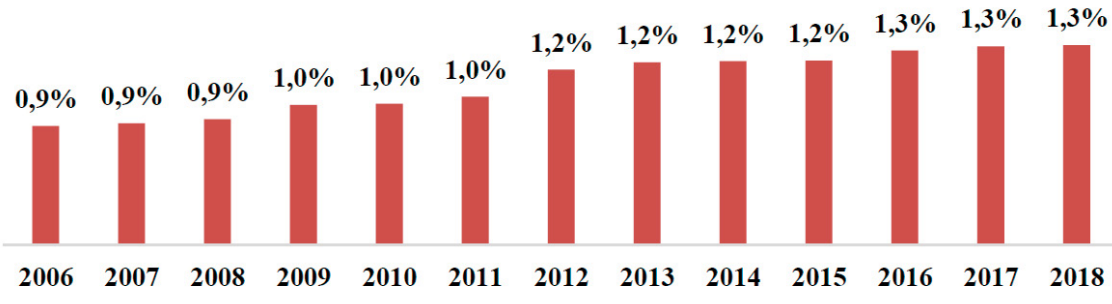
GRÁFICO 1
EVOLUÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA UNIÃO NA ASSISTÊNCIA SOCIAL (FUNÇÃO 08), 2006 - 2018



Fonte: SIAFI, 2006-2018
Elaboração Própria

As expectativas iniciais era que o orçamento da área assistencial fosse deprimido pós 2016, devido a Emenda 95, mas por enquanto não se observa o fato. Essa elevação orçamentária, ao contrário do que era esperado, é de se comemorar, ainda mais considerando a crise econômica que lançou um expressivo contingente populacional no desemprego, passando a demandar apoio da política de assistência social.

Gráfico 2
Representação da Assitência Social em relação ao PIB, 2006-2018



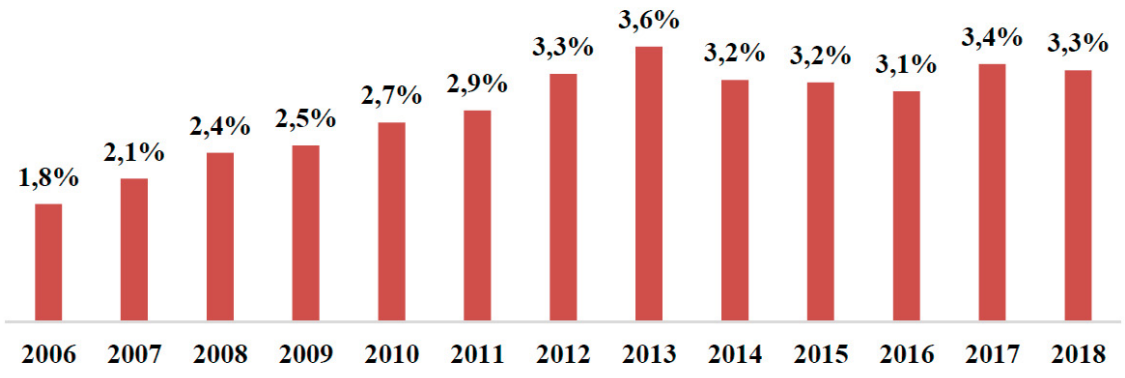
Fonte: SIAFI, 2006-2018
Elaboração Própria

Resta saber: qual será a tônica do Governo Bolsonaro? Como será abordado na próxima seção, o Governo Bolsonaro já faz propostas para enxugar a proteção social socioassistencial, com discurso de organização das contas públicas e melhor eficiência do Estado.

Quanto a representação do gasto com Assistência Social em relação ao PIB do Brasil, nota-se um aumento de 0,4 pontos percentuais no período em análise. O gasto com assistência social, em termos de PIB, saiu de um patamar de 0,9%, em 2006, para 1,3%, em 2018, o que, embora pareça, pouco não é desprezível.

Quando se observa o gasto da assistência social em relação ao gasto total da União, Gráfico 3, e em relação ao orçamento da Seguridade Social, Gráfico 4, o valor não é tão destacado, o que deixa claro que, apesar dos avanços, gasta-se pouco com essa área, em especial considerando a magnitude da pobreza no país. Conforme IBGE (2018), por volta de um quarto da população brasileira (26,5%) encontrava-se abaixo do limiar da pobreza pela linha do Banco Mundial, US$ 5,50 por dia por pessoa, em valores de 2011.

Gráfico 3
Representação da Função Assitência Social em relação ao Orçamento da União, 2006-2018



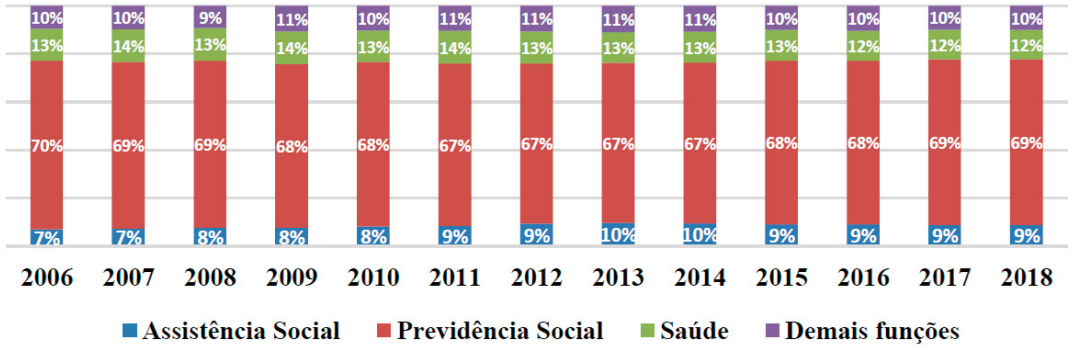
Fonte: SIAFI, 2006-2018
Elaboração Própria

O gasto com assistência social em relação ao orçamento da União saiu de um patamar de1,8%, em 2006, para 3,3%, em 2018. Com um contingente tão expressivo de pobres, é imprescindível um maior aporte orçamentário para a política de assistência social, de modo a afiançar cidadania para os que, com a renda de mercado, não são capazes de alçar uma vida digna. A demanda por ações assistenciais se acerba no contexto atual, dado que a crise econômica que assola o país, desde 2015, não apresenta muitos sinais de enfraquecimento.

Observando a evolução do gasto orçamentário em relação ao total gasto com Seguridade Social, nota-se que houve uma ampliação da parcela direcionada à Assistência Social, saindo de 7%, em 2006, para 9%, em 2018. É importante sublinhar, porém, que a maior parte do gasto do orçamento da Seguridade Social é destinado a previdência social (69% em 2018), o que torna premente o debate sobre sustentabilidade fiscal desse gasto e quais as prioridades da sociedade em relação as políticas sociais.

Conforme Jesus (2019), o gasto do Regime Geral da Previdência Social é financeiramente insustentável, na medida em que o déficit da previdência está positivamente associado com a dívida previdenciária do período anterior, sendo que se a tendência do gasto não for revertida, parcela cada vez maior da carga tributária terá que ser destinada a essa área em detrimento de outras tão meritórias quanto. Não se quer aqui ser plenamente favorável à proposta ora em mesa de reforma da previdência, na medida em que a mesma não combate muitos dos privilégios desse sistema, mas chamar atenção para o alto gasto com essa política, o que certamente reflete no baixo gasto em demais áreas como a assistência social.

Gráfico 4
Representação das Funções de Governo em Relação ao Orçamento da Seguridade Social

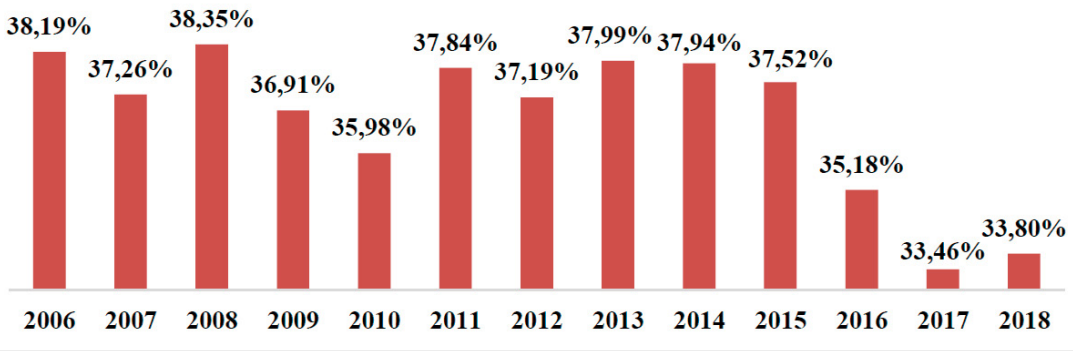


Fonte: SIAFI, 2006-2018
Elaboração Própria

Uma vez apresentado o panorama geral do orçamento federal da política de assistência social, é importante conceder relevo ao principal componente desse gasto, que é a transferência de renda. No período em análise, por volta de 90% dos recursos da função 8 foram destinados para o pagamento de benefícios socioassistenciais, notadamente o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) conjuntamente com a Renda Mensal Vitalícia (RMV).

O Programa Bolsa Família é um programa de transferência de renda com condicionalidades destinado às famílias extremamente pobres e pobres com crianças e jovens. Foi instituído em forma de lei, em 2004, sendo resultado da junção de diferentes programas. Na última década, o papel do Programa Bolsa Família (PBF) no campo da garantia de renda do sistema de proteção social brasileiro se robusteceu, por meio de diversas iniciativas como a ampliação da cobertura, o alcance aos invisibilizados nas ações sociais públicas, ampliação do valor e dos critérios de elegibilidade dos benefícios, além da interlocução com outras políticas públicas como ocorreu ao longo do Plano Brasil sem Miséria. Acompanhando a proeminência do programa no sistema de proteção social brasileiro, tem-se o aporte orçamentário, que oscilou entre 33 e 38% do orçamento da assistência social, entre 2006 e 2018, como pode ser visto no Gráfico 5. Não se sabe com segurança os motivos da queda da importância do PBF no orçamento da assistência social a partir de 2015, mas pode-se aventar que deve ser proveniente do endurecimento na fiscalização e concessão do PBF no Governo Temer.

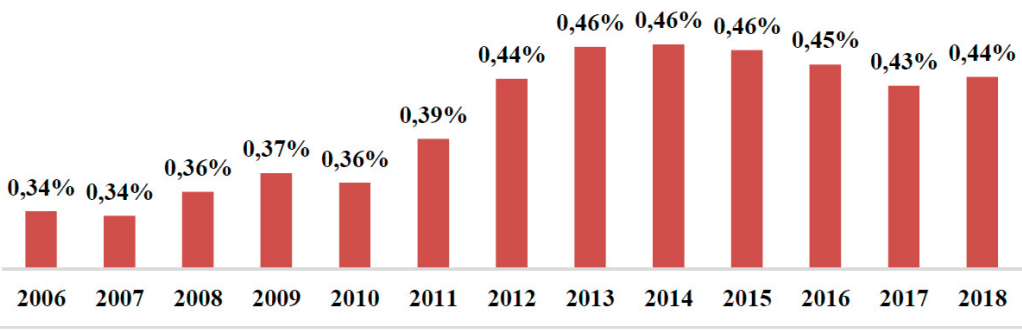
Gráfico 5
Representação do PBF sobre Assistência Social, 2006-2018



Fonte: SIAFI, 2006-2018
Elaboração Própria

Em termos de proporção do PIB, o gasto com o PBF saiu de um patamar de 0,34%, em 2006, para 0,44%, em 2018. Embora não tenha sido um crescimento tão expressivo, foi suficiente para afiançar a trajetória aditiva do programa em termos de famílias beneficiadas e valor do benefício.

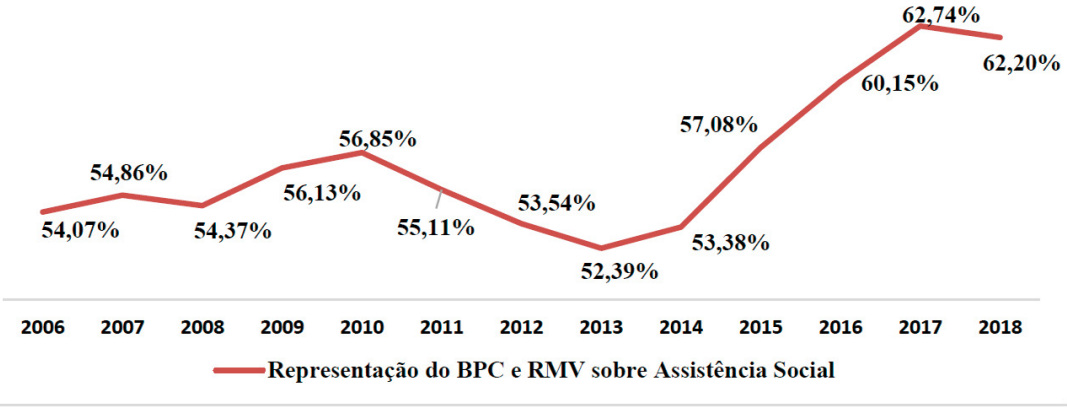
Gráfico 6
Representação do PBF sobre o PIB, 2006-2018



Fonte: SIAFI, 2006-2018
Elaboração Própria

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é uma transferência mensal no valor de um salário mínimo para uma pessoa portadora de deficiência ou idosa que apresente renda familiar *per capita* menor que 25% do salário mínimo. Este benefício está previsto na Constituição de 1988 e foi regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993. Quanto ao RMV, a Renda Mensal Vitalícia, é a transferência de um salário mínimo ao mês a idosos necessitados ou inválidosque tenha contribuindo na previdência por ao menos 12 meses. Desde 1996, vem ocorrendo uma substituição da RMV pela BPC.

Gráfico 7
Representação do BPC e RMV sobre Assistência Social, 2006-2018



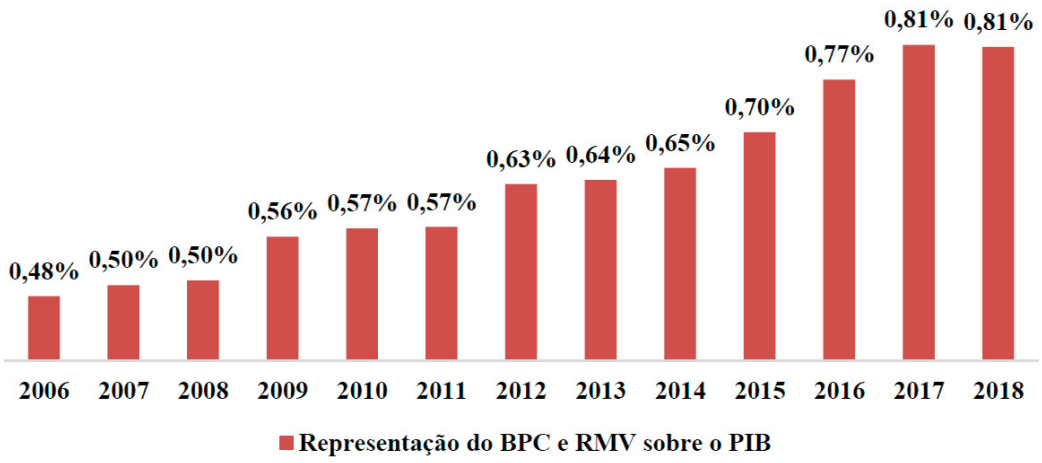
Fonte: SIAFI, 2006-2018
Elaboração Própria

O Benefício de Prestação Continuada inaugura no Brasil a garantia de renda não contributiva, delineando um novo patamar de proteção social sob a égide do Estado. O programa promove cidadania ao afiançar, por meio da concessão de um valor monetário, melhores condições de vida para um contingente de pessoas pobres com idade avançada ou alguma deficiência física, mental ou sensorial. Para Jaccoud, Mesquita e Paiva (2017), o BPC, nas últimas décadas, tem se revelado uma transferência altamente progressiva, que justamente por beneficiar idosos e deficientes dos estratos mais pobres da população com um benefício no valor de um salário mínimo, apresenta impactos expressivos sobre a miséria e a desigualdade social no país.

Quanto a representatividade do BPC e RMV em relação à Assistência Social, não há um padrão geral definido, com crescimentos e quedas ao longo da série, como mostra o Gráfico 7. Mas, cabe notar que a proporção é elevada, sendo que esses programas representam mais de 50% do orçamento da assistência social, fato que deve encontrar amparo no benefício ser no valor de 1 salário mínimo.

O destaque que esses programas têm para o enfrentamento da pobreza e desigualdade certamente é proveniente deles abarcarem sozinhos metade de todo orçamento da área. Não se pretende questionar a generosidade dessa transferência, mas chamar atenção para a necessidade de maiores aportes orçamentários de modo a ter recursos suficientes para consolidar o Sistema Único de Assistência Social, que hoje ainda apresenta debilidades na qualidade e abrangência da oferta.

Gráfico 8
Representação do BPC e RMV sobre o PIB



Fonte: SIAFI, 2006-2018
Elaboração Própria

Olhando o gasto com BPC e RMV como proporção do PIB, a trajetória é ascendente, saindo de um patamar de 0,48%, em 2006, para 0,81%, em 2018. É preciso levar em consideração, contudo, que houve uma redução no crescimento do PIB brasileiro em 2009 e taxas negativas de crescimento nos anos de 2015 e 2016.

Considerando todos os dados apresentados nesta seção, pode ser notado que houve um aumento considerável da importância dada pela União à Assistência Social no período em análise, 2006 a 2018. É importante destacar, porém, que as conclusões a serem alcançadas no final da análise não abrangem todas as informações sobre o orçamento público em assistência social[5]. É necessário ter em mente que houve mudanças normativas em relação ao compromisso do gasto em assistência social entre os entes federados que podem ter ocasionado variações mais específicas no aporte orçamentário. Diante disso,é premente investigações futuras que centrem sua análise no empenho de cofinanciamento dos municípios e estados, de modo a traçar um panorama mais amplo do financiamento assistencial.

Por fim, cabe sublinhar que houve avanços na importância dada à Assistência Social no Brasil, porém nota-se que as perspectivas são incertas quanto à manutenção deste quadro, como será destacado na próxima seção.

PERSPECTIVAS PARA A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Como mostrado na seção anterior, nos últimos anos houve um notório esforço em consolidar a assistência social enquanto política pública. O caminho trilhado conduziu ao adensamento da institucionalidade, a maior abrangência territorial e populacional, e a ampliação do escopo protetivo da política. Todavia, o cenário atual, de crise econômica conjugada à crise política, desponta incertezas em relação aos rumos que a partir de então marcarão a área assistencial.

Cabe comentar, brevemente, dois elementos que suscitam preocupações e que auxiliam na discussão sobre o futuro da política de assistência social. Com teor mais micro, o primeiro elemento refere-se a uma provável guinada na concepção de assistência social. O segundo, de amplitude macro, concerne ao Novo Regime Fiscal.

[5] Dada as dificuldades de obtenção de informações sistematizadas sobre os aportes municipais e estaduais na área, foram utilizadas apenas as informações do gasto federal.

A área assistencial, de longa data, foi marcada por práticas vinculadas a caridade e benemerência. Cotidianamente, as ações assistenciais eram desempenhadas de acordo com princípios religiosos da tradição cristã, com foco em um atendimento emergencial a pessoas em situação de vulnerabilidade.

Com a Constituição de 1988, se delineia uma nova concepção para assistência social, que passa a ser considerada um direito de cidadania. Embora a Carta Magna preveja a assistência como direito, o cumprimento desse compromisso do Estado se deu muito paulatinamente até os anos 2000, e de modo mais acelerado a partir de 2004, com a promulgação da PNAS, e posteriormente a NOB que regulamentou o SUAS.

Desde 2004, foi se consolidando, de modo institucional, a concepção de assistência social como direito. Nesse caminho, houve mudanças tanto no trato ao público atendido dado a concepção de cidadania operante, como na construção da política que passou a ser realizada de modo democrático nas instâncias deliberativas, CIT e CNAS. Todavia, a mudança de presidente, em 2016, com o afastamento da presidente Dilma Rousseff no processo de *impeachment*, deu uma nova tônica paraárea assistencial. A primeira ação de destaque na área realizada pelo presidente Temer foi a criaçãodo Programa Criança Feliz. A forma como foi lançado e concebido esse programa permite aventar um novo tom para assistência em dois aspectos: i) na concepção de assistência que pareceria orientar o programa; e ii) no processo institucional de elaboração do mesmo.

Em relação ao primeiro aspecto, ganhou projeção nacional os questionamentos em relação ao retorno do Primeiro Damismo no Brasil, dado que a então Primeira Dama- Marcela Temer não apenas foi quem lançou o programa, com um discurso conservador em relação ao papel da mulher e a concepção de assistência social, como foi colocada como a embaixatriz do programa. A imagem de Marcela Temer, meiga, recatada e do lar, que de modo voluntário trabalharia em prol do programa Criança Feliz, remonta, dada a semelhança de concepção, ao comando da Legião Brasileira de Assistência Social (LBA) pela então Primeira Dama Darcy Vargas.

O período que a LBA esteve à frente da organização das ações assistenciais pode ser considerado como um momento de Primeiro Damismo no Brasil, dado que as Primeiras Damas eram sempre as responsáveis pelo comando da LBA. As ações da LBA eram orientadas por princípios de filantropia e benemerência, com uma oferta socioprotetiva residual e emergencial, o que concede ao momento Primeiro Damismo na assistência uma tônica bem distinta da concepção das ações assistenciais como direito de cidadania. Não causa estranheza, portanto, a reação negativa, dos especialistas da área e dos militantes, a imagem do Criança Feliz vinculada a Primeira Dama Marcela Temer. Embora não se tenha elementos para afirmar a real intenção, o gesto sinalizava a possibilidade de retorno do Primeiro Damismo no país e a concepção inerente a ele da assistência como caridade e benesse. O discurso meritocrático do então eleito presidente Jair Bolsonaro sugere que essa tônica será mantida nos próximos anos no Brasil.

Em relação ao segundo aspecto, chama atenção a forma que foi gestado o Criança Feliz. Nos últimos anos, as ações na área da assistência têm sido debatidas e construídas nas instâncias de deliberação da política, CIT e CNAS, que contam com a participação do governo e da sociedade civil. São nesses espaços democráticos que vem se concretizando a promoção do direito à assistência social. Todavia, além da polêmica que cerca o Criança Feliz dado a menção ao Primeiro Damismo, o programa também desrespeitou o caminho que até então tem sido seguido para a construção de ações na área assistencial. O Criança Feliz foi lançado sem uma prévia discussão na CIT e no CNAS, muito menos a deliberação por essas instâncias desse programa que aparentava ser o carro chefe do governo Temer na área. Posteriormente a criação de fato do programa é que ele se tornou foco das discussões na CIT e CNAS, sendo "aceito" no SUAS após muita resistência.

Os dois fatos levantados permitiram suspeitar de uma nova orientação para área assistencial no governo Temer, com tendências de prosseguimento no Governo Bolsonaro, e ao que parece com uma concepção oposta à trajetória que estava sendo seguida até então. Se, como sinalizado, de fato for enfraquecida a concepção da assistência enquanto direito a favor da ideia de caridade, é provável que se mitiguem os esforços galgados na construção do SUAS. Portanto, por esse ângulo as perspectivas são de mitigação ou reversão do crescimento dos aportes orçamentários para manutenção, construção e ampliação da rede socioprotetiva.

O elemento de teor macro que suscita preocupação é a instituição do Novo Regime Fiscal (NRF). Aprovado em 26 de outubro de 2016, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 241, na Câmara dos Deputados, renomeada no Senado Federal como PEC 55, instituiu o Novo Regime Fiscal no Brasil para os próximos vinte anos, com possibilidade de revisão apenas no décimo ano.

A proposição do NRF é que a despesa primária da União seja limitada ao gasto realizado no ano de 2016, sendo este apenas corrigido anualmente pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) até 2036.

Autores críticos ao NRF, Azevedo (2016), Amaral (2016), Rossi e Dweck (2016), Vieira e Benevides (2016), Paiva et al (2016), apontam que, na prática, esse novo regime representa o "congelamento", em termos reais, no valor de 2016, das despesas primárias da União por 20 anos. Para esses autores, o NRF é uma dura proposta de austeridade fiscal, com potenciais diminutos de promover crescimento econômico, e com efeitos de mitigação dos gastos na área social.

Amaral (2016) e Azevedo (2016) chamam atenção para o fato de que o NRF estabelece um patamar limítrofe de gastos que não considera a dívida pública, ficando assim financistas protegidos do "congelamento" orçamentário. Para Rossi e Dweck (2016), a reforma fiscal aparenta ser muito mais um projeto de redução do tamanho do Estado, do que um plano de estabilização de longo prazo.

Já defensores como Almeida (2016) negam que o NRF irá promover o congelamento das despesas primárias por 20 anos. Para o autor, a proposta é que ao longo dos próximos dez anos a despesa primária do governo central tenha crescimento próximo de "zero", o que representa um ajuste fiscal gradual. Mendes (2016) aponta que o NRF atacará a causa fundamental do problema fiscal- o crescimento acelerado do gasto-, o que permitirá acomodação do desajuste que a economia enfrenta. Para o autor, a população de baixa renda será a beneficiária do ajuste fiscal, uma vez que são estes os maiores prejudicados com o baixo desempenho da economia e não são hoje os ganhadores do gasto público. Camargo e Gamerman (2016) consideram que o teto para as despesas primárias é a legislação mais importante, em termos econômicos, desde o Plano Real. Para os autores, o NRF não congela o gasto social, apenas estabelece que o aumento em uma área deva ser compensando pela redução em outra, ou seja, os parlamentares terão que definir prioridades na alocação do orçamento.

Aparentemente, críticos e apoiadores do NRF apresentam preocupações e anseios distintos. O primeiro grupo centra sua atenção na questão dos impactos sociais que o regime poderá ocasionar; já para o segundo grupo, é a necessidade de ajuste fiscal que se encontra em relevo.

Não se quer aqui discordar da necessidade de melhorar as contas públicas e promover crescimento da economia, todavia, o caminho seguido não parece atender a essa demanda, podendo até mesmo apresentar efeitos reversos. O futuro, provavelmente, confirmará os receios que cerceiam o NRF.

Enquanto isso, cabe sinalizar as perdas potenciais na área da assistência social dado o NRF. Os dados de Paiva et al (2016) revelam uma distância, com comportamento crescente, entre o gasto projetado para o Cenário Base, que reflete o gasto com a política de assistência nos moldes atuais, e o gasto projetado considerando o Cenário NRF. A perda de financiamento da assistência, em 10 anos, seria de R$ 199 bilhões, e, em 20 anos, totalizaria R$ 868 bilhões.

Em que pese o NRF não estabelecer como deve ser acomodado o teto dos gastos primários, as estimativas de Paiva et al (2016) já revelam que, se a escolha for de cada Ministério ter suas despesas corrigidas pelo IPCA conforme os gastos do ano de 2016, o não crescimento real dos gastos assistenciais inviabilizará a manutenção da oferta socioprotetiva de hoje.

Os dados orçamentários de 2017 e 2018, felizmente, ainda não apontam para reversão da trajetória crescente de investimento nessa área, sendo, certamente, os gastos deprimidos em outras políticas sociais. Mas, cabe sublinhar que o cenário futuro é de elevação da demanda assistencial tanto devido aos efeitos deletérios da crise econômica como do contexto de envelhecimento populacional, sendo premente a necessidade de aportes orçamentários crescentes para a área.

Cabe ponderar que mais de uma década de SUAS e de Bolsa Família, certamente, ascenderam o patamar de proteção social brasileira. Todavia, os avanços recentes, apesar de muitos, foram insuficientes para afiançar um padrão elevado de bem-estar e segurança à população mais vulnerável.

As perspectivas para a política de assistência, e para as políticas sociais de modo geral, são pouco animadoras, dado que com o NRF há um risco premente de estagnação, ou até mesmo de descontinuidade e retrocesso na oferta socioassistencial.

Por fim, cabe mencionar propostas do novo governo brasileiro que deve impactar o orçamento e a oferta socioasssitencial. Nos primeiros meses do governo de Jair Bolsonaro, eleito presidente em 2018, as propostas de mudanças nos benefícios sociais já estão se desenhando. Bolsonaro e sua equipe de governo já anunciaram a proposta que modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências, a criação de regras diferenciadas para o atual público do Benefício de Prestação Continuada, cuja principal mudança é o não atrelamento do valor do pagamento ao salário mínimo (BRASIL 2019).

A reforma da previdência ainda está em discussão, podendo haver mudanças, porém, notoriamente ela trará consequências para a oferta socioprotetiva brasileira. A proposta inicial era que as pessoas em miserabilidade, que não tenham conseguido contribuir para a previdência pelo tempo mínimo durante sua vida e que hoje recebem um salário mínimo a partir dos 65 anos, passariam a receber R$ 400,00 a partir dos 60 anos de idade. Só a partir dos 70 anos, o beneficiário receberia um salário mínimo completo. Essa proposta, porém, já foi retirada da primeira versão do relatório na Comissão Especial. Inclui, todavia, medida para combater fraudes, com detalhamento na Constituição de renda familiar *per capita* de até 1/4 do salário mínimo a partir dos 65 anos para ter direito ao benefício (a aprovação ainda está em tramitação- tendo como base julho de 2019).

O BPC já tinha sido alvo da proposta de reforma previdenciária do Governo Temer, com proposições tais como elevação de 65 para 70 anos como idade mínima para receber o benefício e desvinculação ao valor do salário mínimo (ainda não haviam entrado em acordo sobre o valor). É importante destacar que a redução do BPC para um valor menor do que um salário mínimo retira a garantia de renda mínima para as necessidades básicas de subsistência aos idosos (e deficientes) em condição de miserabilidade. A implementação do BPC nas últimas décadas trouxe impactos progressivos na redução da miséria, como demonstram Medeiros, Melchior e Granja (2009) em suas pesquisas, tendo em vista que esses benefícios alcançam os grupos de renda mais baixa da população, impactando na pobreza e na desigualdade de renda. O BPC, portanto, é importante não só pela transferência de renda aos mais necessitados, impactando diretamente sobre índices ainda alarmantes como pobreza e desigualdade de renda, mas também porque seu valor ser de um salário mínimo intensifica seu impacto positivo para a população necessitada.

Se as propostas desta reforma tiverem alterações que impactem negativamente sobre esse benefício e forem aprovadas, o resultado será o aumento da desproteção social, não só dos idosos, como de seus familiares. A redução do valor do benefício, ou o aumento das restrições para participação de idosos e deficientes, poderia, deve reduzir os impactos de garantia de renda para os beneficiários, tendo em vista que o salário mínimo é um valor aproximado para suprir as necessidades mínimas de um trabalhador, apesar de ainda existirem pesquisas que considerem esse valor inferior a esse "mínimo". Essa reforma, portanto, poderá comprometer os principais elementos e princípios de equidade na seguridade social, podendo, como consequência, reduzir os efeitos positivos que a ampliação desses benefícios vinha trazendo nos últimos anos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No período recente, a política de assistência vem passando por um notório processo de construção e aprimoramento, em sintonia com a consolidação do Sistema Único de Assistência Social. Após uma longa trajetória de diminuta atuação pública, a área tem sido alvo de diversas iniciativas que têm proporcionado a travessia da assistência do campo da caridade e benemerência para o do direito que deve ser garantido pelo Estado.

Os caminhos trilhados, a partir da Constituição de 1988, conduziram ao adensamento da institucionalidade da política assistencial, tendo como principais regulamentações: a Política Nacional de Assistência Social; a Lei Orgânica da Assistência Social, a Norma Operacional Básica da Assistência Social; e a Lei do SUAS. Essas normativas possibilitaram a construção da área enquanto política pública, atuando em todo território nacional.

O avanço da primazia estatal demandava um padrão de financiamento distinto da lógica *per capita*, em conformidade com a série histórica de repasses nos valores dos convênios firmados pela LBA, que disciplinou as ações assistenciais até a construção do SUAS. A partir das diretrizes da PNAS, o financiamento passa a ocorrer tendo como o foco o serviço a ser estruturado no território nacional, quebrando com a lógica genérica que orientava uma provisão pontual e sem a devida proteção estatal às famílias vulnerabilizadas.

Em conformidade com um sistema descentralizado, participativo e territorializado, como é o SUAS, o financiamento passou a ser operado na forma de pisos de proteção afiançadores de uma oferta socioassistencial continuada. O novo padrão de financiamento concede relevo à responsabilidade compartilhada entre os entes federados, instituindo o cofinanciamento das ações assistenciais.

Conquistas notórias foram presenciadas na formulação do financiamento da política de assistência social, com relevo para: i) estabelecimento dos fundos de assistência social; ii) estruturação de pisos de proteção e blocos de financiamento; iii) modalidade de transferência fundo a fundo, com regularidade; iv) partilha de recursos pactuada de modo democrático e observando as peculiaridades territoriais; e v) cofinanciamento entre os três entes federados.

Hoje há um amplo leque de normativas que, em termos práticos, materializam o amadurecimento do financiamento da política de assistência social desde a sua consagração, em 1988, enquanto política pública, e o estabelecimento de um sistema único operando em todo território nacional. O avanço dos aportes orçamentários foi se impondo em sintonia com a promoção do direito à assistência social, sendo que, entre 2006 e 2018, presenciou-se um aumento real de R$ 46, 6 bilhões na função 8 do orçamento federal. E como proporção do PIB o aumento, entre 2006 e 2018, do orçamento assistencial foi da ordem de 0,4 pontos percentuais.

Muitos desafios, todavia, ainda comparecem na consolidação do SUAS. Em que pese à capilaridade galgada pela política assistencial no período recente, ainda parecem persistir problemas de qualidade e estruturação da rede de atenção socioassistencial que comprometem a efetividade da oferta socioprotetiva. Embora, entre 2006 e 2018, tenha havido um crescimento do orçamento federal para a Assistência Social, a proporção do gasto federal na estruturação da rede e oferta de serviços ainda é incipiente frente aos dispêndios com transferência de renda que ocuparam, em toda série, quase 90% dos gastos assistenciais.

É importante salientar que a expressividade dos avanços, em termos de garantia de renda à população pauperizada, teve papel proeminente no enfrentamento da pobreza e promoção da cidadania inclusiva, o que faz do direcionamento dos recursos assistenciais uma escolha acertada. Daqui em diante aportes adicionais deveriam ser direcionados a área, de modo a possibilitar a efetivação do Sistema Único de Assistência Social.

Porém, o cenário prospectivo não é nada favorável dado às sinalizações do governo atual de enfraquecimento da área enquanto política pública e a imposição de um Novo Regime Fiscal que comprimirá todos os gastos sociais.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Mansueto. Esclarecimentos sobre a PEC 241. Valor econômico de 14 de outubro de 2016. 2016.

AMARAL, Nelson Cardoso. PEC 241/55: a "morte" do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. *RBPAE* - v. 32, n. 3, pp. 653 - 673 set./dez. 2016.

AZEVEDO, Mario Luis Neves. O Novo Regime Fiscal: a retórica da intransigência, o constrangimento da oferta de bens públicos e o comportamento do PNE 2014-2024. *Tópicos Educacionais*, Recife,v.22, n.1, jan/jun., pp. 236-259. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS. Política Nacional de Assistência Social. 2004.

_____. Norma Operacional Básica – NOB/SUAS, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social por intermédio da Resolução nº 130. 2005.

_____. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial de Desenvolvimento Social. Matriz de Informações Sociais. Brasília, DF, 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição (PEC) - em tramitação. Versão de 28.01.2019. Modifica o sistema de previdência social estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. Disponível em: Acesso em: 17 de fev. 2019.

COLIN, Denise. Sistema de gestão e financiamento da assistência social: transitando entre a filantropia e a política pública. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Universidade Federal do Paraná, Curitiba. 2008.

CAMARGO, José Marcio; GAMERMAN, André. Mitos e verdades sobre a PEC 241. O Globo, 19 de outubro de 2016. 2016.

IBGE. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2018 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2018. 151 p.

JACCOUD, Luciana de Barros; MESQUITA, Ana Cleusa Serra; PAIVA, Andrea Barreto. O Benefício de Prestação Continuada na reforma da previdência: contribuições para o debate. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2301).

JESUS, Cleiton Silva. Transição Demográfica e o Regime Gral da Previdência Social no Brasil. 2019 (No prelo).

MEDEIROS, M.; MELCHIOR, S. N.; GRANJA, H. F. A distribuição das transferências, público-alvo e cobertura do benefício de prestação continuada (BPC). Rio de Janeiro: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1416).

MENDES, Marcos. O teto de gastos e a proteção aos pobres. Folha de São Paulo, 25 de setembro de 2016. 2016.

MESQUITA, Ana Cleusa; MARTINS, Raquel de Fátima; CRUZ, Tânia Mara Eller. Cofinanciamento e responsabilidade federativa na política de assistência social. Rio de Janeiro: *Ipea,* 2012. (Texto de Discussão nº 1724).

PAIVA; Andrea Barreto; MESQUITA, Ana Cleusa Serra; JACCOUD, Luciana; PASSOS, Luana. O Novo Regime Fiscal e suas implicações para a política de Assistência Social no Brasil. Brasília: *Ipea*, 2016. (Nota Técnica Ipea nº 27).

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther. Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação. *Cad. Saúde Pública*. vol. 32, n.12, pp. 1-5.2016.

TAVARES, Gisele de Cássia. O financiamento da política de assistência social na era Suas", in MDS e UNESCO. (orgs.), *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.* Brasília, MDS, pp..229-254. 2009.

_____. O financiamento no SUAS e as condições para efetivação dos direitos socioassistenciais. In D. Colin; J. Crus; L. Tapajós; S. Albuquerque (orgs.), *Vinte anos da Lei Orgânica da Assistência Social*. Brasília: MDS, pp. 170-187. 2013.

VIEIRA, Fabíola Sulpino; BENEVIDES, Rodrigo Puci Sá. Os impactos do Novo Regime Fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil. Brasília: *Ipea*, 2016. (Nota Técnica Ipea nº 28).

PEQUENAS CIDADANIAS: DESIGUALDADES DE ACESSO A SERVIÇOS PÚBLICOS NA INFÂNCIA NO BRASIL E SEU IMPACTO NA DISTRIBUIÇÃO DE BEM-ESTAR

Nathalie Reis Itaboraí[1] **(IESP-UERJ)**

As desigualdades no acesso a serviços públicos afeta e gera injustiças para a população em geral, mas suas consequências são especialmente danosas na infância. A infância é muito sensível à falta de serviços básicos de saneamento, como expresso no principal indicador negativo das condições de vida das crianças que é a mortalidade infantil. Cada vez mais estudos mostram o quanto a privação de educação e estímulos adequados afeta o desenvolvimento infantil, assim como a nutrição inadequada e problemas de saúde afetam o crescimento físico e demais habilidades. Neste sentido, a ausência ou insufuciência de políticas públicas direcionadas às primeiras etapas da vida tem consequências duradouras e muitas vezes irreversíveis para o desenvolvimento físico e cognitivo das crianças, assim como para o bem-estar emocional e social delas e de suas famílias.

Reconhece-se que o bem-estar infantil é um fenômeno complexo e multidimensional,para o qual as políticas públicas têm uma relevância considerável. A prioridade ou não de políticas públicas para a infância pode ser investigada através do lugar concedido a ela no orçamento público, bem como através da análise da cobertura dos serviços públicos nas primeiras etapas da vida. A partir da identificação das desigualdades de renda entre domicílios (rdpc) em que as crianças vivem, este estudo visa analisar o acesso a serviços públicos como dimensão central da distribuição de bem-estar na infância. Desta forma, busca-se complementar a perspectiva monetária através do enfoque multidimensional, enfatizando os aspectos complementares da segurança econômica (favorecida por programas de transferência de renda) e da oferta de serviços públicos (com ênfase em saúde, educação e saneamento) como dois pilares igualmente necessários para promover a cidadania infantil. A pesquisa emprega análise da bibliografia sobre bem-estar na infância e sobre políticas públicas para a promoção da igualdade e para a infância, além de análise de dados de 1996, 2006 e 2015 sobre a distribuição de serviços públicos na infância.

[1] Doutora e Pós-doutoranda em Sociologia pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ), onde é pesquisadora associada ao Centro para o Estudo da Riqueza e da Estratificação Social (CERES). Especialista em Políticas Públicas para a Igualdade na América Latina pelo Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO). E-mail: nathalieri@uol.com.br

O trabalho está organizado em quatro seções. Após esta introdução, uma primeira seção trata dos marcos históricos e legais da proteção desigual da infância no Brasil, considerando as raízes da desproteção das famílias pobres, enquanto "famílias abandonadas" (VENANCIO, 1999), a categoria menores e o (não) direito à infância para grandes parcelas da população, num regime dual que diferencia infâncias e seus direitos (SILVA, 1998; RIZZINI, 1997). Por outro lado, aborda-se as mudança de paradigma na passagem dos Códigos de Menores ao Estatuto da Criança e do Adolescente, destacando no entanto os limites de tais transformações legais. Na segunda seção, discute-se evidências da sobrerrepresentação das crianças nos grupos decílicos mais pobres.

A seguir trata-se do problema da distribuição de políticas públicas entre infâncias comparadas por grupos decílicos de renda domiciliar per capita. Consideram-se questões de saúde e saneamento evidenciando desigualdades nas condições de vida. Analisam-se também as desigualdades na garantia da segurança econômica, considerando o alcance e os limites da seguridade social através do salário maternidade e, por contraponto, a assistência social residual às mães através do Programa Bolsa Família (PBF). Ademais, são apresentados indicadores das desigualdades nas transferências estatais para a proteção da infância, que são diretas e indiretas, fazendo um breve contraponto entre os gastos sociais para famílias em condição de pobreza e extrema pobreza (PBF) e as transferências indiretas para as famílias de melhor condição social, através das deduções por dependente no Imposto de Renda (que representa uma renda indireta usualmente maior que os valores transferidos para famílias em situação de pobreza). A seguir, trata-se das desigualdades no acesso à educação. Por fim, nas considerações finais, são resumidas as evidências encontradas e perspectivas para a redução das desigualdades na proteção da infância.

BREVE INCURSÃO SOBRE A HISTÓRIA DAS DESIGUALDADES NAS CIDADANIAS INFANTIS NO BRASIL

Pode-se inicialmente abordar os marcos históricos e legais da proteção desigual na infância no Brasil, considerando as raízes da desproteção das famílias pobres, a categoria "menores" e o (não) direito à infância ideal (nutrida e cuidada, plena do brincar e aprender) para grandes parcelas da população, num regime dual que diferencia infâncias e seus direitos. A noção de infância com os atributos que hoje a pensamos é uma construção social relativamente recente e ainda desigual em sua proteção social. Ou seja, em grande medida ser criança da forma idealizada de ter uma alimentação adequada, brincar, estudar e ser cuidado é um privilégio de classe. Numa perspectiva histórica e interseccional das múltiplas desigualdades presentes na sociedade brasileira, pode-se dizer que as desigualdades experimentadas na infância são observadas de forma dramática ao longo da história brasileira, em parte associada ao patriarcado, em parte às desigualdades de classe e raça, em parte à inoperância do Estado em termos de proteção desta primeira e crucial etapa da vida. No Brasil colonial, Venâncio (1999) mostra como a ausência de apoio às famílias de classe baixa determinou o abandono de crianças por pais ou mães incapazes de sustentá-las. Esperançosos de garantir melhores condições de vida aos seus filhos, muitas famílias pobres os entregavam à Roda dos Expostos, o que, na verdade, acabava por redundar em alta mortalidade infantil. Esse paradoxo levou o referido autor a intitular seu livro "famílias abandonadas", substituindo o antigo rótulo de crianças abandonadas e denunciando sim o abandono das famílias pobres pelo poder público, pois, por uma perversidade institucional, "desde os séculos XVIII e XIX, a única forma de as famílias pobres conseguirem apoio público para a criação de seus filhos era abandonando-os" (1999, p. 13). Ao abandono público (do vazio de políticas de proteção), somava-se a arbitrariedade paterna no patriarcado, a escravidão e o trabalho precoce, e as desigualdades de acesso aos limitados recursos educacionais. Freyre (1994) oferece uma ilustração da dominação de classe e racial que se exercia na infância através da dominação exercida pelas crianças da casa-grande sobre as crianças escravas. Por outro lado, numa sociedade fortemente patriarcal e estruturada a partir do parentesco, em que a origem familiar importava tanto, a prerrogativa masculina de atestar ou não a filiação definia as possibilidades de vida das crianças.

As profundas desigualdades nas experiências infantis expressaram-se em novas práticas e rótulos quando o Brasil deixou formalmente de ser colônia e depois monarquia escravista para ser republicano e fundado no "trabalho livre". Ao analisar o significado social da infância na passagem do regime monárquico para o republicano, Rizzini (1997) destaca que a categoria "menor" era empregada para diferenciar a infância em duas, com diferentes perspectivas e direitos, mobilizando estereótipos de famílias viciosas nas classes baixas e da periculosidade de suas crianças. A romantização da infância não era uniforme, mas variava por classe: "a ideia de inocência sobreviverá associada apenas às crianças de 'boas famílias', em paralelo à noção de perversidade inata atribuída à infância das classes pobres" (p. 163). Rizzini realça as opções políticas que marcam o desenvolvimento das desigualdades no país, destacando que as elites brasileiras optaram pelo controle e não democratização (da educação, por exemplo). Assim, observa-se que, historicamente, o Estado brasileiro garantiu direitos de família às crianças de classe alta, enquanto as de classes baixas só eram objeto de interesse em situações emergenciais ou quando eram consideradas um risco à ordem social. O estado de abandono ou a perda do pátrio poder definia o momento em que as famílias, especialmente as de baixa renda, se tornavam incapazes de cuidar de suas crianças e as entregavam nas mãos do Estado no contexto do primeiro Código de Menores do Brasil (1927). Esta situação não se alterou efetivamente quando, em 1979, foi criado um novo código, que institui a Política Nacional do Bem-Estar do Menor, pela qual o menor foi incluído nos temas de interesse para a Segurança Nacional. A criança pobre continuava a receber interesse do Estado apenas quando ela se encontrasse em "situação irregular", mantendo-se o sistema dual identificado por Roberto da Silva (1998) desde o Código de 1927, em que os direitos civis valem para as crianças inseridas em famílias padrão (tutela dos pais), enquanto o código de menores vale para aquelas provenientes de famílias "desorganizadas" (leia-se pobres ou socialmente marginalizadas) sob a tutela do juiz.

Um marco importante da mudança na legislação brasileira foi o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA-1990), quando as crianças (definidas como pessoas com 12 anos incompletos) e os adolescentes (definidos como pessoas de 12 aos 18 anos) passam a ser percebidos como sujeitos de direitos, pessoas em condição peculiar de desenvolvimento e merecedores de prioridade absoluta. Desta forma, substitui-se a doutrina da "situação irregular" pela doutrina da "proteção integral". Reconhece- se que as crianças são responsabilidade dos pais, da comunidade e do Estado. No entanto, o Brasil ainda é marcado pelo tratamento desigual das infâncias. Se a categoria menor não sobrevive formalmente na definição legal, continua a operar na prática, visto que boa parte do trabalho dos operadores administrativos e/ou do direito, que realizam as ações estatais para com as crianças, segue sendo realizado com base nas convicções morais associadas a tais visões. Diante da constatação de que Estado e sociedade não mudam o tratamento desigual apenas "por decreto", Fonseca eCardarello (1999) mostram que os direitos humanos não devem ser entendidos de forma abstrata e descontextualizada, mas sim a partir das relações de poder forjadas em contextos históricos específicos e expressas em categorias semânticas precisas. Neste sentido, um novo marco legal é importante (em especial porque gera novas reivindicações e pressões pela sua implementação) mas não é suficiente, uma vez que complexas relações precisam ser transformadas para que se possa efetivamente ampliar oportunidades e reduzir desigualdades experimentadas pelas infâncias.

As desigualdades na infância são históricas (na história das dinâmicas das desigualdades nas sociedades e nas histórias das gerações familiares) e possuem efeitos para toda a vida. No entanto, estas desigualdades estruturais e corriqueiras muitas vezes são negligenciadas no debate público. Fonseca e Cardarello observam a construção de problemas sociais e de causas que entram na agenda pública, com grande mobilização em defesa de determinados segmentos (como meninas e meninos em situação de rua) enquanto a grande maioria do público que necessitada de políticas de proteção (crianças e famílias pobres em geral) segue desprotegido[2]. A despeito da importância das frentes discursivas para resgatar cidadãos de grupos específicos, as autoras observam que flagrantes violações de direitos humanos são perpetradas contra os pobres, ou seja, a vasta maioria da população que não foi rebatizada ou contemplada com algum rótulo específico que ajude a lhe dar visibilidade.

Por outro lado, em desrespeito ao que prevê o ECA, parte das crianças em famílias pobres acaba internada em abrigos de forma indevida, visto que estes deviam se destinar a situações extremas e em curto período. Como pode ser observado a partir de pesquisa realizada em 2002 a partir de dados de 589 estabelecimentos que compõem a rede de abrigos que recebem recursos do governo federal (SILVA, 2004), a institucionalização de crianças no Brasil continua a romper com o preceituado pelo ECA (que afirma que a carência de recursos materiais não constitui motivo de suspensão do "poder parental", termo que substitui a noção de pátrio poder na legislação mais recente), pois observa-se que majoritariamente as crianças e adolescentes encontram-se em abrigos por razões relacionadas à pobreza: "a carência de recursos materiais foi citada como um dos principais motivos de abrigamento de 24,1% dos pesquisados; o abandono pelos pais ou responsáveis, de 18,8%; a vivência de rua, de 7,0% e a exploração no trabalho e/ou mendicância, de 1,8%" (SILVA, 2004, p. 57). Ou seja, tem-se um quadro em que não se mudou tanto em relação à ideia de "famílias abandonadas", sendo a pobreza o principal motivo de abrigamento. Foi também observado pela pesquisa que 87% dos abrigados têm famílias, ou seja, não são órfãos, sendo que 58,2% mantém vínculo com seus familiares (recebem visitas periodicamente). Neste sentido, o estudo destaca que as políticas voltadas para a infância em risco no Brasil sempre "priorizaram a institucionalização em detrimento de políticas de reconstrução e de fortalecimento dos vínculos familiares. A visão predominante sempre foi a da incapacidade das famílias empobrecidas de cuidar e de proteger sua prole" (SILVA, 2004, p. 237). Então, ao invés de ser uma medida excepcional, o abrigo acaba ganhando centralidade ao invés da centralidade devida a proteção das famílias e suas crianças. "O abrigo, assim, acaba por substituir medidas preventivas – por ausência ou insuficiência -, determinando a privação da convivência familiar por motivos que poderiam ser sanados com políticas e programas voltados à promoção da família, de forma a evitar o abrigamento." (SILVA, 2004, p. 37). Como evidenciam Fonseca e Cardarello, há contradições na aplicação do ECA, pois se fala conjuntamente em família, Estado e comunidade, mas na prática coloca-se o peso nas famílias, para as quais há mais obrigações que apoio que favoreça o cuidar. Só recentemente há no Brasil uma política de renda mínima e ainda assim limitada, o Bolsa Família, que confere proteção às famílias pobres com crianças pequenas, através de complemento de renda. A ampliação desta política e outras mais são importantes para proporcionar às famílias melhores condições de cuidar.

[2] "Como explicar que em Recife, por exemplo, existiam em 1992 nada menos de 298 trabalhadores sociais especializados no atendimento de meninos na rua para uma população alvo de menos de 250 jovens (Hecht, 1998, p. 152)? Por que não haveria proporções semelhantes de trabalhadores para crianças pobres morando em casa já que existem fortes sinais que são essas as crianças mais sujeitas a violência e mal nutrição (Hecht, 1998; Silva; Milita, 1995)? [...] O risco é que a forte carga emocional destes temas mediáticos crie uma cortina de fumaça, ofuscando a análise de problemas mais abrangentes e dificultando a possibilidade de "soluções" conseqüentes." (FONSECA; CARDARELLO, 1999, p. 89). Por outro lado, a partir dos rearranjos semânticos implementados pelo ECA, constatam, o aumento de "pais negligentes". O que antes se chamava "problema sócio-econômico" agora é chamado "negligência", mas se antes apontava para algo social (a família vivenciava problema socioeconômico, como falta de emprego e de renda), agora é tratado como pessoal, pois a família é que "é negligente".

A promoção da cidadania desde a infância ganha respaldo na definição política dos direitos das crianças através da Convenção sobre os Direitos da Criança (ONU, 1989*)* e sua implementação específica em cada país (como o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Marco Legal da Primeira Infância no Brasil). Agências multilaterais como a Unicef e a ONU partem de um enfoque de direitos humanos para mensurar e problematizar as desigualdades experimentadas na infância, considerando os recursos materiais e emocionais necessários para que as crianças possam se desenvolver, desfrutar direitos e alcançar seu pleno potencial para participar em igualdade na sociedade[3]. As políticas públicas visariam assim garantir o cumprimento de direitos sociais das crianças, assegurando seu bem-estar e desenvolvimento. Embora esta agenda venha mobilizando diferentes atores sociais, persistem graves lacunas para promover, assegurar e consolidar a cidadania das crianças, visto que existem sensíveis brechas no bem-estar das crianças em relação às demais idades, bem como entre as infâncias em diferentes condições socioeconômicas (tais como classe familiar, cor, desigualdades regionais e entre áreas rurais e urbanas).

DA RENDA AO BEM-ESTAR: A SOBRERREPRESENTAÇÃO DAS CRIANÇAS NOS GRUPOS DECÍLICOS MAIS POBRES E AS DESIGUALDADES ENTRE INFÂNCIAS

A despeito das previsões legais de que as crianças são responsabilidade das famílias, do Estado e da comunidade, o cuidado e sustento das crianças é tratado de forma privada e assim dependem fundamentalmente das condições econômicas desiguais de suas famílias. Neste sentido, a desigualdade de renda entre famílias é uma importante *proxy* do bem-estar, razão pela qual promover a segurança econômica das famílias deveria ser uma prioridade das políticas públicas. Neste trabalho, partimos da observação de tais desigualdades monetárias entre famílias para apresentar a distribuição de aspectos do bem-estar infantil, em especial dimensões asseguradas através de políticas públicas, segundo grupos decílicos de renda per capita dos domicílios em que as crianças vivem.

A infância do ponto de vista das desigualdades é o período no qual as pessoas desenvolvem suas capacidades físicas, psíquicas, emocionais e de aprendizagem. Em especial no caso das crianças, os indicadores de pobreza monetária vêm sendo cada vez mais complementados com indicadores de bem-estar. Em certa medida, o que o enfoque multidimensional mede é o papel das políticas públicas no amortecimento do impacto da pobreza monetária no bem-estar – refletindo assim o fato de que parte do bem-estar é comprada pelas famílias no mercado, parte é garantida pela oferta estatal de bens e serviços públicos, além de outra parte que é produzida de forma gratuita pelas famílias, em especial mulheres, na forma de trabalho doméstico e de cuidado.

Análises sobre as consequências das privações na infância e a importância de se investir nas crianças vêm proliferando em diferentes áreas de conhecimento. Rossel, Rico e Filgueira (2015) destacam as razões pelas quais a infância se tornou uma questão central, seja por uma "infantilização da pobreza" ou sobrerrepresentação das crianças na pobreza; seja pelos profundos impactos das condições de partida para o desenvolvimento futuro; seja pelo avanço do enfoque de direitos que faz com que as crianças deixem de ser uma categoria passiva para se tornar sujeito de direitos. Neste último aspecto, segundo os autores, observa-se que em alguma medida o processo secular de privatização (responsabilidade da família) pelo bem-estar infantil é questionado.

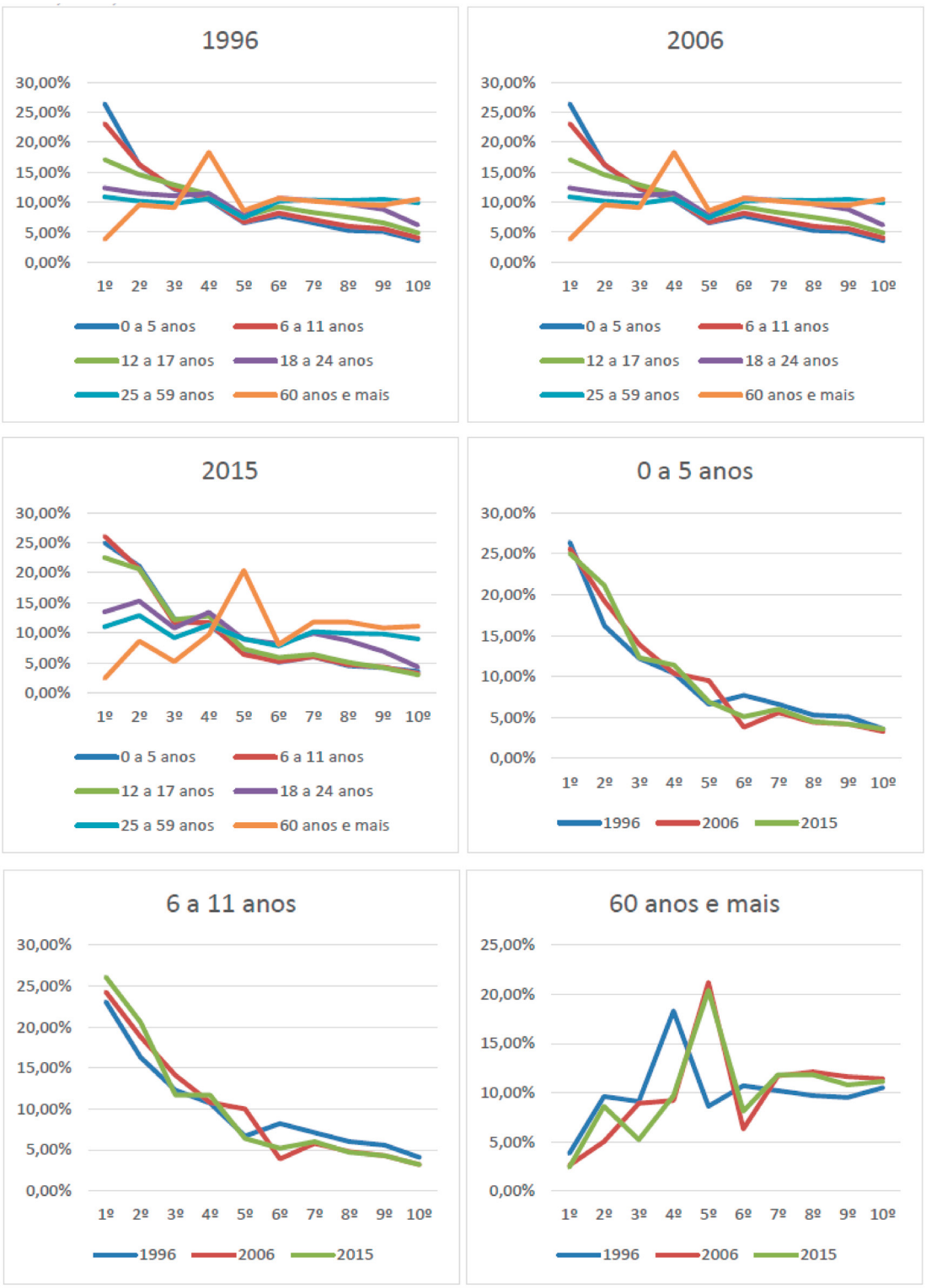
Observa-se que todas estas razões estão relacionadas à distribuição de renda, riqueza e bem- estar em suas dimensões sociais, políticas e econômicas, considerando os direitos a que as crianças têm (ou não) acesso por si mesmas ou como membros de famílias, se estão acima ou abaixo do limiar mínimo que permita seu desenvolvimento futuro e as implicações de tais transmissões intergeracionais de privilégios e privações para a reprodução das desigualdades. No entanto, as crianças frequentemente estão subsumidas na categoria família e os estudos sobre renda e bem-estar familiar nem sempre consideram com atenção as implicações da presença de crianças.

É reconhecido que as crianças estão mais vulneráveis à pobreza, por uma série de fatores demográficos e sociais, tanto porque as crianças significam maior razão de dependência, afetando os gastos das famílias e a distribuição de recursos nos domicílios, quanto porque significam demanda de cuidados que, na ausência de oferta de cuidado em creches públicas por exemplo, dificulta o acesso de familiares (majoritariamente das mães) ao mercado de trabalho, diminuindo os ganhos possíveis. Diversos estudos, como os de Wajnman, constataram que determinados arranjos familiares, em especial aqueles com filhos menores de 14 anos, estão sobrerrepresentados nos estratos com renda mais baixa.

[3] A análise do bem-estar das crianças segundo o enfoque de direitos das crianças da ONU pode ser dividida em quatro categorias: "• Survival: adequate living conditions and adequate medical services. • Development: right to education, information, play, leisure. • Protection: prohibits all forms of exploitation and cruelty including separation from families and abuses of the Criminal Justice System. • Participation: freedom to express opinions and play an active role in society" (WHITE, LEAVY, MASTERS, 2002, p. 11)

No gráfico 1 observa-se como se comporta a distribuição das idades da vida conforme os grupos decílicos de renda domiciliar per capita em que se encontram, destacando-se a sobrerrepresentação das crianças nos décimos mais pobres. A presença nos grupos decílicos mais pobres é tanto maior quanto menor a idade, localizando-se 26% das crianças de 0 a 5 anos, 23% das com 6 a 11 anos e 17% dos adolescentes com 12 a 17 anos no décimo mais baixo. Observando especificamente os grupos de crianças nas três datas, nota-se que pouco altera sua distribuição, a posição relativa dos grupos 0 a 5 anos e 6 a 11 anos possui até uma leve tendência de retrocesso, pois reduz sua presença nos grupos decílicos mais altos, o que deve estar relacionado à fecundidade diferencial das classes (muito baixa nos estratos mais altos, implicando menos crianças) e a outras dinâmicas de concentração de renda (ganhos de capital etc.) que beneficiam os adultos nos décimos mais ricos.

Gráfico 1 – Distribuição das idades da vida segundo os grupos decílicos de renda domiciliar per capita, Brasil, 1996, 2006 e 2015



Fonte: elaboração própria a partir de dados das Pnads 1996, 2006 e 2015.

As políticas públicas deveriam proteger dos diferentes riscos presentes em diferentes idades, no entanto observa-se que sociedades são mais efetivas em proteger determinados segmentos que outros. Pode-se usar os idosos como ilustração da efetividade de uma política de proteção de uma idade da vida, que também poderia ser seguido para o outro grupo vulnerável que são as crianças. A proteção representada pela aposentadoria ou pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC) para idosos pobres permite que idosos concentrem-se no meio da distribuição e mesmo melhorem sua posição, favorecidos pela valorização do salário mínimo ao qual estão atrelados os benefícios que recebem grande parte dos segurados.

Diante da constatada desigualdade na vulnerabilidade à pobreza de grupos etários e a sobrerrepresentação das crianças nos grupos decílicos mais pobres, cumpre analisar em que medida as políticas públicas se distribuem entre diferentes infâncias, contribuindo para reduzir desigualdades entre crianças e famílias com crianças.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A PROMOÇÃO DO BEM-ESTAR INFANTIL

Diversos modelos e regimes de bem-estar social desenvolveram-se ao longo da história recente, consolidando a ideia do Estado de bem-estar social como principal instituição executora de políticas sociais de produção e distribuição de bem-estar, e de uma gestão pública dos riscos sociais (NAVARRO RUVALCABA, 2006, p. 120). A administração coletiva dos riscos sociais implicou, em distintas sociedades, em variados arranjos de articulação do Estado, mercado e família, e em variadas modalidades como seguros contributivos e não contributivos. Segundo Campana Alabarce (2015), considerando que os bens e serviços de que se necessita para viver podem ser obtidos através das famílias, do mercado e do Estado, os regimes de bem-estar são um conjunto de práticas diversas que permitem desmercantilizar e desfamiliarizar o bem-estar. Os regimes de bem-estar permitem assim combater a pobreza, melhorar a distribuição de recursos entre grupos e redistribuir recursos ao longo do ciclo de vida (2015, p. 29).

No entanto, a estratificação na cobertura está entre os fatores que dificultam este efeito redistributivo que o Estado pode ter, razão pela qual Campana Alabarce advoga a importância de desvincular os benefícios da inserção laboral ou da capacidade de contribuição, e passar a ligá-los diretamente à condição de cidadania. O caráter estratificado da proteção social (FILGUEIRA, 2005) pode ser pensado também no que diz respeito à distribuição de políticas públicas para a infância, com diferentes política e públicos atendidos, afetando a capacidade ou não das políticas públicas de reduzir ou compensar desigualdades no pontos de partida.

Perspectivas comparativas sobre os investimentos estatais no bem-estar das crianças e das famílias são frequentes na literatura internacional, mas ainda pouco usuais no Brasil. Hohnerlein (2011, 249) identificou três tipos de proteção e promoção das famílias: os programas de prestação econômicas que podem ser diretas ou indiretas; os serviços sociais pessoais e de infraestrutura, como creches e escolas infantis; e as políticas de tempo para a família. Em sua análise da Alemanha, observou que o núcleo da proteção às famílias são as prestações econômicas, tendo só recentemente aumentado a ênfase em estruturas para cuidar das crianças fora dos domicílios, sendo marginais as intervenções quanto ao tempo para as famílias. Ela relatou que na Alemanha o governo utiliza inventários de todas as prestações para as famílias, ainda que exista controvérsia sobre o que incluir nos cálculos.

Analisando a Espanha, Obiol (2006) também destaca que há diferentes tipos de políticas familiares – tais como "prestaciones económicas directas, licencias parentales, desgravaciones fiscales por hijo a cargo, conciliación de los horarios laborales y familiares, reducción de la jornada laboral por maternidad, etc." (2006, p. 97) – , sendo a prestação e proteção econômica uma das mais antigas. Segundo Obiol, há duas vias básicas de canalização de recursos econômicos: por transferência monetária direta e deduções. Observou que há uma discriminação contra quem recebe a transferência pois, no caso da dedução por dependente no imposto de renda o limite de idade é maior do que na transferência direta para os mais pobres.

Inspirando-se na análise de Hohnerlein e de Obiol, pode-se detalhar diferentes políticas para o Brasil, aqui considerando as famílias com filhos pequenos. Para cada política, seria necessário detalhar o orçamento total, seus valores médios e o percentual da população beneficiado em cada classe social ou grupos decílicos de renda. Pode-se diferenciar variados instrumentos, programas e políticas que alcançam as crianças ou famílias com crianças. Por um lado, o Imposto de Renda permite dedução por dependente, além de dedução de gastos com saúde e educação de dependentes, representando para o Estado gastos tributários (SILVEIRA, PASSOS, 2018). Por outro, prestações econômicas de assistência social são realizadas através do Programa Bolsa Família, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e Benefício de Prestação Continuada para crianças com deficiência. Há ainda as prestações de seguro social através do Salário Maternidade, além de políticas universais, como as de saúde e educação

Considera-se a seguir algumas dimensões centrais das desigualdades na proteção da infância, tais como as desigualdades vitais, de obter nutrição adequada, gozar de saúde e dispor de moradias com saneamento e outras políticas de infraestrutura urbana que afetam o bem-estar; a segurança econômica e as políticas de proteção da renda das famílias com crianças, reconhecendo estas como uma responsabilidade coletiva, merecendo as famílias apoio para que exerçam os cuidados; e a educação e a construção de oportunidades futuras, destacando as desigualdades no acesso à educação escolar e a outras atividades extraescolares que possibilitam maior bem-estar no presente e melhor inserção futura na sociedade.

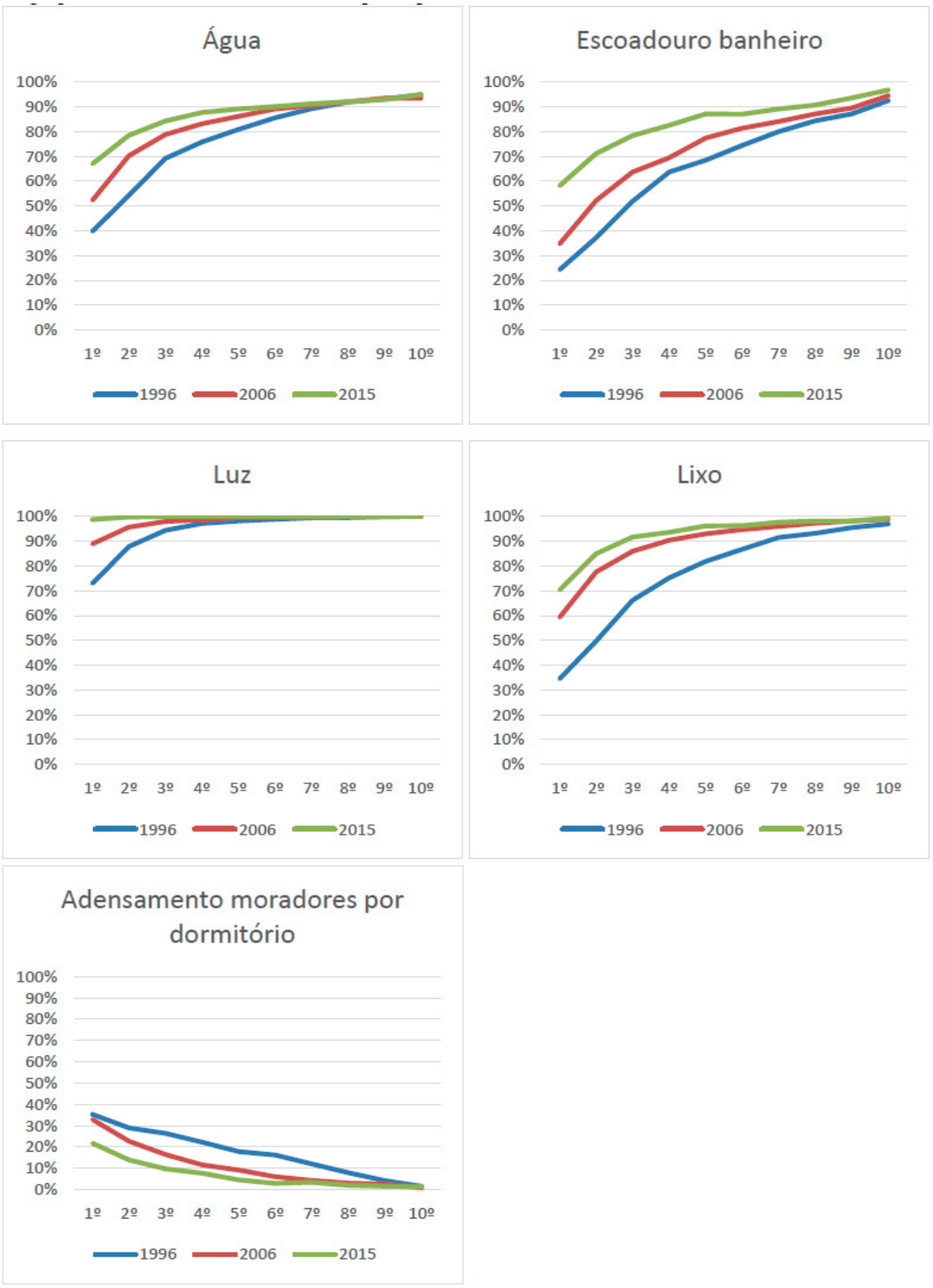
Como mostram alguns estudos que consideram desigualdades longitudinais (VICTORA; BARROS; VAUGHAN, 1988), desde as condições de pré-natal, passando pelas taxas de mortalidade, sensíveis às condições desiguais de saneamento, e a cobertura de vacinação, observa-se o quanto as desigualdades, desde o ventre e o berço, fazem mal à saúde (BARATA, 2009).

Desigualdades se acumulam desde a infância, relacionadas às condições de saúde e de moradia. As crianças são especialmente afetadas pelas condições habitacionais em que vivem,aspectos que dependem de políticas públicas, especialmente de saneamento e habitação, que podem neste caso diminuir as desigualdades entre famílias, garantindo acesso a serviços essenciais. No gráfico 2, observa- se a redução de desigualdades entre grupos decílicos de renda quanto ao percentual de crianças de 0 a 11 anos que vivem em domicílios com infraestrutura urbana adequada e percentual que experimenta adensamento excessivo de moradores por dormitório (definido como mais de três pessoas por dormitório e associado à falta de privacidade e estresse na infância). Tais características foram elaboradas considerando os indicadores empregados pela Fundação João Pinheiro (2018) na análise da inadequação de domicílios relacionada à disponibilidade de infraestrutura urbana. Indicadores de bem-estar relacionados à moradia e acesso à água e saneamento adequados estão causalmente relacionados à morbidade infantil – "más condições de saneamento e ausência de água corrente são fatores que aumentam o risco de contrair diarreia, ao mesmo tempo que a aglomeração intradomiciliar está associada com uma maior incidência de infecções respiratórias" (BARROS; VICTORA, 1991, p.48).

As desigualdades em saúde incluem não apenas as condições de saúde desiguais dos diferentes grupos, mas também os níveis de risco, o acesso diferenciado aos recursos do sistema de saúde, as desiguais possibilidades de usufruir de avanços científicos e tecnológicos da área, as chances de exposição aos fatores determinantes da saúde e doença, as diferentes chances de adoecimento e morte (BARRETO, 2017, p. 2098)[4]. Muitos avanços nas condições de saúde de crianças e das pessoas em geral foram possibilitadas no Brasil pelo desenvolvimento de um sistema de acesso universal – o Sistema Único de Saúde (SUS). Paim (2009) destaca o avanço que a concepção de acesso à saúde como seguridade social significou comparada a ideia de mérito, de provar pobreza ou de ter poder aquisitivo para ter acesso a serviços de saúde. A concepção do SUS é de que o atendimento integral envolve a promoção, proteção e recuperação da saúde.

[4] Como parte de um movimento global para a promoção da igualdade na saúde através da ação sobre seus determinantes sociais, o relatório da Comissão para os Determinantes Sociais da Saúde (CDSS, 2010) da Organização Mundial da Saúde (OMS) apresentou recomendações de: melhorar as condições de vida cotidianas ("as circunstâncias em que as pessoas nascem, crescem, vivem, trabalham e envelhecem" – p. 2); abordar a distribuição desigual de poder, dinheiro e recursos ("Os motores estruturais das condições de vida referidas – aos nível global, nacionais e locais" – p. 2); e quantificar e compreender o problema e avaliar o impacto da ação, bem como promover a consciência pública sobre o tema. Nesta perspectiva, especial atenção é conferida aos primeiros anos de vida, considerando que as experiências vividas na primeira infância, do pré-natal até aos oito anos de idade, repercutem na vida inteira. A Comissão propõe mudanças a começar pelo início de vida e agindo sobre todo o ciclo de vida (CDSS, 2010, p. 24). O relatório também indica sinergias entre a proteção da infância e a proteção da família e a promoção da igualdade de gênero, destacando a importância da abordagem da desigualdade de gênero na infância, revertendo expectativas e cobranças desiguais para meninos e meninas, através tanto de programas pré-escolares quanto de programas em grupo com pais, mães e educadores.

Gráfico 2 – Percentual de crianças de 0 a 11 anos que vivem em domicílios com infraestrutura urbana adequada e percentual que vive em domicílios com adensamento de moradores por dormitóriosegundo os grupos decílicos de renda domiciliar per capita, Brasil, 1996, 2006 e 2015



Fonte: elaborado a partir das Pnads 1996, 2006 e 2015.

França *et al.* (2016) analisam a cobertura e equidade em intervenções selecionadas de aspectos maternos e reprodutivos, destacando o aumento dramático da equidade graças ao SUS. Considerando que as desigualdades vitais iniciam-se na gestação, e portanto dependem da saúde e cuidados recebidos pelas mães, pode-se observar com França et al. maior atenção à saúde das mulheres na gestação (medido pelas consultas pré-natal) e no atendimento hospitalar de parto, reduzindo-se substantivamente os diferenciais no acesso a atendimento, ainda que existam desigualdades na qualidade deste. O maior planejamento da maternidade também repercute em menor número de filhos e maior possibilidade de cuidados. França *et al.* observam também que, apesar dos avanços, os gastos com saúde do Brasil são menores que outros países com sistemas universais. Ademais, se os gastos públicos cresceram, ainda são 50% dos gastos totais, sendo a outra parte composta por gastos privados das pessoas. Há diferenças também quanto aos gastos privados do bolso dos pobres (remédios) e ricos (planos de saúde). Os autores notam que há muito espaço para melhorar os indicadores de mortalidade materna e infantil, como o desafio de fazer chegar serviços de saúde em áreas rurais e florestas. A análise de Dourado, Medina e Aquino (2016), por sua vez, destaca a importância da Estratégia de Saúde da Família (ESF), que era em 2008 e 2018 responsável por mais de 60% dos atendimentos no quinto mais baixo da distribuição de renda. Dentro da Política Nacional de Atenção Básica[5] existem também os agentes comunitários de saúde, cujas visitas periódicas aos domicílios buscam disseminar informações e cuidados médicos.

Victora (2001) destaca a redução da mortalidade infantil no Brasil, cujo coeficiente passa de 85,64 por mil nascidos vivos em 1980 para 36,10 em 1998 (alcançou 14 mortes por mil nascidos vivos em 2016, quando interrompeu trajetória de queda e subiu pela primeira vez). Em sua análise da mortalidade de menores de 5 anos, diferencia determinantes proximais (como diarreia, problemas neonatais etc.) dos determinantes distais (como renda, educação etc.) e dos determinantes intermediários, que são a exposição a fatores de risco e falta de acesso a fatores de proteção, relacionados às desigualdades de acesso a políticas públicas e desigualdades de qualidade de vida. Pode-se considerar que os fatores distais são aqueles definidos no mercado, como desigualdades de renda e classe, e os fatores intermediários são passíveis de serem corrigidos por políticas públicas que podem agir para reduzir riscos e fortalecer proteções, enquanto os fatores proximais são o resultado das desigualdades nos outros dois níveis. Se é amplamente reconhecido que melhoraram as condições de saúde a partir do SUS, indicando que seu aprimoramento é um caminho necessário para a continuada redução das desigualdades em saúde, deve-se, no entanto, alertar para os riscos de retrocessos se houver recuo em tais políticas[6].

As desigualdades em saúde também dependem das condições econômicas que afetam o acesso a alimentos pelas famílias das crianças e a nutrição destas. A pobreza tem diversos impactos nas condições de vida das famílias, e a insegurança quanto à possibilidade de prover tem inclusive impacto nas condições da família de cuidar. Poblacion *et al.* (2014) evidenciam diversas consequências da insegurança alimentar para as crianças e suas famílias, desde o impacto no desenvolvimento físico e cognitivo das crianças até na saúde psíquica da mãe, ainda culturalmente considerada a principal responsável pelo cuidado infantil e bem-estar familiar.

Quanto às consequências no desenvolvimento físico das crianças, Monteiro et al. observam que a pobreza afeta mais o crescimento linear do que o peso corporal, sendo que a baixa estatura infantil "está associada a elevada morbidade e mortalidade, baixa estatura na idade adulta, menor grau de escolaridade e produtividade reduzida na idade adulta" (MONTEIRO *et al.*, 2003, p. 35). Em sua análise das tendências da baixa estatura infantil e das disparidades socioeconômicas a ela relacionadas, comparando a distribuição da altura para a idade das crianças em quatro datas e a distribuição prevista pelos Padrões de Crescimento Infantil da OMS, os autores observaram que a prevalência de baixa estatura caiu continuamente, reduzindo-se as diferenças entre o quinto mais pobre e o mais rico: "A prevalência total de baixa estatura em crianças nas quatro pesquisas foi a seguinte: 1974-1975, 37,1% (IC 95%: 34,6–39,6); 1989, 19,9% (IC 95%: 17,8–21,9); 1996, 13,5% (IC 95%: 12,1–14,8) e 2006-2007, 7,1% (IC 95%: 5,7–8,5)" (MONTEIRO *et al.*, 2003, p. 38).

Segundo os autores, tais mudanças estão em consonância com melhorias nas condições de vida dos domicílios, bem como melhoria no acesso à educação e saúde pelas mães, e políticas de saúde e saneamento: "dois terços do declínio [da baixa estatura] podem ser atribuídos a melhorias em quatro fatores: escolaridade materna, poder aquisitivo familiar, cuidados médicos materno-infantis e cobertura dos serviços de fornecimento de água e saneamento (MONTEIRO *et al.*, 2003, p. 43). Os autores destacam que, dentre os determinantes intermediários da melhoria na estatura das crianças, destacam-se avanços em políticas públicas, notadamente as de saúde, restando ainda a necessidade de maiores investimentos em políticas de água e esgoto (MONTEIRO *et al.*, 2009, p. 44).

[5] Ministério da Saúde. Política Nacional de Atenção Básica. Disponível em: <http://189.28.128.100/dab/docs/publicacoes/geral/pnab. pdf>. Acesso em: 4 abr. 2018.

[6] Pesquisas já indicam retrocesso na queda da mortalidade infantil. Ver por exemplo: "Austeridade pode aumentar a mortalidade infantil no Brasil". 23 maio 2018. Disponível em: https://agencia.fiocruz.br/austeridade-pode-aumentar-mortalidade-infantil-no-brasil. "A pesquisa revelou que as atuais medidas de austeridade podem levar a um aumento de 8,6% na taxa de mortalidade infantil em 2030, quando comparada à manutenção da cobertura desses programas de proteção social. Além disso, suas simulações apontaram que a manutenção da cobertura do PBF e da ESF reduziu as mortes evitáveis na infância em quase 20.000 e as hospitalizações evitáveis na infância foram até 124.000 mais baixas entre 2017 e 2030, quando comparadas ao cenário com a adoção de medidas de austeridade. Eles também descobriram que os municípios mais pobres do país seriam mais afetados."

Estudo de Levy-Costa, Sichieri, Pontes e Monteiro (2005) que compararam a disponibilidade domiciliar de alimentos em 1974-5, 1986-7, 1995-6 e 2002-3 nas áreas metropolitanas do Brasil, mostrou tendências disseminadas do padrão alimentar entre as regiões e grupos de renda, dentre as quais há características positivas, como a "adequação do teor protéico das dietas e o elevado aporte relativo de proteínas de alto valor biológico (proteínas de origem animal)" (p. 538). A despeito das melhorias na nutrição da população, as mudanças no padrão de alimentação também geram outros problemas como obesidade. Deve-se considerar também a importância de políticas como a de merenda escolar, implementadas através do Plano Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), um espaço importante de educação alimentar, a ser melhor explorado em sua função pedagógica no Brasil.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A PROMOÇÃO DA SEGURANÇA ECONÔMICA

O problema da proteção da infância está relacionado tanto a políticas específicas para sua faixa etária quanto às políticas gerais de proteção das duas famílias. O bem-estar na primeira infância depende de variadas formas das condições de suas famílias de origem. Em primeiro lugar, depende da saúde, nutrição, emoção e segurança da mãe na qual é gestada. Em segundo lugar, as condições socioeconômicas da família de origem são centrais, em especial a estabilidade da renda da mãe, que a protege de trabalhar logo em seguida ou ficar à mercê da insuficiência de renda, e poder prestar primeiros cuidados, sem temer a fome. Tais aspectos afetam também os níveis de estresse e as condições emocionais de cuidar.

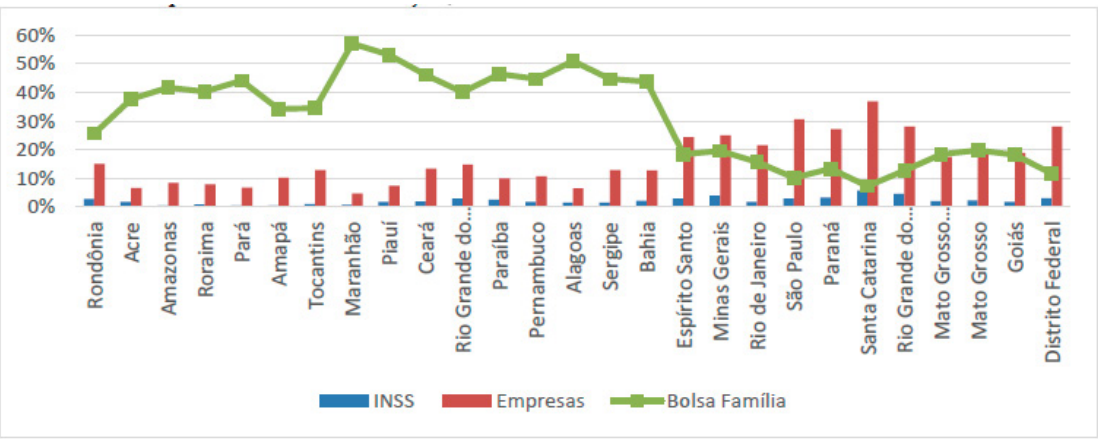
As licenças maternidade e paternidade foram idealizadas para possibilitar o cuidado à criança (incluindo alimentação, higiene, estimulação, afeto, etc.) nos primeiros meses de vida, e manter os recursos financeiros das famílias para compensar o salário do provedor que precisa parar de trabalhar para cuidar da criança. Embora a igualdade de gênero pressuponha a licença parental (maternidade e paternidade) e outras políticas de proteção igualmente disponíveis para homens e mulheres, enfatizam- se nesta seção informações disponíveis sobre a licença maternidade. Como destacam a OIT e o PNUD (2009), a noção de trabalhadores com responsabilidades familiares (prevista na Convenção 156 da OIT, não aprovada no Brasil) não está presente na legislação da América Latina, sendo a proteção da maternidade a única medida de efeitos conciliatórios entre família e trabalho presente.

No contexto brasileiro da cidadania estratificada as desigualdades na proteção da maternidade podem ser ilustradas pela distribuição no território nacional da concessão do salário maternidade[7], disponível apenas para mulheres em emprego formal (e mais recentemente seguradas especiais), que acompanha as linhas de desigualdades regionais e no mercado de trabalho. Houve um aumento no acesso a esse benefício nos últimos anos, o que se deve ao crescimento do trabalho feminino e formal (entre 2004 e 2015, o número de benefícios por licença-maternidade concedidos por empresas no Brasil aumentou de 339.811 para 839.497) e mudanças na legislação que ampliaram o acesso a outras categorias anteriormente excluídas, como trabalhadores rurais e trabalhadoras domésticas (ANSILIERO; RODRIGUES, 2007, p. 9)[8]. A porcentagem de nascimentos cobertos por licença- maternidade, concedida pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS, 2,5% para o Brasil) ou empresas com reembolso pelo Estado (20,2% para o Brasil) mostra que em 2010 menos de um quarto das crianças brasileiras nasceram de uma mãe com proteção da maternidade (23% para o Brasil). Analisado por unidade da federação (gráfico 3), esse percentual é maior nos estados mais desenvolvidos, onde há mais empregos formais para as mulheres.

[7] A licença maternidade foi estabelecida pela primeira vez no Brasil em 1943, com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A licença era de 84 dias para a mãe e tinha que ser paga pelo empregador, o que podia motivar discriminação contra as trabalhadoras. Em 1974, sob a Lei 6.136, a licença de maternidade foi incluída entre os benefícios da Previdência Social. A Constituição de 1988 garantiu a estabilidade da trabalhadora grávida e aumentou o período de licença de 84 para 120 dias. Alterações recentes incluíram novas categorias. As trabalhadores rurais e domésticas foram incluídas no direito à licença-maternidade em 1991 (Lei 8.213) e as trabalhadoras temporárias se tornaram elegíveis em 2012 (Súmula 244 TST). A duração da licença e a proporção de salários garantidos variam entre os países. No Brasil, a duração é de 4 meses e é pago o salário integral. No entanto, a cobertura da licença-maternidade ainda é bastante desigual e estratificada. Desigualdades entre mulheres em diferentes condições de trabalho referem-se não apenas ao acesso à licença-maternidade, mas também a variações na duração da licença, que pode ser estendida entre trabalhadores do setor público e em algumas empresas privadas que aderiram ao status de "empresa cidadã", desde 2008, quando a Lei 11.770 veio permitir licenças maternidade e paternidade prolongadas (acrescentando mais 60 e 15 dias, respectivamente).

[8] Ansiliero e Rodrigues esclarecem que a partir de agosto de 2003, o pagamento do salário-maternidade das gestantes empregadas passou a ser feito diretamente pelas empresas, que são posteriormente ressarcidas pela Previdência Social, observando que em 2006, cerca de 50% dos salários-maternidade foram concedidos diretamente pelos empregadores.

Gráfico 3 – Famílias atendidas (em % do total de domicílios) pelo Programa Bolsa Família e número de benefícios do salário maternidade concedidos (pelo INSS ou empresa) como percentual do número de nascidos vivos por unidade da federação, 2010



Fonte: Elaboração própria a partir de:

Número de nascidos vivos em 2010 – Fonte: MS/SVS/DASIS - Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos – SINASC (disponível em: http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?sinasc/cnv/nvuf.def).

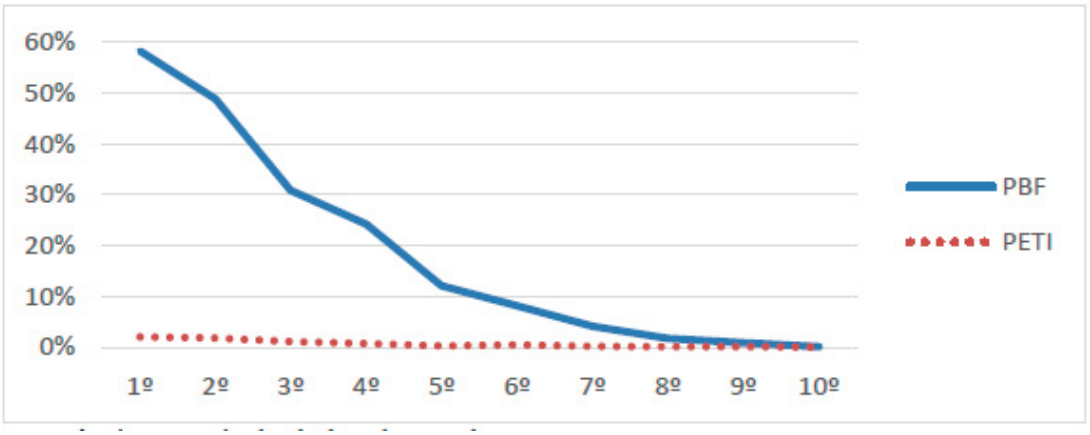
Benefícios de salário-maternidade concedidos por empresas e pelo INSS em 2010 – Fonte: MPAS – Base de dados históricos da Previdência Social (disponível em: http://www3.dataprev.gov.br/infologo/).

Famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família entre o total de domicílios apurados pelo Censo 2010, segundo Unidade da Federação (março de 2013) – Fonte: Campello e Neri (2013, p. 163).

Diante da limitação da cobertura da licença maternidade, que não alcança a vasta maioria de crianças nascidas de mães sem trabalho ou em empregos informais, sendo uma política que ainda está longe de ser universal, resíduos de proteção social para as demais mães e suas crianças são justamente as políticas de transferência de renda como o Programa Bolsa Família (PBF). Do ponto de vista da segurança econômica, se observarmos no gráfico 3 a geografia do Bolsa Família comparada a do salário-maternidade, nota-se que a desproteção das mães de classe baixa, ainda que com valores muito menores, foi parcialmente interrompida pelo PBF.

Como destacam Delgado, Jaccoud e Nogueira, "o PBF vem se afirmando como uma iniciativa que amplia o sistema de garantia de renda da proteção social brasileira, atendendo a um público até então excluído e cumprindo um papel específico e complementar na Seguridade Social." (2009, p. 28-29). Direcionado às crianças em famílias pobres existia, além do Bolsa Família, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI, surgido em 1996, mas cujo público-alvo já vinha sendo integrado ao PBF), com cobertura muito pequena, atingindo em 2006 apenas 2% das crianças dos dois décimos mais baixos (gráfico 4). Por outro lado, observam-se que 58% das crianças do décimo mais pobre e 49% do segundo décimo residiam em domicílios com acesso ao PBF em 2006.

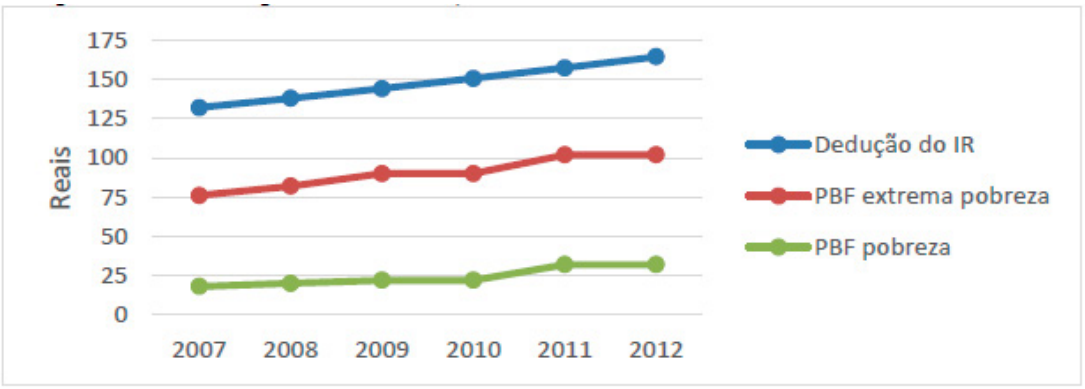
Gráfico 4 – Percentual de crianças de 0 a 11 anos em domicílios que recebem benefícios sociais por grupos decílicos de renda domiciliar per capita e tipo de benefício, Brasil, 2006



Fonte: elaboração própria a partir de dados da Pnad 2006.

Há que destacar também as desigualdades entre recursos transferidos de forma direta ou indireta para as famílias com crianças. As deduções do Imposto de Renda (uma renda indireta) para crianças dependentes estão em um valor médio superior ao PBF (enquanto os benefícios para crianças extremamente pobres eram de R $ 102,00 em 2012 - e R $ 32,00 se em pobreza - a dedução por dependente no imposto de renda por mês foi de R $ 164,56). A estabilidade desses diferenciais pode ser vista no Gráfico 5.

Gráfico 5 - Diferenciais entre as rendas transferidas direta (Programa Bolsa Família) e indiretamente (dedução de dependente no imposto de renda) às famílias no Brasil



Nota: Valores em reais. Dados comparáveis para cada data. Os valores não estão corrigidos pela inflação em relação a um ano base.

Fontes:

Valores do Programa Bolsa Família para famílias em pobreza e extrema pobreza: Osorio e Souza (2012, p. 3) Dados de dedução por dependente da Receita Federal disponíveis em: http://idg.receita.fazenda.gov.br/acesso- rapido/tributos/irpf-imposto-de-renda-pessoa-fisica#dedu--o-mensal-por-dependente.

Assim, as famílias em melhores condições são subsidiadas em maior quantidade e por muito mais tempo (essa dedução por dependente no imposto de renda existe no Brasil desde 1924, ou seja, quase 80 anos antes do PBF), sem qualquer custo de preconceitos como acontece com as mães do Bolsa Família. Outra diferença é que o limite de idade das crianças dependentes para a dedução do imposto de renda é 21 anos (ou 24 anos se estiver frequentando curso técnico ou faculdade), enquanto para a proteção das famílias pobres é 17 anos, consagrando nas políticas públicas as desigualdades de classe na moratória juvenil.

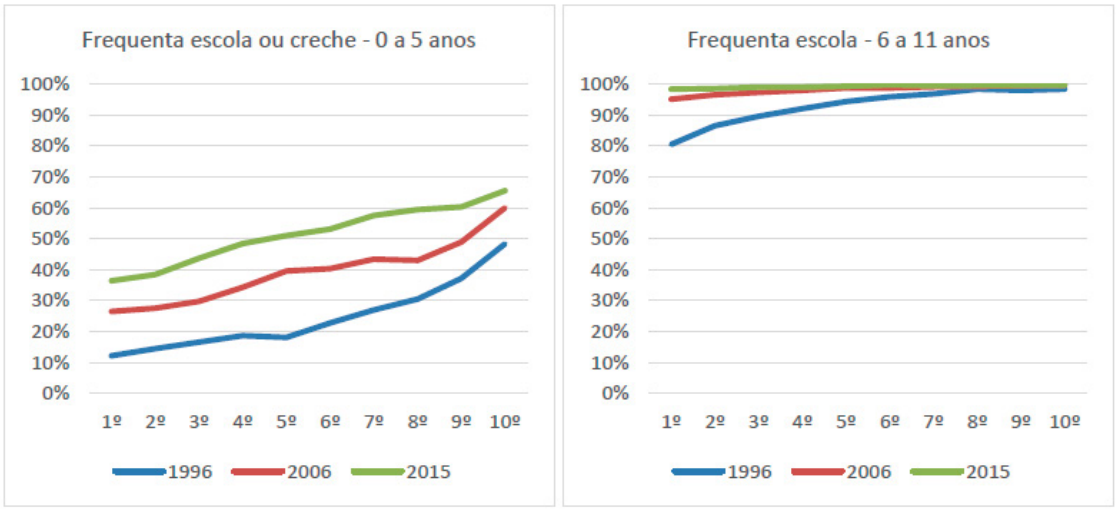
AS POLÍTICAS PÚBLICAS E AS DESIGUALDADES EDUCACIONAIS

As desigualdades educacionais, por sua vez, afetam tanto o bem-estar presente das crianças (o aprender, o brincar, a convivência com os pares etc.) quanto suas chances futuras e as perspectivas ou não de reprodução intergeracional das desigualdades.

A constituição de 1988 incluiu o atendimento em creche e pré-escola a crianças de 0 a 6 anos de idade nos deveres do Estado, subordinando esse setor, antes de cunho assistencialista, à área de educação. Pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996, cabe prioritariamente aos municípios ofertar vagas em creches e pré-escolas, sendo o governo federal corresponsável pela educação infantil. A área ganha melhor definição de recursos com a incorporação da educação infantil ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB, 2006). Ademais, a União passou a apoiar a construção e reforma de creches e escolas infantis desde a criação do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfância), em 2007, que disponibilizou recursos para construção de unidades, compra de mobiliário e instalações, além de possibilidade de assessoria pedagógica do MEC. São diversas políticas que se encontram ameaçadas por cortes recentes e a necessidade de discutir e renovar o Fundeb previsto para acabar em 2020.

Como se observa no Gráfico 6, o acesso à educação infantil no Brasil historicamente é progressivamente melhor conforme melhora a posição socioeconômica das famílias, tendo no entanto atingido a universalização a partir dos 6 anos. Para as crianças menores, a cobertura continua distante da universalização, a despeito da progressiva melhora no acesso entre 1996 e 2015. O IBGE (2017) identificou a demanda por creches, destacando que "Desse contingente de crianças de menos de 4 anos de idade não matriculadas em creche ou escola (7,7 milhões), os responsáveis por elas demonstravam interesse em fazê-lo em 61,8% (4,7 milhões) dos casos" (p. 35) e que "em 43,2% (2,1 milhões) dos casos, os responsáveis tomaram alguma ação ou providência para conseguir uma vaga" (p. 36).

Gráfico 6 – Frequência à escola ou creche por crianças de 0 a 11 anos por faixas de idade e grupos decílicos de renda domiciliar per capita, Brasil, 1996, 2006 e 2015



Fonte: elaboração própria a partir de dados das Pnads 1996, 2006 e 2015.

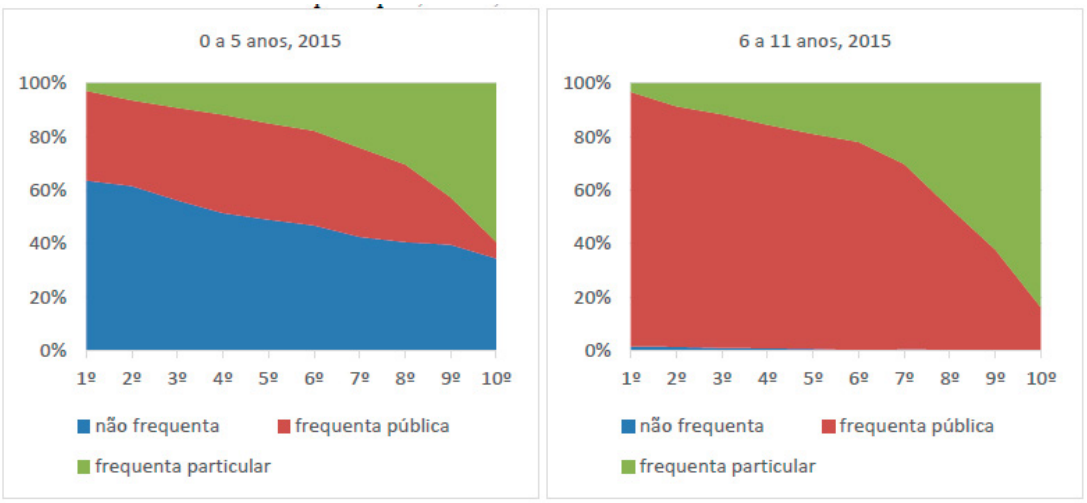
Reconhece-se que a educação e o cuidado infantil são decisivos para reduzir desigualdades sociais. Melhuish (2013) coleta algumas evidências dos efeitos da educação infantil em setores desfavorecidos e na sociedade em geral, argumentando que "proporcionar às famílias creches com fatores de alta qualidade está associado ao melhor desenvolvimento cognitivo e linguístico para os bebês e crianças pequenas" (p. 133). Ademais, "as consequências de não se frequentar uma pré-escola são especialmente marcantes para as crianças menos favorecidas" (p. 137).

Com a emenda constitucional EC59/09, que prevê e matrícula obrigatória de crianças de 4- 5 anos na pré-escola até 2016, há pressão maior para a universalização do acesso à educação infantil pelo menos nesta idade. Mas também aumentam os riscos de soluções precárias, como vouchers educacionais (COSSE, 2003) e concessões à iniciativa privada sem o devido controle e qualidade. A preocupação com o atendimento adequado diante da especificidade da educação infantil vem incentivando estudos sobre a questão da qualidade (CAMPOS *et al.*, 2011). Pelo censo escolar, analisado por Pinto (2009), é possível notar que a presença de equipamentos como biblioteca, parquinho ou sanitário adequado é sempre pior nas regiões mais pobres e na rede pública, embora mesmo na privada não atinjam a qualidade recomendada. O acesso à merenda escolar é um dos poucos pontos positivos realçados[9].

O quadro da distribuição das crianças por frequência e rede de ensino na última data pode ser visualizado no gráfico 7, onde se observa o grande contigente de crianças 0 a 5 anos que não frequenta a escola, sobretudo nos décimos mais baixos. A presença da escola pública mostra-se muito importante pelo menos até o 7º décimo, enquanto a presença de escola particular cresce com a renda, mostrando-se particularmente importante nos três últimos grupos decílicos.

[9] A Unesco (2007) também analisou a educação infantil no Brasil, tendo destacado a crítica de que a educação infantil aqui não tem uma perspectiva de desenvolvimento amplo, sendo mais parecida com a educação primária e o formato do professor na frente da sala de aula e alunos nas carteiras. Quanto a qualificação requerida de professores da educação infantil, o relatório pondera que, no Brasil, a razão aluno/professor é relativamente mais alta (23 para 1 em 2001, comparado a média global de 18). Na comparação entre creches e escolas infantis públicas e privadas, o estudo encontra poucas diferenças quanto a qualificação educacional dos professores. O que é mais proeminente é a disponibilidade de equipamentos, como biblioteca, sala de TV, espaço para esportes e banheiros infantis. Mas o relatório pondera que em parte o setor público tende a ser pior nestes itens porque todas as escolas públicas são recenseadas enquanto é possível que apenas as creches privadas melhores sejam recenseadas. No caso de arranjos privados de educação infantil que não são regularizados como escolas, estes não figuram nos censos escolares, os quais acabam tendo um viés na amostra de escola pública versus privada. Rosemberg realça duas ameaças presentes na elaboração de políticas educacionais para esta idade: "a escolarização precoce da criança de 0 a 6 anos e da pré-escola; a assistencialização das creches ou da oferta pobre para as crianças pobres" (2007, p. 7). A seu ver, não se deve tratar a educação infantil como mera etapa preparatória do ensino fundamental, nem adotar modelos incompletos e emergenciais, ambos inadequados para esta etapa da vida (2007, p. 7).

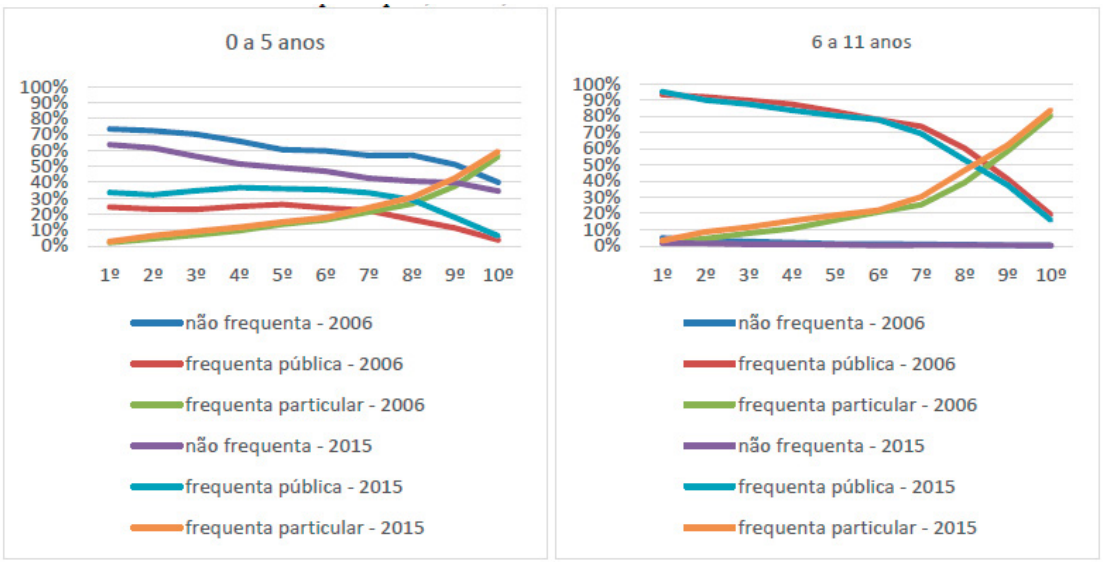
Gráfico 7 – Frequência de crianças à escola ou creche por rede de ensino, faixas de idade e grupos decílicos de renda domiciliar per capita, Brasil, 2015



Fonte: elaboração própria a partir de dados da Pnad 2015.

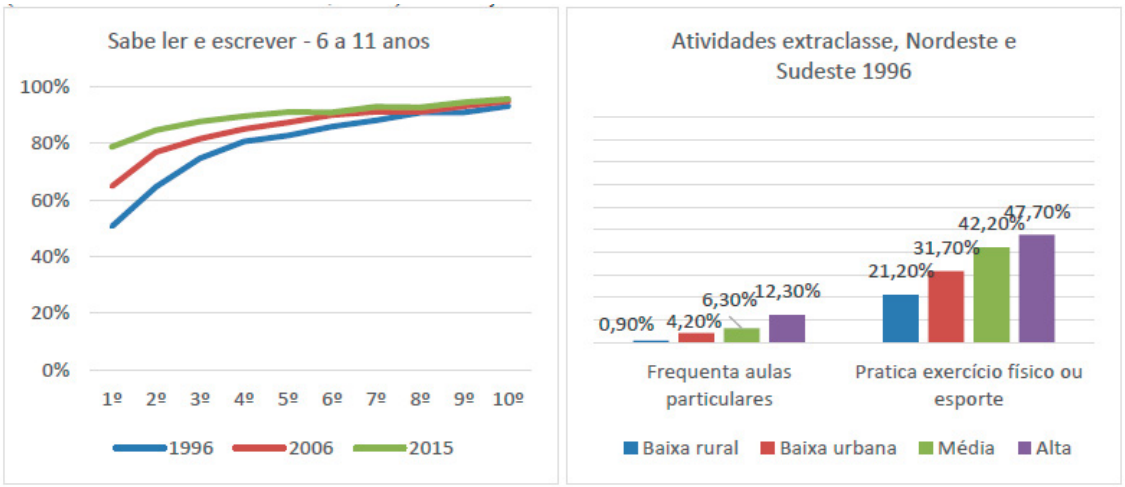
Uma comparação entre a distribuição da frequência escolar por grupos decílicos de renda em 2006 e 2015 pode ser observada no gráfico 8 (na Pnad 1996 não constava a pergunta se frequenta rede pública ou particular), onde se observa que entre 2006 e 2015, o crescimento de crianças na educação infantil até o 9º décimo se deveu sobretudo à oferta pública, enquanto de 6 a 11 ano cresce modestamente a presença da escola particular.

Gráfico 8 – Frequência de crianças à escola ou creche por rede de ensino, faixas de idade e grupos decílicos de renda domiciliar per capita, Brasil, 2006 e 2015



Fonte: elaboração própria a partir de dados das Pnads 2006 e 2015.

Gráfico 9 - Indicadores de habilidades (saber ler e escrever, Brasil, 1996, 2006 e 2015) por grupos decílicos de renda domiciliar per capita e atividades complementares realizadas por classe familiar[10] (Nordeste e Sudeste do Brasil, 1996) – crianças de 6 a 11 anos



Fonte: elaboração própria a partir de dados das Pnads 1996, 2006 e 2015 e da PPV 1996.

Crianças de diferentes condições socioeconômicas possuem habilidades desiguais na aquisição da competência de ler e escrever, medida no gráfico 9 de forma simples pelas Pnads, embora hoje existam já medidas mais sofisticadas de aprendizagem produzidas nacionalmente pelo Inep e internacionalmente em avaliações como o teste de Pisa do qual o Brasil participa.

Uma ampla literatura hoje considera que além da frequência escolar uma série de atividades extraescolares é proposta pelas famílias segundo sua condição socioeconômica, caracterizando o que alguns chamam de "educação na sombra" (BRAY, 2009), para expressar que, muito além do acesso a educação como frequência escolar, há todo um conjunto de trabalho extraclasse. Dados disponíveis na Pesquisa de Padrão de Vida (PPV) de 1996 (gráfico 9) permitem observar expressivas desigualdades entre classes na oferta de atividades complementares como esportes e aulas particulares.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caráter cumulativo das desigualdades ao longo do ciclo de vida desperta questões sobre as possibilidades de redução das desigualdades, especialmente tendo em conta que o início da vida é bastante desigual. Uma série de estudos ofereceu evidências da relação entre desenvolvimento na primeira infância e saúde e bem-estar na vida adulta. Os estudos em geral destacam a importância de se atuar nos primeiros anos, com a necessidade não só de nutrir com alimentos, mas também nutrir com cuidados e um ambiente sem adversidade (BLACK *et al.*, 2016). Diante de tais constatações vem sendo empregado o conceito de *nurturing care* (BRITTO *et al.*, 2017, p. 91), que envolve apoiar as famílias na sua capacidade de cuidar, bem como prover políticas de proteção em diferentes períodos do ciclo de vida. Estas propostas apresentam perspectivas relevantes para uma abordagem mais ampla e efetiva do cuidado e proteção social da infância e deveriam ser levadas em conta no planejamento de políticas públicas no Brasil.

[10] Devido ao menor tamanho amostral da PPV optou-se por análise por quatro classes familiares ao invés de desagregar em dez grupos decílicos de renda. As classes sociais familiares são as seguintes: Classe Baixa Rural corresponde a famílias de trabalhadores rurais; Classe Baixa Urbana corresponde a famílias de trabalhadores na indústria tradicional, nos serviços pessoais e domésticos; trabalhadores nos serviços gerais e vendedores ambulantes; e trabalhadores na indústria moderna; Classe Média corresponde a empresários por conta própria e ocupações não manuais (técnicas, artísticas, de rotina e supervisão); Classe Alta corresponde a proprietários e dirigentes; e profissionais de nível superior. Para mais detalhes sobre a análise por classes, ver Itaboraí (2017).

Se deixadas ao sabor de sua inércia, as desigualdades entre famílias e entre crianças tendem a manter-se ou agravar-se. A intervenção do Estado através de políticas públicas para a promoção da igualdade cumpre o papel de alterar as dinâmicas das desigualdades, corrigindo-as progressivamente, tarefa complexa visto que diante dos esforços por maior igualdade, novas formas de desigualdade emergem. Kessler (2014), por exemplo, mostra que o aumento da cobertura da educação pode conviver com desigualdades no interior do sistema, como a diferenciação entre sistema público e privado e a construção de circuitos educativos por classe. Reconhece-se também a maior complexidade das desigualdades que se interseccionam, suas dinâmicas (e justificativas sociais) contraditórias. Dubet (2012) mostra, por exemplo, o imenso desafio que temos num contexto em que a massificação do acesso à escola convive com desigualdades multiplicadas (de gênero, étnica, de classe etc.) e em que crenças meritocráticas (como ele diz, toda uma economia moral do mérito e dignidade) que justificam as desigualdades "aparentemente menores" tornam as pessoas (como mostram pesquisas de opinião) cegas às desigualdades (no máximo aderem à crítica dos 1% X 99%) cotidianas, em especial àquelas que as privilegiam, e estão propensas a responsabilizar as pessoas em situações de maior vulnerabilidade (a diferentes tipos de desigualdades, como desempregados, mães, etc.) por seus infortúnios lidos como falta de mérito. Diante desta complexidade dos processos que envolvem as desigualdades, a análise das desigualdades e das políticas que buscam combatê-las traz importantes e diversos desafios. Particularmente interessante é analisar as desigualdades na infância, sobre a qual não é factível recair os preconceitos que "culpam as vítimas" das desigualdades experimentadas, visto que, contra o pseudo ideário meritocrático, as desigualdades na infância deixam claro o quanto o nascimento tem sido destino[11]. Este texto buscou lançar luz sobre as variadas desigualdades que incidem sobre crianças no Brasil. Para contribuir para a discussão das políticas públicas direcionadas para esta faixa etária, analisou-se a cobertura da proteção social na infância e sua diferenciação revelando avanços e limites na capacidade das políticas públicas de promover igualdade (ou reduzir desigualdades). O caráter não universalista, mas sim estratificado da proteção social, manifesta-se nas desigualdades de cobertura e benefícios. Apesar de a Constituição (1988) ter começado a mudar esse quadro, persistem expressivos segmentos da população sem cobertura da proteção social. Estas contradições são particularmente visíveis no caso da infância pobre, parte da qual irregularmente abrigada – pois persistem as situações de "famílias abandonadas" que precisam entregar seus filhos a instituições devido a razões relacionadas à pobreza, em flagrante violação dos preceitos do Estatuto da Criança e do Adolescente – porque só recentemente começou-se a "universalizar" a proteção da segurança econômica das famílias pobres, mas através de um programa focalizado e com orçamento e benefícios muito pequenos.

Observa-se hoje um discurso de "mínimos sociais" que propõe focalizar os mais pobres e por vezes as crianças e, por outro lado, uma prática de cortes em nome da austeridade que possui impactos imediatos nas crianças, afetando seu bem-estar no presente e no futuro. Neste sentido, tem-se o risco de uma pequena cidadania, no sentido de uma cidadania mínima focalizada nas crianças (que escapariam em parte aos ataques contra a proteção social por não poderem ser culpadas pelos seus inícios desiguais), que emerge de uma leitura reducionista de projetos de desenvolvimento infantil justificados em termos de retornos futuros dos investimentos em capital humano, sem considerar as crianças como agentes e cidadãos, em uma perspectiva adultocêntrica que vem sendo criticada pelos novos estudos da infância. Por outro lado, há também o risco de uma pequena cidadania diante do direcionamento de recursos parcos para a infância e a falta de prioridade a elas concedidas nos orçamentos públicos; e, por fim, há as pequenas cidadanias que resultam da proteção desigual das infâncias entre as quais existem cidadanias ainda menores que outras. Considerando a estratificação nas desigualdades de renda entre as famílias com crianças, como também a estratificação das políticas públicas para a infância e a invisibilidade das crianças como cidadãs (sem renda própria e direitos políticos que as permitam representar suas demandas), a infância desponta como uma fronteira de defesa da cidadania no Brasil e no mundo num contexto de restrição ao Estado de bem-estar social, demandando ênfase política e teórica, bem como análises empíricas, em diálogo com os avanços nas pesquisas internacionais sobre bem-estar infantil.

Cabe observar também que o caráter restrito e estratificado das políticas públicas direcionadas às famílias e infâncias gera não apenas pequenas cidadanias para as crianças mas também para as mulheres que majoritariamente delas cuidam. No contexto brasileiro de políticas de acesso limitado e estratificadas em seus benefícios, grande parte da produção de bem-estar recai sobre as famílias (GOLDANI, 2001), e dentro delas sobre as mulheres em especial, apoiando-se em, e reforçando, desigualdades de gênero. Pode-se considerar que as mães são beneficiárias de proteção temporária e estratificada, e ao mesmo tempo fornecedoras de proteção contínua e gratuita. Neste sentido, o que está em jogo no caso das políticas para famílias com crianças pequenas é o reconhecimento da criança como uma responsabilidade coletiva e não puramente individual da família (OBIOL, 2006, p. 98).

[11] Esta percepção alcança mesmo a Economia. O economista ganhador do prêmio Nobel, Heckman (2013), por exemplo, argumentou que a raiz da divisão da sociedade americana em qualificados e não qualificados estão nas experiências na primeira infância. A consideração de Heckman sobre a sociedade americana pode ser estendida a maior parte das sociedades com níveis significativos de desigualdades e baixa e estratificada proteção social, como o Brasil. "Kids born into disadvantaged environments are at much greater risk of being unskilled, having low lifetime earnings, and facing a range of personal and social troubles, including poor health, teen pregnancy, and crime. While we celebrate equality of opportunity, we live in a society in which birth is becoming fate." (Heckman, 2013, p. 3).

Deve-se ademais refletir sobre as muitas formas do Estado interferir no rendimento das famílias, o que ficaria evidenciado se fosse implementado o que sugere Lavinas (2004), uma renda básica de cidadania universal mas com o fim da dedução por dependente no imposto de renda, uma forma de mostrar às famílias de classe média e alta o quanto elas são indiretamente mais protegidas do que as famílias pobres (como mostrado no gráfico 5 do presente trabalho)[12]. Dentre as vantagens do universalismo estão a redução dos custos de controle, a redução dos estigmas de beneficiário, como se fosse uma vergonha "depender" do Estado, em favor de uma visão de direitos de cidadania. Neste momento de retrocessos, há que recuperar o ativismo cívico brasileiro para mais uma vez reconstruir nosso Estado de bem-estar de forma democrática e equitativa, o que já se observou em outros momentos da história nacional a exemplo da militância na área de saúde que construiu o SUS[13] e os demais movimentos sociais que lutaram pela virada universalista da Constituição de 1988.

REFERÊNCIAS

ANSILIERO, G.; RODRIGUES, E. B. O. Histórico e evolução recente da concessão de salários- maternidade no Brasil. *Informe da Previdência Social*, v. 19, n. 2, p. 1-9, fev. 2007.

BARATA, R. B. *Como e por que as desigualdades sociais fazem mal à saúde*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2009.

BARRETO, M. L. Desigualdades em saúde: uma perspectiva global. *Ciência e Saúde Coletiva*. v. 22, n. 7, p. 2097-2108, 2017.

BARROS, F. C.; VICTORA, C. G. *Epidemiologia da saúde infantil*. São Paulo: Unicef: Hucitec, 1991. BLACK, M. M. *et al.* Early Childhood Development Coming of Age: Science through the life course', *The Lancet,* series 0140-6736, no. 16, 4 October 2016.

BRITTO, P. R. *et al.* Nurturing Care: Promoting early childhood development, *The Lancet,* vol. 389, no. 0064, January 2017, pp. 91–102.
BRAY, M. *Confrontando o sistema educacional na sombra*. Porto Alegre: EdPUCRS, 2014.

CAMPANA ALABARCE, M. Regímenes de Bienestar en América Latina y el Caribe: notas para pensar lo contemporáneo. *Trabajo Social Global*: revista de Investigación en Intervención Social, v. 5, n. 8, p. 26-46, Junio 2015.

CAMPELLO, T.; NERI, M. *Programa Bolsa Família: uma década da inclusão*. Ipea, 2013. CAMPOS, M. M. *et al.* A qualidade da educação infantil: um estudo em seis capitais brasileiras. *Cadernos de Pesquisa*, v. 41, n. 142, p. 20-54, jan./abr. 2011.

CNSS. Comissão para os Determinantes Sociais da Saúde da Organização Mundial da Saúde. *Redução das desigualdades no período de uma geração*: igualdade na saúde através da acção sobre os seus determinantes sociais. Relatório final da Comissão para os Determinantes Sociais da Saúde. Portugal: OMS, 2010.

COSSE, G. Voucher educacional: nova e discutível panacéia para a América Latina. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 118, p. 207-246, mar. 2003.

DELGADO, G., JACCOUD; L.; NOGUEIRA, R. P. Seguridade social: redefinindo o alcance da cidadania. Ipea, 2009.

DOURADO, I., MEDINA, M. G.; AQUINO, R. The effect of the Family Health Strategy on usual source of care in Brazil: data from the 2013 National Health Survey (PNS 2013). *International Journal for Equity in Health*, 15:151, 2016.

DUBET, F. Los límites de la igualdad de oportunidades. *Nueva Sociedad*, No 239, mayo-junio de 2012.

FILGUEIRA, F. *Welfare and Democracy in Latin America*: The Development, Crises and Aftermath of Universal, Dual and Exclusionary Social States. United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), May 2005.

FONSECA, C.; CARDARELLO, A. Direitos dos mais e menos humanos. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 5, n. 10, p. 83-121, maio 1999.

[12] A OIT (2015) também reconhece a importância de proteger mães e filhos independentemente de contribuição anterior e propõem benefícios monetários universais, que incluam benefícios contributivos ou não-contributivos, capazes de abarcar desempregados e trabalhadores informais.

[13] Paim destaca que na segunda metade da década de 1970, emergiu o movimento social pela Reforma Sanitária Brasileira (RSB) e SUS, cumulando na 8ª Conferência Nacional de Saúde de 1986, cujo relatório final inspirou o capítulo "Saúde" da Constituição de 1988 e as leis posteriores de implantação do SUS. Neste sentido, como argumenta Paim, a RSB e o SUS nasceram da sociedade e não de governos ou partidos.

FRANÇA, G. *et al.* Coverage and equity in reproductive and maternal health interventions in Brazil: impressive progress following the implementation of the Unified Health System. *International Journal for Equity in Health*, 15:149, 2016.

FREYRE, G. *Casa Grande & Senzala*: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. 29. ed. Rio de Janeiro: Record, 1994.

GOLDANI, Ana Maria. Las famílias brasileñas y sus desafíos como factor de protección al final del siglo XX. In: GOMES, Cristina (Comp.) *Processos sociales, pobración y familia*: alternativas teóricas y empíricas en las investigaciones sobre vida doméstica. México: FLACSO, 2001.

HECKMAN, J. *Giving kids a fair chance*. Cambridge: MIT Press, 2013.

HOHNERLEIN, Eva Maria. La protección social de las familias en Alemania: situación actual y tendencias. *Revista de Derecho Social*, n. 55, 2011.

IBGE. *Aspectos dos cuidados das crianças de menos de 4 anos de idade*. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

ITABORAÍ, N. R. *Mudanças nas famílias brasileiras (1976-2012)*: uma perspectiva de classe e gênero. Rio de Janeiro: Garamond, 2017.

KESSLER, G. *Controversias sobre la desigualdad*: Argentina, 2003-2013. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2014.

LAVINAS, L. Universalizando direitos. *Observatório da Cidadania*, 2004. Disponível em: < http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/relatorio_universalizando.pdf >. Acesso em: 5 set. 2013.

LEVY-COSTA, R. B.; SICHIERI, R., PONTES, N. S.; MONTEIRO, C. A. Disponibilidadedomiciliar de alimentos no Brasil: distribuição e evolução (1974-2003). *Revista de Saúde Pública*, v. 39, n. 4, p. 530-30, 2005.

MELHUISH, E. Efeitos de longo prazo da educação infantil: evidências e política. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 43, n.148, Jan./Apr. 2013.

MONTEIRO, C. *et al.* Desigualdades socioeconômicas na baixa estatura infantil: a experiência brasileira, 1974-2007. *Estudos avançados*, v. 27, n. 78, 2003.

MULLACHERY, P.; SILVER, D.; MACINKO, J. Changes in health care inequity in Brazil between 2008 and 2013. *International Journal for Equity in Health*,15:140, 2016.

NAVARRO RUVALCABA, M. A. Modelos y regímenes de bienestar social em uma perspectiva comparativa: Europa, Estados Unidos y America Latina. *Desacatos*, n. 21, p. 109-134, 2006.

OBIOL FRANCÉS, Sandra. El sistema de prestaciones por hijo a cargo en España. *Revista Internacional de Sociología*, v. 64, n. 43, p. 95-117, 2006.

OIT. *Social protection for maternity*: key policy trends and statistics. Social protection policy papers, n. 15, 2015.

OIT; PNUD. *Trabajo y familia*: hasta nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social. Santiago, 2009.

OSORIO, R.; SOUZA, P. H. G. F. *O Bolsa Família depois do Brasil Carinhoso*: uma análise do potencial de redução da pobreza extrema. Brasília: Ipea, 2012. (Nota Técnica, n. 14). Disponível em: http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/121221_notatecnica14_disoc.pdf

PAIM, J. S. *O que é SUS*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2009.

Pinto, J. M. R. Perfil da educação infantil no Brasil: indicadores de acesso e condições de oferta. In: Brasil. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Política de educação infantil no Brasil*: relatório de avaliação. Brasília: MEC, SEB: Unesco, 2009. p. 121-168.

POBLACION, A. P. *et al.* Insegurança alimentar em domicílios brasileiros com crianças menores de 5 anos. *Cadernos de Saúde Pública,* Rio de Janeiro, v. 30, n. 5, p. 1067-1078, maio 2014.

RIZZINI, I. *O século perdido*: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil. Rio de Janeiro: USU: Amais, 1997.

ROSEMBERG, Fúlvia. Para uma outra educação infantil paulistana pós Fundeb. Texto apresentado no I Encontro Educação para uma outra São Paulo. São Paulo, 30 nov. 2007.

ROSSEL, Cecilia; RICO, María Nieves; FILGUEIRA, Fernando. Primera infância e infância. In: CECCHINI, Simone et al. *Instrumentos de protección social*: caminos latinoamericanos hacia la universalización. Santiago: Cepal, 2015

SILVA, E. R. A. *O direito à convivência familiar e comunitária*: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. Brasília: Ipea, 2004.

SILVA, R. *A construção do Estatuto da Criança e do Adolescente*. 1998. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5554&revista_cad erno=12>. Acesso em: 3 nov. 2017.

SILVEIRA, F. G.; PASSOS, Luana. Justiça fiscal no Brasil: obstáculos e possibilidades. Buenos Aires: Clacso, 2018.

UNESCO. *Policy Review Report: early childhood care and education in Brazil*. Early Childhood and Family Policies Series, n. 13, 2007.

VENANCIO, R. P. *Famílias abandonadas:* assistência à criança de camadas populares no Rio de Janeiro e em Salvador - séculos XVIII e XIX. Campinas: Papirus, 1999.

VICTORA, C. Intervenções para reduzir a mortalidade infantil pré-escolar e materna no Brasil. *Rev. Bras. Epidemiol*., v. 4, n. 1, p. 3-69, 2001.

VICTORA, C., BARROS, F.; VAUGHAN, P. *Epidemiologia da Desigualdade*. São Paulo: Hucitec, 1988.

WAJNMAN, S. Envelhecimento, participação laboral feminina e desigualdade de renda no Brasil. Disponível em: < http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/5/27255/wajnman.pdf> Acesso em: 20 abr. 2015.

POLÍTICA EDUCACIONAL: GESTÃO PARA A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS ESTUDANTIS

Naiara Ramos Souza (UNEB)

Resumo: O presente trabalho procurou apresentar o contexto em que se insere a política educacional brasileira, notadamente em relação ao atendimento de demandas sociais que requerem a formulação de políticas para garantir a permanência estudantil e o direito à educação. Para a discussão, foram realizados levantamentos bibliográfico e documental, sendo parte de pesquisa que vem sendo desenvolvida ao longo dos estudos de mestrado em gestão e tecnologias aplicadas à educação. Primeiramente, aborda-se sobre política pública e o seu processo de formulação. Em seguida, a política social é contextualizada, considerando o seu papel no atendimento às necessidades sociais. E por fim, a política educacional brasileira é discutida para expressar o seu desenvolvimento no que concerne à assistência estudantil. Os resultados demonstraram que para garantir o direito à educação é preciso conhecer a realidade dos estudantes como ferramenta de gestão educacional para que as políticas institucionais sejam eficientes no atendimento às demandas existentes.

INTRODUÇÃO

Discutir política pública vem ganhando notoriedade devido à importância de entender não somente como se configuram as ações do poder público para os problemas públicos, mas também para que seja possível formular políticas cada vez mais eficazes e eficientes, contando com etapas fundamentais que permitem viabilizar a elaboração de estratégias para intervenção pública com ações que promovam a melhoria da situação identificada.

As políticas educacionais são políticas públicas que estão situadas no rol das políticas sociais. Por isso, é preciso entender como se dá a intervenção pública através de políticas sociais e a sua abrangência no atendimento aos problemas existentes, para então compreender de que forma está caracterizada a política educacional no cenário brasileiro e especialmente a assistência estudantil para atendimento às demandas que podem dificultar a permanência.

POLÍTICAS PÚBLICAS E O PROCESSO DE ELABORAÇÃO

Muller e Surel (2002) afirmam que a análise das políticas públicas se defronta com a dificuldade em lidar com o caráter polissêmico do tempo "política", pois para os autores de língua inglesa existem diferentes termos: *polity* (a esfera da política), *politics* (a atividade política) e *policies* (a ação pública). O termo "política pública" (*public policy*) está associado ao sentido do termo policies, que, segundo os autores, "designa o processo pelo qual são elaborados e implementados programas de ação pública, isto é, dispositivos político-administrativos coordenados em princípio em torno de objetivos explícitos".

De acordo com Secchi (2010), política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, tendo como elementos fundamentais a intencionalidade pública e a resposta a um problema público. Souza (2006) defende que "a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real".

Souza (2006, p. 28), baseando-se nos estudos de Lowi (1964; 1972), explica os quatros formatos que a política pública pode assumir:

> O primeiro é o das políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. O segundo é o das políticas regulatórias, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. **O terceiro é o das políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros** [...]. O quarto é o das políticas constitutivas, que lidam com procedimentos. (grifos meus)

A autora infere que cada tipo de política pública irá enfrentar diversas formas de apoio e de rejeição. Aqui, cabe ressaltar a política redistributiva por assim ser classificada a assistência estudantil (a ser discutida mais adiante), considerando que os benefícios concedidos para atendimento aos estudantes são direcionados a determinados perfis definidos legalmente em detrimento de outros grupos que não são beneficiados.

Para Secchi (2012), o processo de elaboração de políticas públicas, também conhecido como ciclo de políticas públicas (*policy cycle*), é constituído por sete fases sequenciais e interdependentes, sendo elas: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção. No entanto, segundo o autor, o ciclo de políticas públicas raramente representa a real dinâmica de uma política pública, pois geralmente as fases acontecem misturadas e com as sequências se alternando.

Conforme Secchi (2012, p. 34), "um problema público é a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública", podendo ser reflexo do agravamento de uma situação de determinado contexto ou da melhoria da situação em um outro contexto. Como a sua percepção parte das pessoas, o problema público é um conceito intersubjetivo, sendo uma situação pública insatisfatória quando é percebida por muitos atores relevantes. A partir disso, é preciso definir os seus elementos norteadores para delimitar o problema e avaliar a possibilidade de resolução.

A agenda é o conjunto de problemas ou temas que são entendidos como relevantes, podendo ser classificada, com base em Secchi (2012 apud Cobb e Elder, 1983) como agenda política quando são percebidos pela comunidade política como merecedores de intervenção pública ou como agenda formal (ou agenda institucional) quando já foram definidos pelo poder público os problemas ou temas a serem enfrentados.

> Existe, ainda, a **agenda da mídia**, ou seja, a lista de problemas que recebe atenção especial dos diversos meios de comunicação. O poder que a mídia possui sobre a opinião pública é tamanho que, não raras vezes, a agenda da mídia condiciona as agendas políticas e institucionais (SECCHI, 2012 apud COBB; ELDER, 1983). (grifos do autor)

Secchi (2012) destaca as três condições propostas por Cobb e Elder (1983) para que um problema entre na agenda política: a atenção de diferentes atores (cidadãos, grupos de interesse, mídia etc.) entendendo a situação como merecedora de intervenção; a resolubilidade, pois as possíveis ações devem ser consideradas necessárias e factíveis; e a competência, tendo em vista que o problema deve tocar responsabilidades públicas.

A partir disso, os objetivos são estabelecidos para que alternativas de soluções sejam formuladas com a elaboração de métodos, programas, estratégias ou ações que busquem alcançá-los. De acordo com Secchi (2012, p. 37), "o estabelecimento de objetivos é importante para nortear a construção de alternativas e as posteriores fases de tomada de decisão, implementação e avaliação de eficiência das políticas públicas".

Cabe ressaltar a importância de estudar as potenciais consequências de cada alternativa de solução, podendo contar com as três técnicas propostas por Secchi (2012), baseando-se nos estudos de Dunn (1993): projeções (empírico-indutivas) que se baseiam em fatos passados ou atuais experimentados em setor de política pública ou similar, utilizando-se informações quantitativas e qualitativas em séries temporais; predições (teórico-dedutivo) que tentam prever as consequências das diferentes políticas através de pressupostos já consolidados; e conjecturas (intuitivo) a partir de aspectos intuitivos ou emocionais de profissionais que atuam na linha de frente de determinada área de política pública e já têm experiência suficiente para entender suas possíveis variantes.

Secchi (2012) caracteriza a tomada de decisão como o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas. A dinâmica de escolha de alternativas de solução para problemas públicos pode ser entendida através de três formas: existe o problema já estudado com os objetivos já definidos e então busca-se escolher a alternativa mais apropriada (modelo de racionalidade), os problemas vão sendo ajustados às soluções e vice-versa (modelo incremental) ou procura-se problemas para que uma proposta de solução já empreendida seja transformada em política pública (modelo dos fluxos múltiplos).

A fase de implementação é expressa pelo momento em que são produzidos os resultados concretos da política pública, transformando intenções políticas em ações concretas. Ao estudar essa fase, é possível visualizar erros anteriores à tomada de decisão, como problemas mal formulados e objetivos mal traçados, e através de instrumentos mais estruturados perceber possíveis falhas que costumam ocorrer nessa etapa do processo em diversas áreas de política pública.

A avaliação da política pública consiste em julgar "a validade de propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática" (SECCHI, 2012, p. 49 apud ANDERSON, 1979, p. 711), utilizando-se critérios que são operacionalizados por meio de indicadores e parâmetros que permitem uma referência comparativa. Os mecanismos de avaliação ou controle permitem ao atores políticos potencializar a sua percepção sobre a política pública com o intuito de promover melhorias.

Secchi (2012) explica que, de acordo com Giuliani (2005), uma política pública pode ser extinta devido a três possíveis causas: o problema que originou a política é percebido como resolvido; os programas, leis e ações são percebidos como ineficazes; ou, o problema perdeu importância e saiu das agendas políticas e formais. Quando se trata de políticas do tipo redistributivo, acabam sendo mais difíceis de serem extintas devido ao alto grau de conflito que pode gerar entre os grupos beneficiários que se organizam em defesa de sua continuidade.

CONTEXTUALIZAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL

Pereira e Stein (2010) discutem que as políticas são formuladas com o intuito de se obter rápidos resultados, baseando-se em pouco conhecimento sobre a realidade social, o que faz com que as necessidades da população não sejam respondidas adequadamente. Os interesses individuais focados restringem-se a acontecimentos mais emergentes de uma pequena parcela da sociedade, na qual os pobres se transformam em vítimas da proteção social que é pensada para a totalidade e não se direciona para os seus problemas.

A partir da Segunda Guerra Mundial, a intervenção estatal se expandiu e as políticas públicas se voltaram mais para as demandas e necessidades sociais, e o princípio da universalidade é priorizado por melhor atender a concretização de direitos conquistados em prol da construção de cidadania. Desta forma, houve um aumento do gasto público na área social, pois o Estado assumiu um conjunto de direitos e deveres que deveria seguir para amenizar a complexidade da relação com a sociedade.

Os impactos da crise econômica capitalista mundial nos anos 1970 dificultaram o estabelecimento do "Estado Social", e com isso, nos anos 1980, com forte influência de ideias neoliberais, o sistema de proteção social público foi reformado em vista da privatização, fragmentação, focalização e criação de programas de emergência, no qual o Estado perdeu o seu protagonismo com a nova "divisão social do bem-estar" desmontava os direitos sociais e ressuscitava antigos procedimentos de ajuda mútua direcionados à população carente.

Sob o ponto de vista da realidade brasileira, Pereira e Stein (2010) afirmam que as estratégias focalistas e discriminatórias foram fortalecidas por apresentar mais racionalidade do que a universalidade, já que não desperdiça recursos escassos e não ignora as individualidades. A partir daí, tais políticas revelam-se problemáticas ao restringir o papel do Estado na proteção social e promover a aceitação da desigualdade social como fato natural, desviando o compromisso com as necessidades devido à complexidade e adotando soluções técnicas aparentemente neutras.

A adoção do princípio da universalidade seria fundamental por ter o objetivo democrático de não discriminar os cidadãos no seu acesso a bens e serviços públicos, sem estabelecer critérios desiguais de elegibilidade que corrompe a cidadania. Porém, a seletividade se sobrepôs à universalidade devido à complexidade de se universalizar as políticas em sociedade de classes, e a política pública prevaleceu sendo seletiva por se aplicar com mais eficácia e menos custos com os projetos desenvolvidos para a focalização na pobreza.

Tanto o princípio da universalidade como o da seletividade pode garantir a construção de redes de proteção social, diferindo-se apenas nos instrumentos utilizados pela gestão das políticas públicas para alcançar seus objetivos. Devido a isso, a conjunção entre eles torna-se difícil, pois a seletividade desconstrói a universalidade, já que a primeira está centrada em estratégias na minimização das necessidades humanas para a defesa dos gastos públicos, confrontando-se com a segunda.

A partir da segunda metade dos anos 1980, na América Latina, a focalização foi instituída a partir da privatização e descentralização na gestão pública, procurando aprimorar a efetividade e a eficiência nas políticas e programas sociais voltadas para atender as necessidades da população. Durante os anos 1990, programas sociais com caráter democrático foram implementados pelos países latino-americanos em processos de desenvolvimento local, porém políticas focalizadas continuaram surgindo na proteção social.

Chegando-se aos anos 2000, destacam-se os programas de transferências de renda para melhorar a situação das famílias beneficiárias e criar estratégias de superação da pobreza, mas que por se restringirem a um público específico apresentam a insuficiência e incapacidade dos governos em garantir direitos sociais e alterar as condições de vida de parcela significativa da população.

O Estado interfere, através de políticas públicas, quando são apresentadas as necessidades sociais dos cidadãos, que contém a precariedade no provimento de condições materiais e imateriais de sobrevivência. A política social cumpre um papel fundamental e estratégico de contribuir para a universalização das políticas públicas, procurando não só reconhecer as necessidades, mas garantir a ampliação e a abrangência da proteção social, constituindo-se como uma estratégia para redistribuir as riquezas baseado no princípio da universalidade com equidade.

POLÍTICA EDUCACIONAL E ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL

Vieira (2007 apud Freitas, 1987) infere que a política educacional é um caso particular das políticas sociais e apresenta as seguintes definições para melhor compreensão:

> A Política Educacional (assim, em maiúsculas) é uma, é a Ciência Política em sua aplicação ao caso concreto da educação, porém as políticas educacionais (agora no plural e em minúsculas) são múltiplas, diversas e alternativas. A Política Educacional é, portanto, a reflexão teórica sobre as políticas educacionais (...) se há de considerar a Política Educacional como uma aplicação da Ciência Política ao estudo do setor educacional e, por sua parte, as políticas educacionais como políticas públicas que se dirigem a resolver questões educacionais (VIEIRA, 2007 apud PEDRO; PUIG, 1998).

As políticas educacionais, portanto, representam as ideias e ações governamentais através de políticas públicas de cunho social a fim de intervir e resolver problemas relacionados à educação. Vieira (2007) explica que as intenções do Poder Público são traduzidas em políticas, as quais ao serem transformadas em práticas (operacionalizadas através de ações) se materializam na gestão. O autor acrescenta ainda que a gestão pública é integrada por três dimensões: valor público (intencionalidade), condições de implementação (viabilidade) e condições políticas (aceitabilidade).

Com base em Saviani (2008), ao conhecer o processo histórico da educação no Brasil, afirma- se que a política educacional brasileira passou por distintas implicações, com diversas propostas e limitações em sua história. É possível perceber que a educação no Brasil sempre foi acompanhada de recursos financeiros insuficientes para o seu desenvolvimento. Soma-se a isso o fato de ocorrem inúmeras reformas na política educacional, fazendo com que as ações sofram o impacto da descontinuidade que não permite a resolução de problemas que se perpetuam e o fortalecimento da política pública de educação.

A Constituição Federal de 1988 institui a educação como um direito de todos e dever do Estado e da família, a ser "promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho", estabelecendo ainda como um dos princípios para o ensino a "igualdade de condições para o acesso e permanência na escola".

De acordo com a Constituição, compete privativamente à União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, o que torna a União responsável pela coordenação, articulação e redistribuição dos sistemas de ensino organizados em regime de colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Essa função é reforçada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, de 1996, que destaca o papel da União no direcionamento das ações públicas na área da gestão educacional.

Imperatori (2017), ao discutir sobre a trajetória da assistência estudantil na educação brasileira, apresenta, em consonância com Vasconcelos (2010), que a trajetória da assistência estudantil e da assistência social estão conectadas, sendo resultantes da luta de movimentos sociais no contexto de redemocratização do país. Nesse cenário, surgiram então o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (Fonaprace) e a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), que defendiam a integração regional e nacional das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes).

Através do Decreto nº 7.234/2010, foi criado o Programa Nacional de Assistência Estudantil, tendo como finalidade ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal, para promover ações em diversas áreas, devendo considerar a necessidade de viabilizar a igualdade de oportunidades, a melhoria do desempenho acadêmico e a prevenção de situações de retenção e evasão decorrentes da insuficiência de condições financeiras.

> Essa conquista foi fruto de esforços coletivas de dirigentes, docentes e discentes e representou a consolidação de uma luta histórica em torno da garantia da assistência estudantil enquanto um direito social voltado para igualdade de oportunidades aos estudantes do ensino superior público (IMPERATORI, 2017, p. 294 apud VASCONCELOS, 2010, p. 405).

O PNAES abrange ações de assistência estudantil nas áreas de moradia estudantil, alimentação, transporte, atenção à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação. Diante disso, percebe-se que, como aponta Imperatori (2017, p. 295), "a proposta do PNAES é articular diferentes áreas e, consequentemente, diferentes políticas sociais, visando garantir um padrão de proteção social amplo". No entanto, são estabelecidos critérios para acesso à assistência estudantil, o que denota o caráter focalizador dessa política por restringir o perfil de seus beneficiários.

A execução do PNAES é descentralizada, o que permite às instituições terem autonomia para gerenciar os recursos disponibilizados de acordo com as suas necessidades locais. Acrescenta-se ainda que a autonomia conferida às escolas pela LDB apresenta uma maior responsabilidade da gestão escolar para o desenvolvimento de ações que refletem no processo de ensino-aprendizagem dos alunos. Assim, mostra-se necessário considerar o perfil discente para atender às especificidades que contribuem na permanência estudantil.

Segundo Araújo (2011, p. 287), "o direito à educação pressupõe o papel ativo e responsável do Estado tanto na formulação de políticas públicas para a sua efetivação, quanto na obrigatoriedade de oferecer ensino com iguais possibilidades para todos". Devido a isso, é preciso conhecer a realidade do público atendido como ferramenta de gestão educacional para que as políticas institucionais não acabem reforçando as desigualdades sociais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas são elaboradas para enfrentar problemas públicas que precisam de intervenção para serem resolvidos. O ciclo de políticas públicas é composto por sete fases fundamentais para a formulação de uma política pública que busca apresentar uma solução para um problema que ganhou relevância pública. É importante estudar e definir cada etapa do processo com o intuito de resultar em uma ação pública eficiente, com resolução ou melhorias significativas.

As políticas sociais aparecem como mecanismos para intervenção em problemas emergentes, avaliados como necessidades que precisam de rápidos resultados. Dessa forma, conhece-se pouco a realidade das demandas apresentadas, o que reflete na construção de uma ação pública que não atende às reais necessidades. O caráter focalizador das políticas sociais restringem o acesso e atendimento a grupos específicos, fazendo com que seja constituída como estratégia para redistribuir as riquezas mas sem garantir a universalidade para a redução eficiente das desigualdades sociais.

As políticas educacionais são efetivadas a partir da atuação da gestão para resolver problemas na área da educação, destacando-se a assistência estudantil com a legislação brasileira que direciona a promoção de estratégias a fim de ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública. Tendo em vista a autonomia das instituições para o desenvolvimento de ações que considerem suas especificidades, é possível inferir que para garantir o direito à educação é preciso conhecer a realidade dos estudantes como ferramenta de gestão educacional para que as políticas institucionais sejam eficientes no atendimento às demandas existentes.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, G. C. Estado, política educacional e direito à educação no Brasil: "O problema maior é o de estudar". **Educar em Revista**, n. 39. Curitiba: Editora UFPR, 2011, p. 279-292.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB**. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

_____. **Programa Nacional de Assistência Estudantil** – Decreto n.°7.234, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre a Política Nacional de Assistência Estudantil – PNAES.

IMPERATORI, T. K. A trajetória da assistência estudantil na educação superior brasileira. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 129, maio/ago. 2017, p. 285-303.

MULLER, P.; SUREL, Y.; [traduzido por] BAVARESCO, A.; FERRARO, A. R. **A Análise das Políticas Públicas**. Pelotas: EDUCAT, 2002.

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

SAVIANI, Dermeval. Política Educacional Brasileira: Limites e Perspectivas. **Revista de Educação**, PUC-Campinas/SP, n. 24, p. 7-16, junho, 2008.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 1ª reimp. da 1ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

_____. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

VIEIRA, S. L. Política(s) e Gestão da Educação Básica: revisitando conceitos simples. **RBPAE**, v. 23, n. 1, jan.abr. 2007, p. 53-69.

POLÍTICAS E PRÁTICAS SUSTENTÁVEIS ADOTADAS NA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA: UM ESTUDO NO DECANATO DE EXTENSÃO.

Aline Martins Gomes Frederico (IESB)
Paula Renata Pantoja de Oliveira (UnB)
Milton Jarbas Rodrigues Chagas (UFCA)

RESUMO

O objetivo deste estudo é compreender como a gestão pública pode ser sustentável, ao atender as variáveis econômicas, sociais e ambientais. Buscou-se contextualizar o surgimento da sustentabilidade e mostrar a evolução do conceito até os dias atuais. Para relacionar a teoria com a prática, foi realizado um estudo das práticas sustentáveis do Decanato de Extensão da Universidade de Brasília, unidade responsável por fazer a articulação e integração do ensino e da pesquisa com o desenvolvimento social. Trata-se de um estudo qualitativo, devido à realização de entrevista, e quantitativo, pela aplicação de questionários junto aos servidores efetivos do quadro permanente do Decanato. Com a pesquisa exploratória realizada ficou evidente a abrangência e a importância da sustentabilidade e, a partir dos resultados obtidos pelo levantamento de dados, percebe-se que ela ainda é um desafio às organizações, pois depende da união de esforços de todos que a compõem.

Palavras-chave: Sustentabilidade. Práticas Sustentáveis. Decanato de Extensão. Universidade de Brasília.

INTRODUÇÃO

A sustentabilidade, até o final dos anos 1970, foi um conceito limitado à biologia populacional, usado principalmente em pesquisas sobre o manejo da pesca e de florestas. Foi demonstrado à época que, com uma gestão inteligente das atividades pesqueiras, era possível que a humanidade tirasse grande quantidade de peixes dos oceanos sem prejudicar seus estoques. (VEIGA, 2006)

A analogia do termo feita para o processo de desenvolvimento econômico ocorreu a partir dos anos 1980 e a noção de "sustentável" se popularizou como sendo apenas um qualificativo para diferenciar produtos bem intencionados em relação ao ambiente (FURTADO, 2000), mas sabe-se que se trata de um conceito abrangente que envolve esforços de toda a sociedade na busca pelo atendimento "às necessidades das gerações presentes sem comprometer a habilidade das gerações futuras de suprirem suas próprias necessidades" (ALVARENGA, 2012)

O que motivou o presente estudo foi a busca pela compreensão de como a gestão pública pode ser sustentável, ao atender as variáveis econômicas, sociais e ambientais e, para isso, foi realizada a análise das práticas sustentáveis em um ambiente de trabalho da Universidade de Brasília (UnB), considerada uma das 10 melhores universidades federais do Brasil. (CORREIO BRAZILIENSE, 2017) Desta maneira, propõe-se responder à pergunta: Quais práticas sustentáveis são adotadas na UnB? Nesse sentido, tem-se como objetivo principal conhecer as práticas sustentáveis que vêm sendo aplicadas no ambiente de trabalho do Decanato de Extensão (DEX) da UnB, decanato responsável por fazer a articulação e integração do ensino e da pesquisa com o desenvolvimento social. (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2017)

Como objetivos específicos, busca-se entender o que é "sustentabilidade" na gestão pública; realizar levantamento das atuais práticas sustentáveis do DEX e verificar quais são os seus efeitos para a comunidade interna e externa.

Assim espera-se contribuir para o enriquecimento do ambiente de trabalho do DEX, suscitar estudos em outros ambientes acadêmicos da UnB, além de despertar ou reforçar o interesse pelas questões globais e a consequente adoção de ações sustentáveis na vida pessoal de cada um.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A partir da definição do problema, momento inicial do presente estudo, foi realizada a chamada pesquisa exploratória, que possui como principal característica a informalidade e a flexibilidade devido ao fato de ser realizada através da leitura, análise e interpretação de dados secundários localizados em *sites* relacionados à sustentabilidade, livros, artigos, reportagens e conversas informais com pessoas da área, que possibilitaram um melhor conhecimento sobre o objeto em questão. (SAMARA, 2002)

Em seguida foi colocado em prática um estudo transversal (MALHOTRA, 2006), por envolver a coleta de informações através da aplicação de questionários uma única vez e a realização de entrevista semiestruturada, ambas no período de 30 de abril a 04 de maio de 2018.

Os dois instrumentos de coleta de dados, roteiro de entrevista e questionário, foram elaborados observando a adequação da linguagem de acordo com os participantes e a sua formulação segundo os objetivos propostos. Foram evitadas palavras ambíguas (com duplo significado), indutoras ou tendenciosas (aquelas que sugerem ao entrevistado qual será a resposta) e perguntas de difícil compreensão.

A entrevista em profundidade, gravada, ocorreu de forma semiestruturada e direta para a obtenção informações, ou seja, após a elaboração do roteiro com 04 perguntas abertas, a servidora escolhida, com base no conhecimento sobre a população e o propósito do estudo (LAKATOS, 2003), foi entrevistada de forma que pudesse responder livremente sobre o assunto.

O levantamento de campo ocorreu por meio de 43 questionários enviados, por e-mail ou pelo whatsapp, a todos os servidores efetivos da instituição estudada. Este instrumento possui 2 perguntas abertas: uma delas com o objetivo de saber qual o cargo ocupado na Instituição e a outra o que as pessoas entendem sobre a sustentabilidade, além de 8 questões estruturadas de diversos tipos, sendo possível o entrevistado marcar uma ou mais alternativas de resposta;

Foi utilizada a escala Likert para que o respondente indicasse o grau de concordância ou discordância de acordo com as variáveis relacionadas ao objeto (SAMARA, 2002, p. 70-74), além de uma escala de autoavaliação, que varia de 0 a 10, e objetivou descobrir o grau de produtividade de cada um. (MALHOTRA, 2006)

Foi realizada, inicialmente uma análise do conteúdo (BARDIN, 2011), a qual possibilitou a observação das informações fornecidas pela entrevista e os dados provenientes dos questionários foram coletados e analisados de maneira quantitativa, por meio de gráficos e tabelas.

O OBJETO DE PESQUISA – UNB

Inaugurada em 21 de abril de 1962, a Universidade de Brasília (UnB) foi criada, no Plano Piloto, com o objetivo de formar profissionais capazes de transformar o Brasil, que atravessava um momento de reformas durante o governo do Presidente João Goulart para atenuar as desigualdades sociais (RODRIGUES, 2017; GASPARETTO JUNIOR, 2013).

A partir de 2006, a UnB se tornou multicampi com a inauguração da Faculdade UnB Planaltina (FUP) e, posteriormente, as Faculdades de Ceilândia (FCE) e do Gama (FGA). Conforme *site* da própria instituição, cada um desses *campus* é voltado para uma área do conhecimento: a FUP atua em áreas relacionadas às ciências naturais e agrárias, na FCE encontram-se cursos da saúde e a FGA é especializada em engenharias. Já o *campus* Darcy Ribeiro, localizado no Plano Piloto, abrange diversas áreas. (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2018)

A UnB foi eleita em 2016 pela consultoria britânica Quacquarelli Symonds (QS) a 9ª melhor universidade da América Latina e a 4ª melhor do Brasil, considerando quesitos como reputação acadêmica, volume de publicações, reconhecimento no mercado de trabalho, relação entre número de funcionários e alunos em dedicação exclusiva e citações em trabalhos acadêmicos. (ALESSANDRO, 2016)

Em relação à sustentabilidade, a UnB contava com o Núcleo da Agenda Ambiental (NAA), que em 2014 foi extinto pelo Ato da Reitoria nº1406/2014, dando lugar ao Núcleo da Sustentabilidade (NS), institucionalizado pelo mesmo instrumento, ambos vinculados ao Decanato de Extensão (DEX). O NS foi criado com o objetivo de promover ações para conscientizar e mobilizar a comunidade acadêmica para a sustentabilidade na universidade, fomentar políticas públicas para a gestão socioambiental na UnB, expandir as ações ambientais para comunidades externas à UnB, dentre outros. (ATO DA REITORIA Nº1406/2014)

Porém, em meados de 2017, foi extinto o Núcleo da Sustentabilidade – Ato da Reitoria nº 0975/2017 – e criada a Assessoria de Sustentabilidade Ambiental (ASA), vinculada ao Gabinete da Reitora – Ato da Reitoria nº 0190/2018 –, que possui como principais atribuições o monitoramento de ações ambientais sustentáveis implementadas e proposição de aperfeiçoamentos, apoio às ações de ensino, pesquisa e extensão vinculadas à temática ambiental, sugestão de estratégias para a incorporação de procedimentos sustentáveis para o uso racional dos recursos disponíveis, dentre outros.

Diante do contexto histórico descrito, o presente estudo realizou um levantamento das práticas sustentáveis no DEX, decanato responsável por promover atividades de extensão através das unidades acadêmicas com o objetivo de incentivar a interação entre a UnB e a sociedade e a missão de buscar o desenvolvimento sustentável. (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2017)

Além do espaço físico do *campus* Darcy Ribeiro, na Asa Norte de Brasília, o Decanato é o responsável pela Casa da América Latina (CAL), localizada no Setor Comercial Sul. Esta é uma instituição voltada à promoção de culturas, eventos – como oficinas teatrais, seminários, mostra de filmes, dentre outros –, além de realizar a preservação do patrimônio cultural e artístico da UnB. (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2017)

REFERENCIAL TEÓRICO

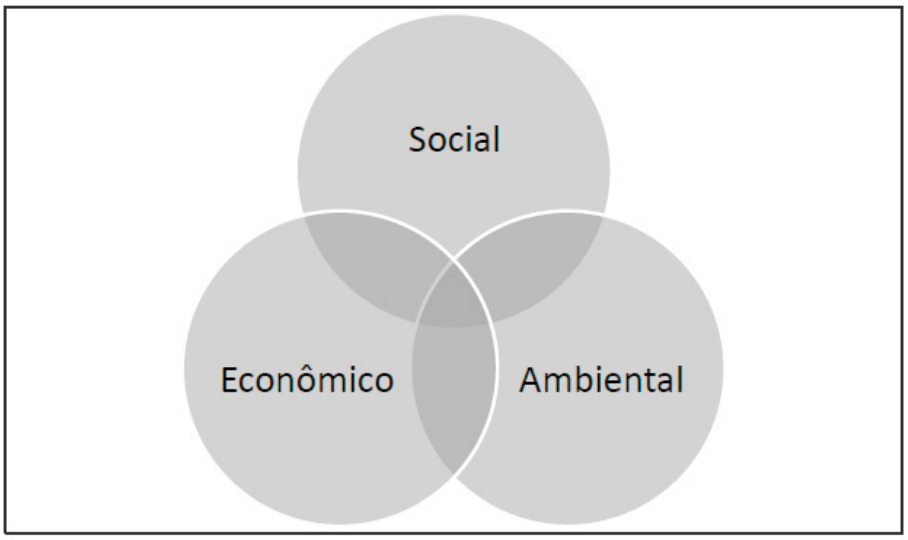
SUSTENTABILIDADE – CONCEITOS E CONFERÊNCIAS

A partir da segunda metade do século XX graves problemas ambientais se agravaram e se tornaram mais evidentes em todo o mundo: poluição do ar (MORETTO, 2016), contaminação de rios, vazamentos de produtos químicos nocivos e a consequente perda de muitas vidas (OPERSAN, 2014). Diante da necessidade de discutir as questões sobre o meio ambiente, tiveram início na década de 1970 conferências periódicas, de proporção global.

A primeira grande conferência sobre o meio ambiente ocorreu na capital da Suécia, Estocolmo, em 1972. Com o objetivo de conscientizar a sociedade a preservar o ambiente humano – ambientes do planeta Terra onde existem em convivem os seres humanos – a Conferência de Estocolmo contou com 113 países participantes. Na ocasião, foi instituído o dia 05 de junho como o Dia Mundial do Meio Ambiente e criado o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), agência da Organização das Nações Unidas (ONU) com o objetivo de coordenar ações internacionais de proteção ao meio ambiente e de promoção do desenvolvimento sustentável. (FERRARI, 2014)

O conceito de "desenvolvimento sustentável" foi criado pela ex-primeira ministra da Noruega Gro Harlem Brundtland, em 1987, na Conferência de Montreal (Canadá), definido como "o que atenda às necessidades das gerações presentes sem comprometer a habilidade das gerações futuras de suprirem suas próprias necessidades". (ALVARENGA, 2012). Trata-se de um conceito abrangente que compreende os aspectos econômico, social e ambiental – constituindo o denominado Tripé da Sustentabilidade – como pode ser observado na Figura 1. (VENTURINI; LOPES, 2015)

Figura 1 – Tripé da Sustentabilidade



Fonte: Adaptado de VENTURINI; LOPES, 2015.

O Tripé da Sustentabilidade, sob a ótica das instituições públicas, pode ser entendido da seguinte maneira: como aspecto social trata-se do seu capital humano, ou seja, proporcionar um ambiente de trabalho agradável aos funcionários, além de salários justos e adequação à legislação trabalhista; o aspecto ambiental é o capital natural da organização e, nesta dimensão, devem ser pensadas formas de amenizar os impactos ambientais causados pela realização de suas atividades; por fim, o aspecto econômico, que se refere à produção e desenvolvimento econômico desempenhados com eficiência. (FERNANDES; CABRAL, 2017)

Em meados de 1990 foram criadas duas conferências pela ONU: a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), que ocorre de dez em dez anos, e a Conferência das Partes (COP) sobre Mudanças Climáticas, com periodicidade anual.

A primeira edição da CNUMAD ocorreu em 1992 na cidade do Rio de Janeiro e ficou conhecida como Eco 92, Rio 92 ou Cúpula da Terra. Nela percebeu-se a necessidade de conciliar o desenvolvimento socioeconômico com a utilização dos recursos da natureza. Para garantir a realização dos compromissos assumidos durante a conferência os participantes criaram, dentre outras convenções, a Agenda 21, instrumento de planejamento de ações sustentáveis para o século seguinte, em que procurou-se identificar os problemas mais urgentes, os recursos e meios para enfrentá-los, bem como as metas para as próximas décadas. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1995)

Ainda como desdobramento da Rio 92, cabe ressaltar a criação da COP, que ocorre anualmente desde 1995, cada ano em um país, discutindo o aquecimento global e as mudançasclimáticas.

Dez anos mais tarde, a ONU promoveu a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, em Johanesburgo, África do Sul. Conhecida como Rio+10, a conferência reuniu representantes de 189 países e centenas de Organizações Não Governamentais (ONG's). Além de reforçar os compromissos firmados na Agenda 21, foram abordadas questões referentes ao saneamento básico, energia, saúde, destinação de resíduos tóxicos e não-tóxicos, dentre outros. (FRANCISCO, 2018)

A edição mais recente, conhecida como Rio+20, aconteceu no Rio de Janeiro, em 2012, e teve como objetivos renovar o compromisso político com o desenvolvimento sustentável por meio da avaliação do progresso das ações firmadas anteriormente e dos gargalos encontrados na implementação das decisões sobre o assunto, além de tratar novos temas, como "a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza e a estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável." (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2012)

Ainda como decorrência dessa última conferência, foram lançadas as orientações para a construção de objetivos universais para o desenvolvimento sustentável, direcionando, assim, as ações da comunidade internacional que se reuniu em Nova Iorque, em 2015, para a criação da Agenda 2030.

Os representantes dos 193 Estados-membros da ONU reconheceram que a erradicação da pobreza, em todas as suas formas e dimensões, e a promoção de uma vida digna a todos é, conforme afirma Guterres (2015), "o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável."

Firmou-se um acordo que contempla 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), indivisíveis e integrados, conforme pode ser observado na Tabela 1, que harmonizam os três aspectos do desenvolvimento sustentável supracitados. Se referem a uma lista de tarefas a serem cumpridas por todos (governo, sociedade civil, setor privado e os cidadãos) até 2030.

Tabela 1 – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
Objetivo 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares Objetivo 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável Objetivo 3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades Objetivo 4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos Objetivo 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas Objetivo 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos Objetivo 7. Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos Objetivo 8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos Objetivo 9. Construir infraestruturas robustas, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação Objetivo 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resistentes e sustentáveis Objetivo 12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis Objetivo 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos (*) Objetivo 14. Conservar e usar sustentavelmente dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável Objetivo 15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis Objetivo 17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável _____ (*) Reconhecendo que a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima é o fórum internacional intergovernamental primário para negociar a resposta global à mudança do clima.

Fonte: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015.

Diante do exposto, para fins deste artigo, ressalta-se o ODS número 12, que possui como algumas de suas metas específicas: alcançar a gestão sustentável e o uso eficiente dos recursos naturais; reduzir substancialmente a geração de resíduos por meio da prevenção, redução, reciclagem e reuso e incentivar as empresas a adotarem práticas sustentáveis em suas atividades. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL, [20--])

GESTÃO SUSTENTÁVEL NAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

Gestão sustentável é a maneira como a instituição faz sua administração e realiza suas atividades, preocupando-se com os problemas sociais e ambientais que estão ligados, direta ou indiretamente, a todo seu processo produtivo. Segundo Barbieri (2016, p.18), dessa forma as organizações colaboram para "reduzir, eliminar ou compensar os problemas ambientais decorrentes da sua atuação e evitar que outros ocorram no futuro".

Em novembro de 2010 foi publicada a norma ISO 26000, que traduz e integra sob a perspectiva gerencial, os temas e as práticas centrais da responsabilidade social e da sustentabilidade organizacional. A norma está organizada por temas que abordam o meio ambiente, práticas leais de operação, direitos humanos, governança organizacional, dentre outros. (GUERREIRO, 2009)

Visando incentivar os órgãos governamentais a promoverem a responsabilidade socioambiental e serem multiplicadores da inclusão de procedimentos sustentáveis em suas atividades, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) criou, em 2001, a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P). (PUREZA, 2009). A Agenda vai ao encontro do princípio da economicidade, que se traduz na relação custo-benefício, atende ao princípio constitucional da eficiência, contido no art. 37, e ao art. 225 da Carta Magna, que determina que:

> Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 1988)

O apoio aos órgãos e entidades, conforme *site* institucional do MMA, é feito de duas maneiras: por meio da assinatura de um Termo de Adesão entre a instituição e o referido Ministério ou através da Rede A3P. A primeira contempla plano de trabalho com ações, metas, indicadores e formas de avaliação das iniciativas socioambientais que serão implementadas e a segunda é um canal de comunicação, via internet, em que não é necessário que a instituição tenha aderido ao programa, ou seja, qualquer órgão público interessado em aprender e difundir práticas sustentáveis pode participar desta rede.

A A3P encontra-se estruturada em seis eixos temáticos: uso racional dos recursos naturais e bens públicos; gestão adequada dos resíduos gerados; qualidade de vida no ambiente de trabalho; sensibilização e capacitação dos servidores; compras públicas sustentáveis e construções sustentáveis. Todos os eixos são embasados pela denominada política dos 5 R's – Repensar, Reduzir, Reaproveitar, Reciclar e Recusar o consumo de produtos que gerem impactos socioambientais significativos. (BRASIL, [20--])

A partir de então, serão explicitadas práticas sustentáveis aplicáveis à Administração Pública com o objetivo de buscar o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente, contido nele o ambiente de trabalho.

PRÁTICAS SUSTENTÁVEIS ADOTADAS EM ORGANIZAÇÕES

No período de 2014 a 2017, o desperdício de energia custou R$ 61,7 bilhões, conforme dados da Associação Brasileira das Empresas de Serviços de Conservação de Energia (ABESCO, 2017). Modernizar equipamentos industriais e fabricar produtos de iluminação e refrigeração com consumo mais eficiente são importantes, além de trabalhar a sustentabilidade dos consumidores. (ESTADÃO, 2017).

Já o desperdício de água alcança 37% do que é consumido, cerca de R$8 bilhões por ano, segundo estimativa do Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBS). Significa dizer que a cada 100 litros, 37 são perdidos com vazamentos, ligações clandestinas e outras formas de desperdício. (GRIBEL, 2018)

Neste cenário, medidas sustentáveis podem ser adotadas pelos gestores e funcionários da organização para reduzir o consumo e desperdício de água e energia, bem como fazer a gestão adequada de outros recursos, como os materiais de expediente e os resíduos produzidos.

A economia de água pode ser alcançada realizando o levantamento e fazendo manutenções periódicas das instalações hidráulicas a fim de identificar vazamentos e aderir ao uso de recursos como torneiras com temporizadores, caixas de descargas acopladas com acionamento duplo – devido ao fato de consumirem 3 ou 6 litros de água quando acionadas, em vez de 10 a 30 litros das descargas com válvula – e reforçar aos funcionários, por meio de reuniões e cartilhas, para evitarem o desperdício. (GINESI, 2014)

Para economizar energia elétrica, pode-se pintar paredes e tetos com cores claras, que refletem melhor a luz, diminuindo a necessidade iluminação artificial; dar preferência às lâmpadas fluorescentes, apagar as que não estiverem sendo utilizadas, salvo aquelas que contribuem para a segurança; desligar computadores e monitores no horário de almoço ou ao final do dia; desligar monitor quando for se afastar da estação de trabalho por mais de quinze minutos; aproveitar as condições naturais do ambiente de trabalho – ventilação e luz solar; fechar portas e janelas quando o ar condicionado estiver ligado, limpar regularmente os filtros de ar e providenciar manutenção periódica; desligar um dos elevadores nos horários de menor movimentação. (MARQUES, 2017)

Visando o consumo racional do papel, recomenda-se utilizar a digitalização de documentos, realizar levantamento das impressoras que precisam de manutenção ou substituição, revisar os textos antes de imprimi-los, colocar caixas coletoras de papel para reciclagem e reuso, utilizar papel reciclado e reaproveitar envelopes e embalagens. (PENSAMENTO VERDE, 2018)

De forma a reduzir a emissão de dióxido de carbono (CO2), composto inorgânico que contribui para o aumento da temperatura do planeta, o denominado aquecimento global (TERRA, 2016),pode-se fazer uso da internet e do telefone para a realização de reuniões por teleconferências ou videoconferências, assim como a oferta de cursos de capacitação ou aperfeiçoamento utilizando a modalidade EaD (Ensino a Distância). Assim, além da redução de CO2, diminuirá a necessidade de gastos com deslocamentos e diárias de funcionários.

Na redução do consumo de copos descartáveis, é recomendada a disponibilização de copos ou garrafas permanentes e a promoção de campanhas de conscientização para o uso dos copos individuais não descartáveis. Se possível, não utilizar embalagens plásticas, dar preferência às caixas de papelão ou sacolas reutilizáveis. (VANUCCI; OLIVEIRA, 2015) A gestão dos resíduos sólidos será tratada a seguir, de maneira mais detalhada.

GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

A palavra "lixo", utilizada no passado para definir os materiais descartados diariamente pela sociedade, foi substituída pelo termo "resíduo sólido" sendo definido, conforme a Lei 12.305, de 02 de agosto de 2010 – que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) –, como qualquer material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, cuja destinação final ocorre nos estados sólido ou semissólido. Qualquer que seja o resíduo, haverá uma destinação adequada em vez de simplesmente descartá-los na natureza. Para isso, é necessário que seja realizada a separação do resíduo na fonte geradora e a posterior coleta seletiva.

Entende-se por resíduos orgânicos os "restos de animais ou vegetais descartados de atividades humanas." (BRASIL, 2016), como por exemplo, carnes, vegetais, frutos e outros que se decompõem naturalmente com pouco tempo. O lixo orgânico pode ser transformado em adubo para hortas e jardins, devido aos seus vários nutrientes, além de poder ser utilizado na produção de combustíveis com base no gás que emite. As fezes e urina do ser humano também compõem o lixo orgânico, porém este é perigoso por abrigar vermes, bactérias, fungos e vírus. Neste caso, conta-se com o saneamento básico da localidade para evitar contaminação e proliferação de doenças.

Já o material que compõe o lixo inorgânico não possui origem biológica, ele é produzido pelo homem, como por exemplo, o plástico, o vidro, o alumínio e outros. Por serem produtos industrializados, demoram muito tempo para se decompor na natureza, necessitando de processos específicos feitos em usinas de reciclagem. (PENSAMENTO VERDE, 2013)

A reciclagem é o "processo de transformação dos resíduos sólidos que envolve a alteração de suas propriedades físicas, físico-químicas ou biológicas, com vistas à transformação em insumos ou novos produtos." (PNRS, 2010, art. 3º, XIV). A Tabela 2 explicita os principais materiais recicláveis e não recicláveis:

Tabela 2 – Materiais Recicláveis e Não Recicláveis

MATERIAL	RECICLÁVEIS	NÃO RECICLÁVEIS
PAPÉIS	Jornais Revistas Papel de fax Papelão Folhas de caderno Cartolinas Cartões Envelopes Folhetos Impressos em geral	Etiquetas adesivas Papel Celofane Papel carbono Fita crepe Fotografias Papel toalha engordurado Papel higiênico Papéis metalizados, parafinados ou plastificados Bitucas de cigarro
PLÁSTICOS	Tampas Potes de alimentos Recipientes de produtos de higiene e limpeza Embalagens Pet (refrigerantes, suco, óleo, vinagre, água mineral) Canos e tubos PVC Sacos/sacolas Peças de brinquedos Engradados de bebidas Baldes	Cabos de panela Tomadas Isopor Adesivos Espuma Acrílicos Embalagens metalizadas (biscoitos e salgadinhos)
VIDROS	Tampas Potes Frascos de remédios Garrafas Copos Embalagens	Espelhos Cristal Ampolas de medicamentos Cerâmicas Louças Lâmpadas Óculos
METAIS	Latas de alumínio Latas de aço Tampas Ferragens Arames Pregos e parafusos	Clipes Grampos Esponjas de aço Latas de tintas Pilhas.

Fonte: Adaptado de DESIMONE, 2010.

O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), em sua Resolução nº 275, de 25 de abril de 2001, estabeleceu o código de cores das lixeiras para os diferentes tipos de resíduos a serem adotados como identificação para os coletores, assim como nas campanhas informativas para a coleta seletiva. São elas:

- AZUL: papel/papelão;
- VERMELHO: plástico;
- VERDE: vidro;
- AMARELO: metal;
- PRETO: madeira;
- LARANJA: resíduos perigosos;
- BRANCO: resíduos ambulatoriais e de serviços de saúde;
- ROXO: resíduos radioativos;
- MARROM: resíduos orgânicos;
- CINZA: resíduo geral não reciclável ou misturado, ou contaminado não passível de separação.

O Conselho, em sua Resolução nº 257, de 22 de julho de 1999, estabelece que as pilhas e baterias devem ser devolvidas aos estabelecimentos que as comercializaram ou à sua rede de assistência técnica. Após a prévia separação dos resíduos, a coleta seletiva é instrumento fundamental para tornar possível a reciclagem dos materiais que são recolhidos pelo Serviço de Limpeza Urbana (SLU) dos municípios e, como principais vantagens estão a preservação das ruas, do solo e lençóis freáticos – devido ao correto descarte, além de beneficiar indústrias e colaboradores com geração de lucro e empregos.

A sociedade pratica os 3R's da Sustentabilidade com hábitos simples, conforme se verifica na página 8 da cartilha elaborada pelo Instituto de Responsabilidade Social da UNIMED de João Pessoa – UniGente:

- Reduzir: evitar a produção de resíduos, preferindo produtos que tenham refil, porexemplo.
- Reutilizar: reaproveitar o material em outra função, usando potes de vidro com tampa para guardar itens pequenos como pregos e botões.
- Reciclar: transformar materiais já usados, por meio de processo artesanal ou industrial, em novos produtos.

QUALIDADE DE VIDA NO TRABALHO

Os programas de Qualidade de Vida no Trabalho (QVT), de modo geral, buscam alcançar dois objetivos: aumentar a satisfação do servidor e, com isso, aumentar a sua produtividade e desempenho. A ideia básica é que as pessoas são mais produtivas quando estão satisfeitas e envolvidas com o próprio trabalho. Fernandes (1996) acrescenta que a QVT abrange, além da legislação trabalhista, o atendimento às necessidades e aspirações humanas, baseada na ideia de humanização do trabalho e na responsabilidade social da organização.

Uma instituição humanizada é aquela que realiza ações para a construção de relações mais democráticas e justas, trabalha para a redução das desigualdades e diferenças de raça, sexo ou credo, "além de contribuir para o desenvolvimento das pessoas sob os aspectos físico, emocional, intelectual e espiritual." (VERGARA; BRANCO, 2001, p. 22) Os autores afirmam que ao focarem o ambiente essas ações buscam "a eliminação de desequilíbrios ecológicos, a superação de injustiças sociais e o apoio a atividades comunitárias".

Entre os diversos fatores para a melhoria do ambiente de trabalho, o MMA relacionou algumas ações que podem ser implantadas nas organizações, conforme se verifica na Tabela 3:

Tabela 3 – Ações para melhoria na Qualidade de Vida no Trabalho

FATORES	AÇÕES
Uso e Desenvolvimento de Capacidades	Aproveitamento das habilidades; Autonomia na atividade desenvolvida; Percepção do significado do trabalho.
Integração Social e Interna	Ausência de preconceitos; Criação de áreas comuns para integração dos servidores; Promoção dos relacionamentos interpessoais; Senso comunitário.
Respeito à Legislação	Liberdade de expressão; Privacidade pessoal; Tratamento imparcial.
Condições de Segurança e Saúde no Trabalho	Acesso para portadores de deficiência física; Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (CIPA); Controle da jornada de trabalho; Ergonomia: equipamentos e mobiliário; Ginástica laboral e outras atividades; Grupos de apoio anti-tabagismo, alcoolismo, drogas e neuroses diversas; Orientação nutricional; Salubridade dos ambientes; Saúde Ocupacional.

Fonte: Adaptado de MMA, [20--].

Os programas de QVT podem contribuir com a melhora na autoestima dos funcionários da organização, além de reduzir aspectos negativos, como o absenteísmo, acidentes e doenças do trabalho. Traz ao mesmo tempo benefícios para a instituição, como a melhora na qualidade do trabalho, redução de perdas e danos de materiais e equipamentos, aumento da produtividade e diminuição da rotatividade de colaboradores.

ESTUDOS ANTERIORES SOBRE O TEMA

Claro (2008) realizou uma pesquisa em duas empresas mineiras, líderes regionais em seus setores, uma de saneamento e outra que fabrica peças e componentes destinados à indústria automotiva. A conclusão é que para que as mudanças organizacionais sejam efetivas e contribuam para a sustentabilidade, as organizações precisam desenvolver três ações: investir na escolaridade de seus funcionários (oferecendo cursos e treinamentos; engajar-se em ações de responsabilidade social (incentivos ao trabalho voluntário), e, por fim, deve-se realizar a avaliação do desempenho de cada colaborador, levando-se em conta os princípios de sustentabilidade ao criar indicadores subjetivos que demonstrem como é a colaboração diante de tarefas realizadas em grupo, suas iniciativas e perseverança com os colegas.

Silva (2010) reafirma a necessidade do desenvolvimento de indicadores subjetivos para a avaliação de desempenho e ressalta que há poucos estudos sobre a qualidade de vida no trabalho abordando a questão da sustentabilidade. Seu estudo, realizado por meio de revisão da literatura sobre o tema, apresenta o conceito de Qualidade de Vida Sustentável no Trabalho (QVST), definido como a condição de trabalho "que fornece qualidade de vida sustentável, considerando os aspectos relacionados à segurança econômica, o bem-estar social e a qualidade ambiental, definidos pelos valores das pessoas envolvidas ou afetadas."

Ainda neste contexto, Carvalho (2014) ressalta, através de levantamentos bibliográficos, que as ações voltadas para a gestão socioambiental e o desenvolvimento sustentável são, em sua maioria, apenas discursos e que um dos maiores desafios é "alcançar o desenvolvimento de uma empresa e ao mesmo tempo garantir projetos organizacionais que atendam aos parâmetros de sustentabilidade." Portanto, deve-se ter em vista que um dos primeiro passos para o resultado positivo da instituição acontece por meio de um ambiente de trabalho agradável, que valorize a satisfação de seus colaboradores e o desenvolvimento de ações nas outras duas dimensões da sustentabilidade: econômica e ambiental.

ANÁLISE DE RESULTADOS

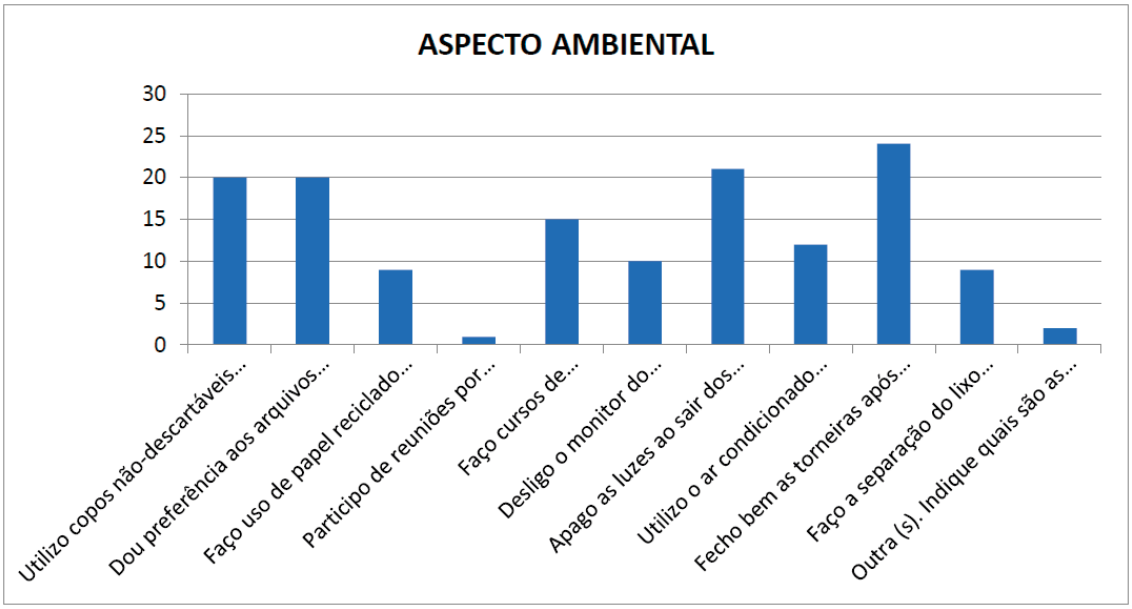
Dos 43 servidores do quadro permanente do DEX, 30 estão lotados na Asa Norte e o restante no Setor Comercial Sul. Apenas 25 responderam ao questionário, correspondendo a 58% do total de servidores, dentre eles estão Assistentes em Administração (32%), Administradores (20%), Produtores Culturais (12%), Técnicos em Assuntos Educacionais (12%), Programadores Visuais (8%), Assistente Social (4%), Auxiliar Administrativo (4%), Jornalista (4%) e Secretária Executiva (4%).

A maioria dos participantes é do sexo feminino (64%) e nota-se que mais da metade dos servidores (56%) possui menos de três anos de efetivo exercício, encontrando-se na fase de estágio probatório do serviço público. O grau de escolaridade que prevaleceu foi a pós-graduação (56%), seguida pelo ensino superior (24%) e o ensino médio (20%).

Quando perguntados sobre o que entendem por sustentabilidade, percebe-se que todos os servidores têm conhecimento sobre o assunto, alguns o restringiram à reciclagem de materiais, mas a grande maioria trouxe conceitos de forma mais abrangente, indo ao encontro do que está sendo apresentado pela presente pesquisa, como por exemplo, "ações que permitam a continuidade das atividades no futuro utilizando o meio ambiente de maneira consciente" e "a sustentabilidade pode ser vista como também um conceito multidimensional, envolvendo as dimensões social, ambiental e econômica".

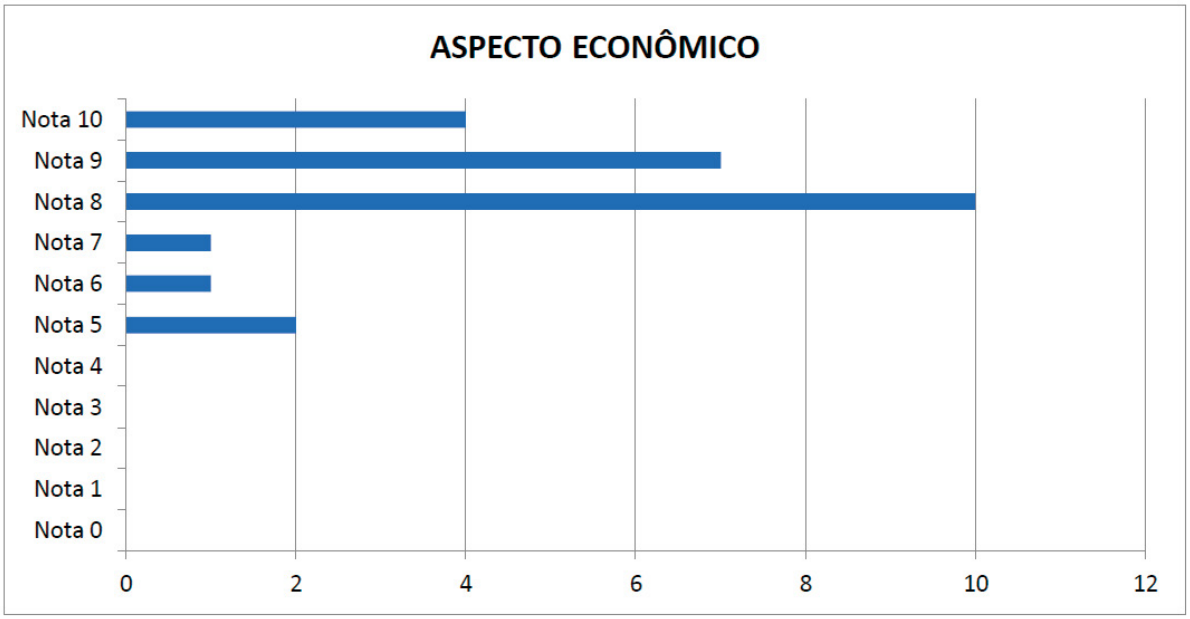
Sendo estes os aspectos que compõem o Tripé da Sustentabilidade, o questionário buscou abordá-los de maneira que cada pessoa informasse, em um primeiro momento, o que tem sido feito individualmente para contribuir para a sustentabilidade e, posteriormente, quais as práticas sustentáveis são realizadas pelo DEX, permitindo uma avaliação se a gestão se faz sustentável. Os resultados obtidos podem ser verificados nos gráficos e tabela a seguir.

Gráfico 1 – Aspecto Ambiental da Sustentabilidade



Fonte: Elaboração própria, 2018.

Gráfico 2 – Aspecto Econômico da Sustentabilidade



Fonte: Elaboração própria, 2018.

Tabela 4 – Aspecto Social da Sustentabilidade

ASPECTO SOCIAL					
ITEM	Concordo totalmente	Concordo	Não concorda nem discorda	Discorda	Discorda totalmente
O ambiente físico é confortável.	2	15	4	4	0
O mobiliário é adequado à realização do trabalho.	3	17	2	3	0
Há silêncio necessário para a realização do trabalho.	1	7	6	9	2
O material de consumo é suficiente.	1	19	0	4	1
O ambiente de trabalho oferece segurança física às pessoas.	1	7	3	8	6
Sinto-me motivado a desempenhar minhas atividades.	0	13	4	7	1
Tenho bom relacionamento com os colegas de trabalho.	10	14	1	0	0
Estou satisfeito (a) com minha remuneração.	1	11	4	7	2

Fonte: Elaboração própria, 2018.

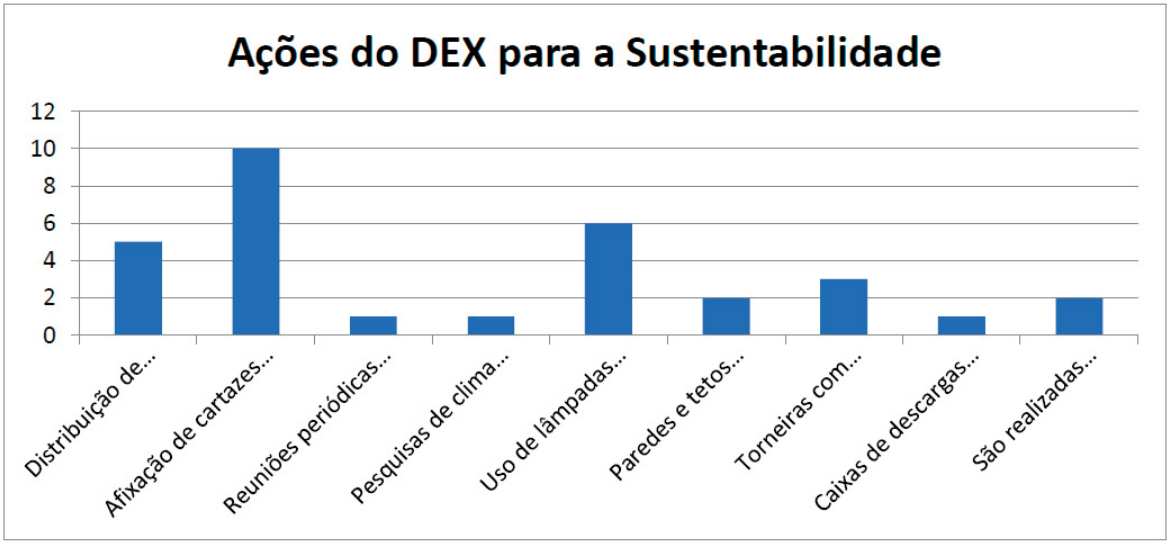
No Aspecto Ambiental as ações mais recorrentes entre os participantes são: fechar bem as torneiras após a utilização, apagar as luzes ao sair dos ambientes, adoção de copos não-descartáveis ou garrafinhas, preferência aos arquivos em formato digital ou digitalizado, evitando impressões, e a realização de cursos de capacitação ou aperfeiçoamento na modalidade EaD.

Sobre o Aspecto Econômico, os servidores fizeram uma autoavaliação de sua produtividade, considerando quesitos como cumprimento da carga horária do cargo, se fazem bom uso dos recursos disponíveis, ausência de preconceitos no ambiente de trabalho, presteza e eficiência no atendimento às demandas, bem como a busca pelo seu aperfeiçoamento contínuo. Os resultados obtidos, em sua maioria, encontram-se acima de 8 em uma escala que varia de 0 a 10, ou seja, produtividade igual ou superior a 80% do esperado.

O Aspecto Social apresentado na tabela demonstra que os itens que mais comprometem o ambiente se referem à falta de silêncio para a realização do trabalho e a insegurança trazida pelo local. Esta pode ter sido influenciada pelo momento de ocupação estudantil pela qual passou a Universidade (LUIZ, 2018) no período da coleta dos dados. Mas, de forma geral, os servidores concordam que o ambiente é confortável, o mobiliário é adequado à realização das atividades, o material de consumo é suficiente, sentem-se motivados a trabalhar, encontram-se satisfeitos com a remuneração recebida e possuem bom relacionamento com os colegas.

Por fim, o instrumento de pesquisa abordava a questão institucional, ou seja, os participantes deveriam responder se o DEX realiza ações para conscientização e adoção de práticas sustentáveis no ambiente de trabalho. Pouco mais da metade dos respondentes afirmou que não (52%), 8% deles marcaram que não sabem e o restante, 40%, informou que sim. Ao solicitar quais são as ações, foi obtido o resultado do gráfico seguinte.

Gráfico 3 – Ações do DEX para a Sustentabilidade



Fonte: Elaboração própria, 2018.

Nota-se que as principais ações que o DEX realiza em termos de sustentabilidade, sob o ponto de vista dos servidores efetivos que lá trabalham, é a afixação de cartazes para evitar o desperdício dos recursos naturais, a distribuição de cartilhas e o uso de lâmpadas fluorescentes em suas dependências. Sob o ponto de vista da gestão, foi realizada entrevista com a servidora Fabiana Oliveira Machado, Coordenadora de Articulação Social, Comunitária e Territorial do DEX.

De acordo com a entrevistada, o Decanato distribuiu canecas de plástico com a marca institucional da UnB para que fosse reduzido o consumo de copos descartáveis, adotou caixa de papelão ao lado das impressoras para a coleta de papel que seria inutilizado e, com elas, tornou possível o reaproveitamento para rascunho e, também, para vendê-las a quem tiver interesse. Fabiana informou que na gestão anterior, a professora decana reciclava as folhas em seu laboratório para produzir cadernos e agendas.

Outras ações eram realizadas pelos servidores que trabalhavam no NS, como oficinas com os alunos que estavam entrando na UnB no vestibular 2/2016 para fazer coletor de copos descartáveis com tubos de PVC reutilizados da Prefeitura do *campus* e, posteriormente, produzir abajures e luminárias com o material captado.

O NS elaborou cartilha que tratava do descarte correto do lixo seco e molhado e esta foi impressa em uma quantidade reduzida, em torno de 250 unidades, pois o objetivo era fazer a sua divulgação em meio digital – via Facebook, e-mail e SEI – para todas as unidades acadêmicas de forma a não deixar a cartilha virar lixo. O Núcleo promoveu campanha espalhando por todo o *campus* cartazes com os dizeres: "desligue a luz" e "adote um copo ou uma caneca".

Em relação às atividades do NS, a servidora acrescentou que ele intermediava a coleta dos resíduos de papel, através de chamada pública para as cooperativas de catadores. A vencedora era de Sobradinho, mas este processo começou a não dar certo devido ao fato de, principalmente depois do SEI, a UnB já não ter tanto volume de resíduos que os tornava viável economicamente para irem buscá- los.

O Núcleo foi extinto para ser criado um Grupo de Trabalho vinculado ao Gabinete da Reitora. A ideia era que ele tivesse uma posição mais institucional, ou seja, para que fosse conferida mais legitimidade às suas decisões, além de ter sido pensado para atuar em questões mais completas, como economia de água, luz, manutenções estruturais, entre outras. A servidora afirma que ainda não estão sentindo efeitos práticos do Grupo.

Ao ser perguntada sobre quais ações poderiam ser implementadas para contribuir para o desenvolvimento sustentável no DEX, a entrevistada sugeriu equipamentos mais econômicos, como computadores, geladeira, microondas e ar condicionados. Fez referência, também, à flexibilização da carga horária dos servidores, situação em que todos os servidores passem a trabalhar 6 horas por dia, devido ao fato de reduzir em torno de 4 horas de máquina ligada. Trouxe também a ideia de criar disciplina para abordar o tema e promover cursos relacionados à sustentabilidade, tanto para os servidores como para a comunidade, já que estão na área de extensão universitária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo objetivou verificar quais as práticas sustentáveis no dia a dia de trabalho do Decanato de Extensão da Universidade de Brasília e, deste modo, entender como a gestão pública pode ser sustentável à medida que atenda as variáveis econômicas, sociais e ambientais.

A partir do arcabouço teórico desenvolvido, ficou evidente a importância da sustentabilidade, com discussões que tiveram início na década de 1970 e que se intensificam a cada nova conferência através do engajamento dos países. Buscou-se expor o tema de maneira mais prática para ser aplicado nas organizações públicas e, assim, foi apresentada a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), uma iniciativa do Ministério do Meio Ambiente para apoiar órgãos e entidades na busca do equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente, contido nele o ambiente de trabalho.

Várias práticas sustentáveis para reduzir o consumo e o desperdício de recursos como a água e a energia elétrica foram relacionadas, assim como a apresentação de como fazer a gestão dos resíduos sólidos, dos materiais de expediente e da qualidade de vida no trabalho.

A partir dos estudos anteriores sobre o tema e os resultados da pesquisa realizada é perceptível que a sustentabilidade ainda é um desafio às organizações, pois depende da união de esforços de todos que a compõem. Os servidores efetivos do quadro permanente do Decanato de Extensão possuem conhecimento da temática, praticam o que lhes é possível, mas falta um pouco mais de incentivo por parte da instituição.

Com a extinção do Núcleo da Sustentabilidade e a criação da Assessoria de Sustentabilidade Ambiental, vinculada ao Gabinete da Reitora da UnB, são esperadas ações mais enfáticas e concretas na questão sustentável dentro da Universidade. Os efeitos poderão ser sentidos pela comunidade interna e externa, a partir do engajamento dos decanatos e unidades acadêmicas, reafirmando o propósito de fortalecimento do tripé ensino, pesquisa e extensão.

Recomenda-se a realização de novo estudo junto aos servidores do DEX no ano 2020, último ano da atual gestão da universidade, a fim de verificar as mudanças ocorridas.

REFERÊNCIAS

ABESCO. **Desperdício de Energia Atinge R$61,7 bi em três anos**. Associação Brasileira das Empresas de Serviços de Conservação de Energia, 2017. Disponível em: <http://www.abesco.com.br/pt/novidade/desperdicio-de-energia-atinge-r-617-bi-em-tres-anos/>. Acesso em: 03 mai. 2018.

ALESSANDRO, Marcela D'. **UnB é a nona melhor da América Latina**. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.noticias.unb.br/publicacoes/74-internacional/736-unb-e-a-nona-melhor- da-america-latina>. Acesso em: 19 abr. 2018.

ALVARENGA, Darlan. **Para 'criadora', desenvolvimento sustentável ainda é conceito válido**. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://g1.globo.com/natureza/rio20/noticia/2012/06/para-criadora- desenvolvimento-sustentavel-ainda-e-conceito-valido.html>. Acesso em: 17 fev. 2018.

BARBIERI, José Carlos. **Gestão ambiental empresarial** conceitos, modelos e instrumentos. 4ed. São Paulo: Saraiva, 2016. ISBN 9788547208233.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 1. ed. São Paulo: 70 Edições, 2011.

BRASIL, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 17 mar. 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 21 fev. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Gestão de Resíduos Orgânicos.** Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/gest%C3%A3o-de- res%C3%ADduos-org%C3%A2nicos>. Acesso em 13 abr. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **O que é A3P?** Brasília, [20--]. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p>. Acesso em 13 abr. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Qualidade de Vida no Ambiente de Trabalho.** Brasília, [20- -]. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p/eixos- tematicos/qualidade-de-vida-no-ambiente-de-trabalho>. Acesso em 16 abr. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Resolução CONAMA nº 257**. Brasília, DF, 1999. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=257>. Acesso em: 21 fev. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Resolução CONAMA nº 275**. Brasília, DF, 2001. Disponível em:< http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=273>. Acesso em: 21 fev. 2018.

BRASÍLIA. **Ato da Reitoria nº 1406/2014**. Disponível em: <http://dex.unb.br/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=11:atos-da- unb&Itemid=397>. Acesso em: 19 abr. 2018.

BRASÍLIA. **Ato da Reitoria nº 0975/2017**. Disponível em: <http://dex.unb.br/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=11:atos-da- unb&Itemid=397>. Acesso em: 19 abr. 2018.

BRASÍLIA. **Ato da Reitoria nº 0190/2018**. Disponível em: <http://dex.unb.br/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=11:atos-da- unb&Itemid=397>. Acesso em: 19 abr. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1995. **Agenda 21.** Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2018.

CASARIN, Ricardo. **Novo Modelo Estimula Eficiência Energética.** Diário, Comércio, Indústria & Serviços, São Paulo, 2018. Disponível em: https://www.dci.com.br/industria/novo-modelo-estimula- eficiencia-energetica-1.698224. Acesso em: 03 mai. 2018.

CARVALHO, Maria de Fátima de Sousa. Gestão de Pessoas: Implantando Qualidade de Vida no Trabalho Sustentável nas Organizações. **Revista Científica do ITPAC**, 2014. Araguaína, v. 7, n. 1, pub. Disponível em: <https://assets.itpac.br/arquivos/Revista/71/6.pdf>. Acesso em 15 abr. 2018.

CLARO, Priscila B. O. et al. Entendendo o Conceito de Sustentabilidadenas Organizações. **Revista de Administração**, 2008. São Paulo, v. 43, n. 4, p. 289-300. Disponível em: <http://www.redalyc.org/html/2234/223417504001/>. Acesso em: 13 abr. 2018.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2012, Rio de Janeiro. **Rio+20: como chegamos até aqui**. Disponível em: <http://www.rio20.gov.br/sobre_a_rio_mais_20/rio-20-como-chegamos-ate-aqui/at_download/rio-20- como-chegamos-ate-aqui.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2018.

CORREIO BRAZILIENSE. **UnB perde nove posições em ranking de universidades da America Latina.** Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/eu-estudante/ensino_ensinosuperior/2017/10/16/ensino_ensinosuperior_interna,634029/unb-perde-nove- posicoes-em-ranking-de-universidades-da-america-latina.shtml>. Acesso em: 20 abr. 2018.

DESIMONE, Mariana Ribeiro. **Lista de Materiais recicláveis e não recicláveis**. São Paulo, 2010. Disponível em: <https://www.sindiconet.com.br/informese/lista-de-materiais-reciclaveis-e-nao- reciclaveis-gestao-ambiental-coleta-seletiva>. Acesso em: 01 mar. 2018.

ESTADÃO. **Desperdício de Energia custou mais de R$60 bi para o Brasil nos últimos três anos**. São Paulo, 2017. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/blogs/ecoando/desperdicio-de-energia-custou-mais-de-r-60-bi-para-o-brasil-nos-ultimos-tres-anos/>. Acesso em: 03.05.2018.

FERNANDES, Eda Conte. **Qualidade de vida no trabalho: como medir para melhorar.** 2ª. ed. Salvador: Casa da Qualidade, 1996. ISBN 85-85651I3-X

FERNANDES, Peterson Guerreiro; CABRAL, Lílian C. Giesta. Análise do *Triple Bottom Line* em uma associação de catadores de materiais recicláveis situada no município de Mossoró – RN. **Revista Gestão & Sustentabilidade Ambiental.** Florianópolis, v. 6, n. 2, p. 28-43, jul./set. 2017.

FERRARI, Alexandre Harlei. **De Estocolmo, 1972 a Rio+20, 2012: o Discurso Ambiental e as orientações para a Educação Ambiental nas Recomendações Internacionais**. Araraquara, 2014. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/116060/000805924.pdf;sequence=1>. Acesso em 01 mai. 2018.

FRANCISCO, Wagner de Cerqueria e. **"Rio+10";** ***Brasil Escola*****.** Disponível em: <http://brasilescola.uol.com.br/geografia/rio-10.htm>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2018.

FURTADO, Celso**. Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-cultural.** 3ªed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. 126 p.

GASPARETTO JUNIOR, Antonio. **Reformas de Base**. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <https://www.infoescola.com/historia-do-brasil/reformas-de-base/>. Acesso em: 18 abr. 2018.

GINESI, Camilla. 7 dicas para economizar água em sua empresa. **Revista Exame**. São Paulo, 2014. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/pme/para-nao-faltar/>. Acesso em: 14 abr. 2018.

GRIBEL, Álvaro. Brasil perde R$8 bilhões por ano com desperdício de água. **O Globo.** São Paulo, 2018. Disponívelem: <https://blogs.oglobo.globo.com/miriam-leitao/post/brasil-perde-r-8-bilhoes-por- ano-com-desperdicio-de-agua.html>. Acesso em: 04 mai. 2018.

GUERREIRO, Cláudio et al. **Cartilha Responsabilidade Social: o Brasil e a futura Norma Internacional ISO 26000.**São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/1886a914291bf 93a62de030357ae6bf3/$File/5286.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2018.

GUTERRES, António. **A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.** Plataforma Agenda 2030, 2015. Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br/sobre/>**.** Acesso em: 20 fev. 2018.

INSTITUTO DE RESPONSABILIDADE SOCIAL DA UNIMED JOÃO PESSOA. **Cartilha Coleta Seletiva.** Disponível em: <www.agu.gov.br/page/download/index/id/10726064>. Acesso em: 21 fev. 2018.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2003. 311 p.

LUIZ, Gabriel et al. **Após 18 dias, estudantes desocupam reitoria da UnB**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/apos-18-dias-estudantes-desocupam-reitoria-da- unb.ghtml>. Acesso em: 05 mai. 2018.

MALHOTRA, Naresh K. **Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada**. 4ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2006. 720 p.

MARQUES, Marcus. **Dicas para Economia de Energia Elétrica em sua Empresa**. São Paulo, 2017. Disponível em: http://marcusmarques.com.br/pequenas-e-medias-empresas/economia-de-energia- eletrica-em-sua-empresa/. Acesso em: 14 abr. 2018.

MORETTO, Julia. **Saiba o que provocou o nevoeiro que matou milhares de pessoas em 1952.** Jornal Ciência, 2016. Disponível em: <http://www.jornalciencia.com/saiba-o-que-provocou-o-nevoeiro-que- matou-milhares-de-pessoas-em-1952/>. Acesso em: 13 abr. 2018.

OPERSAN. **Rios contaminados por metais pesados são um grande risco à natureza e ao homem.** São Paulo, 23 out. 2014. Disponível em: <http://info.opersan.com.br/bid/202057/rios-contaminados-por-metais-pesados-s-o-um-grande-risco-natureza-e-ao-homem>. Acesso em: 13 de abril de 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**, 2015. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda2030-completo-pt-br- 2016.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2018.~

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **Objetivo 12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis**, [2 0 - -] **.** Disponível em: **<**https://nacoesunidas.org/pos2015/ods12/**>.** Acesso em: 20 fev. 2018.

PENSAMENTO VERDE. **Qual a diferença entre lixo orgânico e inorgânico?** São Paulo, 2013. Disponível em: <http://www.pensamentoverde.com.br/reciclagem/qual-a-diferenca-entre-lixo-organico- e-inorganico/>. Acesso em: 21 fev. 2018.

PENSAMENTO VERDE. **Desperdício de papel nas empresas: dicas de como reduzir o consumo do material.** São Paulo, 2018. Disponível em: <http://www.pensamentoverde.com.br/sustentabilidade/desperdicio-de-papel-nas-empresas-dicas-de- como-reduzir-o-consumo-do-material/>. Acesso em: 16 abr. 2018.

PUREZA, Luciana Chueke et al. **Agenda Ambiental na Administração Pública.** Brasília, 2009. 5ªed. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/_arquivos/cartilha_a3p_36.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2018.

RODRIGUES, Natália. **Governo de João Goulart**. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://www.infoescola.com/historia/governo-de-joao-goulart/>. Acesso em: 18 abr. 2018.

RUFINO, Vanessa M. Almeida et al. **Manual para Auxílio na elaboração de trabalhos de conclusão de curso**. Brasília: IESB, 2017. Disponível em: <http://www.iesb.br/Cms_Data/Contents/Portal/Media/arquivos/paginas/biblioteca/ManualABNT_2_ FINAL.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2018.

SAMARA, Beatriz Santos e Barros, José Carlos de. **Pesquisa de Marketing:** conceitos e metodologia. 3ª ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2002. 257 p.

SILVA, Luis Celso da et al.Qualidade de Vida no Trabalho no Contexto da Sustentabilidade: Uma Estrutura Conceitual a partir da Revisão de Literatura. **Revista Inovação Gestão e Produção**, 2010. Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 75-84. Disponível em: <http://www.ingepro.com.br/Publ_2010/Jan/177- 499-1-PB.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2018.

TERRA. **Nível de CO2 no ar em 2016 foi o maior em 800 anos**, 2017. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/ciencia/sustentabilidade/meio-ambiente/nivel-de-co2-na- atmosfera-em-2016-foi-o-maior-em-800-mil- anos,5a9c1c317756a4a824ec6fb9eb4646e6gq102vla.html>. Acesso em: 15 abr. 2018.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Decanato de Extensão**. Brasília: UNB, 2017. Disponível em: <http://dex.unb.br/sobre-o-decanato-de-extensao>. Acesso em: 19 abr. 2018.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. ***Campi***. Brasília: UNB, 2018. Disponível em: <https://www.unb.br/campi?menu=424>. Acesso em: 19 abr. 2018.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Quem somos**. Brasília: UNB, 2017. Disponível em: <http://www.cal.unb.br/apresentacao>. Acesso em: 05 mai. 2018.

VANUCCI, Luciano; OLIVEIRA, Gildasio. **Diga NÃO aos copos descartáveis**. Nova Iguaçu: UNIG, 2015. Disponível em: http://www.unig.br/sustentavel/campanhas/COPO_DESCARTAVEL.pdf. Acesso em: 17 abr. 2018.

VEIGA, José Eli da. **Meio Ambiente e Desenvolvimento**. 1ª ed. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2006. 180 p.

VENTURINI, Lauren Dal Bem; LOPES, Luis Felipe Dias. **O Modelo *Triple Bottom Line* e a Sustentabilidade na Administração Pública: pequenas práticas que fazem a diferença.** Santa Maria: UFSM, 2015. Disponível em: <http://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/11691/Venturini_Lauren_Dal_Bem.pdf?sequence=1&is Allowed=y>. Acesso em: 10 abr. 2018.

VERGARA, S. C.; Branco, P. D. Empresa Humanizada: a organização necessária e possível. **Revista de Administração de Empresas**, 2001. São Paulo, v. 41, n. 2, p. 20-30. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v41n2/v41n2a03>. Acesso em 06 abr. 2018.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENDIMENTO A DEPENDENTES QUÍMICOS: UM ESTUDO DO CENTRO DE REFERÊNCIA EM PREVENÇÃO E ATENÇÃO À DEPENDÊNCIA QUÍMICA

Jonimar da Silva Souza
Andressa Carla Ribeiro

RESUMO: O presente trabalho objetivou analisar os processos e os mecanismos institucionais das políticas públicas de assistência realizada aos dependentes químicos, em um contexto em que a dependência química traduz um mal social. Assim, visou conhecer a estrutura de política pública de proteção social dos dependentes químicos por meio do Centro de Referência em Prevenção e Atenção a Dependência Química de Rondônia – CREPAD, almejando compreender o espaço destinado ao atendimento, como também contextualizar as atividades nele desenvolvidas, partindo do ponto de vista legal, considerando as políticas públicas voltadas para a Saúde e Assistência Social, determinando-lhes novas diretrizes e parâmetros de atuação, junto àqueles que necessitam ou desejam tratamento, focando nas competências do CREPAD/RO, enquanto espaço privilegiado para articulação entre as políticas públicas envolvidas no atendimento e para a definição e direcionamento das políticas sobre drogas. Nestas circunstâncias, o presente estudo se caracteriza metodologicamente como pesquisa qualitativa, descritiva e de análise documental e observação *in loco*. Verificou-se a necessidade de políticas públicas mais atuantes, divulgando a toda população as medidas adotadas, os projetos que são oferecidos e a porta de entrada, de forma que todos tenham acesso aos tratamentos, quando se fizer necessário.

Palavras-Chave: Dependência Química. Políticas Públicas. Recuperação.

INTRODUÇÃO

Diante do cenário das drogas no Brasil, o modelo de redução de danos tem assumido relevância para o enfretamento da problemática envolvida, pautado na minimização de seus efeitos danosos e melhoria no comportamento e bem-estar físico e social dos usuários de drogas.

Embora fundamentado em uma legislação específica, no que se refere a dependência química, as formas de atendimento e atenção ao dependente químico variam conforme a perspectiva política, visão ideológica de mundo, religião, de grupos ou instituições governamentais ou não governamentais, dependendo também da necessidade do tratamento a que se pretende realizar de acordo com o perfil de cada indivíduo.

Desta forma, não se pode ignorar as diversas alternativas e formas de atenção à dependência química, seja através da prevenção, tratamento e reinserção social, onde a legislação considera que as políticas voltadas a atender esta questão são válidas na medida que possam contribuir para solucionar a problemática e seu enfrentamento.

Nesta perspectiva o presente estudo pretende abordar o trabalho realizado pelo Centro de Referência em Prevenção e Atenção a Dependência Química do estado de Rondônia (CREPAD), com ênfase para seu eixo basilar fundamentado no tratamento, recuperação e reinserção social, tendo como premissa o internamento e a abstinência total dos usuários de seus serviços.

O objetivo principal encontra-se pautado na análise das políticas públicas voltadas para o atendimento dos usuários de substâncias psicoativas, focando as respectivas competências.

Buscamos assim, realizar uma compreensão real e equilibrada da importância do papel histórico que estas organizações ocupam no contexto contemporâneo e as possíveis parcerias com as políticas públicas para a efetivação de suas diretrizes e objetivos. Contudo, trata-se de um tema que não se esgota aqui, pois, implica em várias perspectivas existentes, bem como as formas de enfrentamento.

REFERENCIAL TEÓRICO

A relevância do tema em tela deve-se não apenas por sua atualidade, como também pela sua inegável complexidade. Encontra-se inserido em um contexto social que muitas vezes perpassa as transformações sociais, econômicas, políticas e culturais em que necessita quebrar velhos paradigmas para que possam ser agregados novos valores.

DROGAS X DEPENDÊNCIA QUÍMICA

Para compreender o conceito de drogas é preciso inicialmente reconhecer que ele está associado a evolução da humanidade. Estudos realizados em cavernas pré-históricas, através da observação em artes rupestres, apontam para desenhos simples de forma psicodélica, representando como os indivíduos veem quando estão em estados alterados de consciência. Existem ainda relatos em várias culturas e civilizações ao longo da história, sobre utilização do que costuma ser chamado popularmente de "cogumelos mágicos" por possuírem substâncias alucinógenas que induzem alterações na consciência do indivíduo. (LEMOS, 2004)

Atualmente, há uma infinidade de drogas a disposição, porém, cientistas constataram que o uso de drogas é observado desde os primórdios da humanidade. Durante muito tempo as religiões utilizaram drogas como instrumento para estabelecer contato com as entidades divinas ou mortos, visando obter um elo entre a realidade conhecida e a vida prometida.

> Na Antiguidade, drogas originárias de plantas eram usadas como medicação para as mais variadas doenças. Drogas também eram usadas em homenagem aos deuses, em rituais sagrados. Na Idade Média, houve repressão ao uso, mas na Idade Moderna, sobretudo a partir do século XVI, o uso de drogas entrou em nova fase: com a Era das Navegações, os europeus entraram em contato com diferentes culturas (sobretudo quando colonizaram o continente americano), entrando pela primeira vez em contato com a cocaína (usada pelos nativos do Andes), com o tabaco (que já era usado pelas tribos indígenas da América do Norte), com o haxixe (quando faziam comércio com os árabes) e com o ópio (no Extremo Oriente) (FOCCHI, 2004).

Com o decorrer do milênio, as drogas passaram a ser aplicadas para outras finalidades, as quais variam desde o aprimoramento físico, como remédios, ou ainda para produzir sensação de humor, paz ou excitação. Todavia, mesmo conhecendo seus efeitos, os povos não sabiam as consequências que o uso indiscriminado dessas substâncias poderia causar ao organismo (ESCOHOTADO (2004, p.27)

O consumo de drogas encontra-se intrinsecamente ligado a cada cultura e suas peculiaridades, seja em manifestações artísticas, terapêutica ou mesmo em cultos religiosos. A origem das drogas se confunde, inclusive, com a história da existência do homem, muitas vezes descobertas a partir de experiência humana, seja em forma de planta ou resultante de reação química.

As palavras empregadas para descrever drogas sofrem, segundo Murgel (2009, p.27), importantes variações, começando pela Grécia, em que droga era denominada *pharmakon*, onde era observado seu duplo significado: remédio ou veneno. Para eles, droga poderia ser considerada como boa ou má, contudo, dependeria da forma em que era usada e a quantidade é que definiria suas consequências. Escohatado (2004, p. 36), também observa que a única diferença entre o remédio e o veneno é a dose administrada.

No dicionário Aurélio o conceito do termo "drogas", entre outros, pode ser caracterizado como "substância que pode modificar o estado de consciência". Esta pode ser classificada como: droga leve: aquela que tem efeitos menores no organismo, gerando habituação, mas com menos consequências em caso de abstinência e com desmame considerado mais fácil; Droga dura: a que gera um estado de dependência, provocando sintomas fortes de abstinência (AURÉLIO, 2002, p 54).

Já a Organização Mundial da Saúde (OMS), promove a seguinte definição sobre drogas: "qualquer substância não produzida pelo organismo que tem a propriedade de atuar sobre um ou mais de seus sistemas, produzindo alterações em seu funcionamento" (MURGEL, 2009, p. 29).

Quanto a dependência química, estudiosos sobre o tema são unânimes em afirmar que se configura através de um conjunto de fenômenos fisiológicos, comportamentais e cognitivos no qual o uso de substância pode ocasionar tamanha importância que o indivíduo passa gradativamente a modificar seu comportamento e valores. A OMS explica que se trata de uma mudança no estado psíquico e as vezes físico, resultante de um organismo vivo somado a uma substância, onde as modificações do comportamento ou reações são influenciadas por um impulso de utilizar a substância de modo contínuo e periódico, afim de experimentar seus efeitos, bem como evitar o desconforto de sua privação.

Contudo, a dependência química pode ser atribuída a alteração do comportamento causado pelo uso da droga. De acordo com a OMS, a dependência química pode ser considerada como uma doença, já que a mesma altera a estrutura e funcionamento normal da pessoa. Embora não haja uma única causa, mas oriunda de uma série de fatores que podem atuar ao mesmo tempo, pode ocorrer de uns predominarem em alguma pessoa mais do que em outras.

~~Assim,~~ quando não há o tratamento adequado, com tempo a dependência química passa a piorar atingindo não apenas sua vida pessoal como familiar, profissional e social, e ainda as dimensões básicas (biológica psíquica e espiritual) do indivíduo, podendo ser considerada como uma questão da problemática social, pois, atinge as mais diversas classes sociais. (BARRETO, 2000)

Vale ressaltar que antes de levar em conta o rótulo de "dependentes químicos", trata-se de cidadãos que merecem serem respeitados a integralidade física e humana a que estão inseridos. Os sujeitos que buscam o enfrentamento através do tratamento da dependência, em sua grande maioria, não conseguem enfrentar o tratamento sozinhos. Sendo assim, reconhecidos em sua integralidade e contextualizados, estes possuem o direito ao acesso e ao atendimento que lhes convier, onde a família é co-participante ativo nesse processo.

O dependente e co-dependente são as principais razões para discussão sobre a dependência química e as diferentes formas de atendimento e toda a política formulada para qualquer movimentação em torno da discussão de enfrentamento a dependência química, seja prevenção, no tratamento ou reinserção social-familiar, onde o indivíduo passa a ser visto como sujeito de tratamento e não objeto da intervenção.

De modo geral, o usuário é considerado como àquele que utiliza/consume com frequência ou não, enquanto que se classifica como dependente químico o que usa de modo abusivo ao ponto de gerar uma dependência, assim como uma doença diagnosticada através de alguns critérios clínicos e que necessita ser tratada.

Ressalte-se que nem todos os usuários se tornam dependentes, pois, muitos conseguem se manter integrados e saudáveis, do ponto de vista psicológico e social, embora fazendo o uso de drogas. Esses indivíduos tendem a utilizar as drogas em contextos sociais definidos que promovem o controle do uso pelo grupo (MACRAE, 1992, p. 113 apud LIMA, 2011, p.45).

O consumo de quaisquer substâncias psicoativas caracteriza o uso. Na maioria das vezes, principalmente em adolescentes e jovens, o usuário faz na intenção de experimentar, de modo casual, por diversão ou até mesmo para integrar um determinado grupo social. Alguns, em número até razoável, podem conseguir manter um padrão de uso, mantendo uma via social aceitável.

No entanto, o próprio usuário tende a sofrer com o seu uso mesmo que de maneira considerável, passando a enfrentar problemas não só de saúde, mas de sua autoimagem, ocasionando angústias e exclusões tanto na sociedade como no seio familiar, o que incide ao uso cada vez maior de drogas.

Os problemas que a dependência pode acarretar são bem maiores para os usuários que não conseguem controlar seu consumo. As consequências podem ser psicológicas, físicas, ocasionando transtornos e reação que podem gerar risco a saúde, mas não só pelo uso constante, mas também pela sua ausência, gerando crises de abstinência.

Em relação a classificação dos usuários, Ruy Palhano (2000, p.43-44) subdivide nos seguintes níveis: usuário experimentador; o ocasional ou moderado; o abusivo e o dependente. O usuário experimentador faz o uso casual de drogas, mas não faz uso regular. O usuário ocasional ou moderado consegue fazer o uso de forma controlada, mas representa um risco de dependência. E o usuário abusivo ou dependente são os indivíduos que consomem com um padrão de dependência.

O uso nocivo ou abusivo pode acarretar na dependência, quando nesse caso passa a causar algum tipo de prejuízo seja psicológico, biológico ou até mesmo social. Podendo seu uso e dependência ser iniciados de vários modos "por pressões culturais e ambientais, induzidas pelo meio, acrescidos aos efeitos positivos de prazer e alivio de sensações que não são agradáveis". (LIMA, 2011).

Assim, o dependente passa a necessitar da droga de uma forma constante, compulsivamente, mesmo tendo ciência das consequências que poderá lhe acarretar, pois houve uma interação entre a droga consumida e seu organismo, gerando uma compulsão pela droga contínua, passando a ser sua importante atividade. Consumir para sentir seus efeitos e impedir as reações oriundas de sua abstinência.

A dependência pode ser percebida através de alguns sintomas, como traz Flávio Lima (2011,p. 56):

> a] Tolerância, definida através dos seguintes critérios: a necessidade de quantidades bem maiores de substância para se obter a intoxicação e o efeito claramente menor com o uso continuado da mesma substância; b] Abstinência, manifestada através dos seguintes critérios: síndrome de abstinência característica da substância e a mesma substância ou outra parecida utilizada para aliviar ou evitar os sintomas de abstinência; c] A substância é constantemente utilizada em grandes quantidades, ou por período maior do que o intencionado; d] Um desejo constante ou esforço ineficaz de reduzir ou controlar o consumo da substância; e] Longos períodos de tempo gastos em atividades necessárias para conseguir a substância, usá-la ou se recuperar de seus efeitos; f] Reduzir ou abandonar atividades sociais, recreacionais ou ocupacionais devido ao uso; g] Uso contínuo da substância, embora o indivíduo saiba da existência de problemas físicos ou psicológicos.

Na mesma linha de raciocínio, o abuso ou uso nocivo caracterizado pelo padrão disfuncional de uso com aumento de riscos prejudiciais para sua saúde tanto complicações físicas como psíquicas. No Brasil o problema relacionado ao índice de usuários de drogas é elevadíssimo. Sendo que na maioria das vezes, o consumo é cada vez mais precoce. Segundo relatório mundial, realizado pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes no Brasil cerca de 3% da população geral equivalente a seis milhões de brasileiros são dependentes químicos. (FREITAS, 2002).

Entretanto, o problema se torna ainda mais grave, pois a visão que a própria sociedade e até mesmo a legislação penal brasileira constituiu acerca do usuário de drogas está relacionado a bandido, criminoso, quando, talvez, o certo seria classificá-lo como doente ou usuário dependente que carece de atenção, ajuda e tratamento médico especializado.

Além dos riscos e dos prejuízos que o consumo incontrolado das drogas pode gerar na saúde do usuário há outro fator mais preocupante: a relação das drogas com a criminalidade. Pois atuando no sistema nervoso do usuário, as drogas podem desviar sua conduta e levar á prática de delitos.

> A criminalidade pertinente ao uso de drogas é multifacetada. Dentre outros, há delitos induzidos pelo consumo ou de criminalidade derivada; existem os relacionados às drogas de forma funcional, como os contra o patrimônio para aquisição, e uma delinquência associada, quando o acusado consumiu qualquer tipo de substância. (SILVEIRAS, 2005, p. 47 apud LIMA, 2011, p.31).

Estudos mostraram que a maioria desses crimes são praticados muito mais pelo uso de drogas do que por sua periculosidade. Muitas vezes longe do seio familiar, o usuário se vê totalmente sozinho, sem moradia passando a divagar pelas ruas. Totalmente dependente de drogas e sem meios para sustentar seus vícios, o usuário passa, a cometer crimes como: furtos, roubos; infringindo as leis, com a finalidade de consegui sustentar seu vício.

A *priori*, a rigidez no combate ao tráfico de drogas tratada pela lei de drogas parecia ser a resposta mais rápida e eficaz para solucionar a problemática, pois, acreditava-se que haveria uma redução da criminalidade, consequentemente, decairia o número da população usuária de drogas. No entanto, ocorreu o efeito inverso, com um aumento gradativo de encarcerados por delitos ligados ao tráfico de drogas ou associação para o tráfico. E, segundo D'Agostino, Reis e Velasco, (2017, p. 84) essa rigidez só agravou o problema, pois tem encarcerado jovens, sem antecedentes criminais e de bons antecedentes, que são jogados no sistema penitenciário. "Pessoas que não são perigosas quando entram, mas que se tornam perigosas quando saem. Portanto, nós temos uma política de drogas que é contraproducente".

Assim, constatamos que a rigidez da lei não garantiu a diminuição dos crimes, sendo que prender o acusado não soluciona a problemática das drogas no Brasil. É preciso que nossos legisladores e gestores públicos entendam que não basta reduzir a oferta se não houver programas voltados para a prevenção e tratamento.

Trata-se de uma verdadeira corrida na busca de soluções onde todos os entes da República estejam engajados a combater as mazelas oriundas do uso de drogas através de programas e ações que possam solucionar as consequências negativas causadas pela droga, já que os problemas relacionados a ela não se resumem apenas a saúde pública, como também a segurança pública.

Por esse motivo, se faz importante políticas públicas que visem mais do que meramente punir, possibilitando a auxiliar e solucionar problemas do sistema punitivo, através de tratamento e reabilitação dos usuários ou dependentes químicos, ao convívio familiar e principalmente na sociedade, longe dos fantasmas das drogas.

POLÍTICAS PÚBLICAS

Entende-se por políticas públicas como a atuação do estado em benefício de sua sociedade ou em parte dela. Não é observado aqui, que somente o estado é o responsável por fomentar políticas públicas tendo em vista que setores da sociedade civil organizada também tem importante papel no fomento de políticas públicas. Mas é importante destacar a primazia do estado no fomento de políticas públicas que visem mitigar problemas sociais. Contudo, estudo desta natureza iniciou tardiamente no Brasil. Segundo Hochman, Arreche e Marques (2007) somente a partir da década de 70 do século passado é que estudos de políticas públicas tiveram impulso e ganharam visibilidade devida de parte da sociedade.

Para Souza (2006, p. 20) um dos fatores que trouxeram luz às políticas públicas "foi a adoção de políticas restritivas de gasto, que passaram a dominar a agenda da maioria dos países". A partir de então questões de orçamento, ajustes fiscais e inflação passam serem assuntos do dia-a-dia dos cidadãos. Outro importante argumento é a incapacidade dos governos em não resolver problemas de inclusão social de grande parte da população.

Com o aumento da população urbana nas últimas décadas no Brasil, os problemas sociais estão cada vez mais agravados por falta e/ou falha de diversas políticas públicas do estado, como na saúde, segurança, emprego. Desta forma, a necessidade de compreender quais estão sendo as ações do estado se torna de fundamental importância para a sociedade.

Nos últimos anos, a problemática das drogas tem ganhado novos patamares de discussões, tomando proporções maiores e se transformando em questão social grave, pois, de certa maneira atinge a todos, seja de forma direta ou indireta. O presente estudo busca uma breve análise acerca das políticas públicas utilizadas para o combate às drogas em Porto Velho.

É imprescindível para que a intervenção comunitária seja eficaz, de uma política global de prevenção que integre todas as iniciativas, tanto públicas como privadas através da educação contínua e a consciência da população sobre a necessidade de compartilhar a responsabilidade social diante das causas que prejudicam o bem-estar individual e coletivo.

O crescimento do consumo e dos problemas relacionados ao uso do crack constitui, atualmente, um grande desafio para a implementação de uma política de atenção aos problemas com drogas no Brasil. Este desafio exige respostas eficazes do governo e da sociedade, na construção de um programa de intervenção integrada, que inclua ações relacionadas à promoção da saúde, de conscientização e informação sobre os riscos do uso do crack, disponibilização de serviços de atendimento, estudos clínicos sobre tratamento, dentre outros.

Neste contexto, o surgimento e o aumento rápido do consumo do crack desde a década de noventa incrementam a gravidade destes problemas amplificando e agravando condições de vulnerabilidade especialmente para as parcelas carentes da população. No Brasil, o consumo cresceu, principalmente, entre crianças, adolescentes e adultos que vivem na rua, motivando pressões diversas sobre a população pela necessidade de ações que deem aos usuários de crack oportunidades de viverem de forma digna e com saúde.

A família dos usuários recebe uma grande carga de problemas que fazem parte do contexto diário, sofrendo com o uso da droga, amedrontada pela violência, com sentimentos de resignação e ainda com risco de seus membros se tornarem novos usuários frequentemente devido ao desconhecimento de como proceder nesta situação.

A realidade do cotidiano no território é de convivência cada vez mais com o uso de drogas. É iminente a necessidade de uma responsabilidade compartilhada e permanente entre os diferentes setores da sociedade civil. O acolhimento do usuário e de sua família perpassa uma nova relação desses serviços com o fenômeno do uso de drogas.

Desde a criação da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD), em 1988, o Brasil iniciou a concepção de políticas voltadas para a redução da demanda e oferta de drogas. Atualmente, a SENAD compõe o Ministério da Justiça, juntamente com o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (CONAD) e o Fundo Nacional Antidrogas (FUNAD). Contudo, o governo federal instituiu desde 2011 o programa "Crack, é possível vencer", onde desenvolve a nível regional e local medidas para o combate ao tráfico, promovendo a atenção aos usuários de crack e seus familiares.

A definição das políticas públicas e ações oriundas da assistência social, saúde, segurança, entre outras, não bastam para atingir as diretrizes e objetivos da legislação vigente, pois, através do trabalho conjunto as competências e atribuições podem até mesmo confundir, mas não deixam de primar pela qualidade do atendimento ao usuário.

Deve-se buscar uma política de educação sobre as drogas que combata o costume de seu uso e principalmente, quebre a visão da própria sociedade em relação ao usuário e com isso crie e desenvolva programas reais de prevenção.

ESTRATÉGIAS DE REDUÇÃO DE DANOS POR DEPENDÊNCIA QUÍMICA

Na década de 80, havia uma grande onda de proliferação do vírus HIV, mais precisamente entre grupos de usuários de drogas injetáveis, que ocasionou mais atenção a questão de estratégias de redução de danos, com implementações em vários povos. (MIRANDA, 2004)

Em Nova Iorque, no ano de 1981 foi detectada a AIDS entre os usuários de drogas injetáveis, demonstrando um grande risco de rápida transmissão do vírus da HIV. Por isso, fez-se necessário a adoção de estratégias visando a redução de danos. "Mesmo que o usuário não consiga deixar de usar, os profissionais de saúde podem ajudá-lo a diminuir a morbidade e a mortalidade relacionada ao consumo de drogas". (MALBERGIER, 2001, p. 91, 97,99 apud LIMA, 2010, p.74), o que demonstra o investimento somente em repressão não obtiveram um bom resultado em várias regiões do mundo, quando o assunto é o uso de drogas.

Vários países foram aderindo à política de redução de danos. A Austrália, por exemplo, foi o primeiro país formalmente introduzir a redução de danos, através de uma Campanha Nacional contra o Abuso de Drogas, em 1985. Uma das ideias foi à criação de "salas destinadas ao consumo de heroínas, onde o usuário recebe material esterilizado e tem acompanhamento de saúde". (LIMA, 2010, p. 76).

Já na Holanda os problemas decorrentes do uso das drogas tiveram força no final da década de 60. Até início de 1970, os usuários de drogas ilícitas eram apenas condenados a uma pena de um ano ou mais de prisão. Com a Lei conhecida como Lei do Ópio, que passou a vigorar em 1976, a política de drogas deveria ocorrer de acordo com o grau de risco da droga.

Na década de 80, em Roterdã, o primeiro programa sistematizado de redução de danos foi criado, partindo de uma associação de usuários de drogas pesadas, conhecida como, Liga de Dependentes ou Junkies. Porém a política implementada na Holanda foi criticada por alguns países como Estados Unidos, França e Suécia.

O Brasil não ficou de fora em relação à política de redução de danos. O primeiro caso de AIDS entre os usuários de drogas injetáveis ocorreu em 1983. E desde então os números só aumentaram e o mais preocupante era que o maior número o contágio era pelo uso de drogas, principalmente a cocaína.

O primeiro programa de redução de danos, que objetivava a troca de seringas foi financiado pelo Ministério da Saúde, em 1995 em Salvador. "Em julho do mesmo ano, foi criada a Portaria nº 1.028/05, passando a regulamentar a política de redução de danos que foi reconhecida como estratégia de saúde pública, a partir de 2002." (LIMA, 2011, p.79).

Em seguida, São Paulo legalizou a distribuição de seringas descartáveis para usuários, sendo a primeira lei brasileira. Isso fez com que outros estados como Santa Catarina e o Rio Grande do Sul criassem leis parecidas.

Em 1998, em São Paulo surge a Rede Brasileira de redução de danos, contando com parcerias de vários institutos como o Programa de Orientação e Assistência a Dependentes-PROAD/UNIFESP, Instituto de Estudos e Pesquisas em AIDS de Santos (IEPAS), o Programa Estadual DST/AIDS – SP, entre outros.

Após a realização da XX Assembleia Geral das Nações Unidas–ONU, o Brasil iniciou a criação de uma política nacional específica sobre a redução da demanda e oferta de drogas para adequar-se aos modelos internacionais, através da Medida Provisória nº 1.669 de 1998.

A SENAD encontra-se regulamentada pelo Decreto nº 6.061/2007, em que estabelece dentre suas competências a articulação de atividades que correspondam a prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social dos usuários de drogas, através da promoção de Política Nacional sobre Drogas.

Dentre suas competências encontra-se a fiscalização e aplicação do FUNAD, dos recursos repassados para os órgãos e entidades a este conveniadas, os quais devem ser geridos de forma organizada e regular. O FUNAD encontra-se submetido diretamente a SENAD, sendo que seus recursos são oriundos de previsão orçamentária da união, de doações, bem como dos frutos pecuniários do tráfico a partir de decisão judicial.

A estratégia da SENAD está relacionada a necessidade de realização de diagnóstico situacional sobre o consumo de drogas no Brasil, através do levantamento de informações dos usuários e indivíduos ligados diretamente a este que estejam em situação de vulnerabilidade. Trata-se de suma importância que os dirigentes que trabalhem diretamente com este público alvo estejam capacitados a difundir as informações inerentes a precaução, intervenção e reinclusão do usuário.

Atualmente, o Brasil conta com uma legislação específica no que diz respeito a dependência química, pois, esta questão encontra-se em constante discussão para a construção de políticas públicas tais como assistência social, a saúde e a educação, embora implantadas de forma lenta e gradativa.

Até recentemente, o modelo adotado era o de repressão, porém, com o passar do tempo observou-se a necessidade de realizar mudanças, por ser considerado como um modelo ineficaz. Através da política nacional de combate às drogas do Governo Federal houve uma distinção legal entre os traficantes e os dependentes químicos. Desta maneira, o dependente químico passou a ser considerado como um indivíduo que necessita de apoio e tratamento por meio do sistema de saúde pública, além de uma política mais sensível ao problema do usuário de drogas.

Às políticas públicas de combate as drogas devem-se incorporar essas novas demandas legais para, em um primeiro momento, combater o consumo e o tráfico, em um segundo momento, quebrar a visão da própria sociedade em relação ao usuário e com isso crie e desenvolva programas reais de prevenção. Por esse motivo, a importância de medidas que visem mais do que meramente punir, possibilitando a auxiliar e solucionar problemas do sistema punitivo, através de tratamento e reabilitação dos usuários ou dependentes químicos, ao convívio familiar e principalmente na sociedade, longe dos fantasmas das drogas. "Cabe ao governo fornecer linhas gerais para uma política integrada com áreas de educação, saúde e administração pública e ainda [...] um processo coletivo que envolva toda a sociedade e os poderes públicos nesta batalha frente às drogas". (BARRETO, 2000, p.39).

As estratégicas de intervenção podem ser consideradas como importante ferramenta para lidar com o uso prejudicial ou de risco das substâncias psicoativas, de modo a encorajar aos indivíduos com dependência que necessitem de tratamento a aceitar o encaminhamento para os serviços especializados. Contudo, esse tipo de serviço pode fazer a diferença quando se trata de serviços de atenção primária, seja no tratamento abusivo de álcool, tabaco ou mesmo das drogas.

Além de ser um tratamento de baixo custo, possibilita que os profissionais possam identificar os pacientes que estão no grupo de pessoas sujeitas a pôr em risco sua saúde e bem-estar, de maneira a intervir no problema antes que venha a se agravar, cumprindo assim a promoção e prevenção da saúde.

Para se obter os resultados desejados é fundamental que as estratégias aplicadas estejam em consonância ao usuário e o tipo de droga utilizada, pois, quanto mais o profissional conhecer a realidade de seu campo de atuação melhores serão os resultados.

Através de investigação em forma de questionário de rastreamento de triagem básico aplicado pelo profissional é possível identificar a faixa de risco em que o paciente se encontra sendo possível identificar qual tipo de droga que o paciente usa e apresenta maior preocupação e assim indicar o instrumento de intervenção apropriado.

Desta forma, os grupos de risco podem ser separados em três modalidades, sendo: os de baixo risco (os que farão retorno e informação), os de risco moderado (com retorno e intervenção breve) e os de alto risco (retorno, encaminhamento para o tratamento especializado).

Informar e orientar sobre o uso da substância pode ser identificado como o nível mínimo de intervenção, embora as orientações dependam do nível de risco e o tipo de droga utilizada, afim de esclarecer o paciente e não o confrontar sobre a situação, fazendo um levantamento dos prós e contras do uso das drogas.

A forma com que o profissional realiza a escuta e intervenção junto ao paciente fará o diferencial em seu tratamento e influenciará em seu retorno. Portanto, provocar no paciente o interesse e motivação pelas informações e fornece- las de maneira neutra e sem julgamentos pode incentivá-lo a autorreflexão.

Neste contexto o CREPAD é suporte na política antidrogas em Rondônia, conforme divulgado em *folders* distribuído à comunidade, é descrito como uma unidade de referência, que conta com uma equipe multidisciplinar para atendimento humanizado a aqueles em situação de abuso ou dependência química e seus familiares, de forma voluntariamente. Proporciona o acesso a rede de serviços, como também oferta o tratamento ambulatorial, por meio de grupos terapêuticos, de mutua ajuda que contribuem para o processo de recuperação e reinserção social.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os aspectos metodológicos do presente trabalho estão pautados em uma pesquisa de abordagem qualitativa realizada junto ao Centro de Referência em Prevenção e Atenção a Dependência Química (CREPAD) de Rondônia, a qual tem como principio entender e explorar programas, projetos e ações. Tal modelo de investigação prioriza aspectos descritivos das questões abordadas.

Segundo John (2010) a pesquisa descritiva observa, registra, analisa e correlaciona fatos ou fenômenos (variáveis) sem manipulá-los. Pesquisa a frequência com que um fenômeno ocorre, as suas dependências e características no mundo físico ou humano, sem a interferência do pesquisador.

Os dados expostos foram obtidos através da análise documental e de entrevista à Gerência de Reinserção Social da Coordenadoria de Políticas sobre Drogas/CPOAD, da Secretaria de Estado de Assistência e Desenvolvimento Social/SEAS representando o Centro de Referência em Prevenção e Atenção a Dependência Química (CREPAD) de Rondônia. A entrevista "é uma técnica importante que permite o desenvolvimento de uma estreita relação entre as pessoas". (SIENA, 2007, p.110)

APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

O Decreto nº 17.000, de 13 de agosto de 2012, (BRASIL, 2012) regulamenta as competências da estrutura básicas da Secretaria Estadual da Promoção da Paz no Estado de Rondônia-SEPAZ, concedendo autonomia financeira, orçamentária, patrimonial e administrativa. Além de determinar as atribuições de seus respectivos superiores, o decreto regulamenta ainda que a SEPAZ possui a finalidade básica de contribuir para a promoção da cultura, política estadual de prevenção ao uso indevido de drogas e tratamento dos dependentes químicos através da educação, mobilização e proteção social.

Partindo desta premissa, ressalte-se dentre as competências estabelecidas para os trabalhos executados pela Coordenação de Políticas sobre Drogas a necessidade de se conhecer o público alvo para o atendimento, através de levantamento e mapeamento dos pontos de concentração de uso de entorpecente no Estado, incluindo a população mais vulnerável, considerando que a maioria da problemática envolvendo usuários encontra-se atrelada a questão econômica, da população de baixa renda.

Ao coordenar ações de promoção da cultura e paz, a secretaria conta com as coordenações para implantar e desenvolver projetos de enfrentamento ao uso indevido de álcool e outras drogas através de atividades preventivas, onde os chamados "Anjos da Paz" sejam multiplicadores das Políticas Sobre Drogas no Estado de Rondônia, através de seminários, conferências, fóruns, encontros e audiências públicas voltadas para a sociedade civil discutirem a problematização dos assuntos inerentes à prevenção da dependência química.

A partir de outubro de 2013, a Secretaria passou a ser uma Superintendência vinculada à Secretaria de Estado de Saúde, permanecendo com a autonomia administrativa e financeira.

No segundo semestre do exercício de 2015, a Superintendência mudou sua nomenclatura, passando a ser intitulada com Superintendência de Estado de Políticas sobre Drogas - SEPOAD, uma forma de deixar mais claro para a população a finalidades de sua atuação.

Em 2017 conforme a lei complementar n. 965 de 20 de dezembro de 2017, através do Art. 69. Fica extinta a Superintendência de Estado de Políticas sobre Drogas - SEPOAD no âmbito da Secretaria de Estado de Saúde - SESAU e suas atribuições e competências transferidas para a Secretaria de Estado da Assistência e do Desenvolvimento Social - SEAS.

Considerando a mudança de estrutura administrativa através da lei complementar n. 965 de dezembro de 2017, houve uma grande mudança de programação anual, com cancelamentos de projetos de ações e atividades realizadas, devido a perda de recursos humanos e autonomia financeira.

Em suma, a legislação prevê ainda no artigo 24, inciso VI, as políticas necessárias e articuladas através da capacitação e treinamento das equipes compostas por multiprofissionais no atendimento socioeducativo e de internação e semiliberdade ou prisionais, visando a construção de projetos que possam fortalecer os vínculos familiares e comunitários.

A articulação dos conselhos de políticas sobre drogas e suas secretarias encontram-se fundamentados sobre três eixos basilares, dos quais podemos destacar a prevenção, o tratamento/recuperação e a reinserção social. A prevenção como uma iniciativa para proporcionar à sociedade qualidade de vida e informações que possam diminuir os fatores de risco e envolvimento com as drogas. Partindo deste pressuposto, quando o indivíduo possui amplo conhecimento sobre os riscos envolvidos ao uso de drogas, diminuirá as chances de envolvimento com tais substâncias.

De acordo com os dados coletados, a SEPOAD elabora planejamento que contempla tanto a capacitação dos colaboradores, quanto busca o diálogo com a população em situação de risco. O calendário é anualmente elaborado com previsão mensal e desenvolvimento de atividades como: seminários, conferências, fóruns, encontros e audiências públicas voltadas para sociedade civil discutirem a problematização dos assuntos inerentes à prevenção e combate às drogas.

Em relação ao tratamento e recuperação, estabelecido no art. 33 e 34 do Decreto nº 17.000/12, compete a gerência de tratamentos a viabilização junto ao sistema de saúde hospitalar meios para atendimento aos que necessitem internação devido as crises de abstinência e fissura até que haja o reestabelecimento de seu estado normal. Desta forma, o tratamento e recuperação necessita de uma abordagem específica a partir da atenção integral e a articulação interinstitucional, através de uma equipe multidisciplinar para acompanhar, monitorar e avaliar o tratamento nas instituições de atendimento ao dependente químico. A recuperação do indivíduo realizada pelo CREPAD deve capacitar e instrumentalizar os 52 municípios do Estado de Rondônia, visando a otimização da rede de atenção ao usuário bem como a seus familiares.

De acordo com os documentos analisados, o dependente químico que busca tratamento voluntariamente é acompanhado desde acolhimento até o final da desintoxicação, seguindo um cronograma previamente estabelecido com equipe multidisciplinar. Seguem as etapas do processo na tabela 1:

Tabela 1: Etapas do atendimento realizado pelo CREPAD

ETAPAS	DESCRIÇÃO
1ª Etapa:- Ficha de Identificação	Cadastro - Recepção *Atendimento inicial com psicólogo ou assistente social Agendamento de consulta médica
2ª Etapa:	Acompanhamento com o profissional de referência Consulta médica no CREPAD
3ª Etapa: - Inserção em Grupos, Oficinas Terapêuticas e Cursos de Qualificação	Família Adulto Masculino / Feminino
4ª Etapa	Realizar os encaminhamentos necessários para a rede de atenção e demais que se fizerem necessários

Fonte: Elaborado pelo autor.

No sistema de atendimento do CREPAD, consta o cadastro de 2.933 pessoas. A demanda de atendimentos é espontânea, acolhendo todo Estado de Rondônia, principalmente Porto Velho e adjacência. A maioria das pessoas atendidas são do sexo masculino, de distintas idades, raças e religiões. O atendimento é individualizado, respeitando as especificidades de cada caso.

Quanto as articulações na área da saúde, existe um médico ambulatorial na própria CREPAD, e se houver necessidade, o depende químico será encaminhamento, através da triagem e protocolos, para as unidades de saúde, que de acordo com a etapa do tratamento pode ser realizado através do CAPS, CAPS AD e CAPS Infantil.

Regulamentado através dos artigos 35 e 36 do Decreto nº 17.000/12, a reinserção social visa proporcionar medidas que contribuam para o fortalecimento do indivíduo prejudicado pelo uso de substância química de álcool ou de drogas por meio de processos de inserção ou reinserção social. Trata-se de medida fundamental para o processo de recuperação, onde enseja o incentivo à melhor qualidade de vida, articulando medidas que possam proporcionar a autonomia e inserção no mercado de trabalho ou em instituições educacionais, tornando-os menos vulneráveis aos danos causados pelas situações de uso indevido de álcool e outras drogas.

Nos documentos analisados, não existe pactuação concreta e formalizada com empresas ou órgãos, mas existe articulação com empresas e Sistema S, órgãos públicos, Redes Federal e Estadual de Ensino para a inclusão de cidadão em programas de formação profissional, especialmente nos municípios onde estão localizadas as comunidades terapêuticas, articulação com as instituições educacionais para matrícula dos usuários atendidos nos CREPADs, em rede de ensino, buscando articular com as instituições de ensino a disponibilidade de bolsas formação como incentivo à qualificação profissional e melhor qualidade de vida, articulando também parcerias com o Centro de Integração Empresa-Escola (CIEE) e o Sistema Nacional de Emprego (SINE), para ser inserido no mercado de trabalho.

Por intermédio da Superintendência de Estado de Políticas Sobre Drogas – SEPOAD/RO, com sede na Rua Rafael e Silva, Bairro Liberdade, nº 3043, na cidade de Porto Velho – RO, e regulamentado pela Resolução RDC ANVISA 29/2011, mediante recursos do FECOEP – Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza do Estado de Rondônia, o Estado disponibiliza através de edital público a possiblidade de credenciamento de Comunidades Terapêuticas para Acolhimento Voluntário, em regime de residência de pessoas com transtornos decorrentes do uso, abuso ou dependência de substâncias psicoativas.

Conforme informações do último Edital de Nº 001/20017, de 05 de outubro de 2017, o Estado disponibiliza cerca de R$ 1.880.000,00, (um milhão e oitocentos e oitenta mil reais) para um contrato de duração 12 meses, equivalente ao atendimento de 115 vagas, ao custo mensal de R$1.400,00 (mil e quatrocentos reais), por vaga de acolhimento de adulto ou adolescente, para ambos os sexos. Contudo, as comunidades terapêuticas devem estar estruturadas de acordo com a Resolução n.º 29, de 30 de junho de 2011, da ANVISA para serem cadastradas.

Atualmente, no Estado de Rondônia encontram-se credenciadas as seguintes comunidades terapêuticas: Trindade Santa, em Vilhena; Abisai, em Cacoal; Gabriel Mercol, em Presidente Médici; e Casa Família Rosetta, em Porto Velho.

Para acompanhamento das comunidades terapêuticas existe uma comissão através da Portaria n.º 359/2018/SEAS-DAF, onde consta a lista de servidores para atuarem de forma contínua, através de visitação, visando fiscalizar as ações de acolhimento nas instituições, conforme previsto no projeto, e se realmente estão executando o contrato.

Foi levantado também que não existe política de marketing para a divulgação das ações realizadas pelo CREPAD. No portal do Governo do Estado de Rondônia[1] o Centro está inserido dentro da página da SEPOAD[2], sendo que os dados que constam estão desatualizados e somente na época de campanhas e ações pontuais em prevenção, a divulgação é feita no site do governo, através da Secretaria de Comunicação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo dos últimos quarenta anos, multiplicaram-se as instituições brasileiras voltadas para o atendimento ao dependente químico, mesmo sem existir políticas públicas voltadas para atender esta parcela da sociedade. O crescente aumento de dependentes de substâncias psicoativas, associado à violência e ao crime organizado, passou a atingir as mais diversas classes sociais, com idade cada vez mais precoce, embora de forma tímida e gradativa.

A realidade demonstra que mesmo com o endurecimento das penas através da Lei de Drogas nº 11.343/2006, houve um considerável fracasso no modelo de controle de drogas.

1 www.rondonia.ro.gov.br

2 http://www.rondonia.ro.gov.br/sepoad/institucional/crepad/

Para a transformação da realidade, levando em conta as causas e consequências da problemática envolvida, não basta apenas se amparar em dados, é necessário refletir sobre as alternativas que se almeja com as políticas aplicadas.

O Centro de Referência em Prevenção e Atenção a Dependência Química – CREPAD foi criado com o objetivo de implantar programas e projetos, em consonância com a Secretaria Nacional de Política Sobre Drogas, propondo ações articuladas e integradoras junto às instituições e entidades afins e demais políticas públicas, fortalecendo e disseminando a cultura da paz, baseada na prática da não- violência, numa linha de ação coletiva que concretiza direitos sociais declarados e garantidos em lei.

Nesta pesquisa analisou-se a eficiência da gestão realizada pelo CREPAD, observando se as ações para redução de dependentes químicos em Porto Velho, vem contribuindo com as melhores formas de reinserir os usuários no convívio familiar, social e cultural.

O CREPAD é uma unidade de referência implantada pela SEPOAD, que tem como proposta garantir que os pacientes acessem as redes de serviços seja acolhido e tenham a motivação necessária para permanecer em tratamento, aderindo com efetividade às metas propostas. Suas competências em oferecer atendimento psicossocial e multidisciplinar às pessoas em situação de abuso e dependência química e a seus familiares; otimizar o atendimento aos dependentes químicos, através de encaminhamentos à rede de atenção e orientação quanto aos procedimentos pertinentes, de acordo com sua demanda; assegurar condições para o acolhimento, recuperação e a reinserção social dos usuários de álcool e outras drogas; e busca ativa, abordagem de rua e atenção domiciliar (visita motivacional).

A organização de processo de trabalho na perspectiva de uma atuação interdisciplinar e intersetorial para uma abordagem integral do sujeito, buscando qualificar acesso e vinculação em rede. Na compreensão de multi, inter e transdisciplinaridade.

Um trabalho em equipe voltado na produção coletiva, dispositivos clínicos no campo da Atenção Psicossocial do usuário, com projeto terapêutico singular; acolhimento, organização de dinâmica de atividades, relação família e usuário de drogas nos CAPS e Unidade de Atendimento, terão resultados em longo prazo nas estratégias de redução de danos. Ou seja, uma eficiência e eficácia na prevenção precoce ao consumo de drogas, além do acompanhamento na: abstinência; intoxicação aguda; agitação psicomotora; comportamento desorganizado; risco de agressividade e comportamento suicida.

Embora observado o trabalho de apoio realizado pelo Centro de Atenção Psicossocial (CAPS); Outros Centros de Atenção Psicossocial (CAPS); comunidades terapêuticas e o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) junto ao CREPAD, ainda são considerados baixos a oferta de vagas para internação para tratamento dos usuários de drogas no Estado de Rondônia, levando em conta o gradativo aumento de dependentes químicos.

Uma grande falha na política estadual de prevenção e atenção à Dependência é a falta dados estatísticos atualizados que indiquem o número de dependentes químicos em Porto Velho, no entanto o CREPAD tem o registro de apenas 2.933 pessoas, no cadastro de acolhimento.

Outro destaque que prejudica o atendimento do CREPAD é a falta de uma equipe multidisciplinar de carreira. Ao longo dos últimos anos, o centro sofreu diversas alterações aplicadas pelo governo do Estado e constante alteração no quadro dos servidores. Isto implica em descontinuidade das ações e prejuízo para aqueles que necessitam dos atendimentos.

Nestas circunstâncias, o presente estudo conclui que, para inibir o uso de drogas seria fundamental a prevenção através de melhoria das políticas públicas na área social, com abrangência em educação, saúde, cultura, esporte e lazer; garantia dos direitos previstos em lei através do sistema judiciário; publicidade eficiente, por meio da divulgação em veículos de comunicação, das políticas públicas desenvolvidas para o combate as drogas; realização de coleta de dados para subsidiar o planejamento e monitoramento de ações dos órgãos envolvidos nas políticas de combate as drogas; parceria com sistema privado de forma a oferecer oportunidades de trabalho e reinserção dos usuários.

Com base na pesquisa realizada, é preciso oferecer ao dependente químico oportunidades e estímulos que proporcionem uma opção de vida com qualidade e dignidade, para poder retirá-lo da dependência química e reinserção na vida social.

Verificou-se, que a falta de dados impossibilitou fazer uma análise completa, tendo em vista em vista tratar-se de um tema que não se esgota aqui, pois implica em várias perspectivas existentes, bem como as formas de enfrentamento. Nota-se, o quanto é importante a mobilização de vários setores da sociedade civil organizada, governamental, empresarial e de cada indivíduo, para que sejam pesquisadas, intuídas e difundidas as políticas públicas antidrogas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AURELIO, **O Mini Dicionário Da Língua Portuguesa.** 4a edição revista e ampliada do mini dicionário Aurélio. 7a impressão – Rio de Janeiro, 2002

BARBOSA, M.A.; TOMAZI, M.M. **O Cartão Bolsa Família Como Garantia de Voto e Droga**: Análise Crítica de um Artigo de Opinião. Cadernos do CNLF. vol. 17, n. 01, p. 278-489. Rio de Janeiro, 2013.

BARRETO, L. M. **Dependência Química**: nas escolas e nos locais de trabalho. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2000.

CHARBONNEAU, P., **Pais, Filhos e Tóxicos**, São Paulo, Almed, 1983.

CORRÊA, et al. **Aqui dentro do lado de fora**: O Movimento Antimanicomial no Brasil. Trabalho apresentado à disciplina de Serviço Social, Movimentos Sociais e Conselhos de Direito do Curso de Serviço Social.UFSC, Florianópolis: maio 2002. (mímeo)

D'AGOSTINO, Rosanne, REIS, Thiago e VELASCO, Clara. **Um em cada três presos do país responde por tráfico de drogas**. Disponível em:< http://g1.globo.com/politica/noticia/um-em-cada-tres-presos-do-pais-responde- por-trafico-de-drogas.ghtml>. Acessado em: 03 agosto 2018.

DECON. **Crepad Oferece Tratamento e Orientação para Dependentes Químicos**. Disponível em: <<http://www.newsrondonia.com.br/noticias/crepad+oferece+ tratamento+e+orientacao+para+dependentes+quimicos/56502>, Acessado em 18 de setembro. 2018.

Decreto nº 17.000, de 13 de agosto de 2012, Capítulo VII – Dos Órgãos de Atividades Finalistas, Seção V, publicado no Diário Oficial do Estado de Rondônia nº 2035, de 13/08/2012: Disponível em: <http://www.rondonia.ro.gov.br/sepoad/sobre/politica-sobre-drogas/>, acessado em 20 de agosto. 2018.

ESCOHOTADO, Antônio. **História Geral Das Drogas.** Madrid: Editorial Espasa Calpe, 2004.

FOCCHI, Guilherme Rubino de Azevedo**. Dependência De Drogas: Uma Abordagem Para Leigos.** Set. 2004. Vol.9, nº 9. Disponível em:<http://www.polbr.med.br/ano04/artigo0904b.php>, Acesso em: 25 de julho. 2018.

FREITAS, L**. Adolescência**, Família e Drogas – A função paterna e a questão de limites, Rio de Janeiro, Mauad, 2002.

FURASTÉ, P.A., **Normas Técnicas Para o Trabalho Científico**: Elaboração e Formatação 14° ed. Porto Alegre, 2006.

GIL, A.C. **Como Elaborar Projeto de Pesquisa** 4° ed. Atlas. São Paulo, 2007. IAMAMOTO, Marilda. O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional. São Paulo. Cortez. 1998.

JOHN, W.S. **Projeto de Pesquisa**: Métodos Qualitativos, Quantitativos e Misto, 3° edição. Sage, 2010.

LIMA, Flávio Augusto Fontes. **Justiça Terapêutica**: Em busca de um novo paradigma, 1ed. Socortecci, Editora São Paulo, 2011

LEMOS, T. **Conceitos em drogadição e outras adições**. In: . Tratamento e Prevenção à Dependência Química e Outras Adições. Instituto Catarinense de Pós Graduação. Florianópolis: 2004.

MIRANDA, P. R. **A Importância da Reabilitação Psicossocial no Tratamento da dependência Química**: uma contribuição ao debate. Trabalho de Conclusão de Curso. Departamento de Serviço Social. UFSC. Florianópolis: 2004.

MURGEL, Stela**. Antidrogas**. Agosto 2009. Disponível em http://www.antidrogas.com.br . Acesso em: 24 julho. 2018.

OLIVEIRA, Claudete. **Dependência de álcool e outras drogas**: debate conceitual, políticas públicas e a inserção do Serviço Social nessa área. 2003. 182 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Centro de Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

Relatório Mundial Sobre Drogas 2017. Disponível em <http://www.unodc.org/lpo- brazil/pt/drogas/relatorio-mundial-sobre-drogas.html>, Acessado em: 17 de Out. 2018.

. **Legislação e Políticas Públicas sobre Drogas** / Brasília, Presidência da República, Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, 2010.

. **Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006**. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – Sisnad. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm>. Acessado em: 15 de julho. 2018.

TAVARES CARDOSO, Cristiane Regina; MEURER, Daniele Lima Garcia. **O jovem e o Crack**- A intervenção da Terapia Ocupacional no adolescente usuário de Substâncias Psicoativas, Joinvile, 2010.

SIENA, Osmar. **Metodologia da pesquisa científica**: elementos para elaboração e apresentação de trabalhos acadêmicos. Porto Velho: [s.n.], 2007. Disponível em: http://www.mestradoadm.unir.br/site_antigo/doc/manualdetrabalhoacademicoatual.p df. Acessado em: 05 de dezembro. 2018.

SILVA, Selma Lima. **Mulheres da Luz**: Uma Etnografia dos Usos e Preservação no Uso do Crack. São Paulo, Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, dissertação de mestrado, 1999.

SERRAT, Saulo Monte. (org.). **Drogas e Álcool Prevenção e Tratamento**. 4. ed. Campinas: Komedi, 2009.

SOUZA, C. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, n.16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Rodriane de Oliveira. **Parâmetros para a atuação de Assistentes Sociais na Saúde.** Conselho Federal de Serviço Social (CFESS). Brasília, 2009. 82 p.

'ROBIN HOOD IN REVERSE': PERSISTENCE AND BARRIERS TO REDISTRIBUTIVE FISCAL POLICY

Pedro Cavalcante (Ipea)
cavalcante.pedro@gmail.com

"Inequality is the today's slavery, the new cancer that prevents a truly democraticsociety"
José Murilo de Carvalho[1]

ABSTRACT

The paper's goal is to discuss an institutional explanation for the income inequality's persistence in one of the most unequal country in the world, Brazil. Despite the recent improvements in the poorest living conditions of the population, there has not been significant change in the income disparities. As the hypotheses of the median voter, the growth of left-wing parties and the political competition do not stand in the Brazilian case, what could explain the inequality's tenacity in the country? To answer this, the paper, grounded in the new institutionalism theory, employed process tracing method to depict the mechanism describing the causes that often keep the bad income distribution in the country. Then, it discussed each part of the process based on the literature of electoral rules effects, corporate financing and influence in Brazilian political system and, tested empirically the argument using the case of the redistributive fiscal policy. The analysis of fiscal corroborates with the argument that the Brazilian government not only misuses its fiscal instruments to distribute income, but also acts as a Robin Hood in reverse, withdrawing from those who have less to subsidize or pay transfers to those who have more.

Keywords: political economy; inequality; institutions; fiscal policy; Brazil.

INTRODUCTION

The paper's goal is to discuss an institutional explanation for the income inequality's persistence in one of the most unequal country in the world, Brazil. The study focuses on the analysis of the determinants of the maintenance of dysfunctional levels of income distribution, using the case of a nation considered one of the most unequal in the world, Brazil. This continental-sized developing country with a long and persistence inequality history presents an interesting object of study in the political economy field, especially, regarding its fiscal policy.

[1] CARVALHO, J.M. Cidadania no Brasil, o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001, p. 229.

The worsening or at least the stabilization of inequality has been affecting both the emerging and developed economies in the last thirty years, albeit with distinct patterns and intensities. The international crisis of 2008 has contributed to aggravate this distributive framework (Cingano, 2014; OECD, 2015; World Inequality Lab, 2017). In

this context, Ostry, Berg and Tsangarides (2014) argue that the literature is increasingly convergent that inequality is a barrier to social and economic development which affects low level of long-term investments; precarious formation of human capital, regime instability, restrictions on citizenship activities, compromises social mobility and promotes protectionist positions, among other complex issues (ECLAC, 2018a; OECD, 2011; 2015).

Equality, on the contrary, is a requirement for advancing a development model focused on innovation and learning, with positive impact on productivity, economic and environmental sustainability (ECLACa, 2018). In the same direction, the World Bank, in its annual reports, has placed inequality not only as a hindrance to economic development, but as an inherent part of it. Put differently, the current and comprehensive understanding is that the nation's development is not restricted to growth; nevertheless, in fact, it also includes dimensions of equality and security (World Bank, 2017).

In Brazil, there is an intense debate about changes in the inequality's pattern in the past years. During this period, a comprehensive process of inclusion in the social protection system of the historically marginalized population was undertaken, especially in education and welfare, which positively impacted their income and quality of life. Considering a certain consensus that the economic determinism for inequality does not explain it all. Arretche (2018) analyzes the process that, in some extent, reduced the differences between the insiders and outsiders of the social policy system based on two assumptions: (i) changes in the design of Brazilian social policies, (ii) under universal suffrage, the left and right parties converged around the preferences of the beneficiaries of redistributive policies, health and education. Therefore, the author argues that the determinant of this trajectory is the role of political competition in the democratic context rather than the hypotheses of the median voter or the growth of left-wing force.

However, in the same period, despite the improvements in the living conditions of the poorest, there was no significant change in the income disparities in the Brazilian population. As the hypotheses of the median voter, the growth of left-wing force (in Brazil it occurred mostly in the Executive branch from 2003 to 2016) and the political competition do not stand in this case, what could explain the income inequalities' persistence in Brazil?

To address this question, the paper, grounded in the new institutionalism theory, departs from the premise that the political process is central in building functional institutions oriented to development, in this case, better income distribution level. It is assumed that they are a matter of politics and policies resulted from collective choices that reflect differences in political institutions and different of political power sharing. The inquiry aims at exploring the relationship between inequalities resilience and the Brazilian political system that generate dysfunctionality of the economic institutions.

To do so, the paper presents a framework to analyze these institutions, understood as rules of the game that set "constraints" on human behavior (North, 1990), since they entail a political equilibrium and collective choices resilient to change in the inequality dimension. Then, it employs process-tracing method in order to depict this analytical framework showing the causal mechanism responsible for the inequality's status quo maintenance. In order to explain the process the paper focuses on the updated literature of electoral rules effects, campaign financing and corporate influence in Brazil.

Empirically, the article tests this analytical framework, based on the case of the (re)distributive fiscal policy in the country, since this dimension is considered crucial in the strategies to tackle inequality (Atkinson, 2015; ECLAC, 2018a; OECD, 2011; 2015; Oxfam, 2017). Thus, the configuration of Brazilian fiscal policy, its collection and spending issues that often characterize it as Robin Hood in reverse, and in alignment with the causal mechanism of the framework, the paper discusses the political and institutional barriers that prevent changes in this scenario.

Besides this introduction, the paper has other five sections. The next emphasizes the persistence of the income concentration in Brazil and the recent methodological improvement regarding its estimation. The third discusses the institutional theorybehind the analytical framework to approach the tenacity of inequality and its causal mechanism, which is fourth section. Moreover, the case of the Brazilian fiscal (re)distribution policy is addressed, with focus on the tax system, considering its features, paradox and barriers to change. Lastly, the paper ends with some conclusions and further research agenda.

INCOME INEQUALITY IN BRAZIL: A PERSISTENT ISSUE

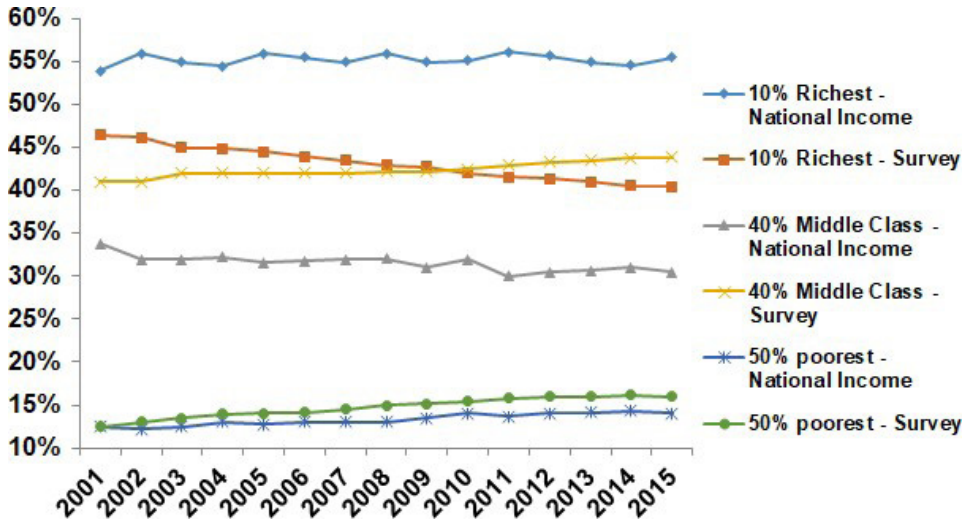
Much of the contemporary emphasis on inequality stem from the recent research that demonstrates the persistence of inequalities in the world (Atkinson, Piketty and Saez, 2011; Piketty, 2013; 2015a; Atkinson, 2015). The previous findings on income distribution were based on purely theoretical speculations and weak empirical bases. Current studies have gone beyond the analysis of household survey data and incorporated capital income information from the wealthy group of the population through income tax statements and national accounts. The results of this new approach have confirmed the processes of income concentration advancement in the world.

In Latin America, research based on household surveys show that both poverty indicators and labor income inequality in the region decreased between 2002 and 2014, mainly due to the revenue growth of the low-income population. However, there is a clear slowdown of this trend in the recent years (ECLAC, 2016; 2018a).

This same pattern was identified in Brazil, the region's most unequal nation and one of the worst income distributions in the planet. Since 1988, the Gini coefficient has dropped by 16%, from 0.61 to 0.51 in 2015; however, the latest studies, incorporating other data sources in addition to household surveys, have shown that the concentration patterns continue high and stable (Medeiros and Souza, 2013; 2016; World Inequality Lab, 2017; Assouad, Chancel and Morgan, 2018). Moreover, the public sector itself contributes to worsen this situation, since governmental transfers supposedly created to face inequality, such as welfare benefits and direct taxes, loses impact by the regressive transfers of the social security pensions and the high wages of the civil services (Medeiros, Galvao and Nazareno, 2015).

Figure 1 below illustrates this stability as well as the different findings of these methodologies employed to observe income concentration of three segments of the population - 10% richest, 40% middle class and 50% poorest. The results of the series restricted to household surveys and the national income, which is composed by data from surveys, income tax and national accounts.

Figure 1 - Evolution of the National Income Distribution in Brazil, 2001-2015



Source: Morgan (2017)

It is noticeable that the differences are, in fact, significant between the methodologies. While the restricted to the surveys shows constant improvement in the distribution, the strategy that also aggregates the capital income data indicates strong resilience to change (Morgan, 2017). Despite the contemporary structural transformations in the Brazilian economy, such as monetary stabilization, combined with the advances in redistributive public policies (real increase of the minimum wage and focalized income transfers to poor families), they were not sufficient to change the high pattern of income concentration in the country. The gains of the poorest 50% explain the reduction in poverty and absolute poverty indicators but they did not change the share of the wealthiest 10%. Therefore, it is evident that those who lost effectively were the intermediate 40%, who objectively dropped from 34% to less than 31% in the national income share.

In addition, more recent studies even based on household surveys are also showing that the ongoing economic crisis has affected negatively the poverty and inequality rates. Put differently, since 2015, the misery and poverty rates are increasing and the Gini index, after a long decreasing curve since 2002, started to grow again (Neri, 2018).

Além da conjuntura de longa recessão e taxas de desemprego recordes, a desigualdade, mensurada pelo índice de Gini da renda familiar *per capita*, decrescente desde 2002,

In this sense, this paradox of long and persistent inequality presents itself as a relevant subject of study in political economy. If the literature has advanced at determining the reasons for the bad distribution of wealth in Brazil and its deleterious effects on the country development, how could the failure of the Brazilian public sector to change this scenario be explained?

AN INSTITUTIONAL APPROACH

The economic determinism no longer stands as the only explanatory strategy for the distribution of wealth and income, mainly because it is also a political problem. As Piketty emphasizes (2013, p. 29):

> "The history of inequality is shaped by how political, social, and economic actors see what is fair and what is not, as well as by the relative influence of each of these actors and the collective choices that come from it. That is to say, it is a result of the combination of interaction forces from all actors involved."

Since the mid-1980s, political economy has been struggling to deal with complex phenomena from the new institutional approach (Evans, Rueschemeyer and Skocpol, 1985). Institutions consist on formal or informal rules that players follow for normative, cognitive, or material interests, while organizations are durable entities with formally recognized members whose rules also contributes to institutions of the political economy (North, 1990). In this context, politics and public policies originated from collective choices reflect differences in institutions and political power sharing (World Bank, 2017). Put differently, political institutions affect social interactions, resolution of conflicts of interest and play an important role in defining the economic performance of nations (March and Olsen, 1989; Easaw and Savoia, 2009; North, 1990).

If, for decades, most social scientists were focused on how to do 'right' economic policies, with principles and examples of different political, social and economic contexts, the current and more realistic emphasis is on investigating what, especially, why developing nations continue to do the 'wrong' ones. To this end, identifying the institutions that generate the persistence of inequalities is a promising analytical strategy. Logically, that history matters, especially due to path dependence processes, which means that a set of decisions at a specific moment is limited by previous decisions or events (Pierson, 2000). However, it is not necessary to go far back in time to explain income concentration, especially since the view of inequality origins strictly to the colonial past is already seen as a myth (Williamson, 2015). Nonetheless, it does not mean that historical and cultural heritages are irrelevant. As ECLAC (2018b, p. 48) affirms: "the culture of privilege operates as a deep substrate on which inequality is cemented and reproduced in Latin America and the Caribbean". This culture naturalizes the differences in society that is also stablished by actors (elite) that are benefited by the social hierarchy, embeddedin rules and practices.

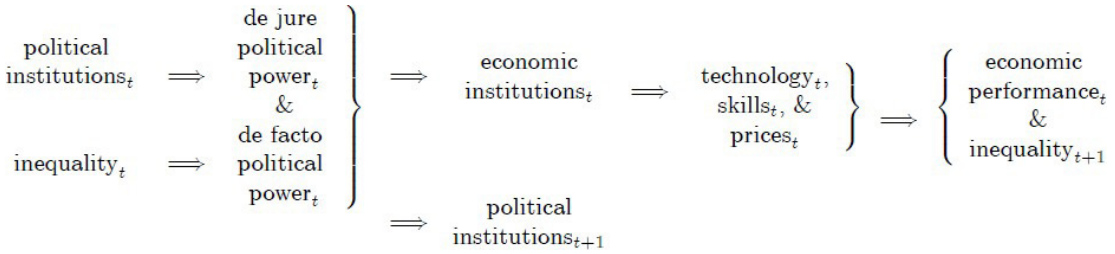
The main point here, although, is not in the reasons for inequalities, but in the factors that reproduce them and keep them unchanged nowadays. The argument for this analysis relies on the fact that economic performance is directly related to the institutional arrangement and political process that determine the economic institutions (Acemoglu, Johnson and Robinson, 2005; Acemoglu and Robinson; 2008). Wealth inequalities, therefore, can be explained by the interaction between political and economic institutions, in which unequal societies the exploitative and inefficient institutions prevail (Easaw and Savoia, 2009).

Acemoglu and Robinson (2012) advance at characterizing these complex causal mechanisms. To do so, the authors classify institutions as inclusive and extractive. Inthe first case, the institutional arrangement is prone to economic growth, since in the politics environment fosters pluralism, encourages broad citizen participation and imposes restrictions and controls to politicians' behavior. While the inclusive economic institutions ensure the rights of property, law and order, free openness for new business, access to education and opportunities to a large majority of citizens. In the interaction between these institutions, investments in new technologies are encouraged and the process of creative destruction is not contained (Schumpeter, 1941).

At the other extreme, extractive institutions in politics culminate in the concentration of power in the hands of a few individuals and/or social groups, weaknesses and volatility in accountability, in the checks and balances mechanisms or in the rule of law. In economics, there are lack of law and order, unsafe property rights; barriers to entry and regulations that hinder the efficient and free operation of markets. As a result, although there have been cases of growth in the context of extractive institutions, they are normally short and mid-term and, above all, tend to favor elites (Acemoglu and Robinson, 2012).

Considering this taxonomy, what would explain the persistence of these extractive institutions? In the case of inequalities, there impact consist on the concentration ofstate benefits and wealth in the hand of a small part of the population. To understand specifically the dynamics of inequities in societies, Acemoglu and Robinson (2015) proposed an alternative approach that take into account both the effect of different types of institutions on the distribution of resources and the endogenous evolution of these institutions. The framework is an adaptation from the one presented in Acemoglu, Johnson, and Robinson (2005), used to explain countries' economic growth. Figure 2 below outlines the interaction between political and economic institutions and their impact in terms of development (growth and equity).

Figure 2 - Institutions and Development Cycle



Source: Acemoglu and Robinson (2015).

In this framework, the arrows describe influence, mediated by various stochastic events and political economy interactions, which produce very different institutional answers depending on the prevailing political equilibrium (Acemoglu and Robinson, 2015).

The prevailing political institutions, together with inequality in society, at a certain time affects the distribution of *de jure* political power as well as the *de facto* political power. The first reflects the political institutions formally present in a country,including the form of government (democracy versus autocracy) and the extension of restrictions to political elites, as well as the distribution of resources in society. In fact, political power is still influenced by the logic of collective action and by the effective sharing of power. All these factors affect both the setting of economic institutions and the maintenance or change in the political *status quo* in t + 1. Obviously, in a nation with a high concentration of resources in the hands of a few, when extractive political institutions prevail, the probability of t + 1 reinforces this context in both politics and economics.

It is *de facto* power the agent of the *status quo*. The uneven distribution of resources in the society favors the wealthy minority to establish the rules of the game, both formal (*de jure*) and informal (*de facto*), that strengthens its political power. Similarly, the economic institutions tend to affect the supply of skills - essential as a determinant of inequality, and technology, including whether and how efficiently existing technologies are employed and improved in a particular economy.

Consequently, the elite not only reproduces these political institutions but, above all, preserves the economic institutions, such as a regressive tax system or labor legislation pro employers, that reinforce the income concentration. The extreme inequality, persistent in Brazil, affects and is affected by these institutions that, in the case of extractive in the oligarchic political context, generate pursuit of predatory rent seeking and constant distributive conflicts.

Acemoglu and Robinson (2015) highlight that both technology and factor prices are shaped by the evolution of institutions and political equilibria—and institutions themselves are endogenous and partly influenced by, among other things, the extent of inequality. In a scenario of extractive institutions, the framework described tend to generate a vicious cycle in terms of economic performance and inequality. To illustrate has the institutional paths of these societies define the histories of inequality, the authors use the Sweden and South Africa examples.

This theoretical framework is convergent with Immergut (1996) findings. Analyzing the behavior of the actors involved in health policy discussions in France, Switzerland and Sweden, she argues that constitutional norms and electoral results constrain the capacity of governments to reform. Such institutions change the relative power of the actors and, thus, influence the strategies adopted by interest groups in defending their preferences. The author concludes that the distinct results in social policy can only be explained based on the analysis of the political institutions of each country. The framework of these institutional arrangements composed by *de jure* rules - institutional design - and *de facto*, stemmed from the electoral results and party systems, that determinates decision logic, the parameters of government action and the influence capacity of the groups of interest.

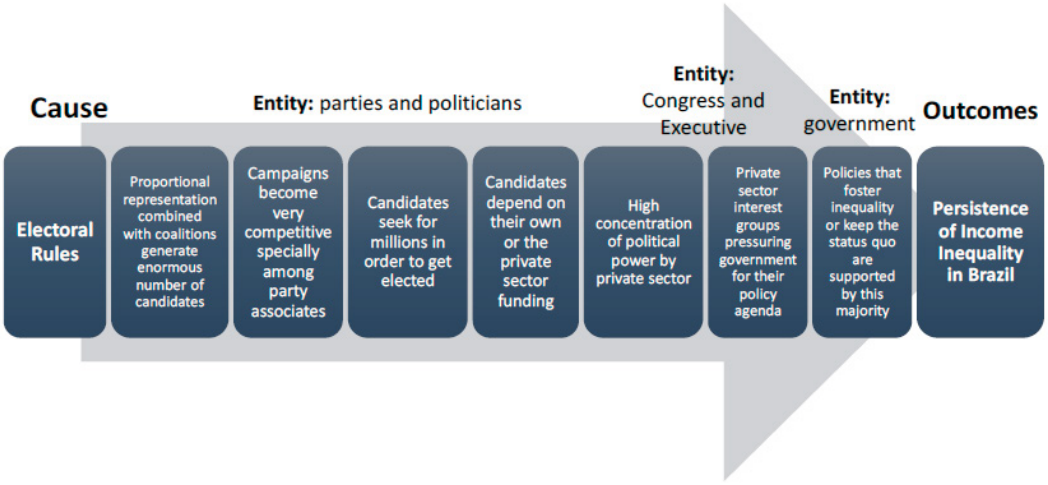
INEQUALITY PERSISTENCE IN BRAZIL: A TENTATIVE FRAMEWORK

The paper explanation for the tenacity of inequality relies on the premise that the political process is central to understand how dysfunctional institutions can hinder development, in this case, bad income distribution level. It is a matter of politics and policies resulted from collective choices that reflect differences in political institutions and political power sharing.

The main theoretical claim is that the extractive institutions in Brazil, along with the high level of inequality in the economy, generate concentration of *de jure* and *de facto* political power. As a result, the elite tends to keep the political *status quo* and prevent effective distributive public policies. As Acemoglu and Robinson (2015) argue, the institutional arrangement dominated by extractive institutions consists in a vicious cycle that can explain the inequality persistence.

Considering the complexity of the phenomenon, the inquiry employs process tracing to identify this cycle and, mainly, its casual mechanisms. In short, process tracing is a qualitative method used to investigate, in dynamics contexts, interactive influence of causes upon outcomes and, in particular, how causal forces are transmitted through a series of interlocking parts of a causal mechanism to produce an outcome (Beach and Pedersen, 2013). The Figure 3 below traces the process of how the sequence of these interactions, the causes affecting a variety of entities (parties, politicians, Legislative and Executive branches), that explains the final outcome – the tenacity of inequality.

Figure 3 – Causal Mechanisms of the Persistence of income Inequality in Brazil



Source: Author's Elaboration.

The first cause comes from the electoral rules. Brazil is a relatively new democracy with a complex and confusing political systems, which is mostly due to party and electoral rules that have constantly changed since the Federal Constitution of1988. Although the country is formally considered free, by the Freedom House ranking[2], in a more comprehensive approach of democracy, such as the concept of polyarchy of Robert Dahl (1973), the quality of democracy in Brazil could be less positively assessed. Polyarchy is a system that manages to supply a high level of inclusiveness and a high level of liberalization to its citizens, thus, the existence of inequalities in these two dimensions is a barrier to an effective democracy (Dahl, 1989).

Since 1988, every election in Brazil has suffered changes because of party and electoral reforms, however none of them has, in fact, brought significant modification in the political system. The main reason is that the system combines proportional representation with party coalitions without any barrier clause that, overall, generates enormous number of candidates. For examples, last election for the House of Representatives (lower chamber) had over seven thousand candidates and 35 different parties competing for 513 seats[3]. In this sense, the literature argues that the system induces the candidates to compete not only against other parties' rivals, but also against members of their own coalition (Nicolau, 2013; Mancuso *et al.* 2016).

2 https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018.
3 http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados- eleitorais.

This increases the competition, including among party associates (Silva, 2017), that together with the large size of the electoral district (Silva *et al.*, 2015; Peres da Silva, 2017) and the universalization and mandatory voting, make the campaigns more and more expensive. The campaigns costs are also growing, because their professionalization process, the new forms to reach voters - essentially by sophisticated advertising, and the decline of mass parties (Silva and Cervi, 2017).

For instance, according to Superior Electoral Court (*Tribunal Superior Eleitoral – TSE*), on average, to be elected as federal representative, on average, costs over US$ 2 million, not mentioning the part of the campaign accounting that is not informed to the electoral justice, a common practice in the Brazilian political system.

Although the public funding covers part of the costs, for the Legislative posts it is insufficient to undertake a successful campaign, which leaves the candidates with two choices: self-funding or search for private funding[4]. Although citizens are allowed to donate for parties and candidates, it is not a usual practice in the country (Speck, 2011; Mancuso and Ferraz, 2012).

Theoretically, corporate sectors finance electoral campaigns for different reasons: i) ideological preferences; ii) social ties with the beneficiary (e.g., friendship, family and links, class identity); iii) a pragmatic strategy to foster closer relation with the ruling party or with opposition parties with a greater chance of winning; iv) as compensation for benefits given in the past (government contracts, favorable legislative or administrative decisions) and; v) expectation of gaining these same type benefits in the future (Mancuso *et al.*, 2016).

In this context, the campaign financing in Brazil varies according to the elective position, election year[5] and the candidates and parties profile. Overall, the majority of the funding comes from the corporate firms since democratization after 1988 and in all type of elections - Legislative and Executive branches as well as in the local, state and federal level. For instance, in the 2014 presidential campaign, approximately 94% of the financial resource stemmed from the corporations.

Nevertheless, most of the are from a few sectors of the economy, such as banks and building contractors, which usually have strong links with government policies, whether for regulatory issues or large contracts (Mancuso, Horochovski and Camargo, 2016). This percentage decreases in the funding for Congress elections, but not to the point of withdrawing the leading role of the private sector. In the 2010 Brazilian elections, over 75% of the electoral funding came from the private companies; however, only seventy companies made half this donation (Mancuso and Ferraz, 2012). Besides, in the same elections, the own financing corresponded to 10%, which usually are made by the richest candidates (Mancuso, 2015). These facts reinforce the next part of the causal mechanisms (figure 3 above) which consists in the candidates seeking for private funding or, in the case of rich politicians, investing a hug amount of own money in their campaigns (Silva *et al.,* 2015).

The corporate campaign finance also varies according political factors and candidate's individual characteristics, which demonstrate how unequal are the funding distribution as well.

The literature has shown that the private sector favor incumbents instead of challengers, center and right wing candidates, bigger parties and the ones part of the presidential coalition (Lemos, Marcelino and Pederiva, 2010; Speck, 2011; Mancuso, 2012; Cervi *et al.*, 2015; Mancuso and Speck, 2015). In individual terms, men with college education and executives are also prioritized by the private sector. Subsequently, not only top raiser in the corporate funding are more likely to be elected than the other candidates, but also the rules of the political game promote reduction in the turnover rate as well as a close relationship (if not dependence) between private sector interest groups and the government. Conversely, smaller part of the electoral funding was individually donated by citizens and mostly designated to left-wing parties (Speck, 2011).

In this sense, Brazilian scholars conclude that corporate campaign finance strongly favors electoral performance in the elections for both Legislative and Executive branches. The higher the funding, the higher the winning changes (Peixoto, 2010; Cervi *et al.*, 2015; Mancuso *et al.*, 2016; Speck and Mancuso, 2017).

[4] In 2015, the Supreme Court (*Supremo Tribunal Federal - STF*) prohibited corporate financing of campaigns, however, in the federal level; this decision was only put in practice during the 2018 general elections.

[5] There has been a significant increase in party contributions to the detriment of direct to candidates between the elections from 2010 to 2014. Silva and Cervi (2017) argue that was just a corporate strategy to reduce transparency and the capacity to track the firms' relations individually with politicians.

It is evident, that the corporate leading role in funding the Brazilian democracy has an impact on political competition, the candidates' performance and the dependence of the political class in relation to this sector. Thus, the pattern of electoral financing generates imbalances in democratic representativeness, considering that benefits professional politicians as well as the right-wing candidates and parties aligned with the government, which tend maintain the *status quo*.

These effects also generate a high concentration of the political power in the hands of the private sector, especially, business and rural sectors. The distribution of power *de jure* and *de facto* in the National Congress may be measured by size of the business and the rural caucuses, for example. Both caucuses are over represented in Congress, in comparison to their percentage in the general population of the country. The table 1 below show number and percentages of them in the current legislature:

Table 1 - Business and Rural Caucuses in the National Congress (55th Legislature 2015-2019)

	Total	Business Causus		Rural Causus	
	N	*N*	*%*	*N*	*%*
House of Representatives	513	246	48%	228	44%
Senate	81	27	33%	27	33%
National Congress	594	273	46%	255	43%

Source: www.camara.gov.br

Regarding the ideology dimension, it is also worth mentioning how uneven the seat distributions in both chambers are. Left-wing parties are historically associated to redistribution policies, whereas they are not the main concern of the right-wing parties (Bobbio, 1996). Based on the estimations of party ideology from Power and Zucco (2013)[6], in the last four legislative elections (2002 to 2014) the center-right parties represent the large majority – controlling approximately 70% of the National Congress. While in lower chamber this disparity has not changed during this period, in the Senate the center-left parties increased their seat percentage from 25% in 2002 to 34% in 2014. However, it is not enough even to approve an ordinary bill.

Therefore, either the private sector caucuses or the center-right parties are able to gather a considerable number of congressmen that allows then to control some strategic committees, propose any type of bills, filibuster or act as crucial veto players in any law proposal in course in the Parliament.

This representative issue also occurs in the Executive branch, since the businesspersons and property owners have also historically occupied strategic posts, primarily, in the ministries related to economic policies (Palotti and Cavalcante, forthcoming). Besides, the parties in Congress, allied to the President, appoint most of them. The national elite is also well represented in the Administration's most important posts. The ministers in the new democratic period (since 1990) are mostly white man with high level of education, graduated from the top universities in the country, and from the richest states, i.e. south and southeast regions (Soares D'Araujo and Ribeiro, 2018; Palotti and Cavalcante, forthcoming).

In sum, the political institutions and their effects that generate a high concentration of political power in these specific groups are also responsible for dependence of the majority of the congressional representatives to the private companies that funded their campaigns. If it is not only *de jure* political power, but mainly, it is *de facto*.

The interaction between the inequality in the economic field and the prevailing electoral rules culminate in a setting of *de jure* and *de facto* political power that, invariably, culminate in economic institutions or policies, supported by this governing elite, that foster inequality or keep the *status quo*. This corporate influence is also a subject of study in the Brazilian political economy literature.

Regarding the business and rural sectors, Simionatto and Costa (2012) and Rangel, Bolonha and Faroni (2015) show that they are often successful in several initiatives. Figueiredo Filho (2009) analysis more than twenty paper and finds that, although the effects may vary according to the policy issue or the politician's profile, the bulk of the studies demonstrate influence of campaign contributions on legislative behavior.

[6] Estimates of party ideology are measured by the congressmen's perception of their parties position regards to state intervention in the economy. More leftist, more interventionism, both on the revenue and expenditure dimensions, while the more rightist presupposes less interference by public sector (Power and Zucco, 2013).

The corporate influence may occur in different forms. Claessens, Feijen and Laeven (2008), identified a positive relationship between financing and access to credit from public banks, whereas Lazzarini *et al.* (2011) showed that firms with highest donations to electoral campaigns received more loans from the National Bank for Economic and Social Development (BNDES).

Boas, Hidalgo and Richardson (2014) found a positive relationship between financing of winning candidates and access to public contracts. Gonçalves (2012) demonstrated that several business sectors that donated to the presidential elections in 2002 and 2006 received tax benefits. Focused on the same elections, but in the Congress sphere, Mezzarana (2011) analyzed articles published in newspapers to map general benefits to major corporate funders.

In economic arena, Santos (2014) e Santos *et al.* (2015) investigate the vote of Brazilian federal deputies in relation to the projects of interest to the National Confederation of Industry. The results show that there is indeed an effective lobbying influence on outcomes, but it is more effective to create a barrier to new legislation than to change the *status quo* in its favor. Finally, the paper concludes that the synergy between the Executive Branch and the private sector is the main determinant of the success ofthe industry within the Parliament.

Finally, in recently released paper that describes the results of a survey with Brazilian lobbyist, Santos *et al.* (2017) show that Legislative is the most important arena, followed by the Executive branch. Besides, the majority of the respondents emphasize their investments on conservative politicians, in other words, they prefer to finance candidates whose position is already known and who are their allies.

These studies clearly highlight how the institutions and their effects during and after the campaign deviate the political system from the polyarchy system and, on the contrary, approximate it to an elite arrangement similar to the iron triangle relationship in the policymaking (Gordon, 1981). Consequently, this dysfunctional democracy impacts how the public policies are designed, implemented or not changed

FISCAL POLICY IN BRAZIL: FEATURES, PARADOX AND BARRIERS TO CHANGE

This section analyzes the interactions between political and economic institutions and their effects on (re)distributive fiscal policy in Brazil to test the proposed framework. The fiscal dimension is notoriously considered one of the main locus to tackleinequality (Atkinson, 2015; Afonso *et al.*, 2017; ECLAC, 2018a; OECD, 2011; 2015; Oxfam, 2017).

The article's hypothesis states that the Brazilian government is unable to employ fiscal policy to distribute income, and even in some situations performs as Robin Hood in reverse, i.e., transferring from the poorest to subsidize or pay transfers to those who have the most.

The features of the tax system (taxes and exemptions) and government transfers perpetuate this scenario of inequality. The notorious knowledge about the problem is highlighted by the specialized literature (Afonso *et al.*, 2017) and, paradoxically, by the own state organizations. Besides, the inequalities in sharing political power also consists in an obstacle to changes, which means that the ruling elite or stakeholders occupying strategic posts in the Executive and Legislative branches are veto players (Tsebelis, 2002), preventing a fiscal policy that effectively redistributes income. Thus, this section discusses the characteristics and problems of fiscal policy, its evolution and proposals for changes in the last two decades.

To begin with, in general, the Brazilian fiscal redistribution system is highly complex due, mostly, to a tripartite federalism that set a range of responsibilities, in some cases overlapping, for all levels of government: federal, state and local. Allied to this, the tax collection is also divided, basically in twelve taxes, among the three levels, in which the participation of the federal government is much more representative than the others.

Besides the complexity, on the collection side, other aspects are also constantly emphasized, especially because the weak capacity to provide income distribution. The tax burden is very close to the average of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) countries, at 33% of the GDP. After a period of growth in the 1990s, it has stabilized since 2005, but little has changed in its characteristic of low level taxing on income and wealth, as well as the regressiveness on wages and consumption. The tax system is notably regressive, mainly in the taxation of services, low progressivity of income tax and several exemptions and deductions to the rich and private sector. In short, those who have more pay less (Pintos-Payeras, 2010; Andrade, 2015; Gobetti e Orair, 2015; 2016; Salvador, 2016; Afonso *et al.*, 2017).

The low redistributive effectiveness of the tax policy is directly related to the high regressiveness, considering the focus on the indirect taxes of consumption to the detriment of taxation of income, rents, financial investments, profits and dividends and property. Consequently, the tax collection aims at increasing revenues without concerns regarding taxation isonomy. Tax on consumption aggravates social inequality and moves it away from distributive justice. When all citizens nominally pay the same consumption tax, the less favored families end up delivering a larger portion of their income to the State than the richer, and the former also cannot afford to save.

This setting can be summarized as follows (Afonso *et al.*, 2017; Pintos-Payeras, 2010; Andrade, 2015; Gobetti and Orair, 2015; 2016; Salvador, 2006; OECD, 2015; ECLAC, 2018b):

- While in the OECD countries, on average, the income and profit tributes rep- resent over 35% of the tax revenue, in Brazil they are around 18%. On the contrary, the taxes on goods and services, less progressive taxes, exceeds50% while in the OECD countries are less than half of it;
- Personal income tax has five different rates, the highest is 27.5%, which may be deducted using education, health and welfare expenses, among others, that is, much less than USA (40%) or Canada (50%);Total exemption from income tax on profits and dividends distributed to companies' shareholders (adopted since 1995), the reverse of what most countries do;
- The possibility of deducting from taxable income a fictitious expense related to the so-called "interest on own capital";
- The Brazilian tax burden on rents, profits and capital gains declined by 0.23% in the 2005-2014 period (due to several exemptions) and accounted for only 6.9% of the total, against 11.5% on the OECD average. Considering the richest population, the average rate grows up to 12% at the beginning of the last hundredth of the income distribution, and falls to 7% among the richest 0.05%;

Another distributive issue involves the minimal taxation of property: only 1.40% of GDP, about 4% of the all tax collection in 2011, for example, while that percentage exceeds 10% in nations such as Canada and the United States (Salvador, 2016, Gobetti and Orair, 2015; 2016). In the Brazilian case, there is no legal provision for tax collection for watercraft or aircraft, in other words, all boats, yachts and private airplanes are exempt.

Considering this scenario, it is worth mentioning that these findings and contradictions are also recurrently found in official documents, both from the Executive and Legislative branches. The issue worsens insofar as the Federal Constitution of 1988 has the reduction of social inequalities one of its four fundamental objectives, which seems as a paradox. Put differently, the authorities have a lot of information about the problem, but they do not advance in its solutions, as it is evident in the following excerpt from a report of the Permanent Committee for Assessment the National Tax System in the Federal Senate (2016: 4):

"The Brazilian tax system is regressive, i.e., pay taxes with higher rates those who earn less; and those with high tax capacity are taxed at lower rates. This causes many serious distortions. The regressiveness of the Brazilian tax system is strongly explained by the exemption of taxes on the income and properties of the rich and the extraordinary volume of indirect taxes, which reach equally the rich and the poor."

On the public spending side, this scenario is even aggravated, since part of the literature on the subject states that the transfers, such as welfare benefits and direct taxes, tend to reduce the effect on inequality, more specifically the transfers of the social security pensions and the high wages in the civil service (Medeiros and Souza, 2013, 2016, Medeiros, Galvao and Nazareno, 2015). According to the recently released study by the Ministry of Finance (Brazil, 2017), entitled *Redistributive Effect of Fiscal Policy in Brazil*, the absolute incidence of public spending on monetary transfers is also asymmetric. For example, the share of public resources directed the richest quintile of the population is ten times more than the amount that benefits the quintile in the base of the income distribution. While in 2015, the net effect of the government on the income inequality, measured by the OECD average Gini coefficient, through monetary transfers and direct taxes, impacted by a 34% fall in this index; double the fall in income inequality observed in Brazil, even though the Brazilian tax burden is close to the OECD average (Brazil, 2017).

The fiscal policy from the point of view of equality, therefore, is notoriously problematic. Nevertheless, what has been done to change this scenario? According to the framework of this research, institutional configurations and their underlying effects on the distribution of power *de jure* and de *facto* theoretically would tend to move towards the status quo, i.e., preventing changes that reduce inequalities in the country. In order to test this argument, the investigation analyzes the changes and proposed modifications in the Brazilian tax system in the last two decades.

It worth noting that processes or transformation efforts are usually constrained by previous decisions within the perspective of path dependence (Pierson, 2000) that tend to increase transactional costs, creating barriers or possibilities for incremental changes.

However, since 1988 Constitution, the tax reform has been considered a national priority, with a high consensus in government and public opinion regarding its need. Therefore, all presidents elected during their campaigns and speeches after the inauguration defended tax system changes, two of whom sent reform proposals to Congress (Junqueira, 2015; Salvador, 2016). In addition, dozens of projects were proposed by congressmen within the Legislative branch as well, in the same period.

The bulk of them addressed the redistributive issue, such as the Constitutional Amendment bills 175 of 1995, 41 of 2003 and 233 of 2008. The first, in its presentation document to the National Congress at the beginning of the Cardoso administration (1995), for instance, recognizes that to promoting social justice depended on "strengthening the direct taxes - income and property taxes - that are paid by the rich and decreasing taxes on goods that are consumed by all, but have higher effects on the poor's budget" (Brazil, 1995, 10-11). In fact, this Executive reform proposal envisaged progressivity in patrimony taxes and also facilitated the regulation of the wealth tax, already inserted in the Constitution. Nevertheless, the bill, although approved in the special commission, was never put to vote in the plenary until the end of Cardoso's second term in 2002 (Junqueira, 2015).

Regarding the distributive issue, the bill 41 of 2003 formulated in Da Silva government (2003-2010), provided for the same proposals of 175, but added more tax to the financial sector as well as the permission to tax boats and aircraft. This project came to be approved, with numerous amendments, in the Lower House but never advanced in the Senate (Dall'acqua, 2005; Brami-Celentano and Carvalho; 2007). During the same administration, another reformist attempt was undertaken (bill 233 of 2008) which, although approved at the special commission in the same year, was not taken to the plenary session in the last ten years (Junqueira, 2015).

Since 2011, the last two Presidents (Rouseff and Temer) have chosen not to submit reform proposals, but have focused on incremental bills with smaller scope, such as the reduction of rates and indirect taxes on a set of products as basic food basket, basic medicines as well as the payroll exemption. Both initiatives, though, remain paralyzed in the Congress, which indicates that the Executive branch usually includes tax progressivity in official discourse and in some proposals, but despite the historically high success rate in its legislative proposals (Moraes, Miranda and Azolin, 2017), the government is little effective in the sponsorship, commitment and effectiveness in the taxation changes approval.

Another analytical strategy is to investigate the pattern of proposals and changes in tax policy in the same period. In general, in the Senate and in the Chamber of Deputies, there are several projects aiming at modifying the country's taxation system, especially those related to taxes on income and wealth. It is worth noting the predominance of congressmen and congresswomen from left-wing parties as authors of these propositions, specially the bills creating or raising tax for big fortunes, which has never passed the committees to the floor (Brazil, 2016). However, more important than analyzing projects is to examine which ones were approved and their actual distributive effects. In this sense, Lazzari and Leal (2018) systematically mapped all legislative changes related to personal income tax, with reference to their redistributive effects from the beginning of democratization in Brazil (1985) to the current administration of President Temer, summarized in Figure 4:

Figure 4 –Number of legislative changes in the IRPF due to redistributive effect, origin and mandate



Source: Lazzari and Leal (2018).

Undoubtedly, the Executive performs the leading role in tax policy agenda, although this is not mean as positive sign, since most of the legislative production during the period did not make the income tax more progressive. For instance, among the changes in the categories taxation, exemptions, deductions and regulation, 67% had regressive effects (Lazzari and Leal, 2018). In sum, the current period is far from being tied to income tax progressivity, as might be hypothesized by median voter theories, electoral competition or even the growth of left-wing force. In the latter case, even if the left wing parties defend a fairer tax policy, both in Congress and in the Executive (2003- 2016), their efforts are mitigated or barred by the other center and right parties, which have always been the majority in the Brazilian legislative sphere. These findings reinforce the perception of scholars as well as in the government that the recent variations in the population's income pattern have not brought effective redistributive impact, as exposed in the following excerpt (Brazil, 2016, 46):

> "Changes in the country's income distribution, starting in 2000, based on the Gini coefficient, did not alter structural issues of concentration of income and wealth, limiting their effects only on the incomes of those who live on labor revenue".

FINAL REMARKS

The paper's aimed at presenting an institutional explanation for the income inequality's persistence in one of the most unequal country in the world, Brazil. To do that, the study focused on the analysis of the determinants of the maintenance of dysfunctional levels of income distribution, which in the Brazilian case has not substantively changed during the last two decades.

The research is grounded in the premise that the explanation for the inequality's tenacity must come from the new institutionalism approach. Because of that, the theoretical claim is that inequality, as other dimensions of economic performance, is a consequence of the institutional arrangement and political process that determine the economic institutions, in turn, affect inequality patterns. This vicious cycle is possible because of the prevailing of extractive institutions, both political and economic.

The paper employed process tracing method to depict the mechanism describing the causes that often keep the status quo of bad income distribution in the country.Then, it discussed each part of the process based on the literature of electoral rules effects, corporate financing and influence in Brazilian political system and, tested empirically the argument using the case of the redistributive fiscal policy.

The analysis of fiscal policy setting and evolution, more specifically in the dimension of taxation, corroborates with the main argument of this research, which is, the Brazilian government not only misuses its fiscal instruments to redistribute income, but also acts as a Robin Hood in reverse, withdrawing from those who have less resources to subsidize or pay transfers to those who have more. In sum, the paper demonstrates that redistributive efforts have taken place within the Executive and Legislative branches since democratization, mainly from left-wing parties. Nonetheless, actually, the institutional setting and the causal mechanism described in the section four, converge to the perception that the ruling elite, with its strategic posts inside the State (power *de* jure) and its power *de facto*, is a barrier to the changes of the *status quo* which blocks or even aggravate the redistributive pattern of Brazilian fiscal policy and the country's income inequality.

The causal mechanism discussed and the paper's findings regarding fiscal policy are quite interesting, particularly because of the paradox of the Brazilian case in which the Constitution of 1988 recognizes a series of rights and social benefits at the same time the taxation system acts as an enemy of the welfare state effectiveness.

Finally, the tenacity of inequality is a complex subject with multiple causes, so they must be analyzed with certain caution. The causal mechanism analyzed by process tracing must be seen as an analytical strategy in a macro level perspective. The next steps of this research agenda aim at investigating how other dimensions of economic institutions that also affect inequality, such as labor market, educational and welfare systems, were stablished and evolved to, effectively, explore the influence of political institutions and the consequent *de jure* and *de facto* political powers concentrated in the hand of the elite on inequality persistence in Brazil and other emerging economies.

REFERENCES

ACEMOGLU, D; JOHNSON, S; ROBINSON, J. Institutions as a fundamental cause of long-run growth. **Handbook of economic growth**, v. 1, p. 385-472, 2005.

ACEMOGLU, D; ROBINSON, J. The role of institutions in growth and development. **World Bank**, Washington DC, 2008.

ACEMOGLU, D; ROBINSON, J. **Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

ACEMOGLU, D; ROBINSON, J. The rise and decline of general laws of capitalism. **Journal of Economic Perspectives**, v. 29, n. 1, p. 3-28, 2015.

AFONSO, J. R. [et al.] (Orgs.). **Tributação e desigualdade**. Belo Horizonte. Casa do Direito: FGV Direito Rio, 2017.

ANDRADE, J. Reforma tributária no Brasil e seus impactos na redução da desigualdade: uma análise das Propostas de Emenda à Constituição sob a perspectiva da justiça fiscal. **Gestão e Sociedade**, v. 9, n. 22, p. 832-852, 2015.

ARRETCHE, M. (ed.). Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** v. 33, n. 96, 2018.

ASSOUAD, L.; CHANCEL, L.; MORGAN, M. Extreme inequality: evidence from Brazil, India, the Middle East and South Africa. **AEA 2018 meeting** (Philadelphia), 2018.

ATKINSON, A. B. **Inequality: what can be done?** (1st ed.). Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press. Harvard University Press, 2015.

ATKINSON, A. B.; PIKETTY, T.; SAEZ, E. Top incomes in the long run of history. **Journal of economic literature**, v. 49, n. 1, p. 3-71, 2011.

BEACH, D; PEDERSEN, R. B. **Process-tracing methods: Foundations and guidelines**. University of Michigan Press, 2013.

BOAS, T. C.; HIDALGO, F. D.; RICHARDSON, N. P. The Spoils of Victory: Campaign Donations and Government Contracts in Brazil, **The Journal of Politics**, vol. 76, nº. 2. pp. 415 – 429, 2014.

BOBBIO, N. **Left and Right: the Significance of a Political Distinction**. The University of Chicago Press, 1996.

BRAMI-CELENTANO, A.; DE CARVALHO, C. E. F. A reforma tributária do governo Lula: continuísmo e injustiça fiscal. **Revista Katálysis**, v. 10, n. 1, p. 44-53, 2007.

BRAZIL, Presidência da República. Proposta de Reforma Tributária, Brasília, 1995. BRAZIL, Senado Federal. Estudo nº 463, de 2015 sobre o imposto sobre grandes fortunas. **Consultoria Legislativa**, 2015.

BRAZIL, Senado Federal. Relatório da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal – CAE acerca dos caminhos e desafios do Sistema Tributário Nacional, 2016.

BRASIL, Ministério da Fazenda. **Efeito Redistributivo da Política Fiscal no Brasil**. Brasilia, December, 2017.

CARVALHO, J.M. **Cidadania no Brasil, o longo caminho**. Rio de Janeiro:Civilização Brasileira, 2001.

CERVI, E.; COSTA, L.; CODATO, A.; PERISSINOTTO, R. Dinheiro, profissão e partido: a vitória na eleição para deputado federal no Brasil em 2010. **Sociedade e Estado** (UnB. Impresso), v. 30, p. 189-205, 2015.

CINGANO, F. **Trends in income inequality and its impact on economic growth**. 2014.

CLAESSENS, S.; FEIJEN, E.; LAEVEN, L. Political connections and preferential access to finance: The role of campaign contributions. **Journal of financial economics**, v. 88, n. 3, p. 554-580, 2008.

DAHL, R. A. **Democracy and its Critics**. Yale University Press, 1989.

DAHL, R. A. **Polyarchy: Participation and opposition**. Yale University Press, 1973.

DALL'ACQUA, F. M. **Análise da Proposta de Reforma Tributária (EC nº 42) do Governo Lula**. 2005

JUNQUEIRA, M. O nó da reforma tributária no Brasil (1995-2008). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, n. 89, 2015.

EASAW, J; SAVOIA, A. **Inequality in developing economies: The role of institutional development**. 2009.

ECLAC, Economic Commission for Latin America and the Caribbean. **Horizons 2030: Equality at the Centre of Sustainable Development**, Santiago, 2016.

ECLAC, Economic Commission for Latin America and the Caribbean. **Social Panorama of Latin Amer**ica, Santiago, 2018a.

ECLAC, Economic Commission for Latin America and the Caribbean. **A ineficiência da desigualdade**, Santiago, 2018b.

EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D; SKOCPOL, T (Ed.). **Bringing the** state back in. Cambridge University Press, 1985.

FIGUEIREDO FILHO, D. B. "O elo corporativo? Grupos de interesses, financiamento de campanha e regulação eleitoral". Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. **Tributação e distribuição da renda no Brasil: novas evidências a partir das declarações tributárias das pessoas físicas**. International Policy Centre for Inclusive Growth, 2015.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. **Progressividade tributária: a agenda negligenciada**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2016.

GONÇALVES, M.P. O ciclo da política nacional de concessão de benefícios tributários. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2012.

GORDON, A. The Iron Triangle: The Politics of Defense Contracting. **New York**, 1981.

IMMERGUT, E. M. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, n. 11, p. 139- 163, 1996.

LAZZARINI, S.G.; MUSACCHIO, A.; BANDEIRA de Mello, R.; MARCON, R. What Do Development Banks Do? Evidence from Brazil, 2002-2009. **Harvard Business School, Working Paper n.** 12-047. University of Harvard, 2011.

LAZZARI, E.; LEAL, J. A Política Tributária do IRPF. 2º Seminário: Políticas públicas e desigualdades no Brasil do século XXI: transformações, inovações e continuidades. São Paulo, 2018.

LEMOS, L.; MARCELINO, D.; PEDERIVA, J. Porque dinheiro importa: a dinâmica das contribuições eleitorais para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. **Opinião pública**, v. 16, n. 2, p. 366-393, 2010.

MANCUSO, W. P. Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001-2012) e agenda de pesquisa. **Revista de Sociologia e Política** (UFPR. IMPRESSO), v. 23, p. 155- 183, 2015.

MANCUSO, W. P.; FERRAZ, A. S. As distorções do financiamento de campanhas. **Fórum (São Paulo. 2001),** v. 108, p. 1, 2012.

MANCUSO, W. P.; FIGUEIREDO FILHO, D. B.; SPECK, B. W.; SILVA, L. E. O.;

ROCHA, E. C. Corporate Dependence in Brazil's 2010 Elections for Federal Deputy. **Brazilian Political Science Review**, v. 10, p. 34-57, 2016.

MANCUSO, W. P.; SPECK, B. W. Financiamento empresarial na eleição para deputado federal (2002-2010): determinantes e consequências. **Teoria & Sociedade** (UFMG), v. 23, p. 103-125, 2015.

MANCUSO, W.; HOROCHOVSKI, R.; CAMARGO, N. Empresários e financiamento de campanhas na eleição presidencial brasileira de 2014. **Teoria & Pesquisa**, v. 25, p. 38-64, 2016.

MANCUSO, W.P.; FERRAZ, A.S. 2012. As distorções do financiamento de campanhas. **Revista Fórum**, 108.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Rules and the Institutionalization of Action. **Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics**, p. 21-38, 1989.

MEDEIROS, M.; GALVÃO, J. C. de; NAZARENO, L. **A composição da desigualdade no Brasil: conciliando o Censo 2010 e os dados do Imposto de Renda**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2015.

MEDEIROS, M; SOUZA, P. **A estabilidade da desigualdade no Brasil entre 2006 e 2012: resultados adicionais.** 2016.

Gasto Público e Desigualdade de Renda no Brasil. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA, 2013.

MEZZARANA, F. S. Poder econômico na política: a influência dos financiadores de campanha na atuação parlamentar. Monografia. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2011.

MORAES, L.F.; MIRANDA, D.; AZOLIN, A. Presidencialismo de Coalizão e Governabilidade: Avaliação do Desempenho Político-Institucional dos Governos Dilma Rousseff e Michel Temer na Imposição de suas Agendas Prioritárias no Período 2011- 2017. 9º Congresso Latino-americano de Ciência Política, 2017.

MORGAN, M. Extreme and Persistent Inequality: New Evidence for Brazil Combining National Accounts, Surveys and Fiscal Data. **WID Working Paper** 2017/12, 2017.

NERI, M. **Qual foi impacto da crise sobre a pobreza e a distribuição de renda?** FGV Social Report, Rio de Janeiro: FGV, 2018.

NICOLAU, J. Reforma eleitoral no Brasil: impressões sobre duas décadas de debate. **Em Debate (Belo Horizonte)**, v. 5, p. 7-16, 2013.

NORTH, D.C. Institutions, institutional change and economic performance.

Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OECD. Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising, **OECD Publishing**, Paris, 2011.

OECD. In It Together: Why Less Inequality Benefits All. **OECD Publishing**, 2015. OSTRY, J., A. BERG e C. TSANGARIDES. "Redistribution, inequality, and growth", **IMF Staff Discussion Note**, Nº SDN/14/02, Fundo Monetário Internacional (FMI), abril, 2014.

OXFAM. **A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras**. Oxfam, 2017.

PALOTTI, P. L.; CAVALCANTE, P.; Estratégias de Nomeações Ministeriais: entre a política e as políticas públicas. **Revista de Sociologia e Política**, forthcoming.

PEIXOTO, V. de M. Eleições e financiamento de campanhas no Brasil. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Estado do Rio de Janeiro, 2010.

PERES SILVA, G. Mesmas instituições, mesmos resultados? Comparando o efeito da competição eleitoral sobre os níveis de concentração de votos. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 23, nº 3, set.-dez., 2017

PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. **American political science review,** v. 94, n. 2, p. 251-267, 2000.

PIKETTY, T. **O Capital - No Século XXI**. Intrinseca, 2013.

PIKETTY, T. About capital in the twenty-first century**. American Economic Review,** v. 105, n. 5, p. 48-53, 2015a.

PIKETTY, T. Putting distribution back at the center of economics: Reflections on capital in the twenty-first century. **Journal of Economic Perspectives**, v. 29, n. 1, p. 67-88, 2015b.

PINTOS-PAYERAS, J. A. Análise da progressividade da carga tributária sobre a população brasileira. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 40, n. 2, 2010.

POWER T.; ZUCCO C. **Brazilian Legislative Surveys (1990-2013)**, 2013. Available in https://hdl.handle.net/1902.1/14970.

RANGEL, H.; BOLONHA, C.; FARONI, F. O poder de veto da bancada empresarial no Congresso: um veto player emergente na teoria de George Tsebelis. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 15, n. 61, p. 145-179, 2015.

SALVADOR, E. **Perfil da Desigualdade e da Injustiça Tributária: com Base nos Declarantes do Imposto de Renda no Brasil 2007—2013**. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos–INESC, 2016.

SANTOS, M. L. Representação de Interesses na Câmara dos Deputados: o lobby e o sucesso da Agenda Legislativa da Indústria. **Revista Iberoamericana de Estudos Legislativos**, v. 1, p. 52-70, 2014.

SANTOS, M. L. W. D.; MANCUSO, W. P.; BAIRD, M. F.; RESENDE, C.A.S. Lobbying no Brasil: profissionalização, estratégias e influência. **Texto para Discussão (IPEA)**, v. 2334, p. 7-59, 2017.

SCHUMPETER, J. A. An economic interpretation of our time: The Lowell Lectures, **in The Economics and Sociology of Capitalism**, Princeton, N.J.: Princeton University Press, pp. 349, 1941.

SILVA, B. F.; CERVI, E. U. Padrões de financiamento eleitoral no Brasil: as receitas de postulantes à Câmara dos Deputados em 2010 e 2014. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 2, p. 75-110, 2017.

SILVA, P.; DAVIDIAN, A.; FREITAS, A.; CAZZOLATO, J. Reforma política no Brasil: indagações sobre o impacto no sistema partidário e na representação. **Opinião Pública**, Campinas, v. 21, n. 1, p. 1-32, abr. 2015.

SIMIONATTO, I; COSTA, C. R. Como os dominantes dominam: o caso da bancada ruralista. **Temporalis**, v. 12, n. 24, p. 215-237, 2012.

SOARES D'ARAUJO, M. C.; RIBEIRO, G. Trajetória socioeducacional dos ministros brasileiros na Nova República (1985-2014). **Revista de Sociologia e Política**, v. 26, p. 39-61, 2018.

SPECK, B. Objetivos e estratégias do setor privado no financiamento das campanhas eleitorais: um modelo de análise baseado em dados da campanha eleitoral no Brasil em 2010. In: **Conferência IPSA-ECPR Whatever Happened to North-South**. 2011.

SPECK, B. W.; MANCUSO, W. P. Street fighters e media stars: estratégias de campanha e sua eficácia nas eleições brasileiras de 2014. **CADERNOS ADENAUER** (SÃO PAULO), v. 18, p. 121-138, 2017.

TSEBELIS, G. **Veto Players: How Political Institutions Work**. Princeton University Press, 2002.

WILLIAMSON, J. G. Latin American Inequality: Colonial Origins, Commodity Booms or a Missed Twentieth-Century Leveling? **Journal of Human Development and Capabilities**, v. 16, n. 3, p. 324-341, 2015.

WORLD BANK. **Relatório de Desenvolvimento Mundial 2017: Governança e a Lei**. Banco Mundial, Washington, D.C, 2017.

SANTOS, M. L. W. D.; MANCUSO, W. P.; BAIRD, M. F.; RESENDE, C.A.S.

Lobbying no Brasil: profissionalização, estratégias e influência. **Texto para Discussão (IPEA)**, v. 2334, p. 7-59, 2017.

SCHUMPETER, J. A. An economic interpretation of our time: The Lowell Lectures, **in The Economics and Sociology of Capitalism**, Princeton, N.J.: Princeton University Press, pp. 349, 1941.

SILVA, B. F.; CERVI, E. U. Padrões de financiamento eleitoral no Brasil: as receitas de postulantes à Câmara dos Deputados em 2010 e 2014. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 2, p. 75-110, 2017.

SILVA, P.; DAVIDIAN, A.; FREITAS, A.; CAZZOLATO, J. Reforma política no Brasil: indagações sobre o impacto no sistema partidário e na representação. **Opinião Pública**, Campinas, v. 21, n. 1, p. 1-32, abr. 2015.

SIMIONATTO, I; COSTA, C. R. Como os dominantes dominam: o caso da bancada ruralista. **Temporalis**, v. 12, n. 24, p. 215-237, 2012.

SOARES D'ARAUJO, M. C.; RIBEIRO, G. Trajetória socioeducacional dos ministros brasileiros na Nova República (1985-2014). **Revista de Sociologia e Política**, v. 26, p. 39-61, 2018.

SPECK, B. Objetivos e estratégias do setor privado no financiamento das campanhas eleitorais: um modelo de análise baseado em dados da campanha eleitoral no Brasil em 2010. In: **Conferência IPSA-ECPR Whatever Happened to North-South**. 2011.

SPECK, B. W.; MANCUSO, W. P. Street fighters e media stars: estratégias de campanha e sua eficácia nas eleições brasileiras de 2014. **CADERNOS ADENAUER** (SÃO PAULO), v. 18, p. 121-138, 2017.

TSEBELIS, G. **Veto Players: How Political Institutions Work**. Princeton University Press, 2002.

WILLIAMSON, J. G. Latin American Inequality: Colonial Origins, Commodity Booms or a Missed Twentieth-Century Leveling? **Journal of Human Development and Capabilities**, v. 16, n. 3, p. 324-341, 2015.

WORLD BANK. **Relatório de Desenvolvimento Mundial 2017: Governança e a Lei**. Banco Mundial, Washington, D.C, 2017.

WORLD INEQUALITY LAB. **World Inequality Report**, 2017. Disponível em: http://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-full-report-english.

UM ESTUDO SOBRE AS AÇÕES DE RASTREAMENTO DO CÂNCER DE MAMA EM UNIDADES DE ATENÇÃO BÁSICA DE SAÚDE EM RIBEIRÃO PRETO - SP

Simone Mara Ferreira Miranda (IFSULDEMINAS – Campus Muzambinho) Ana Maria de Almeida (USP e UFPB)
Maria Gaby Rivero de Gutiérrez (UNIFESP)
Adílio Renê Almeida Miranda (UNIFAL – Campus Varginha)

RESUMO

O objetivo do trabalho foi analisar as ações de rastreamento do câncer de mama em Unidades Básicas de Saúde (UBS) de Ribeirão Preto - SP, tendo como referência o Documento de Consenso de Controle do Câncer de Mama do Ministério da Saúde. Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa descritiva. Amostra final foi de 631 mulheres, com idade entre 35 e 69 anos, usuárias de 30 UBS. Os resultados mostraram que 78 (12,4%) usuárias relataram casos de câncer de mama ou de ovário na família. Sobre as ações de rastreamento, observou-se que, considerando todas as faixas etárias, 346 (54,8%) relataram realizar o exame clínico das mamas anualmente e 399 (63,2%) no período entre 2009 e 2012. Neste período, 343 (54,4%) referiram ter recebido guia de encaminhamento para realização de mamografia e 95 (35,7%) na faixa etária alvo das ações (50-69 anos) não realizaram. Conclui-se que as ações para rastreamento do câncer de mama empregadas não estão plenamente em conformidade com as diretrizes preconizadas.

Palavras-chave: Programas de Rastreamento; Atenção Primária à Saúde; Política Pública em Saúde.

INTRODUÇÃO

O câncer de mama é o câncer mais frequente e o que mais mata entre as mulheres em todo o mundo. As estimativas mundiais de incidência e mortalidade para 2012 foram 1.671.149 e 521.907 casos, respectivamente, para todas as idades (FERLAY et al., 2015; TORRE, et al., 2017). Nas últimas décadas têm se observado aumento da incidência e mortalidade por câncer de mama na América Central e do Sul (DI SIBIO et al., 2016). Nesse contexto, no Brasil, a Região Sul ocupa o primeiro lugar, com uma taxa de incidência de 73,07/100 mil, seguida pela Região Sudeste com 69,50/100 mil, de acordo com as estimativas para o biênio 2018-2019 (BRASIL, 2017).

Por sua magnitude, configura-se como um problema de saúde pública e seu controle consiste em uma das prioridades na agenda da Política Nacional de Saúde do Brasil desde 1984 (BRASIL, 2004a). Neste sentido, o Ministério da Saúde (MS) publicou em 2004 um Documento de Consenso em que recomendava que as mulheres brasileiras na faixa etária entre 50 a 69 anos fizessem Mamografia (MMG) de rastreamento a cada dois anos, Exame Clínico das Mamas (ECM) anualmente para todas as mulheres a partir dos 40 anos e MMG e ECM anuais a partir dos 35 anos de idade para as mulheres pertencentes a grupos populacionais com risco elevado de desenvolver câncer de mama (BRASIL, 2004b). Cabe destacar que, em 2015, estas recomendações foram revisadas e novas diretrizes baseadas em evidências científicas integraram a prática de saúde relacionada ao controle do câncer de mama no Brasil, com destaque para a ausência de recomendação de rastreamento com ECM (BRASIL, 2015).

A implementação das ações propostas, juntamente com a adoção de medidas preventivas contribuem para a redução das altas taxas de incidência da doença. Um dos grandes desafios impostos para o sistema de saúde brasileiro é avaliar de maneira ampla as medidas de controle e prevenção preconizadas para a saúde pública, de modo a observar as medidas que agregam benefício à saúde (LIMA et al., 2011; AZEVEDO E SILVA et al., 2014). Sendo assim, torna-se imprescindível uma avaliação minuciosa das ações de rastreamento de câncer de mama implementadas no país. A avaliação periódica da saúde da população por meio do levantamento das necessidades e da oferta de intervenções mais adequadas, no intuito de aprimorar, recuperar e manter a saúde são questões implícitas ao conceito de saúde pública (SILVA, 2012).

No contexto brasileiro, a atenção oncológica está pautada em políticas públicas bem estabelecidas, com normas e diretrizes fundamentadas em evidências científicas e experiências prévias (BRASIL, 2005a; 2010a; 2013; 2014). Mas, na prática, observa-se vários entraves que impedem a sua implementação de forma efetiva e com qualidade, tais como dificuldades para o acesso ao diagnóstico, a exames e tratamentos, a deficiência da assistência oncológica prestada aos pacientes e o aumento de gastos em função da vulnerabilidade nos mecanismos de gestão dos serviços e de controle (BRASIL, 2011a).

As análises do Tribunal de Contas da União apontam como os principais problemas que têm afetado a efetividade da atenção oncológica, as dificuldades para o acesso a exame e tratamentos, a deficiência da assistência oncológica prestada aos pacientes e o aumento de gastos em função de fragilidade nos mecanismos de gestão e de controle (BRASIL, 2011b).

Apesar dos avanços alcançados nos últimos anos pelo SUS, ainda é preciso investimentos a fim de superar a fragmentação das ações e serviços de saúde, bem como qualificar a gestão do cuidado (BRASIL, 2010b). É preciso alinhamento da política pública, comprometida com a garantia de oferecer acesso equânime ao conjunto de ações e serviços de saúde. Muitos são os desafios para transformar as práticas na atenção oncológica, de modo a enfrentar o problema do câncer de forma integral, em conformidade com os princípios do SUS (VINCENT, 2007).

Nesta perspectiva, conhecer as ações de rastreamento do câncer de mama que são realizadas nas unidades de saúde da Atenção Básica permite levantar as especificidades locais e, a partir dessas informações, subsidiar novas discussões acerca do planejamento de estratégias eficazes. A escolha da Atenção Básica de Saúde como local de investigação consiste no fato de que é neste nível de atenção que se concentram as principais ações de controle do câncer de mama, além de ser ordenadora do sistema de saúde (BRASIL, 2017). Dessa forma, o objetivo do trabalho foi analisar as ações de rastreamento do câncer de mama em Unidades Básicas de Saúde (UBS) de Ribeirão Preto - SP, tendo como referência o Documento de Consenso de Controle do Câncer de Mama do Ministério da Saúde.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE VOLTADAS PARA O CÂNCER DE MAMA

Quando investigamos as políticas públicas voltadas ao câncer de mama no Brasil percebemos que somente em meados dos anos 80 é que seu controle passa a ser incluído no Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM), que amplia o cuidado da mulher para além da atenção ao ciclo gravídico-puerperal.

Após a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), na década de 1990, as recomendações governamentais para a detecção precoce do câncer de mama foram respaldadas pelo Programa Nacional de Controle dos Cânceres de Mama e Colo do Útero - Programa Viva Mulher (BRASIL, 2005b), inaugurado em 1998, que recomendava como estratégias para detecção precoce do câncer de mama no Brasil o rastreamento mensal com autoexame das mamas (AEM) e exame clínico das mamas (ECM) anual.

Em 2004, o Ministério da Saúde (MS) elaborou o Documento de Consenso (BRASIL, 2004b), com diretrizes técnicas nesta área que preconizam condutas diferentes para diferentes faixas etárias. O Documento foi publicado com o objetivo de reduzir a exposição a fatores de risco, diminuir a mortalidade e melhorar a qualidade de vida da mulher com câncer de mama. Suas principais diretrizes e ações estratégicas envolvem: a promoção à saúde e a detecção precoce, por meio de ações intersetoriais que promovam o acesso à informação e aos serviços de saúde para o alcance da cobertura populacional adequada da população-alvo; prevenção primária, relacionada ao controle dos fatores de risco reconhecidos e rastreamento. A faixa etária e presença de fator de risco foram os critérios de seleção para o rastreamento e detecção precoce oportunística como definidas no quadro abaixo:

DETECÇÃO PRECOCE: RECOMENDAÇÃO PARA RASTREAMENTO DE MULHERES ASSINTOMÁTICAS
• Exame clínico das mamas (ECM): para todas as mulheres a partir dos 40 anos de idade, com periodicidade anual. • Mamografia (MMG): para mulheres com idade entre 50 e 69 anos de idade, com intervalo máximo de 2 anos entre os exames. • Exame clínico das mamas (ECM) e mamografia (MMG) anual: para mulheres a partir de 35 anos de idade, pertencentes a grupos populacionais com risco elevado de desenvolver câncer de mama.
SÃO CONSIDERADAS MULHERES COM RISCO ELEVADO PARA O DESENVOLVIMENTO DO CÂNCER DE MAMA:
• Mulheres com história familiar de, pelo menos, um parente de primeiro grau (mãe, irmã ou filha) com diagnóstico de câncer de mama, abaixo de 50 anos de idade. • Mulheres com história familiar de, pelo menos, um parente de primeiro grau (mãe, irmã ou filha) com diagnóstico de câncer de mama bilateral ou câncer de ovário, em qualquer faixa etária. • Mulheres com história familiar de câncer de mama masculino. • Mulheres com diagnóstico histopatológico de lesão mamária proliferativa com atipia ou neoplasia lobular in situ.

Quadro 1: Elaborado com base no Consenso de controle de câncer de mama, INCA – 2004

Em 2005, as ações nacionais de controle do câncer assumem caráter legal por meio da Portaria 2439/GM (BRASIL, 2005a) que estabeleceu a Política Nacional de Atenção Oncológica (PNAO). Com a PNAO, o controle dos cânceres do colo do útero e de mama foi destacado como componente fundamental dos planos estaduais e municipais de saúde. Neste mesmo ano, foi elaborado o Plano de Ação para o Controle dos Cânceres de Colo do Útero e de Mama 2005-2007, que propôs seis diretrizes estratégicas: aumento de cobertura da população-alvo, garantia da qualidade, fortalecimento do sistema de informação, desenvolvimento de capacitações, estratégia de mobilização social e desenvolvimento de pesquisas.

As ações destinadas ao controle do câncer de mama ganham mais notoriedade entre as prioridades nacionais em 2006, quando o câncer de mama e o câncer do colo do útero foram assumidos no conjunto de ações de controle propostas em defesa da vida no Pacto pela Saúde (BRASIL, 2006).

Em abril de 2009, representantes do MS, das Secretarias Estaduais de Saúde (SES), do movimento organizado de mulheres e de instituições ligadas ao controle do câncer se reuniram no Encontro Internacional sobre Rastreamento do Câncer de Mama, no Rio de Janeiro. O objetivo do encontro foi conhecer a experiência de programas de rastreamento bem-sucedidos de países da Europa, do Canadá e do Chile. O resumo executivo do Encontro apresentou recomendações para a implantação de programa organizado de rastreamento do câncer de mama no Brasil (BRASIL, 2008). Em junho do mesmo ano, foi lançado o Sistema de Informação do Câncer de Mama (SISMAMA) destinado a uniformizar a descrição dos achados radiológicos na MMG.

A priorização do controle do câncer de mama foi reafirmada em março de 2011, quando o governo federal lançou o Plano de Fortalecimento das Ações para Prevenção e Qualificação do Diagnóstico e Tratamento dos Cânceres do Colo do Útero e da Mama (BRASIL, 2011a), que tem entre seus objetivos reduzir a incidência e a mortalidade desses cânceres.

Em maio de 2013, a política de atenção oncológica foi atualizada pela Política Nacional para a Prevenção e Controle do Câncer na Rede de Atenção à Saúde das Pessoas com Doenças Crônicas no âmbito SUS (BRASIL, 2013). Nesse mesmo ano, foi instituído o Sistema de Informação de Câncer (SISCAN), uma versão em plataforma web que integra os Sistemas de Informação do Câncer do Colo do Útero (SISCOLO) e do Câncer de Mama (SISMAMA).

Em 2015, a partir da sistematização de evidências na literatura científica, foram elaboradas as Diretrizes para Detecção Precoce do Câncer de Mama no Brasil (BRASIL, 2015a). Este documento atualiza e amplia as recomendações para a detecção precoce do câncer de mama no SUS, publicadas no Controle do câncer de mama: Documento de Consenso, em abril de 2004 (BRASIL, 2004b). Mantém-se a MMG de rastreamento dos 50 anos aos 69 anos, com as evidências acerca desse procedimento e inclui a falta de recomendação em relação ao ECM.

CONTROLE E AÇÕES DE RASTREAMENTO DO CÂNCER DE MAMA

Os programas de controle do câncer de mama estão centrados em dois componentes principais: o diagnóstico precoce e o rastreamento. O diagnóstico precoce relaciona-se às ações que identificam indivíduos sintomáticos com câncer em estágio inicial. O conceito de diagnóstico precoce é, por vezes, nomeado de *down-staging*, ou seja, no menor estágio do desenvolvimento da doença (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2007). Nesse intuito, é necessário alertar a população para os sinais e sintomas suspeitos de câncer, capacitar os profissionais de saúde para avaliação dos casos suspeitos e preparar os sistemas e serviços de saúde a fim de possibilitar a confirmação diagnóstica oportuna com qualidade e garantir a integralidade da assistência (BRASIL, 2015b).

Já o rastreamento, de acordo com a OMS, consiste em ações voltadas para indivíduos assintomáticos objetivando detectar a doença e/ou lesões precursoras em fase inicial (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2002). Trata-se de uma estratégia baseada na realização de testes relativamente simples em pessoas sadias, com o intuito de identificar doenças na fase pré-clínica (BRASIL, 2015a).

Os programas de rastreamento podem ser classificados em: organizados (populacional) ou oportunísticos. Os programas organizados são sistematizados e voltam-se para a detecção precoce de determinada doença, condição ou risco, oferecidos à população assintomática em geral. Possui como característica a convocação e a vigilância das mulheres inscritas no programa, bem como busca cumprir a periodicidade entre as etapas propostas (MARCHI; GURGEL, 2010). Dessa forma, é possível monitorar e avaliar as ações, bem como promover mudanças e ajustes nos casos necessários (SILVA, 2012).

Por outro lado, o rastreamento oportunístico ocorre quando as pessoas procuram espontaneamente os serviços de saúde por algum outro motivo e o profissional de saúde aproveita o momento para rastrear alguma doença ou fator de risco (BRASIL, 2010b). Neste modelo, os indivíduos somente são submetidos às recomendações a partir da procura espontânea pelos serviços de saúde e, sendo assim, significativa proporção de mulheres não é rastreada ou não cumpre as recomendações recebidas. Faltas ou mesmo atraso no comparecimento às etapas subsequentes são comuns (MARCHI; GURGEL, 2010).

Cabe mencionar ainda que, concomitante à implantação dos programas de rastreamento, surgem manuais ou "guidelines" para assegurar a qualidade dos mesmos. Além de formular condições mínimas e assegurar que elas sejam cumpridas, rotineiramente, são publicados relatórios sobre a situação dos programas. As publicações destas evidências servem de base para as definições das recomendações.

METODOLOGIA

Esta pesquisa caracteriza-se como descritiva, de corte transversal, desenvolvida em Unidades Básicas de Saúde (UBS) do município de Ribeirão Preto, SP. O processo de coleta e análise dos dados ocorreu nos anos de 2014 e 2015.

O estudo foi precedido da autorização da Secretaria Municipal de Saúde de Ribeirão Preto, SP (SMS-RP) e aprovação pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (CEP-EERP/USP), de acordo com o protocolo CAAE: 16982513.7.1001.5393.

O fluxo de mulheres foi obtido junto ao banco de dados da Secretaria Municipal de Saúde de Ribeirão Preto, SP (SMS-RP). Os dados foram solicitados pelo estatístico responsável pelo cálculo amostral e foram os seguintes: População total; População feminina (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010a); População que utilizava o serviço de atenção primária do SUS; População feminina 35 -|40 anos (n e %); População feminina 40 -|50 anos (n e %); População feminina 50 -|69 anos (n e %); Tamanho do universo a ser amostrado: compreendeu o total de mulheres com as faixas etárias de interesse do município que faziam atendimento nas Unidades Básicas de Saúde; Número de Unidades Básicas de Saúde existentes na unidade geográfica.

Foram selecionadas mulheres com idade acima de 35 anos até 69 anos, usuárias do serviço por tempo superior a três anos. Para cada mulher selecionada, foi solicitada anuência para participar da pesquisa, assinando o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

Para a coleta de dados foi utilizado um instrumento, construído e validado por peritos e pré- testado por Marques, Figueiredo e Gutiérrez (2015), com questões que visam conhecer as características socioeconômicas, fatores de risco familiar para câncer de mama e acesso às ações para controle desta doença. A sistemática da coleta foi definida com base no fluxo de observação de UBS de grande, médio e pequeno porte, pelo qual se calculou o número de períodos necessários para a execução da pesquisa em cada unidade, a quantidade de mulheres a serem entrevistadas por período de coleta (que poderia ser manhã e tarde) e o processo de aleatorização das mulheres, que obedeceu a ordem de chegada com inclusão da primeira mulher que atendia aos critérios de inclusão e a partir dessa, se estabelecia uma sequência para inclusão das próximas, de acordo com o cálculo amostral de cada UBS.

Dado que o município possui características estratificadoras diferenciadas no que diz respeito às unidades de saúde que compõem a Atenção Básica de Saúde, o desenho amostral considerado mais adequado foi a amostragem probabilística complexa (SZWARCWALD; DAMACENA, 2008) realizada em dois estágios: Amostra Aleatória Simples (AAS), utilizada para a seleção das UBS e Amostra Sistemática (AS), utilizada para a seleção das usuárias a serem entrevistadas em cada UBS selecionada para o estudo.

No presente estudo foram utilizados três níveis de estratificação: Unidades de Saúde (segundo modelo: Tradicional, Unidade de Saúde da Família e Mista), Usuárias (segundo faixa etária: 35-39 anos; 40-49 anos e 50-69 anos) e Regiões de Saúde de Ribeirão Preto (Distrito Norte - DN, Distrito Sul - DS, Distrito Leste - DL, Distrito Oeste - DO e Distrito Central - DC).

Estabelecendo-se uma margem de erro de 0,05, com uma probabilidade de 95% de confiança e utilizando-se a alternativa conservadora para a estimação da variabilidade, o tamanho da amostra final foi 631 mulheres, usuárias das 30 UBS selecionadas, de um total de 47, e distribuídas de acordo com o número de atendimentos em cada uma delas.

No que se refere à caracterização socioeconômica das 631 usuárias entrevistadas, a Tabela 1, apresentada a seguir, mostra a distribuição nas faixas etárias pré-estabelecidas. Em relação ao estado civil, a maioria das usuárias era casada 332 (52,6%). Quanto ao nível de escolaridade, a maioria 348 (55,1%) tinha baixa escolaridade, não completando o ensino fundamental 2. Houve predomínio da raça/cor branca 339 (53,7%) e a maioria das usuárias pertencia às classes econômicas B2, 142 (22,5%); C1, 195 (30,9%) e; C2, 136 (21,6%), conforme Critério de Classificação Econômica Brasil, proposto pela Associação Brasileira de Empresas de Pesquisa (ABEP) (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE PESQUISA, 2014). Apenas 96 (15,2%) delas relataram possuir plano de saúde.

Tabela 1: Distribuição das usuárias da atenção básica municipal, segundo dados socioeconômicos. Ribeirão Preto, SP, 2016.

			Intervalo de Confiança IC 95%	
	N	%	Inferior	Superior
Faixa etária				
35 a 39 anos	130	20,6	17,4	23,8
40 a 49 anos	235	37,2	33,4	40,9
50 a 69 anos	266	42,2	38,4	46,0
Total	631	100	100	100
Estado civil				

Casada	332	52,6	48,8	56,3
Divorciada	58	9,2	6,8	11,6
Separada	40	6,3	4,4	8,2
Solteira	116	18,4	15,4	21,5
Viúva	82	13,0	10,3	15,7
Sem informação	3	0,5	0,0	1,1
Total	631	100	100	100
Escolaridade				
Analfabeto/Fundamental 1 incompleto	151	23,9	20,8	27,4
Fundamental 1 completo / Fundamental 2 incompleto	197	31,2	27,4	34,9
Fundamental 2 completo / Médio incompleto	100	15,8	13,2	18,9
Médio completo/ Superior incompleto	155	24,6	21,1	27,9
Superior completo	25	4,0	2,5	5,5
Sem informação	3	0,5	0,0	1,1
Total	631	100	100	100
Raça/cor declarada				
Branco	339	53,7	49,9	57,4
Não branco	273	43,3	39,5	47,1
Sem informação	19	3,0	1,7	4,4
Total	631	100	100	100
Critério de Classificação Econômica				
A	3	0,5	0,0	1,1
B1	43	6,8	4,9	8,7
B2	142	22,5	19,3	25,7
C1	195	30,9	27,4	34,5
C2	136	21,6	18,4	25,0
D	76	12,0	9,7	14,6
E	4	0,6	0,2	1,4
Sem informação	32	5,1	3,3	6,8
Total	631	100	100	100
Plano de saúde				
Não	534	84,6	81,8	87,3
Sim	96	15,2	12,5	18,2
Sem informação	1	0,2	0,0	0,5
Total	631	100	100	100

A análise descritiva resultou em tabelas de frequência para variáveis qualitativas (ordinais ou nominais). Todos os testes realizados consideraram um alfa bidirecional de 0,05 e Intervalo de Confiança de (IC) de 95%. Foram realizados por meio dos softwares IBM SPSS 20 (Statistical Package for the Social Sciences) e Excel 2010 (Microsoft Office).

RESULTADOS

Os resultados deste estudo são apresentados em conformidade com os seus objetivos.

HISTÓRIA FAMILIAR DE CÂNCER DE MAMA OU CÂNCER DE OVÁRIO ENTRE AS USUÁRIAS E INVESTIGAÇÃO POR PARTE DOS PROFISSIONAIS DE SAÚDE

Neste estudo, investigou-se, entre as usuárias entrevistadas, a presença de casos de câncer de mama ou de ovário na família, o parentesco e a idade do familiar acometido e, no caso do câncer de mama, se foi unilateral ou bilateral. Constatou-se que 78 (12,4%) das usuárias relataram possuir casos de câncer de mama ou de ovário na família e 341 (54%) delas relataram que foram questionadas pelos profissionais de saúde a este respeito (Tabela 2).

Tabela 2 - Distribuição das usuárias da atenção básica municipal, segundo casos de câncer de mama ou câncer de ovário na família e investigação pelo profissional de saúde. Ribeirão Preto, SP, 2016

	N	%
Casos de câncer de mama ou câncer de ovário na família?		
Não	521	82,6
Sim	78	12,4
Sem informação	32	5,1
Total	631	100
Profissional de saúde investigou história familiar de câncer de mama ou câncer de ovário?		
Não	235	37,2
Sim	341	54,0
Não sabe ou não recorda	19	3,0
Sem informação	36	5,7
Total	631	100

Fonte: Banco de dados do projeto.

Cabe ressaltar que, de acordo com o documento Controle do Câncer de Mama: Documento de Consenso, os grupos populacionais com risco elevado para o desenvolvimento do câncer de mama compreendem: mulheres com história familiar de, pelo menos, um parente de primeiro grau (mãe, irmã ou filha) com diagnóstico de câncer de mama, abaixo dos 50 anos de idade; mulheres com história familiar de, pelo menos, um parente de primeiro grau (mãe, irmão ou filha) com diagnóstico de câncer de mama bilateral ou câncer de ovário, em qualquer faixa etária; mulheres com história familiar de câncer de mama masculino; mulheres com diagnóstico histopatológico de lesão mamária proliferativa com atipia ou neoplasia lobular in situ (BRASIL, 2004b).

A porcentagem de usuárias com presença de história familiar de câncer de mama ou ovário entre as usuárias entrevistadas coincide com dados epidemiológicos, nos quais o câncer de mama hereditário corresponde a aproximadamente 10% a 15% do total de casos (THERIAULT; HAHN, 2011). Para esse grupo que tem um risco aumentado de desenvolver a doença, as ações de rastreamento devem ser sistematizadas, de forma a propiciar sua realização, bem como garantir a periodicidade preconizada. Essa prática atende ao disposto na orientação das práticas da atenção básica para PSF, que prevê que o diagnóstico, programação e implementação das atividades devem seguir critérios de risco à saúde (BRASIL, 2007). Apesar de a maioria das UBS investigadas não ser considerada PSF, as recomendações da organização da assistência deveriam seguir os mesmos critérios, uma vez que ações de prevenção e de promoção se constituem nas principais atividades da área da Vigilância em Saúde (MALTA et al., 2006).

Em relação à realização anual do ECM, por médico ou enfermeiro das unidades de saúde, de acordo com as respostas, 346 (54,8%) das usuárias de todas as faixas etárias referiram que este exame foi realizado. Ao analisar a frequência de realização do ECM, segundo as diretrizes do Documento de Consenso (BRASIL, 2004b), observou-se que, do total de 78 mulheres com história familiar de câncer de mama ou de ovário, somente a metade realizou o ECM anualmente. Entre as usuárias com idade entre 35 e 39 anos, sem história familiar de câncer de mama ou ovário, 53 (50%) relataram realizar o ECM anualmente (Tabela 3).

Tabela 3: Distribuição das usuárias da atenção básica municipal, segundo a realização anual do exame clínico das mamas, realizado por médico ou enfermeiro da atenção básica municipal, separadas por faixa etária e presença de história familiar de câncer de mama ou câncer de ovário. Ribeirão Preto, SP, 2016.

Faixa etária	História familiar de câncer de mama ou câncer de ovário	ECM	N	%
35 a 39 anos	Não	Não	53	50,0
		Sim	53	50,0
		Sem informação	0	0,0
		Total	106	100
	Sim	Não	10	55,6
		Sim	8	44,4
		Sem informação	0	0,0
		Total	18	100
40 a 49 anos	Não	Não	86	44,8
		Sim	105	54,7
		Sem informação	1	0,5
		Total	192	100
	Sim	Não	15	48,4
		Sim	16	51,6
		Sem informação	0	0,0
		Total	31	100
50 a 69 anos	Não	Não	92	41,3
		Sim	131	58,7
		Sem informação	0	0,0
		Total	223	100
	Sim	Não	14	48,3
		Sim	15	51,7
		Sem informação	0	0,0
		Total	29	100

Nota: Não foram incluídas nesta tabela as 32 usuárias que não souberam informar história familiar de câncer de mama ou câncer de ovário.
Fonte: Banco de dados do projeto.

As usuárias também foram investigadas sobre a realização do ECM entre os anos 2009 e 2012, buscando identificar o motivo e a ocasião do exame, bem como o profissional que o executou e o ano em que ocorreu o último exame. No período investigado, 399 (63,2%) realizaram o ECM, sendo que do total destes exames, 378 (94,7%) foram executados pelo profissional médico. O rastreamento para o câncer de mama foi o motivo mencionado por 298 (74,7%) delas, prevalecendo os exames realizados no ano de 2012, 293 (73,4%), dos quais, 308 (77,2%) realizados concomitantes à coleta do Papanicolaou.

De acordo com os relatos obtidos, os ECM são realizados sem respeitar os critérios adotados no que se refere à faixa etária da mulher e a presença de fator de risco familiar. A baixa proporção de exames realizados reflete que a execução do ECM em mulheres nas faixas etárias preconizadas desde 2004 ainda não havia sido plenamente incorporada pela Atenção Básica de Saúde (PARADA et al., 2008). Dessa forma, a capacitação dos profissionais em relação às diretrizes propostas para o rastreamento do câncer de mama é necessária para que nesse nível de atenção, as ações possam ser implementadas de modo a atender as usuárias conforme preconizado nas políticas públicas nacionais.

De acordo com estudo (MORAES et al., 2016), conduzido com enfermeiros que atuam nas mesmas unidades de saúde do presente estudo, com relação à capacitação profissional acerca das ações preconizadas pelo MS para o controle do câncer de mama, após 2004, cerca de metade deles afirmou não ter recebido capacitação, e, dos 20 que mencionaram ter recebido, 13 (65,0%) haviam realizado há mais de dois anos. Muitos não souberam afirmar se nos locais de trabalho os documentos oficiais sobre ações de rastreamento da neoplasia mamária estavam disponíveis para consulta. A necessidade de capacitação não se restringe às ações de rastreamento. Resultados de um estudo evidenciam que os enfermeiros consideram insuficiente o aprendizado sobre oncologia na graduação e referem ausência de aperfeiçoamento nesta área após a formação (ROSA et al., 2017).

Os dados do presente estudo assemelham-se aos encontrados no contexto nacional. De acordo com os resultados da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio realizada em 2008 (PNAD-2008), o percentual de mulheres brasileiras com 40 anos ou mais de idade que declararam já ter sido submetidas ao ECM foi de 74,7% (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010b).

Ressalta-se, ainda, que a atuação do enfermeiro, nessa ação específica, tem sido baixa, uma vez que segundo 94,7% das entrevistadas deste estudo, quem realizou o ECM foi o profissional médico. Estes dados corroboram os descritos em estudos levantados em uma revisão integrativa de literatura, cujo objetivo foi identificar as ações para o rastreamento e diagnóstico do câncer de mama no Brasil, realizadas pelo enfermeiro na atenção primária, os quais apontaram que os enfermeiros realizam pouco o ECM e, quando o fazem, não o executam adequadamente (CAVALCANTE et al., 2013).

Com as novas diretrizes de 2015, o ECM passou a ser uma prática complementar deixando de ser recomendação nas ações de rastreamento para todas as usuárias na faixa etária de 40 a 69 anos. Destaca-se, entretanto, que a realização do ECM consiste em uma das etapas do exame clínico da mulher e, além disso, a realização do ECM tem muita relevância nas ações de controle do câncer de mama no contexto nacional, uma vez que o acesso à MMG, padrão ouro no rastreamento, ainda é restrito na atenção básica do Brasil. Nesse sentido, os profissionais precisam aproveitar todas as oportunidades para garantir uma abordagem integral com práticas de saúde na atenção básica pautadas na prevenção de agravos ou mesmo de promoção de saúde nas consultas, na perspectiva da vigilância da saúde (OLIVEIRA; CASANOVA, 2009).

AÇÕES DE CONTROLE DO CÂNCER DE MAMA: MAMOGRAFIA

Quando questionadas sobre o recebimento de guia de encaminhamento para a realização da MMG no período de 2009-2012, 343 (54,4%) das usuárias, de todas as faixas etárias, relataram o seu recebimento. Constatou-se, também, que na faixa etária alvo dessa ação (50 a 69 anos), 95 (35,7%) delas afirmou não ter recebido a guia neste período.

O recebimento da guia de encaminhamento para a realização da MMG também foi analisado de acordo com as diretrizes do Documento de Consenso (BRASIL, 2004b) (que coincide com as diretrizes atuais), considerando a faixa etária das usuárias e a história familiar de câncer de mama ou de ovário. Observou-se que 37 (34,9%) das participantes deste estudo, na faixa etária de 35-39 anos, sem presença de fator de risco familiar para câncer de mama ou de ovário, realizaram MMG no período investigado.

Na faixa etária alvo das ações de rastreamento (50-69 anos), oito (27,6%) usuárias com presença de fator de risco familiar, relataram não ter realizado a MMG neste período. Entre as usuárias da mesma faixa etária e sem fator de risco, 83 (37,2%) também mencionaram não ter recebido guia de encaminhamento para a realização do exame, totalizando 91 (64,8%) mulheres sem cobertura de MMG nesse período (Tabela 4).

Tabela 4: Distribuição das usuárias da atenção básica municipal, segundo recebimento de guia de encaminhamento para realização da mamografia entre 2009-2012, por faixa etária e história familiar de câncer de mama ou câncer de ovário. Ribeirão Preto, SP, 2016.

Faixa etária	História familiar de câncer de mama ou câncer de ovário	Guia de encaminhamento para MMG entre 2009-2012	N	%
35 a 39 anos	Não	Não	67	63,2
		Sim	37	34,9
		Não recorda	1	0,9
		Sem informação	1	0,9
		Total	106	100
	Sim	Não	15	83,3
		Sim	1	5,6
		Não recorda	2	11,1
		Sem informação	0	0,0
		Total	18	100
40 a 49 anos	Não	Não	69	35,9
		Sim	116	60,4
		Não recorda	7	3,6
		Sem informação	0	0,0
		Total	192	100
	Sim	Não	11	35,5
		Sim	18	58,1
		Não recorda	1	3,2
		Sem informação	1	3,2
		Total	31	13,9
50 a 69 anos	Não	Não	83	37,2
		Sim	133	59,6
		Não recorda	7	3,1
		Sem informação	0	0,0
		Total	223	100
	Sim	Não	8	27,6
		Sim	20	69,0
		Não recorda	1	3,4
		Sem informação	0	0,0
		Total	29	100

Nota: O total de usuárias, por faixa etária, que não souberam informar história familiar de câncer de mama ou câncer de ovário não foram incluídas nesta tabela.

Fonte: Banco de dados do projeto.

Em relação à periodicidade preconizada de realização da MMG, se observa que, entre as mulheres na faixa etária de 50-69 anos, sem fator de risco familiar para câncer de mama, 73 (52,1%) a estão realizando anualmente e 29 (20,7%) em outro intervalo de tempo (Tabela 5).

Tabela 5: Distribuição das usuárias da atenção básica municipal, segundo a periodicidade da realização da mamografia, por faixa etária e história familiar de câncer de mama ou câncer de ovário. Ribeirão Preto, SP, 2016.

Faixa etária	História familiar de câncer de mama ou câncer de ovário	Periodicidade da MMG	N	%
35 a 39 anos	Não	Anual	15	39,5
		Bianual	10	26,3
		Outros intervalos	11	28,9
		Nunca fez	1	2,6
		Sem informação	1	2,6
		Total	38	100
	Sim	Anual	0	0,0
		Bianual	0	0,0
		Outros intervalos	1	33,3
		Nunca fez	0	0,0
		Sem informação	2	66,7
		Total	3	100
	Sem informação	Anual	1	33,3
		Bianual	2	66,7
		Outros intervalos	0	0,0
		Nunca fez	0	0,0
		Sem informação	0	0,0
		Total	3	100
40 a 49 anos	Não	Anual	39	31,7
		Bianual	33	26,8
		Outros intervalos	42	34,1
		Nunca fez	2	1,6
		Sem informação	7	5,7
		Total	123	100
	Sim	Anual	8	42,1
		Bianual	5	26,3
		Outros intervalos	5	26,3
		Nunca fez	0	0,0
		Sem informação	1	5,3
		Total	19	100
	Sem informação	Anual	3	37,5
		Bianual	1	12,5
		Outros intervalos	3	37,5
		Nunca fez	0	0,0
		Sem informação	1	12,5
		Total	8	100

	Não	Anual	73	52,1
		Bianual	31	22,1
		Outros intervalos	29	20,7
		Nunca fez	0	0,0
		Sem informação	7	5,0
		Total	140	100
50 a 69 anos	Sim	Anual	7	33,3
		Bianual	5	23,8
		Outros intervalos	8	38,1
		Nunca fez	0	0,0
		Sem informação	1	4,8
		Total	21	100
	Sem informação	Anual	3	33,3
		Bianual	2	22,2
		Outros intervalos	4	44,4
		Nunca fez	0	0,0
		Sem informação	0	0,0
		Total	9	100

Fonte: Banco de dados do projeto.

Em relação à MMG, a porcentagem relatada pelas usuárias de recebimento de guia para a realização do exame no período de 2009 a 2012 foi de 54,4% para todas as faixas etárias e 60,9% na faixa etária alvo das ações (50-69 anos). O MS estabeleceu que o parâmetro da meta da razão de mamografia tenha o valor de 70% das mulheres da faixa etária escolhida (MENDES; CECILIO; OSIANO, 2013). Esta determinação está em conformidade com as diretrizes da *American Cancer Society,* que afirmam que são necessários 70% de cobertura mamográfica da população feminina entre 50 e 69 anos para reduzir a taxa de mortalidade pela neoplasia mamária entre 20% e 30% (SMITH; COKKINIDES; BRAWLEY, 2009).

De acordo com dados da PNAD-2008, 28,9% das mulheres entre 50 e 69 anos nunca haviam realizado MMG no Brasil (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010b).

Dados mais recentes sobre esta ação mostram um aumento no percentual de mulheres brasileiras na faixa etária dos 50 a 69 anos que não havia realizado a MMG, alcançando, segundo Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) realizada pelo IBGE em 2013, o valor de 40% (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014). Esses dados evidenciam a necessidade de se planejar e implementar estratégias que visem ao alcance da cobertura mamográfica proposta pelo MS.

Outro ponto que merece destaque no presente estudo, refere-se à periodicidade de realização da MMG. A realização da MMG uma única vez na vida ou mesmo de forma esporádica não garante a eficácia do rastreamento. Do total de MMG de rastreamentos realizados em mulheres de 50 a 69 anos de idade, registrados no SISMAMA em 2013, 22% foram registrados como exames de primeira vez. Em relação à periodicidade recomendada pelo MS, em apenas 31% dos exames foi informado que a última MMG havia sido realizada nos dois anos anteriores e, em 14% dos exames, foi informada a realização de MMG anterior a três anos (BRASIL, 2015b).

CONCLUSÃO

De acordo com os dados obtidos, conclui-se que as ações relativas ao rastreamento do câncer de mama empregadas nas Unidades de Atenção Básica de Saúde do município de Ribeirão Preto, SP não estão plenamente em conformidade com as diretrizes preconizadas, exigindo reformulações das práticas adotadas. Destaca-se também a necessidade de capacitação dos profissionais de saúde que atuam na atenção básica, bem como maior envolvimento de enfermeiros na realização do ECM.

Apesar da baixa prevalência de usuárias com histórico familiar de câncer de mama ou câncer de ovário na amostra estudada, observou-se que a investigação por parte dos profissionais de saúde sobre esta questão encontra-se aquém do esperado. Investigar o fator de risco familiar para o câncer de mama é imprescindível para determinar as condutas a serem tomadas, entre elas a garantia da periodicidade dos exames de rastreamento.

Também foi baixa a porcentagem de usuárias que relataram realizar o ECM anualmente. Além disso, constatou-se inadequação na realização do mesmo. Metade das usuárias que declararam presença de história familiar de câncer de mama ou câncer de ovário não fez o exame anualmente, assim como grande parte das usuárias acima dos 40 anos que deveriam fazer. Quando a realização do ECM foi considerada no período investigado (2009-2012), notou-se que a porcentagem se elevou um pouco, mas mesmo assim não atingiu a meta estabelecida nas diretrizes nacionais relativas ao controle do câncer de mama.

Os dados relacionados à MMG também revelaram condutas que não seguem as diretrizes nacionais. De acordo com as usuárias, a MMG foi realizada fora dos critérios estabelecidos no Documento de Consenso, não sendo respeitada a faixa etária alvo das ações nem a presença de fator de risco familiar. Usuárias que precisavam fazer o exame não o fizeram no período investigado, enquanto outras que se submeteram ao procedimento estavam fora das prioridades definidas na política pública.

Falhas na periodicidade de realização da MMG também foram observadas. Intervalo superior a dois anos entre os exames ou mesmo a não realização do mesmo foi relatado por mais da metade das entrevistadas pertencentes à faixa etária alvo das ações de rastreamento (50-69 anos de idade).

Espera-se que os dados levantados possam subsidiar reflexões e direcionar a tomada de decisões de gestores e de profissionais de saúde que atuam na atenção básica de saúde de modo a impactar na prevenção do câncer de mama. Além disso, fornecer dados os gestores do SUS que contribuam nas tomadas de decisões político-administrativas de suas esferas de competência, para a correção ou redimensionamento das ações desenvolvidas no programa de rastreamento do câncer de mama na rede de cuidados, afeita ao município de Ribeirão Preto-SP.

Acredita-se que as contribuições desta pesquisa apontam para várias dimensões. Em primeiro lugar, do ponto de vista da gestão de políticas públicas voltadas para a saúde, quando gestores públicos possuem informações baseadas em evidências científicas, o processo de tomada de decisões pode ser mais eficiente. Nesse sentido, a implementação das ações de rastreamento pode contribuir para redução de gastos públicos nessa área, uma vez que o tratamento do câncer de mama nas fases iniciais é muito menos oneroso do que quando descoberto em estágios mais avançados. Apesar de existir uma política pública para o rastreamento e detecção precoce do câncer de mama no Brasil, criada em resposta às altas taxas de incidência e mortalidade, vemos que as ações estão longe de atingir às metas propostas pela mesma.

Em segundo lugar, quando a gestão de tais políticas é mais eficiente por conta das ações de rastreamento e detecção precoce do câncer de mama, as mulheres acometidas por tal doença terão melhor qualidade de vida e maiores expectativas de cura durante o tratamento.

Outro aspecto importante apresentado por esta pesquisa é a possibilidade de se avaliar uma política pública, nesse caso, uma política de saúde pública implementada por meio de articulações entre o poder público municipal, estadual e federal.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE PESQUISA. **Critério de classificação econômica Brasil.** 2014.

AZEVEDO E SILVA, G. et al. Acesso à detecção precoce do câncer de mama no Sistema Único de Saúde: uma análise a partir dos dados do Sistema de Informações em Saúde. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 7, p. 1537-1550, jul. 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 1.473, de 24 de junho de 2011. Institui os Comitês Gestores, Grupos Executivos, Grupos Transversais e os Comitês de Mobilização Social e de Especialistas dos compromissos prioritários de governo organizados por meio de Redes Temáticas de Atenção à Saúde. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil].**, Brasília, DF, 27 jun. 2011a. Seção 1, p. 119- 120.

_____. Portaria nº 2.439, de 8 de dezembro de 2005. Institui a Política Nacional de Atenção Oncológica: Promoção, Prevenção, Diagnóstico, Tratamento, Reabilitação e Cuidados Paliativos, a ser implantada em todas as unidades federadas, respeitadas as competências das três esferas de gestão. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil].** Brasília, DF, 19 dez. 2005a.

_____. Portaria nº 4.279, de 30 de dezembro de 2010. Estabelece diretrizes para a organização da Rede de Atenção à Saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**. Brasília, DF. 2010a.

_____. Portaria nº 874, de 16 de maio de 2013. Institui a Política Nacional para a Prevenção e Controle do Câncer na Rede de Atenção à Saúde das Pessoas com Doenças Crônicas no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil].** Brasília, DF. 2013.

_____. Portaria nº 483, de 01 de abril de 2014. Redefine a Rede de Atenção à Saúde das Pessoas com Doenças Crônicas no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) e estabelece diretrizes para a organização das suas linhas de cuidado. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**. Brasília, DF. 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. **Política nacional de atenção integral à saúde da mulher:** princípios e diretrizes. Brasília, DF, 2004a. 82 p.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Apoio à Descentralização. **Diretrizes operacionais dos pactos pela vida, em defesa do SUS e de gestão**. Brasília, DF, 2006. 76 p.

BRASIL. Ministério da Saúde. Instituto Nacional de Câncer "José Alencar Gomes da Silva". **Controle do câncer de mama:** documento de consenso. Rio de Janeiro, 2004b.

_____. **Diretrizes para a detecção precoce do câncer de mama no Brasil.** Rio de Janeiro, 2015a.

_____**. Encontro internacional sobre rastreamento do câncer de mama:** resumo das apresentações. Rio de Janeiro, 2008.

_____. **Programa nacional de controle do câncer do colo de útero e mama "viva mulher"**. Rio de Janeiro, 2005b.

BRASIL. Ministério da Saúde. Instituto Nacional de Câncer "José Alencar Gomes da Silva". Coordenação de Prevenção e Vigilância**. Estimativa 2018:** incidência de câncer no Brasil. Rio de Janeiro: INCA, 2017.

BRASIL. Ministério da Saúde. Instituto Nacional do Câncer "José Alencar Gomes da Silva". Coordenação Geral de Prevenção e Vigilância. Divisão de Detecção Precoce e Apoio à Organização de Rede. **Avaliação de indicadores das ações de detecção precoce dos cânceres do colo do útero e de mama:** Brasil e regiões, 2013. Rio de Janeiro, 2015b.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Política nacional de atenção básica.** 4. ed. Brasília, DF, 2007. 68 p. (Série Pactos pela Saúde, 4).

_____. **Rastreamento**. Brasília, DF, 2010b. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Política Nacional de Atenção Oncológica / Tribunal de Contas da União. **Relatório de auditoria operacional**. Relator Ministro José Jorge. – Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2011b.132p.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Documento preliminar para revisão. **Diretrizes para a integração entre Atenção Básica e Vigilância em Saúde**. Revisão elaborada por Carmen Fontes Teixeira e Ana Luiza Queiroz Vilasbôas. [acesso em 15 nov 2017]. Disponível: https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/3317.pdf. 2017.

CAVALCANTE, S. A. M. et al. Ações do enfermeiro no rastreamento e diagnóstico do câncer de mama no Brasil. **Revista Brasileira de Cancerologia**, São Paulo, v. 59, n. 3, p. 459-466, 2013.

DI SIBIO, A. et al. Female breast cancer in Central and South America. **Cancer Epidemiology,** Amsterdam,v.44, Suppl 1, p.S110–S120, Sep. 2016 .

FERLAY, J. et al. Cancer incidence and mortality worldwide: sources, methods and major patterns in GLOBOCAN 2012**. International journal of câncer,** New York, v. 136, n.5, p.E359-86, Mar.2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010**. Brasília, DF, 2010a.

_____. **Pesquisa nacional de saúde 2013:** percepção do estado de saúde, estilos de vida e doenças crônicas. Rio de Janeiro, 2014. 180 p.

_____. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios:** panorama da saúde no Brasil: acesso e utilização dos serviços, condições de saúde e fatores de risco e proteção à saúde: PNAD, 2008. Rio de Janeiro, 2010b.

LIMA, A. L. P. et al. Rastreamento oportunístico do câncer de mama entre mulheres jovens no Estado do Maranhão, Brasil. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 7, p. 1433-1439, jul. 2011.

MARCHI, A. A.; GURGEL, M. S. C. Adesão ao rastreamento mamográfico oportunístico em serviços de saúde públicos e privados. **Revista Brasileira de Ginecologia e Obstetrícia**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 4, p. 191-197, abr. 2010.

MARQUES, C. A. V.; FIGUEIREDO, E. N.; GUTIÉRREZ, M. G. R. Validation of an instrument to identify actions for screening and detection of breast cancer. **Acta Paulista de Enfermagem**, São Paulo, v. 28, n. 2, p. 183-189, 2015.

MALTA, D.C. et al. A construção da vigilância e prevenção das doenças crônicas não transmissíveis no contexto do Sistema Único de Saúde. **Epidemiologia e serviços de saúde**. Brasília , v. 15, n. 3, p. 47-65, set. 2006.

MENDES, J. D. V.; CECILIO, M. A. M.; OSIANO, L. R. L. Produção de mamografias no SUS do Estado de São Paulo. **BEPA,** São Paulo, v. 10, n. 120, p. 17-28, 2013.

MORAES, D. C. et al. Opportunistic screening actions for breast cancer performed by nurses working in primary health care. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, São Paulo, v. 50, n. 1, p. 14-21, 2016.

OLIVEIRA, C.M.; CASANOVA, A.O. Vigilância da Saúde no espaço de práticas da atenção básica. **Ciência e saúde coletiva**, Rio de Janeiro , v. 14, n. 3, p. 929-936, Jun. 2009 .

PARADA, R. et al. A Política Nacional de Atenção Oncológica e o papel da Atenção Básica na prevenção e controle do câncer. **Revista de APS,** Juiz de Fora, v. 11, n. 2, p. 199-206, abr./jun. 2008.

ROSA, L.M., et al. Demandas de atendimento de enfermagem e de qualificação em oncologia na atenção básica em saúde. **Cogitare Enfermagem**,Curirtiba, v.22, n.4 (Online), 2017.

SILVA, R. C. F. **Evidências científicas e análise comparada de programas de rastreamento:** elementos para a discussão das condições essenciais para o rastreamento organizado do câncer de mama no Brasil. 2012. 265 p. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2012.

SMITH, R. A.; COKKINIDES, V.; BRAWLEY, O. W. Cancer screening in the United States, 2009: a review of current American Cancer Society guidelines and issues in cancer screening. **CA: A Cancer Journal for Clinicians**, New York, v. 59, n. 1, p. 27-41, 2009.

SZWARCWALD, C. L.; DAMACENA, G. N. Amostras complexas em inquéritos populacionais: planejamento e implicações na análise estatísticas dos dados. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, São Paulo, v. 11, p. 38-45, Suplemento 1. 2008.

THERIAULT, R.L.; HAHN, K.M. Chapter 27. **Special Situations in Breast Cancer**. In: KANTARJIAN, H.M.; WOLFF, R.A.; KOLLER, C.A. (Eds). The MD Anderson Manual of Medical Oncology. 2nd ed. New York: McGraw-Hill, 2011.

TORRE, L.A. et al. Global Cancer in Women: Burden and Trends. **Cancer epidemiology, biomarkers & prevention**. Philadelphia, v.26, n.4, p.444-57, Apr. 2017.

VINCENT, S. P. Educação permanente: componente estratégico para a implementação da Política Nacional de Atenção Oncológica. **Revista Brasileira de Cancerologia**, v.53, n.1, p. 79-85, 2007.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Cancer control:** knowledge into action. Geneva, 2007. Disponível em: <http://www.who.int/cancer/modules/EarlyDetectionModule3.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2016.

_____. **National cancer control programmes:** policies and managerial guidelines. 2nd ed. Geneva, 2002. 216 p.

SESSÕES TEMÁTICAS

017

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS



A AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE FISCALIZAÇÃO URBANA EXECUTADA PELA AGÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DE FORTALEZA NA PERSPECTIVA METODOLÓGICA QUALITATIVA

Tainá Arruda de Lima Vieira (UFC)

Resumo: Esse artigo propõe um ensaio do desenho metodológico de avaliação da política pública de fiscalização de Fortaleza, a partir da criação da Agência de Fiscalização de Fortaleza – AGEFIS em 2014, considerando a proposta avaliativa desenvolvida por Lea Rodrigues (2008, 2011a) focada em análise de categorias do entendimento, noções de tempo (percursos e trajetória) e espaço (territorialidade). Busca-se, através da pesquisa qualitativa, além da análise de documentos oficiais, considerando bases conceituais, paradigmas, momento político e contexto socioeconômico, apreender os significados da política para os que as formulam, executam evivenciam.

Palavras-chave: política pública; avaliação em profundidade;fiscalização.

Abstract: This article proposes an essay on the methodological design for the evaluation of the public policy of supervision of Fortaleza, starting from the creation of the Supervision Agency of Fortaleza - AGEFIS in 2014, considering the evaluation proposal developed by Lea Rodrigues (2008, 2011a) focused on analysis of categories of understanding, notions of time (paths and trajectory) and space (territoriality). It is sought through qualitative research beyond the analysis of official documents, considering conceptual bases, paradigms, political moment and socioeconomic context, apprehend the meanings of politics for those who formulate, execute and experience them.

Keywords: public policy; in-depth evaluation; supervision.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é abordar a avaliação de políticas públicas que privilegia a interpretação das categorias de entendimento presentes nas políticas, nos discursos institucionais e nos depoimentos dos beneficiários das políticas; as noções de tempo (percursos, trajetórias) e espaço (territorialidade) como a desenvolvida por Lea Rodrigues (2008, 2011a) na dimensão da avaliação em profundidade, cujo escopo também abrange além dos métodos e técnicas quantitativos, a pesquisa qualitativa (*surveys*, etnografia, imagens) para contemplar as múltiplas dimensões da política pública.

Trata-se do ensaio metodológico para avaliar o objeto de pesquisa da dissertação, ainda em construção, acerca da ressignificação da política de fiscalização da cidade de Fortaleza, executada pela AGEFIS, para o curso de mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, do qual a pesquisadora éaluna.

A escolha desse paradigma avaliativo contra hegemônico para capturar a ressignificação da política municipal de fiscalização da cidade de Fortaleza a partir da criação do órgão responsável pela execução da referida política, a Agência de Fiscalização de Fortaleza – AGEFIS, tem como ponto de partida a problematização da política de fiscalização da cidade de Fortaleza a partir do olhar de quema executa, uma vez que a pesquisadora é servidora de carreira do ambiente de fiscalização e faz parte do conjunto de atores políticos do contexto que abrange a política em questão.

O lugar de fala está inserido na arena política que envolve a fiscalização enquanto política pública e se propõe a investigar os significados da referida política para além da perspectiva da gestão. Essa pretensão exige a elaboração de um caminho metodológico que considere todos os atores políticos envolvidos, o contexto político e socioeconômico de seu surgimento, as bases conceituais e paradigmas que influenciam a sua trajetória, dentre outros aspectos que revelam as intencionalidades por trás desta política. Sendo assim, o modelo hegemônico desenvolvido a partir do paradigma positivista inviabiliza esse olhar prismático, restringindo a avaliação ao alcance de metas e cumprimento de objetivos sem atentar para as intercorrências, gargalos e potencialidades suprimidas da referida política.

Essa limitação do paradigma positivista desconsidera a lacuna que se observa, do ponto de vista de quem executa a política, entre a sua concepção e a implementação para o alcance dos objetivos estabelecidos sob os pressupostos de eficiência, efetividade e eficácia do ponto de vista quantitativo.

O que o caminho metodológico da avaliação em profundidade propõe é um olhar para capturar o que essa lacuna revela para além desses resultados numéricos, cumprimento de objetivos e o alcance de metas, mas o desvendamento do significado do resultado alcançado.

Na política de fiscalização da cidade de Fortaleza, o planejamento da atividade fiscalizatória tem por objetivo atender uma demanda por fiscal em termos de produtividade como está previsto no relatório do grupo de trabalho da fiscalização integrada elaborado em 2013.

Essa demanda atribui aos fiscais múltiplas tarefas de diversos procedimentos fiscalizatórios específicos, cuja formação profissional e acadêmica não condiz com as atuações exigidas e para os quais o fiscal não recebeu um treinamento efetivo e eficiente. E tudo isso deve ser executado de forma ágil afim de otimizar o tempo para executar ainda os outros protocolos que compõem a meta diária.

Logo, avaliar essa política de uma perspectiva metodológica que foca nos resultados quantitativos, ou seja, números de protocolos atendidos por ordem de serviço diária, é correr o risco de incorrer na baixa qualidade da resposta a ser oferecida ao ordenamento urbano da cidade, além de acentuar a precarização do trabalho, desconsiderando o que a cidade perde em termos de preservação do espaço urbano e cumprimento da legislação urbana e ambiental.

O que se busca é desvendar a lógica do ajuste fiscal para atender o novo padrão de acumulação com dominância financeira que prioriza a maximização da receita em virtude da arrecadação em detrimento da educação urbano ambiental, o que compromete a relação de identidade do munícipe com a cidade e ressignifica o trabalho da fiscalização.

A partir dessa preocupação, essa pesquisa propõe um modelo avaliativo que seja capaz de apreender as intercorrências entre o planejamento e operacionalização da política de fiscalização da cidade de Fortaleza executada pela AGEFIS, considerando também o protagonismo dos atores políticos que vivenciam diariamente essa política, a saber os fiscais, pois é somente através da experiência desses atores que é possível identificar a ressignificação da fiscalização sob o contexto da hegemonia financeira do Estado neoliberal para atender o ajuste fiscal.

É a dimensão política da avaliação em profundidade que suscita o questionamento da eficiência proposta por esse modelo de gestão pública gerencial, lançando um olhar crítico sobre os seus resultados a partir da fala dos fiscais que revela a precarização do serviço de fiscalização municipal.

Para melhor compreensão da proposta avaliativa elencada e da sua escolha serão apresentados, no plano empírico, indicativos para a operacionalização do modelo de avaliação em profundidade no estudo avaliativo da criação do órgão que implementou a fiscalização integrada na cidade de Fortaleza e, com isso, trouxe novos significados à ação fiscalizatória influenciados pelo texto e contexto da política, bem como suas bases conceituais e sua trajetória institucional.

Ressalte-se que sem o caráter qualitativo da pesquisa, do ponto de vista operacional da política municipal de fiscalização, dificilmente se pode observar a intervenção das relações de poder e das intencionalidades políticas na essência da atividade fiscalizatória, cuja premissa está no caráter preventivo da promoção do ordenamento urbano, mas que com a sua reformulação a partir da criação da AGEFIS, torna-se uma profissional e eficiente ferramenta de maximização da receita pública do Estado ajustador.

Daí a importância do desenvolvimento dos eixos analíticos da avaliação em profundidade que se propõe ir além de indicadores quantitativos, mas considerar o conteúdo da política, contemplando sua formulação, bases conceituais e coerência interna; trajetória institucional; o espectro temporal e territorial abarcado pela política e análise de seu contexto de formulação (Rodrigues, 2008) afim de aprimorar o resultado da avaliação no que diz respeito ao descompasso entre as concepções presentes na formulação da política e aquelas identificadas quando da sua implementação; bem como detectar mudanças ocorridas durante o trajeto da política pelas vias institucionais.

DISCUSSÃO TEÓRICA – CATEGORIAS FUNDANTES

Para a compreensão do contexto que envolve a política de fiscalização da cidade de Fortaleza e para investigar os desdobramentos de sua execução, faz-se necessária a construção das categorias fundantes do arcabouço teórico-metodológico que proporcionem o entendimento do papel do Estado na afirmação do novo regime de acumulação.

Avaliar a política de fiscalização de Fortaleza à luz da avaliação em profundidade propõe a investigação dessa ação estatal, por meio da fiscalização municipal, na afirmação dessa hegemonia financeira e na eficiência do serviço público voltada para atender o ajuste.

Para isso, é fundamental compreender as configurações do Estado neoliberal e sua atuação por meio do modelo de gestão pública gerencial para então desvendar sua influência na afirmação do regime de acumulação com dominância financeira. E a partir dessa compreensão, examinar a formatação do ajuste fiscal nesse contexto.

Avaliando a atuação da AGEFIS, busca-se investigar se a agência seria uma expressão do Estado ajustador no âmbito municipal. Dessa forma, a pesquisa propõe uma dimensão crítica para se pensar a eficiência do modelo de administração pública gerencial na execução das atribuições da AGEFIS sob a luz da precarização do trabalho do fiscal.

Segundo Harvey (2005), o Estado assume um papel fundamental no mundo globalizado de garantir a estrutura institucional às práticas político-econômicas neoliberais que propõe o bem-estar a partir da promoção das capacidades empreendedoras individuais numa estrutura institucional de promoção dos direitos à propriedade privada, livres mercados e livre comércio.

É possível elencar algumas características desse fenômeno neoliberal na configuração atual do Estado brasileiro como: a desregulamentação que fragiliza o mercado de trabalho e enfraquece o movimento sindical para inviabilizar a indexação da produtividade ao ganho salarial e favorecer uma nova classe dominante a partir da mundialização financeira e do paradigma tecnológico; o congelamento de gastos ou ajuste fiscal a fim de manter o Estado mínimo e o controle de regulação nas mãos do mercado; além do favorecimento do capital financeiro permitindo que o mercado determine as taxas de juros.

Diante desse novo cenário, o fenômeno do neoliberalismo demanda por um novo modelo de Estado, um novo modelo de gestão pública para adequar-se ao novo paradigma tecnológico, à globalização e a mundialização financeira estabelecida pelo novo regime de acumulação do capital improdutivo, cujo *locus* de produção da mais valia não está mais no setor produtivo, mas no mercado financeiro de ativos e dividendos das empresas. (CHESNAIS, 2004)

No processo de consolidação de um regime de acumulação de dominância financeira, impõe-se uma concepção liberal do Estado, com medidas de privatização, de desregulamentação financeira e de isenção fiscal sobre as rendas de capital.

De fato, como destaca David Harvey (2005), a concepção liberal representa a supremacia da questão econômica sobre a social, compreendido como projeto de poder político de fortalecimento do capital financeiro e sua classe, exigindo do Estado uma nova configuração que questione as bases do bem-estar social a fim de suprimir o gasto social, visto que este inviabiliza a reprodução do capital. Surge então um novo padrão de acumulação cujo *locus* privilegiado é o sistema financeiro.

Fruto de uma nova fase no processo da internacionalização ou mundialização do capital, esse processo reconfigura os modos da distribuição da renda entre capital e trabalho tanto entre os países ricos (credores) quanto nos países pobres (devedores), dominada pelo investimento internacional que molda as estruturas que predominam na produção e no intercâmbio dos bens e serviços. (PAULANI, 2011)

Segundo Chesnais (1997, p.21 *apud* Paulani, 2011, p.26) diz:

> Resultado dos impasses nos quais desembocou a acumulação de longo período dos "trinta gloriosos", esse modo baseia-se nas transformações da "relação salarial" e em um agravamento muito forte da taxa de exploração [...], mas seu funcionamento é ordenado sobretudo pelas operações e pelas escolhas de formas de capital financeiro mais concentradas e centralizadas do que em qualquer período anterior do capitalismo.

O objetivo desse modelo é fortalecer o novo regime de acumulação que aposta na rentabilidade dos bancos e do mercado financeiro, ampliando as possibilidades de ganho fora do setor produtivo para combater inflação e recessão oriundas da crise do sistema capitalista. Para tanto, o Estado viabiliza a desregulamentação do mercado de trabalho, a regulação da taxa de juros pelo mercado, dentre outras condições de reprodução do capital, nas quais todas as esferas devem se adaptar (HARVEY, 2005).

Segundo Paulani (2009), a tese da financeirização do capitalismo se expressa na hegemonia financeira que prevê ganhos fora do setorprodutivo.

Essa nova configuração da esfera produtiva, cujo ganho não representa mais a principal fonte de lucro, é que explica as mudanças ocorridas na relação de trabalho (crescimento do trabalho precarizado e informal, do número de trabalhadores temporários, autônomos e em tempo parcial), na forma de gestão do processo de trabalho (trabalhadores flexíveis), seja ainda na organização do processo produtivo como tal (mais trabalho realizado em menos tempo e por menos pessoas, costumeirização da produção, deslocalizaçõesprodutivas).

Por outro lado, o capital em seu processo de financeirização busca no Estado a institucionalização de mecanismos que legitimem essas mudanças na relação de trabalho. Tem-se a afirmação das políticas neoliberais nos ciclos de ajuste promovendo a desregulamentação dos mecanismos de seguridade das relações de trabalho aliado ao desfavorecimento da produção em face do redirecionamento do investimento para produtos financeiros visando a ampliação do lucro no curto prazo e redução do custo de produção.

Dessa forma, o Estado passa a ter um papel fundamental no processo de valorização do capital rentista, viabilizando a reforma trabalhista para reduzir o custo da força de trabalho e a reforma previdenciária afim de aumentar a lucratividade do capital financeiro a partir da capitalização das aposentadorias.

Tem-se a precarização do trabalho como resultante dessa configuração da ação estatal para atender a valorização do capital financeiro na dinâmica desse novo padrão de acumulação. O Estado se ajusta promovendo também um ajuste fiscal afim de financiar a dívida pública e garantir a reprodução do capital financeiro também na esfera pública.

Nesse contexto, um novo modelo de gestão pública faz-se necessário para proporcionar a reprodução do capital financeiro, preocupada em financiar o endividamento público via controle das despesas e maximização da receita através de uma administração economicamente eficiente, pautada pela governança executada por especialistas e voltada para atender o ajuste fiscal. Um Estado que descentraliza para melhor exercer a lógica do ajuste.

Nesse sentido, a administração pública gerencial incorpora práticas e conceitos da esfera privada ao serviço público a fim de imprimir mais profissionalismo à gestão pública.

Para desenvolver esse profissionalismo, que se relaciona com o princípio da eficiência no setor público proposto pelo modelo de gestão gerencial e para fazê-lo em favor do ajuste fiscal em virtude da supremacia das questões econômicas firmada pelo fenômeno neoliberal, a administração pública busca a todo custo o equilíbrio das contas públicas promovido pela maximização da receita por meio da arrecadação.

Dessa forma, o Estado configura um novo modelo de gestão pública e lança mão de estratégias administrativas gerenciais para estabelecer metas com foco em resultados quantitativos que, no contexto do ajuste fiscal que visam afirmar o regime de acumulação em vigência, no qual o rentismo estimula a maximização da receita para equilibrar as contas públicas e atrair o investimento público e privado.

Essa transformação da ação estatal, com aporte da financeirização nos ajuda a avaliar o comportamento do Estado e seu interesse em favorecer a reprodução do capital por meio de um serviço público composto por um trabalho vazio de sentido que culmina sofrimento e criação para atender exclusivamente ao ajuste fiscal num plano de mensuração produtivista do tempo movido pelo imediatismo do resultado no curto prazo imposto pela lógica do mercado. (ANTUNES, 2018)

A precarização é uma resposta a um conjunto de mudanças que vem ocorrendo no mundo do trabalho nos últimos quarenta anos, quando o mundo sofre um processo de restruturação produtiva permanente e de mudanças políticas e ideológicas do qual o neoliberalismo e a hegemonia financeira são os traços mais marcantes, o que afetou profundamente o mundo do trabalho e o mundo da produção capitalista. (ANTUNES, 2018)

Nessa dinâmica do novo padrão de acumulação rentista, o Estado desempenha um papel fundamental na afirmação da hegemonia financeira por meio das políticas neoliberais que promovem o ajuste fiscal, lançando sobre o trabalho o ônus da valorização do capital fora do setor produtivo.

O Estado neoliberal prioriza as questões econômicas e se utiliza das questões políticas para afirmar essa supremacia econômica, na qual a lógica do ajuste fiscal suprime o papel social do Estado e reduz a questão do controle do gasto público ao aspecto meramente econômico de modo que seu único objetivo para a ser o superávit fiscal para financiar o endividamento público.

A busca por esse superávit fiscal leva à responsabilização do trabalhador acerca da maximização da receita em detrimento da redução do custo de produção pela via da demissão para enxugamento do gasto com pessoal, desregulamentação de direitos e garantias trabalhistas, privatizações, desvalorização do salário mínimo, desindexação da produtividade ao ganho salarial, aumento da jornada de trabalho e precarização das condições de trabalho.

O setor produtivo também se engaja nesse movimento de financeirização quando desenvolve estratégias de ampliação das possibilidades de lucro fora do processo de produção. Essa redução da importância do setor de produção na composição do lucro, passa a justificar o enxugamento do quadro de funcionários, fechamento de unidades de produção e a atribuição de mais tarefas a um menor número de trabalhadores. O lucro não depende mais somente do setor produtivo, mas passa a ser produzido ilimitadamente nos produtos financeiros ofertados pelas empresas e independentemente do processo produtivo.

Essa lógica não foge do modelo de gestão pública gerencialista, no qual a premissa de eficiência se traduz pela lógica do ajuste fiscal no controle do gasto público via redução das despesas com pessoal, congelamento de salários, atribuição de múltiplas tarefas a um servidor e precarização das condições de trabalho de uma jornada extenuante.

O gerencialismo responsabiliza o servidor público pela eficiência do serviço público e essa eficiência se traduz na redução do gasto público e maximização da receita. Esse movimento acontece via ação estatal que, sob os pressupostos de governança e eficiência, exige do servidor o desempenho de um trabalho além da sua função, cumprindo jornadas extras afim de dar conta do modelo de eficiência proposto pelo Estado, no qual o resultado final será financeiro e corroborará no incremento da receita.

O servidor passa a ser colaborador, o serviço público passa a ser um produto e o contribuinte passa a ser tratado como cliente. E a partir da introdução do conceito de governança no serviço público, outras nomenclaturas de natureza administrativa utilizadas na empresa privada passam a vigorar no contexto do serviço público.

A exemplo disso, o servidor público da carreira de fiscalização no município de Fortaleza é submetido ao cumprimento de uma produtividade baseada em metas numéricas sob a variável tempo.

A obrigação do cumprimento de protocolos que extrapolam a sua experiência e formação profissional e ignoram o seu saber apenas para atender a promessa de um resultado quantitativo que acarretará na maximização da receita via arrecadação comprometem o resultado qualitativo da fiscalização que seria proporcionar o reordenamento urbano ambientalmente saudável da cidade.

A medida em que o Estado passa a se comportar como uma empresa privada no contexto de hegemonia financeira, tem-se a precarização do trabalho no serviço público como reflexo das práticas neoliberais do Estado ajustador, nas quais o que importa é o cumprimento de metas quantitativas elaboradas sob a variável tempo que exigem mais trabalho em menos tempo, ainda que quantidade não expresse qualidade no serviço prestado.

Até o ano de 2010, a fiscalização de Fortaleza era realizada por um efetivo de servidores da carreira do ambiente de fiscalização admitidos em concurso público realizado em 1982 com especialidade técnica na área de edificações, eletrotécnica e mecânica.

Entre 1982 e 2010, a cidade de Fortaleza sofreu uma transformação e com ela a fiscalização também foi reconfigurada para atender às mudanças urbanas e legais.

Nesse intervalo, mais precisamente a partir do final dos anos 80, o Estado brasileiro vivencia uma reforma gerencial no âmbito federal e estadual com Bresser Pereira como ministro do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) (1995-98).

A reforma gerencial do Estado brasileiro, proposta por Bresser (1995), tinha como objetivo o controle do gasto público para financiar o endividamento público via controle das despesas e maximização da receita através de uma administração economicamente eficiente, pautada pela governança executada por especialistas voltada para atender o ajuste fiscal. Um Estado que descentraliza para melhor controlar o ajuste fiscal.

O gerencialismo seria uma espécie de alternativa ao Estado burocrático, cuja configuração não permitia mais a reprodução do capital financeiro dentro dos moldes neoliberais e no novo regime de acumulação com dominância financeira (Chesnais, 2002).

Esse novo regime de acumulação aposta na rentabilidade dos bancos e do mercado financeiro, ampliando as possibilidades de ganho fora do setor produtivo para combater inflação e recessão oriundas da crise do sistema capitalista. Para tanto, o Estado viabiliza a desregulamentação do mercado de trabalho, a regulação da taxa de juros pelo mercado, dentre outras condições de reprodução do capital, nas quais todas as esferas devem se adaptar (HARVEY, 2005).

Dessa forma, uma nova configuração de Estado mediante um novo modelo de gestão pública faz-se necessária para proporcionar a reprodução do capital financeiro, preocupada com o equilíbrio das contas públicas de forma a garantir uma situação fiscal positiva para atrair investimentos internos e externos.

Logo, o Estado gerencial, fruto de uma reestruturação necessária da gestão pública afim de atender às exigências do contexto político-econômico do fenômeno neoliberal na configuração dos estados, assume a lógica do ajuste fiscal no intuito de controlar o gasto público. Esse controle de gastos, exercido dentro do novo regime de acumulação com dominância financeira, também transforma a ação estatal, o tornando financeirizado (PAULANI, 2011).

Em Fortaleza, entre 1997 e 2004, no governo do prefeito Juraci Magalhães, a administração pública municipal sofreu uma reforma que reestruturou a fiscalização extinguindo a Superintendência de Controle Urbano e Meio Ambiente - SPLAN criada na gestão anterior, órgão considerado um marco político da fiscalização que a unificou e fortaleceu a sua categoria trazendo reconhecimento e valorização, realocando os fiscais em distritos de subprefeituras distribuídas nas seis regionais da cidade.

A descentralização administrativa municipal proposta na implantação das secretarias executivas regionais objetivava aproximar a gestão pública da população, porém o que se constatou foi a politização dessas novas estruturas, por meio de vereadores que legitimaram a partilha de interesses políticos por zona de atuação.

A frustração com a política descentralizadora em virtude de práticas como essas está registrada na mensagem[1] enviada à Câmara Municipal no dia 04 de dezembro de 2001 pelo chefe do executivo justificando a criação da Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento (SEPLA) como unidade administrativa centralizada em virtude das disfunções orgânicas detectadas no modelo de descentralização implementado em 1997, pela Lei 8000/97, por avaliações técnicas que comprometeram a eficiência e eficácia da administração.

A relevância dessa situação se dá pelo fato de que essa prática também foi um dos argumentos utilizado para justificar a centralização da fiscalização na sua agência, além da falta de padronização, organização e controle de todos as etapas e resultados da ação fiscalizatória.

[1] Exposição de motivos da mensagem nº 029 de 04 de dezembro de 2001. Disponível emwww.cmfor.ce.gov.br/

É importante ressaltar que no contexto de reforma administrativa do Estado brasileiro, em 1995, a obsessão pelo controle do gasto público e pela modernização do setor público para viabilizar esse objetivo em virtude da crise fiscal, inspirou os cargos executivos de todos os entes federativos. Trata-se de um ponto de inflexão na história da fiscalização na administração pública municipal, uma vez que na busca pela eficiência da atividade fiscalizatória, tem-se o primeiro documento oficial a tratar da fiscalização integrada: um modelo de fiscalização mais eficiente em virtude da criação de um sistema eficaz de planejamento e controle do programa de fiscalização.

A viabilização dessa sistematização seria através da centralização da fiscalização na Secretaria de Controle Urbano e Meio Ambiente – SPLAN como traz o texto do decreto n° 9.655 de 30 de maio de 1995.

Essa ideia reforça o argumento de Bresser (1995) de que há um movimento duplo da transformação das práticas administrativas: há uma descentralização da ação estatal, na qual a administração indireta é dotada de autonomia e há também um movimento de centralização, pois essa autonomia está vinculada à administração direta.

A Agência de Fiscalização de Fortaleza ilustra esse movimento duplo quando da sua criação em 2014 como autarquia dotada de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Gabinete do Prefeito.

Após a gestão de Juraci Magalhães, a prefeitura municipal de Fortaleza inicia a gestão da prefeita Luizianne Lins (2004 – 2012) que reconheceu a demanda da cidade pelo ordenamento urbano ao instituir o programa reordenamento urbano de Fortaleza que previa lançamento de edital de concurso público para admissão de 300 fiscais.

Portanto, em 2010, a prefeitura realizou concurso para o cargo de fiscal municipal geral cuja exigência era apenas a graduação de nível superior em qualquer área, diferente do último concurso para a carreira de fiscalização, em 1982, que exigia capacitação técnicaespecífica.

Em 2010, os novos fiscais aprovados no concurso público foram admitidos pela administração municipal e distribuídos entre as sete secretarias executivas regionais para trabalhar nos respectivos distritos de meio ambiente e saúde, no caso dos fiscais da área de vigilância sanitária cuja qualificação específica na área de saúde foi exigida no edital do referido concurso.

Apesar do aumento do quadro de fiscais, a infraestrutura para operacionalizar a fiscalização não foi preparada para viabilizar os resultados possíveis com o incremento do capital humano no ambiente de fiscalização. E a prática política para favorecimento pessoal dentro das secretarias executivas regionais também impedia a eficácia da ação fiscalizatória.

Fortaleza demandava por um ordenamento urbano, pela organização do espaço público e pelo respeito à legislação vigente concernente a esse ambiente. A justificativa da criação de um modelo de fiscalização mais eficiente para atingir tais resultados tornava-se cada vez mais clara tanto para a categoria que demandava por melhores condições de trabalho, inclusive estruturais, quanto para a gestão que deixava de extrair da fiscalização todo o seu potencial na administração da cidade.

Em 2013, primeiro ano do primeiro mandato da gestão do atual prefeito Roberto Cláudio (2013 – 2016), é possível identificar uma reestruturação da organização da administração pública municipal através de uma reforma administrativa institucionalizada pelos dispositivos legais: lei complementar nº 0137, de 08 de janeiro de 2013 que trata da organização da administração pública e suas instituições.

Em entrevista ao jornal O Povo, no caderno de Política, o líder do governo, Evaldo Lima (PCdoB) anunciou que os principais alvos da reforma administrativa são as secretarias executivas regionais e a fiscalização. Sobre as regionais, a ideia seria de que elas deixassem de ser executivas para se concentrar apenas no atendimento à população e na conservação de espaços públicos. Os distritos de saúde, educação, meio ambiente seriam extintos, sendo agora as secretarias e demais órgãos da administração indireta a executar as ações relacionadas a cada temática.

Quanto à fiscalização, estava previsto a criação de um novo órgão para centralizar a atuação da fiscalização das obras e posturas urbanas; do uso e conservação das vias públicas, passeios e logradouros; do funcionamento de atividades; das licenças, alvarás, concessões, autorizações e permissões; dos eventos; da ocupação de propriedades e espaços públicos; do meio ambiente; da limpeza pública; da vigilância sanitária; da defesa do consumidor; do transporte e do patrimônio histórico-cultural. Não estariam contempladas a fiscalização de trânsito, que continuariam na AMC, e a tributária, que permaneceria na Secretaria de Finanças (Sefin).

Para tanto, ainda em 2013, o decreto n° 13.181, de 28 de junho do referido ano, é instituído o Grupo de Trabalho para estruturar o Sistema de Gestão da Fiscalização Integrada e Multidisciplinar Municipal afim de criar instrumentos que pudessem concorrer para a efetividade das diretrizes e das ações estratégicas que compõem as políticas setoriais reguladas no Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza através da padronização de procedimentos, replicação das melhores práticas, e utilização eficiente dos recursos humanos, logísticos e tecnológicos que estejam mobilizados para a função de fiscalização.

A FISCALIZAÇÃO INTEGRADA

Uma das propostas do Grupo de Trabalho da Fiscalização Integrada, criado pelo decreto n° 13.181, de 28 de junho de 2013, era a de conhecer modelos de fiscalização integrados já implantados em outros locais, bem como de resgatar e analisar estudos já realizados pelo próprio município relativos à implantação da modalidade de fiscalização integrada. O modelo de fiscalização integrada foi adotado pela gestão como base para a nova prática fiscalizatória a partir da criação do novo órgão.

O conceito de integração da fiscalização é refletido na integração de vários procedimentos fiscalizatórios diversos numa mesma vistoria. Enquanto que, anteriormente, havia múltiplas vistorias específicas, com profissionais tecnicamente qualificados para determinada especificidade e padrões diferenciados de execução e interpretação da ação fiscalizatória por cada distrito de meio ambiente e secretaria temática. A necessidade de organização, capacitação e estruturação era latente como traz o relatório do Grupo de Trabalho de Fiscalização Integrada (2013, p.21):

> "Integrar é juntar competências: o mesmo fiscal será capacitado para desenvolver várias atividades de fiscalização; trabalhará com várias legislações; atuará e autuará em qualquer área temática" (Relatório do Grupo de Trabalho criado pelo decreto n° 13.181, de 28 de junho de 2013. p. 21) Conforme o Decreto 13.181/2013, foram designados para compor o Grupo de Trabalho 10 (dez) fiscais que exercem ou exerceram a função de chefia de fiscalização, ou que acompanharam as discussões acerca da integração da fiscalização até o final de 2012, que representam os seguintes

órgãos: Secretarias Executivas Regionais, Autarquia de Regulação, Fiscalização e Controle dos Serviços Públicos de Saneamento Ambiental - ACFOR, Coordenadoria de Fiscalização de Obras – CFO/SEINF (antigo CCO), Célula de Vigilância Sanitária – CEVISA, PROCON Fortaleza (antiga Secretaria Municipal de Defesa do Consumidor), Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza - SEUMA, Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização – EMLURB e Empresa de Transporte Urbano de Fortaleza - ETUFOR. O Grupo de Trabalho foi coordenado pelo Instituto de Planejamento de Fortaleza – IPLANFOR.

O Grupo de Trabalho elaborou um relatório para o IPLANFOR com a síntese de todo estudo empreendido, na forma de uma proposta de reforma do modelo de fiscalização municipal na tentativa de elaborar um diagnóstico situacional desta, foram feitas análise dos relatórios no sistema de Gestão de Recursos e Planejamento de Fortaleza – GRPFOR, utilizado pela fiscalização para aferir a produtividade, para medir e comparar a distribuição da carga de trabalho entre as várias unidades de fiscalização e entre os fiscais em uma mesma unidade.

Ao agrupar as unidades de fiscalização entre temáticas (SEUMA, CCO, PROCON, ETUFOR, EMLURB) e regionais (Distritos de Meio Ambiente e Distritos de Saúde nas Regionais), o relatório identificou que cada temática desenvolve sua fiscalização de maneira autônoma e tem abrangência em todo território municipal. Os Distritos de Meio Ambiente nas Regionais fiscalizam predominantemente controle urbano e posturas. Os Distritos Saúde fiscalizam os assuntos de vigilância sanitária de alto e baixo risco. Tal diagnóstico justificou a padronização proposta mais tarde na criação da AGEFIS, operacionalizada por uma gerência de padronização e normatização através de roteiros e procedimentos fiscalizatórios.

Não foi demonstrado na metodologia descrita no relatório do Grupo de Trabalho o instrumento ou a técnica utilizada para diagnosticar a forma autônoma e diversa de fiscalização utilizada em cada órgão nos quais estava distribuída a fiscalização. O que está demonstrado é uma análise das informações do sistema que computava as demandas respondidas após as vistorias em campo.

Também foi diagnosticado que na maioria das unidades de fiscalização, foi constatado que as condições estruturais (físicas e materiais) não eram condizentes com a quantidade existente de fiscais. Porém, a metodologia para alcançar essa conclusão não foi exposta e não se sabe se aqui há um reconhecimento da falta de infraestrutura das unidades de fiscalização, não em detrimento do número de fiscais, mas por não haver condições mínimas de operacionalização da fiscalização independentemente do número de fiscais.

Foi constatada uma falha no sistema GRPFOR referente ao tempo de resposta do fiscal à demanda de fiscalização que lhe foi imposta. Apesar disso, a variável tempo permanece como condição avaliativa do referido relatório e ainda é inserida mais tarde no novo sistema que seria implantado no novo modelo de fiscalização a partir da criação da agência, o Fiscalize, e ainda seria requisito considerado no cálculo da nova produtividade sobre a qual será tratada mais adiante.

O documento elaborado pelo Grupo de Trabalho também trouxe o relato da experiência da fiscalização integrada de Belo Horizonte após a visita de alguns de seus componentes à Secretaria Adjunta de Fiscalização (SMAFIS) de Belo Horizonte, pioneira na fiscalização integrada no Brasil. A integração da fiscalização na SMAFIS abrangeu todos os ramos da fiscalização, excetuando a defesa o consumidor e a vigilância sanitária.

A integração se deu através da padronização dos procedimentos com a implantação de roteiros fiscais, ao mesmo tempo em que instituiu o planejamento das ações e o monitoramento dos resultados, inclusive com a fixação de metas de desempenho (pontuação). Os fiscais trabalham nas regionais sob gerências vinculadas a SMAFIS.. Nas regionais os fiscais trabalham em territórios, e são assistidos por equipes de apoio, e por um apoio administrativo centralizado na SMAFIS; quando necessário são assistidos por especialistas (engenheiros).

Na SMAFIS, foi desenvolvido um projeto para disponibilizar ao fiscal (a partir de julho de 2013) recursos tecnológicos para dar suporte técnico e legal, dar mais segurança na produção de documentos fiscais, e agilizar o processo fiscalizatório.

Contudo, o Grupo de Trabalho de Fortaleza constatou a queixa dos fiscais de Belo Horizonte de que que o trabalho passou a ser generalista e que dessa forma perderam qualidade e que a capacitação oferecida para justificar a generalização das competências era insuficiente. Além do mais, a percepção dos fiscais é de que o volume de trabalho aumentou, em virtude da meta de produção que foi estabelecida por fiscal e que esta estaria inadequada para a realidade da execução do trabalho.

Ressalte-se que a meta estipulada não estava sendo atingida.

A importância de se examinar esse relatório e a observância da escolha pelo modelo de fiscalização integrada adotado em Belo Horizonte são a base que servirá de fundação para o modelo de fiscalização integrada a ser implantado em Fortaleza a partir da criação da AGEFIS Fortaleza.

Ainda sobre o que traz o relatório acerca das análises do sistema que computava o desempenho do fiscal, o GRPFOR, o Grupo de Trabalho revelou a constatação da disparidade de produtividade em termos de demandas atendidas entre as secretarias regionais e temáticas. Trabalhando com dados quantitativos, o Grupo de Trabalho atribuiu à disparidade a uma possível dificuldade de distribuição equitativa de trabalho.

Não se sabe se para o respectivo diagnóstico foi considerado o nível de desigualdade econômica, social e ambiental dos territórios das regionais da cidade de Fortaleza, uma vez que os indicadores sociais variam entre as regiões da cidade e isso muda toda a demanda pela fiscalização. E ainda as próprias condições de trabalho nas unidades de fiscalização, que já eram consideradas insatisfatórias, também não eram as mesmas.

Dessa lacuna, tem-se a legitimação da avaliação em profundidade como categoria analítica que oferece os elementos mais apropriados para se investigar a política municipal de fiscalização da cidade de Fortaleza, executada pela AGEFIS, para além da perspectiva da gestão e para além do que diz o seu texto.

A consideração da narrativa da experiência dos fiscais, daqueles que operacionalizam a referida política pública, é o elemento capaz de desvendar a ressignificação da política nos termos do contexto proposto, a saber a afirmação do padrão de acumulação com dominância financeira pela gestão pública gerencial do Estado neoliberal sob a perspectiva do ajuste fiscal. Isto porque essa ressignificação passa pela precarização do trabalho do fiscal de atividades urbanas e vigilância sanitária em detrimento da afirmação da lógica do ajuste.

Mais adiante, o relatório de Fiscalização Integrada concentra-se na arrecadação. Com análises quantitativas, conclui que a cobrança de multas administrativas é um indispensável instrumento de dissuasão e coerção para efetivação do poder de polícia e que o não pagamento das multas desmoraliza a ação dos fiscais. Essa afirmação proposta pelo relatório suscita o questionamento: o que desmoraliza a ação do fiscal? Seria, de fato, o não pagamento das multas?

A proposta de integração da fiscalização pautou-se na seguinte estrutura: uma gestão integrada que deslocaria o Planejamento, a Organização e o Monitoramento para uma estrutura central, deixando o Gerenciamento e a Execução para as gerências operacionais distribuídas entre as Secretarias Executivas Regionais.

A exemplo de Belo Horizonte, o Grupo de Trabalho de Fortaleza propôs a integração das seguintes áreas: abastecimento, ambiental, posturas, obras, defesa do consumidor, vigilância sanitária (baixo risco), limpeza pública, transporte, concessão e serviços públicos. Inovando na abrangência das áreas de direito do consumidor e vigilância sanitária ainda que de baixo risco, duas áreas com alto grau de especificidade.

A AGÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DE FORTALEZA (AGEFIS)

A reforma administrativa, iniciada em 2013, é reafirmada em 2014 pela lei complementar nº 0176, de 19 de dezembro do referido ano que traz em seu artigo 12, que trata das autarquias, a Agência de Fiscalização de Fortaleza - AGEFIS, vinculada ao gabinete do prefeito.

O artigo 53 da lei complementar nº 0176, de 19 de dezembro de 2014, detalha a criação da AGEFIS, refletindo a proposta do Grupo de Trabalho da Fiscalização Integrada, inspirada no modelo da Secretaria Adjunta de Fiscalização (SMAFIS), de Belo Horizonte, porém como autarquia, pessoa jurídica de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira como o órgão de fiscalização do Distrito Federal cujo nomenclatura é mesma: Agência de fiscalização do Distrito Federal (AGEFIS).

Porém, é importante ressaltar que apesar da semelhança na nomenclatura e no fato de ser uma autarquia com autonomia administrativa e financeira, a AGEFIS do Distrito Federal não utiliza o modelo de fiscalização integrada. No Distrito Federal, as competências, definidas com base na qualificação técnica de cada fiscal, são exclusivas e respeitadas no desempenho da fiscalização. Isso explicaria a opção pelo modelo operacional de Belo Horizonte, uma vez que a necessidade de integração foi uma conclusão do Grupo de Trabalho e uma decisão da gestão.

Em 22 de dezembro de 2014, é criada, pela lei complementar nº 0190, a Agência de Fiscalização de Fortaleza – AGEFIS, autarquia dotada de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Gabinete do Prefeito, com o objetivo de implementar a política de fiscalização urbana municipal a ser submetida à aprovação do prefeito de Fortaleza como traz o texto da lei da sua criação.

A criação da AGEFIS é considerada um marco político e legal em virtude de trazer em seu texto oficial a finalidade de implementar a política de fiscalização urbana municipal, em consonância com a política governamental. É a institucionalização da fiscalização como política pública municipal. E a integração da fiscalização está prevista no artigo 11 da referida lei.

Após a sua criação, a AGEFIS torna-se responsável pela fiscalização na cidade de Fortaleza padronizando a ações através da execução vários protocolos pelo mesmo fiscal, com vistas a cumprir uma meta diária, cuja vistoria se dá de forma superficial, sem a devida qualidade, atentando para o cumprimento de formulários padronizados de fiscalização.

Não se desenvolve nem a expertise e nem a relação de identidade do fiscal com o seu trabalho. Tais resultados não podem ser captados por uma avaliação tradicional, mas somente com aspectos metodológicos contemplados pelos eixos analíticos da avaliação em profundidade.

Esse modelo de fiscalização é institucionalizado com a publicação do novo Plano de Cargos, Carreiras e Salários da fiscalização, em 06 de outubro de 2017, lei complementar nº 238 que unifica a carreira de fiscal, criando um cargo hiperespecializado, com múltiplas atribuições genéricas e uma gratificação por produtividade (GEFAE), decreto 14.370 de 21 de fevereiro de2019.

O referido decreto estabelece metas quantitativas individuais e globais que desconsideram a realidade desigual das condições de trabalho das gerências de fiscalização em cada secretaria regional e da própria cidade para mensurar o trabalho da fiscalização.

Essa disparidade entre o que deveria ser a fiscalização na promoção do cuidado com a cidade e na legitimação de uma relação de identidade do munícipe com o espaço público e o que ela se tornou a partir da reforma gerencial da administração pública municipal tem promovido alguns resultados significativos na fiscalização da cidade de Fortaleza.

Considerando a deficiência na promoção da educação ambiental e urbana, as infrações à legislação ambiental e urbanística continuam a acontecer nas suas diversas formas. Além disso, o próprio munícipe tem dificuldade de reconhecer a agência como o órgão público responsável pela fiscalização e a importância da fiscalização para a cidade, fato constatado pelo fiscal quando, no início da vistoria, o mesmo apresenta-se como servidor da AGEFIS e precisa esclarecer o seu trabalho, pois o munícipe não sabe o que é ou o que faz a AGEFIS.

Na carreira de fiscalização, há uma lacuna entre a percepção do fiscal sobre o seu papel e o trabalho exigido pela AGEFIS e há um questionamento acerca de alguns fenômenos ocorridos a partir da institucionalização da política municipal de fiscalização com a criação da AGEFIS

como o volume de aposentadorias de servidores da carreira de fiscalização requeridas desde a implementação do novo modelo de fiscalização.

Outro dado importante é a situação fiscal do município de Fortaleza em virtude do crescimento da arrecadação desde a execução da política de fiscalização pela AGEFIS e a proporção entre o superávit fiscal e a qualidade do meio ambiente e da urbe a partir da eficiência proposta pelo modelo gerencial de gestão pública a partir da padronização e generalização da atuação da fiscalização pela AGEFIS.

A boa situação fiscal reflete uma cidade melhor cuidada do ponto de vista urbanístico e ambiental? Qual é o reflexo da desburocratização, para simplificar a regularização das posturas urbanísticas em face à desqualificação da ação fiscalizatória? A generalização de protocolos e a ignorância do saber do fiscal, tem produzido uma cidade urbanisticamente saudável e democrática? Esses, dentre outros questionamentos, tem sido levantado a partir do processo de precarização do trabalho realizado pelo fiscal e são a base da investigação proposta por essa pesquisa.

DISCUSSÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA

Considerando o alcance do regime de acumulação com dominância financeira no âmbito municipal caracterizado pelo Estado ajustador a partir da experiência da Agência de Fiscalização de Fortaleza – AGEFIS, essa pesquisa tem como propósito problematizar acerca da ressignificação da política municipal de fiscalização executada pela AGEFIS para atender o ajuste fiscal, consequência da reforma administrativa do Estado no âmbito municipal, que tem resultado na perda da qualidade e na precarização do trabalho do servidor público da carreira de fiscalização.

A partir dessa problematização, busca-se apresentar a criação da AGEFIS, marco legal da política de fiscalização municipal, como uma expressão do modelo gerencial da administração pública municipal para atender o ajuste fiscal, cuja experiência retrata a importância do papel do Estado neoliberal ajustador para a afirmação do regime de acumulação com dominância financeira no âmbito municipal.

Criado em 2014, após a reforma administrativa da gestão municipal, o órgão reflete a nova configuração de gestão pública, no contexto neoliberal, focada em metas, eficiência e equilíbrio das contas públicas. Busca-se avaliar a ressignificação da política municipal de fiscalização a partir da expressão desses conceitos, além de investigar a sua influência na transformação da agência numa eficiente e profissional ferramenta de ajuste fiscal, via maximização das receitas, para atender o novo padrão de acumulação. E ainda, quais os desdobramentos dessa ressignificação sobre o processo de desqualificação dos saberes e precarização das condições de trabalho do fiscal.

A escolha do desenho metodológico da avaliação da política pública de fiscalização de Fortaleza, a partir da criação da Agência de Fiscalização de Fortaleza – AGEFIS em 2014, considera a proposta avaliativa desenvolvida por Lea Rodrigues (2008, 2011a) focada em análise de categorias do entendimento, noções de tempo (percursos e trajetória) e espaço (territorialidade). Busca-se, através da pesquisa qualitativa, além da análise de documentos oficiais, considerando bases conceituais, paradigmas, momento político e contexto socioeconômico, apreender os significados da política para além dos documentos oficiais.

Nesse sentido, consideramos que a perspectiva da avaliação em profundidade permitirá o desvendamento da ressignificação da política de fiscalização da cidade de Fortaleza a partir da sua execução pela AGEFIS.

É a partir da análise da trajetória institucional que se pode perceber que não há incongruências entre o que propõe o documento de criação da política municipal de fiscalização, lei complementar n° 190 de 22 de dezembro de 2014, e o que de fato a AGEFIS realiza através da fiscalização. Porém, por meio da análise da relação entre o conteúdo e o contexto da política busca-se investigar a constituição da agência como uma expressão da reforma administrativa do Estado brasileiro no âmbito municipal que executa suas ações sob o pressuposto da eficiência visando o cumprimento de metas e resultados quantitativos para atender a maximização da receita pública afim de manter Fortaleza no ranking[2] dos municípios com situação fiscal positiva.

Nesse processo avaliativo, observamos dois fenômenos. O primeiro, está associado ao cumprimento do objetivo proposto da política no que diz respeito à execução da fiscalização padronizada e eficiente do município de Fortaleza. O segundo, está relacionado com a precarização do trabalho do servidor que a executa, gerando uma dificuldade do fiscal criar uma relação de identidade com o seu trabalho e com o órgão do qual ele faz parte e que atua para favorecer a maximização da receita pública equilibrando as contas públicas. Esses fenômenos serão investigados a partir da fala dos fiscais.

[2] No Anuário MultiCidades - Finanças dos Municípios do Brasil 2017, elaborado pela Frente Nacional de Prefeitos, Fortaleza está entre os cinco municípios com maior receita total, a quarta cidade em volume de investimentos e uma das cinco que mais destinaram recursos à Saúde e Educação. Os números referem-se à 2015 e comparam 100 municípios no ranking fiscal dos municípios brasileiros. Disponível em: https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/frente-nacional-de-prefeitos-lanca-anuario-que-revela-boa-performance-fiscal-de-fortaleza

A partir dessa compreensão do conceito do regime de acumulação com dominância financeira, a o trabalho abordará a importância do protagonismo do Estado neoliberal nesse processo de afirmação desse novo padrão de acumulação com dominância financeira e analisar e como essa nova configuração do Estado influencia um novo modelo de gestão pública baseado no gerencialismo para garantir o ajuste fiscal.

Além disso, a discussão teórica também compreenderá a precarização do mercado de trabalho como consequência desse novo padrão de acumulação que privilegia o rentismo. (ANTUNES, 2018).

Busca-se trazer, sob a perspectiva da análise de texto e contexto da política de fiscalização da cidade de Fortaleza, uma reflexão sobre como o regime de acumulação manifesta-se nas políticas do Estado no âmbito municipal e sobre suas implicações na precarização do trabalho, inclusive no setorpúblico.

A partir dessa discussão, o trabalho propõe um olhar, considerando o eixo analítico da trajetória institucional da política municipal de fiscalização, sobre a manifestação dessa configuração dagestão pública gerencial no âmbito municipal e sobre o desempenho do papel do Estado ajustador no município de Fortaleza através da atuação da AGEFIS.

O ponto de partida será a criação da AGEFIS, órgão que institucionaliza a política de fiscalização de Fortaleza, expressando essa nova configuração do Estado ajustador por meio de uma administração pública gerencial. E o que se busca é investigar as implicações dessa política na ressignificação do trabalho do fiscal, considerando a precarização como um dos resultados da expressão gerencial de afirmação da lógica do ajuste para atender o padrão de acumulação rentista.

Esse arcabouço teórico-metodológico, utilizado para pensar a realidade da política municipal de fiscalização executada pela Agência de Fiscalização de Fortaleza, permite investigar se a AGEFIS enquanto fenômeno do gerencialismo no setor público no século XXI, fruto da reforma administrativa imposta pelo Estado neoliberal no âmbito municipal, afirma o regime de acumulação com dominância financeira através do ajuste fiscal ao custo da desqualificação do saber e da precarização das condições de trabalho do fiscal.

Nessa perspectiva, é preciso ressaltar a forte dimensão política para legitimação de direitos desse paradigma avaliativo, assim como a importância da trajetória do pesquisador no desvendamento do seu objeto, cujo lugar de fala tem papel fundamental na pesquisa avaliativa para problematizar o seu objeto.

Na qualidade de fiscal municipal de atividades urbanas e vigilância sanitária, admitida em concurso público em 2010, a pesquisadora percebe, na jornada do mestrado profissional em políticas públicas, iniciada em 2017, a oportunidade de avaliar a política que está presente no seu dia a dia de trabalho.

Interpelada pelas inquietações da rotina de trabalho vazia de significado em virtude da exigência do cumprimento de diversos protocolos fiscalizatórios sem relação alguma com a formação profissional do fiscal e pelas contradições entre a realidade do exercício da sua função e o pressuposto de eficiência defendido pela administração pública, surgiram os questionamentos que deram origem a esse trabalho como por exemplo: qual a lógica da política de fiscalização de Fortaleza? Essa lógica afirma o Estado ajustador? Como essa política pública afeta o fiscal? Quais são as implicações da institucionalização dessa política a partir da criação da AGEFIS?

Considerando que a AGEFIS executa vários protocolos de fiscalização, aliados a uma nova produtividade calculada sobre a variável tempo, desconsiderando as desigualdades sociais e pertinentes a cada região da cidade de Fortaleza, surge o questionamento acerca da qualidade da ação fiscalizatória e se esse fato entra em contradição com a eficiência proposta pela reforma administrativa do município que gestou aAGEFIS.

Ao desenvolver um olhar crítico, partir do estudo da dimensão política da avaliação em profundidade no curso de mestrado profissional em avaliação de política públicas, a pesquisadora pôde perceber que a política de fiscalização de Fortaleza, executada pela AGEFIS, ressiginifca o seu trabalho e partir de então, a pesquisa busca desvendar essa ressignificação.

Diante dessa experiência, são os aspectos metodológicos propostos pela avaliação em profundidade que darão conta de apreender a ressignificação da fiscalização, uma vez constatada a precarização do trabalho do fiscal e a não existência de incongruências entre os resultados apresentados na execução da política e o que está posto nos documentos oficiais.

É através das entrevistas em profundidade com os fiscais e os fiscalizados que se desvendará a ressignificação da fiscalização e é por meio da dimensão epistemológica e da forte dimensão política da avaliação em profundidade que será possível explorar e investigar as relações de poder e seus desdobramentos no contexto da execução da política de fiscalização da cidade de Fortaleza e a relação dessa ressiginificação na produção de indicadores qualitativos não vislumbrados pela ótica do ajuste como a relação do volume de aposentadorias requeridas por fiscais a partir da atuação da AGEFIS em virtude da precarização do trabalho.

É na análise de texto e contexto que será possível investigar se, apesar de não haver incongruências entre o que está posto e o que foi institucionalizado, há uma relação intrínseca entre Estado ajustador e a política municipal de fiscalização na afirmação da dominância financeira.

Assim como também é por meio da análise da trajetória institucional que se poderá compreender de que forma o Estado apreende a concepção gerencial de eficiência e como se dará essa concepção na sua atuação no âmbito municipal, mais especificamente na execução da política de fiscalização de Fortaleza pela AGEFIS.

São os aspectos metodológicos da avaliação em profundidade que permitirão a investigação da ressignificação da fiscalização a partir da seguinte pergunta: A AGEFIS, como resultado da reforma administrativa do Estado no âmbito municipal, constitui-se uma expressão da administração pública gerencial, resultando na precarização do trabalho executado pelo fiscal para atender ao ajuste fiscal dentro da lógica do regime de acumulação com dominância financeira?

CONCLUSÃO

Ao privilegiar a interpretação das categorias de entendimento presentes nas políticas, por meio de métodos e técnicas da pesquisa qualitativa (*surveys*, etnografia, imagens) tem-se a possibilidade de contemplar as múltiplas dimensões da política pública e isso para além do discurso hegemônico.

No caso da avaliação da política municipal de fiscalização da cidade de Fortaleza executada pela AGEFIS, a perspectiva metodológica é a chave para construir o caminho para, amparado pelo referencial teórico da precarização do trabalho como fruto do padrão de acumulação com dominância financeira vigente, no qual o Estado neoliberal exige um modelo de gestão pública que possa adequar a ação estatal às condições favoráveis do ajuste fiscal afim de viabilizar a valorização do capital financeiro, investigar a ressignificação da referida política pública a partir da intervenção estatal por meio da atuação da agência.

Na perspectiva avaliativa tradicional, tem-se o cumprimento do objetivo da política estabelecido no texto de sua criação, assim como todo o procedimento da construção da sua efetividade por meio de metas atreladas à produtividade e ao ganho financeiro, bem como a alimentação de sistemas tecnológicos que ignoram as inconsistências entre o que se planeja e a realidade do campo de fiscalização. Os resultados numéricos apresentam uma aparente coerência entre o que se propõe acerca de Fiscalização Integrada e o que a AGEFIS executa.

Dessa forma, uma abordagem metodológica contra hegemônica faz-se necessária para investigar se há consistência entre os resultados numéricos e a qualidade do serviço prestado, bem como entre o cumprimento da lei e a construção de uma relação de pertencimento do munícipe com sua cidade, na efetiva legitimação da fiscalização como zeladora da urbanidade. E como essa revelação poderia contribuir com o fim do estigma de aplicadores de multas e promover a construção de uma relação saudável de identificação do fiscal como trabalho que ele desempenha.

A busca pela promoção da eficiência no serviço público ofertado pela fiscalização por meio de metas, da gestão por resultados e de indicadores quantitativos é uma característica expressa no texto da política e que se concretiza na própria atuação da agência. Mas o que se busca é apreender o que a experiência dos fiscais de campo revela, por meio das entrevistas em profundidade, e partir dessa perspectiva problematizar essa eficiência e a precarização do serviço público nesse contexto que vem a ressignificar a política de fiscalização da cidade de Fortaleza.

A supremacia do interesse econômico na atuação do Estado neoliberal, expressa pela obsessão pelo controle das contas públicas para atender o padrão de acumulação com dominância financeira, atribui ao fiscal, que executa a política de fiscalização elaborada pelo referido órgão, um novo papel: o de contribuir com o equilíbrio do gasto público por meio da maximização de receitas.

Essa estrutura se desenvolve de modo a afirmar a lógica do ajuste fiscal em prol do financiamento do endividamento público, fato que pode ser percebido no destaque do município de Fortaleza no ranking fiscal dos municípios brasileiros, a capital cearense está entre os cinco municípios com maior receita total, a quarta cidade em volume de investimentos.

Essa reflexão somente é possível a partir da construção da trajetória institucional da política de fiscalização da cidade Fortaleza, considerando a análise de conteúdo e contexto da própria política em questão munidos de relação teórico-metodológica e do paradigma avaliativo crítico e contra hegemônico.

O eixo analítico que envolve análise de texto e contexto da política viabiliza a compreensão da influência da reforma gerencial do Estado brasileiro, inaugurada em 1995, na reforma administrativa da gestão pública do município, reforma esta que criou a AGEFIS e que institucionalizou o gerencialismo na administração pública municipal. É a relação do texto com o contexto que aponta a reconfiguração da ação estatal para, sob o pressuposto da eficiência, de modo a ressignifcar o trabalho executado pela fiscalização, apontando para a precarização em detrimento do cumprimento dos objetivos da política.

Já a dimensão analítica que contempla a trajetória da política permite um resgaste histórico afim de identificar as imbricações entre as categorias analíticas e a realidade na qual a política está inserida. É ela que nos dá subsídio para contemplar a precarização do trabalho com a implantação da Fiscalização Integrada, com o decreto de produtividade que cria metas desconectadas da realidade do ambiente de fiscalização e com a hiperespecialização do trabalho do fiscal que resulta da perda de qualidade e, consequente precarização desse trabalho institucionalizada pelo novo Plano de Cargos e Carreiras.

E ainda, é a dimensão epistemológica da avaliação em profundidade que ressalta o forte caráter político desse modelo avaliativo e, a partir dessa realidade, considera os aspectos metodológicos adequados para capturar a desconexão do fiscal com o desempenho da sua função.

Tais possibilidades ofertadas por esse paradigma avaliativo são a comprovação da relevância da construção do caminho metodológico adequado para responder os questionamentos propostos pela realidade na qual está inserida a política de fiscalização da cidade de Fortaleza e desvendar como essa realidade afeta a política em si e quais os desdobramentos dessa relação. Sem esse movimento, não seria possível investigar uma ressignificação do trabalho do fiscal, mas apenas afirmar que a política cumpre os objetivos propostos em seu texto oficial, mas essa constatação não cessaria a inquietação de uma pesquisadora pessoalmente afetada pela realidade cotidiana da política na qual está envolvida.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA FILHO, Niemeyer; PAULANI, Leda Maria. **Regulação social e acumulação por espoliação: reflexão sobre a essencialidade das teses da financeirização e da natureza do Estado na caraterização do capitalismo contemporâneo**. Economia e Sociedade, Campinas, v. 20., n. 2, p. 243-272, ago. 2011.

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Do Estado patrimonial ao gerencial**. In: SACHS, I.; WILHEIM, J.; PINHEIRO, P. S. (Orgs.). Brasil: um século de transformações. São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p. 222 a 259.

TAVARES, Maria da Conceição; BELLUZZO, Luiz Gonzaga. **Desenvolvimento no Brasil – relembrando um velho tema**. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo; MUSSI, Carlos. Políticas para a retomada do crescimento: reflexões de economistas brasileiros. Brasília: IPEA: CEPAL, 2002.

CHESNAIS, François. **A teoria do regime de acumulação financeirizado: conteúdo, alcance e interrogações**. Economia e Sociedade, Campinas, Unicamp. Instituto de Economia da Unicamp, v. 11, n. 1 (18), p. 1-44, jan./jun. 2002.

CASTELO, Rodrigo. **Supremacia rentista no Brasil neoliberal**. Universidade e Sociedade/Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior, ano XXVII, nº 60, Brasília, julho de 2017, p. 58 a 71.

FORTALEZA. Decreto 12.945 de 09 de abril de 2012. Dispõe sobre a regulamentação da Gratificação Especial de Fiscalização de Atividades Específicas (GEFAE) instituída pela Lei 9.334 de 28 de dezembro de 2007 e pela Lei 9.898 de 04 de abril de 2012 e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Fortaleza**. Fortaleza. 07 de mai. 2012. p. 1.

FORTALEZA. Lei complementar nº 0137 de 08 de janeiro de 2013. Dispõe sobre a organização administrativa da Prefeitura Municipal de Fortaleza e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Fortaleza**. Fortaleza. 08 jan. 2013. p. 1.

FORTALEZA. Lei complementar nº 0176 de 19 de dezembro de 2014. Dispõe sobre a organização e a estrutura administrativa do Poder Executivo

Municipal e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Fortaleza**. 19 dez. 2014. p. 7.

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

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

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

FORTALEZA. Decreto nº 14.231 de 14 de junho de 2018. Regulamenta a cobrança da Taxa de Licença para Localização e Funcionamento de Estabelecimentos e Atividades Diversas e da Taxa de Licença Sanitária e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Fortaleza**. Fortaleza. 14 jun. 2018. p. 1.

FORTALEZA. Decreto 14.370, de 21 de fevereiro de 2019. Dispõe sobre a regulamentação da Gratificação Especial de Fiscalização de Atividades Específicas (GEFAE) estabelecida pela Lei Complementar nº 238, de 06 de outubro de 2017 e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Fortaleza**. Fortaleza. 06 mar. 2019. p. 1.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

NETO, José Júlio da Ponte. **O modelo gerencial do município de Fortaleza entre 1990 e 2004**. Revista da Procuradoria Geral do Município. Fortaleza. nº 16, v.16, ano 16. 2008. p. 267-287.

PAULANI, L. M. ALMEIDA FILHO, Niemeyer. **Regulação social e acumulação por espoliação – reflexão sobre a essencialidade das teses da financeirização e da natureza do Estado na caracterização do capitalismo contemporâneo**. Em: Economia e sociedade. Campinas. vol. 20, n.2 (42), 2011, pp.243-272.

PAULANI, L. M. **A crise do regime de acumulação com dominância da valorização financeira e a situação do Brasil**. Estudos Avançados, São Paulo, USP, v. 23, p. 25-39, 2009.

PAULANI, L. M. **A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre a situação atual à luz da história**. Boletim de Economia e Política Internacional. Brasília, IPEA, vol. 3 (10), 2012. p. 90-103.

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

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

A EFICIÊNCIA DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO MINERAL (CFEM) NA PROMOÇÃO DE MELHORIAS NO BEM-ESTAR SOCIAL EM MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS

Angélica Cidália Gouveia dos Santos (PPGA-PUC Minas)
Patrícia Bernardes (PPGA-PUC Minas)
Matheus Libório Pereira (PPGA-PUC Minas)
Paulo Henrique Leal Soares (PPGA-PUC Minas)

RESUMO:

Este estudo tem como objetivo avaliar a eficiência da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), na promoção de melhorias no bem-estar social em municípios de Minas Gerais, adotando uma abordagem baseada na Análise Econômica do Direito (AED). A pesquisa é de natureza descritiva-exploratória. Foram realizados testes de hipótese e a aplicação do modelo de Análise de Envoltória de Dados (DEA) de Banker, Charnes e Cooper (1984) orientado pelos *outputs*. Como variáveis de *inputs*, adotou-se a Receita Corrente Líquida (RCL) *per capita*, e os gastos *per capita* com saúde, educação *e* saneamento, habitação e meio ambiente, dos municípios em análise. Como medida de bem-estar social (*outputs*) foi utilizado o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) das dimensões saúde, educação e saneamento, habitação e meio ambiente. A amostra considera um grupo de municípios mineradores e um grupo de municípios não mineradores. Os resultados indicam que, apesar de possuírem um maior volume de recursos e maiores gastos com saúde e educação, os municípios mineradores não apresentam melhores resultados dos IMRS-saúde e IMRS-educação, em relação aos municípios não mineradores. A análise de eficiência dos municípios em relação aos gastos, indica que é grande a ineficiência dos dois grupos de municípios. Os resultados obtidos indicam que os recursos da CFEM podem não ser aplicados de forma eficiente, fazendo com que a CFEM seja ineficaz como política pública compensatória, não gerando, dessa forma, melhorias nos níveis de bem-estar social.

Palavras-chave: Bem-estar social, Eficiência, Compensação Financeira pela Exploração Mineral, Análise Econômica do Direito.

INTRODUÇÃO

A ocorrência recente de mais uma tragédia ligada à atividade de mineração[1], relança luzes e exige mais atenção ao aparato legal, mais especificamente, à legislação pertinente a essa atividade e a seus efeitos para a sociedade.

Como contraponto aos possíveis danos ambientais gerados, devemos destacar que a indústria mineral, segundo o Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM), representou 16,7% do PIB Industrial Brasileiro, registrando um faturamento de US$ 32 bilhões em 2017 e de US$ 34 bilhões em 2018. O setor mineral gerou US$ 29,9 bilhões em exportações em 2018, sendo responsável por 36% do saldo da balança comercial do Brasil. No mercado de trabalho a indústria mineral é responsável por cerca de180 mil empregos diretos e mais de 2 milhões de empregos indiretos (IBRAM, 2019).

Considerando a dimensão da atividade mineradora, assim como as externalidades (positivas e negativas) geradas por ela, é importante observar que, por um lado, se erros na execução da atividade mineradora provocam danos ambientais e à saúde da população, por outro, a atividade mineradora gera emprego e rendas. O caráter exaurível dos recursos minerais é outro ponto importante na análise do tema. Segundo Tilton (2004), os *royalties* sobre mineração, devem ser pagos em decorrência de recursos minerais não serem renováveis. A mineração está sujeita a custos de oportunidade, uma vez, que as reservas disponíveis hoje, não existirão no futuro. Assim, a extração mineral no presente, inevitavelmente, se refletirá na geração de rendas futuras menores, devido ao exaurimento dos minérios. (TILTON, 2004).

A Constituição Federal brasileira de 1988 (Art. 20, inciso IX) estabelece que os recursos minerais, inclusive os do subsolo, são bens da União. Em vista disso, foi criada a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), cujos recursos são distribuídos entre a União, Estados e Municípios. Cabendo ao Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) determinar que os recursos originados pela CFEM devem ser aplicados em projetos, que direta ou indiretamente revertam em prol da comunidade local, na forma de melhoria da infraestrutura, da qualidade ambiental, da saúde e da educação (DNPM, 2016).

Segundo a Agência Nacional de Mineração (ANM)[2], em 2018 foram arrecadados pouco mais de R$ 3 bilhões em CFEM no Brasil e o Estado de Minas Gerais foi responsável por 43,20% dessa arrecadação, o que corresponde a mais de R$ 1,3 bilhão, sendo destinados aos municípios do estado aproximadamente R$ 761 milhões. Pressupondo que, com o volume de arrecadação repassado aos municípios mineradores, com a orientação de sua aplicação em ações que reflitam melhorias para a população, estes municípios deveriam, teoricamente, apresentar indicadores socioeconômicos superiores aos municípios que não contam com tal recurso da CFEM.

Para desenvolver a avaliação da CFEM, como política pública capaz de promover melhorias no bem-estar social em municípios mineradores, é proposta uma abordagem baseada na Análise Econômica do Direito (AED). AAED se ocupa em analisar os incentivos e as consequências criadas pelas normas. Dessa forma, a AED defende que os resultados gerados pela norma adotada devem ser avaliados, em busca da efetivação da correção pretendida pela mesma (CARVALHO, 2012)

A avaliação da eficiência de políticas públicas não é um assunto novo, diversos são os focos, metodologias e objetivos presentes na literatura. Várias são as abordagens utilizadas na busca pela avaliação da eficiência na aplicação de recursos públicos, com o objetivo promover melhorias do bem-estar social. Como exposto por Ternoski *et al*. (2017), apesar de ser esperado que os investimentos públicos influenciem positivamente os indicadores sociais, essa suposição não é unânime na literatura. São encontrados, também, estudos que denotam que tais indicadores não são influenciados diretamente pelo montante investido, demonstrando que a literatura sobre a relação entre os investimentos públicos e os indicadores sociais é heterogênea e divergente (TERNOSKI *et al*, 2017). Tal exposição, corrobora a importância de novos estudos sobre o tema.

Nesse contexto, o objetivo da presente pesquisa é verificar a eficiência da alocação de recursos da CFEM, como política pública capaz de promover melhorias do bem-estar social. Considerando que os recursos são limitados, o Estado deve implementar políticas públicas, alocando seus investimentos eficientemente. Como medidas que refletem o bem-estar social, esse artigo adota as dimensões saúde, educação, saneamento, habitação e meio ambiente, do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS).

[1] Rompimento da Barragem de Rejeitos de Córrego do Feijão em Brumadinho, no dia 25/01/2019, que causou enormes danos materiais, ambientais e humanos.
[2] Disponível em: https://sistemas.dnpm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/distribuicao_cfem_muni.aspx?ano=2018&uf=MG

Para analisar a eficácia da aplicação da CFEM na compensação dos prejuízos do bem-estar dos municípios que convivem com a mineração, analisam-se os índices de bem-estar de municípios mineradores e não mineradores, por intermédio de testes de hipótese referentes a diferenças entre as médias dos dois grupos considerados. Na análise da eficiência, realiza-se ainda a aplicação de um modelo de Análise de Envoltória de Dados (DEA[3]) para a aferição da eficiência dos gastos públicos nos setores abordados em promover melhores índices de bem-estar social.

Essa pesquisa é composta por 6 seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção é apresentada a perspectiva da Análise Econômica do Direito (AED). Na seção 3 é exposto o enfoque da CFEM como política pública. A seção 4 apresenta os resultados de estudos anteriores que fazem análise eficiência de municípios em relação ao desempenho nas áreas de saúde, educação e promoção de bem- estar social e da CFEM. A seção seguinte detalha a metodologia, as variáveis e dados utilizados e na última seção são apresentadas as conclusões do estudo.

A PERSPECTIVA DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO (AED)

A AED utiliza de ferramentas da economia, em especial da microeconomia, para fazer exercícios de diagnóstico e prognóstico e, sob a luz das estruturas de incentivos, prever as possíveis consequências das normas sobre a sociedade (MACKAAY; ROUSSEAU, 2000).

O instrumental da economia oferece um padrão útil que permite avaliar, a partir de critérios científicos, se as leis e as políticas públicas estão servindo ao objetivo social a que aparentemente se destinam. Isso quer dizer que, o comportamento dos Agentes Econômicos – pessoas físicas, jurídicas, e até governo - se alteram em decorrência dos estímulos advindos das normas (FRIDMAN, 2000; GICO, JÚNIOR, 2012; FERREIRA; QUEIROZ, 2018).

Para maior realismo é importante que se compare os resultados de uma norma, ou de uma política pública, em relação à outra. Isso possibilita avaliar qual é mais eficiente, no sentido de mitigar custos e desperdícios, por exemplo. Também contribui para entender se os estímulos produzidos pelas instituições, regras do jogo, na concepção de North (1999), vão em direção àquilo que aparentemente é desejável pela norma.

No mundo real, sem as amarras das simplificações imprescindíveis aos modelos teóricas, às instituições que em tese têm o objetivo de diminuir os custos de transação, também podem criar custos, o que confirma a importância das comparações previstas pela AED.

Custos de transação podem ser definidos como custos envolvidos no processo de negociação, da redação e garantia do cumprimento de um contrato, das falhas de informação, entre outros aspectos que podem acarretar custos adicionais às transações. "Quando os custos de transação são consideráveis, as instituições passam a adquirir importância. As instituições constituem as regras do jogo numa sociedade; mais formalmente, representam os limites estabelecidos pelo homem para disciplinar as interações humanas" (NORTH, 2006).

Para a AED, as instituições devem buscar conceder incentivos, a fim de reduzir os prejuízos e de melhorar a utilização dos recursos escassos, considerando que as demandas humanas são ilimitadas (FERREIRA; QUEIROZ, 2018). Neste sentido, Garoipa e Ginsburg (2012) definem que a AED estuda a resposta para duas questões fundamentais: uma positiva, relacionada ao impacto das leis e regulamentos no comportamento dos indivíduos no que se refere a suas decisões e seus reflexos para o bem-estar social (*social welfare*); e, uma normativa, mais complexa, relacionada às vantagens relativas das normas em termos de eficiência e ganhos para o bem-estar social.

Para explicar e compreender comportamentos coletivos, a AED adota o chamado individualismo metodológico. Assim, primeiro passo é compreender os comportamentos individuais dos agentes que compõem a coletividade estudada (seja a sociedade ou o Estado), e que são responsáveis pelo resultado macro que se desejam compreender, não deixando, contudo, de considerar a dinâmica da interação entre os agentes (GICO JÚNIOR, 2012).

Segundo Gico Júnior (2012), do ponto de vista de uma ética consequencialista, se, pessoas respondem a incentivos, as regras de nossa sociedade devem levar em consideração as estruturas de incentivos dos agentes envolvidos. Em especial, se os incentivos provocarem condutas que gerem efeitos indesejáveis. Como exemplo, Gico Júnior (2012) cita o julgamento do pedido de despejo de um inquilino idoso inadimplente. Nesse caso, se o juiz, pelo fato de o inquilino ser idoso e, hipoteticamente mais frágil, decidir por não ordenar o despejo, o juiz promoverá um benefício individual para o idoso, ou seja, possibilitará a privatização da receita. Contudo, essa decisão que é benéfica no curto prazo, provocará custos, ou prejuízos coletivos à posteriori, uma vez que, o mercado de locação de imóveis passará a dificultar os contratos com locatários dessa categoria. Essa deverá ser a reação do mercado ao risco de aumento da inadimplência, gerado pela insegurança jurídica no cumprimento das regras. Considerando esse contexto, uma das funções da AED é auxiliar na identificação desses possíveis efeitos indesejáveis (GICO JÚNIOR, 2012).

[3] *Data Envelopment Analysis* temo em inglês.

A AED E O SETORPÚBLICO

O mercado político é apresentado pela *Public Choice,* ou Escolha Pública, com os trabalhos de Downs (1957), Buchanan e Tullock (1962), e Olson (1965). A Escolha Pública também aplica os postulados básicos da microeconomia neoclássica à compreensão do funcionamento do mercado político. Seu argumento básico é que, seja no mercado, seja na política, os indivíduos comportam-seda mesma maneira, são maximizadores do interesse próprio, como prevê o individualismo metodológico. Considerando o exposto, é um erro supor que as políticas públicas são conduzidas por motivações alheias ao interesse pessoal daqueles envolvidos, sendo eles os políticos, os burocratas e os lobistas, em nome do interesse público. (SALGADO, 2003).

Segundo Williamson (2005), a AED possibilita uma melhor compreensão da organização econômica e tende a evitar erros relativos às políticas públicas. Conforme Gico Júnior. (2012), a AED pode contribuir inclusive para a explicação da própria razão da existência de uma determinada norma.

De acordo com a abordagem da Escolha Pública, o político, sobretudo em períodos eleitorais, busca conquistar os votos dos eleitores, desconsiderando, muitas vezes, os limites impostos pela escassez de recursos. Surge assim uma armadilha, a externalidade do Estado: a corrupção, que leva políticos a utilizarem os bens públicos para atingir seus fins privados, além da burocracia, por exemplo. Por outro lado, o Estado, pode corrigir falhas de mercado, que geram externalidades negativas, e conseguir assim melhorias de bem-estar social.

Ainda conforme a AED, externalidades negativas são originadas quando os Agentes Econômicos realizam ações que levam em consideração somente os benefícios e os custos privados, e não os custos e benefícios sociais, como no exemplo do idoso que foi beneficiado por uma decisão judicial no caso do aluguel. O benefício privado corresponde somente ao benefício do indivíduo que consome o bem ou serviço, já o benefício social leva em consideração o impacto desse consumo para todos os indivíduos da sociedade (ANDRADE, 2004).

Quando o benefício social é maior do que o benefício privado, a externalidade é definida como positiva. A externalidade negativa, por sua vez, é definida quando os custos privados, não são totalmente internalizados e esses custos, então, são distribuídos e absorvidos pela sociedade. Sob essa perspectiva, a degradação ambiental é um tipo de externalidade negativa na medida em que, o subproduto produzido pela atividade econômica, ao ser consumido pela sociedade de forma involuntária, provoca a deterioração de fatores de produção dos demais agentes econômicos e a perda de bem-estar dos indivíduos, devido aos danos ambientais gerados. (SOARES; PORTO, 2007; FERREIRA; ORTIZ, 2004)

Segundo Coase (1960) qualquer externalidade pode ser vista como decorrência de direitos de propriedade incompletos. Por exemplo, se o ar fosse propriedade privada, o proprietário poderia cobrar dos poluidores o seu "uso", fazendo com que ele interiorizasse os custos sociais da poluição, e assim não haveria externalidades. Contudo os direitos de propriedade são difíceis de monitorar e de impor, dessa forma, com direitos de propriedade mal definidos, o mercado funciona mal (MCMILLAN, 2004). Nessa perspectiva, ainda conforme Coase (1960) os custos sociais resultam da ausência de direitos de propriedade bem definidos, mas também devido à insegurança jurídica e à corrupção, por exemplo.

Como reconheceu Pigou (1932), o primeiro a propor taxas para corrigir externalidades de Mercado, o Estado é o agente capaz de assumir o papel de atribuir os custos sociais e equilibrar os prejuízos à sociedade, recorrendo à criação de um imposto para a correção das externalidades negativas e o pagamento de um subsídio como compensação para os efeitos externos positivos (PIGOU, 1932). Contudo, existem dificuldades em determinar o imposto adequado, uma vez que, o acesso a todos os dados necessários para uma decisão acertada nem sempre é possível. Além disso, se os impostos forem estabelecidos em níveis errados, não vão solucionar as externalidades, e podem até agravar mais a situação. (MCMILLAN, 2004)

Sobre essa posição, Coase ponderou que apesar da regulação governamental direta não necessariamente melhore os resultados, em situações onde estão envolvidas muitas pessoas, e consequentemente os custos de uma solução através do mercado ou da firma forem muito altos, não há razão para não sustentar que, a aludida regulação administrativa pelo governo não levará a melhoria de desempenho. (COASE, 2008).

Considerando, portanto, que externalidades podem ser tratadas com regras definidas pelo governo, obrigando as pessoas a se comportarem de maneira a mitigar seus efeitos sobre os outros, a tributação e a regulação são soluções, de cima para baixo, apresentadas para resolver a questão das externalidades (MCMILLAN, 2004). As falhas de mercado, provocadas pelas externalidades, e questões como a assimetria de informação e a insuficiente provisão de bens públicos, são apresentadas como justificativas para a atuação regulatória do Estado (ANDRADE, 2004). Contudo, o multiplicador fiscal no Brasil é muito baixo, o que mostra o pouco retorno para a sociedade. Em 2017, pelo sexto ano consecutivo, o Brasil foi o país com pior retorno à população nas esferas federal, estadual e municipal, quando comparado aos 30 países que possuem as maiores cargas tributárias do mundo, em relação às áreas de saúde, educação e segurança (INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO, 2017).

A preocupação da AED não reside nos interesses do Estado em si, mas sim em analisar os incentivos criados pelas normas (CARVALHO, 2012). Nesse sentido, o simples fato de uma medida redistribuir ou não riqueza, não se mostra suficiente para caracterizá-la como moralmente boa ou ruim, muito menos como socialmente desejável, sendo necessário identificar e ponderar suas consequências para todos os grupos afetados (ARAÚJO JÚNIOR.; SHIKIDA, 2012).

AAED parte do pressuposto que não existe justificativa ética ou moral para que qualquer regra seja implementada para gerar desperdícios. Assim, em um mundo onde os recursos são escassos e as necessidades humanas potencialmente ilimitadas, toda regra que gera desperdícios é ineficiente e injusta (GICO JÚNIOR., 2012).

AAED pode auxiliar na descoberta do que realmente obteremos com uma dada política pública (prognose) e o que estamos abrindo mão para alcançar aquele resultado (custo de oportunidade). Com esse conhecimento, é possível realizar uma análise de custo-benefício e se tomar decisões socialmente desejáveis (ARAÚJO JÚNIOR.; SHIKIDA, 2012).

Em suma, segundo Saddi (2012) é importante destacar as seguintes premissas que norteiam o movimento da AED: Existe maximização racional das necessidades humanas; Os indivíduos obedecem a incentivos para conseguir balizar o seu comportamento racional, e; Regras legais podem ser avaliadas com base na eficiência de sua aplicação, com a consequente máxima de que, prescrições normativas devem promover a eficiência do sistema social. Através do exposto nessa seção, apresentamos a AED como uma abordagem pertinente à avaliação de políticas públicas, sendo um dos maiores benefícios apresentados, objetivar a melhoria do bem-estar social através da defesa de políticas públicas eficientes.

A COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS (CFEM)

O caráter exaurível dos recursos minerais é um ponto importante da atividade mineradora. Segundo Tilton (2004), os *royalties* sobre mineração, devem ser pagos em decorrência de recursos minerais não serem renováveis, assim, os minérios estão sujeitos a um custo de oportunidade, pois a sua extração compromete a geração de rendas futuras.

Devido ao esgotamento dos recursos minerais, Thomé (2009) afirma que municípios que não diversifiquem sua economia, podem sofrer impactos socioeconômicos profundos, decorrentes do encerramento das atividades de mineração em seus territórios. Nesse sentido a Constituição da República oferece instrumentos adequados para que o Poder Público promova os investimentos necessários para impedir ou diminuir os impactos socioeconômicos e ambientais que serão gerados após o encerramento de atividades minerárias. Conforme o autor, o objetivo do repasse de percentuais consideráveis da CFEM aos Estados e Municípios não é, simplesmente, participá-los economicamente, mas, sobretudo, compensá-los pelos impactos ambientais e socioeconômicos advindos da exploração mineral, em seus territórios, e, posteriormente, do inevitável esgotamento da mina. Desta forma, os Estados e, principalmente, os Municípios, devem aplicar os recursos advindos da CFEM na recuperação do meio ambiente, no desenvolvimento da infraestrutura da cidade e na atração de novosinvestimentos e atividades, com o objetivo de diversificação de sua economia, minimizando assim a dependência local em relação à atividade mineradora (THOMÉ, 2009).

A CFEM é um *royalty* mineral pago como contraprestação devida aos Municípios pela utilização econômica dos recursos minerais em seus respectivos territórios. Está prevista no art. 20, § 1º, da Constituição Federal de 1988, que assegura, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de recursos minerais no respectivo território ou compensação financeira por essa exploração. O Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) é o órgão encarregado da normatização e da fiscalização sobre a arrecadação da CFEM. O Art. 13º, § 1º do Decreto 01/1991[4], estabelece que 12% dos recursos oriundos da CFEM sejam destinados à União (DNPM 9,8%, IBAMA[5] 0,2%, MCT/FNDCT[6] 2%), 23% ao Estado ou Distrito Federal, no qual tenha ocorrido extração do bem mineral, e 65% ao Município produtor, sendo que caso a extração abranja mais de um município a distribuição da CFEM deverá ser proporcional à produção efetivamente ocorrida em cada um deles.

[4] Com a promulgação da Lei 13.540, de 18 de dezembro de 2017, ocorreram pequenas alterações na forma de distribuição e nas alíquotas aplicadas sobre o faturamento líquido que variam de acordo com a substância mineral da CFEM.

[5] Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.

[6] Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação / Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

Os valores referentes à CFEM são calculados através das alíquotas aplicadas sobre o faturamento líquido, aquele obtido após dedução dos tributos (ICMS, PIS e COFINS) que incidem na comercialização e nas despesas com transporte e seguro. Esses valores apresentam alíquotas diferenciadas por substância, de acordo com o Art. 2º § 1º da Lei nº 8.001/1990, as alíquotas que incidem sobre a base de cálculo da CFEM são de 3% para: minério de alumínio, manganês, sal-gema e potássio; 2% para: ferro, fertilizante, carvão e demais substâncias minerais; 1% para: ouro, quando extraído por empresa mineradora; e 0,2% para: pedras preciosas, pedras coradas lapidáveis, carbonatos e metais nobres.

Segundo a Agência Nacional de Mineração (ANM)[7], em 2018 foram arrecadados pouco mais de R$ 3 bilhões em CFEM no Brasil e o Estado de Minas Gerais foi responsável por 43,20% dessa arrecadação, o que corresponde a mais de R$ 1,3 bilhão, sendo destinados aos municípios do estado aproximadamente R$ 761 milhões.

O estado de Minas Gerais historicamente ocupa uma posição de destaque na extração mineral brasileira. Em 2018 a atividade mineradora estava presente em 56,27% dos municípios de Minas Gerais, sendo que dos 10 maiores municípios arrecadadores do Brasil, 7 estão localizados no estado. (IBRAN, 2018).

Sobre a destinação dos recursos oriundos da CFEM, o Art. 26 do Decreto 01/1991 determina, apenas, que os recursos gerados através da CFEM, não podem ser utilizados para pagamento de dívidas ou no quadro permanente de pessoal da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. No entanto, o DNPM recomenda que esses recursos sejam aplicados em projetos que se revertam direta ou indiretamente, em benefícios para a comunidade local, na forma de melhoria da infraestrutura, da qualidade ambiental, da saúde e da educação.

Sendo os volumes de recursos direcionados aos municípios, através da CFEM, significativos, é importante que haja um olhar crítico sobre os retornos que são gerados para a sociedade, através da sua aplicação em políticas públicas.

EFICIÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A avaliação da eficiência de políticas públicas não é um assunto novo, diversos são os focos, metodologias e objetivos presentes na literatura. Considerando a aplicação de modelos de Análise Envoltória de Dados (DEA), Silva e Queiroz (2018) apresentam a análise da eficiência dos municípios do estado do Rio Grande do Norte na aplicação de seus recursos na saúde pública, no período de 2004 e 2008, utilizando métodos DEA. Entre os resultados, do estudo, foi constatado que os municípios ineficientes: efetuaram maiores despesas; obtiveram baixos níveis de rentabilidade na utilização dos recursos e na qualidade dos serviços em saúde; e que, o perfil do gestor e as características do município, afetam a eficiência na gestão pública.

Para avaliar a eficiência em educação e saúde de municípios brasileiros nos anos de 2005 a 2009, Godoy (2014) utilizou a análise envoltória de dados (DEA), tendo como produtos os índices IFDM-educação e IFDM-Saúde, que agregam diversos indicadores relevantes nas suas dimensões, cujos resultados são decorrentes de ações da gestão municipal. Esse estudo buscou traçar um comparativo entre as distintas realidades dos municípios brasileiros, estimando os escores de eficiência das gestões municipais no provimento de serviços públicos em educação e saúde e, procurou também identificaros fatores que, possivelmente, explicam os níveis desses escores, cujo PIB *per capita* mostrou-se um importante determinante do escore de eficiência estimado.

Para analisar a relação dos investimentos realizados nas áreas de educação e saúde com o Índice IPARDES de Desenvolvimento Municipal (IPDM) nos municípios do Estado do Paraná, Ternoski *et al*. (2017) realizaram um estudo bibliográfico e documental com característica quantitativa em relação ao problema. A amostra utilizada compreendeu 282 municípios paranaenses no período de 2000 a 2012. O estudo demonstrou que as variáveis analisadas possuem correlação positiva e significativa com o IPDM, o que sugere a existência de uma associação entre os gastos sociais e o indicador de desenvolvimento social. O exame da relação de causalidade entre as variáveis, foi realizado através da técnica estatística de análise de regressão com dados em painel, por meio do modelo de efeitos fixos. Os achados indicaram que as aplicações de recursos nas áreas de educação e saúde influenciam significativamente o IPDM ($p < 0,01$).

Com foco na avaliação da eficiência dos gastos públicos com educação, Santos, Freitas e Flach (2015), desenvolveram um estudo cujo objetivo foi verificar os fatores que afetam o nível de eficiência na aplicação dos recursos públicos em educação básica dos municípios de Santa Catarina. Para isso, eles construíram um *ranking* de eficiência de tais municípios, utilizando DEA-VRS com orientação a *output*. Os resultados encontrados, indicam que a escala de eficiência não possui correlação com gasto per capita com educação e cultura dos municípios, o que pode sinalizar que gastar mais com essa função não torna, obrigatoriamente, o município eficiente.

[7] Disponível em: <https://sistemas.dnpm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/distribuicao_cfem_muni.aspx?ano=2018&uf=MG>

Nascimento, Costa e Olher. (2015), considerando que a educação pública é fator importante para amenizar as disparidades socioeconômicas e promover o desenvolvimento local, realizam um estudo que buscou analisar a eficiência na alocação de gastos públicos nos 142 municípios da Zona da Mata mineira por meio da DEA. No estudo, foram utilizados como variáveis o PIB *per capita*, os gastos com educação *per capita e* o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) da dimensão educação. Com base nos resultados do modelo DEA, apenas 13 municípios foram classificados como eficientes. Os autores sugerem, com base nos resultados, a revisão das práticas de gestão dos municípios considerados ineficientes, no intuito de aperfeiçoar os métodos alocativos adotados para que haja melhor aproveitamento dos recursos e melhor provimento da educação pública nesses municípios.

Com o objetivo de mensurar a eficiência pública municipal através da relação entre despesas com funções de governo e receitas tributárias próprias, Borges *et al*. (2014), utilizam dados municipais obtidos da base Finanças Brasil (FINBRA), que compreendem informações relativas aos exercícios 2004 a 2010 de 689 municípios. Os dados são tratados por DEA e a hipótese delineada prevê a mensuração a partir da relação ótima entre despesas e receitas. Os resultados indicam que a eficiência pública municipal pode ser mensurada e definida por meio de indicadores contábeis e financeiros resultantes da gestão de recursos. Os autores recomendam a revalidação da pesquisa, utilizando-se outro conjunto de indicadores, bem como a utilização de outros métodos não utilizados no trabalho.

Como é possível observar, várias são as abordagens utilizadas na busca pela avaliação da eficiência da aplicação de recursos públicos com o objetivo de promover melhorias do bem-estar social, e não existe um consenso se gastos públicos são, ou não, eficientes nessa promoção. Tal fato, se apresenta como mais um incentivo para o desenvolvimento de estudo sobre o tema.

AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA DA CFEM

Enríquez (2007) faz um alerta para o fato de que, na maioria dos grandes municípios mineradores, os recursos da CFEM entram no caixa da prefeitura e são diluídos nas despesas correntes, não desenvolvendo oportunidades de geração de emprego e renda que poderiam amenizar os efeitos da pobreza e da dependência excessiva da mineração. Esta constatação demonstra que, os efeitos subjacentes resultantes não aderem aos objetivos propostos.

Com o foco na avaliação da eficiência da utilização dos recursos advindos da CFEM, Gomes *et al.* (2015) fazem a análise da eficiência dos municípios mineradores da região Norte do Brasil referente à aplicação incremental da CFEM, no ano de 2010. Para isso, empregam a DEAno cálculo da eficiência relativa de municípios mineradores e não-mineradores, com a utilização de indicadores econômicos, educacionais, de saneamento e saúde pública como *inputs* e *outputs*. Os resultados obtidos demonstram que a medida da eficiência dos municípios mineradores é superior as obtidas pelos não-mineradores. Isso quer dizer que, os municípios que contam com incrementos orçamentários (CFEM) apresentam escores médios de eficiência, da aplicação de seus recursos, superiores àqueles que não recebem.

Cerqueira, Rezende e Santos (2017), por sua vez, demonstraram o efeito da CFEM sobre o desenvolvimento dos municípios baianos, particularmente sobre a educação, por meio da DEA. Com o objetivo de demonstrar o investimento eficiente dos recursos advindos da CFEM utilizando uma amostra de 93 municípios, no período de 2009 a 2011. Foram utilizados dados do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) e do Ministério de Minas e Energia, sendo constatado que a alocação eficiente da CFEM não se relaciona diretamente com seu volume e conclui ainda que a mineração gera empregos direta e indiretamente e tende a fomentar o desenvolvimento dos municípios baianos mediante a CFEM.

Com ênfase na educação, Rodrigues e Teixeira (2017) analisaram os determinantes da (in)eficiência do gasto público em educação dos 20 municípios que são os maiores beneficiários da CFEM de Minas Gerais, adotando um modelo de DEA. Os resultados obtidos apuram que no ano de 2013, 85% dos municípios, que foram avaliados são, forte ou moderadamente, ineficientes. Apresentando ainda, que o grau de dependência das receitas municipais em relação à CFEM, o porte populacional dos municípios e a escolaridade das mães dos alunos, têm efeitos significativos sobre esses resultados.

Dentro da análise dos impactos provocados pela CFEM, Rodrigues, Moreira e Colares (2016) analisaram, por meio de indicadores sociais, se a aplicação dos *royalties* da mineração (CFEM) tem impactado positivamente o desenvolvimento dos municípios mineiros. Para tanto, foram utilizas informações sobre a população municipal e o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), além de técnicas de regressão linear e análise de *clusters*. Os resultados indicam que o aumento da dependência dos royalties da mineração implica na redução do desenvolvimento humano dos municípios de base mineral, demonstrando a necessidade de que os recursos sejam geridos de forma mais eficiente, sendo priorizados os projetos que estimulem a diversificação econômica dos municípios.

Os estudos citados aqui têm como objetos de avaliação municípios mineradores. É possível perceber que a utilização da CFEM, é na maioria dos casos, ineficiente. Quando utilizamos a ótica da AED sob esses resultados, temos fortes indícios para concluir que a CFEM não cumpre seu papel compensatório, uma vez que, os recursos gerados por ela aos municípios não se refletem em melhorias de bem-estar social.

MATERIAIS E MÉTODOS

UNIDADES DE ANÁLISE

Para proceder a análise proposta foram utilizados dados secundários para uma amostra definida de 54 municípios do estado de Minas Gerais, sendo estes classificados entre municípios mineradores e não-mineradores.

O conjunto de municípios mineradores foi composto por aqueles que apresentaram uma arrecadação anual da CFEM superior à R$ 1Milhão, totalizando 27 municípios. Para a seleção dos municípios não-mineradores, utilizou-se o critério de $\max \beta < \alpha > \min \beta$[8]. Onde β representa um conjunto de indicadores (i, receita total; ii, despesa total; iii; população estimada 2018*; e iv, receita líquida per capita); $\min \beta$ e $\max \beta$ é o valor mínimo e máximo do indicador dos municípios relacionados na primeira seleção, e α representa o valor do município que não arrecada CFEM, totalizando 55 municípios, dos municípios que não recebem CFEM selecionados foram sorteados aleatoriamente 27 municípios para a amostra, totalizando assim 54 municípios em análise. Contudo, devido à indisponibilidade de informações para alguns municípios sobre a variável de receita corrente líquida (RCL), na aplicação no modelo DEA, foram considerados 21 municípios mineradores e 23 municípios não mineradores.

VARIÁVEIS E FONTES DE DADOS

As variáveis utilizadas na análise proposta foram:

- CFEM *per capita* por município Minerador, valor médio no período de 2015, 2016 e 2017. Disponíveis no *site* do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM);
- Receita Corrente Líquida (RCL) *per capita* municipal, valor médio no período de 2015, 2016e 2017, calculado com base nos dados, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)[9].
- Gastos com saúde, educação, saneamento, habitação e meio ambiente, valor médio no período de 2015, 2016 e 2017, por município. Disponíveis no *site* da Fundação João Pinheiro (FJP).
- Índices Mineiros de Responsabilidade Social de 2016[10], por município, nas dimensões: saúde (IMRS-saúde); educação (IMRS-educação); e, saneamento, habitação e meio ambiente (IMRS- saneamento, habitação e meio ambiente). Disponíveis no *site* da Fundação João Pinheiro (FJP);

PROCEDIMENTOS PARA ANÁLISE DE DADOS

Para proceder a avaliação do desempenho do grupo de municípios mineradores em relação a aplicação da CFEM, verificou-se inicialmente se as médias, das variáveis em análise, são maiores no grupo de municípios mineradores em comparação as médias obtidas para o grupo de municípios não- mineradores. Com essa finalidade foram realizados testes de hipótese através do programa estatístico Minitab 18®.

[8] IBGE (2018). Estimativas da População. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.htm>l. Acesso em 14 jan. 2019.
[9] Disponível no site <www.comparabrasil.br>. Acesso em 10 fev. 2019.
[10] Foram calculados com base na média simples dos indicadores adotados, referentes aos anos de 2015, 2016 e 2017 (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018)

Para aferição da significância das diferenças das médias das variáveis, individualmente analisadas, aplicou-se a técnica estatística do Teste T para duas amostras (*2-Samples T Test*), sendo o pressuposto de normalidade aceito devido ao uso de 15 ou mais elementos. No Minitab 18®, o teste de hipótese lida tanto com amostras com variâncias iguais ou diferentes, não sendo necessárias intervenções nesse sentido. Para verificar se os municípios mineradores possuem médias maiores para as variáveis em análise, recorreu-se a testes unilaterais, com nível de significância de 5% (α=0,05).

$$H_0: \overline{x}_1 \leq \overline{x}_2$$

$$H_1: \overline{x}_1 > \overline{x}_2$$

Em que $\overline{x}_1$ é a média correspondente aos municípios mineradores e $\overline{x}_2$ é a média correspondente aos municípios não-mineradores.

Para avaliação da eficiência dos gastos municipais em saúde, educação e saneamento, habitação e meio ambiente, é adotado o modelo DEA com rendimentos variáveis à escala de Banker, Charnes e Cooper (1984) orientado pelos *outputs*. São consideradas como *outputs* as dimensões de saúde, educação e saneamento, habitação e meio ambiente do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), representando medidas de bem-estar social. Como *inputs* são adotados os respectivos gastos *per capita* municipais, com saúde, educação, saneamento, habitação e meio ambiente, e como variável ambiental é utilizada a Receita Corrente Líquida (RCL) *per capita*[11].

Os modelos DEA, compreendem métodos de análise de eficiência, desenvolvidos com base no modelo de fronteira inicialmente apresentado por Farrel (1957), baseados em programação matemática, então designados por métodos de análise não-paramétricos (os dados não precisam se enquadrar a nenhuma família de distribuição de probabilidade) para análise de eficiência. Os modelos DEA comparam cada unidade produtiva "Unidades que Tomam Decisões" (*Decision Making Units* – DMU), que realizam tarefas similares com diferentes recursos (*inputs*) e produção (*outputs*), com as demais DMUs, para calcular a medida de eficiência relativa de cada DMU, e podem ser orientados pelos *outputs* (privilegiando aumentos na produção) ou pelos *inputs* (privilegiando a redução de insumos).

Na análise de eficiência proposta neste estudo, foi utilizado o modelo de rendimentos variáveis à escala de Banker, Charnes e Cooper (1984) orientado pelos *outputs*. Este modelo foi escolhido por considerar que nem todas as DMU operam em sua escala ótima, ou seja, considera a existência de retornos de escala variáveis e a orientação pelo *output*, refere-se a visão de maximizar os *outputs* (IMRS) sem alterar os *inputs* (Gastos). Que pose ser representado pelo seguinte Problema de Programação Linear:

$$\max \theta_0$$

Sujeito a,

$$\sum_{j=1}^{n} \lambda X_{kj} \theta \leq X_{k0}$$

$$\sum_{j=1}^{n} \lambda Y_{ij} \geq \theta_0 Y_{i0}$$

$$\sum_{j=1}^{n} \lambda_j = 1$$

$$\lambda_j \geq 0, \forall j$$

Em que, a eficiência é dada por $1/\theta_0$; e varia entre 0 e 1; X_{kj} representa o *input k* da DMU_j; Y_{ij} representa o *output i* da DMU_j; λ_j é a combinação ponderada de desempenho de todas DMUs, em que para cada *input,* a combinação ponderada de inputs não excede a combinação de inputs da DMU_0; e $\Sigma^n_{j=1} \lambda_j = 1$ é uma restrição.

11 Em muitas situações, a análise depara-se com a existência de variáveis que são importantes e que não são caracterizadas como insumos ou produtos e que não são controláveis. As Variáveis ambientais são parâmetros exógenos às unidades produtivas compreendidas na análise (CASA CIVIL PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2018). A RCL foi utilizada como variável *proxy* para medida de riqueza do município, uma vez que, não estão disponíveis os resultados do PIB municipal para o ano de 2017.

O cálculo do modelo DEA, para análise da eficiência comparativa da aplicação de recursos entre municípios mineradores e não-mineradores, foi realizado pelo programa *DEAP* Versão 2.1[12] (COELLI, 1996).

RESULTADOS

Inicialmente foram realizados testes de hipótese unilaterais para verificar se, as médias dos municípios mineradores ($\bar{x}_1$) são maiores que as médias dos municípios não-mineradores ($\bar{x}_2$), para as variáveis referentes aos valores da RCL *per capita* e aos gastos *per capita* com saúde, educação e saneamento, habitação e meio ambiente, e, ainda, para as dimensões abordadas do IMRS.

Os resultados apresentados na tabela 1, indicam que para as variáveis, RCL, gastos per capita com saúde e educação, e IMRS-saneamento, habitação e meio ambiente, as médias dos municípios mineradores são significativamente maiores que as médias dos municípios não-mineradores, a um nível de significância de 5%. Tal resultado, está de acordo com o esperado, uma vez que, como estes municípios possuem, em média, maiores RCL, é esperado que tenham uma maior disponibilidade de verba para destinar à saúde, educação, saneamento, habitação e meio ambiente.

Tabela 1 – Resultado do Teste t para a média de duas amostras ($\alpha = 0,05$)

Variáveis	*p*-valor	Diferença das médias
RCL *per capita*	0,001	1.353,60
Gastos com saúde *per capita*	0,002	254,60
Gastos com educação *per capita*	0,016	180,37
Gastos com saneamento, habitação e meio ambiente	0,200	28,30
IMRS-saúde	0,166	0,0145
IMRS-educação	0,214	0,0104
IMRS- saneamento, habitação e meio ambiente	0,006	0,0785

Fonte: Resultados da pesquisa.

Para as variáveis gastos com saneamento, habitação e meio ambiente, IMRS–saúde e IMRS- educação, os resultados encontrados, por sua vez, indicam que não podemos afirmar que as médias dos municípios mineradores são significativamente maiores que as médias dos municípios não-mineradores, a um nível de significância de 5%. Tal resultado indica que, apesar dos municípios possuírem, em média, RCL maiores, os recursos adicionais gerados pela CFEM, não se refletem em melhores níveis de bem- estar social nas dimensões saúde e educação, nem em maiores gastos com saneamento, habitação e meio ambiente. Esses resultados podem ser consequência da ineficiência, dos gestores municipais, na aplicação dos recursos.

Os resultados obtidos pela análise comparativa da eficiência dos municípios, apresentados na tabela 2, indicam que na dimensão saúde, considerando o conjunto total de municípios, 11,36% dos municípios não-mineradores e 2,27% dos municípios mineradores são considerados eficientes. A maior proporção de municípios não-mineradores considerados eficientes, apoia a suposição de que o maior volume de recursos, promovidos pela CFEM, são aplicados de forma ineficiente, não promovendo, dessa forma, ganhos de bem-estar social no quesito saúde, ou seja, melhores IMRS-saúde.

[12] Data Envelopment Analysis (computer) Program, desenvolvido por Tim Coeli (Centre for Efficiency and Productivity Analysis – CEPA, Department of Econometrics, University of New England, Australia)

Na dimensão educação, apenas 2,27% dos municípios não-mineradores e mineradores são eficientes, o que alerta para o fato do conjunto de municípios analisados apresentar baixa eficiência no que se refere à educação. Por sua vez, a comparação entre o desempenho de municípios mineradores e não-mineradores, no critério educação, também permite considerar que, por possuírem maior disponibilidade de recursos, municípios mineradores deveriam apresentar melhores resultados no IMRS-educação.

Tabela 2. Municípios considerados eficientes pelo modelo DEA

Indicadores	Municípios	Unidades Eficientes	Eficiência Média da Amostra	Mínimo	Máximo
Saúde	Mineradores	1	0,907	0,795	1,000
	Não mineradores	5	0,911	0,741	1,000
Educação	Mineradores	1	0,830	0,653	1,000
	Não mineradores	1	0,771	0,726	1,000
Saneamento, habitação e meio ambiente	Mineradores	5	0,831	0,568	1,000
	Não mineradores	3	0,770	0,239	1,000

Fonte: Resultados da pesquisa

Por fim, a análise da dimensão saneamento, habitação e meio ambiente, demonstra que, neste atributo, os municípios mineradores apresentam melhores resultados que os municípios não- mineradores, mesmo com gastos, em média, menores. Sendo 11,36% dos municípios mineradores e 6,81% dos municípios não-mineradores considerados eficientes. Tal resultado pode estar associado ao fato da atividade mineradora, além do pagamento da CFEM, também está obrigado a realizar "compensações socioambientais" que fazem parte das obrigações exigidas pelos órgãos ambientais licenciadores (IBAMA e Secretárias Estaduais de Meio Ambiente). No licenciamento ambiental, o termo compensação é vinculado a ações ou projetos que são obrigação da empresa mineradora e que têm como propósito reduzir os impactos e alterações, seja no meio ambiente, seja nas condições sociais, econômicas e ambientais que impactam a vida das pessoas e comunidades (INESC, 2019). Esse ponto, reforça a interpretação dada para os resultados obtidos para as dimensões saúde e educação.

CONCLUSÕES

A atividade mineradora no Brasil, em especial no Estado de Minas Gerais, tem, inerente, características que a tornam mocinha e vilão da mesma história. Desde os tempos de colônia, a atividade mineradora é promotora de desenvolvimento e enriquecimento, assim como é também reconhecidamente causadora de mazelas ambientais e humanas.

Nossa legislação, com o intuito de minimizar os impactos provocados pela exploração mineral, criou a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), cujo DNPM, orienta que seja aplicada em projetos que, direta ou indiretamente, revertam em prol da comunidade local, na forma de melhoria da infraestrutura, da qualidade ambiental, da saúde e da educação (DNPM, 2016).

Considerando a perspectivas da Análise Econômica do Direito, que pressupõe que não existe justificativa ética ou moral para que qualquer regra seja implementada para gerar desperdícios. Tendo em vista que recursos são escassos e as necessidades humanas potencialmente ilimitadas, toda regra que gera desperdícios é ineficiente e injusta (GICO JÚNIOR., 2012). O presente estudo efetuou uma avaliação sobre a eficácia e eficiência da CFEM como promotora de melhorias no bem-estar social. É possível concluir que a utilização da CFEM é ineficiente. Sob a ótica da AED esses resultados indicam fortemente que a CFEM não cumpre seu papel compensatório, uma vez que, os recursos gerados por ela aos municípios não se refletem em melhorias de bem-estar social.

Foram consideradas como medidas de bem-estar social as dimensões de saúde, educação, e saneamento, habitação e meio ambiente, do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) da Fundação João Pinheiro. Para complementar a análise considerou-se também informações com valores *per capita* da RCL e *d*os gastos municipais em cada uma das dimensões.

Os resultados dos testes de hipótese para as médias das variáveis, apresentados na tabela 1, demonstram que os municípios mineradores possuem médias maiores para a maioria das variáveis, exceto para os gastos com saneamento, habitação e meio ambiente, para o IMRS-saúde e para o IMRS- educação.

O fato de municípios mineradores apresentarem médias maiores é esperado, uma vez que, a atividade mineradora gera um aumento da atividade econômica local, possibilitando que os municípios tenham receitas maiores e com isso maior disponibilidade de dinheiro para gastos. Contudo, a não confirmação de médias maiores para os IMRS-saúde e IMRS-educação, podem indicar que ocorra ineficiência na utilização dos recursos.

A aplicação da DEA indica que, de uma forma geral, os municípios que compõem a amostra avaliada, são ineficientes. Essa ineficiência se refere aos resultados dos gastos realizados e da RCL, com relação aos valores dos IMRS para cada dimensão. A baixa proporção de municípios eficientes ocorre, tanto no grupo de municípios mineradores, quanto não mineradores. A dimensão em que mais municípios mineradores foram considerados eficientes foi a de saneamento, habitação e meio ambiente, o que corrobora com o fato da média dos IMRS-saneamento, habitação e meio ambiente ser maiorpara os municípios mineradores, assim como os gastos relacionados a esta dimensão.

Os resultados encontrados sinalizam que a CFEM, não é eficaz no papel de promotora de melhorias do bem-estar social das populações de municípios mineradores, assim como, apontam para a existência de ineficiência na aplicação de recursos da CFEM, indicando que não são adequadamente utilizados pelas administrações municipais no intuito de gerar melhorias no bem-estar social. Tal fato pode estar ligado ao mau uso ou desvios desses recursos para outros fins, o que indica a necessidade de uma gestão que se atente para o problema e estabelece a aplicação eficiente e eficaz dos recursos gerados pela CFEM, cumprindo seu papel compensatório.

Outro ponto que pode ser levantado sobre esse tema, é a existência de ineficiências na própria administração pública, uma vez que a maioria dos municípios é classificada abaixo da linha de eficiência no modelo DEA. O que pode ocorrer devido à estrutura extremamente burocrática da gestão pública, com processos de decisão muito lentos, engessados e muitas vezes ineficientes, por não abarcarem características locais.

Sugerem-se novas pesquisas dedicadas ao aprofundamento da questão da eficiência de políticas públicas. Ainda sob a perspectiva da Análise Econômica do Direito, outros trabalhos poderão ser realizados com a utilização de ferramentas econométricas que poderão avaliar com mais precisão a aplicação de recursos públicos, nomeadamente a CFEM em municípios mineradores mineiros.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, E. C. Externalidades. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro (Org). **Economia do Setor Público**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 16-33.

ARAÚJO JÚNIOR., A. F.; SHIKIDA, C. D. Microeconomia. *In*: TIMM, Luciano Benetti (org.). **Direito e Economia no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2012. cap. 2, p.34-74.

BANKER, R.D; CHARNES, A; COOPER, W.W. Some Models for Estimating Technical and Scale Inefficiencies in Data Envelopment Analysis. **Management Science**, 1984.

BORGES, E. F. *et al*. Utilização da Análise Envoltória de Dados para Mensuração da Eficiência Municipal a partir da Gestão das Receitas Próprias e das Funções de Governo. **Revista Contabilidade e Controladoria**, v. 6, n. 3, 2014.

BUCHANAN, J., TULLOCK, G. The Calculus of Consent. Ann Arbor, University of Michigan Press, 1962.

CARVALHO, C. Análise econômica da tributação**. Direito e economia no Brasil. São Paulo**: Atlas, p. 246-264, 2012.

CASA CIVIL PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Análise da Eficiência. *In*: CASA CIVIL PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (Brasil). **Avaliação de Políticas Públicas**: Guia prático de análise *expost*. Brasília: Presidência da República, 2018. v. 2, cap. 11, p. 273-292. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34504&Itemid=433>. Acesso em: 9 mar. 2019.

CERQUEIRA, J. S.; REZENDE, A. A.; SANTOS, C. E. R. Os Efeitos dos Royalties da Mineração sobre a Promoção do Desenvolvimento Econômico dos Municípios Baianos: Uma Análise do Período de 2009 a 2011 por meio da Abordagem DEA. **RACE: Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, v. 16, n. 2, p. 603-632, 2017.

COASE, R. O Problema do Custo Social. The Latin American and Caribbean journal of legal studies, v. 3, n. 1, p. 9, 2009.

COELLI, T. A guide to DEAP version 2.1: a data envelopment analysis (computer) program. **Centre for Efficiency and Productivity Analysis, University of New England, Australia,**1996.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL - DNPM. Maiores arrecadadores da CFEM: Ano 2016**.** Disponível em: <https://sistemas.dnpm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/cfem/maiores_arrecadadores.aspx>. Acesso em: 08 jan. 2019.

. Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais. Disponível em: <https://www.dnpm-pe.gov.br/Legisla/Cfem.php>. Acesso em: 11 jan. 2019 DOWNS, A. An economic theory of democracy. New York: Harper &Row, 1957.

ENRÍQUEZ, M. A. R. S. Desafio da Governança: a Utilização da CFEM pelos Municípios Mineradores do Brasil. **Brasil Mineral**, São Paulo, v. 268, p. 98-109, 2007.

FARREL, M. J. The measurement of productive efficiency. **Journal of the Royal Statistical Society Series a-General**, v. 120, n. 3, p. 253-290, 1957.

FERREIRA, S. F.; ORTIZ, R. A. O papel do governo na preservação do meio ambiente. *In*: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro (Org.). **Economia do setor público**. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 34- 46. 2004.

FERREIRA, B. C; QUEIROZ, B. P.; GONÇALVES, E.N. Análise Econômica do Direito e o *Compliance* Empresarial: Apreciação jurídico-econômica dos programas de conformidade e dos custos de prevenção. **Economic Analysis of Law Review**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 259-276, 2018.

FRIEDMAN, D. D**. Law's order: what economics has to do with law and why it matters**. Princeton University Press, 2000.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (Minas Gerais). **O Índice Mineiro de Responsabilidade Social – IMRS**. Minas Gerais, 2018. Disponível em: http://imrs.fjp.mg.gov.br/Home/IMRS. Acesso em: 8 jan. 2019.

GAROUPA, N.; GINSBURG, T. Análise econômica e direito comparado. **Direito e Economia no Brasil**, v. 2, p. 139-157, 2012.

GICO JÚNIOR., I. T. Introdução ao Direito e Economia. *In*: TIMM, Luciano Benetti (org.). **Direito e Economia no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2012. cap. 1, p. 2-33.

GODOY, D. V. Eficiência na gestão pública municipal em educação e saúde. **XIX Prêmio Tesouro Nacional – 2014**. Brasília: ESAF, 2014. Economia no setor público.

GOMES, S. C.; CHAVES, T. A.; NEGRÃO, K. R. M.; CABRAL, E. R. Análise da Eficiência na Gestão Pública dos Municípios Mineradores da Região Norte do Brasil: uma Aplicação de Análise Envoltória de Dados (DEA), **Revista de Administração e Negócios da Amazônia**, v.7, n.1,2015.

INESC. **Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM)**: O que é, de onde veio, para onde vai?. [*S. l.*], 2019. Disponível em: https://www.inesc.org.br/wp- content/uploads/2019/05/CFEM_v02.pdf?x31288. Acesso em: 30 jun. 2019

INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO (IBRAM). Informações sobre a Economia Mineral do Estado de Minas Gerais. 2015. Disponível em: <www.ibram.org.br/sites/1300/1382/00005483.pdf>. Acesso em: 05/03/2019

. Economia Mineral do Brasil, 2018. Disponível em: <https://portaldamineracao.com.br/wp.../02/economia-mineral-brasil-mar2018-1.pdf?>. Acesso em:05/03/2019

. Economia Mineral, 2019. Disponível em: <http://portaldamineracao.com.br/wp- content/uploads/2019/07/numeros-jun2019.pdf>. Acesso em:03/07/2019

INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO (IBPT). Brasil é o País que Proporciona Pior Retorno em Serviços Públicos à Sociedade. Notícias, 2017. Disponível em: <https://ibpt.com.br/noticia/2595/CNPL-Brasil-e-o-Pais-que-proporciona-pior-retorno-em-servicos-publicos-a-sociedade>. Acesso em:02/06/2019

NASCIMENTO, L. M.; COSTA, I. S.; OLHER, B. Gastos públicos com educação: a análise da eficiência dos municípios da Zona da Mata mineira. **Revista de CIÊNCIAS da EDUCAÇÃO**, v. 32, p. 25, 2015.

NORTH, D. C. **Custos de Transação, Instituições e Desempenho Econômico**. Tradução: Elizabete Hart. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2006.

OLSON, M. The logic of collective action. Cambridge: Harvard University Press, 1965. PIGOU, A. O. **The economies of welfare.** 4.ed. London: MacMillan, 1932.

RODRIGUES, A. C.; MOREIRA, M. A.; COLARES, A. C. V. Avaliação da eficiência da aplicação dos royalties da mineração no desenvolvimento social dos municípios mineiros. **REVISTA AMBIENTE CONTÁBIL-Universidade Federal do Rio Grande do Norte-ISSN 2176-9036**, v. 8, n. 2, p. 173-189, 2016. Disponível em: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=114809281&lang=es&site=ehost- live>

RODRIGUES, A. C.; TEIXEIRA, F. A. Determinantes da (in) eficiência do gasto público em educação nos municípios mineradores de Minas Gerais. **Espacios**, [*S. l.*], v. 38, n. 20, 2017. Disponível em: http://www.revistaespacios.com/a17v38n20/a17v38n20p05.pdf. Acesso em: 10 fev. 2019.

SALGADO, L. H. Agências Regulatórias na Experiência Brasileira: Um panorama do atual desenho institucional. **Texto para Discussão**. Rio de Janeiro: IPEA, n 941, 2003

SANTOS, R. R.; FREITAS, M. M.; FLACH, L. Análise Envoltória de Dados como Ferramenta de Avaliação da Eficiência dos Gastos Públicos com Educação dos Municípios de Santa Catarina. *In*: XXII CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 2018, Vitória-ES. **Anais do Congresso Brasileiro de Custos – ABC** [...]. [*S. l.*]: Associação Brasileira de Custos, 2018. Disponível em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/3946/3947>. Acesso em: 1 fev. 2019. SADDI, J. Análise econômica da falência**. Direito e economia no Brasil. São Paulo**: Atlas, 2012.

SILVA, J. L. M.; QUEIROZ, M. F. M. Eficiência na gestão da saúde pública: uma análise dos municípios do Estado do Rio Grande do Norte (2004 e 2008). **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 50, 2018. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/765/465>

SOARES, W. L.; PORTO, M. F. Atividade agrícola e externalidade ambiental: uma análise a partir do uso de agrotóxicos no cerrado brasileiro. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 131-143, Mar. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232007000100016&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 12/05/2018.

TERNOSKI, D. M.; RIBEIRO, F.; CLEMENTE, A. A influência da aplicação de recursos públicos nas áreas de educação e saúde com os índices sociais nos municípios parananenses. **Revista capital científico**, v. 15, n. 1, p. 98-117,2017. Disponível em: <http://revistas.unicentro.br/index.php/capitalcientifico/article/view/4727/3361>

TILTON, J. E. Determining the optimal tax on mining. In: **Natural Resources Forum**. Oxford, UK: Blackwell Publishing Ltd., 2004. p. 144-149.

TIMM, L. B. org. Direito e Economia no Brasil. **Editora Atlas: São Paulo**, 2012.

THOMÉ, R. A Função Socioambiental da CFEM (compensação financeira por exploração de recursos minerais). **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 14, n. 55, p. 175-188, 2009.

WILLIAMSON, O. Por que direito, economia e organizações. **Direito e economia: análise econômica do direito e das organizações. Rio de Janeiro: Elsevier**, p. 16-59, 2005.

A EXPERIÊNCIA PAULISTA RECENTE DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO PERÍDO 2014-18 – LIÇÕES APRENDIDAS E DESAFIOS

Maria Paula Ferreira (SEADE)
Lilia Belluzzo (SEADE)
Paula Montagner(SEDE)

ISSN: 2595-51 87

A importância da avaliação de políticas públicas veio se ampliando desde a década de noventa, quando os projetos que recebiam fundos de organismos multilaterais passaram a demandar que a fase final do projeto incluísse a avaliação não apenas dos resultados obtidos, mas do impacto que o projeto trazia para a sociedade.

A gestão pública vem sendo estudada com afinco crescente com o objetivo de melhorar o uso de recursos e de permitir que os gestores tomem decisões baseadas não apenas em demandas ou promessas políticas, mas tendo informações e diagnósticos sólidos, que permitam decidir como melhor empregar os recursos, sempre escassos, dos orçamentos públicos. Os objetivos de oferecer serviços de qualidade a toda população, diminuindo desigualdades e criando oportunidades iguais para todos, é um ideário democrático, igualmente importante em países onde essas condições permitiram melhorar a qualidade de vida da população e promover uma visão sistêmica dos processos que levaram ao sucesso na implementação de programas e políticas públicas, como é o caso dos países que integram a OCDE.[1]

Em geral, quando se avalia as políticas públicas, o foco está centrado na população alvo dessas ações e programas, ou mais ousadamente o conjunto da população. O que nem sempre é suficientemente evidenciado, é que o eventual sucesso das ações que é evidenciado pelas avaliações, está diretamente associado ao planejamento, e preparação, adequada dessas ações, considerando toda sorte de necessidade para sua execução – sejam os prestadores dos serviços, públicos ou privados. O atendimento da população em um determinado projeto, depende da existência de local adequado, equipamento e pessoal em número suficientes, além da capacitação dos executores das ações, notadamente daqueles que atuaram junto ao público, de forma a superar limitações individuais e sociais, que tendem a reproduzir estigmas sociais, que em geral, estão diretamente relacionados aos públicos que precisam de apoio e atendimento.

[1] ALA-HARJA, Marjukka e Sigurdur HELGASON.

Do atendimento de emigrantes/migrantes, ao atendimento de pessoas que sofreram algum tipo de violação de direitos, ao empréstimo de recursos públicos para pequenos produtores rurais, ou para microempreendedores urbanos, estudos em diferentes países mostram como o atendimento de pessoas com menor escolaridade, maiores dificuldades de compreender conceitos diversos de suas habitualidades, tradições e crenças podem ser desafio à implementação dos programas tal como haviam sido desenhados e estas limitações são conhecidas não apenas da literatura, mas também daqueles que vivenciam sua implementação, monitoramento e avaliação.

Como explicitam textos hoje conhecidos que articulam a gestão pública e as políticas públicas[2], aqueles que devem implementar programas e ações, quase nunca estiveram envolvidos em sua formulação e, por isso mesmo, enfrentam dificuldades imensas em diferentes dimensões: na compreensão de sua implementação, na abordagem dos potenciais beneficiários, na entrega regular de serviços e/ou bens, na padronização dessas entregas e na gestão das informações e das finanças desses programas.

Tendo por suposto que o diagnóstico do problema foi acertado, os desafios da gestão de programas e ações das políticas públicas devem vencer a multiplicidade de agentes, de diferentes níveis governamentais envolvidos, e suas diferentes perspectivas de compreensão de seu papel na implementação desses programas.

Os procedimentos de organização e sistematização de informações e realização de avaliações, disponibilização de informações e capacitações desses gestores fazem parte das soluções que foram criadas para esses múltiplos desafios, lançando mão de inovações nas ciências sociais, estatísticas e da administração, que permitiram criar informações quantitativas e qualitativas que apoiem os gestores nas suas tarefas, somando conhecimentos obtidos em diferentes áreas e que atuem de foram colaborativa, somando diferentes saberes, com o objetivo comum de buscar atender ao público e aperfeiçoar continuamente suas atividades.

A população, por usa vez, assimila procedimentos e programas apenas parcialmente, pois a participação desta nas políticas é limitada pelos processos burocráticos das relações estado e sociedade, em especial em países com menor tradição de democracia participativa, como nos lembrar textos que procuraram correlacionar a avaliação das políticas públicas e a participação da população.[3] Para além das desconfianças em relação aos gestores, com quem experiências pregressas podem ter mostrado momentos de descumprimento das ações prometidas, ou mesmo enganos de expectativas em relação ao que os programas em que a população se viu engajada, há muitas dificuldades a considerar ,por exemplo na dificuldade de transmitir informações em linguagem acessível e não técnica para a população, pela distância entre a linguagem escrita, técnica, crivada pelos jargões das corporações e a oral, popular. Há dificuldades tanto por parte dos beneficiários das políticas como da parte dos gestores públicos em proporcionar essas informações sobre os programas e ações públicas que visam atendê-los. Como esperar solucionar tudo por meio de pesquisas junto aos beneficiários, se eles não conhecem adequadamente as políticas e os direitos a que fazem jus? Esse é sempre um desafio adicional dos processos avaliativos, que não poucas vezes interpretam a visão da população de forma indireta e assim desinformam os gestores sobre as demandas reais que esta vocaliza.

Ainda assim, as ferramentas de monitoramento e avaliação são avanços importantes em relação ao passado, pois permitiram explicitar todos esses desafios, incorporando-os nas ações de planejamento e implementação dos programas e ações da política pública, ao mesmo tempo em que definiam papeis diferentes, segundo nível de governo, para os seus operadores e crescentemente vem desenvolvendo linguagens mais acessíveis a esses diferentes grupos de modo a garantir uma maior compreensão do que se espera de cada passo e dos resultados finais em termos de diminuição de desigualdades para o conjunto das populações nacionais ou de determinados territórios.[4]

No final dos anos noventa e início dos anos 2000, a inclusão das avaliações não apenas para projetos, mas também para políticas públicas teve início, com a estruturação de projetos com metas definidas previamente, estruturação de informações que monitoravam as ações executadas, em especial quando se tratava de atender demandas sociais mais complexas e que por isso mesmo persistiam no tempo. Os avanços pretendidos envolviam ultrapassar as ações de acesso que haviam predominado nos anos noventa para buscar concretização da universalização do acesso a serviços básicos e crescente qualidade no atendimento. No nível federal, as políticas, programas e ações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, hoje Ministério da Cidadania, podem ser citadas como exemplares desse processo de transição entre avaliações de projetos e avalições de políticas sociais, no âmbito federal[5].

2 Ver entre outros os estudos de RUA, M.G 2009

3 De MARIO, C. G.; R.C. LAISNER e R.H. GRANJA, 2016.

4 Ver, entre outros exemplos desse processo os achados da Secretaria de Avaliação e Informação do Ministério do Desenvolvimento Social para ampliar o conhecimento e compreensão de programas. In: MDS – SAGI 2015.

5 Ver entre outros PAES-SOUSA, R., 2006; MDS 2010.

O monitoramento e a avaliação contínua de programas sociais federais puderam apoiar o aperfeiçoamento dos programas e ações, na medida em que ofereceram aos gestores públicos informações quantitativas e a percepção de usuários e agentes envolvidos na implementação e do público em geral quanto a relevância das políticas, suas dificuldades de implementação, seus resultados e seus impactos sobre o conjunto da população.

Em tempos relativamente curtos, foi possível a construção no Brasil de bases de dados confiáveis e suficientemente extensas sobre temas tão diferenciados quanto emprego, educação, assistência social, empréstimos, micro-produtores rurais, microempreendedores urbanos, nascimentos, mortes, para citar os mais conhecidos. Suas bases foram facilitadas, não poucas vezes pelas experiências locais que haviam pavimentado o caminho para a compreensão dos problemas a serem enfrentados e das possíveis soluções a serem consideradas. Essa nova realidade de um país com mais informações, amplia o papel da capacidade dos gestores de utilizar essas informações para apoiar seu "fazer", o que nem sempre é facilitado pela existência de conhecimento suficiente não apenas das políticas, mas de como manusear informações em quantidade cada vez maior.

Nos anos 2000, no nível estadual, tal como já havia ocorrido para o nível federal, o que se torna importante é o aprendizado de como fazer avaliações e de como articular esses conhecimentos para que sejam úteis aos gestores. A experiência paulista é nesse sentido ao mesmo tempo tributária da ampliação do uso das avaliações como instrumento de política e inovadora, por estar sempre buscando articular indicadores de avaliação aos eixos de seu planejamento explicitados no Plano Plurianual e aqui a Fundação Seade[6] aparece como parceira desse processo.

A evolução desse processo levou à definição de uma parceria a partir de 2014, em que se aprofundaram as bases para a realização de avaliações mais específicas para programas que eram considerados importantes ainda que seus resultados nem sempre correspondessem às expectativas. A experiência pregressa da Fundação Seade, não apenas com monitoramento, mas também com avaliação de políticas e programas[7] permitiu a partir de 2014, uma nova parceria, em que equipes de ambas as instituições se envolveram na compreensão de programas setoriais, definição de métodos de avaliação e compartilhamento de resultados, de modo a buscar aperfeiçoar essas áreas.

As avaliações até agora realizadas alcançaram um leque variado de temas, da desoneração fiscal de produtos de primeira necessidade para famílias de baixa renda; condições dos beneficiários do programa Banco do Povo Paulista; condições socioeconômicas e ambientais de seus públicos-alvo do Projeto Micro - bacias II; situação dos egressos de Cursos rápidos de qualificação profissional do Via Rápida Paulista; significados da implementação das ações de reintegração social para apenados no regime fechado; as condições de trabalho dos egressos da Rede de Escolas Técnicas Estaduais – Rede Paula Souza; a satisfação dos Usuários do Detran Paulista; os aspectos intra - escolares da evasão nas escolas públicas paulistas de nível médio; o programa de restaurantes populares Bom Prato; o aperfeiçoamento do Programas Ação que busca garantir recursos a jovens de famílias mais pobres para que concluam o nível médio; a avaliação do Plano Plurianual 2016-19. Com exceção deste último, realizado com apenas com gestores estaduais, todos os demais, além de envolverem gestores – municipais, estaduais e eventualmente de outros prestadores de serviços - envolveram consultas aos usuários ou beneficiários desses programas de todo o estado.

Um aspecto presente nestes projetos foi o compromisso de uso de registros administrativos e cadastros dos programas de modo a permitir conhecer melhor sua execução, e aproveitar esse processo para garantir um olhar mais acurado para estes aspectos de gestão da informação dos programas. De forma complementar, foram realizadas, na maior parte dos projetos pesquisas primárias junto aos usuários ou beneficiários desses programas, com o objetivo de entender como estes programas e ações são compreendidos, utilizados e valorizados pela população.

Como eram programas disseminados pelo Estado, tornou-se fundamental incorporar a compreensão das interfaces, decorrentes da atuação conjunta de gestores estaduais, municipais e organizações não governamentais, que têm diferentes graus de capacidade de gestão e de implementação de programas, tendo sido esses aspectos objeto de busca por maior compreensão por meio de pesquisas dirigidas a estes agentes.

O encerramento do terceiro ciclo, que ocorreu no início de 2019, se mostra uma oportunidade para refletir sobre esse processo, mostrando os desafios presentes neste campo que diferentemente das avaliações de projetos, busca aperfeiçoamentos importantes em políticas que estão disseminadas em todo o Estado.

Pela diversidade de resultados e de métodos utilizados não se tratara de apresentar resultados, mas refletir sobre o aprendizado propiciado com essa experiência de parceria com as equipes de gestão do planejamento e com as equipes setoriais nestes três primeiros ciclos, uma vez que a sequência de ciclos promoveu avanços na forma de atuação conjunta e com outros entes estaduais, compartilhando assim os desafios e as soluções encontradas.

6 CARVALHO, Sônia Nahas 2009.

7 CARVALHO, Sonia Nahas de. *2003*.

APRENDIZADOS COM OS CICLOS DE AVALIAÇÃO DE 2014-2018

As atividades de pesquisa realizadas pelo Seade tendem a ser prioritariamente realizadas com pessoal que integra os quadros técnicos da instituição, a terceirização pode envolver apenas as ações de coleta presenciais, se não houver forma de realizar essa coleta por telefone ou por meio da internet. Com isso foi possível acumular alguns conhecimentos importantes sobre o processo de avaliação das políticas e programas antes mencionados.

A análise a seguir busca trabalhar quatro aspectos relevantes para os processos de avaliação.

1 - O diálogo com as equipes setoriais, mediado pela equipe contratante, a Secretaria do Planejamento e a construção de avaliações com a gestão

A percepção de que a avaliação pode ser um fator positivo não é imediata. Para que esta seja entendida como uma possibilidade de avanço demanda colaboração intensa e trabalho de equipe. A equipe setorial precisa colaborar, oferecendo aos avaliadores conhecimento detalhado sobre o contexto, os desafios e o sucesso da implementação das ações, o acesso aos interlocutores, o que amplia a visão do avaliador e permite compreender melhor não apenas os objetivos originais, mas também, para programas mais maduros, suas eventuais transformações.

A formatação desses diálogos nem sempre é fácil, mas tende a se fortalecer quando é estabelecido um diálogo franco entre as equipes de trabalho, em especial se há linguagem comum. Outro ponto fundamental é a o apoio explícito da alta gestão das organizações avaliadas. A avaliação externa passa a ser um apoio para a discussão de passos futuros e até mesmo de validação de demandas internas antes pouco valorizadas pela alta gestão.

Quando bem-sucedidas essas abordagens são de grande riqueza, para o gestor que via de regra não tem tempo para refletir sobre sua atividade e, para o avaliador, que passa a ter acesso à costura interna das áreas de gestão pública e seus muitos problemas de número de pessoal, diferenças formativas, mas igualmente de capacitação para atuar com interlocutores que, na maior parte das vezes têm problemas similares e acumulação de outras tarefas. No caso do governo do Estado de São Paulo, como esses processos crescentemente envolveram representantes das equipes de planejamento, apoia a melhor compreensão das atividades setoriais e com isso, é possível para o gestor setorial e o gestor de planejamento explicarem melhor suas necessidades para equipes da alta gestão e das áreas orçamentárias, sempre confrontadas com dificuldades de orçamento. Essas possibilidades permitem criar linguagem comum entre áreas diferentes e aprofundar percepções que podem se tornar positivas para todos, por mostrar as diferenças de perspectivas e de temporalidades envolvidas. Um planejamento mais acurado e monitorado de programas setoriais, via de regra precisa considerar também como se faz a liberação de recursos, os prazos para alterações de rubricas de modo a garantir cumprimento de metas.

O produto da avaliação se enriquece, porque além de poder apontar como os beneficiários veem o programa e seus bens e serviços, pode mostrar quais são as possibilidades de aperfeiçoamento nas áreas de gestão dos programas e oferecer a perspectiva de diferentes tipos de gestores para a obtenção de melhores resultados e também melhores articulações com as áreas de planejamento e orçamento.

Um outro aspecto que é igualmente importante é o aproveitamento desses resultados pela alta gestão, para corrigir rumos de programas e ações. De um lado, porque muitos desses programas estão na base das promessas eleitorais, por vezes a alta gestão tem visões muito simplificadas de processo, desconsiderando que ativação ou desativação de uma política, envolve um trabalho cuidadoso de consultas para evitar que haja desmobilização de recursos escassos e perda de conhecimento nas equipes. Algumas vezes essa rotatividade torna quase impraticável a retomada de programas, mesmo reformulados, pela perda de equipes que acumulavam conhecimentos da área e que por conta do tipo de contrato, das diferentes visões políticas, ou outros problemas deixam de atuar e levam consigo o conhecimento do funcionamento de programas e ações. Não são poucas as vezes em que não se encontra nenhum registro de experiências consideradas exemplares, até mesmo em municípios de grande porte ou secretarias estaduais. Neste sentido, a avaliação é também uma oportunidade de resgate desses conhecimentos e preservação de experiências e aprendizagens locais e setoriais.

Atuar no sentido de aperfeiçoar uma política, significa deslocar interesses e modos de fazer, e os gestores tendem a fazê-lo antes de ter todos os elementos para mudar o processo – por exemplo no caso da substituição de modos de coleta das informações, sem que haja disponibilidade de manuais com conceitos claros e tutoriais para auto capacitação – ou ainda por substituir o processo por outro não testado e que traz graus de complexidade, que só podem ser vencidos pela capacitação dos funcionários e a disponibilização de equipamentos de qualidade, acesso de internet e telefone, nem sempre originalmente pensadas no orçamento da gestão local, ou mesmo da estadual e federal. As dificuldades persistem sendo as dificuldades de planejar mudanças.

A CONSTRUÇÃO DE BASES DE INFORMAÇÃO SOB MEDIDA QUE PODEM SER A BASE PARA UMA FORMA RECORRENTE DE AVALIAÇÃO

A escolha dos métodos e das informações a serem analisadas é um aspecto importante pois há múltiplas soluções que podem ser utilizadas para avaliar um programa. A experiência e a interlocução com os gestores setoriais permitem validar escolhas e com isso aprofundar temas junto ao público e aos gestores locais.

Na experiência da Fundação Seade, sempre foi atribuída grande relevância ao uso de métodos mistos, com informações quantitativas, e também com informações qualitativas. As informações quantitativas na medida do possível tendem a se aproveitar de registros administrativos pré-existentes, mas demanda pesquisas primárias junto a beneficiários e também potenciais beneficiários.

Embora não seja comum, nestes três ciclos foi possível encontrar programas que já realizavam pesquisas, exatamente com os objetivos de atender melhor seus beneficiários e por vezes atender indicações das áreas de controle, inclusive os tribunais de contas, que querem cada vez mais ter certeza que o serviço oferecido é identificado como necessário pela população e entregue em tempos e qualidade adequada.

Os instrumentos de pesquisa também foram objeto de diálogos intensos entre as equipes, de modo a que os aspectos mais relevantes fossem captados por meio de linguagem comum praticada entre as equipes de programas setoriais e seus interlocutores. Essas atividades conjuntas são fundamentais para que os avaliados se sintam parte da construção da avaliação e por isso mesmo passem a utilizar seus resultados, abrindo possibilidades para que processos que não estavam claros sejam documentados e aferidos.

A escolha dos entrevistados também é relevante, para programas que atuam com gestores locais, a enorme rotatividade dos interlocutores leva a cadastros desatualizados. Essas falhas associadas a aspectos que demandam procedimentos recorrentes de atualização, podem ser aspectos importantes que denotam problemas elementares que se resolvidos podem facilitar substancialmente o acesso e o alcance desses programas.

Outro aspecto fundamental, que decorre da experiência de pesquisa da Fundação SEADE é a busca por novas formas de coletas de informação. A elaboração de questionários direcionados e focados sobre determinados problemas ou temas são aspecto importante para obter informações relevantes, em especial junto ao público em geral. Cada vez mais, a disponibilidade de tempo por parte dos gestores e do público em geral para responder pesquisas é cada vez menor. A preparação de instrumentos de pesquisa eletrônicos que possam ser disponibilizados aos gestores de forma remota ou para resposta por telefone, é um salto em relação às pesquisas presenciais mais tradicionais, que demandam grande esforço para que entrevistas sejam marcadas e que o questionário seja preenchido, mesmo que com o auxílio de um equipamento digital (*tablet*, poket, celular, etc.).

Voltam aqui os problemas em relação aos conceitos e sua compreensão pelo público respondente que deve ser preciso e em linguagem clara, de modo a garantir que as repostas se refiram a um mesmo aspecto da política. A possibilidade de utilizar linguagem conhecida é fundamental para alcançar o sucesso na coleta dessas informações.

Vale mencionar que na maioria desses instrumentos de pesquisa, mesmo aqueles que são realizados por telefone ou por meio de URA (Unidade de Resposta Audível) há quase sempre espaço para manifestações individuais – seja dos gestores, seja do público em geral – e esses espaços tendem a ser aproveitados para recado que são importantes para temas que preocupam os entrevistados. A possibilidade de apresentar sua queixa ou até seu elogio é valorizada pelos respondentes e também pelas equipes gestoras, pois podem oferecer indicações pertinentes para os rumos de programas e ações.

Embora as informações quantitativas tendam a prevalecer nas avaliações, pois suas quantificações permitem derivar estimativas dos avanços que a existência de determinada ação pode trazer para o público, as pesquisas qualitativas são um meio tradicional muito importante para aprofundar aspectos de interesse para os avaliadores e para os gestores.

Na experiência desse três ciclos de gestão, as pesquisas qualitativas puderam ser utilizadas para antecipar demandas, quando realizadas antes da preparação do(s) instrumento(s) de pesquisa quantitativa, na medida em que mostram quais são os aspectos mais relevantes que uma determinada ação ou programa da política pública apresenta e suas indicações são validadas a posteriori por uma pesquisa quantitativa.

Esse conhecimento pode mostrar aspectos inesperados que não haviam sido anteriormente previstos pelos gestores, e se mostram uteis para explicitar dificuldades de compreensão dos programas decorrentes de informações parciais que chegaram aos seus beneficiários.

De outro ponto de vista, as pesquisas qualitativas também foram utilizadas para calibrar para o avaliador as expectativas dos gestores, nos diferentes níveis governamentais, e da população em relação a aspectos que, por sua racionalidade ou inovação, por vezes fascinam o avaliador, mas que pouco são percebidos ou valorizados pelos usuários e gestores da política. , O avaliador precisa compreender bem o contexto das inovações para entender se há possibilidade de reproduzir a experiência, ou pelo menos quais a condições que permitiriam essa reprodutibilidade.

Avançando nos aspectos quantitativos merece destaque a quantificação dos impactos. Estes resultados envolvem a construção hipóteses e de agregados e a definição do poder explicativo das variáveis quantitativas. A apreciação desse tipo de valores nem sempre é suficientemente valorizada, pois nem sempre se é capaz de explicitar exatamente como as mudanças propiciadas pelos programas são valorizadas pelos beneficiários. A capacidade de identificar e segregar os efeitos de uma política ou programa para os seus beneficiários e não beneficiários é sempre complexa, pois há interdependências que são visibilizadas a posteriori, ou interveniências que decorrem de outras decisões individuais e familiares, na busca por encontrar soluções de menor custo e maior aproveitamento de recursos. De todo modo, as experiências realizadas foram capazes de indicar aspectos em que ocorreram impactos positivos, ainda que nem sempre fossem os esperados, ou tivessem dimensões tão grandes quanto esperadas originalmente.

A forma como esses resultados foram apresentados também pode ser entendido como um fator importante para a compreensão dos resultados. Os gestores, embora sempre tenham algum interesse pelas metodologias utilizadas, demandam objetividade em relação aos resultados obtidos e cada vez com mais interesse querem escutar da parte dos avaliadores quais seriam as possíveis intervenções que aperfeiçoariam seus programas e ações

A experiência recente de avaliação, é tributária da economicidade que as restrições orçamentárias vêm impondo às políticas públicas e também à obtenção de informações mais detalhadas, confiáveis e que devem estar disponíveis a tempo da tomada de decisão. Os programas antes mencionados, em sua maioria representaram a utilização de técnicas inovadoras para a obtenção de informações com os agentes relevantes envolvidos no programa e oferecimento de sugestões de aperfeiçoamentos que, na maior parte das vezes focam na necessidade de maior planejamento das ações por parte dos gestores públicos, no aumento da sua capacidade de garantir o foco do programa e da informação gerada pelos sistemas de monitoramento, de modo a permitir intervenções mais tempestivas e apropriadas para garantir que os recursos públicos não sejam perdidos.

A ESTRUTURAÇÃO DE SUGESTÕES E PROPOSIÇÕES DE APERFEIÇOAMENTOS

Entre os aspectos positivos, desses três ciclos se destaca a capacidade de produzir um volume maior de informações relevantes em prazos mais adequados às necessidades da gestão, a atualização de conhecimento sobre o funcionamento de programas e a possibilidade de obter resultados planejados, com busca crescente de aplicação de recursos financeiros e universalização das políticas para o público de beneficiários.

Há crescente interesse também em que as avaliações apontem os pontos fracos que podem ser enfrentados para o aperfeiçoamento do programa. A capacidade de oferecer indicações de quais área de ação podem ser estratégicas para vencer desafios presentes tem sido um elemento relevante para que os gestores do alto escalão dediquem parte de seu tempo aos resultados das avaliações.

As sugestões de aperfeiçoamento devem mostrar sua factibilidade para a promoção de facilitação de processos de trabalho, pois os gestores têm cada vez mais claro que a alteração de processos de trabalho é crucial, mas demandam desenvolvimento de recursos – muitas vezes envolvendo sistemas de informação e procedimentos padronizados – que por sua vez demandam capacitação dos interlocutores e a firme decisão de que procedimentos fora desses padrões não serão aceitos ou remunerados. Vale sempre lembrar que a inclusão de novos procedimentos ocorre muitas vezes ao mesmo tempo em que o programa está em execução, o que pode trazer problemas de execução e retrabalho.

A percepção é que há avanços importantes na descrição dos programas e na reflexão sobre suas dificuldades, mas nem sempre é rápida a estruturação de soluções que venham a superar os impasses apontados. Nesse sentido ainda há muito a avançar no processo de incorporação dos resultados das avaliações.

Diferentemente do que se passa com um projeto, em que a avaliação ocorre quando este já está encerrado, os programas e ações vão se alterar nos momentos de planejamento das novas gestões ou no momento dos planos plurianuais, quando novas metas forem discutidas e aberto espaço para a discussão de novos recursos para sua transformação.

Entre os desafios mais importantes persiste a capacidade de apresentação desses resultados e seu reconhecimento como portadores de recomendações que são factíveis e que podem promover um conhecimento novo e promotor de melhoras na gestão ou na obtenção dos resultados, combinados com garantia de acesso e satisfação com sua quantidade e qualidade por parte da população.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este ensaio buscou refletir sobre a experiência de avaliação de programas públicos no período de 2014 a 2918, realizados como uma ação parceria entre equipes da Fundação Seade, áreas de planejamento do governo do Estado de São Paulo

Entre os aprendizados destacados está diálogo crescente entre as equipes setoriais avaliadas e as equipes de avaliadores, crescentemente intermediadas pelas equipes de planejamento. Esse aprendizado favorece a reflexão sobre os programas para os três grupos, e a construção coletiva do conhecimento sobre o programa e por fim uma discussão mais franca das ações de aperfeiçoamento que são factíveis, bem como a prospecção dos caminhos para obter recursos para introduzir modificação nos programas, pois mudanças demandam investimentos iniciais para poder realocar recursos.

Outro aspecto importante é a construção de informações específicas para os programas, utilizando métodos mistos, com informações qualitativas e quantitativas. Aqui a liderança de equipes com conhecimentos dos métodos é importante, mas a potencialização desses resultados demanda diálogo com os avaliados para a construção de instrumentos que utilizem linguagem estabelecidas e compreendidas por parte de todos os interlocutores envolvidos no programa – gestores e beneficiários. Alcançando além disso uma construção conjunta desses resultados, uma vez que o que é avaliado é de conhecimento de todos os envolvidos e os resultados tendem a mostrar os pontos fortes e fracos desses processos.

A definição de sugestões de aperfeiçoamento são elementos importantes tanto para os gestores do programa quanto para a alta direção das organizações responsáveis pelos programas. Envolver a alta gestão é sempre um desafio na medida em que nem sempre esses produtos estão disponíveis em tempo hábil para que sejam implementadas as mudanças desejadas. Há também questões orçamentárias a considerar, muitos desses elementos demandam considerável esforço para alteração de ações planejadas e por vezes os tempos políticos da gestão inviabilizam mudanças.

Outro desafio importante, que esperamos debater mais é a necessidade de disseminação desses resultados junto aos gestores para que estes possam aprender com essas avaliações e com as experiências de outros pares. É conhecida a elevada rotatividade dos gestores, o que torna do desafio de acumulação de conhecimento sobre o fazer dos programas e ações um desafio permanente, mostrando a necessidade de encontrar novas meios de garantir que o conhecimento acumulado alcance os gestores que iniciam suas ações, evitando o processo de tábula rasa que ainda caracteriza muitas gestões locais ou setoriais.

Igualmente importante é discutir como fazemos para que esses resultados sejam disseminação junto à população dos resultados, de modo a que os resultados obtidos e as lacunas a serem preenchidas, sejam compreendidas e apoiem assim de forma mais clara alterações de rumo das políticas e dos recursos públicos escassos.

BIBLIOGRAFIA

BELLUZZO, I. *Pobreza em sua dimensão conceitua: contribuições às reflexões no campo da avaliação das Políticas Públicas*. **Revista Avaliação de Políticas Públicas**-AVAL, 2016 http://www.avalrevista.ufc.br/index.php/revistaaval/article/view/28

CARVALHO, Sonia Nahas de. 2003 *Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. São Paulo em Perspectiva. 17(3-4): 185-197, (caso do Programa Cultura e Cidadania para Inclusão Social – Fábricas de Cultura)*. http://www.seade.gov.br/produtos www.scielo.br

CARVALHO, Sônia Nahas 2009 *Indicadores de avaliação como recurso à avaliação de programas do Plano Plurianual: a experiência do Estado de São Paulo* In: Caderno EIAPP Reflexões para Ibero-América Avaliação de Programas Sociais. ENAP. Brasília. http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/693

ALA HARJA, Marjukka e Sigurdur HELGASON, 2000 "Em direção às melhores práticas de avaliação". IN: **Revista do Serviço Público**; Ano 51, Número 4, Out-Dez 2000, ENAP, Brasília. https://doi.org/10.21874/rsp.v51i4

RUA, M.G 2009 *Análise da Política Pública*, UFSC.

De MARIO, C. G.; R.C. LAISNER e R.H. GRANJA, 2016 *Avaliação de Políticas Sociais e Participação Popular: uma abordagem política.* IN: O Social em Questão - Ano XIX - nº 36 – Rio de Janeiro.

MDS – SAGI Informação e Conhecimento para Política de Desenvolvimento Social – Elizabete FERRAREZI (org.) Brasília, DF, MDS, 2015. http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/docs/LIVRO_SAGI_BAIXA_FINAL.pdf

MDS 2010 *Síntese das Pesquisas de Avaliação de Programas Sociais do MDS - 2006 a 2010*. TAPAJOS, L. e J. QUIROGA (organizadoras), Cadernos de Estudos para o Desenvolvimento Social em Debate nº 13, Brasília, MDS. https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/docs/caderno%20-%2013.pdf

PAES-SOUSA, Rômulo. 2006 O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. Management of Social Transformations. Policy Papers/17, UNESCO;

VIANA, Ana Luiza d'Ávila et al. **2017 O Processo de Regionalização no Brasil: influência das dimensões Política, Estrutura e Organização.** *Rev. Bras. Saude Mater. Infant.* [online]. 2017, vol.17, suppl.1, pp.S27-S43. ISSN 1806-9304. http://dx.doi.org/10.1590/1806-9304201700s100003

A RELAÇÃO ENTRE GÊNERO E GESTÃO DE RECURSOS PÚBLICOS: PREFEITAS E A EFICIÊNCIA DA SAÚDE PÚBLICA MUNICIPAL NO RIO GRANDE DO NORTE DE 2012 A 2014

Ângelo Gabriel Medeiros de Freitas Sousa (UERN)[1]
Terezinha Cabral de Albuquerque Neta Barros (UERN)[2]

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar a relação entre prefeitas dos municípios do Rio Grande do Norte e a avaliação da eficiência em saúde pública. O recorte utilizado para o trabalho foi das candidatas eleitas em 2012 e os dados da saúde pública dos municípios em 2014. Para tanto, foi-se avaliado as despesas dos 167 municípios potiguares, utilizando como ferramenta o Data Envolopment Analisys (DEA), uma técnica de pesquisa operacional que tem como base um modelo matemático não paramétrico de programação linear. Para a pesquisa foi necessário realizar um levantamento do número de candidatas mulheres e quantos pleitos eleitorais por elas foram vencidos. A hipótese levantada a partir da literatura da área, é que nos municípios com prefeitas, a saúde pública é gerida com mais eficiência.

PALAVRAS-CHAVES: Políticas públicas. Eleições. Gênero. Executivo Municipal.

[1] Graduando em Ciências Sociais pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Bolsista do programa de educação tutorial de Ciências sociais – PETCIS.

[2] Vale destacar que na cidade de Mossoró, a prefeita eleita foi cassada em 2013. Também em 2012 uma candidata foi eleita por meio de eleição suplementar, mantendo o mesmo número até 2014.

INTRODUÇÃO

Ao observamos os dados eleitorais que vai de 1996 a 2016, observamos um crescimento no número de candidaturas femininas e de vitórias das mesmas no RN, indo de 44 candidatas e 16 eleitas em 1996 para 100 candidatas e 46 eleitas em 2016. Tendo um aumento percentual de 285% sobre esse recorte temporal. Na eleição municipal de 2012 mais especificamente, 30 mulheres[3] ganharam os pleitos locais para prefeita. A hipótese levantada a partir da literatura da área, é que nos municípios com prefeitas, a saúde pública é gerida com eficiência. A hipótese vem a partir da construção no senso comum de que por conta da maternidade as mulheres teriam uma proficiência maior no cuidado e na atenção, que na política seria convertido na atenção a área social. Na cultura política brasileira, observamos isso na função atribuída à primeira-dama, que fica responsável pelo trabalho social. As referências que serviram de alicerce para a elaboração da hipótese estão no trabalho de Brollo; Troiano (2016) e Grossi; Miguel (2001).

Os dois trabalhos citados foram destacados pela contribuição ao trabalho, tendo em vista que o primeiro, a partir de uma situação específica, onde há uma disputa acirrada entre um homem e uma mulher numa eleição municipal brasileira, as mulheres conseguiram resultados mais satisfatórios na gerência da saúde municipal, enquanto os homens construíam outras estratégias para sua reeleição, como a nomeação de cargos comissionados.

A segunda referência é um trabalho feito a partir das falas das participantes do Seminário Mulheres na Política – Mulheres no Poder em 2000. A contribuição do trabalho se dá por ser fala de mulheres que estão na política e como elas estão enxergam essa inserção. Nele, apresentamos diversas falas que demonstram a justificativa que mulheres devem estar na política para trazer uma sensibilidade que falta ao mundo masculino, o que vai de encontro com a hipótese do nosso trabalho.

A atenção básica ganhou destaque após a constituição de 1988, já que foi graças a ela que o direito a saúde foi universalizada e sua gratuidade sido garantida. Os três níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal) tiveram suas atribuições definidas, ficando o município com a atenção básica, tendo também, programas federais que ajudaram e orientaram os municípios, como o Programa Saúde na Família. Englobando: Imunização, cuidados nutricionais, consulta com médicos com especialidade básica, dentistas, saúde básica, emergência básica, visita nas casas para prevenção e orientações, pré- natal. O pressuposto é que as mulheres teriam maior preocupação durante sua gestão com as obrigações do município com relação aos cuidados com as grávidas e crianças.

Para responder a hipótese, foi-se utilizado os dados do trabalho Albuquerque e Almeida (2016) que avaliou as despesas dos 167 municípios potiguares, utilizando como ferramenta o Data Envolopment Analisys (DEA), uma técnica de pesquisa operacional que tem como base um modelo matemático não paramétrico de programação linear.

A metodologia funciona da seguinte forma: Ele compara os *Decision Making Units (DMUs)* a partir dos imputs e outputs escolhidos pelo pesquisador. Ou seja, o pesquisador escolhe dos DMUs, que no caso são os municípios do RN, escolhe dos dados de entradas (inputs), sendo no trabalho a despesa total saúde/hab por ano, de 2014. Para os outputs, as pesquisadoras escolheram: Cobertura de acompanhamento das condicionalidades de saúde do Programa Bolsa Família, percentual dos partos normais realizados, proporção de nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas pré-natal e percentual de vacinas com coberturas adequadas. Após inserir esses dados, o programa calculará a eficiência, sendo os eficientes aqueles que chegarem a 1, que corresponde a 100%. Em um score que vai de 0 a 1, tendo os melhores resultados os que se aproximarem de 1.

MULHERES NA POLÍTICA

Ao longo da história, a quebra das amarras absolutistas e a adoção de princípiosdemocráticos foi se tornando predominante nos sistemas políticos ao redor do globo. A participação das massas deu uma nova cara para os sistemas políticos, com o sufrágio do voto os notáveis tiveram que adotar estratégias bem mais diversas, que englobassem diversas demandas advindas daqueles que ganharam seu direito político.

Quando falamos em mulheres na política, estamos nos restringindo a sua participação na disputa por cargos eletivos, a entrada delas na arena política, disputa na política local peloexecutivo ou pleiteando um cargo no legislativo. Ao fazer o levantamento bibliográfico que embasou o nosso trabalho, foi possível visualizar que o recorte é corriqueiro nos trabalhos que abordam o tema estudado.

Mas isso não torna menos importante a participação das mulheres na política de forma mais abrangente, ou seja, a construção de base de partido, o trabalho nas periferias, de centros feministas, nas universidades, no terceiro setor. Todos esses âmbitos à influenciam na política partidária, na política de Estado e na política de governo.

[3] Professora doutora da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, lotada no departamento de Ciências Sociais e Política.

Porém, o recorte dado no nosso estudo teve que ser preciso em uma questão: o gênero do chefe do executivo municipal, pode ser um medidor importante para compreender a diferença dos resultados na eficiência da saúde pública dos municípios? Ou seja, as prefeitas, a partir da construção social de seu gênero, teria alguma disposição diferente dos homens na administração de políticas públicas voltadas para a área social?

Essa inquietação não parte do nada, no cotidiano observamos as diferenciações dos papéis sociais a partir do gênero, aquilo que é para homem e aquilo que é para mulher. O homem enquanto um ser mais racional e a mulher o sentimental (dicotomia que acompanha a história do homem desde o surgimento da cultura). Assim, percebemos profissões dominada por um dos gêneros, entendendo que o homem pode estar nas profissões de maior valorização social e as mulheres as voltadas para o cuidado.

Ao longo da história, a construção do sistema político traçou um 'fazer político' que deve ser disposto racionalidade, metodismo, pragmatismo e retórica, coisas ligadas ao sexo masculino, como se o homem tivesse por natureza as predisposições para operar a máquina pública.Mas então, como as mulheres quebraram a barreira machista para conseguir se inserir nesse espaço de disposições que não são atribuídas ao seu gênero?

Percebemos como importante para nosso trabalho abordar os motivos pelos quais buscar-se-ia uma maior participação das mulheres na política partidária como candidatas ao executivo ou ao legislativo. Uma máxima dominou por anos a política, que dizia que aquele que está no poder deve representar o interesse da maioria, fazer política tendo como todos iguais perante a lei.

Então, a máxima pode levar ao entendimento que no cargo, sendo homem ou mulher, a representação seria a mesma, já que os dois olhariam para todos de forma igual. Mas os fatos mostram o contrário, na política há um desvelamento, com um domínio dos homens, em sua maioria branco e com uma faixa etária mais avançada.

Na história política brasileira, podemos observar esse predomínio, com as instituições fechadas para a reivindicação por igualdade travado pelo movimento feminista, porém, a partir da redemocratização parecia haver novos espaços para as mudanças, uma constituição mais progressista e garantindo a cidadania e os direitos.

Nesse contexto, parecia absurda a ideia de defender a exclusão da mulher da política, já que há anos elas tinham o direito de votar e serem votadas e aos poucos iam ganhando pleitos locais e nacionais. Porém, dentro dos partidos, as estruturas machistas ainda impediam que as mulheres se candidatassem. Havendo pouca democracia nas escolhas do partido e uma grande concentração dos recursos em para campanhas dos principais quadros que comandavam a política do grupo.

Mas, o que as políticas e literatura da ciência política falam sobre a participação das mulheres na política? Haveria diferenciais do exercício feminino da política que traria grandes diferenças para os sistemas políticos em torno do globo terrestre?

> Dar espaço à representação política feminina seria dar voz, nas discussões políticas, a esta outra sensibilidade, que hoje pertence circunscrita à esfera doméstica; por isto, é necessário a adoção de mecanismos que promovam a elevação da presença de mulheres nos foros decisórios (MIGUEL, 2001, p. 257)

A visão referenciada diz respeito a defesa da participação das mulheres, por entender que elas a partir da sua construção social teria uma forma de pensar que construiria uma política mais sensível, voltado a questões que estão historicamente excluídas, voltando-se para a área social, a solidariedade. Advindo do aprendizado do papel de ser mãe, de cuidar de seus filhos fazendo com que elas criassem a disposição de cuidar dos outros. "A diferença feminina pode não ser 'natural, no sentido de 'biológico', mas é visto como fundante da identidade das mulheres, de uma maneira tão elemental que, para todos efeitos, estão naturalizada." (MIGUEL, 2001, p. 259)

Essa linha de raciocínio mostrou-se interessante para o debate por fazer uma ligação com outra referência usada neste trabalho. A autora Miriam Pillar Grossi ao estudar o Seminário de Mulheres na Política – Mulheres no Poder, nos relata diversos depoimentos de políticas que vão de encontro a crença da sensibilidade feminina para mudança do sistema político para um sistema mais humano.

A proposta do seminário foi avalia as primeiras experiências da política de cota para o legislativo. (GROSSI. MIGUEL. 2001, p. 167). Sobre as cotas, trataremos melhor adiante, pois dedicaremos essa parte aos depoimentos das políticas no Seminário.

> "Três foram as principais temáticas proposta pela programação do seminário: A participação política das mulheres, a validade das cotas e a questão do poder[...] Também foi significativa a tomara de posição de grande parte dos participantes sobre a possibilidade de as mulheres fazerem uma política diferente, marcada pela sensibilidade feminina" (GROSSI.; MIGUEL. 2001, p. 172).

Teve presente no seminário não somente mulheres, mas homens de diversos partidos, e os mesmos, também buscaram demonstrar a defesa da causa, fazendo com que pensemos que houve uma mudança das concepções, que se antes era natural a exclusão das mulheres ou não se tocar no assunto, agora é de suma importância que os partidos demostrem-se compadecidos com a causa, mesmo que internamente ele não esteja tão aberto assim, como é relatado em diversos discursos. (GROSSI; MIGUEL, 2001)

A necessidade de haver uma percentagem de mulheres como candidatas, muda a estrutura dos partidos políticos, no sentido de que eles devam desenvolver mecanismos de atração e recrutamento delas para seus agrupamentos. A diferença e sensibilidade apelam para uma essência feminina, que pode ser dita como natural (biológica) ou de construção social, uma ou outra, apela para disposições naturalizadas. "A justificativa para a participação das mulheres na política, em muitas das falas vem associado ao reconhecimento de um valor ético, intrínseco às mulheres. Nesse entendimento, uma maior presença das mulheres nos espaços de poder resolveria, por si só, uma equação que associa o poder=homem=corrupção." (GROSSI; MIGUEL. 2001, p. 178)

Valores intrínsecos, para nós, remete a determinismos, assim, a defesa das mulheres na política por valores esses valores naturalizados, parece preocupado, haja vista que é por determinismos que também se excluiu elas da política. Jogar a responsabilidade do fim da corrupção, um tema que ganhou espaço de preocupação do eleitorado, ao lado de preocupações históricas como saúde e educação, não parece apropriado, já que desresponsabiliza uma mudança na cultura política brasileira, devendo sim apontar para as raízes do problema, não apontar para as salvadoras.

Assim, podemos criar uma situação hipotética: As mulheres ganham mais espaço na política partidária, conseguindo aumentar a presença das mesmas nos cargos do legislativo e executivo, graças a um discurso de que o modo que elas fazem política vai sanar o problema da corrupção; as mesmas não conseguem mudar o quadro sintomático, pois o mesmo está relacionado a outros elementos; Elas perdem a credibilidade com o eleitorado e o número de mulheres políticas baixa novamente, pois eles não estava relacionado necessariamente a que deve haver mais mulheres na política, mas sim a necessidade de acabar com a corrupção no Brasil.

> A ação afirmativa é uma tentativa de romper este círculo vicioso, contribuindo para a redistribuição do capital político — ou, dito de outra forma, para o "empoderamento" (*empowerment*) dos segmentos sociais marginalizados. Em suma, ela se sustenta com a constatação da desigualdade presente na sociedade, sem necessitar de qualquer argumento essencialista ou da crença na "objetividade" de interesses comuns ao grupo. Neste sentido, as vozes das mulheres na política são, sim, "vozes diferentes". Não porque a diferença sexual produza uma singularidade moral, mas porque a organização da sociedade impõe experiências de gênero diferenciadas. (MIGUEL, 2001, p. 266)

A defesa da cota feminina e a defesa de mais mulheres na política, não precisa estar sustentado em linhas de explicação mais complexas, que apelem para uma moralidade de essência. Vale lembrar, que o objetivo desse trabalho é refutar ou não a nossa hipótese, não cabendo nele testar as outras hipóteses levantadas das motivações de mais mulheres na política. Não é nossa intenção descredibilizar esse discurso, pois no ponto de vista prático ele pode levar mais mulheres a política, já que valorizará disposições atribuídas a elas, trabalhando diretamente com sua autoestima e com o sentido de poder, que eles podem sim estar na política.

Além do ponto de vista das mulheres se sentirem capazes e entrarem na política, o discurso pode ser usado nas campanhas eleitorais, como plataformas de suas campanhas, fazendo um trabalho de convencimento que quebre o machismo que dita a não-capacidade ou que as contribuições femininas devam ficar na esfera doméstica. "A mulher na política é seguidamente associada nos discursos político como detentora de um conjunto de qualidades que se expressam na categoria 'sensibilidade'" (GROSSI, MIGUEL, 2001. p. 188)

Em 1995, a partir da reivindicação do movimento feminista e o esforço da bancada feminina foi aprovado a primeira política de cotas para as mulheres na política, onde foi instituído a reserva de 20% das vagas de candidaturas do poder legislativo a partir da lei nº 9.100, valendo para o pleito municipal do ano seguinte. Sendo alterada pela lei nº 9.504, que expandiu a cota para 30% das candidaturas. É importante frisar que com a implementação da lei, houve um acréscimo no número de cadeira nas casas legislativas, freando também maiores impactos da cota, além disso, não foi criado ferramentas de controle, que buscasse fomentar que os partidos realmente colocassem esses 30% de mulheres. Ainda mais, uma discussão presente nas referências diz respeito sobre candidaturas laranjas, onde é posta apenas para cumprir com a lei, mas não é efetivado em si as campanhas. Além de que os recursos muitas vezes são concentrados nos 'caciques' do partido, que em maioria são homens.

Outra discussão feita a partir da implementação das duas leis, é que os partidos tiveram que criar meios de recrutamento de mais mulheres para política, fazendo com que elas estivessem dentrode seus partidos, principalmente criando grupo de mulheres dentro do partido. Cabe discutir como se dava essa participação em si, se elas tinham a possibilidade de assumir posições de comando, mas o que pode ser deduzido é que as mulheres não ficam presas as disputas pelo legislativo. Aquelas que entram nas campanhas desse poder, que começam a criar seu capital político, pode passar para disputar do executivo, utilizando-se da campanha para expandir seu capital ou até com reais chances de serem eleitas.

Assim, acreditamos que a lei nº 9.504/97 não influenciou somente os números de mulheres se candidatando a deputada federal, estadual e vereadora, mas também entram na disputa para prefeita, governadora e até mesmo presidência. Cabe dimensionar, claro, que essas eleições por serem majoritárias, podem exigir um capital social bem maior. Mas como já foi dito, ao aumentar o número de mulheres vereadoras, deputadas estaduais e federais, aumenta-se logicamente, o número de mulheres com um capital político maior, que pode ser usado nas eleições majoritárias. O efeito dessa cota para o executivo pode ser enxergado então como uma política a longo prazo.

Para ilustrar o argumento, traremos a título de exemplificação o caso do Rio Grande do Norte, com o crescimento do número de mulheres prefeitas nos municípios da unidade federativa. Com duas ressalvas: Não queremos induzir o caso do estado como uma regra universal, pois entendemos que deve haver n outros elementos que colaborem para o crescimento dos números. Vejamos o caso:

Quadro 1: Numero de prefeitas no Rio Grande do Norte de 1996 à 2016

Ano	Candidatas	Eleitas
1996	44	16
2000	44	11
2004	60	25
2008	55	27
2012	89	33
2016	100	46

Fonte: Dados do TSE 2016. Elaboração própria

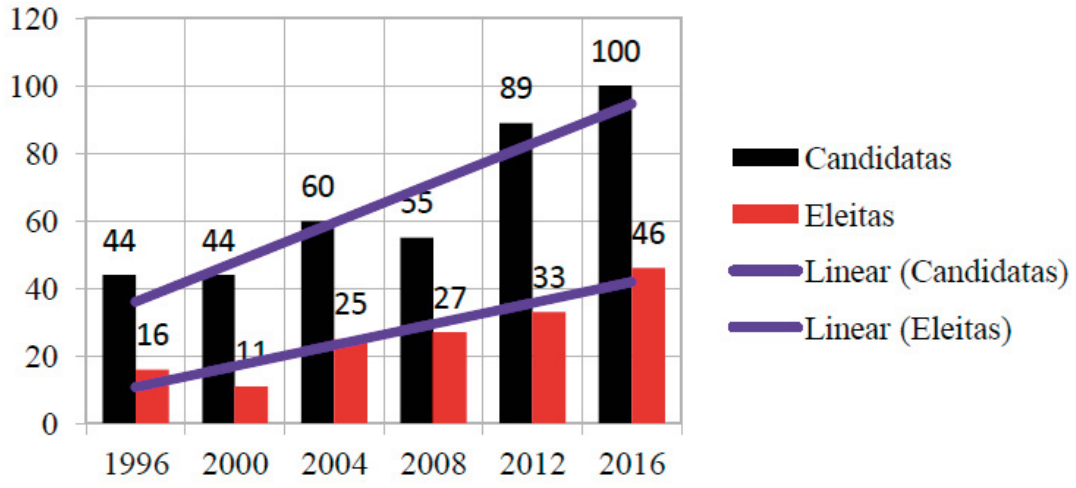
A partir dos dados eleitorais, podemos constatar um crescimento do número de candidaturas e também de mulheres eleitas para prefeita no Rio Grande do Norte, mesmo com as diminuições pontuais, em 2000 de nº de eleitas em comparação com a eleição municipal anterior e em 2008 com a diminuição de candidatas em comparação com as eleições anteriores, mais que não afetaram o ritmo de crescimento, de forma geral.

Na primeira eleição onde prevaleceu a lei 9100/95, que diz que 20% de vagas das candidaturas devem ser reservado vaga para mulheres[4] em eleições para o legislativo, nós não enxergamos a possibilidade do número de candidatas e de eleitas ter sido afetado pela lei citada.

Já a partir de 2004, vemos a possibilidade dos resultados para os cargos do executivo das eleições municipais, onde houve um aumento considerável do número de mulheres candidatas e de eleitas ter como um dos elementos explicativo a lei de cotas. Nesse ano tendo em vigor a alteração feita em 1997, já que após 8 anos, as mulheres potiguares podem ter expandido seu capital político, tendo um mandato e a possível participação em outra eleição. Além disso, o aumento da participação das mulheres em cargos no legislativo e executivo pode ter criado uma referência social para o gênero, fazendo com que aquelas que antes queriam, sintam-se incentivadas, por verem a possibilidade bem maior,agora. Se observarmos desde 2004 os números de eleitas não caíram, continuaram numa crescente, em números absolutos e em proporcionalidade, ou seja, aumentou-se também a eficiência dessas candidaturas.

[4] Nesse contexto, em casa onde predominasse o número as mulheres na política, esses 20% seriam reservado aos homens.

Gráfico 1: Nº de candidatas e eleitas a prefeita no RN de 1996 à 2016



Fonte: Dados do TSE 2016. Elaboração dos autores

A tendência linear das candidatas e das eleitas mostram que ao longo dos 20 anos os números ascendem, assim, provavelmente os números de 2020 seguirão aumentando. Sobre o aumento da proporcionalidade, temos a seguinte situação: em 1996 das 44 candidatas a prefeita, 36% conseguiram se eleger, nas eleições municipais de 2016, das 100 candidatas, 46% conseguiram se eleger. Assim chegamos à conclusão de que não foi um aumento de candidaturas que cresceu em números absolutos, mas que as candidaturas se tornaram mais efetivas, haja vista o aumento de 10% na proporcionalidade candidata-eleita.

Além disso, chamamos atenção para o fato de que pode haver mais de uma candidata por município, assim, o número não representa necessariamente o número de municípios onde tiveram mulheres pleiteando a prefeitura. Ainda assim, houve um crescimento na presença de mulheres disputando prefeituras no Rio Grande do Norte, pois o número de eleitas foi de 16 para 46, além dos municípios onde as candidatas não conseguiram vitórias diante das candidaturas masculinas. Apresenta- se um movimento de expansão em toda a unidade federativa, não sendo cabível mais afirmar que seria peculiaridade dos poderes locais, tendo os elementos explicativos mais prováveis em políticas estaduais[5] e federais[6].

O HISTÓRICO DAS MULHERES NA POLÍTICA BRASILEIRA

No Brasil, as mulheres ganham os direitos políticos a partir de 1930, podendo votar e ser votada. No Estado do Rio Grande do Norte em 1927 foi promulgada a lei nº 660, onde o artigo 77, dizia: "No Rio Grande do Norte, poderão votar e ser votado, sem distinção de sexo, todos os cidadãos que reunirem condições exigidas nessa lei". Tornando assim o primeiro Estado a autorizar o voto feminino, ressalvando que não era ainda uma medida que ampliaria para todas as mulheres o voto. Já que a lei definia critérios econômicos para que as mulheres pudessem votar e ser votada.

Alguns pioneirismos da história das mulheres da política são reivindicados pelo Rio Grande do Norte, como o primeiro voto feminino, de Celina Guimarães Viana em 1928, em Mossoró.Também a primeira prefeita mulher do Brasil, Alzira Soriano no município de Lajes, também em 1928. Foi no Rio Grande do Norte que pela primeira vez uma mulher conseguiu chegar a assembleia legislativa estadual.

Não se sabe ainda até que ponto os marcos podem ter construído uma cultura de participação feminina na política Potiguar. Tendo em vista que o número de mulheres eleitas no Estado ainda é tímido, em 1996, por exemplo, apenas 16 mulheres foram eleitas para prefeita. É importante frisar que mesmo com vitórias tímidas, os números do Rio Grande do Norte ainda é alto se comparado com de outros estados, o que se explica por maiores números do Norte e Nordeste em comparação com os outros Estados.

[5] Destacamos que o Rio Grande do Norte conta também com um histórico de mulheres no Estadual ,sendo Wilma de Farias, Rosalba Ciarlini e mais recentemente, fora do recorte estudado, Fátima Bezerra, o que pode vir a ser um outro elemento explicativo.

[6] Além da política de cotas, no período citado, o brasileiros elegeram a primeira mulher para presenteda república.

As explicações que tendem a ligar o aumento da participação feminina a locais mais desenvolvidos economicamente parecem não fazer sentido no contexto brasileiro, já que os dados eleitorais mostram uma participação maior nas regiões menos desenvolvidas, vejamos os dados das eleições para prefeito de 2016.

Quadro 2: Porcentagem de participação feminina na eleição de 2016

Região	Percentagem
Norte	14,80%
Nordeste	15,99%
Centro-oeste	12,58%
Sudeste	8,9%
Sul	7,05%

Fonte: Dados do TSE 2016. Elaboração própria

Os dados do norte e nordeste apresentam percentagens próximas, o centro-oeste aparece um pouco abaixo, mas ainda acima da faixa dos 10%, diferente do sul e sudeste, que estão bem abaixo, puxando assim a média nacional de ocupação de mulheres no cargo de chefe do executivo municipal. Porém,"[...] a mera indicação de que a taxa de sucesso das mulheres é menor no Sudeste do que no Norte, por exemplo, não diz nada sobre a especificidade das candidaturas femininas numa e noutra região, já que é um mero efeito do fato de que as eleições são, em média, mais disputadas nos municípios do Sudeste do que do Norte." (MIGUEL, 2006).

O autor no seu trabalho citado, identifica três hipóteses que busca responder a diferença entre Norte /Nordeste e Sul/Sudeste nos números. Sendo a primeira, a qual darei mais ênfase: A ligação das mulheres com a política tradicional "Nas regiões mais atrasadas do país, ainda predominam os padrões da política tradicional, baseada na formação de clientelas e no familismo. Esses padrões abririam certos espaços para as mulheres, que seriam então eleitas não por suas trajetórias pessoais ou vínculos com movimentos da sociedade civil, mas na qualidade de representantes de seus clãs familiares." (MIGUEL, 2006)

Essa hipótese liga o número de mulheres que se elegem prefeita a suas famílias, sendo herdado o capital político do pai, marido ou algum outro familiar próximo, não importando seus atributos para ser eleito, mas ser filha, irmã ou mulher de tal político. É ligado ao Norte e Nordeste pela relação dada entre atraso econômico e sua herança de um Brasil coronelista. Com isso, essas mulheres estariam mais ligadas a partidos de direita, que conseguem ter em seu programa político imagens mais conservadoras, apelando para princípios mais ligado a uma mulher do lar. "A predileção feminina pelos partidos mais conservadores é anotada há tempos pelos estudiosos, embora seja desafiada pelos estudos mais recentes." (MIGUEL, 2006)

A hipótese cai por terra quando o autor a partir dos dados do TSE constata que "A associação entre mulheres e conservadorismo político não se sustenta, havendo antes uma proximidade grande com relação aos indices dos homens – e as pequenas diferenças não seguem um único padrão." (MIGUEL, 2006)

A segunda hipótese é da hiperqualificação das mulheres, para superar o machismo que possa barrar sua entrada em diversos espaços que lhes são negados. Assim, essa hipótese afetaria também a política, já que elas se qualificariam para que fossem mais aceitas na política, dada pela valorização em torno do diploma de ensino superior. De fato, nas eleições estudadas pelo autor, visualizou-se um hiato entre a escolaridade dos prefeitos em relação as prefeitas, corroborando para a estratégia da hiperqualificação, porém, esse elemento pode ser vista em todas as regiões, o que descarta a possibilidade de no norte e nordeste elegerem-se mais mulheres do que o sul e sudeste pela segunda hipótese.

A terceira está ligado a demografia das regiões, explicando o número de vereadoras devido ao maior número de mulheres como votantes, partindo do pressuposto que por serem mulheres, votariam nas mulheres candidatas, a partir de uma identificação.

> Caso se aceite que as mulheres eleitoras beneficiam as mulheres candidatas, parte da diferença de desempenho entre as regiões poderia ser explicada pela distribuição dos sexos na população. Como se sabe, há um padrão migratório interno no Brasil, na direção sobretudo do Nordeste para o Sudeste, com predominância masculina – tipicamente, o homem migra em busca de melhores oportunidades de trabalho, prometendo buscar a família quando estiver mais bem estabelecido. Em muitos municípios nordestinos, há um déficit de homens adultos – e, portanto, um eleitorado bem mais feminino. A hipótese afirma que as mulheres teriam maior facilidade para vencer eleições nesses municípios. (MIGUEL, 2006,p.)

A partir do conhecimento que durante o século passado houve um êxodo de pessoas da região norte e nordeste para o sudeste, pois a realidade de suas regiões era de um ciclo de pobreza, extensos períodos de seca e falta de oportunidades. Dentro dessa mudança demográfica, a maior parte das pessoas eram do sexo masculino, que iam em busca de emprego, conseguir dinheiro e voltar para sua região para trazer a família, aumentando assim o número de mulheres em relação aos homens.

O autor para testar a hipótese faz uso da regressão linear com os números de população feminina de cada município e um número de mulheres eleitas (MIGUEL, 2006), porém com o estudo das três eleições (1996,2000,2004) a hipótese da relação entre eleição de mulheres para vereadora e a migração dos homens para o sudeste foi rejeitada.

Com a queda de três hipóteses que buscavam dar resposta a diferença regional no desempenho feminino nas eleições, mostra-se necessário pesquisas mais elaboradas que busque compreender quais são os elementos que explicam essa diferença (MIGUEL, 2006). Caberia também em um outro momento entender como está o hiato das regiões nas últimas eleições, buscando novos elementos que entram no jogo político, tal como o decorrer da política de cota feminina, haja vista que a última eleição municipal abrangida pela pesquisa foi de 2004, menos de 10 anos após ser estabelecido 30% das vagas para candidatos do partido para legislativo serem mulheres.

Trouxemos esse extenso debate sobre a diferença regional e possíveis hipóteses que explicariam ela, por entender que é necessário explicitar que o modo como é dado a participação das mulheres na política mostra-se particular em cada região. Que por trabalhar com as eleições para prefeita no Rio Grande do Norte, uma unidade federativa da região Nordeste, quando se põe na mesa que a tendência nessa região é um maior êxito, entenderemos que as 33 mulheres eleitas em 2014 é um caso particular, que dificilmente encontraremos em outras regiões, mesmo sendo uma porcentagem que não chega aos 30%.

MULHERES E A EFICIÊNCIA NA SAÚDE PÚBLICA MUNICIPAL

A partir do que foi levantado sobre sensibilidade feminina, que diferenciaria o modo de fazer políticas públicas, procuramos um campo que locus que pudesse nos ajudar a responder nossa pergunta. Para isso, pensamos o seguinte: a partir da realidade dos municípios do Rio Grande do Norte procuraremos os municípios mais eficiente no gasto com saúde pública, a partir do trabalho de Albuquerque e Almeida (2016) e observaremos a partir deles , quais estavam sendo administrados por mulheres no ano dos dados.

> No Brasil, alguns partidos têm um discurso que privilegia o social, e nisto saúde e educação são as principais retóricas das plataformas eleitorais, mas quando assumem o executivo não conseguem colocar estes lugares no centro da política. Por que? Uma das explicações levantada no seminário é de que a competência maior para estes temas ainda é das mulheres política e que estas, quando chamadas a exercer secretarias e postos chaves em campos como saúde, cultura e educação são, via de regra, relegadas a uma posição desvalorizada no interior do próprio partido e/ou da coligação que está no poder (GROSSI. MIGUEL. 2001. p, 194)

A citação acima foi uma das molas que impulsionaram o desenvolvimento da hipótese que nos municípios com prefeitas, a saúde pública é gerida com eficiência. Ao buscar uma literatura que falasse sobre isso em locus empírico, nos deparamos com um trabalho que jogou luz sobre a possibilidade, Trata-se o trabalho de Brollo e Troiano (2012), que estuda eleições "apertadas" em municípios brasileiros, quando só há dois candidatos, um homem e uma mulher. O trabalho é rico em cuidados metodológicos que o faz chegar a conclusão que nas eleições municipais com esse caso citado acima, as mulheres conseguiam ter um melhor desempenho na saúde pública. Enquanto no caso oposto, os homens aumentavam o número de cargos comissionados, a fim de conseguir uma reeleição

Para dar conta da hipótese, se faz necessário o debate de alguns conceitos utilizados para chegar até nossa resposta. A saúde pública ganhou a devida atenção na constituição federal de 1988, essa estabelecendo a criação de um Sistema Único de Saúde (SUS), um sistema que integraliza todos os entes federados sendo financiado também por todos os entes. Cabendo a ele:

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, no termo da lei:

I. - Controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participar da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos;
II. - executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador;
III. - ordenar a formação de recursos humanos na área de saúde;
IV. - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico;
V. - incrementar em sua área de atuação o desenvolvimento científico e tecnológico;
VI. - fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano;
VII. - participar do controle e fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos;
VIII. - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho. (BRASIL, 1988)

Os municípios ficaram responsáveis pela atenção básica, de menos complexidade, cuidando dos postos de saúde, com exames, saúde comunitária e do trabalho, vacinação, acompanhamento das famílias e das gestantes, cirurgias de baixa complexidade, atendimento psicológico e de assistencial social, tendo também, programas federais que ajudaram e orientaram os municípios, como o Programa Saúde na Família. Englobando: Imunização, cuidados nutricionais, consulta com médicos com especialidade básica, dentistas, saúde básica, emergência básica, visita nas casas para prevenção e orientações, pré-natal, tendo como despesa obrigatória 15% da receita municipal. Na realidade do Rio Grande do Norte, onde os municípios enfrentam problemas de recursos próprios, a saúde pública depende principalmente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), além de emendas parlamentares e de repasses do governo federal.

A hipótese fala em eficiência para entender se realmente há a relação entre gênero e gestão de políticas públicas. Por eficiência, entender o melhor custo-benefício, ou seja, os melhores resultados obtidos, com o menor insumo. (DRAIBE, 2001). A escolha da eficiência levanta também uma questão importante, em um momento da política onde se fala mais em uma máquina quebrada que precisa de reformas, que não há recursos, a eficiência presa pela redução de custos, assim, avaliar a eficiência de uma política pública está atento as questões emergentes na política.

O trabalho das autoras Albuquerque e Almeida (2016) nos oferece quais os municípios mais eficientes em 2014 no Rio Grande do Norte. Para isso, elas utilizaram como ferramenta o Data Envolopment Analisys (DEA), uma técnica de pesquisa operacional que tem como base um modelo matemático não paramétrico de programação linear. A ferramente a partir dos dados de entrada e os resultados, dando um score de 0 a 1, tendo os que chegarem a 1 como municípios eficientes. Os dados de entradas utilizados foram os seguintes: despesa total saúde/hab por ano, de 2014. Sendo os de saída ou resultados os seguintes: Cobertura de acompanhamento das condicionalidades de saúde do Programa Bolsa Família, percentual dos partos normais realizados, proporção de nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas pré-natal e percentual de vacinas com coberturas adequadas. Vejamos a seguir o resultado:

Quadro 03-Municipios do RN eficientes em saúde

Municípios do RN que atingiram a eficiência a partir do DEA

DMU Score	Score	População	Despesa Total Saúde/Hab por
Acari	1	11349	406,64
Antônio Martins	1	7188	606,97
Apodi	1	36120	366,88
Augusto Severo	1	9688	406,4
Baraúna	1	26799	298,83
Bodó	1	2385	985,51
Carnaúba dos Dantas	1	7972	543,61
Cerro Corá	1	11305	544,88
Encanto	1	5554	822,52
Florânia	1	9250	550,65
Jaçanã	1	8702	409,12
Jardim de Piranhas	1	14476	445,84
Jardim do Seridó	1	12540	403,88
Lagoa Nova	1	15110	369,44
Lucrécia	1	3897	824,83
Messias Targino	1	4489	780,6
Paraú	1	3907	585,48
Patu	1	12635	487,13
Pedro Avelino	1	7122	519,86
Pilões	1	3723	926,1
Rafael Fernandes	1	5001	370,09
Santana do Seridó	1	2661	594,96
São Bento do Trairí	1	4262	1437,22
São Fernando	1	3572	707,12
São João do Sabugi	1	6196	383,65
São José do Seridó	1	4528	568,62
São Miguel do Gostoso	1	9333	410
São Paulo do Potengi	1	17066	466,95
Senador Georgino Avelir	1	4269	542,03
Sítio Novo	1	5384	563,31
Tenente Laurentino Cru	1	5677	528,29
Timbaúba dos Batistas	1	2408	789,62
Triunfo Potiguar	1	3386	894,19

Fonte: Albuquerque e Almeida (2016) a partir do DEA

Percebemos que 33 dos 167 municípios foram considerados eficientes, pois chegaram ao score 1, a partir desse resultado, verificamos o gênero dos prefeitos, constatando assim que apenas três destes municípios eram geridos por mulheres, sendo eles, Patu, por Evilásia do Partido Socialista Brasileiro (PSB). Em São Bento do Trairi, por Kally também do PSB. Fafá do Partido Movimento Democrático Brasileiro em São Miguel do Gostoso

Patu é um município da Mesoregião Oeste Potiguar, com uma média de 12635 habitantes, a partir dos dados disponíveis no repositório do Tribunal Superior Eleitoral, podemos afirmar que desde 1996, Evilásia foi a primeira mulher eleita para prefeita na cidade. O partido da prefeita perdeu em 2010 a eleição para governador do estado, após 8 anos a frente do estado.

São Bento do Trairi é um município da Mesoregião Agreste Potiguar, com uma média de 4262 habitantes, podemos afirmar que Kally foi a primeira mulher a ser eleita prefeita no recorte temporal de 1996 à 2012, período no qual temos disponíveis os dados. O partido da prefeita perdeu em 2010 a eleição para governador do estado, após 8 anos a frente do estado.

São Miguel do Gostoso é um município da Mesoregião Leste Potiguar, com uma média de 9333 habitantes, podemos afirmar que Fafá foi a primeira mulher a ser eleita no recorte temporal de 1996 à 2012, período no qual temos disponíveis os dados. O partido da prefeita é o PMDB, que em 2012 encontra-se na vice-presidência da república. O PMDB é um partido com grande enraizamento no interior, ele conta com um grande número de prefeituras no Rio Grande do Norte.

Podemos observar que nos três casos trata-se de prefeitas de cidades que ou nunca teve uma mulher no cargo de chefe do executivo ou há muito tempo não tinha. Para trabalhos futuros seria interessante observar se nos outros municípios para se onde já teve uma prefeita, houve mais chance de outras se elegerem, Além disso, são municípios pequenos, abaixo dos 15 mil habitantes e no interior do Estado.

Pensando na expansão dos números, podemos pensar em duas possibilidades: Uma rotatividade de prefeituras, onde aos poucos as mulheres estão ocupando locais nunca ocupados. A outra possibilidade é de que quando ocupado uma prefeitura, as mulheres conseguem mais chance, seja se reelegendo ou outra conseguindo ocupar também, e além dessas cidades, ocupando novos municípios. A partir do que já foi exposto, a primeira parece ser mais viável que a segunda.

Sobre a despesa em saúde por habitante, São Bento do Trairi foi aquele que mais gastou na área, tendo em 2014, tendo uma média de 1437, indo em contramão a média de gastos dos outros dois, que está abaixo dos 500, indo também em contra mão de 66%, que gastaram de R$ 300,00 a R$ 500,00. Ficando entre os 3% que gastaram mais de R$ 1000,00. (ALBUQUERQUE e ALMEIDA. 2016)

Tomando noção de que cerca de 134 municípios eram administrados por homens em 2014, e destes 30 apareceram como eficientes e de que 33 municípios era administrado por mulheres e destes 3 apareceram como eficientes, em números absolutos a hipótese que as mulheres são mais eficiência nos gastos com saúde pública municipal é refutada, vejamos em números proporcionais.

Proporcionalmente, a partir do universo de número de prefeituras geridos por gênero temos, 80,2% dos municípios sendo administrados por homem e 19,8% administrado por mulheres. Dos 134 municípios geridos por homens, 30 atingiram o score 1, sendo assim, 22,4% dos municípios geridos por homens mostraram-se eficientes. Dos 33 dos municípios, 3 atingiram o score 1,sendo assim, 9,1% dos municípios geridos por mulheres foram eficientes.

A primeira vista, pode-se achar que há uma discrepância nas porcentagens, mas deve ser levado em consideração, que os homens estão em muitas mais prefeituras, para ser exato há uma super- representação de 4,5x. Já nas porcentagens, esse valor é bem menor, mostrando outras variáveis explicam bem melhor os resultados do que um recorte de sexo.

CONCLUSÃO

Reconhecemos que por termos optado por uma metodologia mais simples, possa ter faltado ferramentas que conseguissem apreender elementos que ajudassem na verificação da hipótese, porém, temos a intenção de continuar o trabalho, procurando novas ferramentas que nos auxiliem. Porém, dado a metodologia usada, a contribuição dos dados do DEA do trabalho referenciado e a partir da bibliografia discutida, chegamos a conclusão de que nossa hipótese não se comprava no Rio Grande do Norte, no recorte temporal escolhido.

Sabe-se que a ciência não é construída somente pela comprovação de hipóteses, apesar de isso ser superestimado pela academia. As refutações constroem o saber científico, quando chegamos a negação daquilo que acreditávamos, estamos contribuindo também para o saber científico, pois se no senso comum ligam as mulheres as profissões de cuidado e na política ligam-na área social, quando fizemos o estudo de caso, das prefeitas dos municípios do Rio Grande do Norte, que foram eleitas em 2012 e os dados sendo de 2014, essa crença no senso comum não se prova materialmente.

Acreditamos que com o aumento do número de mulheres chefiando o executivo municipal, pode aumentar a proporção de municípios eficientes com prefeita. Porém, temos noção da importância compreender dois processos: Defender a inclusão de mais mulheres na política como uma questão de justiça, não por disposições que são "inatas" a elas. Devem ser buscado outros fatores que levam a eficiência das políticas públicas, impactando os resultados diferentes dos municípios do Brasil.

Foi discutido no nosso trabalho sobre as linhas explicativas na defesa da mulher na política e a partir dela de como algumas levam a certos perigos, que são desnecessárias, haja vista que resposta ao problema é muito mais simples, uma questão de justiça, de inclusão de segmentos historicamente excluídos da democracia.

Deve ser buscado fatores explicativos para o resultado da eficiência da saúde municipal além do gênero, pois a partir da nossa pesquisa, chegamos a conclusão de que é uma linha muito tênue, pouco nítida do verdadeiro impacto do gênero na política pública, o trabalho de Albuquerque e Almeida (2016), trouxe outros fatores que impactam na eficiência, como as audições que são realizadas pela Controladoria Geral da União, que por não poder fazer audição dos 5 mil municípios brasileiros, faz sorteio dos municípios que serão auditados, então entre os 33 com score 1, a maioria foi auditado, outros chegaram a ser auditado até 2 vezes.

Outro fator que se mostrou impactante para as autoras, é o partido político dos prefeitos que estão na chefia dos municípios que alcançaram a eficiência, sabendo que o governismo é uma característica da política brasileira, então os prefeitos ligados ao governador ou ao presidente tem acesso a privilégios advindo de barganhas, o que pode impactar nesses resultados. Mesmo que os municípios mais eficientes tenham sido em sua maioria aqueles que gastaram menos por habitante. Ou seja, privilegio de recursos vindo dos outros poderes não influenciariam diretamente na eficiência.

Sobre os partidos, quando observamos o partido político das prefeitas em 2012, vemos a seguinte distribuição no espectro político a partir dos 4 partidos que mais conseguiram eleger suas candidatas. Partidos de direita (DEM): 7. Centro (PSB, PMDB): 12. Esquerda (PSB): 4. A partir disso vemos uma guinada das prefeitas para o centro e a direita, um fenômeno nacional, como podemos ver no trabalho de Luis Felipe Miguel (2006).

Quando vemos o movimento feminista, que luta pelo direito das mulheres e a participação das mesmas no sistema político, podemos observar a relação das mesmas com os partidos de esquerda, porém, é curioso ver que os partidos de centro e de direita estão conseguindo ter um maior êxito na eleição de mulheres para o executivo municipal. No mesmo trabalho citado acima, é discutido a possibilidade da imagem de uma mulher mais tradicional, seja mais aceito pelo eleitorado do Brasil, não apenas de nossa região. As três prefeitas que seus municípios aparecem na lista dos mais eficientes, é um de um partido do centro, um partido mais fisiológico, que se expandiu para os interiores a partir da redemocratização e contava por muito tempo com maior bancada de deputados federais, que graças a isso chegou na vice-presidência nos governos petistas. O partido das outras duas é ligado ao progressismo e tem um programa à esquerda. O PSB, foi o partido do governo durante 8 anos, com a eleição de Wilma de Farias em 2002, as mulheres do seu partido foram as que mais ocuparam a chefia dos executivos municipais do Rio Grande do Norte, mas desde então os números vem caindo, até a eleição de 4 mulheres em 2012, 50% delas estando na lista de municípios com score 1.

Ao final dessa pesquisa, tendo noção de até onde poderíamos chegar em um trabalho com esse tamanho e tempo dedicado, que nossa contribuição pôde ser bem maior sobre a participação política das mulheres do que descrições do que é saúde pública e as funções de cada ente, de métodos de avaliativos e cálculos sofisticados.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Terezinha Cabral. ALMEIDA, Lindijane de Souza. O USO DA ANÁLISE ENVOLTÓRIA DE DADOS (DEA) NA BUSCA DA EFICIÊNCIA NA SAÚDE NOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO NORTE/BRASIL NO ANO DE 2014 . VII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Politicas Públicas. GIGAPP. Outubro, 2016. Disponível em <http://www.gigapp.org/index.php/comunidad- gigapp/publication/show/2482 >. Acesso em 3 jul, 2019.

BROLLO, Fernanda; TROIANO, Ugo. What happens when a woman wins an election? Evidence from close races in Brazil. **Journal of Development Economics**, v. 122, p. 28-45, 2016.

DALLARI, Sueli Gandolfi. O direito à saúde. **Revista de saúde pública**, v. 22, p. 57-63, 1988.

DRAIBE, Sônia Miriam. 2001. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de Carvalho (Orgs.). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. Ed. IEE/PUC-SP, São Paulo. GROSSI, Miriam Pillar; MIGUEL, SÔNIA. Transformando a diferença: as mulheres na política.**Revista Estudos Feministas**, v. 9, n. 1, p. 167-206, 2001.

JÚNIOR, Aylton Paulus; JÚNIOR, Luiz Cordoni. Políticas públicas de saúde no Brasil. **Revista Espaço para a Saúde, Londrina**, v. 8, n. 1, p. 13-19, 2006

MIGUEL, Luis Felipe; DE QUEIROZ, Cristina Monteiro. Diferenças regionais e o êxito relativo de mulheres em eleições municipais no Brasil. **Revista Estudos Feministas**, v. 14, n. 2, p. 363, 2006.

MIGUEL, Luiz Felipe. Política do interesse, política do desvelo: representação e "singularidade feminina". Florianópolis, Revista de Estudos Feministas, v. 9, n. 1, 2001

OLIVEIRA, BRUNA KAROLINE VASCONCELOS; FERNANDES, JEAN LUCAS MACEDO . As eleições municipais no Nordeste: Uma análise dos resultados eleitorais para as prefeituras (2000-2012). ?, v. 22, p. ?, 2013

PINTO, Céli. Paradoxos da participação política da mulher no Brasil. REVISTA USP, São Paulo, n.49, p. 98-112, março/maio 2001. Disponível em <http:/www.usp.br/revistausp/49/07-celiregina.pdf >. Acesso em: 9 jul. 2019

SOUZA, Celina. 1996. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. **Revista São Paulo em Perspectiva.** 10(3).

ABORDAGEM NEOCORPORATIVISTA DO ESTADO NA FORMULAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Jorge Alberto Fernandes de Medeiros (UFRN)

Resumo: A relação do Estado com as instituições promove influências na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas as quais podem alterar o sentido no que compete aos interesses difundidos nas políticas. Para tanto compreender o comportamento da relação institucional do Estado contribui para identificar a natureza de uma política pública e as transformações que se dá na sociedade. Nesse sentido, este artigo busca identificar práticas da abordagem neocorporativista do Estado na formulação do Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014) a qual objetiva melhorar a qualidade da educação para decênio 2014 - 2024 por meio de vinte metas estabelecidas para todas as etapas da educação. Dessa forma, o artigo apresenta como campo teórico a discussão da abordagem neocorporativista do Estado provenientes da concepção corporativista. Como objeto de análise, o documento elaborado pela Câmara dos Deputados Federais foi utilizado em virtude de, além de destacar as metas e estratégias, apresentar toda a discussão que perpassou a elaboração e aprovação da lei o que se torna essencial para identificar as características da abordagem neocorporativa do Estado. A metodologia utilizada foi a análise de conteúdo como meio, mediante a discussão para aprovação da lei, de identificar o comportamento do Estado as demais instituições para formulação da política. Assim, o artigo conclui que a abordagem neocorporativista do Estado está presente na formulação do Plano Nacional de Educação mediante a participação de diversas instituições representativas na discussão para aprovação da lei, ao identificar que essas instituições tem interesses diferenciados procurando atender o próprio grupo e que o Estado se torna articulador e mediador procurando impor os próprios interesses.

Palavras Chaves: Estado, neocorporativismo, Plano Nacional de Educação.

INTRODUÇÃO

O problema existente em uma sociedade e que passa a demandar a atenção do Estado para ingresso na denominada agenda pública, surge de diferentes circunstâncias e envolve diversos atores os quais desejam ter a demanda atendida da forma que for mais conveniente e interessante. A participação e o envolvimento desses atores ocorrem, na maioria das vezes, de forma representada delegando às instituições formais a sua representatividade as quais vão assumir o papel de representação e utilizam de fundamentos econômicos, sociais e políticos para procurar defender os interesses e alcançar, por meio da ação pública, os objetivos desejados.

Ao dimensionar o problema a ser tratado na agenda e, quando essa demanda sempre está na agenda política governamental, como é o caso da educação no Brasil, percebe-se que o envolvimento dos atores e grupos de representação toma maior proporção por ser tratar de assunto relevante e condição de transformação da sociedade, por meio do direito básico capaz de conduzir uma nação a outra realidade.

Dentre as abordagens do Estado consideradas pluralista, corporativista, neocorporativista e neomarxista, a abordagem neocorporativista do Estado é um arranjo institucional pensada na forma de uma comissão tripartite, onde se tem a presença preponderante na definição da agenda pública o Estado, as instituições do movimento sindical e as entidades empresariais. Essas instituições, na visão neocorporativista, passam a predominarem nas decisões e ações do Estado, por meio da formulação da agenda, escolha das alternativas e implementação das políticas públicas as quais podem ser controladas e julgadas pela composição tripartite juntamente com outros participantes.

A partir dessa abordagem percebe-se a influência nas escolhas públicas, no que diz respeito a formulação de políticas públicas nos mais diversos setores da país, principalmente os que vão ter relação com as atividades econômicas e o processo de crescimento e geração da riqueza nacional. Para tanto a educação se torna relevante por ser formadora de conhecimento, capacidade crítica, propulsora do desenvolvimento tecnológico, aprimoramento de processos como também formação de massas organizadas para o trabalho e subservientes aos ditames e imposições dos interesses das classes dominantes

Na área educacional no Brasil, a agenda da educação é discutida e rediscutida de forma contínua o que pode se apresentar como necessidade de mudança nos parâmetros para solucionar efetivamente os problemas da área educacional no Brasil como pode ser forma de induzir a implementação de pensamentos e interesses os quais influenciam diretamente a formação da sociedade e a destinação do conhecimento aplicado.

O Plano Nacional de Educação, por ser um instrumento de planejamento, orienta a execução e o aprimoramento da política pública para o setor educacional no país e na sua elaboração tem como diretrizes a erradicação do analfabetismo, melhoria da qualidade da educação e a valorização dos profissionais. Diante da relevância, a aprovação do plano passa por longa e ampla discussão com a participação de entidades representativas que prezam para serem atendidas em suas demandas já na formulação da política pública para assim usufruir de condições favoráveis como forma de alcançar os interesses.

Nesse sentido procurar compreender como se dá a discussão e a formação da política passa a ser fator relevante e que merece atenção, pois pode esclarecer comportamentos, o sentido da política, os interesses pleiteados e como se dá o processo de formulação. Para tanto como problema de pesquisa tem-se que a seguinte questão: existe a participação da abordagem neocorporativista do Estado na formulação do Plano Nacional de Educação (2014 – 2024)?

Dessa forma, o artigo tem por objetivo identificar as características da abordagem neocorporativista do Estado na formulação do Plano Nacional de Educação (2014 – 2024). Para isso, na primeira seção apresenta a abordagem neocorporativista do Estado, posteriormente no segundo momento trata da discussão e formulação do último PNE que foi discutido e aprovado em 2014. Por conseguinte, faz uma análise baseada no conteúdo do documento oficial da Câmara dos Deputados o qual destaca as instituições e discussões estabelecidas para aprovação da lei. Por fim este artigo apresenta as conclusões e considerações finais que destacam a existência de características da abordagem neocorporativista do Estado na formulação do PNE 2014 – 2024.

NEOCORPORATIVISMO

Ao tratar de abordagem considera-se o modo de se comportar, de lidar com alguma coisa ou entende-la e, dessa forma, pode-se presumir que existe uma configuração do Estado se comportar no que compete as relações institucionais e procedimentos decorrentes dessas relações em virtude das deliberações, escolhas e decisões engendradas pelos entes públicos como forma de atuação do próprio Estado. Para tanto o modo de organização dos interesses, a forma de associação, a maneira como as decisões são tomadas e aplicadas representam a forma como o Estado e as instituições conduzem e deliberam sobre as demandas sociais, a agenda, formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

Para compreensão da abordagem neocorporativista do Estado deve-se entender a base do corporativismo e sua ideia base a qual, proveniente da idade média, perpassa a dimensão de corporações de artesão, ou seja, grupos fechados (aprendizados, normas rígidas) que se distinguiam pela profissão. Tem um sentido negativo do grupo fechado que não se abre para o mundo, não dialoga com o campo social, político visando basicamente os próprios interesses econômicos. Esse encerro limita o diálogo e novos processo intermediar como afirma Araújo e Tápia (1991):

> A recusa em assimilar as novas formas de intermediação de interesses — tanto por parte do velho modelo corporativista dos anos 20 e 30 como dos "desvios passageiros" do sistema político liberal —, é o denominador comum das diferentes correntes que se desenvolveram dentro do marco das análises sobre o neocorporativismo. (ARAÚJO e TÁPIA, 1991. p 15)

Essa herança da abordagem corporativista que foi abarcada pelo comportamento neocorporativista do Estado permite visualizar a consciência corporativa das classes as quais enfatizam o sentido econômico e esquecem do sentido do Estado, ou seja, da própria diferença de classes.

O neoliberalismo percebe o corporativismo como algo ruim fundamentado na percepção que os trabalhadores pensam somente em si diferentemente do que prega o corporativismo fascista ou estatal – com a ideia de profissão. As profissões diferentes devem estar juntas e trabalhar conjuntamente. Já o corporativismo estatal é o corporativismo que tem incidência no Estado, mas é o Estado quem dita as regras.

Essas formas de organização do corporativismo permite um número limitado de associações não competitivas entre si e que têm de forma clara e definida os interesses dos integrantes controlando seu comportamento, na situação que esses grupos possuem ordem hierárquica são funcionalmente diferenciados. Independente de sua constituição – pública ou privada – deve-se fundamentalmente ser reconhecida pelo Estado e derivam do monopólio da representação. (SCHMITTER, 1982)

Nesse sentido Vatta (1998) afirma que:

> No conjunto, o motivo que induz o Estado a adotar ou apoiar soluções corporativas se explica pela tentativa de conquistar influência sobre o comportamento dos atores econômicos e sobre o curso das variáveis macroeconômicas. [...]. Observa, além disso, que a formulação corporativa das políticas públicas pode ser sancionada pela lei, tomando-se assim "oficial" e vinculante para todos. (VATTA, 1998. p 15)

Nesse sentido caminha a ideia do corporativismo como sendo a organização das forças econômicas diante do Estado com o objetivo de promover o interesse nacional e impondo uma agenda contando com o poder de formalizar e aplicar regras a todos os integrantes do Estado Nação. (MAGANO, 1983)

Essa concepção e fundamentos da abordagem corporativista do Estado é introduzida na Carta Constitucional brasileira no ano de 1937 e de acordo com Magano (1983, p. 55) se tem como premissas as seguintes bases:

> a) implantação do princípio da unidade sindical, com previsão de constituição de um único sindicato representativo de categoria profissional e econômica, numa determinada base territorial (geralmente o Município); b) integração do sindicato num sistema de relacionamento hierárquico com Federações e Confederações, constituídas respectivamente por categorias e ramos de atividade econômica; c) sujeição das entidades sindicais ao Ministério do Trabalho, através dos seguintes mecanismos: registro, fiscalização, intervenção, destituição de diretores, expulsão de associados, extinção; d) predeterminação das funções a serem exercidas pelos sindicatos.

Torna-se assim perceptível o caráter corporativista das relações institucionais para a fazer parte da organização do Estado brasileiro contribuindo para consolidação de leis e formulação de políticas públicas entretanto com o monopólio da influencia do Estado capaz de interferir diretamente na relações impondo como se dá as formas de articulação e das quais não forem interessantes para o ente estatal a relação pode ser destituída, por meio da decomposição das entidades representativas.

É nesse viés que está balizado as ideias neocorporativistas, entretanto com novos delineamentos que alteram parte da relação do estado com as instituições e na influência com os grupos de forma a manter-se ainda a atenção na obtenção dos resultados econômicos utilizando das forças representativas. Por isso necessário passar pelo comportamento do Estado corporativista para compreender melhor o desempenho e atuação do Estado na abordagem neocorporativista, pois de acordo com Araújo e Tápia (1991, p.17):

> O neocorporativismo é uma resposta a dois impasses institucionais enfrentados pelas democracias capitalistas avançadas: a deterioração das identidades partidárias e as lacunas no esquema burocrático e na implementação de políticas. Esta "fórmula" política impõe restrições distintas às organizações de classe, reproduzindo, assim, as relações de assimetria, ou seja, de dominação de classe.
> Por quê e como se reproduz a assimetria nos arranjos neocorporativos? O neocorporativismo produz novas assimetrias a partir da aplicação de suas regras de organização. Em primeiro lugar, os graus de liberdade das organizações ligadas ao capital e trabalho seriam distintos. Em segundo, as propostas de institucionalização dos grupos de interesse são concebidas para impor restrições mais abrangentes ao trabalho do que ao capital. (ARAUJO e TÁPIA, 1991, p. 17)

Esse novo comportamento do caráter corporativo do Estado como forma de manter assimetria do poder e determinação das decisões, por meio da legitimidade das ações formuladas de forma interinstitucional formaliza a existência da nova abordagem do Estado nominada neocorporativista.

Para Schmitter (1982) o neocorporativismo é uma estrutura particular caracterizada pela intermediação de interesses e que para o funcionamento dessa estrutura deve existir unicidade, hierarquia, obrigatoriedade, diferenciação funcional e não competição. Corroborando com essa concepção Magano (1983) afirma que:

> neocorporativismo possui basicamente as mesmas características do corporativismo, despojado, porém, da carga ideológica fascista, que lhe era própria. Distingue-se, ademais, do último por não ser compulsório e sim voluntário.
> O neocorporativismo parte assim da premissa de que a harmonia das classes sociais é essencial ao funcionamento e à estabilidade da sociedade civil. Nutre-se da idéia de que tal harmonia só pode ser assegurada, se os vários grupos componentes da sociedade global, notadamente os profissionais e os econômicos, reconhecerem a existência de direitos e deveres recíprocos. Desdobra-se no conceito de que os mesmos grupos devem gozar de influência nas decisões políticas e ao mesmo tempo assumir responsabilidade quanto à atuação de seus membros, controlando-a, a fim de que não se afaste dos objetivos de relevância social previamente estabelecidos. (MAGANO, 1983. P. 60)

Nesse sentido a dimensão é que as decisões políticas são baseadas na participação dos grupos econômicos e profissionais, de forma representada, compondo um grupo institucionalizado os quais colaboram entre si e com a entidade pública, o Estado, para realização dos interesses próprios e comuns.

A cooperação entre as instituições se dá de forma tripartite ou denominada tripolar onde os polos são o Estado, entidades representativas dos trabalhadores e instituições representantes dos empregadores os quais devem procurar as instituições democráticas porem reconhecendo a existência de interesses divergentes os quais precisam ser considerados e na decisão para atuação do Estado, dirimir os conflitos entre as classes por meio do pacto social.

Com esse mesmo entendimento Costa (2012, p. 11 – 12) aduz que:

> O Neocorporativismo é forma particular de intermediação de interesses entre sociedade civil e Estado. Contrariamente ao que ocorre no sistema pluralista, no sistema neocorporativista os interesses gerados na sociedade civil são organizados em números limitados de "grupos de produtores", seja em sindicatos dos trabalhadores, seja em associações empresariais.
> Essas associações sindicais ou patronais têm estrutura interna centralizada e hierárquica. Pertencer a elas quase é obrigação, quando não de direito, pelo menos de fato. Ao escolher os interlocutores, muitos Estados influenciam na formação e consolidação das organizações representativas de interesses, na maioria dispersos e incapazes de se agregar na sociedade civil.
> O Neocorporativismo é visto, nesse caso, como uma específica maneira de formação das opções políticas por parte da máquina do Estado. No Neocorporativismo, as grandes organizações representativas de interesses não se limitam a exercer pressões externas, como na democracia representativa, mas são envolvidas diretamente no processo de formação e de gestão das decisões. Seria o processo de buscar consenso na política econômica. (COSTA, 2012, p. 11 – 12)

Caracteriza-se assim, a abordagem neocorporativista do Estado como uma estrutura representativa, organizada, formalizada, com relacionamento interinstitucional, atua de forma cooperada e objetiva consenso nos interesses econômicos, por meio da formulação e implementação das políticas públicas.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este artigo é proveniente de uma pesquisa qualitativa onde se busca identificar um comportamento da atuação do Estado na relação institucional e formulação de uma política pública específica, de forma a não atribuir valor métrico e sim apresentar a conduta dessas relações e a influência para a política e sociedade. De acordo com Minayo (2001) a pesquisa qualitativa se apresenta como modelo de pesquisa com um universo de significados, crenças, aspirações e que retrata um ambiente mais profundo dos processos e fenômenos, os quais não conseguem ser traduzidos de forma mensurável por meio de variáveis. Ao caráter descritivo Triviños (1987) refere-se como um estudo que deve descrever fatos e fenômenos de determinada realidade capaz de esclarecer comportamentos que permite compreender nas ações os interesses que não estão expostos.

Essa pesquisa pautou-se em estudos bibliográficos e documentais que foram essenciais para a compreensão da concepção neocorporativista do Estado e análise da Lei 13.005/2014 que promulga o Plano Nacional de Educação para o período 2014 – 2024 e o documento do parlamento brasileiro que apresenta toda a discussão para a formulação da política. A pesquisa bibliográfica está baseada em estudos e levantamentos já realizados anteriormente capaz de fornecer conhecimento para análises de novos fenômenos. Nesse sentido, Fonseca (2002, p. 32) ensina que "Qualquer trabalho científico se inicia com uma pesquisa bibliográfica, que permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto." Sobre a pesquisa documental o mesmo autor entende que: "A pesquisa documental recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, tapeçarias, relatórios de empresas, vídeos de programas de televisão etc." (FONSECA, 2002, p. 32).

Percebe-se assim que, o caminho utilizado para elaboração do presente estudo fundamenta-se nas características de uma pesquisa social, a qual entende que o comportamento das relações traduz ideias e concepções que são propagadas por meio do discurso e das atitudes revelando a subjetividade não contemplada em variáveis quantitativas.

Para análise dos documentos (documento oficial da Câmara dos Deputados sobre aprovação do Plano Nacional de Educação e a Lei 13.005/2014) foi utilizada a análise do conteúdo que de acordo com Bardin (1979) representa técnicas de análise da comunicação, por meio de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens que permitem inferir conhecimento em relação à produção e à recepção dos códigos apresentados. Deve-se iniciar com a leitura das falas por meio de transcrições ou documentos que conduzem a relacionar estruturas semânticas com estruturas sociológicas.

A análise do conteúdo permitiu a descrição das mensagens apresentadas no plano e na lei com informações qualitativas e quantitativas de forma a compreender a expressão das instituições políticas e educacionais que ocorreram nas etapas da pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados e análise.

Os pensamentos, ideias, comportamento e a própria discussão do plano contribuiram para responder ao problema de pesquisa por serem elementos que permitiram problematizar e, a partir da análise e diálogo com as teorias apresentadas, formaram substancialidade para compreender o processo de formulação a atuação das instituições envolvidas.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

O processo histórico do Plano Nacional de Educação contribui para entender a formação dos atores e dos interesses específicos inerentes aos grupos que perfazem a educação brasileira. É possível perceber que as demandas para alterações na política educacional surgem da percepção de mudanças por parte de atores que estão diretamente ligados e inseridos no contexto da educação brasileira. O primeiro PNE nasce do denominado Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova que foi um documento redigido por vinte e seis intelectuais diretamente ligados a educação, entre eles Fernando Azevedo – relator do manifesto - Anísio Teixeira, Roldão Lopes de Barros, Roquette Pinto, Cecília Meireles e consolidava a visão de um segmento da elite intelectual que objetivava interferir na organização da sociedade brasileira por meio da educação. Esse grupo, que passou a integrar a Associação Brasileira de Educação (ABE), aspirava que a educação não servisse aos interesses de classes e sim as necessidades dos indivíduos enfatizadas pela vida social, o caráter humano, solidário e cooperativo. (MENEZES e SANTOS, 2001)

Essa passagem histórica é reconhecida na discussão do novo PNE quando é ressaltado a dimensão temporal da política educacional ao afirmar que:

> Embora, em 1931, o recém-instituído Conselho Nacional de Educação tenha iniciado um debate acerca da redação de um plano nacional de educação (CURY, 2009), a ideia cresceu no seio do movimento dos Pioneiros da Educação Nova, que, reunido em torno da Associação Brasileira de Educação (ABE), lançou um manifesto, em março de 1932, propugnando pela adoção de um plano geral de educação, de estrutura orgânica, que tornasse a escola acessível. O ponto de partida desse manifesto foi o diagnóstico de uma realidade educacional "sem unidade de plano e sem espírito de continuidade", enfim "tudo fragmentário e desarticulado". Perceber a questão da unidade de plano e fragmentário e desarticulado. (BRASIL, 2014. p. 10)

Percebe-se assim, a participação ativa de um grupo interessado em mudança na política educacional do país ao considerar falta de unidade do plano e continuidade por ser uma política fragmentada, isto é, atendia diferentemente aos diversos grupos de interesses e não tinha articulação com a dimensão social, humana, regional e sem considerar o contexto individual dos envolvidos na educação. Porém, não se pode deixar de ressaltar que essa era a concepção de um grupo da elite intelectual do país, que percebia a escola tradicional voltada para uma concepção burguesa sem autonomia do indivíduo diante do processo ensino aprendizagem. Esse grupo ainda defendia a educação essencialmente pública, de forma a não atender privilégios econômicos e assim promover uma política educacional para a formalização de um plano capaz de integrar a educação.

É necessário ressaltar o posicionamento desses atores, pois em virtude desse manifesto, o grupo católico que estava presente na ABE desde a fundação (1924) se retirou e fundou, em 1933, a Confederação Católica Brasileira de Educação (BRASIL, 2014). Assim verificar-se divergências de interesses dos atores participantes da educação brasileira e que estão a todo momento procurando atingir seus interesses específicos.

A divergência de ideias, própria do campo social e político, se dá na dimensão educacional e quando da necessidade de mudança e revisão das ações planejadas que são apresentadas no embasamento histórico do último PNE ao afirmar que:

> A natureza processual do planejamento, entretanto, nem sempre foi reconhecida. A proposta da ABE previa que o PNE, uma vez promulgado, não poderia sofrer qualquer alteração senão após seis anos de sua execução e, se modificado, nova alteração só ocorreria após igual período. (O PROBLEMA..., 1934; MARTINS e PINTO, 2013). A Constituição de 1934 continha termos mais atenuados, mas, ainda assim, previa que o PNE só poderia se renovar "em prazos determinados" (art. 150, *parágrafo único*). Sob essas regras foi elaborado um projeto pelo Conselho Nacional de Educação, em maio de 1937, que dispunha que o plano somente poderia ser revisto após vigência de dez anos. (BRASIL, 2014. p. 12)

O plano deixa de ser plurianual e passa a ser decenal ao apresentar que é necessário longo prazo para verificar os efeitos desejados na política educacional e que seja capaz de produzir mudanças na sociedade. Entretanto apenas em 1962 cria-se o primeiro PNE por iniciativa de apenas um ator, o Estado por meio do Ministério da Educação e aprovado pelo Conselho Federal de Educação não sendo ainda efetivamente um plano por enfatizar apenas a distribuição de fundos, ou seja, os recursos para a área educacional do país. Ao estabelecer essas diretrizes o próprio Estado se torna o detentor da construção e formalização da distribuição dos recursos sendo ele autônomo no processo de escolhas da destinação das verbas educacionais. Não seria esse o estado democrático nem participativo, mas um Estado com comportamento corporativista que, por meio das instituições representativas, apresenta-se com uma abordagem neocorporativista.

Esse novo comportamento do Estado é percebido no discurso promulgado pelo documento oficial da Câmara dos deputados que apresenta o Estado como poder público diferente de um ator social na formulação da política pública de educação ao dizer que: "Neste novo texto, fruto de amplos debates entre diversos atores sociais e o poder público, estão definidos os objetivos e metas para o ensino em todos os níveis – infantil, básico e superior – a serem executados nos próximos dez anos." (BRASIL, 2014. p. 07). Nesse discurso a relação entre os atores não afeta o poder público, mas é este que determina o interesse por meio da articulação institucional ou do autoritarismo mascarado na forma de participação das entidades representativas, próprio da atuação do Estado neocorporativista. Não seria assim o Estado um ator social em debate na formulação da política e sim o poder que procura impor seus interesses, porém de uma forma que se apresenta como democrática.

Outro ponto a considerar é quem monitora e avalia a implementação da política, pois assim determina que no PNE 2014 – 2024: "O seu cumprimento é objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas realizadas pelo Ministério da Educação (MEC), pelas comissões de educação da Câmara e do Senado, pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e pelo Fórum Nacional de Educação." (BRASIL, 2014. p. 07) Dessa forma caracteriza de forma acentuada a abordagem neocorporativista do Estado ao atribuir as instituições representativas a capacidade de julgar as ações implementadas proveniente do Plano Nacional de Educação. Esses grupos não são todos os atores envolvidos no processo educacional e sim fazem parte da ligação entre o Estado e a sociedade observado em outro conteúdo da elaboração e discussão de plano onde afirma que: "A sustentação do plano, considerando a natureza política do processo de planejamento, dá-se a partir do apoio dos atores envolvidos." (BRASIL, 2014. p. 11) Fundamenta-se a participação dos atores, mas de forma apenas representativa corroborando com a concepção do Estado neocorporativista o qual não tem a participação e transparência das ações e dos interesses, mas articula na dimensão tripartite a consumação dos seus interesses.

Dessa forma a construção do PNE em vigor apresenta-se contraditório ao considerar a exposição de motivos que critica o PNE vigente de 2001 a 2010 na condição de formas para favorecer o engajamento dos atores da sociedade civil para existência do controle social sendo isso fundamental para o sucesso. Isso está apresentado quando o conteúdo apresentado relata que:

> A EM nº 33/2010 criticou o PNE 2001-2010 por sua estrutura baseada no tripé "diagnóstico-diretrizes-metas", na medida em que as metas vinham desacompanhadas das estratégias necessárias para seu cumprimento. Além disso, explicou a opção pela redução a vinte metas, acompanhadas pelas estratégias, como forma de favorecer o engajamento da sociedade civil e o controle social na execução do plano, fundamentais para seu sucesso. (BRASIL, 2014. p. 15)

A contradição perpassa o conteúdo que afirma a sustentação política do plano se dá com as instituições envolvidas, porem o sucesso depende do engajamento da sociedade civil e o controle social. Como a sociedade civil pode participar ativamente no controle social se não está contemplada para a sustentação política do plano. E está na forma representativa e articulada do Estado presenta no seu caráter neocorporativista.

O próprio conteúdo do documento expõe que parlamentares suscitavam a transparência das ações e intenções da política como forma de consciência da sociedade sobre o tema e para contribuição exatamente daqueles que sofreriam os efeitos diretos da política a ser formulada. Caso todos os atores participassem o plano poderia atender aos interesses de forma mais democrática e fiel as necessidades individuais e sociais. Esse trecho apresenta-se da seguinte forma:

> A parlamentar argumentava que a divulgação desse documento à sociedade e ao Congresso Nacional por parte do Poder Executivo tornaria o debate educacional mais concreto e proveitoso, permitindo a todos os atores a avaliação que embasava a proposta do segundo PNE e da adequação das metas e estratégias formuladas.
>
> [...] A proposição do segundo PNE passou a tramitar na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei nº 8.035/2010. O processo legislativo manteve curso normal para matéria da complexidade do PNE, que teve um amplo debate, com participação dos atores sociais, por meio de audiências públicas e seminários, e requereu a construção de consensos. (BRASIL, 2014. p. 15)

O pedido e para a permissão da participação de todos os atores e dessa forma percebe-se que seria limitado as dimensões institucionais representativas. Se é uma política pública não deveria ser necessária a intervenção parlamentar para permitir a participação de todos os atores sob o preceito de que somente assim o debate seria mais concreto e proveitoso. Não obstante é possível presumir que sem esse tipo de intervenção, que deveria ser desnecessária pelo caráter da política pública, o debate estaria restrito aos grupos representativos, formalizados e interessados na formulação da política educacional.

Entretanto ocorreu uma limitação da relevância dos assuntos tratados os quais pautaram-se de forma mais importante, assim como o documento do Ministério da Educação em 1962, nos recursos destinados a educação por meio do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB). Esse contexto é apresentado no documento de acordo com o conteúdo que diz: "O debate do segundo PNE aprovado por lei assemelhou-se menos ao do primeiro PNE e mais ao processo de discussão do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)." (BRASIL, 2014. p. 17). A limitação do debate no aspecto econômico financeiro da política presume que esse é o ponto principal da política discutido e que é a questão de maior interesse dos atores envolvidos na formulação da política pública educacional. As outras dimensões que estão escritas e planejadas universalização do ensino, gestão democrática, superação das desigualdades, valorização dos profissionais ficaram condicionadas à discussão da repartição dos recursos. Sabe-se que sem os recursos é difícil realizar a implementação das políticas, porem o debate permear estritamente a condição dos recursos não se pode atribuir que se trata da discussão para formulação de um Plano Nacional de Educação e sim minimiza para um plano de utilização ou obtenção de recursos para a educação.

Esse caráter da discussão é explicado pela existência dos atores envolvidos que promovem a concepção do Estado neocorporativista na formulação da política educacional. Eles são inicialmente mais ligados a estrutura geral do Estado e posteriormente criação de novos interlocutores para participar do processo de formulação exatamente na etapa que trata dos recursos financeiros destinados à educação do país. E o documento segue relatando o surgimento de novos atores de forma que:

> O processo do segundo PNE seguiu esse padrão de discussão e mobilização. A Campanha Nacional pelo Direito à Educação, mais uma vez, constituiu um submovimento – o "PNE pra Valer!". Outros atores ocuparam esse cenário, como o movimento Todos pela Educação, fundado em 2006, e a Fineduca, Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação, fundada em 2011.
> O segmento privado também constituiu suas redes: em 2008, Abmes, Anup, Abrafi, Anaceu e Semesp criaram o Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular. E os interesses privados na área da educação relacionados a grupos de educação de capital aberto fundaram sua própria associação, a Abraes.
> Em dezembro de 2010, em decorrência de deliberação da Conferência Nacional de Educação (Conae), foi criado o Fórum Nacional de Educação (FNE), espaço de interlocução entre a sociedade civil e o Estado brasileiro, instituído pela Lei do PNE e composto por 35 entidades, muitas das quais aqui mencionadas.(BRASIL, 2014. p. 18)

A participação dos atores decorreu por meio das instituições representativas tanto da sociedade civil, das entidades empresariais e do Estado que decorreu diante do parlamento no que compete a formulação diante das comissões parlamentares e votações em plenário. Essa formação caracteriza o comportamento neocorporativista do Estado delegando a interlocução com os grupos de interesses e restringir a participação total dos atores como forma adotar soluções corporativas e promover o poder econômico sobre as classes.

CONCLUSÕES

A existência das instituições é legítima e ratifica o caráter representativo dos atores diante da organização do Estado para sua atuação frente a formulação de políticas públicas em qualquer área. Entretanto e representação deve existir para buscar consensos diante das demandas provenientes da sociedade e não de grupos específicos que desejam capturar o Estado. O poder de representação, imposto pela organização do Estado, atribui as instituições a capacidade de serem interlocutoras entre o Estado e a sociedade em todos os aspectos para melhorar o processo de comunicação e atuação de todos os atores.

Com a presença e participação do Estado como articulador, da representação da sociedade civil e das entidades empresariais se apresenta a característica do Estado neocorporativista na formulação do plano que, mesmo com discussões e debates, prevalece os interesses do Estado

Na formulação do Plano Nacional de Educação (PNE 2014 – 2024) existe o interesse relevante na discussão sobre os recursos financeiros proveniente do Estado para utilização na área educacional que minimiza ou restringe toda a dimensão da política pública e do plano educacional. Essa limitação é proveniente dos interesses dos grupos representativos que permitiram aduzir que todas as outras dimensões da política estariam atreladas e seriam possíveis de serem realizadas mediante apropriação dos recursos financeiros.

Apesar da discussão, dos debates proposições permaneceu os interesses do Estado que articulou junto as instituições as necessidades do ente público o que caracteriza de forma especifica o comportamento do Estado neocorporativista na formulação da política.

Essa forma de atuação com legitimidade de participação, minimização da atuação dos atores por meio da representatividade, visão economicista da política, articulação entre as instituições, e promoção dos interesses estatais com aprovação de metas quantitativas do plano caracterizam o comportamento neocorporativo do Estado e tem efeitos interessantes para o ele e superficiais para a sociedade tendo esta que sempre demandar antigas necessidades sendo apenas propostas e implementadas ações paliativas na área educacional, porém com favorecimento do entre público na dimensão política.

Nesse sentido, esta pesquisa conclui que existiu o comportamento neocorporativista do Estado na formulação do Plano Nacional de Educação com a presença de instituições representando grupos de interesses e o Estado promovendo, por meio de articulação institucional, o estabelecimento dos seus interesses e das vantagens econômicas em detrimento as necessidades sociais na área educacional.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Ângela M.C. TÁPIA, Jorge R. B. Corporativismo e Neocorporativismo: o exame de duas trajetórias. **BIB,** Rio de Janeiro, n. 32, 2 ° semestre de 1991, pp. 1-30

BANDEIRA, Claudia. **A avaliação educacional no Plano Nacional de Educação PNE**. São Paulo. USP, 2014.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Ed. 70, 1979.

BRASIL. Lei nº 13.0005 de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011- 2014/2014/lei/l13005.htm> Acesso em: 20 jul 2018.

_____. [Plano Nacional de Educação (PNE)]. Plano Nacional de Educação 2014-2024 [recurso eletrônico]: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. 86 p. – (Série legislação; n. 125). Disponível em <http://www.observatoriodopne.org.br/uploads/reference/file/439/documento-referencia.pdf> Acesso em: 20 jul 2018.

COSTA, Fernando Nogueira da. **Capitalismo de Estado neocorporativista**. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, Campinas, n. 207, jul. 2012.

FERREIRA, Lívia Andrade. **A avaliação do Plano Nacional de Educação (2014 – 2024).** Meta Avaliação. Rio de Janeiro. V. 8. N. 24, p.410 – 439. Set/dez, 2016.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila

MAGANO, O. B. Liberalismo, corporativismo, pluralismo e neo-corporativismo. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 78, p. 52-64, 1 jan. 1983.

MEDEIROS, Jorge Alberto Fernandes de. ARRUDA, Maritza Waleska. **Avaliação política de educação superior:** uma revisão narrativa. In. Congresso Nacional de Educação, 5, 2018, Recife. Anais V CONEDU, Campina Grande, Editora Realize, V. 1, 2018, ISSN 2358-8829.

MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. Verbete Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. **Dicionário Interativo da Educação Brasileira** - Educabrasil. São Paulo: Midiamix, 2001.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2001.

PEDONE, Luiz. **Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas**. Brasília, Fundação Centro de Formação do Servidor Público — FUNCEP, 1986.

SCHMITTER, Philippe. Continúa el siglo del corporativismo? In: SCHITTER, Philippe; LEHMBRUCH, Gerhard (coords.). **Neocorporativismo I.** 2 ed. México: Alianza Editorial, 1992.

TRIVIÑOS, A. N. S. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

VATTA, Alessia. O Neocorporativismo na Europa: desenvolvimentos recentes e perspectivas para o futuro. **Revista de Sociologia e Política,** Curitiba, **10/11,** 1998, pp. 153-194

ALÉM DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA PROPOSIÇÃO ESTRUTURAL PARA AVALIAÇÃO POLÍTICA

Marcelo Henrique Neves Pereira
Doutorando em Ciências Sociais. Mestre em Administração UFRN;
Membro da Base de Pesquisa Poder Local, Desenvolvimento e Políticas Públicas.
E-mail: marcelohenrique09@hotmail.com

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo propor uma estrutura conceitual sistemática de "Avaliação Política" a luz de uma revisão teórica do constructo. Para isso realizamos inicialmente uma contextualização sobre as origens das avaliações de políticas públicas, perpassando por um período de evolução conceitual crítico, que culminou no surgimento deste sub-campo da avaliação. Na sequência, distintas concepções clássicas foram exploradas, o que permitiu posteriormente a realização de conexões conceituais que convergiram para o alcance do nosso objetivo. No que diz respeito a metodologia esse estudo inspirou-se na taxionomia de Vergara (2000). Quanto aos fins, por buscar proporcionar uma sistematicidade ao constructo teórico-metodológico da "Avaliação Política", a partir da análise e conexão de conteúdos distintos, esta pesquisa é caracterizada como exploratória. Quanto aos meios a pesquisa é bibliográfica, pois toda a investigação que fundamentou a proposição teve como base, obras clássicas conceituadas. Como resultado, geramos uma estrutura sistemática e pragmática que possibilita a realização de Avaliações Políticas com uma substancial consistência conceitual. Cumpre frisar que toda a estrutura é balizada por princípios clássicos de ordenação e caracterização dos objetos políticos, sobretudo no que tange as suas capacidades de geração de um maior bem-estar para a sociedade.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas. Avaliação Política. Bem-estar.

INTRODUÇÃO

Destarte, para fins da fundamentação de uma nova proposição estrutural da Avaliação Política, apresentamos uma introdução sobre o histórico, o conceito e a classificação da Avaliação de Políticas Públicas, campo que possibilitou as primeiras reflexões que culminaram no desenvolvimento do constructo objeto de estudo.

Na obra *Evaluation*, publicada em 1972, Rossi, Lipsey e Freeman (2004), afirmam que apesar das raízes históricas da avaliação terem sido provenientes do século XVII, a pesquisa de avaliação sistemática é um desenvolvimento relativamente moderno, oriunda das consequências de fatos ocorridos no século XX. Os referidos autores enfatizam, que antes da 1ª guerra o Estado já sentia a necessidade de avaliar a alfabetização, programas de formação profissional e as iniciativas da saúde pública para redução da mortalidade e morbidade por doença infecciosa. Freeman (1977 apud ROSSI; LIPSEY; FREEMAN, 2004) complementa esta informação, afirmando que neste período os cientistas sociais já usavam métodos de pesquisas rigorosos para avaliar programas sociais em uma variedade de áreas, como por exemplo, métodos inspirados nos princípios da pesquisa-ação. Weiss (1998) ratifica o contexto acima ao afirmar que as avaliações sistemáticas foram iniciadas em meados de 1930 nas áreas da educação e da saúde. A autora citou como exemplos mais substanciais, o estudo dirigido por Tyler em 1933, o qual verificou o resultado do programa em quinze escolas, e os exames de autópsias em 1912.

Após o fim da segunda guerra mundial, grandes problemas sociais surgiram, como a estagnação do desenvolvimento urbano; a falta de habitação; a fragilidade da educação tecnológica e cultural; deficiências na formação profissional; e limitações significativas nas atividades relacionadas a prevenção de doenças. Nesse contexto, múltiplos programas foram planejados e executados, e avalia-los passou a ser uma necessidade, principalmente no que diz respeito as suas efetividades, e eficiência de seus processos. Ao final de 1950, a Avaliação de Programa passou a ser comum (ROSSI; LIPSEY; FREEMAN, 2004), sobretudo nos EUA, Europa, Ásia, América Latina e África.

O processo histórico, revelou os EUA, como a nação que mais usa as pesquisas avaliativas. É importante ressaltar que o caráter das pesquisas Norte-americanas é predominantemente do tipo liberal, como algo externo à ação do Estado. De acordo com Rossi, Lipsey e Freeman (2004), na década de 1960, as avaliações tiveram um significativo crescimento durante as presidências de Kennedy e Johnson, momento em que os programas realizados sob a bandeira da guerra contra a pobreza forneceram amplos recursos para lidar com o desemprego, crime, a deterioração urbana, o acesso a cuidados médicos e tratamento de saúde mental. Com efeito, os referidos autores destacam que esses programas foram muitas vezes às pressas postos em prática, e uma parte significativa foi mal concebida, aplicada de forma inadequada, ou ineficientemente administrada. Weiss (1998), por sua vez realça que os anos 1960 foram o início da avaliação em larga escala, e que houve um crescimento substancial das análises de custo-benefício através do Departamento de Defesa. Afirma ainda que houve a expansão em outras áreas como proteção ambiental, conservação de energia, controle de imigração etc.

Com o aprofundamento da crise do *Welfare state* face às convulsões econômicas, sociais e políticas no final da década de 1970, e concomitantemente ao o movimento da nova administração pública, o Estado foi fortemente questionado tanto no que tange às suas funções, quanto em relação a real eficácia de suas ações interventoras da realidade social. (TREVISAN; BELLEN, 2008, p.530). Esse cenário fomentou ainda mais o uso das avaliações, que passaram a ser comuns nas agências governamentais e outras instituições. Através da avaliação de vários experimentos sociais, sobretudo nas áreas de taxa de renda, educação e saúde, as investigações sistemáticas das políticas públicas ganharam ainda mais força. (WEISS, 1998).

Todo esse contexto conspirou para o início de algumas reflexões, que levou ao desenvolvimento teórico-metodológico da Avaliação Política. Um texto publicado a princípio em 1970, por Weiss (1972) trouxe as primeiras ponderações no que diz respeito à Avaliação Política, um subcampo da avaliação de políticas públicas. Na obra *Evaluation* publicada em 1972, a autora destacou que a pesquisa avaliativa, em termos amplos, tinha como pressuposto que o fornecimento de evidências ajudaria na escolha das alternativas de ação e não se levava na devida conta que a avaliação situava-se num contexto político. Ademais chamou a atenção para o que denominou de agenda oculta e metas encobertas, afirmando que o avaliador deve levar em conta que nem sempre quem toma as decisões, as expressam como metas. Para Weiss, a pesquisa avaliativa no geral, é política e, também ideológica por três razões: (a) Políticas e programas que são avaliados são oriundos de decisões políticas; (b) A avaliação teria como finalidade alimentar a tomada de decisões e os relatórios estão dentro de um contexto político; (c) A avaliação tem um posicionamento político, o que mais tarde a autora denominou de "política implícita". Weiss acredita ainda que a avaliação tem uma dimensão explicitamente política, por isso, os avaliadores precisam entender a política dentro da organização do programa com a qual eles trabalham, bem como no contexto político maior: *"I believe that evaluation has an explicittly political dimention and that evaluators need understand the politics within the program oganization with which they work as well as in the larger policy context*." (WEISS, 1998, p.x).

Na obra *Evaluation: A Systematic Approach,* Rossi, Lipsey e Freeman (2004), reforçam as reflexões iniciadas por Weiss, através de uma parte denominada "agendas secretas" ressaltando que é possível que os administradores dos programas possam iniciar uma avaliação pelo simples fato de acreditarem que será algo em termos de boas relações públicas e que possa impressionar os financiadores ou quem toma as decisões políticas. Os referidos autores realçam ainda que a avaliação de maneira ocasional, pode ser autorizada visando conseguir uma razão para uma decisão que já tinha sido tomada atrás em relação ao programa, ou ainda para uma protelação tática visando tranquilizar as críticas e adiar as decisões difíceis.

Com efeito, uma substancial parte da literatura crítica ratifica e enfatiza a necessidade de se ir além das simples aparências, e ultrapassar racionalmente as primeiras impressões. Um dos autores que embasam esta constatação é Kozik (2010), o qual afirma que a realidade não se apresenta imediatamente ao homem, principalmente em função do homem agir objetivamente, em meio a um conjunto de relações sociais, focado em seus interesses e necessidades. Para este autor, o homem inserido concretamente neste mundo, experimenta inicialmente, uma atividade prático-utilitária, por meio da qual ele cria suas próprias representações das coisas, gerando as formas fenomênicas da realidade. Assim, o senso comum, que envolve a práxis utilitária, acaba por impedir a compreensão consciente do real. Por conseguinte, a essência não se apresenta imediatamente, pois o homem permanecendo na superficialidade, fica distante do que realmente é essencial, enfim, vive em um mundo prático fetichizado em uma perspectiva pseudoconcreta, conforme descreve em suas palavras:

> O complexo dos fenômenos que povoam o ambiente cotidiano e a atmosfera comum da vida humana, que com sua regularidade, imediatismo e evidência, penetram na consciência dos indivíduos agentes, assumindo um aspecto independente e natural, constitui o mundo da pseudoconcreticidade (KOZIK, 2010, p.15).

Face à visão do autor, e voltando-se ao contexto das políticas públicas, fica evidente a necessidade de avançarmos para além da pseudoconcreticidade, desnaturalizar o que se coloca como natural. O sociólogo Francês Pierre Félix Bourdieu, em sua obra "O poder simbólico" publicada em 1992 reforça a importância de tornar visível o que se está em estado implícito. Neste sentido reforçamos a importância de ultrapassar a crença ingênua, para obter o verdadeiro conhecimento.

CONCEPÇÕES CLÁSSICAS DA AVALIAÇÃO POLÍTICA

De acordo com Barry e Rae (1975) a avaliação política pode ser um empreendimento formidável caso seja formulada e expressa de forma racional. A rigor, Barry e Rae (1975, p.340), definem em primeira instância que a Avaliação Política consiste em atribuir valor a políticas alternativas, leis ou decisões gerais que vinculam uma coletividade. Afirmam "em primeira instância" porque a Avaliação Política pode se mover para fora deste ponto central, e em várias direções, como por exemplo, para as consequências, e para as possíveis consequências das decisões políticas, conforme ratifica a citação a seguir:

> We shall take political evaluation to consist in the first instance in assigning value to alternative policies, laws, or general decisions (either one-off or standing decisions) binding on a collectivity. We say "in the first instance"
> because political evaluation can move outward from this central point of collectively binding decisions in several directions. A move in one direction, to which we shall be devoting much attention, is to the consequences of political decisions. If we wish to evaluate a decision, one obvious questions to ask about it is what its likely consequences are (and what consequences are possible, though unlikely). The evaluation of the possible consequences of alternative decisions may be described as political evaluation by a natural extension from the meaning of "political evaluation" already mentioned, namely, the evaluation of the policies themselves.

Em um segundo plano, e assumindo que a teoria política normativa se preocupa com a avaliação de arranjos políticos alternativos, os autores afirmam que as políticas voltam-se aos contextos institucionais em que elas são produzidas. Acrescentam que a avaliação de posições ideológicas, por exemplo, a ideologia de partidos políticos, assim como os possíveis acordos, devem indubitavelmente serem incluídos no âmbito da avaliação política. Um terceiro objeto da avaliação política, defendido pelos autores, é a avaliação de atos destinados a modificar o conteúdo das decisões políticas, quer mudando o pessoal quer influenciando o pessoal existente. Afirmam ainda que é possível avaliar tipos de atos, bem como os atos individuais, como é explicitado a seguir:

> *A third move from political evaluation as the evaluation of collectively binding decisions is to political evaluation as the evaluation of acts intended to modify the content of those decisions, either by changing the personnel or by influencing the existing personnel. It is possible to evaluate kinds of act as well as individual acts.* (BARRY; RAE, 1975, p.340)

Para estes autores os objetos políticos a serem avaliados são heterogêneos, e não é só o que existe que pode ser avaliado, mas o que poderia existir em seu lugar. Grosso modo, são exemplos de objetos políticos: os atos daqueles com autoridade política e dos que buscam influenciar suas decisões; Políticas desenvolvidas ao longo do tempo pelas autoridades políticas; resultados de política, instituições políticas que operam; regras, leis e constituições.

Quando se há a necessidade de avaliar políticas alternativas, Barry e Rae (1975) alerta para a necessidade do estabelecimento de critérios com um certo grau de razoabilidade. É importante ressaltar, e já adiantando uma conclusão detalhada em outro momento do presente texto, que os autores entendem que se não for na direção do bem- estar, nenhum critério é válido para a avaliação política.

É preciso acentuar que os critérios são os intervalos que produzem resultados sensíveis, de forma a passarmos a ter alguma ideia da diferença entre as políticas, e assim criar uma ordenação. Neste sentido, os autores citam seis critérios mais influentes para uma avaliação de políticas alternativas, ainda que não sejam os únicos possíveis de se imaginar, são eles: o utilitarismo, a igualdade, o ótimo de Pareto, a maioria, o minimax e a dominância.

No que diz respeito ao critério "utilitarismo" alguns autores da área da Avaliação Política, como Barry e Rae, e Bentham , entendem que este é o maior princípio indicador de felicidade. O Utilitarismo , portanto, significa bem-estar, satisfação de desejos ou, em geral, a soma dos conceitos que constituem a felicidade. Assim, diante de duas políticas alternativas, dadas as somas de utilidade da política (x), e da política (y), pode-se decidir, através do critério do utilitarismo qual delas proporcionaria maior felicidade para o público a que se destinaria, a partir da relação "x P y", onde "x" tem preferência sobre "y", se somente se "x" proporcionar mais felicidade do que "y". Uma reflexão importante a ser feita sobre o critério do utilitarismo é a questão da razoabilidade, em função de possíveis situações com um número diferente de pessoas beneficiadas. Contudo, esta dificuldade pode ser satisfeita reformulando o critério, de modo que "x" para ser melhor que "y" precisa ter sua utilidade média (o índice total de utilitarismo dividido pelo número de pessoas) maior. (BARRY; RAE, 1975).

A "igualdade", por sua vez é um critério distributivo da utilidade. Quando a utilidade de duas políticas são semelhantes, o critério "igualdade" pode gerar um ordenamento. Contudo, assim como a "utilidade" um problema a ser debatido no critério "igualdade" é sobre razoabilidade. Para Barry e Rae (1975) os critérios do utilitarismo e da igualdade exigem informações mais consistentes. Essas exigências em paralelo às necessidades da soma e da divisão em alguns casos específicos para se obter uma ordenação, evidencia ainda mais a complexidade do uso desses critérios para diferenciar políticas.

O terceiro critério citado é o "ótimo de Pareto", que ao contrário dos critérios anteriores, não demanda uma grande quantidade de informações, pois define que uma política é melhor que outra se levar a uma melhor condição de bem-estar, sem grandes especificações de informações. Neste sentido, o referido critério evidencia uma maior dificuldade para o estabelecimento de uma ordenação, sobretudo em função de possíveis problemas no que tange a consistência interna e a razoabilidade. Considerando uma situação de status quo, por exemplo, onde é possível avaliar uma consequência futura antecipada de duas políticas, o critério "ótimo de Pareto" auxilia no processo de tomada de decisão entre uma política que mantém o estado das coisas inalterado, e uma política que o melhora. Contudo, quando as duas políticas geram um melhor resultado, não é possível definir qual a melhor a partir do critério em discussão, diz-se simplesmente que são boas políticas.

O quarto critério citado por Barry e Rae (1975) é a "maioria", que busca basicamente ordenar as políticas a partir do maior número de pessoas atendidas. O referido critério também caracteriza-se, assim como "ótimo de Pareto", pela dificuldade de ordenação, e assim, por não produzir ordens consistentes, pode em algum caso levar a recomendações implausíveis.

O quinto critério citado pelos autores é o "minimax", o qual foi introduzido, segundo Barry e Rae (1975), por John Rawls em 1958, através do texto Justice as fairness. Defende que uma política tem preferência sobre a outra, se a pessoa mais desfavorecida da política "x", não for pior do que a pessoa mais desfavorecida da política "y". O critério "minimax" requer comparações interpessoais de utilidade, mas não exige a adição de utilitários e, em sua forma mais frágil, exige apenas que as utilidades proporcionadas para duas pessoas devam ser comparadas, entre a pessoa menos favorecida em cada situação. Entretanto, ainda que com limitações evidentes, os autores entendem que o "minimax" produz avaliações coerentes de políticas, e também possibilita determinar uma certa ordenação.

O sexto e último critério citado por Barry e Rae (1975) é a "dominância". É tido como uma versão anônima do "ótimo de Pareto", bem como uma extensão precisa do "minimax". Este critério tem como propriedade: se a política "x" tem preferência sobre a política "y" no que diz respeito a dominância, então a política "x" tem preferência sobre a política "y" no que tange aos critérios "minimax" e "utilitarismo". Cumpre frisar que o critério "ótimo de Pareto" também implica dominância, contudo é extremamente restritivo pois as mesmas pessoas precisam estar em ambas as situações. Um dos pontos fortes do critério "dominância" é que não exige que as pessoas sejam classificadas, assim podemos dizer que uma política é melhor do que a outra, em função do critério de dominância, mesmo se não pudermos identificar a pessoa mais desfavorecida em cada situação. Embora a dominância seja menos exigente do que o critério "ótimo de Pareto", ela ainda envolve a exigência considerável de que, grosso modo, cada pessoa em uma situação deve corresponder a uma pessoa na outra situação.

Segundo Souza (2014, p.27) no que diz respeito aos critérios para avaliação de políticas alternativas, sugeridos por Barry e Rae,

> "o que mais chama atenção é a introdução do utilitarismo e da igualdade e suas respectivas concepções sobre os mesmos, até porque não deixa de ser expressiva a incorporação do mesmo, dada a sua carga ideológica e a visão de bem-estar associada à utilidade."

Sobre a igualdade, o referido autor destaca que assemelha-se a uma soma de utilidades e por vezes reduz-se somente à distribuição.

Ainda pertinente a avaliação de políticas alternativas com base em critérios, Barry e Rae (1975) destacam que o processo avaliativo deve considerar e refletir sobre sete requisitos básicos: consistência interna; interpretabilidade dos critérios; agregação dos critérios; escolha forçada; riscos e incertezas; tempo; e relevância individual.

No que diz respeito a consistência interna, os autores destacam que quando se há um conjunto de políticas mutuamente exclusivas, torna-se difícil afirmar consistentemente que uma política é melhor do que a outra, em função de critérios muitas vezes contraditórios, o que torna o requisito de consistência interna muito complexo.

Quanto a interpretabilidade dos critérios, afirmam que inúmeros são os juízos críticos, o que leva a diferentes relações causais, e temporais. Neste sentido, fica evidente a possibilidade de múltiplas interpretações e classificações, já que o cenário ideal, composto apenas por um critério único e suficientemente bem definido para que os avaliadores produzissem classificações idênticas das possíveis alternativas, é praticamente impossível.

O terceiro requisito, "agregação de critério", tem sua importância na medida em que se toma como verdade que os juízos de avaliação possuem normalmente mais de um critério relevante, o que em tese torna as decisões mais justas racionalmente. A esse contexto de múltiplos critérios os autores denominam "agregação", contudo, muitas vezes para solucionar possíveis indecisões entre as políticas alternativas, faz-se necessário a definição de algum critério de ordem superior.

Com efeito, Barry e Rae (1975) acentuam que na avaliação política é necessário a realização da "escolha forçada", pois consideram que os tomadores de decisões não são livres para dizer que nenhuma alternativa disponível é aceitável, e que não basta somente verificar se as políticas são boas ou más, há a necessidade de se fazer a melhor escolha.

Quanto ao quinto requisito, "riscos e incertezas", os autores iniciam afirmando que muito raramente, devido aos contextos dinâmicos e complexos, pode-se estabelecer com certeza as consequências de uma escolha política, e é justamente as consequências que são analisadas pelos critérios da avaliação política. O risco que significa uma relação probabilística conhecida entre as políticas, consubstancia a incerteza, que por sua vez considera que nem mesmo uma relação de probabilidade pode ser estabelecida entre as políticas. Contudo, em face dos riscos, os autores sugerem proceder em três fases: (1) Avaliar as várias consequências possíveis de políticas alternativas em seus méritos; (2) Especificar as relações de probabilidade entre as políticas e os possíveis resultados avaliados; e (3) Classificar as políticas pelos valores probabilisticamente ponderados no que diz respeito as consequências que elas podem proporcionar. Ademais, Barry e Rae (1975) se coadunam com o pensamento de Lindblom (1968) o qual atribuiu três funções que os avaliadores devem desenvolver para lidar com as complexidades dos riscos e incertezas: (1) Concentrar a análise dos formuladores de políticas em experiências familiares; (2) Reduzir o número de diferentes alternativas a serem exploradas; e (3) Reduzir o número e a complexidade dos fatores que eles possuem para analisar.

Os autores afirmam ainda que os termos de valor da análise devem ser projetados temporalmente, isto porque, ainda que todas as dificuldades dos requisitos sejam superadas, a avaliação enfrenta o problema do tempo. Não se pode considerar os resultados como eventos instantâneos, deve-se pensar neles como sequências de eventos através do tempo (BARRY e RAE, 1975).

Por fim, Barry e Rae (1975), apontam a "relevância individual", como o sétimo requisito, a ser considerado na avaliação política. Para os autores, a "relevância individual" está numa categoria diferente das outras, pois implica diretamente no fomento do bem- estar geral do ser humano, mais tarde considerado pelos autores como o único fundamento da avaliação política, conforme ratifica a citação a seguir:

> *The seventh requirement, we admit, is in a different category from the others. Its reflects, if you like, secular liberal assumptions. We do not, however, regard it as in any sense arbitrary. On the contrary, we see it as a direct implication of what we shall suggest later is the ground of evaluation, namely, the advancement of general human well-being. Even if someone does not himself accept this universal secular goal as the only basis for grounding any evaluation, we do not see how anyone can hope to achieve common ground with the rest of the human race unless he is prepared to argue in terms of general human well-being.* (BARRY; RAE, 1975, p.348)

Considerando a citação acima, é lícito afirmar que os autores não entendem como alcançar um denominador comum, no que tange a relação da política com a humanidade se não for na direção do bem-estar humano, e que por esta razão, o bem-estar tornou-se o único fundamento da avaliação política. Barry e Rae (1975) consideram totalmente injustificáveis ações e políticas do Estado que não favoreçam o bem-estar. Com efeito, na visão dos referidos autores, o Estado normalmente busca explicar suas opções políticas alegando que certas ações são necessárias para provocar ou impedir que ocorra algum estado de coisas, ou ainda efeitos necessários. Um ponto a destacar, é que normalmente predomina o consenso na visão dos autores, quando não se há interesses e paixões envolvidas por parte dos envolvidos. Ainda pertinente a este ponto, quando duas pessoas têm o bem-estar humano como única base de avaliação, podem discordar sobre a escolha entre duas possíveis políticas, em função do peso relativo dado à quantidade de distribuição do bem-estar, e de critérios preferenciais diferentes. Face ao exposto, fica patente que a concepção de bem-estar pode ser diferente, girando em torno de conceitos complexos, e com espaço infinito sobre suas significações, como por exemplo: "felicidade", "prazer", "interesse", "bem" e "satisfação". É importante frisar, que este pensamento é defendido também por Souza (2014).

Isto posto, é pertinente afirmar que todos os critérios que se preocupam com o bem-estar humano no que tange a uma avaliação política, são importantes e pertinentes, entretanto o processo de avaliação e ordenação, em função dos diferentes graus de atribuição de valor e das diferentes características dos objetos políticos, sempre será complexo.

A fim de consubstanciar melhor o processo avaliativo, Barry e Rae (1975, p.373) afirmam que a avaliação também consiste em caracterizar o objeto a ser avaliado ou apontar suas consequências e avalia-las: "*Evaluation consists in characterizing the thing to be evaluated or in pointing to its consequences and evaluating those*".

Reforçam que na avaliação política, as caracterizações mais importantes podem ser chamadas de princípios políticos: "*In political evaluation, the most important characterizations may be called political principles*" (BARRY; RAE, 1975, p. 374). Com efeito, para a caracterização dos objetos políticos, propõem um conjunto de princípios políticos relacionados diretamente ao fundamento geral da avaliação política, o bem-estar.

Este conceito revela os esforços teórico-metodológicos dos autores para tornarem a "Avaliação Política" mais consistente, sobretudo pelas referências utilizadas e pelos dispositivos simplificadores.

Segundo Barry e Rae (1975) o papel desempenhado pelas caracterizações na avaliação política prática é crucial. Para os autores são esses focos-padrão de atenção que ajudam a preencher a lacuna entre o que chamam de base geral de avaliação em termos de bem-estar humano e a confusão contínua de fenômenos políticos a serem avaliados. Neste sentido, os princípios em torno dos quais a avaliação política deveria ser orientada, ou ser tomada como referência, são: a liberdade, a justiça, a igualdade, o interesse público e a democracia. É importante destacar que tais princípios são foco na avaliação política, pois conseguem capturar características de objetos de avaliação que são importantes para as pessoas, ainda que difiram no que tange as interpretações de bem-estar e distribuição adequada.

Barry e Rae (1975) realçam que se considerarmos os dois últimos séculos, encontramos um grau notável de estabilidade nos conceitos básicos empregados aos princípios políticos da "Avaliação Política", e todos encontram-se na Declaração dos Direitos do Homem elaborada nos primeiros estágios da Revolução Francesa. Por outro lado, destacam também que apesar da existência de interpretações alternativas, o que prevalece é o capital intelectual da Revolução Francesa , em destaque nos seus seis primeiros artigos:

I. Os homens nascem, e continuam sempre livres e iguais em relação aos seus direitos. As distinções civis, portanto, só podem ser fundadas na utilidade pública; II. O fim de todas as associações políticas é a preservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem; E esses direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência da opressão; III. A Nação é essencialmente a fonte de toda a soberania; Nem qualquer indivíduo, ou qualquer corpo de homens, pode ter direito a qualquer autoridade que não seja expressamente ridicularizada dele; IV. A liberdade política consiste no poder de fazer o que não prejudica o outro. O exercício dos direitos naturais do homem não tem outros limites do que aqueles que são necessários para garantir a todos os outros o livre exercício dos mesmos direitos; E esses limites são determináveis apenas pela lei; V. A lei deve proibir apenas ações prejudiciais à sociedade. O que não é proibido pela lei não deve ser impedido; Nem se deve ser compelido àquilo que a lei não exige; VI. A lei é uma expressão da vontade da comunidade. Todos os cidadãos têm o direito de concordar, pessoalmente ou por seus representantes, na sua formação. Deve ser o mesmo para todos, quer proteja ou castigue; E todos iguais à sua vista, são igualmente elegíveis para todas as honras, lugares e empregos, de acordo com suas diferentes habilidades, sem qualquer outra distinção que a criada por suas virtudes e talentos. (BARRY; RAE, 1975, p.379, tradução nossa).

Expostas estas considerações, discutiremos agora os cinco princípios que desempenham o papel central da "Avaliação Política" de forma a tornar claro suas inter- relações e como especificamente cada um está ligado ao fundamento geral da avalição: o bem-estar.

O primeiro princípio que caracteriza um objeto de "avaliação política" é o "interesse público". Em termos gerais, a conexão entre o "interesse público" e o fundamento geral da avaliação política (bem-estar) foi introduzida como uma das concepções do material final cuja quantidade e distribuição constituem a matéria prima da avaliação. É preciso acentuar que o "interesse" sem grandes especificações diz respeito a amplas vantagens materiais difundidas no âmbito econômico, conforme ratifica Barry e Rae (1975, p. 382) *"Briefly, "interest", used without further specification, always appears to have carried an emphasis on material advantage and thus to find its home especially in economic and quasi-economic discourse"*. Por outro lado, a construção da concepção do "interesse público" em específico, teve como base subsídios dos estudos desenvolvidos em meados de 1924 por James Harrington . Os estudos consideraram que em qualquer grupo há interesses comuns e opostos, e que além do interesse do gênero humano (o todo), há a razão privada, que é o interesse de um homem privado; e há a razão de Estado, que é o interesse dos governantes. Contudo, a aproximação prática mais próxima do "interesse público" no âmbito da avaliação política converge para o alcance do interesse da maioria. Neste sentido, fica patente que o princípio da "Avaliação Política" em questão, mesmo considerando a existência de outros interesses, tem como essência a promoção dos interesses dos cidadãos. Ainda pertinente a este ponto, Barry e Rae (1975) afirmam que políticas não criadas ou aprovadas pela maioria, podem ser consideradas contrárias aos interesses públicos. Assim é pertinente afirmar que o conceito do princípio em discussão mantém uma conexão direta com a ideia de benefícios proporcionados por uma demanda coletiva, porém exclui considerações de caráter redistributivos.

O segundo critério que subsidia a avaliação política é a "justiça", todavia por recomendações do constructo teórico-metodológico, este princípio será detalhado concomitantemente com o princípio da "igualdade". Para Barry e Rae (1975) tais princípios não só são complexos, como distributivos, o que acaba por ser determinante no fomento do bem-estar.

A "justiça" na concepção do constructo teórico-metodológico da avaliação política é o mais amplo e substancial conceito distributivo que favorece o bem-estar. Os autores utilizam como base o livro "*V of the Ethics*" de Aristóteles para afirmar que a melhor discussão do conceito de justiça possibilitou a conclusão de que o sentido de justiça se direciona não só apenas às decisões judiciais, as quais podem ser avaliadas como justas ou injustas, como também para qualquer decisão relativa à distribuição de bens, privilégios e penalidades. Cumpre frisar que para Aristóteles, a justiça é uma espécie de igualdade ou, mais exatamente, de proporcionalidade. A rigor, o filósofo entende que a justiça deve ser proporcional, e assim sendo ocorre injustiça quando há violação da proporcionalidade. É importante realçar que em uma concepção social mais ampla, Aristóteles considera injustos os excessos materiais, porém considera normal as diferenças sobretudo em face da ausência de semelhança, bens, pessoas e contextos específicos. Assim os que possuem muito, apesar de serem caracterizados como injustos, podem não agir injustamente em seu cotidiano. Para Aristóteles, a disposição de reconhecer igualmente o direito de cada um, converge para o entendimento do que seja equidade.

No que tange a igualdade, Barry e Rae (1975) afirmam que nos últimos dois séculos há um grau notável de estabilidade e demanda. Convém ressaltar que, o princípio de igualdade compõe, como conceito básico, a Declaração dos Direitos do Homem elaborada nos primeiros estágios da Revolução Francesa. Logo no primeiro artigo, destaca- se que desde o seu nascimento, os homens devem ser livres e iguais em relação aos seus direitos.

Contudo, o princípio da igualdade é complexo, sobretudo em função da conjuntura social. A rigor, as relações sociais convergem para as múltiplas facetas das diferenças, e naturalmente surgem as reinvindicações no que tange a equidade seja de ordem específica, ou de grande amplitude. Dentre as igualdades demandadas, Barry e Rae (1975) destacam a igualdade perante a lei, independentemente de características pessoais; igualdade social aonde todos devem ser tratados com dignidade em nível semelhante; a igualdade política; e por fim a igualdade econômica. De acordo com Barry e Rae (1975, p.387) a igualdade política e a igualdade econômica, pelo menos em princípio, são demandas razoavelmente diretas de uma igualdade incondicional. Na prática, a primeira tende a ser identificada como a democracia representativa de um só voto para cada homem, e a segunda como um movimento para a equalização (igualdade) dos rendimentos ganhos, e a redução dos rendimentos derivados da propriedade.

> *Political equality and economic equality, at least in principle, are fairly straightforward demands for similarly unconditional equality. In practice, the former tends to be identified with one-man-one-vote representative democracy, the latter with a move toward equalization of earned incomes and a reduction of property-derived incomes.* (BARRY;RAE. 1975, p.387)

A "liberdade" é o quarto princípio citado por Barry e Rae (1975) que pode caracterizar um objeto político. Os autores afirmam que a ausência de restrições e de constrangimento na ação individual ou de uma coletividade, aumentam as condições da busca por um benefício líquido, que por sua vez, fomenta a melhoria do bem-estar. Contudo, destacam que a máxima liberdade pode gerar anarquia total, o que vai de encontro ao único fundamento da "avaliação política". Na mesma linha de raciocínio e indo um pouco mais além, Souza (1994) cita a visão de John Stuart Mill que defende que a liberdade vai só até ao ponto de não interferir na sagrada propriedade privada.

Friedman (1985) por sua vez afirma que há um conflito potencial entre a liberdade e a igualdade, entretanto, diante de uma eventual necessidade de escolha, a liberdade (que possibilita o acúmulo) deve ser priorizada, sobretudo por considerar inexistente uma justiça econômica e social. Outro autor que discute a liberdade individual é Harvey. Para este autor, a liberdade individual e justiça social não são necessariamente compatíveis, pois a "busca da justiça social pressupõe solidariedades sociais e a propensão a submeter vontades, necessidades e desejos à causa de alguma luta mais geral em favor de, por exemplo, igualdade social." (HARVEY, 2008, p.51).

Barry e Rae (1975) acrescentam a ideia de que a liberdade é maximizada numa base de igualdade quando na sociedade há uma uniformidade de obrigações legais, o que indiretamente fomenta a produção de benefícios líquidos, conforme ratifica a citação a seguir: *"Freedom will then be maximized on a basis of equality when one achieves a uniform set of legal or other obligations such that the marginal constraint just produces a net benefit..."* (BARRY; RAE, 1975, p. 388).

Por fim, a "democracia" é apresentada e debatida pelos autores, fechando os princípios que subsidiam a caracterização dos objetos políticos no processo avaliativo. O significado do referido princípio *a priori* foi estabelecido pelos autores como "governo pelo povo", onde toda regra imposta pelo Estado é tal como a maioria dos cidadãos desejam. Posteriormente, destacaram que na prática a "democracia" significa o direito de cada cidadão de participar na eleição direta do legislativo, e de influenciar indiretamente o executivo. Nesse sentido as instituições representativas resultam da preferência majoritária, e consequentemente, pelo menos em teoria, as políticas desenvolvidas tendem a proporcionar um grande número de indivíduos satisfeitos. Grosso modo a totalidade dos indivíduos não pode se satisfazer com as políticas e ações institucionais, há sempre uma minoria distinta que perde em função de um regime puramente democrático. Barry e Rae (1975) realçam que ocorre uma séria desvantagem se o regime for muito restritivo, ao ponto de impedir alterações de políticas, e se a isso se somar um status quo que prejudique alguns grupos. Afirmam ainda que o que uma maioria quer não necessariamente produz uma melhor quantidade e distribuição de bem-estar. Esse contexto pode ocorrer por múltiplas possibilidades. Por exemplo, as preferências definidas podem ir contra os próprios interesses do indivíduo, por ignorância, erro de cálculo, falta de visão, ou paixão. Ainda pertinente a este ponto, os autores realçam que a maioria também pode avançar para o alcance dos seus interesses, às custas da minoria, o que inevitavelmente contribui para uma distribuição desigual ou perda de bem-estar.

Em síntese, a partir do supracitado, é pertinente inferir que para os autores o princípio da "democracia" garante a partir de suas instituições, a satisfação da preferência da maioria das pessoas, entretanto também compõe o processo democrático o direito de cada cidadão influenciar diretamente ou indiretamente o executivo e o legislativo na direção do interesse público.

Expostas as concepções dos cinco princípios que subsidiam a caracterização das políticas, Barry e Rae (1975) tecem considerações no que tange as suas relações, antes porém os autores destacam a complexidade dos princípios políticos. Para estes autores o desenvolvimento dos conceitos se deu para expressar considerações importantes sobre como um estado de coisas incorpora uma quantidade desejável de distribuição de bem- estar, e que se esses conceitos não existissem algo muito semelhante precisaria ser inventado, conforme ratifica a citação abaixo:

> *Given this complexity, it would be understandable to wonder whether these concepts really simplify political discourse. [. . .] These concepts have developed to express important, though diverse, considerations that have to be weighted before one says that a state of affairs embodies a desirable amount and distribution of well-being. If these criteria did not exist, they or something quite like them would have to be invented.* (BARRY; RAE, 1975, p.394)

No que diz respeito as relações entre os princípios, Barry e Rae (1975) destacam que são complementares e competitivos. Grosso modo, a democracia está relacionada ao interesse público através de duas noções. A primeira é a noção de que o interesse da maioria é uma aproximação razoável e prática, e a segunda noção está diretamente relacionada à igualdade política, embora o sufrágio universal possa parecer uma forma bastante tênue de poder igualitário. As relações de concorrência por sua vez, existem entre o interesse público e a liberdade em particular, mas também entre o interesse público, a justiça ou a igualdade. A justiça e a igualdade, contudo, podem ser complementares ou competitivas, enquanto ambas podem entrar em conflito com a liberdade. Por fim destacam que a democracia em qualquer instância pode produzir resultados conflitantes com qualquer ou com todos os demaisprincípios.

Outro autor que contribuiu e consubstanciou o aporte teórico da "Avaliação Política" é Charles W. Anderson, através do texto "*The Place of Principles in Policy Analysis*" publicado na Revista "*The American Political Science*" em 1979. Cumpre frisar que não foi intenção do citado autor propor uma teoria idealista de avaliação política, mas sim ampliar os debates, e subsidiar possíveis implicações dentro da perspectiva positivista e pragmática que predomina neste campo da teoria política, conforme ratificam suas palavras:

> *It is not my intention to propose an idealist theory of policy evaluation. I want to stay safely within the positivist and pragmatic tradition that has been dominant within this field of political theory, though perhaps to reveal some unexpected implications of what is possible within that tradition* (ANDERSON, 1979, p.713).

Para Anderson (1979) qualquer sistema de avaliação política deve estipular padrões no nível meta-político, à luz das teorias da racionalidade de políticas. Anderson defende que a racionalidade por sua vez, é que deve subsidiar as ações e os julgamentos de políticas, e que os princípios clássicos são considerados necessários em qualquer avaliação racional de uma política. Afirma ainda que a questão essencial não é como se pode avaliar, ou como de fato se avalia, mas como se deve avaliar.

Ademais, o referido autor entende que a escolha dos critérios é a base para qualquer teoria de avaliação política, já que a forma como os pesquisadores percebem os problemas é como se propõe a avalia-los. Cumpre frisar, que o primeiro ato de avaliação é definir de fato o que é um "problema", pois em definição um "problema político" é apenas uma condição política que não atende a algum padrão predefinido.

No final do processo da avaliação política, Anderson (1979) defende que não se deve simplesmente estar apto a tomar decisões, mas, sobretudo, estar pronto para justificar as decisões com base nos princípios estabelecidos. Portanto, é pertinente afirmar, que a análise política tem menos a ver com a resolução de problemas do que com o processo de argumentação.

No que diz respeito ao processo de formulação de políticas contemporâneas, Anderson (1979) destaca que a definição do problema, a estipulação e especificação de valores, comumente não possuem uma base racional. A racionalidade no citado processo é definida em um sentido puramente instrumental, como em um comportamento dirigido a metas.

Preocupações clássicas da teoria política, e considerações fundamentais evidenciadas no aporte teórico-metodológico da "Avaliação Política", o permitiram afirmar que são conceitos básicos do julgamento político a autoridade, o interesse público, os direitos, a justiça, a igualdade e a eficiência, conforme a citação abaixo:

> *It does appear that there are certain fundamental considerations that must be accounted for in any policy evaluation, a set of problems that can be identified with the classic concerns of political theory and with a repertoire of basic concepts including authority, the public interest, rights, justice, equality and efficiency* (ANDERSON, 1979, p.713).

Diante do supracitado, fica patente que a visão de Anderson se coaduna parcialmente com a ótica de Barry e Rae, ao passo que também a complementa. É importante reafirmarmos que em destaque, Barry e Rae deram um suporte substancial ao referencial teórico-metodológico da "Avaliação Política" a partir não só das ênfases processuais da avaliação, das regras consistentes, mas sobretudo pela proposição dos princípios clássicos.

Contudo, Anderson (1979) discorda que os princípios clássicos citados por Barry e Rae devam ser vistos apenas como "dispositivos de simplificação". Para o referido autor, os princípios devem ter sua compreensão ampliada, e serem vistos como padrões "metapolíticos", capazes de julgar o valor de qualquer sistema de "Avaliação Política".

Cumpre frisar que apesar de considerar importantes os princípios clássicos, para Anderson (1979), apenas três pilares são requisitos racionais para a construção de uma "Avaliação Política", em outras palavras, apenas três conceitos fundamentais podem ser racionalmente necessários para o desenvolvimento de uma avaliação política eficaz, são eles: a autoridade, a Justiça e a Eficiência. É importante ressaltar que o próprio Anderson admite que sua concepção dos princípios políticos críticos não é excepcional, conforme ratifica a citação a seguir: "*I admit that my discussion of the limitations of instrumental rationality is hardly novel and my conception of the critical political principles unexceptional*" (ANDERSON, 1979, p.721).

O autor justifica esta postura, já que afirma que suas análises não permitem uma resolução do problema da avaliação política, nem fornece métodos prescritivos que possam ser aplicados, de forma a facilitar o processo de avaliação dos propósitos públicos ou de ações desejáveis e indesejáveis. Anderson (1979) realça que para uma avaliação política substancial é preciso estabelecer critérios de julgamento conforme propuseram Barry e Rae, de forma que os padrões estabelecidos sejam interpretáveis.

No que diz respeito ao primeiro princípio, Anderson (1979) entende que a "autoridade" significa que um exercício de poder deve ser legítimo e justificável. Para o referido autor, todo e qualquer objeto de ação pública, uma política, ou um programa, por exemplo, necessita apresentar boas razões para serem criados e executados legitimamente. Ademais, acrescenta que após uma "Avaliação Política" da ação pública, o problema pode ser considerado como resolvido de forma legítima.

No pensamento político liberal, o conceito de autoridade está sistematicamente relacionado com princípios de liberdade individual e consentimento. Neste sentido, no discurso liberal, qualquer ação pública legítima deve derivar, em certo sentido, do consentimento ou de desejos e interesses individuais. A autoridade, portanto, não é simplesmente um critério de preferência do formulador de políticas. Anderson (1979) afirma ainda que há uma conexão íntima entre o princípio de autoridade, e conceitos como liberdade (consideração obrigatória em qualquer julgamento político), direito, justiça, e interesse público. O conceito de interesse público, por sua vez, é dependente de outros critérios fundamentais da avaliação política, entre eles os conceitos de bem-estar individual e coletivo. Cumpre frisar que a conexão entre o bem-estar individual e coletivo, para Anderson (1979) deve, de alguma forma, ser considerada em qualquer avaliação.

Para o autor, uma análise política rigorosa e abrangente deve considerar uma série de princípios e premissas para estabelecer a propriedade da ação pública. Contudo, isso não significa que toda caracterização de uma política deva conter uma análise completa da base conceitual do princípio "autoridade", mas também não pode deixar em nenhuma hipótese de associa-la a liberdade individual e ao consentimento.

No que tange ao segundo princípio base para uma "Avaliação Política" sob a ótica de Anderson (1979), a "justiça", o autor afirma inicialmente que trata-se de um critério primordial, e que assim como a "autoridade" não é simplesmente uma preferência dos formuladores de políticas, em outras palavras, eles não têm a opção de incorporar este critério ou não, em um processo de "Avaliação Política". A fim de tornar evidente a importância e a sua concepção sobre justiça, Anderson, cita John Rawls (1971, p.3) que por sua vez expõe claramente sua visão sobre a justiça: "a justiça é a primeira virtude das instituições sociais, como a verdade é dos sistemas de pensamento".

Anderson (1979) defende alternativas políticas equitativas, sobretudo por considerar que qualquer decisão pública tem consequências distributivas. Destaca também que as regras de formulação dessas políticas devem ser declaradas universalmente e de modo a se aplicarem a casos e categorias particulares.

Neste sentido, o conceito de igualdade possui uma relação lógica e direta com o princípio da justiça. Anderson (1979), realça que no pensamento liberal, a igualdade localiza o ônus da prova em fazer casos sobre justiça, como a liberdade faz em relação ao problema da autoridade. Todos os indivíduos devem ser considerados iguais em relação à política, a menos que sejam dadas boas razões para tratá-los de forma diferente. Os motivos de diferenciação podem incluir a necessidade, o mérito, a compensação ou algum critério de interesse público.

Acrescenta que nunca houve um argumento puramente igualitário onde os casos deveriam ser tratados da mesma forma, independentemente das circunstâncias. A maioria dos argumentos igualitários contemporâneos baseia-se na premissa de que as desigualdades existentes são injustas e que, se não há uma justificativa razoável para o tratamento diferenciado, os casos devem ser tratados da mesma forma. Neste sentido, fica patente que o princípio da "justiça" exige uma substancial justificação. O ônus da prova, por sua vez, recai sobre aqueles que limitariam o direito, não sobre aqueles que entrariam na regra universal. Assim, parece apropriado considerar a justiça e não a igualdade como a consideração necessária em qualquer sistema de avaliação de políticas, visão esta ratificada pela citação abaixo:

> *All individuals are to be regarded as in the same position with regard to policy unless good reasons can be given for treating them differently. Grounds for differentiation may include need or desert, merit, compensation, or some public interest criterion (as in the familiar appeal to the need for incentives as a spur to productivity and economic growth, which stands as a proxy for aggregate social utility in most modern economic analysis). To my knowledge, there has never been a pure egalitarian argument that cases are to be treated alike regardless of circumstances. Most contemporary egalitarian arguments rest on the premise that existing inequalities are unjust, and that failing a reasonable justification for differential treatment, cases should be treated alike. Thus it seems appropriate to regard justice and not equality as the necessary consideration in any system of policy evaluation* (ANDERSON, 1979, p. 719).

O terceiro e último princípio proposto para uma avaliação política substancial é a "eficiência". Segundo Anderson (1979), a "eficiência" é um princípio indispensável em qualquer sistema de avaliação política, e equivale em muitos modelos de avaliação à racionalidade. A racionalidade por sua vez, no âmbito da avaliação política possui um sentido instrumental, onde comportamentos e ações voltam-se aos objetivos. No entanto, alerta que, algumas concepções de racionalidade política levam o assunto ainda mais longe. Argumenta que a solução eficiente para um problema de política é também a solução que é necessariamente de interesse público.

A eficiência, na visão do referido autor, pressupõe que um cenário ideal é quando um problema político é solucionado por uma alternativa que produz um nível ótimo de benefícios sobre os custos, conforme ratifica a citação a seguir: *"The problem of policy is "solved" when it can be demonstrated that one alternative yields an optimum level of benefits over costs."* (ANDERSON, 1979, p. 719).

Neste sentido, é pertinente inferir que a análise custo-benefício é um paradigma fundamental das análises políticas contemporâneas. No sentido mais geral, qualquer análise de custo-benefício repousa sobre uma base utilitarista. Para Anderson (1979) considerando que o único critério apropriado (ou possível) de política são os desejos e interesses individuais, faz-se necessário que de alguma forma, após agregados produzam uma função de utilidade social. Portanto, qualquer política que reduza os custos sociais ou aumente o bem-estar social, na visão do autor, é "benéfica".

Objetivando tornar mais prático o uso do princípio da "eficiência" na avaliação política, Anderson (1979) afirma que o padrão de avaliação pode ser expresso em termos do "ótimo de Pareto", onde uma política desejável e bem avaliada é aquela que torna as condições de alguém melhor sem piorar a situação geral. Neste contexto, os beneficiados poderiam compensar os menos privilegiados por meio de transferências sem custos, produzindo assim uma solução par ao interesse público de forma mais eficiente. Assim, a análise custo-benefício idealizada justifica-se como um modo de avaliação política, contudo não constitui, por si só, uma receita para a sociedade, talvez por isso, esta visão não seja compartilhada por economistas, já que apresenta limitações.

Anderson (1979) afirma que, ainda que seja desenvolvida uma análise custo- benefício ideal, ela será normativamente incompleta, pois sempre apresentará limitações, não pode, portanto, escapar da crítica das bases de qualquer avaliação política. Fica claro que para o autor, o uso de uma análise de custo-benefício pressupõe claramente uma decisão prévia quanto ao que é custo e ao que é benefício, e que esta decisão tem que repousar em outro terreno que não o utilitarismo próprio.

Considerando que a "eficiência" é devidamente compreendida no sentido instrumental, pode-se inferir que é um critério de ordem inferior de julgamento político, tendo como parâmetro de comparação os princípios da "autoridade" e da "justiça". Neste sentido, em qualquer valor plausível de ordenação, é possível afirmar que não se pode atribuir à "eficiência" uma maior prioridade, quando se está diante dos princípios da "autoridade" e da "justiça", muito embora seja um princípio muito útil para a avaliação política.

Diante do supracitado, a partir da visão de Anderson (1979) é pertinente inferir que o problema da teoria da avaliação política não é descobrir as políticas certas, mas estabelecer as bases apropriadas para as avaliações e consequentemente para as tomadas de decisões. Ademais, depreendemos que não se pode justificar uma decisão pública simplesmente invocando um calendário de preferências pessoais. Uma avaliação política justificável deve respeitar normas específicas, assim como utilizar um conjunto de razões logicamente delimitadas e apropriadas. A justificação da política não pode se limitar a estipulação de valores que a justifiquem, é preciso também que haja um processo de ordenação dos objetos políticos, a luz dos princípios que elevam o bem-estar.

No Brasil, no que tange ao arcabouço teórico da "Avaliação Política", Souza (2014) destaca as visões de Marcus Figueiredo e Argelina Maria Cheiub Figueiredo, os quais escreveram o artigo "Avaliação Política e avaliação de políticas: Análise e Conjuntura" no ano de 1986; e a de Marta Arretche, com o artigo "Tendências no estudo sobre a avaliação" escrito em 1998.

Grosso modo, a concepção de Figueiredo e Figueiredo (1986, p.108) se coaduna com a visão de Barry e Rae, contudo buscaram um outro ângulo para sua fundamentação. Para estes autores, a Avaliação Política é:

> a análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tornam preferível a qualquer outra...recorrermos a Brian Barry para lembrar que estas razões têm que ser relevantes, ou seja, devem estar referidas a princípios cuja realização irá presumivelmente, contribuir para uma desejável quantidade e distribuição de bem-estar.

Os referidos autores afirmam ainda que a Avaliação Política é uma etapa preliminar e preparatória do que convencionalmente se chama de Avaliação de Política . Acrescentam que se a avaliação se limitar ao exame substantivo da política e ao seu produto final, sem entrar no mérito da efetiva apropriação dos benefícios proporcionados ao público-alvo, restringe-se à avaliação política.

Arretche (2009, p.30), por sua vez aderiu a concepção de Avaliação Política de Figueiredo e Figueiredo (1986), e acrescentou que este tipo de avaliação "examina os pressupostos e fundamentos políticos de um determinado curso de ação pública, independentemente de sua engenharia institucional e de seus resultados prováveis." Ademais, destacou que "... a avaliação política pode ressaltar quer o caráter político do processo decisório que implicou na adoção de uma dada política quer os valores e critérios políticos nela identificáveis".(ARRETCHE, 2009, p, 30). Cumpre frisar que na visão de Arretche, a Avaliação Política não se destina a revelar relações de causalidade entre o programa e os resultados. Por fim, é importante ressaltar que para a autora a Avaliação Política prescinde o exame de operacionalidade ou a implementação do programa sob análise.

Diante das concepções supracitadas da Avaliação Política, as quais nos possibilitaram uma visão sistêmica e substancial do referido tipo de pesquisa, voltamos o foco agora para a dinâmica analítica, técnica e prática desse estudo. Souza (2014) a fim de tornar a Avaliação Política mais didática e voltada a suspeição, realça que este tipo de pesquisa deveria voltar-se sobre três elementos centrais do conteúdo de uma política pública e que, evidentemente estão bastante inter-relacionados, a ideologia, os objetivos, e a teoria (orienta implícita e explicitamente a proposta política).Souza, ainda ressalta que a Avaliação Política é bem complexa, e envolve três fatores: os valores básicos (não são dados arbitrariamente); as avaliações dos principais fatores de um universo político (podem ser feitas no tocante há vários anos); e os caminhos e procedimentos metodológicos próprios com critérios específicos.

ESTRUTURA SISTEMÁTICA DA AVALIAÇÃO POLÍTICA: UMA NOVA PROPOSIÇÃO

Em face das exposições teóricas debatidas acima, apresentaremos a seguir (figura 1), o design estrutural proposto para a realização de avaliação políticas de distintos objetos. Imperioso destacar que a referida figura revela nossos esforços para tornar ainda mais claro a orientação filosófica, o paradigma balizador, e o constructo teórico- metodológico da "Avaliação Política" que adotamos como estrutura base. Pela consistência conceitual, detalhamento dos princípios clássicos de ordenação e caracterização dos objetos políticos, e por possibilitar uma avaliação política mais técnica e prática, houve um predomínio da concepção de Barry e Rae, contudo, implicitamente, múltiplos elementos teóricos compõem a configuração final do da estrutura proposta, em destaque as obras de Weiss (1978), Anderson (1979), Weiss (1982), Figueiredo e Figueiredo (1986), Bourdieu (1998), Rossi; Lipsey; Freeman (2004), Arretche (2009), Kozik .(2010), Bourdieu (2010), e Souza (2014).

Figura 1 - Estrutura da Avaliação Política



Fonte: Elaborado pelo autor, 2019.

Como é possível observar na figura 1, inicialmente destacamos a pseudoconcreticidade, a qual impede a compreensão profunda e crítica do mundo por parte dos indivíduos. É nesse contexto que os objetos da Avaliação Política (atos de autoridades políticas; instituições políticas; resultados de ações públicas; políticas desenvolvidas; regras; leis; e constituição) com toda sua carga ideológica se situam.

Na sequência, a estrutura da Avaliação Política expõe a necessidade da caracterização e fundamentação do objeto político, a partir da representação legítima das informações essenciais dos conteúdos oficiais.

Posteriormente, dois blocos em um mesmo nível são apresentados a fim de subsidiarem as etapas finais do processo de avaliação. O primeiro bloco (à esquerda) evidencia a necessidade da identificação dos trâmites e dos critérios que justificaram e aprovaram o objeto político. Neste ato, faz-se necessário tornarem explícitas não só as agendas políticas, como também as razões que justificam os atos que as compõem. Este processo possibilita a análise da natureza do interesse das justificações, quer seja focada no todo social, quer seja direcionada ao interesse privado, ou às necessidade de Estado. O segundo bloco (à direita) objetiva paralelamente, reforçar o processo de avaliação política a partir do desvelamento do conteúdo substantivo implícito dos objetos (ideologia, objetivo e teoria do programa), consubstanciando de uma forma mais efetiva todo o processo.

Após a caracterização do objeto; o mapeamento dos trâmites, a análise das justificações dos atos; e o desvelamento do conteúdo substantivo implícito, constitui-se enfim, um conteúdo consistente para a realização dos passos finais da avaliação política, quer seja a avaliação de um objeto político único, ou a avaliação de objetos alternativos.

Para a avaliação de um objeto político único, a estrutura evidencia a necessidade de uma análise da consistência do conteúdo do objeto político com os princípios relacionados ao bem-estar, a saber: democracia, interesse público, justiça, igualdade e liberdade.

Por outro lado, quando se há a necessidade de avaliação de políticas alternativas, o processo é distinto, pois busca gerar uma ordenação dos objetos com base na sua capacidade de proporcionar um maior bem-estar. Grosso modo, o estabelecimento e o uso dos critérios com foco no bem-estar é definido por Barry e Rae (1975), como o alicerce para a criação da ordem. Isto posto compõem o conjunto de critérios adotados para a avaliação e ordenação de políticas alternativas o utilitarismo, a igualdade, o ótimo de Pareto, a maioria, o minimax, e a dominância. Com efeito, para a análise destes critérios, e a fim de tornar os resultados ainda mais plausíveis, sete são os requisitos básicos que precisam ser levados em consideração: consistência interna, agregação, escolha forçada, riscos e incertezas, tempo, e relevância individual.

Por fim, exposta a estrutura base de Avaliação Política para distintos objetos, acrescentamos que técnicas específicas de análise e interpretações podem otimizar ainda mais os processos, a racionalidade e a eficácia dos resultados obtidos, dentre as quais destacamos: Análise Documental; Análise de Conteúdo; Descrição da Teoria do Programa; e Técnicas de interpretação a luz de elementos dialéticos.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Charles W. *Place of Principles in Policy Analysis.* ***The American Political Science Review***. v. 72, n.3, sep. 1979.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre a avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (org.) **Avaliação de políticas sociais:** uma questão em debate. – 6. ed - São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 2009.

BARRY, Brian; RAE, Douglas W. *Political evaluation*. In: GREENSTEIN, F. POLSBY, N., ed. ***Handbook of political science.*** *Readin, Addison Wesley, 1975, v.1: Political science: scope and theory.*

CHEN, Huey-Tsyh. ***Theory-driven evaluations***. London: Sage Publications, 1990.

EAGLETON, Terry. **Ideologia.** Uma introdução. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista: Editora Boitempo, 1997.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **Princípios de justiça e avaliação de políticas.** Lua Nova, São Paulo, n.39, p.73-103, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102644519970001000006&lng=en&nr m=iso> Acesso em: 22 fev. 2018.

FIGUEIREDO, Marcus e FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **Avaliação Política e Avaliação de Políticas:** Um Quadro de Referência Teórica, Revista Fundação João Pinheiro: 108-129. 1986.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e Políticas (públicas) Sociais.** Cadernos CEDES, ano XXI, nº 55, novembro/2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf > Acesso em: 14 fev. 2018.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto.** Trad. NEVES, Célia; TORÍBIO, Alderico. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.

KONDER, Leandro. **A questão da ideologia.** São Paulo: Companhia das Letras, 2002. LIPETZ, Alain. **Audácia:** uma alternativa para o século 21. Editora Nobel. São Paulo. 1991.

LOWY, Michael. **Ideologias e ciência social:** elementos para uma análise marxista. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1985.

LOWY, Michael. **Ideologias e ciência social:** elementos para uma análise marxista. 10 ed. São Paulo: Cortez, 1995.

RAWLS, John. ***A Theory of Justice.*** Cambridge, Mass: Havard University Press, 1971.

ROSSI, Peter; LIPSEY, Mark W.; FREEMAN, Howard. **Evaluation:** a systematic approach. 7 ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2004.

SILVA, Maitá de Paula; BARBOSA, Anna Christina Freire. **Avaliação Política:** Uma questão de democracia?. In: Dimensões, interfaces e práticas de avaliação de políticas públicas / (Org.) Ana Cristina Brito Arcoverde – Recife, PE: Ed. Universitária da UFPE, 2014.

SOUZA, Lincoln Moraes de. **Três ensaios sobre avaliação de políticas públicas.** Natal: EDUFRN, 2014.

SOUZA, Lincoln Moraes de. **Furor e fracasso de uma ideologia.** Revistas de Ciências Sociais. Fortaleza, 1994.

SOUZA, Lincoln Moraes de. (UFRN, Natal), **Comunicação Pessoal**, 2016.

SOUZA, Lincoln Moraes de. **Comentando as classificações de políticas públicas.** Cronos, Natal- RN, v.11, nº 3, 161, jul/ago de 2012.

SOUZA, Lincoln de Moraes. **Políticas Públicas:** Introdução às atividades e análises. Natal: EDUFRN, 2009.

TOLEDO, Caio Navarro de. **ISEB:** fábrica de ideologias. 2ª ed. São Paulo: Ática, 1982.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael van. **Avaliação de políticas públicas:** uma revisão teórica de um campo em construção rap – Rio de Janeiro 42(3):529-50, maio/jun. 2008.

ZIZEK, Slavoj. Distorções Ideológicas. **Carta Capital**, São Paulo, nº 88, 8 de junho de 2011.

ZIZEK, Slavoj. **Um mapa da ideologia.** Tradução Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

WEISS, Carol Hirschon. ***Evaluation:*** *Methods for Studying programs and policies.* 2ª ed. *Pretince Hall, Upper Saddle River, New Jersey*, 1998.

WEISS, Carol Hirschon. ***Investigación evaluativa:*** métodos para determiner la eficiência de los programas de acción. México: Trilhas, 1978.

AUTONOMIA ECONÔMICA MULHERES RURAIS DO SERIDÓ: UMA ANÁLISE DO ACESSO A ATER MULHERES E OUTRAS POLÍTICAS

Rayssa Aline Batista de Araújo (UFRN)

RESUMO

No período entre 2015 e 2017, as mulheres rurais do Seridó potiguar foram beneficiadas com a Política Pública de Assistência Técnica e Extensão Rural para as Mulheres. A ATER para mulheres fez parte de um conjunto de políticas públicas conquistadas pelo movimento de mulheres organizadas desde o início dos anos 2000. A pesquisa autonomia econômica mulheres rurais do Seridó: uma análise do acesso a ATER mulheres e outras políticas tem como objetivo geral identificar o destino da produção e o acesso a outras políticas públicas das mulheres da região do Seridó Potiguar beneficiadas da Chamada Pública Nº 02/2014/ DPMRQ/MDA. Quanto aos objetivos específicos identificou-se o trabalho produtivo executado pelas mulheres; analisou a correlação entre autonomia e o destino da produção; identificou as políticas públicas que as mulheres tiveram acesso. A metodologia utilizada na pesquisa foi a abordagem quantitativa a partir de procedimento de pesquisa documental e de objetivo descritivo. Dessa forma, foi possível identificar que acesso as políticas públicas de fato contribuíram para a renda familiar e autonomia econômica das mulheres rurais ao mesmo tempo que quebra o paradigma que as mulheres não possuem trabalho produtivo e confirma sua contribuição para a renda da familiar.

INTRODUÇÃO

A ATER (Assistência Técnica e Extensão Rural) para mulheres Rurais é uma política de assessoramento aos produtores rurais para o fortalecimento da produção e do associativismo e cooperativismo. Está centrada no desenvolvimento comunitário e sustentável de base agroecológica e faz parte do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais instituído pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

A ATER é um programa que existe no Brasil desde a década de 40 com foco nos produtores rurais homens. Contudo a ATER voltada as mulheres é implementado pelo estado brasileiro a partir de 2004 devido reinvindicações do movimento de mulheres que almejavam o fortalecimento da produção das mulheres rurais através de acompanhamento técnico a produção, organização de grupos de mulheres nas comunidades rurais fundamentado no feminismo.

Até um passado recente, no meio rural as alternativas de emprego e renda eram basicamente restritas a produção agrícola. Entre as famílias detentoras de terra, era dos homens o controle dos meios de produção e da terra. Entre as famílias que não possuíam terra, geralmente, eram os homens os assalariados que trabalhavam na produção de terceiros. Se o poder de controlar, de decidir e o econômico estava nas mãos deles, os programas destinados a agricultura também acabavam direcionado a estes. Com isso, gerava-se uma forma do Estado fortalecer essa relação de poder, criando um ciclo e determinando o ambiente doméstico às mulheres. Tal desigualdade entre os gêneros perpassa pela falta de autonomia econômica das mulheres que é influenciada diretamente pelo acesso ou não as políticas públicas.

Quando analisamos o lugar ocupado pelas mulheres no campo ou meio rural a situação é manifesto e latente, é possível afirmar que as hierarquias entre homens e mulheres tornam-se mais rígidas (Silliprand, 2009). Contudo, uma das premissas apresentadas pelo movimento feminista é que uma das formas de quebrar com esse padrão social é através da autonomia econômica das mulheres. Por autonomia econômica entende-se a capacidade de independência financeira, ou seja, conseguir prover o sustento para si e seus dependentes (MORENO, 2015). Tal conquista está atrelada ao acesso a políticas públicas e aos recursos necessários para produzir, ao controle sobre o seu tempo, seu próprio corpo e sua vida.

Entre 2015 e 2017, mulheres do território da cidadania Seridó/RN foram beneficiadas com o programa de ATER mulheres através da Chamada Pública Nº 02/2014/DPMRQ/MDA do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Diretoria de Políticas para as Mulheres Rurais e Quilombolas que teve como objetivo prestar serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para Mulheres Rurais e foi efetuado pela ONG Centro Feminista 8 de Março (CF8).

O Território da Cidadania Seridó - RN está localizado na região Nordeste, ao sul do estado do Rio Grande do Norte, de acordo com o perfil territorial do MDA (2016) é composto por 25 municípios: Acari, Bodó, Caicó, Carnaúba dos Dantas, Cerro Corá, Cruzeta, Currais Novos, Equador, Florânia, Ipueira, Jardim de Piranhas, Jardim do Seridó, Jucurutu, Lagoa Nova, Ouro Branco, Parelhas, Santana do Matos, Santana do Seridó, São Fernando, São João do Sabugi, São José do Seridó, São Vicente, Serra Negra do Norte, Tenente Laurentino Cruz e Timbaúba dos Batistas. Apresenta uma área de 10.796,72 km^2, população de 295.726 habitantes, sendo 70.660 na zona rural. O número de estabelecimentos da agricultura familiar é de 11.266 e 31.242 pessoas estão ocupadas na agricultura familiar.

Em doze municípios, as mulheres superam a quantidade de homens na população residente. Nos demais os números são bastante aproximados. No entanto, as mulheres são mais de 50% da população que reside no Território do Seridó. Apenas três municípios têm a população rural maior que a urbana. São eles: Tenente Laurentino Cruz, Lagoa Nova e Cerro Corá. Correspondem somente a 23,90% que vivem na zona rural. Situa-se em uma região de importância reconhecida para o RN, econômica e culturalmente, com forte poder de organização dos trabalhadores e trabalhadoras do campo, alta capacidade de pressão e luta por políticas públicas.

A chamada trás de forma nítida que o público alvo para a chamada é exclusivamente mulheres agricultoras familiares, e/ou extrativistas, e/ou quilombolas, e/ou pescadoras artesanais, e/ou mulheres indígenas em situação de extrema pobreza ou pobreza que nos termos do Art. 18 do Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004 considerava em situação de extrema pobreza as mulheres cuja renda familiar mensal per capita[1] seja de até R$ 77 (setenta e sete reais), e em pobreza cuja renda familiar per capita seja de até R$ 154 (cento e cinquenta e quatro reais). Aponta também que a metodologia do serviço de ATER deve estimular e apoiar processos de auto-organização das mulheres, valorizando conhecimentos existentes, com foco na autonomia econômica das mulheres.

A partir disso partimos da questão: será que as mulheres rurais possuem acesso à outras políticas públicas que fortaleçam a autonomia econômica? E ainda, será que as mulheres não contribuem com a renda familiar? Afim de achar respostas para indagação será analisado o acesso dessas mulheres a outras políticas públicas e o destino da produção.

Objetivando identificar o destino da produção e o acesso a outras políticas públicas das mulheres do Seridó beneficiadas da Chamada Pública Nº 02/2014/DPMRQ/MDA foi objeto de pesquisa o grupo de mulheres rurais da região do Seridó do Rio Grande do Norte que foram beneficiadas com a chamada pública supracitada. Quanto aos objetivos específicos identificou-se o trabalho produtivo executado pelas mulheres; analisou a correlação entre autonomia e o destino da produção; identificou as políticas públicas que as mulheres tiveram acesso.

A metodologia utilizada na pesquisa foi a abordagem quantitativa a partir de procedimento de pesquisa documental e de objetivo descritivo.

[1] É resultado da divisão da renda familiar pela quantidade de integrantes da família.

Richardson (1999) defende que existe uma grande confusão de ordem teórica em torno das concepções de método e metodologia. O conceito de método cientifico, em sua dimensão geral corresponde à maneira de se chegar a uma determinada finalidade, ou seja, se configura enquanto um caminho para se alcançar um objetivo. Já o conceito de metodologia refere-se precisamente ao conjunto de procedimentos utilizados para realizar a investigação científica.

O autor define a existência de dois grandes métodos: o quantitativo e o qualitativo. Sendo que o método quantitativo, entre outras concepções, se caracteriza pelo emprego da quantificação, tanto na fase da coleta como em sua manipulação, ou seja, produz um tipo de análise pautada em procedimentos estatísticos; enquanto o método qualitativo, quando é adotado corresponde a uma análise onde "não se pretende numerar ou medir unidades ou categorias homogêneas" (Richardson, 2012, p.79).

Quanto aos instrumentos necessários para a construção do processo metodológico, que instrumentalize a coleta de informações e dados referentes aos objetivos propostos no presente trabalho, utilizaremos basicamente a pesquisa documental e a pesquisa quantitativa.

Para a análise, serão utilizadas algumas técnicas metodológicas, como o método quantitativo, também será construído um quadro teórico a partir da revisão da literatura sobre autonomia econômica das mulheres e Divisão Sexual do trabalho. Quanto aos instrumentos da pesquisa quantitativa, será analisado a tabulação dos questionários aplicados pela ONG Centro Feminista 8 de março, possibilitando quantificar o acesso a outras políticas e o destino da produção das beneficiadas.

Neste contexto, este artigo tem como objetivo identificar o destino da produção e o acesso a outras políticas públicas das mulheres do Seridó beneficiadas da Chamada Pública já citada. O artigo trás o resultado do diagnóstico aplicado com as beneficiarias do programa.

*AUTONOMIA ECON*ÔMICA E *AS MULHERES RURAIS*

A organização social e o movimento feminista no Brasil aponta para a necessidade de conquistar a autonomia econômica para as mulheres, na visão de Bezerra (2018), o movimento das mulheres no campo tem protagonizado a luta pela autonomia econômica. Disso decorrem reivindicações como acesso à propriedade da terra, à luta por reforma agrária, crédito, organização produtiva, comercialização e assistência técnica. Assim, a autonomia das mulheres rurais perpassa pelo acesso a políticas públicas, para Silipandri (2009), sujeitos antes invisíveis – neste caso, as mulheres – apresenta o espaço da prática agroecológica como uma arena promissora para o fortalecimento do feminismo, da auto-organização e da autonomia das mulheres rurais, é o "fazer ver" (Bezerra, 2018) a realidade que a teria feminista propicia.

Em princípio, por autonomia, entende-se que seu significado está relacionada com independência, liberdade ou autossuficiência. Contudo por autonomia econômica entende-se ser a capacidade de gerar renda e decidir sobre sua utilização, seja para gastos próprios ou familiares (KABEER, 1999). De acordo com Moreno (2014, p.42) "a autonomia econômica é uma das dimensões da capacidade de autodeterminação das pessoas sobre suas próprias vidas, que se soma a outras dimensões, como aquelas relacionadas com o corpo, a sexualidade e a participação política".

Conforme Brumer (2004), é na esfera doméstica que as mulheres têm autonomia e exercem o poder nas tomadas de decisões sobre a transformação dos alimentos, a manutenção da casa, cuidado e educação dos filhos/filhas. Portanto, é nesse espaço que elas mantêm e reproduzem o poder simbólico em determinadas ações, as vezes contraditórias (BOURDIEU, 2005; SCOTT, 1995).

No meio rural as atividades que as mulheres realizam apresentam uma particularidade, por serem consideradas uma extensão das tarefas domésticas, o trabalho nos quintais, hortas, pomares e na criação de pequenos animais não são reconhecidas como trabalho. Portanto, entender a divisão sexual do trabalho é entender uma das questões sociais que estrutura a desigualdade entre homens e mulheres.

Contudo, a autonomia econômica para as mulheres rurais é mais ampla do que trabalho remunerado, conforme Moreno (2015, p. 43) "as demandas em torno da autonomia econômica se articulam em diversos campos, como valorização do salário mínimo, creches e previdência social, economia solidária, soberania alimentar e políticas para as mulheres rurais". Para além dessas reivindicações acrescenta-se aquelas vinculadas a outras dimensões da autonomia das mulheres, como a participação política, o enfrentamento à violência, a seguridade social, a valorização do salário mínimo e a oferta de uma infraestrutura pública de serviços como saúde e educação.

Todavia, ao abordar autonomia econômica das mulheres torna-se imprescindível discutir sobre a Divisão Sexual do Trabalho, diante disso, o próximo tópico busca profundar sobre esta temática.

MULHERES RURAIS E A DIVISÃO SEXUAL DO TRABALHO

De acordo com dados da Organização Internacional do Trabalho (2018), as mulheres trabalham mais do que os homens, mas seu trabalho não é reconhecido como tal, já que a maioria destas não está na esfera mercantil.

Geralmente, apenas o trabalho produtivo é valorizado economicamente. Por trabalho produtivo entende-se aquele que gera acumulação capitalista (PICCHIO, 1992). Como colocado por Kergoart (2009), o trabalho da reprodução, o doméstico e os cuidados são essenciais nos processos de produção e reprodução da vida. Porém, o valor social é atribuído, primordialmente, às tarefas do mundo produtivo, ou seja, às tarefas consideradas masculinas. Neste contexto, analisar a divisão sexual do trabalho é um dos pontos mais importante, pois este é o elemento central da opressão feminina nas sociedades capitalistas (LAMAS, 1989; BRUMER, 1996).

Contudo, há uma problematização do uso dos termos "trabalho de reprodução" ou "trabalho reprodutivo" feita por Carrasco (2018, p.44) "por não parecer adequada a denominação "trabalho reprodutivo"". Dessa forma, Carrasco (2018) apresenta que o uso da terminologia "reprodução social", como utilizada por autores sraffianos, é mais relevante e possibilita uma melhor compreensão do movimento existente entre o trabalho de produção-reprodução, da complexidade que envolve os diferentes elementos a ser considerado na reprodução, pois:

> "Atualmente, a ideia mais ampla que se utiliza entenderia a reprodução social como um complexo processo de tarefas, trabalhos e energias cujo objetivo seria a reprodução biológica (considerando as distintas espécies e sua estrutura ecológica) e a da força de trabalho. Incluiria também as práticas sociais e os trabalhos de cuidados, a socialização e a satisfação das necessidades humanas, os processos de relações sociais que têm a ver com a manutenção das comunidades, considerando serviços públicos de saúde, educação e transferências que reduzissem o risco de vida. Um conceito que permite dar conta da profunda relação entre o econômico e o social, que não separa produção e reprodução, que situa a economia desde uma perspectiva diferente, outorgando prioridade às condições de vida das pessoas, mulheres e homens" (CARRASCO, 2018, p.46).

Analisando a renda de homens e mulheres no mercado de trabalho no ano de 2018 percebe-se a desigualdade. Segundo os dados da PNAD (2018) a população brasileira ocupada na faixa etária de 25 a 49 anos totalizava 56,4 milhões de pessoas. Desse contingente 54,7% eram homens e 45,3% mulheres. Ao comparar a jornada de trabalho, em média, o homem trabalhava 42,7 horas, enquanto a mulher 37,9 horas. É importante ressaltar que o número inferior de horas trabalhadas na semana para as mulheres não justifica a desigualdade salarial entre os gêneros, tendo o cálculo do valor da hora trabalhada como base os dados revelam que as mulheres recebem R$ 13,0/h e os homens R$14,2/h, indicando que o valor do rendimento da mulher representa 91,5% daquele recebido pelos homens. Do mesmo modo ao analisar a razão do rendimento de mulheres e homens pelo valor do rendimento médio total, a proporção diminui mais, atingindo 79,5% com o valor de R$ 2.579 (homem) e R$ 2.050 (mulher).

Outro ponto a ser ressaltado é que os dados da PNAD sobre jornada de trabalho refere-se apenas às horas trabalhadas em todos os trabalhos voltados para o mercado (trabalho produtivo), excluindo, portanto, as horas dedicadas a outras formas de trabalho, tais como afazeres domésticos e cuidados de pessoas (trabalho reprodutivo). Todavia, como coloca Hirata (2010), a divisão Sexual do Trabalho, é um conceito ampliado, que inclui o trabalho profissional e doméstico, formal e informal, remunerado e não remunerado.

É nítido que o trabalho reprodutivo, doméstico e do cuidado, é atribuído socialmente as mulheres e dissimular este trabalho, como coloca Carrasco (2006), tem por sentido ocultar a apropriação desse trabalho pelo capital, sua dimensão econômica e a relação com a exploração capitalista. Quanto ao que chamamos "trabalho doméstico" é uma forma histórica particular do trabalho reprodutivo, forma inseparável da sociedade salarial (KERGOAT, 2009). No entanto, é imprescindível avançar na realização de uma metamorfose na divisão sexual do trabalho no espaço doméstico, com o intuito de iniciar uma "primeira" libertação das tarefas ditas femininas, impostas predominantemente pela sua condição de mulher. Isso, para que ela possa estar em condições de igualdade de gênero para o seu trabalho no espaço produtivo (NOGUEIRA, 2010).

No contexto da agricultura familiar, as diferenças que se constroem entre as atividades das mulheres e dos homens estão fundadas na relação hierárquica, cuja base material está na divisão sexual (SCOTT, 1995). No meio rural, a divisão sexual do trabalho manifestou-se com a adesão dos homens aos grandes projetos da monocultura e do agronegócio. Segundo Woortman (2007), com o avanço do agronegócio e da monocultura da cana sobre as terras das comunidades pesqueiras, as mulheres ficaram, cada vez mais, privadas de seu espaço de produção agrícola, ficando apenas com o espaço do quintal que é subaproveitado.

No sentido literal e simbólico, o espaço subaproveitado "que sobrou" reafirma a submissão, a falta de poder e de escolha das mulheres rurais em decidir onde trabalhar, a invisibilidade do trabalho e o não acesso a políticas públicas voltadas a produção. A invisibilidade e ausência de reconhecimento é uma prática comum no meio rural:

> "a generalizada ausência de reconhecimento dos diversos tipos de trabalho desenvolvidos pelas mulheres é parte constituinte da dinâmica das relações de gênero. Pela proporção de mulheres ocupadas sem remuneração, que é significativamente mais elevada em comparação com os demais setores da economia. Pode-se constatar que embora a proporção do trabalho feminino não remunerado seja superior ao trabalho masculino em quase todos os setores econômicos, é na agropecuária que esse fenômeno se manifesta de forma mais eloquente" (RUA e ABRAMOVAY, 2000, p.152-153).

A relação entre as mulheres que estão ocupadas na agricultura e os trabalhadores qualificados em atividades da agricultura (exclusive hortas, viveiros e jardins), segundo a PNAD (2018), está na proporção de 23,8% de mulheres, recebendo em média R$ 882, o equivalente a 64,2% do rendimento dos homens e trabalhando 84,6% em relação ao tempo deles.

Para Léon (2003) na esfera econômica não existe somente o domínio da produção, mas também o da reprodução, como enfatiza Carrasco (2018) que é na reprodução da força de trabalho que está empregada uma das mais importantes partes do trabalho doméstico, responsável pela "produção de mais-valia" e sustentação do capitalismo. O trabalho doméstico ainda é executado prioritariamente pelas mulheres, envolve um trabalho essencial para a continuidade do sistema capitalista, contudo é invisibilizado pelo próprio sistema. O trabalho reprodutivo deve ser reconhecido economicamente, assim como o produtivo, como parte integrante, indissociável e extremamente necessário a manutenção do sistema, "deve ser produzida e reproduzida como condição básica e necessária para a reprodução do sistema socioeconômico" (CARRASCO, 2018, p.41).

Dialogando com Léon, Bezerra (2018) afirma que toda atividade que compõe o processo de sustentabilidade da vida deveria ser considerada nas análises econômicas e sociológicas sobre o trabalho humano, pois, essa mesma lógica de desenvolvimento, como é colocado por Sen (2000), tem, adicionalmente, convivido com a desigualdade entre mulheres e homens.

Portanto, centralizar a discussão sobre a Divisão Sexual do Trabalho é fundamental para análise das relações de poder que acarretam a desigualdade social entre homens e mulheres, assim como a análise da relação com o acesso das mulheres a políticas públicas e o impacto na produção das mulheres.

RESULTADOS

No Brasil, as mulheres rurais foram incorporadas na política de ATER recentemente, pouco mais de uma década. Butto (2009) afirma que as relações sociais de sexo que acomete a ação do estado como promotor da política pública tem acompanhado o processo histórico do país. Na qual, a intensidade e intencionalidade a resposta às demandas levantadas pelas reinvindicações das mulheres como sujeito político e social dependem de fatores conjunturais. Preliminarmente, expomos uma breve definição dos programas citados pelas mulheres entrevistadas.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) é um programa de crédito com foco na geração de renda dos agricultores familiares e assentados da reforma agrária através do financiamento de projetos individuais ou coletivos de implantação, ampliação ou modernização da estrutura de produção, beneficiamento, industrialização e de serviços no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias próximas. Vale salientar que ao citar o acesso ao PRONAF as entrevistadas estão referenciando o acesso ao crédito, pois o Garantia Safra é uma ação do PRONAF, contudo é citado de forma individual o que demonstra serem identificados como dois programas distintos.

O Garantia-Safra (GS) consiste em um benefício destinado aos agricultores familiares que possuem renda máxima de 1,5 salário mínimo nos períodos de perdas sistemáticas de produção em decorrência da seca ou excesso hídrico.

A aposentadoria é uma remuneração recebida mensamente pelo cidadão aposentado. Esse benefício é garantido a todo trabalhador brasileiro que completar os requisitos mínimos determinados pela Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. No Brasil existem 4 tipos de aposentadoria: por invalidez, por idade, por tempo de contribuição e aposentadorias especiais.

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência de renda do Governo Federal instituído em 20 de Outubro de 2003 através da medida provisória nº 132 que objetiva combater e reduzir a pobreza.

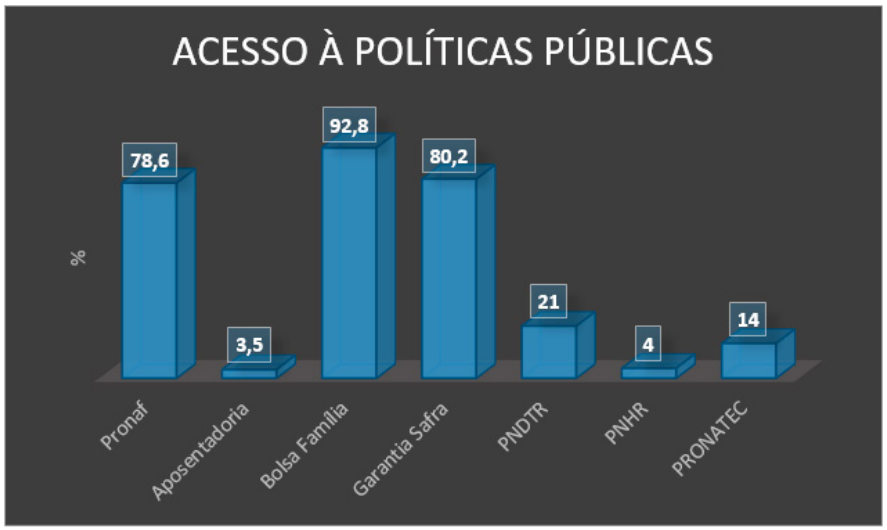
O Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora rural (PNDTR) consiste na realização de mutirões para fazer a documentação da população rural priorizando as mulheres. Foi instituído em 2004 objetivando incentivar e ampliar o acesso das mulheres às políticas públicas, por meio da emissão gratuita da documentação básica, como identidade e CPF.

O Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) foi criado pelo Governo Federal no âmbito do Programa *Minha Casa Minha Vida* com a finalidade de possibilitar ao agricultor familiar, trabalhador rural e comunidades tradicionais o acesso à moradia. O programa possibilita a construção, reforma, ampliação de imóveis.

O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) foi instituído com a finalidade de ampliar a oferta de cursos de Educação Profissional e Tecnológica, por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira. Foi criado pelo Governo Federal em 2011, por meio da Lei nº 12.513.

Referente ao acesso às políticas públicas, as Mulheres que acessaram o ATER Seridó apresentam o seguinte quadro:

Figura 1 - Acesso à políticas públicas



Fonte: CF8, 2018

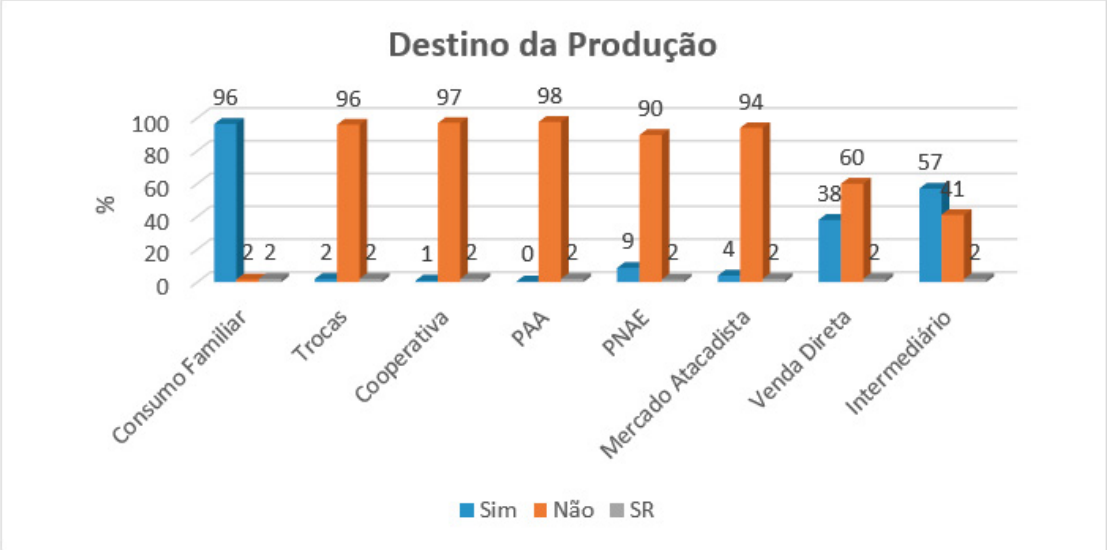
Do acesso a outras políticas públicas em ordem decrescente o Bolsa Família (92,8%) foi a política de maior acesso entre as entrevistadas, seguindo do Garantia Safra (80,2%), PRONAF (78,6%), Política Nacional de Documentação da Trabalhadora rural (21%); PRONATEC (14%); Programa Nacional de Habitação Rural (4%) e Aposentadoria (3,5%).

Os pontos analisados como destino da produção foram: consumo familiar; trocas; cooperativas; Programa de aquisição de Alimentos (PAA), Programa Nacional de alimentação escolar (PNAE); mercado atacadista; venda direta ao consumidor e intermediário. As respostas para cada destino da produção foi respondido com "sim", "não" ou "sem resposta (SR)".

Em ordem decrescente, foi observado que os produtos produzidos pelas mulheres destinam-se ao consumo familiar (96); venda através de intermediário (57); venda direta ao consumidor (38); PNAE (9); Mercado atacadista (4); trocas (2) e nenhuma fornece ao PAA.

Sobre a resposta negativa, ou seja, para onde a produção não é destinada observasse em ordem decrescente: PAA (98); Cooperativa (97); Trocas (96); Mercado atacadista (94); PNAE (90); Venda direta (60); intermediário (41) e consumo familiar (02).

Figura 2 - Destino da Produção



Fonte: CF8, 2018.

Os resultados mostram que as mulheres atendidas pela política de ATER para mulheres no Seridó possuem expressiva inserção nas políticas públicas nas áreas de assistência social, segurança alimentar e nutricional, saúde, educação infantil e transferência de renda abarcados em expresso número pelo acesso à Bolsa Família (92,8%), Garantia Safra (80,2%) e Pronaf (78,6%). Contudo apresentam baixa inserção nas políticas de educação profissional e tecnológica, cobertura previdenciária, habitação e acesso à programas de documentação como está caracterizada pela aposentadoria (3,5%), Política Nacional de Habitação Rural (4%), PRONATEC (14%) e Política Nacional de Documentação da Trabalhadora rural (21%).

Faz-se necessário ressaltar que a baixa inserção das mulheres nas políticas de cobertura previdenciária expressa pela aposentadoria está relacionada ao critério preestabelecido para o acesso a ATER para mulheres que predizia que o público beneficiado deveria ser mulheres em situação de extrema pobreza ou pobreza.

Ao analisar o destino da produção das mulheres percebe-se que o consumo familiar é o principal destino da produção. Ao mesmo tempo que quebra o paradigma que as mulheres não possuem trabalho produtivo confirma que há contribuição para a renda da familiar.

Em sequência, a venda a intermediários foi o segundo maior destino da produção das mulheres. Vender ao intermediário é uma alternativa prática, pois a agricultora não necessita sair de casa para entregar o produto, contudo o preço do produto é depreciado.

Uma das possibilidades da produção para consumo familiar e a venda a intermediários serem os maiores destinos da produção das mulheres pesquisadas é a divisão sexual do trabalho, na qual o ambiente doméstico é destinado as mulheres delegando a uma condição de desigualdade. Especialmente na valorização e visibilidade de seu trabalho e, inter-relacionada com o modelo produtivista de desenvolvimento reforça a desvalorização dos lugares aos quais as mulheres foram socializadas.

A terceira forma de comercialização das mulheres foi a venda direta que embora seja a prmeira forma realizada para além do ambiente doméstico ainda representa 24,8% em relação a soma do consumo familiar e a venda a intermediários.

As vendas para programas de compras governamentais, como PAA e PNAE, venda através de cooperativas, a troca de produtos e a venda a mercados atacadistas apresentou uma pequena expressão no destino da produção.

CONCLUSÃO

A análise deste artigo entre as beneficiarias da ATER para mulheres na região do Seridó Potiguar apresentou que o acesso as políticas públicas de fato contribuíram para a renda familiar e autonomia econômica das mulheres rurais. Embora a autonomia econômica das mulheres apresente um longo caminho, a última década, principalmente, foi pródigas em relação à criação e execução de um amplo espectro de políticas públicas direcionadas para as mulheres.

Considerando que Kabber (1999) entende que autonomia econômica é a capacidade de gerar renda e decidir sobre sua utilização, seja para gastos próprios ou familiares, tanto a ATER, como o Bolsa Família, a garantia safra e o PRONAF são políticas que impactam diretamente na autonomia econômica das mulheres, dessa forma, podemos afirmar que as políticas públicas estão diretamente relacionada ao ganho de autonomia econômica pelas mulheres pesquisadas.

Quanto ao destino da produção foi identificado que as mulheres realizam o trabalho produtivo e contribuem para renda familiar. Neste sentido, avançar na divisão sexual do trabalho é essencial para o avanço da autonomia econômica das mulheres.

REFERENCIAS

ATER. Edital de chamada de ATER Mulheres, 2014. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/chamadas/Chamada%20P %C3%BAblica%20ATER%20MULHERES_02%202014%20-%20NOVA.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2019.

BEZERRA, Maria da Conceição Dantas Moura. **Feminismo e agroecológico**: o sujeito político e avaliação do ATER mulheres no Rio Grande do Norte 2004-2016. Orientador: João Bosco Araújo da Costa. 2018. 270f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018. Versões impressa e eletrônica.

BRASIL. Decreto 5.209 de 17 de Setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htm. Acesso em: 20 maio 2019.

BRASIL. Lei nº 8.213 de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 15 maio 2019.

BRASIL. Lei nº 12.513 de 26 de Outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12513.htm. Acesso em: 24 jul.2019.

BRASIL. Medida provisória nº 132 de 20 de Outubro de 2003. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2003/132.htm. Acesso em: 24 jul. 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Diretoria de políticas para mulheres Rurais e Quilombolas. **Chamada Pública Nº 02/2014/DPMRQ/MDA**. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/chamadas/Chamada%20P%C3%BAblica%20ATER%20MULHERES_02%202014%20-%20NOVA.pdf>. Acesso em: 19 de jul. de 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Perfil Territorial, Seridó – RN**. Elaboração: CGMA, maio de 2015. Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/download/caderno/caderno_territorial_076_Serid%C3%83%C2%B3%20-%20RN.pdf>. Acesso em: 19 de jul. de 2019.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Decreto n. 5209, de 17 de setembro de 2014. Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htm>. Acesso em: 19 de jul. de 2019.

BRUMER, Anita. Mulher e desenvolvimento ru\ral. In: PRESVELOU, Clio; ALMEIDA, Francesca; ALMEIDA, Joaquim (org.). **Mulher, família e desenvolvimento rural**. Rio Grande do Sul: UFSM, 1996, p. 40-59.

BUTTO, Andrea. **Estatísticas rurais e a economia feminista**: um olhar sobre o trabalho das mulheres. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2009.

CARRASCO, Cristina. **Economia Feminista**: una apuesta por outra Economia in Maria Jesus Vara (coord). Estudios sobre gênero y economia. Ec Akal, Madrid. 2006.

CARRASCO, Cristina. **A economia feminista**: um panorama sobre o conceito de reprodução. **Temáticas,** Campinas, n. 52, p. 31-68. 2018. Disponível em: <https://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/tematicas/article/view/3278>. Acesso em: 17/05/2019.

DURKHEIM, E. **"O que é fato social?"** In: As Regras do Método Sociológico. Trad. por Maria Isaura Pereira de Queiroz. 6.a ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1972.

FACIO, Alda. **Feminismo, género y patriarcado**. In: FRIES, Lorena; FACIO, Alda (eds.). **Género y Derecho**. Santiago de Chile, LOM Ediciones, La Morada, 1999.

HEYWOOD, Andrew. **Ideologias políticas**: do feminismo ao multiculturalismo. Isabel de Assis R. Oliveira (revisão técnica). São Paulo: Ática, 2010.

HIRATA, Helena Sumiko. **Novas Configurações da Divisão Sexual do Trabalho.** Revista Tecnologia e Sociedade, Curitiba, v. 6, n. 11 p. 1-7, jul./dez., 2010.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios** (PNAD) 2018. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: 20 jan. 2009.

KABEER, Naila. **Resources, agency, achievements**: reflections on the measurement of Women's empowemernt. V.30. Institute of social studies. Development and change, Oxford, may, 1999, p.435-464.

KERGOAT, Danièle. **Divisão Sexual do Trabalho**. In: HIRATA, Helena et al. *Dicionário crítico do feminismo*. São Paulo: UNESP, 2009.

LAMAS, Marta. **Las mujeres y las políticas públicas**. Documento de trabajo n.18. México: Fundación Friedrich Ebert, 1989, p. 5-72.

LEÓN, Magdalena. Uma visão feminista sobre a economia e globalização. In: SOF: **Ação das mulheres contra o jogo da OMC**. São Paulo: SOF – Sempre Viva Organização Feminista, 2003.

MELUCCI, Alberto. **A invenção do presente**: movimentos sociais nas sociedades complexas. Tradução de Maria do Carmo Alves do Bomfim. - Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MORENO, Renata. Entre o capital e a vida: pistas para uma reflexão feminista sobre as cidades. In: RICO, Renata Moreno (org.). **Reflexões e práticas de transformação feminista.** São Paulo: SOF, 2015.

NOGUEIRA, CLAUDIA MAZZEI. **As relações sociais de gênero no trabalho e na reprodução**. Revista Aurora, Marilía, v. 3, n. 2 p. 59-62, ago., 2010.

PICCHIO, Antonela. Social Reproduction: **The Political Economy of the Labour**. Market Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social**: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 2012.

ROS, C. A. **Gênese, desenvolvimento, crise e reformas nos serviços públicos de extensão rural durante a década de 1990**. Mundo Agrário, La Plata, v. 13, n. 25, 2012.

RUA, Maria; ABRAMOVAY, Miriam. **Companheiras de luta ou coordenadoras de panelas? As relações de gênero nos assentamentos rurais.** Brasília: UNESCO, 2000.

SCOTT, Joan. **Gênero**: uma categoria útil de análise histórica. In: Educação e Realidade. V.20, n.2, Porto Alegre, jul./dez. 1995, p. 71-99.

SILIPANDRI, Emma. **Mulheres e agroecologia**: a construção de novos objetivos políticos na agricultura familiar. Dissertação (Tese de doutorado). Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

WOORTMANN, Ellen. Cambios de Tiempo y Espacio/ Cambios Sociales, Bajo. **El Impacto de la Modernización.** Estudos Feministas, Florianópolis. v.15, n. 2, p. 240. mai. –ago., 2007. Disponível em: <https://territoriosdacidadania.gov.br>. Acesso em: 2 out. 2018.

AVALIAÇÃO AXIOLÓGICA DO PROGRAMA DE TRANSPORTE URBANO DO DISTRITO FEDERAL: EXPLORANDO O PÚBLICO DA ACESSIBILIDADE

Camilla de Moura Alves (UnB)

RESUMO

Este artigo é fruto de uma monografia de mesma autoria e visa explorar a dimensão da acessibilidade como problema público ao avaliar axiologicamente a qualidade da acessibilidade para pessoas com deficiência (PCD) física no âmbito do Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal (PTU-DF), sob diferentes perspectivas. Participaram da pesquisa 21 pessoas, dentre as quais se encontram pessoas com deficiência física e gestores do programa. A metodologia utilizada consistiu na aplicação de questionário e realização de entrevista semiestruturada e não-estruturada como instrumento de pesquisa, que possibilitou a formação de um quadro de valores dos participantes, a partir da análise de similitude feita por meio do software IramuteQ. A síntese avaliativa é a de que a gestão da acessibilidade do PTU é realizada por transversalidade, sem coordenação e que a acessibilidade é um problema público e constitui um fluxo multiatorial, mas que possui público bastante limitado, sob a perspectiva de John Dewey.

Palavras-chave: avaliação de políticas públicas; acessibilidade; problema público

INTRODUÇÃO

É sabido que a legislação voltada para pessoa com deficiência no Brasil, cuja população representa mais de 23,9% dos brasileiros (IBGE, 2010), existe e é ampla. Há, ainda, políticas públicas, instituições e associações dos diversos segmentos voltadas a este público. O Estatuto da Pessoa com Deficiência, por exemplo, promulgado em 2015, representa um avanço no marco legal e tem sido cada vez mais difundido em ambientes estudantis desde que, por meio da Resolução nº 230/2016 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), todo concurso público do Poder Judiciário deve incluir questões sobre os direitos de pessoas com deficiência.

No que tange à mobilidade urbana e à acessibilidade, especificamente, todos os ambientes e meios de transporte públicos devem respeitar as normas de acessibilidade estabelecidas pela Associação Brasileira de Normas e Técnicas (ABNT). No Distrito Federal, há gratuidade no transporte público para pessoas com deficiência e todos os assentos dos ônibus são preferenciais (Lei Distrital nº 5.984/2017).

Entretanto, tratando-se de uma arena tão complexa e diversificada, como afirmar que a acessibilidade é, já deixou de ser ou nunca foi um problema público ou qual a sua dimensão, somente pelo o que está na letra da lei ou mesmo pelas instituições formais? Se considerarmos a visão de John Dewey, mudamos o foco para a dimensão do público, para a sociedade em torno do problema, considerando a construção social para além da construção legal (no âmbito estatal) do problema. Nesta perspectiva, a avaliar um instrumento de política pública implica abrir a caixa para envolver o problema que o ocasionou, considerando sua multiatorialidade.

Portanto, sob esta perspectiva, esta pesquisa teve como objetivo avaliar axiologicamente a qualidade da oferta e prestação de serviços de mobilidade para o público de pessoas com deficiência física no âmbito do Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal (PTU-DF). Os objetivos específicos consistiram em: (a) Compreender o problema público da acessibilidade para pessoas com deficiência física, inclusive no que concerne seu marco legal; (b) Problematizar a gestão do problema público da acessibilidade para pessoas com deficiências física pelo PTU-DF (estratégia de "resposta por transversalidade, sem coordenação"); (c) Mapear as percepções, argumentos e valores de um conjunto específico de atores envolvidos (gestores, associações voltada a tal fim e público específico); (d) Ponderar axiologicamente os resultados produzidos pelos mapeamentos.

A divisão do presente artigo ocorreu de forma a apresentar o problema de pesquisa nesta parte introdutória, que é seguida pelo referencial teórico sobre problemas públicos, história e presente da pessoa com deficiência no Brasil e apresentação do objeto. Logo após, é apresentado o caminho metodológico percorrido, os resultados da pesquisa, a síntese avaliativa e conclusões.

AFINAL, O QUE É UM PROBLEMA PÚBLICO?

Problemas públicos podem ser interpretados de diferentes formas; no entanto, há duas grandes vertentes que acabam por distinguir um conjunto razoavelmente heterogêneo de interpretações: de um lado, autores que defendem que o problema só se torna mesmo público quando é reconhecido pela sociedade; do outro, aqueles que atribuem ser esta uma condição outorgada somente pelo Estado. Este trabalho alinha-se ao primeiro grande conjunto, pois compreende o Estado como a sociedade organizada para tratar de seus próprios problemas (DEWEY, 1927). Neste sentido, a sociedade é mais ampla do que o Estado, pois o contém. Nesta primeira vertente, a expressão problema público se aproxima da noção de problema social, todavia, não podem ser tratados como sinônimos (BLUMER, 1971; GUSFIELD, 1984).

Ao considerar a teoria das políticas públicas influenciada pelo pragmático John Dewey, problemas públicos não nascem caracterizados de problema ou de público, mas são construídos socialmente. Para Dewey (1927), a diferença entre o privado e o público no que toca a ação humana é o alcance das consequências das transações, isto é, das interações sociais. Nesta perspectiva, a necessidade de atenção estatal surge quando cresce o número de pessoas que não estão envolvidas diretamente na transação em questão, mas que são indiretamente afetadas e acabam por constituir "O público" da ação ou situação. Consequentemente, se não há público, não há problema público, pois, o primeiro condiciona o estado de reconhecimento do segundo. Tal público se organiza em múltiplas frentes, inclusive por meio de agentes do Estado que se mobilizam em vista da defesa de seus interesses.

Atualmente e no Brasil, cabe mencionar a noção de experiência pública desenvolvida por Boullosa (2013), para quem os regimes de ação e argumentação dos atores envolvidos nos processos de políticas públicas implica em reorganização avaliativa quase que contínua de tais envolvidos no que consideram como problemas públicos, com suas prováveis alternativas de solução. A compreensão das reorganizações avaliativas pode ser ancorada nas matrizes de significado e valores subjacentes. Neste sentido, tanto a construção do problema como a busca por uma solução são construções sociais.

A PESSOA COM DEFICIÊNCIA NO BRASIL

Os esforços na construção do "label" pessoa com deficiência (PCD) começou há décadas no Brasil, especialmente com a criação do Instituto Benjamin Constant e do Instituto Nacional de Educação de Surdos logo no início da segunda metade do século XIX (JÚNIOR & MARTINS, 2010). A partir da década de 1930, associações e conselhos foram se formalizando, como é o caso da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), criada inicialmente no Rio de Janeiro em 1954, mas que hoje está presente nas 27 unidades federativas do país em 2178 instituições e organizações filiadas.

De acordo com o livro História do Movimento Político das Pessoas com Deficiência no Brasil, publicado pela Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência em 2010, é em 1970 que a mobilização ganha força tal que institui-se no país o Movimento Político das Pessoas com Deficiência no Brasil, com sequenciais conquistas e articulações de maneira integrada e a nível nacional. O movimento foi ganhando força e a temática da deficiência foi se expandindo em diferentes graus, ambientes e direções. No esporte, por exemplo, passaram a emergir organizações (em sentido formal e informal) tendo em vista a prática esportiva adaptada (RIBEIRO, 2017). Até hoje, como é o caso da Comissão Jovem Gente Como a Gente, associação voltada para pessoas com deficiência em Planaltina-DF, o basquete em cadeira de rodas atua há mais de 30anos.

Em termos de legislação e normas, desde a Constituição de 1988, na qual é prevista a assistência e integração social da PCD (art. 7, 23, 24, 203 e 227), diversos são os instrumentos normativos que contemplam tal público. Aqui, cabe mencionar a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (Decreto nº 3.298/1999), que acarretou a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade); o Plano Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012); e o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº13.146/2015).

No Distrito Federal, no âmbito da mobilidade urbana, o Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal – PDTU/DF, instituído pela Lei Distrital nº 4.566/11, exigência do Estatuto da Cidades, norteia o Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal (PTU), objeto desta pesquisa, e possuía como um de seus objetivos a acessibilidade enquanto "humanização dos espaços públicos e dos serviços de transporte, estabelecendo-se condições para que sejam utilizados com segurança, equidade, economia e autonomia total ou assistida" (art. 2º, inciso II).

Recentemente, foi promulgada a Lei Distrital nº 5.984 em agosto de 2017 que torna todos os assentos do ônibus e metrô preferenciais para pessoas com deficiência e mobilidade reduzida, idosos e gestantes. Além disso, é assegurada gratuidade no uso do Serviço Básico do Sistema de Transporte Público do Distrito Federal - STPC/DF desde 2008, por meio do Decreto n 29.245. Para além da esfera estatal, existem atualmente mais de 20 instituições não-governamentais voltadas para PCD em diversos segmentos, muitas delas existem há mais de 20 anos.

Do ponto de vista técnico, a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) é a responsável por estabelecer os padrões de acessibilidade no transporte público coletivo, terminais, pontos de parada (NBR 14022), edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos (ABNT NBR 9050). Na definição da ABNT, que estipula o desenho universal, barreira arquitetônica, urbanística ou ambiental corresponde a "qualquer elemento natural, instalado ou edificado que impeça a aproximação, transferência ou circulação no espaço, mobiliário ou equipamento urbano" (ABNT NBR 9050).

Com relação à delimitação conceitual, o Decreto nº 5296 de 2004 categoriza a deficiência em auditiva, visual, mental e física ou múltipla; a Convenção Sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência (ONU, 2007), bem como o Estatuto da Pessoa com Deficiência nela baseado consideram que "pessoa com deficiência é aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas". Esta pesquisa adota a definição estipulada pela Convenção supracitada.

Desta forma, considerando o Estatuto da Pessoa com Deficiência, acessibilidade consiste na "possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, bem como de outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privados de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida". Vale ressaltar a diferença entre PCD física e pessoa com mobilidade reduzida, sendo esta última aquela que tenha dificuldade de movimentação permanente ou temporária por qualquer motivo, como indica o Estatuto.

Adentrando discussões mais profundas, Bernardes e Araújo (2012), em estudo realizado com participantes do Conselho Nacional de Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade) e especialistas em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG), apresentam os dois modelos de abordagem da deficiência que diferenciam as visões e guiam as políticas públicas voltadas para PCD: o modelo médico e o modelo social. O modelo médico é norteado pela centralidade da deficiência, característica esta atribuída ao indivíduo, como aspecto impedidor da vivência plena do meio. Já o modelo social busca dissociar a deficiência da pessoa e atribuí-la ao ambiente, inadequado para a circulação e uso de todos. Nesta perspectiva, as barreiras físicas e institucionais dão resultado à deficiência.

Segundo as autoras, as políticas públicas são majoritariamente baseadas em valores do modelo médico, ainda que tenham sofrido influência do modelo social nos últimos dispositivos legais. Além disso, são os médicos, muitas vezes, aqueles que verdadeiramente ditam o que é lícito, ou mesmo bom para a PCD nos diversos âmbitos da sua vida (trabalho, família e lazer). Neste sentido, não deve ser banalizado o papel da ciência no mundo político, pois o discurso científico, ligado à técnica, qualifica o discurso político, possuindo grande efeito sobre este e abrindo novas possibilidades, especialmente dentro do modelo social.

O PROGRAMA DE TRANSPORTE URBANO DO DISTRITO FEDERAL

O Programa de Transporte Urbano do DF, objeto desta avaliação, consistiu em uma das ações de responsabilidade da Secretaria de Mobilidade do Distrito Federal (SEMOB), pasta responsável pelo planejamento, coordenação, execução e avaliação da gestão e das políticas de mobilidade do Distrito Federal. A coordenação do PTU ficou a cargo da Unidade Especial de Gerenciamento do PTU (UEGP), exigência do BID, subordinada ao gabinete da SEMOB, ramificada na Coordenação de Execução do Programa de Transporte Urbano (COEXE) e na Coordenação de Monitoramento e Avaliação do Programa de Transporte Urbano (COMAV). Além da UEGP, foram criadas três unidades de gerenciamento local nos órgãos co-executores, sendo eles a Novacap, o DER e o DFTRANS.

O histórico do Programa de Transporte Urbano do DF teve início em abril de 2004 com uma carta-consulta enviada do Governo do Distrito Federal ao Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID se candidatando ao contrato de financiamento. Posteriormente, técnicos vieram na chamada Missão do BID à Brasília para analisar a estrutura, áreas arborizadas e orçamento e deixaram recomendações. Em 2007, foi feita a radiografia do DF, o zoneamento do DF, levantamento dos desejos de deslocamento da população e finalidades do uso, que deram origem à rede de transporte público coletivo. Juntamente à rede, foi feita a avaliação da tecnologia mais adequada (micro-ônibus, ônibus convencional, BRT e metrô), previsão da demanda a médio e longo prazo e meios de viabilização.

Os esforços denominados de Estudos e Projetos Preparatórios à Implantação do Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal, que deram origem a 23 produtos. A formalização do PTU ocorreu em 2008, após a realização dos estudos. De acordo com o Produto 01, relatório de planejamento dos trabalhos, as ações realizadas no âmbito do programa poderiam ser de natureza institucional, operacional ou física. Foram, ainda, definidos como componentes do programa: a) engenharia e administração; b) investimentos para a modernização do transporte; e c) fortalecimento institucional.

Ao longo da implementação, todos os projetos e ações deveriam ser submetidos à aprovação do BID, e executados a partir de Licitações Públicas Internacionais (LPI), em que todos os editais de licitação precisavam ser submetidos à aprovação do BID e da Procuradoria Geral do Distrito Federal.

Com relação à avaliação das ações do PTU, o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) foi escolhido pelo BID para ser Auditor Independente e, em 2017, foi realizada a oitava auditoria do programa. Além das auditorias do TCDF, a própria UEGP elaborou três relatórios de execução do PTU referentes ao 2º semestre de 2013, ao 1º semestre de 2016 e ao 1º semestre de 2017. Também no primeiro semestre de 2017, a Subsecretaria de Fiscalização, Auditoria e Controle da Secretaria de Mobilidade emitiu 196 autos de infração por problemas de acessibilidade em ônibus e microônibus durante a operação Hefesto, na qual 96 veículos foram recolhidos, retidos ou apreendidos (SEMOB, 2017). Por fim, após ser prorrogado cinco vezes, em dezembro de 2018 o contrato com o BID chegou ao final e o programa foi encerrado.

MÉTODO

Do ponto de vista do método, este trabalho consiste em uma avaliação de percepção da qualidade da oferta e prestação de serviço do PTU/DF para pessoas com deficiência física, realizada com gestores e usuários do serviço, no âmbito da macro-escola axiológica de avaliação, constituída de variadas técnicas e finalidades (BOULLOSA, 2017). A escola axiológica se distingue das demais escolas experimental, gerencialista, antropológica e participativa por assumir as questões valorativas como seu principal material de trabalho, bem como por assumir a si própria como uma ação dentro do contexto ou do fluxo de políticas públicas ao qual "pertence" o seu próprio objeto de avaliação, o que também exige olhar a si mesma explicitando a matriz valorativa a qual se vincula, agregando diversas técnicas e métodos em seu desenvolvimento. Nesta perspectiva, o avaliador toma papel técnico e político, uma vez que utiliza de meios objetivos de mensuração e análise, mas reconhece que não há como deixar de fazer escolhas que nortearão a condução e uso da avaliação segundo as suas concepções.

Ademais, possui como impulso a forte crítica ao positivismo, além de conceber a avaliação como como um bem público, pois esta possui uma dimensão pública, seus resultados são capazes de gerar argumentos de natureza científica (ou não científica) e é capaz de conceber outros sujeitos de aprendizagem além do próprio avaliador. Um dos métodos de referência é proposto por Frank Fisher, que considera os argumentos e valores deles retirados por meio do discurso.

UNIVERSO AMOSTRAL

O universo amostral da pesquisa é composto por: 1) Presidentes e membros de associações voltadas para pessoa com deficiência física (ou que a contemplam); 2) Pessoas com deficiência física, membro ou não de alguma associação; 3) Gestores do Programa de Transporte Urbano do DF.

De modo geral, buscou-se observar as percepções de qualidade da acessibilidade em oferta e prestação de serviço do PTU. Em extensão, cada universo amostral possui pontos importantes a serem considerados. O primeiro grupo, presidentes ou coordenadores das instituições voltadas para pessoa com deficiência, foi definido a fim de alcançar a visão de liderança no movimento das pessoas com deficiência do DF e identificar o engajamento de tais instituições em assuntos de relevância para o público colocado.

O mapeamento das instituições ocorreu em dois níveis: no primeiro foram identificadas por meio de pesquisa em sites de busca 15 instituições que possivelmente lidariam com a deficiência física. No segundo nível, as instituições foram localizadas e questionadas sobre o público de suas atividades e envolvimento com o tema da mobilidade urbana. Não foi possível contato com algumas instituições devido a telefones e redes virtuais desatualizadas. Finalmente, retiradas as instituições que não lidam diretamente com a deficiência física, que seus membros não utilizam transporte público, que se recusaram ou não puderam participar, foram quatro as associações participantes: 1) Comissão Jovem Gente Como a Gente; 2) Movimento Habitacional e Cidadania para Pessoas com Deficiência do DF – MOHCIPED; 3) Associação de Mães, Pais, Amigos e Reabilitadores de Excepcionais – AMPARE; e 4) Associação dos Portadores de Deficiência do Distrito Federal – APDDF. Os dados foram construídos por meio de seis entrevistas, realizadas presencialmente entre 05 de setembro e 24 de outubro de 2018. Dos participantes entrevistados, todos são PCD, com exceção da coordenadora-geral da AMPARE.

O segundo grupo, das pessoas com deficiência física, teve o objetivo de trazer representatividade, uma vez que nem todos os presidentes de associações são pessoas com deficiência ou utilizam o transporte público regularmente. Para tanto, foram aplicados 18 questionários abertos, dos quais participaram oito mulheres e dez homens. Destes, a maioria encontra-se na fase adulta, sendo que 27% possuíam entre 41 e 50 anos e 27% mais de 50 anos; possui nível médio completo (33,3%) e somente metade (50%) participa de uma ou mais associações, dos quais 26,3% são associados há 16 anos ou mais. Os participantes são de 12 Regiões Administrativas (RAs) diferentes (das 31 existentes), sendo elas Planaltina, Samambaia, Paranoá, Itapoã, Sobradinho I, Sobradinho II, Guará, Santa Maria, Ceilândia, Taguatinga, Gama e Recanto das Emas.

Por fim, o terceiro grupo, composto por gestores públicos do PTU, foi definido visando maior compreensão do instrumento de política pública, especialmente no que concerne às ações de acessibilidade. Participaram o chefe da Unidade Especial de Gerenciamento do Programa (UEGP), no cargo há menos de um ano à época, e o coordenador de execução do PTU, presente direta ou indiretamente desde a concepção do PTU. As entrevistas ocorreram presencialmente nas instalações do Anexo do Palácio do Buriti em 04 de setembro. Houve, também, um esforço durante todos os meses de duração da pesquisa para contato com as unidades locais de gerenciamento do PTU no DER, Novacap e DFTrans, mas, após ligar em diversos setores, concluiu-se que as unidades estão inativas ou foram dissolvidas, pois não foi possível encontrar os responsáveis por elas, ou mesmo servidores que tivessem conhecimento a respeito.

INSTRUMENTOS DE PESQUISA

Os instrumentos foram definidos de acordo com os objetivos específicos de pesquisa, conforme o quadro:

Figura 1: Quadro de definição dos instrumentos de pesquisa

Objetivo específico	Instrumento
Compreender o problema público da acessibilidade para pessoas com deficiência física, inclusive no que concerne seu marco legal;	• Pesquisa documental • Revisão bibliográfica • Entrevista semiestruturada e não estruturada • Questionário
Problematizar a gestão do problema público da acessibilidade para pessoas com deficiências física pelo PTU-DF (estratégia de "resposta por transversalidade, sem coordenação");	• Revisão bibliográfica • Entrevista semiestruturada
Mapear as percepções, argumentos e valores de um conjunto específico de atores envolvidos em tal desafio (gestores, associações voltada a tal fim e público específico);	• Entrevista semiestruturada e não estruturada • Questionário • Observação

Fonte: elaboração da autora.

Análise

Esta pesquisa avaliativa utilizou uma escala meso de análise, isto é, considerando os grandes *players* (gestores públicos) e a sociedade civil. Separadamente, analisar somente os grandes players consistiria em uma escala macro de análise, como em uma peneira de aberturas grandes, onde todos os jogadores menores passam por ela sem que sejam percebidos, como normalmente ocorre nas avaliações gerencialistas. Por outro lado, a escala micro, grande aliada das avaliações de matriz qualitativa ou antropológica, consegue identificar de maneira profunda aspectos de um grupo escolhido, mas que corre o risco de não ser representativa. Portanto, a escala meso visa adequar os dois pontos de vista durante a avaliação.

Esta pesquisa utilizou de três técnicas para a análise de dados: 1) análise de conteúdo a partir da Análise de Similitude do software Iramuteq. A Análise de Similitude é baseada na teoria dos grafos e teve como objetivo indicar a relação entre as palavras contidas ao longo do corpus textual, isto é, a compilação de todas as entrevistas transcritas. Para a análise, foram consideradas categorias ativas os adjetivos, formas não identificadas, formas não comuns e pronome possessivo; 2) estatística descritiva para a análise de resultados do instrumento questionário a fim de indicar frequência, média e desvio-padrão; 3) matriz de valores a partir dos argumentos contidos nas entrevistas e com base nos resultados das análises anteriores.

RESULTADOS

A GESTÃO DA ACESSIBILIDADE NO PTU

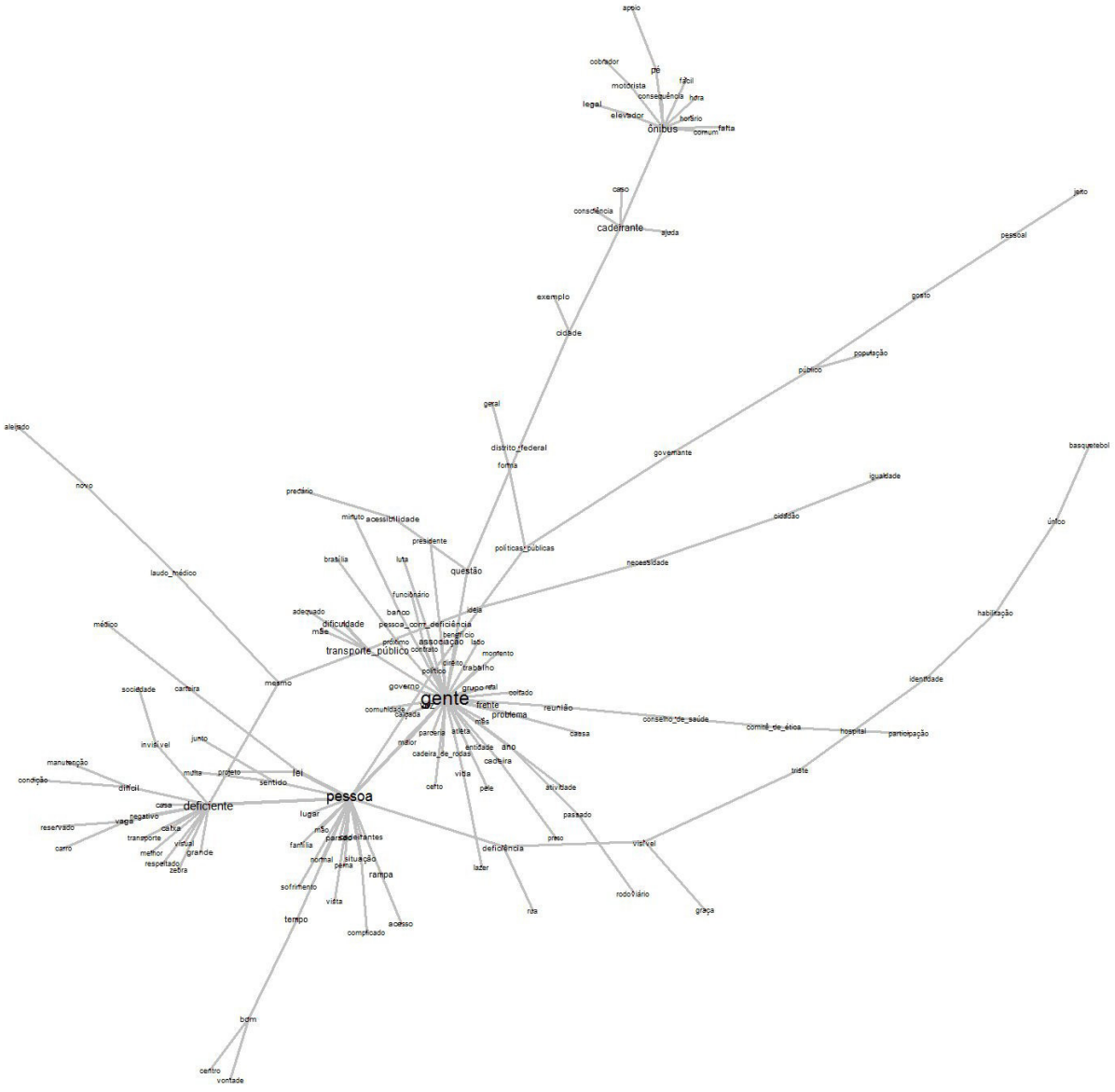
Aplicando-se o modo de classificação mais próximo da prática da gestão, o PTU não possuía instrumentos que viabilizem o mapeamento da sua atuação em relação à acessibilidade urbana. Isto porque a acessibilidade perpassa transversalmente o PTU, sem ações específicas para serem coordenadas, pois, segundo o coordenador de execução do PTU, todas as obras e veículos devem conter os padrões mínimos estabelecidos pelas normas nacionais, o que significa que todas as ações devem contar com a sinalização, rampas, passarelas e/ou elevadores, sanitários acessíveis e veículos devidamente adaptados, mas que não há ações direcionadas, ficando a cargo de cada unidade realizá-las como que implicitamente.

Neste sentido, considerando a apresentação do objeto e a gestão do problema da acessibilidade, é possível notar que não há nenhum setor, gestor, ação (em relação ao planejamento) ou produto em que há a protagonização da pessoa com deficiência, apesar da amplitude do problema da acessibilidade e do próprio objeto. Por este motivo, o problema da acessibilidade no PTU é tratado a partir do que nesta pesquisa avaliativa é denominada por ''resposta por transversalidade, semcoordenação".

ENTREVISTAS

A análise de similitude feita utilizando-se do software IramuteQ possibilitou observar a conexão entre palavras com base em seus percentuais de ocorrências correlatas. As palavras de maior destaque, isto é, das quais se originaram o maior número de ligações, foram "gente", "pessoa" e "deficiente", nesta ordem (gráfico 1).

Gráfico 1: Análise de Similitude



Fonte: elaboração da autora.

Desta forma, foram criadas três categorias com base nestas palavras, que incluíram não somente estas, mas suas principais ligações, levando em consideração a relevância com o tema da pesquisa. A primeira categoria, ligada a palavra "gente", está relacionada ao coletivo. As conexões que surgem nesta categoria ligadas ao transporte e à acessibilidade possibilitam observar que a realidade é retratada como dificultosa. O transporte público está ligado às palavras "dificuldade", "adequado", "mãe", "necessidade", "cidadão" e "igualdade". Da palavra "cadeirante", derivam "consciência" e "ajuda".

Há, ainda, outras ramificações nesta categoria, tais como: A) gente— cadeira — preso; B) gente — pessoa com deficiência — luta; C) gente — vida — lazer.

A segunda categoria está ligada ao indivíduo e teve como palavra principal "pessoa". Esta categoria demonstra as conexões que foram direcionadas à pessoa com deficiência na sua individualidade, mas que advém também do Poder Público. Alguns dos ramos, por exemplo, é a palavra "lei" e a sequência "política pública — "governante" — "público" — "população". Há também, nesta categoria, as ramificações que expressam a realidade diversa das pessoas com deficiência, tais como: a) Pessoa — rampa — acesso; b) Pessoa — cadeirantes — situação — complicado; c) Pessoa — sofrimento.

A terceira categoria diz respeito à condição do indivíduo inserido no coletivo, ou seja, à palavra "deficiente". Em tal categoria, ocorrem as seguintes ramificações: a) Deficiente — casa; b) Deficiente — difícil — manutenção — condição; c) Deficiente — vaga — reservado/ carro; d) Deficiente — invisível.

Também foi realizada entrevista com o chefe da Unidade Especial de Gerenciamento do PTU e o coordenador de execução, que, entretanto, não foi gravada. A entrevista teve como objetivo maior compreensão acerca do programa. A entrevista seria somente com o chefe da UEGP, que logo disse que aquela era uma unidade mais técnica e chamou o coordenador de execução para participar, uma vez que este conhece muito bem a forma com que foi desenhado o objeto. O coordenador, então, contou como foi construído o PTU, que teve início com uma carta consulta ao BID, seguida de uma missão para analisar a estrutura, áreas de meio ambiente e orçamento. A partir desta missão do BID, foi realizado todo o trabalho apresentado no tópico relacionado ao objeto.

Além da UEGP, falou sobre a existência de outras três unidades locais de gerenciamento do programa no DFTrans, DER e Novacap. O coordenador de execução, no entanto, afirmou que havia dificuldade de pessoal devido ao acúmulo de funções. Com relação a acessibilidade, afirmaram com veemência que esta, apesar de não possuir nenhuma ação específica, deve estar em todas as obras realizadas, bem como em toda a frota de ônibus.

Por fim, quando questionado sobre os limites que delimitam as responsabilidades do PTU e de outros programas de mobilidade do GDF, ou se o PTU agrega algum deles, responderam que não têm abertura para falar de outros programas e que estes aparecem ou mudam de nome conforme o enfoque de cada governo que entra, diferentemente do PTU. Há, ainda, uma aspiração ao PTU 2, uma continuação para fazer o que não se conseguiu.

QUESTIONÁRIO

Com relação à frequência semanal de uso do transporte público, a maioria (50%) utilizam de 2 a 3 dias. O tempo médio de duração do deslocamento entre a residência e o lugar mais frequentado pelo participante de transporte público é de até 1h para 44,4% dos participantes, até 2h para 22,2%, mais de 2h para 16,7%, até 30 minutos para 11,1% e até 15 minutos para 5,6%. Por meio de tais dados, é possível observar o perfil dos participantes, pois todos não moram na região central de Brasília.

Os motivos de deslocamento são em sua maioria por necessidades médicas (46,2%), trabalho (19,2%) e outros motivos (19,2%) que não correspondiam às alternativas anteriores, que incluíam lazer (7,7%) e estudo (7,7%). Nesta questão, era possível marcar mais de uma resposta. Quando perguntados sobre a necessidade de companhia para sair de casa, 38,9% responderam que não saem de casa sem companhia, a mesma porcentagem respondeu que não precisa de companhia para sair de casa e 22,2% responderam que saem sozinhos para alguns lugares. Com relação a esta última, 50% afirmaram que a qualidade do transporte influencia muito na necessidade de sair acompanhado.

Quanto a perda de compromissos devido à acessibilidade do transporte, 55,6% disseram que nunca perderam nenhum compromisso, seja ele estudantil, profissional, familiar ou de qualquer natureza, 27,8% disseram que já perderam muitas vezes e 16,7% algumas vezes. De 1 a 5, a qualidade do transporte foi avaliada da seguinte forma: 1= 27,8%; 3= 22,2%; 5= 22,2%; 4= 16,7%; 2= 11,1%, desta forma a média de avaliação da qualidade foi de 2,94, com desvio-padrão de 1,55. Ao definir a qualidade do transporte em duas palavras, os percentuais mais expressivos indicam que 38,38% citaram a palavra bom, muito bom e/ou ótimo; e 26,8% citaram a palavra ruim e/oupéssimo.

Com relação a acessibilidade nos terminais, os respondentes deveriam classificar em uma escala de muito ruim, ruim, regular, bom ou muito bom cada um dos cinco itens: banheiros, rampas de acesso, sinalização, elevadores e prestação de serviço. Os banheiros, três participantes afirmaram nunca terem usado. Desta forma, os banheiros foram avaliados em sua maioria como regular (27%); as rampas foram colocadas por 38,9% como boas; a sinalização para PCD foi apontadas por 33,3% como ruim (5,6% não responderam); os elevadores foram avaliados por como muito ruim por 27,8% e como ruim por 22,2% (5,6% não responderam alegando falta de uso). A prestação de serviço nos terminais para 44,4% é boa.

Os modais escolhidos, ônibus e metrô, foram avaliados segundo a plataforma elevatória, sinalização e serviço utilizando a mesma escala dos terminais. Portanto, a plataforma foi avaliada por 33,3% como muito ruim; a sinalização foi indicada por 50% dos participantes como boa (5,6% não responderam); a prestação de serviço em ônibus e metrô foi avaliada como regular por 33,3% e uma observação relacionada ao silêncio dos motoristas quando não é respeitada a preferência dos assentos foi colocada.

As vias foram avaliadas segundo os pontos de parada rampas de acesso calçadas, vagas de estacionamento e sinalização. Os pontos de parada foram classificados por 27,8% como ruins; as rampas de acesso foram avaliadas como muito ruins por 27,8%, sendo que a mesma porcentagem as avaliou como regular; as calçadas, por sua vez, receberam a pior avaliação, foram apontadas por 55,6% como muito ruins. As vagas de estacionamento foram avaliadas como muito ruins por 38,9% (16,7% dos participantes não responderam alegando falta de uso). A sinalização das vias foi avaliada como regular por 33,3% (5,6% não responderam).

Com relação a evolução da acessibilidade ao longo do tempo, 72,2% afirmaram que melhorou. Quando questionados sobre as facilidades que favoreciam a opção pelo transporte público, a maioria (33,3%) mencionou a falta de opção, bem como o fato de não ter carro (27,8%) e nem sempre poder contar com a família para levá-los a certos lugares. Outros motivos foram mencionados, como, por exemplo, o transporte público ser mais fácil que outros meios, como o transporte pirata (5,6%), a cadeira de rodas não caber no carro (5,6%), chegar de ônibus é mais rápido que de carro (5,6%), algumas empresas têm acessibilidade (5,6%), preço da gasolina e benefício da gratuidade da passagem (5,6%) e, ainda, que tudo favorece (5,6%) e também que nada favorece (5,6%).

Por fim, com relação às barreiras encontradas pelos participantes destaca-se o mal ou não funcionamento da plataforma elevatória (31,8%), bem como do cinto de segurança (9,1%), a falta de rampas (9,1%) e a dificuldade para subir as escadas (9,1%), como é possível observar nas seguintes respostas: ''plataforma elevatória quebrada, falta de rampas. Não tem nada. Às vezes é preciso pedir ajuda" e ''escadas deveriam ser mais baixas, freadas e arrancadas menos bruscas. As pessoas não cedem o lugar".

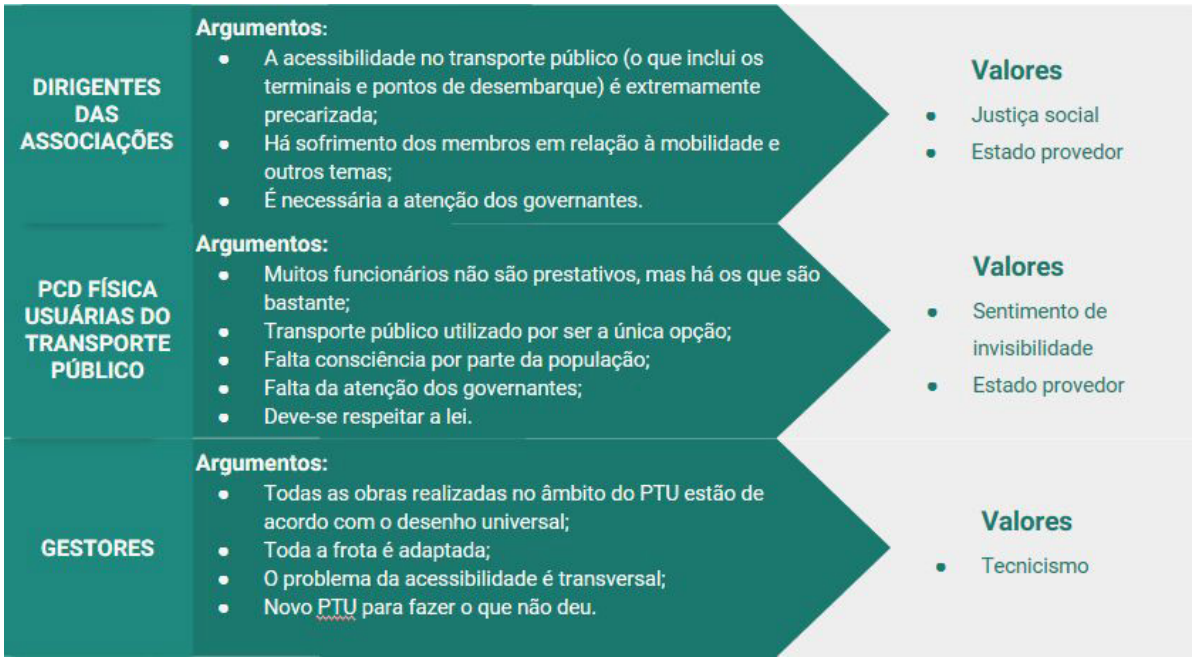
Houveram, ainda, perguntas relacionadas à avaliação das empresas prestadoras de serviço, que não foram agregadas a este artigo.

QUADRO DE VALORES

Dentro da macro-escola axiológica de avaliação, a subjetividade intrínseca ao objeto avaliado não é deixada de lado, muito pelo contrário, tem papel fundamental. O sistema ideológico envolvido fornece dados básicos para a avaliação, uma vez que considerar os argumentos dos atores vai além de avaliar sua veracidade, mas também sua parcialidade, enquadramento seletivo dos problemas e significado simbólico (FISHER, 2006; 1993). Desta maneira, encarando os argumentos colocados por meio das entrevistas, obtém-se insumo para identificar os valores, que nem sempre são ditos explicitamente, mas que sustentam e guiam a visões sobre os problemas públicos e, consequentemente, como enfrentá-los.

O quadro de valores abaixo foi construído a partir da análise das entrevistas e demonstra a divergência contida de argumentos e dos valores deles extraídos em relação aos três universos amostrais.

Figura 2: Quadro de valores



Fonte: elaboração da autora.

Os dirigentes das associações possuem como principais argumentos: a precariedade da acessibilidade no transporte público, sofrimento dos membros em relação à mobilidade, assim como também em outros temas adjacentes, e necessidade de atenção dos governantes. Portanto, os valores que sustentam a visão majoritária dos dirigentes são a justiça social e o Estado provedor, isto é, que tem o dever de desenvolver políticas de assistência e inclusão social.

Com relação às pessoas com deficiência física usuárias do transporte público os principais argumentos foram que os funcionários muitas vezes não são prestativos (com bastante ressalvas às exceções), transporte público como última escolha (uso por falta de opção), falta de consciência por parte da população, falta da atenção dos governantes e destaque à necessidade de se cumprir a lei. Os valores extraídos de tais argumentos consistem em sentimento de invisibilidade, como é observável também por meio da análise de similitude, e crença no Estado provedor.

Os gestores possuem como argumentos que todas as obras e toda a frota são devidamente adaptadas de acordo com as normas nacionais de desenho universal, que o problema da acessibilidade é transversal, o que não está explícito na fala, mas é um argumento observável pela prática de enfrentamento do problema, e uma segunda edição do PTU para terminar o que não foi possível na primeira. Conclui-se, enfim, que o valor norteador de tais argumentos é o tecnicismo, pois percebe-se que este é o lado priorizado, talvez o único.

SÍNTESE AVALIATIVA

Com foco na análise qualitativa, observa-se que, por mais que tenha havido uma melhora na acessibilidade do transporte do Distrito Federal nos últimos anos, como afirmaram 72,2% dos participantes, há pontos que envolvem aspectos técnicos e humanos a serem aprimorados caso haja um PTU 2, como é de expectativas dos gestores.

Os resultados também indicam que a nomenclatura "pessoa com deficiência" utilizada em normas jurídicas e trabalhos acadêmicos, na maioria das vezes não foi utilizada. Além disso, o peso do modelo médico de deficiência pode ser observado na fala de uma participante moradora do Gama durante a aplicação de questionário, onde afirmou que um dia iria se formar na Universidade de Brasília, apesar do médico ter dito para ela "ficar quietinha em casa". Os modelos de abordagem podem também enquadrar os valores envolvidos pelos três universos amostrais, uma vez que o Estado provedor, que é o valor comum entre os dirigentes das associações e usuários se encaixa no modelo social, em que o foco não é a deficiência, mas o ambiente. O tecnicismo, valor identificado no universo amostral dos gestores do programa, por sua vez, se encaixa no modelo médico, que não exclui a adaptação do ambiente, obviamente, mas que não a trata com alto grau de prioridade.

A importância de se expor tais valores está em assumir que o processo de políticas públicas não está isento de subjetividade e que esta também compõe as escolhas ditas "técnicas", pois a forma de concepção de um problema norteia a escolha de como enfrentá-lo. Um exemplo, neste caso, é o não monitoramento das ações voltadas para acessibilidade no âmbito do programa, relacionada à forma de concepção da problemática da acessibilidade, chamada nesta pesquisa avaliativa de ''resposta por transversalidade, sem coordenação", o que significa que os efeitos das ações de acessibilidade não são coordenados. Este modelo de gestão expressa os argumentos contidos na construção do PTU e não pode ser desvinculado de sua parcialidade.

Do mesmo modo, com base nos valores identificados, pode-se conceber a problemática da acessibilidade enquanto um problema público, uma vez que há organização civil e mobilização de órgãos públicos em torno do tema. Sob visão pragmatista de John Dewey, o "público", isto é, as pessoas que não são diretamente afetadas pela situação ou ação, mas que se sentem parte dela, é o que caracteriza o problema como público. No caso da acessibilidade, o público são pessoas que não possuem deficiência física ou mesmo precisam lidar com ela em seu cotidiano, mas que passam a ter uma experiência pública relacionada (CEFAÏ, 2011; 2017). Logo, é justamente a não experiência das pessoas com a acessibilidade na perspectiva da pessoa com deficiência, que incide sobre a qualidade do público do problema da acessibilidade e, consequentemente, sobre a proporção deste.

Isto posto, a dimensão da acessibilidade alcançada por esta avaliação ultrapassou as paredes do PTU, uma vez que a experiência apresentada vai além de pontos específicos objetos do programa. Portanto, é importante ressaltar que, o público em geral, suas concepções e atitudes também influenciam nos resultados de políticas públicas. As barreiras humanas, por exemplo, foram ressaltadas entre as dificuldades encontradas. Tais barreiras não se concentram apenas na prestação de serviço no metrô, ônibus ou terminais, mas envolvem a sociedade como um todo. A falta de respeito foi mencionada por 11,53% dos participantes para definir a qualidade do transporte. Como exemplo, expuseram o desrespeito a preferência dos assentos e o estacionamento de carros em frente às rampas ou nas vagas para pessoas com deficiência quando o indivíduo não a possui, garantindo que vai "ficar só um pouquinho".

Além disso, Análise de Similitude indica, que a luta é um expoente importante quando se trata da PCD, mas, que, em muitos casos, existe a permanência constante de PCD em casa, como disseram alguns dirigentes de associações, por questões que estão relacionadas a acessibilidade, mas que também vão além dela, como o não inclusão, que contribui também para o sentimento de invisibilidade. Portanto, constata-se que o PTU constitui um instrumento importante no processo de políticas públicas de mobilidade para pessoa com deficiência no DF, mas que não pode ser considerado isoladamente.

Com relação às associações, observa-se que as ações das associações participantes, nem sempre estão ativas no processo político, ou seja, envolvidas na construção de instrumentos de políticas públicas como o PTU. Tal grau de atuação deve-se a três principais motivos observados: 1) abertura do próprio programa para a participação, ressaltando que o chefe da Unidade de Especial de Gerenciamento afirmou que esta era uma unidade mais "técnica"; 2) condições de mobilização por parte da própria instituição, pois a MOHCIPED, por exemplo, estava mais preocupada em continuar existindo; e 3) objetivos das associações.

Neste sentido, tanto a reação do gestor à entrevista alegando que aquela era uma unidade "mais técnica", como as respostas de diversas associações dizendo que não lidam com a questão da acessibilidade são fortes apontadores da visão de "caixinha" que se tem sobre o processo de políticas públicas, onde há um certo descompasso entre Estado e sociedade e mesmo na organização da própria sociedade, tendo em vista que as associações não tinham ações conjuntas umas com as outras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A jornada da pessoa com deficiência e especialmente quando relacionada a acessibilidade, apesar dos avanços em termos legais, caminha lentamente no que toca a mobilização e concepção de problema público dentro e fora do âmbito estatal. A presente avaliação axiológica do PTU, em tal contexto, pode funcionar como mecanismo de diálogo mais do que de prestação de contas, considerando que não se trata de um "fez ou não fez", inclusive pela dificuldade de mapeamento das ações de acessibilidade do programa, mas da experiência da pessoa com deficiência física ao utilizar o transporte público atualmente no Distrito Federal, mostrando o que torna tal experiência ruim ou boa. Além disso, pela importância das organizações não governamentais existentes, mostra a dificuldade de articulação entre as associações e o Estado, bem como entre si, em prol do tema.

Finalmente, na concepção de Weiss (1998), pode-se atribuir à avaliação o uso esclarecedor, uma vez que não se resume a gerar conhecimento para o programa, persuadir com relação às decisões tomadas ou diretamente direcionar a tomada de decisão, mas iluminar pontos críticos do objeto, gerar debates e conectar os atores estatais e não-estatais envolvidos.

REFERÊNCIAS

BERNARDES, Liliane C. G.; ARAÚJO, Teresa C. C. F. Deficiência, políticas públicas e bioética: percepção de gestores públicos e conselheiros de direitos. Ciênc. Saúde coletiva, Rio de Janeiro, v. 17, n. 9, p. 2435-2445, set. 2012.

BLUMER, Herbert. Social Problems as Collective Behavior. Social Problems, Winter, v. 18, n. 3, p. 298–306, jan. 1971.

BOULLOSA, Rosana. Mirando ao Revés nas Políticas Públicas: notas sobre um percurso de pesquisa. Pensamento & Realidade, São Paulo, v. 28 n. 3. p. 67-84, 2013.

CEFAÏ, Daniel. Como uma associação nasce para o público: vínculos locais e arena pública em torno da associação La Bellevilleuse, em Paris. In: CEFAÏ, Daniel; MELLO, Marco A. S.; VEIGA, Felipe B.; MOTA, Fábio R (orgs.). Arenas públicas. Por uma etnografia da vida associativa. Rio de Janeiro, EdUFF, 2011, p. 67-102.

CEFAÏ, Daniel. Públicos, Problemas Públicos e Arenas Públicas: o que nos ensina o pragmatismo (parte I). Novos Estudos. Cebrap: São Paulo. v. 36, n. 01, p. 187-213, out. 2017.

DEWEY, John. Em busca do público (1927). In: HICKAMAN, Larry A.; ALEXANDER, Thomas. The Essential Dewey, vol. 1: Pragmatism, Education, Democracy. Bloomington: Indiana University Press, 1998: pp. 281-292.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 4.566, de 04 de maio de 2011. Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal – PDTU/DF. Brasília, mai. 2011.

GUSFIELD, Joseph R. The Culture of Public Problems: Drinking-Driving and the Symbolic Order. University of Chicago Press, 1984.

IBGE. Censo Demográfico 2010: Características gerais da população, religião e pessoas com deficiência. Rio de Janeiro, 2010.

JÚNIOR, Lanna; MARTINS, Mário Cleber. História do Movimento Político das Pessoas com Deficiência no Brasil. Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência. Brasília, 2010.

RABELO, Gilmar Borges. Avaliação da acessibilidade de pessoas com deficiência física no transporte coletivo urbano. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil). Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, 2008.

RIBEIRO, Thiago Helton M. O Movimento Político das Pessoas com Deficiência: a mitigada representação democrática da maior das minorias no Brasil, 2017. Disponível em: <https://thiagohelton.jusbrasil.com.br/artigos/485939920/o-movimento-politico-das-pessoas-com-defic iencia-a-mitigada-representacao-democratica-da-maior-das-minorias-no-brasil>. Acesso em: 09 de outubro de 2018.

SEMOB. Fiscalização emite 196 autos de infração por problemas de acessibilidade. Disponível em: <http://www.semob.df.gov.br/fiscalizacao-autua-196-onibus-por-problemas-de-acessibilidade/>. Acesso em: julho de 2019.

WEISS, Carol H. Have We Learned Anything New About the Use of Evaluation? Amertean Journal of Evaluation, v. 19, n. 1, p. 21-33, 1998.

AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: O "ESTADO DA ARTE" DA PRODUÇÃO EM PERIÓDICOS NO BRASIL

Teresinha Fernandes Dantas Sousa (UERN)
Márcia da Silva Pereira Castro (UERN)

INTRODUÇÃO

A avaliação da política de assistência social, assim como outras áreas de políticas públicas sociais (Educação, Saúde etc.), tem ganhado impulso nas duas últimas décadas, o que tem repercutido no alargamento de sua produção no âmbito acadêmico. É nesse cenário que a produção que envolve o tema sobre a avaliação da política de assistência social tem se apresentado de diferentes formas, já que vem se desenvolvendo para além do espaço acadêmico; dessa forma, é perceptível a prática da avaliação por grupos/equipes que prestam consultoria, assessoria e/ou monitoramento aos órgãos estatais.

Como resultante tem-se produções que se encontram dispersas em teses, dissertações, artigos e livros. Grande parte delas estão nos repositórios das universidades que abrigam os programas de pós- graduação em que as dissertações e teses foram defendidas. Os artigos em revistas/periódicos temáticos e livros também dispõem de algumas produções, contudo, uma parte circula por editoras comerciais e, em menor volume, por editoras universitárias, sendo que a maioria dos artigos são dispostos em revistas/periódicos que possuem versão para consultas *on line*.

A pretensão foi compilar esses estudos e, assim, identificar os principais recortes programáticos avaliados, bem como as tendências teórico-conceituais, metodológicas e ideológicas presentes na produção acadêmica voltada para a avaliação da política pública de assistência social. Do mesmo modo, se vislumbrava o mapeamento dos/as autores/as que se situam no campo de estudo da assistência social que têm se apropriado da literatura mais ampla de políticas públicas e, mais especificamente, da sua avaliação.

Em alguns campos já se identifica um número expressivo de produções como, por exemplo, na política de Educação (SOUSA, 2005) que é reconhecidamente a área pioneira no Brasil a desenvolver estudos avaliativos. Quanto à política de assistência social, nos últimos anos é que se tem percebido um aumento no número de avaliações, particularmente, a partir do último lustro da década de 1990 após a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742, em 07/12/1993 (ALVES, 2007; BOSCHETTI, 2009; ROMERA; PAULILO, 2009; SILVA, 2001; SOUZA, 2014).

É salutar destacar que o impulso inicial do presente estudo foi precedido por vários momentos, dentre eles, os debates veiculados no Grupo Interdisciplinar de Estudos e Avaliação de Políticas Públicas (GIAPP) que foram delineando algumas interrogantes, já que as ponderações que daí emergiram apontavam para uma multiplicidade de produções que, mesmo se caracterizando como avaliações, algumas não vinham se apropriando do arcabouço teórico que fundamentam a área de avaliação de políticas públicas. Esses debates consolidaram o que já havíamos identificado desde 2008, quando realizamos um levantamento preliminar e assistemático acerca de produções sobre avaliação de políticas públicas e nos deparamos com alguns equívocos na apropriação da literatura por parte de alguns estudos/pesquisas. Essas ambiguidades foram identificadas nos anos seguintes; mesmo com a crescente produção de estudos acerca da temática que eram decorrentes de pesquisas realizadas e apresentando distintas abordagens e recortes programáticos, o uso da literatura de avaliação de políticas públicas era rarefeito.

Assim, a partir das "incursões reflexivas" que realizamos no último decênio, ficou perceptível a importância de se debruçar em uma pesquisa que evidenciasse o mapeamento geral dos estudos sobre avaliação da política pública de assistência social, dada a iminente lacuna apontada pelos estudos realizados até então, já que indicavam uma intermitência na produção bibliográfica. São produções que fomos nos deparando ao longo de nossas pesquisas sobre a política de assistência social e que, por refletirem os referenciais utilizados do campo das políticas públicas, nos instigou a sistematizar esse "estado da arte", como forma de buscar informações sobre o que se tem produzido, mas é pouco divulgado (FERREIRA, 2002).

Para tanto, desenvolvemos a pesquisa intitulada *Avaliações da política de assistência social no Brasil: um estudo analítico e bibliométrico a partir das abordagens/produções acadêmicas* no período de abril de 2017 a março de 2019. A pretensão da pesquisa foi reunir, primeiramente, informações dos estudos/produções em teses, dissertações, livros e artigos de revistas/periódicos e que foram mapeados, inicialmente, através da bibliometria para, em seguida, serem analisados e, assim, identificar tendências e/ou abordagens metodológicas presentes na produção acadêmica que diz respeito à avaliação da política pública de assistência social.

Nesse percurso de dois anos de pesquisa, dividimos a coleta de dados em dois momentos. Um primeiro que abrangeu o período de abril de 2017 a março de 2018[1], e, um segundo de junho de 2018 até maio de 2019[2]. Em dezembro de 2018, com parte dos dados que obtivemos nas buscas em teses e dissertações, socializamos o que foi sistematizado através do artigo *O "estado da arte" das produções acadêmicas sobre avaliação da PNAS*[3] (CASTRO; SOUSA, 2018) que foi publicado pela Revista Científica da FAPERN[4] em coautoria com a bolsista de PIBIC/CNPq.

Nessa perspectiva, se construiu possibilidades de mapear, além das produções, os/as autores/as que têm se apropriado da literatura de políticas públicas e, por sequência, da avaliação da política de assistência social. Através da bibliometria, esse mapeamento pretendeu recuperar, estudar e avaliar a produção brasileira que versa sobre a avaliação da política de assistência social na perspectiva de identificar a evolução das produções na área (SILVA; HAYASHI; HAYASHI, 2011). Convém ressaltar que utilizada isoladamente, a bibliometria no campo das ciências sociais e humanas encontra limitações devido seu recorte quantitativo e, por isso, recorremos ao uso de outras técnicas de viés qualitativo como, por exemplo, a triangulação de métodos (MINAYO, 2005) para subsidiar as análises para além dos dados estatísticos.

Ancorados nessa premissa, o presente artigo intitulado *Avaliação da política de assistência social: o "estado da arte" da produção em periódicos no Brasil* se constitui em um recorte do projeto mais amplo acima citado (*Avaliações da política de assistência social no Brasil: um estudo analítico e bibliométrico a partir das abordagens/produções acadêmicas*), cujo objetivo mais geral era analisar as tendências e/ou abordagens metodológicas na produção acadêmica sobre avaliação da política de assistência social no Brasil. Por ora, o texto expõe a ampliação das reflexões e dos dados obtidos anteriormente no mapeamento das teses e dissertações; assim, o foco aqui foi no intento de acrescer às já existentes, as produções em periódicos no mapeamento daquelas obtidas anteriormente. Dessa forma, foram selecionados textos sobre a avaliação da política de assistência social que possuíssem em seus títulos ou palavras-chaves termos diretamente ligados à avaliação de políticas públicas, tais como: avaliação, monitoramento, teste, eficácia, eficiência, efetividade, resultados, efeitos, impactos, dentre outras que são inerentes ao campo temático. Esse foi um critério adotado desde o início do projeto maior, mesmo sabendo-se que alguns trabalhos fazem uso desses termos, mas sem apropriar-se do arcabouço teórico específico da área temática de avaliação de políticas públicas; por outro lado, alguns textos podem não explicitar o foco central da avaliação, mas viabilizaram estudos avaliativos, o que requereu uma análise criteriosa sobre a seleção do material pesquisado.

[1] A pesquisa desenvolvida entre 04/2017 e 03/2018, foi institucionalizada e contou com a participação de uma bolsista do Programa Institucional de Iniciação Científica da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (PIBIC/UERN).

[2] Assim como o momento anterior, a pesquisa desenvolvida entre 06/2018 e 05/2019, foi institucionalizada e teve a participação de uma bolsista do Programa Institucional de Iniciação Científica da Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PIBIC/CNPq).

[3] Nosso recorte se deu a partir da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) aprovada em 2004, porque foi a partir desse período que houve um maior empenho com a questão da avaliação da política de assistência social.

[4] Fundação de Apoio à Pesquisa do Rio Grande do Norte (FAPERN).

Diante o exposto, o objetivo do presente trabalho é socializar os dados/informações que foram obtidos através do mapeamento realizado entre junho de 2018 a maio de 2019. Para tanto, resgatamos alguns dados obtidos entre abril de 2017 e março de 2018 (CASTRO; SOUSA, 2018[5]) como forma de analisarmos esses dados numa perspectiva de totalidade na sistematização do "estado da arte" dos estudos sobre avaliação da política pública de assistência social, à semelhança de diversas áreas de conhecimento que já possuem trabalhos publicados e podem ser acessados para embasar outras pesquisas (LOPES; TINÔCO; SOUZA, 2011; SOUSA, 2005; SOUZA, 2003; FERREIRA, 2002).

AVALIAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL: A ESPECIFICIDADE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

No Brasil, a avaliação de políticas públicas tem sido um campo de estudo que vem se ampliando significativamente nas últimas décadas e sua produção tem sido identificada em diferentes áreas de conhecimento como saúde, assistência social, políticas agrícolas, entre outras, com destaque para o campo da educação, já que nele se identifica um número expressivo de produções (SOUSA, 2005) que é reconhecidamente a área pioneira a desenvolver estudos avaliativos. Quanto à política de assistência social, nos últimos anos é que se tem percebido um número ascendente de produções, particularmente, a partir do final da década de 1990 (ALVES, 2007; BOSCHETTI, 2009; ROMERA; PAULILO, 2009; SILVA, 2001; SOUZA, 2014). São trabalhos que, comumente, encontram-se disseminados em revistas especializadas, livros, teses e dissertações, havendo uma concentração significativa nos repositórios das universidades que abrigam os programas de pós-graduação em que as dissertações e teses foram defendidas.

A emersão de produções sobre avaliação da política de assistência social, tanto no interior do universo acadêmico, quanto externamente, foi potencializada a partir da aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em 1993 (Lei nº 8.742, de 07/12/1993) e, mais precisamente, após a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, que demandava a prioridade de um sistema de monitoramento e avaliação.

> A formulação e a implantação de um sistema de monitoramento e avaliação e um sistema de informação em assistência social são providências urgentes e ferramentas essenciais a serem desencadeadas para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social e para a implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Trata-se, pois, de construção prioritária e fundamental que deve ser coletiva e envolver esforços dos três entes da federação (BRASIL, 2004).

Se a partir do final da década de 1990 se identifica a emersão de produções de caráter avaliativo, com a aprovação da PNAS e criação do Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais, ambos em 2004, as pesquisas foram apontando resultados dos processos de implementação da citada política, tanto pelos órgãos oficiais dos governos, quanto pelas instituições de ensino e pesquisa.

O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais foi instituído pelo Estado brasileiro a convite da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)[6], sob a responsabilidade do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e através da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI)[7]. Essa prática de avaliação de políticas públicas por parte do Estado ganha maior legitimidade com a aprovação do Sistema de Avaliação do Plano Plurianual (Decreto nº 5.233, de 06/10/2004)[8], fatos estes que potencializaram o interesse de pesquisadores em aprofundar as discussões no campo da avaliação de políticas públicas (CASTRO, 2014a).

No *site* do MDS[9] pode-se verificar esse impulso diante o número significativo de produções resultantes de pesquisas de avaliação realizadas através de editais, bem como por consultores/assessores *ad doc*. Como resultante, as produções são bastante diversificadas tendo em vista o objetivo de cada pesquisa realizada. Na sua maioria são avaliações de programas e/ou projetos da PNAS, mas também programas e projetos de outras políticas públicas como, por exemplo, Segurança Alimentar e Nutricional, que são recorrentes e não devem ser olvidadas dada sua transversalidade com a política de assistência social. Ou seja, comumente, as pesquisas, produções e/ou publicações se concentram em determinados recortes programáticos já que a política de assistência social engloba uma série de programas, projetos, ações e serviços e que houve um aumento quantitativo considerável desses estudos por recortes programáticos.

---

5 A recorrência a alguns dados e análises publicados em Castro e Sousa (2018) no trabalho ora apresentado é frequente, dado que fazem parte de um único projeto, mas que, por questões metodológicas e cronológicas, foram subdivididas.

6 Informações obtidas do primeiro volume de uma série especial sobre experiências governamentais brasileiras sobre políticas públicas de corte social (UNESCO, 2006).

7 Através da Medida Provisória Nº 163, de 23/01/2004 (convertida no Decreto Nº 5.074, em 11/05/2004), surgia o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e com ele a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI).

8 Em outubro de 2006, foi aprovada a Portaria n. 329 que instituiu e regulamentou a Política de Monitoramento e Avaliação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Já em 2008 o Decreto nº 5.233 foi substituído pelo Decreto nº 6.601 de 10/10/2008 que dispunha sobre a gestão do Plano Plurianual 2008-2011 e de seus programas.

9 No endereço https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/index.php?grupo=182 é possível ter acesso a várias publicações como resultados de pesquisas de avaliação publicados em diferente formatos: Cadernos de Estudos, Boletim Técnico, Sumário Executivo etc.

Nessas publicações do MDS, as pesquisas de avaliação de programas, projetos e ações, deixam perceptível o viés avaliador que o Estado foi assumindo ao longo dos anos; o que não deixa de ser importante para se publicizar os resultados e possíveis impactos das políticas públicas sobre a vida dos sujeitos beneficiários. Contudo, são avaliações que incorporam aspectos mais quantitativos devido a utilização de determinadas metodologias mais tecnicistas. Por sequência, seus resultados se apresentam muito mais como uma "prestação de contas" que se detêm na monitoria e não exploram o potencial que uma avaliação de fato pode proporcionar que seria a superação de dificuldades e obstáculos no momento da implementação das políticas. Dada essa realidade, é corriqueiro se admitir que as avaliações são inerentemente punitivas porque não proporcionam sugestões de melhoria para as políticas, mas sim apontar metas e resultados restritos (CASTRO; SOUSA, 2018).

Contudo, não se pode olvidar que, paralelamente, a essa produção potencializada pelo Estado, ainda no início dos anos 2000, quando se teve um *boom* nas pesquisas de avaliação, emergiu perspectivas diferenciadas sobre a avaliação de políticas públicas, especificamente, sobre a política assistência social. Ou seja, verificou-se um contraponto entre as pesquisas avaliativas por parte da gestão estatal e a produção de trabalhos acadêmicos sob outros referenciais teórico-metodológicos que, comumente, contestavam a perspectiva avaliativa governamental. Autoras como Draibe (2001) e Silva (2001) já chamavam a atenção para alguns aspectos qualitativos que deveriam ser observados nas avaliações das políticas públicas; que os dados não se detivessem apenas em quantificações de metas e objetivos, mas que fossem capazes de incorporar dados advindos dos sujeitos beneficiários.

No âmbito da política de assistência social, especificamente, uma pesquisa/produção que pode ser considerada uma quebra de paradigma frente à maioria dos trabalhos do início dos anos 2000, foi desenvolvido por Boschetti (2003) através da pesquisa intitulada "Avaliação dos dez anos de implementação da Lei Orgânica de Assistência Social: o olhar dos conselhos estaduais, municipais e do distrito federal". A proposta da pesquisa contemplou a participação dos sujeitos que atuavam nos conselhos nas três esferas federativas. Muito embora, ainda que se identifique lacunas no que diz respeito ao referencial teórico-metodológico da avaliação de políticas públicas, não se pode denegar a importância dos dados que a pesquisa pôde sistematizar acerca da política de assistência social. E o mais importante, a partir da voz dos sujeitos responsáveis pelo controle social da citada política (CASTRO; SOUSA, 2018).

Estes aspectos referendam o que Silva (2001) já afirmava:

> No campo profissional, as avaliações são deliberadas, sistemáticas e complexas, orientando-se pelo método científico e apresentando um caráter público. Incluem, necessariamente, uma dimensão que é técnico-metodológica; e outra, que é política; ambas, também necessariamente articuladas. Trata-se da pesquisa avaliativa, de caráter aplicado, que se utiliza de métodos e técnicas da pesquisa social (SILVA, 2001, p. 48).

A pesquisa social de enfoque qualitativo tem sido, cada vez mais, utilizada pela avaliação de políticas públicas nas mais diversas áreas (ARCOVERDE, 2014; REVISTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 2013), dada sua importância em aprimorar o desenho das políticas a favor dos seus beneficiários, o que requer a utilização concomitante de dados quantitativos e qualitativos prezando pelas dimensões técnicas e políticas (SILVA, 2001).

As pesquisas de caráter qualitativo se alargaram no período em que as abordagens *bottom-up* surgiram, na década de 1970, como questionamento ao paradigma conceitual e metodológico adotado pelas pesquisas de abordagem *top down* das políticas públicas. No Brasil, a presença de pesquisas de caráter qualitativo também já se fazia presente desde meados da década de 1970, mas o caráter tecnicista era o que prevalecia no âmbito acadêmico de forma hegemônica e a utilização de metodologias qualitativas sempre eram negligenciadas[10].

Todavia, a avaliação qualitativa entendida como uma prática contra hegemônica de pesquisa social vai se difundindo e sendo incorporada, cada vez mais, nas pesquisas avaliativas. Nessa perspectiva, tem-se a incorporação, cada vez mais, abrangentes das pesquisas qualitativas pela avaliação de políticas públicas, especificamente, as sociais.

No que diz respeito à política de assistência social, não se pode olvidar que a aprovação do Decreto nº 5.233[11], em 06/10/2004, foi um elemento normativo que impulsionou a propagação das avaliações, não apenas pelos órgãos governamentais de gestão, mas também pelo universo acadêmico, tendo em vista a constatação de trabalhos de viés avaliativo que foram desenvolvidos (ALVES, 2007; CASTRO, 2009).

[10] Figueiredo e Figueiredo (1986) com a proposta de uma avaliação política, ainda na década de 1980, já evocava avaliações de políticas públicas de caráter qualitativo.

[11] O Decreto nº 5.233 que aprovou o Sistema de Avaliação Plurianual tinha como critérios de aferição a eficiência, eficácia e efetividade em que previa a gestão a partir da implementação, monitoramento, avaliação e revisão de programas. Contudo, seus resultados pelos órgãos de gestão reforçavam muito mais o mapeamento, a descrição e o monitoramento das ações governamentais.

É possível observar que a recorrência à literatura de políticas públicas, apesar de ter se constituído em uma demanda necessária para diferentes estudos investigativos, como já apontamos anteriormente, nem sempre ela vinha sendo sobreposta com o devido rigor teórico-metodológico. Como já sinalizamos, dentro da diversidade de abordagens que se denominavam de avaliativas, as produções abordavam diferentes nomenclaturas; além da própria designação de *avaliação*, tinha-se *monitoramento*, *teste*, *resultados (eficácia*, *eficiência*, *efetividade)*, *efeitos*, *impactos*, dentre outros termos que são inerentes ao campo temático da avaliação de políticas públicas, mas não são necessariamente análogas. Todavia, essas denominações, por vezes, apareciam sem muito rigor distanciando-se do real significado a que cada uma efetivamente correspondia.

A utilização desses termos em alguns trabalhos não significa necessariamente que há um rigor na apropriação do arcabouço teórico específico da área temática de avaliação de políticas públicas; dado este que se constitui um equívoco teórico-metodológico. Outro aspecto peculiar e paradoxal é que, apesar de alguns textos não explicitarem nos títulos, resumos, prefácios etc., que o foco central era a avaliação, por vezes, o conteúdo abordava aspectos avaliativos que poderiam contribuir no constructo de um campo de estudo sistematizado sobre a avaliação da política de assistência social.

É a partir dessa revisão da especificidade da avaliação da política de assistência social que se reitera o aspecto hodierno do arcabouço teórico do tema. E as primeiras informações proporcionadas pelo mapeamento proposto pela pesquisa apontam que um número significativo das produções são dispersas por serem concentradas em grande parte nos repositórios das universidades que possuem programas de pós-graduação que trazem a avaliação de políticas públicas em suas linhas de pesquisa ou em áreas de concentração, tem-se um ocultamento do que se está produzindo, pois, ainda que elas possuam editoras universitárias ou Bibliotecas Digitais de Teses e Dissertações (BDTD), o acesso a esses trabalhos é aberto/flexível, no entanto, a publicização ainda é muito restrita.

Outras produções são encontradas em periódicos, contudo, são rarefeitas. A maior parte delas trazem a discussão da importância da avaliação de programas e projetos sociais, mas a exposição de resultados efetivos de uma pesquisa de avaliação sobre um recorte programático da política de assistência social é quase inexistente. Dessa forma, o "estado da arte" sobre a avaliação da política de assistência social apresenta-se bastante sucinto.

A AVALIAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (PNAS): O "ESTADO DA ARTE" DAS PRODUÇÕES EM PERIÓDICOS

Os dados que foram obtidos e sistematizados a partir do mapeamento realizado pela pesquisa *Avaliações da política de assistência social no Brasil: um estudo analítico e bibliométrico a partir das abordagens/produções acadêmicas,* referendaram a hipótese de que as produções em relação ao referencial de avaliação da política de assistência social são incipientes.

Como falar do "estado da arte" é ter a preocupação em buscar informações mais sistemáticas acerca do que se tem produzido sobre determinado campo de conhecimento, destacar aqui o caso da avaliação da política de assistência social, deve-se ao fato desse campo ainda ser pouco divulgado. Segundo Ferreira (2002), a necessidade desses trabalhos deve-se ao,

> não conhecimento acerca da totalidade de estudos e pesquisas em determinada área de conhecimento que apresenta crescimento tanto quantitativo quanto qualitativo, principalmente, reflexões desenvolvidas em nível de pós-graduação, a produção está distribuída por inúmeros programas de pós e pouco divulgada (FERREIRA, 2002, p. 258-259).

Frente a isso, o mapeamento de estudos/produções em teses, dissertações, livros e artigos de periódicos foi realizado de forma que se obtivesse um panorama geral. Ao mapear esses estudos/produções, pudemos identificar algumas tendências/tipologias de avaliação de políticas públicas presentes nos textos sobre avaliação da política de assistência social, bem como os recortes programáticos mais recorrentes; tal sistematização foi subsidiada, em parte, pela bibliometria que ainda requer uma revisão minuciosa para que se possa identificar tendências e/ou abordagens teórico- conceituais, metodológicas e ideológicas presentes nas produções[12].

[12] A pesquisa *Avaliações da política de assistência social no Brasil: um estudo analítico e bibliométrico a partir das abordagens/produções acadêmicas* concluiu seu mapeamento, contudo, a análise de suas tendências/abordagens teórico- conceituais, metodológicas e ideológicas ainda estão em fase de conclusão.

No levantamento de teses e dissertações realizado entre 2017 e 2018, junto às BDTDs e demais repositórios das universidades brasileiras, foi possível obter informações sobre autores/as e suas respectivas produções. Assim, a pesquisa tratou de identificar em todos os *sites* das universidades brasileiras produções relacionadas ao assunto e que abrangiam o período de 1997 a 2017[13]; constatou- se um total de 74 (setenta e quatro) produções que, assim como, o total de autores/as, ainda apontam para um quantitativo incipiente, no que diz respeito à avaliação da política de assistência social (CASTRO; SOUSA, 2018).

Convém ressaltar que o maior quantitativo dessas produções se concentram na região nordeste e que elas não se limitam exclusivamente a atual PNAS aprovada em 2004, mas se estendem a outras políticas sociais que são perpassadas por ações e/ou atividades da política de assistência social como, por exemplo, Segurança Alimentar e Nutricional, Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), política de habitação de interesse social, geração de renda, política de atendimento à criança e adolescentes[14], dentre outros.

No que diz respeito as produções em periódicos, o panorama é mais árido do que foi identificado nas teses e dissertações. Para filtrarmos as buscas, utilizamos o sistema *Qualis Periódico* da Plataforma Sucupira-CAPES, mais especificamente, na área de avaliação de Serviço Social, visto ser a área que apresentava maior probabilidade de conduzir estudos/produções acerca da avaliação da política de assistência social. Todavia, outras áreas como Psicologia e Sociologia não foram negligenciadas na busca inicial, mas elas foram apresentando periódicos que também estavam presentes na área de Serviço Social.

Nesse mapeamento foram consultados 338 (trezentos e trinta e oito) volumes entre 8 (oito) títulos de periódicos. Essas consultas se deram de forma, majoritariamente, *on line*, visto que, atualmente todas são publicadas em formato digital[15]. A seleção dos periódicos após uma busca inicial foi priorizada por serem os de maior circulação na área de Serviço Social, além de serem destaques no enquadramento *Qualis*. Mesmo com essas prerrogativas, ainda foi possível identificar duas produções sobre a avaliação da política de assistência social em outros periódicos que não apareciam na listagem do *Qualis Periódico*.

De posse desses dados, sistematizamos as seguintes informações:

QUANTITATIVO DAS PRODUÇÕES EM PERIÓDICOS SOBRE A AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

NOME DO PERIÓDICO	QUANTIDADE DE PERIÓDICOS CONSULTADOS	QUALIS	QUANTIDADE DEARTIGOS COM O TEMA-OBJETO
Revista Serviço Social e Sociedade	134	A1	3
Revista Katálisis	25	A1	0
Revista Argumentum	21	A2	2
Revista de Políticas Públicas	45	A2	1
Revista Ser Social	42	A2	1
Revista Temporalis	16	B1	0
Revista Praia Vermelha	25	---	1
Revista Org & Demo	30	---	1
Total	338	---	9

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados sistematizados do mapeamento realizado em periódicos no período de 2018 a 2019.

Como já foi apontado, o trabalho bibliométrico sobre os dados sistematizados ainda se encontra em fase de conclusão, requerendo uma revisão minuciosa para que se possa identificar tendências e/ou abordagens teórico-conceituais, metodológicas e ideológicas para a obtenção do objetivo final da pesquisa a que nos referimos (*Avaliações da política de assistência social no Brasil: um estudo analítico e bibliométrico a partir das abordagens/produções acadêmica*); nada obstante, as informações que ora dispomos sobre os periódicos listados, nos permite fazer algumas asserções.

[13] Inicialmente o recorte seria a partir de 2004, quando se teve a aprovação da PNAS, contudo, a produção encontrada foi tão reduzida que consideramos no cômputo estatístico as produções que identificamos a partir de 1997.

[14] Dentre outros programas, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) teve início, em 1996, como ação do Governo Federal, com o apoio da Organização Internacional do Trabalho (OIT); em 2005, ocorreu a integração do PETI com o Programa Bolsa Família e em 2011, o PETI foi instituído pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) como um programa de caráter intersetorial, integrante da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

[15] Até 2009, a Revista Serviço Social e Sociedade era publicada em formato de impressão, mas a partir de 2010 disponibilizou no *site* da *Scielo* – biblioteca eletrônica desenvolvida pela Fundação de Amparo à Pesquisa de São Paulo, a consulta gratuita de seus volumes.

Os trabalhos, na quase totalidade, são problematizações sobre os processos avaliativos que são realizados, principalmente, pelo Estado para avaliarem a política de assistência social. Apenas um, se remete a trazer informações mais pontuais sobre um recorte programático: o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Diante desse dado, corroboramos com a reflexão de que a cultura avaliativa ainda não faz parte da prática e, por sequência, não tem se colocado como objeto dos que pesquisam sobre a política de assistência social (ALVES, 2011). A avaliação, dado seu caráter usualmente quantitativista, ainda é percebida como uma forma de controle, abstraindo-lhe seu potencial no sentido de aperfeiçoamento das políticas públicas de uma forma geral.

Como já abalizamos, o Estado "avaliador" instituído a partir de 2004 potencializou o interesse de pesquisadores em aprofundar as discussões no campo da avaliação de políticas públicas, entretanto, o *boom* dos estudos/pesquisas que tiveram maior ascendência foram os de viés tecnicista/quantitativista, já que o próprio Estado viabilizou parte destes estudos. Com base nessa assertiva é que as produções realizadas no âmbito acadêmico se constituem, em sua maioria, em problematizações que questionam as abordagens adotadas pelos órgãos oficiais no processo de avaliação da política de assistência social. A institucionalização desses mecanismos de acompanhamento das políticas públicas, especificamente, da política de assistência social é um avanço no sistema de controle e acompanhamento do Estado sobre as ações governamentais. O maior questionamento não é o acompanhamento dessas ações, mas sim o caráter restritivo da fiscalização e monitoramento que se incorporou (ROCHA; SOUZA; TEIXEIRA, 2016); ou seja, como ampliar a perspectiva da avaliação de forma que possa aperfeiçoar a implementação das políticas públicas.

> Isso naturalmente levaria a constatação que o controle, monitoramento e avaliação de políticas públicas e dos agentes públicos devem ter um sentido: prestar contas à sociedade, de forma transparente e possibilitar que tais informações sejam utilizadas como meio de ampliação e fortalecimento da cidadania, bem como de aperfeiçoamento das iniciativas do governo (ROCHA; SOUZA; TEIXEIRA, 2016).

A questão maior é que à avaliação de políticas públicas tem-se atribuído diferentes "papéis" que incorporam distintas tendências de abordagem. É exatamente dada essas diversidades que há distintas formas de operacionalizar e interpretar o que realmente significa uma avaliação; por isso, que alguns referenciais a adotam como teste, outros como monitoramento e há, ainda, os que a concebem como pesquisa social.

É devido a esses diversificados "papéis" que a avaliação de políticas públicas tem assumido distintas concepções teórico-conceituais, metodológicas e ideológicas que permeiam seus resultados/interpretações. É o que verificamos em alguns estudos/produções que encontramos nas editoras universitárias, nas BDTDs e nos periódicos que foram mapeados.

Frente a essa diversidade, nossa perspectiva é conceber a avaliação de políticas públicas como pesquisa social (SOUZA, 2018) tendo em vista que as outras denominações como monitoria, teste, auditoria etc. se mostram restritas, apesar de fazerem parte do universo da avaliação. Mesmo com essa advertência, o mapeamento foi conduzido pela priorização de estudos/produções que possuíam em seus títulos e/ou palavras-chaves termos (in)diretamente ligados à avaliação de políticas públicas, tais como: avaliação, teste, resultados, efeitos, impactos, eficácia, eficiência, efetividade e, até mesmo, monitoria, auditoria, dentre outras, inerentes ao campo temático.

O sentido que atribuímos à avaliação de política pública como pesquisa social, é o que nos permite analisar de forma mais ampla as restrições que perpassam em outras abordagens.

> Enquanto *pesquisa social*, a avaliação consiste em aplicar o método científico ao conhecimento de um aspecto da realidade. E enquanto *pesquisa aplicada*, trata-se de aplicar o método científico para valorar a aplicação de estratégias cognitivas na aquisição de conhecimentos ou de estratégias de ação, a fim de alcançar determinados propósitos. Em outras palavras, não é um conhecer para agir (como a pesquisa aplicada, mas um conhecer para melhorar as formas de agir. (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 32).

Nessa perspectiva é que pudemos identificar *à priori* que na sistematização do quantitativo geral de teses e dissertações, as produções caracteristicamente avaliativas se constituem em avaliações do tipo *ex post*[16] e de processo[17]. Segundo Draibe (2001), a avaliação *ex post* é um momento da avaliação que tem a função de verificar o grau de eficiência, eficácia e efetividade da política/programa/projeto durante ou depois de sua implementação. Já as avaliações de processo se caracterizam como um tipo de avaliação *ex post* e são realizadas durante a implementação da política/programa, direciona sua atenção para o desenho, as características de organização e de desenvolvimento das políticas/programas, sendo considerada por Draibe (2001) como a natureza da avaliação. Em suma, na grande maioria, são avaliações realizadas após o início de implementação da política, mas com destaque para seus processos de implementação.

16 Ao contrário das avaliações *ex post*, as avaliações *ex ante* podem ser identificadas como uma avaliação-diagnóstico que servem para apoiar decisões finais da formulação (DRAIBE, 2001).

17 Para Draibe (2001), a avaliação de resultado ou impacto é realizada após a implementação e tem como foco o quanto e com que qualidade os objetivos das políticas/programas foram ou não cumpridos.

Quanto as produções em periódicos, há uma maciça defesa em *prol* de avaliações permeadas por concepções críticas, de cunho marxista como forma de superação das abordagens/concepções quantitativista e tecnicistas. Essa forma de conceber a avaliação da política de assistência social converge com a avaliação enquanto pesquisa social, visto que ela possui um significado "mais valorativo que as outras pesquisas e é mais diretamente aplicada e aplicável" (SOUZA, 2018, p. 197).

Por ora, essas informações nos induzem a apreender que as avaliações realizadas pelos gestores estatais, tem impulsionado questionamentos e novas perspectivas e abordagens, fato esse que ressalta a preocupação de pesquisadores/as para a apropriação de procedimentos metodológicos qualitativos na pesquisa avaliativa da política de assistência social, como é o caso Boschetti (2009). A citada autora não retira a importância de muitas obras definirem o que é importante em uma avaliação e que caminhos seguir; todavia, faz-se necessário instigar pesquisas que possam enfrentar as desigualdades sociais na garantia dos direitos sociais proporcionados pelas políticas sociais.

BREVES CONCLUSÕES

O quantitativo de trabalhos encontrados através da pesquisa *Avaliações da política de assistência social no Brasil: um estudo analítico e bibliométrico a partir das abordagens/produções acadêmicas*, nos aponta, à princípio que, embora a produção sobre a avaliação da política de assistência social tenha se mostrado ascendente, ainda é incipiente frente a outras áreas de conhecimento. Esse dado corrobora com o estudo de Gasparini e Furtado (2014) realizado anteriormente sobre a avaliação da política de assistência social através de uma revisão sistemática nas principais bases de dados nacionais que possuíam publicações através de artigos.

A política de assistência social no Brasil tem sido um dos setores estatais que mais incrementou os procedimentos avaliativos que se deu através da SAGI. Entretanto, esse incremento se deu muito mais por "necessidade de acompanhamento dos investimentos realizados por financiadores e órgãos internacionais" (GASPARINI; FURTADO, 2014, p. 123) do que por um imperativo interno do Estado brasileiro. Dada as características do Estado nacional, limites de diversas ordens são perceptíveis; dentre eles, a dimensão continental do país que dificulta a avaliação de aspectos regionais e locais, ainda mais quando a cultura da avaliação e da participação da população nesses processos são rarefeitos.

Anteriormente (CASTRO, 2009), já dizíamos que uma política social como a assistência social termina por apontar elementos para seu aperfeiçoamento, contudo, a forma como ela é implementada e avaliada acaba por não incorporar elementos que poderiam otimizá-la. Continuamos com a mesma percepção, sendo que nos deparamos com mais retrocessos do que antes. Se houve avanços significativos por parte dos órgãos oficiais no que diz respeito a avaliação, no último lustro o retrocesso na garantia dos tímidos direitos conquistados, também repercutem nos acanhados processos avaliativos. Dentre inúmeros dados que poderíamos pontuar, um exemplo é a revogação em 2018 da Portaria n. 329 aprovada em outubro de 2006.

Frente a isso, percebemos que as pesquisas acadêmicas tem uma larga demanda que parte das avaliações das políticas públicas, mais especificamente, da política de assistência social. É temível que a utilização da pesquisa social como forma de aprimorar o desenho das políticas públicas a favor dos seus beneficiários vá se dissipando quando ainda nem se tinha uma aplicabilidade plena. É perceptível que a presença concomitante das dimensões técnica e política (SILVA, 2013) que poderiam superar as concepções tecnicista e funcionalistas da avaliação possam se tornar inalcançáveis.

Por ora, efetivado o mapeamento das obras através da chamada bibliometria, identificamos que os trabalhos requerem, ainda, um maior aprofundamento na análise. Esse aspecto não descaracteriza a importância do avanço das discussões sobre a avaliação da política de assistência social, seja no seu aspecto normativo, seja no processo de formulação-implementação-avaliação. Contudo, vislumbra-se que esses dados/informações sejam analisados, posteriormente, para que a caracterização das abordagens teórico-conceituais, metodológicas e ideológicas das produções possam complementar o "estado da arte".

A pretensão é que as principais teorias, métodos e autores/as (internacionais ou nacionais) quando identificadas possam possibilitar maior embasamento ao constructo das produções mapeadas. Dessa forma, o mapeamento, seguido de uma triangulação metodológica (MINAYO, 2005), dentre elas, a análise de conteúdo, logrará apontar a concepção/tendência/tipologia das políticas públicas adotadas, bem como as diferentes percepções de avaliação: pesquisa social, análise, monitoramento, teste e/ou auditoria.

Por fim, mesmo sendo um trabalho voltado para a avaliação da PNAS, almeja-se que a conclusão do "estado da arte" através da pesquisa *Avaliações da política de assistência social no Brasil: um estudo analítico e bibliométrico a partir das abordagens/produções acadêmicas* possa contribuir como mais um "reforço" na realização de avaliações menos ingênuas (ARRETCHE, 2001), e potencializar a discussão de políticas sociais que possam enfrentar as desigualdades sociais na garantia dos direitos socias proporcionados por elas (BOSCHETTI, 2009; SILVA 2013).

REFERÊNCIAS

AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de serviços e programas sociais.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

ALVES, Adriana Amaral Ferreira. Avaliação de políticas sociais orientada pelo materialismo histórico de inspiração marxiana. **Argumentum**, Vitória, ES, ano 3, n.3, v. 1, p.125-137, jan.-jun. 2011.

ALVES, Adriana Amaral Ferreira. Avaliação da política de assistência social no Brasil neoliberal: instrumento de controle exercido pela população ou sobre a população? **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 92, ano XXVIII, p. 22-42, 2007.

ARCOVERDE, Ana Cristina Brito (Org.). **Dimensões, interfaces e práticas de avaliação de políticas públicas**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2014.

ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. **Serviço Social e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BOSCHETTI, Ivanete (Coord.). **Avaliação dos dez anos de implementação da Lei Orgânica de Assistência Social: o olhar dos Conselhos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal**. Brasília-DF, dezembro, 2003. Relatório de Pesquisa.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). **Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União de 8 dez. 1993. p. 18769.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Lei nº 12.435, de 06 de junho de 2011**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Diário Oficial da União de 07 jun. 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004.** Aprova a Política Nacional de Assistência Social - CNAS. Diário Oficial da União de 28 de outubro de 2004.

BRASIL. Política Nacional de Assistência Social (PNAS). **Centro de Referência da Assistência Social e PAIF.** Disponível em: http://mds.gov.br/suas, Acesso em: 28/10/2006a.

BRASIL. **Sistema Único da Assistência Social.** Disponível em: http://mds.gov.br/suas, Acesso em: 28/10/2006b.

CASTRO, Márcia da Silva Pereira; SOUSA, Teresinha Fernandes Dantas. O "Estado da Arte" das produções acadêmicas sobre avaliação da PNAS. **Ciência Sempre: Revista da FAPERN,** v.1, p. 4-10, 2018.

CASTRO, Márcia da Silva Pereira. Implementação e avaliação da política de assistência social: apontamentos a partir das concepções teóricas de políticas públicas. *In*: ARCOVERDE, Ana Cristina Brito (Org.). **Dimensões, interfaces e práticas de avaliação de políticas públicas.** Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2014a.

CASTRO, Márcia da Silva Pereira. **Política de assistência social no Brasil**: uma análise a partir das tipologias de políticas públicas. Tese. (Doutorado em Ciências Sociais). Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal-RN, 2014b. 207f.

CASTRO, Márcia da Silva Pereira. **Implementação da política de assistência social em Mossoró/RN**: uma avaliação a partir dos Centros de Referência da Assistência Social. Dissertação. (Mestrado em Ciências Sociais). Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal-RN, 2009, 168f.

CASTRO, Márcia da Silva Pereira; SOUZA, Lincoln Moraes de. Implementação e avaliação de políticas públicas: reflexões a partir de uma pesquisa de avaliação da política de assistência social. *In*: SOUZA,

Lincoln Moraes de. **Avaliações e reflexões sobre as políticas públicas de assistência social, saúde e educação**. Natal, RN: EDUFRN, 2014.
CASTRO, Márcia da Silva Pereira; SOUZA, Lincoln Moraes de. Implementação e avaliação da política de assistência social: apontamento a partir das concepções teóricas de políticas públicas. *In*: II SEMINÁRIO INTERNACIONAL E IV SEMINÁRIO DE MODELOS E EXPERIÊNCIAS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS, PROGRAMAS E PROJETOS (IV SEMEAP), 2012, Recife, PE, 2012. **Anais [...].** Recife,PE: UFPE. 2012.

DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. *In*: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise & conjuntura**, v.1, n.3, Belo Horizonte, set.-dez. 1986.

GASPARINI, Max Felipe Vianna; FURTADO, Juarez Pereira. Avaliação de Programas e Serviços Sociais no Brasil: uma análise das práticas no contexto atual. **Serviço Social e Sociedade,** São Paulo, n. 117, p. 122-141, jan.-mar. 2014.

LOPES, Alba Oliveira Barbosa; TINOCO, Dinah dos Santos; Lincoln Moraes de SOUZA. Avaliação de políticas públicas de turismo: uma análise bibliométrica dos periódicos de turismo. **Turismo em análise,** Natal, v. 22, n. 3, dez. 2011.

MINAYO, Maria Cecilia de Souza (Org.). **Avaliação por triangulação de métodos**: abordagem de programas sociais. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

REVISTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS. **Avaliação de políticas públicas:** teorias e práticas. São Luís: EDUFMA, v. 17, n. 1. jan.-jun. 2013.

ROCHA, João Mendes; SOUZA, Cristiano Coimbra; TEIXEIRA, Alex Fabiane. Perspectivas de avaliação da Política Nacional de Assistência Social: o caso dos centros de referência da assistência social. **Org & Demo**, Marília, v. 17, n. 1, p. 43-62, jan.-jun., 2016.

ROMERA, Valderes Maria, PAULILO, Maria Ângela Silveira. A avaliação da política de assistência social: a construção de indicadores-referência. In: GUEDES, Olegna de Souza (Org.). **Serviço Social e políticas públicas**: processo de trabalho e direitos sociais, Londrina: EDUEL, p. 13-40, 2009.

SILVA, Maria Ozanira da Silva *et al*. **Pesquisa avaliativa**: aspectos teórico-metodológicos. São Paulo: Veras Editora; São Luís, MA: Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza (GAEPP), 2013.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Org.). **Avaliação de políticas e programas sociais**: teoria e prática. São Paulo: Veras Editora, 2001. (Núcleo de pesquisas; 6).

SILVA, Marcia Regina da; HAYASHI, Carlos Roberto Massao; HAYASHI, Maria Cristina Piumbato Innocentini. Análise bibliométrica e cientométrica: desafios para especialistas que atuam no campo. **InCID**: R. Ci. Inf. e Doc., Ribeirão Preto, v. 2, n. 1, p. 110-129, jan.-jun. 2011.

SOUSA, Sandra Zákia. 40 anos de contribuição à avaliação educacional. **Estudos em avaliação educacional**, v. 16, v. 31, jan.-jun. 2005.

SOUZA, Celina. "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol.18, n.51, p.15-20, fev. 2003. ISSN 0102-6909.

SOUZA, Lincoln Moraes de. Avaliação de políticas públicas como pesquisa social: questões científicas, políticas e ideológicas. **Holos**, Ano 34, Vol. 05. 2018.

SOUZA, Lincoln Moraes de. **Três ensaios sobre avaliação de políticas públicas**. Natal, RN: EDUFRN, 2014a.

SOUZA, Lincoln Moraes de (Org.). **Avaliações e reflexões sobre as políticas públicas de assistência social, saúde e educação**. Natal, RN: EDUFRN, 2014b.

SOUZA, Lincoln Moraes de. Comentando as classificações de políticas públicas. **Revista Cronos**, v. 11, Natal/RN, jan./jul. 2010, p. 161-197.

SOUZA, Lincoln Moraes de. **Políticas públicas**: introdução às atividades e análise. Natal, RN: EDUFRN, 2009.

FERREIRA, Norma Sandra de Almeida. As pesquisas denominadas "estado da arte". **Educação & Sociedade**, ano XXIII, nº 79, Campinas, SP, agosto/2002. p. 257-272.

UNESCO. **O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais**: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. Brasília-DF, 2006.

AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE FRENTE AO DUPLO PAPEL DO ESTADO NO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Juliana Araújo Peixoto (Universidade Federal do Ceará - UFC)

Resumo: O artigo tem como objetivo avaliar a lógica neoliberal da política de saúde disputada entre o campo do público e do privado. Na metodologia, fez-se uso de pesquisa bibliográfica em periódicos, artigos, jornais, colaborando na elaboração do referencial teórico das categorias analíticas. Os resultados nos mostram um Estado promotor do processo ideológico de transferência da ação estatal para o mercado. Ambos, são os principais protagonistas frente aos investimentos privatizantes. Na conclusão, se resolve a indicar a urgência de implementar a tarefa de uma agenda política, que experimente acompanhar sistematicamente as ações estatais a partir da avaliação no campo das políticas públicas, o qual vem ganhando visibilidade ao permitir a construção de uma agenda que avalie o a coerência, o alcance e a cobertura do acesso as políticas públicas, sobretudo, com fomento da participação social.

Palavras-chaves: Estado. Políticas Públicas. Política de Saúde.

INTRODUÇÃO

O título do artigo convida aos/as leitores/as a pensarem o campo da política pública de saúde e o Estado, frente a questões espinhosas vinculadas à concessão e a proteção dos direitos sociais, em especial, o direito à saúde. Ao mesmo tempo, que o Estado os assegura – ou pelo menos assim deveria – é o mesmo que desassegura, protege, desprotege. Ao que nos parece à primeira vista, o Brasil revela-se enquanto um Estado fornecedor de políticas públicas na garantia efetiva da reprodução social, aparentando uma relação privilegiada e de mecanismos empenhados na legitimação e integração dos direitos sociais.

Ao referir ao campo da política pública de saúde, por exemplo, atravessamos hoje uma maléfica manobra estatal da forte tentativa de deslegitimação da saúde tanto nos investimentos quanto ao gerenciamento. A sacada maldosa dos capitalistas gira em torno da engenhosa arquitetura de retomar à saúde ao patamar privado, com acesso restrito às camadas mais *pobres* economicamente, totalmente avesso ao modelo de saúde universal conquistado socialmente no Movimento de Reforma Sanitária Brasileira (RSB), uma política de saúde pública, gratuita, sobretudo, universal.

De fato, não faltaram argumentos fundamentados iniciados ainda nos dois primeiros parágrafos, ao anunciar a afirmativa do duplo papel do Estado no campo das políticas públicas. Portanto, não há uma com doçura nas relações entre o Estado e a sociedade, não há uma arena harmoniosa. O Brasil não é a *Alice*, e muito menos, as políticas públicas não vivem no *país das maravilhas*. Estamos em uma arena de conflitos permanente, marcada pela raiz profunda da desigualdade desde a invasão europeia. O Brasil tem seu marco histórico no patrimonialismo e, por vezes, pouco inserido na sociedade.

OS ASPECTOS METODOLÓGICOS:

O artigo trata-se de um estudo qualitativo. O termo *qualitativo* "implica uma partilha densa com pessoas, fatos e locais que constituem objetos de pesquisa para extrair desse convívio os significados visíveis e latentes que somente são perceptíveis a uma atenção sensível". (CHIZZOTTI, 2006, p.135). O artigo, ainda, se valida do método de análise dialético, o qual "colabora para o entendimento de que não existe ponto de vista fora da história, nada é eterno, fixo e absoluto." (MINAYO, 2010, p. 340). A elaboração se deu por meio de um levantamento bibliográfico em livros, artigos, jornais e periódicos sobre a problemática em tela.

O CAMPO DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL

A avaliação de políticas públicas é uma das temáticas que vem ganhando força e destaque ao campo das públicas[1] a nível global. Uma literatura relevante e especializada vem se construindo em torno da temática de maneira crescente. Contudo, em relação a outros países, o Brasil deu início tardiamente à avaliação das políticas. Na década de 1960 exalam Trevisan e Bellen (2008) que a avaliação timidamente vinha sofrendo mudanças de foco e função. Ainda, assim, na época, dava-se ênfase ao fornecimento de informações ao Estado, garantidas por meio do *feedback* das ações governamentais, portanto, os *feedbacks* deveriam ser "capazes de demonstrar a existência de uma situação que precisa de atenção e atuação do governo" (Capella, 2018, p. 40).

Posteriormente, na década de 1980, quando se buscava mais *eficiência* na alocação de recursos, o foco foi direcionado para a (re)alocação fundamentada em critérios orçamentários. Rodrigues (2008) nos revela que "apenas no final da década de 1980 e início da década de 1990 que a temática avaliação das políticas públicas intensifica-se, assumindo um papel de destaque nas administrações públicas da América Latina" (Rodrigues, 2008, p. 08). Vale destacar, a partir de 1990, o surgimento das associações de avaliadores/as definindo uma modalidade, uma subárea profissional e científica para os estudos, dispondo dos/as profissionais das mais diversas áreas do conhecimento (conhecimento multidisciplinar), organizando eventos científicos, escritos, artigos, livros, revistas científicas, todos com orientações teóricas-metodológicas e instrumentais para o manejo da avaliação.

No caso brasileiro, enfatizamos, o campo da avaliação ainda não havia alcançado os tempos gloriosos, pelo menos não por completo, mesmo o campo ter revelado crescimento a nível global. Tanto não alcançou enquanto uma subárea de atuação profissional, quanto acadêmica. Isso quer dizer, que mesmo com a multiplicidade dos cursos de graduação, pós-graduação na área de políticas públicas, não tivemos até então, uma densa produção acadêmica, dadas as dificuldades de construção de patamares que elevassem a avaliação ao panorama estatal, de preocupação do Estado com a representação das suas políticas públicas e os efeitos delas sobre os diversos aspectos da sociedade brasileira, além do escasso investimento no âmbito científico, universitário para impulsionar o fomento dos estudos do tipo.

A inquietação no assunto iniciou-se em 1990, quando a principal motivação para esforço analítico era repensar o Brasil no contexto da redemocratização e os rebatimentos do Estado gerencial- neoliberal. Debates alargaram substancialmente por conta de o país exercer uma relação de forte dependência das agências internacionais, as quais eram financiadoras de algumas das políticas públicas, principalmente na área social. A exemplo, tínhamos bancos internacionais investindo, gerenciando e avaliando as políticas e os resultados dela, como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Internacional para Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD). Estas agências passaram a exigir com mais critérios a elaboração de sistemas de monitoramento e avaliação dos projetos por eles financiados e impuseram no contorno dos critérios neoliberais *eficiência*, *eficácia* e *efetividade*[2] como elementos constitutivos do enfoque avaliativo, atendendo à exigência de se verificar os resultados dos investimentos da administração pública, da agenda governamental-internacional imposta à avaliação, no Brasil, como elemento constitutivo da gestão.

[1] Ao fazer referência ao Campo das Públicas, remete-se à formação, pesquisa e atuação nas áreas dos cursos de graduação e pós-graduação em Administração Pública, Gestão Pública, Políticas Públicas, Gestão de Políticas Públicas, Gestão Social e Avaliação de Políticas Públicas. O campo vem conquistando reconhecimento e identidade institucional, quando em 2014, fora reconhecido enquanto espaço de formação acadêmica e profissional, culminando na elaboração das Diretrizes Curriculares Nacionais próprias. Mais informações, visitar o site institucional da ANEPCP (Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo das Públicas) por meio do endereço eletrônico: https://www.anepcp.org.br

[2] Como forme de continuar na mesma linha de debate, trouxemos o que para Fagundes e Moura (2009) consideram sobre *eficiência*: tem por objetivo reestruturar a ação para obter, ao menor custo e ao menor esforço, melhores resultados; *Eficácia*: significa aferir o alcance das metas propostas por um programa ou política, ou seja, medir quantitativamente o número, por exemplo, de beneficiários atingidos. *Efetividade*: impacto do planejado sobre a política ou programa, ou melhor, um estudo dos efeitos da ação.

Acerca do enfoque atribuído à avaliação em graus de *eficiência*, *eficácia* e *efetividade*, destacamos o que aluem Fagundes e Moura (2009):

> "[A base contemporânea é o de que a avaliação é atribuição de mérito ou julgamento sobre o grau de eficiência, eficácia e efetividade de políticas e programas sociais...] A partir de informações advindas de processos de avaliação, é possível identificar e incentivar os programas que funcionam com mais efetividade, eficiência e eficácia, bem como orientar aqueles com fraco desempenho, no sentido de seu aperfeiçoamento, da correção de erros e da superação de obstáculos. [Isto é, a partir da comparação dos objetivos, metas, população-alvo e recursos empregados com custos, efeitos, impactos e resultados efetivamente verificados na implementação, é possível estabelecer apreciações sobre a cobertura e as condições de eficiência, eficácia e efetividade dos programas sociais]" (Fagundes & Moura, 2009, p. 90, 99).

Para a autora e o autor, ambos concebem e fortalecem a ideia do processo de avaliação tão- somente ao patamar de desempenho gerencialista, explorada por base de conceitos modais utilizados em cima de custos, efeitos, impactos ao longo do processo de implementação da política, ou seja, por uma parte do ciclo da política pública, com forte diminuição do papel global da avaliação. Muito embora, mesmo ao não se referissem só ao ciclo da implementação, mas como a de qualquer um outro, nos valemos, ainda, da contestação do uso das três variáveis da *eficiência, eficácia, efetividade* subjacentes às concepções requeridas ao das agências multilaterais. Vejamos o que Gussi e Oliveira (2016) tem-nos a dizer acerca do caráter avaliativo vinculado à definição de metas e objetivos na provisão dos serviços dos programas e das políticas:

> " A avaliação de programas, projetos e políticas, sobretudo governamentais, baseados em critérios pré-definidos de eficiência, eficácia e efetividade, quase sempre reduzidas à dimensão econômica. Essas avaliações têm por intuito demonstrar o sucesso ou fracasso das políticas a partir da construção de indicadores, notadamente estatísticos, que revelam a otimização da relação custo-benefício, previamente calculada, em relação ao investimento realizado na execução das políticas. É preciso frisar que esse modelo não dá conta de tratar das contradições do Estado". (Gussi & Oliveira, 2016, p. 87).

Cabe aqui destacar, por ser comumente encontrado e discutido no campo teórico/científico o modo avaliativo por estas variáveis, não se trata apenas de um contraponto, uma crítica deslocada de uma reflexão imputada ao uso delas. Pelo contrário, como constatamos junto à Gussi e Oliveira (2016), se trata de como são percebidas e postas as intencionalidades em práticas validadas no cotidiano dos desenhos avaliativos por seus/suas diversos/as atores/as, especialmente, os/as agentes envolvidos/as na área burocrática, normativa, legislativa, analista e implementadora da política, dentre outras.

Admite-se a importância na utilização das variáveis, entretanto, comprometido em práticas fora da balsa técnica-operativa, pois extraem a e transformam em síntese permanente um contexto cultural, social, político das políticas e seus resultados, recaindo em um desenho orientado por valores políticos-ideológicos típica daquela demandada pelos organismos financiadores. Como disserta Jannuzzi (2016), em prol da primazia pela "*qualidade do gasto público*", da "conformidade processual" ou do "aprimoramento em busca de maior impacto social" das políticas e programas públicos.

Gussi e Oliveira (2016) fortalecem a crítica, ao esclarecem as representações distintas do que vale cada grau de avaliação normativa-positivista pautada nas variáveis de controle. São identificadas concepções e percepções distintas para cada agente do grupo, aos/as analisadores/as uma forma de conceber essas variáveis, aos burocratas uma segunda representação e aos/as beneficiários/as chamados pelos autores cidadãos, o desafio de atribuir ou não um valor, significado de tais ganhos às políticas, portanto, uma terceira representação.

> "As representações de eficácia e eficiência são distintas para burocratas, avaliadores e cidadãos. Os primeiros e os segundos têm a capacidade de analisar os processos internamente, corrigindo-os e/ou aperfeiçoando-os a fim de satisfazer suas agendas, que podem encerrar diversos interesses (corporativos, políticos, sociais, individuais, dentre outros). O desafio para os cidadãos reside na capacidade de serem – ou não – capazes de atribuir valor (ou significado) a essas questões porque tais ganhos podem – ou não – ser tangíveis. A tangibilidade do ganho é uma das condições para que o cidadão reconheça a modernização ou as respostas do Estado". (Gussi & Oliveira, 2016, p. 86).

O campo merece a construção de parâmetros para uma nova perspectiva avaliativa. A avaliação não envolve por si somente os organismos financiadores internacionais, os quais exigiam enquanto critérios para financiamento a execução de critérios neoliberais de avaliação, prescrevendo e manipulando indicadores dos resultados a serem produzidos pelos programas e políticas financiados, sem levar em conta como as políticas apresentavam aos interesses das demandas coletivas. Ou seja, havia por direcionamento da política, programa já elaborados por um grupo de burocratas, formuladores, analistas, para um outro grupo de determinadas pessoas, que por eles eram totalmente desconhecidas. As políticas e programas já vinham postas com recorte de tempo da execução, as ações e serviços oferecidos, os critérios de elegibilidade, quem são os/as beneficiários/as, dentre outros. O tipo de avaliação baseada no modelo *Top-Down*[3], ou seja, de cima para baixo.

[3] "A primazia do Modelo Top-Down se deve às suas afinidades com o pensamento racionalista, por um lado; e, por outro, com o modelo weberiano de organização burocrática. A concepção de implementação consiste em um conjunto ordenado de atividades-meio para alcançar objetivos previamente. Nessa concepção, portanto, a implementação cabe especificamente aos burocratas, cuja margem de decisão limita-se aos aspectos operacionais e que devem se manter fiéis aos objetivos originais da política". (Romanani & Rua, 2014, p. 08)

Como denota Gussi e Oliveira (2016) a partir da década de 2000, "com o crescimento quantitativo e a importância das políticas sociais fomentadas pelo Estado brasileiro, a avaliação de políticas públicas começou a ser problematizada quanto à sua forma, usos e intencionalidades políticas" (Gussi & Oliveira, 2016, p. 84). Ao Estado exigia assumir um papel estratégico na articulação e direcionamento ao compartilhar a gestão das políticas públicas, delegando competência para a um conjunto de instituições e sujeitos. Careceria daí, tomar por assalto uma nova concepção dos critérios avaliativos aos/as agentes envolvidos/as nas políticas e programas públicos, sejam eles/elas os burocratas, os/as analistas, os/as avaliadores/as e os/as beneficiários. Desnudar a forma comteana de se reger as políticas públicas e o campo da avaliação no patamar positivista, frente à ausência quase total de discussões referentes as problemáticas sociais e estruturais, percebendo que a sociedade não é um organismo possuidor de funções específicas, é por si só um ato corajoso e político.

Ora, começa-se a ser colada em debate em uma profunda dimensão crítica-dialética acerca dos eixos que englobam os aspectos político, cultural, social, econômico das políticas públicas e da avaliação, bem como, a relação da intencionalidade das políticas com a sociedade. Era o questionamento legítimo do papel do Estado, do papel do campo das políticas públicas, da avaliação. O que nos remonta a indagações acerca de qual medida o modelo das agências considerava o comprometimento social e coletivo do programa, da política por eles financiadas? Adentramos aos aspectos mais delicados aqui, o de começar a questionar qual objetividade destas políticas para o Estado, em especial, para a sociedade. E os fatores que atribuem significados a elas.

Tomemos como nota o que Sobrinho (2004) indiscutivelmente traz e enriquece a contraposição aos/as autores/as cunhados na perspectiva gerencialista, o reconhecimento de que avaliação exerce um papel motor nos sistemas, nos grupos societais, nas instituições, ou seja, no campo prático e subjetivo das políticas públicas. De tal modo, não podemos descontextualizar e desconsiderar as diversidades das questões dimensionadas nas relações sociais, as quais estão por excelência entranhadas no campo das políticas públicas brasileiras, por conseguinte, no da avaliação.

O que nos faz partir a perguntas, como a de quais os sentidos que realmente importam num processo avaliativo? Como uma avaliação pode apreender a realidade em sua totalidade ou menos aproximar dela? A avaliação apenas legitima um resultado a fim de uma dada política, em vista à ideia de cumprimento de metas propostas nos objetivos da política? Ou ela é realizada de forma que possibilite o exercício do controle social da política, disponibilizando aos sujeitos instrumentais críticos para o questionamento e a ação? A avaliação tem possibilitado o ordenamento e a mobilização dos sujeitos alvos da política ou ela não incentiva sua participação no cumprimento dos fins da política? Ela constrói mecanismos de comprometimento dos sujeitos envolvidos ou ela se efetiva a partir de uma distanciamento epistemológico-metodológico entre avaliadores e avaliados?

Bom, os/as avaliadores/as devem ter em mãos a propriedade dialética em se fazer essas questões indagativas e interrogativas no processo de avaliação das políticas públicas, o que lhe permitirá perceber o caráter antagônico, dos conflitos entre os grupos a cada etapa de um processo, como parte de um todo, percebidos por múltiplos ângulos ao interagir com os fenômenos imbricados. O que fora costurado nesse tópico, nos calçará na continuidade de compreender as perspectivas avaliativas apresentadas na próxima seção do trabalho, uma vez que *a priori* já realizamos um debate acerca de como se deu o campo da avaliação no contexto brasileiro.

O ESTADO: *DE QUAL ESTADO FALAMOS?*

Para compreender melhor o percurso institucional e perceber o Estado nos dias de hoje[4], o campo da política pública de saúde, a gestão pública da saúde e o gerenciamento/investimentos dos recursos, tem-se como imprescindível a discussão acerca da concepção do Estado e sua relação com os atravessamentos entre a dicotomia de investimos no campo das políticas públicas. Mas, de qual Estado falamos e para quem é o Estado? Bresser (2008) disserta, que o Estado é uma instituição central nas sociedades modernas. É uma organização que dá origem às instituições normativas formais e com poder de Estado, as leis. A organização do Estado ou a administração pública devem ser *eficazes* e *eficientes* no fornecimento de respostas aos serviços exigidos pela sociedade.

[4] A referência se dá na década em decurso, ou seja, 2019.

Em uma primeira versão do Estado moderno[5], de acordo com autor (2008), era concebido como absoluto do ponto de vista político, patrimonial e administrativo. Na segunda parte do século XIX, os países capitalistas mais avançados empreenderam a primeira grande reforma administrativa, a reforma do serviço público ou reforma burocrática, transformando o Estado em gerencial, o que na época para os capitalistas representava um grande processo. No Brasil, devido ao histórico patrimonialista, inclusive, da administração pública dominada por relações clientelistas fortemente influenciadas por um discurso neoliberal de que o privado/privatizado sempre melhor que o público, na engenharia de conceder a adoção das políticas neoliberais e ultraliberais, o serviço público brasileiro vem enfrentando por longos anos um processo de sucateamento, como também, já visto os grandes resquícios esperados para os próximos anos, com as medidas fiscais dos planos de congelamento ao que se refere ao financiamento para às políticas públicas.

É importante mencionar, que os anos de 1990, as linhas de governo se inspiraram emduas vertentes: a gerencial e a desenvolvimentista. Ambas possuíam como principal referencial a vertente societal. Carvalho e Guerra (2015) apontam Miriam Limoeiro Cardoso (1978), que destaca o peso da ideologia desenvolvimentista como expressão do pensamento dominante, na formação social brasileira. E ainda, complementam afirmando que a "ideologia alça o desenvolvimento a valor primeiro e a meta principal para os países que, no século XX constituíam a parte pobre do mundo e, dentre eles, oBrasil" (Carvalho e Guerra, 2015, p. 7). Sobre a vertente gerencialista, manifestada nas experiências alternativas de gestão pública, como os Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo no ideário dos herdeiros políticos das mobilizações populares contra a ditadura e pela redemocratização do país, com destaque para os movimentos sociais. O movimento ganhou força na década de 1990 com o debate da reforma do Estado e o desenvolvimento da administração pública.

A crise e as críticas ao nacional-desenvolvimentismo estimularam a emergência de um consenso político de caráter liberal. Como alui Bresser (2008) o campo movimentalista se centrava na reivindicação da *cidadania*[6] e no fortalecimento do papel da sociedade civil na condução da vida política do país, já que questionava o Estado como protagonista da gestão pública, bem como a ideia de público como sinônimo de estatal.

Uma concepção começou a se tornar predominante no âmbito desse campo, a saber: a implementação de um projeto político que procura ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política, criando instrumentos para possibilitar um maior controle social sobre as ações estatais e desmonopolizando a formulação e a implementação das ações públicas. Nesse contexto, multiplicaram-se pelo país governos com propostas inovadoras de gestão pública, que abrigavam diferentes experiências de participação social. Nascimento e Oliveira (2013) discutem e analisam novas configurações de modelos. Identificaram três dimensões fundamentais para a construção de uma gestão pública que se revestisse no campo democrático, importantes para compreensão do novo marco:

a. *a dimensão econômico-financeira:* relaciona os problemas do âmbito das finanças públicas e investimentos estatais, envolvendo questões de natureza fiscal, tributária e monetária.
b. *a dimensão institucional-administrativa:* abrange os problemas de organização e articulação dos órgãos que compõem o aparato estatal, como as dificuldades de planejamento, direção e controle das ações estatais. Aqui, ressalvam as autoras que o Estado tem papel estratégico na sociedade, deve pensar a formulação de políticas que organizam toda a sociedade.
c. *a dimensão sociopolítica:* compreende as problemáticas situadas no âmago das relações entre o Estado e sociedade, envolvendo os direitos dos sociais e sua participação na gestão.

Bresser (2008) refere que de um lado está o problema de como estruturar ou organizar os serviços do Estado, o que deve fazer o núcleo estratégico do Estado, o que deve ser delegado para às agências. Esse é o aspecto estrutural. Do outro lado, a questão de como administrar todo o sistema, baseada na participação societária. Surge daí um novo paradigma diferente de pensar a comunidade e o seu desenvolvimento social, econômico, político, cultural e social, mas ameaçado com o forte investimento neoliberal nos diversos serviços, inclusive, no campo das políticas pública do interior do aparelho do Estado. Weidauer (2008) afirma que existe um grande demarcador de retirar o Estado a responsabilidade de intervenção e de transferi-las à esfera do capital, a esfera privada. Para Montaño (2006, p. 27) essa jogata é fundamentalmente político-ideológico:

[5] Propõe-se a leitura de GRAMSCI, Antônio. *Maquiavel, a política e o estado moderno*. (1991).

[6] Deve também ser encarada em seu pano de fundo como produto ideológico, arquitetado enquanto tentativa estratégica de apaziguação e pacificação entre o aparelhamento do Estado e os demais sujeitos que compõem a sociedade, principalmente, numa sociedade classes galgada puramente no espírito capitalista. Portanto, necessariamente é interessante indicar ao/a leitor/a o aprofundamento na discussão literária sobre a categoria de estudo cidadania/cidadãos, merecendo destaque para uma pesquisa/leitura melhor conceituada e aprofundada.

> [...] retirar e esvaziar a dimensão de direito universal do cidadão em relação a políticas sociais (estatais) de qualidade; criar uma cultura de auto-culpa pelas mazelas que afetam a população, e de auto-ajuda e ajuda-mutua para seu enfrentamento; desonerar o capital de tais responsabilidades, criando, por um lado, uma imagem de transferência de responsabilidades, e por outro, criando, a partir da precarização e focalização (não universalização) da ação social estatal e do "terceiro setor", uma nova e abundante demanda lucrativa para o setor empresarial (Montaño, 2006, p.27).

Assim, percebemos que é instrumentalizado uma estratégia neoliberal ao setor político e ideológico, com função tanto de justificar e legitimar o processo de desestatização[7], gerando maior aceitação e menor enfrentamento à viabilização constante do projeto neoliberal de acumulação capitalista. Montaño (2006) alui que a desresponsabilização estatal é, na verdade, uma reestruturação dos mecanismos de desregulação. Nesse processo, analisou que o Estado não é ausente, e sim subsidiador e promotor do processo ideológico de 'transferência' da ação social para o mercado. É um ator protagonista destacado nesse processo.

"UM RAIO EM CÉU SERENO": *O ESTADO E A DISPUTA PELO PODER*

Jogo o seguinte questionamento: o Estado ver os sujeitos como objetos de regulação? O que representa a regulação numa sociedade capitalista? Para discutir a tal questionamento, tomemos como base o conceito gramsciano sobre hegemonia. Segundo Gramsci a característica do projeto hegemônico volta-se à concentração do poder e o exercício do poder de um grupo perante os demais, ou seja, o Estado dirigido por uma classe que hegemonicamente desempenha o poder sobre a maioria da sociedade. Marx demonstra a relação monopolizante ao apontar em seus escritos a divisão da sociedade em classes antagônicas[8], o que implica em regras, leis, normas. Todo um aparato institucional, burocrático para defesa dos interesses particulares e privativos da classe burguesa.

Coutinho (1994) exacerba que autenticamente o Estado é o aparelho de dominação da classe economicamente dominante. Se reveste da regulação para operacionalizar autonomia estatal. A hegemonia está no plano regulatório nas mais diversas manifestações coercitivas e hierarquizadas, tende a cooptar autoridade como instrumento de reforçar sua própria demanda disciplinar em diferentes modos da "complexificação da estrutura e dos conflitos de classe" (Coutinho, 1994, p. 15). Bourdieu (2014, p.14) corrobora afirmando que o "Estado não é um aparelho orientado para o bem comum, é um aparelho de coerção, manutenção da ordem pública em proveito dos dominantes".

Concatenando o cerne das ideias de dualidade do aparelho estatal e em adendo às afirmativas dos estudiosos, trazemos Silva (1999), a qual refuta a ênfase que a concepção marxista percebe o Estado, exclusivamente característico de dominação entre as classes sociais e analisa a ampliação do Estado na perspectiva gramsciana:

> Para Marx o Estado capitalista é resultante da divisão da sociedade em classes e não um poder neutro acima dos interesses das classes. Sua ênfase coloca-se no caráter de dominação de classe do Estado, considerando-o, exclusivamente, um mecanismo de opressão e de repressão ao proletariado/trabalhadores para garantir a acumulação e reprodução do capital, e com isso, a reprodução do capitalismo. Enquanto para Gramsci, o Estado é a própria sociedade organizada de forma soberana. A sociedade é vista como uma organização constituída de instituições complexas, públicas e privadas, articuladas entre si, cujo papel histórico varia através das lutas e relações de grupos específicos e poderes, que se articulam pela busca da garantia da hegemonia dos seus interesses. (Silva, 1999, p. 9).

[7] Prestes a entrar no governo, Bolsonaro (PSL) - intrigamente antes mesmo da posse do mandato para os anos de 2019 a 2022 - fora anunciada a criação da Secretaria de Desestatização, a cargo da responsabilidade, principalmente, do então futuro *superministro* da Economia, o economista Paulo Guedes. A Secretaria possui objetivos afinados com os interesses do capital. Indica-se uma série de privatização das empresas e instituições públicas do Brasil, com vista ao forte investimento do capital internacional. Para tanto, utilizam e reutilizam o discurso de sanar as contas as dívidas públicas e os altos índices de inflação. Discurso costumeiramente utilizado no ano de 2018 na campanha do PSL para a presidência da república, assumidamente liberal.

[8] Indica-se ao/a leitor/a tomar posse dos Manuscritos econômico-filosóficos de 1844, assim, como já os apresentam Coutinho (1994), que par Marx trata do efeito da divisão da sociedade em classes antagônicas entre burgueses e proletariados, ou seja, os proletariados são trabalhadores que possuem apenas sua capacidade de trabalho e a burguesia, os que detém os meios de produção.

Aqui, denota-se o contraponto[9] aos/as autores/as marxistas, que ao considerarem a esfera do Estado como espaço das estratégias de reprodução do capital e suas lutas de classes – está para isso, mas também para além disso – sob o risco de minimizar a ampliação e a atuação do Estado, retomemos como critério a concepção de Gramsci sobre o Estado, constituído por uma teia complexa formada no bojo da sociedade, ou seja, a própria sociedade estruturada em instituições públicas, privadas articuladas entre si.

O que quase tudo indica na teoria social crítica de Marx, a extinção do Estado capitalista superaria os conflitos resultantes da manutenção do domínio e do controle das lutas entre as classes, respaldados nos interesses das que possuem o maior bloco de poder econômico na sociedade. Ou seja, uma grande mudança estrutural libertando o homem da natureza opressiva do capitalismo (a força motriz das disputas das classes). Silva (1999) alui por talvez Gramsci por ser mais contemporâneo, permite uma aproximação mais efetiva das características ampliadas do Estado nos tempos atuais[10]:

> Em sua concepção "ampliada do Estado" (sociedade civil mais sociedade política), rompe com a ideia do Estado enquanto representante exclusivo da burguesia, de Marx e outros marxistas, identificando que quem tem a hegemonia do aparato estatal deve se preocupar com a questão da legitimidade do governo. (Silva, 1999, p.10)

Trago a concepção "ampliada do Estado" de Gramsci em que coloca a sociedade civil mais a sociedade política como constituidoras do Estado. Tanto a sociedade, quanto o Estado possuem papel histórico, ambos produtores de identidades e subjetividades. Uma constante paradoxal sob a forte influência do campo do poder, da função pública, sobretudo, por parte do Estado. Bourdieu (2014) disserta o Estado como o principal "monopólio da violência simbólica legítima", expressamente engrenhada "na visão do Estado como quase um Deus" ou ainda sim, "Estado divino, Estado diabólico". Silva (1999) complementa a discussão ao defender o pensamento de Gramsci, quando evidencia que não podemos ver o Estado apenas como um aparelho de violência/repressão, mas um aparato jurídico- político cuja organização e intervenção varia de acordo com a organização social, política, econômica e cultural da sociedade, mediadas pelas correlações de forças entre as classes vigentes.

Não genuinamente, à guisa dessas constatações é concreto o reconhecimento das arestas conflituosas pela disputa do poder. Não se tem ideia de se haver *"um raio em céu sereno"*. As massas[11] devem interrogar o poder governamental, colocando-se como opositores dos organismos que constituem a própria estrutura produtores ou auxiliadores dos conflitos de classe e entre as classes, sobretudo, identificarem-se como parte integrante do próprio Estado. O Estado, não necessariamente, estará aberto aos questionamentos, inclusive, ao debate de reexaminar a especificação do seu papel.

O papel do Estado e ações não podem ser cercados por sigilo, devem eminentemente ser públicas e publicizadas. Ao serem restritas ou confidencializadas minam sobre à sociedade a negação da posse dos fatos que permitem avaliar as consequências reais das tomadas de decisões do Estado e o desempenho delas nas estruturas sociais. A monopolização do acesso à informação vedado a uma minoria dos sujeitos, desloca a "poucos os que detêm vantagem distinta sobre os demais". (Bauman e May, 2010, p. 221). Mais uma engenharia de controle e regulação da ordem estatal.

Retomemos a égide gramsciana analisada por Carvalho e Guerra (2015), a "ampliação do Estado na sociedade civil a partir das lutas sociais e pela via da política instaurado numa arena contraditória". Afirmam a urgência em "compreender e trabalhar politicamente o Estado como espaço de disputa". Tem-se daí como questão de fundo, a precisão em analisar cuidadosamente as relaçõesdas forças, das "contradições das classes dominantes, com a explícita tentativa de excluir as camadas populares de uma participação mais ampla" (Coutinho, 2008, p. 174).

A ampliação do Estado é efervescente e permanente, assim, como a sociedade civil, portanto, não são projetos acabados. Estão em constante avanço, ao passo que também, retrocedem em dados períodos históricos. Uma sociedade civil diversificada ao representar o tensionamento com frente das forças sociais em relação contraditórias do Estado. As classes além de dominadoras são conservadoras, têm como regra a tradição da manutenção hegemônica dos blocos de poder para si. Tomam de assalto o Estado para si, em troca oferecem pouco à sociedade, oferecem políticas compensatórias para amenização das expressões da questão social. Dito isto, continuaremos no tópico a seguir algumas tarefas experimentadas no campo da política pública de saúde, para tentativa de desenvolver um processo de transformação social, que nos ajuda a pensar os fortes processos desiguais pelo qual o Brasil transitou para a modernidade e enfrentou os grandes desafios históricos de sua evolução ou a falta dela.

---

[9] Sem sobras de dúvidas, assim como disserta (Silva, 1999, p. 14) as análises de Marx foram capazes de antecipar muitas das discussões, destacando algumas das características do Estado, como a constituição de uma aparelho militar e civil (exército, burocracia), que a república parlamentar se constitui como um espaço político - uma forma pura de dominação ou forma onde a burguesia exercia seu poder sem mediações - no qual a burguesia teve que desfazer-se tendo em vista que constituía-se num momento no qual as maiorias poderiam usurpar este poder. Para tanto, as mudanças societárias e as do próprio Estado requerem a contínua discussão das teorias clássicas em conjunto com as contemporâneas. Incluímos autores complementam o debate. Não é de interesse desclassificar a teoria social crítica de Marx e seus conceitos, os considerando fundantes para a compreensão dos muitos dos fenômenos em uma sociabilidade capitalista. O objeto é pluralização ao agregar demais autores como forma de endossar o aprofundamento do debate.

[10] Ao nos referimos tempos atuais, falamos sobre o século XXI.

[11] Vê conceito em Marx O Partido Comunista e em Carvalho e Guerra (2015).

A POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE: *"SAÚDE É DIREITO, NÃO UM PRIVILÉGIO":*

A inserção das políticas de ajustes neoliberais no campo da saúde pública, ou seja, no Sistema Único de Saúde (SUS), tem-se intensificado a lógica da compra e privatização saúde. Se levarmos em consideração a frase *¨não é necessário direito para ter direitos",* nos levar a cooperar no aprofundamento de pensar o direito constituinte como a mínima condição intrínseca ao homem e a tudo indicaria o seu reconhecimento natural, "(...) o qual pressupõe um direito substancial e originário" (Bobbio, 1990, p. 07). O filósofo político continua encadeando que o plano histórico sustenta a afirmação dos direitos derivados de uma radical inversão de perspectiva, característica da formação do Estado Moderno na representação da relação política, ou seja, na relação Estado e sociedade. Bauman e May (2010) trazem uma complementação ao indicarem que os direitos podem pôr desafios outros direitos. Aqui, mais uma vez defrontamo-nos com as tensões entre os aspectos potencializados e ofensivos do Estado.

> As relações entre o Estado e seus sujeitos são muitas vezes tensas, posto que os sujeitos se veem obrigados a empenhar-se para se transformar em *cidadãos* ou para proteger seus status quando ele é ameaçado pelas ambições crescentes do Estado. Os principais obstáculos encontrados nessa luta são os relativos ao chamado complexo de tutela e ás atitudes terapêuticas do Estado. (Bauman e May, 2010, p. 220).

O completo de tutela e as atitudes terapêuticas condizem à tendência a tratar os sujeitos como incapazes de determinar o que é bom para eles e agir de maneira que sirva melhor os interesses do Estado. Ou ainda sim, individualizar as problemáticas sociais para a ordem do privado, retirando de si a competência pública para fins públicos.

Um exemplo muito claro, trata-se da PEC 241 ou a PEC 55[12], conhecida comumente como a "*PEC do mal*", aprovada no governo do emedebista Michel Temmer, em 2016. Congela os investimentos[13] progressivo do governo federal e fixa um teto de *despesas/gastos*[14] para o campo da saúde e educação pública por 20 anos. Somente poderão ser revistos após o 10º ano de execução da PEC, de acordo com a inflação acumulada conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplos (IPCA). Como efeito da fixação de recursos[15] destinados ao primeiro ano de vigência da *PEC do mal*, em 2017, os recursos foram de apenas 15% do Orçamento Fiscal e a partir de 2018 corrigido pelo valor da inflação acumulada até junho do ano anterior, assim, o ano de 2019 a cotação girou em torno da inflação usada na medida entre julho de 2017 a junho de 2018.

Drásticos são os rebatimentos sanitários em torno fixação de investimento do âmbito da união. Trazem consigo a limitação ou paralização da criação de novos cargos de trabalho por meio de concursos públicos, congelamento de aumento salarial, limitação de incremento de recursos nos planos de cargos e carreiras para os/as profissionais já contratados/as, diminuição de investimento na área de formação de recursos humanos, com pouco investimento na Política Nacional de Educação Permanente em Saúde, construção de novos hospitais federais, dentre outras pauperizações na área. A saúde *à luz da sombra* do sucateamento no campo das políticas públicas.

Como discorridas algumas das refrações no campo das políticas de educação e saúde perante ao lugar severo do subfinanciamento, constatamos o modelo de ajustes, a restrição do acesso e a diminuição da perspectiva de universalização dos direitos. Em contrapartida, aumento do gerenciamento privado da saúde, concomitante, da educação. No contexto da saúde, por exemplo, a população usuária do SUS passa a requerê-la de acordo com as possibilidades de consumo da saúde complementar, saúde privada. Realça o que já fora dito, a individualização das problemáticas sociais para a ordem do privado, retirando do Estado a competência pública para fins públicos.

À guisa dos relatos, o sanitarista Eugênio Vilaça (2011) defende o investimento, ressalvando que no campo da saúde para "produzir impacto sanitário, tem de vir junto com reformas profundas no SUS. É imprescindível incremento dos recursos públicos" (Mendes, 2011, p. 18). O sanitarista continua dissertando que a agenda tem sido constrangida e empobrecida por uma fixação desproporcional na questão do volume de financiamento. A política de saúde é operacionalizada com um significativo subfinanciamento, de acordo como monstra o trecho a seguir:

---

[12] Dependerá da casa legislativa. Na Câmara dos Deputados, trata-se da PEC 241, até então, antes de aprovada nomeada de Proposta de Emenda Constitucional 95/2016. No Senado Federal, PEC 55, antes nomeada de Proposta de Emenda Constitucional 55/2016.

[13] Remonta algo curioso no atual *des*governo bolsonarista, a utilização do termo *contingenciamento* como forma de camuflar a real política adotada por sua equipe. Principalmente na política de educação, frente ao severo corte nos investimentos, sobretudo, direcionado às instituições de ensino público federal.

[14] As palavras *despesas*/*gasto* tendem a denotar um investimento sem retorno. A grande mídia brasileira corroborou e corrobora em vender cruelmente essa propaganda, sob a forte justificativa de ajustes fiscais e salvar o *rombo das contas públicas*, acompanhadas pelo típico do discurso do governo ultraliberal do até então chefe de estado Michel Temmer, na companhia do banqueiro Henrique Meirelles que na época mantinha posição de Ministro da Fazenda, ambos emedebistas.

[15] As informações podem ser encontradas no site do Senado Federal: <https://www12.senado. leg.br/noticias/materias/2016/12/13/pec-que-restringe-gastos-publicos-e-aprovada-e-vai-a-promulgacao>.

> Obviamente necessitada de mais recursos financeiros, porém como se constata crescentemente, o simples incremento dos recursos financeiros, isoladamente, não contribui para essa situação de saúde não poderá ser respondida adequadamente, por um sistema de atenção à saúde totalmente fragmentado, reativo, episódico e voltado, prioritariamente, para o enfrentamento das condições agudas e das agudizações das condições crônicas. (Mendes, 2011, p.18)

As considerações de Mendes em 2011 recaem familiarmente com os tempos vividos no campo das políticas públicas, no campo dos direitos nos tempos em decurso. Nada mais atual e presente no ano de 2019, com projeções pioradas para os próximos anos do atual governo. Este emaranhado ressalta o caráter contraditório do gestado na RSB e nos princípios de sustentação do SUS. O Sistema Único de Saúde vem adquirindo como uma das principais características, ser fonte investimento do capital e tomado pelo gerenciamento de uma política de saúde pública precária, perversa e alienadora às necessidades sociais, de vida e das condições de saúde[16] da população brasileira. "No interior do capital, o Estado afirmar-se como um dos elementos do seu núcleo estruturante" (Carvalho e Guerra, 2015, p.3).

Como poder afirmar a existência e o acesso ao direito, perante a iminência de considerados como partes fundantes de um sujeito, frente as vestes do modelo econômico/político neo e ultraliberal? O que decorre deste sistema é o alinhamento da privatização das condições de vida, materializada na individualização do sofrimento social. É notório a redução da responsabilidade do Estado em responder pelo acesso aos direitos. Afirma Iamamoto as "drásticas reduções dos investimentos públicos na área do bem-estar social. Cortam-se gastos sociais e transferem-se serviços para o setor empresarial, condizente com a política de privatização, levada a efeito pelo Estado" (Iamamoto, 2009, p. 159).

No mesmo ano em que o SUS completou seus 30 anos, a Federação Brasileira de Planos de Saúde[17], em abril de 2018, promoveu o 1º Fórum "Agenda Saúde: a ousadia de propor um Novo Sistema de Saúde". O movimento privatista possui a meta de privatização da saúde pública, de modo que em 2038 somente 50% da população seja usuária direta do SUS. Uma pesquisa realizada pelo Serviço de Proteção ao Crédito (SPC Brasil) e pela Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL) mostra que 69,7% dos/as brasileiros/as não possuem plano de saúde particular, seja individual ou empresarial. Depreende-se, quase 70% da população brasileira depende da política pública de saúde, ou seja, usuária direta do SUS.

População usuária direta compreende a que faz maior uso e/ou com frequência de serviços do SUS. Entretanto, o SUS não é meramente um plano de saúde é um Sistema de Saúde, composto por uma ampla e abrangente Rede, tanto nas ações quanto nos serviços de saúde. Engloba a atenção hospitalar, ações e serviços das vigilâncias epidemiológica, sanitária e ambiental, assistência farmacêutica.

Seguem alguns dos muitos exemplos que somente o SUS realiza: Serviço de Vigilância Sanitária que possui como um dos objetivos impedir que a saúde humana seja exposta a riscos por meio da alimentação. A vigilância exerce o papel de inspeção da produção de alimentos, armazenamento e o oferecimento em restaurantes, frigoríficos, bares, supermercado, dentre outros. Outro exemplo, trata-se do Sistema Nacional de Doação e Transplante de Órgãos, toda e qualquer pessoa indicada ao transplante independentemente da classe ou renda social, realiza o procedimento somente pelo e no SUS. Ainda pode-se citar, o Registro Nacional de Doadores de Medula Óssea (REDOME), o Serviço de Prevenção e Controle HIV/AIDS, o Programa Nacional de Imunização, as Campanhas de prevenção: hepatites, o uso de preservativos, o uso sinto de segura, capacete, enfretamento à violência no trânsito; Banco de leite humano; dentre muito outros.

É evidente que todos somos usuários/as e beneficiados/as do sistema de saúde pública brasileiro, seja direta ou indiretamente. Entretanto, as ações de saúde vêm sendo pouco publicizadas nas mídias até mesmo no próprio governo. A este colóquio, já acrescentado as tentativas do jogo sujo de desmantelamento da política de saúde, demarcado pelo forte discurso do SUS ser direcionado à camada economicamente mais *pobre* da população. Uma clara despolitização sobre o SUS, sobretudo, pairado sob um pensamento restritivo condenado à constrangimento de rebaixar o SUS ao patamar desqualificante, de negativação. Esse processo se dá nas bases, elevadamente, pelos/as que *pensam*, *gerencializam* a política de modo conservador subsumida por um caráter pragmático e tecnicista.

Agora, façamos o exercício de retomar a frase intitulada neste tópico de discussão: *saúde é direito, não um privilégio*. O discurso conservador pode elevar o acesso à saúde no mar do Privilégio. Sim, o privilégio, o qual emprega-se na lógica da compra. O constante o avanço das propostas predatórias do capital no campo da saúde, a põe gradativamente com características da lógica da compra, do pagamento por ela, ou seja, da compra por um serviço. A saúde não é um serviço, é um direito, portanto, não pode ser encarada enquanto um bem, onde o acesso advém de um valor desembolsado por ela, justamente por não ser concessão de um serviço pago - já contribuímos e financiamos com as altas taxas de arrecadações em impostos, uma parte revestida para o campo da saúde -.

16 "As condições de saúde podem ser definidas como as circunstâncias na saúde das pessoas que se apresentam de forma mais ou menos persistente e que exigem respostas sociais reativas ou proativas, eventuais ou contínuas e fragmentadas ou integradas dos sistemas de atenção à saúde" (Mendes, 2011, p.25).

17 Os dados poderão ser pesquisados no endereço eletrônico <http://www.vermelho.org.br/ noticia/309950-1>.

Em decorrência desse processo, podemos constatar uma tendência a se tomar como sinônimos conceitos com conteúdos distintos, tais como a *universalização* como simples expansão de oferta; *acesso e acessibilidade* como oferta de serviços; *gestão* confundida como gerência de serviços; *controle social e participação social* sem diferenciar controle da sociedade e promoção do fortalecimento de novos espaços públicos, para a criação de novos sujeitos sociais. Trata-se, nada menos do que não-somente o cumprimento legal da universalização da saúde, em outras palavras, da garantia do acesso a quem dela precisar, independentemente da condição econômica que dispõe. O SUS tem como princípio básico, o acesso universal e igualitário[18] à saúde por todas as pessoas que se encontram no território nacional. Para tanto é preciso recordar a necessária problematização política acerca dos conceitos, como já discutidos, incluindo os debates na peneira das disputas do bojo do capital frente à garantia do direito.

Raichelis (2006) alui, que é uma dinâmica que envolve a organização e representação de interesses coletivos na cena pública, e assim, possa ser confrontado e negociado a partir do enfrentamento dos conflitos que regem as relações sociais na sociedade de classes. No âmago de uma sociabilidade capitalista em níveis cada vez mais ferozes, o discurso *não é necessário direito para ter direitos*, bem como, já constado é contraditório. Meramente artificial e insuficiente para a apreensão das múltiplas determinações que caracterizaram como se deu o movimento histórico da política pública de saúde, frente aos desafios de como os direitos foram alcançados e legitimados em uma seara de disputas e conflitos, ora revestidos por um sistema de proteção, ora por um sistema de opressão, assegurados e dessegurados pelas vias do mesmo mecanismo, o Estado.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

Finda-se este artigo com incumbência de colaborar aos demais estudos na área do campo das políticas públicas, em especial, da política de saúde a partida da perspectiva que o campo das políticas públicas são diretrizes entre o Estado e a sociedade. Ao longo do trabalho, foram apontados autores que fundamentam e complementam as indagações e questionamentos frente a políticas de reajustes nos contextos neoliberais, além dos mais liberais. Incansavelmente, denunciamos a forteonda de privatização concatenada com o sucateamento dos serviços de saúde, gerando grandes precariedades nas condições reais na vida dos sujeitos.

Desvelamos, o caráter ambicioso neoliberal, intimamente imerso à onda de privatização. O grande impasse para a efetivação dos direitos sociais, que são gradualmente descartados em nome da lógica do mercado. É perceptível a disputa entre dois projetos societários distintos. Resolve-se, por indicar a urgência de implementar a tarefa de uma agenda política, que experimente acompanhar sistematicamente as ações estatais a partir da avaliação no campo das políticas públicas, o qual vem ganhando visibilidade ao permitir a construção de uma agenda que avalie o a coerência, o alcance e a cobertura do acesso as políticas públicas, sobretudo, com fomento da participação social, com vista ao exercício do projeto da Reforma Sanitária Brasileira e não a do capital, culminando com uma proposta de reforma voltada para o mercado. Aqui, realçamos que a RSB é um projeto ainda em construção, inclusive, o SUS. São contínuos, assim, como a incessante luta pela defesa do direito meio as arenas de ataque do capital privado.

[18] Os dois princípios encontram-se na LOS (Lei Orgânica da Saúde n.º 8.080/1990).

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para **promoção e recuperação da saúde, a organização e os serviços complementares e dá outras providências**. Brasília, DF, Senado, 1990.

BAUMAN, Z; MAY, T. **Aprendendo a pensar com a sociologia**. Tradução Alexandre Werneck. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

BOURDIEU, P. **Sobre o Estado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 2, n.º 42, mar. 2008.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de políticas públicas.** Brasília, Enep, 2018.

CARVALHO, A.; GUERRA E.. **Brasil contemporâneo: A equação Estado/ Sociedade em distintos momentos da vida brasileira (1980-2015)**. 2015.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. Petrópolis: Vozes, 2006.

COUTINHO, C. N. **Marxismo e Política: a dualidade de poderes e outros ensaios.** São Paulo: Cortez, 1994.

_____**O Estado Brasileiro: gênese, crise, alternativas** in Contra a Corrente: ensaios sobre democracia e socialismo. 2ª ed. São Paulo: Cortez. 2008.

FAGUNDES, H.; MOURA, A.B. Avaliação de programas e políticas públicas. **Revista Textos & Contextos,** Porto Alegre v. 8 n.1 p. 89-103, 2009.

GUSSI, A.F; OLIVEIRA, B.R. Políticas Públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. **Revista Desenvolvimento em Debate**, v. 4, n. 1, p. 83-101, 2016.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere** – vol. III. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

IAMAMOTO, M.V.. **O Serviço Social na Contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. 18°ed. São Paulo: Cortez, 2009.

JANNUZZI, P. M. Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: Três valores em disputa na Avaliação de Políticas e Programas Sociais. **Revista Debate em Movimento**, Rio de Janeiro, v.4, n.1, 2016. p. 117-142.

RODRIGUES, L. C. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Aval – Revista de Avaliação de Políticas Públicas**. UFC, número 1, 2008, p. 7- 15.

____. Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: antecedentes, cenário atual e perspectivas. In. PRADO, Edna Cristina; DIÓGENES, E. M. N. (Org.). **Avaliação de Políticas Públicas**: entre educação e gestão escolar. Maceió: EDFAL, 2011.

MENDES, E. V. **As redes de atenção à saúde**. Organização Pan-Americana da Saúde, 2ª ed. Brasília: 2011.

MINAYO, M.C.S. (org). **Caminhos do Pensamento – Epistemologia e Método**. São Paulo, Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2002.

_____**O desafio do conhecimento:** Pesquisa qualitativa em saúde. 11.ed. São Paulo: Editora Hucitec, 2010.

MONTAÑO, C. Terceiro Setor e Questão Social no Brasil. In. PASCHOAL, A. M. (org). **IV Caderno de Serviço Social; questão social e contemporaneidade**. Cascavel: Edunoeste, 2006.

NASCIMENTO, T.A.C.; OLIVEIRA, S.R. **Os sentidos do trabalho no serviço público: uma perspectiva geracional**. XXXVII Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, set. 2013.

NOBERTO, B. A era dos direitos. **A era dos direitos**. Tradução: Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

PRADO, E. C; DIÓGENES, E. M. N (Org.). **Avaliação de Políticas Públicas**: entre educação e gestão escolar. Maceió: EDFAL, 2011.

RAICHELIS, R. Democratizar a gestão das políticas sociais: Um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In: **Serviço Social E Saúde: Formação e Trabalho Profissional**. São Paulo, Cortez, 2006.

RODRIGUES, L. C. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Aval – Revista de Avaliação de Políticas Públicas**. UFC, número 1, 2008, p. 7-15.

_____. Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: antecedentes, cenário atual e perspectivas. In.

ROMANINI, R.; RUA, M. G. "Tipologia e tipos de *políticas públicas*" (unidade VI), In: **Para aprender políticas públicas** – Volume 1 Conceito e 1 Conceito e Teorias. Brasília: IGEPP, 2014.

SILVA, M. E. R. **O Estado em Marx e a teoria ampliada do Estado em Gramsci**. Disponível em http://www.unicamp.br/cemarx/ANAIS %20 IV%20COLOQUIO/comunicaE7%F5es/GT2/gt2m 5c5.pdf

SOBRINHO, J. D . Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria? **Educação e Sociedade.** Campinas, vol. 25, n. 88, p. 703- 725, Especial - Out. 2004.

_____. **Avaliação educativa**: produção de sentidos com valor de formação. Campinas, vol.13, n. 1, p. 193-207, março, 2008.

TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. Van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529– 550, 2008.

WEIDAUER, R. T. **"Questão Social" e sua Apropriação pelos Assistentes Sociais**. Acesso eletrônico https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/91355/249950.pdf?sequen ce=1&isAllowed=y

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A INFLUÊNCIA DO CONTEXTO ESCOLAR NO IDEB DAS ESCOLAS ESTADUAIS DE PORTO ALEGRE

FERNANDO BORGES DA SILVA (UFRGS)

RESUMO

Este trabalho analisou empiricamente os efeitos de um conjunto de elementos característico do contexto escolar no desempenho do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) das escolas públicas estaduais do Rio Grande do Sul localizadas em Porto Alegre. Ao todo, foram extraídos dados de 171 escolas que tiveram o Ideb registrado para os anos iniciais do ensino básico. O ano de referência analisado para a variável dependente, o Ideb, foi 2015 e as variáveis independentes foram construídas a partir das respostas ao Censo Escolar de 2013. Como hipótese, presumiu-se que desempenho do Ideb apresenta uma variação que depende de fatores contextuais como: a) do nível socioeconômico das famílias dos alunos matriculados na escola (escolaridade dos pais, renda familiar, posse de bens e serviços contratados pelas famílias dos estudantes); b) da infraestrutura (biblioteca, sala de leitura, laboratórios, quadras de esportes, pátio coberto, auditório, computadores para os alunos e parque infantil) e c) do reforço escolar (atividades complementares, escola aberta, educação em tempo integral, monitores e o Programa Mais Educação). Optou-se pela metodologia quantitativa com o uso da técnica estatística de regressão linear múltipla por meio do software SPSS. Os resultados obtidos mostraram que tanto variáveis relacionadas ao nível socioeconômico familiar quanto as do contexto escolar afetaram diretamente na variação do Ideb das escolas estudadas, sendo que 15,2% da variação desse índice são explicados pelo contexto escolar, levando em conta o nível socioeconômico familiar.

INTRODUÇÃO

Quando falamos em Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) a primeira palavra que vem à tona é a qualidade na educação. Isso porque o indicador, criado em 2007 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), foi desenvolvido exatamente para ser o parâmetro de mensuração da qualidade da educação ofertadas no Brasil em cada unidade da federação município e escola pública. A Constituição Federal de 1988, com o intuito de garantir padrões mínimos de qualidade, determinou que o Poder Público deve avaliar constantemente o seu sistema educacional. A partir de 2007, então, o Ideb surge como o principal indicador do sistema brasileiro de avaliação de políticas públicas educacionais. O indicador, que é divulgado a cada dois anos, relaciona o aprendizado e o fluxo escolar (aprovação/reprovação/desistência). Em outras palavras, uma escola com uma boa nota no Ideb tem alunos que aprendem adequadamente os conteúdos em aula e avançam de ano com baixo índice de repetência. Na lógica do Ideb, para uma escola ter a qualidade no ensino esperada, não basta que o aluno passe de ano, ele tem que aprender os conteúdos, assim como não basta, também, ele ter boas notas se ele reprova com frequência. Um dos grandes motivos do Ideb ser bastante respeitado é que ele agrega, em um único indicador, uma dimensão de desempenho e outra de rendimento escolar.

O desempenho para os anos iniciais (5º ano ao 9º ano) é calculado a partir das notas de Português e Matemática da Prova Brasil, já os dados sobre aprovação são extraídos do Censo Escolar que é realizado anualmente. Todas as escolas têm metas fixas de melhoria crescente do indicador e existe também a meta nacional que prevê a média de 6,0 até 2021. A meta nacional estipulada em 6,0 tem como base os países desenvolvidos (membros da OCDE) e serve de parâmetro para a fixação das metas estaduais e municipais. (INEP/2014). Segundo o INEP, cada sistema de ensino deve crescer tendo pontos de partida diferentes, e com esforço maior para os que estão com os resultados muito baixos. As críticas ao indicador argumentam que o foco está nos resultados finais e que indicador desconsidera os fatores contextuais que influenciam diretamente o resultado.

Sabe-se que tanto o desempenho quanto a aprovação estão altamente relacionados com fatores intraescolares como a infraestrutura da escola e extraescolares como o nível socioeconômico dos alunos. Diversos autores como Coleman (1966); Simmons, Hillman e Mortimore (1995); César e Soares (2001), Ferrão e Fernandes (2003), Soares e Andrade (2006) demonstram que o desempenho dos alunos não pode ser considerado de uma forma isolada de seu contexto social.

Com base nesses autores, a hipótese central do estudo pressupõe que, sem desconsiderar o peso das variáveis socioeconômicas familiares, as de contexto escolar podem influenciar o desempenho das escolas no tocante ao Ideb, uma vez que, mesmo aquelas localizadas em regiões mais desfavorecidas economicamente, chegam a atingir escores próximos ao das escolas públicas de outras regiões mais favorecidas.

FATORES CONTEXTUAIS QUE INCIDEM NO DESEMPENHO ESCOLAR

Em 1966, Coleman iniciou um debate sobre os fatores que incidem no desempenho escolar quando publicou um importante estudo, hoje conhecido como Relatório Coleman, que relacionou as características dos alunos e das escolas com o resultado de desempenho escolar de variados grupos de alunos. Em seu trabalho, o autor evidenciou que o tipo de estabelecimento de ensino que é propiciado aos alunos tem baixa relação com o desempenho quando comparado com a diferença socioeconômica dos alunos. O Relatório foi bastante criticado por pesquisadores da área de políticas educacionais, sobretudo, daqueles que defendem que as condições de funcionamento da escola influenciam diretamente nos resultados. (Baqueiro,2015, p.127).

Os pesquisadores Simmons; Hilman e Mortimore (1995) estudaram as escolas de diferentes países com alto grau de desempenho escolar (as chamadas "escolas eficazes"). Os autores reconheceram que as características externas as escolas incidem no desempenho, mas quando elas são controladas por modelos estatísticos, os fatores internos destacam-se como propulsores do desempenho escolar.

Cesar e Soares(2001), no artigo denominado: "Desigualdades acadêmicas induzidas pelo contexto escolar" evidenciaram, por meio da metodologia estatística das regressões hierárquicas, que alunos com características semelhantes (gênero, condição socioeconômica, etc.), quando colocados em ambientes escolares distintos (rede de ensino, qualidade da escola, etc.) produzem resultados diferentes no desempenho. Para os autores:

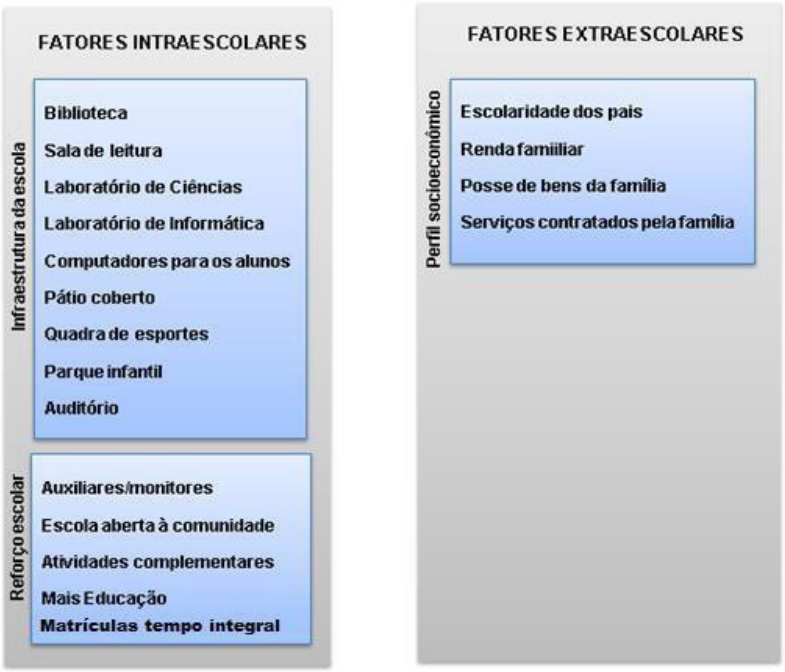
> [...] o "aluno rico" (com condições socioeconômicas em níveis mais avançados) na "escola pobre" (escola com qualidade baixa) sofre o efeito deletério do ambiente. Seu escore é próximo ao do "aluno pobre", podendo ser um pouco superior ou um pouco inferior, dependendo do grau de pobreza da escola. O "aluno pobre" na "escola rica" é beneficiado pelo meio. (CÉSAR; SOARES, 2001, p.108)

Ferrão e Fernandes (2003) alegam que há um grande debate entre os que apontam o fator aluno como principal incidente no desempenho escolar e aqueles apostam no fator escola e, para eles, considerar somente as características particulares do aluno como indutoras do desempenho é um determinismo simplista. Para Soares e Andrade (2006) os fatores internos à escola incidem diretamente no desempenho dos alunos, mas só podem ser considerados válidos em uma pesquisa quando isolados por meio de técnicas estatísticas que controlem a influência das variáveis externas.

Constata-se que o desempenho escolar é multicausal e fruto de muitas pesquisas e enfoques. A maioria dos estudos que buscam demonstrar os fatores que influenciam no desempenho escolar utilizam como variável dependente as notas de português e matemática. O diferencial deste estudo é que foi utilizado como variável dependente o Ideb e isto possibilita abranger não só o desempenho, mas também o rendimento escolar. Além disso, o estudo utilizou como unidade de análise as escolas e considerou variáveis independentes tanto intraescolares quanto extraescolares.

Os fatores que podem afetar o desempenho do aluno, segundo Soares e Andrade (2006, p.109), "pertencem a três grandes categorias: a estrutura escolar, a família e características do próprio aluno". São fatores intra e extraescolares que devem ser levados em conta ao se medir o desempenho. Com base nesses autores, podemos afirmar que a infraestrutura e as práticas pedagógicas da escola são fatores intraescolares por pertencer à dimensão da escola, já o nível socioeconômico da família e as características do aluno são fatores extraescolar, pois pertencem a dimensão do aluno. Este trabalho considerou os dois fatores, conforme figura 1.

Figura 1: Fatores intra e extraescolares deste estudo



Fonte: Elaboração própria

3.0 PERFIL SOCIOECONÔMICO

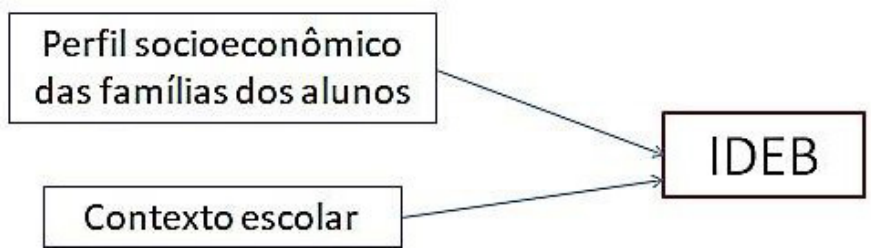
Amplamente debatido na área da sociologia, o nível socioeconômico das famílias como um fator extraescolar que afeta o desempenho escolar começou a ser estudado profundamente a partir da década de 1960, com as teorias sobre o capital humano. Diversos estudos sociológicos buscaram provar que o sucesso escolar depende de uma teia complexa de fatores. Dentre os mais revisados está o de Bourdieu (1998) que estudou os rendimentos obtidos por alunos de classes sociais distintas como o objetivo de criar uma teoria que se opusesse às correntes de pensamento sobre o capital humano, centrando-se no ambiente cultural onde os alunos se inseriam.

Ness trabalho, admite-se que o perfil socioeconômico (INSE) é fortemente influenciador do Ideb. O indicador, criado pelo INEP, é uma medida que tem o objetivo de classificar o conjunto dos alunos atendidos por cada escola em estratos levando em cosideração algumas condições como: posse de bens domésticos, renda, contratação de serviços pela família e nível de escolaridade dos pais. A construção do indicador[2] utiliza os dados dos questionários da Prova Brasil de 2013, disponibilizados no portal do INEP.

METODOLOGIA

O presente trabalho buscou avaliar a influência do contexto escolar e do nível socioeconômico das famílias dos alunos no desempenho das escolas estaduais de Porto Alegre, pressupondo-se que aspectos institucionais também interferem na qualidade de ensino medida pelo Ideb. Para tanto, foi realizada uma análise multicausal, tendo como desdobramento a análise de regressão. O modelo analítico (simplificado) utilizado foi o seguinte:

Figura 2: Modelo analítico simplificado



Fonte: Elaboração própria

Os dados secundários da pesquisa são oriundos do *site* do INEP.O banco de dados foi organizado no *software SPSS*®, com o qual também foram realizados os procedimentos estatísticos.

UNIDADE DE ANÁLISE

A amostra contou com dados 172 escolas estaduais do Rio Grande do Sul localizadas em Porto Alegre. Destas, uma apresentava a descrição do nível socioeconômico INSE em branco, razão pela qual foi retirada do banco de dados, restando 171 escolas. A escolha pelas escolas estaduais do Rio Grande do Sul justifica-se pelo fato de ser a rede de ensino com maior número de escolas com o Ideb registrado, quando comparadas com as da rede municipal, bem como por pertencerem ao mesmo nível de governo. O recorte de localidade é justificado pelo fato de todas as escolas estarem situadas em um mesmo espaço urbano, isto é, na capital do estado, onde a população tem oportunidade de acesso aos equipamentos públicos existentes em todo o território municipal. Este não seria o caso, por exemplo, de municípios com expressiva presença do meio rural, contexto onde se sabe que é menor a oferta pública de educação O estudo utilizou o Ideb dos anos iniciais do ensino fundamental.

VARIÁVEL DEPENDENTE

A variável dependente é o Ideb das escolas dos anos iniciais (1º ao 5° ano).Numericamente, o Ideb é resultado da multiplicação da taxa média de aprovação (extraída do Censo Escolar) e as médias de desempenho nas avaliações padronizadas (Prova Brasil). Trazendo um exemplo prático, o cálculo funciona da seguinte maneira: se determinada escola X tem média padronizada da Prova Brasil igual a 5,33 e a taxa de aprovação de 0,92, temos:

IDEB= 5,33 X 0,92 IDEB = 4,9

O resultado final é o produto, então, da multiplicação da aprendizagem pelo fluxo. Pelo cálculo, se uma escola apressar a aprovação dos alunos, ela pode ter melhoria na taxa média de aprovação, entretanto, a média de desempenho será afetada, pois o aluno não aprendeu o suficiente. Devido à metodologia do cálculo do Ideb seus valores típicos raramente ultrapassam os limites abaixo de 3 ou muito acima de 6".

VARIÁVEIS INDEPENDENTES

CONTEXTO ESCOLAR

O Censo Escolar de 2013 contou com questões que foram preenchidas por um portal online chamado "Educacenso". São três questionários (questionário escola, questionário turma e questionário docente), que ficam disponíveis para a secretaria de cada escola mediante usuário e senha, preencher. As respostas são disponibilizadas por meio do portal do INEP e, mais recentemente, pelo portal Idebescola.gov.br. A partir das respostas contidas no portal, construiu-se um banco de dados no software SPSS®. A escolha das variáveis independentes levou em conta os fatores que a literatura aponta como propulsoras do esempenho escolar. O quadro 1 sintetiza as variáveis independentes relacionadas com a infraestrutura da escola e o quadro 2 as variáveis independentes relacionadas com o reforço escolar e o Mais Educação. Todas variáveis são dicotômicas (0=não 1=sim)

Quadro 1: Variáveis de infraestrutura (dicotômicas)

Variável	Descrição	Origem
Biblioteca	A escola possui biblioteca?	CENSO ESCOLAR 2013
Sala_leitura	A escola possui sala de leitura?	CENSO ESCOLAR 2013
Lab_ciências	A escola Possui Laboratório de Ciências?	CENSO ESCOLAR 2013
Lab_info	A escola Possui Laboratório de informática?	CENSO ESCOLAR 2013
Comp_aluno	A escola possui computador para os alunos?	CENSO ESCOLAR 2013
Patio_coberto	A escola possui pátio coberto?	CENSO ESCOLAR 2013
Quadra_esportes	A escola possui quadra de esportes?	CENSO ESCOLAR 2013
Parque_infantil	A escola possui parque infantil?	CENSO ESCOLAR 2013
Auditorio	A escola possui pátio auditório?	CENSO ESCOLAR 2013

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 2: Variáveis de reforço escolar e Mais Educação

Variável	Descrição	Origem
Atividade_Comple	A escola possui atividades complementares?	CENSO ESCOLAR 2013
Escola_aberta	A escola é aberta aos finais de semana à comunidade?	CENSO ESCOLAR 2013
Aux_monitores	A Escola possui Auxiliares/monitores?	CENSO ESCOLAR 2013
Matric_Integral	A escola possui matrículas em turno integral?	CENSO ESCOLAR 2013
Mais_educação	A escola participa do Programa Mais Educação?	CENSO ESCOLAR 2013

Fonte: Elaboração própria.

Para agregar os fatores intraescolares que incidem no Ideb utilizados nesta pesquisa, optou-se pela criação de uma escala, chamada de "contexto escolar". Ela é somatória e possui 14 variáveis (apresentadas acima nos quadros 1 e 2), cujos valores variam de 0 a 14.

Segundo Ramos (2014, p. 42) "uma escala para ter validade precisa ter uma consistência interna (fidedignidade), isso significa que ela precisa atingir um grau de confiabilidade", para tal, faz-se necessário realizar a correlação das variáveis contidas na escala. O Alpha de Cronbach é a medida comumente utilizada para medir a fidedignidade de uma escala social que, para ser considerada confiável, necessita atingir um coeficiente igual ou maior que 0,60. Por meio do *Software* SPSS®, mediu-se a confiabilidade da escala elaborada, encontrando-se um coeficiente de 0,633, o que demonstra que a escala contruída nesse estudo é confiável.

NÍVEL SOCIOECONÔMICO DAS FAMÍLIAS DOS ALUNOS (VARIÁVEL DE CONTROLE)

O nível socioeconômico INSE possui uma variação que vai de baixa a muito alto. No banco de dados das escolas estaduais de Porto Alegre foram encontrados 171 registros com os perfis socioeconômicos médio, médio alto e alto. Não foram encontradas variações médio baixo e baixo.

ANÁLISE DO DADOS 5.1REGRESSÃO

A estratégia adotada para analise inferencial dos dados foi a regressão linear múltipla. Nas análises quantitativas em ciências sociais essa técnica é muito utilizada, pois permite predizer os efeitos das variáveis independentes sobre a dependente, controlando a influência por outras, se for o caso. A regressão linear múltipla explica o quanto da variação da dependente é explicado pelas outras variáveis do modelo.

RESULTADOS

A tabela 1 apresenta o resumo do modelo, o R quadrado ajustado indica a porcentagem de variação na variável dependente que é explicada pelas variáveis independentes no modelo. No caso do nosso estudo, 15,2% de variação do Ideb de 2015 dos anos iniciais das escolas estaduais de Porto Alegre é explicado pelo contexto escolar, levando em conta o nível socioeconômico.

Tabela 1: Resumo do modelo

Resumo do modelo

Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,403[a]	,162	,152	1,38574

a. Preditores: (Constante), Nível_Socioeconomico, escala_contexto_escolar

b. Variável dependente: IDEB2015_anos_iniciais_fundamental

Fonte: elaboração própria

A próxima tabela é da ANOVA que compara o modelo com outro sem qualquer previsor. Neste caso, a hipótese nula é de que o modelo atual é igual ao modelo sem previsores (variáveis independentes) e a hipótese alternativa vai ser de que o ajuste do modelo atual é diferente do ajuste sem previsor. Conforme resumo abaixo:

H0: O ajuste do modelo = o ajuste do modelo sem previsor. H1: O ajuste do modelo ≠ o ajuste do modelo sem previsor.

Verificando a tabela 2 o valor importante é o Sig.(significância), e este se apresenta menor que 0,05, indicando que o modelo é estatisticamente significativo. Portanto, rejeita-se a hipótese nula e se aceita a hipótese alternativa. Em outras palavras, incluir essas variáveis melhorou a capacidade de predição do modelo.

Tabela 2: ANOVA

Coeficientes[a]

Modelo		Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados	t	Sig.	Estatísticas de colinearidade	
		B	Modelo padrão	Beta			Tolerância	VIF
1	(Constante)	2,819	,425		6,636	,000		
	escala_contexto_escolar	,101	,045	,158	2,238	,027	,999	1,001
	Nível_Socioeconomico	1,022	,197	,367	5,198	,000	,999	1,001

a. Variável dependente: ideb2015_anos_iniciais_fundamental

Fonte: elaboração própria

A tabela 3 apresenta os coeficientes que são necessários para se interpretar o peso que cada variável independente tem no modelo, bem como se elas são estatisticamente relevantes. A primeira observação que deve ser feita é saber se os coeficientes são significativos, observando o Sig. tanto da variável contexto escolar quanto a do nível socioeconômico atingiram p<0,05.Portanto são estatisticamente significativos com o p= 0,27 para variável principal e p=0,00 para variável de controle.

Tabela 3:Coeficientes

ANOVA[a]

Modelo		Soma dos Quadrados	df	Quadrado Médio	F	Sig.
1	Regressão	62,540	2	31,270	16,284	,000[b]
	Resíduos	322,605	168	1,920		
	Total	385,145	170			

a. Variável dependente: ideb2015_anos_iniciais_fundamental

b. Preditores: (Constante), Nível_Socioeconomico, escala_contexto_escolar

Fonte: elaboração própria

Os coeficientes de regressão resumem a importância de cada variável independente na explicação da variável dependente e são divididos em dois formatos: não padronizados (B) e padronizados (Beta). Conforme Field (2009), os não padronizados baseiam-se na covariância entre a variável independente (x) e a dependente (y). O autor complementa ainda que os valores de B "informam em que grau cada previsora afeta a saída se todos os demais previsores forem mantidos constantes" Field (2009, p.197). Já os coeficientes padronizados tem na base de cálculo a correlação de x e y, isso quer dizer que ele cresce na mesma direção da covariância, mas, é afetado pelos desvios padrões de x e y. A forma de medida do Beta é o desvio padrão. Diferentemente do B que mantém a unidade de medida original das variáveis.

Analisando os resultados da tabela 3, verifica-se que a escala de contexto escolar tem um coeficiente não padronizado (B) de 0,101, isso significa que quando a escala aumenta uma unidade de seu escore, o Ideb tem um aumento de 0,101 pontos em média, controlando-se pelo nível socioeconômico.

O Beta para escala de contexto escolar também é positivo e significa que a cada aumento de unidade de desvio padrão da escala, crescem 0,158 unidades de desvio padrão do Ideb.É necessário testar também se existe uma alta correlação entre duas variáveis independentes. Nesse caso, não pode haver multicolinearidade entre variáveis independentes do modelo para ele ser considerado como válida. Segundo Field (2009, p.197), Fator de Inflação de Variância (FIV) não pode exceder o valor de 10 para que seja confiável. Na tabela 3 o teste de Estatística de Colinearidade tem um FIV abaixo de 10 o que nos permite dizer que não há colinearidade e o modelo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme referido ao longo desse trabalho, a qualidade da educação (medida pelo desempenho escolar e fluxo, incorporados no Ideb) constitui um fenômeno complexo que envolve variáveis intra e extraescolares que, muitas vezes, não são de fácil mensuração. Neste estudo, a escolha das variáveis, tanto da principal quanto a de controle, seguiram os preceitos da literatura sobre o tema. A análise estatística da associação do Ideb com o contexto escolar demonstrou que existe uma relação, entretanto, ela não é tão forte quanto o nível socioeconômico familiar. Não obstante, confirma-se a hipótese central do estudo, pois a variável de contexto escolar influencia, ainda que levemente, no Ideb das escolas estudadas. É importante salientar que o contexto escolar envolve dimensões não contempladas aqui, como aspectos de gestão e de recursos financeiros das escolas.

REFERÊNCIAS

ALVES, Maria Teresa Gonzaga; SOARES, José Francisco. **Contexto escolar e indicadores educacionais: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional**. Educ. Pesqui., São Paulo , v. 39, n. 1, p. 177-194, Mar. 2013

BAQUEIRO, Dicíola Figueirêdo de Andrade. **Equidade e eficácia na educação : contribuições da política de assistência estudantil para a permanência e desempenho discente** / Dicíola Figueirêdo de Andrade Baqueiro. – 2015. 156 f. : Il

BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira. **Desigualdade e desempenho: uma introdução à sociologia da escola brasileira**. Belo Horizonte,MG: Argvmentvm, 2009

BOURDIEU, Pierre. **Os três estados do capital cultural**. In: NOGUEIRA, Maria Alice; CATANI, Afrânio (Org.). Escritos de educação. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - **Indicadores de programas: Guia Metodológico** / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - Brasília: MP, 2010.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014

CÉSAR, C.; SOARES, J. **Desigualdades acadêmicas induzidas pelo contexto escolar.** Revista Brasileira de Estudos de População, v. 18, n. 1/2, p. 97-110, 2001.

COLEMAN, J.S. et al. **Equality of educational opportunity.** Washington, DC: Offi ce of Education and Welfare, 1966.

COSTA, Frederico L. da; CASTANHAR, José C. **Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969992, set./out. 2003.

FERRÃO, M. E.; FERNANDES, C. **O efeito-escola e a mudança – dá para mudar? Evidencias da investigação brasileira.** Revista Eletrônica Ibero-americana sobre Qualidade, Eficácia e Mudança em Educação (REICE), Madri, n. 1, v. 1, p. 1-13, 2003.

FERNANDES, Reynaldo. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Brasília: Inep, 2007.

FERNANDES, Reynaldo. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).** Brasília: Inep, 2007

Field, A. (2009). **Descobrindo a estatística usando o SPSS.** Porto Alegre: Artmed.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep. **Consulta ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica**. Disponível em http://portal.inep.gov.br/ideb Acesso em: jun 2018

INEP. [**Informações INEP**]. [2014]. Disponível em: http://inep.gov.br/web/guest/educacao-basica Acesso em: julho 2018

INEP. **Portal Idebescola**, Disponível em: < http://idebescola.gov.br> Acesso em: julho de 2018. INEP. **Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas** (Inse).Brasília: INEP, 2014a. 7 p3Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/saeb/ana/resultados/2014/nota_tecnica_inse.pdf Acesso em: julho 2018

JANUZZI, Paulo de M. et al. **Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação, os problemas de programas públicos no Brasil** . In: FRANZESE, C. et al. Reflexões para Ibero-América: avaliação de programas sociais. Brasília: Enap, 2009. p. 101-138

MESQUITA, S. **O resultado do IDEB no cotidiano escolar**. Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 20, n. 76, p. 587-606, jul./set. 2012.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Considerações sobre a Prova Brasil e as taxas de rendimento escolar nas escolas do Programa Mais Educação**. Brasília, DF: MEC, 2012

MOLL, J. **O PNE e a educação integral: desafios da escola de tempo completo e formação integral.** Revista Retratos da Escola, Brasília, v.8, n.15, p.353-368, jul./dez. 2014. Disponível em: . Acesso em: 03 jun.2015.

RAMOS, Marilia Patta. ***Pesquisa social: abordagem quantitativa com o uso do SPSS***. *Porto Alegre: Escritos, 2014.*

RAMOS, Marília P.; SCHABBACH, Letícia M. **O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil**. Rev. Adm. Pública, v. 46, n. 5, p. 12711294, set./ out. 2012

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciência da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

SAMMONS, P.; HILLMAN, J.; MORTIMORE, P. ***Key characteristics of effective schools:*** **a review of school effectiveness research**. London: Office for Standards in Education [OFSTED], 1995.

SOARES, J. F.; ANDRADE, R. J. de. **Nível socioeconômico, qualidade e eqüidade das escolas de Belo Horizonte. Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 50, p. 107-126, jan./mar. 2006.

SOUZA, Celina. Políticas **públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias [online]. 2006, n.16[cited 2018-01-17], pp.20-45.

IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE FORMAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: AVALIAÇÃO POR MEIO DE SUAS ROTINAS

Doriana Daroit (UnB)
Breynner Ricardo de Oliveira (UFOP)
Cristiana Ramalho Barros (UnB)

RESUMO

Ao eleger as instituições universitárias como um dos focos estratégicos de sua implementação, a política educacional incide nos atores que a implementam, nos destinatários e nos territórios onde os programas operam. O percurso da política é determinante para os resultados obtidos. Este artigo se inscreve nessa perspectiva ao analisar as tensões e possibilidades do Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP) como um meta-instrumento de ação pública, na Universidade de Brasília. Partimos dos projetos pedagógicos dos cursos do PNAP em suas dimensões de justificativa, abordagem pedagógica e organização administrativa na visão de coordenadores de curso e da Diretoria de Educação a Distância/ CAPES para discutir as tensões e possibilidades oriundas da implementação do PNAP por meio de suas rotinas. As principais tensões provêm da baixa institucionalização da EAD na universidade e as possibilidades inserem-se no campo do desenvolvimento de inovações institucionais.

INTRODUÇÃO

O campo da avaliação e análise de políticas públicas é polissêmico e bastante poroso, englobando distintas perspectivas teóricas e metodologias. De toda maneira, a avaliação e a análise de políticas públicas pretende compreender certas dimensões que dão forma às ações implementadas, mensurando, qualitativa e/ou quantitativamente seus processos, resultados, efeitos ou desdobramentos produzidos.

Para o caso das políticas educacionais, a avaliação das ações implementadas segue caminho semelhante, já que as ações nesse campo também são materializadoras da ação pública ou da ação estatal. Ao eleger as instituiçõesuniversitárias como um dos focos estratégicos de sua implementação, a política educacional incide, majoritariamente, no cotidiano dessas instituições, nos atores que, direta e/ou indiretamente, as implementam, nos destinatários das políticas sobre os quais tais ações incidem e nos territórios onde tais programas operam. Tal processo - o percurso da política e de sua implementação - é que, efetivamente, fará com que os resultados esperados sejam alcançados, ainda que, via de regra, não sejam exatamente aqueles oficialmente previstos.

É nessa perspectiva que este artigo se inscreve ao analisar as tensões e possibilidades do Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP) como um meta-instrumento de ação pública, na Universidade de Brasília (UnB). Tal programa é uma das ações de formação vinculadas à Universidade Aberta do Brasil (UAB), ofertado em nível nacional, na modalidade a distância (EaD). Criado em 2009, o PNAP envolveu dezenas de instituições de ensino superior, seus respectivos polos de EaD e os territórios contemplados. O objetivo do programa é:

> formar e qualificar pessoal de nível superior visando ao exercício de atividades gerenciais, possibilitando que esses gestores intervenham na realidade social, política e econômica, contribuindo para a melhoria da gestão das atividades desempenhadas pelo Estado brasileiro, no âmbito federal, estadual e municipal (CAPES, 2009a).

O PNAP comporta três cursos de especialização - Gestão Pública, Gestão em Saúde, Gestão Pública Municipal, e um curso de graduação - Administração Pública, e segue as orientações para os programas UAB no que se refere às estruturas de financiamento e gestão e à organização pedagógica dos cursos. O PNAP é composto por uma série de instrumentos, como os de financiamento, projetos pedagógicos, ambiente de aprendizagem, seleção de universidades, estudantes e tutores que, em conjunto, estruturam o Programa. Uma vez que o PNAP é este arcabouço que orienta diversos instrumentos e normatiza a relação do Estado com a sociedade, o mesmo pode ser entendido como um meta-instrumento, dado que coordena outros instrumentos (LASCOUMES, LE GALÉS, 2012a) que especificam como será estruturada a gestão, o financiamento, os currículos, a seleção das instituições de ensino, os polos de apoio presencial e outros aspectos que, no conjunto, conformarão o desenho que dará materialidade às ações e estratégias formativas.

A problemática da educação superior não se restringe à disponibilidade ou acesso a esse nível de ensino; faz parte de um arcabouço mais amplo de capacidade de geração e uso de novos conhecimentos e tecnologias que relacionam-se com o desenvolvimento do país não somente em seus aspectos econômicos, mas também sociais e culturais. A educação superior possui, então, uma transversalidade que impacta sobre o modelo de desenvolvimento econômico e social pretendido, além de incidir sobre a organização social, política e territorial de um país ou região. Assim, importa discutir os aspectos de gestão relacionados às políticas e programas educacionais implementados, as tensões e possibilidades dos instrumentos que suportam (ou não) o modelo de desenvolvimento vigente.

Para realizar essa discussão, partimos de um campo controverso na área de políticas públicas de ensino superior: a educação a distância (EaD). Não abordaremos as modalidades como carta, rádio e televisão e seus meios organizacionais e institucionais de execução, mas sim aquela definida pelo Decreto Nº 5.800, de 8 de junho de 2006 que institui o Sistema Universidade Aberta do Brasil, o qual objetiva "o desenvolvimento da modalidade de educação a distância, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no país" (BRASIL, 2006, Art. 1º).

A estrutura administrativa e a organização pedagógica do PNAP encontram-se descritas nos projetos pedagógicos dos cursos, sendo que a estrutura administrativa é semelhante para os quatro cursos e os currículos são previamente definidos, bem como os conteúdos a serem abordados. Reserva-se às instituições públicas de ensino superior que participam dos editais do programa a possibilidade de realizar alterações nos currículos e componentes curriculares dos cursos, além da escolha dos polos de educação a distância nos municípios brasileiros. O projeto pedagógico é, portanto, entendido como um instrumento central para o PNAP, mas também para a expansão e interiorização do ensino superior de acordo com os objetivos da UAB.

O PNAP organiza-se em torno dos projetos pedagógicos e estes, por sua vez, ordenam as relações das instituições públicas de ensino superior com a UAB, com os estudantes e com outras áreas da própria instituição de ensino. Os projetos pedagógicos, portanto, organizam uma rede de atores que operacionaliza, mas também decide acerca da política pública. Neste sentido, entendemos que as políticas públicas se realizam na gestão e o estudo dos instrumentos de ação pública, a forma como são construídos, utilizados e transformados em rede são capazes de evidenciar as disputas políticas e técnicas que acontecem neste processo, revelando, dinamicamente, as tensões e possibilidades que a própria política ou programa apresenta.

Busca-se, assim, discutir a implementação do PNAP, não somente por meio de seus elementos técnicos, mas estabelecendo uma relação entre técnica e política que constitui-se como essencial ao campo de avaliação de políticas públicas. Esta abordagem implica que a implementação da política pública não desvincula-se de sua formulação, constituindo um processo dinâmico que envolve atores heterogêneos em rede e situados em níveis estatais diversos daqueles que usualmente são entendidos como responsáveis pela formulação das políticas públicas, mas que mantêm com eles relações mediadas pelos instrumentos de ação pública. Em outras palavras, as redes constituídas por meio de instrumentos de ação pública envolvem atores em níveis da estrutura de gestão pública tradicionalmente apartados da etapa de formulação. Porém, entende-se que suas decisões e ações estratégicas e operacionais impactam sobre os resultados e podem até mesmo modificar os objetivos das políticas.

Com base nesta discussão inicial, ao analisar as tensões e possibilidades do PNAP como um meta-instrumento de políticas de expansão do ensino superior, a partir de suas dimensões organizativas e de gestão expressas no projeto político pedagógico dos cursos, esse artigo pretende problematizar as questões que emergem e derivam do processo de implementação de uma ação pública que, por se tratar de ação de formação na modalidade a distância, produz seus efeitos de modo desconcentrado, tanto sob o ponto de vista organizacional, quanto social, educacional e territorial.

Segundo Lascoumes e Le Galés (2012a), um instrumento é "um dispositivo técnico com vocação genérica portador de uma concepção concreta da relação política/sociedade e sustentado por uma concepção de regulação" (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a, p. 22). Os instrumentos de ação pública envolvem um arcabouço normativo e são simultaneamente técnicos e políticos por serem portadores de representações e significados aliados a sua escolha e construção, mas também endereçam problemas públicos a fim de orientar as relações entre o Estado e a sociedade. As decisões políticas incorporadas pelos instrumentos são definidas no interior da rede de atores que, em conjunto, realizam a ação pública. A ação pública é, portanto, realizada por atores heterogêneos dentre os quais o Estado faz parte, mas não possui a exclusividade do processo decisório e da gestão.

Para realizar esta investigação discutiremos ação pública e sua instrumentalização, sua realização na gestão e as tensões e possibilidades inerentes ao seu uso e construção tendo como objeto da análise o PNAP implementado pela UnB.

INSTRUMENTOS DE AÇÃO PÚBLICA COMO TECNOLOGIAS DE GESTÃO

A política e as políticas públicas vêm sendo endereçadas por estudos que representam diferentes paradigmas científicos e distintas abordagens quanto ao surgimento e tratamento dos problemas públicos, à política inerente à organização social, e ao papel das instituições. Diferentes entendimentos acerca do que é o Estado e qual seu papel social e político resultam em formas distintas de compreensão e gestão das relações Estado/sociedade e dos meios utilizados para a gestão das políticas públicas[1].

Neste último aspecto, um olhar que vem ganhando força desde a década de 1980 é aquele que discute o papel dos instrumentos para a elaboração e implementação de políticas públicas. Os estudos pioneiros de Christopher Hood em 1983 e de Lester Salamon e Michael S. Lund em 1989 destacavam a política inerente aos instrumentos estatais. Em 1989, Stephen H. Linder e B. Guy Peters discutem a escolha dos instrumentos e sua associação às características do sistema político (LINDER; PETERS, 1989). Já em 2007, Hood atualiza seu trabalho propondo uma categorização das ferramentas de governo para a era digital (HOOD; MARGETTS, 2007). Em comum, além do olhar sobre os instrumentos que colocam em relação sociedade e Estado, os estudos destacam o caráter político destes instrumentos e seus processos de seleção para a realização das políticas públicas[2].

Em 2004 e 2005 os estudos sobre instrumentos ganham novo impulso sob uma "nova" orientação paradigmática: os estudos passam a incorporar a perspectiva foucaultiana de Estado e governamentalidade. O estudo dos instrumentos assume a natureza instável e relacional do poder, sendo esses entendidos por Moisdon (2005) como uma síntese poder/saber. O Estado é, nesta abordagem, menos um ator homogêneo imbuído de racionalidade instrumental, e mais um resultante das práticas, ações e abstenções que o tornam mutante, heterogêneo e, em certa medida, imprevisível (LASCOUMES, 2005). Com base nesta compreensão do Estado, o mesmo torna-se um ator que, embora permaneça fundamental, compõe uma rede de atores com interesses, identidades, demandas e estratégias cujas relações de poder, muitas vezes mediadas por instrumentos, (re) configuram o curso da ação, a qual pode tornar-se, de fato, coletiva e orientada para a solução de problemas públicos (ação pública).

De acordo com Lascoumes e Le Galès (2012b), a ação pública é um espaço sociopolítico onde cinco elementos estão constantemente em interação: atores, representações, instituições, processos e resultados. Os atores são individuais ou coletivos, possuem recursos, escolhas, autonomia relativa e estratégias, e são guiados por interesses. As representações são os elementos cognitivos e normativos que dão sentido às ações. Instituições são normas e procedimentos que regem as interações. Os processos são as formas de interação e os resultados são os efeitos da ação pública. O fundamental desta definição é que as interações estabelecidas entre estes cinco elementos são dinâmicas e criam ou selecionam os instrumentos utilizados para endereçar os problemas públicos. Em outras palavras, o cerne da ação pública está em sua instrumentação.

[1] Para um panorama destas abordagens ver: SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

[2] Esta corrente não se associa à nova administração pública, olhar fortemente presente na década de 1990, pois a mesma coloca sua ênfase sobre a técnica e não sobre a política dos instrumentos.

Para os mesmos autores, a instrumentação da ação pública é "o conjunto dos problemas colocados pela escolha e o uso dos instrumentos (técnicas, meios de operar, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental" (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a, p. 20). Um instrumento corresponde a "um dispositivo técnico com vocação genérica portador de uma concepção concreta da relação política/sociedade e sustentado por uma concepção da regulação" (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a, p. 22). O instrumento, assim, não desvincula técnica e política, dado que é constituído no interior de um espaço com disputas de interesses, visões de mundo, simbolismos e demandas por atores heterogêneos em ação. Como os instrumentos se sobrepõem na prática da ação pública, um instrumento que organiza outros pode ser entendido como um meta-instrumento (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a).

Como os instrumentos de ação pública visam orientar e disciplinar as relações Estado-sociedade, sua compreensão e implementação envolve necessariamente gestão. Mas, como transportar-se da política da ação pública para a técnica da gestão sem perder seus vínculos? O próprio conceito de instrumento fornece a chave para esta tradução.

Na instrumentação da ação pública, a base política que sustenta a compreensão da interação entre seus cinco elementos para a construção e utilização de instrumentos é complementada pela base tecnológica que provém, segundo Halpern, Lascoumes e Le Galès (2014), da sociologia das ciências e das técnicas. Estes estudos também não desvinculam as construções tecnológicas das construções políticas e sociais[3], centrando sua análise na interação entre os atores (redes) que surge fortemente com os estudos da Teoria Ator-Rede de Bruno Latour, Michel Callon e John Law. Particularmente importante para as tecnologias de gestão é a abordagem que mescla os elementos organizacionais e técnicos para promover uma visão mais flexível e política de tecnologia, ao mesmo tempo em que promove as práticas dos atores e suas rotinas a um caráter estratégico e com potencial inovador.

Considerando as abordagens teóricas que originam a definição de instrumentos, entendemos que os mesmos são tipos específicos de tecnologias[4], os quais visam orientar e disciplinar a relação Estado/sociedade na abordagem aos problemas públicos, utilizando-se de uma base normativa. Esta diferenciação é importante em gestão pública, pois nem todas as tecnologias existentes visam delimitar a relação Estado/sociedade e nem todas elas apresentam um arcabouço normativo que as regule (especialmente quando correspondem à inovações). No caso da gestão pública, as tecnologias endereçam problemas públicos e direitos constitucionais, ao mesmo tempo em que acontecem dentro de um arcabouço normativo - caso este arcabouço não exista, ele precisa ser criado para garantir a legitimidade e imputação de responsabilidade pelo uso da tecnologia. A tecnologia, portanto, é um fator constituinte do espaço da ação pública (LASCOUMES; LE GALÈS, 2004) e é gestada no interior das organizações.

Para Labatut, Aggeri e Girard (2012), as tecnologias são constituídas por três dimensões: a) filosofia de gestão: corresponde ao sistema de conceitos que embasam os objetos e objetivos que constituem os alvos de racionalização, envolve valores, competências, lógicas de realização e racionalização; b) modelo organizacional: papeis e cenas coletivas e a divisão do trabalho, expressa as relações sociais construídas na organização; c) substrato técnico: conjunto de técnicas, aspectos materiais e regras mobilizadas.

Os diferentes substratos técnicos criados e utilizados para a gestão condensam a filosofia e o modelo organizacionais compondo rotinas cuja dinâmica é definida pelas relações estabelecidas no interior da organização e também com o ambiente externo. O conjunto de rotinas, com suas dimensões, inter-relações e atores heterogêneos, constitui a ação organizacional.

Para Feldman e Pentland (2003), rotinas são padrões de ações repetitivas e reconhecíveis desempenhadas por múltiplos atores. Longe de representarem uma representação do passado e serem estáticas, elas são abertas aos julgamentos, improvisações e transformações realizadas pelos atores. São redes que transformam-se no tempo e no espaço pela ação dos atores e geram mudanças nas dimensões da tecnologia e, portanto, das organizações. A mudança ocorre, pois rotinas apresentam dois aspectos: um ostensivo e outro performativo. O aspecto ostensivo corresponde à estrutura, à descrição esquemática (mesmo que abstrata) da rotina, ou seja, é seu *script*. O aspecto performativo corresponde às ações específicas de atores em um espaço e tempo específicos, ou seja, é como os atores desempenham, realizam as rotinas. Estes dois aspectos interagem e promovem a dinâmica organizacional. Da mesma forma que para as tecnologias, este entendimento de rotinas não desvincula a política da técnica combinando-as na ação organizacional.

Considerando o debate realizado, propomos entender a vinculação da ação pública com a gestão por meio do seguinte arcabouço analítico.

[3] Para uma compreensão da constituição política das tecnologias ver: HABERMAS, J. **Técnica e ciência como "ideologia"**. Lisboa: Edições 70, 1987; WINNER, L. Do artifacts have politics? In: WINNER, L. **The whale and the reactor – A search for limits in an age of high technology**. Chicago: The University of Chicago Press, 1986; LATOUR, B. **La science en action: introduction à la sociologie des sciences**. Paris: La Découverte, 2005; HARAWAY, D. **The Haraway Reader** New York: Routledge, 2004.

[4] Entedemos por tecnologias "*nexus* de premissas, mitos racionais, sistemas de crenças, hipóteses e limites materiais os quais derivam de forças institucionais mais amplas, intervêm na construção de padrões de ação e abrem novas possibilidades de desempenho e invenções" (Labatut, Aggeri, Girard, 2012, p. 43).

Figura 1: Gestão da ação pública



Fonte: Elaboração própria com base em Lascoumes e Le Galès (2012b); Labatut, Aggeri e Girard (2012).

Com base no arcabouço analítico acima passamos a apresentação do percurso metodológico.

PERCURSO METODOLÓGICO

Partimos da análise dos projetos pedagógicos dos cursos do Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP) ofertados pela Universidade de Brasília (UnB). As dimensões investigadas foram: justificativa, abordagem pedagógica e organização administrativa, considerando os projetos como instrumentos de ação pública. A UnB foi escolhida para o estudo, uma vez que, no âmbito das ações da UAB, já atuou em 40 polos de apoio presencial em todas as regiões do país, caracterizando- se como a universidade com maior distribuição geográfica de sua atuação, como pode ser observado nos resultados de pesquisa do projeto Cartografia da UAB (CAPES, 2018a).

A implementação do PNAP na UnB está sob responsabilidade do Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE), por meio da participação no Edital Nº 01, de 27 de abril de 2009. A participação se deu via proposta e aprovação de três cursos: Gestão Pública e Gestão em Saúde no âmbito da especialização e Administração Pública como curso de graduação. Embora o Edital contemplasse também o curso de especialização em Gestão Pública Municipal, o mesmo não foi proposto pela UnB, pois havia, na época, a compreensão que a localização da UnB no Distrito Federal, onde não há divisões municipais, não ensejava a realização do curso. Antes da oferta dos cursos PNAP, o Departamento de Administração/UnB sediou uma edição do curso piloto de Administração, o qual não será objeto deste estudo.

Os cursos PNAP na UnB compreenderam a atuação em cinco polos: dois no Distrito Federal – Ceilândia e Santa Maria, dois no Acre – Rio Branco e Cruzeiro do Sul, e um em São Paulo – Barretos. As especializações matricularam 200 alunos por curso e o curso de graduação recebeu a matrícula de 400 alunos, cujo ingresso se deu mediante prova desenvolvida e aplicada pelo Centro de Seleção e Promoção de Eventos (CESPE/UnB) no ano de 2010. Os cursos foram implantados em janeiro de 2011.

Além dos projetos pedagógicos dos cursos PNAP ofertados pela UnB, os documentos utilizados para este estudo compreendem resultados de pesquisas realizadas no âmbito da Diretoria de Educação a Distância da CAPES: Resultados da Pesquisa com os estudantes do Sistema UAB (2018) e pesquisa de atividades de gestão integrada entre a CAPES e as universidades do Sistema UAB (MICHELON; LIRA; RAZUCK, 2016), bem como documentos internos dos cursos do PNAP/UnB, entrevistas individuais com coordenadores de curso na UnB e com a Coordenação Geral de Programas e Cursos em Ensino a Distância da CAPES (CGPC/CAPES). Os documentos e entrevistas foram discutidos com base no arcabouço analítico apresentado na Figura 1. Os aspectos ostensivos das rotinas são dados pelos projetos pedagógicos. A investigação dos aspectos performativos foi feita por meio da análise dos documentos e entrevistas, conforme apresentado no Quadro 1, o qual comporá a investigação central deste estudo.

Quadro 1: Coleta e sistematização dos dados

PROJETO PEDAGÓGICO	JUSTIFICATIVA	ABORDAGEM PEDAGÓGICA	ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA
ROTINAS/ TECNOLOGIAS	**Aspectos performativos**	**Aspectos performativos**	**Aspectos performativos**
Filosofia gerencial	Entrevistas com coord. de curso Entrevista CGPC/CAPES Documentos internos	Entrevista CGPC/CAPES	
Modelo organizacional		Entrevistas com coord. de curso Resultado de pesquisa com estudantes Documentos internos	Entrevistas com coord. de curso Entrevista CGPC/CAPES Resultado de pesquisa com estudantes Pesquisa de atividades integradas Documentos internos
Substrato técnico		Entrevistas com coord. de curso Resultado de pesquisa com estudantes Documentos internos	Entrevistas com coord. de curso Resultado de pesquisa com estudantes Pesquisa de atividades integradas Documentos internos

Fonte: elaboração própria

Um ponto importante a esclarecer é que filosofia gerencial, modelo organizacional e substratos técnicos são construídos e desempenhados em conjunto pelos atores envolvidos (aspectos performativos). No entanto, como trata-se de uma análise *a posteriori*, isto é, os cursos já foram encerrados, optamos por concentrar a coleta de dados em atores específicos para cada uma das dimensões da tecnologia. Além disso, os elementos dos projetos pedagógicos (aspectos ostensivos) já foram elencados considerando as dimensões da tecnologia as quais respondem.

Por fim, embora seja relevante para a compreensão da ação pública que institui a educação a distância em sua relação com as políticas de expansão e interiorização do ensino superior e com o modelo de desenvolvimento, as dinâmicas que geraram o PNAP como um meta-instrumento de ação pública e seus projetos pedagógicos como instrumentos que condensam os elementos da ação pública e configuram-se como tecnologias de gestão pública não serão objeto deste estudo. Ou seja, consideramos os projetos pedagógicos como instrumentos de ação pública e a partir deles construímos a análise da implementação do PNAP, ressaltando tensões e possibilidades sob o olhar de sua gestão.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

As origens do Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP) remontam a um projeto realizado em parceria pela Secretaria de Educação a Distância (SEED/MEC) e pelo Banco do Brasil para a capacitação de gestores do Banco. A SEED/MEC, juntamente com a Escola Nacional de Administração Pública, ofereceu cursos voltados para a capacitação de gestores públicos, e a partir dessa experiência verificou-se a necessidade de expandir a oferta de cursos de formação de gestores públicos a fim de capacitar os agentes que atuam nos diversos estágios de execução de políticas públicas.

Como projeto-piloto foi ofertado o curso de Bacharelado em Administração Pública. Com o projeto piloto de graduação em Administração teve início o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), em 2006, com a participação de 10.000 estudantes de 25 universidades públicas federais e estaduais.

O PNAP é parte do Sistema Universidade Aberta do Brasil e foi instituído em 2009 para promover a adesão das Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES) à oferta de cursos na área de Administração Pública, quais sejam: Bacharelado em Administração Pública, Especialização em Gestão Pública, Especialização em Gestão em Saúde e Especialização em Gestão Pública Municipal. Entre os objetivos dos cursos estão:

> (i) capacitar gestores para na administração de macro (governo) e micro (unidades organizacionais) sistemas públicos; (ii) capacitar profissionais com formação adequada para intervirem na realidade social, política e econômica; (iii) contribuir para a melhoria da gestão das atividades desempenhadas pelo Estado brasileiro, no âmbito federal, estadual e municipal; (iv) contribuir para que o gestor público desenvolva visão estratégica dos negócios públicos, a partir do estudo sistemático e aprofundado da realidade administrativa do governo ou de suas unidades produtivas (CAPES, 2009b).

Tendo em vista a complexidade das crescentes demandas sociais, a implantação do PNAP visava à formação e qualificação de gestores públicos para o exercício das atividades desenvolvidas na esfera governamental, no âmbito municipal, estadual e federal, a fim de promover o aprimoramento da gestão e do atendimento das necessidades da sociedade.

O PNAP resultou da colaboração de vários atores: Diretoria de Educação a Distância da CAPES, Universidades participantes do Sistema UAB, Conselho Federal de Administração, ENAP, Ministério da Saúde por meio da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ). Os projetos pedagógicos da primeira edição dos cursos foram coordenados pela ENAP, pelo Banco do Brasil, pela FIOCRUZ e pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), a qual foi responsável pela elaboração dos materiais didáticos. A primeira ação para a formalização da adesão das instituições participantes ao PNAP foi o lançamento do Edital nº 01, de 27 de abril de 2009. Houve a adesão de 47 instituições de ensino das esferas federal e estadual. Cada Instituição Pública de Ensino Superior (IPES) participante do programa tinha a prerrogativa de adequar até 20% da carga-horária às especificidades da instituição e às características regionais.

No exercício 2012 foi lançado o Edital 19/2012, a fim de dar continuidade às ações propostas para a formação e capacitação de gestores públicos. Este edital previa a adesão de novas instituições ao PNAP, mas também a expansão da oferta de cursos por partes das entidades já participantes do programa. Em 2013 foi instituída, por meio da Portaria nº 58 de 09 de maio, a Comissão de Apoio à Gestão do Programa Nacional em Administração Pública (CAG-PNAP), a fim de subsidiar a Diretoria de Educação a Distância da CAPES na formulação de diretrizes e definição de critérios para a atualização e reformulação de materiais didáticos.

Em 2017, por meio da Portaria nº 87, de 26 de abril foi instituída nova comissão de apoio à gestão do PNAP para a reformulação dos projetos pedagógicos e atualização dos materiais didáticos, a fim de atender às considerações dos Grupos de Trabalho do Fórum de Área e as atualizações ocorridas nas diretrizes curriculares nacionais aprovadas pela Resolução CNE nº 1, de 13 de janeiro de 2014. O processo de reformulação dos projetos pedagógicos ensejou mudanças na gestão do PNAP no âmbito da Diretoria de Educação a Distância da CAPES (DED/CAPES), considerando que as modificações desses já seriam fatores modificadores do Programa. Nesse contexto, a DED/CAPES percebeu a necessidade de envolvimento de centros de pesquisa brasileiros referência no campo da Administração, especialmente com o objetivo de compartilhar experiências que pudessem ser trazidas tanto para a esfera pedagógica dos cursos do PNAP, como para a gestão do Programa pela CAPES.

Atualmente, a elaboração dos materiais didáticos está a cargo da Universidade do Estado de Pernambuco. Esta escolha, segundo a Coordenação Geral de Programas e Cursos em Ensino a Distância (CGPC/CAPES), foi também motivada por uma busca da descentralização das atividades preparatórias do PNAP das instituições do centro-sul, envolvendo instituições de outras regiões do país e alinhando a formulação do Programa às diretrizes de interiorização e expansão da UAB. De acordo com a Cartografia da UAB (2018), há 62 IPES participantes do PNAP e 33.808 alunos matriculados.

Por meio da Comissão de Apoio à Gestão do PNAP, a DED/CAPES busca identificar as potencialidades e especificidades do Programa, a fim de perceber os elementos que se destacam de forma positiva, mas também mapear os pontos de tensão que impactam na gestão e nos resultados pretendidos e esperados. Destaca-se que está em andamento a construção de mecanismos que possibilitem o monitoramento permanente do programa, seja na esfera pedagógica ou na esfera orçamentária e financeira, a fim de consolidar uma avaliação de impacto do PNAP enquanto programa voltado para a formação de gestores públicos.

Segundo a CGPC/CAPES, entre os pontos positivos do programa destaca-se a contribuição do mesmo para a formação de profissionais que atuam nos diversos setores responsáveis pelo atendimento das demandas a cargo do Estado, buscando contribuir para a transparência, eficiência, efetividade e eficácia da gestão. Nesse ponto cabe mencionar que seria interessante identificar onde os egressos dos cursos do PNAP atuam, e como esses atores contribuem para o desenvolvimento local e regional.

Na UnB, os cursos de especialização em Gestão Pública e de Gestão em Saúde e bacharelado em Administração Pública tiveram início em janeiro de 2011, após realização de concurso para seleção dos estudantes em 2010, o qual foi conduzido pelo CESPE/UnB. O curso de Gestão em Saúde contou com quase 700 inscritos, o curso de Gestão Pública com cerca de 2.800 inscritos e no curso de Bacharelado em Administração Pública foram cerca de 6.000 inscrições.

FILOSOFIA DE GESTÃO DOS CURSOS PNAP NA UNB

De acordo com a justificativa constante nos projetos pedagógicos dos cursos PNAP, a gestão pública passa por transformações desde meados dos anos 1990 ensejadas pela Constituição Federal de 1988, a qual ampliou e transformou o papel dos estados e municípios e exigiu uma gestão pública com maior profissionalização.

Os cursos escolhidos pela UnB são coerentes com a visão expressa na justificativa dos projetos pedagógicos e com as competências do Departamento de Administração. No curso de especialização em Gestão Pública e no Bacharelado em Administração Pública, a UnB atuou de forma mais ampla com foco na geração e transferência de conhecimentos gerais sobre administração pública, enquanto que o curso de especialização em Gestão em Saúde englobou a relação entre União, estados e municípios, dadas as próprias características do Sistema Único de Saúde (SUS). Nos dois casos, a UnB possuía equipe docente capacitada em ensino e pesquisa para embasar sua atuação. Este ponto foi considerado fundamental pelos gestores do Departamento de Administração e pelos coordenadores de cursos PNAP, tanto para a discussão dos cursos quanto para a seleção de tutores, pois a UnB realiza a formação de profissionais que atuam na área de gestão pública. Além disso, a mesma localiza-se no Distrito Federal, local com elevada presença de profissionais no campo oriundos de outras regiões do país.

Os polos escolhidos localizaram-se no Distrito Federal – Ceilândia e Santa Maria, no Acre – Rio Branco e Cruzeiro do Sul e em São Paulo – Barretos. A atuação nos polos do Distrito Federal mostrou- se importante tanto pelas especificidades do Distrito Federal enquanto ente federativo, quanto pela localização dos mesmos: Ceilândia conta um campus da UnB na área de saúde, com cursos de graduação presencial e forte atuação em extensão, sendo uma das regiões mais populosas do Distrito Federal, e Santa Maria, ao contrário, não possui atuação local com campus da UnB. No Acre, tanto a capital quanto um município do interior tiveram polos selecionados, de forma a contribuir com o princípio de interiorização que orienta a UAB. A especialização em Gestão em Saúde concentrou-se somente em Barretos e nos polos do Distrito Federal, enquanto os outros dois cursos atuaram em todos os polos.

A escolha dos polos mostrou-se acertada do ponto de vista da expansão e interiorização, especialmente os polos do Acre, como mostra a pesquisa discente com estudantes da UAB realizada pela CAPES em 2017, a qual aponta entre os motivos para escolha do curso, a "falta de alternativas" com 10% das citações na Região Norte, bem acima da média nacional de 5,7%. No Centro-Oeste, a "falta de alternativas" responde por 7,9% das citações, também acima da média nacional. Nacionalmente, o principal motivo da escolha do curso pelos discentes foi a "afinidade e vocação" com 41,7% das citações e a "necessidade de formação na área em que atua" com 38,9% (CAPES, 2018b).

Em entrevista realizada, o coordenador do curso de Bacharelado em Administração Pública ilustra a importância da atuação em municípios com pouca estrutura presencial universitária: por ocasião de uma aula presencial em Rio Branco, uma emissora de rádio e televisão realizou entrevista com os coordenadores (de curso e pedagógico) sobre a oferta dos cursos de gestão pública de forma a assinalar a importância dos mesmos para a região. O mesmo aconteceu na realização da solenidade de formatura. Nesta solenidade, o coordenador relata que foi possível perceber o valor atribuído aos cursos, tanto na oportunidade de realização, quanto de aprendizado, além da importância atribuída à presença da Universidade de Brasília. Segundo ele: "os alunos falavam muito da importância em possuírem uma titulação da UnB".

Embora a escolha dos polos tenha atendido à proposta da UAB e do PNAP de expansão e interiorização da educação superior, no momento em que esta orientação da política é confrontada com as realidades de gestão surgem dificuldades que situam-se em esferas locais e organizacionais. Em outras palavras, a dimensão performativa da filosofia de gestão que visa nortear a estruturação da política é, de fato, realizada nas práticas cotidianas com possibilidades e tensões conjunturais ligadas a atores individuais e institucionais.

A atuação da UnB em polos tão distantes quanto os do Acre dificultou a realização de atividades presenciais, dado o preço das passagens – considerando o orçamento aprovado pela CAPES, o tempo de deslocamento e o percurso com múltiplas paradas. A estrutura do polo UAB em Barretos, mesmo localizado distante de aeroportos, contribuiu para facilitar a logística de deslocamento de professores e tutores, pois o mesmo utilizava carros da prefeitura do município, garantindo maior rapidez e mobilidade. Mesmo assim, a estrutura física e de gestão dos dois polos do Acre e do município de Barretos, com suporte das prefeituras, permitiu maior proximidade com a equipe de gestão dos polos e com os estudantes.

Nos polos do Distrito Federal, a proximidade com a UnB fez com que as atividades presenciais fossem realizadas no Campus Darcy Ribeiro, no Plano Piloto – Asa Norte. Fatores atribuídos ao Governo do Distrito Federal, como pouca atenção à estrutura física dos polos e, por certo período, a ausência de coordenação em um dos polos e posterior compartilhamento da coordenação dos dois polos por uma só coordenadora, acabaram por gerar maiores dificuldades de acompanhamento e realização das atividades presenciais. Neste sentido, os princípios de expansão e interiorização do ensino superior que norteiam a UAB requerem a participação ativa dos municípios (ou Distrito Federal) para que seja possível garantir um fluxo de atividades pedagógicas compatíveis com a exigência dos cursos.

Os aspectos ostensivos da filosofia de gestão, ligada à justificativa dos cursos PNAP, embora tenham sido os nortes para a definição dos cursos, da seleção de professores e tutores e dos polos de atuação da UnB, acabaram por esbarrar em performances ligadas à dimensões locais e organizacionais, gerando tensões tanto nas rotinas, quanto entre os atores do sistema, colocando em risco o acompanhamento pedagógico ligado às atividades presenciais. Neste sentido, cabe destacar as soluções encontradas pelos atores: realização de contato mais próximo e frequente com os coordenadores de polo, garantia da atuação intensa dos tutores presenciais, sendo os mesmos acompanhados e orientados diretamente pelos coordenadores de curso para dirimir dúvidas e, por fim, a discussão e realização de atividades presenciais, de forma a cumprir com a proposta de expansão e interiorização doprograma.

MODELO ORGANIZACIONAL PNAP/UNB

A abordagem pedagógica dos cursos PNAP apresentava uma divisão de papeis e estrutura curricular previamente definidas, com possibilidade de inclusão de disciplinas pela universidade participante e complementações ao material pedagógico recebido. Nos três cursos ofertados pela UnB foi incluída a disciplina de Introdução a EaD, pois foi identificado na aula inaugural que os alunos não possuíam experiência com ambientes virtuais de aprendizagem. A mesma dificuldade foi identificada junto ao corpo docente, o que exigiu um acompanhamento pedagógico para a elaboração dos guias de estudo. Foi designado um profissional para fazer o acompanhamento pedagógico dos professores e funcionalidades disponíveis no ambiente virtual. Esta experiência, quando relatada nos fóruns da UAB, foi considerada inovadora.

Além da disciplina de Introdução a EaD nos três cursos, nas especializações a UnB propôs a inclusão de trabalho de conclusão de curso com orientação, apresentação do trabalho final e avaliação em banca composta por professores atuantes no PNAP e tutores. A realização do trabalho de final de curso foi considerada imprescindível pelos professores responsáveis no Departamento de Administração da UnB, pois acreditava-se que isto contemplaria de forma mais adequada o princípio metodológico da historicidade expressa no projeto pedagógico.

As alterações pedagógicas resultaram em uma carga horária total de 480 horas, sendo considerados cursos longos para uma especialização na UnB. Isto dificultou a realização no período de 18 meses conforme previsto no projeto pedagógico. Com a inclusão das disciplinas e realização das defesas presenciais do trabalho de final de curso, os cursos tiveram duração de 24 meses.

Ainda considerando a relação entre os aspectos ostensivos e performativos da abordagem pedagógica, dois pontos merecem destaque: os alunos da especialização em Gestão em Saúde consideraram que o módulo básico, semelhante ao curso de Gestão Pública, e o módulo específico com disciplinas de gestão em saúde apresentavam discrepâncias significativas de abordagem e componentes curriculares, dificultando a compreensão e a aprendizagem. O bacharelado apresentou uma dificuldade extra: o curso a distância possuía um currículo muito diferente do curso presencial da UnB. Isto se tornou relevante principalmente quando foi criado o Departamento de Gestão de Políticas Públicas, o qual tornou-se responsável pelo curso. Esta discrepância de currículos gerou tensões no novo Departamento, elevando a carga horária dos professores e o volume de atividades a serem desenvolvidas no semestre.

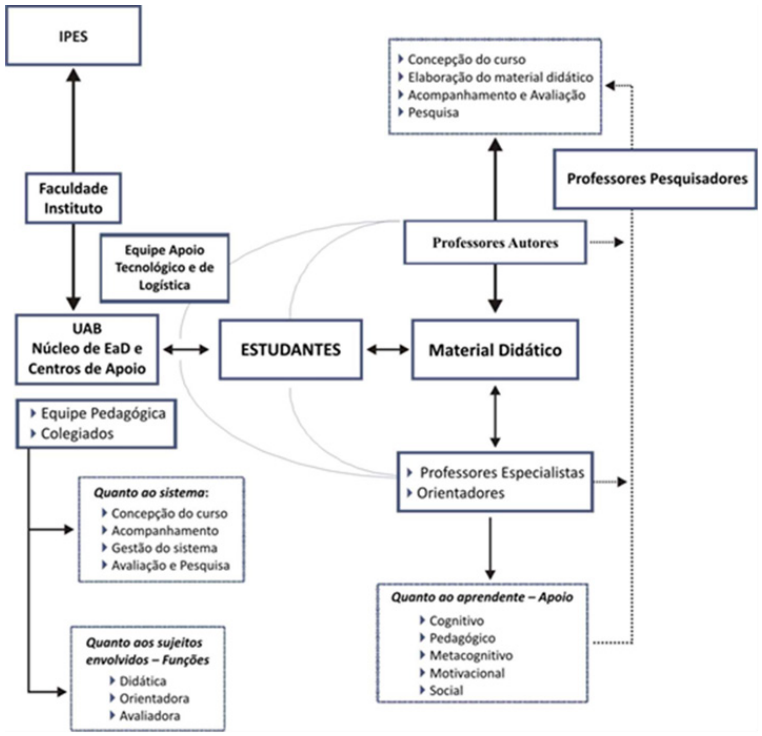
Um segundo ponto relevante foi a percepção dos professores sobre os componentes curriculares descritos nos projetos pedagógicos. Os mesmos reiteravam que o material previamente elaborado, bem como a definição muito hierarquizada das funções de professor autor, professor pesquisador, professor especialista, equipe pedagógica e tutores, acabaram por tornar os cursos e sua atuação pouco flexíveis, contrastando com a maior autonomia e liberdade em salas de aula presenciais. A pouca experiência dos professores do Departamento de Administração com a EaD foi um dos fatores que acabou por dificultar o seu envolvimento com os cursos PNAP, gerando até mesmo uma resistência por parte do corpo docente a novos cursos realizados a distância. Esta resistência somente foi rompida em 2017, com a oferta de um novo curso PNAP – especialização em Gestão Pública Municipal.

Em relação à percepção dos discentes, a pesquisa com os alunos realizada pela CAPES (2018b)[5], no que se refere à conformidade entre o material didático e as necessidades dos cursos, revela que para 92,2% dos estudantes a adequação entre conteúdo e necessidades das atividades atende totalmente (47,1%) ou atende parcialmente (45,1%). Ainda de acordo com esta pesquisa, as taxas de não atendimento ficaram em 3,1%, sendo que as regiões Nordeste (4,3%) e Norte (3,6%) registraram taxas de não atendimento acima da média nacional. No que se refere à recomendação do curso, 82% dos discentes afirmaram que recomendariam o curso a alguém e 13,3% informaram que sim, mas com ressalvas. As maiores taxas de recomendações foram para as Regiões Sul (84,1%), seguida das regiões Centro-Oeste (83,9%), Norte (83,8%), Sudeste (81,7%) e Nordeste (80,4%). As maiores taxas de ressalvas estão entre os discentes das Regiões Nordeste (14,5%) e Sudeste (14,2%). Pontos relevantes sobre a gestão do Sistema UAB e a importância da política podem ser extraídos também quando se buscam informações dos discentes acerca do desempenho do curso escolhido. Para 83,6% dos estudantes, o curso esteve acima do esperado ou cumpriu as expectativas, e para 67,8% dos estudantes o curso atendeu às expectativas (CAPES, 2018b). Este dado mostra que os alunos não identificam as dificuldades apontadas pelos professores na universidade.

[5] Embora não tenha sido uma pesquisa exclusiva com estudantes matriculados no PNAP, a similaridade do modelo de produção didática permite a inclusão dos dados na análise.

A organização administrativa consta nos projetos pedagógicos dos cursos e pode ser visualizada na Figura 2.

Figura 2: Organização administrativa do PNAP



Fonte: Projetos pedagógicos dos cursos PNAP

Com o financiamento aprovado pela CAPES foi organizada a estrutura de gestão para os cursos: três coordenadores de curso, três coordenadores pedagógicos, três coordenadores de tutoria, trinta e dois tutores a distância, três tutores presenciais em cada polo (posteriormente este número foi reduzido para um tutor presencial por polo), e pessoal de apoio técnico compartilhado - três profissionais para apoio tecnológico com o ambiente Moodle e três secretários com responsabilidades acadêmicas e de gestão financeira. No andamento dos cursos, devido a questões relacionadas a recursos financeiros e contratação de pessoal, o número de profissionais de gestão foi reduzido para dois em apoio tecnológico e dois secretários, sendo que os cursos de especialização compartilharam os mesmos profissionais.

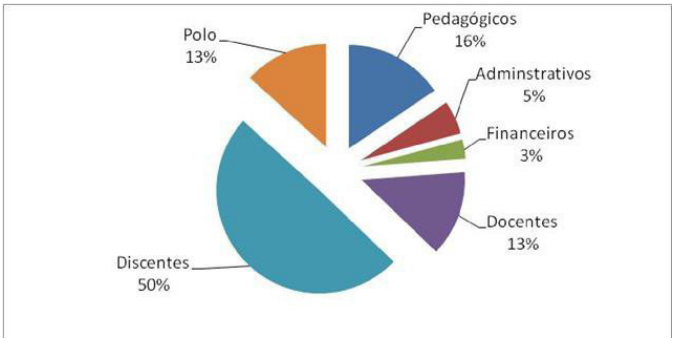
O aspecto performativo gerador de maiores tensões com relação à organização administrativa do PNAP na UnB foi, na opinião dos coordenadores, a falta de institucionalização. Esta característica institucional gerou dificuldades com a agilidade das rotinas administrativas, com a carga de trabalho dos professores envolvidos e falta de professores dedicados exclusivamente às atividades em EaD, com a especialização da equipe de apoio à gestão dos cursos, com o atendimento ágil das normas pertinentes, com a infraestrutura física disponível e com a gestão dos recursos financeiros. A complexidade da estrutura criada para EaD, que envolvia CAPES/UAB, núcleo da UAB na UnB, polos de apoio presencial, Departamento de Administração, Departamento de Gestão de Políticas Públicas, Programa de Pós-graduação em Administração e os órgãos ligados aos decanatos (pró-reitorias) da UnB tornaram os fluxos confusos e morosos, dificultando não só o andamento, como também a finalização dos cursos.

Na época da realização dos cursos, as especializações em Gestão em Saúde e Gestão Pública eram as únicas especializações em EaD da UnB, sendo ligadas ao Decanato de Pesquisa e Pós- Graduação, ou seja, as rotinas administrativas existentes para as especializações presenciais não eram completamente compatíveis com as especializações a distância, exigindo a discussão e criação de novos procedimentos. Embora esta conjuntura tenha gerado dificuldades para a realização dos cursos PNAP, foi também fonte de inovações institucionais, de forma a qualificar a atuação da universidade e prepará- la para novas demandas.

A pouca institucionalização do PNAP, e da EaD de forma geral, na UnB também gerou tensões na gestão dos recursos financeiros, reconhecimento das atividades docentes e contratação de pessoal. Os recursos financeiros do PNAP eram geridos diretamente pelo Departamento de Administração, não pelo Núcleo UAB na UnB, o que provocou dificuldades tanto para seu recebimento, quanto para sua gestão ágil e prestação de contas, dadas as exigências da CAPES. Na visão do coordenador de curso de especialização em Gestão Pública, a "UAB era como outra universidade dentro da UnB". Posteriormente, com a atuação da equipe UAB junto aos decanatos e reitoria, em função das dificuldades expressas pelos departamentos, ocorreu maior institucionalização da EaD na UnB.

Michelon, Lira e Razuck (2016) buscaram identificar fatores críticos da gestão de Sistema UAB, a fim verificar os fatores ambientais, temporais, estratégicos e geográficos que interferem, de maneira direta ou indireta, no cumprimento dos objetivos e metas pretendidos e esperados para o programa. Os fatores críticos de gestão podem ser observados na Figura 3.

Figura 3: Fatores críticos de gestão nos cursos do Sistema UAB



Fonte: Michelon; Lira; Razuck, 2016

Com exceção do fator "discentes", os demais fatores, mesmo que apareçam em diferentes categorias no estudo dos autores, correspondem a fatores ligados ao modelo organizacional em sua relação com a instituição de ensino e com os polos. Embora não seja uma pesquisa exclusiva ao modelo organizacional proposto pelo PNAP, os modelos dos demais cursos do Sistema UAB são semelhantes, permitindo a discussão dos fatores organizacionais e administrativos do PNAP. Entre os fatores administrativos, destacam-se a dificuldade de operacionalização da IES (32%), a insuficiência ou falta de apoio da IES (18%) e a dificuldade na localização dos recursos disponíveis (3%), sendo que outros fatores correspondem a 47%. Os fatores críticos financeiros correspondem a valor das bolsas do Sistema UAB (32%), ausência de investimentos da IES (16%), parâmetros de financiamento (14%), custo aluno (2%), quantidade de bolsas (2%) e outros (34%) (MICHELON, LIRA, RAZUCK, 2016). Quase todos os fatores foram observados na UnB (exceção feita ao custo aluno) conforme observou-se nas entrevistas com coordenadores de curso sobre a baixa institucionalização da EaD na UnB à época da realização dos cursos PNAP. O elevado percentual de "outros" demonstra uma dispersão dos fatores ligados ao modelo organizacional, o que pode indicar dificuldades sistêmicas de operacionalização dos cursos UAB nas universidades.

Segundo a CGPC/CAPES, atualmente busca-se uma gestão compartilhada entre os diversos atores envolvidos, em especial as Instituições de Ensino Superior e a CAPES, cujo objetivo é uma maior interação dos gestores e uma busca pela coerência dos resultados obtidos, considerando que a análise do custo-benefício do PNAP foi apontada como um fator de tensão para a condução da política. Além disso, fatores orçamentários, como a expansão ou retração do montante destinado à oferta dos cursos PNAP é um ponto crítico, tendo em vista que esses fatores impactam na continuidade ou não doprograma.

Assim, no que se refere ao modelo organizacional do PNAP proposto pela CAPES (Figura 2), observa-se que o mesmo buscava abranger e deixar claras todas as funções relacionadas à realização dos cursos. No entanto, dentro da universidade, a falta de flexibilidade do modelo, a novidade das rotinas administrativas, a abordagem pedagógica, as novas atividades docentes ainda não reconhecidas (inclusive para progressão funcional) e a cultura ligada fortemente às atividades presenciais de ensino acabaram por introduzir níveis extras de complexidade à estrutura universitária já considerada complexa. Mesmo assim, a experiência com a realização dos cursos foi entendida como positiva e relevante, pois permitiu mudanças e aperfeiçoamento dos procedimentos administrativos e ajudou a preparar a universidade para estratégias inovadoras que puderam ser incorporadas aos cursos presenciais, bem como permitiu a atuação em regiões com características diferentes daquelas existentes no Distrito Federal, agregando experiências e conhecimentos ao corpo docente e tutores dos departamentos envolvidos.

SUBSTRATO TÉCNICO

O substrato técnico aqui discutido corresponde principalmente ao ambiente virtual de aprendizagem (AVA), seu uso e fontes de tensão e possibilidades. Como já descrita, uma das principais dificuldades encontradas foi a falta de conhecimento por parte do corpo docente do ambiente Moodle utilizado na UnB. Embora a UnB também utilize o Moodle como seu ambiente virtual, seu uso em 2011, ano de início dos cursos, não era corriqueiro e poucos professores realizavam atividades virtuais no programa de suas disciplinas presenciais. Foi identificado que, mesmo os professores que utilizavam o Moodle em suas disciplinas presenciais, o faziam como repositório de bibliografias e entrega de atividades. Somente duas professoras do Departamento de Administração utilizavam outras funcionalidades do ambiente. Este foi o grande motivador para a contratação de profissional que realizasse o acompanhamento dos docentes na construção de atividades e uso do ambiente para os cursos PNAP. Os tutores, por sua vez, receberam treinamento com duração de três semanas e sua seleção e contratação foi condicionada à aprovação nesta etapa.

Simultaneamente, o ambiente virtual de aprendizagem da UAB não estava integrado ao ambiente virtual da UnB: o endereço da página na internet, os registros para acesso, a manutenção e acompanhamento da página e da plataforma não eram realizados pela mesma equipe na UnB. Além disso, a UnB possuía seu próprio Centro de Educação a Distância, o qual não era responsável pelos cursos UAB. Embora não fossem incompatíveis e não apresentassem diferenças do ponto de vista dos estudantes, os ambientes UAB e UnB não eram integrados. As tensões emergiam na gestão, dado que a equipe responsável pelo ambiente de aprendizagem não era conhecida e problemas não podiam ser solucionados na UnB, como nas situações em que ocorria lentidão na página ou mesmo quando encontrava-se "fora do ar". Para os estudantes, estas situações parecem não ter provocado grandes dificuldades, pois 81,5% dos alunos matriculados em cursos da UAB consideraram o AVA bom ou ótimo (CAPES, 2018b).

Esta situação somente foi resolvida com a atuação da coordenação do Núcleo UAB/UnB. A integração dos dois ambientes foi fundamental para a institucionalização da EaD na UnB, indicando a importância do substrato técnico, normalmente negligenciado nas análises, para os processos gerenciais. Uma vez que o substrato técnico pode ser entendido como um artefato que condensa tanto filosofia quanto modelo organizacional, a integração tecnológica foi acompanhada (influenciou e foi influenciada) pela internalização de rotinas administrativas na universidade com reflexos sobre o reconhecimento da EaD como uma abordagem pedagógica relevante, tomada em conta das atividades docentes a distância (inclusive na progressão funcional e funções gratificadas de coordenação), criação e adaptação de estruturas funcionais, redução da resistência do corpo docente à EaD e discussão das dificuldades e possibilidades dos cursos PNAP nos departamentos e faculdade.

CONCLUSÕES

Os projetos pedagógicos dos cursos, compreendidos como instrumentos de ação pública, expressam os aspectos ostensivos das rotinas que orientam a filosofia de gestão, o modelo organizacional e o substrato técnico das tecnologias de gestão pública. Os aspectos performativos das rotinas expressam as tensões e possibilidades do PNAP em suas dimensões práticas, bem como as soluções e transformações geradas na política e em seus resultados e nos atores envolvidos, especialmente na estrutura das universidades, em seus docentes e discentes. Em outras palavras, é possível afirmar que as políticas públicas se realizam na gestão, e podem ser transformadas nas rotinas dos atores. Com isso, pode-se também afirmar que as diferentes escalas de análise e discussão das políticas públicas (macro, meso e micro) não são isoladas, dado que filosofia de gestão, modelo organizacional e substrato técnico se interpenetram nas atividades dos atores.

A política educacional de expansão e interiorização do ensino superior perpassa diferentes níveis da estrutura de gestão pública do Estado e de seus entes federativos. Seu percurso é definido em meioa elementos organizacionais, locais e conjunturais oriundos da rede de atores que a implementa mas também decide sobre ela, por meio de um programa como o PNAP. Nesse percurso da política, atores criam tecnologias de gestão com base em rotinas para lidar com os desafios e tensões que surgem do instrumento de ação pública, bem como viabilizam tecnologias e rotinas que exploram ou abrem novas possibilidades de ação, constituindo assim os resultados - esperados ou inesperados - da política.

No que se refere ao PNAP na UnB, os dados revelam que as tensões expressas pelas rotinas próprias do processo de implementação e operacionalização dos cursos PNAP referem-se principalmente à institucionalização da EaD na universidade, tanto em suas dimensões estruturais quanto de reconhecimento das atividades docentes e valorização dos cursos EaD. Em relação às possibilidades, verificou-se que as inovações institucionais geradas para realizar as rotinas administrativas e pedagógicas dos cursos EaD, bem como na atuação em regiões com características muito diferentes das existentes no Distrito Federal, têm gerado novos conhecimentos para os docentes e discentes envolvidos. Neste sentido, o PNAP - como meta-instrumento de ação pública - no que se refere à atuação da UnB, foi capaz de cumprir os objetivos de interiorização e expansão quanto ao acesso ao ensino superior. Nos aspectos associados à qualidade dos cursos, as interpretações são conflitantes: embora os docentes realizem uma série de críticas ligadas à abordagem pedagógica e ao conteúdo das disciplinas, os discentes parecem estar satisfeitos e valorizam o aprendizado obtido. Finalmente, o processo de institucionalização da EaD na UnB vem solucionando parte dos problemas identificados na realização pioneira destes cursos, tornando suas atividades de gestão mais integradas às demais rotinas universitárias.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto Nº 5.800, de 8 de junho de 2006**. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB. Disponível em: http://www.capes.gov.br/images/stories/download/23-11-2017-Decreto- n-5800-UAB.pdf Acesso em: 02/10/2018.

CAPES. **Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP)**, 2009a. Disponível em: http://www.capes.gov.br/educacao-a-distancia/pnap Acesso em: 02/10/2018.

CAPES. Edital Nº 01, de 27 de abril de 2009, 2009b.

CAPES. **Cartografia da UAB**. 2018a. Disponível em: http://uab.educacaoaberta.org/ Acesso em: 05/11/2018.

CAPES. **Boletim informativo dos resultados da pesquisa com os estudantes do Sistema UAB.** 2018b. Disponível em: http://www.capes.gov.br/uab/resultados-da-pesquisa-com-os-estudantes-do- sistema-uab Acesso em: 05/11/2018.

FELDMAN, M. S., PENTLAND, B. T. Reconceptualizing organizational routines as a source of flexibility and change. **Administrative Science Quarterly**, n. 48, p. 94-118, 2003.

HALPERN, C., LASCOUMES, P., LE GALÈS, P. L'instrumentation e ses effets: débats e mises em perspective théoriques. In: HALPERN, C., LASCOUMES, P., LE GALÈS, P. (Orgs.). **L'instrumentation de l'action publique:** controverses, résistances, effets. Paris: Presses de Sciences Po, 2014.

HOOD, C. C., MARGETTS, H. Z. **The tools of government in the digital age**. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

LABATUT, J., AGGERI, F., GIRARD, N. Discipline and change: how technologies and organizational routines interact in new practice creation. **Organization Studies**, v. 33, n. 1, p. 39-69, 2012.

LASCOUMES, P. De l'État à la gouvernementalité: une nouvelle perspective sur l'organisation politique. In: HATCHUEL, A. et al. **Gouvernement, organization et gestion:** l'héritage de Michel Foucault. Canadá: Les Presses de l'Université Laval, 2005.

LASCOUMES, P., LE GALÈS, P. L'action publique saisie par les instruments. In: LASCOUMES, P., LE GALÈS, P. (Dir). **Gouverner par les instruments**. Paris: Presses de Sciences Po, 2004.

LASCOUMES, P., LE GALÈS, P. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 9, n. 18, p. 19-44, 2012a.

LASCOUMES, P., LE GALÈS, P. **Sociologia da ação pública.** Maceió: Edufal, 2012b.

LINDER, S.H, PETERS, B.G.. Instruments of government: perceptions and contexts. **Journal of Public Policy**, v. 9, n. 1, p. 35-58, 1989.

MICHELON, T., LIRA, L.A.R., RAZUCK, F.B. O Sistema Universidade Aberta do Brasil: um estudo preliminar sobre a identificação dos fatores críticos da gestão integrada. **EmRede**, v. 3, n. 2, p. 213-226, 2016.

MOISDON, J.C. Sur le largeur des mailles du filet: savoirs incomplets et gouvernement des organisations. In: HATCHUEL, A. et al. **Gouvernement, organization et gestion:** l'héritage de Michel Foucault. Canadá: Les Presses de l'Université Laval, 2005.

IMPORTÂNCIA E LIMITES DO USO DE ÍNDICES SINTÉTICOS PARA FORMULAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Amilton José Moretto[1] **(UNILA)**
Maria Alejandra Nicolás[2] **(UNILA)**
Maria Lúcia Navarro Lins[3] **Brzezinski (UNILA)**

RESUMO

O presente artigo faz parte de uma série de pesquisas que discutem os indicadores socioeconômicos como instrumentos que contribuem para a formulação, monitoramento, avaliação e gestão de políticas públicas. A utilização de indicadores para o planejamento, ainda que não seja recente, ganhou novos contornos no caso brasileiro a partir dos anos 1990 com a implementação de políticas sociais e, a crescente preocupação com o aprimoramento e avaliação destas. O artigo tem o objetivo de discutir o alcance do uso de índices sintéticos na gestão de políticas públicas no âmbito local. Para isso, aborda-se a conceituação de indicadores e índices, destacando as vantagens na sua utilização e limitações, assim como os problemas para sua interpretação. Ainda, apresenta-se a utilização indicadores para avaliar o desempenho de administrações municipais, discutindo a importância destes para acompanhar o desempenho das políticas públicas. Nas considerações finais destacam-se aspectos positivos no uso de índices sintéticos para avaliação de ações do governo local, assim como as limitações colocadas para o gestor público.

Palavras chaves: Monitoramento e avaliação de políticas públicas; Indicadores socioeconômicos; Gestão municipal; Planejamento e gestão de políticas públicas.

[1] Docente do curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal da integração latino-americana (UNILA). Este trabalho contou com o financiamento da UNILA por meio do Edital PRPPG 137/2018, Programa Agenda Tríplice, instituído pela Resolução CONSUN n. 7, de 7 de maio de 2018.

[2] Docente da área de Administração Pública e Políticas Públicas e do Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), integrante do Centro de Pesquisas Econômicas e Aplicadas (CEPECON); e-mail: maria.nicolas@unila.edu.br

[3] Professora adjunta do curso de Administração Pública e Políticas Públicas da Universidade Federal da Integração Latino-americana (UNILA), email: maria.brzezinski@unila.edu.br.

INTRODUÇÃO

O cientista político norte-americano Harold Laswell, considerado um dos fundadores da área de políticas públicas, escreveu em coautoria com D. Lerner o livro "The Policy Sciences" na década de 1950. No capítulo introdutório, Laswell se debruça sobre a expressão "análise de política pública" (*policy analysis*), esta se refere à orientação científica nas políticas públicas. Segundo o autor, o conhecimento científico, resultado da pesquisa acadêmica, deveria ser incorporado pelos governos na produção de políticas públicas (Secchi, 2016; Souza, 2007; Marques, 2013; Peters, Pierre, 2006). O entendimento contemporâneo da expressão está orientado ao caráter prescritivo que carrega: "[...] construir política pública, avaliar questões técnico-políticas e gerar informação para o enfrentamento de problemas públicos" (Secchi, 2016, p. 11). A análise de política pública, entendida nestes termos, deveria contribuir para aumentar as chances de construção de políticas públicas orientadas por estudos empíricos que permitam construir um diagnóstico adequado do problema público, assim como das possíveis alternativas de instrumentos de políticas públicas a serem utilizados para mitigar os problemas.

Com relação ao aspecto acima mencionado, cabe sublinhar que a incorporação do estudo técnico científico na produção de políticas públicas não deveria ser interpretado como uma falácia, isto é, como uma controvérsia entre a técnica e a política na tomada de decisão por parte dos políticos eleitos. Sobre este aspecto, Lindblom (1981) informa que há duas questões cruciais no "processo decisório": i. Eficácia na solução de problemas: refere-se à permeabilidade da tomada de decisão por parte dos políticos. As decisões provém de reflexão, de uma análise eficiente, da incorporação de sugestões dos cientistas sociais. Em última instância, diz respeito à capacidade de outros atores de influenciar a tomada de decisão dos políticos, assim como da incorporação de análise informada baseada em estudos empíricos; ii. Sensibilidade ao controle popular: aqui também refere-se à permeabilidade da tomada de decisão, no entanto, está orientada em termos amplos à população. Em que medida os cidadãos podem influenciar os políticos ou apenas as elites nacionais possuem o poder de barganha e de influência? Nas palavras de Lindblom: "[...] De um lado, as pessoas querem que a política se baseie em ampla informação, e seja bem informada. Do outro, preferem que o processo decisório seja democrático – portanto, político. Em outras palavras, de um lado querem que a política seja mais científica, e de outro que não deixe de ser "política" (Lindblom, 1981, p. 14).

Na contemporaneidade, a incorporação da técnica na formulação e desenho, assim como no monitoramento e avaliação das políticas públicas é uma prática comum levada adiante pelos governos em termos amplos. Em pesquisa recente, Hjort et al. (2019) investigam em que medida o fato de informar sobre os resultados de pesquisas científicas pode influenciar os prefeitos brasileiros. A partir de uma pesquisa realizada com 1818 prefeitos brasileiros, os autores, destacam entre as conclusões que ter acesso a essa informação impacta de forma positiva e aumenta a probabilidade de que o município venha utilizar esses dados para o desenvolvimento de políticas públicas.

Em termos amplos, os governos baseiam suas decisões em estudos oriundos de pesquisas, principalmente, de cunho quantitativo. A produção sistemática de indicadores no planejamento de políticas públicas converteu-se numa ferramenta de utilidade para os governos. No entanto, não é uma prática nova, como assevera Januzzi (2016) "[...] De uma perspectiva histórica, tomando os EUA como referência, o fato é que a preocupação de indicadores de monitoramento da ação governamental é tão antiga quanto a própria avaliação de programas públicos, como revelam, desde os anos 1930, as medidas de performance mais geral do setor público baseadas na entrega de obras e produtos [...]" (Januzzi, 2016, p. 106). A centralidade da produção de indicadores sociais remonta à década de 1960 nos Estados Unidos, quando a partir de um contexto de queda do desemprego, reivindicações por direitos civis e políticos, assim como a implementação de políticas públicas de proteção social trouxe à tona a insuficiência dos indicadores econômicos para a mensuração dos fenômenos sociais (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2018). Nessa conjuntura, a emergência dos indicadores sociais surgia com força no planejamento governamental. De todas formas, os indicadores sociais possuem uma série de limitações *sui generis*, tal como o poder explicativo dos fenômenos. "[...] Um indicador útil em determinado lugar e época pode não ser proveitoso para outra região, ou até mesmo para a própria região em outro momento" (Soligo, 2012, p. 17).

Neste sentido, no Brasil, a partir dos anos 1990, a utilização de indicadores para o planejamento ganhou novos contornos com a implementação de políticas sociais e a crescente preocupação com o aprimoramento e avaliação destas. Na década de 2000, a importância da utilização de indicadores se fortaleceu ainda mais, especialmente, com a implementação do Programa Bolsa Família e as inovações na sua gestão, com um banco de informações em nível nacional, "o Cadastro Único", colocando à disposição da comunidade acadêmica um conjunto inestimável de dados para análise sobre o impacto dessa política, bem como sobre a eficiência do gasto público.

Tem-se observado a crescente importância dada pelos gestores públicos na disseminação de resultados das políticas públicas implementadas, tanto para a prestação de contas à sociedade do que o setor público faz, como para justificar a implementação ou bem a continuidade de uma determinada política pública ou a escolha de um dado desenho de projeto. Ademais, a disseminação das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) - como a internet que passou a ser incorporada, de forma mais contundente a partir dos anos 2000 pelo Governo Federal e pelos governos locais - resultou em vários projetos voltados a seu desenvolvimento. Dentre estes, cabe mencionar que alguns serviços públicos começaram a ser prestados eletronicamente e informações sobre as ações governamentais passaram a ser disponibilizadas online. Assim como relatórios de monitoramento e avaliação de políticas públicas que utilizavam indicadores sociais como ferramentas de medição dos fenômenos. Em última instância, os governos precisam ser mais transparentes e prestar contas de suas iniciativas. Se, por um lado, esse maior acesso possibilita o acompanhamento e fiscalização por parte da população, por outro, as informações colocadas à disposição sob a forma de indicadores ou índices, na maioria das vezes, não são de fácil compreensão para a maior parte da sociedade. Contudo, não se pode negar que mesmo não compreendendo o significado de um índice, a população tem a percepção se sua condição de vida melhorou ou não com a implementação, alteração ou encerramento de uma dada política pública, independentemente dos motivos que o gestor utilizou para tomar essa decisão. A decisão de criar, mudar ou finalizar uma política pública tem consequências para a avaliação da administração, o que implica em custos para a gestão, tais custos podem se refletir em menor montante de recursos para a área, perda de votos e apoio da população.

Assim sendo, a capacidade de captar e hierarquizar corretamente as diferentes demandas da sociedade, bem como monitorar a implementação das ações que respondam a estas demandas, além de avaliar seus impactos para a população beneficiária e para o conjunto da sociedade torna-se fundamental para uma gestão estratégica e para se atingir os objetivos da política pública. Para isso, os indicadores são instrumentos indispensáveis, tanto para os formuladores/gestores como para os avaliadores pertencentes à Administração Pública, das agências multilaterais, da comunidade acadêmica e da população em geral. Estes contribuem na interpretação da realidade social e, fundamentalmente, orientam, no que diz respeito às políticas sociais, aqueles setores com maiores carências nas sociedades (Januzzi, 2002). A construção de indicadores e índices que reflitam determinada realidade passa, sempre, por concepções de mundo e, dessa forma, espelham a visão de quem constrói o indicador. De toda forma, a utilização crítica de indicadores contribui para melhor compreensão dos fenômenos que se busca mensurar, ampliando o conhecimento sem, contudo, se deixar de reconhecer os limites que os indicadores apresentam.

Para avançar na compreensão dessa problemática, este artigo tem como objetivo discutir o alcance do uso de índices sintéticos na gestão de políticas públicas no âmbito local. Para isso, aborda-se, de forma breve o contexto histórico do surgimento e o conceito de indicadores sociais. Assim como o papel de indicadores e índices nos processos de formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Ainda, apresenta-se a utilização de indicadores para avaliar o desempenho de administrações municipais, discutindo a importância destes para acompanhar o desempenho das políticas públicas. Por último, são apresentadas as considerações finais a respeito do potencial que os indicadores sociais possuem para formular, implementar, monitorar e avaliar políticas públicas no âmbito local.

CONTEXTO HISTÓRICO DO SURGIMENTO E CONCEITO DE INDICADORES SOCIAIS

Os indicadores sociais, como forma sistemática de medir aspectos da realidade social, suas transformações e os impactos da implementação de políticas sociais nas sociedades, surgiram nos EUA, na década de 1960. Até então, a única medida amplamente conhecida para medir o desenvolvimento era o Produto Interno Bruto (PIB), que marcava o crescimento econômico em alguns países, mas sem que ficasse evidenciada a redução da pobreza ou das desigualdades sociais (Soligo, 2012, p. 15). Segundo Salvatore Santagada (2007, p. 117), "[...] aos sociólogos norte-americanos era solicitada uma análise das causas dos conflitos sociais, considerando que o crescimento industrial econômico promovido durante o período do Estado de bem-estar social não foi dissociado de conflitos decorrentes de reivindicações não atendidas." O pano de fundo do desenvolvimento dos indicadores é a teoria sociológica da modernização, os indicadores seriam a forma de estudar as disfunções ou as patologias do sistema capitalista.

Os indicadores são ferramentas que surgiram no campo das ciências naturais, onde a relação entre causa e efeito é possível de delimitar de forma clara. Porém, nas ciências sociais, os indicadores estão atrelados ao contexto e época na qual se constroem:

> Nas ciências sociais, não é possível desvendar uma clara relação de causa e efeito entre os fenômenos da realidade social, mas apenas conjecturas, isto é, probabilidades de ocorrência de efeitos em relação a determinadas causas. Trata-se de relações estocásticas, o que limitam as explicações formuladas a partir dos indicadores sociais. Este é o motivo pelo qual um indicador pode ser útil para enunciar explicações em determinada época e lugar e menos proveitoso em outros (Soligo, 2012, p. 16).

No Dicionário de políticas Públicas, Paulo de Martino Jannuzzi destaca alguns aspectos relevantes para conceitualizar os indicadores sociais, dentre estes, medida em geral quantitativa, o significado social, isto é, os indicadores devem ser interpretados no contexto histórico no qual são construídos, assim como que o objetivo destes é informar algum aspecto de um fenômeno social que está se investigando:

> Um indicador social é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usada para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que se estão processando (Di Giovanni; Nogueira, 2015, p. 458)

Conforme Jannuzzi (2015, 2016) os indicadores podem ser classificadores a partir de várias perspectivas, neste sentido, cabe destacar uma classificação mais ampla: i. Indicadores de insumo: são aqueles recursos (humanos, financeiros, infraestrutura, dentre outros) possíveis de mensurar num programa ou política pública. Por exemplo, um indicador de um programa de monitoria de cursos de graduação na Educação Superior brasileira, que possui como objetivo oportunizar atividades de acompanhamento aos discentes com o intuito de aprimorar o processo de ensino aprendizagem, poderia ser o número de bolsas disponíveis para os discentes; ii. Indicadores de efeito: referem-se a indicadores que possam mensurar os resultados de um processo de implementação de uma política pública. Por exemplo, conforme o exemplo anterior, um indicador poderia mensurar o número de discentes aprovados num componente curricular que recebeu o programa; iii. Indicadores de processo: são as medidas quantitativas intermediárias entre os indicadores de insumo e de efeitos. Por exemplo, com relação ao exemplo mencionado, poderia ser um indicador desse tipo, o número de orientações discente/docente, assim como o número de encontros de monitoria desenvolvidos pelos discente monitor com seus colegas do curso de graduação.

Enquanto os indicadores atuam como um termômetro para medir fenômenos sociais nas mais diversas temáticas (sociais, econômicas, ambientais), os índices são um conjunto de diversos indicadores que sintetizam um conceito abstrato em um único valor. Os índices ou indicadores sintéticos são úteis para a comparação de políticas ao longo do tempo e em diferentes locais, por meio do estabelecimento de rankings (SESI, 2010).

São marcos na história dos indicadores sociais a obra organizada por Raymond Bauer chamada *Social Indicators*, de 1966; e no mesmo ano, a proposição feita por Daniel Bell de elaboração de um sistema de "cômputos sociais" em relatório para a *National Comission on Technology and the American Economy*. Em 1969, foi criado nos EUA o Serviço Nacional de Metas e Pesquisa, encarregado de elaborar relatórios sobre a qualidade de vida norte-americana. Os indicadores eram vistos como uma medida do bem-estar social, necessária à atividade de planejamento governamental (Soligo, 2012; Santagada, 2007). Evidentemente, o bem-estar social pressupõe uma sociedade de consensos em torno de um dado sistema de valores:

> Quando tomamos social por bem-estar devemos explicitar a referência ao sistema de valores que orienta esta postura. Parece-nos que esta supõe uma sociedade sem conflito, onde há consenso sobre objetivos e valores e suas implicações. A sociedade é pensada como um todo homogêneo e não como um campo hierarquizado onde há valores em conflito. A definição de bem-estar é cultural, histórica e específica de determinada sociedade (Castro, 1975, p. 169).

Foi durante a década de 1970 que outros Estados, especialmente na Europa, e organizações internacionais passaram a publicar relatórios de estatísticas sociais e de indicadores sociais:

> A investigação no campo dos indicadores sociais, realizada por organismos governamentais e não-governamentais, têm buscado aprofundar a vinculação dos indicadores com os princípios que nortearam o seu surgimento, ou seja, servir de instrumento para o planejamento governamental, bem como superar as análises estritamente econômicas. Agora as condições sociais fazem parte do rol de preocupações não só dos especialistas, como também dos governos. A "qualidade de vida" ou o "bem-estar" assumem um papel importante, juntamente com o enfoque econômico, para responder como anda o "estado social da Nação" (Santagada, 2007, p. 120).

Após um período de poucas investigações na área dos indicadores sociais, durante os anos 80, o tema voltou à baila nos 90, graças à Organização das Nações Unidas e suas diferentes agências especializadas, encarregadas de elaborar relatórios sobre a implementação de tratados relacionados a direitos humanos, meio ambiente e desenvolvimento. Deve-se ressaltar o trabalho desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) que criou o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), entre outros indicadores complexos. Este Índice é o indicador sintético mais disseminado e referenciado pelos países, sendo resultado da combinação de três indicadores: de renda, educação e longevidade, para tentar superar análises unicamente baseadas no progresso econômico - nomeadamente, no crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) ou do Produto interno nacional (PNB). O conjunto que compõe a cesta do IDH vem sendo aplicado em vários Estados para indicar o grau de bem estar e desenvolvimento de que goza sua população. A combinação dos indicadores gera uma nota, um valor entre 0 e 1, atribuída a cada Estado, situando estes Estados em um ranking. No entanto, está sujeito a várias críticas, como o fato de que não incorpora elementos importantes como a desigualdade de renda, de gênero, racial e étnica. Mesmo que um Estado esteja bem localizado no ranking geral do PNUD, pode haver situações de extrema desigualdade e injustiça acometendo a população.

Posteriormente, "[...] o PNUD criou outros índices a respeito de temas específicos como: Índice de Liberdade Humana (ILH, 1991), Índice de Liberdade Política (ILP, 1992), Índice de Pobreza Humana (IPH, 1997), entre diversos outros" (Santagada, 2007, p. 125). Para medir transformações na forma com a qual as sociedades se relacionam com o meio ambiente foram desenvolvidos indicadores "de sustentabilidade", que funcionam combinados com indicadores de desenvolvimento, mas agregando variáveis socioambientais. "[...] São exemplos de indicadores de sustentabilidade, o Índice de Progresso Genuíno (IPG, originalmente chamado de Índice de Bem-estar econômico sustentável - IBES, de 1989), Ecological footprint method (conhecida como "pegada ecológica", criado em 1996), os Indicadores de Desenvolvimento Sustentável (IDS, desenvolvido pelo IBGE em 2008) e a Matriz Territorial de Sustentabilidade (CEPAL/ILPES)" (Guimarães; Feichas, 2009, p. 307). A partir dos anos 2000 houve um incremento da participação da sociedade civil no monitoramento de diversas agendas, contribuindo para o desenvolvimento de novos indicadores e índices (Santagada, 2007).

No Brasil, pode-se destacar como um momento importante no desenvolvimento teórico e prático de indicadores sociais no país, o papel do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Na década de 1970 foi instituído o Grupo Projeto de Indicadores Sociais (GPIS), duas questões interessantes foram incorporadas por esse grupo à construção de indicadores, por um lado, o referenciamento histórico e, por outro, a inclusão de dimensões articuladas a partir das relações e os múltiplos aspectos que se inserem na construção de indicadores e sua medição. "[...] a área foi criada principalmente com o objetivo de prover o país com informações sociais necessárias ao planejamento estatal, que passara a incorporar dentre as suas metas tanto os impactos dos empreendimentos econômicos sobre as condições de vida da população brasileira quanto a análise de suas características e dinâmica" (Simões et al., 2017, p. 19). Como desdobramentos desse grupo, no marco do IBGE, foi realizada uma parceria com o Fundo das Nações Unidas para a infância (UNICEF), criado pelas Nações Unidas em 1945 com o intuito de promover os direitos de crianças e adolescentes em mais de 190 países. O resultado da parceria foi a produção de estudos e relatórios de pesquisa que visavam o monitoramento das políticas públicas brasileiras na área (Simões et al.; 2017).

Outro momento a ser destacado, em sintonia com os empreendimentos de monitoramento das políticas públicas no país, refere-se às experiências em nível federal de estruturação sistemática de indicadores dos Ministérios de Educação, Saúde e Planejamento a partir da década de 1990. No entanto, é a partir da década de 2000 que o país vivencia um salto considerável em termos de disseminação e construção de indicadores sociais. "[...] a partir de 2000, com a criação de um número significativo de novos programas sociais, operados segundo articulação federativa e intersetorial, e expansão e qualificação do corpo técnico de servidores públicos - em especial no governo federal e nos municípios - que os sistemas de monitoramento de programas públicos começam a ter um salto qualitativo" (Januzzi, 2016, p.107). Também, é preciso lembrar que o processo de desenvolvimento do governo eletrônico no país a partir da década de 2000 contribuiu com o processo de transparência e informação pública. Dentre os projetos investidos pelo governo federal, destaca-se a criação de portais públicos na internet que contribuíram com a disseminação de relatórios, estudos e informes sistemáticos sobre indicadores no país e, em última instância, viabilizaram o acompanhamento destes por parte dos pesquisadores e da população.

Na área da educação é notório o desenvolvimento e aperfeiçoamento de indicadores. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB é um exemplo de indicador sintético bastante utilizado no Brasil para medir a qualidade do aprendizado e, ao mesmo tempo, estabelecer as metas para a melhoria deste serviço. Ele foi criado pelo Instituto nacional de pesquisas educacionais Anísio Teixeira (INEP), vinculado ao Ministério da Educação em 2007. É calculado a partir de duas variáveis: as taxas de aprovação e reprovação ("fluxo escolar", com dados obtidos pelo Censo escolar) e pelas médias de desempenho na Prova Brasil e no Sistema de Avaliação da Educação Básica. Por meio do IDEB acompanha-se as metas de qualidade para educação básica do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que estabeleceu como meta para 2022 uma nota 6,0, que corresponde a um sistema educacional de qualidade comparável à dos países desenvolvidos (INEP; MEC, 2019).

Recentemente, a Fundação Tide Setubal lançou um novo indicador para avaliação da realidade da educação no Brasil. O Indicador de Desigualdades e Aprendizagens (IDeA) foi concebido para evidenciar as situações de injustiça social e como estas influenciam os níveis de aprendizagem, aprofundando a avaliação da educação por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica IDEB. Por meio do IDeA, deve ser possível para o gestor público levar em consideração as desigualdades entre grupos de distintos níveis socioeconômicos, raça e gênero, na avaliação da qualidade da aprendizagem.

> A novidade deste indicador em relação ao IDEB é que ele torna possível calcular a "medida de equidade", isto é, a "distância entre as distribuições de desempenho de grupos de estudantes definidos por características sociais de nível socioeconômico, raça e gênero" (GIFE, 2019). Pretende-se com isso permitir o acúmulo de dados e evidências que possibilitem a formulação e implementação de ações para favorecer a equidade no setor da educação. A equidade e a inclusão na educação constituíram uma das metas do rol de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) adotado no âmbito das Nações Unidas em 2015 (UNESCO, 2019, p. 11).

No nível municipal, a modo de exemplo, cabe destacar estudo recente divulgado em 2019 pelo Sindicato Nacional das Empresas de Limpeza Urbana (SELURB). O estudo consiste num modelo matemático para medir o grau de comprometimento de Municípios com as metas da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Constatou-se que quanto maior a taxa de crianças matriculadas em escolas, quanto maior a densidade demográfica e quanto menor a dependência de transferência de recursos da União e do Estado, menor a propensão do Município de destinar os resíduos sólidos gerados em seu território a lixões (Girardi, 2019).

O PAPEL DE INDICADORES E DE ÍNDICES SINTÉTICOS NA FORMULAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O chamado "ciclo de políticas públicas" é um método de análise da vida e o percurso de uma política pública, desde o momento, em que um problema social adquire o status de problema público e, nesse sentido, se insere na agenda de prioridade de um governo (Howlett, 2013). Aquí cabe lembrar que: "[...] Su clasificación social y posteriormente política como tal, es, en todos los casos, una construcción colectiva vinculada directamente con las percepciones, representaciones, intereses y valores de los actores involucrados en dicha situación" (Subirats et al, 2008, p. 128). Até os processos de tomada de decisão, quando os atores públicos legitimam o início de uma política pública, passando pelo processo de implementação, quando efetivamente se concretizam uma série de ações para pôr em prática as diretrizes e objetivos da política pública. Aqui, é importante destacar o papel dos atores no processo de implementação, definido como "[. . .] interação entre atores no interior dos ambientes institucionais e relacionais presentes nas comunidades políticas. As dinâmicas políticas são resultados dessas interações, tendo em conta os constrangimentos das instituições e das redes de relações pessoais e institucionais presentes" (Lotta, 2014, p.193). Enquanto a política pública está em funcionamento, se abre o espaço para processos que permitem, de fato, verificar em que medida o público alvo está recebendo os impactos da tomada de decisão política. Estes processos se configuram, por um lado, no monitoramento, entendido como uma série de ações planejadas para acompanhar projetos e programas, em última instância, se constitui na fonte e base para o processo de avaliação da política pública. Este processo formal é planejado de forma organizada em ações específicas que, em última instância, estarão emitindo um julgamento sobre a intervenção pública (Champagne et al., 2011). Os processos de monitoramento e avaliação são articulados e se complementam e possuem como intuito oferecer informações, consideradas de relevância, para os gestores públicos sobre o andamento da política pública (Januzzi, 2016).

O modelo analítico do ciclo de políticas públicas é apenas um marco de referência e, não um esquema rígido. Na prática, o processo é muito mais conturbado e, de fato as etapas podem se suceder não de forma sequencial. Algumas etapas são complicadas de ser isoladas e outras podem acontecer de forma paralela. "[...] A representação sequencial das políticas públicas não deve ser utilizada de forma mecânica, deve-se representá-las como um fluxo contínuo de decisões e procedimentos, para o qual trata-se de encontrar o sentido" (Muller, 1998, p. 67).

Os indicadores em termos amplos e, especificamente os indicadores sociais, são recursos metodológicos que cumprem distintos papéis em cada fase do ciclo de políticas públicas. Apesar das críticas a este modelo simplificado e linear de explicação das políticas públicas, ele tem o mérito de evidenciar a importância dos indicadores sociais em todo o processo.

No âmbito de formulação da política ou programa, os indicadores podem contribuir para elaborar o correto diagnóstico da realidade social, ilustrando os variados fatores que influenciam determinada problemática (condições socioeconômicas, de participação, ambientais, demográficas etc). Além disso, os indicadores ilustram a capacidade de gestão, fornecendo dados sobre a disponibilidade de recursos humanos, financeiros e de equipamentos para atuar num determinado contexto. De início, os indicadores dimensionam as questões sociais latentes que poderão eventualmente entrar na agenda pública, podendo ser utilizados tanto por grupos de pressão para apresentar suas demandas, como pelos gestores para representar uma demanda em comparação com outras, justificando a fixação de prioridades (Jannuzzi, 2017, p. 29). Porém, neste ponto, cabe lembrar que nesta fase há em disputa vários argumentos sobre aquilo que o "problema" significa ou dimensiona para cada um dos atores envolvidos, seja o poder público, o setor privado ou os setores da sociedade civil. Na medida, em que há disputas nesse campo simbólico, a maneira de abordar o problema público trará consequências na escolha dos indicadores que serão utilizados para elaborar o diagnóstico necessário.

Na etapa seguinte do ciclo de políticas públicas, de tomada de decisão, são necessários indicadores intermediários com base nas prioridades que devem ser atendidas, conforme a orientação política-governamental. Na quarta etapa, de implementação e execução dos programas e políticas, os indicadores de monitoramento são fundamentais para acompanhar todo o processo, conforme a lógica "insumo-processo-produto-resultado-impacto". Como bem informa Januzzi (2016), os indicadores nesta etapa cumprem o papel de apontar anormalidades em certos pontos do programa, informação relevante para os gestores conseguirem realizar as correções necessárias. Uma questão a ser destacada diz respeito à possibilidade de acompanhamento do indicador ao longo do tempo e, nesse sentido, permitir que sejam passíveis de comparação. Outro ponto relevante, refere-se à construção de painéis de indicadores para cada área ou gestão do programa, "[...] Ao gerente de processos operacionais básicos, deve estar disponível a informação essencial para o bom desempenho das atividades de seus coordenador. [...] Ao gerente mais estratégico, deve estar disponível um painel de indicadores que lhe permita ter uma visão mais "holística" dos macroprocessos do programa" (Januzzi, 2016, p. 113).

Nesta fase de avaliação, será necessário decidir entre os seguintes caminhos: modificar os programas e políticas, descontinuá-los ou adaptá-los, reiniciando assim o ciclo. Os indicadores são indispensáveis também neste etapa, pois será necessário medir a eficácia, a eficiência e a efetividade dos programas e políticas implementados (Jannuzzi, 2017, p. 30-31). O desenho de um processo avaliativo não se configura apenas como um processo técnico e, sim como uma atividade inerentemente política. A escolha por mensurar um determinado processo ou bem a definição da utilização de técnicas qualitativas, por exemplo, apresenta uma visão sobre aquilo que se considera prioritário ou necessário para avaliar uma política pública. Sobre este assunto, Howlett et a. esclarecem:

> " [...] Isso não significa sugerir que a avaliação de políticas é um processo irracional ou puramente político, sem intenções genuínas de apurar o funcionamento de uma política e seus efeitos. Ao contrário, ela serve como um alerta para a consciência de que confiar apenas em uma avaliação formal para tirar conclusões sobre o sucesso ou insucesso relativo de uma política levará a *insights* excessivamente limitados sobre os *outcomes* políticas e suas apurações" (Howlett et al. 2013, p. 200)

Em resumo, a escolha dos indicadores utilizados em cada uma das etapas ou ciclos deve estar em sintonia com o programa ou política e, ainda, eles devem ser de utilidade para os gestores. Um painel de indicadores construídos ao longo do tempo, confiáveis, pertinentes que não possam ser utilizados pelos gestores se convertem em meros números com nenhum peso signitivado no processo de avaliação.

APLICAÇÃO EM UM CASO ESPECÍFICO: O ÍNDICE DE QUALIDADE DA DESPESA (IQD)

Nesta seção, apresenta-se um índice sintético para se poder avaliar o resultado do gasto do governo municipal na política de educação, o índice de qualidade da Despesa (IQD). O IQD é construído a partir de dois indicadores: i) o indicador de insumo; e ii) o indicador de produto e/ou resultado (desempenho). Dessa forma, o índice de qualidade da despesa[4], procura mensurar a quantidade de produto (bens e serviços) ofertados ou os retornos alcançados com determinado programa (resultados) em relação aos recursos disponíveis utilizados (insumos). O índice de qualidade da despesa, relaciona, portanto, o índice de insumo (II) com o índice de produto (IP) ou índice de resultado (IR). Formalizando-se, temos:

$$IQD = IP \div II \text{ ou } IQD = IR \div II$$

Onde:

IQD – índice de qualidade da despesa; II – índice de insumo;

IP – índice de produto; e IR – índice de resultado.

[4] A metodologia utilizada foi adaptada da mesma utilizada e explicitada em BRUNET; BORGES e BERTÊ, 2012.

Para se construir o índice de insumo, utilizou-se os dados da despesa realizada pelo município na função educação, neste caso, o gasto por aluno matriculado no ensino fundamental. Para transformar essa despesa no índice de insumo, ponderou-se o valor dessa despesa pela média da despesa *per capita* feita pelo conjunto dos vinte e dois municípios selecionados para análise. Após a ponderação, chega-se ao índice relativo final pelo escore padronizado obtido por meio da função estatística distribuição cumulativa normal. Temos que,

$$II = [(D \div P) - m] \div \sigma$$

Onde:

D – é a despesa total na função educação; P – é o número de alunos matriculados;

m – é a média da despesa per capita de todos os municípios selecionados; e σ – é o desvio-padrão de todos os municípios selecionados.

Utiliza-se na construção dos índices de produto (IP) e de resultado (IR) uma combinação de escores padronizados de algumas variáveis. Para o IP as variáveis utilizadas foram: número de alunos matriculados por docente; número de estabelecimentos da educação básica da rede municipal; horas-aula diárias; taxa de distorção idade-série; adequação da formação docente; taxa de aprovação nos anos iniciais do ensino fundamental. Para o IR, utilizou-se a média das notas em língua portuguesa e matemática obtidas pelos alunos dos anos iniciais da rede municipal na Prova Brasil. No IP, que utilizou mais de uma variável, todas tiveram a mesma ponderação ou peso no valor final do indicador, i.e., o índice foi encontrado a partir da média aritmética dos escores padronizados. Estes últimos, da mesma forma que o índice de insumo, é calculado a partir da ponderação dos escores brutos de cada variável pela média e o desvio-padrão desta mesma variável para o conjunto de municípios selecionados e utilizando-se a função estatística distribuição cumulativa normal. Assim temos,

Onde:

$$IP, IR = \sum_{i=1}^{n} \left[(\varepsilon_i - \mu) \div \sigma\right] * n^{-1}$$

ε_i – é o escore bruto de um indicador da função educação para determinado município;

μ – é a média dos escores brutos de um indicador da função educação do conjunto de municípios selecionados;

o – é o desvio-padrão dos escores brutos de um indicador da função educação do conjunto de municípios selecionados; e

n – número de municípios selecionados.

Os índices variam no intervalo entre zero e um. Quanto mais próximo de um, melhor o posicionamento do índice de produto ou de resultado, ou seja, maior é a oferta dos bens/serviços ou melhor o retorno das ações do governo na função analisada. No caso do índice de insumo, que também varia de zero a um, quanto mais próximo de um, maior a despesa realizada e, quanto mais próximo de zero, menor a despesa realizada na função educação. Ressalte-se, o fato de estar próximo de zero não significa despesa muito baixa, mas sim que a despesa no município em questão é menor em relação aos demais municípios analisados. Já o índice de qualidade da despesa, independentemente de ser calculado a partir do índice de produto ou do índice de resultado, poderá apresentar um valor que será igual ou maior que zero, indicando quantas vezes a despesa de um determinado município é melhor que outro município.

Portanto, o IQD não apresenta um valor absoluto, mas sim relativo. Assim sendo, um município pode gastar menos que outro na função educação e, da mesma forma, ofertar uma menor quantidade de produto, mas poderá apresentar um IQD maior que a de outro que tenha gasto e produtos maiores. A interpretação é que o primeiro município conseguiu utilizar melhor o insumos a sua disposição, obtendo mais de produto por unidade de despesa, ainda que tenha apresentado um volume de gasto ou de produto inferior ao de outro município. Em outros termos, um município com IQD maior obtêm maior rendimento dos recursos públicos utilizados, ou seu gasto público é melhor.

Na tabela 1 abaixo, apresenta-se os resultados do índice de produto[5] e do índice de resultado[6] para 22 municípios do estado do Paraná selecionados, que possuem população igual ou superior a 45 mil habitantes.

[5] Construído a partir das variáveis: alunos matriculados por docente, número de estabelecimentos do ensino fundamental da rede municipal.

[6] Construído a partir das variáveis: horas-aula diárias, taxa de distorção idade-série e adequação da formação docente.

Com relação ao índice de insumo (II), que reflete o montante de recursos alocados na função educação por aluno matriculado, os municípios de Curitiba (0,98) e Cornélio Procópio (0,96) apresentam os maiores índices, enquanto os municípios com os menores índices foram os de Pato Branco (0,17) e Pinhais (0,26). Neste caso, o município de Curitiba também apresentou o maior índice de produto (0,93) entre os 22 municípios pesquisados, ou seja, foi o município que mais aportou recursos nessa função e o que mais ofertou produtos. Contudo, o índice de qualidade do gasto mostra que este município fica em décimo-quarto, bem atrás do município de Toledo, que apresenta o melhor desempenho no IQD1 (que utiliza o II e o IP para sua construção). O gasto público na função educação do município de Toledo é 6 vezes melhor que o de Curitiba e de Foz do Iguaçu – que ocupa a posição 12ª no ranking dos municípios – e 13 vezes melhor que o de União da Vitória, que apresentou o menor índice de qualidade quando considerados os produtos ofertados à população. Ou seja, apesar do município de Toledo apresentar um índice de produto cerca de 40% menor que o de Curitiba, ele conseguiu ofertar esses produtos com gasto por aluno matriculado menor que o de Curitiba. Em outras palavras, o melhor índice de qualidade reflete a melhor eficiência do gasto feito pelo município de Toledo. Quando comparado o resultado de Toledo e Foz do Iguaçu, verifica-se que Foz do Iguaçu teve um gasto maior e um resultado de produto menor que o do município de Toledo.

Tabela 1
Indicadores comparativos do gasto e resultado na função Educação. Municípios Paranaenses selecionados, 2017

Município	Escores Brutos						Escores Padronizados										IQD1	Pos	IQD2	Pos
	Insumo	A/D	EST	HAD	TDI	AFD	II	Pos	A/D	EST	IP	Pos	HAD	TDI	AFD	IR	Pos			
Arapongas	6.518	16	45	5,6	3,1	61,1	0,17	19	0,60	0,37	0,48	12	0,34	0,84	0,15	0,45	14	2,81	4	2,59	4
Campo Largo	6.102	21	54	5,6	7,6	68,4	0,09	21	0,14	0,41	0,27	20	0,36	0,25	0,41	0,34	18	2,97	2	3,67	2
Campo Mourão	6.637	14	41	5,8	8,4	79,0	0,20	18	0,81	0,35	0,58	7	0,42	0,16	0,82	0,47	12	2,88	3	2,33	6
Cascavel	6.898	19	112	6,3	3,1	71,7	0,27	15	0,30	0,70	0,50	11	0,64	0,84	0,55	0,68	5	1,81	7	2,47	5
Cianorte	7.939	16	25	6,0	4,4	69,9	0,64	8	0,60	0,27	0,44	14	0,54	0,70	0,47	0,57	9	0,69	18	0,89	15
Cornélio Procópio	9.453	11	24	6,2	9,5	64,3	0,96	2	0,94	0,27	0,61	5	0,60	0,08	0,25	0,31	20	0,63	19	0,32	20
Curitiba	9.774	13	391	7,2	2,9	80,5	0,98	1	0,86	1,00	0,93	1	0,92	0,86	0,86	0,88	1	0,95	14	0,90	14
Foz do Iguaçu	6.979	24	87	4,6	8,1	77,5	0,30	13	0,03	0,58	0,31	19	0,06	0,19	0,78	0,34	17	1,02	12	1,15	12
Francisco Beltrão	6.880	15	39	5,9	2,5	66,5	0,27	16	0,70	0,34	0,52	10	0,47	0,89	0,33	0,56	10	1,93	6	2,09	7
Irati	7.302	17	40	5,3	4,3	47,1	0,41	10	0,47	0,34	0,40	16	0,24	0,71	0,01	0,32	19	0,99	13	0,78	17
Londrina	9.066	16	119	5,0	7,6	79,5	0,92	4	0,57	0,73	0,65	4	0,14	0,25	0,83	0,41	15	0,71	17	0,44	19
Marechal Cândido Rondon	8.374	12	24	5,6	6,5	50,0	0,77	6	0,89	0,27	0,58	6	0,34	0,39	0,01	0,25	21	0,75	16	0,32	21
Maringá	8.985	13	110	7,6	5,4	74,0	0,90	5	0,83	0,69	0,76	2	0,97	0,56	0,65	0,72	4	0,84	15	0,80	16
Paranavaí	6.956	18	32	7,5	6,4	67,3	0,29	14	0,42	0,30	0,36	17	0,96	0,41	0,36	0,58	7	1,23	10	1,97	10
Pato Branco	7.169	27	40	6,0	1,6	75,4	0,36	12	0,00	0,34	0,17	22	0,54	0,94	0,70	0,73	3	0,47	20	2,00	8
Pinhais	6.435	21	43	7,0	11,1	71,5	0,15	20	0,16	0,36	0,26	21	0,89	0,02	0,54	0,48	11	1,67	8	3,15	3
Ponta Grossa	7.323	17	141	7,3	1,8	72,7	0,42	9	0,50	0,81	0,66	3	0,94	0,93	0,59	0,82	2	1,58	9	1,97	9
Prudentópolis	6.820	15	60	4,6	7,0	86,5	0,25	17	0,67	0,44	0,55	8	0,07	0,32	0,96	0,45	13	2,21	5	1,79	11
Rolândia	7.253	16	21	5,2	9,1	78,8	0,39	11	0,63	0,26	0,44	13	0,20	0,11	0,82	0,37	16	1,13	11	0,95	13
Toledo	6.100	16	64	5,4	3,0	74,7	0,09	22	0,62	0,46	0,54	9	0,26	0,85	0,68	0,60	6	5,87	1	6,49	1
Umuarama	8.072	18	28	4,8	7,5	63,0	0,68	7	0,35	0,29	0,32	18	0,10	0,26	0,21	0,19	22	0,47	21	0,28	22
União da Vitória	9.130	17	38	6,4	6,2	72,4	0,93	3	0,50	0,33	0,42	15	0,70	0,44	0,58	0,57	8	0,45	22	0,62	18
Média	7.553	17	72	5,9	5,8	70,5															
Desvio-Padrão	1.093	4	78	0,9	2,7	9,2															

Fonte: MF/STN/SISCONFI/FINBRA; INEP. IDEB, Disponível em: http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=159579. Acesso em 10/julho/2018.

Nota:

Insumo: Despesa na função educação por aluno matriculado;
A/D: Alunos matriculados por Docente;
EST: Número de estabelecimento da educação básica da rede municipal;
HAD: Horas-Aula Diárias;
TDI: Taxa de Distorção Idade-Série;
AFD: Adequação da Formação Docente;
II: Índice de Insumos;
IP: Índice de Produto (eficiência);
IR: Índice de Resultado (eficácia);
IQD: Índice de Qualidade da Despesa (1 - em relação ao produto; 2 - em relação ao resultado);
Pos: Posição no ranking dos 22 municípios.

Ao se analisar o índice de resultado (IR) e o IQD2 (com base nesse índice de resultado), verifica-se algo semelhante ao observado anteriormente. Novamente, o município de Curitiba é o que apresenta o maior índice de resultado (0,88), seguido por Ponta Grossa (0,82), índice que é 1,5 vezes maior que o IR de Toledo e 2,6 vezes o de Campo Largo, que por sua vez apresenta os melhores índices de qualidade da despesa (IQD2). Toledo com índice de 6,49 e Campo Largo, com 3,67 apresentam os melhores gastos para a função educação a partir do indicador de resultado, 7 vezes maior ao índice obtido por Curitiba (0,90) e 6 vezes melhor que o de Foz do Iguaçu (1,15). Ou seja, também por essa forma de se calcular a qualidade do gasto verifica-se que o retorno obtido pelos municípios de Toledo e Campo Largo foram melhores que os dos demais municípios, ainda que estes tenham gasto menos que os demais por aluno matriculado e não apresentando os melhores índices de resultado. Porém, o gasto foi mais eficaz em obter os retornos do que nos demais municípios pesquisados. Em outros termos, estes municípios conseguiram o melhor proveito dos recursos aplicados tanto na oferta de bens como nos resultados auferidos com os bensofertados.

Por fim, uma outra avaliação comparativa, mas agora utilizando-se os resultados da avaliação do ensino básico (Prova Brasil) para os alunos dos anos iniciais do ensino fundamental da rede municipal (tabela 2). Da mesma forma que a análise anterior, apresenta-se os dados de insumos (despesa por aluno matriculado na função educação) e os dados de resultado (notas médias obtidas pelos alunos em Português e Matemática), compondo-se assim, o índice de qualidade da despesa. A Prova Brasil (SAEB) é realizada a cada dois anos e os últimos resultados disponíveis são de 2015.

Por esses indicadores, obtém-se resultados um pouco diferentes daqueles da qualidade da despesa apresentada anteriormente – ainda que estes resultados sejam para o ano de 2015 e os anteriores para 2017 – utilizando-se outras variáveis para se verificar o resultado do gasto com educação fundamental. Pode-se observar que no índice de insumo, os municípios de Curitiba (0,95) e Cornélio Procópio (0,95) são os que apresentam maior valor, i.e., o maior gasto por aluno matriculado, enquanto que Campo Largo (0,08) e Irati (0,08) apresentam o menor índice.

Tabela 2
Indicadores comparativos do gasto em Educação e desempenho dos alunos (SAEB). Municípios Paranaenses selecionados, 2015

Município	Escores Brutos			Índice de Insumo		Escores Padronizados		Índice de Desempenho		Índice da Qualidade Despesa	
	Despesa por Aluno	L. Port	Mat	Valor	Ranking	L. Port	Mat	Valor	Ranking	Valor	Ranking
Arapongas	5.348	221,91	240,38	0,11	20	0,44	0,53	0,48	10	4,30	2
Campo Largo	5.081	219,31	231,00	0,08	22	0,32	0,24	0,28	15	3,70	4
Campo Mourão	6.570	213,78	225,61	0,42	10	0,12	0,12	0,12	21	0,29	18
Cascavel	5.946	222,03	235,33	0,24	17	0,45	0,36	0,41	11	1,70	8
Cianorte	6.246	229,01	246,88	0,32	14	0,77	0,73	0,75	5	2,32	6
Cornélio Procópio	8.794	218,48	229,53	0,95	2	0,28	0,20	0,24	18	0,26	20
Curitiba	8.795	220,60	234,38	0,95	1	0,38	0,34	0,36	13	0,37	17
Foz do Iguaçu	6.552	240,77	269,63	0,42	11	0,99	0,99	0,99	1	2,36	5
Francisco Beltrão	6.241	221,57	234,44	0,32	15	0,42	0,34	0,38	12	1,19	13
Irati	5.102	222,56	241,61	0,08	21	0,47	0,57	0,52	9	6,66	1
Londrina	8.077	226,91	245,51	0,86	6	0,68	0,69	0,69	7	0,80	15
Marechal Cândido Rondon	7.061	217,30	231,69	0,59	8	0,24	0,26	0,25	17	0,42	16
Maringá	8.311	239,02	263,54	0,90	5	0,98	0,98	0,98	2	1,09	14
Paranavaí	6.406	222,11	250,70	0,37	12	0,45	0,82	0,64	8	1,71	7
Pato Branco	7.599	236,60	253,63	0,75	7	0,95	0,88	0,92	3	1,22	11
Pinhais	5.947	219,66	230,96	0,24	16	0,33	0,24	0,29	14	1,20	12
Ponta Grossa	6.364	206,92	220,38	0,36	13	0,02	0,06	0,04	22	0,11	22
Prudentópolis	5.613	217,09	232,52	0,16	19	0,23	0,28	0,25	16	1,58	9
Rolândia	6.660	227,29	246,28	0,45	9	0,70	0,71	0,70	6	1,55	10
Toledo	5.791	230,98	247,62	0,20	18	0,84	0,75	0,79	4	3,96	3
Umuarama	8.372	219,04	228,27	0,91	4	0,31	0,18	0,24	19	0,27	19
União da Vitória	8.660	215,37	229,77	0,94	3	0,17	0,21	0,19	20	0,20	21
Média	6.797	223,11	239,53								
Desvio-Padrão	1.195	8,07	12,10								

Fonte: INEP. IDEB, Disponível em: http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=159579. Acesso em 10/julho/2018.

O índice de resultado – o desempenho dos alunos das séries iniciais no exame de avaliação do ensino básico – por sua vez, coloca o município de Foz do Iguaçu (0,99) no topo do ranking, com o melhor índice, seguido pelos municípios de Maringá (0,98) e Pato Branco (0,92). Os menores índices são dos municípios de Ponta Grossa (0,04), Campo Mourão (0,12) e União da Vitória (0,19). Este bom desempenho combinado com os insumos aplicados na educação fornecem o índice de qualidade da despesa, pelo qual o melhor índice de gasto foi do município de Irati (6,66), que foi 2,8 vezes melhor que o índice obtido por Foz do Iguaçu (2,36) e 6 vezes melhor que o índice de Maringá (1,09), municípios que apresentaram os melhores índices de resultado, enquanto que Irati obteve o 9º melhor índice de resultado.

Como se pode apreender, o IQD procura mensurar o quanto se obtém de produto ou de resultado a partir de uma dada alocação de recursos (insumos). Esses indicadores podem apresentar resultados diferentes, de acordo com as variáveis utilizadas para a construção do índice. Nos exemplos apresentados anteriormente, pode-se constatar que não basta um maior nível de insumo, é preciso combiná-los adequadamente com os objetivos que se quer atingir para se poder ofertar os bens/serviços necessários que tenham impacto sobre as condições de vida da população, ou seja, que realmente possam alterar para melhor uma dada situação. Assim, os índices de insumo e os índices de produto e de resultados podem ser analisados para se poder monitorar a gestão das políticas públicas, sinalizando ao gestor a necessidade de manter ou se alterar/aprimorar as diretrizes das mesmas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo objetivou elucidar o conceito de indicadores sociais e a ressaltar a importância de sua aplicação na gestão de políticas públicas. Buscou-se também discutir a aplicação de indicadores e índices sintéticos nas políticas de âmbito municipal. Para isso, foram abordados o histórico de surgimento da construção e utilização de indicadores e índices, assim como o desenvolvimento teórico e prático no Brasil. Este trabalho não teve como intuito realizar uma apresentação minuciosa sobre estes aspectos, haja vista que a literatura brasileira já tem se debruçado sobre esse assunto, mas sim elencar alguns momentos específicos que, em última instância, contribuíram de forma contundente com seu desenvolvimento, tal como o papel do IBGE e do Grupo Projeto de Indicadores Sociais (GPIS).

Os indicadores e índices são mensurações que contribuem para elaboração de novas explicações para fenômenos sociais, em várias temáticas: educação, meio ambiente, assistência social etc. São úteis em todas as etapas do ciclo de políticas públicas: desde a formulação da agenda pública até a avaliação da política implementada. Como sintetiza Jannuzzi (2017, p. 35), "nenhum Estado, por menor que seja sua ambição civilizatória, pode prescindir das estatísticas". São fundamentais tanto para a sociedade como para os gestores públicos.

A partir do conceito de indicadores e índices e da contextualização da sua relevância no ciclo de políticas públicas, foi apresentado o índice de qualidade da Despesa (IQD) no nível municipal, em relação à política de educação. O IQD é formado por dois indicadores (de insumo e de produto/resultado) e serve para mensurar a quantidade de produtos ofertados e os resultados alcançados com estes produtos, comparando-se o resultado de diversos municípios paranaenses como Toledo, Foz do Iguaçu, Curitiba, entre outros. Constatou-se que maior gasto nem sempre se reflete em melhores resultados ou mais produtos. No exemplo apresentado na seção 4 acima, verificou-se que o município de Curitiba é o que apresenta o maior montante de gasto na função educação por aluno matriculado, portanto, uma medida relativa, já que sendo a capital do estado, o mais populoso e com maior receita, também deve apresentar o maior orçamento para a função educação. Contudo, verifica-se que os municípios de Cornélio Procópio e União da Vitória, bem menores, também apresentaram um montante de gasto superior ao de municípios com maior população - como Londrina e Ponta Grossa, por exemplo - e que não tiveram desempenho satisfatório em termos de produtos ofertados e resultados.

Assim, por exemplo, o IQD do município de União da Vitória mostra que, mesmo com a aplicação de um volume de recursos expressivo em educação por aluno matriculado - que o posiciona como terceiro município com maior II - seu IQD1 e IQD2 (tabela 1) situa o município em 22º e 18º respectivamente entre os 22 municípios analisados. Quando o IQD utiliza o índice de desempenho dos alunos na Prova Brasil para sua construção (tabela 2), sua posição é a de 21º. Ou seja, apesar de ser um dos municípios com maior despesa em educação por aluno matriculado, esse gasto se mostra com baixa eficiência, eficácia e efetividade.

Desse ponto de vista a utilização do IQD é uma ferramenta interessante para se poder avaliar o desempenho de uma dada política ao mostrar de forma simples o resultado de sua ação de forma comparada com outras municipalidades. Além disso, a possibilidade de se construir séries do índice, possibilita ao gestor avaliar como tem sido a trajetória dos resultados obtidos com a ação da administração em determinada área de política pública. A ideia de um indicador sintético, que mostra o desempenho de uma administração municipal na execução de uma política pública por meio da construção de um *ranking* de um conjunto de municípios, ajuda a visualizar que uma dada administração pode melhorar sua posição em relação aos demais, podendo atuar para reduzir o volume de insumos enquanto mantém o mesmo nível de produto/resultado, ou aumentando o nível de produto/resultado mantendo o montante de insumos despendidos, ou combinando as duas coisas.

Contudo, o índice não diz como fazer isso. Para tanto, torna-se necessário análises mais desagregadas, dos indicadores utilizados na construção do índice, para se poder averiguar quais os aspectos que contribuíram para o baixo desempenho - ou bom desempenho - do índice. Evidentemente, mesmo em análises desagregadas, muitas vezes não se pode obter todas as informações necessárias para se chegar a uma conclusão precisa. Muitas vezes fatos que estão fora do controle do gestor público interferem, contribuindo para o sucesso ou para o baixo desempenho - em um determinado momento do tempo - de uma política pública. Por outro lado, a análise comparada, possibilitada pelo índice sintético, pode estimular maior cooperação entre os gestores locais, disseminando-se boas práticas e ações bem sucedidas. De toda forma, deve-se deixar claro que, em determinados casos, certas iniciativas possam ser de difícil replicação em contextos diferentes. Em outros casos, pode ocorrer problemas de escala, *i.e.*, em algumas ações, ter escala pode contribuir para maior eficiência do gasto, enquanto que em determinadas ações de grande escala pode ser indiferente ou ser ineficiente.

O que as informações e a literatura até o presente momento sugerem é que o uso de indicadores sintéticos é útil para mostrar trajetórias de políticas públicas e das ações das administrações públicas. Mas esses índices devem ser utilizados de forma criteriosa e sempre combinado com análises mais aprofundadas para se compreender com mais acurácia os motivos que levaram a determinado resultado, e assim ajudar na melhor compreensão da implementação/execução da ação governamental, dando subsídios para as correções de rumo e para os aprimoramentos necessários.

Verificou-se que não é suficiente uma maior quantidade de insumos para se obter bons resultados na política de educação. É necessário que as ações a serem implementadas sejam escolhidas de forma a produzir impactos sobre as condições de vida de determinada população, em determinado contexto. A escolha das variáveis na construção do índice é essencial para revelar ao gestor o que é necessário manter, o que é necessário aprimorar e o que é necessário eliminar na implementação da política pública. Para isso, resulta necessário pensar que uma série de limitações já foram superadas na construção dos indicadores, tais como um acordo formal entre os atores chaves da política pública, a viabilidade e confiabilidade na medição dos indicadores, um conhecimento adequado sobre o processo de implementação da política ou programa, disponibilidade de recursos humanos especializados para aferir os indicadores, assim como, do compromisso na continuidade do processo de monitoramento dos indicadores. Em última instância, são elementos técnicos a ser considerados, assim como, aspectos inerentemente políticos que podem afetar qualquer processo de formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas a longo prazo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRUNET, J. F. G.; BORGES, C. B.; BERTÊ, A. M. A. **O gasto público no Brasil**: entenda a qualidade dos gastos públicos no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

CHAMPAGNE Et al. utilizar a avaliação. In: BROUSSEDLLE, A.; CHAMPAGNE, F.; CONTANDRIOPOULOS, A. P.; HARTZ, Z. (org.) Avaliação: conceitos e métodos. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2011.

COSTA, Tereza Cristina Nascimento A. Considerações teóricas sobre o conceito de indicador social: uma proposta de trabalho. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Indicadores sociais**: passado, presente e futuro. Rio de Janeiro: IBGE, 2017, p. 40-48.

DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Dicionário de políticas públicas**. 2ª ed. São Paulo: Editora da Unesp; Fundap, 2015.

GIRARDI, Giovana. Como nascem os lixões no Brasil. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 14 de abril de 2019, p. A16.

GRUPO DE INSTITUTOS FUNDAÇÕES E EMPRESAS (GIFE). Indicador inova ao medir desigualdades na educação. **Portal GIFE**, 1º de julho de 2019. Disponível em: https://gife.org.br/indicador-inova-ao-medir-desigualdades-na-educacao/, acesso em 5/7/2019.

GUIMARÃES, Roberto Pereira; FEICHAS, Susana Arcangela Quacchia. Desafios na construção de indicadores de sustentabilidade. **Ambiente & Sociedade**, v. XII, n. 2. Campinas, jul-dez 2009, p. 307-323.

HJORT, J.; MOREIRA, D.; RAO, G./ SANTINI, J.F. How research affects policy: Experimental evidence from 2,150 brazilian municipalities. **National Bureau Of Economic Research**, Cambridge, 2019.

HOWLETT, Michael, RAMESH, M., PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas, abordagem integral**. São Paulo: Elsevier, 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISA EDUCACIONAL ANÍSIO TEIXEIRA -
INEP; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - MEC. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB**. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/ideb, acesso em 14 de julho de 2019.

JANUZZI, Paulo de Martino. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **RAP**, v. 36, n. 1, Rio de Janeiro, Jan./Fev. 2002, p. 51-72.

. Indicadores de políticas e programas sociais no Brasil. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Indicadores sociais**: passado, presente e futuro. Rio de Janeiro: IBGE, 2017, p. 28-37.

. **Monitoramento e avaliação de programas sociais**: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas, SP: Editora Alínea, 2016.

LINDBLOM, C. E. **O processo da decisão política**. Brasília: Editora UNB, 1981.

LOTTA, G. S. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 65, Jul./Dez. 2014

MALAVOTA, L. História, memória e seus usos: por que falar sobre os Indicadores sociais? In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Indicadores sociais**: passado, presente e futuro. Rio de Janeiro: IBGE, 2017, p. 7-16.

MULLER, P. La producción de las políticas públicas. **INNOVAR**, revista de ciencias administrativas y sociales, Colombia, n. 12, p. 65-75, 1998.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de indicadores sociais:** uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

MARQUES, E. As políticas públicas na Ciência Política. In: FARIA de P. C. A; MARQUES, E (orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, Unesp, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO); BRASIL; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Manual para medição da equidade na educação**. 2019. Disponível em http://www.unesco.org/new/pt/brasilia/about-this-office/single-view/news/handbook_on_measuring_e quity_in_education_in_portuguese/, acesso em 5/7/2019.

PETERS, G; PIERRE, J. **Handbook of Public Policy.** London: Sage Publications, 2006.

SANTAGADA, Salvatore. Indicadores sociais: uma primeira abordagem social e histórica. **Pensamento Plural**. Pelotas, julho/dezembro 2007, p. 113-142.

SECCHI, L. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA (SESI), DEPARTAMENTO REGIONAL DO ESTADO DO PARANÁ; OBSERVATÓRIO REGIONAL BASE DE INDICADORES DE SUSTENTABILIDADE (ORBIS). **Construção e análise de indicadores**. Curitiba, 2010.

SIMÕES, A.; ALKMIN, A. C.; SANTOS, C. Passado, presente e futuro da produção e análise dos Indicadores Sociais no IBGE. IN: SIMÕES et. al (orgs.) **INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE)**, Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

SOLIGO, Valdecir. Indicadores: conceito e complexidade do mensurar em estudos de fenômenos sociais. **Est. Aval. Educ**. São Paulo, v. 23, n. 52, mai./ago. 2012, p. 12-25.

SOUZA, Celina. Estado da arte em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto, ARRETCHE, Marta Teresa da Silva, MARQUES, Eduardo Cesar (org.) **Políticas públicas no Brasil**, Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Meter; LARRUE, Corinne; VARONE, Frédéric. **Análisis y Gestión de Políticas Públicas.** Barcelona: Ariel, 2008.

INTERSECCIONALIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS: AVALIAÇÃO E ABORDAGENS NO CAMPO DO ESTUDO DO DIREITO E DA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Ana Claudia Farranha[1] **(UnB)**
Lucas Sena[2] **(UnB)**

RESUMO:

Este trabalho acadêmico refere-se a um exercício inicial para se traçar caminhos possíveis para o desenvolvimento de políticas interseccionais e suas respectivas análises. Neste sentido, utilizam-se o Estatuto da Igualdade Racial e o conceito de interseccionalidade para se compreender melhor as dinâmicas das políticas de igualdade racial. A intenção deste trabalho baseia-se em incentivar a promoção de estudos que se apropriem da temática interseccional no campo das políticas públicas e direito.

Palavras-chave: interseccionalidade; políticas públicas; direito; análise de políticas públicas.

ABSTRACT

This academic work refers to an initial exercise to outline possible paths for the development of intersectional policies and their respective analyzes. In this sense, the Statute of Racial Equality and the concept of intersectionality are used to better understand the dynamics of racial equality policies. The intention of this work is based on encouraging the promotion of studies that use intersectional themes in the field of public policies and law.

Key-words: **Primary: Intersectionality, Public Policies, Law, Policies Analysis Secondary:** Empirical studies, Racial Equality, Methodology, Fundamental Rights

[1] Doutora em Ciências Sociais pela UNICAMP. Professora Adjunta IV da UnB. Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direito – UnB/PPGD e pesquisadora no tema Direito e Políticas Públicas. anclaud@uol.com.br
[2] Mestrando em Direito, Estado e Constituição pelo PPGD-UnB. Cientista Político pela Universidade de Brasília- UnB. Pesquisador do GEOPP. lucassena21@gmail.com

INTRODUÇÃO:

Este trabalho é um exercício inicial para se compreender os contextos institucionais para o desenvolvimento de políticas interseccionais. Além disso, partindo-se do Estatuto da Igualdade Racial, a principal questão baseia-se em como o conceito de interseccionalidade permite compreender melhor as dinâmicas das políticas de igualdade racial. Para isso, define-se interseccionalidade e sua consonância com o Direito, busca-se aprofundar a compreensão do contexto institucional em que elas se desenvolveram, a lógica de elaboração dessas políticas e, ainda, como o conceito de interseccionalidade pode ser usado como categoria analítica e de avaliação. Em seguida, o foco de compreensão dirige-se para o apontamento de novos debates que são levantados e promovidos por meio desse conceito, sobretudo em relação ao marco da análise das políticas públicas. A intenção deste texto é contribuir para a discussão acerca dos caminhos possíveis na análise de políticas públicas a partir do entendimento da interseccionalidade,

PERCURSO METODOLÓGICO E O CONCEITO DE INTERSECCIONALIDADE: IMPORTÂNCIA E ATUALIDADES

Do ponto de vista metodológico, este trabalho vai se utilizar de uma perspectiva de análise que, em política pública, denominamos de análise pós-positivista da política (LEJANO, 2006). Essa metodologia combina a análise dos documentos oficiais produzidos pelo programa e esforça-se para compreender os aspectos do contexto institucional a partir da triangulação de dados (MINAYO, 2008), no qual as metodologias de análise produzidas por atores envolvidos no processo (ONGs; Observatórios de Políticas Públicas, estudos acadêmicos, avaliações externas) se constituem em evidências contrafactuais e possibilitem respostas às perguntas levantadas.

Sob essa perspectiva, o conceito de avaliação é fundamental para o presente estudo. Aguilar e Ander-Egg (1994) destacam que a prática da avaliação consiste em

> um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação ou execução), ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos (p.31)

O tema da avaliação de política pública data desde os anos 1950, buscando-se formatos e métodos capazes de designarem qual a melhor forma de identificar o desenvolvimento de uma intervenção política-governamental. Shandish, Jr; Cook e Leviton (1991) apontam como modelos de avaliação foram construídos em torno da busca de respostas para a questão do resultado alcançado em termos de avaliação.

Nessa constelação de modelos, é possível identificar desde os métodos que se voltam à compreensão da causa e do efeito, os quais são capazes de produzir determinado resultado, até uma visão que indaga qual seria a utilidade do uso de uma avaliação. No último caso, nos anos 1970, Weiss (1972) tornou-se uma referência para pensar a avaliação como utilidade. Isso consiste em compreender as avaliações não somente a partir dos resultados de um programa, mas, de fato, como uma série de outros fatores, a saber: a reação dos participantes, a recepção pública do programa, os custos, a disponibilidade dos técnicos e instalações, bem outras possíveis alternativas. Afirma-se que a avaliação pode proporcionar elucidação acerca dos ganhos e perdas que dada decisão tem no contexto institucional (p.5). Além disso, aponta o autor que isso proporciona melhor conhecimento sobre as falhas que as decisões podem produzir.

Sob essa perspectiva, revela-se elemento importante para discussão teórico-metodológica deste processo a compreensão da avaliação como processo formativo (FARRANHA, 2014). Sendo assim, é possível traçar questionamentos mais amplos e profundos a partir das seguintes perguntas:

- Quais são os aspectos que vêm norteando o processo de construção de políticas de igualdade racial no Brasil?
- Como os programas com esse recorte vêm sendo estruturados?
- Qual é o desenho institucional - uso de mais governança e cooperação entre os atores envolvidos?
- Que elementos estão contidos no plano de ação?
- Como metas e resultados são desenhados?
- Qual é o contexto de desigualdade no qual a/o política/programa se desenhou – seja ele de gênero – étnico-racial – de deficiência – orientação sexual?
- Como identificar e medir elementos relacionados aos impactos produzidos pela política/ programa?
- Quais são as sinergias existentes entre um determinado programa de promoção de equidade e o conjunto de programas de um Ministério, Secretaria, departamentos no âmbito das organizações, etc.?
- E qual é a sustentabilidade dos programas/políticas de promoção de ação afirmativa?

Os questionamentos acima conduzem à necessidade de se compreender que a análise de políticas públicas deve ser norteada pelo conceito de interseccionalidade. Originalmente, interseccionalidade foi empregado pela feminista negra Kimberlé Crenshaw (1994) para elucidar os diversos tipos de agressões e violências as quais estavam inseridas as mulheres negras. A conceituação da autora foi pioneira nessa abordagem e partia dos recortes de raça e gênero para nortear a discussão. Para a autora, a subordinação pela qual alguns sujeitos estão submetidos não se explica somente por meio de um fator específico. Em suma, isso significa dizer que interseccionalidade requer observar como elementos de raça, gênero, classe, entre outros, influenciam na produção de desigualdades e subordinação de grupos sociais.

Destacando-se o percurso do conceito, Sardenberg, assinala que

> O conceito de "interseccionalidade", hoje empregado nos mais diversos contextos e assumindo diferentes conotações (DAVIS, 2008), é um importante instrumento analítico para se estudar, entender e responder às formas em que "[...] gênero intersecta com outras identidades e como essas intersecções operam em contextos determinados e contribuem na construção de experiências específicas de opressão e privilégios" (AWID, 2004, p.1). (SARDENBERG, 2015, p. 80-81)

Em trabalho mais recente de Kimberlé Crenshaw (2002), a interseccionalidade é definida em relação às múltiplas dimensões estruturais existentes nas relações sociais, de modo a se observar que essas estruturas ecoam desigualdades básicas que engendram consequências discriminatórias contra grupos sociais.

> A associação de sistemas múltiplos de subordinação tem sido descrita de vários modos: discriminaçãoo composta, cargas múltiplas, ou como dupla ou tripla discriminação. A interseccionalidade é uma conceituação do problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação. Ela trata especificamente da forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras. Além disso, a interseccionalidade trata da forma como ações e polìticas específicas geram opressões que fluem ao longo de tais eixos, constituindo aspectos dinâmicos ou ativos do desempoderamento. (CRENSHAW, 2002, p.7)

Ao longo da discussão, a autora destaca alguns exemplos nos quais a dimensão da interseccionalidade pode ser percebida e propõe, a partir das lógicas dos instrumentos internacionais (CERD e CEDAW), um protocolo de análise que possibilite identificar a interseccionalidade (p. 12). Neste sentido, aspectos relativos a proposição de um modelo de análise que inclua esse conceito pode contemplar os seguintes eixos:

a. Análise contextual e coleta de informações;
b. Desenvolvimento de metodologias para análise da subordinação interseccional

O desafio apontado por Crenshaw (2002) refere-se à proposta de se "facilitar o diálogo produtivo e o desenvolvimento de informações acessíveis sobre as dimensões de raça e gênero da subordinação interseccional" (p.18). Assim sendo, análise contextual diz respeito a se fornecer um gancho investigatório capaz de compreender que as circunstâncias pelas quais a subordinação de determinados grupos sociais ocorre é complexa e requer a coleta de informações de baixo para cima. Dessa maneira, o desenvolvimento de metodologias de análise de baixo para cima, aponta a autora, significa examinar primeiro as experiências das mulheres marginalizadas. Em geral, os métodos de pesquisa não abordam a dimensão interssecional e jogam no campo da invisibilidade informações necessárias para a correta proposição de caminhos de saneamento dessas desigualdades. (Crenshaw, 2002, pp. 181-183)

Além da acepção acima mencionada, outros trabalhos também se debruçam no tema. Nash (2008) observa alguns limites acerca do conceito de interseccionalidade. Assim, a estudiosa problematiza o aspecto de sua validade a partir da construção de uma teoria mais complexa em torno da identidade e da opressão. Em Melo e Gonçalves (2010), os autores discorrem sobre o sentido de diferença. A diferença é compreendida a partir da lógica que destaca a inserção social como um mapa, que se articula por meio de coordenadas geográficas (Berger, 2007). Nesta perspectiva, trata-se de questionar em que lugar os agentes se localizam no mapa. Nota-se que o recurso à tipologia proposta por Berger consiste em afastar as polaridades que atravessam o tecido social.

Partindo deste ponto, apontam os estudiosos que interseccionalidade compõe "uma categoria analítica que permite a leitura do social a partir das múltiplas opressões que atravessam a existência singular de cada pessoa, em todos os contextos sociais (...)" (MELO; GONÇALVES, 2010, p. 3). Observado isso, os autores pensam as políticas públicas a partir da interseccionalidade e destacam como nos serviços de saúde os lugares sociais são invisibilizados por uma perspectiva universalista de acesso aos serviços públicos, os quais muitas vezes deixam de ser ofertados a mulheres-negras-jovens-lésbicas ou jovens-gays- negros-pobres.

Muitas vezes, o terreno das políticas públicas se funda num campo universalista que, embora não seja o intuito inicial, resulta em exclusões de sujeitos não somente à margem social, mas, ainda, de indivíduos e grupos heterogêneos. A multiplicidade de grupos e atores sociais já não permite ignorar as diferenças, pois, a partir delas, é possível perceber que uma sociedade plural é também uma sociedade diversa.

Diante desta compreensão, os autores propõem como conclusão a seguinte observação:

> Considerando os limites das políticas universalistas enquanto um dos pilares do projeto de sociedade típico da modernidade, refletir sobre a diferença a partir de uma perspectiva interseccional pode nos ajudar a compreender como e porque grupos subalternizados diversos têm reivindicado atenção diferenciada a suas demandas identitárias de acesso a direitos e garantia de cidadania. Tais reivindicações políticas têm sido apresentadas como caminho possível para enfrentar as exclusões decorrentes de um viés universalista que, em nome de uma igualdade fantasmática, continua assegurando privilégios aos grupos dominantes históricos nas sociedades capitalistas: homens, brancos, heterossexuais, cristãos, escolarizados, ricos/classe média etc. O campo das políticas públicas, em particular, parece ser terreno propício para ilustrar os desafios que se tem pela frente quando se almeja acesso a serviços públicos de qualidade, sem privilégios de classe/escolarização, raça/etnia, orientação sexual/identidade de gênero e nacionalidade/filiação religiosa, entre outros. Procuramos, portanto, neste texto, sinalizar como e porque o sujeito marcado necessita reafirmar na arena política sua humanidade e lutar, muitas vezes solitariamente, para ter acesso a direitos sociais supostamente assegurados a todas/os e vistos como intrínsecos e universais nos regimes democráticos. (p. 9)

Fernanda de Carvalho Papa (2012), ao trazer à discussão o estudo sobre transversalidade nas discussões sobre administração pública e políticas públicas para mulheres, investiga o conceito de transversalidade, para o qual apresenta a seguinte afirmação:

> Assumimos a transversalidade como um instrumento estratégico para a gestão de políticas públicas que dependem de um organismo específico para dialogar com as demais áreas do governo às quais se pretende levar a perspectiva transversal de determinado tema. Neste estudo, a transversalidade é entendida como estratégia para que as políticas setoriais incorporem a perspectiva da igualdade de gênero em suas etapas de planejamento, implementação, monitoramento e avaliação. Partindo da compreensão de que relações de gênero são construções históricas e sociais, mediadas por papéis diferentes exercidos por homens e por mulheres, as quais revelam desigualdades de poder entre eles, a igualdade de gênero busca reconhecer necessidades e prioridades diferentes entre os sexos e lhes assegurar iguais condições de realizar seus direitos humanos e de participar da vida em sociedade. (p. 13)

Embora o conceito de tranversalidade não possa ser compreendido como uma derivação do conceito de interseccionalidade[3] para este trabalho, transversalidade funciona como um aspecto analítico que nos permite identificar a funcionalidade de uma ação em termos de políticas públicas. Isto é, a perspectiva transversal da intervenção governamental permite ser um ponto de partida para melhor compreensão de programas e políticas que busquem a realização da igualdade social.

No estudo de Hankivsky, Grace, Hunting, and Ferlatte (2012) sobre a sistematização de práticas de políticas de saúde no Canadá, as teóricas apontam que a interseccionalidade, embora tenha ampla definição nas abordagens conceituais, impõe uma série de princípios basilares, a saber:

- human lives cannot be reduced to single characteristics;
- human experiences cannot be accurately understood by prioritizing any one single factor or constellation of factors;
- social categories/locations, such as 'race'/ethnicity, gender, class, sexuality and ability, are socially constructed, fluid and flexible;
- social locations are inseparable and shaped by interacting and mutually constituting social processes and structures, which, in turn, are shaped by power and influenced by both time and place; and
- the promotion of social justice and equity are paramount (Hankivsky, 2012; Hankivsky & Cormier, 2009). Intersectionality is concerned with bringing about a conceptual shift in how researchers, civil society, public health professionals and policy actors understand social categories, their relationships and interactions. It requires a consideration of the complex relationship between mutually constituting factors of social location and structural disadvantage so as to more accurately map and conceptualize determinants of equity and inequity in and beyond health (Grace, 2010). (HANKIVSKY at all, 2101, p. 18).

As questões levantadas pelas autoras indicam que a perspectiva de avaliação deve considerar as dimensões de utilidade e o contexto de formas de aprendizado, tendo-se em conta a multiplicidade identitária e as diferentes realidades nas quais se insere uma política pública. Ainda no plano teórico-metodológico, deve-se perguntar que contribuições o estudo sobre interseccionalidade e políticas públicas têm para o Direito. Neste ponto, outros esforços científicos vêm se apresentando para assinalar a multidisciplinariedade da política pública e as suas várias correlações.

3 - O conceito de interseccionalidade parece ser mais abrangente que o conceito de transversalidade. Sobre isso há uma boa distinção proposta por Scott, 2015, no qual o autor pondera elementos deste debate.

As dimensões de análise entre Direito e políticas públicas ostentam provocações interessantes para a compreensão de uma observação multidisciplinar. Coutinho (2013) cita algumas delas. O autor aponta alguns caminhos que merecem ser considerados para compreender o Direito como uma das facetas do campo de análise de políticas públicas. Para ele, essas provocações podem ocorrer por meio de quatro categorizações: a) direito como objetivo; b) direito como arranjo institucional; c) direito como ferramenta; d) direito como vocalizador de demanda. Essas quatro dimensões são descritas, respectivamente, como *substantiva, estruturante, instrumental e participativa.*

A dimensão substantiva tem a ver com o direito como objetivo, facilmente traduzido como a ideia-chave do *dever ser*, que se mostra o carro-chefe do campo jurídico. A estruturante alude ao direito como arranjo institucional, ou melhor, evoca a relação intersetorial existente entre os setores público e privado, define atores e revela as articulações que são feitas para a construção de políticas públicas. Por sua vez, a dimensão instrumental revela o direito como ferramenta. É nessa dimensão que os meios jurídicos são utilizados como instrumentos de implementação dos objetivos norteadores. Por fim, o direito como vocalizador de demandas se relaciona com a dimensão participativa. Neste último, a participação ganha vida por meio dos mecanismos de *accountability* que são formulados para potencializar a inteiração entre governo e sociedade. (COUTINHO, 2013).

No mesmo campo de diálogo, Bucci (1997) tem como pergunta central o fundamento jurídico das políticas públicas. A partir dessa indagação, desenvolve-se longa discussão sobre a construção do Estado de Bem-Estar Social e suas funções para assinalar ao leitor que não se trata apenas de se compreender a política como decorrente de comandos oriundos do Direito Administrativo. Embora não seja somente este, um dos fundamentos de justificação das políticas públicas dialoga diretamente com a necessidade de existência dos direitos sociais (BUCCI, 1997, p. 90).

A autora reconhece o caráter formal das regras de atuação estatal, porém, além disso, reitera o processo político que envolve sua construção e desenvolvimento. Dessa maneira, mais do que um conjunto de normas a serem seguidas, ressalta-se como essas normas possuem conteúdo programático ligado às finalidades sociais que o Estado deve cumprir, além de estarem inseridas no plano complexo de articulação política em diferentes níveis e requererem diferentes ações.

QUESTÕES, ANÁLISES E CAMINHOS POSSÍVEIS

A partir da compreensão da importância de se utilizar o conceito de interseccionalidade para se traçar uma análise que aborde dimensões heterogêneas, propõe-se sugerir caminhos que contribuam com as análises das políticas públicas de igualdade racial no Brasil. Ressalta-se que a compreensão das suas dimensões para o contexto institucional e os resultados que alcançaram são pontos necessários para uma análise mais fidedigna à realidade de grupos vulneráveis e marginalizados. Sendo assim, apontamentos iniciais podem investigar:

1. o contexto institucional em que elas se desenvolveram, considerando aspectos do seu marco regulatório, bem como dos atores envolvidos e elementos da dinâmica interseccional existente nas políticas selecionadas.
2. as tecnologias de informação e comunicação (TICs) utilizadas no processo de transparência e informação destas políticas; e
3. os resultados que alcançaram, a partir de uma análise das principais pesquisas de avaliação das políticas selecionadas.

A perspectiva é ter uma compreensão acerca de como essas políticas vêm sendo desenvolvidas no Brasil, com o objetivo de responder as seguintes questões:

1. Quais as semelhanças e diferenças no desenvolvimento das políticas de igualdade racial investigadas?
2. Quais os aprendizados gerados em termos de reformulação dos instrumentos de implementação e marco legal destas políticas?
3. Como os resultados gerados são apropriados pelos atores envolvidos e públicos alvos, considerando os processos de divulgação destes resultados a partir das tecnologias da informação e da comunicação através de portais eletrônicos dos governos, relatórios digitalizados, leis de acesso à informação, mídias sociais digitais, entre outros?

Perceber a intersecção entre diferentes políticas, reconhecer assimetrias e construir um sentido de pertencimento a partir de contextos institucionais concretos podem contribuir para a visibilidade de demandas antes impossibilitadas. Além disso, associar métodos de avaliação de políticas públicas com o debate sobre garantias fundamentais também se mostra importante para esse processo.

Sua contribuição refere-se à oportunidade de avançar nas pesquisas no campo do Direito Público por meio de metodologias interdisciplinares. A partir dessas sugestões, o auxílio na tomada de decisão em política pública pode gerar dados e indicar caminhos não somente para o Poder Público, mas, ainda, para sociedade civil monitorar e participar cada vez mais da atuação governamental.

Sendo assim, também são caminhos para uma análise interseccional das dinâmicas sociais:

a. Aprofundar a discussão teórica acerca do conceito de equidade;
b. Identificar diferenças e semelhanças de abordagens na formulação do conceito, as quais permitam ter um mapeamento da literatura sobre o tema, e permitam aprofundar reflexões e análises acerca do problema proposto: os impactos das políticas de equidade na Administração Pública Brasileira;
c. Identificar, a partir da noção de equidade, aspectos da mudança na cultura organizacional das entidades e órgãos públicos que desenvolvem programas de promoção da equidade;
d. Analisar e discutir as principais mudanças no processo organizacional, considerando a ampliação do poder dos grupos cujos programas se dirigem;
e. Analisar o conteúdo político das ações de promoção da equidade – se se tratam de políticas compensatórias ou redistributivas[4];
f. Analisar como a concepção das políticas de promoção de equidade permeia espaços de poder (micropoderes) na Administração Pública Brasileira (conselhos, comitês, fóruns, etc);
g. Analisar os instrumentos de avaliação desenvolvidos para as políticas de gênero e raça e destacar a forma como essas dimensões vem sendo tratadas.[5]

DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA: MAPEAMENTO DAS NORMATIVAS QUE POSSIBILITAM UMA ANÁLISE INTERSECCIONAL

A Constituição Federal de 1988 ensejou a possibilidade de ampliação da compreensão acerca dos direitos individuais e coletivos de categorias marginalizadas e vulneráveis. Portanto, a nova Constituição deixava em aberto a esperança contínua de transformação da realidade social. O Estado, a partir daquele momento, não somente poderia, mas deveria agir por meio de políticas públicas de promoção de remédios às desigualdades latentes da sociedade brasileira.

No tocante à questão racial, embora as políticas públicas de promoção da igualdade racial sejam pensadas, majoritariamente, como políticas afirmativas, sua definição não se limita a elas. Na realidade, pensar caminhos para a igualdade racial é dialogar com diversas políticas de enfrentamento ao racismo. Entre elas, citam-se as *(i)* ações repressivas, (*ii)* as ações valorativas e as *(iii)* ações afirmativas.

As políticas repressivas destinam-se ao combate do ato discriminatório. O exemplo principal dessas políticas é a criminalização do racismo. As políticas valorativas, por sua vez, têm por objetivo contribuir para que se reconheça a história e a contribuição dos povos negros para a história e cultura nacionais, sobretudo por meio do respeito à diversidade étnica e cultural. Finalmente, as políticas afirmativas objetivam enfrentar o resultado da discriminação, ou melhor, tratam-se de políticas que proporcionem a igualdade de oportunidades aos grupos discriminados, de modo a se ampliar o acesso desses grupos aos setores da vida econômica, política, institucional, cultural e social (JACCOUD; BEGHIN, 2002: 55-56 *apud* SANTOS e SILVEIRA, 2010, p. 41-42).

A partir do texto constitucional, algumas leis ordinárias foram instituídas com objetivo de efetivar o que resguardava a Carta Política. Entre os marcos normativos em relação à igualdade racial, no Brasil, citam-se:

[4] Ver Fraser (2001).

[5] Sobre isso ver OIT (2006). Trata-se de um relatório que aponta um conjunto de elementos a serem analisados na elaboração de uma metodologia de avaliação das dimensões de gênero e raça nas políticas de promoção da equidade.

a. a criação e implementação da Lei 10.636 de 2003, que foi alterada pela Lei nº 11.645/2008[6], e visa a inclusão inserção do ensino de história e cultura africana na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), além de incluir o dia 20 de novembro no calendário escolar como "Dia Nacional da Consciência Negra".
b. criação da Lei nº 11.096/05, que regulamenta o Programa Universidade para Todos (PROUNI), programa que visa inserir negros, indígenas e jovens de baixa renda em instituições de ensino particular por meio de bolsas de estudo.
c. a implementação de cotas raciais nas instituições de ensino superior público, no Brasil, por meio da Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Neste caso, a discussão começou a partir da ADPF nº 186, ajuizada pelo partido Democratas, em tentativa frustrada de impedir a consolidação do programa de cotas.
d. a criação da Secretaria de Promoção das Políticas de Igualdade Racial (SEPPIR), em 2003, pela Lei nº 10.668.
e. a Portaria nº 992, de 13 de maio de 2009, do Ministério da Saúde, que institui a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (PNSIPN), com o intuito de gerar "reconhecimento do racismo, das desigualdades étnico-raciais e do racismo institucional como determinantes sociais das condições de saúde, com vistas à promoção da equidade em saúde" (BRASIL, 2017, p. 31)
f. a formulação e aprovação do Estatuto da Igualdade Racial, por meio da Lei nº 12.288, de 20 de junho de 2010.
g. a criação da Lei nº 12.990, de 09 de junho de 2014, que reserva 20% das vagas em concursos públicos para candidatos negros.

Do ponto de vista das ações afirmativas, o roteiro para defini-las é o Estatuto da Igualdade Racial (Lei 12288/2010), aprovado em 2010. O advento do Estatuto da Igualdade Racial pode ser considerado o mais importante mecanismo para a construção de uma agenda governamental contra a discriminação racial. Em tese, o Estatuto assegura estabilidade à continuidade de criação de políticas de promoção da igualdade racial. Entretanto, vale ressaltar que cada governo possui autonomia para aplicá-lo ou não. Isto é, a formação da agenda governamental está diretamente relacionada com o interesse do governo que está no poder.

A principal contribuição do Estatuto é regular a igualdade de oportunidades. Sendo assim, a regulamentação traz a obrigatoriedade de o Estado prover remédios redistributivos e de reconhecimento para a população negra, sobretudo para enfrentar mazelas advindas de anos de marginalização social e econômica (SENA, 2018). Reitera-se que a igualdade de oportunidades está disposta no artigo quarto do Estatuto da Igualdade Racial e diz respeito a proporcionar à população negra condição de igualdade de oportunidades na vida econômica, social, política e cultural. O inciso primeiro dispõe, ainda, que uma das formas de se prover esses remédios institucionais é criando políticas públicas de desenvolvimento econômico e social. (BRASIL, 2010).

A FORMULAÇÃO DO ESTATUTO DEU VAZÃO ÀS DEMANDAS RACIAIS QUE SE INICIARAM AINDA NO SÉCULO

O Estatuto proporcionou não só a formulação de institutos como o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR), como também engendrou que a pauta racial fosse estimulada e dialogasse com a superação das desigualdades étnicas e raciais presenciadas no contexto nacional (SENA, 2018).

Assim, o Estatuto da Igualdade Racial destina-se a garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica (art.1). Neste contexto, o marco legal aponta normativas que se dirigem aos seguintes campos:

a. Direito à saúde da população negra,
b. Direito à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer,
c. Direito ao trabalho, ao acesso à terra, à moradia,
d. Acesso e divulgação nos meios de comunicação,
e. Criação de um sistema nacional de promoção da igualdade racial,
f. Criação de ouvidorias permanentes do acesso à justiça e segurança,
g. Previsão de financiamento das iniciativas de promoção da igualdade racial.

[6] A alteração da Lei nº 11.645/2008 não modificou a essência da lei anterior, que passou a dispor da seguinte forma:
"Art. 26-A. Nos estabelecimentos de ensino fundamental e de ensino médio, públicos e privados, torna-se obrigatório o estudo da história e cultura afro-brasileira e indígena.
§ 1o O conteúdo programático a que se refere este artigo incluirá diversos aspectos da história e da cultura que caracterizam a formação da população brasileira, a partir desses dois grupos étnicos, tais como o estudo da história da África e dos africanos, a luta dos negros e dos povos indígenas no Brasil, a cultura negra e indígena brasileira e o negro e o índio na formação da sociedade nacional, resgatando as suas contribuições nas áreas social, econômica e política, pertinentes à história do Brasil.
§ 2o Os conteúdos referentes à história e cultura afro-brasileira e dos povos indígenas brasileiros serão ministrados no âmbito de todo o currículo escolar, em especial nas áreas de educação artística e de literatura e história brasileiras."

O uso do Estatuto da Igualdade Racial é apenas uma possibilidade, pois o que se pretende é identificar como políticas voltadas ao atendimento da população com uma inserção social assimétrica se beneficia ou não de um olhar que permita compreender a forma como usufruem destas políticas. Dessa maneira, ter-se um mapeamento de leis e normas que fundamentam a ação estatal na efetivação de direitos e garantias fundamentais permite ir além na análise desta efetivação, uma vez que considera diferentes públicos, suas potencialidades e dificuldades para acessar os direitos declarados na legislação em vigor.

CONSIDERAÇÕES FINAIS:

O trabalho desenvolvido até aqui revela que o conceito de interseccionalidade mostra-se bastante útil como categoria de análise em políticas públicas, pois, a partir dele, pode-se ter uma visão mais aproximada da realidade. A compreensão da efetividade de direitos e garantias fundamentais, postos em prática a partir da decisão política, traz não somente para os e as juristas, mas, de fato, para pesquisadores(as) da área possibilidades de se compreender a lei como um imperativo que se faz (e se desfaz) no cotidiano, por meio de posições sociais mediadas pela experiência de viver as subjetividades a partir do lugar de gênero, da raça, da orientação sexual, entre outros.

Grande parte da discussão apresentada neste estudo assinala que interseccionalidade guarda compatibilidade com a proposta de pesquisa que se sugere, haja vista que se busca destacar os elementos de contato e as interações entre identidades de públicos vistos à margem da esfera social, bem como compreender sinergias existentes em diferentes programas capazes de serem desenvolvidos de maneira a se potencializar determinada intervenção governamental.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. Avaliação de programas e serviços sociais. **Petrópolis: Editora Vozes**, 1994.

BERGER, Peter L. Perspectivas sociológicas: uma visão humanística [1977]. 29. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. **id/496865**, 1996.

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. **MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos AP A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo: Unesp**, 2013.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Revista estudos feministas**, v. 10, n. 1, 2002.

CRENSHAW, Kimberlé. Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Color. 1994

DE SOUZA MINAYO, Maria Cecília; DE ASSIS, Simone Gonçalves; DE SOUZA, Edinilsa Ramos. **Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais**. SciELO-Editora FIOCRUZ, 2005.

FARRANHA, Ana Claudia. Equidade e política pública: anotações para uma metodologia de avaliação. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, v. 3, n. 3, 2014.

GONGORA, Catalina María Gutierrez. Derecho al agua y políticas públicas: Análisis de la normatividad y políticas públicas sobre el abastecimiento de agua en Brasil y Colombia. Dissertação de Mestrado. *Sd*

HANKIVSKY, Olena. (ed.) An Intersectionality-Based Policy Analysis Framework. Vancouver, Canadá: Institute for Intersectionality Research and Policy, Simon Fraser University, 2012.

LEJANO, Raul P. *Frameworks for Policy Analisis*: Merging text and context.

MELLO, Luiz; GONÇALVES, Eliane. Diferença e interseccionalidade: notas para pensar práticas em saúde. **Revista Cronos**, v. 11, n. 2, 2012.

NASH, Jennifer C. Re-thinking intersectionality. **Feminist review**, v. 89, n. 1, p. 1-15, 2008.

PAPA, Fernanda de Carvalho. **Transversalidade e políticas públicas para mulheres no Brasil: percursos de uma pré-política**. 2012. Tese de Doutorado.

PEREIRA, Paulo Fernando Soares. Os esquecimentos da memória: o tombamento do patrimônio cultural quilombola e a formulação de uma política pública. Projeto de Doutorado. PPGD/UnB. 2107.

PEREIRA, Paulo Fernando Soares; SANTANA, Ana Claudia Farranha. Poderes, Direito e Dominação: a tomada de consciência e a inclusão de outros sujeitos a partir de questões raciais. **Teoria Jurídica Contemporânea**, v. 2, n. 1, p. 56-93.

SARDENBERG, Cecilia MB. Caleidoscópios de gênero: gênero e interseccionalidades na dinâmica das relações sociais /gender kaleidoscopes: gender and intersectionalities in the dynamics of social relations. **Mediações**, v. 20, n. 2, p. 56, 2015.

SCOTT, Russell Parry. Transversalidade, gênero e interseccionalidade: Notas iniciais sobre a prática de formação de feministas. **Revista de Estudos e Investigações Antropológicas-ISSN: 2446-6972**, v. 2, n. 2, 2016.

SENA, Lucas. Enegrecer as políticas públicas: um estudo do processo de institucionalização das políticas públicas de igualdade racial no Brasil. 2018. 95 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciência Política)—Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

SHADISH, William R.; COOK, Thomas D.; LEVITON, Laura C. **Foundations of program evaluation: Theories of practice**. Sage, 1991.

WEISS, Carol H. Methods for assessing program effectiveness. **Englewood Cliffs**, 1972.

META-AVALIAÇÃO (OU META-ANÁLISE) DOS ESTUDOS AVALIATIVOS COMO ESTRATÉGIA DE AVALIAÇÃO DE MÉRITO DO PROGRAMA ÁGUA PARA TODOS

Paulo de Martino Jannuzzi[1] (ENCE IBGE)
Marco Aurelio Ruediger[2] (FGV DAPP)
Beatriz da Silveira Meirelles[3] Pinheiro (FGV DAPP)
Wagner Faria de Oliveira[4] (FGV DAPP)
Ana Celia Martinez Guarnieri[5] (FGV DAPP)

RESUMO

Em um contexto de crescente escassez de recursos para serem investidos em políticas públicas no Brasil, ministérios e instituições públicas têm sido forçados a produzir ou sistematizar evidências acerca do mérito de suas políticas, programas e projetos. Esse foi o caso do Ministério da Integração Nacional com respeito ao Programa Água para Todos, que passou a sofrer cortes sucessivos após ter recebido recursos volumosos e crescentes até 2014.

Uma estratégia rápida para sistematizar evidências sobre programas públicos é organizar um material amplo, plural e robusto, com os principais resultados de avaliações anteriormente realizadas, na forma de uma meta-avaliação (ou também denominada meta-análise).

Este trabalho sistematiza os principais resultados de 27 estudos avaliativos sobre implantação de cisternas, identificados a partir de um extenso levantamento bibliográfico em diversas fontes. Nesse esforço meta-avaliativo sobre o programa, buscaram-se evidências que pudessem compor o conjunto de critérios de avaliação de mérito de projetos do Desenvolvimento e Cooperação Internacional, a saber: relevância social, eficácia, efetividade, eficiência e sustentabilidade do programa.

[1] Professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (ENCE/IBGE) e da Faculdade Cesgranrio, e pesquisador de Produtividade em Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PQ/CNPq) e da Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getulio Vargas (FGV DAPP).
[2] Diretor da Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getulio Vargas (FGV DAPP)
[3] Pesquisadora da Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getulio Vargas (FGV DAPP)
[4] Pesquisador da Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getulio Vargas (FGV DAPP)
[5] Pesquisadora da Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getulio Vargas (FGV DAPP)

INTRODUÇÃO

Em um contexto de crescente escassez de recursos para investimentos em políticas públicas no Brasil, decorrente da crise econômica que se alastra desde 2015 e, em especial, da vigência da Emenda Constitucional n° 95/2016 (BRASIL, 2016b), que limitou um teto para os gastos públicos federais, ministérios e instituições públicas têm sido forçados a produzir ou sistematizar evidências acerca do mérito de suas políticas, programas e projetos, como um atestado da necessidade da sua existência. Na disputa orçamentária por manter ou expandir recursos junto ao Ministério da Fazenda, avaliações somativas podem, em tese, oferecer argumentos técnicos e políticos para os ministérios e outros operadores de recursos para a defesa e a continuidade de suas ações. De fato, essas decisões nem sempre se pautam em uma discussão ampla e plural sobre o mérito das iniciativas e, sim, em argumentos sobre a inexorabilidade do corte linear e supostamente mais equânime de recursos. Nesse aspecto, o Programa Nacional de Ensino Técnico e Emprego (BRASIL, 2011a), o Ciência Sem Fronteiras (BRASIL, 2011b), o Mais Educação (BRASIL, 2010), o Mais Médicos (BRASIL, 2013) e o Água para Todos (BRASIL, 2011c) parecem ter padecido dessa instrumentalização decisória um tanto questionável.

Esse último programa – o Água para Todos (APT) – é o foco deste trabalho, que compõe uma avaliação somativa mais abrangente, realizada para o Ministério da Integração Nacional (RUEDIGER, 2018). Desde 2015, o programa vem sofrendo cortes orçamentários sistemáticos, sob a justificativa central de que suas metas de cobertura, definidas pelo comitê gestor do programa[6], já haviam sido cumpridas[7]. Atualmente, a situação orçamentária do programa é muito distinta à dos anos anteriores, em que os recursos não eram somente volumosos e crescentes como, também, "protegidos" contra os contingenciamentos orçamentários promovidos pelos Ministérios do Planejamento e/ou da Fazenda.

Em 2011, o APT contava com verbas no montante de R$ 1,1 bilhão[8] no orçamento do Ministério da Integração, além dos recursos alocados pelo Ministério de Desenvolvimento Social e por outros operadores do programa (RUEDIGER, 2018). O Programa contou com seu maior aporte de recursos em 2012, com mais de R$ 3,5 bilhões, mas esteve em queda desde então. Em 2015, o programa sofreu um corte de recursos da ordem de 78,2% em relação a 2014, saindo de R$ 2,3 bilhões para menos de R$ 500 milhões. Essa restrição orçamentária refletiu os efeitos do ajuste fiscal do governo federal frente ao contexto de crise política e econômica do momento no país.

No Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2018, não se alocou qualquer rubrica orçamentária para o APT, inviabilizando a continuidade do programa. Era necessário, então, dispor de uma avaliação abrangente do programa que pudesse identificar, entre outros fatores, se a demanda social que o originou ainda justificava a sua continuidade, que apreciasse seus resultados e impactos e que identificasse os problemas de implementação. Porém, não poderia ser um estudo de mais de seis meses, pois precisaria incidir sobre o debate orçamentário ainda em 2018. Era necessário realizar uma avaliação com uma metodologia apropriada à complexidade da intervenção e ao tempo disponível.

Uma das estratégias para se realizar uma avaliação com tais objetivos e em prazos apertados é por meio de meta-avaliação ou meta-análise de estudos avaliativos já realizados sobre programas de instalação de cisternas, como o Programa Água para Todos. Com o aumento da produção de estudos e avaliações sobre políticas e programas públicos nos últimos dez anos no Brasil, tem sido possível produzir sínteses avaliativas e meta-avaliações como recursos para a análise de questões de implementação e para o balanço de resultados e de impactos de programas. Nas áreas da saúde e da educação, em especial, que têm políticas e programas mais antigos e sobre as quais pesquisadores possuem maior conhecimento, tem havido uma produção volumosa de pesquisas nas universidades,em centros de pesquisa e nos ministérios. No campo dos programas de fomento rural, de financiamento agrícola, de segurança alimentar e do Bolsa Família, também começam a se avolumar estudos empíricos de avaliação, sobretudo, com relação a esse último. A produção de estudos mais específicos sobre o APT, foco deste trabalho, tem aumentado, mas ainda é comparativamente escassa, face à incipiência da intervenção de cisternas no país.

O APT foi instituído em 2011, com a finalidade de "promover a universalização do acesso à água em áreas rurais para consumo humano e para a produção agrícola e alimentar, visando ao pleno desenvolvimento humano e à segurança alimentar e nutricional de famílias em situação de vulnerabilidade social" (BRASIL, 2011c, art. 1). Sua proposição se ancorou nas experiências anteriores de construção de cisternas no semiárido brasileiro e em outras iniciativas então vinculadas às ações do Programa Fome Zero (BRASIL, 2003), desde 2003. Frente à crescente escassez hídrica de fontes superficiais e subterrâneas, vislumbrou-se a possibilidade de aproveitamento de água de chuva para garantir o abastecimento domiciliar de água. Com o Plano Brasil Sem Miséria (BRASIL, 2011d), essas ações foram fortalecidas tanto como estratégia de promover o acesso universal à água às famílias na zona rural como meio de viabilizar a produção de alimentos e a criação de pequenos animais.

---

6 O comitê gestor do programa foi definido pelo Decreto n° 8.039 de 2013 (BRASIL, 2013).

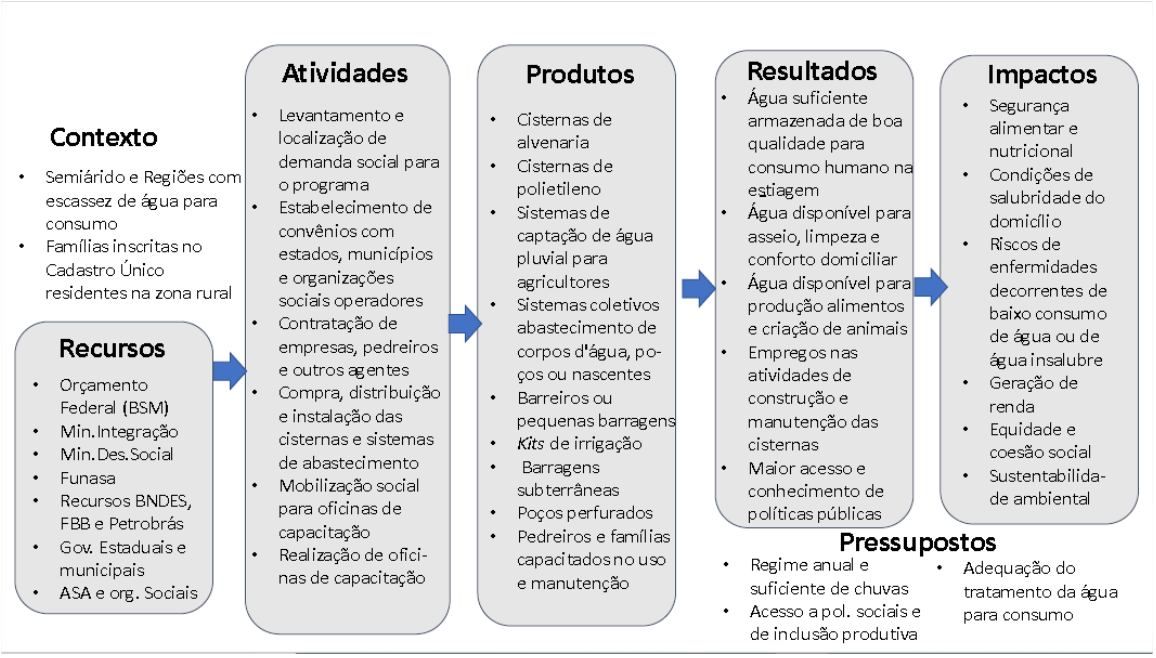
7 Segundo Melchiori et al. (2015), as metas de instalação do programa, para o período de 2011 a 2014, previam "a construção de 750 mil cisternas de água para consumo humano e 76 mil cisternas de água para produção, das quais foram executadas, até dezembro de 2014, 846.538 e 101.884, respectivamente, superando as metas" (p.5).

8 Todos os valores deste artigo foram deflacionados usando a série histórica do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), tendo 2017 como ano-base.

O Programa Água para Todos teve início no semiárido legal[9] e, gradativamente, se expandiu para municípios com escassez hídrica fora dessa região, pertinentes a vários estados. O público-alvo do programa se constitui de famílias inscritas no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (BRASIL, 2001a), residentes na zona rural e sem acesso à rede pública de abastecimento de água. Os produtos (entregas) do APT para essas famílias são soluções tecnológicas de provimento de água para consumo e/ou produção de alimentos (BRASIL, 2014), viabilizados mediante as atividades e as entregas de vários operadores, levando a diferentes expectativas de impacto social, como resumidamente apresentado no Mapa de processos e resultados do programa APT (Figura 1).

Este trabalho sistematiza, dessa forma, achados feitos a partir de estudos e pesquisas sobre o programa, identificados em levantamento bibliográfico extenso em várias fontes de pesquisa. Nesse levantamento, verificou-se a existência de trabalhos com alguma perspectiva analítico-avaliativo- empírica de interesse, que abordam as tecnologias de acesso à água para consumo e produção, as ações de convivência com o semiárido brasileiro e os programas de construção de cisternas para armazenamento de água de chuva. São estudos em âmbitos nacional, regional e local sobre os impactos diretos e indiretos da construção de cisternas nas condições de vida das famílias rurais, em especial, do semiárido brasileiro. Há certa heterogeneidade em termos de foco investigado, amostra e abordagens metodológicas, o que não impede a compilação sistemática dos principais achados em uma perspectiva avaliativa, na forma do que aqui se está denominando de meta-avaliação do Programa Água para Todos.

Figura 1 – Mapa de processos e resultados do Programa Água para Todos



Fonte: Ruediger (2018)

META-AVALIAÇÃO: CONCEITO E ASPECTOS METODOLÓGICOS

Meta-avaliação, síntese avaliativa, revisão sistemática e meta-análise de estudos avaliativos são diferentes termos para denominar uma recensão estruturada sobre uma série de estudos e pesquisas de avaliação acerca de um programa ou um projeto específico, realizada por diferentes pesquisadores ou instituições, em momentos distintos, com propósitos, metodologias e amostras particulares (JANNUZZI, 2016). Com suas nuances e formas de apresentação específicas, essas ferramentas reúnem evidências sobre vários aspectos analisados do programa ou do projeto, em particular, sobre os principais resultados dos mesmos, as condições de sucesso, as boas e más práticas e os desafios de implementação. Trazem subsídios para definição de temas de investigação primária posterior, quali ou quantitativa, ao apontarem dimensões impactadas, perfil de beneficiários, contextos de implementação etc. Sistematizam diferentes perspectivas de julgamento e análise do programa, ao trazer à tona resultados de distintos avaliadores e instituições. Ajudam, desse modo, a organizar informações relevantes para avaliação de mérito de programas, ao permitirem encontrar pontos de convergência ou divergência em estudos produzidos anteriormente e oferecerem, ao decisor político, um contexto mais abrangente para tomada de decisão. Enfim, contribuem para a formulação de roteiro de investigação em estudos qualitativos e questionários de pesquisa de campo, assim como para a identificação de dimensões tangíveis e latentes na análise de mérito de programas.

[9] Estados que compõem o semiárido legal: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe.

Na literatura da área, há autores que usam os quatro termos de forma intercambiável, mas há quem os diferencie, para designar trabalhos avaliativos de natureza diferente. Para alguns autores, o termo meta-avaliação significa uma avaliação da qualidade e robustez de um estudo avaliativo, tendo como referência um conjunto de critérios ou protocolos (ELLIOT, 2011). Os demais termos seriam, assim, as recensões acima descritas. Em parte da literatura internacional, contudo, meta-avaliação também pode ser usado como sinônimo de meta-análise, decisão assumida neste texto (DANIDA, 2004)[10].

Para elaboração de sínteses avaliativas e meta-avaliações, na avaliação de mérito de um programa, não basta a existência de um número razoável de estudos já realizados. Quantidade de estudos é certamente desejável na busca de achados regulares e não regulares; porém, é preciso que os estudos tenham uma perspectiva empírica e que estejam bem documentados em termos dos aspectos metodológicos empregados (região, públicos, período, contexto de análise etc.). É ainda melhor se reportam claramente os resultados da avaliação, por meio de apontamentos qualitativos ou indicadores que ajudem a apreciar a eficácia, a efetividade e a eficiência do programa. Sem algumas indicações dessa natureza, fica difícil usar os estudos em uma meta-avaliação, ainda que possam ser úteis para uma sistematização bibliográfica pontual.

Uma das dificuldades na elaboração de uma meta-avaliação é o seu compromisso em explicitar, de forma organizada, os diversos achados substantivos e os pressupostos metodológicos de cadaestudo analisado. Nem sempre é possível fazer isso, pelas diferenças de preocupações de pesquisa dos autores e, também, pela falta de detalhes metodológicos nos trabalhos. Quando possível, no entanto, pode se fazer um esforço de criação de categorias de sistematização e de quadros-síntese, para que fiquem claros os aportes de cada estudo avaliativo, as convergências em um determinado aspecto e os achados não convergentes.

O quadro-síntese de uma meta-avaliação deve conter os elementos fáticos que permitam, ao avaliador ou decisor, rapidamente entender os motivos de resultados aparentemente contraditórios entre dois estudos sobre um mesmo programa. Afinal, os achados diferentes decorrem de estudos realizados em momentos, regiões ou públicos diferentes? Ou seriam produto de aplicação de técnicas, modelagem, pressupostos distintos na construção dos indicadores e na análise? Sem essa preocupação com a apresentação estruturada dos estudos, a meta-avaliação pode não ser útil como recurso de reflexão avaliativa, mas introduzir mais ambiguidade e incerteza na avaliação do mérito.

Nesse esforço meta-avaliativo sobre o Programa Água para Todos, buscaram-se evidências que pudessem informar o conjunto de critérios de avaliação de mérito de projetos de Desenvolvimento e Cooperação Internacional proposto pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e empregado pelas diversas agências das Nações Unidas há, pelo menos, 25 anos. São eles a relevância social, a eficácia, a efetividade, a eficiência e a sustentabilidade do programa. De forma simplificada, como definido em PNUD (2009), relevância de um programa ou projeto está associada ao grau de pertinência do mesmo às demandas públicas prioritárias, isto é, à sua aderência à agenda de prioridades políticas de uma determinada sociedade. Eficácia de um programa ou projeto é um atributo relacionado ao grau de cumprimento dos objetivos do mesmo ou de atendimento da demanda motivadora do programa. Eficiência, por outro lado, está associada à qualidade e à preocupação com a forma como os recursos são utilizados na produção dos resultados do programa. Sustentabilidade se refere à capacidade do programa ou projeto de gerar mudanças permanentes na realidade em que atuaram. Por fim, efetividade e/ou impacto dizem respeito aos efeitos positivos ou não, de médio e longo prazos, sobre os beneficiários e a sociedade, que seriam direta ou indiretamente atribuíveis ao programa ou projeto.

O levantamento bibliográfico realizado para avaliação do mérito do Programa Água para Todos revelou a existência de 27 trabalhos com alguma perspectiva analítica-avaliativa-empírica de interesse, que abordam as tecnologias de acesso à água para consumo e produção, as ações de convivência com o semiárido brasileiro e os programas de construção de cisternas para armazenamento de água de chuva. São estudos em âmbitos nacional e local sobre os impactos diretos e indiretos da construção de cisternas nas condições de vida das famílias rurais, em especial, do semiárido brasileiro. Há certa heterogeneidade em termos de foco investigado, amostra e abordagens metodológicas, o que permite uma sistematização bibliográfica dos principais achados (como apresentado nas seções seguintes) e uma primeira organização das informações na forma meta-avaliativa (como organizado no Quadro 1).

[10] Segundo Danida (2004), "a meta-evaluation is an instrument used to aggregate findings from a series of evaluations. It also involves an evaluation of the quality of this series of evaluations and its adherence to established good practice in evaluation" (p.11).

Quadro 1 – Síntese dos achados dos principais estudos sistematizados sobre cisternas organizados segundo critérios de mérito do marco referencial de avaliação

Estudo	Região e período	Eficácia	Relevância e Efetividade	Eficiência e Sustentabilidade
Galizone e Ribeiro (2004)	Semiárido de Minas Gerais; anos 2000		Não se identificou efeito significativo do consumo de água por cisternas e episódios de diarreia	Para sustentabilidade do acesso à água, é necessário garantir ações de conservação de nascentes e formas comunitárias de acesso e distribuição da água.
D'Alva e Farias (2005)	Semiárido; anos 2003-2004	A tecnologia de cisternas garante acesso mais regular à água	A distribuição das cisternas cumpre princípios de equidade da oferta, pois está voltada para famílias mais vulneráveis	Mobilização social é fator crítico para sucesso
Brito et al. (2010)	Semiárido; anos 2000	Aumento da oferta de água para consumo humano e animal	Redução do risco da produção agropecuária, contribuindo, assim, para a melhoria da qualidade de vida	
Passador e Passador (2010)	Juazeiro/BA ; anos 2003-2009		Efeitos positivos na saúde, uso do tempo e questões de gênero	
Santana et al. (2011)	Semiárido; anos 2000			Articulação com ONGs garantiu maiores flexibilidade e escala na instalação
Luna (2011)	Agreste Central de Pernambuco ; anos 2000		Famílias atendidas pelo P1MC[11] tiveram menores ocorrência e duração de episódios de diarreia do que residentes de domicílios sem cisternas.	
Silva et al. (2012)	Semiárido de Minas Gerais; anos 2000		Cisternas não tiveram efetividade na redução da diarreia infantil, que estaria mais relacionada à idade da criança, à ingestão de vitamina ou fortificante e ao local de descarte das fraldas sujas com fezes da criança.	
Gomes e Pena (2012)	Semiárido; anos 2000	As ações da ASA[12] têm sido efetivas ao instituírem práticas de convivência com o semiárido por meio de tecnologias de coleta e armazenamento de água de chuva.	Fortalecimento político das populações beneficiadas pelas ações ainda permanece como desafio	
Neto et al. (2012)	Tiaquara/ BA; anos 2000	Qualidade da água comprometida pela deficiência no manejo e no tratamento da água armazenada nas cisternas		

[11] Sigla do Programa 1 milhão de Cisternas, lançado em 2003.

[12] Sigla da Articulação no Semiárido Brasileiro.

Estudo	Região e Período	Eficácia	Relevância e Efetividade	Eficiência e Sustentabilidade
Ventura et al. (2013)	Semiárido; anos 2010		Adequação das tecnologias sociais de convivência com as adversidades climáticas da região e das estratégias de desenvolvimento do Semiárido	
Rasella (2013)	Bahia; anos 2000		Redução da morbi-mortalidade de crianças, em particular, por diarreia e doenças infecto-parasitárias.	Necessidade de intervenções multissetoriais – serviços de saúde, saneamentos – para redução da mortalidade na população.
Conti e Schroeder (2013)	Semiárido; anos 2000	Cisterna como estratégia possível de acesso à água no Semiárido	Segurança hídrica nas secas	
Campos e Alves (2014)	Semiárido; anos 2000	Democratização do acesso à água	Melhoria da saúde, da segurança alimentar e nutricional e do desenvolvimento local	Governança descentralizada; processo formativo; participação social
Santos Filho (2014)	Semiárido; anos 2000			Sustentabilidade do acesso à água após o término do programa ou em contexto de seca mais extensa; problemas de durabilidade da cisterna de polietileno
Andrade et al. (2014)	Cariri/PB	Condições de tratamento e manejo das águas eram realizadas de maneira precária	P1MC trouxe outros benefícios para a comunidade: acesso à escola, fornecimento de água tratada e presença de agentes comunitários de saúde na referida comunidade.	Necessidade de inserção da educação ambiental enquanto estratégia para o debate sobre o manejo adequado e o uso eficiente das águas armazenadas.
Brasil (2014)	Semiárido; anos 2010	Ampliação do acesso à água entre famílias mais pobres	Atenuação dos problemas da seca e da pauperização, com ampliação do acesso a vários serviços sociais e ao fomento rural	Intersetorialidade da ação pública e uso eficiente do Cadastro Único no dimensionamento de demanda e localização de famílias
Silva et al (2014)	Semiárido de Pernambuco ; anos 2000		Cisternas de placa promovem o desenvolvimento sustentável, contribuindo para sensibilização do beneficiário na temática	
Gualdani e Guillen (2015)				Fator de sucesso do programa é a participação social, com incorporação de conhecimentos pelas pessoas da comunidade.
Andrade et al. (2014)	Semiárido da Paraíba; anos 2010	Impacto positivo do programa P1MC na qualidade de vida dos beneficiários, mas com apontamentos sobre a qualidade da água consumida.		Necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de transparência e de fiscalização; evidenciação das vantagens e desvantagens das cisternas de polietileno e as cisternas de placa; e orientações mais claras sobre as responsabilidades na implementação (estocagem, transporte, instalação etc.)

Estudo	Região e Período	Eficácia	Relevância e Efetividade	Eficiência e Sustentabilidade
Gomes e Heller (2016)	Minas Gerais, anos 2010	Cisternas reduziu em quase 90% o total de tempo despendido na busca de água; problemas relacionados à qualidade e à quantidade de água disponibilizada.	Persistência de elevada precariedade das condições socioeconômicas como fator limitante para o alcance da efetividade do programa.	
Pereira (2016)	Semiárido e Projeto de Irrigação de Santa Cruz do Apodi; anos 2000		P1MC promove descentralização do acesso à água e formas de cuidado baseadas na lógica de convivência com o semiárido, ao contrário de outros programas com lógica empresarial	
Lordelo et al. (2017)	Diversos municípios na Bahia; anos 2000-2010	Problemas na qualidade da água, decorrentes da manutenção da cisterna, da limpeza do telhado e da forma de retirada de água		
Rangel de Morais et al. (2017)	Rio Grande do Norte; anos 2000-2010	Alcance aquém do esperado	Promove autonomia das famílias e organização comunitária	Atraso nas entregas do programa; baixa eficiência; rejeição na oferta de cisternas
Carvalho et al. (2017)	Agreste de São Miguel/RN; anos 2010	Cisternas de placas, em si, não são suficientes para firmar a autonomia hídrica das famílias	Minimização dos efeitos mais graves da seca; cisternas diminuem episódios e duração de diarreia nas famílias	
Morais et al. (2017)	Semiárido do Sergipe; anos 2010	Baixa qualidade da água, pela contaminação microbiológica por coliformes totais em todas as cisternas de ambos os municípios.		Comprometimento sanitário da água está relacionado às deficiências na manutenção e na conservação do sistema de captação e armazenamento de água, tais como telhados, calhas, dutos e cisterna; e ao manejo dos usuários na retirada da água das cisternas.
Sousa et al. (2017)	Semiárido; anos 2000-2010		Cisterna é componente estratégico na política de segurança alimentar e nutricional e na sua capacidade de transformar a realidade social da região.	
Instituto Trata Brasil (2018)				Baixa articulação entre ações de governo, organizações sociais e sociedade local; e problemas de sustentabilidade, já que ações se concentram na implantação de infraestrutura e não na gestão dos serviços pós-instalação

Fonte: Ruediger (2018).

SÍNTESE AVALIATIVA DO PROGRAMA ACERCA DE SUA RELEVÂNCIA SOCIAL

Um dos primeiros aspectos a comentar, na produção acadêmica sobre o Programa Água para Todos, é o reconhecimento da sua relevância social, do seu alcance territorial e da sua cobertura populacional. Frente a outras experiências internacionais, o programa seria um dos maiores programas do mundo de construção de cisternas para armazenamento de água de chuva, como ressaltam Gomes et al. (2014).

A região semiárida do Brasil seria, segundo Conti e Schroeder (2013), uma das mais povoadas de todas as terras secas existentes entre os trópicos e tem a maior parte do seu território coberta pela Caatinga, que é considerada o bioma brasileiro mais sensível à interferência humana e às mudanças climáticas globais. Para os pesquisadores, ter reservatórios para captar e armazenar água é fundamental para garantir a segurança hídrica no período de estiagem, a exemplo das cisternas domésticas, cisternas- calçadão, cisternas escolares, barragens subterrâneas e outras tecnologias sociais. A cisterna de placa, nesse contexto, também se somaria a esse esforço de soberanias hídrica e alimentar no semiárido brasileiro.

Nessa perspectiva, Campos e Alves (2014) destacaram que o Programa Água para Todos mostrou que é possível promover o acesso à água para comunidades pobres da zona rural, com um conjunto de atividades que têm impacto direto na qualidade de vida das famílias e no desenvolvimento local. Para os autores, ao fomentar estruturas descentralizadas de abastecimento, com ampla participação e controle social, o programa contribui com a democratização do acesso à água, promovendo principalmente a melhoria da saúde e as seguranças alimentar e nutricional das famílias de baixa renda residentes na zona rural, em especial, na região do semiárido brasileiro. Segundo o estudo, o modelo de governança construído valoriza arranjos de caráter descentralizado e formativo que, potencializados por seus ganhos sociais, são capazes de promover o fortalecimento da participação da sociedade civil no âmbito da formulação, da execução e do acompanhamento de políticas públicas.

A parceria entre governo e sociedade civil seria outro aspecto destacado na literatura. Santana et al. (2011), em um estudo sobre o Programa Cisternas, destacam a bem-sucedida parceria entre o setor público e o terceiro setor, que envolveu centenas de organizações da sociedade civil. Segundo os autores, calcado no modelo de gestão participativa, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA), por meio da Associação Programa 1 Milhão de Cisternas (AP1MC), uma organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP), colocaram em marcha uma iniciativa que dificilmente teria lugar nos moldes das instituições e nas regras da administração pública, quer seja em níveis federal, estadual ou municipal.

SÍNTESE AVALIATIVA DO PROGRAMA ACERCA DE SUA EFICÁCIA DE ACESSO À ÁGUA E EFETIVIDADE SOCIAL

Em uma das primeiras avaliações das iniciativas de implantação de cisternas no semiárido, D'Alva e Farias (2008) analisaram aspectos relativos à demanda, ao atendimento, à cobertura e à focalização, utilizando informações de execução do programa e do Cadastro Único dos Programas Sociais do governo federal. O estudo conclui que a mobilização e a capacitação de famílias rurais para a convivência com o semiárido e a construção de cisternas de placas para captação de água da chuva vêm se consolidando como uma política efetiva, eficaz e equânime para a mitigação do problema do acesso à água para consumo humano no semiárido. Apontaram, como principais desafios, a melhoria da equidade na distribuição de cisternas por estados e o atendimento a municípios cujo potencial de mobilização ainda é baixo. Avanços também poderiam ser alcançados, segundo os autores, na articulação do Programa Cisternas com outras alternativas para acesso à água no semiárido.

As pesquisas realizadas por especialistas da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) do Semiárido, sobre captação e uso da água de chuva no semiárido brasileiro, reunidas em livro organizado por Brito et al. (2010), mostram que as inovações tecnológicas disponibilizadas aumentam a oferta de água, assegurando-a para os consumos humano e animal, e reduzem os riscos da exploração agropecuária, contribuindo, assim, para a melhoria da qualidade de vida das populações.

A análise documental de 68 tecnologias sociais, realizada por Ventura et al. (2013), caracterizou os setores ambientais atendidos e identificou os atores sociais envolvidos e as estratégias de enfrentamento às mudanças climáticas por eles adotadas em cada setor. O estudo demonstra que a potencialidade das tecnologias sociais de convivência com as adversidades climáticas da região seria um importante aporte para as estratégias de desenvolvimento do semiárido brasileiro, com especial destaque para os setores ambientais relacionados à água e à agricultura.

O esforço de implantação mais acelerado do Programa Água para Todos, na presente década, atenuou, segundo Campos e Alves (2014), os efeitos negativos de um dos períodos mais prolongados de seca da história do semiárido. Há pouco tempo, as secas tinham repercussões sociais em termos de agravamento da fome e da insegurança alimentar das famílias, de impossibilidade de manutenção de qualquer cultura de subsistência, de dizimação de rebanhos, de intensificação da emigração para capitais nordestinas e do Sudeste, e de ocorrências de saques em comércios locais. Para os autores, a estratégia de inclusão produtiva rural e as ações de proteção social existentes na região contribuíram para evitar a pauperização da população sertaneja. O plano Brasil sem Miséria (BRASIL, 2011d) abriu, a partir de 2011, espaço para um campo de experimentação em políticas sociais integradas, essencial para a renovação das políticas públicas no país. O acesso à água pela instalação de cisternas, a chegada da energia elétrica, a oferta recursos de fomento e crédito para produção, com distribuição de sementes adaptadas, assistência técnica e apoio à comercialização, foram especialmente importantes para que as famílias do semiárido atravessassem, com mais segurança, esse período. O Cadastro Único teria tido um papel fundamental para garantir maior intersetorialidade da ação de vários ministérios, para dimensionar as necessidades específicas de cada família e para identificá-las no território.

Resultados meritórios acerca do programa foram identificados, também, por vários estudos mais localizados. Artigo de Passador e Passador (2010) apresenta considerações preliminares sobre o levantamento das políticas públicas criadas para resolver o problema da seca no Nordeste – desde a criação da Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS), ainda no Império, até o Programa 1 Milhão de Cisternas (P1MC), lançado em 2003. O trabalho também analisa a influência da utilização das cisternas nas condições de vida das famílias na região da bacia do Baixo Salitre, município de Juazeiro, na Bahia. A pesquisa conclui que a utilização de cisternas influencia positivamente a qualidade de vida dessas famílias quanto à saúde, ao tempo livre, à renda e à questão de gênero.

Levantamento realizado na comunidade rural Cariri Ocidental Paraibano (ANDRADE et al., 2014) concluiu que a implementação do P1MC na comunidade Cantinho Cotó foi um marco na qualidade de vida da população local, melhorando as condições socioeconômicas dos atores sociais investigados. O estudo relaciona o avanço identificado com uma maior oferta de serviços, tais como acesso à escola, fornecimento de água tratada e presença de agentes comunitários de saúde na referida comunidade. Apesar dos benefícios obtidos, também se observou que as condições de tratamento e manejo das águas eram realizadas de maneira precária, razão pela qual os autores recomendam a inserção da educação ambiental enquanto estratégia para o debate sobre o manejo adequado e o uso eficiente das águas armazenadas.

Estudo de Gomes e Pena (2012), que avalia o trabalho realizado pela Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA), no contexto do P1MC, conclui que as ações da ASA têm sido efetivas na instituição de práticas de convivência com o semiárido, por meio de tecnologias de coleta e armazenamento de água de chuva. No entanto, de acordo com os autores, o fortalecimento político das populações beneficiadas pelas ações ainda permanece um desafio.

Pereira (2016) analisa o que faz das práticas de convivência com o semiárido uma alternativa viável e disseminada no que concerne à distribuição de água para populações rurais difusas e em que medida e como as distribuições de água baseadas nas lógicas de convivência e de combate à seca coexistem e performam em diferentes realidades. Para tanto, o autor compara a distribuição de água por meio do P1MC, da ASA, com o trabalho para a fruticultura irrigada empresarial, realizado pelo Projeto de Irrigação Santa Cruz do Apodi do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS). O trabalho constata que a distribuição de água, no âmbito do P1MC, promove a descentralização do acesso à água e das formas de cuidado baseadas na lógica de convivência com o semiárido, enquanto que as distribuições para o Projeto de Irrigação do DNOCS e para a fruticultura irrigada empresarial geram a concentração do acesso à água e das formas de acumulação por espoliação, orientadas por novas versões da lógica de combate à seca.

Em mapeamento das tecnologias sociais de convivência com o semiárido nas comunidades rurais do Cariri cearense, localizado ao sul do Estado do Ceará, Sousa et al., (2017) concluíram que a política de seguranças alimentar e nutricional do governo federal formaram um binômio capaz de transformar a realidade social da região. Silva et al., (2014), em pesquisa realizada no semiárido pernambucano, também destacam que as cisternas de placa promovem o desenvolvimento sustentável através da tecnologia social, que inclui o beneficiado como principal agente do processo.

Os resultados de um estudo conduzido por Gomes e Heller (2016), em Minas Gerais, indicam que a presença dos sistemas de aproveitamento de água de chuva reduziu em quase 90% o total de tempo despendido na busca de água. No entanto, verificaram-se problemas relacionados à qualidade e à quantidade de água disponibilizada. Evidenciou-se, ainda, a persistência de elevada precariedade das condições socioeconômicas, fator limitante para o alcance da efetividade do programa.

Carvalho et al. (2017), em pesquisa similar, realizada na comunidade Agreste de Baixo (São Miguel/RN), concluíram que o P1MC contribuiu para minimizar os efeitos da seca. No entanto, o estudo também destaca que as cisternas de placa ainda não são, em si, suficientes para firmar a total autonomia hídrica da população da referida localidade.

Algumas pesquisas avaliam, de forma específica, o impacto da construção de cisternas no processo de obtenção de água potável em regiões com escassez de abastecimento e carência de condições sanitárias e na redução das taxas de mortalidade infantil associadas a doenças transmitidas pela água. Rasella (2013) conduziu estudo para avaliar o impacto do Programa Água para Todos sobre a morbi-mortalidade por diarreia de crianças em 224 municípios do estado da Bahia. Os resultados da pesquisa apontaram um efeito do programa na redução da morbi-mortalidade nas crianças, em particular, por diarreia e doenças infecto-parasitárias. A mortalidade por diarreia, segundo o autor, assim como outras causas de morbi-mortalidade ligadas à pobreza, poderia ser reduzida ainda mais com intervenções multissetoriais que enfrentem, de forma mais abrangente, os seus determinantes sociais. A pesquisa destaca que programas de saneamento básico devem ser implementados prioritariamente em áreas de maior vulnerabilidade, como suporte efetivo na melhoria da saúde e na redução da mortalidade da população.

Luna (2011), ao avaliar o impacto do Programa 1 Milhão de Cisternas Rurais na ocorrência de diarreia na região do Agreste Central de Pernambuco, também constatou que a ocorrência da doença, bem como os seus indicadores de gravidade – número de episódios e duração da diarreia –, foi consistentemente maior entre os residentes de domicílios sem cisternas.

Pesquisa de Silva et al., (2012), que analisa o efeito das cisternas para armazenamento de água de chuva na diarreia infantil, chegou a resultados diferentes dos acima descritos. O estudo avaliou a prevalência de diarreia em crianças menores de 60 meses, segundo o tipo de abastecimento de água utilizado. As variáveis que explicaram a morbidade foram a idade da criança, a ingestão de vitamina ou fortificante e o local de descarte das fraldas sujas com fezes da criança. Não houve diferença significativa entre os grupos na avaliação da qualidade microbiológica da água; ou seja, o estudo conclui que o uso de água de chuva pode não ter proporcionado melhorias no acesso à água de melhor qualidade quando comparado com as outras fontes utilizadas.

Estudo sobre o manejo, os aspectos sanitários e a qualidade da água nos municípios de Simão Dias e Tobias Barreto, em Sergipe (MORAIS et al., 2017), revelou contaminação microbiológica por coliformes totais em todas as cisternas de ambos os municípios e por *Escherichia coli* em 100% dos domicílios de Tobias Barreto e em 75% dos de Simão Dias. Segundo os autores, o comprometimento sanitário da água está possivelmente relacionado às deficiências na manutenção e na conservação do sistema de captação e armazenamento, tais como telhados, calhas, dutos e cisterna, e ao manejo dos usuários na retirada da água das cisternas, em que predomina o uso de baldes presos em cordas.

SÍNTESE AVALIATIVA DO PROGRAMA ACERCA DE SUA EFICIÊNCIA E SUSTENTABILIDADE

Em termos de apontamento dos desafios de implementação do Programa Água para Todos, destaca- se o relatório de avaliação do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2016a). Nesse relatório, apontou-se que, se há impacto positivo do programa na qualidade de vida dos beneficiários, a qualidade da água consumida é uma possível limitação do programa. Também haveria necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de transparência e de fiscalização. Dentre as recomendações, destacam-se a necessidade de medidas de aprimoramento, enfocando as vantagens e desvantagens das tecnologias em uso pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) (cisternas de polietileno) e da utilizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social (cisternas de placa), e a elaboração de orientações relacionadas ao armazenamento das cisternas adquiridas e de outros equipamentos.

Uma visão mais crítica acerca do programa é apresentada por Morais et al., (2017). Os autores sistematizam os resultados do Programa 1 Milhão de Cisternas Rurais (P1MC) em territórios no Rio Grande do Norte, à luz dos indicadores de eficácia, eficiência e efetividade. Os resultados apontaram que, em termos de eficácia, o programa ficou aquém do esperado, uma vez que foi verificado atraso no cumprimento das metas físicas. Um milhão de cisternas deveriam ser construídas nos cinco anos entre 2003 e 2008. Todavia, até setembro de 2015, existiam, segundo o autor, 578.447 cisternas instaladas, representando 57,8% da meta original. Diante desses números, segundo o estudo, o governo federal adotou uma medida complementar ao P1MC, que consistia na instalação de cisternas de plástico sem a adoção dos pressupostos estabelecidos pelas organizações da sociedade civil aglutinadas em rede na ASA. A intervenção do Estado, porém, para os autores, não surtiu o efeito esperado frente à rejeição dos segmentos interessados, especialmente, o da população beneficiária. A análise de eficiência realizada pelos autores, balizada pela produção de cisternas instaladas frente à demanda potencial de famílias, revelou resultados positivos em apenas três dos dez territórios pesquisados do P1MC no Rio Grande do Norte. No tocante à efetividade, os pressupostos analisados do programa foram amplamente atendidos no conteúdo e na forma. O programa, segundo o estudo, é efetivo no atendimento de seus pressupostos, que são centrados na formação para a convivência com o semiárido, pelo viés da autonomia das famílias e da organização sociopolítica e comunitária.

Preocupação com a sustentabilidade do programa é uma das principais questões de Santos Filho (2014). Mais precisamente, refere-se à continuidade da assistência no suprimento de água após o seu término, ao arcabouço burocrático criado para administrar o programa e à durabilidade das cisternas de polietileno, sujeitas a deformações devido ao calor do semiárido. Outros autores também apontam problemas operacionais a considerar no uso contínuo das cisternas. Lordelo et al. (2017) fizeram uma avaliação do uso e do funcionamento de 347 cisternas do P1MC em cinco municípios baianos. A pesquisa demonstrou que as variáveis estudadas com maior problema e que necessitam de intervenção do poder público são ausência do separador da primeira água, manutenção e limpeza da cisterna, área do domicílio e do telhado e forma de retirar a água.

Galizone e Ribeiro (2004) comentam que, ao uniformizar o P1MC para todo o semiárido brasileiro, ficaram diluídas as especificidades internas, as diversidades ambientais e culturais. Em estudo realizado no semiárido mineiro, os autores verificaram uma dissociação entre as concepções locais de água de qualidade e as concepções do programa, o que determinou que o uso que as populações locais faziam da água de chuva fosse distinto do originalmente previsto. Para os pesquisadores, programas de acesso aos recursos hídricos na região devem estar relacionados a aspectos qualitativos, baseados em ações de conservação de nascentes e em formas comunitárias de acesso e distribuição da água.

Pesquisa realizada no município de Campo Formoso, na Bahia, com o objetivo de avaliar a percepção da população rural da comunidade de Tiquara sobre a qualidade, o manejo e o uso da água de chuva armazenada em cisternas, reforça os achados de Galizone e Ribeiro (2004) e também aponta para deficiências no manejo e no tratamento da água armazenada nas cisternas (NETO et al., 2012).

Também foram encontrados estudos que apresentam análises, experiências inovadoras, boas práticas e pesquisas sobre as tecnologias desenvolvidas e utilizadas na captação e no uso da água de chuva, que, de um jeito ou de outro, se relacionam à eficiência e à sustentabilidade de programas de provimento do acesso à água. Publicação do Instituto Trata Brasil (2018) destaca que, se, por um lado, o diagnóstico da situação e da demanda por acesso à água e ao saneamento no semiárido é crítico e alarmante, por outro lado, é possível perceber um número crescente de pessoas e organizações mobilizadas para o tema, desenvolvendo e implementando modelos, soluções e formas de atuação autossustentáveis. Essas ações estão voltadas não apenas para atender como, também, para instrumentalizar e empoderar as comunidades, para que sejam protagonistas de suas próprias soluções. Verificam-se, no entanto, segundo o estudo, bastante similaridade nas ações realizadas por diferentes órgãos e pouca articulação entre os programas, como é o caso dos projetos que propõem a instalação de cisternas. As ações, para os autores do trabalho, de tão similares, acabam se confundindo, devido ao objetivo comum, quando, na realidade, estão sendo propostas por diferentes instituições. Por outro lado, o foco dessas ações se encontra na implantação de infraestrutura, não havendo semelhante esforço na gestão dos serviços pós-execução da infraestrutura.

Gualdani e Guillen (2015) sistematizaram experiências inovadoras, boas práticas, aprendizados e reflexões críticas geradas a partir de um projeto-piloto de reaplicação de tecnologias sociais, realizado pelo Instituto Ambiental Brasil Sustentável (IABS) e envolvendo vinte famílias de agricultores do município de Piranhas, em Alagoas. Uma das principais considerações do projeto foi a constatação de que a tecnologia não pode ser copiada tal como foi concebida. Para os autores, é importante que, no processo de multiplicação de experiências, ela seja recriada a partir da incorporação de conhecimentos locais, para que sejam agregados novos elementos pelas pessoas da comunidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A revisão dos estudos avaliativos já elaborados para programas de instalação de cisternas e para o Água para Todos (APT) atesta, em larga medida, o seu mérito em termos de relevância social, de eficácia e de efetividade. Os estudos corroboram a sua pertinência como estratégia de atendimento de demanda essencial para as condições de sobrevivência no semiárido, a sua larga e capilar cobertura e os seus impactos na saúde e nas condições de vida. No entanto, há problemas e desafios apontados para assegurar maior eficiência da gestão e da sustentabilidade dos seus impactos sociais, que demandam esforços de melhor uso dos recursos existentes, mas, também, desenho e redesenho de ações complementares. Se o desafio passado era fazer chegarem cisternas às famílias do semiárido rural, o esforço dos próximos anos implica garantir maior rapidez no atendimento da demanda ainda não atendida, na manutenção das cisternas construídas e, sobretudo, no provimento regular de água de qualidade em períodos de longa estiagem.

Com relação à relevância social, fica claro que o APT veio atender uma demanda social de expressiva parcela da população brasileira residente no semiárido. O acesso à água na região se legitimou, segundo a bibliografia revisada, pela gravidade das secas que assolam o semiárido e por constituir um dos eixos da estratégia de combate à fome e à pobreza nas últimas duas décadas, passando a figurar no Plano Plurianual do Governo Federal desde então.

A eficácia do programa em atender o público-alvo tem sido apontada em vários trabalhos, ainda que com críticas aos prazos estendidos de atendimento e às falhas de funcionamento de ações complementares previstas, de fornecimento de água de qualidade por caminhões-pipa, em particular, pela duração da estiagem nos anos 2010. Pelos critérios de priorização social que orientam o programa e pela utilização do Cadastro Único como ferramenta de gestão, garantiu-se o acesso à água para famílias mais pobres, outro aspecto destacado na bibliografia.

O programa tem vários méritos quanto à sua efetividade social, com impactos descritos na bibliografia em termos de melhoria da saúde, de queda da mortalidade por diarreia, de maiores seguranças alimentar e nutricional e de atenuação dos problemas da seca e da pauperização. A instalação das cisternas criou oportunidades de trabalho – na construção e na reparação das unidades – e teve algum impacto na criação de pequenos animais e, também, no comércio local. Para isso, também contribuíram os outros serviços e benefícios governamentais que vieram associados ou próximos à chegada do programa, tais como o Luz para Todos, o Bolsa Família e o Fomento Rural.

Um dos aspectos centrais comentados na literatura acerca da eficiência do programa está relacionado à estratégia de envolvimento de organizações comunitárias e da sociedade civil. Osganhos de produtividade na instalação teriam sido possíveis, em grande medida, graças a essa articulação. Há desafios no aprimoramento das relações federativas e intersetoriais na gestão do programa, para garantir não apenas a instalação das cisternas com maior durabilidade como, também, o acesso efetivo e permanente à água de qualidade em períodos de estiagem prolongados.

A sustentabilidade das mudanças sociais proporcionadas pelo acesso ao programa não está necessariamente garantida. Os custos de manutenção das cisternas, de bombas d'água e de provimento de água para consumo em situações de secas prolongadas apontam a necessidade de programa público complementar, em função das condições de pobreza das famílias atendidas. Na falta de uma estratégia complementar de acesso à água, os efeitos na saúde e na segurança alimentar das famílias e crianças podem rapidamente se reverter.

Para além de sistematizar evidências robustas acerca do mérito do APT – que legitimam sua continuidade com vários aprimoramentos e correções –, esse estudo avaliativo ilustra a utilidade e a presteza de meta-avaliações (ou meta-análises) como estratégias metodológicas de sistematização de evidências acerca de programas públicos. Em algumas áreas de intervenção, o volume de estudos já realizados justifica tal esforço, antes mesmo de qualquer especificação metodológica de avaliaçãomais complexa, mais custosa e que envolva operação de campo. Com uma equipe com experiência em levantamentos bibliográficos e em interpretação estruturada de textos e com noções básicas em avaliação de programas (e seus critérios), é possível produzir uma meta-avaliação plural sobre políticas e programas públicos.

A pluralidade de achados nesses estudos revisados, em termos de instituições avaliadoras, de metodologias disciplinares e de valores públicos e critérios usados na avaliação, contribui para um julgamento mais republicano com que as políticas e programas públicos devem ser tratados. Em um quadro em que o estado de bem-estar e as políticas públicas são deslegitimadas pelo próprio governo e Ministério da Fazenda – como o revela a iniciativa da emenda do Teto Fiscal (BRASIL, 2016b) –, essa estratégia meta-avaliativa pode, porventura, se contrapor à lógica de que os cortes de recursos e as descontinuidades de ações são definidas *ex-ante*, cabendo às avaliações – pelo menos, àquelas que convém trazer à discussão – referendar *ex-post* as decisões tomadas.

BIBLIOGRAFIA

ANDRADE, V. S; ARAÚJO, R. S; COSTA SANTOS, J. E. Impactos socioeconômicos da efetivação do Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC) na comunidade Cantinho Cotó, Cariri Ocidental Paraibano. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GESTÃO AMBIENTAL, 5, 2014. Anais… Belo Horizonte: Instituto Brasileiro de Estudos Ambientais, 2014.

BRASIL. Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001. Institui o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 jul. 2001a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3877.htm. Acesso em: 03 maio 2018.

BRASIL. Casa Civil. Decreto nº 4.608, de 26 fev. 2003. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 fev. 2003. Seção 1, p. 5. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4608.htm. Acesso em: 12 abr 2019.

BRASIL. Casa Civil. Decreto nº 7.038, de 27 jan. 2010. Dispõe sobre o Programa Mais Educação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 jan. 2010. Seção 1, p. 2, edição extra. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7083.htm. Acesso em: 12 abr 2019.

BRASIL. Lei Ordinária nº 12.513, de 26 out 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 out. 2011a. Seção 1, p. 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12513.htm. Acesso em: 12 abr 2019.

BRASIL. Casa Civil. Decreto nº 7.642, de 13 dez. 2011. Institui o Programa Ciência sem Fronteiras. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 dez. 2011b. Seção 1, p. 7. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7492.htm. Acesso em: 12 abr 2019.

BRASIL. Casa Civil. Decreto nº 7.535, de 26 julho de 2011. Institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água • "ÁGUA PARA TODOS". Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jul. 2011c. Seção 1, p. 2. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7535.htm. Acesso em: 06 jun 2018.

BRASIL. Casa Civil. Decreto nº 7.492, de 2 jun. 2011. Institui o Plano Brasil Sem Miséria. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 jun. 2011d. Seção 1, p. 6. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7492.htm. Acesso em: 06 jun 2018.

BRASIL. Decreto nº 8.039, de 04 de julho de 2013. Altera o Decreto nº 7.535, de 26 de julho de 2011, que institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água -"ÁGUA PARA TODOS". Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 jul. 2013. Seção 1, p. 2. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8039.htm. Acesso em: 12 abr 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O Brasil sem miséria. Organização: Tereza Campello, Tiago Falcão, Patrícia Vieira da Costa. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Relatório de avaliação de execução do Programa Água para Todos. Brasília, DF: Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, Diretoria de Auditoria da Área de Infraestrutura, 2016a. 31 diapositivos. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/eventos/anos- anteriores/2016/ii-seminario-de-auditoria-interna-governamental/arquivos/21_11-aepg-programa-agua- para-todos.pdf. Acesso em: 20 abr. 2018.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o novo regime fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 16 dez. 2016b. Seção 1, p. 2. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm. Acesso em: 12 abril 2019.

BRITO, L. T.; SILVA, A. S.; SILVA, M. S.; PORTO, E. R.; PEREIRA, L. A. Tecnologias para o aumento da oferta de água no Semiárido brasileiro. In: SA, I. B.; SILVA, P. C. G. (Eds.). Semiárido brasileiro: pesquisa, desenvolvimento e inovação. Petrolina: Embrapa Semiárido, 2010, p. 317-352.

CAMPOS, A.; ALVES, A. M. O Programa Água para Todos: ferramenta poderosa contra a pobreza. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). O Brasil sem miséria. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014, p. 467-490.

CARVALHO, R. V.; LIMA, F. E. S.; SILVA, R. P. O Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC): uma alternativa de convivência com o semiárido na comunidade Agreste de Baixo – São Miguel/RN. Caminhos de Geografia, v. 18, n. 61, p. 136-149, 2017.

CONTI, I. L.; SCHROEDER, E. O.; MEDAGLIA, V. R. (Orgs.). Construindo saberes, cisternas e cidadania: formação para a convivência com o semiárido brasileiro. Brasília, DF: IABS, 2014.

D'ALVA, O. A.; FARIAS, L. O. P. Programa Cisternas: um estudo sobre demanda, cobertura e focalização. Caderno de Estudos Desenvolvimento Social Em Debate, n. 7, p. 1-38, 2008. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0102-311X1997000200021. Acesso em: 3 maio 2018.

DANIDA. Meta-Evaluation Private and Business Sector Development Interventions. Denmark, 2004.

ELLIOT, L.G. Meta-avaliação: das abordagens às possibilidades de aplicação. Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 941-964, out./dez. 2011.

GALIZONE, F. M.; RIBEIRO, E. M. Notas sobre água de chuva: o Programa Um Milhão de Cisternas no semi-árido mineiro. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 14, 2004. Anais... Caxambu: Associação Brasileira das Empresas de Pesquisas, 2004.

GOMES, U. A. F.; HELLER, L. Acesso à água proporcionado pelo Programa de Formação e Mobilização Social para Convivência com o Semiárido: Um Milhão de Cisternas Rurais: combate à seca ou ruptura da vulnerabilidade? Engenharia Sanitária e Ambiental, v. 21, n. 3, p. 623-633, 2016.

GOMES, U. A. F.; PENA, J. L. Confrontando a vulnerabilidade e indefensabilidade social: a experiência da Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA). GEOUSP: Espaço e Tempo, n. 31, p. 45- 56, 2012.

GOMES, U. A.; DOMÈNECH, L.; PENA, J. L.; HELLER, L.; PALMIER, L. R. Captação de água de chuva no Brasil: novos aportes a partir de um olhar internacional. Revista Brasileira de Recursos Hídricos, v. 19, n. 1, p. 7-16, 2014.

GUALDANI, L. F.; GUILLÉN, M. L. Convivência com o semiárido brasileiro: reaplicando saberes através de tecnologias sociais. Brasília, DF: IABS, 2015.

INSTITUTO TRATA BRASIL. Acesso à água nas regiões Norte e Nordeste do Brasil: desafios e perspectivas. São Paulo: Instituto Trata Brasil, 2018. Disponível em: http://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/ acesso-agua/tratabrasil_relatorio_v3_A.pdf. Acesso em: 20 abr. 2018.

JANNUZZI,P.M. Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas: Alínea, 2016.

LORDELO, L. M. K.; BORJA, P. C.; PORSANI; M. J.; MORAES, L. R. S. Avaliação do uso e funcionamento das cisternas do P1MC: um estudo no semiárido baiano. Revista Eletrônica Gestão e Tecnologias Ambientais, v. 5, n. 2, p. 107-121, 2017.

LUNA, C. F. Avaliação do impacto do Programa Um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC) na saúde: ocorrência de diarreia no Agreste Central de Pernambuco. 2011. Tese (Doutorado em Saúde Pública). Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, Recife, 2011.

MELCHIORI, C. E.; SILVA, G. C.; LACAVA, I. L. *Relatório do Programa Água para Todos:* período 2011 a 2014. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015.

MORAIS, G.; VASCO, A. BRITTO, F.; SANTOS, N. Manejo, aspectos sanitários e qualidade da água de cisternas em comunidades do semiárido sergipano. Gaia Scientia, v. 11, n. 2, p. 218-230, 2017.

NETO, M. S.; SANTOS, D.; MEDEIROS, S.; AZEVEDO, C.; LINS JÚNIOR, G.; ALMEIDA, W. Percepção, manejo e uso da água das cisternas em comunidade do semiárido baiano. Associação Brasileira de Educação Agrícola Superior, v. 28, n. 1, p. 56-62, 2012.

PASSADOR, C. S.; PASSADOR, J. L. Apontamento sobre as políticas públicas de combate à seca no brasil: cisternas e cidadania? Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 15, n. 56, p. 65-86, 2010.

PEREIRA, M. C. G. Água e convivência com o semiárido: múltiplas águas, distribuições e realidades. 2016. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.

PNUD. *Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los resultados de Desarrollo*. Nova York, 2009.

RANGEL DE MORAIS, H. A.; PAIVA, J. A.; SOUZA, W. J.. Avaliação do Programa Um milhão de cisternas rurais (P1MC): eficácia, eficiência e efetividade nos territórios do Rio Grande do Norte (2003/2015). Revista de Políticas Públicas, v. 21, n. 1, p. 133-158, 2017.

RASELLA, D. Impacto do Programa Água para Todos (PAT) sobre a morbi-mortalidade por diarreia em crianças do Estado da Bahia, Brasil. Cadernos de Saúde Pública, v. 29, n. 1, p. 40-50, 2013.

RUEDIGER, M. A. (Coord.). *Análise da efetividade do Água para Todos:* avaliação de mérito quanto à eficácia, à eficiência e à sustentabilidade. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2018.

SANTANA, V. L.; ARSKY, I. C.; SOARES, C. C. Democratização do acesso à água e desenvolvimento local: a experiência do Programa Cisternas no semiárido brasileiro. In: CIRCUITO DE DEBATES ACADÊMICOS, 1, 2011. Anais... Brasília, DF: IPEA, p. 1-18, 2011.

SANTOS FILHO, A. Estudo de caso do Programa Água para Todos do Ministério da Integração Nacional. 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública). Instituto A Voz do Mestre, Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 2014.

SILVA SOUZA, B. N.; NUNES LEAL, A. K. Cisterna de placa: uma tecnologia social para convivência com o semiárido. Revista Caravana, v. 1, n. 1, p. 9-18, 2014.

SILVA, C. V.; HELLER, L.; CARNEIRO, M. Cisternas para armazenamento de água de chuva e efeito na diarreia infantil. Um estudo na área rural do semiárido de Minas Gerais. Engenharia Sanitária e Ambiental, v. 17, n. 4, p. 393-400, 2012.

SOUSA, A.; COSTA, C.; FIRMINO, P.; BATISTA, V. Tecnologias sociais de convivência com o semiárido na região do Cariri cearense. Cadernos de Ciência & Tecnologia, v. 34, n. 2, p. 197-220, 2017.

VENTURA, A. C.; FERNÁNDEZ, L.; ANDRADE, J. C. Tecnologias sociais para enfrentamento às mudanças climáticas no semiárido: caracterização e contribuições. Revista Econômica do Nordeste, v. 44, n. especial, p. 213-238, 2013.

O CAMPO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Robert Bonifácio[1]
Tancredo Silva[2]
Claudiney Rocha[3]

RESUMO

Investigamos o desenvolvimento do campo de avaliação de políticas públicas no Brasil. Inicialmente, construímos um histórico sobre o conceito e sobre a utilização da avaliação como instrumento de poder. Em sequência, abordamos a organização institucional e as cartilhas técnicas na área de avaliação de políticas públicas de casos considerados referências – Chile e Reino Unido – e os comparamos com o caso brasileiro. Por fim, analisamos o quanto um projeto de lei federal de fomento à realização de avaliação de políticas públicas pode ser útil para fortalecer e qualificar o campo no Brasil. Como principais conclusões, percebemos um gradativo apoio político ao desenvolvimento de avaliações de políticas públicas, mas carência de institucionalização e organização. Ademais, identificamos que boa parte dos trabalhos avaliativos são limitados em relação ao uso de técnicas e à pluralidade analítica, o que compromete a verificação da efetividade das políticas públicas.

Palavras-chave: avaliação de políticas públicas, monitoramento e avaliação, políticas públicas, SAGI/MDS, CMAP, CMAS.

ABSTRACT

Keywords: public policy evaluations, monitoring and evaluation, public policy, SAGI/MDS, CMAP, CMAS.

[1] Professor adjunto da Universidade Federal de Goiás, sendo docente permanente nos Programas de Pós- Graduação em Ciência Política e em Direito e Políticas Públicas.
[2] Mestrando em Direito e Políticas Públicas na Universidade Federal de Goiás e servidor técnico- administrativo na mesma universidade.
[3] Mestrando em Direito e Políticas Públicas na Universidade Federal de Goiás e procurador do Estado de Goiás.

RESUMEN

Investigamos el desarrollo del campo de evaluación de políticas públicas en Brasil. Inicialmente, construimos un histórico acerca del concepto y acerca de la utilización de la evaluación como un instrumento del poder. A continuación, abordamos la organización institucional y las cartillas técnicas en el campo de evaluación de políticas públicas de casos de referencia – Chile y Estados Unidos de la América – y los comparamos con el caso brasileño. Por fin, analizamos cuánto un proyecto de ley federal puede ser útil para fortalecer y cualificar el campo en Brasil. Como principales conclusiones, percibimos que un gradual apoyo al desarrollo del campo de evaluación de políticas públicas, aunque exista carencia de institucionalización y organización. Además, identificamos que buena parte de los trabajos evaluativos son limitados con relación al uso de técnicas y con la pluralidad analítica, lo que compromete la averiguación de la efectividad de las políticas públicas.

Palabras clave: evaluación de políticas públicas, monitoreo y evaluación, políticas públicas, SAGI/MDS, CMAP, CMAS.

INTRODUÇÃO

Uma das principais maneiras dos governos intervirem na realidade, a fim de proporem soluções para problemas existentes, é a partir da promoção de políticas públicas. Logo, essas têm sempre um caráter transgressor do *status quo*, que terá maior ou menor magnitude, dependendo das ambições políticas dos governos que as implementam, da direção e da intensidade das demandas da sociedade e da qualidade das políticas executadas.

Especialmente a partir da década de 1990, uma parte componente do que se convencionou chamar de "ciclo de políticas públicas" passou a despertar maior interesse dos acadêmicos e dos atores governamentais no Brasil. Trata-se da avaliação de políticas públicas, que é útil para verificar o quanto uma política pública cumpre suas expectativas, alcançando ou não os resultados planejados em sua concepção e medindo a eficácia, a eficiência e a efetividade das ações governamentais.

Sem dúvidas, o impulso suficiente para que a avaliação de políticas públicas alcançasse um notório *status* adveio do sucesso da cartilha neoliberal, que influenciou a transformação da gestão pública para um viés gerencialista e direcionou as ações de organismos transnacionais para o financiamento de projetos de intervenção social que priorizassem tanto a focalização do público-alvo, quanto a avaliação de seus resultados.

A elevação do *status* da avaliação de políticas públicas no ambiente governamental fez com que as questões pertinentes a esse campo fossem levadas em consideração para a definição dos investimentos governamentais. Por conta disso, percebe-se um incremento considerável de produções científicas que gravitam sobre essa temática, especialmente as referentes às técnicas envolvidas nos estudos avaliativos, bem como o desenho institucional das políticas públicas que englobam as etapas de monitoramento e de avaliação (M&A).

O trabalho contribui para o enriquecimento de conhecimento sobre avaliação de políticas públicas ao discutir o desenvolvimento desse campo no Brasil, nas últimas décadas. Inicialmente, abordamos conceitualmente e historicamente a avaliação de políticas públicas. Para tanto, definimos o termo, destacamos as suas principais características e analisamos a avaliação de políticas públicas enquanto um instrumento de poder dos governantes. Em sequência, construímos um panorama sobre algumas das experiências mais exitosas no campo de avaliação de políticas públicas, abordando duas perspectivas: a organização institucional dos trabalhos e a construção de cartilhas técnicas. Fazemos comparações do estágio de desenvolvimento dessas questões no Brasil à luz das experiências chilena e britânica, considerados casos de referência. Nessa toada, esmiuçamos o caso brasileiro a partir de considerações sobre o contexto histórico do surgimento e de evolução de ações voltadas para M&A, da explicitação dos órgãos federais mais avançados a respeito e da análise das virtudes e das limitações de um projeto de lei federal relacionado às essas questões. Por fim, nas considerações finais, sintetizamos as contribuições deste trabalho.

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITUAÇÃO E INSTRUMENTO DE PODER

DEFINIÇÃO E CARACTERÍSTICAS

Avaliar requer, preliminarmente, um juízo de valor sobre o que se considera bom ou ruim, sucesso ou fracasso, progresso ou retrocesso, etc. Ou seja, não existe avaliação isenta de juízo de valor. Para além disso, a avaliação precisa ser embasada em critérios claros e racionais, o que significa que a medição é um aspecto essencial. Logo, a avaliação de políticas públicas sempre envolve tanto juízo de valor, quanto técnicas (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986; COTTA, 1998; JANNUZZI, 2016).

Avaliação de políticas públicas não é um processo puramente científico. Apesar dos trabalhos avaliativos requererem o cumprimento dos passos lógicos da ciência e a publicização dos resultados alcançados, o que os assemelham a um trabalho científico, há de se incorporar, necessariamente, utilidade social aos trabalhos desenvolvidos. Isso significa que é preciso identificar a existência ou não de um impacto advindo da política pública, em específico dentre o seu público-alvo, e que os seus resultados devem ser publicizados de forma que o grande público (que inclui os leigos) tenha facilidade em apreender o conteúdo (JANNUZZI, 2016).

Para uma caracterização mínima de avaliação de políticas públicas, dois pontos precisam ser destacados: o que se refere à sua posição no ciclo de políticas públicas e o que se atém aos seus diferentes tipos de análises e respectivas finalidades.

No ciclo de políticas públicas, a avaliação situa-se na última fase, como uma etapa que sintetiza os resultados e revisa todo o processo ocorrido, auxiliando então em possíveis aprimoramentos futuros (PINTO, 2008; WU *et al*, 2014). Contudo, há de se destacar que o ciclo de políticas públicas é um artifício pedagógico para se compreender com facilidade as diferentes etapas das políticas públicas, o que não significa que (1) a sucessão de etapas se dá de forma linear e consecutiva e que (2) haja elevada separação e independência entre as etapas.

Tais considerações mostram-se mais nítidas quando se faz uso do monitoramento de uma determinada política pública. O monitoramento é uma espécie de acompanhamento cotidiano da execução de uma política pública, servindo como um instrumento de organização de dados e de correção de rotas de pequeno alcance ao longo das diversas fases de uma política pública, como a formulação, tomada de decisão e, principalmente, a implementação. Ou seja, na prática, o monitoramento é o microcosmo da avaliação de políticas públicas, são ações coordenadas que posteriormente alimentarão um estudo estrutural sobre as limitações e as virtudes de determinada política pública. Portanto, a ideia de que a avaliação somente ocorre findada uma política pública ou, pelo menos, após a completude de um ciclo de ação governamental (seja um conjunto de ações e/ou o fechamento de um período temporal mínimo de execução de uma política pública) é equivocada.

A maneira como se realiza a avaliação de políticas públicas é variada. Usualmente, classificam-se quatro tipos de análises, que são dotadas de diferentes objetivos e alcance analítico. Embora haja diferentes nomenclaturas na literatura especializada, consideramos que as análises existentes em avaliação de políticas públicas são as seguintes: (1) análise de produtos e materiais, (2) análise de processos, (3) análise de eficiência e (4) análise de efetividade.

A análise de primeiro tipo consiste simplesmente na contabilização de materiais e de recursos humanos incorporados a partir da implementação de uma determinada política pública. Já a análise dos processos inclui a verificação da correição dos atos administrativos e legais e a otimização da logística. A análise do custo-benefício de uma política pública, a preocupação com o quanto se gasta e o quanto se consegue de resultado é o que usualmente se chama de eficiência. Por fim, a análise de efetividade consiste em mensurar impacto de uma política pública, ou seja, o quanto essa intervenção contribuiu para a transformação da realidade social dos beneficiários. Assim, apresenta uma visão holística do processo e está em busca de relações de causalidade.

M&A: HISTÓRICO E FUNÇÕES POLÍTICAS

As primeiras ações minimamente coordenadas para a realização de avaliação de políticas públicas remontam à década de 1960, nos Estados Unidos da América (FARIA; FILGUEIRAS, 2003; FARIA, 2005). A avaliação era vista quase exclusivamente como uma ferramenta de planejamento a ser utilizada pelos formuladores de políticas e pelos gerentes de mais alto nível. Segundo Albaek (1998), a demanda por avaliação se deu principalmente a partir de quatro principais motivações: (1) pelo fato da provisão estatal de bem-estar nos EUA ser algo politicamente controvertido; (2) pela existência de um *ethos* estadunidense de sempre buscar maximizar o valor do dinheiro; (3) pelo então escasso conhecimento acerca do impacto efetivo da ação governamental e pela necessidade de se diminuírem problemas de interação entre burocratas formuladores e burocratas implementadores; e (4) pela expectativa de que a avaliação pudesse garantir a racionalidade dos processos decisórios, contribuindo para a sua legitimação. Esse movimento envolvia, por certo, a tentativa de se despolitizar a formulação de políticas e sua avaliação.

Para diversos autores, tais como Albaek (1998), Derlien (2001), Faria e Filgueiras (2003) e Faria (2005), o uso político da avaliação de políticas públicas alterou-se ao longo das décadas. Nas duas décadas iniciais de expansão do campo - as décadas de 1960 e 1970 - predominou-se o caráter técnico de sua utilização, a fim de que se pudesse conhecer melhor as ações governamentais e medir o seu potencial de intervenção na realidade e, a partir disso, legitimar o caráter técnico nos processos de planejamento e a de execução de políticas públicas. É o que se designa de *função de informação da avaliação de políticas públicas.*

O principal embate nas décadas de 1960 e 1970 dava-se sobre o tipo de arranjo que deveria predominar no gerenciamento das políticas públicas: o modelo *top-down*, no qual a burocracia de alto escalão elabora minuciosamente as políticas públicas e atribuem aos "burocratas de nível de rua" apenas a função de executarem as ações previamente planejadas, ou o modelo *bottom-up*, em que a burocracia de alto escalão divide a tarefa de planejar as políticas públicas com os "burocratas de nível de rua" e também com a sociedade civil e beneficiários, ampliando a participação de atores sociais na construção das políticas públicas.

A partir da década de 1980, o uso político da avaliação de políticas públicas transformou-se, sendo essa utilizada como argumento para realizar reformas na gestão do setor público. Trata-se da *função de realocação da avaliação de políticas públicas*, que foi utilizada para sustentar o movimento do *New Public Management* (também conhecido como "Reforma Gerencial do Estado"). Nesse processo, os avaliadores se converteram em auditores que privilegiam a medição dos resultados. Os atores principais já não são mais os administradores dos programas - como quando prevalecia a função de informação - mas os escritórios de auditoria e os ministérios da Fazenda ou Economia. Segundo Derlien (2001), as questões que passaram a ser enfatizadas deram mais ênfase à quantidade do que à qualidade, sendo os seguintes questionamentos exemplos dos vieses que norteavam os trabalhos: quais programas podem ser suprimidos ou reduzidos a partir dos resultados negativos das avaliações? Quais as consequências do retrocesso da ação governamental, ou seja, da privatização ou da concessão de determinados serviços públicos? Como obter maior custo-benefício a partir da reorganização dos programas?

De acordo com Faria (2005), a avaliação de políticas públicas ganha centralidade nos debates e nas ações relacionadas ao setor público, porque ela garantia a credibilidade do processo de reforma e a sustentabilidade política das diretrizes de desregulamentação e de redução do tamanho do governo, quer pela via da chamada "devolução" - ou seja, do deslocamento das funções e dos serviços para as instâncias subnacionais -, quer pela via da privatização. Esperava-se, também, que com esse movimento pudessem ser fomentadas a transparência na gestão pública e a medição da satisfação dos beneficiários. No contexto latino-americano, Faria (2005) esclarece que a materialização da "função avaliação" ocorreu tardiamente, apenas na década de 1990. Predominou-se a função de realocação, a fim de sustentar os processos de reforma do Estado. Nesse contexto, o desenho dessas reformas privilegiou dois propósitos básicos: (1) a adoção de perspectivas de contenção de gastos públicos, eficiência, produtividade e transparência e a reavaliação da pertinência do leque de atribuições atrelado à administração pública.

Consideramos que a função realocação da avaliação de políticas públicas persiste em período recente e em escala global. Contudo, politicamente, não visa mais sustentar processos de reforma gerencial do Estado, já realizada em muitos países, mas sim as decisões governamentais de austeridade fiscal. Num contexto em que politicamente predomina a ideia de que o Estado precisa enxugar gastos com benefícios sociais e com investimentos, torna-se imperativo a realização de avaliação de políticas públicas, a fim de se ter maior acurácia quanto à quantidade de beneficiários e à quantidade de recursos a serem despendidos, tendo como horizonte o ponto ótimo de custo-benefício. Os governos precisam resolver minimamente os problemas sociais para que a coalizão no poder se sustente, mas com recursos ainda mais limitados, devido a predominância da agenda política de austeridade fiscal. Logo, trata-se de operacionalizar a ideia de se "fazer mais com menos".

REFERÊNCIAS EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CHILE E REINO UNIDO

O desenvolvimento do campo de avaliação de políticas no Brasil é analisado sob duas perspectivas: a organização institucional dos trabalhos avaliativos e a construção de cartilhas técnicas. Para tanto, discorre-se primeiramente sobre o estado dessas questões em países considerados como referência: Chile e Reino Unido.

CHILE E A ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL DOS TRABALHOS AVALIATIVOS

No Chile, as avaliações de políticas públicas são divididas em dois grandes blocos: um se atém exclusivamente às políticas sociais e o outro se refere às demais políticas públicas.

No primeiro caso, o ministério responsável é o do Desenvolvimento Social, cabendo especificamente ao Observatório Nacional[4] essa tarefa. Regulamentado pela Lei nº 20.530 de 2011, esse órgão ministerial é responsável pelas avaliações *ex ante* e pelo monitoramento dos programas sociais do governo nacional chileno. Além disso, cabe ao órgão a responsabilidade de realizar a Pesquisa Nacional de Caracterização Socioeconômica (CASEN), uma espécie de censo chileno. É positiva a percepção da oferta informacional no *site*, com disponibilização de dados de relatórios de pesquisas sobre a aplicação de políticas públicas sociais, especialmente aquelas destinadas a erradicar a pobreza, diminuir a

[4] Acesso: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/index.php. Acessado em: 02/02/2019.

vulnerabilidade e promover a mobilidade, a integração social e a igualdade de oportunidades.

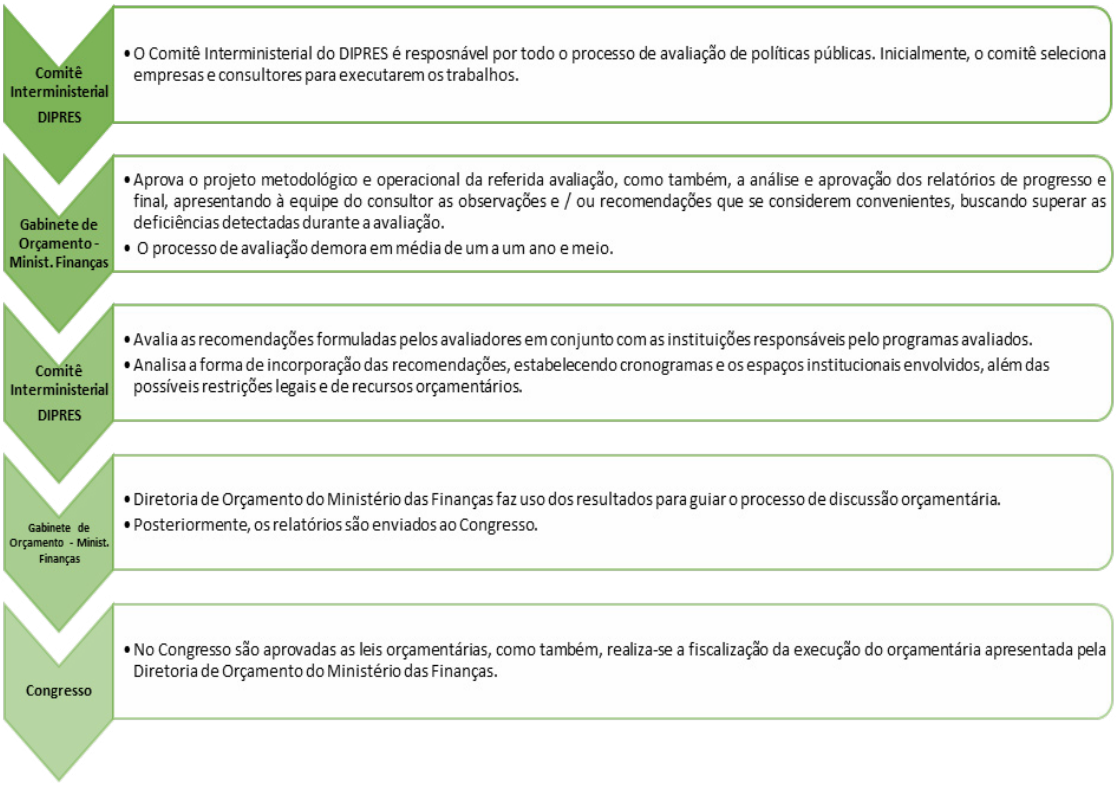
Já a *Dirección de Presupuestos* (DIPRES)[5], ligada ao Ministério da Fazenda, é a responsável pelo monitoramento e avaliação das demais políticas públicas. Em 2009, o órgão iniciou a "Avaliação de Novos Programas"[6] (ENP, sigla na língua espanhola), que é um conjunto de ações para avaliar novas políticas públicas criadas pelo governo chileno. Contudo, a execução desse plano se deu, de fato, apenas em 2012. O objetivo do programa é identificar e diminuir as possíveis lacunas entre o projeto proposto e a política implementada. Analisa-se a evolução do programa em relação ao nível de produção e de resultados a curto prazo, bem como a quantificação de determinados indicadores de despesas relevantes (despesa por beneficiário, despesa por unidade de componente, entre outras). Desta forma, uma vez que o plano e a operação de uma política pública são conhecidos em profundidade, decide-se sobre a viabilidade e a relevância do projeto e, eventualmente, sobre a realização de uma avaliação de impacto.

As atividades de avaliação de impacto do ENP são de responsabilidade de um Comitê Interministerial e os estudos avaliativos são executados por instituições externas, como universidades e consultorias, que são contratados por meio de licitação. A duração de uma avaliação de impacto varia de um ano a um ano e seis meses, com entrega de relatórios preliminares e final. Esse contém os resultados da avaliação e as recomendações para a superação de deficiências detectadas na política pública. As recomendações são analisadas pelo Comitê, a fim de se especificar a forma como serão incorporadas, fazer alterações no cronograma e identificar os espaços institucionais a serem envolvidos em novas ações (instituição, ministério, outras instituições públicas), além de possíveis restrições legais e de recursos financeiros. Tem-se como produto de todo esse processo o estabelecimento de compromissos institucionais para incorporar algumas das recomendações em cada um dos programas avaliados. Esses compromissos são a base para monitorar o desempenho vindouro dos programas.

Além disso, a Diretoria de Orçamento do Ministério das Finanças faz uso dos resultados para guiar o processo de discussão orçamentária. Por fim, os relatórios são enviados para o Congresso Nacional, onde se decide sobre as leis orçamentárias e sobre sua execução.

O Quadro 1 sintetiza as informações sobre o processo de avaliação:

Quadro 1- Fluxograma do desenvolvimento de Avaliações de Impacto de Políticas Públicas pelo DIPRES



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da DIPRES

[5] Acesso: http://www.dipres.gob.cl/598/w3-channel.html. Acessado em: 02/02/2019.
[6] Acesso: http://www.dipres.gob.cl/598/w3-article-41360.html. Acessado em: 02/02/2019.

A DIPRES concede relatórios pormenorizados sobre o monitoramento de programas e iniciativas programáticas de cada pasta ministerial, num total de 12 Ministérios. No momento da consulta ao site do órgão, existiam informações disponíveis para os anos de 2012 a 2017 (Tabela 1). Restringindo-se apenas ao último ano citado, 77% dos programas e das iniciativas programáticas foram monitorados, o que representa 188 de um total de 262[7]. Isso é evidência de uma ampla cobertura avaliativa de políticas públicas não sociais.

Tabela 1- Quantidade de trabalhos de avaliação de políticas públicas por ministério (Chile, 2012 a 2016)

MINISTÉRIOS	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ministério da Agricultura	17	32	28	29	29	37
Ministério de Bens Nacionais	2	6	3	6	6	6
Ministério da Economia, Fomento e Turismo	12	37	26	54	67	73
Ministério da Educação	11	14	14	12	16	15
Ministério de Energia	3	8	8	14	14	15
Ministério da Fazenda	-	-	1	3	4	4
Ministério da Justiça	7	8	10	18	20	19
Ministério da Mineração	1	1	1	1	1	3
Ministério das Relações Exteriores	5	6	6	14	15	13
Ministério de Transporte e Telecomunicações	1	1	1	2	4	5
Ministério do Interior e Segurança Pública	3	4	4	6	5	6
Ministério da Secretaria Geral de Governo	5	4	4	4	7	7
Total	**67**	**121**	**106**	**163**	**188**	**203**

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da DIPRES

Para além dos quesitos de organização institucional, há de se destacar a excelência dos trabalhos realizados, sendo um indicador possível para isso o recebimento de prêmios. A DIPRES já foi premiada duas vezes no Concurso de Gestão por Resultados de Desenvolvimento promovido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento[8]. O último prêmio recebido foi em 2017, pela linha de avaliação *ex post* de programas governamentais, chamada de *Evaluación Focalizada de Ámbito* (EFA), que possui enfoque sobre a análise de custos, implementação e plano de estratégia na avaliação de programas de governo[9]. Anteriormente, em 2016, a DIPRES foi premiada no mesmo concurso na linha *Evaluación Ex Ante de Diseño de Programas*[10].

REINO UNIDO E AS CARTILHAS TÉCNICAS

O que se destaca no campo de avaliação de políticas públicas no Reino Unido são dois livros produzidos pelo governo, via *HM Treasury* (Ministério da Economia e Finanças), para planejar e executar avaliação de políticas públicas – o *Green Book*[11] - e para informar sobre as melhores práticas a serem seguidas nesse campo – o *Magenta Book*[12]. Os conteúdos desses livros, que servem como cartilhas técnicas, vão na direção de orientar as ações dos atores governamentais e de empresas contratadas na condução de estudos sobre avaliação de políticas públicas.

7 Acesso: http://www.dipres.gob.cl/598/articles-169540_A_Proceso_2017.pdf. Acessado em: 02/02/2019.
8 Acesso: http://www.dipres.gob.cl/598/articles-166200_doc_pdf.pdf. Acessado em: 02/02/2019.
9 Aba de informação disponível em: http://www.dipres.gob.cl/598/w3-article-163163.html.
10 Acesso: http://www.dipres.cl/598/articles-149482_doc_pdf.pdf. Acessado em: 02/02/2019.
11 Acesso: https://www.gov.uk/government/publications/the-green-book-appraisal-and-evaluation-in- central-governent. Acessado em: 02/02/2019.
12 Acesso: https://www.gov.uk/government/publications/the-magenta-book. Acessado em: 02/02/2019.

O *Green Book* agrega conhecimentos sobre como proceder no desenho e na execução do monitoramento e da avaliação em período anterior, durante e posterior à implementação de uma política pública específica. Nesse sentido, o livro trata tanto do que se chama de *appraisal* (desenho e custo-benefício da avaliação) quanto de *evaluation* (avaliação sistemática de uma política pública). Logo, é uma obra que pretende ser um guia para todo o processo de avaliação de políticas públicas. A primeira edição do livro é de 2011 e sua última atualização se deu em 18 de outubro de 2018. Nos anos posteriores à publicação da primeira edição do *Green Book* foram produzidos diversos suplementos, que visam especificar recomendações para avaliações de políticas setoriais, tais como gerenciamento de risco, transportes, transferência de riqueza intergeracional e descontos sociais, meio ambiente, poluição do ar, infraestrutura, crime, saúde pública, etc.

O conteúdo do livro é revisado anonimamente (*peer reviewed*) pelo Grupo de Avaliação dos Economistas-chefe do Governo. As recomendações devem ser seguidas por todos os departamentos, agências reguladoras e demais órgãos que prestam contas ao governo nacional. Isso não impede que esses órgãos tenham normas internas próprias, desde que essas estejam em convergência com as diretrizes do *Green Book*.

O *Magenta Book* é um livro complementar ao *Green Book*, uma vez que seu foco é destacar quais são as melhores práticas para se desenhar e se executar a avaliação de políticas públicas. O livro é subdividido em duas partes. A parte A destina-se aos decisores políticos, estabelecendo o que é uma boa avaliação e quais são os seus benefícios. São explicados, em termos simples, quais são os requisitos para se conseguir uma boa avaliação e quais são as etapas que os decisores políticos devem cumprir para atingirem esse nível e torná-lo sustentável. Também discute-se algumas das questões em torno da interpretação e da apresentação dos resultados da avaliação, especialmente no que diz respeito à qualidade da evidência de avaliação. A parte B destina-se a analistas e formuladores de políticas e, por isso, possui um caráter mais técnico. São descritas detalhadamente as etapas para se planejar e executar uma avaliação de políticas públicas, além de destacadas abordagens para a interpretação e a assimilação de evidências de avaliação.

O *Magenta Book* também possui suplementos, publicados em 2012, que versam sobre qualidade em avaliação qualitativa e qualidade em avaliação de impacto. O primeiro visa incrementar a qualidade das avaliações qualitativas, com foco especial nas fases de formulação e implementação de políticas. Já o segundo contribui para, tecnicamente, aumentar a qualidade da avaliação de impacto de uma determinada política pública, excluindo-se dos resultados a influência de efeitos externos.

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: HISTÓRICO, ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL E CARTILHAS TÉCNICAS

O PERCURSO DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA AMÉRICA LATINA E NO BRASIL

Os sistemas de M&A na América Latina começaram cerca de duas décadas depois desse desenvolvimento nos EUA, ou seja, a partir dos anos 2000. A despeito do início relativamente tardio, Yarahuán e Trujillo (2015) entendem que os governos nacionais do continente têm experimentado um dinamismo na criação de instituições responsáveis por monitorarem e avaliarem políticas públicas.

As autoras destacam dois motivos para a conformação desse cenário: por um lado, as crises fiscais e econômicas dos anos 1970 e 1980 induziram os governos a adotarem medidas de ajuste estrutural, contribuindo para o aumento das restrições aos gastos públicos e para a implementação de reformas fiscais e financeiras. Como consequência, houve importantes avanços na criação de instituições e de regras para o controle do déficit público, de novas leis de responsabilidade fiscal e de medidas para melhorar a transparência.

Por outro lado, as ondas de democratização abriram canais para demandas e pressões sociais focadas na busca por efetividade da ação governamental. As respostas dos governos foram predominantemente mudanças na formulação e na difusão de novos paradigmas de gestão governamental, com parâmetros similares ao de organismos internacionais, com esquemas e regras de atuação governamental mais claramente orientadas por resultados e para geração de valor público.

Segundo Yarahuán e Trujillo (2015), há alguns marcos nesse movimento de fortalecimentos de sistemas de M&A na América Latina. Um deles é a criação do *Centro de Aprendizaje em Evaluación y Resultados* (CLEAR), que nasce de um grupo independente de avaliação do Banco Mundial, em 2010. Os objetivos do CLEAR é fortalecer a pauta relativa a M&A nos governos da América Latina através de promoção de pesquisas, cursos e eventos na área. Atuando como rede, atualmente o CLEAR possui 6 centros regionais ao redor do mundo, sendo que na América Latina a sede é no *Centro de Investigación y Docencia Económicas* (CIDE), no México. No caso brasileiro, a Fundação Getúlio Vargas (FGV), de São Paulo, é a instituição responsável.

Em relação à trajetória do M&A no Brasil, Melo (1998; 1999) destaca que a construção histórica da agenda de políticas públicas no Brasil teve algumas etapas marcantes. Houve um *boom* na década de 1980, impulsionada pela transição democrática. São três os motivos da expansão: primeiramente, o deslocamento na agenda pública. Nos anos 1970, predominava o debate sobre o modelo brasileiro de desenvolvimento. A isso seguiu-se uma agenda de pesquisas voltada às políticas municipais e à descentralização. Em segundo lugar, não obstante o fim do período autoritário, constatou-se que os obstáculos à consecução de políticas sociais efetivas continuaram existindo, o que serviu para fortalecer os estudos sobre a efetividade da ação pública. Em terceiro lugar, a difusão internacional da ideia de reforma do Estado e do aparelho de Estado passou a ser o princípio organizador da agenda pública dos anos 1980-90, o que provocou uma proliferação de estudos de políticas públicas, de uma forma geral.

Apresentando uma leitura convergente com a de Melo, Guerrero (2015) destaca que há uma mudança substantiva no gerenciamento de políticas públicas no Brasil a partir do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). O autor compreende que o Ministério do Planejamento (MPOG) tem atuação de destaque, especialmente a partir da regulamentação do Plano Plurianual (PPA), em 1998. O MPOG introduziu uma abordagem para resultados em políticas públicas setoriais. Desde então, iniciou-se o financiamento de linhas de base, a inclusão de indicadores de implementação e resultados e a alocação dos gerentes responsáveis pelo programa. Como resultado, Guerrero considera que isso favoreceu o início efetivo de uma cultura de gestão para resultados, gerando consequentemente um ambiente propício para o monitoramento e a avaliação de políticas públicas. Esses avanços foram consolidados com os seguintes eventos: (1) a continuação do PPA sucessivo: Brasil de Todos (2004-2007), Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade (2008-2011) e no Brasil sem Miséria (2012- 2015); (2) a introdução do Sistema de Informação e Planejamento da Gestão (SIGPlan); a publicação de guias metodológicos para indicadores de programas e um esforço de treinamento contínuo.

Com o advento do governo de Lula (2003-2010), houve uma significativa redefinição de políticas e dos quadros dirigentes. Com o objetivo de aprimorar o foco nas prioridades presidenciais, o Sistema de Monitoramento de Metas Presidenciais (SMMP) foi introduzido em 2004, constituindo-se um instrumento complementar ao monitoramento do PPA (FALCÃO-MARTINS, 2007).

ÓRGÃOS FEDERAIS COM PROEMINÊNCIA NA CONDUÇÃO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: OS CASOS DA SAGI, DO CMAP E DO CMAS

Em período recente, o que se tem de destaque de organização institucional para avaliação de políticas públicas no Brasil são três casos, considerando-se apenas o âmbito do governo federal: a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e os Comitês de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP) e de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União (CMAS).

O mais longevo e o melhor estruturado é a SAGI[13]. De acordo com Ferrarezi, Jannuzzi e Montagner (2016), ela surge na primeira organização institucional do MDS, que foi criado em 2004. Constitui-se uma inovação porque foi o primeiro órgão criado especificamente para realizar atividades de monitoramento e avaliação de políticas públicas. Os ministérios da Saúde (MS), da Educação (MEC) e da Casa Civil já haviam realizado monitoramento e avaliação de políticas públicas anteriormente, mas não contavam com um órgão específico para a realização de tarefas dessa natureza.

O Decreto 5.074/2004 define a estrutura regimental e de cargos do MDS e nele está inscrito as competências da SAGI, que são: (1) apoiar a implementação de planos, programas, projetos e ações de desenvolvimento social e combate à fome; (2) desenvolver e implementar instrumentos de M&A e (3) promover a gestão do conhecimento, o diálogo de políticas e a cooperação técnica em gestão pública de forma articulada com órgãos, entidades, poderes e esferas federativas e outros países.

Em 2008, por meio da Portaria Ministerial nº 160, constitui-se um Grupo de Trabalho de Monitoramento e Avaliação (GTMA). Cabe a esse grupo elaborar planos anuais de monitoramento e avaliação. Ou seja, é ele quem dá a diretriz dos trabalhos a serem desenvolvidos. Depois de um período com menor atividade, destacam os autores, o GTMA passou a ter como objetivo a construção de uma agenda conjunta de pesquisas e monitoramento para os programas e políticas do MDS.

Recentemente, a partir da Portaria nº 2527, de 10 de outubro de 2018, as competências da SAGI são reforçadas. A Portaria institui que seja criado um Painel de Monitoramento, que se trata de um conjunto de indicadores sociais relacionados aos programas e ações do MDS que comporão uma plataforma*online* de visualização, que deverá ofertar ao público gráficos, tabelas ou outras formas mais adequadas de acesso e leitura dos dados. Até o momento, estão disponibilizados no painel dados sobre Benefício de Prestação Continuada de Assistência Social à Pessoa com Deficiência (BPC) e há um *link* sem dados para o Programa Cisternas[14].

[13] Para maiores informações, acessar: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/. Acessado em: 02/02/2019.

[14] Para maiores informações, acessar: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/index.php?grupo=24. Acessado em: 02/02/2019.

A SAGI é o órgão mais longevo em atividade que promove trabalhos avaliativos de políticas públicas no âmbito do governo federal. Seus produtos contam com ampla divulgação. Por meio de seu Departamento de Avaliação, são disponibilizados relatórios e microdados, promovidos eventos de debates e realizadas três publicações periódicas: o Caderno de Estudos - Desenvolvimento Social em Debate, o Manual do Pesquisador - Gestão de Programas e o Boletim SAGI em foco.

Ainda no âmbito federal, pode-se considerar que, recentemente, as iniciativas mais válidas para o campo de avaliação de políticas públicas foram a criação de dois comitês: o CMAP e o CMAS.

O primeiro a iniciar suas atividades foi o CMAP, criado via Portaria Interministerial 102, de 7 de abril de 2016. Seus principais objetivos são: (1) aperfeiçoar políticas públicas, programas e ações do Poder Executivo Federal para que alcancem melhores resultados e (2) aprimorar a alocação de recursos e melhorar a qualidade do gasto público. Logo, trata-se de uma iniciativa que visa centralizar a organização das ações governamentais, de modo a otimizar gastos e resultados. Com sua criação, o CMAP substituiu o Grupo de Trabalho Interministerial para Acompanhamento de Gastos Públicos do Governo Federal (GTAG), que possuía funções similares durantes os anos de 2014 e de 2015.

O CMAP é um órgão colegiado, composto por representantes do MPOG [cabendo ao(à) ministro(a) a sua coordenação], do Ministério da Fazenda (MF), da Controladoria- Geral da União (CGU) e da Casa Civil da Presidência da República[15].

Depois de mais de dois anos de parcas informações a respeito de reuniões realizadas e relatórios desenvolvidos – o site possuía apenas dez notícias, sendo a última datada em outubro de 2017 – o CMAP, em conjunto com o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), lançou um livro contendo estudos e propostas do comitê entre 2016 e 2018 (SACCARO JÚNIOR, ROCHA; MATION, 2018). Ou seja, o livro é fonte quase que exclusiva dos trabalhos do comitê, dada a baixa oferta informacional de suas atividades pelos canais de comunicação.

Sobre o conteúdo da obra, nota-se uma considerável amplitude de questões abordadas, o que indica claramente que a atuação do CMAP se dá de forma colaborativa. Ou seja, o comitê requer e organiza informações advindas de diversos órgãos, a fim de se empreender um estudo sobre uma política pública específica gerenciada por eles. Como resultado, são avaliadas e feitas estimativas em uma ampla gama de questões, como serviços (compartilhamento de bases de dados do governo federal), proposta de lei (PEC nº 287/2016) e políticas públicas [Lei Rouanet, Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA, popularmente conhecido como "Seguro-Defeso"), Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB), Programa de Financiamento Estudantil (FIES), Programa Bolsa Família (PBF) e Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade (PRBI)]. São abarcadas, portanto, áreas como a gerência de dados, educação, cultura, previdência social, desenvolvimento social, agricultura, pesca, saúde e assistência social.

Analisando-se o currículo dos autores dos capítulos do livro, verifica-se que, a despeito das variadas fontes de informações e de contribuições de diversos ministérios e órgãos governamentais, são os pesquisadores do IPEA e, em menor número, os servidores da Secretaria de Planejamento do MPOG e da CGU, aqueles que conduziram os estudos. Ou seja, são variadas as políticas públicas avaliadas, o que requer a contribuição de diversos ministérios. Contudo, o trabalho técnico e intelectual está restrito a praticamente um órgão governamental.

O livro é o instrumento de publicizar os esforços do CMAP, que objetiva contribuir para um incremento de ações voltadas à avaliação de políticas públicas, a fim de se otimizar os recursos empreendidos, gastando-se o mínimo possível para o máximo de resultado. Todos os capítulos apresentam uma descrição da política pública abordada, trazendo informações básicas sobre a lei relacionada, o escopo e os objetivos, as principais características e os beneficiários. Além disso, de um modo geral, há recomendações de próximos passos a serem feitos, tanto em relação a análise de dados, quanto de alterações em procedimentos governamentais. Dessa forma, no que tange à estrutura informacional que os capítulos concedem, são trabalhos de elevada qualidade.

Observamos diferentes objetivos e formatos dos capítulos, que podem ser classificados por grupos. Na maior quantidade de casos - os capítulos 1, 2, 3, 6, 8 e 9 – tratam-se de questões atinentes a ordenamento jurídico, entraves burocráticos e desenho institucional dos órgãos governamentais e das políticas públicas. Todos os dados apresentados possuem uma natureza descritiva, não havendo qualquer tipo de dados cruzados ou inferenciais[16]. Com isso, esses capítulos fornecem conhecimentos que contribuem para a realização de dois tipos de análise de políticas públicas: a de produtos e materiais e a de processos.

[15] Provavelmente a composição do CMAP sofrerá alterações, dadas as modificações implementadas pelo atual Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, na organização dos ministérios, em especial, no Ministério da Economia, que passou a abranger as atribuições dos outrora Ministérios da Fazenda, Planejamento e Gestão, Trabalho e Previdência Social e Indústria e Comércio.

[16] No capítulo 3, intitulado "O Programa Seguro-Defeso e o Debate no Âmbito do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP)", há menção a cruzamento de dados requeridos e realizados no âmbito do CMAP, mas estes não são apresentados e tampouco analisados. São apenas informados.

Há um segundo grupo de trabalhos que apresentam análises mais refinadas. Tratam-se dos capítulos 4, 5 e 10. No primeiro citado, os autores criam estimativas de impacto do programa PFPB, especificamente sobre as taxas de internações hospitalares no SUS e sobre a taxa de mortalidade por causas relativas a asma, diabetes e hipertensão nos municípios brasileiros. Já no capítulo 5, são expostas simulações de gastos quantitativos de aposentadorias em tempo futuro, mantidas atuais regras previdenciárias e adotando as regras incluídas na PEC nº 287/2016. Por fim, no capítulo 10, são empregadas técnicas sofisticadas de análise de dados, que visam melhorar a diferenciação do escopo familiar e dos cidadãos inclusos nos BPC, contribuindo assim para o incremento da eficiência do gasto governamental com tal programa. Os autores criam um algoritmo que permite reconstruir o grupo familiar do beneficiário do BPC, usando as informações do Cadastro Único e fazem avaliações de limitações e de acurácia da técnica empregada. Nesses três capítulos, há a completude dos tipos de avaliação de políticas públicas, destacando-se as análises de eficiência e de efetividade, não incorporadas pela maior parte dos capítulos do livro.

Por fim, há um estudo de caso, que tece considerações sobre desempenho escolar no ensino básico e destaca experiências positivas, com enfoque no caso do estado do Ceará.

O último órgão governamental federal incumbido de avaliação de políticas públicas aqui abordado é o mais recente e, consequentemente, o menos desenvolvido até o momento. Trata-se do CMAS, criado via Decreto nº 9588, de 27 de novembro de 2018. De natureza consultiva, o comitê tem como objetivo monitorar e avaliar, de forma contínua, as políticas públicas financiadas por subsídios da União.

Assim como o CMAP, o CMAS é um órgão colegiado, composto por representantes do MF [cabendo ao(à) ministro(a) a sua coordenação], do MPOG, da CGU e da Casa Civil da Presidência da República[17].

O formato legal de como o comitê foi criado garante, em tese, certo nível de longevidade jurídica. O CMAS tem mais sustentação jurídica do que o CMAP. Por ter sido criado via decreto, ele possui o respaldo político presidencial e torna-se necessária a satisfação de diversos requisitos para que ocorra a sua extinção, ao passo que uma possível extinção do CMAP, criado via portaria, depende apenas da vontade política do ministério responsável [antes de 2018, o MPOG e, a partir de 2019, o Ministério da Economia (ME)].

Cabe destacar que o CMAS se atém a avaliações de subsídios, o que significa que não recaem sobre gastos diretos do governo federal. Os subsídios não estão presentes no Orçamento da União, são recursos que o governo "deixa de ganhar". Ou seja, não são recursos gastos ou investidos de forma direta. Logo, a princípio, não há qualquer sobreposição de funções entre CMAP e CMAS porque os dois comitês estão focando em avaliações de despesas de fontes e de naturezas distintas.

Um aspecto negativo das atribuições do CMAS é o escopo limitado das avaliações que empreenderá. Está ressaltado no decreto que o M&A a ser realizado tem como finalidades as análises dos impactos fiscais e econômicos. Com isso, deixa-se de lado qualquer abordagem social, ou seja, o quanto que as concessões de subsídios são efetivas ou não em sanarem problemas e/ou fomentarem desenvolvimento. Trata-se de verificar tão somente o diagnóstico econômico e fiscal, preocupando-se com os aspectos de economicidade e de legalidade e excluindo qualquer avaliação de impacto.

CARTILHAS TÉCNICAS: OS LIVROS SOBRE ANÁLISES EX ANTE E EX POST

Foram desenvolvidos trabalhos em período recente no governo federal, a fim de se constituir diretrizes técnicas para guiar os trabalhos de avaliação de políticas públicas. Os produtos desses esforços são os guias práticos de análise *ex ante* e *ex post*, que significam, respectivamente, análise prévia de ações a serem executadas em políticas públicas (novas ou em reformulação) e análise de resultados e/ou de impacto de políticas públicas já existentes. Lançados em 2018, são guias criados para servirem de referência técnica à completa cadeia de atividades relativas à avaliação de políticas públicas no âmbito federal. A Casa Civil da Presidência da República, a partir da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais, esteve à frente da condução executiva, cabendo ao IPEA a liderança de conteúdo substantivo de ambas as obras.

[17] Provavelmente a composição do CMAS sofrerá alterações, dadas as modificações implementadas pelo atual Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, na organização dos ministérios, em especial, no Ministério da Economia, que passou a abranger as atribuições dos outrora Ministérios da Fazenda, Planejamento e Gestão, Trabalho e Previdência Social e Indústria e Comércio.

A análise *ex ante* tem relação estreita com a noção de planejamento, uma vez que visa identificar problemas e atores, desenhar processos e prever resultados e problemas. Ou seja, trata-se de diagnosticar determinada questão específica e de orientar os trabalhos vindouros, de modo que se obtenha os melhores resultados a menores custos possíveis. O momento para a realização da análise *ex ante* ocorre na criação, na expansão ou no aperfeiçoamento de políticas públicas. Em termos operacionais, tal análise abarca as seguintes tarefas: diagnóstico do problema, caracterização da política pública, desenho das ações a serem implementadas, estratégia de construção de legitimidade, implementação, monitoramento, avaliação, controle, impacto orçamentário e financeiro e análise de custo-benefício. Em suma, a análise *ex ante* serve para racionalizar a previsão de ações de naturezas distintas a serem implementadas em políticas públicas.

O livro "Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante*" traz inicialmente informações básicas sobre o que é e para o que serve esse tipo de análise. Em sequência, aborda em profundidade cada um dos itens operacionais desse tipo de análise, citados no parágrafo anterior. É uma obra densa e de notável qualidade técnica, servindo de consulta inicial para estudiosos e pesquisadores do tema e de referência técnica para os profissionais que atuam em setores de avaliação de políticas públicas na administração pública.

Não há um padrão de tópicos desenvolvidos em cada capítulo, uma vez que as tarefas a serem realizadas numa análise *ex ante* apresentam características distintivas.

Logo, demandam diferentes abordagens. Dentre os tópicos desenvolvidos, verificam-se descrições de instrumentos normativos, sugestão de modelos de procedimentos a serem adotados, exposição de exemplos reais, critérios para construção de indicadores, informações sobre banco de dados, apresentação de modelos lógico-dedutivos, identificação de atores políticos relevantes, modelos de gestão e de execução de tarefas, dentre outras coisas.

Em "Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post*", busca-se construir diretrizes para que se avalie as políticas públicas em voga, a partir de diversas perspectivas analíticas e com base em variados objetivos. Na apresentação e no prefácio, os então ministro da Casa Civil e presidente do IPEA deixam claro que os guias de análise *ex ante* e *ex post* são obras que se complementam e que o horizonte a ser buscado é a realização contínua de avaliações de políticas públicas, visando otimizar o uso de recursos públicos.

O capítulo inicial serve para explicitar bases mínimas de definição sobre M&A, informar sobre órgãos do governo federal que realizam avaliação, destacar dados e repositórios de dados existentes, descrever os comitês ligados aos trabalhos avaliativos - o CMAP e o CMAS – e identificar as linhas avaliativas. É a partir do último ponto que o livro se desenvolve subsequentemente, aprofundando-se as análises sobre cada uma das linhas, a saber: análise do diagnóstico do problema, avaliação de desenho, avaliação de implementação, avaliação de governança, avaliação de resultados, avaliação de impacto, avaliação econômica e análise de eficiência.

Ainda no capítulo inicial, é chamada a atenção para o que é classificado como abordagem inovadora do livro: a concepção da avaliação executiva. Trata-se de uma fase que serve de porta de entrada para outras avaliações, que identifica de forma tempestiva em qual elemento ou em qual processo da cadeia de desenvolvimento da política pública há maiores chances de ocorrerem aprimoramentos. Em termos práticos, gera-se nessa avaliação um documento que diagnostica todas as etapas e todos os processos de determinada política pública, relatando de forma objetiva os resultados até então alcançados e os problemas a serem sanados.

Embora essa etapa dos trabalhos avaliativos seja de suma importância, pois disponibiliza aos atores responsáveis informações sobre o estado atual das coisas, por outro lado, não se pode chamar isso de inovação. O guia de análise *ex post* não inova ao tratar desse tipo de avaliação, apenas incorpora mais uma contribuição a respeito. Para não transbordar o caso nacional, tem-se como exemplo o Governo do Estado de Minas Gerais, que realizou entre os anos de 2007 e 2010 avaliações executivas de quatro projetos estruturadores - Gestão Integrada de Ações e Informações de Defesa Social, Proacesso, Viva Vida e Poupança Jovem - desenvolvidas no âmbito do Programa Estado para Resultados[18]. A condução dos trabalhos, por sua vez, inspirou-se em trabalhos similares realizados nos Estados Unidos, no México, na Colômbia e no Chile. Os resultados foram expostos em 2011, no III Seminário da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação e, no mesmo ano, foi publicado um livro sobre essas experiências (MINAS GERAIS, 2011).

[18] Para mais informações, acessar: http://www.agenciaminas.noticiasantigas.mg.gov.br/noticias/governo- de-minas-publica-experiencia-na-avaliacao-executiva-de-projetos-estruturadores/. Acessado em: 02/02/2019.

As diferenças entre o livro promovido pela CMAP e os guias da Casa Civil são muito claras. Inicialmente, no primeiro caso os capítulos possuem autorias e os guias têm a completude dos conteúdos sob a responsabilidade da Casa Civil. Esta característica traz consigo consequências positivas e negativas. Para o lado positivo, empodera-se os órgãos e os projetos ligados à avaliação de políticas públicas, dotando-os de institucionalidade, ao invés de serem tratados como projetos pessoais. Ser chancelado pela Casa Civil significa que a condução dos trabalhos conta com o apoio político presidencial e isso traz maiores chances de ser um projeto duradouro. Para o lado negativo, essa característica dos guias dificulta a interlocução sobre os conteúdos com especialistas que não fazem parte da administração pública federal, aqueles ligados às ONG´s, às consultorias e às universidades, por exemplo. O confronto de ideias e a replicação de conteúdos ficam comprometidos, dificultando a evolução conceitual e técnica de questões caras à avaliação de políticas públicas no Brasil.

Outra diferenciação é quanto a natureza da contribuição das três obras. No livro da CMAP, em cada capítulo buscam-se relações entre elementos que explicam algum problema em específico. Ou seja, investigam-se associação e causalidade. Já nos guias, o objetivo é municiar o público-alvo de informações e de diagnósticos que visam facilitar a execução de tarefas relativas a avaliação de políticas públicas, bem como orientar agentes públicos a buscarem informações fidedignas e a cumprirem corretamente os procedimentos. Logo, o livro do CMAP cumpre mais uma função investigativa ou científica e os guias da Casa Civil apresentam uma função executiva. Ambos os tipos de contribuições são válidos, caso se organizem os trabalhos de modo que haja interlocução entre eles, visando a complementariedade.

PLS 488/2017 E PLP 494/2018: VIRTUDES E LIMITAÇÕES

Em 2017, um Projeto de Lei do Senado (PLS), de autoria do Senador Roberto Muniz (PTB-BA), foi colocado em pauta. O PLS 488, de 2017, acrescenta dispositivos à Lei Complementar 95, de 26 de fevereiro de 1998, com o intuito de estabelecer normas e diretrizes para encaminhamento de proposições legislativas que instituam políticas públicas, propiciando melhor responsabilidade gerencial na Administração Pública.

A ideia é tornar mais transparentes, profissionais e efetivos o desenho das políticas públicas e a tomada de decisão quanto às potenciais intervenções do Estado. Conforme a previsão original, aprovada pelo Plenário do Senado, a Lei Complementar 95, de 26 de fevereiro de 1998, que trata da "elaboração, redação, alteração e consolidação das leis", ganharia um novo capítulo, intitulado de "CAPÍTULO III-A DOS PROJETOS DE LEI QUE INSTITUEM POLÍTICAS PÚBLICAS", com os novos artigos 17-A, 17-B e 17-C.

No art. 17-A, além de prevista a obrigatoriedade da avaliação prévia de impacto legislativo para os projetos de lei que instituam políticas públicas, conceituam-se a política pública e os critérios de economicidade, eficácia, eficiência e efetividade. O art. 17-C trata do conteúdo da avaliação prévia de impacto legislativo, consistente de (1) notas explicativas quanto à situação ou problema, aos objetivos propostos, às alternativas de solução com a comparação do custo-benefício global de cada uma, aos custos da solução escolhida e à sustentabilidade orçamentária da medida, bem ainda de (2) parecer conclusivo sobre a constitucionalidade da proposta. No recheio, o art. 17-B dispõe sobre itens mínimos a serem definidos na concepção das políticas públicas, tais como órgãos e agentes responsáveis, participação social na decisão, competências, objetivos, papéis, responsabilidades, grau de focalização ou universalização, tendo em conta as necessidades do público-alvo e os recursos disponíveis, periodicidade de avaliação de desempenho, marcos de verificação, indicadores-chave e metas, motivação e evidências na escolha, integridade e auditoria, além de um plano de gestão documental, para preservação da memória, e um plano de gestão de riscos, antevendo os principais problemas e as medidas adequadas a tratá-los.

O PLS 488 foi aprovado em definitivo no Senado Federal e encaminhado, por seu Presidente, à Câmara dos Deputados. Nesta Casa desde 11/4/2018, o PLS foi renumerado como Projeto de Lei Complementar (PLP) 494/2018. Em 03/05/2018 foi despachado pelo Presidente à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e tramita em regime de prioridade. Como o projeto de lei já foi aprovado no Senado, a perspectiva é que seja apenas revisto pela Câmara dos Deputados, em um só turno de discussão e votação e, depois, finalmente enviado à sanção ou promulgação. Mas, se houver emenda alterando a redação, o texto volta à Casa iniciadora, nos termos do art. 65 da Constituição Federal. Mesmo se rapidamente aprovada, a alteração legislativa só entrará em vigor noventa dias após sua publicação oficial. Esse é um prazo para o Executivo adaptar-se à nova sistemática.

Se a lei for criada sem alterações que desfigurem seu propósito inicial, ela pode servir como um instrumento legal para a criação de estruturas de monitoramento e avaliação de políticas públicas pelo governo federal, seja num só único órgão ou de forma segmentada, dentro dos ministérios. Espera-se, com isso, um maior apoio técnico sobre os processos de desenho (avaliação *ex ante*) e os resultados das políticas públicas (avaliação *ex post*). Outro possível efeito talvez seja a criação de um número menor de políticas públicas. Porém, de maneira inversamente proporcional, espera-se um crescimento qualitativo das políticas públicas. Ou seja, talvez um dos possíveis efeitos da aprovação da lei seja a criação de menos, mas melhores políticas públicas. Uma possível limitação refere-se à competência exclusiva do Poder Executivo para realizar as ações de M&A. É importante que o Poder Legislativo, que cria as leis que regulamentam as políticas públicas, também tenha um papel considerável na avaliação das mesmas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento do M&A de políticas públicas é fenômeno relativamente novo no Brasil, mas tem-se percebido uma rápida evolução do campo em período recente. A motivação política para tanto é utilizar evidências empíricas de trabalhos de excelência para elevar os custos-benefícios das políticas públicas, contribuindo assim para evitar que o dispêndio financeiro tenha uma trajetória ascendente no que se refere a gastos diretos e a subsídios em intervenção social e econômica dos governos. Logo, a avaliação de políticas públicas no Brasil tem, do seu nascedouro até o presente momento, a função de realocação.

É perceptível que a avaliação de políticas públicas entrou na agenda política do governo federal. Para o caso brasileiro, isso se manifesta a partir de tomadas de decisões governamentais no sentido de se constituir uma estrutura institucional de M&A para todo o espectro das políticas públicas e não somente para as políticas sociais, área em que os trabalhos avaliativos já se encontram consolidados, especialmente por conta da atuação da SAGI/MDS. A criação do CMAP e do CMAS, a construção de cartilhas técnicas e o direcionamento das atividades do IPEA[19] para trabalhos avaliativos de políticas públicas são ações concretas que miram esse objetivo.

É importante que o governo federal fomente a avaliação de políticas públicas, a fim de identificar problemas legais e de procedimentos e fazer as correções necessárias. Contudo, para que se possa ter um adequado diagnóstico, é preciso promover ainda mais ambição intelectual nas análises, a fim de se explorar ao máximo os dados existentes. Isso significa cumprir todas as etapas da avaliação, em especial a que concerne à efetividade ou impacto. Caso contrário, consegue-se checar os custos envolvidos e se o programa está em conformidade com a lei, mas deixa-se em obscuro a detecção de associação e de causalidade, o que significa, na prática, a impossibilidade de verificar se as políticas públicas estão ou não transformando positivamente a vida dos beneficiários. Afinal, uma política pública só tem razão de existir se ela resolve o problema para o qual foi criada, incrementando a qualidade de vida dos beneficiários.

Pensamos ser necessária a satisfação de dois pontos para que a caminhada rumo à institucionalização e à excelência dos trabalhos de M&A siga firme. O primeiro recai sob a estruturação institucional da avaliação de políticas públicas. Atualmente, por exemplo, sabe-se que há setores do MDS e do MS que realizam qualificados trabalhos avaliativos. Não se trata de eliminar essas ilhas de excelência, mas é preciso criar uma coordenação geral para que se diminua os custos burocráticos e para que haja melhor comunicação intersetorial sobre as pesquisas em andamento. É preciso rearranjar os esforços direcionados a isso, no sentido de centralizar a gerência dos trabalhos avaliativos.

Nessa toada, ou se segue o exemplo do Chile, criando dois órgãos centrais para gerenciar avaliações de políticas públicas sociais e não sociais ou se investe no empoderamento do CMAP e do CMAS, que se dedicam a avaliações de políticas com fontes distintas de financiamento. Dado o atual estágio de desenvolvimento de M&A no Brasil, nos parece que a segunda alternativa é a mais realista e a menos custosa. Assim, deve-se fortalecer ainda mais os dois comitês para que eles dialoguem com as estruturas de avaliação já existentes nos órgãos governamentais. Na prática, isso significa, primeiramente, que deve haver mais segurança jurídica, sendo necessária a criação de um decreto para balizar a existência legal do CMAP. Para além disso, os comitês precisam ser mais transparentes, ofertando um canal de comunicação que permita aos interessados acessarem informações sobre as atividades realizadas. Por fim, ambos os comitês precisam estar ligados diretamente aos(às) ministros(as) da Casa Civil e/ou da Economia, as pastas mais poderosas da República, a fim de que o planejamento estratégico realmente seja operacionalizado.

O segundo ponto versa sobre a substância dos trabalhos avaliativos. Tem-se investido em avaliar políticas públicas de diversos setores, a julgar os livros de Saccaro Júnior, Rocha e Mation (2018) e de Sachsida (2018). Isso precisa ser mantido. Por outro lado, todos os trabalhos avaliativos precisam ter como norte analítico a satisfação dos quatro tipos de análise: de produtos e materiais, de processos, de eficiência e de efetividade. O CMAS, por exemplo, foi criado para fomentar trabalhos avaliativos de impactos fiscais e econômicos, ou seja, análise de eficiência. Certamente, essa é uma limitação analítica, mas que pode ser contornada se os trabalhos do CMAP complementarem os mesmos trabalhos promovidos pelo CMAS, fazendo, num segundo momento, uma análise de impacto das políticas públicas em foco.

[19] Para além dos trabalhos do IPEA realizados em parceria com o CMAP e Casa Civil, também se destaca o livro intitulado "Políticas públicas: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos", organizado por Adolfo Sachsida.

Uma maneira de assegurar a excelência e o amplo escopo dos trabalhos avaliativos é promover uma aproximação da administração pública federal com pesquisadores externos. Sabemos que há quantidade adequada de servidores qualificados para fazerem tal tipo de trabalho na estrutura dos ministérios e do IPEA. Não é esse o problema. O ponto é que a abertura para a participação de especialistas externos induz a uma demanda para que os trabalhos avaliativos abordem o âmago da questão, que sempre é a efetividade ou o impacto da política pública em seus beneficiários. Ademais, tal aproximação possibilita a realização de pressão, por parte dos pesquisadores externos, por melhorias em aspectos organizacionais, em recursos humanos, em procedimentos e em investimentos, demandas que muitas vezes os servidores sentem-se compelidos a fazerem devido à estrutura hierárquica dos cargos e a possíveis constrangimentos de ordem política.

O caminhar rumo à institucionalização da avaliação de políticas públicas no Brasil tornou-se mais vigoroso em anos recentes, o que é evidência de uma evolução do campo. Estamos no rumo certo, mas ainda há muito o que se aperfeiçoar em termos de organização institucional e de excelência nos trabalhos avaliativos. O fato é que a avaliação de políticas públicas, quando adequadamente realizada, contribui para a melhoria de vida da população, ao influenciar na acurácia das ações governamentais.

É evidente que, em termos políticos, a avaliação de políticas públicas pode servir como um argumento para legitimar decisões governamentais de austeridade fiscal, muitas vezes danosas à população mais marginalizada. Contudo, ser um pesquisador em avaliação de políticas públicas não elimina a possibilidade de politicamente também pressionar por mais investimentos sociais e econômicos dos governos. A defesa por um gasto mais racional dos recursos públicos não se opõe ao desejo de um maior protagonismo da intervenção estatal para sanar problemas sociais. São questões que se complementam. Faz todo sentido requerer mais intervenção governamental em questões sociais e, ao mesmo tempo, que as ações governamentais gerem mais benefícios com o menor custo possível.

REFERÊNCIAS

ALBAEK, Erik. Knowledge, interests and the many meanings of evaluation: a developmental perspective. **Scandinavian Journal of Social Welfare**, v. 7, 1998.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado n° 488, de 2017**. Brasília, DF, dez 2017.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise *ex ante*. Brasília: IPEA, 2018.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise *ex post*. Brasília: IPEA, 2018.

COTTA, Tereza. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto. **Revista do Serviço Público**, ano 49, nº 2, 1998.

CRUMPTON, Charles David *et al.* Avaliação de políticas públicas no Brasil e nos Estados Unidos: análise da pesquisa nos últimos 10 anos. **Revista de Administração Pública**, v. 6, n. 50, 2016.

DERLIEN, H-U. Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 52, nº 1, 2001.

Falcão-Martins, Humberto. **Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina.** Washington, D. C.: Banco Mundial/ CLAD, 2007.

FARIA, Carlos Aurélio P.& FILGUEIRAS, Cristina de A. C. A avaliação de políticas públicas como instrumento de planejamento: os casos do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), do Brasil, e do Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (Simce), do Chile. **Trabalho apresentado no GT "Políticas Públicas" do XXVII Encontro Anual da Anpocs**. Caxambu, Minas Gerais, 21 a 25 de outubro de 2003.

_____A política da avaliação das políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** v. 20, nº 59, 2005.

FERRAREZI, Elisabete; JANNUZZI, Paulo; MONTAGNER, Paula. Trajetória e desenvolvimento institucional da SAGI/MDS (2004-2015). In: FERRAREZI, Elisabete (org). **SAGI**: Informação e Conhecimento para Políticas de Desenvolvimento Social. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2016.

FIGUEIREDO, Marcus; FIGUEIREDO, Argelina. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e Conjuntura**, v. 1, nº 3, 1986.

GUERRERO, Alejandro. De la planificación federal al cumplimiento de los compromisos gubernamentales: el desarrollo paulatino de los sistemas de seguimiento y evaluación en Brasil. In**:** YARAHUÁN, Gabriela; TRUJILLO, Claudia. **Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina**. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas/CLEAR, 2015.

JANNUZZI, Paulo. Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: três valores em disputa na avaliação de políticas e programas sociais. **Desenvolvimento em Debate**, v. 4, nº 1, 2016.

MINAS GERAIS. **Manual da avaliação executiva dos projetos estruturadores do governo do estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Escritório de Prioridades Estratégicas, 2011.

PINTO, Isabela. Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política. **Revista Políticas Públicas**, v. 12, nº 1, 2008. pp. 27-36.

SACCARO JÚNIOR, Nilo; ROCHA, Wilsimara; MATION, Lucas (org). **CMAP 2016 a 2018**: estudos e propostas do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais. Rio de Janeiro: IPEA, 2018.

SACHSIDA, Adolfo (org). **Políticas públicas**: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos. Brasília: IPEA, 2018.

WU, Xun et al. **Guia de Políticas Públicas**: gerenciando processos. Brasília: Enap, 2014. YARAHUÁN, Gabriela; TRUJILLO, Claudia. Introducción: Razones para documentar avances, retos y dificultades de los sistemas de seguimiento y evaluación en América Latina. In**:** YARAHUÁN, Gabriela; TRUJILLO, Claudia. **Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina**. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas/CLEAR, 2015.

O CENTRO DE REFERÊNCIA ELIZABETH NASSER: ANÁLISE DO IMPACTO DA NOVA ESTRUTURA NA PRESTAÇÃO DE ATENDIMENTO A MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA EM NATAL/RN

Ana Beatriz Germano Barroca (UFRN)
Ayanne Maríllia Sousa Da Silva (UFRN)
Jaylan Marlom Ferreira De Macedo (UFRN)
Matheus Oliveira De Santana (UFRN)
Richard Maia Mafra (UFRN)

RESUMO

O presente artigo deriva de uma avaliação de efetividade, realizada no ano de 2017, do Centro de Referência à Mulher Elizabeth Nasser (CREN). Naquele período concluiu-se que sua estrutura física e localização limitava a qualidade dos atendimentos e reduzia sua capacidade de ampliar a oferta de atividades que promovessem a autonomia das mulheres atendidas e sua consequente superação do quadro de violência. Entretanto, ao fim da avaliação, o centro foi transferido para o bairro de Dix-Sept Rosado, mais central, garantindo que com isso haveria a superação destes obstáculos. Por isso, este trabalho teve como objetivo verificar se a mudança para essa nova sede impactou na prestação de serviços no centro. Como resultado verificou-se que a estrutura mais ampla garantiu uma melhoria significativa, tanto na capacidade de atendimento como na capacidade de acolhimento as usuárias, além de democratizar o acesso aos serviços. O impacto da nova estrutura se mostrou significativo na prestação de serviços, mesmo que o CREN ainda não consiga cumprir, em sua integralidade, a norma técnica que regulamenta seu funcionamento.

Palavras- Chave: avaliação de políticas públicas; centro de referência; violência contra mulher

INTRODUÇÃO

Este artigo é decorrente de uma proposta de avaliação realizada no ano de 2017, intitulada "Avaliação das Ações do Centro de Referência Elizabeth Nasser à Luz da Política Nacional de Enfrentamento a Violência Contra a Mulher", resultante de uma colaboração entre a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), a Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPLA) e a Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres (SEMUL) da Prefeitura do Natal. A proposta possuía o intuito de fazer um levantamento das atividades realizadas pelo Centro de Referência Elizabeth Nasser (CREN) e avaliar em que medida as ações desenvolvidas contribuíam para o alcance dos objetivos preconizados pela Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher. Neste sentido, o objetivo da avaliação anterior era verificar a efetividade das ações do CREN no que se referia ao Enfrentamento da Violência contra a mulher.

O Centro de Referência Elizabeth Nasser (CREN) é uma instituição especializada no atendimento a mulher vítima de violência na cidade do Natal, estando inserido na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Inaugurado na cidade em 2010, presta atendimento de forma multidimensional por meio de ações de prevenção e assistência às vítimas, buscando prevenir futuros atos de agressão e interromper o ciclo de violência, uma vez que objetiva o resgate da cidadania com três linhas de atuação: psicológica, jurídica e social.

Os resultados da proposta de avaliação revelaram que o CREN atingia os seus objetivos de fortalecer a autoestima e autonomia das mulheres vítimas de violência, demonstrando sua efetividade no cumprimento deste objetivo. Entretanto, a estrutura física limitada dificultava a oferta e ampliação dos seus serviços, prejudicando a qualidade dos atendimentos, uma vez que não dispunham de ambientes suficientes para atender a uma demanda que cresce periodicamente, somado a insuficiência de equipamentos.

Os dados da Coordenadoria de Defesa dos Direitos da Mulher e das Minorias (CODIMM), obtidos pelo Portal G1[1], mostram que o total de denúncias de violência doméstica no Rio Grande do Norte alcançou os 2.872 casos notificados somente em 2018. Tais números demonstram um aumento de 136,3% em relação ao ano de 2015 (1.215 denúncias). O que destaca a importância da estrutura e a sua consequente prestação de serviços.

Dessa forma, este artigo teve como objetivo identificar se a realocação do Centro de Referência, no final do ano de 2017, resultou em algum impacto significativo nos serviços prestados pelo mesmo, tendo como referência a avaliação de efetividade realizada anteriormente. De acordo com a avaliação identificou-se que um dos principais problemas enfrentados pelo centro decorriam da estrutura deficitária em que se encontrava, da dificuldade de acesso e localização, que resultava na limitação da capacidade de atendimento, além da falta de sistematização de dados sobre os atendimentos prestados.

A fim de se chegar aos resultados aqui desenvolvidos foram utilizados quatro métodos de levantamento de dados, sendo eles: bibliográfico, documental, entrevista e estudo do meio. Com o levantamento bibliográfico, buscou-se utilizar estudos realizado por diversos autores para que os dados apresentados fossem capazes de corroborar com os resultados trazidos em outras pesquisas. A análise documental permitiu trazer dados já obtidos e interpretados para auxiliar na referenciação do estudo, o que somado as entrevistas semiestruturadas, teve como objetivo aferir a opinião dos gestores responsáveis pela prestação de serviços no CREN a fim de analisar, através dessa ótica, o impacto na mudança dessa estrutura com os responsáveis pela implementação da política em âmbito municipal. Por fim, o estudo do meio que teve como finalidade analisar o ambiente no qual as políticas públicas desenvolvidas atuam e o seu respectivo funcionamento. Para isso, realizou-se uma visita in loco a nova unidade do Centro de Referência Elizabeth Nasser, na região administrativa oeste da cidade, para averiguar a capacidade instalada da nova estrutura em comparativo com a sede anterior.

Desse modo, a seguir apresentaremos brevemente os marcos institucionais que desenham a política nacional de enfrentamento à violência contra a mulher para compreender melhor o papel que o Centro ocupa nessa política. Em seguida serão apresentas as discussões a respeito dos tipos de avaliação de políticas públicas e os impacto que a nova estrutura possibilitou no atendimento prestado, na capacidade instalada e na articulação do CREN com os demais atores que integram a Rede de Atendimento, comparando os resultados obtidos neste estudo com os resultados da avaliação anterior.

[1] Disponível em: https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2019/03/08/casos-de-violencia- domestica-aumentam-no-rn-desmaiei-de-tanta-dor-diz-mulher-que-teve-o-couro-cabeludo-arrancado-a- faca.ghtml . Acesso em 06/07/2019

Embora a violência de gênero seja algo recorrente na sociedade, estando imbuído no patriarcado e em questões que vão além das relações sociais, somente a partir dos anos 1980 o Estado brasileiro passou a compreender a problemática como uma questão social que requer políticas públicas e instrumentos específicos para combatê-la. Com isso, diante de um contexto de abertura democrática e após forte pressão dos movimentos feministas, em uma iniciativa pioneira, o estado de São Paulo criou em 1985 a primeira Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM), o que, segundo Bandeira (2011), representou um marco concreto e simbólico na medida em que validou um direito social coletivo e reconheceu que a maioria das brasileiras sofriam violências cotidianas.

Aliado a isso, também no ano de 1985, as ações de enfrentamento à violência contra a mulher começaram a entrar no campo de discussão no cenário nacional com a criação do Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM), objetivando promover políticas públicas que visassem eliminar a discriminação contra a mulher. Assim, entre 1985 e 2002, as ações de enfrentamento à violência de gênero foram voltadas exclusivamente para a criação de DEAM's no país articulada com a criação de Casa-Abrigos, enfocando os dois eixos prioritários da época: segurança pública e assistência social (RENON et al., 2015). Hoje, existem cerca de 461 delegacias especializadas no país, sendo 5 em todo o Rio Grande do Norte, e 2 em Natal[2].

Porém, somente em 2003, com a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR) que o Brasil muniu seu ordenamento jurídico com legislação, normas e decretos voltados para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar, sendo seu principal marco a criação da Lei nº11.340/2006, popularmente conhecida como a Lei Maria da Penha. Esta lei é uma das mais modernas da atualidade nesta questão, sendo considerada em 2012 a terceira melhor do mundo pela Organização das Nações Unidas (ONU). A Lei tipifica e define a violência doméstica e familiar contra a mulher, independente de sua orientação sexual; determina, dentre outras questões, a proibição de penas pecuniárias (pagamento de multas ou cestas básicas), determina o encaminhamento das mulheres em situação de violência, assim como de seus dependentes, a programas e serviços de proteção e de assistência social. Este instrumento representa, ainda, mais do que um marco jurídico, o fruto de uma vitória concreta da luta do movimento feminista, que ao longo de sua história sempre esteve à frente do combate a este tipo de violência.

A partir daí, em consonância com a Lei Maria da Penha, foram elaborados o I e II Plano Nacional de Políticas Públicas para Mulheres, realizados a partir de conferências nacionais (2004, 2007 e 2010), tendo como um dos seus capítulos o enfrentamento à violência contra a mulher, que por sua vez definiu como objetivo a criação de uma Política Nacional. Com isso foi criada a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, e com ela resultou a criação de uma Rede de Atendimento de Serviços Especializados para mulheres em situação de vulnerabilidade, na qual a Política passou a prezar pela transversalidade, não se restringindo mais às áreas de assistência e segurança, mas buscando expandir o seu horizonte de atuação, como na saúde, através da Notificação Compulsória dos casos de violências identificadas no atendimento a mulheres nos serviços de saúde público e privado, Lei nº 10.778/2003 e pela Lei nº12. 845/13, que dispõe sobre o atendimento obrigatório e integral às pessoas em situação de violência sexual.

Em 2005 foi criado pela SPM a Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180- para orientar as mulheres em situação de violência sobre seus direitos e os serviços especializados, se configurando também como um canal de denúncias de casos de violência e ouvidoria para queixas sobre algum atendimento e serviço. O número de atendimentos cresceu proporcionalmente à familiarização da sociedade com a Lei Maria da Penha, criada um ano depois da Central. Mas esse fenômeno não é novidade, visto que as primeiras denúncias de violência doméstica só foram contabilizadas em 1978, um após promulgada a Lei do Divórcio -Lei nº 6.515/77- (FONSECA, 2010)

Em 2015, a partir de uma recomendação da CPMI-VCM, 2013, foi criada a Lei nº 13.104, que alterou o art. 121 do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/1940), para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio. Com isso esse tipo de crime passou a fazer parte do rol dos crimes hediondos (Lei nº 8.072/90). *Feminicídio* é o assassinato de mulheres por sua condição de ser mulher, é um problema global, e, segundo a Lei, "no Brasil ocorre em um contexto de violência doméstica e familiar e/ou [pelo] menosprezo ou discriminação à condição de mulher".

> O feminicídio é a instância última de controle da mulher pelo homem: o controle da vida e da morte. Ele se expressa como afirmação irrestrita de posse, igualando a mulher a um objeto, quando cometido por parceiro ou ex-parceiro; como subjugação da intimidade e da sexualidade da mulher, por meio da violência sexual associada ao assassinato; como destruição da identidade da mulher, pela mutilação ou desfiguração de seu corpo; como aviltamento da dignidade da mulher, submetendo-a a tortura ou a tratamento cruel ou degradante (Relatório Final, CPMI-VCM, 2013).

[2] Em 2019, o governo do estado do Rio Grande do Norte ampliou o atendimento de uma das DEAMsde Natal, localizada na região norte, que passou a funcionar em regime de plantão 24h.

No âmbito local, a Política de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres funciona através do Pacto Nacional firmado entre os entes federativos para viabilizar as ações da Política nos estados. Consistindo em um acordo entre as esferas federal, estadual e municipal, visando planejar ações e implementar políticas públicas integradas que fortalecessem a Política Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres em todo território nacional. Com isso, reafirmou os objetivos da Política e estendeu as propostas até os níveis locais de governo.

Deste compromisso, surgiram cinco eixos de ação, a saber: 1) Garantia da aplicabilidade da Lei Maria da Penha; 2) Ampliação e fortalecimento da rede de serviços para mulheres em situação de violência; 3) Garantia da segurança cidadã e acesso à Justiça; 4) Garantia dos direitos sexuais e reprodutivos, enfrentamento à exploração sexual e ao tráfico de mulheres; e 5) Garantia da autonomia das mulheres em situação de violência e ampliação de seus direitos. Desses, o Eixo II é referência para esta avaliação, pois é nele que a Rede de atendimento à mulher em situação de violência está inserida, sendo dividido em quatro principais áreas: saúde, assistência, justiça e segurança pública.

A Rede representa, portanto, o terceiro pilar na qual estão estruturadas as ações de combate à violência contra a mulher, associado à Política e o Pacto Nacional. Ela consiste em um conjunto de ações e serviços de diferentes setores, como citado acima, que se dá a partir da articulação entre as instituições governamentais e não governamentais, que trabalham em prol do desenvolvimento de estratégias para colocar em prática as diretrizes da Política Nacional, visando assim, à ampliação e à melhoria da qualidade do atendimento; à identificação e o encaminhamento adequado das mulheres em situação de violência.

Como dito anteriormente, a partir da criação da SPM, ampliou-se as políticas públicas de enfrentamento que passaram a incluir ações de prevenção, garantia de direitos e responsabilização dos agressores, fundamentadas na Lei Maria da Penha. Posto isso, fez-se necessário redimensionar a Rede de atendimento às mulheres, que passou a abarcar serviços além dos abrigos e das delegacias, tais como os oferecidos nos CREAS, CRAS, nos setores de justiça, segurança pública e, principalmente, nos Centros de Referência, foco principal deste documento.

O Centro de Referência se configura como o tema central dessa avaliação. Conforme as Normas Técnicas de Uniformização (2006), os centros visam promover a ruptura do ciclo de violência da mulher e garantir sua cidadania por meio de ações globais e serviços interdisciplinares de assistência psicológica, social, jurídica, orientação e informação. Dessa forma, devem orientar seus atendimentos em conformidade com o quadro abaixo:

Como ilustrado no Quadro 1, cada centro deve estar comprometido em fornecer para suas usuárias atendimento psicossocial, aconselhamento, acompanhamento jurídico e atividades dinâmicas de prevenção à violência contra a mulher. Bem como deve articular com a rede de atendimento local para priorizar as necessidades das vítimas, proporcionando a superação dessa situação e contribuindo com o fortalecimento e empoderamento da mulher, e a conquista de sua cidadania. A implantação dos Centros de Referência significou um grande avanço em políticas de assistência à mulher, entretanto, para que a Rede atue efetivamente são necessárias ações integradas entre os órgãos.

Quadro 1 – Tipos de Atendimentos Realizados pelos Centros de Referência segundo a Norma Técnica de 2006

Tipo de Atendimento	Descrição
Atendimento psicossocial	O atendimento psicossocial tem o objetivo de promover o resgate da autoestima da mulher em situação de violência e sua autonomia, auxiliar a mulher a buscar e implantar mecanismos de proteção e/ou auxiliá-la a superar o impacto da violência sofrida.
Aconselhamento e acompanhamento jurídico	Centro de Referência deve oferecer aconselhamento jurídico e acompanhamento nos atos administrativos de natureza policial e nos procedimentos judiciais, informando e preparando a mulher em situação de violência.
Atividades de prevenção	São trabalhos de sensibilização por meio de oficinas, palestras etc. Os contatos com a comunidade e/ou mídia devem se referir à situação da violência contra a mulher na localidade em seus aspectos gerais e não individuais. O sigilo e a privacidade devem ser assegurados.
Articulação da rede de atendimento local	O Centro de Referência deve articular os equipamentos e os serviços da rede de atendimento para que as necessidades da mulher em situação de violência sejam prioritariamente consideradas, de forma geral e nos casos concretos, e para que o atendimento seja qualificado e humanizado.

Fonte: Elaborado pelos autores com base na Norma Técnica de Padronização(2006).

Em Natal, o Centro de Referência Elizabeth Nasser (CREN) foi inaugurado em 2010 e é a porta de entrada dos serviços-especializados da Rede de Atendimento, sendo coordenado pela Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres (SEMUL), e inserido na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, através do Pacto firmado entre a Prefeitura do Natal e o Governo Federal. Como supracitado, o compromisso do CREN é o de prestar atendimento de forma multidimensional às mulheres, por meio de ações de prevenção e assistência às vítimas de violência. O foco das intervenções são primariamente, prevenir futuros atos de agressão e interromper o ciclo de violência.

Os encaminhamentos ao Centro podem partir das Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres (DEAM's), pela rede socioassistencial ou por demanda espontânea. Após relatarem seu caso, de acordo com sua demanda específica de atendimento, a equipe responsável inicia as medidas cabíveis a serem tomadas, as encaminhando para os outros setores especializados, no próprio centro ou por meio de encaminhamentos a outros serviços da rede de atendimento do município, como o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), a Casa Abrigo, juizados, entre outros.

Com isso, compreendemos a importância do papel assumido pelos Centros de Referências na Política Nacional de Enfrentamento a Violência contra a Mulher, sua atuação é primordial para a execução da política a nível local, logo, a manutenção de boas práticas e a identificação de gargalos por uma avaliação do funcionamento da política, é fundamental para a prestação de um serviço público de qualidade, como será visto a seguir.

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DISCUSSÕES E RESULTADOS

Muito se discute sobre a importância da avaliação na gestão de políticas públicas, registrando- se uma vasta literatura a respeito de suas características e suas aplicações no universo do campo. Consiste no exercício de avaliar atribuir juízo de valor às políticas objeto de análise. Por meio dos resultados observados, obtêm-se o destino da mesma. Divide-se o processo de avaliação em várias categorias sendo as mais comuns a de eficácia, eficiência e efetividade (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986; MOKATE, 2002; CANO, 2006).

No geral, as principais recomendações da literatura especializada da área convergem no sentido de que a gestão pública adote práticas permanentes de avaliação nas políticas implementadas dada a sua relevância em: 1) verificar problemas quanto à execução da política que não foram objeto de previsão; 2) favorecer a revisão das ações adotadas; 3) abrir espaço para adequações no seu desenho de forma a melhorar a provisão dos serviços; e 4) permitir determinar o destino da política (sucesso ou insucesso).

Deste modo, procurando observar as mudanças realizadas na infraestrutura do CREN e o quanto isso impactou na qualidade dos atendimentos realizados, optou-se por utilizar a avaliação de efetividade com o propósito de encontrar relação entre a política com o seu público-alvo.

Diferente de outros modelos de avaliação de políticas públicas, a exemplo da voltada para a eficácia – que visa observar o cumprimento dos objetivos – e da voltada para eficiência – que busca compreender a relação entre os objetivos e os recursos financeiros empregados (custo-benefício), a avaliação de efetividade permite observar para além disto através dos efeitos da política com o seu público e o que esses efeitos geram em termos de mudanças no status quo.

Com a realização dessa avaliação de efetividade, foi possível observar os pontos fortes e fracos que cercavam a implementação da política de proteção a mulher e combate a violência de responsabilidade do CREN. Na primeira avaliação, realizada no primeiro semestre de 2017, utilizou-se duas metodologias de análise principais, sendo elas entrevista com as gestoras responsáveis pela unidade na época e um estudo do meio, que permitiu a análise da estrutura e trouxe a possibilidade da avaliação de impacto com a mudança de endereço para essa nova sede. Naquele período foram colhidos dados quantitativos de atendimento, que evidenciaram o impacto social positivo trazido pela instituição, além de dados qualitativos obtidos a partir de uma entrevista aberta com as mulheres participantes dos grupos de resgaste da autonomia e autoestima, que indicaram alto grau de satisfação com os serviços prestados.

Anteriormente, a sede estava localizada na região norte da cidade do Natal, próximo a bairros com grande vulnerabilidade social, como o Nossa Senhora da Apresentação, mas a sua localização era de difícil acesso para moradores das demais regiões administrativas da cidade. Deste modo, a mudança para um novo local era visto pela equipe como uma das medidas essenciais para a melhoria na qualidade do atendimento, o que resultaria também na democratização do acesso à moradoras das demais localidades. Em novembro de 2017 foi inaugurada a nova sede do Centro de Referência Elizabeth Nasser (CREN) que passou a ser sediada na região administrativa oeste da cidade. Centralizada, a nova estrutura se situou em um ponto estratégico da cidade e resolveu o principal gargalo constatado pelo estudo feito anteriormente que era a dificuldade de acesso. Cabe ressaltar que o Centro de Referência é subordinado diretamente a Secretaria de Políticas Públicas para as Mulheres (SEMUL), a quem cabe o monitoramento na execução da política e a administração dos recursos ofertados para a prestação dos serviços.

DIMENSÕES DE AVALIAÇÃO

Como forma de obter melhor compreensão acerca dos resultados obtidos neste estudo, buscamos dividir a análise em partes constitutivas ou dimensões de ações. Ao todo, elaborou-se duas grandes dimensões de ações, sendo: **i)** os atendimentos prestados pelo CREN; e **ii)** a articulação do CREN com as demais partes da Rede de Atendimento.

É importante registrar que cada uma destas dimensões possuem critérios de julgamento específicos, demandado recursos distintos para aferição. Por meio deste método, espera-se observações mais nítidas a respeito tanto da efetividade do CREN no combate à violência contra a mulher quanto ao próprio funcionamento da política nacional. Paralelamente, além de fornecer um estudo descritivo sobre a composição das estruturas e da relação entre os integrantes da Rede, houve a possibilidade de analisar comparativamente dois cenários distintos: o CREN em 2017, com a estrutura antiga e o CREN de 2019, com as novas instalações, verificando diferenças na qualidade dos atendimentos com base na estrutura disponível nos dois casos.

O Quadro 2, a seguir, apresenta uma síntese acerca das dimensões elaboradas neste estudo:

Quadro 2 – Dimensões de avaliação

Dimensão	Itens de avaliação
Capacidade e qualidade de atendimento do CREN	Capacidade instalada no CREN
	Composição da equipe de profissionais
Articulação com a Rede de Enfrentamento a violência contra a mulher	Capacidade de Comunicação
	Capacidade de Integração
	Capacidade de Cooperação

Fonte: Elaboração própria com base na Norma Técnica (2006).

CAPACIDADE E QUALIDADE DOS ATENDIMENTOS

Nesta dimensão, de acordo com as informações do Quadro 2, buscamos analisar se a mudança na infraestrutura acarretou em transformações acerca dos qualidade dos atendimentos prestados no CREN. Deste modo, em conformidade com a Norma Técnica (2006), a dimensão se pautou em dois itens: capacidade instalada (estrutura) e equipe de profissionais. O primeiro item diz respeito a presença de infraestrutura mínima adequada para o funcionamento do Centro de Referência enquanto o segundo trata da disponibilidade de pessoal necessário. Para fins de coleta de dados e informações que subsidiassem a avaliação, foram realizadas entrevistas abertas e semiestruturadas com a coordenação do Centro, estudo do meio e análise documental.

Em relação ao trâmite de atendimento pouco foi alterado no primeiro contato da mulher com o Centro, seja por demanda espontânea ou referenciada, ela é acolhida por uma equipe multiprofissional, composta por um assistente social e psicólogo, e em seguida, é encaminhada para as instituições que fazem parte da rede de atendimento, a exemplo, as varas de justiça. Além disso, o centro trabalha com dois programas de apoio às mulheres, o grupo Margaridas, com encontros quinzenais e o 'Re Existir', um grupo terapêutico de apoio psicológico às mulheres com encontros semanais.

Na primeira avaliação, é importante salientar, concluímos que o CREN conseguia efetivamente promover o empoderamento das mulheres justamente por meio destes grupos de apoio, que já existiam em 2017. Neles, a presença de mulheres com diferentes relatos de violência, e em distintos níveis de resolução, promovia o apoio mútuo que ia além do acompanhamento psicológico já ofertado. Participamos de uma dinâmica do grupo Margaridas, onde as usuárias relataram a diferença que fazia em suas vidas frequentar àquelas reuniões e nos foi notório o contraste de discurso entre quem chegava ao grupo pela primeira vez e as que já estavam há mais tempo, se expressando de forma mais empoderada, autoconfiante com mais autonomia.

Por outro lado, embora o novo Centro esteja situado em um ponto mais central, no principal corredor de tráfego de veículos e transporte público, a nova localização dificultou o acesso das antigas usuárias que residiam na região norte da cidade e tinham mais facilidade de acesso a antiga sede. Como uma forma de resolver esta questão e reestabelecer o fluxo das mulheres do norte, os profissionais do CREN solicitaram o fornecimento de passagens de ônibus às usuárias que residem distante do novo endereço e fazem atendimentos periódicos, recentemente o pedido foi aprovado, mas ainda não implementado pela Prefeitura do Natal.

Em 2017, em relação a capacidade instalada, o antigo prédio do CREN contava com um computador, que não funcionava, e não possuía acesso à internet. A recepcionista era encarregada de registar o número de atendimentos realizados e o fazia de forma manual e rudimentar, realizando o levantamento dos atendimentos numa folha avulsa. Na época, isso dificultava o acesso a dados confiáveis. Com a mudança de estrutura, cada sala de atendimento, além da recepção, coordenação e administrativo possuem um computador com acesso à internet - vale lembrar que a estrutura conta atualmente com um setor administrativo, ausente em 2017 e que é responsável por sistematizar as informações de atendimento. Abaixo os quadros três e quatro trazem um comparativo entre a divisão estrutural do prédio no ano de 2017 e agora em 2019.

Quadro 3 – Estrutura física do CREN (2017)

Espaço	Quantidade de estruturas	Exigido pela Norma Técnica
Recepção	1 (uma) sala para recepção geral, 1 (uma) sala para atendimento geral e 1 (uma) sala para estudos sobre a violência contra a mulher	1 (uma) sala para recepção geral, 1 (uma) sala para atendimento geral e 1 (uma) sala para estudos sobre a violência contra a mulher
Atendimento	1 (uma) sala para atendimento jurídico, 1 (uma) sala de espera, 1 (uma) sala para atendimento social, 1 (uma) sala para atendimento psicológico	1 (uma) sala para atendimento jurídico, 1 (uma) sala de espera, 1 (uma) sala para atendimento social, 1 (uma) sala para atendimento psicológico e 1 (uma) sala ampla para atendimento em grupos
Coordenação	1 (uma) sala para coordenação	1 (uma) sala para coordenação, 1 (uma) sala para o arquivo e 1 (uma) sala para reuniões
Apoio	1 (uma) copa-cozinha	1 (uma) sala para almoxarifado, 1 (uma) sala de estar para a equipe e 1 (uma) copa-cozinha
Áreas Comuns	1 (um) banheiro feminino, 1 (um) banheiro masculino, 1 (uma) brinquedoteca	2 (dois) banheiros femininos, 1 (um) banheiro masculino, 1 (uma) brinquedoteca, 1 (uma) sala para atividades e 1 (uma) rea verde

Fonte: Elaboração própria com base na Norma Técnica (2006).

Em 2017, o CREN funcionava na estrutura de uma casa residencial alugada, o que fazia com que os ambientes fossem divididos apenas por tapumes estruturados. A recepção não contava com um grande espaço de atendimento e o espaço que funcionava uma mini brinquedoteca era improvisado. A recepcionista do local também era responsável pela manutenção do espaço infantil, assumindo assim uma duplafunção. O espaço era pequeno e impedia inclusive o funcionamento e a execução integral das atividades previstas pela Norma Técnica.

Quadro 4 – Estrutura física do CREN (2019)

Espaço	Quantidade de estruturas	Exigido pela Norma Técnica
Recepção	1 (uma) sala para recepção geral, 1 (uma) sala para atendimento geral e 1 (uma) sala para estudos sobre a violência contra a mulher	1 (uma) sala para recepção geral, 1 (uma) sala para atendimento geral e 1 (uma) sala para estudos sobre a violência contra a mulher
Atendimento	1 (uma) sala para atendimento jurídico, 1 (uma) sala de espera, 1 (uma) sala para atendimento social, 1 (uma) sala para atendimento psicológico	1 (uma) sala para atendimento jurídico, 1 (uma) sala de espera, 1 (uma) sala para atendimento social, 1 (uma) sala para atendimento psicológico e 1 (uma) sala ampla para atendimento em grupos
Coordenação	1 (uma) sala para coordenação	1 (uma) sala para coordenação, 1 (uma) sala para o arquivo e 1 (uma) sala para reuniões
Apoio	1 (uma) copa-cozinha	1 (uma) sala para almoxarifado, 1 (uma) sala de estar para a equipe e 1 (uma) copa-cozinha
Áreas Comuns	2 (dois) banheiro feminino, 2 (dois) banheiro masculino, 1 (uma) brinquedoteca	2 (dois) banheiros femininos, 1 (um) banheiro masculino, 1 (uma) brinquedoteca, 1 (uma) sala para atividades e 1 (uma) área verde

Fonte: Elaboração própria com base na Norma Técnica (2006).

Com a nova estrutura, o Centro passou a dispor de um auditório para ofertar cursos profissionalizantes, o que foi um dos principais impactos na ampliação da oferta de serviços. Através de uma parceria com o Departamento de Qualificação Profissional da Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social (SEMTAS), o CREN disponibiliza seu espaço para a realização dos cursos de design de sobrancelhas, artesanato em crochê, biscuit, dentre outros que visam incentivar o empreendedorismo, e a SEMTAS disponibiliza seus profissionais para ministrá-los. A parceria com a SEMTAS também possibilitou a cessão de profissionais para complementar o quadro de profissionais do Centro. A nova unidade também tem suas salas separadas de maneira estrutural por alvenaria e conta com espaço dedicado para a brinquedoteca, que conta com brinquedos e equipamento de mídia. Além disso, a nova unidade é acessível a Pessoas com Necessidades Especiais (PNEs), contando com banheiros acessíveis e espaços de circulação, além de todo o atendimento ser realizado em andar térreo.. A responsabilidade pela monitoria do espaço passou a ser da pedagoga e não mais da recepcionista, que agora desempenham funções distintas. Abaixo o quadro cinco apresenta um comparativo linear que analisa comparativamente ponto a ponto a capacidade instalada da unidade atual em relação a unidade anterior.

Quadro 5- Comparativo entre as Estrutura do CREN em 2017 e a 2019

Estrutura do CREN- 2017	Estrutura do CREN- 2019
Ausência de segurança	Ausência de segurança*
Organização precária dos prontuários	Prontuários organizados e armazenados em arquivos individuais
Ausência de computadores e internet	Presença de computadores em todas as salas de atendimento com acesso a internet
Ausência de atendimento jurídica	Ausência de atendimento jurídico em todos os turno, contando apenas com uma estagiária de direito no turno da tarde.
Espaço físico limitado	Espaço físico ampliado e com estrutura adequada
Alta rotatividade de pessoal	Alta rotatividade de pessoal
Espaço de acolhimento infantil improvisado	Presença de brinquedoteca com espaço para acolhimento
Quadro de pessoal deficitário	Aumento no quadro de pessoal (porteiro, pedagogo(a), auxiliar administrativo).

Fonte: Elaboração própria, 2019.

É possível analisar que a mudança da estrutura transformou significaticamente o modo de funcionamento do Centro de Referência. A constituição dessa nova equipe, composta por profissionais da assistência social, favoreceu a mudança da cultura organizacional do Centro, que passou a adotar os instrumentos de organicidade presentes no trabalho da SEMTAS, que já lida habitualmente com o SUAS, a exemplo da relatoria dos atendimentos, organização dos prontuários e a dinâmica de atendimento. Este ponto merece ser frizado, pois na avaliação anterior, identificamos como uma das principais fragilidades a ausência de um sistema de organização dos atendimentos realizados no Centro, até então os registros anteriores a 2014 ocorriam de maneira esporádica e sem uma maior sistematização, o que ocasionava em falhas graves como o preenchimento incorreto dos pronturários (BARROCA et al. 2017), além de não ser possível diferenciar os prontuários de usuárias ativas do Centro e das usuárias inativas, que nãõ frequentam mais os atendimentos.

Analisando a formação da equipe multidisciplinar, o Centro conta com 4 (quatro) assistentes sociais, 2 (duas) psicólogas, 1 (uma) pedagoga e 1 (uma) coordenadora. Em relação aos assistentes sociais e psicólogas, existe uma divisão em dois turnos de trabalho que compreendem o horário de funcionamento do CREN, que é de 08:00 até às 17:00. Além desta equipe, o CREN conta com 1 (uma) recepcionista e 1 (um) porteiro, responsáveis pela recepção das usuárias.

Tabela 1 – Composição da Equipe de Profissionais do CREN em 2017

Serviços	Profissional	Quantidade de profissionais	Exigido pela Norma técnica
Coordenação	Coordenador(a)	1	1
Recepção	Secretário(a)	1	2
Atendimento Inicial	Assistente Social	4	1
Atendimento Inicial	Psicólogo(a)	2	1
Atendimento jurídico	Advogado(a)	0	1
Atendimento psicológico	Psicólogo(a)	2	1
Atividade complementares	Arte-terapeuta	0	1
Brinquedoteca	Educador(a)	0	1
Serviços gerais	Ajudante geral	0	1

Fonte: Elaboração própria com base na Norma Técnica (2006).

Em 2017, o CREN contava com a deficiência de profissionais para monitorar a brinquedoteca, a ausência de porteiro e/ou vigilante, funções que acabavam virando atribuição da recepcionista encarregada por todos essas tarefas. Em 2019, ocorreu uma inclusão de novos funcionários, o que permitiu uma melhor distribuição na execução de tarefas e, consequentemente, uma melhor prestação de serviços.

Tabela 2 – Composição da Equipe de Profissionais do CREN em 2019

Serviços	Profissional	Quantidade de profissionais	Exigido pela Norma técnica
Coordenação	Coordenador(a)	1	1
Recepção	Secretário(a)	1	2
Atendimento Inicial	Assistente Social	4	1
Atendimento Inicial	Psicólogo(a)	2	1
Atendimento jurídico	Advogado(a)	0	1
Atendimento psicológico	Psicólogo(a)	0*[3]	1
Atividade complementares	Arte-terapeuta	0	1
Brinquedoteca	Educador(a)	1	1
Serviços gerais	Ajudante geral	1	1

Fonte: Elaboração própria com base na Norma Técnica (2006).

Comparando com a estrutura antiga, houve a inclusão da pedagoga que acolhe os filhos das usuárias enquanto recebem o atendimento. Isto foi possível a partir da ampliação da brinquedoteca, que agora conta com estrutura específica para seu funcionamento e novos equipamentos. O espaço permite a livre-expressão da criança, podendo fornecer, a partir do seu relato, informações adicionais que podem ser tanto passadas para as assistentes sociais, quanto para o Conselho Tutelar, quando a criança também é vítima de violência.

Em relação ao atendimento jurídico, assim como observado na avaliação de 2017, a norma técnica não é cumprida de maneira integral, tendo em vista que esse tipo de atendimento é realizado por uma estagiária do curso de direito, que atende apenas no turno da tarde, e não existe um profissional efetivo que ocupe o cargo. Desta forma, existe um déficit nessa categoria de atendimento.

Na questão da segurança, há a presença do porteiro, responsável pelo monitoramento da entrada do Centro. Adicionalmente, no segundo andar do prédio, funciona a Corregedoria da Guarda Municipal, que acaba cedendo um servidor, mediante parceria institucional, para realizar a segurança interna do CREN. Visando cumprir a Norma Técnica, foi solicitado um Plano de Segurança junto a SEMDES para providenciar uma estrutura fixa de segurança no local, mas ainda não existe previsão para implementá-lo.

[3] Função exercida atualmente por estagiário.

ARTICULAÇÃO COM A REDE DE ENFRENTAMENTO A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

Para esta dimensão, trazemos como objeto de análise a relação entre o Centro e as instituições que compõem a Rede de Atendimento. De acordo com a Norma Técnica (2006), compete aos Centros de Referência realizar a articulação necessária com órgãos públicos e não-governamentais como forma de garantir para a mulher em situação de violência seus direitos na forma de serviços prestados pelos componentes da Rede. Compreendendo que a Rede trabalha sob a perspectiva da transversalidade, funcionando como um sistema de "portas abertas", onde a vítima pode procurar atendimento em qualquer uma das instituições integrantes, compõe a Rede de Atendimento: o Centro de Referência, CRAS, CREAS , DEAMs, unidades de saúde, Ministério Público, entre outros.

Assim como na dimensão anterior, a avaliação das capacidades de articulação do CREN foram observados três itens: comunicação, integração e cooperação. A capacidade de comunicação diz respeito a comunicação praticada pelo pessoal do Centro com os demais integrantes da Rede, seja para viabilizar procedimentos formais, seja para tratar da prestação de serviços a exemplo dos encaminhamentos. A integração trata da forma como os serviços são realizados e compartilhados com os atores da Rede como, por exemplo, a presença de sistemas integrados que permitam que todos os atores tenham acesso ao progresso dos atendimentos realizados com as usuárias do Centro. Por fim, a capacidade de cooperação buscou observar se existe uma relação estreita entre o CREN com a Rede no que diz respeito ao suporte para encaminhamentos e atendimentos.

Para analisar o comparativo entre as estruturas de 2017 e 2018 em relação ao grau da capacidade de articulação, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os profissionais do Centro, possibilitando identificar as fragilidades e as boas práticas na relação do centro com os demais entes da Rede.

Na avaliação de 2017 foram analisados os dados de encaminhamentos das usuárias na rede, e se constatou que dentre os atores, as DEAMs foram as que mais encaminharam usuárias para o atendimento no Centro no período de 2013 a 2016, representando cerca de 62% dos encaminhamentos realizados (BARROCA et al., 2017). Além disso, na ocasião foi mencionado pela coordenação como outro grande parceiro o Ministério Público, através do Núcleo de Apoio a Mulheres Vítimas de Violência Doméstica e Famliar (NAMVID). Por outro lado, o CRAS foi o que menos encaminhou, com apenas 3,1% dos encaminhamentos registrados para o Centro (BARROCA et al., 2017) . Observou-se então, que apesar de existir uma comunicação satisfatória entre os entes, há uma baixa articulação das ações com alguns atores específicos.

Assim, as fragilidades de articulação entre os entes, já observadas na avaliação anterior, ainda persistem são agravadas pela nova localidade, principalmente na relação do CREN com a DEAM ZN, já que antes os encaminhamentos entre órgãos era facilitado pela localização. E ainda que a DEAM ZN esteja funcionando 24h, após um decreto do governo do estado no final de março de 2019, o CREN reduziu em uma hora de seu funcionamento. Isso evidencia um ponto frequentemente levantado pelos profissionais do CREN, que a ausência de articulação entre os principais entes municipais e estaduais ocasiona o subaproveitamento dos serviços ofertados às vítimas de violência.

Outras fragilidades identificadas são referentes a ausência de atuação conjunta com atores não –governamentais e aos órgãos de saúde e educação, na qual as experiências foram incipientes. Embora a Rede em sua concepção preze pelo atendimento às vítimas em qualquer porta de entrada, foi relatado que dificilmente as vítimas são encaminhadas para o CREN oriundas das unidades de saúde ou da rede básica de educação. Há um entendimento, por parte dos profissionais do Centro, que existe um desconhecimento dos órgãos municipais sobre trabalho prestado pelo CREN. Por isso criou-se a iniciativa "CREN dialogando com a Rede", em que os profissionais do Centro apresentavam aos demais atores da Rede, os trabalhos desenvolvidos pela instituição a fim de facilitar os encaminhamentos e estreitar seu diálogo.

Como resultado desse projeto, os profissionais relataram que houve uma aproximação das varas judiciais, que ampliaram a demanda dos encaminhamentos, que ocorriam majoritariamente de forma espontânea. Com isso, podemos dizer que os profissionais ainda veem a articulação da rede como o maior desafio para a promoção de serviços de qualidade às vítimas de violência, principalmente pela necessidade de uma parceria concreta com o governo do estado e pela dificuldade para encaminhamento das vítimas para serviços especializados de saúde.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista o que foi exposto nas seções anteriores, a nova localização do Centro de Referência Elizabeth Nasser possibilitou avanços positivos principalmente no tocante a capacidade de atendimento e na capacidade de acolhimento as usuárias, além de democratizar o acesso aos serviços, uma vez que com a ampliação do espaço, se tornou possível atender a uma demanda crescente de mulheres vítimas da violência de gênero no município de Natal. Embora haja a ressalva de que a deficiência de um advogado para a assistência jurídica é um fator persistente, não suprido pela presença limitada de uma estagiária de direito.

As novas práticas organizacionais inseridas pelos novos profissionais merecem destaque. É notória a nova qualidade dos prontuários, que estão mais completos, abrangendo inclusive seções sobre gênero, ampliando a assistência a mulheres trans, por exemplo. Mas, principalmente, houve a melhorian na sistematização dos dados sobre as usuárias, agora arquivados em dossiês e separados por pastas individuais. Dessa forma, independente do hiato entre os atendimentos, suas informações estarão seguramente armazenadas e poderão ser recuperadas e acessadas facilmente.

A reestruturação do Centro possibilitou para além da ampliação do espaço físico, a amplicação dos serviços ofertados, com a realização de cursos profissionalizantes, possibilitados principalmente por sua parceira com SEMTAS. Boas práticas como essa devem ser incentivadas para com outros órgãos e insituições que compõem a Rede de Atendimento, sendo importante destacar que muitas das articulações que já ocorrem, dependeram da deliberação interna dos profissionais do Centro, cumprindo assim o papel de articulador da Rede de Atendimento, como preconizado na Norma Técnica (2006). A dificuldade reside principalmente no desconhecimento dos órgãos públicos sobre o trabalho realizado pelo CREN, embora alguns destes órgãos lidem diretamente com mulheres em situação de vulnerabilidade.

Nesse sentido, alguns desafios ainda precisam ser superados, sobretudo, no tocante a articulação da Rede de Atendimento, por isso, reitera-se a importância de se criar um canal de dialogo entres os entes da rede, principalmente dos órgãos municipais que de alguma forma lidem com mulheres em situação de vulnerabilidade, além de fortalecer uma parceria concreta com o governo estadual, de forma que se incentive a ampliação do serviço para todo o estado, visto que atualmente Natal é o único município do estado a oferecer o serviço especializado no atendimento a mulheres vítimas de violência.

REFERÊNCIAS

BARROCA, Ana Beatriz Germano. Et a. Avaliação das Ações do Centro de Referência Elizabeth Nasser à Luz da Política Nacional de Enfrentamento a Violência Contra a Mulher. Natal: 2017. Não Publicado.

BANDEIRA, Lourdes Maria. Violência de gênero: a construção de um campo teórico e de investigação. Soc. estado. vol.29 no.2 Brasília May/Aug. 2014.

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Norma Técnica de Uniformização Centros de Referência de Atendimento à mulher em situação de violência. Brasília: Presidência da República, 2006.

. Secretaria de Políticas Para Mulheres. Política Nacional Pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Brasília: Presidência da República, 2011.

. Secretaria de Políticas Para Mulheres. Pacto Nacional Pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Brasília: Presidência da República, 2011.

. Secretaria de Políticas Para Mulheres. Rede Nacional Pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Brasília: Presidência da República, 2011.

. Senado Federal. Observatório da Mulher Contra a Violência. Panorama da violência contra as mulheres no Brasil: indicadores nacionais e estaduais. Brasília, 2016.

. Secretaria de Políticas para Mulheres. Relatório Anual Socioeconomico da Mulher (RASEAM), 2014.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. Anál. & Conj., Belo Horizonte, 1 (3): 107-127, set./dez. 1986.

FONSECA, Paula Schiavini. Histórico da Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha). In: http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,historico-da-lei-no-113402006-lei-mariada- penha,29638.html . Acessado em 01/05/2017

REMON, José. et al. Avaliação da Política de Enfrentamento da Violência de Gênero contra as Mulheres em Pernambuco. Recife: UFPE, 2015.

ONU, Organização das Nações Unidas. Progress of the World's Women: In PursuitofJustice,2011- 2012.In:<http://www.unwomen.org/en/digitalibrary/publications/2011/7/progress-of-the-world-s- women-in-pursuit-of-justice. Acesso em 01/05/2017

Casos de Violencia Domestica aumentam no RN. Disponível em: https://g1.globo.com/rn/rio-grande- do-norte/noticia/2019/03/08/casos-de-violencia-domestica-aumentam-no-rn-desmaiei-de-tanta-dor-diz-mulher-que-teve-o-couro-cabeludo-arrancado-a-faca.ghtml . Acesso em 06/07/2019

O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO DESENVOLVIMENTO DA VITIVINICULTURA DO MUNICÍPIO DE SÃO JOAQUIM

Gabriel Bertimes Di Bernardi Lopes (UDESC)
Janice Mileni Bogo (UDESC)
Sabrina Moreira dos Santos (UFSC)
Thais Figueredo (UDESC)

RESUMO

A produção de vinhos finos de altitude no Município de São Joaquim, localizado no planalto catarinense foi o objeto desta pesquisa, que teve como objetivo geral analisar o papel das políticas públicas no surgimento da vitivinicultura e no desenvolvimento territorial do município. Para tanto, foram analisadas as políticas públicas que estimularam o dinamismo no setor, possibilitando a incorporação de tecnologia, tornando a atividade extremamente competitiva no estado. O estudo aqui apresentado foi orientado teoricamente e metodologicamente pelas categorias de "formação socioespacial" e "desenvolvimento sustentável". A hipótese apresentada nesta pesquisa indicou que, a acelerada expansão e a alta competitividade do setor produtor de vinhos finos de altitude em São Joaquim foi resultado de condições naturais, sociais e culturais específicas, entretanto, as políticas públicas federais, estaduais e municipais foram determinantes nesse processo.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Desenvolvimento Territorial; Inovações Tecnológicas; Estratégias Concorrenciais; Produção de Vinhos em São Joaquim.

ABSTRACT

The production of fine wines of altitude in the Municipality of São Joaquim, located in the Santa Catarina Plateau, was the object of this research, whose general objective was to analyze the role of public policies in the emergence of viticulture and in territorial development of the municipality. For that, the public policies that stimulated the dynamism in the sector were analyzed, enabling the incorporation of technology, making the activity extremely competitive in the state. The study presented here was oriented theoretically and methodologically by the categories of "socio-spatial formation" and "sustainable development". The hypothesis presented in this research indicated that the accelerated expansion and high competitiveness of the fine wine of altitude sector in São Joaquim was a result of specific natural, social and cultural conditions, however, federal, state and municipal public policies were determinant in this process.

Keywords: Public Policies; Territorial Development; Technological Innovations; Competitive Strategies; Production of Wines in São Joaquim.

INTRODUÇÃO

A produção da videira (Vitis spp. L.) é de grande relevância para o âmbito da fruticultura mundial, da mesma maneira, a sua aplicação na produção de vinhos é um segmento satisfatório nos países da Europa. No Brasil, a vitivinicultura está em crescente expansão, sua produção ocorre de forma bastante ampla por todo o país e ainda possui um grande mercado consumidor a ser atingido (MELLO, 2001).

No contexto da produção de fruticultura no Brasil, a uva apresenta grande importância econômica e social. As áreas de produção concentram-se, sobretudo, na região sul do Brasil, com destaque para os estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, inclusive acessando mercados internacionais. A análise do desenvolvimento da produção de vinho na região vitivinícola do município de São Joaquim (SC) é o objeto desta pesquisa, o qual nas últimas décadas tem passado por um processo de transformação, em relevância a vitivinicultura, pela ainda recente produção de vinhos finos de altitude, tal como pela circulação de turistas à região atraídos pelas características naturais e sociais da região.

A área total do cultivo da videira no município no ano foi de 200 hectares, com um total de produção de 700 toneladas e rendimento de 3.500 kg/ha. Destes as matrizes genéticas mais utilizadas na produção de vinho são Vitis vinífera, variedades americanas e híbridas (IBGE, 2017).

Objetivo geral desta pesquisa foi analisar o papel das políticas públicas no desenvolvimento da produção de vinhos finos de altitude no Município de São Joaquim. Foram analisadas as políticas públicas federais, estaduais e municipais associadas ao setor, destacando-se o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) e o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Também foram analisados o Programa da Fruticultura de Clima Temperado (PROFIT), o Programa de Apoio à Fruticultura (PRODAFRUTA) e o Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF).

As estratégias concorrenciais adotadas no setor foram analisadas, evidenciando a importância da inovação tecnológica para o dinamismo da atividade. Assim, a inovação nos processos de manejo nas áreas produtivas com a inserção da Produção Integrada (PI) e das câmaras refrigeradas para abastecimento torna os produtores extremamente competitivos.

Também foi analisada a importância da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri), no fomento da pesquisa da fruticultura de clima temperado e seu papel na inversão de tecnologias para os pequenos e médios produtores de vinhos finos de altitude em São Joaquim.

A hipótese apresentada nesta pesquisa indicou que, a acelerada expansão, a elevada incorporação tecnológica e o aumento da competitividade do setor produtor de vinhos finos de altitude em São Joaquim foi resultado de condições naturais, sociais e culturais específicas, porém, as políticas públicas federais, estaduais e municipais foram determinantes no desenvolvimento deste processo.

REFERENCIAL TEÓRICO

A história não se escreve fora do espaço, portanto não há sociedade a - espacial. O espaço, ele mesmo é social. Logo, demonstra-se a impossibilidade de dissociar a dimensão espacial e a dimensão social desta categoria. Esta categoria diz respeito à evolução diferencial das sociedades, no seu quadro próprio e em relação com as forças externas de onde mais lhes provém o impulso. A base da explicação é a produção, isto é, o trabalho do homem para transformar, segundo leis historicamente determinadas o espaço com o qual o grupo se confronta (SANTOS, 1977).

O espaço na totalidade é uma matéria trabalhada por excelência. Nenhum dos objetos sociais tem tamanha imposição sobre o homem e nenhum está tão presente no cotidiano dos indivíduos. A casa, o lugar de trabalho, os pontos de encontro, os caminhos que unem esses pontos, são igualmente elementos passivos que condicionam a atividade dos homens e comandam a prática social. A práxis, ingrediente fundamental da natureza humana, é um dado socioeconômico, mas é também tributária dos imperativos espaciais (SANTOS, 2008).

O espaço representa a totalidade social, ou seja, uma formação socioespacial resultado de um complexo de combinações de elementos naturais e humanos (CHOLLEY, 1964).

As estratégias concorrenciais adotadas no setor indicaram a importância da inovação tecnológica para o dinamismo da atividade, promovendo o processo de substituição de importações estimulado por políticas públicas.

O desenvolvimento sustentável é fundamentado na harmonização de objetivos sociais, ambientais e econômicos. Pouco se alterou desde a Conferência de Estocolmo em 1972, até a Conferência do Rio de Janeiro em 1992. Recomenda-se a utilização de oitos critérios de sustentabilidade, sendo eles o critério social, cultural, ecológico, ambiental, territorial, econômico, político nacional e político internacional (SACHS, 2009).

O planejamento territorial é fundamental para o desenvolvimento, possibilitando a organização dos territórios, estimulando novas redes de produção local e de conservação do meio ambiente. O desenvolvimento rural sustentável deve promover o empreendedorismo, considerando as vantagens competitivas regionais e locais.

Um plano de desenvolvimento rural sustentável para ser efetivo necessita promover ações subvencionadas em três tipos, a aquisição de competência, programas de inovação rural e criação de redes. A aquisição de competência busca a prestação de apoio técnico, através de articulações intermunicipais, com participação das universidades, centros de pesquisa e organizações não governamentais. Os programas de inovação rural precisam priorizar as contribuições para o contexto local. A criação de redes deve ter o caráter solidário, promovendo o intercâmbio de conhecimento, articulando a aquisição de competência e os programas de inovação rural (VEIGA, 2003).

O desenvolvimento depende da cultura, na medida em que ele implica a criação de um projeto. Este não pode se limitar unicamente aos aspectos sociais e sua base econômica, ignorando as relações complexas das sociedades humanas e a evolução da biosfera. Estamos na presença de uma evolução entre dois sistemas que são regidos por escalas de tempo e escalas espaciais distintas. A sustentabilidade no tempo das civilizações humanas vai depender da sua capacidade de se submeter aos preceitos de prudência ecológica e de fazer um bom uso da natureza. A rigor, o desenvolvimento sustentável deve ser desdobrado em socialmente includente, ambientalmente sustentável e economicamente sustentado no tempo (VEIGA, 2005).

Novas estratégias para o desenvolvimento de sistemas produtivos estão emergindo em nível territorial. De um ponto de vista histórico, elas constituem uma nova forma de organização do setor econômico, objetivando enfrentar as mudanças na era da globalização. Essas possibilidades indicam um modelo de desenvolvimento territorial baseado nos conceitos de qualidade e especificidade. O território torna-se um espaço central de coordenação entre os atores interessados na resolução de problemas produtivos inéditos (PECQUEUR, 2009).

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa apoiou-se em um referencial teórico e metodológico que possibilitou a compreensão da formação das áreas produtoras de vinhos em Santa Catarina, a competitividade do setor e suas relações com o mercado global do agronegócio.

Para tanto foram adotadas as categorias de "formação socioespacial" e "desenvolvimento sustentável" como os principais referenciais teóricos e metodológicos nesta pesquisa.

Os procedimentos metodológicos desta pesquisa foram divididos em duas etapas. Na primeira etapa foi adotado o caráter exploratório, com a intenção de ampliar o conhecimento sobre o tema, através de revisão sistemática e realização de entrevistas, que possibilitaram o acúmulo de informações disponíveis dos resultados de pesquisas realizadas sobre o desenvolvimento territorial e a vitivinicultura.

Na segunda etapa foi feita uma pesquisa descritiva e explicativa, de abordagem qualitativa, por meio de análise bibliométrica e das entrevistas semiestruturadas com importantes atores envolvidos no processo de desenvolvimento da produção de vinhos finos de altitude em Santa Catarina.

Foram entrevistados o engenheiro agrônomo responsável pelas pesquisas na produção de viticultura da Estação Experimental da Epagri de São Joaquim, o coordenador industrial da Sanjo Cooperativa Agrícola de São Joaquim, o enólogo da Vinícola Villa Francioni, a gerente da Vinícola Leone di Venezia, o administrador da Vinícola Suzin e o gerente da Vinícola D'alture. As entrevistas foram realizadas em outubro de 2016, agosto de 2017 e abril de 2018.

A pesquisa explicativa teve o objetivo de tornar determinado fenômeno compreensível, podendo ser usada para explicar por que determinado fenômeno ocorreu. Busca então esclarecer as causas dos fenômenos. Esse tipo de pesquisa tem como principal objetivo tornar algo inteligível, justificar as suas causas. Visa, portanto, esclarecer quais fatores contribuíram, de alguma forma, para a ocorrência de um determinado fenômeno (VERGARA, 2000).

O método dedutivo foi utilizado nesta pesquisa, pois, permitiu, a partir de uma imersão teórica aprofundada das dimensões que sustentaram as análises de dados, a comprovação das relações analisadas teoricamente (ECO, 2009).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Localizado no planalto serrano catarinense, o Município de São Joaquim pode ser considerado uma exceção no contexto rural brasileiro, pois alcançou nas últimas décadas excelentes resultados, tanto no que tange a aquisição de competência, quanto em relação à criação de programas de inovação rural e redes ligadas à vitivinicultura.

A produção de vinhos no Brasil apresenta uma polarização, evidenciando a concentração da produção na Região Sul, sobretudo no Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

Mesmo com a crise econômica da década de 1980 produzindo o fenômeno da hiperinflação, e na década de 1990 a abertura econômica ampliando a crise, o crescimento das atividades agroindustriais em Santa Catarina superou a média brasileira, pois não houve retração dos investimentos no setor. A participação das agroindústrias no PIB catarinense em termos absolutos manteve-se constante nas décadas de 1980 e 1990. Em 1985, a participação das agroindústrias no PIB catarinense era de 61,5%, e no ano de 1995 59,9% (MAMIGONIAN, 2011).

No ano 2000 a Epagri iniciou o projeto de Tecnologias para o Desenvolvimento da Vitivinicultura do Planalto Serrano, que envolve aspectos tecnológicos avançados com a finalidade de avaliar a adaptabilidade de espécies de uvas finas nas condições ambientais dos municípios da serra catarinense. O projeto implantou oito unidades de pesquisa nos municípios da região de São Joaquim, entre 893 e 1400 metros acima do nível do mar. O projeto já tem seus resultados efetivados. Atualmente, o estado de Santa Catarina tem grande possibilidade de destacar-se como produtora de vinhos finos de altitude no Brasil e possivelmente na América Latina. Os estudos com a uva Cabernet Sauvignon em São Joaquim apontam que o *terroir* do planalto serrano catarinense, é classificado único em todo o território nacional, o que possibilitam a elaboração de vinhos com coloração e aromas intensos, mais encorpados que a maioria das bebidas produzidas no Brasil.

O I PND e o II PND, associados às linhas de crédito do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tiveram papel fundamental no processo de substituição de importações de bens de produção, propiciando o desenvolvimento de pesquisas capazes de estimular inovação tecnológica em diversos setores da produção industrial e agrícola (RANGEL, 2012).

Estratégias concorrenciais inovadoras, direcionadas ao desenvolvimento tecnológico, fomentadas por grandes investimentos em pesquisa científica são fundamentais para inserção de forma competitiva no mercado (FREEMANN, 1975).

Os países com industrialização tardia na América Latina, a exemplo do Brasil, são muito mais dependentes de políticas públicas que estimulem o desenvolvimento tecnológico e criem reservas de mercado interno para produzir condições para expansão industrial (PREBISCH, 2011).

Destacam-se políticas públicas que estimularam o setor da uva, como o I e II PND, o Programa da Fruticultura de Clima Temperado (PROFIT), o Programa de Apoio à Fruticultura (PRODAFRUTA) e o Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF).

No início da década de 1970, a política econômica era determinada pelo I PND, cujas prioridades incluíam a revolução na agricultura e no abastecimento. Nesse período são construídas diversas Centrais de Abastecimento (CEASAs) e são lançadas as bases do Programa de Corredores de Exportação. Em 1975 é lançado o II PND, que cria um aparato institucional de crédito e incentivos visando aperfeiçoar os pacotes tecnológicos agroindustriais.

Em 1969 foram tomadas as primeiras medidas para a execução do PROFIT, criado pela Lei 4.273 do Governo do Estado de Santa Catarina. Após uma série de negociações, firmou-se um convênio entre a Secretaria de Estado da Agricultura e a Associação de Crédito e Assistência de Santa Catarina (ACARESC) no ano de 1970, quando o PROFIT é publicado e tem início a sua execução. Segundo relatório do PROFIT de 1972, o valor financiado cobria entre 60% e 80% do total de despesas com a implantação de pomares e com sua manutenção nos três primeiros anos. Havia uma estreita vinculação entre o crédito e a assistência técnica, onde se condicionava à liberação do empréstimo à adoção pelo mutuário da moderna tecnologia nos pomares e pela aplicação dos recursos em mudas, fertilizantes, corretivos, defensivos, máquinas, construções e melhoramentos na propriedade rural (EMERIQUE, 2010).

As pesquisas com a fruticultura de clima temperado ampliaram-se ao longo dos anos de existência da EMPASC, entre os anos 1975 e 1990, com o surgimento de novas linhas de trabalho, aumento da equipe de pesquisadores, consultorias internacionais e cooperação técnica dos governos alemão e japonês. Uma reforma no setor público agrícola promove a fusão das atividades de pesquisa, extensão rural e pesqueira e de pesquisa e fomento apícola, criando a atual Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (EPAGRI). Constituída no artigo 99 da Lei Estadual n° 8.245 de 1991, a EPAGRI. Aproximadamente 90% da receita anual da EPAGRI ser originária do Governo Estadual, sendo 90% dessa receita referente à folha de pagamento do órgão. No que se refere ao custeio e aos investimentos, os recursos do governo estadual não ultrapassam 6%, tendo a sua maior parte custeado por recursos federais, em especial o Programa Nacional de Agricultura Família (PRONAF), além de outras fontes, referentes a convênios, associações e cooperativas, como por exemplo, a ABPM e recursos obtidos com a venda de sementes, produtos e publicações técnicas (EMERIQUE, 2010).

No Brasil, devido às limitações de *terroir*, algumas vinícolas estão explorando a produção de vinhos finos de altitude no Estado de Santa Catarina, que apesar de não situar-se na zona de clima temperado, surpreendeu especialmente os pesquisadores da Epagri por apresentar no cultivo das uvas da variedade Vitis vinífera, condições de clima e solo favoráveis à produção do vinho fino. A altitude da região vitivinícola de São Joaquim proporciona elevada amplitude térmica com temperaturas noturnas amenas, influenciando no metabolismo da videira, retardando o amadurecimento dos frutos, reduzindo o crescimento das plantas e permitindo a maturação fenólica mais completa. Os estudos realizados para a análise do comportamento da uva Cabernet Sauvignon em São Joaquim indicaram que as condições climáticas do planalto catarinense, únicas em todo o território nacional, possibilitam a elaboração de vinhos com coloração e aromas intensos, mais encorpados que a maioria das bebidas produzidas no Brasil (LOSSO, 2010).

Em razão do regime térmico, a duração do período que vai da brotação à colheita das uvas é maior em São Joaquim quando comparado com outras regiões vitícolas brasileiras. Para exemplificar, o período da brotação à colheita em São Joaquim dura em média 189 dias para a casta *Cabernet Sauvignon*, enquanto que na Serra Gaúcha ele é de 152 dias (BRIGHENTI e TONIETTO, 2004).

Conforme o relato do engenheiro agrônomo da Epagri de São Joaquim, a região vem enfrentando problemas em épocas de maior turismo, por não suportar a demanda de hospedagens, rodovias precárias e a pequena parcela de estabelecimentos que atendem os turistas fora de agendamentos. Por outro lado, existe na região características excepcionais e favoráveis a atividade da produção de vinho, e que estas geram oportunidades e possibilidades, devido ao potencial de expansão do mercado interno, o reconhecimento à qualidade dos vinhos produzidos e as condições climáticas favoráveis.

O engenheiro agrônomo afirma que o município tem se empenhado para melhorias e que a atividade da produção de vinhos finos de altitude tem sido um dos fatores significativos nessa dedicação, a exemplo da criação de pequenas pousadas dentro das vinícolas, como na Vinícola Leone di Venezia e na Vinícola D'alture, ambas localizadas no Município de São Joaquim.

Foi relatado também, que algumas vinícolas optam por terceirizar a produção, com o objetivo de diminuir o investimento inicial e diluir os custos fixos. Dessa maneira, ainda ganham tempo para consolidar seu nome em um mercado de retorno em longo prazo. Afirmou que atualmente quinze empresas da região estão no segmento de terceirização, e que existem apenas seis vinícolas dentro da área industrial, e que a vinícola Villa Francioni é a única no estado com tecnologia de transporte por gravidade da uva, mosto e vinho.

O engenheiro ressaltou que, tanto em caves construídas no subsolo onde se obtém a temperatura de frio naturalmente, como as caves artificiais onde estas são controladas, as vantagens e efeitos são os mesmos. Porém os efeitos da satisfação visual que terá um visitante à cave no subsolo é o diferencial. Ressalta ainda, que o receptivo e a parte de vendas são relevantes para manter os visitantes por mais tempo na propriedade.

Contudo, segundo o engenheiro da Epagri, os produtores reclamam do atraso no retorno dos seus investimentos, e que estes dependem das políticas específicas de apoio para tanto. O Banco Nacional do Desenvolvimento Regional (BRDE) instituídas pelo BNDES é a principal linha de crédito dos vitivinicultores do município, proporcionando incremento na produtividade com melhorias nos padrões de qualidade, tanto na produção, quanto na comercialização da fruticultura de clima temperado. Destacou também a importância da Estação Experimental da Epagri de São Joaquim no desenvolvimento da pesquisa em fruticultura de clima temperado e na assistência técnica rural, oferecendo cursos de profissionalização em videira, na qual os fruticultores são treinados em aspectos relacionados desde a implantação de pomares até a sua comercialização. O pesquisador, ainda enfatizou que indiretamente a estrutura projetada para atender a produção de maçã na região, atualmente atende com os mesmos técnicos e especialistas em determinadas áreas com estrutura montada para outras frutas.

Foi explanado pela gerente da Vinícola Leone di Venezia que a forte ligação da família do proprietário com a vitivinicultura o levou a estudar agronomia, com o objetivo de montar sua cantina. Morou um ano na Itália, onde estudou enologia no Centro Regional para a Viticultura e Enologia, em Conegliano Veneto. Instalada em uma área de 15 hectares no Município de São Joaquim, numa altitude média de 1280 metros, a vinícola está integrada a paisagem do Morro Agudo e Vale do Rio Antonina.

Em 2008 iniciaram os trabalhos de infraestrutura e o plantio das primeiras parreiras. Os vinhedos somam cinco hectares, plantados com 26 variedades italianas, sendo um diferencial na região, já que nas vinícolas da região predominam as variedades francesas, com destaque para as uvas Montepulciano, Sangiovese, Primitivo e Garganega. A condução é em espaldeira com proteção lateral de telas anti granizo, mas que protegem também do ataque de insetos e pássaros. São utilizadas as mais modernas práticas agrícolas com a preocupação permanente da preservação do meio ambiente. A arquitetura da vinícola foi inspirada no palácio italiano Villa di Maser, uma obra prima de Andrea Paládio, arquiteto vicentino, que imprimiu com sua genialidade o estilo construtivo que marca até hoje a arquitetura da Itália, incorporando importantes mecanismos de conforto ambiental, aproveitando iluminação natural e circulação de ar. A vinícola possui quatro confortáveis suítes para hospedagem no período da vindima, entre os meses de março e abril.

Conforme informações do gerente da Vinícola D'alture, a família Chavez vem cultivando uvas e produzindo vinhos a mais de um século, quando iniciou sua trajetória no Vale de Tarija, localizado no sul da Bolívia, numa altitude de 2000 metros. Estes vales são conhecidos por serem os vinhedos mais altos do mundo, e mais antigos das Américas. Em 2008, à procura de novas oportunidades, buscando manter as tradições familiares, a fim de estabelecer-se na Serra Catarinense, local onde adquiriu as terras onde hoje se encontram os vinhedos D'alture, propriedade esta, que possui condições muito semelhantes aos cultivos da Bolívia, onde a história vinicultora da família teve seu início.

Os vinhedos D'alture tiveram seu plantio iniciado em 2001 e hoje contam com mais de 14 hectares de uvas Cabernet Sauvignon, Merlot, Sauvignon Blanc, Chardonnay, Malbec, Montepulciano e Sangiovese, sendo a única da região que utiliza tanto uvas francesas quanto uvas italianas. Um restaurante e uma pousada estão em construção dentro da vinícola, com o objetivo de fortalecer o enoturismo.

Segundo relato do coordenador industrial da Sanjo Cooperativa agrícola de São Joaquim, a Sanjo foi fundada em 1993 por 34 fruticultores imigrantes e descendentes de japoneses. Atualmente, a Sanjo é a maior cooperativa de maçãs em Santa Catarina. Possui 83 cooperados e produz aproximadamente 33 mil toneladas de maçãs Fuji e Gala, sendo 70% da produção de Fuji e 30% da produção de Gala. A Sanjo teve sua origem com a chegada de produtores da Cooperativa Agrícola de Cotia, que foi fundada ao final da década de 1970 por imigrantes japoneses e beneficiou-se do intercâmbio tecnológico com o Governo Japonês. A Sanjo foi pioneira na produção de mirtilo no Município de São Joaquim, iniciando a produção em 2003, sendo adaptada no Brasil pela EMBRAPA a partir de 1993. A goiaba serrana é comercializada desde 1998 pela Sanjo e sua colheita coincide com a da maçã Fuji (março e abril) em São Joaquim. As mulheres cooperadas da Sanfuji produzem e comercializam derivados de frutas, como geleias de mirtilo, goiaba serrana e physalis. A cooperativa foi a primeira a lançar no mercado interno e externo as maçãs com o selo PIM - Produção Integrada da Maçã.

O coordenador industrial da Sanjo ressaltou que a partir de 2002, o capital particular de 23 cooperados da Sanjo deu origem aos investimentos da Sanvit (Sanjo Vinhos), produzindo em vinhedo coletivo aproximadamente 90 toneladas do fruto e 100 mil litros de vinho anualmente, utilizando-se dos mesmos processos de qualidade e tecnologia da maçã, que integram os valores essenciais de sua fruticultura. As variedades das uvas utilizadas para elaboração dos vinhos atualmente são a Cabernet Sauvignon, Merlot, Chardonnay, Sauvignon Blanc, Moscato, Malbec e Pinot Noir.

Além do importante papel dos órgãos de pesquisa, obviamente as linhas de crédito auxiliaram alguns empresários a implantarem seus vinhedos ou a adquirir equipamentos para o cultivo da uva européia. O BRDE opera com as linhas de crédito instituídas pelo BNDES, entre elas o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o Programa de Desenvolvimento da Fruticultura (PRODEFRUTA), com vistas a que tais investimentos proporcionem o incremento da produtividade e da produção, assim como as melhorias do padrão de qualidade e das condições de comercialização dos produtos frutícolas. Cabe ressaltar que estas linhas de financiamento não foram estabelecidas especificamente à vitivinicultura e muitas vezes o prazo de carência precede significativamente ao tempo de retorno de tais investimentos, já que além de cultivar a uva, o vinho é produzido, e normalmente, as primeiras safras que serão aproveitadas para a comercialização e lançamento de um primeiro vinho ocorrem depois de 3 ou 4 anos do vinhedo instalado (LOSSO, 2010).

O enólogo da Villa Francioni relatou que a vinícola é a maior de Santa Catarina e principal atração turística de São Joaquim, colocando a Serra Catarinense entre os tops produtores de vinhos no Brasil. A vinícola foi formada em 2004 com empreendimentos e investimentos do empresário Manoel Dilor Freitas.

Também foi relatado pelo enólogo que a vinícola possui de 50 hectares de vinhedos, plantadas desde o ano de 2000 com mudas importadas da Europa, fornecendo uma variedade de castas de uva entre 8 tintas e 2 brancas respectivamente, tais estas: Cabernet Sauvignon, Cabernet Franc, Merlot, Pinot Noir, Petit Verdot, Malbec, Syrahe, Sangiovese, Chardonnay e Sauvignon Blanc. Na sua obsessão pela qualidade, a vinícola só vinifica uvas de sua própria produção. Os estádios de produção estão em níveis diferentes, aplicados em uma tecnologia de fluxo gravitacional em todas as suas possibilidades, numa construção com 6 desníveis. Seu investimento introdutório superou os R$ 3 milhões, possuindo 4.478 m^2 de área construída e capacidade de industrializar mais de 300 mil garrafas por ano.

A tendência das empresas vitivinícolas instaladas na região de São Joaquim é de produzir vinhos de excelente qualidade, direcionados a segmentos de maior exigência qualitativa e maior poder aquisitivo. Para tanto, estes produtores visam o mercado interno, mas também futuramente, o setor de exportações. Contudo, tal empenho pressupõe que, para os vinhos de São Joaquim competirem em paridade com regiões consolidadas em nível nacional, bem como com o potencial dos vinhos importados, a produção joaquinense deve possuir ou desenvolver um conjunto de recursos e competências que lhe garantam incorporar estratégias concorrenciais adequadas com a competitividade que o setor necessita (LOSSO, 2010).

O administrador da Vinícola Suzin salientou que os vinhedos foram implantados em 10 hectares e geram uma produção de 40 a 50 toneladas de uvas viníferas, dentre as quais 20 toneladas são transformadas em vinhos pela Suzin, e o restante é comercializado in natura. A empresa especializou-se na produção de Cabernet Sauvignon, Merlot, Pinnot Noir e Sauvignon Blanc. Por não deter dos processos produtivos do vinho, a Suzin terceiriza a sua produção, enviando as uvas para o Município de Videira, localizado no Vale do Rio do Peixe, para que sejam processadas pela Vinícola Santa Augusta.

A questão da mão de obra foi vista pelo administrador como um problema, porque o custo é elevado e a qualidade é baixa. Em relação à necessidade de mão de obra, ele relatou que mantém 16 trabalhadores o ano inteiro, já nos períodos de raleio e colheita o número de trabalhadores sobe para 50. Em razão da sua característica de produção, as videiras recebem um tratamento diferenciado, como a seleção de cachos e colheita manual.

Em relação ao mercado nacional, destacou-se no relato do administrador da Vinícola Suzin um fato negativo, associado às questões climáticas, em razão do aumento do período de chuvas e ocorrência de geadas, atrapalhado a expansão da atividade. Porém, analisando a conjuntura econômica atual, principalmente em função da política de juros, verificou-se que a venda do vinho nacional teve aumento.

A vitivinicultura de altitude de São Joaquim realizou significativos acertos no processo de desenvolvimento do setor. A identificação de recursos naturais diferenciados apresentou-se como um fator capaz de gerar vantagens competitivas significativas, estruturando a atividade produtiva com foco na segmentação de mercado. O suporte de instituições de pesquisa como mecanismo de desenvolvimento do setor, somada a articulação entre os recursos disponíveis, com maiores investimentos em publicidade, visando à afirmação das indicações geográficas, confirmaram a criação de um produto diferenciado no país (LOSSO, 2010).

CONCLUSÃO

É fundamental pensarmos na difusão de um modelo de desenvolvimento territorial, que privilegie a implantação de um sistema descentralizado, orientado por uma nova relação entre o rural e o urbano, que valorize os municípios de porte intermediário e suas articulações com municípios menores do seu entorno. Defende-se a ideia de que esse sistema apresenta um estreito vínculo com a adoção de uma política de descentralização político-administrativa do Estado, concebida para a elaboração e implantação do planejamento microrregional.

O Brasil apresenta uma polarização nas áreas produtoras de vinhos, concentrando-se, sobretudo, nos estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina. Em Santa Catarina destaca-se o Município de São Joaquim, já no estado do Rio Grande do Sul a produção de vinhos finos concentra- se no Município de Bento Gonçalves.

O Município de São Joaquim foi influenciado pelas favoráveis condições naturais do planalto catarinense para adaptação da produção de uvas finas, como elevadas altitudes, acima dos 1000 metros e latitude subtropical.

Porém foram determinantes no desenvolvimento da produção de vinhos finos de altitude no Município de São Joaquim à presença de importantes políticas públicas, entre elas, o I PND, o II PND, o PROFIT, o PRODEFRUTA e o PRONAF, pois possibilitaram a inversão de tecnologias para o setor macieiro, estimulando estratégias concorrenciais inovadoras para as grandes empresas e cooperativas ligadas à produção de vinhos finos de altitude.

Atualmente vinte e uma empresas estão ligadas a produção de vinhos finos de altitude na região do Município de São Joaquim.

Existem apenas seis vinícolas dentro da área industrial do município, e a Vinícola Villa Francioni é a única em Santa Catarina com tecnologia de transporte por gravidade da uva, mosto e vinho. Já a Cooperativa Sanjo representa o sucesso do cooperativismo de pequenos produtores rurais na produção e vinhos finos de altitude.

No segmento de terceirização são 15 empresas atuando na região, a exemplo da Vinícola Suzin. Algumas vinícolas optam por terceirizar a produção, com o objetivo de diminuir o investimento inicial e diluir os custos fixos. Dessa maneira, ainda ganham tempo para consolidação da marca em um mercado de retorno em longo prazo.

A construção de infraestruturas dentro das vinícolas para hospedagem e realização de eventos têm se mostrado uma tendência que deve fortalecer o desenvolvimento do setor, estimulando a expansão do enoturismo no Município de São Joaquim, tornando a região o mais importante pólo de produção de vinhos finos de altitude em Santa Catarina, fortalecendo a formação de uma sólida cesta de bens e serviços disponibilizada aos turistas e estimulando o desenvolvimento territorial sustentável nas comunidades locais.

REFERÊNCIAS

BRIGHENTI, E.; TONIETTO, J. **O clima de São Joaquim para a viticultura de vinhos finos**: classificação pelo sistema CCM geovitícola. Anais do Congresso Brasileiro de Fruticultura. Florianópolis, 2004.

CHOLLEY, A. Observações sobre alguns pontos de vista geográficos**. Boletim Geográfico**. Nº 180. Rio de Janeiro, 1964.

ECO, U. **Como se faz uma tese**. São Paulo: Perspectiva, 2009.

EMERIQUE, L. P. **A Produção de Maçãs no Sul do Brasil**. Cadernos Geográficos. Nº 21. Florianópolis: GCN/CFH/UFSC, 2010.

FREEMANN, C. **La Teoria Económica de la Innovación Industrial**. Madrid: Alianza Editorial, 1975.

IBGE. **Produção Agrícola Municipal 2016**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: < http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 05 de setembro de 2017.

LOSSO, F. B. **A produção de vinhos finos de altitude na região vitivinícola de São Joaquim (SC)**: uma alternativa para o turismo? Programa de Pós-Graduação em Turismo e Hotelaria. Balneário Camboriú: UNIVALI, 2010.

MAMIGONIAN, A. **Santa Catarina**: estudos de geografia econômica e social. Florianópolis: GCN/CFH/UFSC, 2011.

MELLO, L. M. R. **Cadastro Vitícola**. Bento Gonçalves: Embrapa Uva e Vinho: Ibravin, 2001. PECQUEUR, B. A guinada territorial da economia global. **Revista Política e Sociedade**. Florianópolis: UFSC, 2009.

PREBISCH, R. **A construção da América Latina e do Terceiro Mundo**. São Paulo: Contraponto, 2011.

RANGEL. I. **Obras Reunidas**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.

SACHS, I. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável**. Coleções Ideias Sustentáveis. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2009.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: Técnica e Tempo, Razão e Emoção. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

SANTOS, M. **Espaço e sociedade**: ensaios. Petrópolis: Vozes, 1977.

VEIGA, J. E. **Cidades imaginárias**: o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas: Autores Associados, 2003.

VEIGA, J. E. **Desenvolvimento sustentável**: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2000.

O PAPEL DOS MARCOS NORMATIVOS NA PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DA ARTICULAÇÃO ENTRE PLANEJAMENTO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO EM LEGISLAÇÕES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

Luciana Pazini Papi (UFRGS)
Talita Jabs Eger (UFRGS)
Taciana Barcellos Rosa (UFRGS)

RESUMO

É papel dos marcos normativos estabelecer as diretrizes e regras que nortearão os procedimentos a serem adotados no processo de execução das políticas públicas, colaborando com a tradução das intenções em ações. Ao refletirem não apenas ideias, valores e saberes dos formuladores mas, também, as prioridades políticas de um determinado contexto sociohistórico, esses documentos nos permitem, a um só tempo, analisar os problemas a que almejam responder e as soluções e transformações a que acenam. Sob a perspectiva metodológica da análise documental e tomando como objeto de análise as legislações e normas operacionais da política de assistência social brasileira, entre os anos de 1993 e 2013, procuramos identificar e compreender o espaço ocupado pelos instrumentos de gestão, em especial o planejamento e o monitoramento e avaliação, na política de assistência social brasileira, *vis à vis* as orientações dadas acerca do funcionamento dos serviços.

PALAVRAS-CHAVE: Marcos normativos; Análise documental; Planejamento; Monitoramento; Avaliação; Assistência Social.

INTRODUÇÃO

Até promulgação da Constituição Federal Brasileira de 1988 (CF/88) as ações no campo da Assistência Social (AS) estavam voltadas à atender necessidades imediatas de um importante contingente populacional, que fora do mercado de trabalho, ficava sujeito às ações voluntárias ligadas, majoritariamente, a atores vinculados à igreja Católica, a instituições filantrópicas e aos círculos da elite que desejavam fazer caridade. Dessa forma, estruturou-se desde cedo no campo assistencial, por um lado: 1) uma trajetória pautada pelo vazio do Estado no desenvolvimento de organizações voltadas à atender de forma sistemática e profissional as vulnerabilidades e problemas sociais; e, por outro lado, 2) um conjunto de ações voluntárias e fragmentadas realizadas por indivíduos e organizações caritativas; ou até mesmo, como moeda de barganha política, sobretudo em âmbito municipal.

Nesse sentido, é possível afirmar que salvo as exceções de iniciativa estatal[1] a política de AS passa a existir de forma sistemática, como dever do Estado voltado à garantia de direitos, primeiramente na CF/88 e, em especial com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993, que descentralizou a execução AS para os três entes federados e estabeleceu a universalização dos direitos sociais como diretriz de ação da política, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial capaz de acessar as demais políticas públicas. A partir de então, os entes federados imprimem esforços para se adequar às novas normativas e a implementar as ações segundo a normatização da LOAS, sobretudo os municípios que passaram a ser um *locus* central para a concretização das ações, a partir do processo de descentralização. Para tanto, um conjunto de iniciativas e estruturas tiveram de ser mobilizadas para que a implementação da nova concepção de AS fosse viabilizada na prática: a constituição do Conselho de AS para cobrir a diretriz de participação popular no controle e implementação da política; o Plano de AS e o Fundo que são considerados condição para os repasses de recursos federais aos municípios, estados e ao Distrito Federal; a construção de equipamentos, estruturas institucionais e equipes para compor os novos serviços e atender as situações de risco e vulnerabilidade sob um novo paradigma: a lógica de direitos.

Não obstante os avanços promovidos pela CF/88 no campo dos direitos sociais, a década de 1990, principalmente durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, assistiu a um agravamento das desigualdades territoriais na provisão de serviços públicos. Essas desigualdades foram acentuadas tanto pelo processo de descentralização implementado sem a coordenação da União e pelas heterogeneidades socioeconômicas do País (ABRUCIO, 2005), quanto pela onda de reformas desencadeadas pelo que foi denominado *New Public Management*, ou gerencialismo, e sua máxima de "fazer mais com menos (...) aproximando o setor público dos paradigmas do setor privado" (SOUZA, 2018, p. 34).

Nesse contexto, pode-se afirmar que as capacidades e intenções na área da AS voltaram-se, prioritariamente, para execução dos serviços de acordo com a LOAS[2]. Desta forma, estruturas de gestão da política pública de AS e, até mesmo o plano - em tese um instrumento de gestão estratégica -, cumpriram funções formais sem receberem os investimentos necessários para inverter a histórica prática do voluntarismo, até então vivenciada pela área.

Frente ao exposto, a partir dos anos 2000 intensificou-se a adoção de mecanismos federais de indução de implementação de políticas públicas em nível local, principalmente a partir da criação dos sistemas nacionais setoriais de políticas sociais, os quais determinaram competências mais claras a cada um dos entes federativos. Essas mudanças foram acompanhadas de repasses fixos de recursos do governo federal para os estados e municípios e da formulação de regras gerais conduzindo a implementação no imenso, heterogêneo e desigual nível local no País (ARRETCHE, 2012; ABRUCIO, 2005).

A partir de então, o Estado, principalmente na figura do governo federal, passou a se posicionar como protagonista na formulação e condução da política de AS no Brasil (COUTO *et al* 2013; PAPI, 2014). Em 2004 foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) operacionalizada através do (SUAS) no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Para implementação dos serviços propostos no SUAS foram criados aparelhos públicos de prestação de serviços, como os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), os Centros de Atendimento Especializado à População de Rua (Centros Pop), além dos Abrigos de Acolhimento.

No entanto, dada a trajetória percorrida pela AS no País, percebe-se que mesmo com a criação de todo esse aparato legal e institucional, no qual o Estado passou a se colocar como um dos principais agentes da política de AS, *a esfera das ações* foi priorizada em detrimento a adoção de instrumentos de planejamento e gestão. Sendo esses últimos, por sua vez, pouco valorizados pelos implementadores da política.

Em pesquisa realizada na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) entre 2005 e 2018, Papi, Rosa e Eger (2019), perceberam que apenas por volta do ano 2013 as secretarias locais responsáveis pela implementação da política de AS passaram a investir em sistemas de gestão. Esses configuraram-se, inicialmente, como espaços para prestação de contas às exigências federais, galgando apenas recentemente um status de *locus* autônomo e responsável por produção de dados locais para analisar a sua realidade e assim retroalimentar o ciclo de políticas. Nessa ocasião verificou-se, em alguns casos, uma desconexão entre o processo de planejamento e o trabalho realizado pelos setores de Monitoramento e Avaliação (MeA) e/ou vigilância socioassistencial, incorrendo na produção de dados e instrumentos que, em muitas situações, se sobrepunham.

[1] No Brasil, a pobreza era tratada como "caso de polícia" pelo Estado por intermédio de seus aparelhos repressivos até a década de 1930. E foi em meio a essa realidade que surgiu o primeiro órgão estatal da AS no País, o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS). Logo após, foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), que passou a atuar por meio de ações pontuais e emergenciais, institucionalizando a prática de assistencialismo em território nacional, sem qualquer oposição de entendimento por parte do Estado (ROSA, 2019).

[2] Juntamente ao Estatuto da Criança e Adolescente (ECA), considerado uma importante conquista desse segmento da população, que, desde os primórdios do campo, apresenta-se como público prioritário da AS.

Paradoxalmente, alinhadas à importantes teorias do campo das públicas, as diretrizes mais recentes da AS reafirmam a importância da gestão das políticas como fonte de enriquecimento da prática cotidiana, haja vista que se pode, a partir de instrumentos adequados, visualizar o que é feito, como é feito, bem como os resultados alcançados com os recursos existentes. Ademais, é por meio desses instrumentos que se pode delinear um horizonte, em termos de onde se quer chegar e como se pode, efetivamente, alcançar os objetivos traçados. Ou seja, planejar, monitorar e avaliar políticas públicas de assistência social, longe de configurar um desperdício de recursos financeiros e humanos, pode colaborar sobremaneira para concretização das ações assistenciais sob a lógica de direitos.

Diante dessa realidade em que, não obstante as diretrizes nacionais apontarem para o caminho da qualificação dos instrumentos e processos de gestão, encontramos governos locais que buscam se adequar ao que dizem as normas, sobretudo quando há atrelamento de condicionantes às transferências de recursos financeiros mas, também, aqueles que, por diversas razões, não logram implementá-las em consonância com as expectativas manifestas nos documentos oficiais, questões condizentes à elaboração e o efetivo alcance das orientações prescritivas e normativas vigentes na política de AS brasileira, sobretudo a partir de 2004, passaram a ser tema de debate e análise em nosso grupo de pesquisa. Nos inquietamos, pois, em saber como esse tema é tratado no interior das normas e documentos oficiais que guiam essa política, sobretudo no texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e em suas Normas Operacionais Básicas (NOBs).

Partindo da premissa de que no processo de constituição da política pública de AS, privilegiou-se mais a execução de ações assistenciais imediatas do que um conjunto de instrumentos de gestão capazes de guiar as ações e conferir à elas qualidade, nos interessa entender a trajetória de fomento à construção de instrumentos de gestão nesse campo, em especial, do planejamento, monitoramento e avaliação nos documentos normativos. Para tanto, sob a perspectiva metodológica da análise documental e com o suporte do *software* NVivo, analisamos as legislações, tais como a PNAS e as NOBs da política de assistência social brasileira, cobrindo o período entre 1993 e 2013, procurando identificar e compreender os ideários políticos e teóricos que sustentaram a prática de planejamento, MeA, bem como as relações entre esses instrumentos e o contexto social e político do Brasil ao longo desse ínterim.

A IMPORTÂNCIA DAS IDEIAS NA CONSTRUÇÃO DE NORMAS E OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

Na medida em que, a partir da década de 1950, a área de conhecimento denominada políticas públicas passou a ser reconhecida como uma subárea da ciência política e, com isso, ganhou contornos, nuances e unidades de pesquisa próprios, os modelos analíticos tradicionais se mostraram insuficientes - se não, incapazes - de gerar interpretações condizentes às dinâmicas que daí derivaram (FARIA, 2002). Atualmente, no entanto, o campo conta com um amplo e diverso acervo de abordagens teóricas e metodológicas, a partir dos quais pesquisadores almejam "dar inteligibilidade à diversificação dos processos de formação e gestão das políticas públicas em um mundo cada vez mais caracterizado pela interdependência assimétrica, pela incerteza e pela complexidade das questões que demandam regulação" (FARIA, 2002, p.22). No interior dessas inovações analíticas, o 'conhecimento' alçado à categoria de variável dependente, passou a ganhar destaque.

Se o papel das ideias e do conhecimento passa, já em meados da década de 1990, a ser considerado uma vertente analítica no campo das públicas (JOHN, 1999; FARIA, 2002), no Brasil, essa não foi, até recentemente, uma questão relevante para analistas e acadêmicos da área. À ela, como destaca Radaelli (1995 apud FARIA, 2002, p.23), foi relegado "um papel justificatório ou de *advocacy*", no qual a principal distinção a ser feita seria "entre os modelos analíticos nos quais o conhecimento é endógeno ao *policy process* e aqueles nos quais ele nada mais é do que *input* [...] ou [seja,] apenas um argumento a mais no jogo de interesses".

Quando, em 2002, Carlos Aurélio Pimenta de Faria publicou um artigo acerca do papel das ideias nas políticas públicas, variável, até então, pouca explorada no Brasil, ele chamou atenção para o fato de que a frágil institucionalização do campo de públicas no País poderia explicar, tanto a insuficiência dos estudos considerados "cruciais", ou seja, aqueles destinados ao momento "pós-decisão" girando, portanto, em torno das pesquisas sobre implementação, monitoramento e avaliação mas, também, daqueles alicerçados sobre abordagens analíticas pouco tradicionais e ainda experimentais. Mais de uma década depois, as análises, bem como a produção teórica acerca do que foi denominado por Faria (2002) como momento "pós-decisão", avançou a passos largos no seio da academia brasileira. No entanto, os estudos destinados a explorar a variável conhecimento, enquanto variável independente, continuam raros. Há que se considerar, nesse sentido, que entre as investigações existentes, o foco tem recaído, majoritariamente, sobre a interação entre as ideias/conhecimento e as decisões tomadas por atores políticos e burocráticos, ou seja, estreitando a relação entre entre conhecimento e poder. Esse cenário nos leva a questionar se a escassa produção em torno do tema pode ser explicada, tão somente, pela inexistência de interesse acadêmico pela temática ou se ancora-se nas dificuldades metodológicas e analíticas - muitas vezes - encontradas pelos investigadores que sobre ela se debruçam.

Ao abordar e/ou articular as variáveis conhecimento e ideias - quando essas não são, obviamente, consideradas sinônimos - com frequência pesquisadores encontram dificuldades relacionadas tanto à delimitação conceitual do termo em análise, quanto ao estabelecimento e especificação dos mecanismos causais capazes de explicar de que forma essas variáveis afetam os processos concernentes às políticas. Campbell (2002), ao discutir o papel das ideias sobre as *politics* e *policy* - em detrimento dos interesses particulares (mas sem excluir a possibilidade de interação) nessas instâncias - delimita sua análise aos comportamentos por aquelas dirigidos e, consequentemente, sobre a influência que exercem. O foco do autor, nesse trabalho em especial, é o processo de formulação de políticas públicas, mais precisamente, o processo pelo qual as políticas passam antes de serem concretizadas como tal.

Assim, a preocupação de Campbell (2002) concentra-se na atuação das ideias na agregação e moldagem do conteúdo que será, em algum momento, transformado nas bases que sustentarão as políticas públicas nascentes. Como recurso analítico e metodológico, o autor diferencia os tipos de ideias que podem afetar a formulação das políticas, definindo-os como: paradigmas cognitivos, visões de mundo, normas e quadros e ideias programáticas (programas de políticas). A cada um desses tipos de ideias capazes de exercer efeitos sobre as políticas, o investigador lista as dificuldades teóricas e metodológicas a eles associados. Em virtude das limitações impostas pela extensão deste paper, não abordaremos em detalhes cada um desses tipos, embora reconheçamos a importância de aprofundar o debate com vistas a qualificar nosso próprio argumento. Priorizaremos, portanto, a discussão em torno das ideias, enquanto marcos normativos.

Partindo do pressuposto que a concretização de uma política pública depende de um conjunto complexo de esforços que fluem da identificação dos problemas sociais às soluções propostas para, em seguida, engendrar-se um longo processo de tomada de decisão sobre as ações consideradas mais adequadas, passando pela elaboração do quadro programático, sua efetiva implementação e, idealmente ao menos, ao MeA, interessa-nos, neste momento, abordar o acervo de ideais que refletidos, sobretudo, em valores, identidades e escolhas teóricas apontam para as expectativas compartilhadas pelo grupo de atores responsáveis por formular o quadro normativo que guia as políticas brasileiras de assistência social. O recorte temporal, de 1993 a 2013, reflete não apenas as mudanças institucionais que marcaram a trajetória dessa política pública no País mas, também, o cenário político, econômico e social no qual as prescrições sobre a política foram construídas.

Definimos as normas - aqui, legislações e NOBs da AS - como objeto de análise porque compreendemos que esses documentos traduzem em ações as intenções e ideias daqueles que participaram de suas elaborações. E, na medida em que os formuladores de políticas impõem - consciente ou inconscientemente - seus valores morais, crenças, intenções e ideias às *policy* que elaboram, eles não apenas refletem as prioridades políticas de um grupo social em um determinado momento sociohistórico como, também, definem público-alvo e os recursos humanos, financeiros e de gestão que serão destinados à programas e ações, estabelecendo, a uma só vez, a identidade e as prioridades estratégicas da política pública em questão. Dessa forma, observar tais documentos permite-nos compreender os problemas a que as políticas procuram responder, o caminho a se percorrer e as transformações a que acenam.

TRAJETÓRIA DO MEA E PLANEJAMENTO COMO INSTRUMENTOS DE GESTÃO NO CAMPO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Seja como prática sistemática no âmbito governamental ou como objeto de pesquisa acadêmica, o MeA de políticas públicas é algo recente no Brasil. Sabe-se que o debate teórico e prática de MeA chegam no Brasil na década de 1990 impulsionados por uma agenda internacional reformista que propunha, entre outras questões, aproximar a gestão do Estado dos modelos do mercado, diminuindo o "ativismo" estatal que caracterizou os modelos implementados na América Latina entre os anos 1930 e 1970.

Concatenada nas ideias da *New public management* (PETERS, 2005), o processo reformista do Estado pautou-se em seus fundamentos na substituição de um modelo estatal q*ue deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento* (BRESSER, 1995, p.15). Para tanto, entre as ações implementadas tais como, as privatizações, descentralização e o enxugamento da administração direta, novas ferramentas para administração do Estado foram desenvolvidas com o objetivo de desenvolver uma cultura gerencial nas organizações. Ou seja, uma administração mais voltada aos objetivos e resultados do que aos processos. Conforme Bresser,

> Em suma, afirma-se que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins) (1995, p.16).

Dentro desse caminho, o MeA, surge como uma estratégia de gerenciamento de políticas públicas com a finalidade de observar objetivos e medir os resultados alcançados, demonstrando os "desvios" de rotas e, apontando eventualmente saídas e correções para tais desvios. Essa forma inicial de significar o MeA ligou-se à uma lógica técnico-formal, que segundo Gussi (2015), reduziu esse instrumento de gestão de políticas

públicas ao sentido estrito de aferição de resultados (econômicos), desconsiderando os contextos sociopolíticos envolvidos nas políticas públicas. Conforme ele argumenta:

> Essa agenda política circunscreve-se um modelo de avaliação de programas, projetos e políticas, sobretudo governamentais, baseados em critérios pré-definidos de eficiência, eficácia e efetividade dos mesmos. Quase sempre reduzidas à dimensão econômica, essas avaliações têm por intuito demonstrar o sucesso ou fracasso das políticas a partir da construção de indicadores, notadamente estatísticos, que revelam a otimização da relação custo-benefício, previamente calculada, em relação ao investimento realizado na execução de programas, projetos e políticas. Trata-se, antes, de imputar um modelo de avaliação de cunho técnico- formal, entendido como um modelo único e universal de avaliação, que traz em si uma proposição epistemológica funcional e positivista, desconsiderando os sujeitos sociais, envolvidos nas políticas, bem como os contextos sócio-políticos e culturais nacionais, regionais e locais onde essas políticas realizam-se, e as contradições neles inerentes (GUSSI, 2015, p.5).

Se, por um lado, o conceito gerencialista de MeA se liga a esse caminho da reforma do Estado no Brasil, por outro, há um aspecto mais específico que lhe dá forma: a necessidade de monitorar e avaliar políticas focalizadas de redução da pobreza financiadas pelas Instituições Financeiras Multilaterais (IFMs) nos anos 1990. Frente à agudização da pobreza derivada dos programas de ajustes econômicos fracassados dos anos 1980, que achataram o poder de compra em virtude da intensa elevação da inflação e da alta taxa de desemprego, as orientações internacionais por adoção de pacotes de políticas sociais focalizadas começavam a se aproximar do panorama brasileiro. Com isso, as instituições Multilaterais formulavam políticas, as financiavam e às atrelavam a um padrão específico de MeA voltados, sobretudo à prestação de contas. Conforme assinalou Stephanou (2005), por se tratar de agências financeiras multilaterais, que apresentavam um central papel no financiamento de políticas sociais focalizadas no país, tanto em termos de valores quanto em termos de volume de empréstimos, as avaliações dos projetos exigidas por esses tinham a preocupação em destacar a eficiência, a eficácia e o impacto junto ao público beneficiário dos programas por elas financiados.

Dessa forma, modelos de avaliação como o Marco Lógico - uma metodologia de MeA mais voltada aos resultados, efeitos e impactos da política pública - foram trazidos pelo BID como referências teóricas e metodológicas no campo da avaliação à gestão pública. Apesar de constituir-se como uma ferramenta didática, por estar mais direcionada aos resultados e impactos, a metodologia do Marco Lógico pode deixar de compreender o porquê das mudanças ocorridas, haja vista que simplifica a realidade social (STEPHANOU, 2005). Circunscrito, portanto, a esse contexto, pode se afirmar que o primeiro estágio do caminho trilhado pelo MeA no caso brasileiro, esteve atrelado à lógica gerencial de gestão de políticas públicas, voltado à prestação de contas em um estilo *top- down* às instituições multilaterais financiadoras das políticas sociais e, por isso, pouco relacionado a uma perspectiva de aprendizagem e autonomia político-administrativa.

A partir dos anos 2000, sobretudo, com a eleição dos governos de centro-esquerda na América-Latina, que se notabilizaram *pelo pensamento crítico aos anos neoliberais e pela procura de uma redefinição de prioridades para a agenda pública* (DINIZ, 2011, p 502), o panorama da atuação do Estado acenava para novas propostas que iam desde a revisão da concepção de desenvolvimento ao papel das políticas sociais e, ao desenho da gestão pública. Nesse sentido, ao contrário do que ocorrera nas décadas pretéritas, em que se postulava a necessidade de redução do Estado e de sua atuação apenas como "regulador", com os novos governos, passou-se a revalorizar o protagonismo estatal bem como de suas capacidades quanto à concepção, ao planejamento, à implementação e avaliação de políticas públicas. Dada a intensificação dos índices de pobreza, desigualdade e desemprego[3] resultantes da implementação das políticas do Consenso Washington (sustentado nas privatizações e nos cortes em gastos sociais), agregou-se igualmente, nas discussões dos novos governos, o componente da *inclusão e desenvolvimento social* como forma de resgatar a dívida social na Região (DRAIBE e RIESCO, 2011). Ademais, o reforço das capacidades do Estado para implementar tais políticas, ocupou a agenda política dos anos 2000 na América Latina.

No caso brasileiro, desde o governo Lula houve um amplo esforço de estruturação das políticas de proteção social não contributivas, como a assistência social e o Programa Bolsa Família (PBF), para buscar concretizar a tão esperada equidade e justiça social sob as bases de uma lógica universal. Para tanto, após aprovada as bases normativas e legais que orientam o funcionamento das políticas, era necessário construir as bases institucionais que permitiriam a implementação das mesmas em território nacional. Nesse sentido foi construído o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para coordenar a implantação do PBF no território nacional, assim como, para sustentar a implementação do SUAS, um sistema orgânico que prevê a distribuição de responsabilidades entre os entes federados para a implementação da política de AS.

[3]Com relação à pobreza na América Latina, houve um crescimento significativo da década de 1980 para o início de 1990 (saltando de 40,5% para 48,03% em 1990),sendo que, em termos absolutos, houve um salto de 136 mil pessoas para 200,2 mil pessoas pobres (CEPAL, 2006). A indigência teve um acréscimo nessas décadas, saindo de um patamar de 18,6%, em 1980, para 22,5%, em 1990 (CEPAL, 2006, p.19). Na década de 1990, aumentou significativamente em termos absolutos o número de pessoas pobres: de 200,2 milhões, em 1990, para 211,5 milhões, em 1999.

Frente a esse movimento de construção de uma política pública nacional, com ambições de superar um passado pouco efetivo no combate à pobreza e proteção social, impôs-se a necessidade de construir novas bases e sistemas de gestão. Aí inclui-se o papel central da idealização da SAGI para levar adiante esse projeto. Patrus Ananias, ministro do MDS à época, manifestava claramente essa necessidade para fazer avançar a política de AS:

> A estruturação de um sistema de proteção social descentralizado e participativo, em seus 5.564 municípios, por meio de um conjunto de políticas, programas e ações, não pode mais prescindir da tomada de decisões com base em informação e evidências. Por isso mesmo, desde a formação do MDS, valorizamos a necessidade de se formular e implementar uma política de avaliação e monitoramento que permitisse a utilização de dados e informação na retroalimentação das políticas. (ANANIAS In: VAITSMAN, RODRIGUES, PAES-SOUZA, 2006).

Embora tenha iniciado as atividades com dificuldades, como revela Ferrarezi (2016, p.21) afirmando que *a SAGI iniciou suas atividades com uma equipe reduzida e com bases de dados e recursos informacionais falhos ou inexistente,* pode-se afirmar que a partir desta secretaria se estrutura pela primeira vez na história um sistema de MeA nacional para a política de proteção social brasileira pautado na produção de informações e conhecimento em profundidade sobre a realidade que quer atuar. Conforme destacaram Vaistman *et al*. (2006), isso não se deu sem resistências:

> Não existia, em quaisquer das organizações anteriores, uma cultura de avaliação, ou seja, um conjunto de práticas e crenças legitimando a avaliação como parte da gestão de programas e políticas. Pelo contrário, havia grande desconhecimento não apenas do significado, mas também da própria função avaliação e monitoramento. No Brasil, a integração dessa função ao planejamento e à gestão governamental envolvendo uma concepção de administração pública transparente e voltada para resultados ainda não se institucionalizou como prática "normal", ou seja, incorporada à visão de mundo de certa comunidade (VAITSMAN *et al*, 2006, p.16).

Entretanto, apesar de um caminho difícil para a estruturação do MeA nacional, em 2016 a SAGI já havia incorporado numerosa equipe técnica para o desenvolvimento do trabalho - passando de 15 trabalhadores em 2004 para 58 em 2015 (FERRAREZI, 2016). Ademais, ampliou seu escopo de trabalho desenvolvendo numerosos instrumentos de MeA e fomentando o desenvolvimento de sistemas de MeA locais, na lógica de construção de uma nova cultura avaliativa em território nacional.

Como bem sublinhou Jannuzzi (2012), são de especial relevância as inovações implantadas no campo da produção de informações estatísticas, cadastros públicos e registros de programas por meio da SAGI, o que permitiu a ampliação da capacidade institucional do setor público na elaboração de diagnósticos para formular ações que atendam públicos-alvo e a demandas específicas. Dentre as inovações mais importantes desenvolvidas pela SAGI até 2015 incluíam-se, entre outros: Censo SUAS; Mapa de oportunidades e serviços públicos (MOPS); Relatórios de informações sociais (RI Social); Identificação de Domicílios Vulneráveis (IDV); Matriz de Informações Sociais (MISocial); Prontuário eletrônico simplificado do SUAS; Registro mensal de atendimentos (RMA) da AS; Registro de oportunidades, notícias e inovações (RONI).

Desde a NOB-SUAS 2005, já se demonstrava o interesse em fomentar a criação de estruturas de MeA e sistemas de informação nos três níveis de governo a partir da formação da REDE SUAS[4]. Entretanto com a NOB- SUAS 2010, seguida pelas NOBs-2012 e 2015 reforça-se o aspecto da gestão da informação local como central para o aprimoramento da gestão e qualificação de serviços e benefícios. As NOBs estipulam que:

> a gestão da informação é um dos instrumentos imprescindíveis para a consolidação do Sistema Único de Assistência Social e tem como objetivo produzir condições estruturais para as operações de gestão, monitoramento e avaliação do SUAS (BRASIL, 2010, p.67).

A partir de então houve uma crescente demanda para que as gerências locais da AS produzissem dados e informações sociais territorializados e classificados, através de atividades de diagnóstico, MeA (VAITSMAN *et al*, 2006). Na elaboração dos diagnósticos para formulação de programas, a coleta de dados e informação e a formulação de indicadores são fundamentais para qualificar os públicos-alvo, localizá-los e retratá-los, de modo tão amplo e detalhado quanto possível, no intuito de adequar as intervenções às características e necessidades dos demandantes dos programas. No entanto sabe-se que, em um país de dimensões continentais e estrutura federativa de profundas desigualdades regionais, os desafios locais colocam-se para além do "despertar para a necessidade de gestão", mas em produzir capacidades estatais para que seja possível a efetivação das políticas públicas.

[4] REDE-SUAS (módulo 1), sistema de informação do SUAS, suporte para a gestão, o monitoramento e a avaliação de programas, serviços, projetos e benefícios de AS contemplando gestores, profissionais, conselheiros, entidades, etc.

Atenta a essa demanda municipal a SAGI passou a fornecer formação específica a partir de cursos de formação presenciais e a distância, como o programa Capacita SUAS, que ofertou 25 mil vagas em 20 estados em seus três cursos[5]; as oficinas de ferramentas SAGI (mais de dez cursos ofertados em EAD); o programa Capacita- SAGI, em parceria com o Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com nove mil pessoas capacitadas em cursos EAD[6]. Tal iniciativa, em que pese ainda carecer de maior institucionalização, mostrou resultados quantitativos importantes. Segundo Censo SUAS de 2011, à época, registrava-se que 73% dos municípios contavam com atividades de MeA; 42,3% dos municípios apresentavam uma área de MeA formalizada, enquanto 31,1% realizavam atividades de MeA, porém, de maneira informal; seguidos de 26,6% dos municípios que não possuíam estruturas de MeA.

Igualmente, no Censo SUAS de 2015, evidenciava-se a ampliação dos sistemas de vigilância socioassistencial, cuja principal função é observar e entender a relação das vulnerabilidades sociais de um território com a oferta de serviços destinados a enfrentá-las. Desde então, 46, 2% dos municípios implementaram tais sistemas como parte do pacto de aprimoramento do SUAS. Embora apenas 14,7% dos municípios tenham reservado profissionais exclusivamente dedicados a essa tarefa da gestão.

Diante desse conjunto de iniciativas que derivam da nova política de desenvolvimento social, é possível observar que o modelo de MeA fomentado pelo governo federal voltou-se a constituir uma abordagem normativa para a prática de MeA distinta da lógica de prestação de contas sob o qual foi pautado nos anos 1990. Orientado à compreensão da própria realidade, a partir de processos e instrumentos próprios (FERRAREZI, 2016), esse novo modelo parece ter substituído o discurso gerencialista por uma lógica pautada na aprendizagem política em que o MeA se coloca como:

> um processo de conhecimento sistemático da própria realidade, voltado para traçar estratégias de atendimento às necessidades peculiares de um território ou população. Ou seja, constitui- se como [...] um estágio de grande significado num processo mais geral de *policy learning* em que atores engajados no processo de monitoramento e avaliação estimulam-se a contribuir com melhorias e avanços para a construção de políticas públicas (HOWLETT *et al*, 2013, p.201).

Entretanto, apesar dos esforços de constituição dessa lógica a partir do governo federal para os municípios, sabe-se a prática de MeA no nível local de governo ainda é incipiente, apresentando um conjunto de vicissitudes e desafios para sua institucionalização. Seja em função de sua recente adoção pelos governos, seja pelos legados institucionais do Estado brasileiro (de estrutura federativa e capacidades estatais desiguais e concentradas no centro), torna-se um desafio implementar MeA na lógica da aprendizagem política e como suporte para autonomia. Entendendo que a conformação das políticas públicas são influenciadas por ideias que expressam concepções de mundo, símbolos, imagens e identidades (FARIA, 2002) que podem impactar o processo decisório (MENICUCCI, 2007), nas páginas que seguem trazemos os achados da análise documental, demonstrando especificamente como as normativas nacionais trataram o tema "gestão da assistência social" - em específico o MeA e o planejamento em seus principais documentos.

DAS IDEIAS ÀS POLÍTICAS: ANÁLISE SOBRE A TRAJETÓRIA DE FOMENTO À CONSTRUÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO NAS NORMAS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (1993 - 2013)

O primeiro documento normativo da AS como política pública é a LEI Nº 8.742, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1993, conhecido como LOAS. Nesse documento original, que possui um objetivo de normatizar as deliberações contidas nos artigos 21, 23, 24 e 30, - que definem as competências comuns e exclusivas dos três entes federados da CF/1988-, assim como nos artigos 203 e 204, - que dispõem sobre os objetivos e diretrizes da Política de Assistência Social-, os esforços vão ao encontro de definir objetivos, princípios, diretrizes e apontar o funcionamento organizacional da política pública. Nesse aspecto destaca-se o papel dos atores envolvidos na implementação dos serviços, como conselhos, entidades e o papel do financiamento, porém não se avança no detalhamento dos serviços e tampouco da gestão dos mesmos.

O próximo documento normativo aprovado para conduzir a implementação da AS no território nacional foi a RESOLUÇÃO Nº 207, de 16 de dezembro de 1998 que aprovou por unanimidade a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 1998, e a Norma Operacional Básica (NOB), também de 1998. Esses documentos, em específico a NOB, teve por objetivo avançar na construção do sistema descentralizado da AS, uma agenda prioritária no governo Fernando Henrique Cardoso, que avançou também em um outro conjunto de políticas públicas. Como se tratava de um processo inicial de implementação da AS em território nacional, apesar de fazer mais de 10 anos da formalização na CF de 1988, o documento preocupou-se em disciplinar as relações federativas para implementação da política pública, especialmente o financiamento e as competências dos três níveis de governo.

[5] Os cursos contemplaram temas como: a Introdução ao Provimento dos Serviços e Benefícios Socioassistenciais; Indicadores para Diagnóstico e Controle Social.
[6] Contemplando temas como: indicadores para diagnóstico e acompanhamento do SUAS e do Brasil Sem Miséria.

Essa primeira NOB continha 43 páginas e apenas duas menções a monitoramento associada às competências dos gestores estaduais e municipais. Referente ao gestor estadual, um ítem sugere que é de sua responsabilidade *a supervisão, o monitoramento e avaliação das ações de âmbito estadual e regional* (NOB, 1988, p.23), sem especificar ao que exatamente está se referindo. Chama atenção aqui a ideia de supervisão e monitoramento como nexos associados, que ainda hoje se fazem presente na prática de MeA (PAPI, ROSA e EGER, 2019). No que tange ao gestor municipal, consta a responsabilidade na *definição de padrões de qualidade e formas de acompanhamento e controle das ações de assistência social* (NOB 1998, p. 24); logo em seguida surge um primeiro indício da necessidade de MeA da política pública, essa que seria uma obrigatoriedade nos dias atuais. No ítem I) da página 25 da NOB-1998, aparece como competência do gestor municipal da supervisão, monitoramento e avaliação das ações de âmbito local. Conforme o caso estadual, verifica-se no âmbito local a mesma associação entre supervisão e MeA, uma ideia bastante complexa de se desconstruir na prática, até os dias atuais. Ainda na página 25 aparece a competência do gestor municipal em elaborar o Plano Municipal de Assistência Social como requisito de habilitação à gestão municipal de AS. Já na página 31 consta que o plano deve conter: definição e quantificação das ações, destinatários, prioridades, estratégias e metas; previsão de recursos próprios e recebidos por transferência e diretrizes para a construção de um Sistema de AS.

Fica claro nessa segunda NOB de AS que a prioridade de formulação e implementação das ações se dará a partir do município, ao governo estadual coube a supervisão, e ao governo federal o financiamento, conforme o ítem 3.1. da NOB-1998:

> Gestão Municipal: A gestão dos serviços assistenciais será prioritariamente, de responsabilidade dos governos municipais. Para tanto, serão transferidos recursos financeiros diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social para os fundos municipais daqueles municípios que se habilitarem de acordo com essa NOB. Os municípios terão autonomia de gestão desses recursos, segundo a realidade local e as prioridades estabelecidas no Plano Municipal de Assistência Social aprovado pelo Conselho, desde que atendam aos destinatários da Política nas respectivas redes já existentes e que a qualidade do atendimento seja compatível com as diretrizes desta NOB (BRASIL, 1988, p.30).

Em 2002 foi aprovada a NOB-3 ainda sob o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Nessa NOB de 31 páginas, novos parâmetros para a gestão da AS começam a figurar no documento. Desloca-se a ênfase da descentralização para a gestão municipal e surge com maior presença o papel do governo federal na determinação de reordenamento e reorganização da gestão da AS. Paralelamente muito mais ênfase é dada ao papel da gestão. No ítem I - DA ORGANIZAÇÃO E DA GESTÃO - consta que a implementação do sistema depende do *reordenamento institucional*, *bem como da capacidade técnica gerencial e financeira para a formulação, a gestão e avaliação da Política de Assistência Social* (NOB 2002, p.10) nos três níveis de governo. Atribui-se que as instâncias gestoras da política pública dos entes governamentais devem desenvolver *capacidade de gestão para formulação, execução, acompanhamento e avaliação da Política de Assistência Social, caracterizada pela disponibilidade de condições técnicas e materiais* (Ibidem, p, 10).

Ademais ampliam-se sobremaneira as competências do governo Federal na condução da Política Pública nacional, sobretudo pelo desenvolvimento de instrumentos de gestão. Entre outros mecanismos, destacamos: 1) a elaboração do Plano Plurianual de Assistência Social, vista como peça estratégica de operacionalização da Política Nacional de Assistência Social; 2) a coordenação do processo de implementação e atualização da Rede Articulada de Informações para Gestão da Assistência Social; 3) implementação de sistema de monitoramento e avaliação da eficiência, eficácia e efetividade das ações da Política Nacional de Assistência Social; 4) apoio técnico aos estados no aperfeiçoamento da capacidade gestora própria e na organização dos sistemas municipais de assistência social, para formulação, gestão e avaliação das ações de assistência social; 5)elaboração do Relatório Anual de Gestão (ibidem, p.11 e 12).

Quanto às responsabilidade do gestor municipal dos 17 itens, 8 relacionam-se à gestão da política pública fazendo menção a necessidade do MeA para qualificar a gestão. Os demais dividem-se em gestão orçamentária, capacitação de recursos humanos, implementação do CadÚnico e gestão dos serviços, como podemos ver abaixo:

> a) formulação, coordenação, execução e **avaliação** da política municipal de assistênciasocial;
> c) elaboração do **Plano Plurianual** de Assistência Social; e) a**limentação de dados** da Rede Articulada de **Informações Gerenciais** de Assistência Social, no seu âmbito; f) elaboração do plano e implementação do **Processo de Monitoramento e Avaliação das ações de assistência social**; g) **elaboração de proposta de padrões de qualidade para prestação de benefícios, serviços**, programas e projetos de assistência social; k) **acompanhamento e avaliação** dos processos de concessão, execução e revisão do **Benefício de Prestação Continuada**; q) informar ao gestor federal o Número de Identificação Social – NIS dos destinatárias inscritos no CadÚnico; r) **elaboração de Relatório Anual de Gestão** (BRASIL, 2002, p.13-4 *grifos nossos*).

Neste documento não foram feitas orientações quanto à operacionalização de serviços, priorizando a criação dos modelos de gestão por níveis - básico; intermediário e pleno[7] e a criação de instrumentos de gestão posto como requisito para habilitação a esses níveis de gestão e repasse de recursos federais. São considerados instrumentos de gestão: o Plano Plurianual de Assistência Social, o Plano de Monitoramento e Avaliação, o Fundo de Assistência Social e o Relatório de Gestão. Quanto ao Plano Plurianual de Assistência Social o documento indica:

> O PPAS O Plano Plurianual de Assistência Social/PPAS é um **instrumento de planejamento estratégico** para a consolidação da Política e do sistema descentralizado e participativo de assistência social, que organiza, regula e norteia o seu funcionamento, sendo a expressão da autonomia do nível de gestão na definição e condução da Política. Sua elaboração é de responsabilidade do órgão gestor da Política, que deve construí-lo de forma democrática e participativa. O Plano deve conter proposta integrada de capacitação, sistema de monitoramento e avaliação, estratégia de descentralização, bem como fonte de financiamento. Deve permitir a visualização das prioridades selecionadas, ações e metas previstas, inclusive as de âmbito regional, recursos disponíveis, bem como: estratégias para sua implementação, num espaço de tempo determinado, visando a obtenção de resultados. O PPAS abrange o período de 4(quatro) anos, tanto para estados quanto para municípios, conforme Resolução nº 182, de 20 de julho de 1999, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, contemplando os 3(três) últimos anos da gestão governamental vigente e o primeiro da gestão governamental subseqüente. Anualmente as planilhas de prioridades, metas e recursos devem ser atualizadas (Ibidem, p. 24).

Já quanto ao MeA,

> A avaliação como processo é um mecanismo gerencial de acompanhamento, controle e de informações sobre resultados de ações planejadas, com base em indicadores previamente estabelecidos. É um requisito imprescindível para atualização do Plano Plurianual de Assistência Social. Pressupõe objetivos e responsabilidades claramente definidos e a aferição dos processos de trabalho, dos produtos, dos custos, dos prazos, bem como da satisfação dos usuários. **Permite medir o impacto** dessas ações sobre a qualidade de vida da população e a socialização de informações sobre resultados alcançados. Para efetivar o processo de avaliação t**orna-se imprescindível a implantação de sistemática de acompanhamento e/ou monitoramento das ações planejadas** com a finalidade específica de dar suporte ao processo regular e recorrente da avaliação. Este processo permite introduzir ajustes e correções nas ações para que os objetivos estabelecidos sejam alcançados. Os gestores devem dispor de um Plano de Monitoramento e Avaliação incluindo mecanismos de supervisão, instrumento de coleta de informação, bem como sistema integrado tecnológico nas três esferas de governo, que possibilite agilidade na informação (Ibidem, p.25).

Conforme pode-se perceber, essa NOB prioriza o aspecto da gestão da AS, trazendo novidades quanto aos objetivos dos instrumentos e algum grau de detalhamento sobre sua operacionalização. Fica evidente a iniciativa do governo federal em atrelar esses instrumentos tais como o MeA e o planejamento à habilitação a um nível de gestão e ao repasse de verbas federais aos entes subnacionais. Nesse documento não há relação explícita no texto, entre gestão e qualidade dos serviços, oferta de proteção social e redução de vulnerabilidades, apesar de ser um elemento implícito. O que se pode inferir é que esse documento pode ser considerado uma transição para o próximo - a PNAS de 2004 e a NOB SUAS do mesmo ano- , que sob um novo governo, avança na construção de um sistema orgânico de política pública, desenhado conforme o SUS.

A Norma Operacional Básica de 2005, a primeira NOB/SUAS, disciplina a operacionalização da gestão da Política de Assistência Social, conforme a Constituição Federal de 1988, a LOAS e a PNAS de 2004, considerando a construção do SUAS. Esse documento de 178 páginas tratou, dentre outras questões, da divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo; dos níveis de gestão de cada uma dessas esferas; das instâncias que compõem o processo de gestão e como elas se relacionam; dos principais instrumentos de gestão a serem utilizados; e, a forma de gestão financeira que considera os mecanismos de transferência, os critérios de partilha e de transferência de recursos. A PNAS, publicada em um mesmo documento que a NOB-2005 informa a intenção de redesenhar essa política pública, na perspectiva de implementação do Sistema Único de AS (SUAS) de acordo com as deliberações contidas na IV Conferência Nacional de AS (CNAS), realizada em Brasília, em dezembro de 2003.

[7] No caso da gestão municipal e do Distrito Federal, são possíveis três níveis de habilitação ao Suas: inicial, básica e plena. A gestão inicial fica por conta dos municípios que atendam a requisitos mínimos, como a existência e funcionamento de conselho, fundo e planos municipais de assistência social, além da execução das ações da Proteção Social Básica com recursos próprios. No nível básico, o município assume, com autonomia, a gestão da proteção social básica. No nível pleno, ele passa à gestão total das ações socioassistenciais (BRASIL, 2015).

A política nacional, interpretando o cenário que origina e caracteriza a trajetória da AS até então, se destina a expor o objetivo estratégico da política pública, qual seja: consolidar a AS como política pública e direito social, deliberando a construção e implementação do SUAS em território nacional. Nessa linha, destaca que é necessário ressignificar a descentralização, superando a centralização: *a compreensão de que a gestão democrática vai muito além de inovação gerencial ou de novas tecnologias é bastante limitada neste País. A centralização ainda é uma marca a ser superada* (BRASIL, 2004, p. 14). Avançar na constituição de redes de serviços investindo na intersetorialidade; avançar na participação social na gestão da política pública e na recomposição dos quadros técnicos que à época possuía grande defasagem e instabilidade. Destaca-se na abertura do documento o relevo dado ao papel da gestão da informação que teria nesse novo contexto um sentido estratégico para fazer a AS suplantar um passado de favores políticos e caridade, conforme destaque no próprio documento:

> Por fim, a Política Nacional de Assistência Social na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social ressalta o campo da **informação, monitoramento e avaliação**, salientando que as novas tecnologias da informação e a ampliação das possibilidades de comunicação contemporânea têm um significado, **um sentido técnico e político, podendo e devendo ser consideradas como veios estratégicos** para uma melhor atuação no tocante às políticas sociais e a nova concepção do uso da informação, do monitoramento e da avaliação no campo da política de assistência social. Tal empreendimento deve sobrelevar a prática do controle social, o que, nessa área em particular, adquire uma relevância crucial, já que o atributo torpe de campo de favores políticos e caridade, agregado historicamente a esta área, deve ser minado pelo estabelecimento de um novo estágio, feito de estratégias e determinações que suplantem política e tecnicamente o passado. Esta nova qualidade precisa favorecer um nível maior de precisão, tanto no que tange ao conhecimento dos componentes que a geram, e que precisam ser conhecidos abundantemente, como aos dados e as conseqüências que a política produz (BRASIL, 2005, p. 14).

Com efeito percebe-se que referente ao papel estratégico do MeA e da gestão da informação de forma ampla, o documento os coloca como táticas de ampliação e de fortificação do campo assistencial enquanto política pública garantidora de direitos. A PNAS de 2004 iniciou com um grande diagnóstico sobre as vulnerabilidades sociais no país atinentes ao campo atendido pela AS, ao mesmo tempo que mapeia um panorama da organização da política em território nacional, sobretudo os gastos dos três níveis de governo.

Na sequência refletiu sobre a Política Pública de Assistência Social, sua história, seus princípios, objetivos, diretrizes para a seguir indicar a operacionalização da mesma. Nesse aspecta define quem são os usuários, o que conforma a rede de proteção. Aparece pela primeira vez em um documento, a designação de proteções sociais básica, especial de média e alta complexidade e seus objetivos, ademais estabelece-se o espaço onde essas proteções executariam suas ações: os CRAS e CREAS. Os serviços de responsabilidade de cada proteção são especificados. Após esses tópicos, há um específico para a gestão da PNAS na Perspectiva do SUAS. Nele, além de serem desdobrados temas e conceitos, tais como, a descentralização político- administrativa e territorialização; o financiamento, o controle e participação social; a política de recursos humanos, há mais de duas páginas para destacar a importância da gestão da informação, do MeA. Conforme o documento:

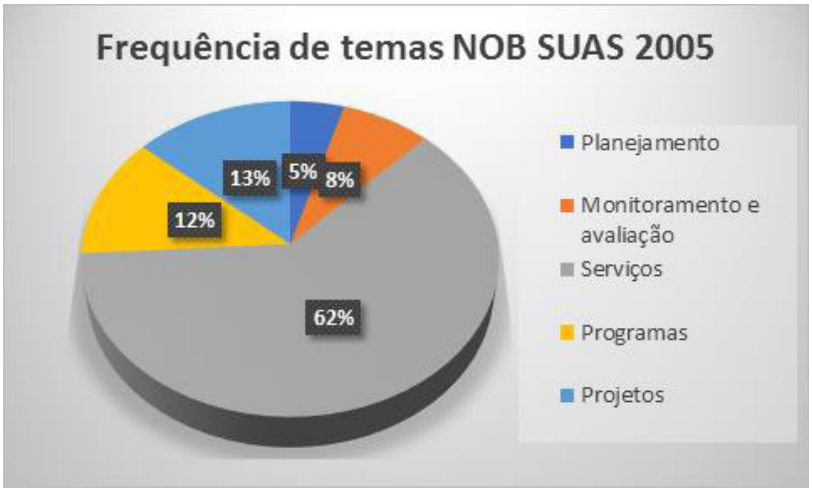
> a necessidade de implantação de sistemáticas de monitoramento e avaliação e sistemas de informações para a área também **remontam aos instrumentos de planejamento institucional**, onde aparecem como componente estrutural do sistema descentralizado e participativo, no que diz respeito aos recursos e sua alocação, aos serviços prestados e seus usuários [...] a questão da informação e as práticas de monitoramento e avaliação, aportes do novo sistema, devem ser apreendidas como exercícios permanentes e, acima de tudo, comprometidos com as repercussões da política de assistência social ao longo de sua realização, em todo o território nacional (BRASIL, 2005, p.57).

Nesse sentido, destaca um capítulo exclusivo para tratar de instrumentos de gestão, esses entendidos como o Plano de AS, o orçamento da AS, a gestão da informação - MeA e Relatório Anual de Gestão. Aparece pela primeira vez a ideia de vigilância socioassistencial em um documento normativo, podendo ser interpretado como uma gestão de informações sobre o lado da demanda social, enquanto o MeA analisa a oferta. Segundo o documento, em síntese, a vigilância *produz, sistematiza informações, constrói indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social, que incidem sobre famílias / pessoas, nos diferentes ciclos de vida (crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos)* (BRASIL, 2005, p.93).

De forma comparativa nesse documento, que pode ser considerado um marco para implementação do SUAS, há 38 menções acerca do monitoramento e avaliação como um termo associado. Em geral as menções se relacionam com monitoramento das ações assistenciais; seguidas por e impacto dos benefícios, serviços, programas e projetos de enfrentamento da pobreza; após nota-se menções relacionadas ao município, plano de AS e indicadores sociais. Algumas vezes a palavra esteve relacionada a indicadores e "tática de de fortificação do campo assistencial".

Sobre planejamento aparece 23 vezes no documento, sendo que dessas vezes, duas se articulam a MeA; em muitos casos aparece como planejamento estratégico de todo sistema ou toda administração; e por fim planejamento de RH. No que diz respeito às palavras: serviços (que aparece 310 vezes no documento) somado a programas (que apresenta-se 52 vezes) e projetos 68 vezes, conforme pode ser visto no gráfico abaixo, pode- se observar maior frequência destes termos se comparado à MeA e ao planejamento:

Gráfico 1 - Relação de temas abordados na NOB SUAS 2005



Fonte: elaboração própria

Como pode se observar, desse conjunto de palavras, 62% referem-se a serviços, seguido de projetos e programas que somam juntos 25% da frequência. MeA e planejamento somam juntos 13%. Dessa forma, apesar do documento ter dado um relevo importante ao desenvolvimento desses instrumentos nos três níveis federativos, associando-o ao fortalecimento do campo assistencial e à qualidade da prestação dos serviços, percebe-se uma menor ênfase textual se comparado aos demais temas trabalhados. Cabe observar se nos documentos posteriores essa relação se modifica.

No ano de 2006 publicou-se a NOB SUAS de recursos humanos (NOB SUAS RH) uma norma complementar à primeira NOB SUAS de 2005, aprovada pela Resolução CNAS n.º 269 de 13/12/2006, dispõe sobre a gestão do trabalho no SUAS, diretrizes para a Política Nacional de Capacitação e as responsabilidades dos entes nesses campos.

Com mais de 70 páginas, a NOB SUAS RH apresentou doze (12) subdivisões temáticas[8] - afora introdução e referências bibliográficas - trazendo luz às temáticas específicas da gestão de RH dos trabalhadores do SUAS, com uma presença da expressão "gestão", em quatro desses subtítulos, ligadas a ideia de "gestão do trabalho". Ao todo a palavra gestão possui 160 menções no documento. Entretanto, assim como as subdivisões já indicam logo de início, a quase totalidade das referências está atrelada à expressão gestão do trabalho, referindo-se aos funcionários do SUAS - entre concursados e terceirizados -, não especificamente aos demais instrumentos de gestão. Logo na apresentação do documento este já salienta que a gestão do trabalho é um dos aspectos que compõem a gestão do SUAS, quando fala que *para a implementação do SUAS, aspectos importantes da gestão têm sido apontados como fundamentais: a descentralização, o financiamento, o controle social e a gestão do trabalho (*BRASIL, 2006, p. 9).

Já a palavra "planejamento" aparece de forma muito mais modesta na NOB-SUAS RH. Das quatorze (14) vezes em que é citada está ligada ou com a palavra "orçamento", ou referindo-se a realização de planejamento estratégico por parte dos trabalhadores do SUAS, mais especificamente os trabalhadores com cargos de coordenação. Nesse mesmo sentido, a expressão "monitoramento e avaliação" aparece apenas quinze (15) vezes no documento, majoritariamente se referindo ao fato de ser uma das atribuições dos trabalhadores do SUAS.

Em 11 de novembro de 2009, o CNAS aprova a resolução n° 109 com a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, o qual padronizou a oferta serviços socioassistenciais descrevendo os modos pelos quais os mesmos deveriam ser realizados nos diferentes (básico e especial de média e alta complexidades) níveis de prestação de serviços do SUAS. Como nos demais documentos a palavra gestão foi mencionada de forma muito menos expressiva do que as referências aos serviços. Das onze (11) vezes em que é citada refere-se a gestão dos locais de atendimento - autogestão ou cogestão, e gestão participativa. Já em relação a frequência da palavra planejamento das seis (6) vezes em que aparece no texto referem-se ao planejamento dos serviços, assim como diz "*O planejamento das ações deverá ser realizado pelos municípios e pelo Distrito Federal, de acordo com a territorialização e a identificação da demanda pelo serviço.*" (BRASIL, 2009, p. 25), a partir de planejamento de reuniões de equipes e planejamento político-pedagógico dos serviços. O MeA quase não é citado no documento, das três vezes em que foi citado, referindo ao serviços.

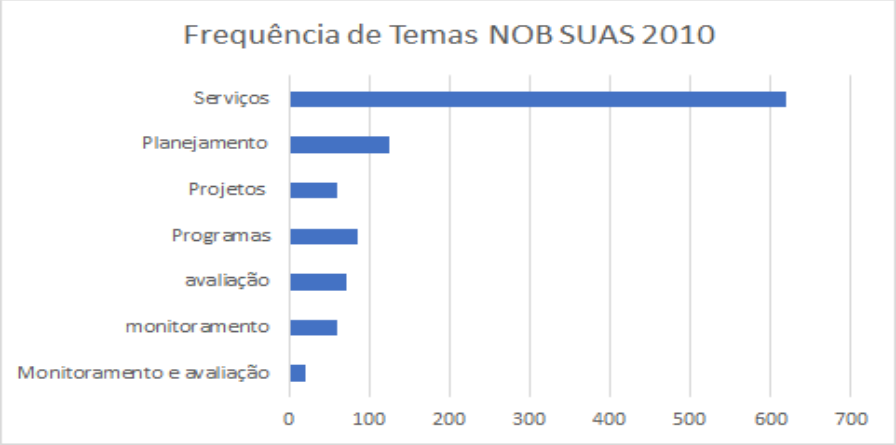
[8] São elas: II – Princípios e diretrizes nacionais para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS; III – Princípios éticos para os trabalhadores da assistência social; IV – Equipes de referência; V – Diretrizes para a política nacional de capacitação; VI – Diretrizes nacionais para os planos de carreira, cargos e salários - PCCS; VII – Diretrizes para as entidades e organizações de assistência social; VIII - Diretrizes para o cofinanciamento da gestão do trabalho; IX – Responsabilidade e atribuições do gestor federal, dos gestores estaduais, do gestor do Distrito Federal e dos gestores municipais para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS; X - Organização de cadastro nacional de trabalhadores do SUAS - Módulo CADSUAS; XI - Controle social da gestão do trabalho no âmbito do SUAS; e XII – Regras de transição; XIII – Conceitos básicos (BRASIL, 2006).

Em 2010, há a publicação de uma nova NOB, dessa vez com a proposta explícita de aprimorar a gestão dos serviços socioassistenciais. No diagnóstico há a indicação de que se avançou sobremaneira na implementação do SUAS em território nacional, porém havia chegado o momento de avançar no aprimoramento do sistema de gestão do mesmo, uma vez que se verificou que muitos estados e municípios haviam avançado cartorialmente, ou seja, mais no papel do que na realidade. Conforme indica o documento:

> Os níveis de gestão, inicial, básica e plena, estabelecidos pela NOB não conseguiram traduzir a correlação de responsabilidades que os municípios deveriam assumir, com os incentivos que poderiam receber, criando, dessa forma, distorções entre o que estava previsto e o que aconteceu na realidade dos municípios. [...] Além das questões tratadas acima, outro aspecto não tratado pela NOB SUAS 2005 em profundidade, até pelo momento de pouco amadurecimento quanto ao modelo de gestão que inaugurava foi o do monitoramento e avaliação. Esse processo tomou corpo a partir das edições do Censo SUAS que criou mecanismos de monitoramento com definição de indicadores que aferem a qualidade dos serviços, apontando para a necessidade da adoção de padrões para o adequado funcionamento e oferta de serviços socioassistenciais aos usuários da assistência social. Após ampla expansão da rede de serviços e já próximo da universalização de alguns equipamentos, o desafio que se coloca para o sistema passa a ser a qualidade da oferta de serviços. Neste sentido, a qualificação dos serviços passa necessariamente pela adequação da rede ao que estabelece a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais(BRASIL, 2010, p.5)

Sendo assim, se observarmos a ocorrência de palavras ainda se mostra demasiadamente superior a frequência da menção à serviços comparado aos demais termos relacionados à gestão, como pode-se notar no gráfico abaixo:

Gráfico 2 - Relação de temas abordados na NOB SUAS 2010



Entretanto, o documento dedica mais de cinquenta (50) páginas para apresentar e discutir a necessidade de qualificação da gestão das ações e serviços prestados através da política, denominado "aprimoramento da gestão do SUAS", o ítem sete (7) apresenta seis (6) subáreas da gestão: o planejamento; a gestão financeira e orçamentária; informação, monitoramento e avaliação; a vigilância socioassistencial; o acompanhamento da gestão e serviços; e gestão do trabalho, sobre os quais detalha a importância de cada um na construção de essa nova realidade de gestão. Dois subitens aprofundam o que pode ser considerado uma das maiores inovações desta NOB SUAS 2010: o pacto de aprimoramento de gestão do SUAS, que descrevem como:

> "Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS é um instrumento estratégico que inaugura um novo regime de colaboração, buscando aprimorar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia, envolvendo primordialmente a decisão política, a ação técnica e atendimento as diretrizes de aprimoramento da gestão do SUAS e de qualificação dos serviços socioassistencias. Trata-se de um compromisso fundado em responsabilidades obrigatórias e de aprimoramento, expressas em uma Matriz de Responsabilidades, organizadas por Eixos de Responsabilidades imprescindíveis para o sistema, e consubstanciado em um Plano de Assistência Social, com a descrição de ações concretas, efetivas, que expressa competências políticas, técnicas e financeiras para a gestão e oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios da Assistência Social" (BRASIL, 2010, p. 31 e 32).

Como forma de ratificar essa preocupação com a construção e aprimoramento dos instrumentos de gestão em dezembro de 2012 o CNAS aprovou sua resolução nº 33, referente a mais recente Norma Operacional Básica do SUAS. O documento contém 64 páginas e traz inovações em diversas áreas, com destaque para a indução do Pacto de Aprimoramento de Gestão. Este passa a ter o aporte de instrumentos de informação e a definição de indicadores de MeA tais como o ID CRAS[9]. Desta forma, a pactuação de prioridades e metas nacionais de aprimoramento do SUAS e seu planejamento passa a ser realizada a cada quatro (4) anos, com revisão anualmente. E os Planos de Assistência Social da União, Estados, do Distrito Federal e Municípios passam a ter que observar o planejamento para o alcance das prioridades e metas nacionais pactuadas. Assim sendo, ao observar este documento ainda pode-se notar uma presença superior a referências relacionadas à serviços, no entanto, estas se aproximam muito em frequência de menções à palavra gestão, aquela encontrada 210 e, esta 174 vezes no texto, acompanhado de 43 menções a palavra monitoramento e 41 aparições da palavra planejamento.

DAS POLÍTICAS ÀS IDEIAS: O DEBATE SOBRE INSTRUMENTOS DE GESTÃO NA PRODUÇÃO ACADÊMICA DO SERVIÇO SOCIAL

Ao definirmos as ideias como uma unidade de análise a ser considerada nas investigações acerca das políticas públicas importa não apenas analisar as comunidades epistêmicas e as disputas de interesses e projetos em jogo como, também, o alcance que essas logram conquistar. De modo geral, nos parece razoável considerar que há um processo de retroalimentação entre ideias e políticas. Ou seja, defendemos que ideias formam políticas na mesma medida em que políticas transformam ideias. Razão pela qual, procuramos, a partir de uma pesquisa exploratória, verificar a presença das temáticas "gestão" e "instrumentos de gestão" - que, como mostramos, recebeu grande destaque nas normas da política brasileira de assistência social - na produção acadêmica no campo do serviço social.

Partindo do banco de dados disponibilizado pelo Catálogo de Teses e Dissertações (CAPES, 2019), mapeamos os trabalhos defendidos em programas brasileiros de pós-graduação em Serviço Social, com o objetivo de examinar em que medida as discussões e transformações promovidas pelo quadro normativo da política de AS vinha se refletindo na produção acadêmica da área. O banco disponibilizado pela Capes permite- nos cobrir o período entre 1987 e 2018, possibilitando a utilização de filtros que qualifiquem a busca, tais como: período temporal, programa de pós-graduação, palavras-chave, assunto da pesquisa, áreas de concentração e confluência, autor, orientador, participantes da banca, entre outros.

Mesmo considerando a possível vinculação de assistentes sociais a outras áreas do conhecimento, limitamos nossa busca aos programas nomeados, exclusivamente, como serviço social e política social tratando-se esses últimos, na maior parte das vezes, dos programas de pós-graduação estabelecidos a mais tempo). No que tange às palavras-chaves, indicamos "políticas públicas" e "política pública" para, em seguida, buscar entre esses trabalhos aqueles que se debruçavam sobre, e indicavam entre as palavras-chaves da investigação, processos e instrumentos de gestão, priorizando, nesse sentido, os que se detinham sobre a política nacional de assistência social.

Conforme observamos, entre os 5898 trabalhos conduzidos no âmbito dos programas de pós-graduação em serviço social entre 1987 e 2018, considerando, unicamente, aqueles que traziam entre as palavras-chave "serviço social e "assistência social", houve, a partir de 2014, um importante crescimento no número de dissertações e teses destinadas à investigação de políticas públicas, totalizando 982 pesquisas com as características desse recorte. Desses 982 trabalhos, no entanto, apenas 2 traziam como unidade de análise os processos e/ou instrumentos de gestão da política nacional de assistência social. Indicando que, não obstante a temática se fazer presente nas diretrizes e prescrições normativas da política, seu impacto na produção acadêmica ainda é muito incipiente. Contudo, se considerarmos que o próprio campo de políticas públicas, pensando como tal, passou a integrar a agenda de pesquisa e ganhar maior destaque apenas a partir do ano de 2014, somos levados a pensar sobre o tempo de reflexão e absorção de determinados problemas sociais pela academia. Elemento que pode nos ajudar a compreender a centralidade que alguns temas ganham nos debates promovidos pelos programas de pós-graduação em análise, tais como: o processo de descentralização das políticas sociais, seus impactos e limites, as dinâmicas de financiamento e os problemas concernentes ao fundo de financiamento da assistência social e as dificuldades que muitos governos locais enfrentam na implementação de programas cujas diretrizes e propostas de intervenção são de origem federal como, por exemplo, o PBF.

[9] O IDCRAS é um indicador sintético que retrata o grau de desenvolvimento dos CRAS, segundo as informações coletadas no Censo SUAS com respeito a quatro dimensões: atividades realizadas, horário de funcionamento, estrutura física e recursos humanos disponíveis no equipamento público (BRASIL, 2012).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Normas importam porque elas refletem ideias, refletem, em última instância, prioridades estratégicas. Assim, ao definirmos as normas, aqui, caracterizadas pelas legislações e NOBs, da política brasileira de assistência social como unidade de análise, desejamos mostrar de que forma intenções e ideias se traduzem em ações, orientando, assim, a execução de políticas em distintas realidades. Se é fato, conforme defendemos ao longo deste paper, que as ideias, crenças e valores morais e políticos se concretizam em documentos normativos e mesmo, operacionais, estabelecendo a identidade e o alcance das políticas e delimitando seus objetivos estratégicos, parecia-nos que, a longo prazo, a imersão dessas políticas no seio da sociedade poderia contribuir para a transformação de alguns ideários. Sendo, portanto, razoável afirmar que se as ideias constroem políticas públicas, essas poderiam, igualmente, transfazer ideias.

Na medida em que procurávamos pela articulação dos termos planejamento, monitoramento e avaliação nas diretrizes e normas da política de AS, objetivando compreender a que ideários e valores políticos essas noções/práticas se associavam nos documentos sobre os quais nos debruçamos, encontramos positivamente essa relação. Apesar de, numericamente tais termos e palavras figurarem menos que os termos serviços, programas e projetos, verificamos que há um esforço emanado nessas normas em incentivar os níveis governamentais a desenvolverem tais ferramentas de gestão. Especialmente a partir da NOB-SUAS de 2005, que destaca um item específico no documento para tratar do assunto e orientar os demais níveis de governo à aderirem, vemos crescer a importância simbólica da gestão no campo dos documentos normativos de AS.

Entretanto, se a análise dos documentos nos permitiu chegar a essas conclusões, a relação com a realidade empírica derivada de pesquisa realizada na RMPA por esse grupo, nos permite construir algumas questões: se os documentos normativos importam na implementação das políticas públicas, sobretudo nos municípios que são a ponta da execução de uma política formulada nacionalmente (diante de um pacto federativo que pouco investiu na autonomia das partes); se há neles um forte incentivo ao desenvolvimento dessas ferramentas, qual a razão de muitos municípios terem essas ferramentas subdesenvolvidas? Algumas hipóteses se colocam para explorar em pesquisas posteriores. A primeira supõe que a trajetória da AS, que privilegiou historicamente o desenvolvimento de ações imediatas, dada a urgência em atender problemas sociais e, tardando em tornar-se política pública, importa nos dias atuais. Ou seja, os legados anteriores permanecem apesar de todo um esforço de reconstrução da política pública; a segunda diz respeito à formação em serviço social no país que carrega forte carga de ativismo e engajamento na resolução dos problemas sociais.

Conforme se observou na pesquisa exploratória sobre temas desenvolvidos em teses e dissertações defendidos em programas de pós-graduação em serviço social, no período entre 1987 e 2018, considerando apenas as investigações que traziam como recorte de análise 'políticas públicas e/ou políticas sociais', apenas 2 de um total de 982 trabalhos versavam sobre a gestão da política nacional de AS. De toda forma, é relevante mencionar que as temáticas relacionadas às políticas públicas ganharam mais destaque nas produções acadêmicas do campo do serviço social a partir de 2014, mostrando-se, dessa forma, ainda incipientes. Em comum, o conjunto desses trabalhos traz uma profunda preocupação com políticas e programas setoriais, dedicando-se, sobretudo, às análises acerca das consequências do processo de descentralização das políticas sociais, das limitações relacionadas às dinâmicas de financiamento da política de assistência social e, quando tocam na dimensão de gestão dessas políticas, o fazem a partir de estudos de casos tomando, principalmente, políticas e governos locais como objeto de análise.

Por fim, uma terceira hipótese refere-se às capacidades estatais dos municípios para atender e implementar uma política pública que se complexificou e exigiu fortes investimentos institucionais e financeiros em um curto espaço de tempo. Como sabemos os municípios brasileiros possuem fortes constrangimentos institucionais, dada a realidade de baixo desenvolvimento sócio-econômico na maioria dessas realidade, e por outro lado um conjunto amplo de responsabilidades atinentes ao campo social. Nesse sentido, implementar uma política pública, como a de AS, de acordo com o nível de exigências feitas pelo governo federal já é um grande desafio, restando baixos investimentos e priorização da pauta da gestão.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 24, p. 41-67. 2005.

ALMEIDA, M.H.T. CARNEIRO, L. P. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. Opinião Pública, v. 9, n. 1, p. 124-147, maio 2003.

ARRETCHE, M. T. S. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro. Editora FGV; Fiocruz. 2012.

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70, 1977.

BRASIL. Gestão do SUAS. Secretaria Especial de Desenvolvimento Social. Ministério da Cidadania. 2015. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/gestao-do-suas>. Último acesso em: 17/07/2019

_____, LOAS. Lei Orgânica da Assistência Social. Brasília, MPAS, Secretaria de Estado de Assistência Social, 1993. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742compilado.htm. Último acesso em: 25/7/2019.

_____, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica Da Assistência Social – NOB-SUAS 2005. Disponível em: < http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de- imprensa/arquivos/NOB-SUAS.pdf>. Último acesso em: 25/7/2019.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Norma Operacional Básica: NOB/RH/Suas. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/NOBRH_SUAS_Anotada_C omentada.pdf>. Último acesso em: 25/7/2019.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Tipificação dos Serviços Socioassistenciais. Brasília, 2009 disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificac ao.pdf> . Último acesso em: 25/7/2019

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica Da Assistência Social - NOB SUAS 2010: Aprimoramento da Gestão Qualificação dos Serviços Socioassistenciais. Brasília, agosto de 2010. Disponível em: <file:///C:/Users/Taciana/Downloads/Legisla%C3%A7%C3%A3o_Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CNAS%2 0039.2010.pdf>. Último acesso em: 25/7/2019.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica a Assistência Social - NOB SUAS 2012: aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social, por intermédio da Resolução n° 33/2012. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/nob_suas.pdf>. Último Acesso em:25/7/2019.

CAMPBELL, John L. Ideas, Politics, and Public Policy. Annual Review of Sociology 2002 28:1, 21-38.

CAPES. Catálogo de Teses e Dissertações. Disponível em: https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo- teses/#!/. Último acesso em: 30/7/2019.

CARDOSO, J.C; SANTOS. J.C; PIRES, R.R; PPA 2012-2015 A experiência subnacional de planejamento no Brasil.. Brasília, IPEA, 2015.

COUTO, B.R; YAZBEK, M. C.; SILVA, M. O. S.; RAICHELIS, R. O sistema único de assistência social no

Brasil: Uma realidade em movimento. 1. Ed. São Paulo: Cortez, p.328, 2013.

DINIZ, E. O contexto internacional e a retomada do debate sobre desenvolvimento no Brasil contemporâneo (2000/2010). Dados, vol.54, n.4, pp. 493-532, 2011.

DRAIBE, S. M.; RIESCO, M. "Estados de Bem-Estar Social e estratégias de desenvolvimento na América Latina: Um novo desenvolvimentismo em gestação?" **Sociologias**, Porto Alegre, ano 13, n. 27, p. 220-254, mai./ago. 2011.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 18, nº 51, 2002.

FERRAREZI, E. (Org.). SAGI: informação e conhecimento para políticas de desenvolvimento social. Brasília, DF: SAGI-MDS, 2016.

GIBBS, Graham. Análise de dados qualitativos. Porto Alegre: Artmed, 2009, 198p.

GUSSI, F. A. OLIVEIRA, R.B. Discutindo paradigmas contra-hegemônicos de avaliação de políticas públicas. ANAIS ENEPCP II, ano 2015.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. Política pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JANNUZZI, P. de M. Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações. Campinas: Alínea, 5ª edição, 160p., 2012.

JOHN, Peter. Analysing public policy. Londres, Pinter, 1999.

KINGDON, J. Agendas, alternatives, and public policies. New York, Harper Collins, 2012. MATUS, C. Adeus, senhor Presidente. Governantes governados. São Paulo: Ed Fundap. 1997.

MENICUCCI, T. A implementação da Reforma sanitária: a formação de uma política. In Hockman, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Orgs). Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro. FIOCRUZ, 2007. p. 303-325

PAPI, L.P. Repactuação das relações intergovernamentais na implementação da política de assistência social: uma análise na região metropolitana de porto alegre. Dissertação de mestrado, Porto alegre, UFRGS, 2014.

PAPI, L.P.; ROSA, T. B.; EGER, T. Capacidades estatais na implementação da Assistência Social na RMPA: um estudo sobre o desenvolvimento de instrumentos de gestão locais (2010-2018). Anais VI Encontro Brasileiro de Administração Pública - EBAP, UFBA, Salvador-BA. 2019. Disponível em: <http://www.ebap.ufv.br/index.php/ebap/viebap/paper/view/659> Último acesso em: 20/07/2019.

PETERS, B. G. «The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to the Center? unpublished paper. Department of Political Science, University of Pittsburgh, 2005.

RADAELLI, Claudio. "The role of knowledge in the policy process". Journal of European Public Policy, 2 (2): 159-183.

REZENDE. F. Planejamento no Brasil: Auge, Declínio e caminhos para a reconstrução. In: CARDOSO, J. C. Diálogos para o Desenvolvimento: A reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil. Brasília, IPEA, 2011.

ROSA, T. B. A Implementação do Suas na Região Metropolitana de Porto Alegre a partir Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Dissertação de mestrado. Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). 2019.

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVERMAN, David. Interpretação de dados qualitativos: métodos para análise de entrevistas, textos e interações. Porto Alegre: Artmed, 2009, 376p.

SOUZA, C. Coordenação de políticas públicas. Brasília: Enap, 2018. 72 p.

STEPHANOU, M, C. Análise comparativa das metodologias de avaliação das agências de fomento internacionais BID e BIRD em financiamentos de projetos sociais no Brasil. Civitas – Revista de Ciências Sociais, v. 5. n. 1, jan.-jun. 2005.

VAITSMAN, J.; RODRIGUES, R.; PAES-SOUSA, R. O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. Brasília, DF: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura, 2006.

PARA QUÊ, COMO AVALIAR EM PROFUNDIDADE? ANÁLISE DAS DIMENSÕES POLÍTICAS, EPISTEMOLÓGICAS E METODOLÓGICAS DE UMA NOVA PERSPECTIVA DE AVALIAÇÃO.

Paulo Junior Barbosa da Silva (UFC)
Paulo Torres Júnior (UFC)
Tiago Amorim Nogueira (UFC)
Alcides Fernando Gussi (UFC)

RESUMO: O trabalho analisa dimensões políticas, epistemológicas e metodológicas de uma nova perspectiva para avaliação de políticas públicas: a avaliação em profundidade, proposta por Rodrigues (2008, 2011, 2016), baseada na abordagem pós-construtivista de Lejano (2012), surgida no âmbito do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará. Esta, busca compreender a realidade, indo de encontro aos métodos tradicionais, englobando dimensões relacionadas à lógica da política, efetividade, contexto, transformações espaciais e impactos socioculturais. A busca por novos formatos avaliativos em consonância com a realidade dos contextos socioculturais, buscando o conhecimento da política de forma multidimensional. A metodologia centrou-se na pesquisa exploratória e bibliográfica. Como resultados destacam-se elementos que reforçam a necessidade de como se repensar a agenda "convencional" avaliativa, além de uma virada metodológica em relação aos modelos pré-estabelecidos.

ABSTRACT: The paper analyzes the political, epistemological and methodological dimensions of a new perspective for the evaluation of public policies: the in-depth evaluation proposed by Rodrigues (2008, 2011, 2016), based on the post-constructivist approach of Lejano (2012) of the Master in Public Policy Evaluation of the Federal University of Ceará. This search comprehends reality, going against traditional methods, encompassing dimensions related to the logic of politics, effectiveness, context, spatial transformations and impacts. It is justified in the search for new formats of an evaluation making attentive to the reality of socio-cultural contexts, seeking the knowledge of politics in a multidimensional way. The methodology focused on exploratory and bibliographic research. As results, we highlight elements that reinforce the need to rethink the "conventional" evaluative agenda, as well as a methodological turn in relation to the pre-established models.

INTRODUÇÃO.

O campo de avaliação de políticas públicas como produção técnica no Brasil e no mundo tem sido orientada historicamente em modelos tecnicistas com a busca de resultados direcionados para a verificação da eficiência, eficácia e efetividade.

Essa perspectiva hegemônica e amplamente difundida é alinhada com uma agenda econômica e política neoliberal emergente na contemporaneidade.

Entendendo que as avaliações tradicionais muitas vezes não alcançavam a totalidade da questão social objeto da política, reflexões a respeito desses limites e desafios ganharam centralidade no campo de estudo da avaliação.

Corroborando com esse pensamento, CRUZ (2019) pondera:

> Na avaliação de políticas públicas, área em estruturação desde as primeiras décadas do século XX, especialmente na Europa e nos Estados Unidos, usos frequentes de um cabedal instrumental qualitativo, consolidado nas Ciências Sociais, convidam a reflexões sobre limites, alcances e desafios apresentados ao pesquisador/avaliador quando a subjetividade ganha centralidade na produção do conhecimento. (CRUZ, 2019, p.3)

Nesse sentido, ainda que pese historicamente a hegemonia do paradigma positivista no campo da avaliação, fendas têm sido abertas nas últimas décadas, por onde adentra a interdisciplinaridade. Emergem, assim, avaliações com outros desenhos, voltadas para perspectivas epistemológicas e metodológicas com enfoques contra-hegemônicos, em emergência nesse campo (GUSSI; OLIVEIRA, 2016).

Partindo desse entendimento, novas propostas e conceitos acerca da Avaliação de Políticas Públicas vem sendo objeto de pesquisas e estudos, como a perspectiva da Avaliação em Profundidade. E para desenvolver o presente trabalho, como metodologia adotada, recorreu-se à pesquisa bibliográfica, pesquisando sobre a produção teórica acerca da avaliação em profundidade a partir das discussões travadas por Raúl Lejano (2012) e Lea Rodrigues (2008; 2011, 2016) e sobre os sentidos da avaliação pensados por Gussi (2013) e Gussi e Oliveira (2016, 2016a; 2016b), além da construção de indicadores socioculturais (GONÇALVES, 2008, 2011), como as dimensões politica, metodológica e epistemológica. Outro ponto que foi levantado se refere às reflexões que perpassam a Avaliação de Políticas Públicas. Por fim, buscou-se analisar exemplos de praticas avaliativas realizadas sob esta perspectiva, a partir de três dissertações escolhidas do MAPP – Mestrado em Avaliação de Politicas Públicas[1].

Assim, o presente trabalho se propõe a demonstrar o percurso tracejado pelo paradigma da avaliação em profundidade, suas origens e desdobramentos. Trata-se de apresentar o seu delineamento teórico e prático através de estudos, pesquisas e proposições desenvolvidas sob a inspiração desta perspectiva, por meio da caracterização pormenorizada de três dimensões: política, epistemológica e metodológica que permeiam a avaliação em profundidade.

Desse modo, o artigo estrutura-se nos seguintes itens: **I)** 'Para que avaliar em profundidade' aborda a discussão da necessidade de se repensar a agenda política neoliberal das avaliações convencionais, e, em consonância a isso, na construção de uma nova epistemologia de avaliação; **II)** 'Como avaliar em profundidade' aponta para a possibilidade de uma virada metodológica dessa perspectiva em relação aos modelos estabelecidos; **III)** 'Práticas em avaliação em profundidade', apresenta uma análise de dissertações defendidas pelo MAPP (UFC), considerando como se posicionaram diante das dimensões analisadas neste trabalho e os seus resultados, limites e possibilidades. E, finalmente, **IV)** 'Considerações Finais' apresenta a trajetória de avaliação em profundidade construída no âmbito da Pesquisa desenvolvida no âmbito do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará (MAPP – UFC).

A AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE: UMA TRAJETÓRIA

Na construção da avaliação de uma política pública a tomada pelos objetivos pretendidos se delineia a partir da perspectiva assumida pelo avaliador para capturar o seu objeto avaliativo. Sob essa ótica, diversos são os fundamentos políticos, epistemológicos e metodológicos que embasam a dinâmica de um processo avaliativo, envolvendo abordagens e paradigmas que buscam firmar preceitos dentro de um campo de saber vasto interdisciplinar das Ciências Sociais, que deve toar corpo em uma proposta avaliativa específica.

[1] O Programa de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP) da Universidade Federal do Ceará (UFC) foi criado em 11/09/2000 e reconhecido pela CAPES em 16/12/2004. O MAPP conta hoje com cerca de 184 dissertações defendidas, entre 2005 a 2015, que compreendem avaliações de diferentes setores das políticas públicas, abordando temáticas amplas e diversificadas, relacionadas a essas políticas avaliadas. Há que se destacar que, em consonância com o MAPP, criou-se o mestrado acadêmico, recomendado pela CAPES em 11/12/2015, tendo se iniciado em 01/06/2016.

Neste sentido, distanciando-se de abordagens gerencialistas que partem de uma concepção instrumental da avaliação e buscam mensurar os êxitos obtidos a partir da implementação de programas ou politicas publicas e quantificar seus resultados, a Avaliação em Profundidade, (Rodrigues, 2008) empreende uma concepção avaliativa que vai além de indicadores quantitativos e estatísticos, enveredando no campo da compreensão da politica pública por meio da busca dos seus sentidos e significados dos sujeitos, do programa/politica pública por eles vivenciados, alcançando, assim, uma profundidade analítica, sua essência.

Para tanto, a proposta da avaliação em profundidade toma basicamente quatro grandes eixos de análise:

Análise de conteúdo da política e/ou do programa, contemplando sua formulação, bases conceituais e coerência interna, buscando a compreensão de seus objetivos, critérios, dinâmica de implementação, conceitos, noções e valores que conformam os paradigmas orientadores da politica e analise da disponibilidade de todos os mecanismos de efetivação da politica segundo a sua base proposta teórica e base conceitual (RODRIGUES, 2016, p. 109).

Análise de contexto de formulação da politica, priorizando o levantamento de dados sobre o momento politico e as condições socioeconômicas, com atenção as articulações entre esfera local, regional, nacional, internacional e mesmo transnacional (RODRIGUES, 2016, p. 109).

Analise da trajetória institucional busca, no ato da implementação de ações concernentes a políticas gestadas em esferas superiores, como as diretrizes são compreendidas e reinterpretadas; principalmente quando, em razão dos processos de descentralização, é fornecida autonomia às esferas regionais e locais (RODRIGUES, 2016, p. 109)

Analise do espectro temporal e territorial, diz respeito ao percurso de uma política pelas vias institucionais e espaços socioculturais, ao longo do tempo de sua implementação. Trata evidenciar os deslocamentos da política por espaços políticos, econômicos e socioculturais distintos, uma vez que comporta, não apenas do ponto de vista macro estrutural, o trânsito pelas esferas federal, estadual e municipal, mas a apreensão e efetivação da política em contextos distintos; sujeita, portanto, a uma variada gama de apropriações e interferências – conforme os interesses, jogos de poder e forças políticas locais –, podendo levar a resultados distintos, bem como revelar inadequações na forma como a mesma foi pensada, formulada e implantada, em razão de particularidades que dizem respeito à dimensão sociocultural local e/ou regional (RODRIGUES, 2016, p. 110).

Com isso, o presente trabalho se propõe a construir a trajetória da Avaliação em Profundidade, preconizada por RODRIGUES (2008) como uma proposta que, além de ser ao mesmo tempo extensa, detalhada, densa, ampla e multidimensional e interdisciplinar (RODRIGUES, 2008, 2011, 2017), por meio de 3 (três) dimensões: A dimensão politica (para quem avaliar?), A dimensão epistemológica (Para que avaliar?) e a dimensão metodológica (Como avaliar?). Em seguida, será descrita, pormenorizadamente, cada uma das dimensões da avaliação em profundidade.

A CONSTRUÇÃO DO SENTIDO POLÍTICO DA AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE

Entender a dimensão política da avaliação implica a articulação de dois pontos importantes, o contexto político onde a política ou o programa se encontra inserido e a dimensão subjetiva do avaliador que se debruça sobre o campo na busca de compreender a política em uma perspectiva experiencial, através da coleta de dados empíricos. Isso exige do avaliador um posicionamento acerca dos limites de sua atuação, e sua relação institucional com os entes estatais.

Nas palavras de CARVALHO e GUSSI (2011):

> Para encarnar este potencial democrático, as avaliações de políticas públicas exigem autonomia e independência dos órgãos e instâncias que as efetivam, na perspectiva do exercício da análise e da crítica sem amarras institucionais. Nesse sentido, configuram-se os limites das avaliações de equipes governamentais sobre as políticas que executam, a exigir que os avaliadores estejam atentos e vigilantes para a sua inserção institucional. Ganha relevo a atuação do avaliador externo como garantia de um "olhar de fora", capaz de efetivar exercício da crítica, sem o envolvimento de quem concebe e executa políticas públicas. (GUSSI; CARVALHO, 2011, p.3).

Gonçalves (2008) entende que as políticas públicas são uma forma de combate a exclusão social, o papel do Avaliador é buscar a consolidação de uma perspectiva avaliativa que esteja em consonância com esses valores, bem como alicerçada em aspectos multidimensionais, transversais, interdisciplinares e que vá de encontro ao estereótipo do interesse ou senso comum, que reflete a própria dinâmica do capital.

Alinhada com esse entendimento, Rodrigues (2008) apresenta uma reflexão acerca da orientação dos modelos analíticos aplicados pelas avaliações tradicionais. Para a autora, os modelos universais quando aplicados em contextos particulares, com total desconsideração das especificidades atinentes a cada situação geram um duplo distanciamento, cujo resultado são fortes omissões e/ou deslizes analíticos (Rodrigues, 2008, p.10)

A Avaliação pode ser entendida, portanto, como uma perspectiva que extrapola o campo metodológico, sendo perpassada por outras dimensões, como a dimensão política e epistemológica.

Carvalho e Gussi (2011) situam a avaliação de políticas públicas como um campo também acadêmico, de construção de conhecimento, com potencial democrático ao exigir 'autonomia e independência dos órgãos e instâncias que as efetivam, na perspectiva do exercício da análise e da crítica sem amarras institucionais' (p. 3) e plural, ao passo que o próprio sentido de avaliar está constantemente em disputa. Assim, alargam o significado da avaliação em profundidade ao delinearem que é este um processo de natureza sócio-política, na medida que encara o esforço analítico de: I) considerar as novas configurações dos padrões contemporâneos de intervenção do Estado; II) adentrar no universo cultural, onde os diferentes sujeitos envolvidos nesta política se movimentam, se constituem; III) circunscrever o jogo de interesses sociais, no âmbito das relações de poder e IV) configurar agendas públicas em diferentes conjunturas (CARVALHO e GUSSI, 2011, p. 6). Destacam, ainda, que esta perspectiva sócio- política é construção processual do avaliador, dando ênfase ao seu lugar sócio-político, que conforma sua 'caixa de ferramentas teóricas e metodológicas', a construir suas concepções de Estado, políticas públicas e avaliação, revelando que este nunca é um exercício desinteressado e formal (CARVALHO e GUSSI, 2011).

A partir do entendimento da dimensão política da Avaliação, torna-se fácil observar que a Avaliação de Políticas Públicas exerce forte influência no processo decisório e, portanto, na criação de indicadores e a escolha do "método" avaliativo refletem interesses colocados em uma agenda de governo para justificar investimentos, cortar gastos ou alterar programas sociais.

Nessa linha, GUSSI (2011) justifica:

> Delineia-se, portanto, um espectro de relações entre atores políticos que exige da administração pública a manutenção de um canal de prestação de contas e avaliação das ações implementadas, funcionando como um mecanismo de acesso multilateral entre o Estado e a sociedade organizada. Em outras palavras, governos devem ser accountables, isto é, capazes de responder aos diversos grupos de interesse sobre seus atos e decisões políticas. Nesse sentido, deve haver um conjunto de mecanismos de avaliação que empreguem ferramentas institucionais e não institucionais baseadas na ação de múltiplas associações de cidadãos, movimentos ou mídias, atores estes que são capazes de dinamizar o jogo político na medida em que trazem novas questões para a agenda pública, além de pressionar ou influenciar o processo decisório e, ainda, expor os erros e falhas do governo (GUSSI, 2011, p.85-86).

Isso posto, temos que na contemporaneidade a dimensão política ganha destaque quando colocamos em cena o próprio conceito de política pública na perspectiva do avaliador. Nesse contexto, a escolha pela Avaliação em Profundidade rechaça a neutralidade científica e entende a política pública como instrumento de promoção da cidadania, justiça social, equidade e emancipação (CRUZ, 2019, p. 14). A implementação dessa perspectiva na Avaliação em Profundidade, embora seja um desafio, vem sendo enfrentado pelos Pesquisadores do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará.

A CONSTRUÇÃO DO SENTIDO EPISTEMOLÓGICO DA AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE

Considerado aqui um dos pontos de inflexão entre a avaliação em profundidade e outras perspectivas hegemônicas de avaliação (que intencionam "medir"), o nível epistemológico revela o sentido de se avaliar que, entrecruzando-se com as outras dimensões citadas, desenha uma perspectiva de "compreensão" hermenêutica de uma política pública.

Rodrigues (2008) em suas proposições iniciais sobre essa perspectiva, aponta que esta deve ser 'extensa, detalhada, densa, ampla e multidimensional', em busca da 'integração das diferentes dimensões contempladas, permitindo uma melhor apreensão do programa como um todo' (p. 11). Com aporte em Lejano (2012), ressalta que a multiplicidade dos modelos experienciais, tal como é nesta perspectiva, traz para o escopo da avaliação 'reflexões e modificações continuadas e uma compreensão muito mais ampla da dinâmica da política em processo' (p. 10). Para tanto, sugere o recurso às Ciências Sociais e, em especial, à Antropologia, na intenção de apreender uma 'visão crítica sobre a formulação e implementação das políticas' (p.10).

É nesse sentido que Gonçalves (2008), ao tratar das tensões subjacentes às políticas públicas no que tange aos valores implícitos na sua formulação, avança na construção de um olhar etnográfico, com destaque a dois pressupostos epistemológicos: ressignificação e totalidade. Ao trazer para o centro da discussão os conflitos entre os valores que 'se pretendem universais (hegemônicos)' e 'as tradições culturais particulares', a autora sustenta que as políticas ou programas e, em última instância a avaliação, toque conflitos de ordem econômica, relações de poder local e sua articulação com as demais instâncias, cultura, geografia, rede de proteção social, concepções e projetos de desenvolvimento local e sistema educacional, na forma de uma avaliação em profundidade.

Mais tarde, em outro artigo, Rodrigues (2011) indica que essa apreensão é essencial na busca de significados da política, tanto para os que formulam quanto para quem a executa e a vivencia. Logo, essa perspectiva multi e interdisciplinar deve levar em consideração as 'dimensões relevantes de uma política em foco', buscar aportes na ciência política, na sociologia, na economia, na história, na antropologia, no direito e outras mais específicas à política em tela (RODRIGUES, 2011), sem perder de vista as particularidades da política, como tempo de existência, trajetória ao longo do tempo, os objetivos e a problemática construída da pesquisa.

Gussi (2014 e 2015) acrescenta à essa dimensão sócio-política, o caráter cultural, ao considerar as relações entre os 'distintos sujeitos sociais envolvidos nas políticas, imersos em universos de sentidos e significados nos contextos de suas culturas'. Em outras palavras, propõe um '*ethos epistemológico*' mais estruturado e crítico, capaz de compreender a política a partir da diversidade de atores institucionais e os contextos em que são implementadas.

É, pois, quando Gussi (2015) inicia a discussão avaliação de políticas públicas, destacando que, para além de superar os limites dos modelos convencionais, uma avaliação contra-hegemônica, tenha como horizonte:

> 'uma avaliação baseada da experiência empírica dos programas/políticas, atentando para como são executados no seu cotidiano institucional e fora dele; uma avaliação baseada na construção das trajetórias institucionais dos programas/políticas em foco, associadas às trajetórias de vida dos participantes (Gussi, 2008); uma avaliação participativa, com foco no ponto de vista de distintos sujeitos institucionais e/ou beneficiários acerca dos programas e políticas, que resulta numa compreensão hermenêutica da política e não no seu julgamento final; uma avaliação com a articulação entre o texto do programa (marcos legais, conceitos, objetivos e ações) e os seus distintos contexto: histórico, econômico, político e social (Lejano, 2012); uma avaliação que permite a formulação de novos indicadores sócio-culturais, construídos na/com a etnografia, chamando atenção para outras dimensões, tais como, sociais, culturais, políticas e ambientais (Gonçalves, 2008); uma avaliação em profundidade (Rodrigues, 2008, 2011), sob uma perspectiva antropológica, como um campo epistemológico acerca da "avaliação em profundidade" de políticas públicas de caráter social (GUSSI, 2015, p. 22-23).

Em Gussi (2015) e Gussi e Oliveira (2016) tais aportes colocam como possibilidade a problematização das formas, usos e intencionalidade da avaliação de políticas públicas frente ao crescimento da demanda pelo Estado. E interpela as seguintes perguntas: para que avaliar? Como avaliar? Avaliar, para quem? Qual o sentido de avaliar políticas públicas no atual contexto político brasileiro? Segundo afirma, tais questões apontam para a 'necessidade de construção de outros parâmetros de avaliação que vão além de definições operacionais conduzidas por modelos avaliativos pré-concebidos e se distanciem da agenda política e do modelo técnico-formal de avaliação' (GUSSI, 2015, p. 1).

Na intenção de sistematizar como essa perspectiva epistemologicamente contra- hegemônica (experiencial), base epistemológica da avaliação em profundidade, se diferencia do modelo hegemônico (positivista), Rodrigues (2016) aponta os principais pontos de inflexão:

Em discussão recente, Cruz (2019) salienta que o ponto central de diferenciação dos enfoques contra-hegemônicos é a apreensão de subjetividades, pois é este um elemento fundamental na apreensão de nuanças e tensões que emergem no fazer avaliativo. Aproxima-se, então, do campo da análise, da compreensão e da construção de indicadores com base em dados qualitativos. Considera, ainda, que se utilizar de tal perspectiva:

Quadro 1– Modelos Positivista e Experiencial

Dimensão	Modelo Positivista	Modelo Experiencial
Lógica	Linear	Não linear
	Hipóteses isoladas do empírico	Interação pesquisador /empiria
	Teste de hipóteses	Teoria emerge da prática
Natureza do conhecimento alcançado	Resultado de análise de dados estatísticos (survey).	Multidimensional: diferentes tipos de dados e informações.
Análise	Teste de hipóteses	Hermenêutica -Holística
	Resultado final: correlação ou não com as hipóteses;	Integração das diferentes dimensões contempladas
	Critérios: replicabilidade e confiança.	Critérios: autenticidade da descrição da política como experiência
Objetivos	Prova estatística	Compreensão ampla e processual da dinâmica da política
	Respostas pontuais	Possibilidade de ação

Fonte: Elaboração própria a partir de Lejano (2012, p.219-223)

> "Trata-se de perceber como as políticas se desenvolvem, para quem se destinam, qual sua extensão e multidimensionalidade, quais os efeitos alcançados, a que custo ocorreram e, ainda, que dados apontam para a construção de novos indicadores que permitam avaliar a política de forma ampla, densa e profunda" (CRUZ, 2019, p.15).

Percebe-se, então, que as contribuições dos mais variados autores, de diversos campos, sobretudo das Ciências Sociais Aplicadas, construíram ao longo dos últimos anos o que temos chamado aqui de sentido epistemológico da avaliação em profundidade e que remete ao seu sentido metodológico.

A CONSTRUÇÃO DO SENTIDO METODOLÓGICO DA AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE

Sob a ótica de um Estado firmado em bases gerencialistas e neoliberais, o pensar avaliativo de políticas públicas, nos últimos anos, foi determinado por um modelo de ajuste político e econômico que buscou, dentre outras questões, a formulação de uma política de políticas públicas onde se primasse pela busca de resultados.

Neste contexto, a avaliação de políticas públicas, inclinou-se para transformar-se numa simples forma de mensuração analítica de resultados que, por meio de uma metodologia, muitas vezes, pré-definida, aferiria a eficiência, eficácia e efetividade dessas políticas públicas, ante o pálio das agências financiadoras internacionais (OLIVEIRA, 2011).

Inserido numa dinâmica da lógica positivista, esse modelo avaliativo, hegemônico, atual e impositivo, se mostra, contudo, insuficiente, restrito e incapaz de criar espaço para crítica da própria política, já que não leva em consideração os efeitos não previstos e que foram concebidos na trajetória da própria política, eis que se consideram principalmente, e apenas, os elementos de sua formulação e os seus princípios norteadores (CRUZ, 2019).

E, não se limitando a uma abordagem restrita e limitada, a avaliação em profundidade aperfeiçoa-se como uma perspectiva que prima por uma análise conjuntural do contexto (social, econômico, político, ambiental, institucional, etc.) a partir de dimensões específicas onde o levantamento de dados será ditado pelas especificidades contextuais e históricas da própria política em foco e das políticas a ela relacionadas.

Parte, portanto, de uma lógica não linear de análise de dados, diferentemente do observado na lógica positivista, tornando possível considerar a análise de indicadores socioculturais e políticos que limitam ou potencializam uma localidade, região ou nação, segundo Gonçalves (2008).

Assim, a partir de suas quatro dimensões analíticas: análise de conteúdo; análise de contexto; trajetória institucional de um programa e espectro temporal e territorial (RODRIGUES, 2008; 2011), a perspectiva de uma avaliação em profundidade de políticas públicas firma-se num propósito desvinculado de apenas um único enfoque avaliativo, mas, sobretudo, e a partir de uma gama múltipla de métodos, da interpretação dos sentidos daquela política avaliada:

> Concordando com a ênfase dos interpretativistas no lócus empírico como fonte de conhecimentos a orientar os processos de implementação de programas, bem como sua avaliação; na noção de processo como balizadora de toda avaliação, em contraposição à lógica linear presente nos modelos positivistas de análise; e na assertiva de que o conhecimento produzido tem múltiplas dimensões, conclui-se, portanto, que o esforço para desenvolver uma avaliação em profundidade das políticas públicas deve ser empreendido a partir de diferentes tipos de dados e informações: questionários em novos e variados formatos; grupos focais que inovem em relação às propostas tradicionais; entrevistas de profundidade aliadas às observações de campo; análise de conteúdo do material institucional com atenção ao suporte conceitual e às formas discursivas nele expressas; abordagem cultural, com compreensão dos sentidos formulados, em diferentes contextos, sobre um mesmo programa; etc.(RODRIGUES, 2008, p. 11).

Neste saber avaliativo, a escolha por métodos e técnicas perfaz-se conforme o nível de integração do pesquisador, tendo como referência sua formação técnica, as problematizações suscitadas e seu engajamento político-institucional.

Gussi (2008), por exemplo, utilizando-se da perspectiva de avaliação em profundidade, e considerando a importância do caráter institucional das políticas públicas, na medida em que busca perceber o grau de coerência e/ou dispersão do programa ao longo do seu trânsito pelas vias institucionais, trabalha a construção de uma perspectiva metodológica a partir da etnografia, tomando como base Bourdieu (1986), corroborando com os ideais compartilhados por Rodrigues (2008, 2001, 2017), Gonçalves (2008), Gonçalves e Gussi (2011), já que esse procedimento metodológico, de natureza qualitativa, permite apreender as representações, a visão de mundo e a perspectiva dos atores envolvidos nos programas sociais.

Diante disso, a construção, portanto, dos elementos (metodológicos, técnicas, etc.) que darão subsídios à avaliação se dará a partir de/no campo. O pesquisador/avaliador observa a realidade e, a partir de sua perspectiva, reflete e realiza a construção das falas dos sujeitos com o contexto, com a institucionalidade da política, promovendo o alcance a partir da realidade apresentada e vivenciada no seu campo de pesquisa, apresentando os significados que aquela política representa para os atores.

É nessa linha de entendimento que a avaliação em profundidade vai tomando forma, escopo e fundamento, sem, contudo, se limitar a padrões de investigação que limitam a atividade investigativa ou que se auto complementam, promovendo barreiras a atividade investigativa.

> Nessas avaliações, vozes e contextos encarnados pela política são escrutinados. As hipóteses surgem da articulação entre pesquisa empírica e reflexão teórica, de forma que os dados provêm de fontes diversificadas de informações: bibliografias, documentos, *surveys*, observações diretas e/ou participantes, grupos focais, entrevistas, registros fotográficos e fílmicos.
> O avaliador chega perto da realidade observada e dos sujeitos contemplados pela política. No campo, ele pergunta, indaga, anota, registra, sente odores, escuta opiniões, percebe posicionamentos e, ao mesmo tempo, reflete sobre seu lugar. Fatos e valores estão intimamente relacionados, cabendo o controle da subjetividade. Tudo isso requer compreensões sobre os pressupostos filosóficos que alicerçam os paradigmas científicos e também treinamentos teórico-metodológicos para clareza na escolha dos quadros teóricos importantes na mediação dos dados, bem como dos métodos e das técnicas adequados para coletar dados empíricos que respondam questões. (CRUZ, 2019, p.11).

E essa amplitude metodológica remete o conceito da perspectiva de avaliação em profundidade, simbolicamente, a uma ideia de multireferências, pois contempla vários destinatários das políticas e os significados que dão a elas, sem que se atribua a esses significados uma hierarquia de valores que tende a julgar sob o prisma de um único agente envolvido na política, fazendo com que o avaliador tenha a tarefa de, metodologicamente, ir a campo e construir, por meio da observação participante e das técnicas de pesquisa a ela concernentes, uma "etnografia da experiência" das políticas públicas, que constituirá a base de dados para a sua avaliação sob uma abordagem antropológica (GUSSI, 2014).

E, reforçando o caráter multidimensional desta concepção avaliativa, a abordagem qualitativa ganha destaque em relação à abordagem quantitativa.

> No plano prático, isto implica que a avaliação não pode se restringir à análise de dados estatísticos resultantes da coleta de dados por meio de questionários, ainda que estes contemplem perguntas abertas e forneçam ao entrevistado espaço para colocar suas ideias. Isto porque a apreensão de significados exige a realização de entrevistas aprofundadas e abertas; ou seja, entrevistas que não conduzam o entrevistado à resposta e que não lhe cerceiem o campo de reflexão, já lhe apresentando perguntas que pressupõem razões para o sucesso ou não da política ou do programa em estudo, para a ocorrência de situações constatadas quando da realização de observações em campo, ou mesmo para esclarecimento de dados coletados por meio de questionários ou provindos de estatísticas oficiais. (RODRIGUES, 2011, p.57)

A análise estatística, por si só, não apresenta recursos suficientes capazes e se promover uma avaliação densa e ampla. Ao se aliar avaliação com análise de números, falas e teorias, as informações (por meio de indicadores, por exemplo) se organizam e conferem ao avaliador a possibilidade de tracejar a compreensão sobre o contexto no qual a política foi implementada e executada, seus deslocamentos por vias institucionais, suas bases conceituais, bem como suas promessas e feitos, conforme entende Cruz (2019), reforçando o viés multidimensional e livre da perspectiva dessa avaliação.

Dessa forma, a atenção sob essa ótica deve ficar atenta para que os recursos metodológicos possam permitir a análise da política sem separar trajetórias, concepções e bases conceituais, assim como os contextos nos quais estão inseridos (RODRIGUES, 2011).

Importa reforçar que essa construção, por assim dizer, atrela-se ao que propõe o modelo experiencial proposto por Lejano (2012), fincado em bases ideológicas pós-construtivistas e que tem em vista a ideia de que uma análise de políticas deve considerar as múltiplas dimensões da experiência e do entendimento, atentando para a complexidade dos fenômenos – seu caráter processual, contextual, dinâmico e flexível, só apreensível pelo entendimento de sua realização na prática (RODRIGUES, 2016, p. 105).

A partir dessa concepção, para a adoção de métodos e técnicas, o pesquisador não deve se preocupar com a elaboração de hipóteses, mas considerar apenas, inicialmente, alguns pressupostos inferidos da imersão em campo, de caráter exploratório, já que se funda numa proposta qualitativa, com inspiração etnográfica, mas que admite a integração com dados quantitativos e secundários.

Por ser uma avaliação que privilegia a interpretação das categorias de entendimento presentes nas políticas, nos discursos institucionais e nos depoimentos dos beneficiários das políticas; as noções de tempo (percursos, trajetórias) e espaço (territorialidade), a perspectiva antropológica (Gussi, 2008) se mostra coesa ao método qualitativo proposto pelos autores que vem trabalhando sua construção epistemológica no decorrer do tempo.

Assim, destaca Rodrigues (2016) que, dentro dessa sistemática, um dos recursos metodológicos que se destaca é a analise situacional (VELSEN, 1987). Isso porque referido recurso possibilita detectar as estratégias de escolha dos indivíduos, as estratégias de ação, a contradição entre normas e ação, os conflitos inerentes a uma situação e os mecanismos de resolução desses conflitos, flertando diretamente com o propósito da avaliação em profundidade.

Isso acaba por se mostrar como elemento capaz de se apresentar como uma proposição crítica à análise estruturalista que toma as regras como sendo o comportamento de fato, vê a sociedade de forma homogênea e assim minimiza as variações, contradições e conflitos existentes, privilegiando a estabilidade social.

Outro recurso pertinente à avaliação em profundidade de políticas públicas está no que Little (2006) nomeou por ecologia política, como cita Rodrigues (2016). Suas contribuições para a apreensão da dinâmica do conflito estão na identificação e análise dos principais atores envolvidos no conflito; identificação dos interesses e reivindicações em torno dos recursos naturais e do território e análise dos atores e das distintas cotas de poder, servindo como adequado recurso metodológico para apreensão da dinâmica dos conflitos.

Neste caminho, a avaliação atende ao seu propósito quando a realidade informa ao pesquisador o que é essencial da política a ser avaliada. Métodos que se voltam a uma compreensão hermenêutica auxiliam nesse prospecto, aliado, obviamente, à capacidade de imersão do pesquisado/avaliador, dentro do que propõe a avaliação em profundidade.

Como, então, o pesquisadores/avaliadores tem operacionalizado e construído avaliações sob esta perspectiva? Vejamos a seguir algumas experiências exitosas alinhadas à perspectiva de avaliação em profundidade.

EXPERIÊNCIAS PRÁTICAS DE AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE

Na intenção de exemplificar como essa nova perspectiva de avaliação tem sido desenvolvida no seio no MAPP (UFC), resgatamos 3 dissertações à luz da proposta de Gussi (2016), que intenciona realizar uma análise sobre os resultados das políticas públicas no Ceará, nos últimos treze anos, por meio de uma análise da produção discente, utilizando-se como critério avaliações cujo desenho alcançam, em certa medida, elementos inerentes à abordagem da avaliação em profundidade sustentada ao longo desse artigo.

Logo, essa meta-análise buscou apreender: (i) perguntas de partida, objetivos e pressupostos ou hipóteses da avaliação; (ii) marcos teóricos: paradigmas de avaliação adotados, suas afiliações teóricas e autores; (iii) categorias analíticas específicas à política avaliada e como essas se articulam à avaliação realizada; (iv) utilização de métodos quantitativos e/ou qualitativos, além da triangulação de métodos e de análises de dados, buscando encontrar singularidades e inovações nos desenhos avaliativos; (v) resultados alcançados e produção de indicadores, e suas intencionalidades; (vi) o lugar epistemológico e político do avaliador e see como problematiza esse lugar, nos liames entre a subjetividade/objetividade na construção da pesquisa avaliativa.

UMA EXPERIÊNCIA PRÁTICA DE AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE DO PROGRAMA CREDIAMIGO

A produção de Silva (2010), intitulada 'Avaliação dos impactos do Programa Crediamigo em população de baixa renda de Fortaleza', exemplifica de modo peculiar como esse novo '*ethos* epistemológico' (GUSSI, 2015) vem se constituindo ao longo das dissertações do MAPP-UFC. Antes de mais nada, Silva (2010) ressalta que seus valores pessoais, desenhados pela sua formação em Serviço Social e pela experiência participação na implantação do Programa Crediamigo como Especialista Técnico do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), oferecem-lhe 'o conhecimento empírico das condições de vida dos clientes que estavam no mercado informal e ingressaram no Programa Crediamigo' (p. 16).

No que se refere avaliação, propõe-se a avaliar os impactos do programa tendo pergunta de partida saber se '(I) houve mudança nas condições de vida dos clientes que ingressaram noPrograma?'

(II) E se houve, em que medida essas mudanças têm relação direta com o Crediamigo?'. Logo, seu objetivo geral aponta para avaliar os 'impactos do Crediamigo nas condições de vida dos beneficiários de baixa renda, verificando sua relação com os processos de inclusão social e a cidadania, isto é, pretendeu avaliar os impactos a partir da experiência dos seus beneficiários, tendo como horizonte uma perspectiva de democracia social.

Isso posto, apesar de inicialmente buscar aportes teóricos alinhados à perspectiva de avaliação de impacto, como Holanda (2006), Ala-Harja e Helgason (2000), a autora dialoga com autores da matriz crítico-dialética, ao trazer Silva e Silva; Yazbek; Giovanni (2006) e sua perspectiva de avaliação técnica e política da política (*apud* SILVA, 2010). Alinhadas a tal perspectiva, suas categorias centrais são a cidadania e a inclusão social, pensando como o programa em tela viabiliza tais dimensões. Para tanto, parte de uma abordagem quali-quati, utilizando-se de pesquisa bibliográfica e documental, realizando entrevistas em profundidade, subsidiando a apreensão da história de vida de 2 beneficiários do programa Crediamigo, antecedidas pela aplicação de 32 questionários que mapearam os seusperfis.

Em sua empreitada, Silva (2010) faz uma ampla análise de contexto do microcrédito, do nível mundial à realidade brasileira, problematizando questões como a mundialização financeira, o neoliberalismo e suas implicações para as políticas públicas, as configurações do mundo do trabalho entre a formalidade e a informalidade, pobreza e o microcrédito como via de inclusão social e efetivação da cidadania. Realiza, ainda, uma reconstrução da trajetória do programa de microcrédito do BNB, analisando dos seus primeiros passos (desenho) à implementação do programa, reportando-se aos seus dilemas referentes a cada reconfiguração institucional.

Por fim, seus indicadores transcendem à própria perspectiva de avaliação apontada no título da pesquisa, na verdade, produz indicadores eminentemente qualitativos sobre o programa, com foco na experiência dos usuários com a política e nas suas histórias de vida, expondo que os impactos na renda não necessariamente resultaram em impactos nas suas condições de vida. Sua recomendação final é que o Crediamigo precisa 'integrar-se com outros programas, buscando a inter-relação entre as diversas políticas para obter melhores resultados e acessos igualitários em renda, inclusão social e cidadania, favorecendo mudanças sociais e melhores condições de vida' (SILVA, 2010, p. 147).

Uma experiência prática de avaliação em profundidade do Programa de Apoio a Projetos Produtivos Solidários (PAPPS)

O trabalho de Almeida (2012), propõe uma avaliação do impacto promovido a uma rede de economia solidária - Associação das Mulheres em Ação (MA/Budeg´AMA) - a partir da Programa de Apoio a Projetos Produtivos Solidários (PAPPS), gerido pelo Banco do Nordeste.

Ante a trajetória da experiência profissional da autora, enquanto analista bancária do Banco do Nordeste e pesquisadora, ela buscou trabalhar, dentro da perspectiva de avaliação em profundidade, mais precisamente sobre uma das dimensões avaliativas, a saber, a dimensão do contexto (RODRIGUES, 2008, 2011, 2016), trazendo para sua avaliação, o olhar das mulheres envolvidas no projeto, tracejando recortes que se complementam a partir de uma concepção de adequação (e certa resistência) e discrepância ao modelo de estado neoliberal implementado no Brasil nas últimas décadas. A criticidade envolvida na avaliação empreitada torna-se referência quando a autora tenciona elementos políticos, sociais, econômicos e culturais frente ao objetivo do programa, que serve como uma forma alternativa ao crescente desemprego estrutural brasileiro.

Toma como referência a avaliação em profundidade (RODRIGUES, 2008, 2011, 2016) eis que esta traz em seu conceito de avaliação o paradigma interpretativo e a dimensão da compreensão, a fim de se conhecer o grau de coerência e/ou dispersão do que se pretende avaliar.

Em seu labor, aprecia toda a formulação do Programa de Apoio a Projetos Produtivos Solidários (PAPPS) e sua interface com a economia solidária, de modo a tornar compreensível a conjuntura em que ele se insere e viabilizar uma avaliação dentro dos moldes que procura.

Para tanto, inaugura o debate sobre o contexto político da economia solidária no Brasil, a partir da crise do capital, que ocorreu no Brasil nas três últimas décadas do século XX, com a aplicação da política neoliberal e do surgimento da prática da economia solidária até o delineamento da trajetória das políticas de economia solidária no Banco do Nordeste do Brasil, especificamente o PAPPS, entre o período de 2005 à 2011.

Partindo de autores como Holanda (2006), Ala-Harja-Helgason (2000) e Roche (2002), a autora se utiliza de uma abordagem quanti-quali para proceder com a captura dos dados. Desse modo, por meio da sondagem quantitativa, foi possível conhecer o perfil socioeconômico das mulheres que participam da AMA/Budeg´AMA, mediante aplicação de surveys e, por meio de abordagem qualitativa, foram realizadas observações de campo, entrevistas semiestruturadas e entrevistas em profundidade, sendo recolhidas percepções aprofundadas das participantes da AMA e dos agentes institucionais Cáritas e BNB, sobre o PAPPS e os empreendimentos de economia solidária em geral.

Observa-se que, dentro de uma perspectiva metodológica, a autora firma suas bases sob abordagens que lhe dão o suporte suficiente para analisar o contexto em que a política está situada e, com isso, aferir o impacto do programa para as pessoas envolvidas.

No seu trabalho, a autora, ainda que indique que a economia solidária precise avançar, tem o mérito de apontar os resultados observados sob o ponto de vista social, ao esclarecer que o recurso modificou a sociabilidade das associadas; sob o ponto de vista econômico, onde mostra que o recurso aplicado pelo Banco do Nordeste, somado a outras ações realizadas, não consegue reproduzir, na prática, a autonomia econômica; sob o ponto de vista político, os resultados obtidos mostraram que as associadas encontram no trabalho coletivo motivações para levar adiante o projeto pessoal de autonomia, e, sob o ponto de vista ambiental, constatou-se a disposição e aptidão para o desenvolvimento de uma consciência que considera a preservação ambiental necessária.

UMA EXPERIÊNCIA PRÁTICA DE AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE DO PROGRAMA NACIONAL DE ATENÇÃO CARDIOVASCULAR

O trabalho de Pinto Jr. (2010), intitulado 'Avaliação da Política nacional de atenção cardiovascular de alta complexidade com foco na cirurgia cardiovascular pediátrica', expressou um esforço do pesquisador/avaliador em aliar uma pesquisa que teoricamente possui todas as ferramentas para se consolidar de forma quantitativa e dar um viés qualitativo. Nesse sentido, foi realizado um trabalho que mesclou metodologicamente a pesquisa qualitativa e quantitativa, objetivando maior aproximação do objeto e análise mais aprofundada acerca do impacto nas demandas sociais (PINTO JR, 2010, p. 24).

Acerca da Avaliação desenvolvida, o autor estabelece indicadores quantitativo e delimitações dentro de um apanhado instrumental teórico, através da definição do Universo e Amostra e procedimentos de pesquisa e coleto de dados. O autor propôs a realização de entrevistas aliada com a pesquisa documental e bibliográfica.

Isso posto, após estabelecer os indicadores da pesquisa quantitativa, o autor dedica um tópico do trabalho para tecer considerações reflexivas acerca da implementação da Política de atenção cardiovascular pediátrica no Brasil, do qual fez parte. O relato dessa experiência resultou em uma publicação pioneira, intitulada *Reflexões sobre a formulação de política de atenção cardiovascular pediátrica no Brasil* (PINTO JR; RODRIGUES; MUNIZ, 2009).

Foi possível observar de maneira bem clara que embora uma Avaliação alicerçada tipicamente em indicadores quantitativos, o autor faz um relato de toda a trajetória de implementação da politica, dos marcos legais e todo o espectro territorial e temporal. Nesse sentido, ele utiliza os eixos analíticos da avaliação em profundidade preconizada por RODRIGUES (2008), especificamente as dimensões de Análise de Contexto e Espectro territorial e temporal, sendo conforme estabelece o próprio autor, uma complementaridade da Avaliação quantitativa, dando maior profundidade aos dados e indicadores apresentados na metodologia. Ele trabalha valores como Equidade (p.65), Integralidade (p.68,69) e Regionalização (p.72). São utilizados como fontes no processo avaliativo autores como Boulmetis e Dutwin (2000), Hartin (1980) e Harja e Helgason (2000) que defendem uma avaliação sistemática que prioriza também o olhar da avaliação como ferramenta de conquista de direitos sociais (SILVA, 2008 *apud* PINTO JR, 2010, p.79).

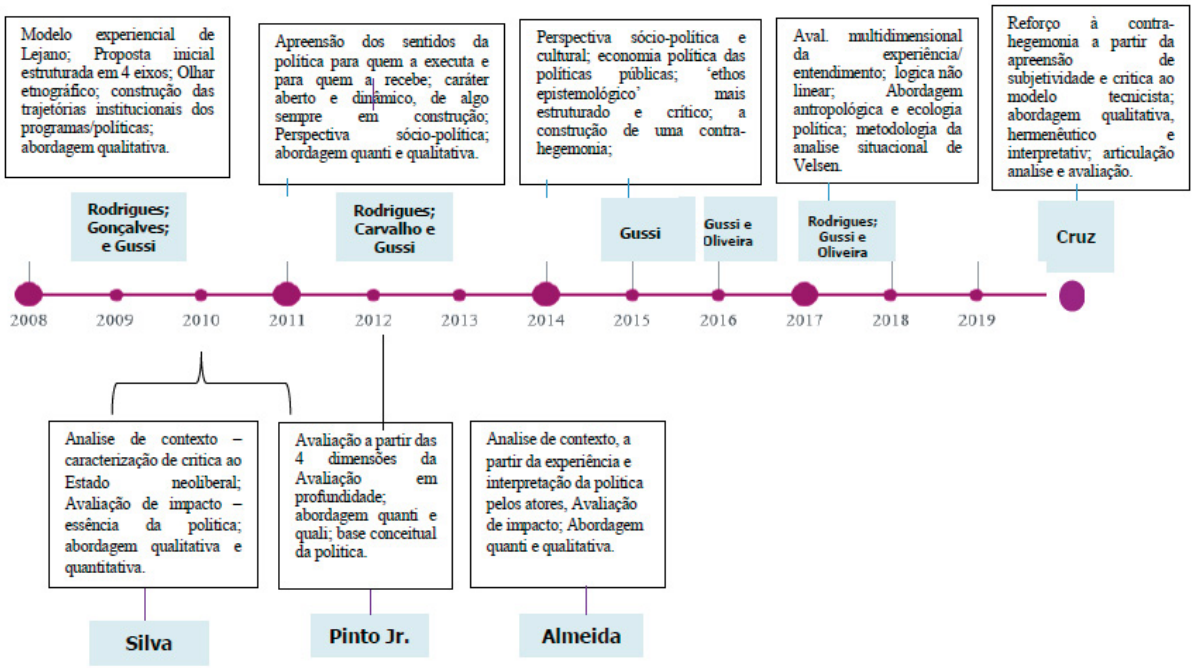
Por essa dimensão, foi possível concluir que o autor optou por uma Avaliação mista e sistemática, aliando uma parte das dimensões analíticas da Avaliação em Profundidade com indicadores quantitativos objetivando uma ampliação da dimensão compreensiva do processo, na perspectiva de resultados que influenciem a tomada de decisão focada em uma maior clareza e não prejuízo dos resultados (PINTO JR, 2010, p. 81).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória da avaliação em profundidade, pensada de forma mais ampla, a considerar os três dimensões abordadas ao longo desse trabalho, política, epistemológica e metodológica, revela o caráter dinâmico e aberto da proposta.

Observa-se que, apesar do esforço empreendido, é impossível pensar cada dimensão de forma isolada, como na perspectiva epistemológica e metodológica de outras perspectivas avaliativas ancoradas nas Ciências Naturais. São, na verdade, sentidos que se imbricam, com limites tênues, implicando um grande esforço analítico a quem se propõe a realizá-lo.

Contudo, tendo em conta essa empreitada, consideramos que a perspectiva de avaliação em profundidade já não pode ser mais considerada uma proposta 'nova', haja vista as contribuições de diversos autores dos mais variados campos do conhecimento, ao longo dos mais de 10 anos após sua formulação. De forma resumida, os marcos temporais dessa trajetória é representada pelo seguinte gráfico, sendo que nele estão inseridos as três dissertações analisadas:



Na evidência de um delineamento temporal, objeto do presente estudo, a Avaliação em Profundidade não pode ser caracterizada como um único caminho logico a ser seguido. Sua construção se aformoseia com as nuances específicas de cada pesquisa, de cada política avaliada, de cada objeto estudado. Isso permite uma diversificação para além da perspectiva modelar da avaliação baseada em dados estatísticos positivados.

Logo, na busca pela compreensão da política pública e de seus significados, as dimensões política, epistemológica e metodológica se encontram e se fundem num emaranhado, nem sempre pacífico, de ideias, conceitos, experiências e sentidos.

Isso posto, observa-se que à media que um '*ethos*' epistemológico orienta essa abordagem, constrói-se duas dimensões particulares. Em primeiro lugar, uma dimensão política, que pensa a avaliação de políticas públicas no bojo das tensões do Estado, diretamente influenciadas pela dimensão econômica. Assim, a avaliação em profundidade oferece elementos para se pensar: Para quem avaliar? Pode-se, então, dizer que o fazer avaliativo está sujeito à agenda dos governos e se desenvolve a partir das diretrizes institucionais, portanto, exposta aos interesses de uma ordem já posta.

Sem fugir da intencionalidade, das visões de mundo do próprio avaliador e de sua experiência, uma avaliação em profundidade deve evitar as amarras institucionais, ser autônoma, democrática, considerando o lugar de cada um dos agentes institucionais envolvidos do processo. No caso dos exemplos práticos apresentados (SILVA, 2010, PINTO JR, 2010 e ALMEIDA, 2012), os avaliadores/pesquisadores, apesar de seu vínculo profissional com a instituição avaliada, não se constrangeram ao apresentar indicadores que, em teoria, chocam com os objetivos e diretrizes das suas respectivas políticas. Eis o grande salto político: romper com o processo natural de apropriação da avaliação como exercício a referendar as ações executadas.

Logo, encaminha-se a segunda dimensão: Como avaliar? Intrínseca à dimensão anterior, a discussão desenvolvida a partir da proposta indica que não há um percurso metodológico pré- estabelecido, linear e fechado. Do contrário, é um arsenal de métodos e técnicas construídas conforme a complexidade e particularidade de cada política em avaliação. Por isso, orienta-se à perspectiva de integração de métodos e uso de métodos mistos. Ao longo das discussões desenvolvidas, têm-se autores que indicam a utilização de *surveys* aos que sustentam uma abordagem antropológica etnográfica.

A exemplo disso, Silva (2010) parte de uma perspectiva quali-quanti para aferir os impactos do Programa Crediamigo e realiza isso aliando aplicação de questionários e realização de entrevistas. Já Pinto Jr. Recorre a uma abordagem mais quanti, contudo, ao final, traduz os dados em indicadores eminentemente qualitativos. Por sua vez, Almeida (2012) certamente influenciada pela trajetória construída pelo MAPP até então, vai além: filia-se à abordagem quali-quanti, ao construir o perfil socioeconômico das mulheres que participam da AMA/Budeg´AMA, mediante aplicação de *surveys* e entrevistas semiestruturadas, mas acrescenta entrevistas em profundidade e observações de campo. Em outras palavras, não se construiu até aqui uma fórmula de avaliação, mas, sim, uma nova cultura de avaliação.

Contudo, ante a intensidade na coleta de dados e a busca por elementos que representem o entendimento e a interpretação da política pelos atores, é de consenso que a adoção de elementos relacionados com a Antropologia e Etnografia se apresentam com maior destaque, ante a própria essência primeira da Avaliação em profundidade (GEERTZ, 1978).

Com o passar dos tempos, evidenciou-se ainda métodos que ampliam o horizonte de mapeamento e tratamento e informações e que viabilizam a avaliação em profundidade, como a ecologia política (LITTLE, 2006) e a Analise situacional (VELSEN, 1987), fazendo com que a Avaliação em profundidade não se restrinja a métodos que podem reduzir o alcance pretendido.

Importante frisar que essas dimensões (e inquietudes) desenvolveram-se tendo como pano de fundo uma perspectiva particular de avaliação de políticas públicas. O Sentimento pós-construtivista (LEJANO, 2012) foi alargado e, agora, toma forma de um novo '*ethos*' epistemológico (GUSSI, 2014 e 2015), que responde: qual o sentido de avaliar? Avaliar, é também, compreender a experiência da política, leia-se, aproximar-se dos múltiplos agentes envolvidos, sobretudo, o que estão na ponta, os beneficiários da política. Não é meramente julgar, mas se trata de produzir uma compreensão sobre as políticas públicas por meio da avaliação.

Ressalta-se que as experiências práticas provam que essa perspectiva consiste, assim como seus pressupostos epistemológicos, um empreendimento analítico de alta complexidade e de grande esforço de realização. Ainda que exemplares, as experiências mostram que dar conta de avaliar em profundidade é algo difícil de se alcançar, ainda mais com uma equipe de pesquisa de número reduzida, como no caso de suas dissertações. Por isso fala-se em uma perspectiva, um esforço orientado pela proposta inicial de Rodrigues (2008).

Por fim, fica o convite e o desafio para que novos pesquisadores se arrisquem nessa empreitada, que as contribuições dos autores sejam ainda mais diversificadas, a incorporar outras experiências de outros campos e suas respectivas contribuições, que se tornam imprescindíveis frente ao contexto atual do país e os desafios das implementações de politicas públicas e suas avaliações. Afinal, desde sua gênese, a avaliação em profundidade foi e ainda é uma proposta aberta, dinâmica e um processo de construção.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Glaucia Furtado Brasil de. **Avaliação dos impactos do Programa de Apoio a Projetos Produtivos Solidários (PAPPS) na experiência de economia solidária da AMA/BUDEG´AMA.** Dissertação (Mestrado Profissional em Avaliação de Política Públicas – Centro de Ciências Agrágrias, Universidade Federal do Ceará, 2012).

BRAGA, Roberto Saturnino; BRAGA, Antônio Frederico Saturnino. **Positivismo e construtivismo nas teorias do conhecimento, da sociedade e das organizações**. 1ª edição. – Rio de Janeiro: Contraponto, 2014.

CARVALHO, Alba Maria Pinho; GUSSI, Alcides Fernando. **Mesa redonda: perspectivas contemporâneas em avaliação de políticas públicas**. Seminário MAPP – Março 2011 Auditório José Albano.

CRUZ, Danielle Maia. **Enfoques contra-hegemônicos e pesquisa qualitativa: desafios da avaliação em profundidade em políticas públicas.**. AVAL Revista Avaliação de Políticas Públicas, ano I, vol.1, n.1, jan-jun, 2019. (no *prelo*).

GONÇALVES, Alícia Ferreira. **Políticas públicas, etnografia e a construção dos Indicadores socioculturais**. AVAL Revista Avaliação de Políticas Públicas, ano I, vol.1, n.1, jan-jun, 2008.

GUSSI, Alcides. Fernando. **Apontamentos teóricos e metodológicos para a avaliação de programas de microcrédito**. AVAL Revista Avaliação de Políticas Públicas, ano I, vol.1, n.1, jan-jun, 2008. p 29- 39.

_____. Avaliação de políticas públicas sob uma perspectiva antropológica. In: VALENTE, Heloísa de Araújo; PRADOS, Rosália Maria Netto.; SCHIMIDIT, Cristina. (Org.). A música como negócio. São Paulo: Letra e Voz, 2014.

GUSSI, Alcides Fernando; OLIVEIRA, Breynner Ricardo de. **Discutindo paradigmas contra- hegemônicos de avaliação de políticas públicas**. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS, 1, 2015, Brasilia. Anais... Brasília: Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, 2015.

_____. **Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica**. Desenvolvimento em Debate, v. 4, n. 1, p. 83-101, 2016.

LEJANO, Raul. **Parâmetros para análise de políticas públicas**: a fusão de texto e contexto. Campinas, SP: Ed. Arte Escrita, 2012.

LITTLE, Paul Elliot. **Ecologia política como etnografia: um guia teórico e metodológico**. Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, ano 12, n. 25, p. 85-103, jan./jun. 2006.

OLIVEIRA, Rodrigo Ferreira. **A contra-reforma do Estado no Brasil:** uma análise crítica. Revista Urutágua - Revista Acadêmica Multidisciplinar -ISSN 1519.6178 (on-line) Departamento de Ciências Sociais Universidade Estadual de Maringá. Maringá/PR – Brasil. 2011.

RODRIGUES, Lea Carvalho. **Avaliação de políticas públicas no Brasil: antecedentes, cenário atual e perspectivas**. In: PRADO, E. C.; DIÓGENES, E. M. N. (Org.). Avaliação de políticas públicas: entre educação & gestão escolar. Maceió, AL: Edufal, 2011.

_____. **Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais**. Aval – Revista Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, ano 1, v. 1, n. 1, p. 7-16, jan./jun. 2008.

_____. **Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas publicas sociais: perspectivas, limites e desafios**. CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais, n. 16, março 2011. (pg 55-73)

_____. **Método experiencial e avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas**. Revista Desenvolvimento em Debate, v. 4, n. 1, p. 103-155, 2016.

SILVA, Rita Josina Feitosa da. **Avaliação dos impactos do Programa Crediamigo em população de baixa renda de Fortaleza**. 2010. 190f. Dissertação (Mestrado Profissional em Avaliação de Política Públicas – Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Ceará, 2010).

POLÍTICAS PÚBLICAS, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E AGRICULTURA FAMILIAR: UM ESTUDO DE CASO NO NORDESTE BRASILEIRO

Maria Laís dos Santos Leite (UFCA, UFRN)
Suely Salgueiro Chacon (UFC)
Eduardo Vivian da Cunha (UFCA)

RESUMO

Este artigo, fruto de uma pesquisa de abordagem qualiquantitativa realizada de 2014 a 2016, apresenta os principais resultados de uma avaliação de percepção de beneficiários(as) produtores(as) do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA em Barbalha-CE, município situado no Nordeste brasileiro. Elegeu- se o estudo de caso como estratégia para desenvolvimento do estudo, utilizando como métodos de coleta de dados as pesquisas bibliográfica e documental, o formulário e a entrevista exploratória e em profundidade. Para compreender os dados foram utilizadas as análises de conteúdo e de discurso. Para a análise dos dados obtidos utilizou-se da estatística descritiva e da análise de conteúdo e análise de discurso. O Programa é descrito pelos(as) interlocutores(as) como "uma benção", mais de 80% dos(as) produtores(as) cadastrados no período são do sexo masculino e o maior número de entidades beneficiadas são da área de educação e saúde.

ARANDO A TERRA: CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Este artigo, fruto de uma pesquisa de abordagem qualiquantitativa realizada de 2014 a 2016, apresenta os principais resultados de uma avaliação de percepção de agricultores(as) familiares cadastrados(as) como beneficiários(as) produtores(as) do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA em Barbalha-CE, município situado na Região Metropolitana do Cariri Cearense no Nordeste Brasileiro. Realizamos ainda no percurso de pesquisa: 1. uma revisão narrativa de estudos de políticas públicas, desenvolvimento sustentável, agricultura familiar e segurança alimentar; 2. análise documental sobre a gestão do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA no Município de Barbalha-CE e 3. mapeamento dos(as) beneficiários(as) produtores(as) e as entidades atendidas pelo PAA no município.

O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, ação integrante do Programa Fome Zero, éum instrumento de política pública instituído pelo artigo 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, no âmbito do Programa Fome Zero. Esta Lei foi alterada pela Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011 e regulamentada por diversos decretos, o que está em vigência é o Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012. (MDS, 2015). O Programa tem entre as suas finalidades: incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento de alimentos e industrialização, à geração de renda; incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar e promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável (BRASIL, 2011).

O regramento do PAA, nacionalmente, é definido por um Grupo Gestor (GGPAA), órgão colegiado de caráter deliberativo e constituído por representantes do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Fazenda; e Ministério da Educação. (MDA, 2012). O Controle Social localmente deve ser exercido pelo CONSEA – Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional de Barbalha-CE.

O PAA no Município foi implantado em 2010 através da modalidade compra com doação simultânea, que visa à aquisição de produtos da agricultura familiar local para abastecer os equipamentos públicos de alimentação e nutrição (bancos de alimentos, cozinhas comunitárias e restaurantes populares) e as ações de acesso à alimentação, empreendidas por entidades da rede socioassistencialdo município (BRASIL, 2011).

O grande valor desta temática é ressaltada pela CONAB (2015), ao destacar que a comercialização da produção agrícola familiar esteve historicamente ausente das políticas públicas, o que sempre gerou frustração e desestímulo para os(as) pequenos(as) agricultores(as), entregues, invariavelmente, a intermediários que, quando adquiriam suas colheitas, o faziam por preço vil.

Costa e Castanhar (2003) destacam a notabilidade de avaliar o impacto de um Programa, pela possibilidade de identificar possíveis mudanças ocorridas na vida dos(as) beneficiários(as) que são decorrentes das ações do mesmo, bem como verificar se os seus objetivos têm sido cumpridos, gerando resultados satisfatórios, tais como aumento da renda, aumento e/ou diversificação da produção, comercialização, assistência técnica, associativismo, participação das mulheres e jovens, acesso à informação, etc.

Desde a sua institucionalização em 2003, o PAA já utilizou mais de 3,5 bilhões de reais em sua operacionalização (MDS, 2015), tornando-se foco de diversos estudos, tanto por parte do governo federal, através da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação- Sagi, vinculada ao Ministério de Desenvolvimento Social - MDS, como pelo meio acadêmico. Essas pesquisas buscam analisar, de uma maneira geral, vários aspectos do programa como: eficácia, efetividade, gargalos, impactos, pontos de melhoria, etc. (ROSSI, 2012).

Outrossim, a criação do PAA por instrumento legal representou um marco na política agrícola brasileira. Sua implementação revela, a presença do Estado na comercialização da pequena produção familiar, transmitindo segurança e incentivo à produção que, em articulação com outras ações, eleva a qualidade de vida do(a) agricultor(a) e de sua família e promove o desenvolvimento sustentável nas áreas menos assistidas do meio rural. (CONAB, 2015).

Desde a sua institucionalização em 2003, o PAA já utilizou mais de 3,5 bilhões de reais em sua operacionalização (MDS, 2015), tornando-se foco de diversos estudos, tanto por parte do governo federal, através da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), vinculada ao MDS, como pelo meio acadêmico. Essas pesquisas buscam analisar, de uma maneira geral, vários aspectos do programa como: eficácia, efetividade, gargalos, impactos, pontos de melhoria, etc (ROSSI, 2012).

Apesar da grande quantidade de pesquisas envolvendo o PAA, poucos trabalhos visam avaliar de forma detalhada a percepção do programa na vida dos(as) produtores(as) familiares ou ainda dos(as) consumidores(as) beneficiados(as), esses dados são obtidos, na maioria das vezes, associados a um grupo maior de informações e objetivos. Neste trabalho, buscamos avaliar a percepção do Programa, através da escuta de algum(as) agricultores(as) que integram o PAA.

O artigo está organizado em seis seções incluindo esta introdução, a segunda seção detalhada os aspectos metodológicos adotados com detalhamento do território estudado e dos procedimentos realizados na pesquisa; a seção seguinte destaca os principais conceitos relacionados ao estudo: políticas públicas, desenvolvimento sustentável, agricultura familiar e segurança alimentar. Na quarta seção se detalha a caracterização o funcionamento e os beneficiários do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. Posteriormente nos dedicamos as análises dos dados da pesquisa documental e dos formulários e entrevistas em profundidade com os(as) agricultores(as) familiares, e por fim, nossas considerações finais.

PREPARANDO O PLANTIO: ASPECTOS METODOLÓGICOS ADOTADOS

NOSSO CHÃO: LOCALIZAÇÃO DA PESQUISA

Nossa pesquisa se realizou no Município de Barbalha, localizado na Mesoregião Sul do Estado do Ceará, na Região Metropolitana do Cariri, fazendo limites ao norte com os municípios de Crato, Juazeiro do Norte, Jardim e Missão Velha, ao sul com o Estado do Pernambuco (município de Jardim), ao leste com Missão Velha e a oeste com o município de Crato.

O Município de Barbalha foi fundado em 17 de Agosto de 1846, possui uma área de 599,3 km^2 (IBGE, 2010), 55.323 habitantes (IBGE, 2010) e densidade demográfica de 92,31 hab./ km^2, Índice de Desenvolvimento Humano (PNUD, 2010) de 0,683 e PIB (Produto Interno Bruto) de 454.410 mil reais em 2010. Os dados do Ipece (2013) indicam que o PIB por setor no município está distribuído da seguinte forma: agropecuária 3,06%, indústria 32,33 % e serviços 64,61%. De acordo com a FUNCEME e Ipece (2013) em relação às características ambientais e aspectos climáticos, Barbalha caracteriza-se por clima tropical quente semiárido brando, pluviosidade de 1.153,0 mm, temperatura média de 24° a 26°C, sendo mais frequentes as chuvas nos meses de janeiro a abril.

Os componentes ambientais têm como relevo a Chapada do Araripe, tendo os diversos tipos de solos: aluviais, litólicos, latossolo vermelho-amarelo e podzólico vermelho-amarelo, a vegetação carrasco, floresta caducifólia espinhosa, floresta subcaducifólia tropical pluvial, floresta subcaducifólia xeromorfa e floresta subperenifólia tropical pluvio-nebular e integrada à bacia hidrográfica do Salgado. (IPECE, 2013).

AS SEMENTES QUE ESCOLHEMOS: PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Elegeu-se como estratégia para desenvolvimento do estudo o estudo de caso, utilizando como métodos de coleta de dados: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, aplicação de formulário com beneficiários(as) produtores(as), entrevista exploratória com coordenadores da equipe de execução da política pública no município e entrevista em profundidade com sete agricultores(as) familiares cadastrados(as) como beneficiários(as) produtores(as) do PAA. Para a análise dos dados obtidos utilizou-se da estatística descritiva e da análise de conteúdo e análise de discurso.

Pelo grande número de informações e publicações produzidas acerca do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA a nível nacional e local, como leis e decretos que normalizam o funcionamento do mesmo, relatórios de avaliação e acompanhamento de indicadores, entre outras, se mostrou necessária a utilização da pesquisa documental que possibilita ampliar o entendimento de objetos cuja compreensão necessita de contextualização histórica e sociocultural.

A partir dos documentos repassados pela Prefeitura Municipal de Barbalha, através da Secretaria de Desenvolvimento Agrário sobre os atores envolvidos na Política Pública, foi possível sistematizar um inventário sobre a distribuição de beneficiários(as) produtores(as) por comunidade e por sexo no Município, e ainda verificar em quais comunidades ocorreu crescimento ou diminuição de participantes ao longo do período analisado. Além de compor o estudo, estas informações foram de grande relevância para a escolha dos(as) respondentes para as etapas subsequentes da pesquisa.

Tabela 1 – Lista de documentos concedidos pela Secretaria de Desenvolvimento Agrário

	TÍTULO DOS DOCUMENTOS
1	Relação agricultores aprovados PAA 2013 - 1° semestre
2	Entidades aprovadas PAA 2013
3	Pesquisa de preços em 2013 da Superintendência Regional do Estado do Ceará
4	Relação de agricultores cadastrados PAA 2014
5	Relação entidades com representantes legais - PAA 2014
6	Ficha de identificação de gestores e dos representantes da instância de controle social
7	Demanda para participação no Programa de Aquisição de Alimentos 2015
8	Quadro resumo demanda do Programa de Aquisição de Alimentos 2015
9	Relação de agricultores PAA 2015
10	Tabela Ceasa-CE 2015

Fonte: Elaborada pela autora.

Além dos documentos concedidos pela SDA Barbalha fizemos um levantamento de todas as notícias publicadas com os descritores "PAA e Barbalha" a partir da busca no Google. Estas notícias tiveram caráter exploratório sobre o PAA em Barbalha, auxiliando no delineamento da pesquisa. Tivemos ainda como propósito a conferência dos dados repassados e acompanhamento indireto dos dados do ano de 2015 quando se deu o encerramento da coleta de dados em campo. Foram encontradas 13 notícias, dentre essas notícias cinco foram publicadas no site da Prefeitura Municipal de Barbalha- CE.

Realizamos ainda visitas à Secretaria de Desenvolvimento Agrário do Município de Barbalha- CE de fevereiro a setembro de 2015, neste período foram realizadas as entrevistas exploratórias com dois representantes da Secretaria de Desenvolvimento Agrário do Município de Barbalha-CE, a fim de verificar informações acerca das atividades realizadas no âmbito da Secretaria e do Programa de Aquisição de Alimentos sob a responsabilidade da mesma. As visitas permitiram ainda a observação participante das ações desenvolvidas, a coleta de documentos e ainda para assinatura dos documentos solicitados pelo Comitê de Ética em Pesquisa.

Para preparar o levantamento sobre a família dos(as) agricultores(as), sua atividade de agricultura, a participação no PAA, detalhes sobre a propriedade, comercialização dos produtos, rendimentos da família, participação das mulheres, participação em organizações sociais e políticos, assistência técnica e acesso à informação, entre outros(as), optamos pelo uso dos formulários.

Visando maior confiabilidade de nossa pesquisa, utilizamos a amostragem por saturação teórica (FONTANELLA *et al.*, 2011), buscamos estabelecer critérios para a seleção dos respondentes a partir da categorização das comunidades, a saber: a comunidade com o maior número de participantes cadastrados no programa em 2014, maior índice de participação feminina, maior disparidade de participantes entre 2014-2013, agricultores(as) organizados de maneira associativa/ cooperativa e comunidade com o menor número de participantes, conforme verificação através da análise da pesquisa documental.

> O formulário utilizado é uma adaptação do *questionário Instrumento de coleta de informações - Avaliação dos impactos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) da agricultura familiar* da dissertação de mestrado de Rossi (2012) sobre o Programa de Aquisição de Alimentos no Município de São Carlos-SP, por se mostrar desnecessário a elaboração de um novo instrumento, primeiro pela validade do que apreciamos, segundo por este dar conta da quase totalidade das questões que desejávamos indagar na pesquisa ao longo de 18 páginas e 57 questões.

Aplicamos os formulários ao longo do mês de setembro de 2015 com um grupo de 7 (sete) agricultores(as) familiares que foram cadastrados(as) no PAA em algum dos anos do período de análise (2013-2015). Buscando o sigilo dos entrevistados, os nomes de todos(as) os(as) entrevistados(as) foram suprimidos dificultando a identificação dos mesmos. Uma lista de anonimização com nomes das pessoas e lugares foi produzida para nosso registro como sugerido por Gibbs (2009) e apreciada pelos(as) orientadores(as) e avaliadores antes da publicização da dissertação.

Como além das perguntas que podiam ser levantadas através dos formulários, desejávamos conhecer de maneira mais detalhada a vivência dos sujeitos na agricultura familiar e a percepção dos(as) mesmos(as) em relação à política pública estudada, se mostrou necessário incluir à entrevista em profundidade como uma das metodologias utilizadas em nosso estudo.

Utilizamos a entrevista como método de coleta de dados por este privilegiar a fala dos atores sociais e permitir atingir um nível de compreensão da realidade humana que se torna acessível por meio de discursos, sendo apropriada para investigações cujo objetivo é conhecer como as pessoas percebem o mundo. A entrevista dá voz ao interlocutor para que ele fale do que está acessível a sua mente no momento da interação com o entrevistador e em um processo de influência mútua produz um discurso compartilhado pelos dois atores: pesquisador e participante (FRASER; GONDIM, 2004). As entrevistas, igualmente aos formulários, foram realizadas no mês de setembro de 2015 com um grupo de 7 (sete) agricultores(as) familiares que foram cadastrados(as) no PAA em algum dos anos do período de análise (2013-2015).

Como método de análise de dados, em especial para tratamento dos dados coletados através de fontes documentais e da entrevista exploratória, usou-se a análise de conteúdo, um conjunto de técnicas de investigação que através de uma descrição sistemática do conteúdo manifesto das comunicações, tem por finalidade a interpretação destas comunicações. (BARDIN, 2009). As etapas da análise de conteúdo que seguimos, como indicadas por Bardin (2006) são: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

Para a apreciação dos dados das entrevistas em profundidade usou-se a análise do discurso que se interessa por estudar a "língua funcionando para a produção de sentidos". Isto permite analisar unidades além da frase, ou seja, o texto. (ORLANDI, 1999). Em nossa análise retomamos conceitos e noções e entrelaçamos teoria, *corpus* e análise, conforme indicado por Silva (2005). Comparando, interpretando e contextualizando os dados, ampliando a compreensão da Política Pública estudada a partir da percepção dos respondentes e da interação entre estes com a pesquisadora e de suas respostas com os dados já coletados anteriormente através das coletas com entrevista exploratória e pesquisa documental.

Reitera-se que buscando a confiabilidade de nossa pesquisa seguimos os passos indicados por Fontanella *et al.* (2011) para se realizar a amostragem teórica e verificar sua saturação: após a coleta dos dados através de formulário e entrevista em profundidade e tendo em posse todos os áudios e transcrições, foi feita a imersão nos registros através de leituras e audições individuais, visando a identificação de sentido nas manifestações dos sujeitos participantes.

O terceiro passo foi compilar as análises individuais para cada entrevista que originaram as tabelas que sintetizam as entrevistas realizadas, enumeradas de 15 a 21 que se encontram no Capítulo4 da dissertação defendida[1]. Depois foram agregadas as falas sobre cada categoria e verificada a repetição das respostas nas falas coletadas que estão presentes na dissertação no item 5.3 Análise dos formulários e entrevistas em profundidade com os(as) agricultores(as) familiares.

AGUANDO A ROÇA: REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

Por meio da pesquisa bibliográfica revisou-se os conceitos de políticas públicas, desenvolvimento sustentável, agricultura familiar e segurança alimentar, que julgamos essenciais para compreensão desse estudo.

POLÍTICAS PÚBLICAS

Fundamentados em Wu (2014), acreditamos que as políticas públicas consistem em cinco atividades essenciais: definição de agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação, que acreditamos ocorrer de maneira inter-relacionada para alcance dos objetivos e não em "estágios", com uma progressão linear de um para o outro. Dentre as atividades listadas, destacaremos a avaliação, por configurar-se como foco desta pesquisa.

Para Wu *et al.* (2014) a avaliação de políticas públicas é uma ação fundamental, pois envolve a avaliação do grau em que uma política pública está atingindo os seus objetivos e, se não estiver, o que pode ser feito para melhorá-la. O acesso a informações sobre o desempenho de uma política pública oferece vantagens diferenciadas aos (às) gestores(as) públicos(as) em relação a outros atores-chave nesse conjunto de atividades, e oferece-lhes potencialmente muitas oportunidades de se envolver em diferentes tarefas da parte de criação, tais como a definição de agenda e formulação de políticas, vinculadas à reforma e alteração de políticas.

[1] A dissertação completa pode ser consultada em https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=4758873 e em nosso perfil no Academia.Edu:https://ufca.academia.edu/MariaLaísSLeite

No entanto, apesar de sua importância, a avaliação de políticas públicas é raramente utilizada para a maioria das decisões e, quando feita, é motivada por exigências processuais ou considerações políticas estreitas; portanto, deixa de contribuir para a contínua aprendizagem em políticas públicas. Muitos governos ao redor do mundo regularmente bloqueiam o acesso à informação, privando os(as) avaliadores(as) da capacidade de realizar avaliações de alta qualidade e se privando de oportunidades de aprendizagem e melhoria de políticas (WU *et al.*, 2014).

O autor (*ibidem*) credita a pouca utilização da avaliação de políticas públicas em parte ao medo dos(as) gestores(as) públicos(as) de serem prejudicados por avaliações negativas de seu trabalho, mas também, em vários momentos, devido a uma falta de conhecimento de sua parte sobre os aspectos técnicos da avaliação.

Para Costa e Castanhar (2003), a avaliação é uma atividade permanente e não restrita à etapa final do ciclo da política pública, que informa sobre seus avanços e limites. "O propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa" (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 972). Costa e Castanhar (2003) definem que a avaliação pode ser *ex ante* (anterior a implementação), *ex post* (posterior à implementação) e a *in itinere* (avaliação formativa ou monitoramento que ocorre durante a implementação).

Em relação aos tipos de avaliação, gostaríamos de ressaltar também, a categorização trazida por Ramos e Schabbach (2012). As autoras distinguem a avaliação a partir das seguintes categorias:

Conforme o agente que avalia e quem participa do processo de avaliação: avaliação externa quando realizada por especialistas de fora da instituição ou interna quando executada dentro da instituição e conta com maior colaboração das pessoas que participam diretamente do programa ou projeto. E a *avaliação participativa*, usada principalmente em pequenos projetos, e que prevê a participação dos beneficiários no planejamento, execução e avaliação das ações. Essa modalidade não costuma fornecer informações específicas sobre o impacto de um programa, mas sim sobre a opinião/percepção dos participantes.

Conforme a natureza da avaliação: as avaliações podem ser formativas quando relacionadas com a formação do programa, ou seja, voltadas para a análise e a produção de informações sobre as etapas da implementação aos diretamente envolvidos, fornecendo elementos para a correção de procedimentos. Já as avaliações somativas referem-se à análise e à produção de informações sobre a implementação e etapas posteriores, sendo efetuadas quando o programa está sendo executado há algum tempo ou após, no sentido de verificar se alcançou as metas previstas e julgar seu valor geral.

Conforme o momento de realização da avaliação: a avaliação *ex ante* é realizada antes do começo de um programa, com a finalidade de dar suporte à decisão de implementá-lo ou não, e ordenar os vários projetos segundo sua eficiência para alcançar os objetivos determinados. Por sua vez, a avaliação *ex post* é realizada durante a execução de um programa ou ao seu final, quando as decisões passam a se basear nos resultados alcançados. Quando o programa está em execução, julga-se se ele deve continuar ou não, com base nos resultados obtidos até o momento. Se a resposta for positiva, avalia- se se se deve manter a formulação original ou efetuar modificações, redirecionando os objetivos, propostas e atividades. Quando o programa já foi concluído, examina-se a pertinência do uso futuro da experiência, isto é, se o mesmo tipo de programa deve ser replicado ou não. A avaliação *ex post* é mais desenvolvida metodologicamente e a que tem tido maior aplicação.

Acerca de que tipo de problema ao qual a avaliação responde: a avaliação de processos, é realizada durante a implementação do programa e diz respeito à dimensão da gestão, e a avaliação de resultados e de impacto, com objetivos mais ambiciosos, especialmente o de responder se o programa funcionou ou não. A avaliação processual procura detectar, periodicamente, as dificuldades que ocorrem durante o processo, a fim de se efetuarem correções ou adequações. Ela permite identificar os verdadeiros conteúdos do programa, se ele está sendo realizado conforme o previsto, se está atingindo o público-alvo e se os benefícios estão sendo distribuídos corretamente. Acompanhando os processos internos, ela focaliza os fatores que influenciam a implementação, estimulando mudanças, quando necessárias. E a avaliação de resultados procura verificar em que medida o programa alcançou os objetivos e quais foram seus efeitos e consequências, indagando, após sua implementação, se houve modificações na situação-problema que originou a formulação do programa e examinando o sucesso ou fracasso em termos de mudança efetiva nas condições prévias de vida das populações beneficiadas. A avaliação de impacto, que verifica a existência de um nexo causal entre os resultados da implantação do programa ou projeto e as alterações nas condições sociais da população. Tratando-se de avaliação mais complexa, essa modalidade procura responder a três questões fundamentais: a) As mudanças observadas na situação-problema se devem à intervenção ou a outros fatores? b) Uma solução se aplica a outras realidades, ou apenas a determinado contexto? c) As mudanças são permanentes ou temporárias, cessando com a interrupção do programa?

Diferenças entre avaliação e monitoramento: acompanhamento ou monitoramento é uma atividade gerencial interna, realizada sistematicamente durante o período de execução e operação, para se saber como uma intervenção evolui ao longo do tempo, através de dados da gerência do projeto sobre metas iniciais, indicadores e resultados associados aos programas. Ela é necessária para se dimensionarem as metas de um projeto, os caminhos que uma intervenção percorre e as métricas potenciais para medir os efeitos na população-objetivo. Por sua vez, a avaliação pode ser realizada antes, durante a implementação ou mesmo algum tempo depois, após o programa provocar todo o seu impacto, e com a preocupação centrada no modo, medida e razão dos benefícios advindos.

Partindo das definições trazidas por Ramos e Schabbach (2012) a avaliação que objetivamos realizar se classificaria: 1. *Conforme o agente que avalia e quem participa do processo de avaliação:* como uma avaliação participativa já que se trata de avaliação de percepção. *2. Conforme a natureza da avaliação*: se trata de uma avaliação somativa, pois o programa já está sendo executado há algum tempo e a etapa que avaliaremos já foi finalizada e consequentemente se caracteriza como uma avaliação *ex post* no que se refere ao item *3. Conforme o momento de realização da avaliação*. *4. Acerca de que tipo de problema ao qual a avaliação responde*, esta avaliação estaria entre o tipo de avaliação de impacto e avaliação de resultados.

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O conceito de "Desenvolvimento Sustentável" encontra no século XXI sua legitimidade, "diante de um quadro de marcantes desafios a serem enfrentados, de problemas não resolvidos, de obstáculos criados pela própria ação do homem, o papel da ciência é posto em evidência em todos os balanços e análises prospectivas." (BURSZTYN, 2001, p. 9). Para Chacon (2007) a gestão ambiental, a conscientização da sociedade para o seu papel como agente de transformação da realidade, bem como o fortalecimento da participação de cada um na tomada de decisão são os pontos que constituem a proposta de mudança inerente ao conceito, que teria como consequência, caso posto em prática, a busca de um crescimento econômico eficiente e racional, por meio de ações que supririam as necessidades da humanidade no presente, sem tirar das gerações futuras o direito de também terem as suas necessidades supridas.

AGRICULTURA FAMILIAR

De acordo com Warderley (2001) a agricultura familiar não é uma categoria social recente, nem a ela corresponde uma categoria analítica nova na sociologia rural. No entanto, sua utilização, com o significado e abrangência que lhe tem sido atribuído nos últimos anos, no Brasil, assume ares de novidade e renovação. A discussão em torno do conceito de agricultura familiar e a sua importância no desenvolvimento do país vem ganhando força nos últimos anos, devido ao debate sobre o desenvolvimento sustentável, geração de emprego e renda, segurança alimentar e desenvolvimento local (SIQUEIRA, 2004).

Conforme o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2008 (BANCO MUNDIAL, 2008), o aumento da produtividade, lucratividade e sustentabilidade da agricultura dos pequenos proprietários é o principal caminho para sair da pobreza usando a agricultura para o desenvolvimento.

No contexto brasileiro, a expressão agricultura familiar toma força em meados da década de 90 (DENARDI, 2001; SCHNEIDER, 2003), mobilizando no país um interesse por essa categoria de produtores(as), refletido na criação de políticas públicas como o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) em 1996, no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 1999, em um revigoramento da reforma agrária e em um grande esforço por parte da comunidade acadêmica nacional na formulação de políticas públicas.

Para Olalde (2004) a formulação das políticas favoráveis à agricultura familiar e à Reforma Agrária obedeceu, em boa medida, às reivindicações das organizações de trabalhadores rurais e à pressão dos movimentos sociais organizados, mas está fundamentada também em formulações conceituais desenvolvidas pela comunidade acadêmica nacional e apoiada em modelos de interpretação de agências multilaterais, como a FAO, o IICA e o Banco Mundial.

A agricultura familiar está associada ainda, à dimensão espacial do desenvolvimento, por permitir uma distribuição populacional mais equilibrada no território, em relação à agricultura patronal, normalmente associada à monocultura. Estas ideias devem ser contextualizadas no debate sobre os caminhos para a construção do desenvolvimento sustentável. (*ibidem*).

Ultimamente, vem sendo defendida uma perspectiva que reforça as ideias acima apresentadas é a dimensão territorial do desenvolvimento rural, onde as atividades agrícolas e não-agrícolas devem ser integradas no espaço local, perdendo sentido a tradicional divisão urbana/rural e ultrapassando o enfoque predominantemente setorial (agrícola) do espaço rural. No âmbito das políticas públicas, isto se traduziu na criação da SDT (Secretaria do Desenvolvimento Territorial), subordinada ao MDA. (OLALDE, 2004).

SEGURANÇA ALIMENTAR

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) perpassa por inúmeros temas, de legislação em direitos humanos a tratados internacionais, de cultura alimentar a características regionais, da questão da água, do meio ambiente e melhor qualidade de vida a alimentação nas escolas e creches, restrição a alimentos transgênicos e organização de conselhos municipais, estaduais e nacional de SAN.

No Brasil, a segurança alimentar ganhou foco a partir da segunda metade do século XX, período de publicação do livro de Josué de Castro, "Geografia da Fome", em 1946, no qual identifica a migração de muitos trabalhadores rurais para as grandes cidades, e do crescimento das comunicações, fator que contribuiu para a mudança de costumes e hábitos alimentares que se difundiram pelo território nacional. As pessoas passaram a consumir maior quantidade de produtos industrializados, fato que gerou considerável estreitamento tanto na oferta, quanto na demanda por produtos da agricultura familiar (CASTRO, 2008).

Ananias (2004) definiu SAN como a garantia de acesso a uma alimentação de boa qualidade, através de ações na área de abastecimento e de articulação com a produção, para que cada cidadão tenha condições de reagir aos estímulos de reinserção na comunidade e no sistema produtivo. Segundo o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2010), SAN é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis.

A exemplo de tais programas, pode-se destacar o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que assume fundamental importância no fomento à produção agropecuária em escala local por envolver, de um lado, os produtores rurais que têm dificuldades para comercializar a produção e, de outro, as instituições assistenciais que necessitam adquirir produtos no mercado. Desta forma, procura-se estimular a organização coletiva dos produtores rurais, em consonância com as concepções mais recentes das políticas direcionadas para o espaço rural.

ENTRE A ENXADA E A COLHER: O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS – PAA

O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, ação integrante do Programa Fome Zero, éum instrumento de política pública instituído pelo artigo 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, atualizado através da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011) e regulamentado pelos Decretos: nº 6.447, de 07 de maio de 2008, nº 6.959, de 15 de setembro de 2009 e nº 7.775, de 4 de julho de 2012.

CARACTERIZAÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS – PAA

O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA é um programa coordenado pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome pelo qual o Governo Federal compra alimentos e os destina às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede socioassistencial e pelos equipamentos públicos de alimentação e nutrição (MDS, 2015).

O PAA também contribui para a constituição de estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores(as) familiares(as) e para a formação de estoques pelas organizações da agricultura familiar. O PAA prioriza as compras da produção da agricultura familiar, de forma a incentivar este segmento da sociedade brasileira. Além disso, o Programa promove o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais de alimentos; fortalece circuitos locais e regionais e também redes de comercialização; valoriza a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos; incentiva hábitos alimentares saudáveis e estimula o associativismo (MDS, 2015).

O Programa tem como finalidades: incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento de alimentos e industrialização e à geração de renda e incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar; promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável; promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos, incluída a alimentação escolar; constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores(as) familiares(as); apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar; e fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização (BRASIL, 2011).

O PAA é desenvolvido em cinco modalidades diferentes: Doação Simultânea, Compra Direta, Apoio à Formação de Estoques; Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite - PAA Leite e Compra Institucional. De acordo com as informações divulgadas no site Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS (2015), o orçamento do PAA é composto por recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS e do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA.

FUNCIONAMENTO DO PAA

O PAA compra alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação. Esses alimentos são distribuídos a pessoas ou famílias que precisam de suplementação alimentar (porque estão em situação de insegurança alimentar e nutricional) e também a entidades de assistência social, restaurantes populares, cozinhas comunitárias, bancos de alimentos, entre outros. (MDS, 2015).

Além disso, o PAA contribui para formar estoques públicos de alimentos e estoques das próprias cooperativas ou associações da agricultura familiar. O PAA é executado por estados e municípios que fazem convênio com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS e pela Companhia Nacional de Abastecimento – Conab, que firma Termo de Cooperação com o MDS e com o Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA. Ou seja, são os estados, os municípios e a Conab que, com recursos financeiros repassados pelo Governo Federal, compram os alimentos dos(as) agricultores(as) familiares (MDS, 2015).

BENEFICIÁRIOS DO PAA

De acordo com Brasil (2012), o PAA possui dois públicos beneficiários: os(as) fornecedores(as) e os(as) consumidores(as) de alimentos. Os(as) beneficiários(as) fornecedores(as) são os(as) agricultores(as) familiares, assentados(as) da reforma agrária, silvicultores(as), aquicultores(as), extrativistas, pescadores(as) artesanais, indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e de demais povos e comunidades tradicionais, que atendam aos requisitos previstos no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Os(as) beneficiários(as) fornecedores(as) podem participar do PAA individualmente ou por meio de suas cooperativas e outras organizações formalmente constituídas como pessoa jurídica de direito privado.

Para participar do Programa individualmente, os(as) beneficiários(as) fornecedores devem possuir a Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP, instrumento que qualifica a família como da agricultura familiar. Já as organizações de agricultores(as), para participarem do PAA, devem deter a Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP Especial Pessoa Jurídica. Para a maior parte dos(as) agricultores(as) familiares, a DAP pode ser obtida junto a instituições previamente autorizadas, entre as quais estão as entidades oficiais de Assistência Técnica e Extensão Rural ou as Federações e Confederações de agricultores(as), por meio de seus sindicatos.

Para públicos específicos, a DAP também pode ser fornecida por outras organizações, tais como: a FUNAI, para populações indígenas; a Fundação Cultural Palmares, para populações remanescentes de Quilombos; o Ministério de Aquicultura e Pesca ou Federação de Pescadores e suas colônias filiadas, para pescadores artesanais; o INCRA, para acampados e assentados da reforma agrária. Para poderem vender alimentos para o PAA, os(as) agricultores(as) devem procurar uma Unidade Executora do Programa (governo municipal, governo estadual ou a Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB) para se cadastrarem.

MODALIDADE COMPRA COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA

A Compra com Doação Simultânea tem como finalidade o atendimento de demandas locais de suplementação alimentar, promovendo o direito humano à alimentação adequada. A Modalidade incentiva que a produção local da agricultura familiar atenda às necessidades de complementação alimentar das entidades da rede socioassistencial, dos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional (Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias e Bancos de Alimentos) e, em condições específicas definidas pelo Grupo Gestor do PAA, da rede pública e filantrópica de ensino.

Podem ser adquiridos pela Modalidade produtos alimentícios próprios para o consumo humano, incluindo alimentos perecíveis e característicos dos hábitos alimentares locais. Podem estar in natura ou processados. Os alimentos devem ser de produção própria dos(as) agricultores(as) familiares e devem cumprir os requisitos de controle de qualidade dispostos nas normas vigentes.

A modalidade é desenvolvida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em parceria com governos de estados e municípios e com a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), e são utilizados dois tipos de instrumentos para sua implementação: a Celebração de Termos de Adesão com órgãos ou entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, e consórcios públicos e a formalização de Termo de Cooperação com a Conab.

Por meio de Decreto Presidencial nº 8.026, de junho/2013, foi alterado o Decreto nº 7.775, de 04/07/2012, que regulamenta o Programa de Aquisição de Alimentos, subindo de R$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais) para R$ 5.500,00 (cinco mil e quinhentos reais) o valor máximo que os(as) agricultores(as) familiares(as) podem vender para o PAA, nesta modalidade, por unidade familiar/ano. Os(as) agricultores(as) entregam os alimentos em uma Central de Distribuição, onde são pesados e separados para serem doados.

No âmbito dos Termos de Adesão, o pagamento é feito pela União, por intermédio do MDS, diretamente ao(à) agricultor(a), que o recebe por meio de um cartão bancário próprio para o recebimento dos recursos do PAA. Em junho/2013 o limite de R$ 4.800,00 (quatro mil e oitocentos reais) por unidade familiar/ano para acesso ao PAA por meio de organizações fornecedoras foi alterado para R$ 6.500,00 (seis mil e quinhentos reais) por unidade familiar/ano. Quando as aquisições forem realizadas por meio de organizações cujo percentual de beneficiários fornecedores cadastrados no CADÚNICO for maior ou igual a 50 %, o limite anual de vendas ao PAA será de R$ 8.000,00 (oito mil reais) por unidade familiar/ano. Quando as aquisições forem realizadas junto a organizações fornecedoras que trabalhem com produtos exclusivamente orgânicos e/ou agroecológicos ou da sociobiodiversidade, o limite de vendas será de R$ 8.000,00 por unidade familiar/ano.

Outras alterações desta Modalidade envolvem a retirada da restrição de aquisição de sementes, mudas e materiais propagativos somente de culturas alimentares, para ser possível adquirir produtos para alimentação animal. Pretende-se adquirir e doar a agricultores(as) familiares sementes e mudas que permitam a recuperação de pastagens e a manutenção da alimentação animal, visando à recuperação da capacidade produtiva da Agricultura Familiar em regiões assoladas por desastres climáticos.

É CHEGADA A HORA DA COLHEITA: RESULTADOS E DISCUSSÃO

ANÁLISE DA PESQUISA DOCUMENTAL

Como no Município de Barbalha-CE, a modalidade do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA que fora é implantada é a modalidade compra direta com doação simultânea que se propõe a realizar a obtenção de produtos da agricultura familiar local para abastecer os equipamentos públicos de alimentação e nutrição e as ações de acesso à alimentação, empreendidas por entidades da rede socioassistencial do município (BRASIL, 2011), para fins didáticos, dividiremos nossa análise a partir dos dois públicos beneficiários: os(as) fornecedores(as) e os(as) consumidores(as) de alimentos.

DADOS DO ANO DE 2013

No que se refere aos(às) beneficiários(as) consumidores(as), ou seja, as entidadesbeneficiadas: 14 (quatorze) entidades foram cadastradas em 2013, dentre estas: 38% são instituições pré-escolares (creches), 23% são de amparo à criança e ao adolescente, 31% em entidades ligadas à saúde (Hospitais/ CAPS/ Unidade de Saúde) e 8% em instituições de amparo a portador de necessidades especiais.

No que se refere aos(às) beneficiários(as) produtores(as), ou seja, os agricultores(as) familiares: 32 (trinta e dois) agricultores(as) foram cadastrados(as no ano de 2013, dentre estes: 5 (cinco) residem na comunidade da Arajara, 5 (cinco) Sítio Coité, 4 (quatro) na Estrela, 3 (três) Caldas, 3 (três) no Sitio Saco e 3 (três) no Sitio Santo Antônio da Arajara, 2 (dois) no Assentamento Boa Vista – Caldas, 2 (dois) no Assentamento Estrela, 2 (dois) no Sitio Boa Esperança, 1 (um) no Barro Vermelho, 1 (um) no Sitio Brejão e 1 (um) no Sitio Frutuoso. Destes(as) 32 agricultores(as) cadastrados(as), 27 são do sexo masculino, o que corresponde a 84% e 5 do sexo feminino que corresponde a 16%, uma representação massiva do público masculino, porém nos encontros em que tivemos oportunidade de participar é possível perceber uma grande participação das mulheres nas reuniões, nas atividades agrícolas e até mesmo no momento de responder o formulário que era destinado ao agricultor cadastrado.

DADOS DO ANO DE 2014

No que se refere aos(às) beneficiários(as) consumidores(as), ou seja, as entidades beneficiadas, podemos examinar no gráfico abaixo 15 (quinze) entidades foram cadastradas em 2014, dentre estas: 33% são instituições pré-escolares (creches), 20% são de amparo à criança e ao adolescente, 20% em entidades ligadas à saúde (Hospitais/ CAPS/ Unidade de Saúde), 20% são outras instituições (associações, institutos e paróquias) e 7% em instituições de amparo a portador de necessidades especiais.

Quanto a manutenção do número de entidades, tendo em vista o significativo aumento de agricultores(as), a SDA Barbalha justifica que a quantidade de alimentos entregue para as entidades representa apenas uma parte do que estas necessitam para suprir as demandas necessárias para garantir a segurança alimentar de seus(as) usuários(as).

É possível perceber esta assertiva, tomando como base dois documentos: o primeiro sobre a demanda para participação no PAA de cada entidade onde estão descritos o número de pessoas beneficiadas em cada local e o segundo sobre o levantamento das entidades e público a serem atendidos, encontra-se que as quinze entidades atendem 9.953 pessoas, fornecendo 277.140 refeições por mês.

Em relação aos(às) beneficiários(as) produtores(as), ou seja, os agricultores(as) familiares, como pode ser observado nas tabelas e gráficos abaixo, 85 (oitenta e cinco) agricultores(as) foram cadastrados(as) no ano de 2014, dentre estes: 17 (dezessete) residem no Sitio Santo Antônio da Arajara, na comunidade da Arajara, 11 (onze) na Estrela, 9 (nove) na Malhada, 8 (oito) na Comunidade Boa Vista, 5 (cinco) no Barro Vermelho, 4 (quatro) na Comunidade Boa Esperança, 4 (quatro) no Santo Antônio do Caldas, 3 (três) no Santo Antônio, 3 (três) no Tabuleiro, 2 (dois) no Assentamento Boa Vista, 2 (dois) no Sítio Coité, 2 (dois) na Rua Nova, 2 (dois) no Saco I, 2 (dois) na Santa Cruz, 2 (dois) no Taquari, 2 (dois) no Zabumba, 1 (um) no Baixio dos Cordas, 1 (um) no Brejinho, 1 (um) no Buriti, 1 (um) no Caldas, 1 (um) no Pelo Sinal, 1 (um) no Santa Tereza, 1 (um) na Vila Frei Damião. Destes(as) 85 agricultores(as) cadastrados(as), 65 são do sexo masculino, o que corresponde a 76% e 20 agricultoras que corresponde a 24% do total.

DADOS DO ANO DE 2015

Quando realizávamos a coleta dos dados até junho de 2015, ainda não havia sido liberado o resultado da análise das propostas, elaboradas pelos(as) agricultores(as) familiares em conjunto com à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Agrário, por parte da Secretaria de Desenvolvimento Agrário do Estado não havia no Programa que passarão sob.

Já os beneficiários consumidores, de acordo com os dados da Coordenadora do PPA em entrevista exploratória, só são cadastrados após o aceite das propostas dos(as) agricultores(as) no Sistema da SDA-CE.

Porém, gostaríamos de ressaltar algumas informações em relação ao documento de cadastro dos(as) agricultores(as) familiares a que tivemos acesso referente ao ano de 2015, não constavam os dados sobre os bairros dos(as) beneficiários(as) produtores(as), porém, buscando realizar o comparativo e contribuir com os estudos do PAA em Barbalha, comparamos as listas de 2014 e 2015, 67 agricultores(as) se mantiveram e por este motivo foi possível fazer uma previsão da abrangência do PAA nas comunidades do Município de Barbalha que resultaram nas informações abaixo.

83 (oitenta e três) agricultores(as) foram inscritos(as) no ano de 2015, dentre estes: 17 (dezessete) residem no Sítio Santo Antônio da Arajara, na comunidade da Arajara, 11 (onze) na Estrela, 9 (nove) na Malhada, 8 (oito) na Comunidade Boa Vista, 5 (cinco) no Barro Vermelho, 4 (quatro) na Comunidade Boa Esperança, 4 (quatro) no Santo Antônio do Caldas, 3 (três) no Santo Antônio, 3 (três) no Tabuleiro, 2 (dois) no Assentamento Boa Vista, 2 (dois) no Sítio Coité, 2 (dois) na Rua Nova, 2 (dois) no Saco I, 2 (dois) na Santa Cruz, 2 (dois) no Taquari, 2 (dois) no Zabumba, 1 (um) no Baixio dos Cordas, 1 (um) no Brejinho, 1 (um) no Buriti, 1 (um) no Caldas, 1 (um) no Pelo Sinal, 1 (um) no Santa Tereza, 1 (um) na Vila Frei Damião. Destes(as) 85 agricultores(as) cadastrados(as), 65 são do sexo masculino, o que corresponde a 76% e 20 agricultoras que corresponde a 24% do total. Um detalhamento da distribuição de agricultores(as) por sexo em cada comunidade consta na tabela 13 deste capítulo.

Poder-se-ia perguntar a partir destas inscrições o que explicaria a não participação/renovação por 18 agricultores(as), o que explica um aumento relevante em uma comunidade Sítio Santo Antônio da Arajara e uma diminuição facilmente perceptível nas comunidades da Estrela, Taquari e Coité, por exemplo?

Ao fazer a visita e conversar com os(as) agricultores(as) percebemos que o entendimento se amplia através da escuta deles, por isso a partir da análise qualitativa dos dados que seguem abaixo, imaginamos que conseguiremos chegar a algumas respostas sobre as muitas questões que levantamos até aqui.

ANÁLISE DOS FORMULÁRIOS E ENTREVISTAS EM PROFUNDIDADE COM OS(AS) AGRICULTORES(AS) FAMILIARES

A aplicação dos formulários e a realização das entrevistas em profundidade ocorreram ao longo do mês de setembro de 2015 em quatro diferentes comunidades do Município de Barbalha. Todas as entrevistas foram gravadas e também foram preenchidos os formulários que se encontram arquivados em segurança pela pesquisadora, juntamente com os termos de consentimento livre esclarecido assinado pelos(as) respondentes. Conforme orientado no livro Análise de Dados Qualitativos de Gibbs (2009), foi elaborado um quadro que organiza o sistema de anonimização das pessoas e dos locais envolvidos a fim de proteger os(as) entrevistados(as).

Destacamos abaixo alguns pontos relevantes das entrevistas realizadas:

A maioria dos referenciais, inclusive o Decreto nº 8.026 destacam como finalidades do Programa no que se refere diretamente ao(à) agricultor(a) e sua condição socioeconômica: incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, à geração de renda; incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar (BRASIL, 2011).

Rossi (2012), também menciona que o PAA tem causado impactos na renda familiar oriunda da atividade agropecuária dos agricultores(as) familiares beneficiados por meio do acréscimo do valor da renda obtida pelos produtores com relação ao metro com a sua produção em função do PAA. Porém, esses pontos não foram destacados pelos(as) agricultores(as) entrevistados(as) ao longo de nossa pesquisa.

Alguns pontos nos surpreenderam na realização das entrevistas, por estarem opostos à fala da Prefeitura, do que tínhamos lido na legislação do Programa e até mesmo em outros estudos de caso sobre o PAA, como as ocorrências que seguem: os(as) entrevistados(as) alegam não ter havido alterações na quantidade de cômodos, em condições da moradia, no fornecimento de água e/ou energia elétrica, ou ainda no saneamento básico de seus domicílios.

Por exemplo, no estudo realizado por Rossi (2012), trabalho no qual utilizamos como referência para construção do nosso formulário, em sua dissertação de mestrado Rossi (2012) faz uma análise do Programa de Aquisição de Alimentos no Município de São Carlos-SP junto a agricultores(as) familiares. Tomando como exemplo esta pesquisa, foi observado que o aumento da média da quantidade de cômodos da moradia dos produtores beneficiários foi estatisticamente significativo entre os dois períodos estudados 16,3 a 7,1 cômodos. Enquanto em nosso caso em tela, os(as) agricultores(as) não citavam modificação significativa no número de cômodos entre os períodos antes e depois do PAA, tendo 5 (cinco) dos 7 (sete) entrevistados(as) declarado não ter havido nenhuma modificação na quantidade de cômodos, tendo feito apenas melhorias na construção já existente. A totalidade dos(as) entrevistados(as) declarou ficar sabendo do PAA através da comunicação com a Prefeitura ou através de colegas, que integram uma mesma Associação, Sindicato, etc.

Durante a Conferência Municipal e nos documentos cita-se a existência de uma Instância de Controle Social, o CONSEA - Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional de Barbalha, porém a maior parte dos(as) agricultores(as) entrevistados afirmam não conhecer o CONSEA de Barbalha-CE e um deles cita que é apenas um órgão figurativo submisso à prefeitura para aprovar o que é necessário.

Outro ponto que nos chamou atenção é a afirmação por parte dos(as) agricultores(as) de que não é realizado nenhum tipo de assistência técnica por parte do Poder Público, nem mesmo relacionada ao programa. O PAA seria apenas uma forma de pagamento pelos produtos e deixaria, enquanto política pública, de promover o desenvolvimento da qualidade dos produtos, ou ainda, deixaria de cumprir uma das finalidades do Programa, segundo o Decreto nº 8.026: incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade (BRASIL, 2011). Como atender a esta finalidade pode ser atendida, sem indicações do adequado manejo do solo, de formas sustentáveis de plantio, colheita, etc?

Como pode ser destacado pelo Respondente A do Sítio Brejinho, que declara nunca ter recebido assistência técnica nem antes e nem depois de entrar para o PAA, sendo que o mesmo participa desde 2012 como beneficiário do Programa. Grande parte dos(as) entrevistados(as) declararam acreditar que haja problemas com a gestão do Programa pela Prefeitura de Barbalha, através da Secretaria de Agricultura. Como por exemplo, os Respondentes F e G do Assentamento da Malhada, alegam que todos os associados que faziam entregam para o PAA em 2014 não foram convidados a renovar para o ano de 2015 e que só são procurados pela Prefeitura no período eleitoral.

Muitos(as) declararam ainda haver diferenças entre os preços praticados no PAA, executado pela Secretaria de Desenvolvimento Agrário e o PNAE, Programa Nacional de Alimentação Escolar, que é executado pela Secretaria de Educação Municipal, mas alegam que para ser beneficiário do PNAE é necessário ter "contatos dentro da prefeitura". Sobre este questionamento o Respondente B, declara não ter recebido por parte do poder público nenhuma formação sobre sua produção, nem a gestão da mesma. Mas que tem recebido estudantes do Curso de Agronomia da UFCA em sua propriedade, apenas para visitas do curso, mas nunca para realizar nenhuma melhoria, nem ter sido convidado para cursos, eventos ou outra contrapartida da Universidade.

Em outra comunidade onde estivemos, os(as) moradores(as), em sua maioria agricultores(as) e de artesãos/artesãs, estão organizados de maneira associativa e na Associação são realizadas atividades de artesanato em palha, preparação de polpa de frutas, sequilhos e outras comidas regionais, etc. Os(as) agricultores(as) desta localidade que faziam entrega de polpa de frutas para o PAA, não tiveram seu cadastro confirmado para 2015. A compra deste produto foi descontinuada pela necessidade da vigilância de um técnico em alimentos, os profissionais desta área com licença para atuar e aprovar a qualidade deste produto cobram em média R$ 500,00 para uma visita semanal às comunidades, segundo afirmações do Respondente E. O alto preço cobrado pela análise (levando-se em conta a renda dos/as produtores/as) inviabilizando assim a compra do produto pela Prefeitura e comprometendo a renda dos(as) produtores(as).

Como pode ser verificado na fala do Respondente D do Sítio Coité e do Respondente F do Assentamento da Malhada, outra demanda de capacitação é na área de informática que serviria para ampliar o acesso à projetos, editais, assistência técnica e outros tipos de informações. A maioria dos(as) agricultores(as) entrevistados(as) sobretudo os(as) que fazem parte de Associações declaram ter acesso a computador, entretanto dizem não saber fazer o uso do mesmo. Eles destacam que os(as) jovens da comunidade não manifestam o desejo de auxiliar nas atividades de Agricultura e eles(as) não terem conhecimento para utilizar ferramentas necessárias que poderiam desenvolver sua atividade a partir da ampliação de informações com o uso da internet.

Em algumas comunidades há um agravo nas dificuldades rotineiras do acesso aos serviços de saúde, educação, que em geral estão localizadas na sede do Município, há uma dependência de transporte coletivo, que também é precário. Também é problemático ter acesso a farmácias, supermercados e em alguns casos até a comunicação por telefone celular e chegar às comunidades é desafiador, por isso ampliar os meios de comunicação da comunidade com outros locais, através da internet e de rádios comunitárias, poderia ser uma grande melhoria para as localidades e uma maneira de envolver a juventude rural.

Os(as) agricultores(as) relatam ainda ter dificuldades em relação ao atraso com que são repassados os recursos referente ao Programa de Aquisição de Alimentos bem como as datas de início e a vigência do mesmo que muitas vezes começam em junho de um ano e terminam em novembro do mesmo, fora do período em que há a colheita e ainda pela preocupação dos(as) agricultores(as) se refere aos meses nos quais o Programa não está atuando e eles precisam revender os produtos, muitas vezes pela metade do preço praticado no PAA. Por esse motivo, alguns relatam que o Programa impacta positivamente em suas vidas, porém, muitas vezes, é um dinheiro incerto que eles entendem comouma poupança para suas famílias, mas que não podem contar com ele para a sua sobrevivência (Respondente E).

A maioria dos(as) agricultores(as) entrevistados(as) residem na propriedade que produzem, tem moradia própria, fossa séptica, porém destacam precariedade no sistema de saneamento básico, tendo muitas vezes o esgoto a céu aberto, a iluminação das casas era e continua sendo através de energia elétrica através da Coelce – Companhia Energética do Ceará e a fonte água que abastece a moradia ou é proveniente de poço ou nascente ou de rede de fornecimento público através da Cagece - Companhia de Água e Esgoto do Ceará.

Todos(as) os(as) agricultores(as) entrevistados(as) também declararam utilizar todo o limite financeiro anual para o PAA, em alguns casos alegaram que necessitariam muito mais para vender toda a sua produção para o PAA. No que se refere a destinação para o consumo da família, a média de utilização dos(as) entrevistados(as) é de apenas 10% de toda produção vegetal, alguns/algumas demonstraram dificuldades para responder a pergunta por afirmar que seria muito pouco.

Os(as) respondentes(as), em sua maioria, declararam que o preço pago pelo produto fora inferior ao preço pelo PPA no caso de entrega para supermercados, feirantes, entre outros. O Respondente B, que demonstra ter melhores condições socioeconômicas em relação aos(as) demais entrevistados(as), declara que a partir das feiras livres geralmente consegue um valor quase o dobro do PAA, mas que na Ceasa - Central de Abastecimentos do Cariri vende os produtos pela metade do preço.

Parte dos(as) agricultores não fornece ou forneceu produtos via PNAES para merenda escolar, apesar do interesse em ser beneficiário(a) do programa, pelo valor que pode ser comercializado e pela rapidez no pagamento.

Sobre a questão da renda, alguns recebem aposentadoria, Bolsa Família, além da renda mensal total da propriedade que varia de R$ 400,00 à R$ 2.000,00 reais entre os(as) sete entrevistados(as).

Muitos(as) declaram ter realizado investimentos em equipamentos, ampliação e um deles fez compra de terras agricultáveis. Parte dos entrevistados declararam já possuir conta bancária antes de entrar no PAA e declaração de aptidão ao Pronaf, pois muitos deles já haviam solicitado empréstimo via Agropólos do Banco do Nordeste.

Além de fazer parte do Sindicato Rural, atividade de participação obrigatória para que estes(as) para que possam aposentar-se como trabalhadores(as) rurais, muitos declaram já ter participado de associações de agricultores, partidos políticos, entre outros. De acordo com as informações repassadas nas entrevistas a maioria das mulheres que fazem parte das famílias visitadas participam apenas das atividades domésticas.

Na opinião dos(as) entrevistados sobre a facilidade informações sobre o PAA, a forma de funcionamento, documentos necessários, entre outros é contrastante enquanto alguns declaram ser difícil ter acesso, outros apontam que hoje em dia só não participa do PAA em Barbalha o(a) agricultor(a) que não quiser fazer parte do mesmo.

Na entrevista em profundidade indagamos os(as) agricultores(as) sobre o impacto do Programa na sua vida, nos formulários havia perguntas sobre a moradia, a renda, o acesso a assistência técnica, a relação com intermediários e outros questionamentos que objetivavam verificar o impacto do PAA.

Porém as respostas demonstravam, na maior parte dos casos se encontravam visões conflituosas sobre a percepção do Programa: durante o preenchimento do formulário eles indicavam que não havia alterações em sua renda, condições de moradia, acesso a informações antes ou depois do PAA, os canais para a comercialização dos produtos e a relação com os comerciantes antes e depois do PAA, porémna entrevista eles(as) afirmam a importância do Programa em sua vida e de sua família, descrevendo o Programa como "uma benção", "uma poupança para minha família" e um "direito do agricultor".

Eles avaliam positivamente o Programa baseados no preço pago pelos produtos, que em geral é maior do que eles venderiam fora do PAA entregando para comerciantes locais e vendendo nos Centros de Abastecimento (Ceasa) e pela facilidade de venda dos produtos que são entregues em quantidade para um mesmo local, evitando um maior custo com transporte e percas de produtos pelo tempo sem venda e o desgaste que eles(as) alegam ser a venda em feiras-livres.

Parte das críticas e das vulnerabilidades do Programa, de acordo com os(as) produtores(as) rurais deve-se ao funcionamento do PAA em apenas uma parte do ano, assim nos meses em que ele não está vigente eles precisam continuar comercializando a partir de outros canais, a demora para iniciar a entrega dos produtos, muitas vezes em desacordo com sua colheita, há anos em que o Programa começou em junho e até agosto e eles afirmam que a maior parte das frutas e legumes plantados são retirados em março e abril de cada ano.

Grande parte dos(as) entrevistados(as) declararam ainda, acreditar que há problemas com a gestão do Programa pela Prefeitura de Barbalha, por meio da Secretaria de Agricultura, que, por exemplo, levando em conta envolvimento político excluíam ou incluíam grupos. Ressaltam ainda a necessidade de assistência técnica por parte da Prefeitura ou instituição parceira.

À GUISA DE CONCLUSÃO

Constituiu-se como foco de nosso trabalho, avaliar a percepção do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA no município de Barbalha-CE nos anos de 2013 a 2015 junto aos(às) agricultores(as) familiares cadastrados(as) como beneficiários(as) produtores(as) do PAA. A pesquisa objetivou a coleta e análise de dados referentes à participação dos(as) agricultores(as) no PAA, sobre a família dos(as) mesmos(as), as condições de sua moradia, um detalhamento sobre a propriedade, comercialização e consumo dos produtos, rendimentos da família, investimentos, participação dos(as) entrevistados em organizações sociais e políticas, a participação das mulheres da família na atividade rural e a frequência de recebimento de assistência técnica que nos permitiram conhecer mais sobre o PAA, sobre as comunidades, sobre os(as) agricultores(as) e a agricultura no Município atualmente.

Para avaliar a percepção sobre o impacto do PAA na vida dos(as) agricultores(as) familiares cadastrados(as) no Programa além de indagá-los se "O PAA melhorou a vida do(a) senhor(a)? Como?", encontravam-se nos formulários perguntas sobre a moradia, a renda, o acesso a assistência técnica, a relação com intermediários e outros questionamentos que nos permitiam compreender o impacto do Programa na vida dos(as) beneficiários(as) produtores(as).

Durante o preenchimento do formulário eles indicavam que não havia alterações em sua renda, condições de moradia, acesso a informações antes ou depois do PAA, a maioria dos entrevistados também não modificou os canais de comercialização dos produtos e nem sua relação com os comerciantes, porém na entrevista eles(as) afirmam a importância do Programa em sua vida e de sua família, descrevendo o Programa como "uma benção", "uma poupança para minha família" e um "direito do agricultor".

Situações que "estudiosos" na Universidade ou estatísticas de governos dizem não existir foram verificadas na visita às comunidades: como a existência de pessoas trabalhando, aqui na Região do Cariri, em terra de terceiros para receber apenas 30% do valor do que é produzido. A quantidade de pessoas, inclusive jovens entre 18 e 25 anos que deixaram de estudar, dentre as famílias visitadas foi algo que me surpreendeu, poucos foram os que concluíram o ensino médio.

Outro estranhamento, foi em relação a participação das mulheres, inicialmente pelo pouco número de cadastros em seu nome, o que difere dos eventos em que participamos onde havia uma grande quantidade de mulheres representadas, algumas delas auxiliam os esposos, filhos ou irmãos nas atividades na agricultura outras somente nas domésticas.

Algo já comumente noticiado, mas ainda assim surpreendente é o "envelhecimento" da agricultura: seis dos sete agricultores(as) visitados(as) são de faixa etária acima de 40 anos, quatro deles tem acima de 50 anos. Algumas das famílias visitadas havia jovens, mas a minoria deles se envolvia em atividades relacionadas à atividade rural, curiosamente alguns não se envolviam nessa nem em outra atividade.

Conclui-se que o PAA é uma política pública de grande relevância para os(as) agricultores(as) familiares da região, fornecendo uma segurança mínima de compra dos seus produtos pelo governo local. Contudo, esse tipo de política não pode ser praticado de forma isolada. Em conjunto com outras políticas já existentes, também voltadas para a agricultura familiar, o PAA compõe um arcabouço necessário, mas ainda não suficiente para melhorar as condições de vida no campo e promover a inclusão social dessas pessoas. Um dos pontos que chama a atenção é a dissociação da política com políticas de acesso à informação e à educação, que ampliariam o empoderamento das famílias, permitindo que estas compreendessem melhor as políticas públicas e lutassem por seus direitos.

Porém este cenário está sob ameaça, especialmente pela crise política que se arrasta há alguns anos no Brasil e que se intensifica após a aprovação do *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff em 12 de maio de 2016 e a posse interina e posteriormente efetiva de Michel Temer. Logo após este período dá-se início a uma série de reduções orçamentárias nas políticas públicas de agricultura familiar, comprometendo a subsistência de famílias de produtores rurais e o funcionamento de instituições anteriormente beneficiadas por estas políticas.

Analisando apenas os dados disponibilizados publicamente pelo Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome – MDS (2014, 2015, 2016, 2017) quanto à dotação orçamentária destinada a rubrica 2798 - Aquisição e Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar para Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional, percebe-se uma queda de 1.013.740.000 investidos em 2014 e R$ 609.360.875 em 2015 para R$ 526.829.061 em 2016, R$ 318.627.982 em 2017 e apenas 167.973.500 em 2018, o que representa uma diminuição de 83,43% se considerarmos o período. Além do corte de recursos diretamente investidos nas políticas públicas mencionadas, passou-se nos últimos anos por uma série de ameaças no campo da agricultura familiar, como a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA e sua alocação no MDS e posteriormente na Casa Civil, a exoneração de gestores do Governo anterior nesta área, como é o caso do ex-presidente da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural dispensado da pasta em julho 2018.

Ademais, em 2019, vivenciamos um aprofundamento do cenário de crise e desmantelamento do que havia sido construído ao longo de décadas nas políticas públicas, na participação popular - principalmente o controle social das políticas públicas - via conselhos -, na agricultura familiar, etc. Iniciativas que estão ameaçadas diante dos últimos mandatos presidenciais do país, marcados pelo contingenciamento dos gastos públicos, especialmente os recursos destinados às políticas públicas e, ainda, pelo retrocesso dos direitos sociais e na pouca articulação e reconhecimento da relevância dos movimentos sociais.

Para além do discurso, frisamos que nosso intuito é contribuir para o desenvolvimento de outras pesquisas envolvendo agricultura familiar, segurança alimentar e o Programa de Aquisição de Alimentos e que promovam uma avaliação de política pública que dê voz aos diversos atores nela envolvidos, que amplie a visão deles sobre sua atuação. Outrossim, ressaltamos a necessidade da realização de outros estudos nesse e em outros territórios no campo das políticas de agricultura familiar e de segurança alimentar e nutricional - políticas indispensáveis ao desenvolvimento social brasileiro – para que possamos conhecer profundamente seus impactos e lutar pela sua manutenção e ampliação.

REFERÊNCIAS

ANANIAS, Patrus. Mobilizar a sociedade contra a fome. *In:* BETTO, Frei (Org.). **Fome Zero:** textos fundamentais. Rio de Janeiro: Garamond, 2004. p. 9-12.

BANCO MUNDIAL/ WORLD BANK. Relatório Anual 2008–ano em perspectiva. Washington DC, 2008. Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/EXTANNREP2K8/Resources/5164353- 1222371156065/Portuguese.pdf. Acesso em 10 jun. 2019.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. 4ª ed. Lisboa: Edições, v. 70, 2009.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** Tradução de L. de A. REGO; A. PINHEIRO. Lisboa: Edições 70, 2006. (Obra original publicada em 1977).

BRASIL. **Lei nº 12.512,** de 14 de outubro de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nº 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 out. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011- 2014/2011/Lei/L12512.htm. Acesso em: 9 fev. 2015.

BRASIL. **Decreto nº. 7.775**, de 4 de julho de 2012. Regulamenta o art. 19 da Lei no 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o programa de aquisição de alimentos, e o Capítulo III da Lei no 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 4 jul. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7775.htm. Acesso em: 20 fev. 2015.

BURSZTYN, Marcel. Apresentação. *In:* BURSZTYN, Marcel. (Org.). **Ciência, ética e sustentabilidade**: desafios ao novo século. São Paulo: Cortez, 2001.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome**. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CHACON, Suely Salgueiro. **O Sertanejo e o caminho das águas**: políticas públicas, modernidade e sustentabilidade no semi-árido. Fortaleza: BNB, 2007. Série Teses e Dissertações. Vol. 8. Disponível em: http://www.bnb.gov.br/projwebren/exec/livroPDF.aspx?cd_livro=20. Acesso em 30 set. 2013.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (Conab). **Agricultura Familiar**: importância do PAA. Disponível em: http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1125. Acesso em: 13 fev. 2015.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. **Avaliação de programas públicos**: desafios conceituais e metodológicos. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 962-969, set./out. 2003.

DENARDI, Reni. Agricultura familiar e políticas públicas: alguns dilemas e desafios para o desenvolvimento rural sustentável. **Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável**. v. 2, nº 3, p. 56-62, 2001.

FONTANELLA *et al.* Amostragem em pesquisas qualitativas: proposta de procedimentos para constatar saturação teórica. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 27(2):389-394, fev, 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/csp/v27n2/20.pdf. Acesso em: 15 de abr. 2016.

FRASER, Márcia T. D.; GONDIM, Sônia M. G. Da fala do outro ao texto negociado: discussões sobre a entrevista na pesquisa qualitativa. **Paidéia**: Ribeirão Preto, 2004, v. 14, n. 02. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-863X2004000200004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 01 nov. 2014.

GIBBS, Graham. **Análise de dados qualitativos**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Informações completas da Cidade Barbalha**. Disponível em: http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=230190&search=ceara|barbalha|info graficos:-informacoes-completas. Acesso em: 16 fev. 2015.

IPECE – Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais do Ceará. Perfil Básico Municipal Barbalha (2013). http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/perfil_basico/pbm-2013/Barbalha.pdf. Acesso em: 16 fev. 2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). Dados 2011. Brasília: Sagi PAA Data/ MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. 2011. Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Programa de aquisição de alimentos.** Disponível em: http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/alimentoseabastecimento/paa. Acesso em: 12 fev. 2015.

OLALDE, Alicia Ruiz. Agricultura Familiar e Desenvolvimento Sustentável. Cruzeiro, DF: CEPLAC, 2004. (Radar técnico - artigos técnicos). Disponível em: http://www.ceplac.gov.br/radar/Artigos/artigo3.htm. Acesso em: 15 jan. 2015.

ORLANDI, Eni. P. **Análise de discurso**: princípios e procedimentos. Campinas, SP: Pontes, 1999.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório do Desenvolvimento Humano** (2001): Fazendo as novas tecnologias trabalhar para o desenvolvimento humano. Disponível em: http://www.pnud.org.br/hdr/arquivos/RDH2001/HDR_Global_2001.zip. Acesso em 14 out. 2013.

RAMOS, Marília Patta and SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Rev. Adm. Pública** [online]. 2012, vol.46, n.5, pp.1271-1294. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034- 76122012000500005&lng=en&nrm=iso. ISSN 0034-7612. http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122012000500005.

ROSSI, Fabiana Ribeiro. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) da Agricultura Familiar no Município de São Carlos**: Impactos Socioeconômicos nos Agricultores Familiares Beneficiários. Dissertação de mestrado do Programa de Pós-graduação em Engenharia da Produção da Universidade Federal de São Carlos, 2012. Disponível em: http://www.bdtd.ufscar.br/htdocs/tedeSimplificado//tde_busca/arquivo.php?codArquivo=5465. Acesso em: 9 fev. 2015.

SCHNEIDER, Sergio. **A pluriatividade na agricultura familiar.** Porto Alegre, RS: Editora da UFRGS, 2003.

SILVA, Maria Alice Siqueira Mendes. Sobre a Análise do Discurso. **Revista de Psicologia da UNESP**, 4(1), 2005. Disponível em: http://www2.assis.unesp.br/revpsico/index.php/revista/article/viewFile/30/55. Acesso em: 02 nov. 2014.

SIQUEIRA, Luisa Helena. **As perspectivas de inserção dos jovens rurais na unidade de produção familiar.** Dissertação do Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2004.

WANDERLEY, Maria de Nazareth B. Raízes históricas do campesinato brasileiro. *In:* TEDESCO, João Carlos (org.). **Agricultura Familiar**: Realidades e Perspectivas. 2. ed. Passo Fundo: EDIUPF, 1999. Cap.1, p. 21-55.

WU, Xun *et al.* **Guia de Políticas Públicas**: gerenciando processos. Tradução: Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap, 2014.

SESSÕES TEMÁTICAS

018

DEMOCRACIA E DIREITOS: DESAFIOS DA E PARA A AÇÃO PÚBLICA



A CONSTRUÇÃO DA AGENDA DE GÊNERO NA REUNIÃO ESPECIALIZADA DE AGRICULTURA FAMILIAR DO MERCOSUL: O PROGRAMA REGIONAL DE FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL

Lana Rodrigues Silva – UFPB
Aline Contti Castro - UFPB

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar a experiência de implementação do Programa Regional de Fortalecimento Institucional de Políticas de Igualdade de Gênero na Agricultura Familiar do MERCOSUL, entre 2010 e 2014, que se insere na Reunião Especializada de Agricultura Familiar (REAF) – MERCOSUL, como instrumento de promoção da institucionalização das políticas de equidade de gênero nos Ministérios da Agricultura e Desenvolvimento Agrário dos países membros e associados. Para isso, utiliza-se, a partir de uma abordagem qualitativa, fontes bibliográficas e documentais, de modo a verificar como os produtos das reuniões se relacionam com o desenvolvimento do Programa Regional nos Estados membros e associados. Conclui-se que o Programa se apresenta como um marco fundamental para consolidar a agenda de gênero na REAF, abrindo espaço para o diálogo regional na temática.

INTRODUÇÃO

O processo de construção do MERCOSUL possui como marco principal o que a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) definiu, na década de 1990, como regionalismo aberto, que buscava, por meio da integração regional, inserir a América Latina no processo de globalização da economia mundial (NAÇÕES UNIDAS, 1994). Em meio a este processo, o bloco tomou um caráter fortemente comercial, buscando promover liberalização dos mercados nacionais e instrumentos de disciplina comercial (FERREIRA, 2017).

Todavia, o início dos anos 2000 enunciou uma nova compreensão sobre a integração regional, influenciada pela ascensão dos governos progressistas, especialmente no Brasil e Argentina, tendo como base a unidade sul-americana para construir o espaço comercial e se voltar, inclusive, às políticas sociais na região (HOFFMANN, COUTINHO, KFURI, 2008). Nesse contexto, o bloco aprofundou sua reforma institucional, incorporando novos atores e agendas, dentro dos quais se insere a Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF).

A característica agrícola dos países sul-americanos os aproxima em termos econômicos e sociais. Todavia, de acordo com Foti (2009), existe uma assimetria considerável no que tange às estruturas agrícolas dos países do MERCOSUL, especialmente entre Brasil e Argentina, de um lado, que possuem grande parte do seu volume de produção e exportação em produtos agrícolas, e Uruguai e Paraguai de outro, com um desenvolvimento econômico bem inferior. A agricultura familiar também possui pesos relativos diferentes na região. O Paraguai é o país em que esta atividade possui predominância. No Brasil e na Argentina, apesar de possuir um impacto relevante, o agronegócio possui um papel significante. Já no Uruguai, esta possui uma pequena participação na estrutura agrária.

O conceito de Agricultura Familiar (AF) ou, mais recentemente, Agricultura Familiar e Campesina (AFC) ou Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (AFCI) não é unitário e diversos estudos mostram sua heterogeneidade, uma de suas características genuínas. A definição pode variar de acordo com três critérios diferentes, quais sejam: teórico, normativo ou político. Na América Latina, as discussões herdaram reflexões sobre os campesinos na década de 1970 e a pequena produção na década de 1980. Todavia, alguns debates atuais têm sido incorporados nestas definições, como a eficiência e eficácia da produção em pequena escala (SCHNEIDER, 2014).

A Confederação de Organizações de Produtores Familiares do MERCOSUL (COPROFAM) (RAMOS, 2019) discute o conceito a partir de duas dimensões, quais sejam: a puramente conceitual e a taxonômica. Quanto à primeira, entende-se por AF ou AFC ou AFCI uma combinação de conceitos, representando um modo particular ou sistema de produção agrícola, em que se busca o desenvolvimento da vida familiar do ponto de vista econômico, social e político em que está inserida. Incluem-se unidades de produção que dão origem a produtos agropecuários e florestais, para seu autossustento e mercados; portanto esta afeta a construção do produto interno local, regional e nacional do país em que se insere.

Apesar de se tratar de um conceito eminentemente econômico – pensando na organização dos fatores de produção -, é necessário enfatizar que, por ocorrer em padrões culturais e históricos particulares, trata-se de um modo de vida intrinsecamente ligado ao território e seus sentidos antropológicos. Todavia, o fato de se enquadrar em uma categoria econômica está relacionado à necessidade de transformar esta discussão efetivamente em políticas públicas, ações e estratégias, de modo a competir por recursos de investimento (RAMOS, 2019).

A dimensão taxonômica buscar tipificar os(as) moradores(as) do meio rural, que serão os/as destinatários/as das políticas econômicas para o setor. Estes critérios devem ser cruzados com parâmetros que permitam estabelecer dimensões das unidades produtivas agrícolas familiares de acordo com os contextos agroecológico, produtivo, econômico, social, comercial e político onde desenvolvem suas atividades. Isso possibilita a construção de uma mesma categoria analítica da AFCI em todos os países da América do Sul (RAMOS, 2019), e se concretizou no marco da Reunião com a consolidação de uma identidade comum para a AFCI nos Estados Partes, através da criação de critérios mínimos de identificação da Agricultura Familiar, inspirados na legislação brasileira sobre AF, com a resoluçãodo Grupo Mercado Comum (GMC) nº. 25/07, de setembro de 2007. São estes,

1. a mão de obra ocupada no estabelecimento corresponde predominantemente à família, com limites de ocupação de trabalhadores contratados como parte da força de trabalho do empreendimento rural.
2. a família é responsável direta da produção e gestão das atividades agropecuárias e reside no próprio estabelecimento ou em uma localidade próxima.
3. os recursos produtivos utilizados serão compatíveis com a capacidade de trabalho da família, com a atividade desenvolvida e com a tecnologia utilizada, de acordo com a realidade de cada país.[1]

Além disso, são parte da AFCI, respeitados os critérios acima, os produtores rurais sem-terra, beneficiários dos processos de reforma agrária e outras políticas fundiárias, e comunidades que fazem uso comum da terra.

Estima-se que esta organização social, econômica e produtiva mobiliza cerca de 23 milhõesde pessoas, produzindo cerca de 60% dos alimentos consumidos na América Latina, além de representar 80% da ocupação produtiva no campo nos países do MERCOSUL (REAF, 2018). Reconhece-se, a partir de então, a AFCI como um grupo econômico diferenciado no desenvolvimento de políticas públicas para promover o desenvolvimento socioeconômico, cultural e ambiental nesses países. Tal identidade se materializou com a implementação dos sistemas nacionais de registro voluntário, que buscam identificar grupos vinculados à agricultura familiar nos países (REAF, 2009).

[1] MERCOSUL/VII REAF/ DT Nº 25/07.

Todavia, com o histórico de aprofundamento da concentração de terras e da monocultura voltada à exportação, a concentração de renda e dos fatores de produção têm se acentuado, e as desigualdades socioeconômicas e os desequilíbrios nos meios de exploração dos recursos naturais ampliam-se cada vez mais (FOTI, 2009). Nesse sentido, a criação da REAF é de extrema importância para gerar um marco de políticas públicas regionais voltadas à AFCI, buscando aproximar as populações rurais para superar as assimetrias, por meio do diálogo político entre os governos e a sociedade civil. Seu desenvolvimento tem sido uma representação do reconhecimento do MERCOSUL sobre a importância da dimensão socioeconômica e da relevância das políticas de agricultura familiar na região (REAF, 2018).

A REAF constitui um corpo formal na estrutura do MERCOSUL, de natureza não decisória. Trata-se de um órgão inserido em um dos quatro órgãos de competência decisória do Mercosul, qual seja, o Grupo Mercado Comum (GMC), criado em 1992. A Reunião é um espaço para o diálogo político, com dimensões de participação e proposta, e que assessora questões específicas de sua competência.

Criada em 2004, atua em duas dimensões: em nível regional, onde acontecem sessões plenárias semestrais com base em delegações compostas por representantes dos governos dos Estados partes e associados, e de organizações da sociedade civil; e em nível nacional, com sessões dirigidas por órgãos nacionais de cada Estado Parte e associados, também integrando entidades que representam a sociedade civil, especificamente as que se referem aos interesses da agricultura familiar (PROGRAMA FIDA MERCOSUL CLAEH, 2015).

A REAF possui um diferencial importante enquanto mecanismo de integração regional, qual seja a forte participação da sociedade civil em seus fóruns. Berti e Barros Junior (2017) apresentam o "Método REAF" utilizado nos processos de formulação das políticas públicas, que tem como base a participação social de um modo diferente: trata-se de criar uma cultura institucional em que as gestões aprendem a trabalhar com as demandas trazidas pelos movimentos sociais, e, ao mesmo tempo, esses atores compreendam a dinâmica da REAF. Trata-se de uma lógica de coprodução de políticas entre os Estados e os movimentos sociais, através da cooperação (com organismos internacionais) e produção coletiva entre os países membros, trazida por suas experiências domésticas.

Nesse sentido, para que o órgão trabalhe nas mais diversas agendas, é dividido em 6 Grupos Temáticos (GTs): 1) Comércio; 2) Seguro Agrícola, Gestão de Risco e Emergência Agrícola; 3) Gênero;

4) Juventude; 5) Financiamento; 6) Acesso à Terra e Reforma Agrária. Dentre as prioridades, uma área que tem se destacado em termos de cooperação e propostas de políticas públicas é o GT Gênero. A iniciativa baseia-se nas evidências dos problemas de gênero no setor agrícola, principalmente a masculinização do campo e a falta de reconhecimento das mulheres como agentes legítimas da agricultura. Tais evidências impactam diretamente nas dificuldades em acesso à terra, a programas de crédito, a assistência técnica e a mercados (FERREIRA, 2017).

As camponesas latino-americanas e caribenhas possuem elementos comuns que as identificam, bem como a sobrecarga de trabalho, a invisibilidade do trabalho reprodutivo, produtivo e de autoconsumo, a dificuldade em acessar os meios de produção das terras, pequena participaçãopolítica, falta de autonomia econômica, precariedade dos empregos que desenvolvem, e pouca cobertura em sistemas de proteção social (FAO, 2017). Ademais, as análises de gênero aplicadas ao campo revelam aspectos parecidos com os espaços urbanos, bem como a subordinação e subvalorização do trabalho feminino, no âmbito produtivo e, principalmente, reprodutivo.

Por esse motivo, para além de políticas focalizadas para diminuir a desigualdade de gênero no campo, a REAF possui uma diretriz de transversalidade de políticas de gênero, ou seja, o comprometimento em formular uma matriz que permita orientar uma visão de competências, nos diferentes âmbitos, e um dever dos agentes em superar as assimetrias de gênero, nas mais diferentes esferas. Esta transversalidade contribuiria, de acordo com Bandeira (2004), para aumentar a eficácia das políticas públicas e garantir uma governabilidade democrática e inclusiva para as mulheres.

A iniciativa mais relevante no âmbito da REAF foi a consolidação, em 2010, do Programa Regional de Fortalecimento Institucional de Políticas de Igualdade de Gênero na Agricultura Familiar, com apoio financeiro da Agência Espanhola de Cooperação para o Desenvolvimento (AECID). O programa tem como objetivo promover e consolidar a incorporação da perspectiva de gênero na agenda da AFCI dos países membros, por meio de intercâmbios, sistematização de dados, pesquisas e estudos, capacitações em diversas esferas, elaboração de recomendações e capacitação de agricultoras sobre os mais diversos temas (FERREIRA, 2017).

A partir do exposto, este artigo tem como objetivo analisar a experiência de implementação do Programa Regional de Fortalecimento Institucional de Políticas de Igualdade de Gênero na Agricultura Familiar do MERCOSUL, entre 2010 e 2014, durante sua primeira edição. A metodologia utilizada é de natureza qualitativa e caráter exploratório, tendo como técnica de pesquisa análise bibliográfica e documental. Os documentos analisados incluem: monitoramento e avaliação de resultados do Programa; Diretrizes e Recomendações da REAF e do MERCOSUL; e todas as atas das reuniões produzidas nas sessões regionais, desde sua criação, em 2004, buscando responder à pergunta: De que modo os objetivos do programa buscaram atender as demandas do GT Gênero, em um contexto inicial de articulação da REAF?

Nesse sentido, a primeira seção realiza um levantamento das principais questões que a literatura aponta sobre a desigualdade de gênero no meio rural, com foco nos países do MERCOSUL, de forma a refletir sobre as maiores necessidades das camponesas sul-americanas. Já a segunda seção apresenta o contexto do GT Gênero da REAF, bem como as principais recomendações e diretrizes na temática, em nível regional. Por fim, a terceira seção busca relacionar as informações apresentadas à implementação do Programa Regional, analisando como seus objetivos e resultados se desenvolveram com os trabalhos do GT, de forma articulada.

Este artigo se justifica, primeiramente, pelo fato de a AFCI persistir como setor relevante na região, e cada vez mais a terra, o trabalho e a família se estruturarem de formas variadas. Sua reprodução precisa ser analisada para além de um contraponto ao modelo patronal de agricultura. Para isso, é necessário se atentar à permanência das relações de dominação política e econômica, que impedem a democratização dos espaços rurais. Neste contexto, há de se considerar as relações internas de poder e dominação, principalmente as de gênero (REAF, 2009) e geração.

Ademais, tratar de políticas públicas que buscam diminuir a desigualdade de gênero no direito à terra é um meio fundamental de demonstrar que não se trata de uma simples inclusão das mulheres na economia - como forma de diminuir as desigualdades socioeconômicas nos espaços rurais -, mas sim de um meio essencial de garanti-las a autonomia econômica e o empoderamento (BUTTO, HORA, 2009), uma vez que estão submetidas a contextos étnicos, sociais e familiares muito particulares e que vão além da questão agrária.

A QUESTÃO DE GÊNERO NO CONTEXTO RURAL SUL-AMERICANO

A partir da década de 1950, a agricultura começa a ser considerada, na América Latina, um segmento incapaz de suprir as necessidades alimentícias da região, apesar da grande população rural existente. Com os modelos econômicos concentradores de terras, na década de 1960 e a internacionalização do capital, na década de 1990, o êxodo rural se aprofundou, levando a altos índices de desemprego e diminuição da quantidade de estabelecimentos rurais. De acordo com relatório da REAF (2009),

> A diminuição da população rural atingiu mais intensamente as mulheres, tornando- as alvo preferencial dos processos migratórios. Com a entrada de capitais externos, as mulheres tendem a se assalariar e entrar em condições mais desfavoráveis no mercado de trabalho voltado para a agricultura exportadora, especialmente de frutas, peixes e flores, atividades que se caracterizam por uma forte segmentação que aprofunda a atual divisão sexual do trabalho.

O êxodo rural atingiu especialmente as mulheres jovens, por uma série de fatores associados, quais sejam, uma inserção negativa na agricultura familiar, baixa autonomia econômica no acesso e gestão dos recursos produtivos, desvalorização de seu trabalho, baixo acesso à herança da terra e ausência de políticas públicas que combatam essas desvantagens. Em 2010, as mulheres representavam 20% da força de trabalho dos espaços rurais da América Latina e Caribe, dos quais se identificam diversas formas de inserção laboral, inclusive o trabalho não remunerado (FAO, 2017).

A dinâmica masculinizada dos espaços rurais faz com que, mesmo que as mulheres, no geral, desenvolvam atividades agrárias, seu trabalho seja visto como ajuda, principalmente porque executam tarefas domésticas extensivamente. Este fato descaracteriza o trabalho feminino na agricultura, espacializando, de acordo com Bordieu (2012), a compreensão social sobre as camponesas.

Ademais, reforça a ideia de que somente a atividade rural masculina seja vista como produtiva, uma vez que muitos dos trabalhos desenvolvidos por mulheres não são destinados ao comércio. Trata- se de uma influência do modelo capitalista patriarcal imposto, que desconsidera a mão de obra feminina doméstica como trabalho, uma vez que, no geral, não gera capital de forma direta (OLIVEIRA, 2018). Nota-se, com isso, a invisibilidade do trabalho feminino no campo. No Uruguai, por exemplo, as mulheres dedicam uma carga horaria semanal de 51,7 horas de trabalho não remunerado, frente a 17,7 horas entre os homens (FAO, 2017).

De acordo com Jaquete (s/d, p. 16), a pobreza obriga as mulheres a se inserirem em um sistema que se aproveita de sua subordinação frente aos homens nos mais diferentes planos de interação de classe e gênero. As questões de gênero no âmbito familiar têm se mostrado tão importantes quanto as relações de classe (PACHECO, 2002), e a literatura dominante, a princípio, não enxergou a contribuição do trabalho reprodutivo das mulheres para o desenvolvimento agrário, tão pouco ao ônus deste trabalho em unidades de produção com pouca tecnologia (TSIKATA, 2015).

Sendo assim, o sistema econômico dominante reforça as desigualdades de gênero duas vezes: desprezando o trabalho reprodutivo não remunerado, e assim fazendo invisível grande parte do trabalho feminino; e ignorando a divisão sexual do trabalho, que, de acordo com Maria Mies (1986) não trata de um problema relacionado apenas à família, mas algo estrutural, uma vez que o trabalho entre homens e mulheres integram as relações de produção dominantes, ou seja, relações de classe e contexto sociais específicos.

No Brasil, dentre os produtos cultivados por mulheres, poucos são comercializados, uma vez que grande parte serve para o autoconsumo. Ademais, um estudo da FAO (2011) demonstrou que, no geral, as mulheres conseguem cultivar áreas menores do que os homens, por conta da limitação do tempo, uma vez que dividem o trabalho produtivo com o reprodutivo, além de possuírem acesso desigual à alimentação, gerando deficiência crônica de energia. Quanto ao acesso ao trabalho formal, de acordo com o Atlas das Mulheres Rurais na América Latina e Caribe (FAO, 2017), 15,2%[2] das mulheres rurais entre 15 e 29 anos se encontram empregadas, frente a 45,6% dos homens.

Outrossim, uma vez que os conceitos de Gênero acarretam em uma relação de dominação e hierarquia entre homens e mulheres, no que tange ao desenvolvimento econômico, reconhece-se as desiguais condições de apropriação dos recursos materiais e imateriais, nos diferentes contextos sociais. De acordo com Ferro (2010), quando falamos de produção agrícola, a esfera pública traduz tais desigualdades a problemas de "mulheres", criados e tratados quase que, em sua totalidade, por elas. Essa distorção prejudica profundamente a capacidade de enfrentar a desigualdade estrutural da qual nos encontramos.

Para além dessas questões, diversos problemas metodológicos limitam estudos e censos, por exemplo, já que a ideia de chefe de família construída em nossas sociedades possui um caráter masculino e individual. No Cone Sul, em geral as mulheres são consideradas chefes de família somente quando não possuem companheiros, uma vez que, se há um homem adulto ali vivendo, este é estabelecido como o "chefe de família", sem uma avalição prévia de quem toma as decisões e fornece os recursos materiais para a produção.

Dentre os Estados do MERCOSUL, somente o Paraguai possui uma medida normativa dirigida às mulheres rurais, chefes de família, de modo a facilitar seu acesso a lotes de terra (FERRO, 2010). Todavia, todos os países membros e associados possuem organismos governamentais que buscam promover igualdade de gênero, dos quais somente o Brasil e o Paraguai possuem órgãos exclusivos. Apesar de haver, no geral, instrumentos de diálogo com a sociedade civil, é possível afirmar que existem poucas políticas públicas de promoção de igualdade de gênero no campo, e quando existem, são limitadas por diversos fatores (BUTTO, HORA, 2009).

Apresentando alguns dados sobre os Estados membros e associados do MERCOSUL, na Argentina, 47% da população rural é composta por mulheres (FAO, 2017). Todavia, um estudo sobre a situação das mulheres rurais[3] demonstrou as dificuldades no acesso à terra com o avanço do agronegócio e a consequente desapropriação. Por outro lado, questões de saúde - uso de agrotóxicos, acesso a serviços públicos, recursos naturais e energia – e educação - analfabetismo funcional em mulheres com idade acima dos 40 anos - também se mostraram preocupantes.

No caso do Brasil, de acordo com Oliveira (2018), a estrutura normativa contribui para reforçar as condições inferiorizadas das mulheres rurais, nas relações sociais e de trabalho, o que reforça a necessidade de novos direitos para essas mulheres. Até o começo dos anos 2000, a titulação conjunta estabelecida na Constituição no que tange à Reforma Agrária, tinha caráter opcional. Isso resultava em grande lacuna de gênero no acesso à terra, em que mulheres representavam apenas 12,6% do total beneficiado pela Reforma Agrária.

Como demonstra o Censo Agropecuário 2006, no Brasil a desigualdade no acesso das mulheres à terra é uma questão importante. As proprietárias possuem uma área média que equivale a 38% da área média de proprietários. A principal forma de posse de terra pelos homens é pela aquisição, enquanto a das mulheres é pela herança. Quanto à assistência técnica, 22% dos estabelecimentos dirigidos por produtores receberam assistência técnica, frente a 11% dos dirigidos por produtoras, em termos quantitativos, uma média de 66.000 estabelecimentos a menos (NOBRE, 2006).

[2] Como já mencionado, o trabalho doméstico realizado pela maioria das jovens rurais não é considerado como atividade econômica nas estatísticas oficiais (FAO, 2017).
[3] *Mujeres que trabajan la tierra: Um estúdio sobre las mujeres rurales en la Argentina* (BIAGGI, CANEVARI, TASSO, 2007).

No Chile, a variável que mais explica a desigualdade de gênero no campo, de acordo com o Censo de 2007, é a alocação de recursos em qualidade e quantidade. Da forma em que se apresentam os dados, não é possível afirmar que os meios de acesso a esses recursos implicam em desigualdade de gênero. Apesar disso, é possível dizer que o campo tem se "feminilizado" em todas as dimensões. Os estabelecimentos chefiados por mulheres passaram de 22% em 1997, para 30% em 2007; a contribuição feminina no trabalho agrícola familiar em 2007 era de 41%, frente a 30% em 1997. A participação das mulheres no total de trabalhadores/as agrícolas cresceu de 25% para 34% no mesmo período (NAMDAR-IRANI, 2012).

No Paraguai, embora o setor rural possua significativa importância econômica e populacional, a invisibilidade feminina nesses espaços não é diferente do restante da região. A população rural feminina representa 47% do total, sendo que mais de 50% da população rural encontra-se entre 0 e 19 anos de idade, ou seja, trata-se de uma grande concentração de jovens no campo. O analfabetismo afeta 10 a cada 100 mulheres, e os índices de gravidez em mulheres entre 15 e 24 anos é alto, o que impacta no acesso à melhores condições de trabalho, por exemplo, agravando os índices de pobreza entre as mulheres do campo. O acesso à terra e aos recursos produtivos se mantém desigual entre homens e mulheres. Apesar disso, entre 1991 e 2008 os índices de produção rural chefiada por mulheres duplicou (FAO, 2019).

No Uruguai, as mulheres rurais representam 42% da população e somente 35% do total de empregados, além de haver um alto índice de mulheres que não possuem qualquer tipo de rendimento próprio. Elas possuem acesso limitado à renda, e, por conseguinte, à própria construção de sua autonomia econômica, já que são excluídas dos meios de produção e comercialização agrícola. Ademais, 63% delas realiza trabalho agrícola não remunerado (FLORIT, PIEDRACUEVA, 2016).

A partir deste cenário, a discussão que segue apresenta um breve panorama da REAF, com foco na organização e funcionamento do GT Gênero.

A PERSPECTIVA DE GÊNERO NA REAF

Quando se constata, no âmbito do MERCOSUL, a existência de profundas assimetrias nas economias do Cone Sul, estabelecem-se novas diretrizes no bloco, das quais os temas se identificaram como o MERCOSUL social. Com propostas que ultrapassam as questões comerciais, o bloco cria mecanismos de financiamento e iniciativas para reduzir tais assimetrias, materializado no Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), criado em 2004. O fundo se tornou um importante financiador de políticas públicas comuns, com foco na competitividade, convergência estrutural e coesão social, no âmbito da integração regional (REAF, 2009). É nesta conjuntura que se dá a criação da REAF, proposta pelo governo do Brasil.

A Reunião contou com, para além do apoio das organizações sociais de agricultura familiar e dos governos da região, o suporte do Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA), por meio do Programa FIDA-MERCOSUL. O Fundo contribuiu com "recursos humanos e financeiros, que apoiaram a participação social, e metodologias apropriadas, que contribuíram para o diálogo político" (REAF, 2009, p. 26).

A partir dos produtos gerados nas seções nacionais, nos grupos temáticos e seminários e oficinas, a REAF se reúne em nível regional, a cada seis meses. Destes encontros resultam as recomendações, que são enviadas ao GMC para que se tornem resoluções ou se traduzam, de acordo com a relevância, em decisões do grupo. Estes mecanismos - resolução e decisão - são as mais altas expressões dos acordos lançados a nível de bloco, buscando indicar a seus componentes os caminhosa se seguir em determinada questão (PROGRAMA FIDA MERCOSUL CLAEH, 2015).

Uma contribuição importante diz respeito ao novo debate do desenvolvimento pela perspectiva feminista. Diferentemente do período anterior, do qual a agenda feminista era voltada às políticas de reconhecimento, atualmente elas se vinculam às políticas de redistribuição, integrando temas que tangem direitos reprodutivos e violência com questões de classe e economia política (EZPELETA, 2011).

O primeiro registro em ata que propõe uma agenda para a igualdade de gênero na REAF surge na 3ª reunião regional, sistematizado em um anexo proposto pela delegação do Brasil. As considerações iniciais levam em conta o fato de não haver, no MERCOSUL, informações sistematizadas sobre a situação das mulheres rurais e das políticas públicas nos países membros, tão pouco um diálogo comum e propostas no âmbito regional sobre a temática. A proposta era estimular ações e participação das trabalhadoras rurais, e assim favorecer a inclusão de políticas públicas nos Estados para essas mulheres, através das seguintes ações:

- Estimular la participación de las mujeres en las delegaciones nacionales (gubernamentales o de la sociedad civil);
- Designar responsables en cada Estado Parte para darle seguimiento a una agenda común de trabajo;
- Realizar estudios sobre la situación de las mujeres trabajadoras rurales;
- Sistematizar experiencias sobre proyectos y políticas públicas de género;
- Discutir recomendaciones sobre políticas de género para los países miembros del MERCOSUR;
- Buscar una integración y fortalecimiento de la Reunión Especializada de Mujeres del MERCOSUR;
- *Discutir previamente a la IV REAF los avances de esta agenda, presentar sus resultados y discutir recomendaciones sobre el tema.*[4]

O GT realizou um diagnóstico sobre a situação das trabalhadoras rurais no MERCOSUL[5], além de um seminário para discutir os dados levantados e construir uma agenda comum de trabalho para fortalecer as políticas públicas de gênero na região. Durante a 4º reunião, em 2006, foram instituídas as Bases para uma Política de Gênero na Agricultura Familiar, ressaltando a importância da inclusão das minorias na sociedade, especialmente nos espaços rurais, de modo a gerar novas oportunidades de trabalho[6].

A recomendação da REAF foi para que os governos do bloco: 1) construíssem uma política pública que promovesse a equidade de gênero nos programas de fomento à AF e Reforma Agrária, com ênfase na ampliação do acesso das agricultoras e trabalhadoras rurais aos programas de crédito e comercio; 2) garantissem a obrigatoriedade da titulação conjunta de homens e mulheres nos países em que há programas de reforma agraria; 3) promovessem o direito à identificação civil e trabalhista gratuitamente para que o acesso às políticas públicas se faça possível; e 4) desenvolvessem programas nacionais para promover a equidade de gênero no campo[7].

Os temas prioritários a partir de 2006 foram os de acesso à terra e facilitação do comércio, em que se desenvolveram importantes estudos quanto ao acesso à terra e impactos de legislações sobre as mulheres. Neste universo de consolidação da perspectiva de Gênero, com diversas iniciativas que buscavam contribuir com a inserção das mulheres nas políticas públicas do campo, e de uma troca de conhecimentos com a Reunião Especializada da Mulher (REM), uma iniciativa de caráter regional pode ser pensada, de modo a valorizar o papel do MERCOSUL como protagonista de discriminações positivas para as mulheres da região (REAF, 2009).

Em 2008, a Reunião elaborou uma importante recomendação para o tema, qual seja "Diretrizes para a igualdade de gênero nas políticas públicas para a agricultura familiar" 06/2008 (GMC). Esta encoraja a promoção de políticas públicas universais e focalizadas para a agricultura familiar, com foco em gênero, raça e geração, nos âmbitos de assistência técnica, acesso ao crédito, à terra e reforma agrária. Outra diretriz importante diz respeito à implementação participativa das políticas públicas voltadas à igualdade de gênero, de forma a incluir a sociedade civil no processo de construção das políticas.

A recomendação foi essencial para consolidar o que se construía até então na Reunião, em termos de instrumentos necessários para a promover o desenvolvimento sustentável no meio rural. Trata-se de uma iniciativa importante, para além de demonstrar convergência com o que se produziu em Conferências e Convenções internacionais sobre pobreza e discriminação contra a mulher, para fortalecer a discussão de gênero no processo de integração regional.

O PROGRAMA REGIONAL E AS DEMANDAS REGIONAIS NA QUESTÃO DE GÊNERO

Entre os anos de 2006 e 2008, o GT desenvolve o Programa Regional "Fortalecimento Institucional de Políticas de Igualdade de Gênero na Agricultura Familiar do MERCOSUL", buscando, durante todo o período, um financiamento através do FIDA-MERCOSUL, sem obter êxito. Somente em 2009 é estabelecido um acordo com a AECID, através de um projeto de cooperação internacional, para o desenvolvimento do Programa Regional. Possui como marco o memorando de entendimento firmado entre o Mercosul e a AECID, em 2008, que busca "contribuir para o fortalecimento das instituições do Mercosul e impulsionar ações de desenvolvimento e favorecer a geração de maiores níveis de coesão social em seus Estados Partes" (REAF, MERCOSUL-AECID, CFCE, 2011).

4 MERCOSUL/III REAF/ DT Nº 06/05, anexo XI.

5 REAF (2009). Igualdade de género en la agricultura familiar del MERCOSUR. Seminario-Taller: Políticas públicas en los procesos de integración regional: agricultura familiar e igualdad de género en el mercosur Ponencias del seminario realizado en Montevideo, 17 al 20 de noviembre de 2009.

6 MERCOSUL/ IV REAF/ DT Nº 10/05, anexo VII.

7 Idem.

A justificativa de sua criação é o fato de que, apesar de os países membros possuírem alguns mecanismos legais para reduzir a desigualdade de gênero no campo, eles não são suficientes para que as mulheres tenham acesso igualitário à terra, à renda e ao trabalho. São políticas incompletas e limitadas. Em nível regional, somente a antiga Reunião Especializada da Mulher (REM)[8] possuía algumas interfaces com as demais instâncias do MERCOSUL. Nesse aspecto, o documento ressalta a importância de uma ação integrada entre a REAF e a REM para desenvolver ações de institucionalização de políticas públicas de gênero na AF e Reforma Agrária. A integração deve levar em conta os diferentes contextos domésticos dos países membros, criando-se não só ações comuns, mas também específicas, a constar no projeto regional. O objetivo geral do Programa é

> Consolidar a institucionalidade de Gênero nos Ministérios de Agricultura e Desenvolvimento Agrário da Região para desenhar e implementar políticas dirigidas às agricultoras familiares com especial destaque para o comércio, garantindo a participação das organizações sociais de agricultoras familiares, organismos centrais de políticas para as mulheres e a REM no planejamento, execução e avaliação do programa regional.[9]

O Programa possui apoio técnico e de infraestrutura dos Ministérios do Desenvolvimento Agrícola dos respectivos países envolvidos e está organizado em três diferentes esferas, quais sejam: a Unidade de Gestão Operativa, localizada no Uruguai, que representa a união do marco político e funcional do programa; o Comitê Regional, composto por um(a) representante de governo de cada país, um(a) representante das organizações da Sessão Nacional por país, um(a) representante da REM e da AECID, com o objetivo de avaliar o andamento do programa, bem como fortalecer o diálogo entre os membros, dentre outras atividades; e os Comitês Nacionais, que se reúnem nas Sessões Nacionais da REAF, e são responsáveis por levar ao Comitê Regional o cronograma de ações e os desenhos de atividades e relatórios, executar o programa em nível nacional, dentre outras ações em nível doméstico[10].

A análise que será desenvolvida nesta seção tem com principal fonte a Avaliação Externa realizada pela FLACSO Uruguai (GUIDOBONO, QUESADA, RADO, 2014) e os estudos e informes oficiais que foram produzidos durante e após a implementação do Programa, muitos decorrentes de seminários regionais para tratar do tema.

De acordo com o relatório da FAO e REAF (2016), o Programa Regional transformou-se em uma plataforma de diálogos políticos regionais com a participação ativa da sociedade civil. É importante mencionar que os intercâmbios regionais envolveram mais representantes das organizações da agricultura familiar do que gestores(as) públicos(as), o que demonstra a forte presença dos(as) primeiros(as) no desenvolvimento das atividades e objetivos do Programa.

Duas edições já foram concluídas, contudo o II Programa Regional, que se iniciou em 2016 e se encerrou em 2017, não divulgou informações sobre as atividades previstas ou sobre os objetivos específicos. Na 26ª Reunião Regional da REAF, surgiu a proposta para uma 3ª edição do Programa, com o objetivo principal de fortalecer a liderança das mulheres, tanto nas organizações produtivas, quanto nos espaços de decisão política.

O programa é analisado como uma política sensível ao gênero, uma vez que pressupõe que qualquer ação pública possui um impacto diferente a depender do sexo, leva em consideração a desigualdade produzida pela divisão sexual do trabalho e apresenta propostas que buscam diminuir as desigualdades. Nesse sentido, o Estado possui um papel fundamental de criar as condições para reduzir as desigualdades. Assim, possui 4 objetivos específicos baseados em componentes de ação:

1. Estudos: aprofundar o conhecimento sobre a situação das mulheres rurais da região quanto ao acesso à terra, ao crédito, à assistência técnica, comercialização e espaços de participação social;
2. Políticas Públicas: elaborar propostas de políticas públicas de igualdade de gênero nos ministérios de agricultura e desenvolvimento agrário, ou ajustes necessários às já existentes, além do desenho para implementar organismos especializados no tema;
3. Capacitação: fortalecer as capacidades de tomadores de decisão, outros atores do setor público, agricultoras/es familiares e equipes técnicas, através de formação e capacitação sobre políticas públicas de desenvolvimento rural e gênero;
4. Intercâmbio: promover a integração regional, por meio do intercâmbio de experiências e o diálogo sobre políticas de desenvolvimento rural com perspectiva de gênero[11].

8 A reunião atualmente possui o nome de Reunião de Ministras e Altas Autoridades do MERCOSUL (RMAAM).
9 MERCOSUL/VI REAF/ DT Nº 02/06, anexo VII.
10 MERCOSUL/XII REAF/ S/N, anexo VIII.
11 MERCOSUL/REAF. MERCOSUL/VI REAF/ DT Nº 02/06.

Foram criados, ao longo da execução do programa, os comitês regionais, que serviram como um nó de decisão para confluir com as ações do programa. Foram mais de 15 comitês, que contavam com a participação dos pontos focais dos governos, sociedade civil, representantes da AECID e da RMAAM. Os principais temas discutidos foram prioridades técnicas, financeiras e temporárias do programa, termos de referência para consultorias, seleção de consultorias e assistência técnica, coletivização do progresso por país e informes e análises de aspectos operacionais do programa. Um ponto importante a se considerar é que Chile e Paraguai não apresentaram continuidade em sua participação nos comitês regionais do programa. Nos dois países, a desvinculação coincidiu com mudanças no contexto político interno.

De acordo com a avaliação externa (GUIDOBONO, QUESADA, RADO, 2014), a principal contribuição dos projetos de fortalecimento institucional diz respeito às mudanças no marco de processos, de forma a aprimorar as políticas públicas para o desenvolvimento. Isso porque geram *inputs* aos processos institucionais, políticos e sociais, que já existiam antes e permanecerão depois da execução do projeto, e possuem uma integralidade sistêmica. Quanto ao processo de desenho do programa, possui uma avaliação positiva pelos atores envolvidos no que tange à sua elaboração participativa e consensuada entre governos e sociedade civil. Dentre as principais contribuições identificadas observamos o desenvolvimento das necessidades iniciais, como "colocar o tema sobre a mesa", trabalhar a transversalidade e fortalecer as organizações da sociedade civil.

Tratando-se dos objetivos, quanto ao objetivo geral, trata-se de um fim muito ambicioso para ser alcançado com os objetivos específicos, pois aponta duas frentes de fortalecimento diferentes: uma institucional, em nível de ministérios, e outra regional, além de incluir um terceiro aspecto, a participação social. Ou seja, trata-se de 3 esferas diferentes: nacional, regional e sociedade civil. Quanto aos indicadores deste objetivo, não foram passíveis de monitoramento, pois não havia linha de base ou a verificação não foi estipulada de modo suficiente.

Em relação ao objetivo específico 1, foram produzidos 18 estudos nacionais e 1 regional. Quanto ao objetivo específico 2, embora haja ações de avanço no tema, não houve propostas de políticas públicas em nenhum dos países. Os quadros abaixo apresentam um panorama das iniciativas existentes antes e após a implementação do Programa. Não há como estabelecer uma relação direta entre a implementação e o desenvolvimento das ações apresentadas, contudo é importante compreender a importância que os governos têm atribuído à temática, por meio destas iniciativas, nos dois momentos distintos.

Quadro 1. Garantias para as mulheres rurais antes da implementação do Programa Regional[12][13][14]

País	Iniciativa
Argentina	Não há política pública, somente projeto regional na área de assistência técnica e extensão rural para mulheres agricultoras familiares – Projeto Mulher Campesina (financiado pelo FIDA)
	Lei 23.179, de 1985: Convenção sobre a Eliminação da Discriminação da Mulheres, com medidas apropriadas para as mulheres rurais: • Previdência social; • Serviços médicos; • Receber todos os tipos de educação e formação; • Acesso ao crédito; • Serviços de comercialização e às tecnologias apropriadas; • Receber tratamento igual nos projetos de reforma agrária e reassentamento.

12 Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia (Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e Ministério do Desenvolvimento Agrário)
13 Assistência Técnica e Extensão Rural
14 Conta com uma Equipe Técnica Interinstitucional de Gênero da Direção de Gênero e Juventude Rural do Ministério da Agricultura e Pecuária.

Brasil	Plano Nacional de Políticas para as Mulheres[12] • Facilitação de acesso ao crédito (serviços de ATER[13], capacitação de técnicos sobre gênero e desenvolvimento rural, criação da titularidade conjunta obrigatória na Declaração de Aptidão (DAP) ao PRONAF, PRONAF Mulher, diálogo entre agentes financeiros e movimentos sociais de mulheres sobre o PRONAF); • Capacitação sobre políticas públicas para mulheres na AF e Reforma Agrária; • Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural; • Ampliação de espaços de participação e controle social das políticas públicas; • Apoio para organização produtiva e inserção nos mercados.
	II Plano Nacional de Reforma Agrária: inclui uma política de gênero como parte da estratégia de promoção da igualdade no meio rural
	Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais (2008)
Chile	Mesa de Trabalho sobre Mulher Rural
	Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM): Mesa de Trabalho sobre Mulher Rural e Programa de Melhoramento da Gestão (PMG) Sistema de Gênero
	Comissão para a Igualdade de Oportunidades do Ministério da Agricultura
Paraguai	Plano de Igualdade de Oportunidades entre Homens e Mulheres 2003-2017[14]: • Programas com Crédito Agrícola de Habitação para apoiar mulheres rurais com crédito e assistência técnica para o desenvolvimento de atividade produtivas próprias
	Projeto regional na área de assistência técnica e extensão rural para mulheres agricultoras familiares (financiado pelo FIDA)
	Novo Estatuto Agrário: preferência às mulheres chefes de família como beneficiárias da reforma agrária
Uruguai	Plano Nacional de Igualdade de Oportunidades e Direitos 2007-2011: o plano prevê medidas de promoção da igualdade de oportunidades na produção familiar rural

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados de documentos oficiais do Programa Regional.

Quadro 2. Políticas e Programas de apoio às mulheres rurais após 2010

País	Políticas e Programas de apoio à organização produtiva das mulheres rurais	Políticas e Programas de apoio à comercialização de grupos de mulheres rurais
Argentina	-	-
Brasil	Alteração da metodologia do PRONAF Mulher, aumentado a R$ 150 mil o valor limite do contrato para as propostas de crédito de agricultoras integrantes de produção familiar	-
	Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): 5% do orçamento geral do PAA deve ser destinado a compra de produtos de organizações formadas exclusiva ou predominantemente por mulheres; Modalidade de compra de produtos da AF com doação simultânea: obrigatoriedade de ao menos 40% de mulheres do total de produtores fornecedores; Modalidade de formação de estoque: cota mínima de 30% de mulheres no total de fornecedores	-
Chile	Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) Programa de Formação e Capacitação para Mulheres Campesinas	-
Paraguai	Lei 5.446 de Políticas para mulheres rurais (07/2015) Promoção de direitos econômicos, sociais, políticos e culturais das mulheres rurais; garantia de acesso e uso de serviços produtivos, financeiros, tecnológicos e de infraestrutura fornecidos pelo Estado; institucionalização da perspectiva de gênero em todos os procedimentos de formulação, implementação e avaliação de leis, políticas etc.; fortalecimento e criação de capacidades nas unidades de gênero nas agências governamentais, em função de ações específicas para as mulheres rurais. Projeto de assistência em políticas de participação da mulher no desenvolvimento rural e segurança alimentar	Decreto Nº 3000/15 de Compras Públicas: prevê processo simplificado para a aquisição de produtos agropecuários de AF advindos de produção familiar individual ou associada que conta com assistência técnica e são reconhecidos pelo Ministério da Agricultura Busca incluir mulheres, juventude e indígenas *Feria Agropecuaria Artesanal y Agroindustrial* (participam somente grupos mistos e de mulheres)
Uruguai	Programa de Fortalecimento Institucional (PFI) da Direção Geral de Desenvolvimento Rural (Ministério da Pecuária, Agricultura e Pesca) busca empoderar a sociedade civil no meio rural, desenvolver o diálogo político nos espaços públicos, promover desenvolvimento econômico com justiça e inclusão social e participação com equidade de gênero.	Lei de Reserva de Mercado de Compras Estatais para a Agricultura Familiar e Pesca Artesanal (2014): Prevê uma reserva de mercado de 30% para as compras centralizadas e de 100% de compras não centralizadas advindas de produção familiar
	Programa "*Somos mujeres rurales*" destinado a melhorar sua capacidade produtiva	-

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados de documentos oficiais do Programa Regional.

Em relação à Argentina, como mostra o quadro, os documentos oficiais não registram iniciativas no âmbito do fortalecimento institucional de políticas para mulheres rurais. Inclusive, estaé uma reivindicação recorrente deste grupo no território. No que tange ao acesso à terra, por exemplo, o Governo não atua na temática, por conta da organização provincial do país, que fica a cargo de suas respectivas legislações, implementando políticas fundiárias específicas (BUTTO, HORA, 2012). Isso dificulta, inclusive, os estudos de acesso das mulheres à terra, e, consequentemente, políticas focalizadas.

A iniciativa mais relevante encontrada foi a campanha "*Mujeres Rurales, motores del desarrollo*", liderada pela da FAO, que busca evidenciar os principais problemas das agricultoras argentinas, principalmente quanto à autonomia econômica e ao empoderamento. O objetivo é consolidar a problemática na agenda nacional e mudar o caráter invisível das mulheres rurais no país (FAO, 2018).

No Brasil, o Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais, apesar de ter sido criado antes do Programa Regional, possui interface com o GT Comércio da REAF, acompanhando estudos sobre a participação das mulheres em cadeias produtivas do leite e tomate, além de outros temas que contribuem para qualificar as políticas públicas para as mulheres rurais (BRASIL, 2018). Somente em 2013, o programa incluía 4.275 mulheres que se beneficiaram através de 14 projetos. Além disso, a participação das mulheres no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) aumentou, passando de 11,5% em 2009 para 39,9% em 2012. Ademais, o número de projetos exclusivamente para mulheres aumentou em 30% entre 2010 e 2012, totalizando 26 propostas no último ano, e beneficiando 576 agricultoras (CEPAL, 2015).

No Chile, não podemos atribuir a criação do Programa de Formação e Capacitação para Mulheres Campesinas ao Programa Regional da REAF, uma vez que seu nascimento ocorre em 1992 e é reinserido no Plano de Governo 2014-2018. Todavia, uma vez que o objetivo do Programa Regional é fortalecer essas iniciativas, é importante destacar o engajamento dessas políticas para com a questão.

O objetivo do programa chileno é melhorar a qualidade de vida das pequenas produtoras por meio da habilitação econômica, produtiva e social, de caráter coletivo, além de contribuir para o desenvolvimento pessoal, organizacional e de técnicas de gestão produtiva. Nesse sentido, possui uma cobertura de mais de 3 mil usuárias, que recebem capacitações em grupo, desde questões pessoais até as de produção, como já mencionado. Os resultados são positivos: dentre as egressas do ano de 2013, 43% continuou realizando atividades produtivas nos grupos que participavam durante o Programa e 35% das mulheres continuou desenvolvendo uma atividade produtiva individual (REAF, 2015).

Já no Uruguai, o Programa de Fortalecimento Institucional (PFI) tem como foco os processos socio-organizativos e de gestão, a qualidade e quantidade dos serviços, o fortalecimento de suas políticas públicas e territórios de influência, além de buscar contribuir com o manejo sustentável dos recursos naturais e mudanças climáticas. Das 207 propostas recebidas de organizações de todo o país, 174 foram selecionadas, sendo que 80% correspondem a organizações mistas e de mulheres, que representam 30% do total beneficiado. Além disso, os comitês de monitoramento dos projetos de organizações mistas são compostos por 40% de mulheres, e dentre as equipes do PFI, 52% do corpo técnico são mulheres, num total de 180 técnicos(as) (REAF, 2015).

No âmbito do apoio à organização produtiva, as políticas e programas contribuem em grande parte para o fortalecimento institucional das associações e cooperativas de mulheres rurais. No Brasil, o Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB) conseguiram fortalecer a cooperativa, principalmente através das lideranças jovens, aumentando a produção e venda em feiras regionais, tecnologias associadas e difusão de experiências. Esses resultados deveram-se as contribuições dos programas de compras públicas como o PNAE e PAA, ao Programa de Garantia de Preços (PGPMBio), além de outras iniciativas federais de apoio, através da Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais (MDA).

Outro exemplo é a Cooperativa Calmañana, no Uruguai, que produz ervas aromáticas orgânicas há quase 30 anos. Esta apresentou uma proposta de fortalecimento institucional que acontece desde 2014, desenvolvendo ações de capacitação, no marco da PFI, sobre gestão de organização, novas integrantes, gestão das propriedades pela incorporação de novas tecnologias e formas de cultivo do solo, dentre outras atividades que proporcionam uma melhor gestão e melhores condições de trabalho, além de aumentar a produtividade e a visibilidade da cooperativa (REAF, 2015).

Já no âmbito da comercialização, a Associação de Mulheres Rurais Argentina Federal (AMRAF), nascida em 2013 na Argentina, é voltada para a produção, mas também resgata a relevância do associativismo, de modo a se desenvolver de forma local e agregar valor às(aos) produtoras(es). A associação recentemente resolveu incluir homens, sendo composta por 150 mulheres e 50 homens, e possui acesso a políticas de fortalecimento institucional e programas de treinamento através da Secretaria de Agricultura Familiar e da Unidade de Mudança Rural. São desenvolvidos cursos sobre gênero, formação política, e atingem resultados positivos em termos econômicos e de visibilidade das agricultoras.

Ademais, participam do Conselho Nacional de Agricultura Familiar e possuem relações com organizações domésticas e com o MERCOSUL, o que contribui para fortalecer o movimento e inserir o debate nos mais diversos espaços. Um exemplo é a parceria que será firmada com o governo federal para marcação de agenda com as questões citadas, e outras questões como a copropriedade da produção e empoderamento feminino na agenda de políticas agrícolas (REAF, 2015).

Apesar de não ser um efeito direto do programa, os entrevistados na avaliação externa ressaltam como consequências indiretas a criação da Direção de Políticas para as mulheres rurais e quilombolas e a Assessoria para as mulheres do campo e das aguas, no Brasil, e o cargo de Especialista em gênero e juventude no ministério da Pecuária, Agricultura e Pesca, no Uruguai.

Retomando a avaliação dos objetivos específicos, quanto ao 3, foi cumprido parcialmente no quesito incorporação do enfoque de gênero pelos(as) envolvidos(as) (pouco mais de 50%). Quanto ao enfoque de gênero e mecanismos de participação nas organizações sociais, em nível doméstico, somente 1 atividade incluiu o tema, o que torna o objetivo não cumprido, já que a proposta era que, ao final, ao menos 16 organizações tivessem seus mecanismos de participação revisados. Por outro lado, quanto ao fortalecimento dos conhecimentos e práticas de comercialização, legislação e gestão organizacional, cerca de 60% da meta foi atingida. Argentina e Uruguai foram os que mais implementaram capacitações com fundos do programa. 6 delas tiveram ênfase nas questões de gênero, outras 2 em participação, uma com ênfase em organização e gestão e outras 6 em outros temas.

Em relação ao último objetivo, 4, somente a publicação regional não foi produzida. Todos os países produziram ao menos 1 publicação e as apresentaram nas Seções Nacionais. No total, dos 13 indicadores elaborados foi possível analisar o cumprimento de 10, uma vez que os 3 primeiros não contavam com informação suficiente. Dentre os 10 indicadores, 30% apresentaram algum grau de cumprimento, 40% foram cumpridos integralmente e 30% que não foram cumpridos (GUIDOBONO, QUESADA, RADO, 2014).

Cabe destacar que foram alcançadas mais de 1900 participações em atividades de capacitação e intercâmbios, com 64% de mulheres, 7% de homens e 29% sem dados. Destes, 947 participações foram voltadas a sociedade civil, com mais de 90% de mulheres. Os intercâmbios foram os únicos produtos regionais implementados, em termos de estratégia. Observou-se também que foram muito valorizados pela sociedade civil, que os apontaram como responsáveis pela construção do olhar regional na temática.

O componente em que se alcança o maior número de resultados está nos estudos nacionais, como estratégia de gerar insumos para políticas. É também o componente do qual há mais aportes de contrapartida. Estes incorporam, em sua maioria, o enfoque de gênero, respondem a diferentes temáticas e não são comparáveis entre si. Quanto a conceituação de gênero, não há um marco comum nos conteúdos desenvolvidos nos estudos. Ademais, o que os dados apresentam é um programa com uma estratégia de formação básica, ampla e não articulada, com mais força na Argentina e Uruguai. Ademais, destaca-se um déficit em comunicação e difusão dos produtos gerados pelo Programa.

Buscando responder ao problema de pesquisa deste artigo, podemos apontar, primeiramente, os principais benefícios identificados com o Programa, quais sejam: favorecimento à incorporação da perspectiva de gênero nos ministérios, à participação da sociedade civil e mulheres na REAF, o fortalecimento das mulheres como sujeitos políticos, a aliança estratégica com a RMAAM e a gestão com recursos humanos próprios dos governos, que contribuiu para a sustentabilidade das ações. O que pode-se observar a partir do registro das atas é a implementação do Programa Regional não só em função das iniciativas governamentais desenvolvidas, mas como uma via de consolidação do próprio GT Gênero na REAF, uma vez que os temas apontaram um forte alinhamento.

Contudo, ainda há desafios dos quais o programa evidenciou: a necessidade de aprofundar a incorporação de gênero na agricultura familiar, temas como divisão sexual do trabalho, cuidados e trabalho remunerado das mulheres rurais, transversalização das políticas de gênero, além de estratégias regionais ancoradas em estratégias nacionais, maior incidência regional e em nível de MERCOSUL institucional e contar com informações comparáveis e linhas de base comuns (GUIDOBONO, QUESADA, RADO, 2014). Esses desafios também vêm sendo discutidos nas seções regionais, principalmente após o término do programa. Inclusive, são as justificativas principais para que o GT articulasse a segunda e a terceira edição, nos anos seguintes.

Por outro lado, apesar de possibilitar a inserção da perspectiva de gênero nos ministérios, ela ocorreu de forma débil e não consensual. Quanto à RMAAM, a articulação e comunicação foram dificultosas, onde observou-se que a informação circulava mas não havia definição conjunta de política. Um aspecto que se apresenta como ameaça é a liderança escassa de mulheres nos países em geral, além das ações pouco sustentáveis, principalmente da sociedade civil, por falta de recursos econômicos (GUIDOBONO, QUESADA, RADO, 2014).

Em termos de resultado, o programa demonstrou relevância quanto ao desenho, que se desenvolveu de forma participativa e articulada entre os governos e com seus impulsos, com destaque para o Brasil, que desenvolveu quase todas as suas atividades com aporte próprio. No geral, identifica- se resultados mais em nível de sociedade civil e nas mulheres em particular, e não tanto de governos. No brasil, o aprofundamento da participação da sociedade civil foi o aporte mais fundamental, apesar do país já contar com uma trajetória significativa nesse âmbito (GUIDOBONO, QUESADA, RADO, 2014). Este aspecto também demonstra importância para o GT, na medida em que sua consolidação se deu com o apoio e a participação das organizações de mulheres da região.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou analisar o desenvolvimento do Programa Regional de Fortalecimento Institucional de Políticas de Igualdade de Gênero na Agricultura Familiar como forma de diminuir as assimetrias de gênero dos espaços rurais na América do Sul, buscando uma governabilidade inclusiva e democrática para as camponesas da região. Pôde-se observar que o Programa foi essencial para consolidar a temática de gênero não só nos ministérios dos países participantes, mas na própria Reunião, dando início ao desenvolvimento de ações fundamentais para que se possa pensar em políticas públicas com perspectiva de gênero, tanto de forma transversal como focalizada.

Um aspecto importante a ressaltar é que, quando foi desenhado, o Programa não previa uma continuação nos mesmos termos. A intenção era de que, após os 18 meses, as ações continuassem de forma independente em nível nacional, principalmente pelo impacto positivo almejado. Esperava-se que as reuniões regionais da REAF passariam a ser suficientes para discutir e propor novas ações sobre a questão, com o apoio do FIDA, do Fundo de Agricultura Familiar e dos fundos nacionais dos países membros. Contudo, o Programa está a poucos passos de sua terceira edição, em decorrência de sua importância e alto impacto, de acordo com os documentos oficiais.

Porém, para além deste argumento, a necessidade de sua continuidade demonstra o quão difícil é inverter a opressão sofrida pelas mulheres ao longo dos séculos, principalmente nos espaços rurais, onde a informação e educação possuem índices menores de acesso, quando comparado aos espaços urbanos (SANTOS, 2006). Ademais, como as próprias atividades do Programa demonstram, as iniciativas precisam atingir os mais diferentes espaços sociais, a exemplo dos diversos cursos e treinamentos sobre a questão de gênero para os corpos técnicos e de gestão de organizações públicas e da sociedade civil.

Por fim, a partir da análise das atas regionais e dos documentos produzidos, é possível afirmar que os estados que participam do Programa Regional demonstraram um engajamento considerável, na medida em que as propostas do programa exigiriam esforços dos governos para que avançassem. Por exemplo, o compromisso da realização de estudos que conseguissem mapear as condições das trabalhadoras rurais é um passo importante para que as políticas públicas se efetivem, uma vez que a falta de dados sobre as condições dessas mulheres dificultava a visibilidade sobre sua situação, e a urgência de se tratar do problema. Ademais, os seminários e encontros propostos pela REAF buscavam compilar os avanços de cada Estado na agenda, o que também pressionava os governos a desenvolverem as atividades firmadas a nível regional. Tal nível de comprometimento não foi observado no caso do Paraguai e do Chile.

Ademais, a inclusão econômica das mulheres não pode ser isolada ou alcançada sem seu reconhecimento político e social. Pelo contrário, a inclusão econômica é posterior, e por isso esses aspectos precisam ser tratados a todo momento. A REAF reconhece essa questão, e no caso do Programa houve um esforço em trabalhá-la, com resultados que variaram de acordo com a temática.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA, L. *A transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas*. Brasília: CEPAL. SPM. 2004.

BERTI, N., BARROS JUNIOR, O. A. *A REAF-Mercosul e a construção de uma agenda regional de políticas públicas regionais para a agricultura familiar*. Montevidéu: 9º Congresso Latinoamericano de Ciência Política. 2017.

BOURDIEU, Pierre. A dominação masculina. Tradução de Maria Helena Kühner. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

BRASIL. DPMR. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário. 2018. *Organização Produtiva de Mulheres Rurais*. Recuperado em 10 janeiro, 2019, de http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/dpmr-org/parcerias-e-mecanismos-de-apoio

BUTTO, A., HORA, K. Integração regional e políticas para as mulheres rurais no MERCOSUL. In: *REAF: Igualdade de género en la agricultura familiar del MERCOSUR*. Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID). 2009.

BUTTO, A.; HORA, K. Políticas para as Mulheres Rurais no MERCOSUL. In: Brasil. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Edição Especial da Revista do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero*. 1ª Impressão. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 112p. 2014

CEPAL. (2015). División de Asuntos de Género de la CEPAL camino a Beijing+20. *Informe Nacional Brasil:* En el contexto del 20º aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y la aprobación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.

EZPELETA, Laura. Seminario-Taller: Políticas para las mujeres rurales: bases conceptuales e instrumentales. Org: REAF, Programa de Cooperación MERCOSUR-AECID, Centro de Formación de la Cooperación Espanola em Montevideo. 2011.

FAO, REAF/MERCOSUL. (2016). *REAF (Reunión Especializada em Agricultura Familiar) MERCOSUR:* Una década de coproducción de políticas públicas entre el Estado y la Sociedad Civil. Recuperado em 16 novembro, 2018, de http://www.fao.org/3/a-i5749s.pdf

FAO. (2018). *Mujeres rurales, motores de Desarrollo.* Plataforma de conocimientos sobre agricultura familiar. Recuperado em 05 dezembro, 2018, de http://www.fao.org/family- farming/detail/es/c/1042978/

FAO. (2019). *Paraguay en una mirada*. FAO en Paraguay. Recuperado em 01 fevereiro, 2019, de http://www.fao.org/paraguay/fao-en-paraguay/paraguay-en-una-mirada/en/

FERREIRA, G. A. G. *Governos, organizações sociais e integração regional: um estudo da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (REAF)* (Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais UNESP, UNICAMP, PUC-SP, 2017). 2017

FLORIT, P., PIEDRACUEVA, M. *Mujeres e cuestión agraria: capitalismo, exploitación e patriarcado. Hemisferio Izquierdo:* debates estratégicos. 2016. Recuperado em 08 janeiro, 2019, de https://www.hemisferioizquierdo.uy/single-post/2016/11/07/Mujeres-y-cuesti%C3%B3n-agraria-capitalismo-explotaci%C3%B3n-y-patriarcado

FOTI, Maria. P. *Mujeres en la agricultura familiar del Mercosur. Organización e incidencia política.*

Buenos Aires: Red Internacional de Género y Comercio, Capítulo Latinoamericano. 2009.

GUIDOBONO, Natalia; QUESADA, Solana; RADO, Cecilia. Evaluación Externa del Programa Regional de Fortalecimiento Institucional de Políticas de Igualdad de Género em la Agricultura Familiar del MERCOSUR. Documento final. FLACSO: Montevideo. 2014.

HOFFMANN, Andrea Ribeiro; COUTINHO, Marcelo e KFURI, Regina. Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração do Cone Sul. Rev. bras. polít. int. [online]. 2008, vol.51, n.2, pp. 98-116.

MERCOSUL. Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar, 01;02.; Foz do Iguaçu, 2004. Ata nº 01/04.

_____. Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar, 06.; Porto Alegre, 2006. Ata nº 02/06.

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 03.; Asunción, 2005. Acta nº 01/05.

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 04.; Montevideo, 2005. Acta nº 02/05.

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 05.; Buenos Aires, 2006. Acta nº 01/06.

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 07.; Asunción, 2007. Acta nº 01/07.

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 11.; Asunción, 2009. Acta nº 01/09.

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 13.; Mar del Plata, 2010. Acta nº 01/10.

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 15.; Asunción, 2011. Acta nº 01/11.

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 16.; Minas, 2011. Acta nº 02/11.

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 17.; Buenos Aires, 2012. Acta nº 01/12.

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 19.; Atlántida, 2013. Acta nº 01/13.

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 20.; Caracas, 2013. Acta nº 02/13.

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 21.; Posadas, 2014. Acta nº 01/14.

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 22.; Montevideo, 2014. Acta nº 02/14.

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 24.; Asunción, 2015. Acta nº 02/15.

MERCOSUL/REAF. MERCOSUL/III REAF/ DT Nº 06/05. Propuesta de discusión sobre políticas de gênero de la REAF.

MERCOSUL/REAF. MERCOSUL/IV REAF/ DT Nº 10/05. Bases para uma politica de género em la Agricultura Familiar.

MERCOSUL/REAF. MERCOSUL/VI REAF/ DT Nº 02/06. Aprova o Programa Regional de Fortalecimento Institucional de Gênero na Agricultura Familiar no Mercosul.

MERCOSUL/REAF. MERCOSUL/XII REAF/ S/N. Descripción de Estructura Organizativa. Programa Regional de Fortalecimiento de la Políticas de Igualdad de Género em la Agricultura Familiar del MERCOSUL.

MIES, Maria. *Patriarchy and accumulation on a World Scale*: Women in the International Division of Labour. Londres: Zed Books Ltd. 1986.

NAÇÕES UNIDAS. Comissão Econômica para América Latina e o Caribe — CEPAL. El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile, 1994.

NAMDAR-IRANI, M. Mujeres y agricultura em Chile: uma mirada de género al censo agropecuário 2007. In: A. Butto, I. Dantas, K. Hora [organizadoras]. *As mulheres nas estatísticas agropecuárias: experiências em países do Sul*. 1. ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 220p. 2012.

NOBRE, M. Censo Agropecuário 2006 – Brasil: uma análise de gênero. In: Andrea Butto, Isolda Dantas, Karla Hora [organizadoras]. *As mulheres nas estatísticas agropecuárias: experiências em países do Sul.* 1. ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 220p. 2012.

Oliveira, Larissa. C. Perspectivas sobre o direito de produzir das camponesas. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro. 2018. Resgatado em 21 janeiro 2019, de https://www.e- publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/download/32413/26346. DOI: 10.1590/2179- 8966/2018/32413.

PACHECO, M. E. L. Em defesa da agricultura familiar sustentável com igualdade de gênero. In: GT Gênero – Plataforma de Contrapartes Novib/SOS Corpo. Perspectivas de gênero: debates e questões para as ONGs. Recife: *Gênero e Cidadania*, P.153. (obra coletiva). 2002.

Programa FIDA Mercosur CLAEH. (2005). *Institucionalidad responsable por la agricultura familiar y las políticas públicas diferenciadas en el Mercosur*: Marco de actuación de la REAF. Edifício Mercosul. Montevideo, Uruguay.

RAMOS, Álvaro. Estado de las políticas diferenciadas para la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena em siete países de América Latina: compilación y análisis – situación regional.

COPROFAM. Marzo 2019.

REAF. Igualdade de género en la agricultura familiar del MERCOSUR. Seminario-Taller: Políticas públicas en los procesos de integración regional: agricultura familiar e igualdad de género en el mercosur Ponencias del seminario realizado en Montevideo, 17 al 20 de noviembre de 2009.

REAF. *¿Qué es la REAF?* Acesso em 22 outubro, 2018, de http://www.reafmercosul.org/acerca-de/la- reaf/que-es-la-reaf

REAF. *Taller: Comercialización y Experiencias de Organizaciones Productivas de Mujeres Rurales y Mixtas*. Montevidéu: Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR). 2005.

REAF/SN Brasileira. *Programa Regional de Fortalecimento Institucional de Políticas de Igualdade de Gênero na Agricultura Familiar no Mercosul*. (versão de nov/2008 aprovada pelo CCT/ Mercosul). 2008.

SANTOS, F. S. Educação do campo e educação urbana: aproximações e rupturas. *Educere et Educare*. Revista de Educação. Vol. 1 nº1. Jan/ jun. 2006, p. 69-72. 2006.

TSIKATA, D. *The Social Relations of Agrarian Change*. IIED Working Paper, IIED, Londres. 2015. Resgatado em 11 novembro, 2018, de http:// pubs.iied.org/17278IIED.

A FORMAÇÃO DO BRASIL A PARTIR DA OBRA O COLONO PRETO COMO FATOR DA CIVILIZAÇÃO BRASILEIRA

Leandro Alves Barbosa (UFC)
Juliana Araújo Peixoto (UFC)

Resumo: Manuel Querino publicou, no ano de 1918, a obra *O colono preto como fator da civilização brasileira*. Nela, Querino propõe uma perspectiva afroreferenciada para entendermos o nosso processo colonizador. Visão que se contrapõe a alguns cânones da sociologia e da historiografia brasileira,como Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda, Caio Prado Júnior, dentre outros, que consideraram as bases da formação econômica e cultural do Brasil a partir da tônica do colonizador português e propagaram um juízo equivocado sobre africanos e afrodescendentes, encarados, em suas obras, apenas como mão de obra bruta, força braçal, elemento passivo e de reprodução sexual. Tendo como base os estudos de Jacob Gorender (1983), Henrique Cunha Jr. (2013), Jesse Souza (2019) e dos chamados estudos decoloniais, que colocaram os saberes sujeitados na ordem do dia, buscamos apresentar uma genealogia alternativa a formação social, econômica e cultural do Brasil, através da obra de Querino.

Palavras-chaves: Manuel Querino. Modernidade/Colonialidade. Decolonialidade. Perspectiva Negra.

INTRODUÇÃO

Para um país que se arroga de sua plurietnicidade, o grosso do nosso pensamento social sempre subestimou ou menosprezou a força de sua herança africana - o que é um escândalo visto que temos a maior população de afrodescendentes fora da África e fomos a nação que mais recebeu africanos escravizados entre 1500 e 1850[1]. Com raríssimas exceções, como Florestan Fernandes, Roger Bastide, da chamada escola sociológica paulista, Guerreiro Ramos, Beatriz Nascimento, Clóvis Moura, Jacob Gorender, dentre outros e outras, as nossas mais conhecidas explicações sobre a formação da sociedade brasileira, contempladas nas figuras de Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda e Caio Prado Júnior, nunca levaram realmente a sério essa herança.

[1] Cerca de 4,8 milhões de africanos – quase metade de todo o comércio escravista avaliado em 10 milhões de pessoas – foram trazidos para o Brasil pelo tráfico transatlântico entre 1500 e 1850 (data da promulgação da Lei Euzébio de Queiroz que extinguiu oficialmente o tráfico de escravos para o território brasileiro). Estima-se que dos 4, 8 milhões de africanos vítimas do escravismo criminoso, 999, 666 mil vieram das áreas formadas pela baía de Benin e pelo golfo do Biafra, 3, 656 milhões desembarcaram em nossos portos vindo da região do Centro-Oeste africano, especialmente do Congo e de Angola, e 188, 400 mil foram trazidos da Senegâmbia e do golfo de Guiné. Sem mencionar os números dos africanos escravizados da África oriental, como os moçambicanos que passaram a ser comercializados para o Brasil no século XIX.

Basta notarmos o culturalismo racista de Gilberto Freyre, como aponta Jessé Souza[2], que remonta, no modelo sadomasoquista de *Casa-Grande Senzala*, um romance "pôrno-trópico"[3] português de uma elite que denega, no sentido que Lélia Gonzalez atribui a esse termo[4], as raízes escravocratas do Brasil em prol de uma pseudodemocracia racial que tem por base uma fabulação mestiça. Como aponta o professor Kabengele Munanga

> (...) a mestiçagem não pode ser concebida apenas como um fenômeno estritamente biológico, isto é, um fluxo de genes entre populações originalmente diferentes. Seu conteúdo é de fato afetado pelas idéias que se fazem dos indivíduos que compõem essas populações e pelos comportamentos supostamente adotados por eles emfunção dessas idéias. A noção da mestiçagem, cujo uso é ao mesmo tempo científico e popular, está saturada de ideologia (MUNANGA, 1999, p. 18).

Essa tradição culturalista, iniciada por Freyre, é continuada e piorada por Sérgio Buarque, que além da imagem amenizada da colonização[5] e do português apenas como desleixado, desorganizado, de espírito aventureiro, com mania de fidalgo e preguiçoso - nada da violência, do roubo de um território, do genocídio e epistemicídio para com as populações ameríndias e africanas, das torturas no regime escravagista, na *plantation*, dos estupros etc. -, nos legou a ideia de patrimonialismo, certa herança patriarcal e personalista advinda de Portugal, desde o século XIII[6], que funda as relações sociais no Brasil e nos impede de sermos uma nação plenamente "moderna". Como escreve:

> O quadro familiar torna-se, assim, tão poderoso e exigente, que sua sombra persegue os indivíduos mesmo fora do recinto doméstico. A entidade privada precede sempre, neles, a entidade pública. A nostalgia dessa organização compacta, única e intransferível, onde prevalecem necessariamente as preferências fundadas em laços afetivos, não podia deixar de marcar nossa sociedade, nossa vida pública, todas as nossas atividades. Representando, como já se notou acima, o único setor onde o princípio de autoridade é indisputado, a família colonial fornecia a idéia mais normal do poder, da respeitabilidade, da obediência e da coesão entre os homens. O resultado era predominarem, em toda a vida social, sentimentos próprios à comunidade doméstica, naturalmente particularista e antipolítica, uma invasão do público pelo privado, do Estado pela família (HOLANDA, 1995, 83).

Não que o problema do Brasil não seja a concentração de nossas riquezas nas mãos de poucas famílias, a nossa mais genuína herança escravocrata junto com o racismo anti-negro e o ódio contra pobre, mas culpabilizar apenas a corrupção do Estado e desviar o foco do verdadeiro saque praticado pelo sistema financeiro, através do mecanismo da dívida pública, e tributário, regressivo apenas para as elites, é no mínimo ridículo, assim como nossa grande imprensa.

Voltando, em Caio Prado, influenciado pelo materialismo histórico dialético, o africano escravizado passa a ser encarado como um "capital fixo", uma máquina ou outro bem de capital, como mostra Jacob Gorender no artigo *Questionamentos sobre a teoria econômica do escravismo colonial*[7].

Interessante notar que antes desses autores canônicos do pensamento social brasileiro lançarem suas obras mais famosas - *Casa-Grande Senzala* (1933), *Raízes do Brasil* (1936) e *Formação do Brasil Contemporâneo* (1942) - falando sobre a preponderância de certa herança cultural portuguesa para explicação de nossa estrutura social, Manuel Querino publicou, em 1918, a obra *O colono preto como fator da civilização brasileira*, onde afirma que a colonização brasileira só foi possível por conta do colono africano. Algo que é reiterado, de maneira indireta, por Jessé Souza, quando afirma a centralidade do escravismo criminoso para entendermos o Brasil e suas relações socioeconômicas, ao invés de buscarmos isso em uma falsa herança lusitana, como fazem Freyre e Buarque. Conforme Souza, "no Brasil, desde o ano zero, a instituição que englobava todas as outras era a escravidão, que não existia em Portugal, a não ser de modo muito tópico e passageiro. Nossa forma de família, de economia, de política e de justiça foi toda baseada na escravidão" (SOUZA, 2019, p. 42).

O objetivo desse artigo é rediscutir o papel do colono africano na formação sociocultural e econômica do Brasil através da obra de Manuel Querino. O estudo tem por base o pensamento decolonial do Grupo Modernidade/Colonialidade, do professor e historiador afrodescendente Henrique Cunha Jr. e do sociólogo Jacob Gorender. Na primeira parte do artigo, trabalharemos o pensamento do Grupo Modernidade/Colonialidade. Na segunda parte, iremos expor a relação entre decolonialidade e perspectiva negra. Por fim, apresentaremos a obra de Manuel Querino e a sua atualidade para o pensamento social brasileiro.

---

2 (SOUZA, 2019, pp. 18/19).

3 (MALDONADO-TORRES, 2018, p. 39).

4 *Denegação* (*Verneinung*) é uma categoria freudiana que se expressa como um processo de defesa do ego contra o desejo inconsciente, é um não reconhecimento desse desejo, dessa produção. Gonzalez entende o racismo à brasileira como sendo um mecanismo de denegação. "o racismo 'à brasileira' se volta justamente contra aqueles que são o testemunho vivo da mesma (os negros), ao mesmo tempo que diz não o fazer ("democracia racial" brasileira)" (GONZALEZ, 1988, p. 69)

5 "Entre nós, o domínio europeu foi, em geral, brando e mole, menos obediente a regras e dispositivos do que à lei da natureza. A vida parece ter sido aqui incomparavelmente mais suave, mais acolhedora das dissonâncias sociais, raciais, e morais" (HOLANDA, 1994, p. 52)

6 "O patriarcalismo e personalismo fixados entre nós por uma tradição de origem seculares" (HOLANDA, 1995, p. 79).

7 (GORENDER, 1983, p. 15).

O GRUPO MODERNIDADE/COLONIALIDADE

As origens do Grupo Modernidade/Colonialidade remontam os anos 90. Em 1992, intelectuais latino-americanos e americanistas, que viviam nos EUA, fundam o Grupo Latino Americano dos Estudos Subalternos, inspirados no Grupo Sul-Asiático dos Estudos Subalternos, dirigido por Ranajit Guha.

O desmantelamento dos regimes autoritários na América Latina, o processo de redemocratização, o fim do comunismo e dos projetos revolucionários, os efeitos dos meios de comunicação de massa e a nova ordem mundial que se impõe, faz com que se repense o papel do subalterno nessa reconfiguração da geopolítica global[8]. O manifesto inaugural do grupo vem nesse sentido. Publicado originalmente na revista Boundary 2, em inglês, no ano de 1993, é republicado em espanhol como "Manifiesto inaugural del Grupo Latinoamericano de Estudios Subalternos", no ano de 1998. O colonialismo ou a herança colonial passa a ser o tema central no debate sobre a América Latina. Desde o início, a heterogeneidade marca o Grupo Latinoamericano dos Estudos

Subalternos. Alguns autores como Walter Mignolo buscam uma orientação teórica própria para os estudos subalternos latino americanos, para ele não basta copiar os modelos teóricos de Ranajit Guha, Gayatri Spivak, Homi Bhabha e aplicá-los aqui. Segundo Ramón Grosfoguel, a incapacidade do Grupo Latinoamericano dos Estudos Subalternos em romper com o modelo teórico "dos estudos regionais estadunidenses e dos estudos subalternos indianos" (BALLESTRIN, 2013, p. 96) faz com que integrantes do grupo desenvolvam o Grupo Modernidade/Colonialidade. Como remonta Ballestrin:

> O Grupo Modernidade/Colonialidade foi sendo paulatinamente estruturado por vários seminários, diálogos paralelos e publicações. Ainda no ano de 1998, um importante encontro apoiado pela CLACSO e realizado na Universidad Central de Venezuela, reuniu pela primeira vez Edgardo Lander, Arthuro Escobar, Walter Mignolo, Enrique Dussel, Aníbal Quijano e Fernando Coronil. A partir deste, foi lançada em 2000 uma das publicações coletivas mais importantes do M/C: La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. No mesmo ano de 1998, Ramon Grosfóguel e Agustín Lao-Montes reuniram em Binghamton, para um congresso internacional, Enrique Dussel, Walter Mignolo, Aníbal Quijano e Immanuell Wallerstein. Nesse congresso foi discutida pelos quatro autores a herança colonial na América Latina, a partir da análise do sistema-mundo de Wallerstein (BALLESTRIN, 2013, p. 97).

Outra razão apontada por Bernardino-Costa e Grosfoguel para a criação do M/C foi o fato de que, apesar da longa história colonial da América Latina e dos efeitos permanentes dela em nossa sociedade, "Homi Bhabha, Edward Said e Gayatri Spivak – os nomes mais expressivos do campo acadêmico pós-colonial – não fazem nenhuma referência à América Latina nos seus estudos" (BERNARDINO-COSTA; GROSFOGUEL, 2016, p. 16). Esse distanciamento epistémico dos estudos pós-coloniais em relação a América Latina, faz com que se constitua "na virada do milênio uma rede de investigação de intelectuais latino-americanos em torno da decolonialidade ou, como nomeia Arturo Escobar (2003), em torno de um programa de investigação modernidade/colonialidade" (BERNARDINO-COSTA; GROSFOGUEL, 2016, p. 16).

Para além dessas demarcações epistemológicas, a identidade do M/C foi formada em torno "de Dussel e a Filosofia da Libertação, Quijano e a Teoria da Dependência, e Wallerstein e a Teoria do Sistema-Mundo" (BALLESTRIN, 2013, p. 98). Os conceitos chaves para o Grupo Modernidade/Colonialidade são *colonialidade do poder/saber*, as relações de poder/saber colonial não acabaram com o fim da colonização – "as independências latino-americanas e norte-americanas desde o final do século XVIII, com exceção do Haiti, foram 'independências coloniais'" (FIGUEIREDO; GROSFOGUEL, 2009, pp. 224/225) –, e *sistema-mundo*, a ideia de que a modernidade e o capitalismo são indissociáveis da colonização da América. Por isso do grupo ou investigação se chamar modernidade/colonialidade. Como explicam Bernardino-Costa e Grosfoguel:

> Localizar o início do "sistema-mundo capitalista/patriarcal/cristão/moderno/colonial europeu" em 1492 tem repercussões significativas para os teóricos da decolonialidade. A mais evidente é o entendimento que a modernidade não foi um projeto gestado no interior da Europa a partir da Reforma, da Ilustração e da Revolução Industrial, às quais o colonialismo se adicionou. Contrariamente a essa interpretação que enxerga a Europa como um contêiner – no qual todas as características e os traços positivos descritos como modernos se encontrariam no interior da própria Europa –, argumenta- se que o colonialismo foi a condição *sine qua non* de formação não apenas da Europa, mas da própria modernidade. Em outras palavras, sem colonialismo não haveria modernidade, conforme fora articulado na obra de Enrique Dussel (1994). A partir dessa formulação tornou-se evidente a centralidade do conceito de colonialidade do poder, entendido como a ideia de que a raça e o racismo se constituem como princípios organizadores da acumulação de capital em escala mundial e das relações de poder do sistema-mundo (Wallerstein, 1990: 289). Dentro desse novo sistema-mundo, a diferença entre conquistadores e conquistados foi codificada a partir da ideia de raça (Wallerstein 1983; 1992: 206-208; Quijano, 2005: 106). Esse padrão de poder não se restringiu ao controle do trabalho, mas envolveu também o controle do Estado e de suas instituições, bem como a produção do conhecimento (BERNARDINO-COSTA, 2016, p. 18).

[8] (BALLESTRIN, 2013, p. 94).

Como observamos, o M/C traz a centralidade da discussão sobre a modernidade e os seus eventuais problemas para a América Latina. Identificar o marco do mundo moderno na invasão dos portugueses e espanhóis a esse território, denominado por eles de Novo Mundo, um lugar já habitado por uma população, é significativo para a compreensão do funcionamento desse sistema-mundo e a persistência dessas relações de poder na atualidade.

Relacionando essa questão do colonialismo com a escravidão no Brasil, escreve Moura

> (...) os quatrocentos anos de escravismo foram definitivos na plasmacão do *ethos* do nosso país. Penetrando em todas as partes da sociedade, injetando em todos os seus níveis os seus valores e contra-valores, o escravismo ainda hoje é um período de nossa história social mais importante e dramaticamente necessário de se conhecer para o estabelecimento de uma *praxis* social coerente.

Corroborando com Moura, Figueiredo e Grosfoguel comentam: "No Brasil, a "independência sem descolonização" manteve os negros, pardos e indígenas excluídos, explorados, marginalizados, segregados dos espaços de poder social, cultural, econômico, político e educativo" (FIGUEIREDO; GROSFOGUEL, 2009, p. 225). Essa colonialidade não se restringe ao genocídio colonizador e a sua persistência para com as populações negras e ameríndias nos dias de hoje, mas avança pelos campos do saber através do epistemicídio – a negação do saber, da racionalidade, da humanidade dos povos não europeus – para com os saberes não colonizados.

Nesse sentido, a decolonialidade busca ancoragem nas experiências e nos saberes dos povos subalternizados, se colocando epistêmica, ética e politicamente ao seu lado.

DECOLONIALIDADE E PERSPECTIVA NEGRA

No artigo *Decolonialidade e perspectiva negra* Bernardino-Costa e Grosfoguel fazem uma distinção entre o lugar epistêmico e o lugar social. A distinção é fundamental para percebermos que não basta estarmos socialmente no lugar subalterno para termos uma perspectiva subalterna. "Em outras palavras, o que é decisivo para se pensar a partir da perspectiva subalterna é o compromisso ético- político em elaborar um conhecimento contra-hegemônico" (BERNARDINO-COSTA; GROSFOGUEL, 2016, p. 19). Nesse sentido,

> Afirmar o *locus* de enunciação significa ir na contramão dos paradigmas eurocêntricos hegemônicos que, mesmo falando de uma localização particular, assumiram-se como universais, desinteressado e não situados. O *locus* de enunciação não é marcado unicamente por nossa localização geopolítica dentro do sistema mundial moderno/colonial, mas é também marcado pelas hierarquias raciais, de classe, gênero, sexuais etc. que incidem sobre o corpo (BERNARDINO-COSTA; GROSFOGUEL, 2016, p. 19)

Em nossa história colonial, o corpo do homem e da mulher negra foram destituídos de alma, de ação, submetidos a uma economia que os transformaram em mão de obra bruta, em objeto sádico de gozo, reprodução laborativa e sexual. Como vimos na introdução, o pensamento social brasileiro apenas reproduziu esse colonialismo no âmbito intelectual. Fugindo desse tipo de pensamento e de um academicismo universalista e abstrato, o programa de investigação modernidade/colonialidade busca "ir além do provincialismo da epistemologia de homens brancos europeus ou europeizados que produzem a invisibilidade de outras experiências histórico sociais de sujeitos subordinados às codificações de gênero, sexualidade e raça" (BERNARDINO-COSTA; GROSFOGUEL, 2016, p. 21). No caso,

> O que é fundamental no registro e na análise dessas interpretações e práticas políticas e culturais é a restituição da fala e da produção teórica e política de sujeitos que até então foram vistos como destituídos da condição de fala e da habilidade de produção de teorias e projetos políticos. Reler autores que foram silenciados pela academia não significa somente se deparar com testemunhos sobre os efeitos da dominação colonial, significa deparar-se com o registro de múltiplas vozes, ações, sonhos que lutam contra a marginalidade, a discriminação, a desigualdade e buscam a transformação social (BERNARDINO-COSTA; GROSFOGUEL, 2016, pp. 20/21).

Assim, pensar a decolonialidade sob a perspectiva negra é pensar "a condição do negro na sociedade brasileira a partir da experiência da diferença colonial. A partir do lugar epistêmico de negro nessa sociedade" (BERNARDINO-COSTA; GROSFOGUEL, 2016, p. 20). É nessa linha que se insere a obra de Manuel Querino.

Na obra *O colono negro como fator da civilização brasileira*, Querino começa discorrendo sobre as rotas marítimas abertas por Portugal, os países conquistados por esse (China, Índia, África, Japão) e se interroga porque os portugueses não conseguiram manter o domínio sobre esses países e conseguiram sobre o Brasil? Qual o fator crucial para garantir a colonização brasileira? Para Querino está mais do que claro que esse fator foi o colono negro.

Querino parte do pressuposto histórico de que a política de saque mercantil e o genocídio português impossibilitaram as relações com os povos ameríndios. Como afirma, "com semelhante modo de colonizar, preferiram, pois, os pobres incolas americanos refugiar-se entre os animaes bravios, onde a liberdade fosse o mais valioso apanagio da sua vida errante" (QUERINO, 1918, p. 9). Aqui, Querino toca num ponto crucial para a transição da mão de obra ameríndia para a africana. Como mostra Pedro Puntoni, um dos fatores para a escravidão africana, que se aprofunda no decorrer da Guerra dos Bárbaros,

> foi uma nova orientação política do império português levado a termo pelos seus agentes coloniais com o fim de produzir o extermínio das nações indígenas do sertão norte. Diferentemente do século XVI, quando, em contato com os grupos tupis da costa e no contexto de afirmação do domínio, estas guerras objetivavam o extermínio total e não a integração ou a submissão (PUNTONI, 2002, p. 17).

Após encerrar o primeiro capítulo de sua obra falando sobre essa mudança de orientação da escravidão da população do continente americano para a população do continente negro, Querino inicia o segundo capítulo de seu trabalho abordando a colonização árabe na África e como os povos africanos já dominavam uma gama de tecnologias e saberes essenciais para o desenvolvimento da colonização portuguesa.

> Levando-se em conta o grao de cultura attingindo por esses invasores, com taes predicados, não resta a menor duvida de que foram elles os introductores dos conhecimentos indispensaveis ao modo de viver do africano nas florestas, nas planicies, nas mattas, nas montanhas, vigiando os rebanhos, cultivando os campos, satisfazendo assim ás necessidades mais rudimentares da vida. Accrescente-se a essa circunstancia, a fundação de feitorias portuguezas em diversos pontos do continente, e, chegar-se-á á conclusão de que o colono preto, ao ser transportado para a America, estava já apparelhado para o trabalho que o esperava aqui, como bom caçador, marinheiro, creador, extractor do sal abundante em algumas regiões, minerador de ferro, pastor, agricultor, mercador de marfim, etc. Ao tempo do trafico já o africano conhecia o trabalho da mineração, pois lá abundava o ouro, a prata, o chumbo, o diamante e o ferro (QUERINO, 1918, pp. 11/12).

Como podemos notar, a visão de Querino sobre o colono africano não é a de um ser primitivo, sem conhecimento, tecnologia, saber ou cultura, mas como um trabalhador qualificado. Foi a colonização e a escravidão que distorceram esse fato sobre a população africana. Aquilo "que Boaventura de Sousa Santos (2010) chamou de 'epistemicídio', ou seja, a destruição de conhecimentos ligada à destruição de seres humanos" (GROSFOGUEL, 2016, p. 26). Para Querino, sem o trabalho africano,

> diffícil senão impossivel era pegar no paiz a colonização com elemento europeu, tanto mais quanto ao iniciar-se esta, afora os serventuarios da alta administração, as primeiras levas eram de degredados, de indivíduos viciosos e soldados de presidio.
> Foi, portanto, mister importar desde cêdo, o africano e dentro em pouco tempo os navios negreiros despejavam na metropole da America Portugueza e em outros pontos centenas e centenas de africanos, destinados aos trabalhos da agricultura e a todos os outros misteres. As próprias *expedições bandeirantes* não lhe dispensavam o concurso, pois que, de quanto podia servir o negro nada se perdia.
> A primeira folheta de ouro encontrada na margem do Rio Funil, em Ouro Preto, coube a um preto bandeirante; bem como a descoberta do diamante "Estrella do Sul". Laborioso como era, muito embora com o corpo seviciado pelos açoites do feitor, estava sempre o escravo negro, obediente ás suas determinações, com verdadeiro estoicismo.
> No fim do século XVII começaram a exploração das minas. O tráfico africano augmentou de intensidade, e as entradas do colono preto, no paiz, foram muito maiores. Cresceu, portanto, a cobiça e o parasitismo tomou o aspecto de uma instituição social, com todo o cortejo de vicios e maldades (QUERINO, 1918, pp. 14/15).

Observamos, lendo os parágrafos acima, que Querino opõe o parasitismo do português com o labor do africano e não incorre no erro, tão comum na historiografia brasileira, de colocar o africano como resiliente, como pode parecer em algumas partes. O colono africano é sempre o sujeito nesse circuito econômico. É ele quem encontra o ouro, o diamante. Afinal, é ele quem trabalha. "pois o reinol acostumara-se a gosar o fructo do trabalho sem sentir-lhe o pezo" (QUERINO, 1918, p. 17).

Contudo, podemos pensar que o colono africano estava acomodado ao regime escravocrata, não se revoltava. Aí, que Querino nos surpreende ainda mais, com o terceiro capítulo, *primeiras ideias de liberdade, o suicídio e a eliminação violenta dos senhorios*. Nessa parte do trabalho, Querino aborda as torturas a que eram submetidos os colonos africanos e a sua revolta tamanha que fazia com que muitos se suicidassem. Em relação aos suicídios, escreve Querino: "Os mais impacientes atiravam-se á correnteza dos rios ou ás aguas revoltas do mar", alguns "se regosijavam de vir depois da morte, atormentar e matar aquelles que os tinham vendido", "estrangulamentos voluntarios, as bebidas toxicas e supplicios outros foram os mais promptos recursos de que lançaram mão para extinguir uma existência tão penosa" (QUERINO, 1918, pp. 21/22).

O suicídio dá lugar a rebelião contra os senhores de escravo.

> Não vacillaram um instante e puzeram em pratica os envenenamentos, as trucidações barbaras do senhorio, dos feitores e suas familias. Era a vingança a rugir-lhes n'alma; era a repulsa provocada pelos desesperos que lhes inspirava o horror da escravidão. A perversidade de trato contra os escravizados torturava o paciente, e ao espírito lhe acudia a represalia mais extravagante (QUERINO, 1918, p. 22).

E não pararam por aí, cedendo apenas a violência, mas passaram a se organizar politicamente. É isso o que Querino aborda no quarto capítulo, *resistência coletiva, Palmares, levantes parciais*. Aqui, Querino exalta a superioridade de Palmares em relação a outras revoltas na história, como Spartacus, por exemplo. Aborda a diferença entre a escravidão portuguesa e grega.

> Os escravos gregos eram instruidos tanto nos jogos publicos, como na literatura, vantagens que o africano escravizado na America não logrou possuir, pois o rigor do captiveiro que não consentia o menor preparo mental, embotava-lhe a intelligencia. Sem embargo, mostrou-se superior ás angústias do soffrimento, e teve gestos memoraveis de revolta buscando organizar sociedade com governo independente. Conhecia as organizações guerreiras e se predispoz para a defeza de sua cidadella de Palmares, e para as incursões opportunas no territorio visinho e inimigo (QUERINO, 1918, pp. 23/24).

Depois da queda da Troia Negra, como Querino chama a guerra contra Palmares, o autor segue falando sobre a luta do povo africano pela sua liberdade. Além das revoltas, *temos as juntas para as alforrias*, tema do quinto capítulo. Nele, Querino escreve sobre Chico-Rei, que a "custa de um trabalho insano, feito nas curtas horas reservadas ao descanço" (QUERINO, 1918, p. 29) pagou sua alforria. Liberto, trabalhou para comprar a alforria de cada membro de sua tribo. Isso era prática comum bem antes das sociedades abolicionistas. Essa caixa de empréstimo, que a história de Chico-Rei se refere, feita pelos africanos para comprarem a sua carta de alforria, é o que se nomeia de junta. Assim, "auxiliavam-se mutuamente, no interesse principal de obterem suas cartas de alforria, e della uzarem como si se encontrassem ainda nos sertões africanos" (QUERINO, 1918, p. 32).

Por fim, no sexto e último capítulo, *o africano na família, seus descendentes notáveis*, além de citar os grandes intelectuais negros que contribuíram para a história brasileira, como Machado de Assis, Gonçalves Dias, Cruz e Souza, Tobias Barreto, dentre outros, Querino escreve umas das mais belas passagens sobre os africanos e afrodescendentes no Brasil e que deveriam ficar gravadas para que nunca fossem esquecidas. Principalmente para as nossas elites e os setores retrógrados de nossa classe média.

> Foi o trabalho do negro que aqui sustentou por seculos e sem desfallecimento, a nobreza e a prosperidade do Brazil; foi com o produto do seu trabalho que tivemos as instituições scientificas, letras, artes, commercio, insdustria, etc., competindo-lhe, portanto, um logar de destaque, como factor da civilização brasileira.
>
> Quem quer que compulse a nossa historia certificar-se-á do valor e da contribuição do negro na defeza do território nacional, na agricultura, na mineração, como bandeirante, no movimento da independência, com as armas na mão, como elemento apreciavel na família, e como o heróe do trabalho em todas as applicações uteis e proveitosas. Fora o braço propulsor do desenvolvimento manifestado no estado social do paiz, na cultura intellectual e nas grandes obras materiaes, pois que, sem o dinheiro que tudo move, não haveria educadores nem educandos: feneceriam as aspirações mais brilhantes, dissipar-se-iam as tentativas mais valiosas. Foi com o producto do seu labor que os ricos senhores puderam manter os filhos nas Universidades européas, e depois nas faculdades de ensino do paiz, instruindo-os, educando-os, donde saíram veneraveis sacerdotes, consummados políticos, notaveis scientistas, emeritos literatos, valorosos militares, e todos quantos, ao depois fizeram do Brazil colônia, o Brazil independente, nação culta, poderosa entre os povos civilizados (QUERINO, 1918, pp. 35/36).

CONCLUSÃO

Em relação a Manuel Querino, escreveu o professor Henrique Cunha Jr., "este personagem foi possivelmente um dos primeiros a analisar e fazer justiça à importância da população de africanos e descendentes na formação histórica do Brasil" (CUNHA JR., 2013, p. 86). Continuando, Cunha Jr. diz que

> Querino pensava o africano como colonizador do Brasil e produziu estudos inovadores e desafiadores sobre a cultura e a contribuição africana num período em que não havia interesse dos estudiosos brasileiros sobre o assunto. Numa época na qual os pesquisadores, na sua maioria médicos e etnógrafos, se interessavam apenas pela população indígena, este historiador introduziu estudos sobre a população negra de forma magistral e despoluída do racismo científico vigente à época. Viveu e produziu importantes debates em ambiente cultural pautado por fortíssimas teorias racistas contra negros e descendentes (CUNHA JR., 2013, p. 86).

Mais do que colocar a real importância do colono africano para a colonização do Brasil, a obra de Querino nos traz elementos para pensarmos o lugar da população afrodescendente nos dias de hoje. Em um Brasil onde as taxas de homicídio, de evasão escolar, de violência sexual são maiores entre a população negra do que entre a população branca. Onde, segundo dados do Atlas da Violência 2019, 75% das vítimas de homicídios no Brasil são negras. E isso, essa colonialidade do poder, essa herança colonial e escravocrata, é mostrado de maneira continua e corriqueira pelo próprio Atlas, como escreve: "a continuidade do processo de aprofundamento da desigualdade racial nos indicadores de violência letal no Brasil, já apontado em outras edições" (IPEA, 2019, p. 46).

Nessas circunstâncias, a perspectiva negra de Querino, o seu resgate histórico da importância africana para nossa formação, em tempos de desmontes sociais, tornar-se de suma importância para fazermos frente ao culturalismo racista ainda dominante em nossos livros didáticos e nas nossas universidades.

REFERÊNCIAS

BALLESTRIN, Luciana. América Latina e o giro decolonial. In: **Revista Brasileira de Ciência Política. Brasília**, nº 11 (mai./ago.). 2013, p. 89-117.

BERNARDINO-COSTA, Joaze; GROSFOGUEL, Ramón. Decolonialidade e perspectiva negra. In: **Revista Sociedade e Estado**, v. 1, n. 1 (jan./abr.). 2016.

FIGUEIREDO, Ângela; GROSFOGUEL, Ramón. Racismo à brasileira ou racismo sem racistas: colonialidade do poder e a negação do racismo no espaço universitário. In: **Revista Sociedade e Cultura,** Goiânia, v. 12, nº 2 (jul/dez), 2009, p. 223-234.

GONZALEZ, Lélia. A categoria político-cultural de amefricanidade. In: **Tempo Brasileiro**. Rio de Janeiro, Nº. 92/93 (jan./jun.). 1988b, p. 69-82.

GORENDER, Jacob. Questionamentos sobre a teoria econômica do escravismo colonial. In: **Estudos Econômicos**. Nº. 13 (jan./abr.). 1983, p. 7-39.

GROSFOGUEL, Ramón. A estrutura do conhecimento nas universidades ocidentalizadas: racismo/sexismo epistêmico e os quatro genocídios/epistemicídios do longo século XVI. In: **Revista Sociedade e Estado**, v. 1, n. 1 (jan./abr.). 2016.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras. 1995. INSTITUTO DE PESQUISA APLICADA (IPEA), FBSP. Atlas da Violência 2019.

JÚNIOR, HENRIQUE CUNHA. Críticas ao pensamento das senzalas e casa grande. In: **Revista Espaço Acadêmico**. Nº. 150 (nov.). 2013.

MOURA, Clóvis. Escravismo, colonialismo, imperialismo e racismo. In: **Revista Afro-Ásia**, nº 14. 1983. p. 124-136.

MUNANGA, Kabenguele. **Rediscutindo a mestiçagem no Brasil: identidade nacional versus identidade negra**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

PUNTONI, Pedro. **A guerra dos bárbaros: povos indígenas e a colonização do sertão nordeste do Brasil, 1650-1720**. São Paulo: HUCITEC: Editora da Universidade de São Paulo: FAPESP, 2002.

QUERINO, Manuel. **O colono preto como factor da civilização brasileira**. Bahia: Imprensa Official do Estado, 1918.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2019.

BUROCRACIA REPRESENTATIVA: UMA RE (PRODUÇÃO) DAS DESIGUALDADES DE GÊNERO E RAÇA?[1]

Rafael Viana (UnB)
Carolina Pereira Tokarski (IPEA)

RESUMO:

O artigo tem como objetivo discutir as desigualdades de gênero e raça no setor público federal à luz da teoria da burocracia representativa. O termo burocracia representativa possui diferentes concepções na literatura, o qual será tomado, neste artigo, em sua dimensão *passiva*, que busca refletir se a representação dos servidores na administração pública reflete a participação dos grupos sociais tais como eles se apresentam na sociedade. Os dados a serem discutidos são oriundos de *survey* realizado pela Enap (2018), com amostra estratificada simples de 2000 respondentes do Serviço Civil Federal por órgãos superiores do Poder Executivo, a partir dos quais mostramos que a representação por gênero e raça nessa esfera. Foram utilizados também duas outras pesquisas realizadas pela Enap. Os resultados dos estudos sugerem que, quanto maior os cargos comissionados, menor a representação de mulheres e negros. Além disso, a pesquisa revela que os maiores salários estão concentrados nos grupos homens e brancos, sobretudo, em razão destes serem preponderantes nos cargos comissionados e nas carreiras federais com maior *status* social, o que nos permite afirmar que o Setor Público Federal também reproduz padrão de desigualdade no que diz respeito à composição da força de trabalho.

Palavras-chave: burocracia representativa; raça; gênero; serviço civil.

[1] Agradecemos a participação de Ana Amélia da Silva e Gesiane do Socorro Andrade Leão Farias nas discussões iniciais para elaboração deste trabalho. Agradecemos ainda toda a equipe da Coordenação – Geral de Dados da Escola Nacional de Administração Pública para processar os dados utilizados neste trabalho.

INTRODUÇÃO

A discussão sobre Burocracia Representativa tem sido realizada há algumas décadas em pesquisas na Europa e nos Estados Unidos (Kingsley, 1944; Keiser et all, 2002) a fim de investigar se a proporcionalidade das minorias sociais na composição da burocracia reflete a da sociedade. A preocupação inicial, ainda na década de 40, em uma perspectiva crítica, era de problematizar se as desigualdades sociais britânicas também estavam presentes na composição do corpo burocrático, visando a adoção de iniciativas que pudessem minimizá-las (Kingsley, 1944). Já na década de 80, alguns estudos discutiram se a representação de alguns grupos sociais na composição da força de trabalho poderia aumentar o desempenho das políticas públicas (Meier; Wrinkle; Polinard, 1999). Mais recentemente, algumas pesquisas têm explorado a relação entre a diversidade das organizações e o melhor desempenho institucional (Andrews; Boyne; Meier; O'toole; Walker, 2015; Groeneveld, 2015).

O presente artigo, portanto, insere-se nesse debate, buscando demonstrar como as desigualdades sociais brasileiras estão presentes no Serviço Civil do Poder Executivo Federal, a partir de um recorte de gênero e raça. Tendo como base de dados survey realizado pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP, 2018[2]), dados do Informe de Pessoal da Enap e de levantamento feito na base do Siape de março de 2018, a pesquisa tem as seguintes perguntas norteadoras: Os servidores do Serviço Civil Federal podem ser considerados representativos da população a partir do recorte de gênero e raça? A administração pública federal enquanto empregadora reproduz ou enfrenta as desigualdades de gênero e raça encontradas no mercado de trabalho? Os servidores públicos podem ser considerados representativos da população? Em que medida burocracias que espelham a desigualdade reforçam a (re) produção das desigualdades?

Além desta introdução, o artigo está organizado da seguinte maneira. A segunda seção explora as literaturas sobre burocracia representativa e desigualdades de gênero e raça no mercado de trabalho a fim de apresentar diferentes definições e as possíveis implicações no setor público. A terceira seção apresenta a metodologia e os dados utilizados pelo estudo. A quarta seção discute os principais resultados, à luz das reflexões trazidas pela literatura. A última seção apresenta as considerações finais, as limitações do estudo e as potenciais agendas de pesquisa futuras.

BUROCRACIA REPRESENTATIVA E A REPRODUÇÃO DE DESIGUALDADES NO MERCADO DE TRABALHO DO SETOR PÚBLICO FEDERAL

A representação nas instituições políticas – especialmente nas arenas legislativas e nas burocracias estatais – tem sido motivo de preocupação há muitos anos. Antes trabalhado de maneira difusa, o conceito de "Burocracia Representativa" foi utilizado pela primeira vez no estudo de Kingsley (1944), intitulado "Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service", a fim de demonstrar as desigualdades sociais presentes na composição do British Civil Service na década de 40. Para Kringsley (1944), ao olhar para composição desta força de trabalho, era possível verificar que, quanto maior o cargo, menor a representação de membros da classe trabalhadora e maior a presença de membros advindos de classes sociais mais altas. Dessa forma, o autor reivindicava a necessidade da criação de um sistema que permitisse a representação dos indivíduos de origem trabalhadora nos altos cargos.

A partir da década 70, vários estudos abordaram a temática da representação burocrática, mas a partir de uma perspectiva demográfica, na qual incorporaram a questão de gênero e de raça (Smith, 1980; Meier, 1975; Krislov, 1974). Dentro dessa perspectiva, um dos estudos mais influentes foi o de Mosher (1968), no qual ele distingue dois tipos de representação burocrática, quais sejam: *passiva* ou representação demográfica e *ativa* ou representação administrativa. De acordo com Mosher (1968), a representação *passiva*, entendida como representação descritiva, diz respeito às burocracias espelhando demograficamente o público ao qual servem. Segundo Mosher (1968, p.12), "O significado passivo (ou sociológico) da representatividade diz respeito à fonte de origem dos indivíduos e ao grau de que, coletivamente, espelham a sociedade total".

Já a representação *ativa* dá-se quando os burocratas traduzem os interesses dos grupos sociais aos quais pertencem em decisões políticas a favor destes que eles representam passivamente. Segundo Mosher (1968, p.12), "na representatividade ativa (ou responsiva) espera-se que um indivíduo (ou administrador) pressione pelos interesses daqueles que supostamente representam, sejam a população geral ou algum segmento do povo "(p.12).

Desse modo, há potenciais benefícios simbólicos inerentes à representação passiva bem como potenciais benefícios tangíveis da representação ativa, especialmente dos burocratas de linha de frente. Simbolicamente, a representação passiva pode refletir acesso equânime ao poder, conferindo legitimidade às instituições burocráticas (Selden, 1977). Além dos benefícios simbólicos, algumas pesquisas indicam que pode existir ligação entre representação passiva e ativa em que grupos sub-representados possam receber provisão de serviços mais equitativos, aumentando a representação (Meier; Nicholson-Crotty, 2006).

[2] Amostra composta por 6474 respondentes, escolhidos por estratificação simples por órgãos da administração direta do Poder Executivo Federal, com taxa de resposta de 34%.

Assim, neste artigo discutiremos a representação do serviço civil federal brasileiro na sua dimensão *passiva*. Portanto, na seção de resultados, apresentaremos como se encontra a representação de mulheres e negros no poder executivo federal, dando continuidade a uma trajetória de pesquisas que tem se debruçado sobre estas questões.

O trabalho buscará evidenciar como as desigualdades de gênero e raça materializam-se na administração pública brasileira a fim de que pesquisas futuras possam discutir o efeito destas desigualdades nas políticas públicas.

PANORAMA DAS MULHERES NO MUNDO DO TRABALHO

As mulheres no Brasil sempre trabalharam. No entanto, a forte divisão sexual do trabalho e a invisibilidade do trabalho desempenhado por mulheres negras e pobres, alijadas do processo de assalariamento puro, retiraram as mulheres das narrativas clássicas sobre o mercado de trabalho (Ipea, 2014). Estatísticas oficiais dão conta, no entanto, que as mulheres representavam 45,5% da força de trabalho no ano de 1872 (Ipea, 2014). A segunda onda de ingresso das mulheres no trabalho produtivo é observada a partir de meados da década de 70 no Brasil, desde então, diversas pesquisadoras têm se debruçado na análise de como aconteceu esta inserção.

No quesito educação, observam que o aumento da escolaridade impacta no ingresso no mercado de trabalho, desta forma, têm-se uma maior taxa de atividade das mulheres mais escolarizadas. Apontam que apesar de ter acontecido um movimento de ascensão das mulheres mais escolarizadas em carreiras de prestígio, como nas áreas da medicina, advocacia e engenharia, o trabalho das mulheres continua a concentrar-se nos "guetos femininos", ocupações muitas vezes ligadas ao cuidado como a nutrição, assistência social, psicologia, magistérios (educação infantil, fundamental e médio), costura, serviços de cuidado pessoal, alimentação, dentre outras atividades (Bruschini et al, 2008). Pesquisa do Dieese (Leite, 2017) a partir das PNADs de 2004, 2012, 2013, 2014 e 2015 corrobora a permanência da segmentação das mulheres em atividades relacionadas à educação, saúde e serviços sociais.

Quanto às tendências de inserção laboral das mulheres em relação às ocupações desempenhadas, além da guetização, uma outra característica da estrutura ocupacional do mercado de trabalho é a concentração de mulheres em postos de trabalhos precarizados. Ou seja, as mulheres concentram-se menos que os homens entre os ocupados com carteira de trabalho, possuem maior participação no trabalho doméstico remunerado (com ou sem carteira de trabalho), nas ocupações não remuneradas e nas que se destinam a produções para o próprio consumo. Desta forma, além de receberem menores remunerações, o trabalho das mulheres concentra-se em atividades mais precárias (Leite, 2017; Bruschini et al, 2008).

Assim, quanto a entrada e permanência no mercado de trabalho observa-se um triplo movimento que delineia a estrutura ocupacional do mercado de trabalho: as mulheres historicamente apresentam menores taxas de ingresso no mercado em de trabalho, fator explicado em grande medida pela sobrecarga de trabalhos reprodutivos, desempenhados para que outros integrantes da família tenham condições de integrar o mercado de trabalho. Quando conseguem colocar-se a disposição do mercado de trabalho, tem mais dificuldade de inserção profissional, o índice de desemprego entre as mulheres é historicamente maior do que entre os homens. E, por fim, têm sua trajetória laboral constantemente interrompida com saídas e entradas mais frequentes no mercado de trabalho, uma vez que, seja em decorrência de oscilações econômicas nas famílias, seja por conta de casos de enfermidades familiares, são as mulheres as primeiras a ocupar o papel de cuidadora nas atividades de cuidados das famílias brasileiras (Ipea, 2014). Tal fato traz impactos diretos na aposentadoria das mulheres, uma vez que a maior frequência de entradas e saídas do mercado de trabalho quase sempre impacta na redução do tempo de contribuição destas.

Uma outra característica importante da inserção das mulheres no mercado de trabalho brasileiro é a categoria do trabalho doméstico. Constitui-se como a categoria profissional que mais emprega mulheres, em 2018, mais de 5,7 milhões de mulheres, ou 14, 6% das brasileiras ocupadas exerciam alguma atividade remunerada no trabalho doméstico (Ipea, 2019). Dentre o contingente total de trabalhadoras e trabalhadores domésticos, 63% são mulheres negras (Ipea, 2019).

Segundo Helena Hirata e Danièle Kergoat (2008), ainda que a manifestação da divisão sexual do trabalho aconteça de modos diferentes através do tempo e em manifestações específicas em cada país, ela opera segundo dois princípios: o princípio da separação e o princípio hierárquico. Segundo o princípio da separação haveria os trabalhos desempenhados por homens e os trabalhos desempenhados por mulheres. Já, segundo o princípio hierárquico, os trabalhos desempenhados pelos homens possuem maior valor social do que os desempenhados pelas mulheres. (Hirata, Kergoat, 2008).

> "(...) falar em termos de divisão sexual do trabalho é: primeiro, mostrar que essas desigualdades são sistemáticas e, segundo, articular essa descrição do real comouma reflexão sobre os processos mediante os quais a sociedade utiliza essa diferenciação para hierarquizar as atividades, e portanto os sexos; em suma, para criar um sistema de gênero." (Hirata, Kergoat, p. 263, 2008)

Essa manifestação da divisão sexual do trabalho acontece em grande medida devido a naturalização do trabalho reprodutivo como responsabilidade principal das mulheres, consequentemente, como resultado das interações entre trabalho produtivo e trabalho reprodutivo na sociedade brasileira, tem-se que o trabalho das mulheres é visto pela sociedade como secundário. Em síntese a estrutura ocupacional das mulheres apresenta as seguintes características: as mulheres possuem menores chances de apresentarem-se ao mercado de trabalho, fator espelhado na menor taxa de participação das mulheres na população economicamente ativa (PEA); quando entram no mercado de trabalho ocupam os vínculos mais precários; recebem salários menores; exercem, em grande medida, atividades ligadas a serviços de cuidados pessoais; possuem maiores dificuldades de ascensão profissional; suas trajetória profissionais são marcadas por maior frequência de descontinuidades; acúmulo entre jornada no trabalho produtivo com jornada no trabalho reprodutivo, resultando em mais horas trabalhadas ao total; maior frequência de jornadas reduzidas no mercado de trabalho; maior dificuldade de inserção no mercado de trabalho, resultando em maiores taxas de desemprego (Ipea, 2014).

A partir das marcantes desigualdades que configuram a estrutura ocupacional do mercado de trabalho para as mulheres, o emprego público é visto como um espaço em que poderiam alcançar maior condições de igualdade (Ipea, 2014). No entanto, como veremos, quando analisamos a participação das mulheres na força de trabalho do serviço civil da administração pública federal, encontramos a reprodução de um cenário de desigualdades de gênero no acesso, na permanência e na ascensão das mulheres no serviço público federal.

METODOLOGIA

Nessa seção do artigo, apresentamos as fontes de dados e a metodologia utilizada pela pesquisa a fim de compreender a representação burocrática do Serviço Civil do Poder Executivo Federal. Nesse sentido, as fontes de dados utilizadas foram três, ambas pesquisas realizadas pela Enap, quais sejam: Informe de Pessoal Enap[3] (2018), estudo que estudo que traz a análise dos dados sobre pessoal civil ativo do Poder Executivo Federal, agrupados em órgãos superiores[1], em cinco recortes: escolaridade; remuneração; cargos e funções; gênero; e raça/cor e; 2) pesquisa "Capacidades Estatais para a produção de políticas públicas: resultados do survey sobre o serviço civil no Brasil[4]", que a partir de um survey aplicado a uma amostra representativa do Brazilian Federal Civil Service[5], demonstrou as principais atividades realizadas por este grupo de servidores públicos federais; 3) levantamento de dados do SIAPE de março de 2018 a partir do mesmo recorte do serviço civil no Brasil.

Como técnicas de análise de dados, utilizamos análise exploratórias multivariadas – análise fatorial – com vistas à identificação de possíveis associações entre variáveis do questionário. Nesse sentido, utilizamos análise fatorial para reduzir o número de variáveis iniciais, com a menor perda possível de informações, em fatores. A aplicação dessa técnica possibilitou avaliar as interrelações entre as variáveis, de modo que estas pudessem ser adequadamente descritos por novos grupos de categorias básicas, a saber, 'fatores' (Pestana; Gageiro, 2005). Além disso, foram utilizadas estatísticas descritivas gerais a fim de compararmos grandes grupos, como, por exemplo, a representação de brancos e não-brancos e mulheres e homens. A seção abaixo mostrará a análise desses dados.

RESULTADO DA REPRESENTAÇÃO PASSIVA DE GÊNERO E RAÇA NO SERVIÇO CIVIL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

A análise das desigualdades de gênero e raça na administração pública enquanto empregadora a partir da lente da representação burocrática nos possibilita enxergar outros efeitos além dos observados nas desigualdades presentes no mercado de trabalho. A partir desta lente, as desigualdades ocupacionais também adquirem efeitos simbólicos e na tomada de decisão ainda não dimensionados, uma vez que os servidores públicos além de trabalhadores, carregam a dimensão de representar e implementar o interesse público.

A participação das mulheres no serviço civil da administração pública federal segue a mesma dinâmica de menor participação observada no mercado de trabalho e no serviço público federal. Desse modo, enquanto as mulheres representam 51,5% da população brasileira, segundo dados da PNAD/ IBGE de 2017, quando analisada a participação destas no mercado de trabalho este número é reduzido para 44%, segundo a PNAD de 2016. No serviço público federal, e no serviço civil, em específico, essa dinâmica é reproduzida, uma vez que as mulheres representam nestes, respectivamente, 44,8% e 45,9%. A falsa ideia de que o concurso público seria uma forma de mitigar as barreiras para a entrada da mulher enquanto trabalhadora no serviço público não se confirma, todavia.

[3] Para saber mais sobre o estudo, ver https://www.enap.gov.br/documentos/noticias/1_1_1_Informe_de_Pessoal_-_INFOGOV_-_menor_arquivo.pdf

[4] Para saber sobre a pesquisa e sobre a construção do survey, ver (Enap,2018).

[5] Para a Enap (2018), o Brazilian Civil Service é o core de servidores do Poder Executivo Federal, que inclui profissionais que atuam em agências e entidades que subsidiam a formulação e a implementação de políticas públicas e gestão pública.

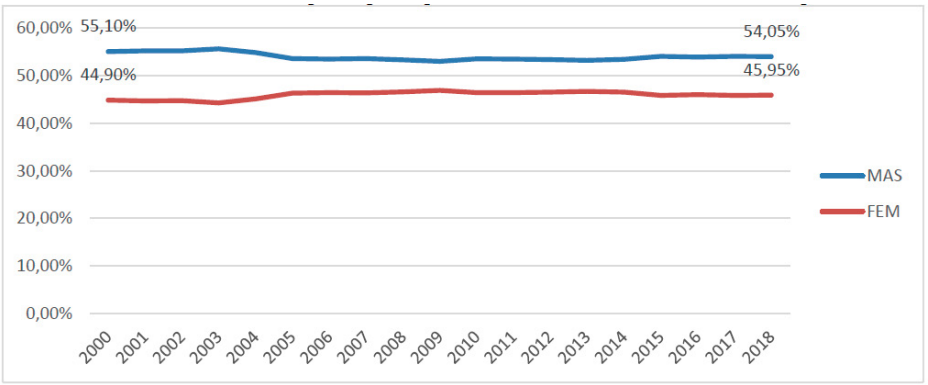
Tabela 1: Composição do serviço civil da administração pública federal brasileira a partir da comparação entre população total, população economicamente ativa e serviço público federal, por sexo.

Informação/Sexo	Mulheres		Homens			
	N	%	N	%	N	%
População Brasileira (IBGE,2017)	106.945.378	51,5	100.715.551	48,5	207.660.929	100
População economicamente ativa (2016)	45.684.321	44	58.897.483	56	104.581.804	100
Servidores públicos federais (Siape/Mar/2018)	290.660	44,8	358.220	55,2	648.880	100
Serviço civil federal (Siape/Mar/2018)	44.242	45,9	52.045	54,1	96.287	100

Fonte: SIAPE referente a março de 2018

Observamos que esta tendência de menor participação das mulheres no serviço civil da administração pública é mantida ao longo do tempo, e, da mesma forma que se observa um teto de participação no mercado de trabalho (Ipea, 2014), o fenômeno parece reproduzir-se quando observamos a administração pública.

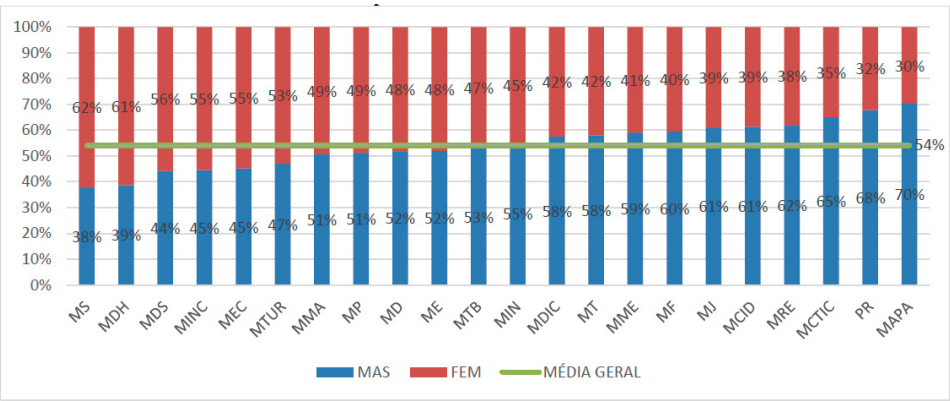
Gráfico 1: Percentual de participação por sexo no serviço civil da administração pública federal.



Fonte: SIAPE março de 2018

O princípio da separação (Hirata, Kergoat, 20120) segundo o qual homens e mulheres desempanham tipos de atividades diferentes e específicos parece alcançar efeito no serviço civil da administração pública a partir da área temática específica de cada ministério. No mercado de trabalho observa-se uma concentração de mulheres em ocupações ligadas aos cuidados pessoais e as atividades que substituem o trabalho reprodutivo. Quando observamos a composição do serviço civil federal nos Ministérios, têm-se que dentre vinte e dois ministérios pesquisados, apenas Em seis ministérios a composição de mulheres é maior do que de homens, e destes seis, cinco são da área de políticas sociais, são eles: Ministério da Saúde, com 62% de participação de mulheres, Ministério dos Direitos Humanos, 61%, Ministério do Desenvolvimento Social, 56%, Ministério da Cultura, 55% e Ministério da Educação, com 55% da participação de mulheres no serviço civil.

Gráfico 2: Composição da força de trabalho, por órgão superior do serviço civil da administração pública federal



Fonte: elaboração dos autores, a partir dos dados do SIAPE (Março/2018)

O princípio da hierarquização, segundo o qual os trabalhos desempenhados pelas mulheres seriam inferiores aos desempenhados pelos homens, também parece estar presente quando observamos a composição salarial dos ministérios. Na tabela abaixo os ministérios foram ordenados a partir das remunerações recebidas pelos servidores e servidoras públicas federais. As remunerações foram agruparas em três categorias, até R$ 6 mil reais, de R$ 6 mil reais a R$ 12 mil reais e acima R$ 12 mil reais. Os primeiros ministérios listados são os que possuem o maior percentual de pessoas recebendo acima de R$ 12 mil reais, seguindo em ordem decrescente até o ministério em que o menor percentual de pessoas recebe acima deste valor.

Os ministérios cuja a participação das mulheres na composição da força de trabalho excede a participação dos homens figuram todos nas categorias inferiores. Ou seja, enquanto os ministérios com maior participação de homens os salários acima de R$ 12 mil são recebidos entre 29% a 79,77% dos servidores do órgão, nos ministérios em que encontramos maior participação de mulheres, este percentual varia entre 8,86% e 27% de servidoras e servidores públicos.

Gráfico 3: Distribuição das faixas salariais por Ministério

	Até R$ 6 mil	De R$ 6 a R$ 12 mil	Acima de R$ 12 mil
Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União	1,70%	18,53%	79,77%
Ministério da Fazenda	20,51%	16,87%	63,62%
Ministério da Justiça e Segurança Pública	12,03%	31,12%	56,86%
Ministério das Relações Exteriores	13,13%	36,79%	50,08%
Ministério do Meio Ambiente	14,38%	36,94%	49,68%
Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	9,86%	43,96%	46,20%
Presidência da República	27,66%	29,61%	42,72%
Ministério de Minas e Energia	34,69%	24,74%	40,57%
Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços	14,99%	46,06%	39,97%
Ministério do Trabalho	53,02%	11,54%	35,44%
Ministério dos Esportes	32,67%	33,00%	34,33%
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	29,40%	41,04%	29,56%
Ministério do Transporte, Portos e Aviação Civil	26,89%	46,12%	29,00%
Ministério da Educação	37,66%	35,96%	26,39%
Ministério do Desenvolvimento Social	4,96%	76,29%	18,76%
Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	55,06%	29,59%	15,36%
Ministério dos Direitos Humanos	40,87%	43,91%	15,22%
Ministério da Cultura	37,76%	47,79%	14,46%
Ministério da Integração Nacional	16,81%	69,26%	13,93%
Ministério do Turismo	47,69%	40,00%	12,31%
Ministério das Cidades	44,13%	44,13%	11,73%
Ministério da Defesa	53,24%	37,22%	9,53%
Ministério da Saúde	56,11%	35,03%	8,86%
Total	36,84%	36,50%	27,67%

vFonte: Informe de Pessoal/Enap 2018.

Para efeito da análise da remuneração do serviço civil da administração pública federal considerou-se a reflexão proposta por Osório (2005), segundo a qual a fórmula de composição da remuneração na administração pública sugerida pela literatura: carreira + cargo + tempo de serviço + jornada quando aplicada para o cálculo da remuneração na administração pública federal pode ser replicada desprezando o efeito do tempo de serviço em função das carreiras no Brasil serem estruturadas de forma pouco verticalizadas.

Por sua vez, ao se observar a tabela abaixo que descreve a jornada de trabalho, constata- se que 91,3% dos servidores públicos federais ocupam as jornadas de 40 horas ou de dedicação exclusiva. Nestas jornadas, por sua vez, a composição por sexo segue a tendência observada de composição no serviço público federal, 44,8% de mulheres e 55,2% de homens. Na jornada de 40 horas, jornada que exercem 74,2% dos servidores públicos federais, 42,2% são mulheres e 57,4% são homens. Já na jornada de dedicação exclusiva, a qual fazem parte 17,1% dos servidores públicos federais, 44,6% são mulheres e 55,4% são homens. Assim, para efeito deste trabalho também descartaremos a jornada de trabalho em nossas análises quanto à remuneração, sendo ela calculada a partir da função: cargo + função + gratificações.

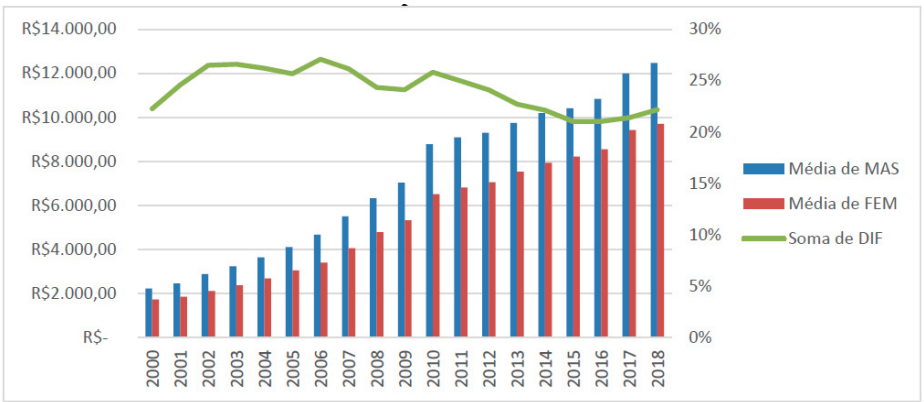
Tabela 1: Jornada de Trabalho por sexo

Jornada de Trabalho	Homem		Mulher		Total Geral	
	N	% Row	N	% Row	N	% Col.
< 20 h sem	23	65,6%	12	34,4%	35	0,0%
20 h sem	9.449	58,0%	6.853	42,0%	16.302	2,4%
24 h sem	4.152	52,1%	3.815	47,9%	7.967	1,2%
25 h sem	495	45,1%	603	54,9%	1.098	0,2%
30 h sem	2.330	32,0%	4.941	68,0%	7.271	1,1%
36 h sem	3.323	21,6%	12.037	78,4%	15.360	2,3%
40 h sem	286.358	57,4%	212.312	42,6%	498.670	**74,2%**
44 h sem	8.326	81,7%	1.859	18,3%	10.185	1,5%
Ded. Exclusiva	63.713	55,4%	51.389	44,6%	115.102	**17,1%**

Fonte: elaboração dos autores, a partir dos dados do SIAPE (Março/2018)

A série temporal da remuneração média no serviço civil mostra um aumento substancial dos salários dos servidores públicos federais. No entanto, observa-se que a diferença salarial entre homens e mulheres não seguiu uma redução linear, apresentando momentos de queda e momentos de crescimento da diferença salarial. No início da série histórica a diferença entre as remunerações medidas, por sexo, era de 22%, no ano 2000. No ano de 2006 essa diferença alcançou o pico superior de 27%. Nos anos de 2015 e 2016 a diferença alcançou o menor patamar, 21%, mas 2018 ela volta a crescer e situa-se no patamar de 22%.

Gráfico 4: Série temporal da remuneração média por sexo do serviço civil da administração pública federal



Fonte: elaboração dos autores, a partir dos dados do SIAPE (Março/2018)

Ao voltarmos para os dados fornecidos pelo SIAPE de março de 2017, na categoria de todos os servidores e servidoras ativos, tem-se que 74,82 % dos servidores possuem grau de escolaridade igual ou maior do que ensino superior. No entanto, ao analisarmos a escolaridade por sexo, observamos que dentre as mulheres, 80,24% possuem grau de escolaridade superior ou acima, perfazendo o total de 35,94% de todos os servidores públicos federais dentro desta faixa de formação acadêmica. Já entre os homens, 70,42% possuem ensino superior ou pós- graduação Stricto ou lato sensu, perfazendo 38,88% do montante total.

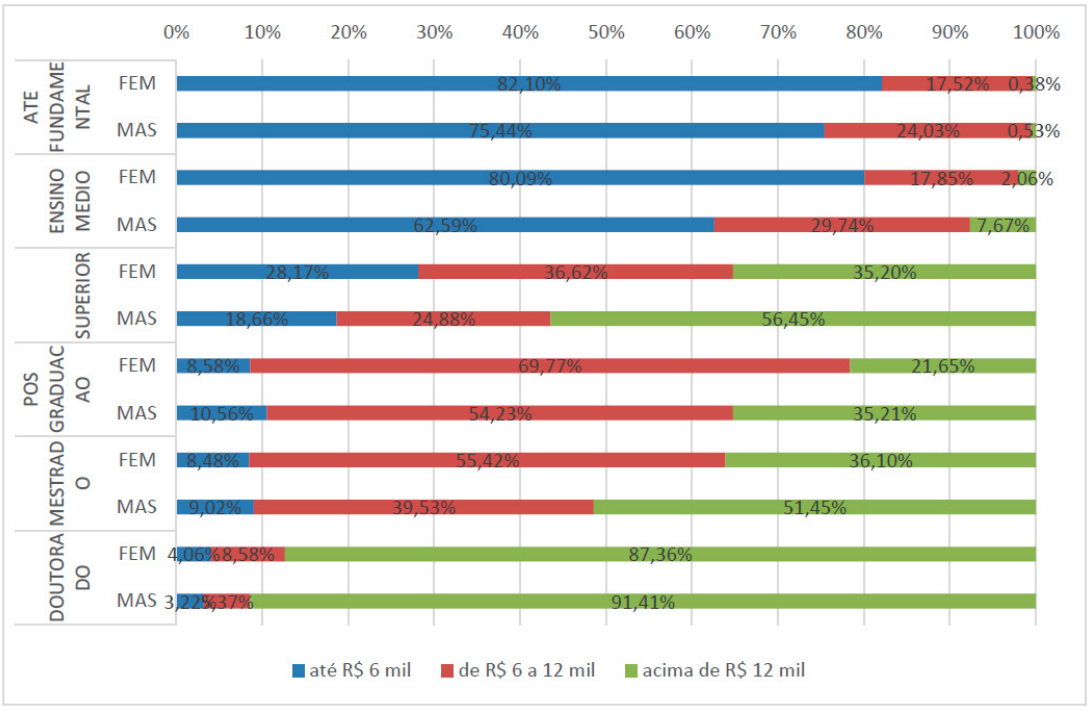
Tabela 2. Grau de Escolaridade por gênero

Grau Escolaridade	Mulher		Homem		Total Geral	
	N	%	N	%	N	%
Ate Fundamental	7.596	1,17%	27.905	4,30%	35.501	5,47%
Ensino Médio	49.791	7,67%	78.082	12,03%	127.873	19,71%
Superior	123.043	18,96%	140.452	21,65%	263.495	40,61%
Mestrado	26.242	4,04%	23.175	3,57%	49.417	7,62%
Doutorado	48.278	7,44%	60.768	9,37%	109.046	16,81%
Pós Graduacao	35.707	5,50%	27.810	4,29%	63.517	9,79%
Sem_informa ção	3	0,00%	28	0,00%	31	0,00%
Total Geral Col.	**290.660**	**44,79%**	**358.220**	**55,21%**	**648.880**	**100,00%**

Fonte: elaboração dos autores, a partir dos dados do SIAPE (Março/2018)

Os dados abaixo retratam o serviço civil da administração pública federal em 2018, segundo os mesmos, a categoria de maior remuneração, acima de R$12.000,00, é recebida percentualmente por mais homens do que mulheres, em todos os níveis de escolaridade.

Gráfico 5: Remuneração média por sexo e escolaridade do serviço civil da administração pública federal

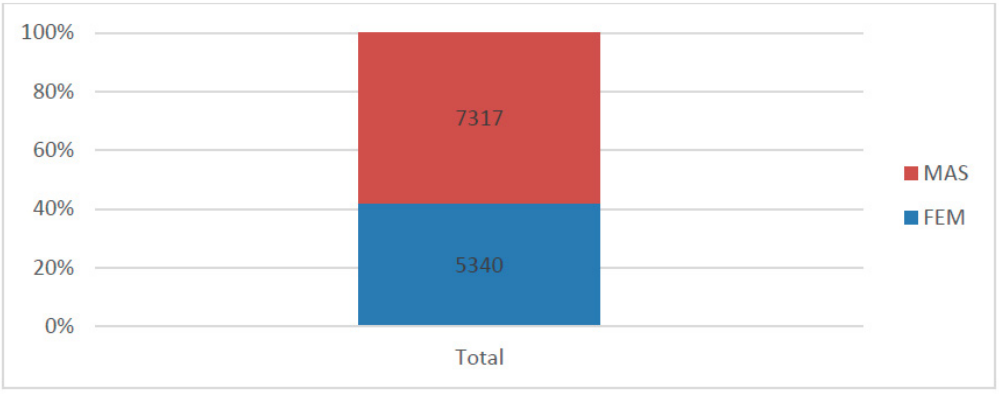


Fonte: elaboração dos autores, a partir dos dados do SIAPE (Março/2018)

Desta forma, a escolaridade não pode ser atribuída como determinante para a diferença na remuneração entre mulheres e homens na administração pública federal, uma vez que em todos os níveis de escolaridade recebem salários menores do que os homens.

Ao analisarmos a distribuição dos cargos em comissão (DAS/FCPE) por sexo no serviço civil da administração pública federal, tem-se que 57,8% dos cargos são ocupados por homens e 42,19% por mulheres.

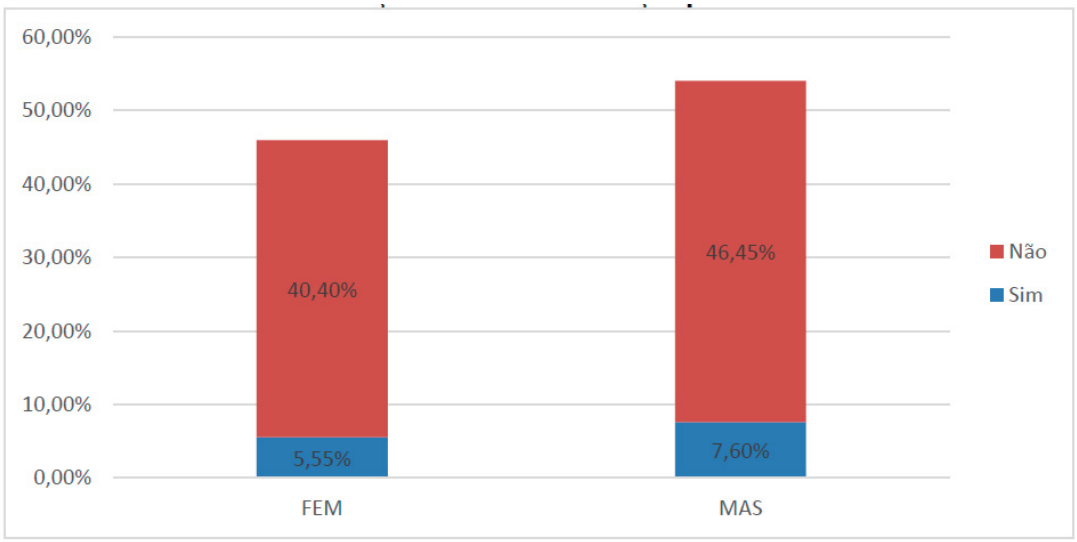
Gráfico 6: Ocupação de cargo em comissão (DAS/FCPE) por sexo no serviço civil da administração pública federal



Fonte: elaboração dos autores, a partir dos dados do SIAPE (Março/2018)

Dentre os homens, 14,06% ocupam cargos em comissão, já entre o total de mulheres, esse percentual cai para 12,07%.

Gráfico 7: Ocupação de cargo em comissão (DAS/FCPE) para mulheres e homens no serviço civil da administração pública federal



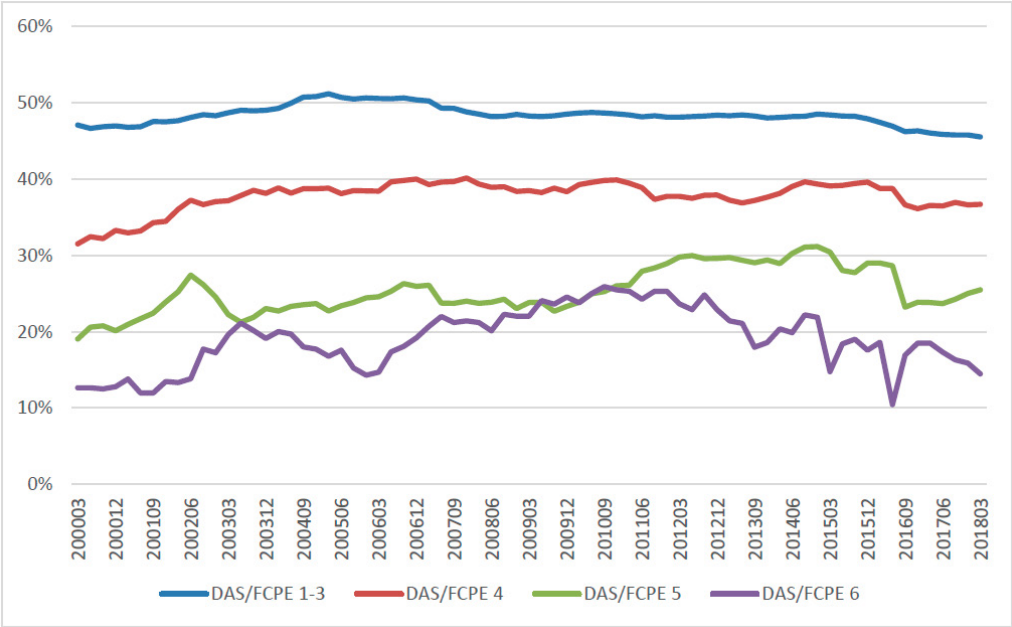
Fonte: elaboração dos autores, a partir dos dados do SIAPE (Março/2018)

Ao analisarmos a série temporal, observamos que, durante todo o período analisado, os maiores percentuais alcançados pelas mulheres na ocupação de cargos estiveram entre os DAS/FCPE 1 a 3, ou seja aqueles com menor responsabilidade na tomada de decisão, gerenciamento de equipes, e também com menores valores remuneratórios. As mulheres atingiram o maior patamar de ocupação do DAS/FCPE 6, correspondente ao de Secretários de Estado, com grande poder de tomadas de decisão e gerenciamento de recursos e equipes, na medição de setembro de 2010, quando ocuparam 26% dos DAS/FCPE 6 do serviço civil. O menor patamar de ocupação das mulheres do DAS/FCPE 6 foi alcançado em setembro de 2016, quando alcançaram o patamar de 10%, sendo que em março de 2018 o índice alcançou 14%.

A constante baixa taxa de ocupação de cargos de tomada de decisão da burocracia brasileira parece acompanhar a também baixa ocupação da representação política das mulheres no Brasil. Segundo ranking elaborado pela ONU Mulheres em parceria com a Inter- Parliamentary Union (IPU) intitulado "Women in Politics"[6] , em janeiro de 2019 de um ranking de 192 países o Brasil ocupava a 134ª posição na paridade de gênero na ocupação dos parlamentos, e o 149ª posição na paridade de gênero na ocupação de cargos ministeriais.

Dessa forma, a desigual representação burocrática das mulheres nos altos cargos de confiança, no Brasil, é acompanhada por uma também desigual representação das mulheres nos cargos políticos de tomada de decisão, haja vista que a baixa representação política de mulheres também se repete na ocupação de cargos nos executivos e legislativos estaduais e municipais brasileiros.

Gráfico 7: Percentual de mulheres em cargos em comissão



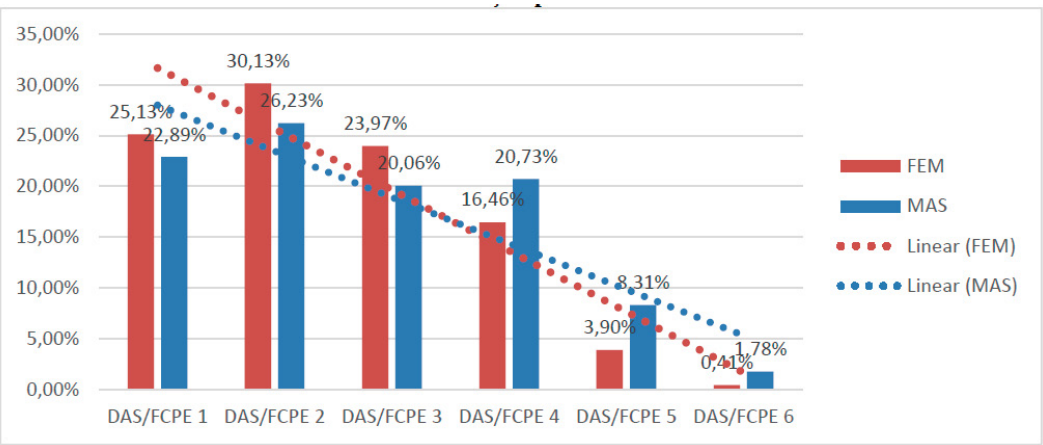
Fonte: elaboração dos autores, a partir dos dados do SIAPE (Março/2018)

O debate sobre a ocupação de cargos de liderança por mulheres é uma das discussões cada vez mais recorrente na literatura internacional e nacional. Nesse sentido, um dos achados é a constatação de que as mulheres têm ascendido até os primeiros patamares de liderança, mas os patamares mais elevados de liderança são barrados a elas, por meio de diversas formas, como se houvesse um "teto de vidro" que as impedisse de continuar galgando os espaços mais influentes na tomada de decisão (Fontenele-Mourão, 2006; Isaac et. al., 2012; Vaz, 2015).

A partir dos dados da ocupação de cargos em comissão por sexo no serviço civil da administração pública federal, percebemos a existência do **teto de vidro** exatamente na passagem dos cargos DAS/FCPE 3 para os de DAS/FCPE 4. Os cargos DAS/FCPE de 1 a 3 correspondem a cargos de baixo escalão, os DAS/FCPE 4 e 5, de médio escalão, e o DAS/FCPE 6 assim como os cargos de natureza especial, são considerados cargos de alto escalão (Lotta et. al.,2015). Dessa forma, na ocupação dos cargos em confiança de maior responsabilidade há uma inversão no percentual de cargos ocupados por homens e mulheres, esse teto de vidro é uma barreira que se reproduz ao longo dos anos.

6 http://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2019/03/women-in-politics-2019-map

Gráfico 8 : Ocupação de cargo em comissão (DAS/FCPE), por cargo, por sexo no serviço civil da administração pública federal



Fonte: elaboração dos autores, a partir dos dados do SIAPE (Março/2018)

A desigualdade de gênero na representação passiva resta evidenciada a partir dos dados acima expostos, no entanto, poucos estudos nacionais avançaram até agora sobre os impactos da representação passiva na representação ativa da burocracia. O ingresso em um ambiente organizacional específico exige do burocrata a convivência com valores, cultura organizacional, e um ambiente hierárquico consolidado no qual o novo ingressante terá que adaptar-se. Desta forma, a promoção da mudança institucional não é simples, envolvendo uma série de dinâmicas sedimentadas ao longo da trajetória das instituições.

A tabela abaixo nos dá algumas pistas sobre a especialização de funções em razão de sexo no serviço civil da administração pública federal. As atividades foram agrupadas em quatro grandes grupos a partir dos tipos de atividades: "articulação e representação", "atividades analíticas", "gestão de parcerias" e finalmente "atividades administrativas". Foi perguntado no *survey* encaminhado a pessoas que integram o serviço civil da administração pública federal a frequência com que desempenham cada uma das atividades abaixo, em um índice que variou de "1. Nunca" até "5. Todos" os dias. Os resultados abaixo apresentados mais próximos ao número 1 representam uma frequência maior de desempenho de determinada atividade pelos respondentes, bem como os resultados mais distantes no número 1, uma menor frequência no desempenho das atividades.

Ao observar a tabela verificamos que, nos três primeiros grupos de atividades - "articulação e representação", "atividades analíticas", "gestão de parcerias" - há variações na frequência por tipos de atividade por sexo, mas em nenhum caso estas variações extrapolam uma unidade da primeira casa decimal, indicando frequências muito próximas entre servidoras e servidores civis no desempenho das atividades destas categorias. Quando observamos o quarto grupo, "atividades administrativas", o qual contém apenas um tipo de atividade, expresso por meio do descritor: "Realizar atividades administrativas, tais como agendamento de reuniões, tramitação de processos, compra de passagens, elaboração de ofícios e memorandos" verificamos que é a atividade com maior frequência realizada pelas mulheres que integram o serviço civil da administração pública federal e, por outro lado, a atividade com menor peso desempenhada entre os homens que integram as mesma categoria.

Não são poucos os relatos no serviço público de servidoras que, em situações nas quais possuíam a mesma carreira e/ou cargos de colegas do sexo masculino, são elas as responsabilizadas e primeiramente lembradas para elaborar atas de reuniões, pedir água ecafé, e realizar as demais atividades administrativas.

Tabela 3: Análise Fatorial das Atividades por gênero (Questão 11 - Com que frequência você executa as atividades abaixo relacionadas à política pública na qual desempenha suas funções?)

Atividades	Mulher				Homem		
	1	2	3	4	1	2	3
Representar o órgão em eventos, reuniões e atividades externas	,825				,764		
Negociar e coordenar ações com outros órgãos da administração federal que participem da implementação da política pública	,809				,772		
Participar de grupos de trabalho ou projetos comuns com outras áreas do seu órgão	,735				,697		
Consultar e atender grupos interessados da sociedade sobre questões que envolvam a política pública	,697				,687		
Pactuar e gerir ações com entes governamentais estaduais ou municipais	,630				,518		
Organizar eventos	,621				,686		
Coordenar equipe	,520				,456		
Elaborar textos normativos (ex. projetos de lei, decretos, portarias, etc.)	,478				,543		
Fiscalizar o cumprimento das normas e regulamentos da política pública		,650				,656	
Operacionalizar bases de dados e sistemas de informação que apoiam a implementação da política pública		,627				,642	
Atender demandas dos órgãos de controle		,606				,651	
Elaborar relatórios, pareceres, notas técnicas e outras informações para subsidiar a tomada de decisões		,594				,621	
Elaborar, negociar, gerir e fiscalizar contratos			,801				,766
Elaborar, negociar, gerir e fiscalizar convênios, termos de fomento, termos de colaboração e outros instrumentos de parceria			,779				,764
Captar recursos financeiros para viabilizar ações, projetos e programas da política pública			,504				,517
Realizar atividades administrativas, tais como agendamento de reuniões, tramitação de processos, compra de passagens, elaboração de ofícios e memorandos.				,900		,385	
Rotação: Método Varimax Eigenvalues	5,4	1,52	1,310	1,08	5,44	1,58	1,25

Fonte: Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados da pesquisa Capacidades Estatais Enap/2018

O sistema de gênero construído a partir da divisão sexual do trabalho expande seus tentáculos para os mais tênues processos e procedimentos de organização do trabalho no serviço civil da administração pública federal. Quais serão as implicações desta desigualdade na elaboração e implementação de políticas públicas?

No que diz respeito ao recorte de **raça**, a tabela 4 apresenta as estimativas para o ajuste do modelo de regressão como modelo 'mulher', com as variáveis significativas ao nível de significância de 99% de confiança. Pode–se verificar que a estimativa da média global de remuneração das mulheres é de R$5.935,88. Observa-se, também, que as variáveis "se o servidor possui grau de escolaridade superior (Se_GRAU_ESCOLSUP)" e "Se possui vínculo de DAS (Se_Possui_VINCDAS)" impactam positivamente na remuneração. Por outro lado, como contribuição negativa sobre a remuneração, estão o gênero é **mulher** (Se_Gênero_F) e a **raça** (não branco), demonstrando padrões de desigualdades sobre a renda em razão do gênero e da raça dentro do setor público federal.

Tabela 4: Modelo de Regressão como 'mulher'

Modelo Mulher Variável	Coeficientes Não padronizados		Coeficiente padronizados	t-value	p-valor
	Estimativa Beta	Erro Padrão	E.P. Beta		
(Constant)	**5.935,88**	19,82		299,46	**<0,000**
Se_Gênero_F	**-1.538,27**	13,81	-0,13	-111,37	**<0,000**
Raça	**-67,63**	4,36	-0,02	-15,50	**<0,000**
Se_GRAU_ES COLSUP	**4.514,34**	15,60	0,34	289,33	**<0,000**
Se_Possui_VI NCDAS	**1.541,24**	16,67	0,11	92,45	**<0,000**

Fonte: elaboração dos autores, a partir dos dados do SIAPE (2018)

A Tabela 5 apresenta as estimativas para o ajuste do modelo regressão como modelo masculino, com as variáveis ao nível de significância de 99% de confiança. Pode–se verificar que estimativa da média global de remuneração dos homens é de R$4.397,60. Como variáveis que possuem impacto positivo sobre a remuneração estão "Se o servidor possui grau de escolaridade superior (Se_GRAU_ESCOLSUP)", "Se possui vínculo de DAS (Se_Possui_VINCDAS)" e "Se o indivíduo é do gênero masculino (Se_Gênero_M)". Por outro lado, observa-se que a única variável com peso negativo sobre a renda é a de **raça**, demonstrando que a desigualdade remuneratória no grupo 'masculino' dar-se o indivíduo na comparação entre os subgrupos 'brancos' e 'não-brancos'.

Tabela 5: Modelo de Regressão como 'masculino'

Modelo Masculino Variável	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t-value	p-Valor
	Estimativa Beta	Erro Padrão	E.P. Beta		
(Constant)	**4.397,60**	20,88		210,58	**<0,000**
Se_Genero_M	**1.538,27**	13,81	0,13	111,37	**<0,000**
Raça	**-67,63**	4,36	-0,02	-15,50	**<0,000**
Se_GRAU_ES COLSUP	**4.514,34**	15,60	0,34	289,33	**<0,000**
Se_Possui_VI NCDAS	**1.541,24**	16,67	0,11	92,45	**<0,000**

Fonte: elaboração dos autores, a partir dos dados do SIAPE (2018)

Comparando os dois modelos propostos Mulher e Homem na Eq. (1) e (2), verifica-se que, mesmo sob as mesmas condições (atribuindo 1 para Grau de Escolaridade Superior, atribuíndo- se 1 para se Possui DAS, e se é do gênero correspondente), obtêm-se as seguintes remunerações apresentadas na tabela 6, abaixo, nota-se que as variáveis **gênero** e **raça** possuem efeitos negativos sobre a remuneração:

Tabela 6: Estimativas obtidas dos modelos propostos Mulher (1) e Homem (2) por Raça.

Indicador	Raça	Mulher	Homem
1	Branca	**10.385,55**	**11.923,82**
2	Parda	10.317,92	11.856,19
3	Preta	10.250,28	11.788,56
4	Amarela	10.182,65	11.720,92
5	Indígena	10.115,01	11.653,29
6	Outros	10.047,38	11.585,65

Fonte: elaboração dos autores, a partir dos dados do SIAPE (2018).

Em síntese, os dados acima mostram que os subgrupos 'mulheres' e 'não-brancos' recebem uma remuneração menor, comparando-se com os subgrupos 'homens' e 'brancos'. Portanto, os resultados sugerem que o setor público federal também reproduz desigualdades no que diz respeito ao padrão de remuneração, acompanhando as desigualdades presentes não só no mercado de trabalho brasileiro, mas, também, na América Latina (Cepal, 2018).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho insere-se na trajetória das pesquisas que têm procurado entender o perfil de gênero e raça da burocracia federal. Portanto, procurou compreender a atuação da administração pública federal enquanto empregadora na reprodução das desigualdades de gênero e raça presentes no mercado de trabalho.

A sociedade brasileira caracteriza-se por ser uma das mais desiguais do planeta. A dinâmica da extremada disparidade de renda acontece acoplada ao processo de hierarquização das diferenças. Desta forma, a imensa diversidade étnica, territorial, de gênero, racial constituinte da sociedade brasileira é traduzida em processos de hierarquização e exclusão social. Por sua vez, a literatura vem mostrando como a atuação dos burocratas, sejam eles de nível de rua, médio ou alto escalão, influencia a produção e a implementação das políticas públicas. Esses burocratas agem a partir de seus interesses, manifestam preferências, e gerem poder, conhecimento, oportunidades no complexo processo de gestão e produção de políticas públicas. Na sociedade em geral o processo de hierarquização das diferenças materializa-se em discriminação, preconceito, violência de gênero e opressões de diferentes ordens. O trabalho procurou refletir sobre como se materializam os processos de hierarquização de gênero e raça no serviço civil brasileiro.

Os principais resultados da pesquisa mostram a variável **gênero** tem impacto negativo em diversas formas, quais sejam: ocupação de cargos com maior valor social, papel social de gênero em termos de atividades desempenhadas e, por conseguinte, na menor remuneração, comparando-se com o subgrupo 'homens'. No que diz respeito à variável **raça**, a partir de uma regressão, percebe-se que o fato de ser do sub-grupo 'não-branco' tem impacto negativodireto na remuneração, seja mulher, seja homem. Nesse sentido, os dados sugerem que o setor público federal também reproduz desigualdades, à luz de um recorte de gênero e raça.

Portanto, entendemos que os dados aqui apresentados contribuem para reflexão acerca dos padrões de desigualdade do setor público federal. Se, de fato, desejamos ter um Estado que possa ter o importante papel na redução das imensas – e históricas - desigualdades sociais brasileiras, parece-nos que, de partida, devemos questionar se esse Estado também não tem colaborado para (re)produção dessa desigualdade.

Os dados deste paper possibilitam o diálogo com a dimensão 'passiva' da teoria de Burocracia Representativa. Podemos afirmar, à luz dos dados e desta abordagem, que a burocracia do Setor Público Federal não possui uma representação passiva, especialmente na sua dimensão racial, uma vez que a porcentagem de servidores 'não-brancos' é muito inferior, comparando-se a proporção deste grupo no total da população brasileira. Só esse dado já nos permite afirmar que políticas afirmativas para concursos públicos e preenchimento de cargos comissionados são fundamentais para a redução de desigualdades.

Como limites do paper, os quais também podem ser pensados como agenda de pesquisa futura, refletimos se o fato da burocracia brasileira afastar do conceito de representação passiva nas dimensões de classe, mas também nas de gênero e raça, contribuem para que os processos de aprofundamento da desigualdade sejam perpetuados por esta burocracia. Além disso, ressaltamos que pesquisas que abordem a dimensão 'ativa' desta representação burocráticasão importantes a fim de que possamos efetivamente compreender o comportamento desses burocratas, os quais, no limite, materializam o poder estatal no cotidiano, produzindo efeitos distributivos, os quais, no limite, impactam a vida de pessoas, especialmente as que estão em condições de vulnerabilidade.

REFERÊNCIAS

Andrews, R., Boyne, G. A., Meier, K. J., O'Toole, J. and Walker, R. M. (2005). Representative Bureaucracy, Organizational Strategy, and Public Service Performance: An Empirical Analysis of English Local Government. Journal of Public Administration Research and Theory 15(4): 489-504.

Cepal. 2019. Panorama Social da América Latina.31.p. Enap. (2018). Capacidades estatais para produção de políticas públicas: resultados do survey sobre serviço civil no Brasil. Cadernos Enap, 56, 74.

Fontenele – Mourão. Mulheres no topo de carreira – flexibilidade e persistência. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, Brasília: 2006.

Groeneveld, S. (2015). Explaining diversity management outcomes. What can be learned from quantitative survey research? in: Bendl, R., Bleijenbergh, I., Henttonen, E. and Mills, A. (eds.). Oxford Handbook of Diversity in Organisations. Oxford: Oxford University Press.

Hirata, Helena; Kergoat, Danièle. 2008. Divisão sexual do trabalho profissional e doméstico: Brasil, França, Japão.

Ipea, 2014. Boletim de política social. Antonio Teixeira Lima Junior, Elizabeth Marins, Luana Simões Pinheiro, Luciana da Luz Silva e Natália de Oliveira Fontoura.

Ipea, 2019. Os desafios do passado no trabalho doméstico do século XXI: reflexões para o caso brasileiro a partir dos dados da Pnad Contínua.

ISAAC, Carol A. KATZ, Anna. CARNES, Molly. Deconstructing the Glass Ceiling.

Sociology Mind, Vol. 2, No. 1, 80-86. January 2012. (http://www.SciRP.org/journal/sm) Kingsley, J.D. (1944). Representative Bureaucracy. Yellow Springs: Antioch Press.

Keiser, L.R., Wilkins, V.M., Meier, K.J., and Holland, C.A. (2002). Lipstick and Logarithms: Gender, Institutional Context, and Representative Bureaucracy. American Political Science Review 96(3): 553-564.

LIPSKY, Michael. (1980) Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services. Nova York: Russel Sage Foundation.

LOTTA, Gabriela. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A (org). Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.

Lotta, Gabriela Spanghero. Pires, Roberto Rocha Coelho. Oliveira, Vanessa Elias de. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. In: Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação / organizadores Pedro Luiz Costa Cavalcante e Gabriela Spanguero Lotta. — Brasília: ENAP, 2015.

Meier, K. J. (1975). Representative Bureaucracy: An Empirical Analysis. The American Political Science Review 69(2): 526-542.

Meier, Kenneth J., Robert D. Wrinkle, and J. L. Polinard. 1999. "Representative Bureaucracy andDistributional Equity: Addressing the Hard Question."Journal of Politics61(4): 1025–39.

Meier, K. J. and Nicholson-Crotty, J. (2006). Gender, representative bureaucracy, and law enforcement: The case of sexual assault. Public Administration Review 66(6): 850-860.

Mosher, F. C. (1968). Democracy and the Public Service. New York: Oxford University Press. Pestana, m. H. & gageiro, j. N. 2005. Análise de Dados para Ciências Sociais: A Complementaridade do SPSS. Lisboa, Edições Sílabo.

Pires, Roberto and Lotta, Gabriela. 2019. Burocracia de nível de rua e (re)produção de desigualdades sociais: comparando perspectivas de análise. In: Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Roberto Rocha C. Pires Organizador. Rio de Janeiro : Ipea.

Selden, S. C. (1997). Representative Bureaucracy: Examining the Linkage between Passive and Active Representation in the Farmers Home Administration. The American Review of Public Administration, 27(1), 22–42.

VAZ, D. V. (2015). O teto de vidro nas organizações públicas: evidências para o Brasil. *Economia e Sociedade*, *22*(3), 765-790. Recuperado de https://www.periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8642183

CONDIÇÕES ESTRUTURAIS PARA UMA DEMOCRACIA MAIS PARTICIPATIVA: LEITURA DOS DADOS DO LATINOBARÔMETRO (1995-2017)

Anderson Cristopher dos Santos (UFRN)

RESUMO

A partir do banco de dados do Instituto Latinobarômetro, buscamos compreender as condições estruturais para a consecução de uma democracia mais participativa ou de mais alta intensidade. A leitura dos dados ocorreu levando em consideração medidas de estratificações sociais consagradas nas Ciências Sociais: faixa etária, gênero, escolaridade e classe social. A escolaridade mostrou-se variável independente: os mais escolarizados avaliam mais positivamente as suas experiências com trâmites burocráticos e tendem a ser mais democráticos ou autoritários. A desconfiança interpessoal, porém, é uniforme em toda a população. A par destes dados, concluímos que é preciso lidar com a ampliação da eficiência do setor público, não apenas para garantir ganhos econômicos, mas para gerar confiança e engajamento; e é preciso ampliar a cobertura das políticas, sobretudo sociais, mais especificamente a educação.

APRESENTAÇÃO

O presente texto foi escrito como um ensaio e o seu objetivo é o de discutir a qualidade da democracia no Brasil atual. Utiliza dados de um *survey* aplicado no país desde 1995, pelo Instituto Latinobarômetro, sediado no Chile. Outros dezenove países participam desta pesquisa, todos os latino-americanos, exceto Cuba.

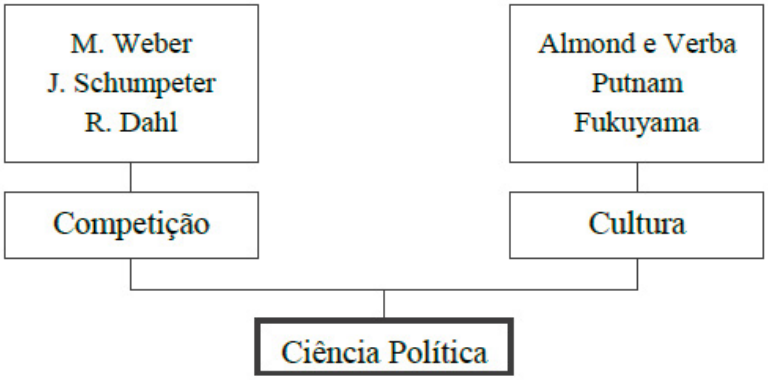
Interessa, para a análise, perguntas que possam evidenciar o apoio, a confiança e a avaliação das instituições. Os três itens citados são denominados, aqui e a partir de agora, como «triângulo de legitimidade». Trata-se de uma dinâmica social de relação assimétrica, ou seja, a legitimidade de um regime político pode ser explicada pela interação dos itens, que apresentam flutuações ao longo dos tempos e de maneira não simétrica ou mesmo concomitante.

O elemento central do ensaio é a «democratização», entendida como um processo social. Neste sentido, cabe dizer que é um processo desigual e combinado, no território e no tempo. A democratização contempla, no entendimento deste ensaio, um «aprendizado cívico».

Desenvolvemos, então, uma abordagem maximalista da democracia. A Ciência Política pode ser entendida como uma árvore de dois ramos: o primeiro trata de competição e o segundo de cultura política.

De maneira muito esquemática e simplificada, este modelo de duplo ramo está representado na **Figura 1**.

Figura 1: Competição e cultura na Ciência Política



Fonte: elaboração própria

Na figura, listamos apenas três autores de cada ramo, dois deles considerados cruciais em cada tradição. Porém, cabe retificar que, para o primeiro ramo, de competição, o conceito de elite é fundamental, originalmente discutido por G. Mosca e depois V. Pareto; de certo modo, também por R. Michels, em sua elaboração sobre oligarquias partidárias.

O segundo ramo fundamenta-se nos conceitos de Cultura Política e de Capital Social, podendo ser entendido como «abordagem maximalista». O terceiro conceito importante para esta abordagem é o de confiança, subdividido em duas dimensões, a interpessoal e a institucional.

O primeiro ramo especializou-se numa «abordagem minimalista», mais procedimental e internacionalmente comparativa. Esta literatura deu solidez ao institucionalismo como linha analítica de políticas governamentais.

Ambas as interpretações estão fundamentadas no pressuposto de que as instituições políticas democráticas são legitimadas por duas características: a responsabilidade e a responsividade dos governos. A responsabilidade diz muito sobre o cumprimento da legislação, sobre a ética e a separação da política em relação ao poder econômico. A responsividade diz sobre a representatividade das decisões.

Poderíamos pensar em três agendas de pesquisa que obviamente podem interagir ou hibridizar-se entre si: a disseminação da democracia no mundo, a sua manutenção e os seus impactos.

No caso brasileiro, a citada agenda pode ser traduzível da seguinte maneira: instituição da democracia, estabilidade e inclusão social.

O ensaio está dividido em três partes, sendo a primeira a apresentação de dados do Latinobarômetro que apontam para o apoio à democracia, a confiança interpessoal e nas instituições e a avaliação que os cidadãos fazem sobre os serviços burocráticos.

A variável de escolaridade mostrou-se fundamental para a compreensão dos dados: os menos escolarizados são mais indiferentes em relação à democracia e pior avaliam os serviços burocráticos. Os mais escolarizados, diferente do que acontece na Argentina, não são crescentemente democráticos, mas polarizados.

Na segunda parte, apresentamos sinteticamente as explicações teóricas disponíveis pela atual literatura. A atenção estará voltada para uma inesperada constatação dos cientistas políticos: países democráticos considerados sólidos tem um número elevado de insatisfeitos.

Há uma proposta analítica que perpassa a primeira e a segunda parte do texto. Assim foi feito para que ele ganhasse maior organicidade. A democracia é entendida como um processo social que amplia a complexidade da tomada de decisão e dispersa o poder.

Assim como dissemos acontecer com o «triângulo da legitimidade», a relação entre complexidade e dispersão é assimétrica. Mais correto talvez fosse dizer que é desigual e combinada.

Esperamos contribuir com o debate na Sessão Temática "Democracia e direitos: desafios da e para a ação pública", do III Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas.

Agradecemos ao Departamento de Políticas Públicas pelo suporte material para a consecução da pesquisa de Iniciação Científica que levantou os dados aqui utilizados.

O SURVEY LATINOBARÔMETRO

O Instituto Latinobarômetro realiza, desde 1995, *surveys* em toda a América Latina, nos moldes de seus congêneres Barômetro das Américas, do *Latin American Public Opinion Project (LAPOP)*, Eurobarômetro e *World Values Survey*.

No Brasil, o Instituto Ibope Inteligência aplica os questionários. Em 2018, foram 1204 respondentes, com margem de erro de 2,8% (LATINOBARÔMETRO, 2018).

Embora o número de questionários seja suficiente para representar nacionalmente a opinião pública, é insuficiente para a desagregação por região do país. O plano amostral pode ser lido na ***Tabela 1***.

Tabela 1: Plano amostral 2016 por região do Brasil

Região	Questionários	% Quest	População	% Pop
Norte	98	8%	18.182.253	8,7
Nordeste	322	27%	56.760.780	27,5
Centro-Oeste	84	7%	16.085.885	7,7
Sudeste	518	43%	87.711.946	41,8
Sul	182	15%	29.754.036	14,3
Total	1.204	100	208.494.900	100

Fonte: Latinobarômetro, 2017 e IBGE, 2018.

O Instituto, ao longo dos últimos 24 anos, questiona os cidadãos de cada país sobre o grau de identificação com as seguintes frases: a) "a democracia é preferível a qualquer outra forma de governo"; b) "em algumas circunstâncias, um governo autoritário pode ser preferível"; c) "a pessoas comuns, tanto faz se o regime é ou não democrático".

Pergunta, utilizando uma Escala de Likert, se os cidadãos estão: a) "muito satisfeitos"; b) "satisfeitos"; c) "não muito satisfeito"; e d) "insatisfeito".

As duas formas de questionamento não retornam os mesmos resultados, conforme veremos dentro em breve, por duas razões centrais: a primeira, é a forma de questionar os indivíduos; a segunda é a distinção entre apoio difuso e específico.

Para Easton (1975, p. 436), os cidadãos manifestam duas formas de *political support*: o apoio difuso e o apoio específico. O primeiro estaria ligado à democracia como um conceito mais amplo, como uma ideia geral. O segundo, ao desempenho das autoridades.

O apoio difuso tenderia a ser duradouro (EASTON, 1975, p. 437). Caso Easton estivesse correto, não seriam observadas grandes variações no apoio difuso, ao longo do tempo, na opinião pública.

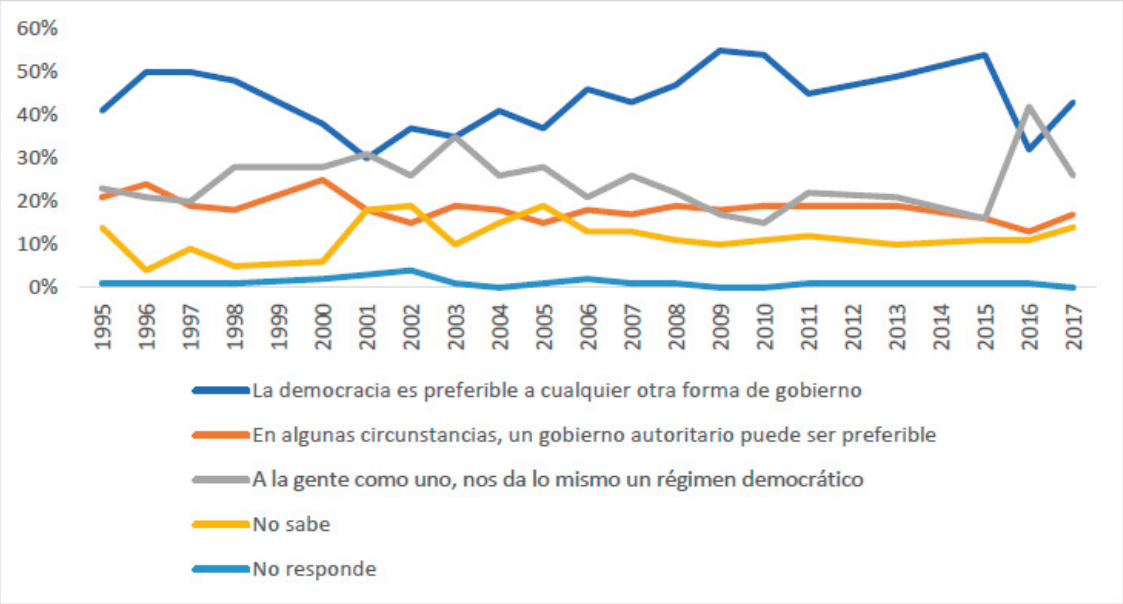
Os aspectos do apoio difuso seriam a legitimidade e a confiança. Eventualmente, "as pessoas podem perder sua confiança na capacidade das autoridades de administrar o país, mas não estarem preparadas para negar às autoridades em geral o direito moral de governar[1]" (EASTON, 1975, p. 453).

Pode-se dizer que o apoio difuso reflete a estrutura política, as ideologias e as experiências de vida dos indivíduos. A insatisfação com a democracia, em algum sentido, seria influenciada por eventual má avaliação dos governantes e da economia.

As variações ao longo do tempo, em caso de apoio difuso, tenderiam ser pequenas. Considerando isso, comparamos os dados do primeiro Latinobarômetro, de 1995, com os de 2017: em 1995, 41% dos brasileiros diziam que a democracia era preferível a qualquer outra forma de governo; em 2017, 43% dos brasileiros diziam o mesmo.

Porém, em uma análise da trajetória anual dos dados, encontramos grande variação ao longo do ano: 31% em 2001, ano de uma grande crise energética que afetou o Brasil; e 54% em 2015, ano bastante marcado por manifestações contrárias à presidente Dilma Rousseff, cassada pelo Congresso Nacional no ano seguinte. O **Gráfico 1** mostra a variação anual dos números.

Gráfico 1: apoio à democracia no Brasil, apesar dos problemas (1995-2017)



Fonte: Latinobarômetro, 2018.

Os números brasileiros podem sugerir, à primeira vista, que Easton está equivocado em sua classificação. Uma possibilidade alternativa é de que a variação decorre de uma imaturidade democrática de algum tipo.

Além disso, três hipóteses podem ser levantadas para explicaro comportamento de forte oscilação: a primeira é o de que a variação reflete a necessidade de maior acuidade na coleta de dados por parte do Instituto Latinobarômetro; a segunda, é de que inexiste uma solidez no apoio à democracia como um valor; a terceira, é de que algumas pessoas podem simplesmente se perceber como excluídos do processo político.

Nenhuma das hipóteses é excludente entre si. Porém, cabe dizer que não encontramos evidências de que a primeira seja verdadeira.

A segunda, como entendemos, demanda a seguinte trajetória: ao diminuir a identificação com a frase "a democracia é preferível a qualquer outra forma de governo", deveria aumentar a correspondente mais autoritária, "em algumas circunstâncias, um governo autoritário pode ser preferível".

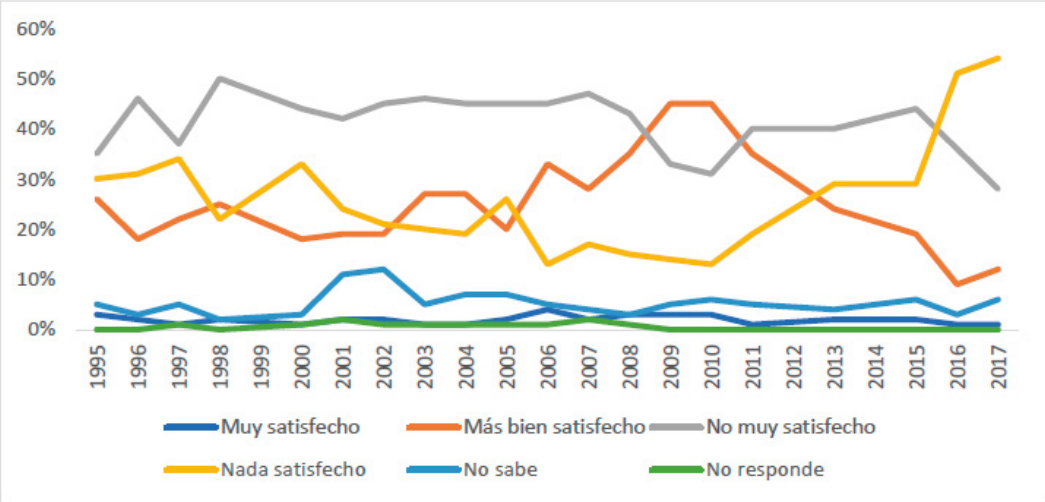
Acreditamos que a variação da opção intermediária, "a pessoas comuns, tanto faz se o regime é ou não democrático", dá força à hipótese de número três.

1 *"People may lose their trust in the ability of authorities to run the country yet not be prepared to deny the authorities in general the moral right to rule"*

A partir daqui, denominaremos como "democráticos" os que se manifestam mais simpáticos à frase "a democracia é preferível a qualquer outra forma de governo"; como autoritários e indiferentes, os que forem mais simpáticos às frases subsequentes, como foi feito por Santos (2018) e similar a Moisés (1995).

Com relação à satisfação com o funcionamento da democracia, o resultado observado é o mesmo predito por Easton (1975), como podemos ver no **Gráfico 2**.

Gráfico 2: satisfação com a democracia no Brasil (1995-2017)



Fonte: Latinobarômetro, 2018.

A opção "não muito satisfeito" costuma apresentar os maiores percentuais, em partes porque é intermediária, um fenômeno comum em pesquisas de opinião. O aspecto mais interessante é outro: a trajetória especular das opções "satisfeito" e "insatisfeito". Os momentos, por assim dizer mais otimistas, ocorrem entre os anos do segundo mandato de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), possivelmente causados pela expansão do consumo das famílias.

É importante dissociar a avaliação da economia e o desenvolvimento ou a modernização social, sendo situações e fenômenos distintos.

A relação avaliação/confiança pode se dar de maneira conjuntural, decorrente do que já explicitamos até agora; pode, também, ser algo estrutural: a estrutura econômica excludente pode ser percebida como a realidade, nua e crua, enquanto a democracia pode ser percebida como vã promessa. A desconfiança pode ensejar uma perda de apoio.

Poderíamos conjecturar que a confiança nas instituições seria mais forte dentre os incluídos. Em sociedades capitalistas modernas, a classe média seria uma população garantidora da democracia. A explicação seria que a promessa democrática é realizada na forma de ascensão social, especialmente nas sociedades em desenvolvimento, como é o caso do Brasil.

As classes médias, neste ângulo, seriam importantes para a consolidação da democracia. Nos dizeres de Lipset (1959, p. 83 *apud* RENNÓ e TURGEON, 2016, p. 16), "uma grande classe média desempenha um papel mitigador na moderação de conflitos uma vez que é capaz de premiar partidos moderados e democráticos e penalizar grupos extremistas".

Sob este ponto de vista, a ascensão para a classe média seria um processo benéfico de «democratização», no sentido proposto neste ensaio. Para verificar esta hipótese, seria interessante observar a opinião dos que ascenderam socialmente, na expectativa de encontrar crescente apoio ao longo do tempo.

Rennó e Turgeon (2016, p. 43) descartaram, porém, "fortes diferenças entre classes sociais e grupos de mobilidade social". Para os autores, não há "nada de particular nos setores intermediários dos estratos sociais brasileiros". Esta constatação se aplica tanto em relação à distribuição dos autoritários e democráticos, em cada classe social, quanto em relação à distribuição dos indiferentes.

Os indiferentes merecem atenção especial. Rennó e Turgeon (2016) tratam da questão da não-opinião. Dentre os mais pobres e menos escolarizados, a incidência da não-opinião tende a ser maior, como é observado nos Estados Unidos da América e no Brasil.

A não-opinião pode ser uma explicação para que uma parcela da população concorde com a frase "a pessoas comuns, tanto faz se o regime é ou não democrático"; outra parcela dos que não tem opinião formada pode simplesmente deixar de responder ao pesquisador.

De toda forma, é importante dizer que não existem evidências razoáveis de que a não-opinião resulta em cooptação. Se assim fosse, os mais pobres e os menos escolarizados poderiam ser entendidos como mera massa de manobra.

Como havíamos apontado, existem evidências de que há uma opinião comum entre os indiferentes: a democracia seria mero jogo de poderosos, que governam em benefício próprio. Não se pode deixar de dizer que esta percepção não é desarrazoada, mesmo em países desenvolvidos, mas ainda mais em países em desenvolvimento, com índices elevados de exclusão social.

Há outro aspecto que não merece ser esquecido: ao menos no caso brasileiro, há oscilação entre democráticos e indiferentes, mas não entre autoritários e indiferentes. Esta informação sugere que não se trata de falta de opinião, embora aqueles que não tenham respondido ao questionamento possam ser, em alguma medida, interpretados como indiferentes.

A escolaridade é importante. Quanto menor a escolaridade, maior a incidência da não-opinião. Também aumenta o número de indiferentes. Quando falamos de pessoas com maior escolaridade, no Brasil, estamos falando em uma parcela da população mais polarizada, o que difere da realidade argentina: naquele país, quanto maior é a escolaridade, maior é o apoio à democracia.

A experiência brasileira não serve como termômetro ou padrão para a realidade latino-americana. Também não é verdade que a escolaridade é decisiva no apoio à democracia em todos os países latino-americanos, como acontece na Argentina. A Venezuela é um caso excepcional: apresenta índices mais altos de apoio à democracia, independente da escolaridade dos respondentes.

Na **Tabela 2**, encontramos o percentual de indiferentes, por escolaridade, em todos os países pesquisados. É possível categorizar da seguinte forma: analfabetos; ensino primário incompleto; ensino primário completo; ensino secundário incompleto; ensino secundário completo; ensino superior incompleto; e ensino superior completo.

Tabela 2: Indiferentes por escolaridade (%)

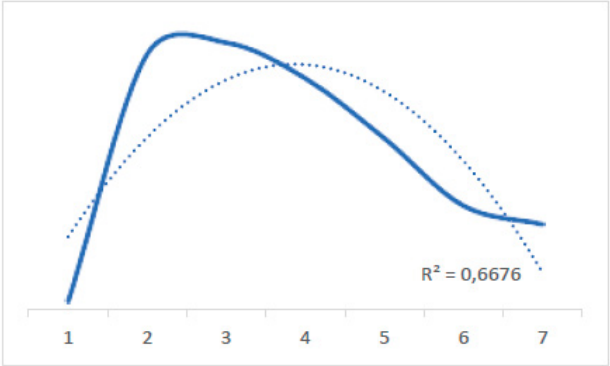
Pais		Primário incompleto	Primário	Secundário incompleto	Secundário	Superior incompleto	Superior
Argentina	26,7	25,7	22,7	20,5	17,2	8	5,6
Bolívia	26,7	26,1	25	22	25,1	20,8	18,7
Brasil	16,4	29,6	30,2	28,3	25,1	21,5	20,5
Chile	28,4	14,6	16	23,8	23,7	19,3	18,2
Colômbia	7,5	30,9	38,9	28,6	28,2	15,5	12,8
Costa Rica	27,5	20,5	21,3	23,7	18,4	13,5	7,9
República Dominicana	21,4	28	31,6	36,2	30	17,1	13,9
Equador	16,7	19,2	19,9	20,1	15,6	12,1	16,2
El Salvador	38,8	41,4	44,6	56,9	43,5	26	33,5
Guatemala	25,6	32,5	29,2	27,6	35,8	25,5	10,3
Honduras	41,3	40,5	44,1	45,1	36,6	60,2	20,7
México	46,4	47,7	39	44,4	33,9	21,5	16,4
Nicarágua	29,1	32,6	34,3	42,6	30,8	42,8	18,3
Panamá	31,7	24,1	35,6	34,5	25,3	16,7	18,7
Paraguai	9,9	29,2	22,9	17,9	17,1	8,5	7,8
Peru	21,5	25,4	29,3	33,3	33,4	20,2	24,3
Uruguai	15,4	10,9	17,5	16	10,5	3,6	3,5
Venezuela	7,1	20	12,3	13,6	11	9,5	7,1

Fonte: Latinobarômetro, 2018

É possível categorizar os países de três formas básicas: no primeiro grupo, a distribuição é linear ou oscilatória, independente da escolaridade; no segundo, o autoritarismo decresce à medida em que a escolaridade aumenta, ou seja, é uma relação inversamente proporcional; no terceiro, a relação é proporcional – os autoritários são mais frequentes entre os indivíduos de maior escolaridade.

Conforme já anunciado, os indiferentes brasileiros são menos escolarizados. Melhor dizendo, prevalece, entre os menos escolarizados, a indiferença. O **Gráfico 3** apresenta esta realidade. As categorias estão numeradas, mas seguem a mesma lógica anterior: o número 1 corresponde aos analfabetos e o número sete aos indivíduos com curso superior.

Gráfico 3: Distribuição dos indiferentes brasileiros por escolaridade (%)



Fonte: Latinobarômetro, 2018.

Os analfabetos brasileiros que não têm opinião sobre o assunto são 48% e os que não responderam são 1,5%. É por esta razão que o gráfico tem forma de arco, pois os que explicitam indiferença são 16,4%. Dentre os latino-americanos analfabetos, o percentual de indiferentes é elevado, sobretudo se levado em conta aqueles que não quiseram ou souberam responder. Neste caso, 50,8% dos analfabetos latino-americanos são explicitamente indiferentes (29,4%) ou não souberam responder (21,4%).

A Venezuela é um caso interessante pelo amplo apoio à democracia. Por exemplo, 7,1% dos analfabetos são indiferentes, o mesmo percentual que não sabe responder. Nenhum respondente venezuelano sem escolaridade é autoritário e 85,7%são democráticos.

Os venezuelanos, em ampla maioria, entendem que a situação econômica do país é ruim (83%); os brasileiros que avaliam a economia da mesma forma são 62%, o mesmo percentual dos argentinos (6 e 8% consideram que houve melhora em 2018, respectivamente).

Dentre os respondentes com curso superior, em 2017, a média latino-americana para os indiferentes é de 14,5%; os democráticos são 71,4%; e os autoritários, 11,3%. Os indiferentes com percentual acima de 15% estão na Bolívia, no Brasil (20,5%), noChile, Equador, El Salvador (33,5%), Honduras, México Nicarágua, Panamá e Peru.

Na Tabela 3: Autoritários por escolaridade (%) temos a distribuição dos autoritários, de acordo com a escolaridade, para cada país pesquisado. O exercício é exatamente o mesmo do realizado na **Tabela 2**: Indiferentes por escolaridade (%)

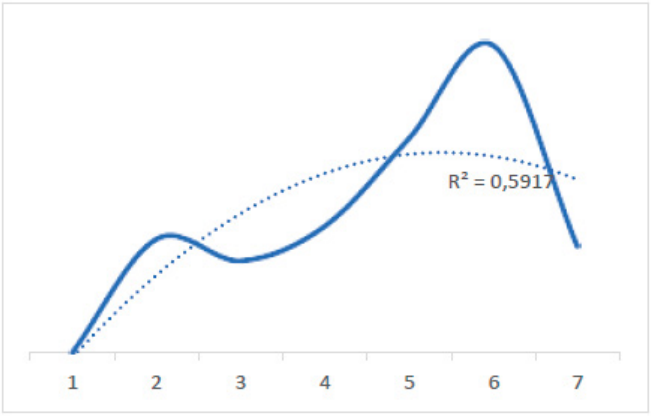
Tabela 3: Autoritários por escolaridade (%)

Pais		Primário incompleto	Primário	Secundário incompleto	Secundário	Superior incompleto	Superior
Argentina	13,3	8,6	9,3	12,5	12,8	9,5	4,3
Bolívia	4,4	9,6	2	10,5	13,7	10,8	10,7
Brasil	9	15,2	14	15,9	20,7	25,8	14,8
Chile	-	11,6	14,2	17,4	17,1	16,2	14,8
Colômbia	4,3	6	3,8	10,9	11	12,2	11,1
Costa Rica	10	9,1	9	12,4	9,6	7,7	10,3
República Dominicana	10,7	9,7	13,8	12,8	11,9	14,6	11,1
Equador	-	11,5	10,2	11,4	11,3	14,4	7,5
El Salvador	10,3	12,7	8,8	10,9	15,8	9,9	9,7
Guatemala	13,9	15,2	15,1	25,3	26	16,7	28,4
Honduras	11,8	12,9	11,4	5,1	7	4,9	11,5
México	8,3	7,4	12,5	11	21,5	16,5	15,5
Nicarágua	5,1	6,5	9,6	8,5	11,6	14,4	11
Panamá	6,7	16,7	9,7	12,7	12,5	7,4	12
Paraguai	29,7	19,5	12,4	27,2	17,2	13,7	14,8
Peru	6,5	11	15,5	12,9	18	21,9	15,5
Uruguai	15,4	20,7	13,7	15	8,4	9,1	10,5
Venezuela	-	2,5	6,1	6,4	7,1	6,9	5,3

Fonte: Latinobarômetro, 2018

O **Gráfico 4**: Distribuição dos autoritários brasileiros por escolaridade (%) apresenta a distribuição dos autoritários brasileiros por escolaridade, com uma linha de tendência polinomial, da mesma forma que o Gráfico 3.

Gráfico 4: Distribuição dos autoritários brasileiros por escolaridade (%)



Fonte: Latinobarômetro, 2018

À medida em que a escolaridade é ampliada, aumenta o percentual de autoritários – 25,8% dos brasileiros com ensino superior incompleto, em 2017. O percentual de brasileiros autoritários com ensino superior incompleto é o maior da América Latina (o Peru tem 21,9%). Entre os que possuem curso superior e são autoritários, a Guatemala se sobressai, com 28,4%.

O Brasil está no grupo de países mais propensos a aceitação de governos autoritários da América Latina.

Neste particular, o Instituto Latinobarômetro busca saber o grau de concordância com a frase "não me importaria que um governo não democrático chegasse ao poder se resolvesse os problemas".

Três grupos de países se destacam: o dos altamente propensos a aceitarem governos autoritários, constituído por Panamá, Brasil, República Dominicana, Paraguai, Guatemala, Nicarágua, El Salvador e Honduras, com variação entre 51 e 62%; o dos medianamente propensos, composto por Peru, Uruguai, Colômbia, Equador, México e Costa Rica, variando entre 39 e 46%; e os pouco propensos, Chile, Venezuela, Argentina e Bolívia, que variam entre 29 e 33%.

Quadro 1: distribuição de países por propensão a saídas autoritárias

Altamente propensos (>50%)	**Propensos (<50%)**	**Pouco propensos (<30%)**
Panamá	Peru	Chile
Brasil	Uruguai	Venezuela
República Dominicana	Colômbia	Argentina
Paraguai	Equador	Bolívia
Guatemala	México	
Nicarágua	Costa Rica	
El Salvador		
Honduras		

Fonte: Latinobarômetro, 2016.

Chama a atenção a presença do Brasil, no primeiro grupo; do Uruguai, no segundo; e da Venezuela e Bolívia no terceiro.

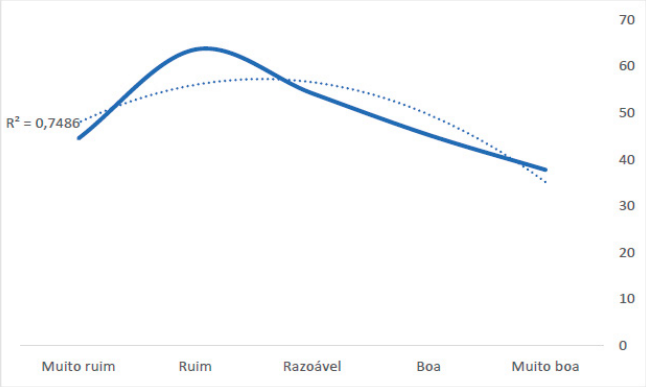
Gostaríamos de elencar duas hipóteses: a primeira é a de que um discurso rival é mais presente na vida política dos países de primeiro grupo; a segunda é a de que os respondentes subestimam os efeitos de um governo autoritário.

Os dados que levam a desacreditar o papel da classe média na consolidação democrática afastam a hipótese da modernização como plausível. Inglehart (2003) e Inglehart e Welzel (2005) consideram que a modernização tem um aspecto central na consecução de valores pós-materiais, e estes seriam fundamentais para a consolidação da democracia.

Existem ao menos outras quatro grandes hipóteses que merecem ser mencionadas, mas serão suscitadas na próxima seção do ensaio.

Como explicitado anteriormente, a hipótese mais plausível para que exista uma oscilação indiferente/democrático é a percepção de inclusão. Dentre os respondentes que declararam possuir uma situação econômica "muito ruim", 44% são indiferentes, percentual que decai à medida em que a situação econômica percebida é melhor, conforme **Gráfico 5**.

Gráfico 5: Indiferentes, de acordo com a percepção de sua situação econômica (2016)



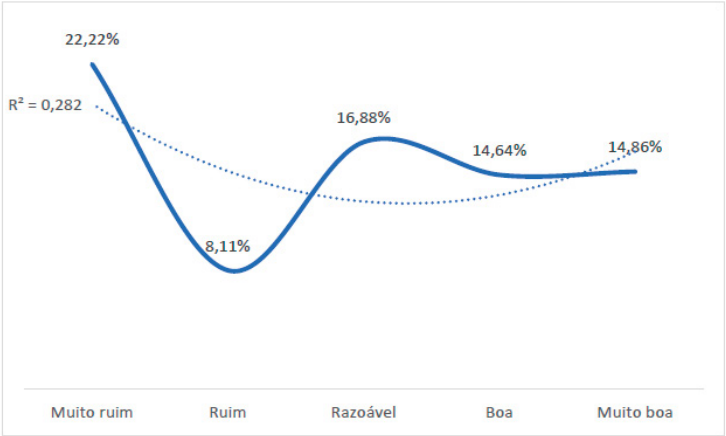
Fonte: Latinobarômetro, 2018

Apontando certa consistência com o nosso achado, os autoritários não aumentam significativamente por causa da percepção econômica, conforme **Gráfico 6**. A indicação, portanto, é que não existem flutuações, decorrentes da situação econômica, no sentido indiferentes/autoritários, mas apenas na direção indiferentes/democráticos.

Duas hipóteses para explicar a situação: primeiramente, inexistiria um discurso rival à democracia que procure cooptar os indiferentes; em segundo lugar, as lideranças políticas abriram mão de um projeto que torne a democracia um consenso entre todas as camadas da população.

Obviamente, quando falamos em consenso, estamos falando em um uso retórico e não matemático do termo.

Gráfico 6: autoritários, de acordo com a percepção de sua situação econômica (2016)



Fonte: Latinobarômetro, 2018

Resta-nos apresentar outros dois dados importantes: a confiança nas instituições e interpessoal e a avaliação dos serviços burocráticos. Neste particular, temos o seguinte: a distribuição é linear ou oscilatória, quando estratificamos os respondentes por escolaridade, nas primeiras duas situações; na terceira, relativa aos serviços burocráticos, observamos o mesmo padrão percebido anteriormente: maior aprovação à medida em que a escolaridade aumenta.

Em Santos (2018), apresentamos a variação da confiança, em pontos percentuais, no período 2011/2017. Os dados estão reproduzidos na **Tabela 4**.

Tabela 4: Variação da confiança, em pontos percentuais (2011 versus 2017)

	Congresso	Forças armadas	Governo	Igreja	Partidos	Polícia
Muita	-6	-6	-13	-5	-5	0
Alguma	-27	-7	-26	-6	-13	-6
Pouca	-6	+9	-2	+8	-13	+6
Nenhuma	+40	+3	+50	+3	+32	0

Fonte: Latinobarômetro, 2018

A tabela apresenta o aumento explosivo da desconfiança nas instituições, exceto nas forças armadas e na polícia. Em 2017, o índice de "muita confiança" nos partidos políticos foi de 0% (em 2011, eram 5%).

Em outro *survey*, congênere do Latinobarômetro, o Barômetro das Américas, encontramos apoio de 38% da população para golpes de Estado visando combater os altos índices de criminalidade; 35% para combater a corrupção; e 20% apoia o fechamento do Legislativo, em contexto de crise (PEIXOTO, MATHEUS e SILVA, 2018, p. 17).

Em todas as situações levantadas pelo Barômetro das Américas, a ideia de um golpe "cirúrgico" é apresentada. Pelos dados de Peixoto, Matheus e Silva (2018, p. 17), a situação econômica dos entrevistados não é determinante, corroborando com a percepção de Rennó e Turgeon (2016) sobre a fraca influência da classe social no apoio à democracia.

Quanto à desconfiança interpessoal, observamos o seguinte: no Latinobarômetro (2018), 90% da população concorda com a frase "nunca é demais ter cuidado com outras pessoas"; sendo que 5% não souberam responder; e 5% confiam nas pessoas, de maneira geral.

Em relação à experiência que os cidadãos têm com os serviços burocráticos, percebemos uma lógica de distribuição por escolaridade, em sentido proporcional: quanto maior a escolaridade, maior é a aprovação.

Cerca de 25% dos atendidos em repartições públicas com ensino básico incompleto avaliaram-nas positivamente, contrastando com os 40% dos atendidos com ensino superior completo que fazem o mesmo.

AS PRINCIPAIS E A NOSSA PRÓPRIA HIPÓTESE

A literatura oferece algumas chaves interpretativas. Baseados em Santos (2018), apresentamos um quadro sintético, visando meramente informar sobre o teor de cada chave, conforme o **Quadro 2**.

Quadro 2: Algumas hipóteses presentes na literatura pertinente

Chave interpretativa	Autores consultados	Síntese
Hipótese econômica	Lipset (1959)	A democracia está relacionada ao desenvolvimento econômico
Hipótese da modernização	Inglehart (2003) Inglehart e Welzel (2009)	O desenvolvimento econômico e a modernização levam à constituição de valores "pós-materialistas" que dão suporte aos regimes democráticos
Hipótese cultural	Putnam (1996)	Capital social gera capital social. Capital social elevado amplia a eficácia das instituições, criando um círculo virtuoso.
Hipótese institucional	Przeworski e Limongi (1997)	A democracia surge em qualquer momento de um país, a depender do interesse de autores-chave. É mais sólida, porém, após determinado patamar de desenvolvimento.
Hipótese dos cidadãos críticos	Norris (1999)	O exercício da liberdade política e da discussão pública dos problemas nacionais leva a uma diminuição das taxas de aprovação das instituições.

Fonte: adaptado de Santos (2018)

De todas as chaves interpretativas, Przeworski e Limongi (1997) e Norris (1999) parecem oferecer explicações plausíveis para o padrão observado nesta pesquisa. Particularmente em relação ao trabalho da Pippa Norris, temos algumas observações: a autora acredita que o aumento da desaprovação popular a alguns aspectos e instituições democráticos não devem ser motivos para avaliações pessimistas; pontua que adistinção de Easton (anteriormente apresentada) precisa de aprimoramento.

Norris (1999, p. 6-7) apresenta cinco níveis de apoio à democracia: a) apoio à comunidade política, como um ideal de nação; b) aos princípios de um regime; c) à *performance* das instituições; d) apoio às instituições políticas; e e) apoio às autoridades. O "cidadão crítico" seria alguém "cognitivamente mobilizado" (FUCKS, CASALECCHI e ARAÚJO, 2017, p. 319). De acordo com Fucks, Casalecchi e Araújo (2017), a reflexão de Norris deixa aberta um questionamento sobre o tipo ou tipos possíveis de cidadãos críticos. Por exemplo, democratas e não-democratas, assim como colocado por Doorenspleet (2012).

Os democratas críticos, seriam mais atuantes politicamente, enquanto os não- democráticos seriam mais apáticos, tanto para Fucks, Casalecchi e Araújo (2017), pesquisando o Brasil e os Estados Unidos da América, como para Doorenspleet (2012), pesquisando a África do Sul, o Benin, a Botswana, a Gana, o Lesoto, o Mali, a Namíbia e o Senegal.

Em outro momento (SANTOS, 2018), propomos que a apatia política poderia ser ensejada por uma percepção de que a democracia é um jogo de cartas marcadas. Essas pessoas apáticas seriam "cidadãos isolados", insatisfeitos com o regime, desinformados e desarticulados, na medida em que percebem o jogo político como "sujo ou extremo" (SANTOS, 2018, p. 28).

A percepção da política como um "jogo sujo" pode estar ancorada nos seguintes dados, coletados do Latinobarômetro:

> 81% dos [indiferentes] que tem até cinco anos de estudos, consideram que os poderosos governam em benefício próprio, enquanto 5% consideram que governam em benefício de todos. Esta é uma avaliação que não difere dos mais escolarizados, posto que, para 91% destes, a democracia brasileira é dominada por grupos poderosos que governam visando o seu próprio benefício, enquanto 9% discordam desta avaliação (SANTOS, 2018, p. 22).

Neste *paper*, procuramos apresentar uma nova hipótese, que vai além da complementação dos trabalhos de Norris: a «hipótese sistêmica».

Sabemos que a produção sobre os regimes democráticos não resultou em um consenso quanto ao alcance da teoria democrática, subdividindo-se basicamente em dois ramos, minimalista e maximalista. Em qualquer reflexão, porém, estão elencados mecanismos procedimentais e conteúdos que estão relacionados a duas dimensões: a responsabilidade e a responsividade.

Para Dahl (2005)), quando as decisões políticas e seus efeitos estão alinhados às expectativas dos cidadãos, há responsividade. Podemos entender que a participação e a liberdade são elementos cruciais para que o controle social seja efetivo.

Nos países em desenvolvimento, a liberdade deve ser compreendida à luz de medidas ativas de expansão da cidadania, o que significa que, em nosso entendimento, a democracia deve necessariamente ser analisada do ponto de vista de seus resultados efetivos no que se refere à promoção da inclusão social.

É esta a razão que nos leva à compreensão da «democratização» como um processo, desigual e combinado, cuja mobilização cognitiva é necessariamente assimétrica.

A democracia, como processo, somente pode ocorrer com eleições periódicas, imprevisíveis e de efetivo controle social, com uma opinião pública forte, livre, mas também didática e mobilizadora.

A proposta é de que podemos pensar a democracia em dois eixos, o de «complexidade» e o de «dispersão do poder».

Elencamos três formas nas quais estão expressas a noção de complexidade política:

a. a demográfica, que trata do perfil da população em um determinado território;
b. a cognitiva, que chama a atenção para os aspectos simbólicos e racionais; e
c. a complexidade técnica, ou seja, os meios de desenvolvimento do processo político. Por exemplo, a viabilidade de participação efetiva dos trabalhadores que não dispõe de grande estoque de tempo livre.

Em relação à dispersão do poder, igualmente foram elencadas três formas:

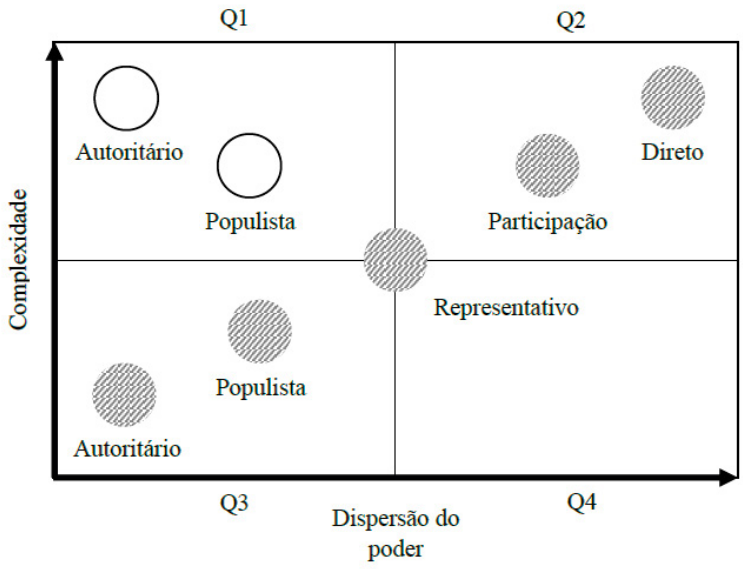
a. a igualdade social, o que significa "conferir um *status* comum a todos"[2];
b. o controle, o que quer dizer que as decisões devem ser, no termo inglês, *accountable*; e
c. a competitividade política, que não apenas descreve a competição política, mas entende como importante o desenvolvimento de capacidades para que a competição aconteça de maneira franca e imprevisível.

Nesta chave interpretativa, portanto, a democratização é um processo social que amplia a complexidade da tomada de decisão e dispersa o poder. Uma consequência plausível é a prevalência de mudanças incrementais nestas sociedades. Outra consequência plausível é a crescente pluralidade[3].

Sociedades de larga escala, do ponto de vista demográfico e de divisão do trabalho, apresentariam alto grau de complexidade. Na **Figura 2**, apresentamos uma representação gráfica de possíveis exercícios do poder neste contexto, subdividindo em quatro quadrantes.

[2] Conforme pensado por Theodore Marshall, uma cidadania moderna.
[3] Crozier, Huntington e Watanuki (1975) questionaram se a crescente inclusão e pluralidade não levava a uma crise de autoridade na democracia, tornando os países "ingovernáveis".

Figura 2: Complexidade, divisão e exercício do poder



Fonte: elaboração própria

Em comunidades mais homogêneas, a complexidade decai em virtude de menor escala demográfica e aproximação cognitiva. Neste sentido, o exercício de uma democracia direta pode ser garantido, desde que assegurada a dispersão do poder, o que não se verifica em comunidades tradicionais típicas, altamente hierarquizadas e de baixa competitividade. Por esta razão, a complexidade também pode ser pensada como dificultosa.

Em nossa proposta, o fenômeno aqui apresentado pelos dados do Latinobarômetro pode ser explicado pela figura do "cidadão isolado". A sociedade brasileira apresenta complexidade demográfica, não necessariamente acompanhada de complexidade técnica para executar um processo *accountable*, precisando de uma abordagem governamental mais próxima à realidade de precariedade em que vive parcela relevante da população.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A escolaridade é elemento fundamental para compreensão do comportamento político e da opinião dos brasileiros. Consideramos a democratização como um processo de ampliação da complexidade da tomada de decisão e da dispersão do poder, por seu caráter inclusivo.

Sob este ângulo, o setor público não se justifica apenas para garantir ganhos econômicos, mas para gerar confiança e engajamento. O poder público precisa garantir, através da inclusão social, maior dispersão do poder, o que pode soar indesejável aos governantes e mesmo às camadas incluídas. A dispersão do poder decorre de uma igualdade cidadã, assim como decorre de procedimentos que tornem a ação governamental *accountable*, e também da possibilidade real de renovação dos governos, em um sistema mais competitivo.

Há um padrão observado na pesquisa de opinião do Latinobarômetro aplicada no Brasil: maior percentual de cidadãos indiferentes em relação ao regime político na camada menos escolarizada da população; quanto pior é a percepção da situação econômica individual, maior a frequência de indiferentes; há oscilação entre indiferentes e democráticos, mas não entre indiferentes e autoritários ou entre democráticos e autoritários; finalmente, os serviços burocráticos são mais bem avaliados à medida em que aumenta a escolaridade.

É importante observar que parte importante deste padrão pode ser explicado pela percepção de que há uma assimetria entre o Estado e sua burocracia e a vida social dos trabalhadores.

Estando certos aqueles que acreditam que uma democracia pode surgir em qualquer país, a depender do arranjo político entre as elites, parece pertinente perguntar qual é o grau de tolerância destas elites na inclusão e no aumento da dispersão do poder; e em que momento elas podem intervir para reverter aquilo que, afinal, é um processo.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. O Fim da História: De Hegel a Fukuyama. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1992.

BAQUERO, Marcello. Sem confiança a democracia se torna inerte: é o capital social uma resposta? Um estudo sobre a América Latina. Educação Unisinos, São Leopoldo, v. 9, n. 2, 2005, p. 84-98.

_____. Qual democracia para a América Latina? Capital social e empoderamento são a resposta? Porto Alegre: UFRGS, 2013.

DAHL, Robert. Sobre a democracia. Brasília: EdUnB, 2001.

_____. Poliarquia. Participação e Oposição. São Paulo: EDUSP, 2005.

DOORENSPLEET, Renske. Critical citizens, democratic support and satisfaction in African democracies. International Political Science Review 33(3), 2012, pp. 279 –300.

EASTON, David. A Re-Assessment of the Concept of Political Support. British Journal of Political Science, Vol. 5, No. 4 (Oct., 1975), pp. 435-457.

FUKS, Mario; CASALECCHI, Gabriel A.; ARAÚJO, Mateus M. Are dissatisfied democrats critical? Reevaluating the concept of the critical citizen. Opinião Pública, Campinas, vol. 23, nº 2, maio-agosto, 2017, pp. 316-333.

FUKUYAMA, Francis. The End of History?. The National Interest, Verão de 1989. Disponível em <https://www.embl.de/aboutus/science_society/discussion/discussion_2006/ref1- 22june06.pdf>. Acesso em: 17 de setembro de 2018, às 17:34.

FUKUYAMA, Francis. Social Capital and Civil Society. Nova Iorque: IMF Institute, 2000.

HUNTINGTON, Samuel. A terceira onda: a democratização no final do século XX. São Paulo: Ática, 1994.

INGLEHART, Ronald. How solid is mass support for democracy - and how can we measure it? Political science and Politics, v. 36, n. 01, p. 51-57, 2003.

INGLEHART, Ronald e WELZEL, Christian.Modernização, mudança cultural e democracia. São Paulo: Ed. Verbena, 2009.

LIPSET, Seymour M. Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy. American political science review, v. 53, n. 01, p. 69-105, 1959.

MOISÉS, José A. Os brasileiros e a democracia: bases sociopolíticas da legitimidade democrática. São Paulo: Ática, 1995.

_____."Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira". Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 23, n. 66, p. 11-43, 2008.

_____; CARNEIRO, Gabriela P. Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime: o caso do Brasil. Opinião Pública, v. 14, n. 1, p. 1-42, 2008.

_____. Democracia e confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas? São Paulo: EdUSP, 2010.

NORRIS, P. Critical citizens: global support for democratic government. Oxford, UK: Oxford University Press, 1999.

PEIXOTO, Vitor; MATHEUS, Jéssica; SILVA, Gabriel. Economia social da (in)tolerância política: como as avalições sobre economia e mobilidade social impactam as atitudes democráticas. 42º. Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, 2018.

PUTNAM, Robert. Comunidade e Democracia: a Experiência da Itália Moderna. São Paulo: FGV, 1996.

PRZEWORSKI, Adam; LIMONGI, Fernando. Modernization: theories and facts. World politics, v. 49, n. 02, p. 155-183, 1997.

RENNÓ, Lúcio; TURGEON, Mathieu. A Psicologia Política das Classes Sociais no Brasil: Atributos das Atitudes Políticas por Estratificação e Mobilidade Social. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 59, no 1, 2016, pp. 11 a 51.

SANTOS, Anderson. A legitimidade democrática como jogo de coordenação: a cultura política dos brasileiros democráticos, autoritários e indiferentes, segundo os dados do Latinobarômetro (1995-2016). 42º. Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, 2018.

SMITH, Peter H.; ZIEGLER, Melissa R.. Democracias liberal e iliberal na América Latina. Opin. Publica, Campinas , v. 15, n. 2, p. 356-385, Nov. 2009.

VIEIRA, Rosa Maria. O fim da história: de Hegel a Fukuyama. Disponível em: <bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/download/38490/37230>. Acesso em: 17 de setembro de 2018, às 17:34.

EDUCAÇÃO POLÍTICA EM MINAS GERAIS: REFLEXÕES, INICIATIVAS, DESAFIOS E APRENDIZADOS

Myla Freire Machado Fernandes (UFMG)

RESUMO

Este artigo é resultado de monografia apresentada ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho (Fundação João Pinheiro)[1]. A pesquisa tem a educação política como tema central e objeto de estudo e o seu objetivo geral é identificar, caracterizar e analisar diferentes iniciativas de educação cidadã, são elas: a Câmara Mirim, da Câmara Municipal de Belo Horizonte; o Núcleo de Estudos Sociopolíticos, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais; e o Parlamento Jovem de Minas, da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Pretende-se estabelecer um panorama das variáveis exploradas no âmbito dessas iniciativas (público-alvo, abrangência, objetivos, metodologia, conteúdo, monitoramento, avaliação, duração e periodicidade) e discutir possibilidades e desafios para a construção de programas de educação para a democracia em Minas Gerais. O estudo concebe que avançar em discussões sobre educação política significa caminhar rumo ao desenvolvimento da democracia brasileira, instigando a sociedade a não ignorar o debate sobre a formação de cidadãos capazes de intervir em processos políticos em defesa da cultura democrática. O trabalho também compreende que o contexto de desigualdades sociais e supressão de direitos existente no Brasil se relaciona à necessidade de maior desenvolvimento da educação cidadã, trazendo à tona a relevância de fortalecer o campo acadêmico de produções relacionadas à educação cívica e de situar a Administração Pública de Minas Gerais nos debates atinentes a essa temática. A metodologia qualitativa norteia o estudo e os procedimentos técnicos utilizados são a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental, a entrevista semiestruturada e a observação não participante. A análise da educação política no contexto da Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania de Minas Gerais, por meio de seus instrumentos normativos e de planejamento, demonstra que esse órgão, responsável por promover a educação cidadã, apesar de nobres esforços, atuou, em 2017, de forma fragmentada, envolvendo, em sua gestão financeira e orçamentária, quantidade de recursos que reflete a reduzida prioridade dada à educação política pela gestão estadual. O estudo também constata que as variáveis exploradas no contexto das iniciativas observadas representam fatores essenciais à consolidação desses programas, o que possibilita a estruturação de aprendizados relacionados a cada um dos aspectos abordados, subsidiando, sobretudo, as contribuições que se apresentam ao desenvolvimento de programas de educação para a democracia pelo poder público de Minas Gerais.

[1] O trabalho completo, orientado pelo Prof. Dr. Bruno Lazzarotti Diniz Costa, pode ser consultado em: <http://monografias.fjp.mg.gov.br/bitstream/123456789/2420/1/Educa%C3%A7%C3%A3o%20pol%C3%ADtica%20em%20Minas%20Gerais%20_%20%20reflex%C3%B5es%2c%20iniciativas%2c%20desafios%20e%20aprendizados.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2019.

Palavras-chave: Educação política. Administração Pública. Democracia. Cidadania.

INTRODUÇÃO

"Educação política", "letramento político", "educação cívica", "educação cívica democrática", "educação cidadã", "educação para a cidadania", "educação para a democracia" e "educação democrática" são apenas alguns dos termos utilizados para descrever, em resumo, as atividades que, sem deliberado viés partidário ou ideológico, são desenvolvidas com o objetivo de preparar os cidadãos para o livre exercício da política em contextos democráticos, conceito de educação política desenvolvido por este trabalho.

Sobre os diversos termos, Cosson (2008) esclarece que alguns abarcam aspectos distintos de um mesmo fenômeno; outros, concorrentes, trazem consigo diferentes abordagens teóricas e práticas; enquanto outros, ainda, representam ênfases ou demarcações. O autor aponta que as variedades existentes frente à própria denominação da educação para a democracia e os numerosos investimentos em sua definição ilustram, em partes, o frágil desenvolvimento de seus processos de delimitação e institucionalização. A despeito dessa discussão, este trabalho faz uso das múltiplas terminologias compreendendo-as como equivalentes, em concordância com Dantas (2017, p. 10), que afirma ser

> possível encontrar diferenças nesses termos de acordo com a defesa de diversos autores, mas em linhas gerais o que parece comum é o objetivo de consolidar a democracia por meio do adensamento da capacidade de o cidadão participar, compreender e atuar politicamente de forma mais consistente e a despeito de ideologias e suas variações que devem ser amplamente respeitadas.

Esta pesquisa busca responder à pergunta: como as iniciativas de educação cidadã se caracterizam quanto ao público-alvo, à abrangência, aos objetivos, à metodologia, ao conteúdo, ao monitoramento, à avaliação, ao tempo de duração e à periodicidade[2] e quais contribuições essa discussão traz para a construção de programas de educação para a democracia em Minas Gerais? A hipótese é que as variáveis examinadas no contexto das iniciativas observadas são centrais ao bom funcionamento e ao grau de consolidação atingido por esses programas e permitem, portanto, que sejam retirados aprendizados a partir de cada uma delas no tocante ao desenvolvimento de programas de educação cívica.

O objetivo geral do estudo é identificar, caracterizar e analisar o grau de consolidação de distintas iniciativas mineiras de educação política, buscando estabelecer um panorama de suas variáveis exploradas a fim de discutir possibilidades e desafios para o desenvolvimento da educação para a democracia em Minas Gerais. Especificamente, pretende-se: i) conceituar educação política e expor a sua justificativa para o desenvolvimento da democracia; ii) discutir instrumentos normativos e de planejamento da Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania de Minas Gerais (Sedpac/MG) no âmbito da educação cidadã; iii) realizar o levantamento de iniciativas mineiras de educação cívica concentradas em Belo Horizonte e selecionar três para serem estudadas; iv) caracterizar, quanto às variáveis pesquisadas, os programas selecionados para observação e, a partir disso, analisar os seus respectivos graus de consolidação; e iv) apresentar contribuições ao desenvolvimento de programas de educação para a democracia pelo setor público mineiro, identificando também limitações, riscos e possibilidades de expansão dessas iniciativas.

Quanto às justificativas para o desenvolvimento do trabalho, alguns pontos merecem atenção. A pesquisa "*A Cara da Democracia no Brasil*", realizada pelos Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia em 2018, identificou que os padrões de satisfação dos brasileiros com o regime democrático encontram-se nos níveis mais baixos desde 2002. Para Dantas, Themotheo e Woischnik (2016), o Brasil vive um dos momentos mais delicados de sua história política, sendo possível perceber, por meio de interpretações que nem sempre caminham no mesmo sentido, o quão complexo é o presente da democracia brasileira e o quão distante está o país dos elementos vitais ao funcionamento de uma democracia clássica.

Avançar em discussões sobre educação política significa dialogar com o desenvolvimento do regime político brasileiro, sobretudo porque a democracia reclama indivíduos preparados para o seu exercício. Tratando da manutenção e do aprimoramento desse regime, Cosson (2010) afirma que, como toda construção social, a democracia precisa ser continuamente sustentada por seus apoiadores para que permaneça viva, ressaltando que os conhecimentos, as práticas e os valores desse regime são referenciados pelas instituições, sendo, porém, a presença desses elementos no cotidiano da sociedade o real fator de fortalecimento da democracia.

As questões expostas se relacionam a aspectos históricos nacionais relevantes, conforme apontado pelas considerações de Medeiros (2007), que afirmam a presença do autoritarismo na formação do Brasil e atribuem o revigoramento dessa tradição à instauração do regime militar de 1964. Esse cenário junto a outros diversos que caminham em direção oposta ao fortalecimento da democracia brasileira impelem a sociedade a não se eximir do debate sobre a formação de cidadãos capazes de intervir em processos políticos em defesa da cultura política democrática.

[2] Variáveis exploradas na caracterização e na análise do grau de consolidação das iniciativas de educação política observadas.

No que diz respeito à formalização dos direitos e deveres da cidadania situados pela Constituição Federal de 1988, Krahenbuhl (2016) considera que o seu exercício efetivo não foi assegurado. A autora concebe que a ampla garantia de direitos se restringe, de fato, a apenas uma parcela da população e questiona se uma cidadania formal e destinada a um grupo seleto é efetiva e representativa quando a maior parte da sociedade não possui informação suficiente, acesso às instituições garantidoras de direitos ou condições efetivas de exercê-los. Em busca de caminhos em prol da transformação da cidadania formal em cidadania real, Krahenbuhl (2016) afirma que só se avança quando se conhece os atores envolvidos; os seus interesses e as suas competências; e os direitos, os deveres e os papeis dos cidadãos, concluindo pela premência de mais educação e participação política e relacionando o contexto de desigualdades sociais e supressão de direitos existente no Brasil à necessidade de desenvolvimento da formação cidadã.

O avanço no campo das produções acadêmicas relacionadas à educação política pretende complementar os conhecimentos já existentes em seu âmbito teórico e preencher parte de suas lacunas, muitas vezes estruturadas e mantidas sobre a escassez de bibliografia específica relativa à temática. Por fim, o estudo se justifica, ainda, por buscar situar a Administração Pública de Minas Gerais, especificamente a Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania, nos debates sobre educação cívica, com vistas à apresentação de contribuições para o desenvolvimento de programas atinentes a essa pauta.

A pesquisa se classifica como descritiva (GIL, 2010) e é norteada pela metodologia qualitativa (LAKATOS; MARCONI, 2006). Os procedimentos técnicos empregados são a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental, a entrevista semiestruturada e a observação não participante. A pesquisa bibliográfica é realizada com o objetivo de explorar e desenvolver os conhecimentos já existentes sobre educação política, bem como sobre demais temáticas relacionadas ao trabalho. A pesquisa documental, a entrevista semiestruturada e a observação não participante subsidiam tanto os estudos acerca dos instrumentos normativos e de planejamento da Sedpac/MG no âmbito da educação cidadã quanto a caracterização, a análise do grau de consolidação e a compreensão das limitações, dos riscos e das possibilidades de expansão das iniciativas mineiras de educação cívica exploradas, são elas: a Câmara Mirim, da Câmara Municipal de Belo Horizonte; o Núcleo de Estudos Sociopolíticos, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais; e o Parlamento Jovem de Minas, da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

Este trabalho é composto por cinco seções, incluindo a introdutória. A segunda seção aborda aspectos teóricos relevantes ao debate proposto sobre educação política e sobre temáticas relacionadas, enquanto a terceira divisão trata dos instrumentos normativos e de planejamento da Sedpac/MG no âmbito da educação cidadã. A quarta seção caracteriza e analisa o grau de consolidação das iniciativas observadas pelo trabalho e apresenta contribuições frente ao desenvolvimento de programas de formação cívica pelo poder público mineiro, bem como trata de limitações, riscos e possibilidades de expansão dessas iniciativas. A quinta seção, por fim, destina-se às considerações finais.

EDUCAÇÃO POLÍTICA

Muitas foram, e ainda são, as investidas realizadas nas definições, abordagens e nomenclaturas relacionadas à educação política. Inicialmente, é essencial conceituá-la, estabelecendo o que são e quais os seus objetivos, para que se delimite o campo de análise deste trabalho e para que seja possível o desenvolvimento de outras discussões atinentes a essa temática.

Almeida (2016) afirma que as atividades de educação política são cada vez mais comuns no Brasil, sendo possivelmente consideradas uma prática de pesquisa de profissionais das humanidades, mas, sobretudo, de educadores e cientistas sociais. O autor as caracteriza como ações dotadas de caráter didático-pedagógico que, desenvolvidas para diversos públicos, mormente a juventude, objetivam transmitir conhecimentos e informações para que se estabeleça e se desenvolva o debate sobre "questões de ordem teórica sobre política, valores democráticos, ética, cidadania, bem como a abordagem de assuntos relacionados à história política e ao funcionamento das instituições e sua relação com a representação e a participação políticas." (ALMEIDA, 2016, p. 17).

Reforçando os jovens e adolescentes como um foco das iniciativas de educação cidadã, Fuks e Casalecchi (2016) situam essas iniciativas como programas de curto prazo nos quais os seus participantes são imersos em diferentes práticas políticas, que incluem atividades didáticas, deliberativas e participativas, com o objetivo de promover a competência cívica, própria da democracia, capacitando-os a viver conforme os valores e princípios que orientam esse regime político. Os autores concebem que tais programas podem ser pensados enquanto catalisadores do aprendizado político, pois conseguem mobilizar grande fluxo informacional dificilmente reunido em outras circunstâncias, além de serem capazes de estimular tanto o aprendizado teórico quanto a vivência prática.

Considerando definições provenientes das próprias iniciativas de educação política, apresenta- se a conceituação, pela Escola Virtual de Cidadania, da educação para a democracia como o conjunto de ações orientadas para o desenvolvimento de práticas, valores e conhecimentos necessários à participação política e à vida em sociedade em ambientes democráticos. A iniciativa mencionada é da Câmara dos Deputados e promove a prática pedagógica pautada por conteúdos relacionados à cidadania política e à educação cívica, em diálogo com diversos públicos da sociedade.

A partir dos conceitos expostos e em busca de uma definição ampla que permita o melhor desenvolvimento da pesquisa, a educação política é compreendida como atividades que, sem deliberado viés partidário ou ideológico, são desenvolvidas com o objetivo de preparar os cidadãos para o livre exercício da política em contextos democráticos. Pretende-se que esse conceito se traduza nos processos educativos relacionados à capacidade do indivíduo de se comprometer e interferir na vida social e política e na respectiva valorização desses processos, assim como objetiva-se que o emprego do termo educação cidadã e de suas expressões equivalentes contribua para o rompimento do sentido pejorativo historicamente atribuído aos seus sinônimos, conforme explorado a seguir.

Resende (2010) produziu consolidada linha do tempo da educação política no Brasil e, embora esse resgate se restrinja ao âmbito escolar, explorá-lo se torna interessante na medida em que são refletidas consequências que também repercutem no contexto da educação cívica desenvolvida para além desse espaço. Realizar esse mesmo levantamento para a educação cidadã que não compõe o espaço escolar exigiria esforços heroicos, já que esse mapeamento, ainda hoje, não se faz estruturado.

A partir da contextualização do desenvolvimento histórico da educação política escolar no Brasil, Resende (2010) ressalta que, embora a disciplina Educação Moral e Cívica e suas "disciplinas irmãs"[3] tenham sido usadas repetidas vezes para subverter a ideologia oficial do regime militar vigente entre 1964 e 1985, desenvolveu-se entendimento pejorativo sobre a expressão "educação cívica" por parte dos educadores e da sociedade, pois o termo passou a ser relacionado à doutrinação política e à educação que, com viés ideológico, visou disseminar os valores oficiais que justificavam e sustentavam o regime militar à época, conforme Filgueiras (2006) e Klarosk (2005), citados por Resende (2010). O autor explica que a expressão "educação cívica", em outros contextos políticos e intelectuais, dialoga, principalmente, com o significado neutro ou positivo de educar os indivíduos para a compreensão e a prática de seus direitos e deveres como membros de uma comunidade política, enquanto, no Brasil, muitas vezes usada como sinônimo do termo "educação para a cidadania", tornou-se suspeita ou mesmo nociva.

De acordo com Morais (2010), desde 1985, com o restabelecimento do Estado de Direito, a consolidação da democracia brasileira e as condições sociais e políticas para o pleno exercício da cidadania têm sido construídas. A autora aponta que, com a retomada da rota democrática, observou-se estreita relação entre a garantia de direitos sociais e os processos educativos voltados ao "legítimo conceito de cidadania", afirmando também que a educação política "possibilita o diálogo entre cidadãos pertencentes a uma mesma sociedade e, consequentemente, ergue a participação política como estratégia fundamental para a garantia de direitos e para a efetiva transformação social." (MORAIS, 2010, p. 50). A autora concebe que a autonomia política se concretiza por meio da discussão de assuntos públicos e da busca coletiva por soluções para os problemas sociais, políticos e econômicos da sociedade, ou seja, materializa-se, também, por meio da educação política.

Cambaúva (2016), por sua vez, aponta que, no debate sobre a qualidade dos regimes democráticos, um dos argumentos centrais é a importância da educação que prepara os cidadãos para usufruírem plenamente de seus direitos, exercerem suas funções enquanto eleitores e se envolverem em discussões político-partidárias; trata-se, de forma geral, da construção de competências subjacentes a atividades políticas. Nesse sentido, a autora considera que a cidadania requer informação para que exerça a sua participação na vida política, alinhando, assim, a educação ao interesse, à participação social e à qualidade dessa participação. Com o mesmo entendimento, Júnior e Dantas (2004) afirmam que a educação mostra-se precípua ao conceito de cidadania, assumindo o papel fundamental da promoção da conscientização necessária à evolução do sujeito como cidadão.

Desenvolvendo ainda mais a relação que se estabelece entre educação política, cidadania, participação social e democracia, Dantas (2017) afirma que não são poucos os filósofos e pensadores que, há séculos, compreendem a educação política como fator essencial à consolidação da democracia. Nesse sentido, o autor construiu sólido compilado que, de início, recapitula, ainda na Grécia Clássica, Platão e Aristóteles, que já falavam sobre a necessidade de se formar cidadãos para o exercício pleno da política. Dantas (2017, p. 23) reconhece que a contextualização teórica construída sobre parte do debate relacionado à educação política a partir de diversos filósofos, estudos e tempos pretende ilustrar, em certa medida, os desafios concernentes ao debate sobre essa temática, concluindo ser "essencial então que sejam garantidas condições mínimas de conhecimento político para a consolidação da democracia aos indivíduos universalmente inscritos como eleitores. Isso seria ofertado por meio da 'educação política'."

[3] Organização Social e Política Brasileira e Estudos dos Problemas Brasileiros.

Dahl (2001) utiliza a palavra democracia para se referir a "governos de verdade", não ideais, que, até certo ponto, mas não completamente, correspondam aos critérios de um processo democrático, já que nenhum estado jamais possuiu um governo plenamente de acordo com esses critérios, sendo também provável que isso não aconteça. Nesse contexto, o autor elenca as condições para que o processo democrático se cumpra, são elas: a participação efetiva; a igualdade de voto; o entendimento esclarecido; o controle do programa de planejamento; e a inclusão dos adultos. Ao critério da compreensão esclarecida, a partir do qual, dentro de limites razoáveis de tempo, cada cidadão deve ter oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre as políticas alternativas importantes e suas consequências prováveis, Dahl (2001) dá o nome de educação cívica.

Ainda de acordo com Dahl (2001), a democracia é intrinsecamente um sistema de direitos, já que estes estão entre os blocos essenciais da construção de um governo democrático, tomando como óbvio que, para que se satisfaça cada uma das condições mencionadas, é indispensável que o sistema político garanta certos direitos aos seus cidadãos. Adentrando aos aspectos de igualdade política e competência cívica, o autor afirma ser indiscutível a necessidade de instituições políticas e sociais que contribuam para que os cidadãos sejam civicamente competentes e, em defesa da educação política em prol da democracia, enfatiza que

> se as instituições destinadas à educação pública são fracas, resta apenas uma solução satisfatória: elas devem ser reforçadas. Todos os que acreditam em metas democráticas são obrigados a buscar maneiras pelas quais os cidadãos possam adquirir a competência de que precisam. Talvez as instituições para educação cívica criadas nos países democráticos durante os séculos XIX e XX já não sejam adequadas. Se assim for, os países democráticos terão de criar novas instituições para complementar as antigas. (DAHL, 2001, p. 94).

Situando a atual localização da educação cívica no contexto nacional, Almeida (2016) introduz que esse tipo de formação pode ser implementada de forma transversal a conteúdos escolares formais ou ocupar o calendário de ações educativas de instituições públicas e/ou privadas, entidades ou organizações da sociedade civil organizada, o que é mais comum no Brasil. O autor aponta que, com o advento das Escolas do Legislativo, não raro câmaras municipais e assembleias legislativas estaduais organizam atividades de formação política abertas para a sociedade ou mesmo formam departamento específico para o desenvolvimento dessas ações, ressaltando que outros órgãos governamentais também têm concentrado esforços na promoção da educação cidadã, não sendo incomum, ainda, que partidos políticos e organizações da sociedade civil a fomentem sistematicamente.

Nesse sentido, Dantas (2017) considera ser possível afirmar, a partir do crescente número de projetos e iniciativas, que a educação política tem sido fortalecida e consolidada no Brasil. O autor também indica que, com o incremento de novas tecnologias e o crescente ativismo e interesse da sociedade por política, foi possível verificar um aumento expressivo das ações de educação cidadã no país, apesar da relação não tão boa de muitos com os seus aspectos mais formais e institucionais.

As funções atribuídas às atividades de educação para a democracia, por sua vez, são diversas e refletem o olhar que é dado a esse tipo de iniciativa. Almeida (2016) sugere que a construção de um programa de educação política mais conveniente e simétrico por parte de quem o promove deve perpassar pelo diálogo a respeito do senso comum sobre política a partir de questões históricas, éticas e institucionais, desconstruindo lugares comuns que, muitas vezes, são reforçados por ações de educação cidadã que privilegiam a ideia de sua necessidade antes de seu lugar.

Já Krahenbuhl (2016) recomenda mais educação política para a construção da cidadania, que se inicia com o reconhecimento do cidadão como sujeito de direitos e deveres. A autora afirma, entretanto, que a existência de um regime democrático ou o avanço na defesa dos direitos sociais não bastam para essa construção, sendo vital que os direitos sejam afirmados pelo ângulo das relações sociais, de forma que haja uma cultura pública democrática capaz de reconhecer a legitimidade dos conflitos e da diversidade dos valores e interesses pleiteados como direitos.

Esta pesquisa explora a função de aprendizado a partir de distintas iniciativas mineiras de educação política para o desenvolvimento da formação cidadã pelo poder público de Minas Gerais. Considerando que as discussões sobre o fortalecimento da educação cívica estão alinhadas ao atual contexto brasileiro, Forlini e Fernandes (2016) indicam que, no país, vários estudos demonstram a necessidade de consolidação da educação cidadã. Estabelecer esse debate no âmbito da Administração Pública mineira, por sua vez, mostra-se essencial quando apontado que as práticas de educação cidadã "deveriam ser estimuladas como políticas públicas, tendo como objetivo a promoção de uma democracia de qualidade, cujos princípios subjacentes não estejam apenas no plano institucional, mas na prática cotidiana dos seus cidadãos." (FUKS; CASALECCHI, 2016, p. 160).

Nessa perspectiva, por fim, Romão (2013, p. 17) aponta que, com os protestos de junho de 2013 e com os desafios à participação institucional, talvez seja possível aprender que, de alguma forma,

> o mundo da política institucional e das políticas públicas precisa entrar em compasso com uma sociedade que se modifica com rapidez, que exigirá cada vez mais melhores serviços públicos, mas que, por enquanto, mantém-se longe das instâncias de tomada de decisão. Deve-se pensar em formas de aproximar esses dois mundos e colocá-las efetivamente em prática. (ROMÃO, 2013, p. 17).

ASPECTOS NORMATIVOS E DE PLANEJAMENTO DA SEDPAC/MG

Esta seção analisa a educação política, em sua concepção e em seu desenvolvimento, no âmbito da Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania de Minas Gerais por meio de instrumentos normativos e de planejamento desse órgão. A observação da Sedpac/MG se deve à sua representação como órgão do Poder Executivo estadual em diálogo com a educação política para além do ambiente formal escolar, objeto de estudo da pesquisa. A construção desta seção se fundamenta em pesquisas documentais, para conhecimento do cenário normativo e de planejamento da Secretaria, e em entrevistas semiestruturadas[4], realizadas com um representante da Assessoria de Planejamento e uma representante da Diretoria de Políticas de Promoção dos Direitos Humanos com o objetivo de melhor compreensão do contexto estudado.

A análise dos instrumentos normativos e de planejamento da Sedpac/MG é dificultada pela complexidade de se estabelecer o que se relaciona ou não à educação política, sobretudo em virtude da amplitude do conceito. Considerou-se, portanto, apenas os aspectos diretamente voltados à promoção da educação cidadã a partir da perspectiva de formação dos indivíduos para a vida política em ambientes democráticos.

Quanto aos instrumentos normativos, observa-se a Lei 21693 de 26/03/2015 e o Decreto 46783 de 24/06/2015. A Lei 21693 altera a Lei Delegada n.º 179, de 1º de janeiro de 2011, que dispõe sobre a organização básica e a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo do Estado, e a Lei Delegada n.º 180, de 20 de janeiro de 2011, que dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Esta última norma institui a Sedpac/MG e estabelece as suas competências, dentre as quais estão incluídas aquelas que se relacionam à educação política, são elas:

> VI - promover ações de capacitação e desenvolvimento do jovem, em perspectiva individual e coletiva, que estimulem o surgimento de lideranças jovens em diversos segmentos, como o político, o educacional, o artístico e o esportivo;
> VII - promover, em articulação com órgãos e entidades com atividades correlatas, o acesso de jovens a bens públicos, equipamentos esportivos, educacionais e culturais e a atividades que favoreçam o desenvolvimento e a utilização de aptidões profissionais e sociais, a fim de contribuir para a construção da consciência e para a prática cívica pelo jovem;
> [...]
> IX - formular, coordenar e monitorar as políticas públicas de pesquisa, promoção, garantia, proteção e restauração dos direitos humanos, dos direitos fundamentais, do exercício da cidadania e da participação social. (MINAS GERAIS, 2015b, p. 11).

O Decreto 46783, por sua vez, define a estrutura orgânica dos órgãos do Poder Executivo estadual que menciona e dá outras providências. Essa norma, para além de apresentar a organização administrativa da Sedpac/MG, não aponta informações relevantes no que concerne ao desenvolvimento da educação política pelo órgão. Apesar da carência de instrumentos normativos relacionados às diretrizes gerais da Secretaria, depreende-se que a educação política integra as suas competências.

Quanto aos instrumentos de planejamento, observa-se o Programa de Governo 2015-2018 da gestão de Minas Gerais à época; o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2016-2027; o documento de planejamento das ações da Sedpac/MG para 2017; o relatório de gestão da Sedpac/MG de 2017; o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2016-2019 de Minas Gerais para o exercício 2017; e a Lei Orçamentária Anual (LOA) de Minas Gerais de 2017. A seleção desses instrumentos se dá em função do entendimento de que as ações desenvolvidas no âmbito da Sedpac/MG refletem o contexto do governo de Minas Gerais e de seus dispositivos de planejamento.

A observação tanto do documento de planejamento das ações quanto do relatório de gestão da Sedpac/MG é realizada de forma orientada. Isto é, em virtude dos recursos disponíveis para a pesquisa, a Sedpac/MG é explorada a partir de sua subsecretaria mais relacionada à promoção da educação política, a Subsecretaria de Estado de Participação Social de Minas Gerais (Subpas/MG). Ainda, para o aprofundamento da análise dos instrumentos financeiros e orçamentários, são utilizadas informações do Sistema Integrado de Administração Financeira de Minas Gerais (Siafi/MG) e do sítio eletrônico mineiro de transparência.

O Programa de Governo 2015-2018 da gestão mineira à época apresenta propostas relacionadas ao reconhecimento e à promoção da cidadania, dialogando com a educação política ao envolver processos formativos nesses eixos. A partir desse documento, instrumentos de planejamento foram desenvolvidos. O PMDI 2016-2027, no que lhe concerne, indica, por meio de objetivos, valores reguladores e parâmetros para a orientação e avaliação da intervenção pública e da sua interlocução com a sociedade civil e com o mercado. Nesse contexto, se insere a educação cidadã, relacionada aos objetivos estratégicos e às estratégias prioritárias estabelecidas.

[4] O roteiro das entrevistas pode ser consultado nos apêndices da monografia a partir da qual este artigo é produzido, cujo *link* para acesso encontra-se na página 1.

No campo dos objetivos estratégicos, a educação política se faz presente naqueles que almejam

> ampliar a participação popular fortalecendo instrumentos e ferramentas de democracia direta e participativa na gestão do Estado e promover a Educação em Direitos Humanos de forma a contribuir para a construção da cidadania, o conhecimento dos direitos fundamentais e o respeito à pluralidade e à diversidade sexual, étnica, racial, cultural, geracional, de gênero e de crenças religiosas. (MINAS GERAIS, 2016, p. 73).

No que se refere às estratégias prioritárias, a formação cívica permeia aquelas que pretendem

> implantar Política de Educação em Direitos Humanos como componente estratégico do planejamento governamental, desenvolvendo canais de divulgação dos casos de violação dos direitos, espaços de formação em Direitos Humanos e ações de enfrentamento aos preconceitos e discriminações, e fortalecer e criar novas formas de participação popular nos diferentes territórios e temáticas, por meio das diversas instâncias de interface entre a sociedade civil e o Estado, como conselhos, fóruns territoriais e conferências, criando mecanismos de interlocução em suas diferentes temáticas e esferas de governo. (MINAS GERAIS, 2016, p. 74).

Quanto aos instrumentos da Sedpac/MG, o documento de planejamento das ações da Subpas/MG para 2017 estrutura as ações, que se desdobram em atividades, para os núcleos que integram o referido órgão, são eles: o Núcleo de Apoio aos Conselhos, Órgãos Colegiados e Conferências; o Núcleo de Prevenção e Mediação de Conflitos; o Núcleo de Projetos de Participação Social; o Núcleo de Participação e Informação Digital; e o Núcleo de Educação em Direitos Humanos. A seguir, são identificadas, dentre os núcleos, as ações planejadas relacionadas à educação política.

O Núcleo de Apoio aos Conselhos, Órgãos Colegiados e Conferências possuía a responsabilidade de, junto ao Núcleo de Educação em Direitos Humanos, estruturar a Política Estadual de Educação em Direitos Humanos de Minas Gerais. O Núcleo de Projetos de Participação Social, por sua vez, também junto ao Núcleo de Educação em Direitos Humanos, dispunha da responsabilidade de formatar e implementar ações de formação de conselheiros (da sociedade civil e do poder público), de delegados (das conferências) e da sociedade civil. Ainda, também lhe competia estimular a formação da Sedpac/MG e consolidar o Núcleo de Participação Social e Incubadora de Projetos. Por fim, cabia ao Núcleo de Educação em Direitos Humanos a responsabilidade de elaborar e executar projetos formativos por meio da Escola de Formação em Direitos Humanos.

Em busca de acompanhar o desenvolvimento dessas ações, analisa-se o relatório de gestão da Sedpac/MG de 2017. No contexto do Núcleo de Apoio aos Conselhos, Órgãos Colegiados e Conferências, destacaram-se atividades relacionadas à operacionalização dos conselhos estaduais de direitos humanos. Já o Núcleo de Projetos de Participação Social facilitou parcerias para a oferta de cursos atinentes à temática de direitos humanos, executou projetos e acompanhou ações de movimentos sociais com o objetivo de facilitar o diálogo entre esses grupos e a Sedpac/MG e promoveu "agendas políticas positivas". O Núcleo de Educação em Direitos Humanos, por sua vez, constituiu o XVII e o XVIII Grupo de Formação em Direitos Humanos; instituiu o Comitê Estadual de Educação em Direitos Humanos de Minas Gerais, com a finalidade de promover uma cultura de paz, respeito e defesa dos direitos humanos por meio da educação; realizou a Semana Estadual de Educação em Direitos Humanos; gerenciou o Sistema de Promoção e Educação em Direitos Humanos; apoiou a *11ª Mostra Cinema e Direitos Humanos*, participando também do *Circuito Difusão*; ofertou cursos a distância em direitos humanos e cidadania; e acompanhou a execução de convênio relacionado à garantia de direitos da pessoa idosa.

Após a análise do planejamento e da execução das atividades da Sedpac/MG para 2017, sobretudo no que diz respeito à educação política, é conveniente observar esse contexto também nos instrumentos orçamentários e financeiros do Estado. Entende-se que essa observação complementa e dá credibilidade ao diagnóstico construído sobre as ações planejadas e desenvolvidas pelo órgão, permitindo a análise dos recursos envolvidos e efetivamente executados em atividades voltadas à promoção da educação cidadã.

O estudo do Plano Plurianual de Ação Governamental e da Lei Orçamentária Anual de Minas Gerais é realizado, entretanto, a partir de ações e programas identificados no âmbito da Sedpac/MG, e não necessariamente no da Subpas/MG, em razão da estrutura e da organização desses instrumentos. Nesse contexto, foram identificadas três ações relacionadas à educação política, todas pertencentes a um único programa. Esse programa (036)[5], intitulado "*Promoção da Cidadania e Participação Social*", objetivava mobilizar, promover e articular políticas públicas de promoção de direitos humanos e cidadania em busca de propiciar aos cidadãos o acesso aos seus direitos e a participação social. O seu valor para o ano de 2017 era de R$ 13.784.878,00, porém, conforme exposto a seguir, apenas parcela reduzida desse montante foi destinada à formação cidadã.

[5] Os números entre parênteses representam a identificação do programa e das ações observadas nos instrumentos orçamentários e financeiros explorados e são inseridos para facilitar a possível pesquisa desse conteúdo pela leitora ou pelo leitor.

A primeira ação (4229), nomeada "*Formação Permanente de Conselheiros de Direitos*", era de responsabilidade da Subpas/MG e possuía a finalidade de formar conselheiros de direitos em áreas como educação e direitos humanos em busca de proporcionar ações mais eficientes nos conselhos. Para 2017, a ação envolveu, como meta física, um encontro e, como meta financeira, R$ 1.000,00. O recurso apresentado, entretanto, representa apenas uma abertura orçamentária, não havendo aporte de recursos para a execução da ação e não sendo, portanto, nenhum recurso despendido.

A segunda ação (4547), denominada "*Implementação dos Centros de Referência em Direitos Humanos*" (CRDH), era de responsabilidade da Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos e pretendia implementar e manter em funcionamento tais espaços de garantia de direitos, que fomentavam noções de ampliação da cidadania e de aprofundamento da participação popular por meio de atividades também voltadas à educação política. Para 2017, a ação envolveu, como meta física, a implantação e a manutenção de seis centros e, como meta financeira, R$ 2.525.000,00. Efetivamente, um CRDH foi mantido, tendo sido empenhados R$ 1.628.156,00, liquidados R$ 1.522.280,00 e pagos R$ 535.147,84. Nessa ação, conforme detalhado na Tabela 1, exposta adiante, a alteração do crédito autorizado se deu em função da suplementação por saldo financeiro de convênio de entrada não realizado. A execução física e financeira abaixo do previsto na LOA para 2017 acontece também em virtude do Decreto de Programação Orçamentária e Financeira n.º 47147 de 27 de janeiro de 2017, que limitou o valor a ser utilizado pela fonte 60.2, recurso oriundo da Loteria Mineira, fonte que financiava os Centros de Referência em Direitos Humanos. Em relação à implementação dos centros, houve celebração de instrumento de saída de recurso para implantação de três novos espaços nos Territórios de Desenvolvimento Sul, Norte e Mucuri. O CRDH do Território de Desenvolvimento Mata está implementado e mantido desde o final de 2015.

A terceira ação (4548), designada "*Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos Humanos e Participação Social*", não pertencia a um setor específico e buscava realizar ações de promoção, proteção e defesa de direitos humanos em busca da garantia de tais direitos e da participação social. Para 2017, a ação envolveu, como meta física, cinco ações e, como meta financeira, R$ 2.324.625,00. Efetivamente, vinte e cinco ações foram realizadas, tendo sido empenhados R$ 3.783.026,55, liquidados R$ 3.479.999,33 e pagos R$ 2.827.348,32. Nessa ação, junto à manutenção de comitês, como o Comitê de Educação em Direitos Humanos, foram executadas ações de promoção de direitos humanos, como a Conferência da Igualdade Racial, ações inicialmente não previstas na LOA que exigiram suplementação orçamentária para a sua execução e contaram com suplementação por saldo financeiro de convênios de entrada. Destaca-se, ainda, com base na LOA de 2017, que um dos Identificadores de Procedência e Uso da ação é de código 8 e de especificação Recursos Recebidos para Emendas Parlamentares, o que pode sinalizar a desinstitucionalização dessa ação, visto que a fonte majoritária dos recursos por ela envolvidos não pertencia ao órgão público responsável por sua execução, mas correspondia a recursos advindos de emendas parlamentares.

Tabela 1 - Recursos envolvidos nas ações da Sedpac/MG relacionadas à educação política (2017)

Ação no PPAG 2017	Fontes de financiamento	Valor na LOA (R$)	Valor na LOA acrescido de créditos (R$)	Valor empenhado (R$)	Valor liquidado (R$)	Valor pago (RS)
4229 - Formação Permanente de Conselheiros	10 - Recursos ordinários	1.000,00	1.000,00	0,00	0,00	0,00
	Total	1.000,00	1.000,00	0,00	0,00	0,00
4547 - Implementação dos Centros de Referência em Direitos Humanos	10 - Recursos ordinários	400.000,00	470.000,00	400.000,00	400.000,00	0,00
	24 - Convênios, acordos e ajustes	0,00	350.000,00	0,00	0,00	0,00
	60 - Recursos diretamente arrecadados	2.125.000,00	2.125.000,00	1.228.156,00	1.122.280,00	535.147,84
	Total	2.525.000,00	2.945.000,00	1.628.156,00	1.522.280,00	535.147,84
4548 - Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos Humanos e Participação Social	10 - Recursos ordinários	2.324.625,00	2.584.866,41	2.466.214,27	2.250.840,82	1.598.189,81
	24 - Convênios, acordos e ajustes	0,00	1.535.265,38	1.316.812,28	1.229.158,51	1.229.158,51
	Total	2.324.625,00	4.120.131,79	3.783.026,55	3.479.999,33	2.827.348,32

Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos do Siafi/MG.

Os recursos efetivamente envolvidos (valores pagos) nas ações voltadas à promoção da educação política representam, em 2017, uma porcentagem de 24% do total dos recursos planejados para o programa a que pertencem. Essa proporção, já reduzida, se torna ainda menor quando situada no universo dos gastos da Sedpac/MG ou do Estado.

A análise dos instrumentos normativos verifica que a educação política representa uma responsabilidade da Sedpac/MG, apesar da carência de dispositivos legais sobre as diretrizes gerais desse órgão. A análise dos instrumentos de planejamento, por sua vez, demonstra que, em 2017, a educação política foi planejada e executada de forma pontual e fragmentada por alguns setores da Sedpac/MG. Especificamente, os instrumentos orçamentários e financeiros explorados refletem, ainda, a baixa prioridade dada à formação cidadã pela gestão estadual.

É importante destacar a desconexão que a pesquisa expõe entre as atividades planejadas e executadas pela Sedpac/MG em 2017 e os instrumentos orçamentários e financeiros analisados para o mesmo período, instrumentos estes que parecem não refletir exatamente o que foi desenvolvido. Frente a essa percepção, as entrevistas realizadas com um representante da Assessoria de Planejamento e uma representante da Diretoria de Políticas de Promoção dos Direitos Humanos, ambos servidores da Sedpac/MG, mostraram-se essenciais para a melhor compreensão desse contexto. Os entrevistados explicaram que a ação 4548 – "*Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos Humanos e Participação Social*", que envolvia a maior quantidade de recursos dentre as observadas, por ser genérica, englobava os mais diversos tipos de atividades que minimamente a ela se relacionavam, o que corrobora as conclusões anteriores no que diz respeito à reduzida prioridade dada à educação política. Por outro lado, as entrevistas também revelaram um cenário positivo, pois, mesmo sem envolver recursos, a Diretoria de Políticas de Promoção dos Direitos Humanos realizou, em 2017, 68 capacitações com pautas relacionadas a variadas garantias de direitos, como a participação social, a defesa e reparação em direitos humanos, a educação e promoção em direitos humanos, dentre outras.

O diagnóstico construído abre espaço e, de certa forma, convoca este trabalho a apresentar as suas contribuições a partir de aprendizados adquiridos junto a iniciativas de educação cidadã para o processo de desenvolvimento e consolidação de programas de educação política pelo poder público de Minas Gerais, discussão realizada na próxima seção.

AS INICIATIVAS

Esta subseção caracteriza e analisa o grau de consolidação das iniciativas de educação política exploradas, são elas: a Câmara Mirim, da Câmara Municipal de Belo Horizonte; o Núcleo de Estudos Sociopolíticos, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais; e o Parlamento Jovem de Minas, da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. A caracterização aborda o público-alvo, a abrangência, os objetivos, a metodologia, o conteúdo, o monitoramento, a avaliação, o tempo de duração e a periodicidade dos programas observados. A investigação é feita para 2017, ano que possibilita a observação de ciclos completos das referidas iniciativas a partir do período mais recente que permite essa análise.

Os três programas são escolhidos após ampla pesquisa sobre iniciativas mineiras, sobretudo concentradas em Belo Horizonte. Com a pretensão de retirar contribuições para o desenvolvimento da educação política em Minas Gerais, o critério que fundamenta a seleção das iniciativas é o reconhecimento do nível de estruturação e consolidação desses programas, visto que se entende que programas estruturados e consolidados são mais adequados para partilharem aprendizados com o setor público. O número e a localização das iniciativas se dão em função dos recursos disponíveis para a execução do trabalho, especialmente no que diz respeito ao tempo para a realização da pesquisa e à localização acessível dos programas.

Compreende-se que a análise das variáveis exploradas na caracterização das iniciativas é capaz de subsidiar, também, o diagnóstico dos níveis de consolidação desses programas. Essa compreensão é desenvolvida a partir do Quadro 1.

Quadro 1 - Síntese das variáveis exploradas no contexto das iniciativas observadas

Público-alvo	Público que a iniciativa pretende alcançar; variável que permite a investigação dos esforços do programa em atingi-lo.
Abrangência	Amplitude e alcance da iniciativa; elemento que possibilita aferir a aproximação do programa do cumprimento de seus objetivos e metas.
Objetivos	Finalidades da iniciativa; aspecto que viabiliza a análise do alcance dos objetivos buscados pelo programa.
Metodologia	Identidade e compreensão pedagógica da iniciativa sobre educação política; variável que apresenta o funcionamento e a organização do programa.
Conteúdo	Temáticas exploradas pela iniciativa; elemento que evidencia a ênfase ou prioridade relativas aos conteúdos desenvolvidos pelo programa.
Monitoramento	Capacidade da iniciativa de controle de processos e de reação a eventuais imprevistos; aspecto que reflete o amadurecimento da organização do programa.
Avaliação	Identificação de obstáculos e busca por melhorias por parte da iniciativa; variável que sinaliza a pretensão de avaliação e desenvolvimento do programa.
Tempo de duração	Prazo para a realização de um ciclo completo da iniciativa; elemento que denota a organização do programa para concretizar as suas realizações dentro desse período de tempo.
Periodicidade	Frequência e regularidade da iniciativa ao longo do tempo; aspecto que possivelmente revela o nível de consolidação e legitimidade institucional alcançado pelo programa.

Fonte: Elaborado pela autora.

Para a construção desta subseção, realiza-se: pesquisa documental de materiais internos e externos aos programas observados, para a melhor compreensão do funcionamento das iniciativas;

entrevista semiestruturada[6] com os coordenadores desses programas, em busca de aprofundar o conhecimento sobre as variáveis analisadas e coletar opiniões e percepções de agentes experientes no trato com atividades de educação política; e observação não participante das atividades dos programas, para acompanhá-los além da teoria e captar possíveis nuances capazes de enriquecer o trabalho.

[6] O roteiro das entrevistas pode ser consultado nos apêndices da monografia a partir da qual este artigo é produzido, cujo *link* para acesso encontra-se na página 1.

A Câmara Mirim de Belo Horizonte[7] (Camir/BH) é uma iniciativa da Câmara Municipal de Belo Horizonte, que atua em parceria com a Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte, a Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais e o Centro Pedagógico da Universidade Federal de Minas Gerais. Em 2017, a iniciativa completa a sua décima legislatura. O programa considera que, ao longo desses dez anos, passou por contínuo processo de aprimoramento, permitindo que o seu conteúdo, os seus objetivos e, em especial, o seu modelo pedagógico atingissem nível significativo de amadurecimento.

O projeto de criação do Núcleo de Estudos Sociopolíticos[8] (Nesp) da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), por sua vez, se apresenta em 2005 por solicitação do vice- reitor da PUC Minas, atendendo ao pedido do Vicariato Episcopal para a Ação Social e Política da Arquidiocese de Belo Horizonte, em cumprimento às decisões da 2ª Assembleia do Povo de Deus. Fundado naquele ano, o Nesp integra o Sistema Avançado de Formação da PUC Minas e se constitui como um núcleo de reflexão, debate e formação sobre conteúdos orientadores para a atuação social engajada na construção do bem comum e para a promoção da justiça e da paz à luz da Doutrina Social da Igreja.

Por fim, o Parlamento Jovem de Minas[9] (PJ Minas) é uma iniciativa da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG), realizada em parceria com a Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e as câmaras municipais mineiras participantes. A ALMG, por meio da Escola do Legislativo, e a PUC Minas, por meio do Instituto de Ciências Sociais e da Pró-Reitoria de Extensão, exercem a coordenação estadual do programa. Completando quatorze anos em 2017, a iniciativa passou por três evoluções que mantiveram a essência de seu funcionamento e consolidaram o modelo em rede do programa.

O contexto de criação, a organização institucional e o funcionamento em detalhes das três iniciativas são amplamente explorados na monografia da qual este artigo resulta, porém, em função do limite de páginas deste trabalho, tais informações não são expostas integralmente, o que não prejudica a compreensão e o desenvolvimento desta produção. Todavia, o breve resumo da caracterização dos programas de formação política estudados quanto às variáveis exploradas no âmbito de cada um deles se apresenta no Quadro 2, exposto a seguir.

7 A caracterização da Câmara Mirim de Belo Horizonte é realizada com base no "Projeto Câmara Mirim 2017", documento interno da iniciativa.

8 A caracterização do Núcleo de Estudos Sociopolíticos é realizada com base no projeto "Núcleo de Estudos Sociopolíticos (2005)", documento interno da iniciativa.

9 A caracterização do Parlamento Jovem de Minas é realizada com base em informações disponibilizadas no sítio eletrônico do programa.

Quadro 2 - Síntese da caracterização das iniciativas exploradas (2017)

Variáveis	Camir/BH	Nesp/PUC Minas	PJ Minas
Público-alvo	Estudantes do turno diurno dos anos finais do ensino fundamental da rede pública de Belo Horizonte.	Agentes pastorais, lideranças comunitárias e cristãs, presbíteros religiosos e demais agentes dedicados à ação social.	Estudantes do ensino médio de Minas Gerais.
Abrangência	45 vereadores mirins; 3.113 estudantes da rede municipal de ensino; e 11 escolas.	Indefinida (a ampla atuação da iniciativa dificulta a aferição do número de pessoas envolvidas nas atividades do programa no ano).	2.000 estudantes; 138 monitores; 133 coordenadores; 274 escolas; 63 câmaras municipais; e 115 instituições parceiras.
Objetivos	Formar cidadãos conscientes e politicamente críticos para serem agentes transformadores da sociedade.	Promover a formação de leigos, sacerdotes e religiosos com a orientação de fomentar, ampliar e fortalecer ações sociais transformadoras no âmbito da Arquidiocese de Belo Horizonte.	Empoderar estudantes para que desenvolvam ações sociais e políticas, sobretudo aquelas que proporcionem uma interlocução com o Legislativo.
Metodologia	Parlamento mirim (simulação).	Atuação na pesquisa e na produção de conhecimento, na formação e capacitação de leigos e na formação de presbíteros e religiosos.	Parlamento mirim (simulação).
Conteúdo	Conteúdos relacionados ao Poder Legislativo e às sugestões dos participantes.	Conteúdos diversos relacionados à atuação social e política das igrejas em defesa da democracia e da Doutrina Social da Igreja.	Conteúdos relacionados ao Poder Legislativo e às sugestões dos participantes.
Monitoramento	Realizado por meio de reuniões ordinárias que acontecem antes e após as sessões mensais.	Realizado pelo grupo gestor sem periodicidade definida.	Realizado por meio de visitas e contatos pela coordenação estadual, atividades sem periodicidades definidas.
Avaliação	Realizada em reunião ao fim da edição.	Realizada de forma processual pelo grupo gestor.	Realizada em reunião ao fim da edição, estando em curso a implantação da avaliação processual.
Tempo de duração	Ciclo de um ano.	Atividades diversas sem tempos de duração padronizados.	Ciclo de um ano.
Periodicidade	Anual, há 10 anos.	Atividades diversas sem periodicidades padronizadas, há 12 anos.	Anual, há 14 anos.

Fonte: Elaborado pela autora a partir da fonte de caracterização das iniciativas exploradas.

APRENDIZADOS E CONTRIBUIÇÕES

Esta subseção analisa, sob a ótica dos coordenadores dos programas de educação política observados[10], a conexão entre o grau de consolidação dessas iniciativas e as suas variáveis abordadas, bem como são explorados riscos, limitações e possibilidades de expansão dos programas. São apresentadas, então, as contribuições deste trabalho para o desenvolvimento da formação cívica pelo poder público mineiro, aprendizados voltados ao Poder Executivo, mas que podem se estender a quaisquer instituições que objetivam promover a educação cidadã.

As sugestões que se apresentam correspondem a aprendizados adquiridos junto a três iniciativas mineiras que são referências nacionais na temática da formação política. Essas contribuições, contudo, não são únicas, imperativas, definitivas ou inquestionáveis, mas surgiram a partir da pesquisa. Assim, não se pretende esgotar as questões relevantes que devem ser consideradas no que se refere ao desenvolvimento de programas de educação para a democracia.

A definição do público-alvo dos programas de educação política mostra-se essencial para que as iniciativas determinem diretrizes e estratégias de ação, estabeleçam parcerias, desenhem metodologias, especifiquem objetivos e não percam o foco de suas ações ao longo do desenvolvimento do programa. A designação do público-alvo também reflete e fomenta, em certa medida, princípios e valores das iniciativas, quando estas pretendem, por exemplo, focar o seu alcance em públicos mais vulneráveis. Ainda, tal definição é importante para o nivelamento, na medida do possível, dos indivíduos participantes dos programas, o que tende a ser positivo para o avanço adequado de suas atividades. Por outro lado, a não restrição, dentro de limites razoáveis, desse público pode ser positiva ao possibilitar a maior abrangência da iniciativa, permitindo também a presença de um público heterogêneo que enriquece as realizações e as experiências dos programas. Por fim, é interessante expor que a adequação das atividades em prol da aproximação e da compreensão da realidade do seu público-alvo é fundamental para que as iniciativas sejam dotadas de legitimidade e atuem de forma cada vez mais eficaz perante esse grupo.

A abrangência dos programas de educação política, por sua vez, guarda relação com as metodologias dessas iniciativas, já que os aspectos metodológicos devem estar alinhados ao alcance do público pretendido tanto em sua dimensão qualitativa quanto quantitativa. Esse alcance, porém, tende a ser imensurável, em função do espraiamento dos resultados e dos impactos da formação política por meio das redes interpessoais dos participantes desses programas. Portanto, ao se pensar na abrangência e na metodologia que a inclua, é preciso considerar, em diferentes níveis, o fator de socialização das experiências e dos aprendizados, o que amplia o impacto das iniciativas.

Quanto aos objetivos dos programas, é importante que sejam claros e bem definidos, para que as iniciativas voltadas à formação cidadã consigam persegui-los de forma direcionada, não se desviando de suas finalidades. Objetivos estabelecidos com clareza são fundamentais para que os programas de educação cívica permaneçam orientados por seus propósitos, direcionando as suas realizações nesse sentido.

No que se refere à metodologia dos programas de educação política, um dos principais aprendizados aponta que as iniciativas precisam distanciar-se de elementos meramente governamentais e aproximar-se de forças institucionais para que alcancem nível de amadurecimento e consolidação satisfatório e para que não sejam vulneráveis às forças e aos interesses estritamente políticos e partidários. As metodologias também precisam se adequar, oportunamente, à promoção do aprendizado de seu público-alvo. Isso pode ser feito, por exemplo, por meio de lógicas de simples compreensão que sejam palatáveis para esse grupo, o que, eventualmente, exigirá o abandono de formalidades dispensáveis ao aprendizado. Ainda, é interessante que a metodologia seja democraticamente estabelecida e desenvolvida, de forma a também representar um processo educativo. Nesse sentido, reforça-se que as iniciativas de educação política devem promover, e serem abertas a, visões distintas e contraditórios, tanto no que se refere aos processos de formação dos participantes dos programas quanto aos conteúdos por elas desenvolvidos.

É válido ressaltar que é preciso dar liberdade de atuação e influência, dentro de limites admissíveis, aos participantes das iniciativas de educação política no que concerne ao desenrolar das dinâmicas metodológicas. Essa construção conjunta tende a promover o maior engajamento desses participantes, além da possibilidade de desenvolvimento de processos educativos e democráticos com essa ação. Ao mesmo tempo, e sem desconsiderar a liberdade anteriormente exposta, reforça-se que a existência de uma estrutura predefinida, porém não engessada em seu funcionamento, muitas vezes protege os programas de formação política, principalmente no que se refere à influência de fatores e interesses políticos e partidários, além de permitir que mudanças sejam promovidas em busca do melhor desenvolvimento dessas iniciativas.

[10] Esta subseção, na monografia da qual este trabalho resulta, expõe as falas dos entrevistados para legitimar e ilustrar parte das contribuições que se apresentam. Em função do limite de páginas, as citações diretas foram suprimidas, embora a essência das falas se mantenha.

Ao se pensar no desenvolvimento dos conteúdos pelos programas de educação política, que, de forma geral, carregam especificidades das próprias iniciativas e das instituições a que pertencem, abordando também aspectos mais amplos da formação política, espera-se que esses conteúdos abarquem discussões de caráter intrinsecamente político, porém de forma suprapartidária, para que os processos educativos e o desenvolvimento desses programas não sejam comprometidos. A metodologia das iniciativas também pode instigar a definição dos conteúdos como um processo de formação política, fazendo, por exemplo, com que as temáticas desenvolvidas sejam indicadas e votadas por seus integrantes. A livre escolha dos temas pelos participantes contribui para o envolvimento e engajamento do público que compõe o programa, desenvolvendo a legitimidade das ações frente a esse grupo. Ainda, a definição do conteúdo junto aos seus participantes é importante para o nivelamento desses indivíduos nas discussões que se apresentam com o decorrer das atividades e para a capacitação desses integrantes frente ao desenvolvimento das etapas subsequentes relacionadas ao próprio funcionamento dos programas.

O monitoramento, por sua vez, mostra-se crucial para o acompanhamento das realizações dos programas de educação política e para a aproximação de suas respectivas coordenações com os demais envolvidos em suas atividades. Destaca-se que a periodicidade com a qual as reuniões de monitoramento são realizadas deve ser adequada às especificidades das iniciativas. Capaz de diagnosticar o andamento das realizações dos programas com o objetivo de permitir que ações sejam realizadas para que as iniciativas se desenvolvam de forma plena, o monitoramento significa tanto atuar em busca de promover possíveis correções relacionadas aos desdobramentos dos programas quanto verificar que as iniciativas avançam de maneira adequada e, portanto, não precisam sofrer mudanças. O diálogo frequente entre a coordenação dos programas de educação política e os seus demais responsáveis e participantes tem sido ferramenta eficiente e eficaz frente ao monitoramento dessas iniciativas. Nesse contexto, o desenvolvimento de *softwares* que permitem o acompanhamento das atividades em tempo real e as redes sociais, como o aplicativo *WhatsApp*, são adaptações de destaque que possibilitam monitoramento tempestivo e próximo pela coordenação dos programas.

No que lhe concerne, a avaliação dos programas de educação política mostra-se imprescindível para que sejam pensadas e repensadas melhorias no âmbito do desenvolvimento dessas iniciativas. Aponta-se que a avaliação tende a ser mais produtiva e legítima quando realizada com todas as pessoas envolvidas nos processos avaliados. Assim como o monitoramento, a periodicidade com a qual a avaliação ocorre varia entre os programas, devendo se adaptar à dinâmica própria de funcionamento de cada iniciativa. A avaliação processual, realizada ao longo das etapas dos programas de educação política, tem ganhado espaço em detrimento de uma avaliação única realizada ao fim dos ciclos dessas iniciativas por possibilitar que mudanças positivas sejam realizadas antes que esses ciclos terminem e evitar a perda de informações úteis para a procedência de melhorias, mais facilmente esquecidas quando precisam ser relembradas e concentradas em um momento final de discussão. Ainda, a avaliação processual previne que uma única reunião de avaliação corresponda a um encontro de tempo reduzido frente às discussões necessárias para o melhor desenvolvimento dos programas. Possíveis melhorias a partir das avaliações, todavia, só são possíveis em programas que não sejam excessivamente engessados em seus funcionamentos e, portanto, em suas adequações a mudanças internas e externas. Para a otimização da operacionalização dos processos avaliativos, mecanismos digitais, como os *softwares* e as redes sociais, também têm tido e ganhado relevância.

O tempo de duração dos programas de educação política, em função da dinâmica própria de cada iniciativa, deve adequar-se à realidade do contexto de cada programa. A frequência e a regularidade da periodicidade desses programas ao longo do tempo revelam, possivelmente, o nível de consolidação e legitimidade institucional alcançado por essas iniciativas. Certa preocupação permeia os programas desenvolvidos em ciclos anuais no que se refere à transformação dessas iniciativas em eventos, já que nem sempre conseguem promover o amadurecimento dos aprendizados envolvidos em seus ciclos. Nesse sentido, compreende-se que as iniciativas organizadas em ciclos anuais precisam se empenhar também no desenvolvimento contínuo da educação cidadã de seus participantes, para que a formação política represente um processo e não corresponda a uma ação pontual, não deixando de se considerar a nobreza dos esforços dos programas que, hoje, mantêm esse modelo.

Ainda, pensar um programa de educação política é tarefa que envolve o preparo para lidar com os riscos, as limitações e as possibilidades de expansão relacionadas a essas iniciativas. Destaca-se que os riscos, de certa forma, também representam, muitas vezes, limitações a esses programas. O risco mais frequentemente apontado refere-se à captura dessas iniciativas por interesses e fatores estritamente políticos e partidários. O apoio político e institucional, indispensável ao pleno desenvolvimento dos programas, não raro envereda rumo à partidarização política, fator prejudicial ao cerne dessas iniciativas, que, idealmente, devem ser suprapartidárias. Isso porque o contexto de partidarização política corrompe, sobretudo, a finalidade a que se propõem esses programas, que devem valorizar o processo formativo cívico em detrimento de disputas e influências fundamentalmente políticas e partidárias. Esse contexto se faz ainda mais sensível no poder público, ao passo que a consolidação desses programas passa a ser mediada por movimentações e vontades políticas, como as eleições e as trocas de governo, daí a essencialidade do aspecto institucional.

As limitações frente ao processo de desenvolvimento da formação política, por sua vez, precisam ser compreendidas por meio de uma lógica mais ampla, de caráter histórico e estrutural, fundamentada, sobretudo, no funcionamento do sistema público educacional brasileiro, que historicamente não prioriza a educação cidadã. Ainda, também surgem como limitações a frágil formação de profissionais para lidarem com a educação política e as diferentes dificuldades contextuais que os programas de formação política precisam saber enfrentar.

Por fim, o processo de expansão de um programa de educação cívica certamente precisa discutir importantes fatores de limitação dessas iniciativas, sobretudo no que se refere aos recursos envolvidos em suas atividades, como os financeiros, os humanos, os de infraestrutura, dentre outros.

A promoção da educação política produz ganhos e impactos significativos para a sociedade e para o país, avanços que têm sido apontados tanto pelos programas que a promovem quanto por seus participantes. A formação cidadã tem proporcionado consciência cívica, novas visões de mundo, oportunidades e empoderamento, além de fortalecer aspectos relacionados à participação e à mobilização social, à cidadania, à democracia, à redução de desigualdades e ao pertencimento à nação. Destaca-se, ainda, que a educação para a democracia tem promovido impactos frente à aproximação da sociedade com a política, ao fomento e fortalecimento de outras iniciativas de educação cidadã e à consolidação de instituições essenciais à democracia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da educação política no contexto da Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania de Minas Gerais, órgão responsável pelo desenvolvimento da formação cidadã, demonstra a atuação pontual e fragmentada da Secretaria, bem como deflagra a reduzida prioridade dada à pauta por parte da gestão estadual, aspectos observados por meio de instrumentos normativos e de planejamento.

A observação da Câmara Mirim de Belo Horizonte, do Núcleo de Estudos Sociopolíticos da PUC Minas e do Parlamento Jovem de Minas corrobora a hipótese de que o funcionamento desses programas (compreendido como o conjunto das variáveis exploradas: público-alvo, abrangência, objetivos, metodologia, conteúdo, monitoramento, avaliação, tempo de duração e periodicidade) é fator fundamental ao processo de consolidação dessas iniciativas, subsidiando as contribuições da pesquisa frente ao desenvolvimento da educação para a democracia pelo poder público mineiro.

Inicialmente, o fato de o trabalho observar iniciativas relativamente distintas de formação cidadã em busca de retirar contribuições e aprendizados para o setor público foi algo visto com restrições. Porém, como se pretendia analisar programas consolidados para que as contribuições apresentadas fossem legítimas e relevantes, a escolha pelas três iniciativas foi mantida e as diferenças centrais entre os programas observados foi elemento que, inclusive, enriqueceu o desenvolvimento da pesquisa, já que os aprendizados mostram-se distintos, igualmente importantes e, muitas vezes, complementares.

Governos e Estados que queiram transformar o Brasil em uma nação desenvolvida, justa e democrática precisam compreender que a educação política é uma pauta necessária, sobretudo para que sejam formados cidadãos com práticas, conhecimentos e valores democráticos e para que estes sujeitos estejam, de fato, preparados para intervir em processos políticos em defesa do desenvolvimento da democracia brasileira. Se o poder público conseguir atuar de forma efetiva nessa pauta, que é a educação política, cumprirá parte das suas funções e fará um bem necessário tanto para a sociedade quanto para si.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Rodrigo Estramanho de. Pensamento, cultura e educação política no Brasil: algumas reflexões e propostas. In: Cadernos Adenauer XVII, n.º 1. **Educação política: reflexões, iniciativas e desafios**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016. Cap. 2, p. 15-30.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Parlamento Jovem de Minas**. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/educacao/parlamento_jovem/index.html>. Acesso em: 18 jul. 2019.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Projeto Câmara Mirim 2017**. Belo Horizonte: 2017.

CAMBAÚVA, Daniella. Educação política no Poder Judiciário: uma visão preliminar. In: Cadernos Adenauer XVII, n.º 1. **Educação política: reflexões, iniciativas e desafios**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016. Cap. 13, p. 217-230.

COLIGAÇÃO MINAS PARA VOCÊ. **Programa de Governo Fernando Pimentel 2015-2018**. 2014.

COSSON, Rildo. A missão pedagógica das Escolas do Legislativo. In: COSSON, Rildo. **Escolas do Legislativo, Escolas de Democracia**. Brasília: Edições Câmara, 2008. Cap. 4, p. 187-206.

COSSON, Rildo. Letramento político: por uma pedagogia da democracia. In: Cadernos Adenauer XI, n.º 3. **Educação política: reflexões e práticas democráticas**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2010. Cap. 2, p. 13-19.

DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998-2001.

DANTAS, Humberto. **Educação política**: sugestões de ação a partir de nossa atuação. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2017.

DANTAS, Humberto; THEMOTHEO, Reinaldo José; WOISCHNIK, Jan. Apresentação. In: Cadernos Adenauer XVII, n.º 1. **Educação política: reflexões, iniciativas e desafios**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016. Cap. 1, p. 7-13.

EVC – CAMARA DOS DEPUTADOS. **O que é educação para a democracia?** *YouTube*, 7 de novembro de 2016.

FORLINI, Danilo Basile; FERNANDES, Maria José da Silva. A percepção dos estudantes como um meio para pensar a formação cidadã no ensino médio e caminhos para a educação política em âmbito escolar. In: Cadernos Adenauer XVII, n.º 1. **Educação política: reflexões, iniciativas e desafios**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016. Cap. 3, p. 31-48.

FUKS, Mario; CASALECCHI, Gabriel Ávila. Formando cidadãos democráticos: considerações sobre os efeitos do Parlamento Jovem mineiro. In: Cadernos Adenauer XVII, n.º 1. **Educação política: reflexões, iniciativas e desafios**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016. Cap. 9, p. 145- 164.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

INSTITUTOS NACIONAIS DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA. **A Cara da Democracia no Brasil**: satisfação com a democracia e conjuntura política no Brasil. Belo Horizonte – Brasília – Campinas – Rio de Janeiro: 2018.

JÚNIOR, José Paulo Martins; DANTAS, Humberto. O Índice de Participação e a importância da educação. **Opinião Pública**, Campinas, Vol. X, n.º 2, 2004.

KRAHENBUHL, Cynthia de Lima. Educação política na prática: jogos e dinâmicas participativas. In: Cadernos Adenauer XVII, n.º 1. **Educação política no Brasil: reflexões, iniciativas e desafios**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016. Cap. 6, p. 91-108.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MEDEIROS, Dulcinéa Duarte de. **Os Direitos Humanos e a democratização das políticas de segurança pública**. 2007. 116 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

MINAS GERAIS. Decreto n.º 46783 de 24 de junho de 2015. Define a estrutura orgânica dos órgãos do Poder Executivo Estadual que menciona e da outras providências. **Minas Gerais Diário do Executivo**, 25 jun. 2015a.

MINAS GERAIS. Decreto n.º 47147 de 27 de janeiro de 2017. Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira do Estado de Minas Gerais para o exercício de 2017 e dá outras providências. **Minas Gerais Diário do Executivo**, 28 jan. 2017a.

MINAS GERAIS. Lei n.º 21693 de 26 de março de 2015. Altera a Lei Delegada n.º 179, de 1º de janeiro de 2011, que dispõe sobre a organização básica e a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo do Estado, e a Lei Delegada n.º 180, de 20 de janeiro de 2011, que dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. **Minas Gerais Diário do Executivo**, 27 mar. 2015b.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania. Subsecretaria de Estado de Participação Social. **Planejamento SUBPAS 2017**: sistematização por núcleo. Belo Horizonte: 2017b.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania. **Relatório de gestão da Secretaria de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania**: exercício 2017. Belo Horizonte: 2018.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Lei Orçamentária Anual 2017**: volume II B – orçamento fiscal. Belo Horizonte: 2017c.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2016-2017**: desenvolvimento econômico e social sustentável de Minas Gerais. Belo Horizonte: 2016.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual de Ação Governamental 2016-2019 / Exercício 2017**: volume II – programas e ações por setor de governo. Belo Horizonte: 2017d.

MORAIS, Ingrid Agrassar. Escola Judiciária Eleitoral do Pará: perspectivas e desafios para uma educação cidadã na Amazônia. In: Cadernos Adenauer XI, n.º 3. **Educação política: reflexões e práticas democráticas**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2010. Cap. 6, p. 44-51.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS. **Núcleo de Estudos Sociopolíticos**, 2005.

RESENDE, João Francisco. Educação escolar, hábitos e atitudes políticas: considerações sobre a experiência brasileira. In: Cadernos Adenauer XI, n.º 3. **Educação política: reflexões e práticas democráticas**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2010. Cap. 3, p. 20-28.

ROMÃO, Wagner de Melo. As Manifestações de Junho e os Desafios à Participação Institucional. **Boletim de Análise Político-Institucional do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Rio de Janeiro, n.º 4, 2013.

EMPREENDIMENTOS ECONÔMICOS SOLIDÁRIOS E SUAS INTERFACES COM A VALORIZAÇÃO DA MULHER NO TRABALHO ASSOCIATIVO: O CASO DA ECOLANCHES

Heverton Felinto Pedrosa de Mélo[1] (UFPB)
Marucelle de Alcântara Bonifácio[2] (UFPB, PGPCI, CAPES)
Erbenia Lourenço de Oliveira[3] (UFPB)
Juliana Morais da Silva Souza[4] (UFPB)
Mariéli Barbosa Cândido[5] (UFPB)

RESUMO

O presente trabalho consiste em uma análise do empreendimento Espaço Solidário Ecolanches, com o fito de demonstrar a importância das políticas públicas de economia solidária para mulheres, que estimulam à construção de um conhecimento coletivo mediante práticas de combate à exclusão social, precarização do trabalho e geração de renda. O estudo compreende uma abordagem qualitativa com foco exploratório e descritivo, por meio de pesquisa bibliográfica e estudo de caso. Enfatiza-se a atuação das universidades e incubadoras de economia solidária na estratégia de desenvolvimento local, por meio de políticas democráticas emancipadoras que ajudam as mulheres envolvidas na reativação de suas capacidades de ação e constroem novos campos de interação social. A análise extraída verificou que a Ecolanches pratica uma gestão democrática benéfica para a comunidade universitária, empodera e dignifica as mulheres, incentiva as potencialidades locais, gera trabalho e garante a alimentação saudável.

Palavras-Chave: Economia Solidária. Valorização da mulher. Desenvolvimento local. Políticas Públicas.

[1] Mestrando em Gestão Pública e Cooperação Internacional pelo PGPCI da Universidade Federal da Paraíba. hevertonmelo.adv@gmail.com
[2] Mestranda em Gestão Pública e Cooperação Internacional pelo PGPCI da Universidade Federal da Paraíba. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, CAPES, Brasil. marucelle.alcantara@hotmail.com
[3] Mestranda em Gestão Pública e Cooperação Internacional pelo PGPCI da Universidade Federal da Paraíba. erbenia47@gmail.com
[4] Mestranda em Gestão Pública e Cooperação Internacional pelo PGPCI da Universidade Federal da Paraíba. juliana.mss@hotmail.com
[5] Mestranda em Gestão Pública e Cooperação Internacional pelo PGPCI da Universidade Federal da Paraíba. marielibc@hotmail.com

ABSTRACT

The present work consists of an analysis of the Espaço Solidário Ecolanches project, with the purpose of demonstrating the importance of the public policies of solidarity economy for women, which stimulate the construction of a collective knowledge, through practices to combat social exclusion, precarious work and income generation. The study includes a qualitative approach with an exploratory and descriptive focus, through bibliographic research and case study. Emphasis is placed on the role of universities and incubators in solidarity economy in the local development strategy, through emancipatory democratic policies that help women involved in the reactivation of their capacities for action and build new fields of social interaction. The analysis showed that Ecolanches practices democratic management that benefits the university community, empowers and dignifies women, encourages local potential, generates work and guarantees healthy eating.

Keywords: Solidarity economy. Appreciation of women. Local development. Public policy.

INTRODUÇÃO

Devido ao alto índice de desemprego e da precariedade das atividades laborativas, alguns trabalhadores decidiram incorporar em suas práticas a solidariedade e estabeleceram organizações autônomas, projetando a produção de bens e a prestação de serviços com o objetivo de criar trabalho e obter renda, garantindo, assim, a compatibilização entre desenvolvimento econômico, social e ambiental. Essa tendência singular coloca em evidência o surgimento de uma nova lógica de produção e comercialização justa e sustentável, denominada de Economia Solidária, que possui especialidades distintas daquelas que se praticam no mercado capitalista (MELO, 2018).

A economia solidária, que é uma nova integrante social, propicia a gênese de um modelo de desenvolvimento territorial, sustentável, solidário e voltado ao bem-estar de toda a população, identificando-se, desse modo, como um movimento político, econômico e social que fortalece e valoriza a cultura local, respeitando a diversidade e o meio ambiente.

Como este artigo enfatiza uma experiência de economia solidária, o contexto caracteriza-se pela colocação das potencialidades locais como referências organizadoras de ações, projetos, programas ou políticas da economia solidária dirigidas as mulheres, por sua vez, categoria que abrange uma diversidade social e relativa à identidade de gênese de diligência específica e que, segundo estudiosos, nos empreendimentos de economia solidária, ocupam a maioria no interior desses empreendimentos (VILASBOAS, 2012).

Frequentemente, o trabalho feminino é absorvido pelos postos de trabalho desregulamentados submetidos pela marca da precariedade e vulnerabilidade social. Tal visibilidade pode contribuir para as demandas das mulheres desses grupos e nortear a elaboração de políticas públicas com perspectiva de gênero no âmbito da economia solidária (VILASBOAS, 2012; HIRATA, 2009; LEITE, 2009).

Aprecia-se uma concepção de desenvolvimento baseada nas potencialidades locais, provocando nos envolvidos uma mudança de postura diante da vida e da economia. A comunidade permite aos Empreendimentos Econômicos Solidários o compartilhamento de dificuldades com o coletivo local, gerando uma nova cultura pautada no trabalho grupal, autogestionário e emancipatório, em combate às desigualdades sociais (MELO, 2018). Em contrapartida, os Empreendimentos Econômicos Solidários podem ajudar as mulheres envolvidas ativando suas capacidades de ação, estimulando potencialidades que estavam adormecidas e auxiliando na construção de novos campos de interação social, ao possibilitar a convivência com outras pessoas em um ambiente de trabalho, que idealize sua estrutura embasada nos princípios da solidariedade e igualdade (SINGER, 2002; VILASBOAS, 2012; ASSEBURG; GAIGER, 2007).

Essa prática visa alcançar uma melhora na qualidade de vida, através da incorporação das questões sobre a saúde dos indivíduos e coletividades que se articulam ao crescimento econômico e ao consumo. Assim, surge a necessidade da criação de políticas públicas que promovam os direitos sociais e ambientais, à procura do bem-estar coletivo (MELO, 2018).

Vale ressaltar que o incentivo à economia solidária potencializa a vida ao nível da sobrevivência imediata, garante a participação política de seus membros nas decisões (política pública includente) e provoca a emancipação social. Conquanto, os empreendimentos de economia solidária são uma opção de trabalho louvável, especialmente para mulheres em situação de pobreza e que precisam subsidiar financeiramente seus lares (VILASBOAS, 2012).

Nesse contexto, líderes políticos públicos, através da Gestão Pública e da definição de suas estratégias, devem influenciar os hábitos da população, de maneira a fomentar práticas sustentáveis que se tornem processos do dia-a-dia de cada cidadão (MELO, 2018). Além do mais, devem ser responsivos e garantir a participação ativa da sociedade na elaboração de políticas públicas, abrindo canais, instigando e permitindo a atuação direta dos cidadãos na solução dos problemas sociais e no conhecimento das ações do governo, que englobam suas causas e consequências, melhorando a integridade da governança pública e aperfeiçoando a gestão pública.

A economia solidária possibilita mudanças relevantes na qualidade de vida dos cidadãos, já que racionaliza as atividades econômicas em prol da proteção ao meio ambiente, almejando o bem-estar social e ambiental (diminuição da pobreza, do desemprego, das desigualdades sociais, da injustiça e degradação ambiental).

Diante do explanado, em meio a gama de experiências de economia solidária e sua vinculação como objeto que formam a política pública, elegeu-se para a pesquisa o Espaço Solidário Ecolanches, formado por um grupo de moradoras da comunidade São Rafael, localizado na capital paraibana de João Pessoa, que produzem e comercializam diariamente refeições e lanches saudáveis diferenciados no Campus I da Universidade Federal da Paraíba, através da utilização de ingredientes naturais, orgânicos e integrais.

O problema da pesquisa configura-se na verificação e compreensão da política pública de economia solidária, a partir da análise do empreendimento Espaço Solidário Ecolanches. Procura-se responder à seguinte pergunta orientadora: Que análise pode ser extraída no contexto do Espaço Solidário Ecolanches como objeto que forma uma política pública para as mulheres envolvidas?

O presente estudo exploratório versará sobre a importância do fortalecimento das políticas públicas de economia solidária, de maneira a revelar o processo de fomento e seu campo de atuação, a partir da análise do empreendimento econômico solidário escolhido.

O escopo limitou-se a apresentar um breve histórico sobre a Economia Solidária, para compreensão do processo educativo, articulado e compromissado com a sustentabilidade e a participação social, bem como à demonstração da origem e evolução do Espaço Solidário Ecolanches, incluindo sua estrutura interna de funcionamento e premissas na resolução de problemas públicos, tais como: o incentivo ao trabalho, a geração de renda, a valorização do trabalho associativo, da mulher e da alimentação saudável.

Ainda, enfatiza-se a importância da atuação conjunta das universidades e suas incubadoras de economia solidária como estratégia de desenvolvimento local, auxiliando no aperfeiçoamento dos empreendimentos, empoderando as comunidades envolvidas com um número crescente de beneficiados e sanando as carências de competências de gestão e qualificação técnica existentes, tratando-se de um estudo exploratório por meio de pesquisa bibliográfica e estudo de caso.

As próximas seções estão organizadas da seguinte maneira: Na seção 2 é apresentado um breve histórico e a definição de economia solidária. Na seção 3, define-se o processo de criação, a estrutura de funcionamento e os valores do Espaço Solidário Ecolanches. Já na seção 4, destaca-se o Espaço Solidário Ecolanches como objeto que forma a política pública para mulheres. Por fim, a seção 5 traz as considerações finais.

A partir da análise do Espaço Solidário Ecolanches e sua experiência com as mulheres, a pesquisa pretende contribuir no processo construtivo das políticas públicas de economia solidária para mulheres, também voltado ao bem-estar de toda a população, valorizando, principalmente, a cultura local, a diversidade, a autonomia, a participação popular, o meio ambiente e o combate às desigualdades sociais.

BREVE HISTÓRICO SOBRE A ECONOMIA SOLIDÁRIA

A economia solidária representa o conjunto de iniciativas econômicas populares que expressam valores e práticas diferentes do capitalismo, implicando em mudanças profundas no nível das relações sociais e culturais. Sendo assim, apresentaremos uma breve evolução histórica, seus princípios, bem como suas perspectivas.

Nascida pouco depois do capitalismo industrial, a economia solidária surge decorrente da pobreza provocada aos artesãos devido à difusão das máquinas e organização fabril da produção, seguida com a expulsão maciça dos camponeses dos domínios senhoriais (SINGER, 2002). A partir daí, a classe trabalhadora urbana e desempregada criou modelos societários solidários e cooperativos entre si, como uma nova estratégia de sobrevivência. O autor retrocitado ainda destaca que na época da Revolução Industrial a exploração do trabalho nas fábricas não tinha limites legais e ameaçava a reprodução biológica do proletariado. As crianças começavam a trabalhar cedo e as jornadas de trabalho eram tão longas que o debilitamento físico dos trabalhadores, bem como sua elevada morbidade e mortalidade impediam que a produtividade do trabalho pudesse se elevar.

Para Faria e Sanchez (2011, p. 413), a Economia Social e Solidária "ganhou grande expressão e espaço social nas últimas décadas, dando azo a um vasto campo de experiências e iniciativas de produção e reprodução dos meios de vida", com base na propriedade coletiva dos meios de produção, na autogestão, na solidariedade e no coletivismo.

É uma resposta ao estrangulamento financeiro do desenvolvimento, à desregulação da economia e à liberação dos movimentos do capital, que acarretam, nos diversos países, desemprego em massa (SINGER, 2002). Tal fundamento é corroborado pela crítica de Karl Marx ao capitalismo, centrado exclusivamente nas relações de produção, clamando por meios alternativos de reconhecimento dos direitos dos trabalhadores.

No Brasil, devido à crise do petróleo na década de 80, os altos índices de desemprego e desigualdade social foram essenciais para a instituição das práticas da economia solidária. Com a crise social das décadas perdidas de 1980 e de 1990, em que o país se desindustrializou, milhões de postos de trabalho foram perdidos, ocasionando desemprego em massa e proeminente exclusão social, a economia solidária reviveu no Brasil (SINGER, 2002).

Nesse ínterim, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, eleito em 2002, é considerado um dos precursores da economia solidária em nosso país, já que, após diversos movimentos e articulações de fomento à prática da Economia Solidária, instituiu a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego, através da Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003, cujo objetivo principal consistia na viabilização e coordenação de todas as ações solidárias realizadas no território nacional.

Todos os agentes envolvidos na economia solidária desenvolvem trabalhos pautados nos seguintes princípios: a) na cooperação, pois todos trabalham em prol de um objetivo em comum; b) na autogestão, no qual as decisões são tomadas coletivamente, com voz e voto de todos; c) na solidariedade, pela distribuição justa dos resultados alcançados, buscando o bem-estar e à sustentabilidade; e d) na ação econômica, vez que a prática da economia solidária incentiva a produção, comercialização, trocas, crédito e consumo.

Vale salientar que a ocorrência de encontros nacionais fortaleceu a economia solidária em nosso país. As Conferências Nacionais de Economia Solidária, que aconteceram nos anos de 2006, 2010 e 2014, por exemplo, foram momentos de participação ativa da sociedade na construção de uma política nacional de economia solidária.

Tais encontros proporcionaram análises dos avanços, limites e desafios da Economia Solidária e de suas políticas públicas, a definição do marco jurídico, discussão sobre questões financeiras, a competência do Conselho Nacional de Economia Solidária, e, por fim, a criação do Plano Nacional de Economia Solidária, que atualmente é o principal instrumento de orientação desta política pública. Trata- se de um mecanismo de guia para a formulação e implementação de políticas públicas de economia solidária, com base no planejamento participativo, com visão futura de desenvolvimento.

A economia solidária pode ser definida como a união de ações socioeconômicas de natureza associativa ou cooperativa, em determinado território, onde uma quantidade de cidadãos se dedicam a resolver problemas públicos e reais em suas vidas. É pensada e constituída com base na cooperação (e não na competição), valorando a democracia e a igualdade, já que o crescimento econômico deve acontecer tomando por base a distribuição de riquezas (divisão de posse dos recursos de uma sociedade). Morais *et al*. (2010) entendem que a Economia Social e Solidária não diz respeito apenas a um problema econômico, já que pode envolver questões como a sociabilidade nos territórios, a participação política das pessoas, o grau de organização associativa, a preservação ambiental e a afirmação de identidades culturais. Por fim, cabe ressaltar que o movimento econômico solidário adveio das crises do capitalismo, vivenciadas de forma desigual, afetando a classe trabalhadora com o crescimento do desemprego e ataques aos direitos sociais e trabalhistas conquistados. Dessa forma, torna-se imprescindível a formulação e implementação de políticas públicas que o fortaleçam e incentivem o seu desenvolvimento, a partir da geração de trabalho e renda.

ECOLANCHES: É SALUTAR TOMAR CONHECIMENTO!

A economia solidária conecta a sociedade, o Estado e o mercado. Seu vínculo com a sociedade advém da forma de organização de vida comunitária pautada em princípios distintos ao da sociedade capitalista, priorizando a igualdade e a democracia, ou seja, o fortalecimento das relações humanas. Em relação ao Estado, podemos identificar na prática solidária um aspecto político de inovação institucional, guiado pela luta no reconhecimento de direitos e pela implementação de políticas públicas específicas. Por fim, é através do mercado que a economia solidária atua como um modo de produção de bens e serviços para a comunidade (MELO, 2018).

Desse modo, o Espaço Solidário Ecolanches é um empreendimento de economia solidária composto por um grupo de moradoras da comunidade São Rafael (Figura 1), na cidade de João Pessoa- PB, que produzem e comercializam refeições e lanches saudáveis diferenciados, através da utilização de ingredientes naturais e orgânicos, localizado na Central de Aulas do Campus I da Universidade Federal da Paraíba. Surgiu a partir de um projeto de extensão da Incubadora de Empreendimentos Solidários da Universidade Federal da Paraíba (INCUBES), que faz parte do Núcleo Interdisciplinar de Pesquisa, Ensino e Extensão em Economia Solidária e Educação Popular (NUPLAR), órgão ligado à Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários (PRAC) da referida universidade.

Figura 1 – Integrantes da Ecolanches.



Fonte: UFPB (2017).

As mulheres envolvidas no projeto possuem diariamente a oportunidade de planejar e organizar o próprio estabelecimento. Além das atividades de produção e comercialização de refeições e lanches, as participantes também aprendem sobre práticas gerenciais do empreendimento (planejamento, liderança, solução de conflitos e comunicação).

As participantes do projeto, em geral com histórico de privações, desempregadas e de baixa escolaridade, possuem diariamente a oportunidade de planejar e organizar o próprio estabelecimento. Além das atividades de produção e comercialização de refeições, as participantes também aprendem sobre práticas gerenciais do empreendimento, como, por exemplo, a realização de compras de produtos orgânicos e a montagem de um cardápio saudável e diversificado, retirando dali o seu sustento.

Toda a renda obtida com a venda dos produtos (almoços, purês, bolos, salgados, tortas, sucos detox, pastéis integrais, dentre outros) é dividida de forma igualitária entre as integrantes. Ademais, preserva-se uma certa quantia para as despesas ordinárias do empreendimento (investimentos, compra de insumos, consumo de água e energia elétrica, por exemplo), bem como para os períodos de férias da Universidade Federal da Paraíba, momento em que a Ecolanches possui baixo movimento. As figuras abaixo ilustram algumas das refeições preparadas.

Figura 2 – Purê de macaxeira, queijo e charque.



Fonte: UFPB (2017).

Figura 3 – Torta de frango com cenoura e linhaça.



Fonte: UFPB (2017).

O Espaço Solidário Ecolanches, além dos princípios da economia solidária, obedece às seguintes premissas: a) a valorização do trabalho associativo; b) a valorização do trabalho da mulher; e c) a valorização da alimentação saudável (UFPB, 2017).

As mulheres, muitas vezes com histórico de privações e desempregadas, aprendem a comprar produtos orgânicos, naturais e com eles preparar um cardápio saudável e diversificado. Com apoio da INCUBES e do NUPLAR, o grupo já obteve resultados significativos, mas ainda precisa se fortalecer em termos de gestão para atingir, de forma mais efetiva, os patamares de sustentabilidade, viabilidade econômica e autonomia para iniciar a fase de desincubação (UFPB, 2017).

A incubadora procura melhorar a solução de planejamento e controle da produção, adotando metodologias participativas que favoreçam o empoderamento dos indivíduos e do grupo, especialmente em seu caráter coletivo e autogestionário. Suas ações são conduzidas por professores, alunos e técnicos, a partir de reuniões com diálogos, formação e assessoria técnica, visando à emancipação econômica, social, política e cultural das envolvidas e à independência do empreendimento (INCUBES, 2017). A seguir, a figura 4 retrata bem o formato destas reuniões que acontecem, geralmente, às sextas-feiras:

Figura 4 – Reunião semanal com a INCUBES.



Fonte: UFPB (2017).

Assim, o Espaço Solidário Ecolanches é um empreendimento econômico solidário que incentiva a geração de trabalho e renda, garante a alimentação saudável de seus clientes, combate à exclusão social e à precarização do trabalho das mulheres envolvidas. O que poderá ser observado com a análise realizada

A ECOLANCHES COMO OBJETO QUE FORMA A POLÍTICA PÚBLICA PARA MULHERES

O exemplo da Ecolanches deve ser considerado como uma das experiências mais significantes de propagação do cooperativismo expressivo, na perspectiva da geração do trabalho associativo da mulher e do atendimento à gestão democrática e aos princípios da economia solidária.

A priori, cabe salientar que, no contexto de expansão das experiências associativas sendo o de crise generalizada (ambiental, modo de acumulação, trabalho assalariado, forma de estar no mundo), tais experiências trazem consigo as separações de risco e possibilidade, de velho e novo, emergindo no cooperativismo a dualidade de potencialidades e limites (LEITE, 2009).

O empreendimento em tela foi inaugurado em agosto de 2015, depois de um longo processo de autorizações iniciado em 2013, com apoio da INCUBES – Incubadora de Empreendimentos Sociais – UFPB. Singer (2000) aduz que cooperativas formadas com iniciativas de universidades, sindicatos e etc., deverão constituir uma vasta economia solidária no Brasil. Atualmente, com IDCADSOL 119218, o Espaço Solidário Ecolanches é composto por 11 (onze) mulheres residentes na comunidade São Rafael, em João Pessoa-PB, mulheres que originalmente estão à margem da sociedade, com históricos de privações, escolaridade baixa e que não possuem experiência completa em gestão ou com empreendimentos solidários, mas que são dotadas de grande sabedoria de vida, de força de vontade para transpor as barreiras, transformar suas vidas e tornar real o sonho de independência; mulheres que acreditam na proposta da economia solidária e no sucesso do seu labor (FIGUEIREDO; SANTOS; CARNEIRO, 2018).

Consoante relatos de uma das mulheres que compõem a Ecolanches, obtidos junto ao Canal Incubes UFPB, é desse empreendimento solidário que ela tira seu sustento mensal e obteve a experiência no caixa, uma vez que trabalhava outrora em serviços gerais. Em consonância, outra mulher que laborou como diarista relatou ao Jornal da Paraíba que já não enxergava alternativas de recolocação no mercado (ECOLANCHES, 2016; XAVIER, 2016). Esses aspectos são destacados por Pereira (2007) sublinhando a perspectiva de libertação que algumas mulheres vivenciam em relação ao trabalho anterior como domésticas ou na conjuntura de donas de casa.

Atividades pertinentes aos afazeres domésticos e cuidados têm impacto na inserção no mercado de trabalho, sobretudo para as mulheres. E a articulação entre os tipos de trabalho remunerado tem impactado seu bem-estar social (VILASBOAS, 2012). Aqui, ressalta-se a valorização dos ganhos referentes ao próprio engajamento associativo. Citando a continuação da fala da entrevistada: "porque antes a gente trabalhava para os outros, e hoje a gente trabalha para nós mesmas"; a despeito desse sentimento, Singer (2000) afirma que, geralmente, alguns não pretendem voltar ao trabalho assalariado porque já não suportam mais trabalhar para patrão. Em entrevista ao mesmo jornal, a pedagoga e uma das técnicas da INCUBES aclarou que intencionam modificar a visão das pessoas sobre a comunidade São Rafael e sobre quem nela mora, porque quando se fala nessa comunidade só se pensa em bandido e/ou marginal, o que não é verídico nem generalizado (XAVIER, 2016).

Assim, a gênese do empreendimento foi motivada como uma opção ao desemprego e a oportunidade de maiores ganhos em um empreendimento associativo, pela viabilidade de atuação profissional em atividade econômica solidária, para contribuir com o desenvolvimento das capacidades e potencialidades da comunidade São Rafael, pelo fortalecimento das mulheres, bem como pela oferta de produtos orgânicos/ecológicos/naturais, já que a Ecolanches produz/comercializa refeições e lanches saudáveis e estimula essa prática de alimentação consciente a toda comunidade universitária.

Ratifica-se, ainda mais, o pensamento em conformidade com Laville (2006) quando destaca a relação que as experiências de economia solidária vêm criando com o desenvolvimento econômico local, que conferem uma importante dimensão pública e política. A produção de maneira cooperativada, em se tratando de economia solidária, aprecia uma preocupação crescente com o mérito do desenvolvimento local (FRANÇA FILHO; LAVILLE, 2004).

Gaiger (2000) elucida que tais experiências poderiam estar apontando mais para uma tipologia de convivência com a produção capitalista. Já segundo os autores supramencionados, França Filho e Laville (2004), apontam para além de suas ações no mercado, ou seja, valoriza uma dimensão pública – um agir no espaço público – das suas ações mediante o destaque nos impactos da organização na realidade local, conferindo à economia solidária uma dimensão política essencial. As refeições do Espaço Solidário Ecolanches são preparadas com orgânicos provenientes de agricultura sustentável (sem uso de produtos químicos sintéticos, que podem ter efeitos nocivos, prejudicando a saúde humana, e protegendo o meio ambiente) de produtores agrícolas que também atuam na economia solidária, instituindo, para efeito, uma rede de comercialização recíproca, que fortalece outros empreendimentos de ECOSOL.

Todavia, a experiência de trabalho associativo da mulher, na Ecolanches, despontou como uma nova forma de sociabilidade, na qual esse grupo de mulheres em situação de vulnerabilidade social tem encontrado possibilidade de inserção social que lhe permitem recuperar sua identidade, dignidade e autoestima. Na percepção de uma delas ao Jornal da Paraíba, "agora me vejo como uma pessoa melhor e independente". Esse é um sentimento de autoestima individual e social que acarreta novo sentido e uma perspectiva à sua própria existência (XAVIER, 2016; QUIJANO, 2002).

O Consulado da Mulher (2016) declara que empreender solicita coragem e iniciativa para modificar o ambiente onde se vive, erigir sua vida e a comunidade que lhe cerca. O empreendedorismo feminino é uma mola propulsora para a modificação de comportamentos e para o empoderamento das mulheres frente à sociedade. No trabalho com mulheres em situação de vulnerabilidade econômica, ele se caracteriza como uma ferramenta de progresso coletivo e o esforço contínuo de empoderar empreendimentos e comunidades, no ponto de vista de uma sociedade que torne possível oportunidades.

Com base na experiência da Ecolanches, infere-se que um empreendimento econômico solidário pode obter destaque no mercado, influencia-lo e atender, com qualidade, as necessidades do seu público alvo (FIGUEIREDO; SANTOS; CARNEIRO, 2018). O Espaço Solidário Ecolanches foi um dos vencedores (entre 126 empreendimentos participantes) da 4ª edição do Prêmio Consulado da Mulher de Empreendedorismo Feminino, realizado em âmbito nacional, no ano de 2016, que mantém a propositura de apoiar condições para o avanço das mulheres e para a edificação de uma sociedade mais justa e igualitária. Com o resultado, o estabelecimento foi contemplado com um investimento de R$ 10.000,00 (dez mil reais), além da assessoria de negócios gratuita pelo período de dois anos.

A incubadora universitária INCUBES também merece destaque no apoio. É a esse debate que este parágrafo se dedica, buscando dialogar os termos de eficiência e eficácia produtivas na gestão e nas relações de produção, para que se possa atingir o patamar autogestionário. Singer (2000) explana que a questão da autogestão é definitiva na caracterização desses empreendimentos como experiências baseadas na igualdade e na democracia.

Na Ecolanches, observa-se a prática de uma gestão democrática partindo do planejamento de atividades e discussões sobre temas que compõem a dimensão Pedagógica, de Produção, de Gestão e Comercialização (FIGUEIREDO; SANTOS; CARNEIRO, 2018). Vale salientar que todas a mulheres possuem voz e voto, atendendo ao princípio da autogestão. As ações de apoio aos empreendimentos solidários originam condições para sua existência. Figueiredo, Santos e Carneiro (2018) referem-se aqui ao atendimento às demandas de carências nas competências de gestão e na qualificação técnica a partir de ações pedagógicas considerando as dificuldades e realidade dos empreendimentos.

Além de todo processo de incubação – fundamentado nos princípios da economia solidária –, monitoramento, gestão e avaliação, a INCUBES propicia as mulheres da Ecolanches o estímulo na construção do conhecimento (individual e coletivo). São realizadas reuniões entre as integrantes da Ecolanches e a equipe da INCUBES, cujo objetivo consiste na discussão acerca das etapas e meios de produção (desde a aquisição dos orgânicos, transformação em alimentos, até comercialização na lanchonete), qualidade do que é oferecido, formação de preço, conhecimentos dos custos, organização, gestão do trabalho, noções de nutrição, direito e atendimento ao público. Outrossim, firmando seu papel social. "Eu aprendo muito, tanto com o pessoal da INCUBES quanto com as minhas colegas. E levo o que aprendo para casa", afirmou uma das mulheres da Ecolanches ao Jornal da Paraíba. "E aqui a gente tem o apoio de professores e estudantes que contribuem para o nosso crescimento no nosso trabalho" afirmou mais uma delas (XAVIER, 2016; ECOLANCHES, 2016).

As reuniões que ocorrem com periodicidade semanal versam, além de outros assuntos, sobre o plano de trabalho, o planejamento estratégico, prestação de contas, deliberam a respeito de seus problemas, contrastam opiniões, identificam necessidades existentes, apontam possíveis soluções, definição das atividades cotidianas do empreendimento e da participação em eventos, como a Feira de Mulheres Empreendedoras da Economia Solidária, realizada pela Secretaria Executiva de Segurança Alimentar e Economia Solidária – SESAES, a título de exemplo, no Centro Público Estadual de Economia Solidária – Ecoparaíba, e discutiu as ações da rede de comercialização solidária implantada em vários municípios da Paraíba (FIGUEIREDO; SANTOS; CARNEIRO, 2018).

Outra questão diz respeito ao papel das políticas públicas, entendidas, cada vez mais como o cerne para o bom desempenho dos empreendimentos (LEITE, 2009). Existe uma significativa heterogeneidade nos distintos níveis de organização da própria economia solidária em diversos contextos locais e regionais, possibilitando uma reprodução expandida do modo de vida, o que permite efetivas transformações institucionais (FRANÇA FILHO, 2006).

Gaiger (2000) frisa o foco das políticas públicas – e seu importante papel na viabilização das experiências solidárias – para a construção de alternativas duradouras e generalizáveis, focadas na busca de autossustentação dos empreendimentos.

A política da INCUBES, que propõe um olhar para o território em que os empreendimentos econômicos solidários estão introduzidos, ao considerar a perspectiva territorial que demanda a articulação com os órgãos públicos e instituições da sociedade civil, reflete apreensão e participação na busca de soluções aos desafios dos empreendimentos. Para efeito, é basilar o entendimento das políticas públicas nos processos de desenvolvimento local e seus mecanismos de funcionamento/operacionalização, bem como maior envoltura dos atores sociais, objetos das ações na concepção da política, deixando de ser objetos das ações para se tornarem sujeitos sociais (INCUBES, 2017; GAIGER, 2000).

Considerando a categorização de Pochmann (2004) em consonância com Santos (1994), sobre políticas públicas, é possível considerar que o Espaço Solidário Ecolanches se insere como objeto que forma a tipologia de política desenvolvimentista – que emerge a partir da criação de novos arranjos produtivos, bem como da gênese de novos postos de trabalho. Igualmente, é possível relacionar o espaço nas especificidades da política preventiva – como aquela que tem por objetivo minorar as desigualdades sociais partindo, também, dos incentivos à saúde e educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da revisão sistemática da literatura e da experiência do Espaço Solidário Ecolanches, constatou-se um efeito profundo e assente que os estímulos da economia solidária possuem no trabalho associativo das mulheres envolvidas e na construção de um conhecimento coletivo.

A análise extraída verificou que o empreendimento pratica a gestão democrática, sendo benéfica para a comunidade universitária, para a participação popular e para o meio ambiente; contribui para o desenvolvimento da comunidade São Rafael, favorece o empoderamento, dignidade e valorização das mulheres, enaltece outros empreendimentos de Ecosol – ao criar uma rede de colaboração solidária –, incentiva as potencialidades e cultura locais, a geração de trabalho, a renda e a alimentação saudável.

No intuito de dirimir as desigualdades existes, o combate à exclusão social e a precarização do trabalho de mulheres, se faz mister o fortalecimento das políticas públicas de economia solidária, de maneira a revelar o processo de fomento e seu campo de atuação. Sobre a temática, França Filho (2006) expõe uma reflexão estruturada e ressalta o caráter recente das políticas. Ratifica-se, ainda mais, o pensamento em conformidade com Gaiger (2000) e Vilasboas (2012), quando o importante papel que as políticas públicas possuem na viabilização das experiências solidárias é afirmado, bem como a opção de trabalho louvável que os empreendimentos de economia solidária consistem, especialmente, para mulheres em situação de vulnerabilidade e que precisam subsidiar financeiramente seus lares.

Ainda, merece destaque o papel desempenhado pelas universidades e suas incubadoras como estratégia de desenvolvimento local, que adequam os empreendimentos solidários à qualidade do atendimento, da gestão, da avaliação e autonomia das relações de produção e trabalho.

Todavia, a primeira aproximação proposta por esta pesquisa pode motivar a realização de novas investigações, culminando na ampliação da temática. Assim, pode-se impulsionar a continuidade da pesquisa em estudos longitudinais ou estender para as demais categorias que abrange a diversidade social – relativa à identidade de gênese de diligência específica –, ansiando analisar e confrontar os resultados encontrados. Também, correlacionar os empreendimentos econômicos solidários e suas interfaces com outros constructos para realizar estudos comparativos.

REFERÊNCIAS

ASSEBURG, H. B.; GAIGER, L. I. A economia solidária diante das desigualdades. **Revista Dados**, n. 3, v. 50, p. 499- 533, 2007.

CONSULADO da mulher de empreendedorismo feminino 2016. **Consulado da Mulher**, 29 jul. 2016. Disponível em: http://consuladodamulher.org.br/conheca-os-vencedores-do-premio-consulado-da- mulher-de-empreendedorismo-feminino-2016/. Acesso em: Acesso em: 1 fev. 2019.

ECOLANCHES. Produção de INCUBES, NUPLAR, UFPB, [S.l.]: **Canal Incubes Ufpb**, 2016. 1 vídeo (0.50 min). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=f7Hri7S5Q2A. Acesso em: 1 fev. 2019.

FARIA, M; SANCHEZ, F. A Economia Solidária no Governo Federal: intersetorialidade, transversalidade e cooperação internacional. *In*: BENINI, E. *et al*. (Orgs.). **Gestão Pública e Sociedade**: fundamentos e políticas públicas de Economia Solidária. São Paulo: Outras Expressões, 2011.

FIGUEIREDO, J. G. R.; SANTOS, W. C.; CARNEIRO, V. G. Incubação em um empreendimento econômico solidário - Ecolanches. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS, 5., 2018, Curitiba. **Anais eletrônicos** [...]. Curitiba: Sociedade Brasileira de Estudos Organizacionais/ Universidade Federal do Paraná, 2018. Disponível em: http://www.sisgeenco.com.br/sistema/cbeo/anais2018/ARQUIVOS-resumos/GT15-82-107- 20180519142214.pdf. Acesso em: 1 fev. 2019.

FRANÇA FILHO, G. A economia popular e solidária no Brasil. *In*: FRANÇA FILHO *et al*. (Orgs.). **Ação pública e economia solidária: uma perspectiva internacional**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

FRANÇA FILHO, G.; LAVILLE, J. L. **Economia solidária**: uma abordagem internacional. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

GAIGER, L. I. Sentido e possibilidades da economia solidária hoje. *In*: KRAYCHETE, G.; LARA, F.; COSTA, B. (Orgs.). **Economia dos setores populares**: entre a realidade e a utopia. Petrópolis: Vozes, 2000.

HIRATA, H. Mundialização, divisão sexual do trabalho e movimentos feministas transnacionais. **Cadernos de Crítica Feminista**, Recife, v. 3, n. 2, p. 80-105, 2009.

INCUBADORA de empreendimentos solidários. **INCUBES**, João Pessoa, 2017. Disponível em: http://www.prac.ufpb.br/incubes/. Acesso em: 1 fev. 2019.

LAVILLE, J. L. Ação pública e economia: um quadro de análise. *In*: FRANÇA FILHO *et al*. (Orgs.). **Ação pública e economia solidária**: uma perspectiva internacional. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

LEITE, M. O trabalho e suas reconfigurações: conceitos e realidades. *In*: LEITE, M.; ARAÚJO, A. M. C. (Orgs.). **O trabalho reconfigurado**: ensaios sobre Brasil e México. São Paulo: Annablume, 2009.

LEITE, M. P. A economia solidária e o trabalho associativo: teorias e realidades. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 24, n. 69, p. 31-51, 2009.

MELO, H. F. P. **Economia Solidária: Um Ensaio Sobre a Gestão Socioambiental**. 2018. 49 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Prática Judicante) – Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2018.

MORAIS, L.; BORGES, A.; BACIC, M. Social and solidarity economy, land development and new paradigms of production and consumption: is another development possible? In: CONGRESSO INTERNACIONAL DO CENTRO INTERNACIONAL DE PESQUISA E INFORMAÇÃO SOBRE A ECONOMIA PÚBLICA, SOCIAL E COOPERATIVA, 28., 2010, Berlin. **Anais** [...]. Berlin:Centro de Estudos e Pesquisas em Economia Pública e Social, 2010. CD-ROM.

PEREIRA, M. C. C. **Experiências autogestionárias no Brasil e na Argentina**. 2007. 166 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/252295/1/Pereira_MariaCeciliaCamargo_M.pd f. Acesso em: 2 fev. 2019.

POCHMANN, M. **Políticas de Inclusão Social**: resultados e avaliação. São Paulo: Cortez, 2004.

QUIJANO, A. Sistemas alternativos de produção?. *In*: SANTOS, S. (Org.). **Produzir para viver**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2002.

SINGER, P. Economia dos setores populares: propostas e desafios. *In*: KRAYCHETE, G.; LARA; F.; COSTA, B. (Orgs.). **Economia dos setores populares**: entre a realidade e a utopia. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. Economia solidária: um modo de produção e distribuição. *In*: SINGER, P.; SOUZA, A. R. (Orgs.). **A economia solidária no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2000.

_____. **Introdução à economia solidária**. 1. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

SANTOS. V. G. **Cidadania e Justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

UNIVERSIDADE Federal da Paraíba. **SIGAA**, João Pessoa, 2017. Visualização da Ação de Extensão. Fortalecimento do Empreendimento Econômico Solidário Ecolanches: Melhoria na Solução de Planejamento e Controle da Produção (PCP). Disponível em: https://sigaa.ufpb.br/sigaa/link/public/extensao/visualizacaoAcaoExtensao/302. Acesso em: 1 fev. 2019.

VILASBOAS, J. P. O. O trabalho associativo em economia solidária sob a ótica do gênero. In: SEMINÁRIO DE TRABALHO E GÊNERO, 4., 2012, Goiânia. **Anais eletrônicos** [...]. Goiânia: Universidade Federal de Goiás, 2012. Disponível em: https://strabalhoegenero.cienciassociais.ufg.br/up/245/o/Jaqueline.pdf. Acesso em: 1 fev. 2019.

XAVIER, P. Cooperativa faz sucesso com alimentação saudável na UFPB. **Jornal da Paraíba**, João Pessoa, 31 jul. 2016. Seção Vida urbana. Disponível em: http://www.jornaldaparaiba.com.br/vida_urbana/cooperativa-faz-sucesso-com-alimentacao-saudavel- na-ufpb.html. Acesso em: 1 fev. 2019.

LOBBY DO BATOM- ATUAÇÃO E COESÃO FEMININA

Fernanda Maria Medeiros Gomes (IFB)
Cleide Lemes Da Silva Cruz (IFB)
Paulo Eduardo Nunes De Moura Rocha (IFB)

Resumo: O presente trabalho analisou a atuação das deputadas que integraram o *Lobby* do Batom nos anos 1989/1990. O escopo do ensaio é, portanto, apresentar os conceitos de *Lobby* e grupo de pressão, por meio da identificação da Bancada Feminina que integrava o Lobby do Batom. O número de deputadas por estado, as funções institucionais ocupadas por cada uma, a identificação das proposições apresentadas por elas, e o resultado da tramitação dos projetos. Para analisar o comportamento dessas parlamentares, nos baseamos no artigo de Miguel e Feitosa (2009) - O gênero do discurso parlamentar: mulheres e homens na tribuna da câmara dos deputados – para caracterizar a atuação do *Lobby do Batom* segundo as seguintes categorias (e respectivos temas): *hard politics* (poder do Estado e gestão da economia); *middle politics* (categoria que permite abordagem mista, como no tema da Previdência Social); *soft politics* (assuntos voltados para o social).

Palavras-chave: *Lobby*; Comportamento Legislativo; *Lobby* do Batom; Bancada Feminina.

INTRODUÇÃO

No contexto das atuações políticas, mecanismos de pressão são utilizados com o intuito de que demandas populares sejam atendidas pelos parlamentares, que representam o povo ou os estados brasileiros. O fenômeno *Lobby* é uma atividade em que um grupo organizado exerce pressão sobre atores e instituições políticas, com a meta de exercer influência a favor de causas e objetivos desse agrupamento. O primeiro agrupamento feminino que se tem registro no período constituinte, foi nomeado de *Lobby* do Batom e foi composto pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), pelo movimento feminino, ativistas feministas e pelas deputadas federais eleitas (que compunham a bancada feminina) para a 48ª legislatura (LIMA, 2016).

O objetivo do trabalho, portanto, é a análise da atuação das deputadas que integraram a Bancada do Batom nos anos 1989/1990. Para isso, realizou-se o levantamento de informações do portal https://www.camara.leg.br/ acerca dos dados das deputadas, os espaços institucionais que ocuparam,as respectivas proposições apresentadas, e seus resultados. Dessa forma, o presente estudo contribui para o entendimento da presença e atuação feminina da Bancada do Batom, integrante do *Lobby* do Batom no processo constituinte, tendo em vista que levou à aprovação de diversas regras constitucionais favoráveis às mulheres brasileiras, ratificando seu exercício da cidadania.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LIMA, C. A. F. de. **A participação das mulheres na elaboração da constituição federal de 1988**: O *lobby* do batom. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito), Departamento de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Caicó, 2016.

LUTA E EMANCIPAÇÃO INDÍGENA NA AMÉRICA LATINA: O CASO DA BOLÍVIA

Elon Mafra de Carvalho Almeida (UFRN)
Lara Agra Nunes (UFRN)

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo discutir o papel dos movimentos sociais indígenas na Bolívia, compreendendo sua influência nas eleições de Evo Morales (2005, 2009 e 2014), bem como na aprovação da Constituição (2009). A refundação do Estado estabeleceu seu caráter plurinacional e comunitário, a autonomia indígena e o controle estatal sobre os recursos naturais.

Os dados sobre a evolução do desempenho eleitoral do MAS – IPSP apontam uma aceitação da "Revolução Democrática e Cultural", que ofereceu respostas a uma série de demandas históricas dos movimentos sociais bolivianos, a começar pelo estabelecimento de um arranjo institucional que busca garantir os direitos políticos dos povos originários. O *Movimiento Al Socialismo – Instrumento Político para la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP)* é o principal vetor dessas mudanças no plano político institucional, formando a base do Governo Morales, líder cocaleiro e primeiro presidente indígena da história boliviana.

Nossa hipótese é que o caráter identitário dos movimentos sociais é determinante enquanto força motriz dos processos políticos na Bolívia do Século XXI, determinando também as contradições e limitações do projeto político, econômico e social do MAS – IPSP.

A pesquisa ganha relevância pela contemporaneidade do objeto, por se tratar de um governo reeleito por duas vezes, se tornando Morales um recordista pelo tempo a frente do executivo nacional, e concorrendo a recondução ao cargo em eleições marcadas para outubro de 2019.

A Constituição do Estado Plurinacional da Bolívia completou 10 anos em 2019, além da estabilidade institucional e política, indicadores econômicos e sociais apontam que a Bolívia caminha no sentido contrário ao de seus vizinhos que outrora tiveram governos "progressistas". A constatação do fim de ciclo dos governos progressistas na América Latina confere mais importância ao nosso objeto, estando a Bolívia, aparentemente, na contramão desse processo mais amplo que ocorre no continente.

Quanto aos governos progressistas, nos referimos a Lula e Dilma no Brasil, Nestor e Cristina Kirchner na Argentina, Rafael Correa no Equador, Michelle Bachelet no Chile, Tabaré Vázquez e Pepe Mujica no Uruguai. Todos chegaram ao poder durante a primeira década do século XXI, com exceção de Hugo Chávez na Venezuela, iniciado ainda no século passado, e posteriormente sucedido por Nicolás Maduro.

O artigo se ampara em pesquisa bibliográfica sobre a política boliviana, tomando como principais referências para discussão as produções de Álvaro García Linera. Sua constante produção intelectual e atuação como vice-presidente da Bolívia por três mandatos consecutivos o credenciam como um dos principais intérpretes da política boliviana. O sociólogo marxista, e ex dirigente do Exercito Guerrilheiro Tupaki Katari, é um dos principais representantes da esquerda boliviana, tendo sido preso político durante a década de 1990.

A primeira seção fará breve cronologia da chegada do MAS ao poder, partindo do surgimento do movimento cocalero e percorrendo as quatro primeiras "fases do processo de transformação" descritas por García Linera (2019). Sobrepostas de alguma maneira, as fases tem marcadores temporais específicos que devem nos permitir uma leitura crítica da história recente boliviana, assim como um entendimento das pautas que levaram o MAS – IPSP ao governo. A segunda seção apresenta o que García Linera (2019) chama de "quinta fase do processo de transformação", discutindo também a aceitação popular e consolidação do projeto do MAS, apresentando alguns dados que demonstrem sua força política, algumas críticas e limitações do projeto.

A terceira seção apresenta algumas propostas teóricas de Álvaro García Linera acerca do processo em desenvolvimento na Bolívia, ao discutir os horizontes incorporando o pensamento de clássicos como Gramsci, Lenin e Nicos Poulantzas. Por último, discutiremos a hipótese e concluiremos com alguns apontamentos sobre o projeto.

UMA CRONOLOGIA DAS MOBILIZAÇÕES POPULARES

O movimento cocalero surge na década de 1980, na região do Chapare, em reação a guerra contra as drogas promovida principalmente pelos Estados Unidos da América, em especial na "zona roja", ou "zona vermelha", região do Chapare onde se produzia coca. A resistência dos cocaleros colocou a questão em pauta na política nacional, o que levou a discussão sobre a folha da coca a figurar em fóruns internacionais.

O cultivo da folha da coca é uma prática milenar na Bolívia, sendo a produção concentrada principalmente em duas grandes áreas: Yungas, no departamento de La Paz e Chapare, ao norte do departamento de Cochabamba. A planta era utilizada em rituais indígenas, tratamentos medicinais, como energético e substituto nutricional. Camponeses e mineiros submetidos à exploração acreditavam que ao mascar a folha rendiam o dobro ao trabalho, passando mais tempo sem a necessidade de se alimentar.

A prática que era considerada vital para cultura de camponeses indígenas é questionada pelos EUA e passa a ser combatida pelo Estado boliviano, criminalizando o cultivo da folha na tentativa de erradicar a plantação sob a justificativa do combate o narcotráfico. No governo de Paz Estensoro (1985-1989), em julho de 1988, é criada a Lei 1008 – Lei do Regime da Coca e Substâncias Controladas, restringindo a plantação a regiões tradicionais de plantio e limitando sua produção a uma quantidade considerada necessária para sobrevivência da cultura indígena. Além dessas medidas preventivas ao narcotráfico, em 1991, a Convenção de Viena decidiu pela erradicação da coca na Bolívia.

A profunda insatisfação com a intromissão do Estado e da comunidade internacional em sua prática produtiva organizou o movimento cocalero, que ao final dos anos 1980 se tornava um importante instrumento de luta social, revitalizando e fortalecendo o movimento sindical camponês como um todo. O movimento no Chapare é liderado por Evo Morales e nos Yungas forma-se um conselho de camponeses.

Promovendo fechamento de estradas, greves de fome, manifestações e grandes caminhadas, os cocaleros buscavam visibilidade nacional e internacional para sua causa. O processo de negociação com o governo esbarrava na desconfiança pelo não cumprimento de acordos por parte do Estado, como resposta bloqueavam estradas e realizavam caminhadas com milhares de pessoas para a sede do governo, em La Paz. O grande poder de mobilização dos cocaleros ganhou notoriedade e obteve apoio de diversos outros grupos sociais marginalizados.

Em 29 de agosto de 1994, em resposta à repressão dos governantes, os cocaleros empreenderam uma grande marcha, que contou com o apoio de representantes de organizações de direitos humanos, da Central Obrera Boliviana (COB), da Confederação Sindical Única dos Trabalhadores Campesinos da Bolívia (CSUTCB), da Confederação dos Povos Indígenas do Oriente Boliviano (CIDOB) e da Federação Nacional de Mulheres Camponesas da Bolívia – Bartolina Sisa (FNMCB-BS); seguindo para sede do governo de Gonzalo Sánchez de Lozada, se manifestavam contra a erradicação da produção de coca e pela soltura do líder Evo Morales, preso poucos dias antes do protesto.

Em 1997, o ex-ditador Hugo Banzer retorna à presidência pelas urnas e lança o Plano Dignidade, operação militar financiada pelos EUA com o objetivo de extirpar pela violência a coca plantada no país. O conflito tem um saldo de cerca de 200 camponeses mortos na luta pela subsistência, contra três vítimas fatais entre as forças de segurança.

A aceitação social obtida pelo movimento cocalero contribuiu para que o discurso político do movimento abrangesse outros setores e atores sociais, enfatizando a defesa da soberania estatal frente ao imperialismo norte-americano e a ressignificação da folha da coca como herança cultural sagrada, colocaram a defesa da coca no centro das lutas sociais e políticas da Bolívia. Diante desses conflitos, a insatisfação com o modo de governar dos partidos políticos tradicionais e a crescente popularidade dos líderes sociais ligados à manifestação cocalera, surge o MAS-IPSP.

O apelo para a "folha sagrada" enquanto impulsionador de Morales e seu partido também émotivo de críticas. Se por um lado a coca havia se tornado um elemento simbólico que aglutinava os povos originários em questionamento ao imperialismo americano, por outro, havia um custo político devido a sua associação com a cocaína. Camargo (2006) coloca em termos objetivos algumas questões em relação a essa vinculação da imagem de Evo com a droga, um primeiro ponto é a associação do paísao narcotráfico, diante da possibilidade de seu dirigente máximo vinculado ao cultivo damatéria-prima.

Se os cocaleros financiam em alguma medida o MAS – IPSP, logo, indiretamente seria financiamento do narcotráfico, o responsável por consumir parcela considerável daquele cultivo. O diplomata questiona a capacidade de reprodução dos cocaleros enquanto classe, tendo em vista a limitação da capacidade de absorção do produto pelo mercado legal, reduzindo assim a possibilidade de subsistência de parcela da categoria (CAMARGO, 2006).

A forte exploração da questão pela mídia e pelas elites não impede Evo de ser eleito o deputado mais votado do país em 1997 e candidato a presidência em 2002, diante de grave crise política ocasionada entre outras coisas pela privatização e consequente aumento do custo da água em Cochabamba. A "Guerra da Água", como ficou conhecido o episódio, estourou em janeiro de 2000 e se prolongou por meses recebendo adesão de diversos movimentos sociais.

Cabendo aqui um destaque para a atuação da CSUTCB, que tinha como secretário geral Felipe Quispe. Seu papel fundamental durante a mobilização caracteriza bastante o caráter identitário do movimento. Evocando em sua retórica dois episódios. Um ocorrido no final do século XVIII, quando líder indígena Tupac Katari cercou por meses a cidade de La Paz. Outro no século XIX em que Zárate Willka liderou um exército indígena.

A Guerra da Água seria, segundo García Linera (2019), o marco inicial da *primeira fase* do processo revolucionário, reconhecida uma "ruptura com todo o consenso passivo que o neoliberalismo construiu por 15 anos", seria aquele evento responsável pelo desmoronamento irreversível dos "pilares da dominação estatal". As forças acumuladas pelos movimentos sociais durante mais de uma década questionariam a institucionalidade, as ideias-força de legitimação, alterando assim a correlação de forças entre governantes e governados. Nas palavras do próprio García Linera (2019):

> É o momento do desvendamento das contradições *de longa duração* acumuladas durante séculos (Estado monocultural *versus* sociedade plurinacional e Estado centralista enfrentando o desejo descentralizador da sociedade) e das contradições *de curta duração* (nacionalização das riquezas naturais *versus* privatização, e monopolização da política *versus* democratização social). (GARCÍA LINERA, 2019, p. 22)

Evo superou as expectativas na corrida presidencial de 2002, ficando em segundo lugar quando figurava em sétimo nas pesquisas. Não representando o pleito uma derrota total para o movimento indígena, tendo eleito o MAS 27 dos 130 deputados e 8 dos 27 senadores. Polarizando a disputa pelos movimentos sociais com Morales, Felipe Quispe foi eleito deputado pelo Movimiento Indígena Pachakutik (MIP), além de obter 6% dos votos nas eleições presidenciais.

O discurso em defesa das maiorias indígenas, da coca, contra o neoliberalismo e o imperialismo americano se fortaleceu com mais dois eventos que culminaram na queda do presidente. Desgastado e sob forte pressão do FMI, em fevereiro de 2003 Gonzalo Sánchez de Lozada anuncia 12,5% de imposto adicional aos salários superiores a US$ 110. Conhecida como Impuestazo, a medida foi repudiada por populares, apesar de 90% dos bolivianos estarem abaixo daquela faixa salarial (FUSER, 2016).

A medida governamental que buscava combater o deficit público penalizando os assalariados foi adotada como alternativa a exigência dos EUA de erradicação da coca no país, que seria a condição para o recebimento de ajuda internacional para solução do orçamento público a longo prazo. Figura pública de relevo nacional, "Evo Morales rejeitou o imposto e convocou a população à desobediência civil. O apelo encontrou eco entre os policiais de La Paz, que estavam em greve contra o atraso no pagamento e exigiam um reajuste salarial de 40%"(FUSER, 2016).

O motim dos policiais contra o governo resultou em confronto que deixou 14 mortos em troca de tiros com militares no centro de La Paz. Manifestantes incendiaram sedes dos principais partidos que adotavam a agenda neoliberal (MNR, MIR e ADN), além de ministérios e do escritório do Vice- presidente da República. Em seguida, o questionando a um projeto de exportação do gás boliviano para os EUA levou uma série de manifestações. A violenta repressão causou a morte de civis, que pautavam sobre os hidrocarbonetos, a "Agenda de Outubro":

a) o controle da indústria dos hidrocarbonetos pelo governo; b) a adoção de um programa de industrialização do gás; c) a revisão das leis sobre hidrocarbonetos emitidas por Goni em seu mandato presidencial anterior; d) a realização de um referendo sobre a exportação do gás (FUSER, 2016, p. 49).

Isolado politicamente, Goni foi obrigado a renunciar depois de reprimir violentamente um bloqueio entre El Alto a La Paz. No dia 12 de outubro as tropas abriram fogo contra manifestantes que bloqueavam a passagem de combustível, 26 pessoas morreram. Sob relativa trégua e seguindo a constituição, assumiu a presidência o historiador e comunicador Carlos Mesa, até então vice- presidente. O episódio ficou conhecido como "Guerra do Gás".

De acordo com García Linera (2019) a Guerra do Gás seria o marco inicial da *segunda fase* da revolução, conhecida como "o empate catastrófico", ficando a partir daí o país dividido entre dois projetos de poder irreconciliáveis. Seriam "dois blocos de poder com dois projetos de poder, com duas capacidades de presença territorial e com lideranças antagônicas que disputavam a ordem estatal, paralisando, até certo ponto, a reprodução da dominação".

Carlos Mesa era responsável por convocar o debate sobre a nacionalização dos hidrocarbonetos, sob forte crise política e social e apoio crescente do parlamento aos movimentos sociais, que se posicionava diante da nova política prestes a se estabelecer no país. Somados MAS – IPSP e MIP, a bancada indígena chegou a 52 parlamentares nas eleições de 2002. A identidade indígena se sobrepõe aos demais recortes de classe, fazendo o debate político e econômico torna-se também étnico, passando o índio a configurar-se e reconhecer-se como sujeito político. Sobre esse contexto de "guerras" cabe fazer referência a Luis Fernando Ayerbe:

> Em todo esse processo, revelam-se duas grandes tendências: 1) a falência das políticas econômicas aplicadas partir de 1985; 2) a mudança no perfil dos movimentos sociais, em que a lógica classista que predominou até os anos 1980, com a liderança da COB e de forte presença no setor mineiro- exportador centrado no estanho, cede espaço para organizações camponesas que assumem uma identidade indígena. (AYERBE, 2011, p. 198)

Uma segunda "Guerra do Gás" seria o episódio responsável pela renúncia do Presidente Carlos Mesa, que apesar de sinalizar um dialogo, não atendeu as reivindicações dos movimentos sociais ao propor uma interpretação diferente para a Lei 3.058 – Lei Geral de Hidrocarbonetos, aprovada pelo Congresso Nacional em 2005 (FUSER, 2016). Os movimentos sociais passam a manifestar-se ativamente, levando a renuncia de Mesa e de sua linha sucessória constitucional: Hormando Vaca Díez (MNR) e Mario Cossío (MIR), ambos da coligação que elegeu Goni. Presidentes do Senado e da Câmara, respectivamente. Seguindo o rito, assume Eduardo Rodríguez Veltzé, presidente da Corte Suprema de Justiça e responsável pela antecipação das eleições ocorridas em 18 de dezembro de 2005.

A eleição de Evo inauguraria no país a hegemonia de um novo partido, obtendo assim legitimidade eleitoral e credibilidade para implantar suas propostas. A expressiva votação do MAS representa uma verdadeira ruptura diante do quadro de fragilidade daquele arranjo institucional, obtendo 53,74% dos votos válidos e participação recorde de 84% dos eleitores no pleito. Além de

primeiro presidente indígena, foi também o primeiro a conseguir maioria absoluta dos votos, fato nunca ocorrido após a redemocratização, como podemos verificar na tabela abaixo:

Percentual de votos válidos obtidos pelos eleitos no período da Democracia Pactuada.

	1980	**1985**	**1989**	**1993**	**1997**	**2002**	**2005**
Candidato Eleito	Hermán Siles Zuazo	Victor Paz Estenssoro	Jaime Paz Zamora	Sánchez de Lozada	Hugo Bánzer	Sánchez de Lozada	Evo Morales
(partido)	UDP	MNR	MIR	MNR	ADN	MNR	MAS
Votação Nominal	38,74%	30,36%	21,82%	35,55%	22,26%	22,46%	53,74%

Fonte: Reproduzido de Cunha Filho; Viana (2011, p. 227).

É válido ressaltar que as eleições que antecedem à vitória de Morales são baseadas no modelo de "democracia pactuada". Para explicar a expressão "pactuada" são necessários esclarecimentos sobre o sistema eleitoral boliviano, onde o congresso era responsável por ratificar os escolhidos, quando não obtida a maioria absoluta pelo voto popular, modelo que justifica os baixos percentuais obtidos pelos eleitos. Segundo Rafaela Pannain,

> Acordos entre lideranças de grandes partidos políticos e de partidos menores foram característicos da política institucional boliviana entre 1985-2003, período conhecido como "democracia pactuada". Por duas décadas, esse sistema garantiu a alternância dos principais partidos no comando dos poderes Executivo e Legislativo. Durante esse período, alcançou-se uma estabilidade institucional cujo alicerce foram a ausência de disputa entre projetos políticos significativamente distintos e a impossibilidade de influência de representantes da maioria indígena na política institucional em nível nacional (PANNAIN, 2018 p. 291).

Após a redemocratização foi eleito Siles Zuazo (1980), tendo sua posse adiada por um novo golpe e só assumindo a presidência em 1982. Em meio a inflação alta e crise econômica são antecipadas eleições que levam a presidência Paz Estenssoro (1985), inaugurando o período conhecido como *Democracia Pactuada*. Diante da não obtenção de maioria absoluta, as articulações permitiam que chegasse a presidência candidatos que obtiveram menos de ¼ dos votos quando submetidos ao sufrágio popular.

A respeito das distorções desse modelo, podemos exemplificar com a escolha de Paz Zamora, eleito por uma coalização no congresso entre MIR e ADN, sendo o terceiro lugar na escolha popular, com apenas 21,82% dos votos. Enquanto formula, o modelo era um misto entre parlamentarismo e presidencialismo, que não garantia necessariamente o respeito a vontade popular, ficando assim caracterizado pela crise dos partidos tradicionais (MNR, MIR e ADN).

Evo Morales assume a presidência em 22 de Janeiro de 2006, abrindo assim a terceira fase do processo revolucionário, nas palavras de García Linera (2019) "a capacidade de mobilização transformada em presença estatal governamental". O autor faz importante diferenciação entre a conquista do Estado e a conquista do poder, apontando para uma sobreposição da terceira fase em relação a segunda. O "empate catastrófico" só se encerraria diante do confronto, o que García Linera (2019) chama de "ponto de bifurcação" ou "momento jacobino da revolução",

> Trata-se do momento em que os blocos antagônicos, os projetos e irreconciliáveis da sociedade que abarcam territorialmente a sociedade e o Estado, devem dirimir sua existência de maneira aberta, transparente, por meio da medição de forças, do confronto o último recurso que resolve as lutas, quando já não existe outra saída (GARCÍA LINERA ,2019, p. 25).

Um referendo revogatório foi realizado em 10 de agosto de 2008, ratificando o mandato do presidente Evo Morales e seu vice Álvaro García Linera com 67% dos votos. Inconformada, a oposição promoveu uma tentativa de golpe de Estado. Os representantes do projeto neoliberal, organizados principalmente na região de meia-lua, promoveram um levante armado que tomou, sabotou e queimou instalações do Estado. Em El Porvenir, departamento de Pando, camponeses foram assassinados como exemplo a qualquer reação popular.

> Durante algumas semanas, a Bolívia esteve à beira de uma guerra civil. Diante da ofensiva direitista, milhares de manifestantes saíram às ruas em cidades importantes, como La Paz, Cochabamba e Oruro, em solidariedade a Morales. Camponeses bloquearam estradas na região da Meia-Lua e, até mesmo em Santa Cruz, moradores de bairros populares periféricos se mobilizaram e conseguiram repelir, com o uso da força, o ataque dos grupos de choque da extrema-direita que, armados com revólveres e bastões de beisebol, tentaram ocupar aquelas localidades (FUSER, 2016, p. 85).

A resposta militar do governo foi acompanhada de mobilizações populares nas principais cidades de país, derrotando o movimento separatista. O "ponto de bifurcação" representou a impossibilidade da manutenção de dois diferentes projetos de poder, a partir daquele momento as narrativas ficaram em segundo plano e o poder foi consolidado pela força, encerrando a quarta fase do processo revolucionário (GARCÍA LINERA, 2019).

TENSÕES CRIATIVAS, CONSOLIDAÇÃO E DESGASTE DO PROJETO

A quinta fase do processo revolucionário seria marcada pela "emergência das contradições criativas". O "ponto de bifurcação" representaria o ápice da "fase heroica do processo revolucionário", seguido pelo "momento de institucionalização das conquistas revolucionárias" (GARCÍA LINERA, 2019), a partir daí,

> se caracterizará não pela presença das contradições entre blocos de poder antagônicos ou entre projetos sociais e irreconciliáveis, como acontecia até então, mas será marcada pela presença de contradições dentro do bloco nacional-popular, ou seja, pelas tensões entre os próprios setores que protagonizaram o Processo de Transformação sobre como levá-lo adiante. Trata-se, portanto, de contradições não apenas secundárias, mas criativas, pois tem a potencialidade de ajudar a motorizar o curso da própria revolução. Quando isso se dá, essas tensões se tornam as forças produtivas objetivas e subjetivas da revolução (GARCÍA LINERA, 2019, p.47).

Os conflitos no interior do bloco nacional popular são vistos como positivos pro processo de transformação, García Linera (2019) lista uma série de "tensões criativas" passiveis de resolução por métodos "democráticos" ou "revolucionários". Estariam entre essas tensões conflitos entre o interesse público e privado, corporativismo de diversos setores, questões étnicas, protagonismo político e disputas de poder.

> Nas contradições e nas tensões se revelam os problemas que afligem uma coletividade, e também é nelas que se tornam visíveis as diferentes propostas e soluções para os problemas; e nos próprios conflitos, manifestados por essas contradições, a sociedade articula projetos, alianças e meios para solucioná-los de maneira parcial ou total. Tensões e contradições são, portanto, os mecanismos por meio dos quais conquistam-se as transformações, e se impulsiona o avanço de uma sociedade, como parte indissolúvel do curso democrático e revolucionário dos povos (GARCÍA LINERA, 2019, p.29).

O resgate histórico das mobilizações nos permite entender que pautas levaram Evo Morales ao governo, e também orientam em alguma medida as mudanças institucionais promovidas no processo de refundação do Estado. A aprovação popular por meio de referendo da Constituição do Estado Plurinacional da Bolívia é provavelmente a maior vitória política do MAS – IPSP, representando também a consolidação de um projeto que abarca um grande número de tensões.

O preâmbulo do texto constitucional reconhece a pluralidade étnica e cultural naquele território e faz um resgate histórico das violências sofridas pelos povos originários, do Estado colonial ao Estado neoliberal. Inspirando-se na "sublevación indígena anticolonial, en la independencia, en las luchas populares de liberación, en las marchas indígenas, sociales y sindicales, en las guerras del agua y de octubre, en las luchas por la tierra y territorio"[1]. Segundo seu primeiro artigo:

> **Artículo 1**. Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país.[2]" (CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO/ 2009)

[1] Tradução: "insurreição indígena anticolonial, na independência e nas lutas populares de libertação, nas marchas indígenas, sociais e sindicais, nas guerras da água e de outubro, nas lutas pela terra e território."

[2] Tradução: Artigo 1. Bolívia se constitui em um Estado Unitário Social de Direito Plurinacional Comunitário, livre, independente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado e com autonomias. Bolívia se funda na pluralidade e no pluralismo político, econômico, jurídico, cultural e linguístico, dentro do processo integrador do país"

A eleição em 2005, ratificação do mandato em 2008 e aprovação da nova constituição em 2009 sinalizam a aceitação do projeto do MAS, que sairia vitorioso de novamente em 2014 com a reeleição da chapa Morales e Linera. Em tese, a Carta Magna representou naquele momento a inclusão, participação e representação da maioria historicamente excluída. Bem como o fortalecimento do controle nacional sobre os recursos naturais, cuja renda era uma das principais questões em disputa no debate sobre as autonomias departamentais.

A aceitação do projeto pode ser constatada a partir de uma análise da evolução das votações do MAS nos diferentes departamentos. Sendo aceito em todo território nacional, inclusive conquistando regiões onde historicamente sofre oposição, como a região da meia lua. Composta pelos departamentos de Beni, Pando, Tarija e Santa Cruz, essa região cobrava mais autonomia do governo central e após essa reivindicação ser incluída na Constituição de 2009, a meia lua acaba perdendo sua principal bandeira política. Pode-se observar na tabela abaixo o crescimento expressivo da votação do MAS nos departamentos de oposição.

Evolução percentual da votação do MAS por departamento – Eleições Gerais

Departamento/Ano	**2002**	**2005**	**2009**	**2014**
Chuquisaca	17,10	54,17	56,05	63,38
La Paz	22,49	66,63	80,28	68,92
Cochabamba	37,62	64,84	68,82	66,67
Oruro	29,23	62,58	79,46	66,42
Potosí	27,02	57,80	78,32	69,49
Tarija	6,16	31,55	51,09	51,68
Santa Cruz	10,21	33,17	40,91	48,99
Beni	3,16	16,50	37,66	41,49
Pando	2,93	20,85	44,51	52,09
Percentual nacional	**20,94%**	**53,74%**	**63,91%**	**61,01%**
Votos recebidos	**581.884**	**1.544.374**	**2.851.997**	**3.057.618**

Fonte: Órgano Electoral Plurinacional, Elaboração própria.

A primeira constatação é de um aumento em maior ou menor grau dos percentuais obtidos pelo partido em todos os departamentos, fenômeno que ocorre até o pleito de 2009. Em 2014, pleito em que o MAS foi o mais votado em 8 dos 9 departamentos, registramos um movimento que tomaremos como indicador para pensar as contradições internas dentro de sua própria base.

Ainda que ofertem maiorias expressivas a Morales, os percentuais obtidos diminuíram em departamentos onde historicamente o partido foi vitorioso (La Paz, Cochabamba, Oruro e Potosí). Na contramão deste processo, os percentuais continuaram a aumentaram em departamentos onde historicamente registrou menores votações. Cabendo salientar que houve aumento percentual até em Beni, único departamento em que saiu derrotado em 2014.

A eleição que consagrou Morales como primeiro presidente eleito diretamente pelo voto popular foi a última naquele arranjo institucional. Entre outras mudanças, a nova regra eleitoral tirou do congresso o desempate entre os candidatos mais votados, submetendo-os novamente ao voto popular, caso ninguém obtenha maioria absoluta. O segundo turno aprovado na Constituinte nunca ocorreu, pois desde então Morales foi reeleito duas vezes, sempre com maioria absoluta dos votos.

A alteração na regra eleitoral é outro elemento que oferece credibilidade ao sistema e dimensiona a força do MAS, reeleito duas vezes pelo sufrágio popular e registrando um aumento considerável no número de votos recebidos entre os pleitos. Comparando a diferença na evolução entre percentuais obtidos e o total de votos válidos recebidos, constatamos também um aumento no número de votantes, outro fator que confere credibilidade aos resultados.

Diante da necessidade de consolidação do projeto, o presidente estabeleceu dialogo com setores conservadores, inclusive com a oposição do departamento de Santa Cruz, que resistia às mudanças do governo atuando de forma regionalizada. O predomínio do MAS no Congresso permitiu, entre outras coisas, cooptar parte dos empresários cruceños, atraídos pelo crescimento e estabilidade econômica em que se encontrava o país (STEFANONI, 2016).

A força política do departamento de Santa Cruz pode ser dimensionada pela sua força econômica, beneficiado pela expansão das "exportações de soja e derivados, bem como pelo crescimento da agricultura algodoeira e da pecuária" (CAMARGO, 2006, p. 218). Veja o que diz Camargo sobre sua Influencia na economia boliviana,

> O departamento de Santa Cruz gera aproximadamente um terço do PIB boliviano, bem como cerca de 25 por cento da arrecadação tributária nacional e, dado mais notável, quase 60 por cento das exportações. Na Bolívia de hoje, dois em cada três dólares exportados originam-se de produtos derivados de soja, algodão e madeira, provenientes da região oriental do país. (CAMARGO, 2006, p. 222)

A questão do gás também é alvo de críticas, em geral se referem a moderação das soluções apresentadas por Evo. Fato de relevância especial para o Brasil, pela resolução diplomática dos conflitos sobre os contratos da Petrobras. Cumprindo promessa de campanha, Morales não confiscou ativos de empresas estrangeiras, promovendo a "nacionalização" por meio do Decreto Supremo no 28.701, de 1o de maio de 2006. A solução teve como foco a ampliação da parcela nacional sobre a renda da exploração, sendo mais moderada que soluções implementadas no país em outras situações e permitindo a continuidade da atividade de empresas transnacionais (FUSER, 2016).

Uma das maiores dificuldades que Morales enfrentou até o momento foi o conflito envolvendo o Território Indígena e Parque Nacional Isiboro Sécure, o chamado TIPNIS. A construção de uma estrada que transpassaria o território indígena, ligando a região do Chapare ao departamento de Beni, iria de encontro à questão da preservação ambiental, à proteção da Pachamama e salvaguarda de terras e sobrevivência de tradições indígenas.

O movimento indígena, aliado determinante de Morales no início de seu governo, passava a divergir do governante. Morales insinuou que "mais cedo ou mais tarde" seria inevitável a construção da estrada. Os beneficiados pela via seriam os cocaleros da região de Cochabamba, base eleitoral do presidente, teriam facilitado o escoamento e ampliação do cultivo da coca.

Os indígenas do TIPNIS não aceitaram a construção da estrada em seu território e não conseguindo estabelecer um diálogo satisfatório com o governo empreenderam uma caminhada de quase 600km rumo à La Paz, em agosto de 2011. A intenção de chamar atenção para suas demandas e parar a construção foi barrada por bloqueios de cocaleros e apoiadores de Morales, além de violentas operações policiais para dispersar os indígenas e impedir o andamento da marcha. Diante da grande repercussão negativa, Evo Morales enfrentou uma das maiores derrotas políticas de seu governo, suspendendo a construção da rodovia e assinando uma lei de intangibilidade que proíbe qualquer estrada de atravessar o TIPNIS.

A questão retornaria em 2017, quando o presidente boliviano derrubou o caráter de intangibilidade da região, que vigorava desde 2011. Afirmando que foi a própria população indígena da área que solicitou a retomada da obra para facilitar o acesso à saúde, educação, habitação, rede elétrica e outros benefícios, propondo que a construção seria "amigável" com os recursos naturais e com a fauna da região.

É importante ressaltar que durante a suspensão da obra não houveram ações efetivas por parte do governo que diminuíssem as deficiências dos serviços públicos nas comunidades do TIPNIS. Tornando claro aos indígenas o interesse em promover a exploração predatória dos recursos naturais, visando a acumulação de riquezas por parte de empresas e do próprio governo, segundo página criada na internet para dar visibilidade a proteção do território, que estampa a frase "Frente a las mentiras del Gobierno, la Verdad del Pueblo"[3].

Segundo Segrera, ao ser questionado sobre as práticas extrativistas e o desrespeito à ideologia da Pachamama de preservação e não exportação dos recursos naturais, Evo Morales questiona: "¿Y de qué va a vivir Bolivia si no explota sus recursos naturales? ¿Como superaremos un retraso que viene de siglos si carecemos de los más elementales recursos para investir em desarrollo social?"[4]. Diante desse posicionamento, Morales passa a ser acusado por Felipe Quispe, líder indígena, de não ser de esquerda e sim um neoliberal, um "neoliberalismo com cara índia" (SEGRERA, 2016).

[3] Tradução: Diante das mentiras do governo, a verdade do povo.

[4] Tradução: "E de que vai viver a Bolívia se não exporta seus recursos naturais? Como superaremos um atraso que vem de séculos se não temos os mais elementares recursos para investir no desenvolvimento social?"

Em fevereiro de 2016, desagradando parte da sua base de apoiadores, Morales convocou um referendo a fim de modificar a legislação e poder reeleger-se mais uma vez como presidente da Bolívia. O resultado da consulta popular foi desfavorável, 51,3% da população votou "No" para possibilidade de reeleição, podendo o resultado ser interpretado como uma grande derrota para o governo, favorecendo a rearticulação de vários segmentos de oposição ao governo, das elites tradicionais a oposição de esquerda.

A vitória do "No" também é reflexo do desgaste do governo nos últimos anos. A adoção de medidas impopulares e os escândalos de corrupção vêm colocando em questionamento o futuro da Bolívia enquanto está sob a hegemonia de um partido. Segundo Stefanoni, o "proceso de cambio" se estagnou,

> El gobierno de Morales fue sin duda, un gobierno excepcional en muchos aspectos hasta 2014. A partir de ese momento, la voluntad de permanencia –y la consolidación de Morales como líder irremplazable– fue erosionando la agenda transformadora, debilitando el apoyo urbano y obligando al Poder Ejecutivo a pasar por encima de cláusulas de la Constitución aprobada durante el «proceso de cambio». Parte de esa agenda de cambio es la que se busca retomar, ahora, de apuro, rumbo a las elecciones.[5] (STEFANONI, 2016)

O conflito do TIPNIS evidencia e dimensiona a quantidade de interesses em questão, apontando as limitações do projeto do MAS em conciliar esses interesses, representando assim um risco de dissolução da base social que o levou ao governo. As diversas contradições entre os projetos de nação, indicam as limitações no desenvolvimento do "bem viver", segundo Bruce,

> A "busca pelo Bem Viver", na Bolívia, tem se traduzido em políticas assistencialistas de transferência de recursos e programas sociais para os mais pobres tendo como base uma economia ainda pautada na exportação de matérias- primas. O aumento do preço desses produtos no mercado internacional, somado a algumas renegociações contratuais com empresas transnacionais permitiram ao governo implementar uma série de medidas distributivas que lhe conferiu apoio popular, sem, contudo, romper com a histórica dependência que o país possui com esse modelo. (BRUCE, 2017, p. 27)

Morales, que obteve permissão para uma segunda reeleição justificada pela mudança no arranjo institucional, será candidato a uma terceira reeleição em 2019, apesar da derrotada no plebiscito em 2016. Diante da acusação de atropelo as regras constitucionais, a candidatura que contará com permissão do judiciário sofre um desgaste político imensurável, sendo a questão amplamente explorada por setores da oposição.

UMA JUSTIFICATIVA DO PROJETO

Em sua produção intelectual, que representa em alguma medida uma defesa ou justificativa do projeto do MAS – IPSP, Garcia Linera se ampara diversos pensadores marxistas como Gramsci e Lenin, mas é partindo de Nicos Poulantzas que elabora uma série de contribuições sobre a construção de um "socialismo democrático". O ideário parte de uma concepção do Estado capitalista moderno que atravessa a sociedade e todos os seus componente, sendo o socialismo, portanto, a transformação estrutural das relações de força entre as classes, o que atravessa necessariamente o próprio Estado.

García Linera alerta, dentro desse contexto, que a construção do socialismo não se concretiza por decreto, golpes de Estado, vitórias eleitorais ou armadas. Consiste essa na transformação radical "da correlação de forças entre as classes anteriormente subalternas" (García Linera, fonte, p. 59), caracterizando o atual processo político-econômico na Bolívia a partir de sete características da via democrática ao socialismo apresentada por Poulantzas,

1. Es un largo proceso, en el que (...)
2. Las luchas populares despliegan su intensidade em las próprias contradicciones del Estado, modificando las relaciones de fuerza em su seno mismo(. . .)
3. Las luchas transforman la materialidad del Estado
4. Las luchas reivindican y profundizan el pluralismo político ideológico(. . .)
5. Las luchas profundizan las libertades políticas, el sufrágio universal de la democracia representativa
6. Se desarrolla nuevas formas de democracia direta y de focos autogestionarios
7. Todo eso acontece en la perspectiva de la extinción de Estado[6] (García Linera, 2015, p. 58)

[5] Tradução: O governo de Morales foi sem dúvida, um governo excepcional em muitos aspectos até 2014. A partir deste momento, a vontade de permanência – e a consolidação de Morales como líder insubstituível - foi deteriorando a agenda transformadora, debilitando o apoio urbano e obrigando o Poder Executivo a pasar por cima de cláusulas da Constituição aprovada durante o "processo de mudança". Parte dessa agenda de mudança é a que busca retomar agora, de alguma forma, rumo às eleições.

[6] Tradução: 1) É um longo processo, no qual (...); 2) As lutas populares mostram sua intensidade nas próprias contradições do Estado, modificando as relações de força em seu próprio seio(. . .); 3) As lutas transformam a materialidade do Estado; 4) As lutas reivindicam e aprofundam o pluralismo político ideológico(. . .); 5) As lutas aprofundam liberdades políticas, o sufrágio universal da democracia representativa; 6) Se desenvolvem novas formas de democracia direta e de focos autogestionários; 7) Tudo isso acontece na perspectiva da extinção do Estado.

O trecho em questão se encontra numa coletânea de artigos publicada pela vice presidência da Bolívia, "Socialismo comunitário: um horizonte de época", onde García Linera oferece respostassobre as transformações ocorridas em seu país e discute questões como o fim de ciclo dos regimes progressistas na América Latina.

A coletânea, como indica o título, representa também uma mudança na retórica de García Linera, apresentando o ideal de "socialismo comunitário" e abandonando o que outrora chamou de "capitalismo andino", se referindo ao modelo pautado na construção de um Estado forte, "que regule a expansão da economia industrial, extraia seus excedentes e os transfira ao âmbito comunitário para potenciar formas de auto-organização e de desenvolvimento mercantil propriamente andino e amazônico" (Garcia Linera, 2006c). Sobre as especificidades do sistema político-econômico do governo Evo e utilizando palavras do próprio García Linera, Ayerbe complementa,

> Não segue a tradição das revoluções sociais que operaram rupturas estruturais no modo de produção e na organização estatal, mas aponta "que abre espaços de representação, modifica as estruturas de poder, modifica a composição das elites de poder e os direitos, e com isso, as instituições do Estado" (2006b, p. 31). (AYERBE, 2011, p.202)

Questões envolvendo o projeto econômico do MAS – IPSP são centrais nos debates sobre o futuro da "revolução". Formas de estatização, nacionalização e reforma agrária, são frequentes objetos de crítica da esquerda, que questionam de forma geral uma ruptura com a acumulação privada. García Linera, em "O que é uma revolução?", utiliza diversas proposições de Lenin para defender uma mudança gradual nas forças produtivas, evitando assim um comprometimento do processo político em virtude da fragilidade econômica.

Para García Linera, "O Estado é por definição monopólio; o comunismo é por definição criação comum de riqueza comum; a antítese do Estado", defendendo a partir dessa lógica que "o trabalho associado, cooperativo, comum" é fruto de "criação gradual, complexa e com contínuas ascensões e declínios". A tese justifica o fomento a participação dos trabalhadores nas "grandes decisões do Estado e, acima de tudo, dos centros fundamentais de produção", o que demanda tempo enquanto construção democrática (GARCÍA LINERA, 2018, P. 116).

> Tempo para superar o individualismo burguês, mas principalmente o corporativismo trabalhista que reintrodução individualismo de classe e a privatização nas decisões estatais e trabalhistas. Tempo para transformar os esquemas lógicos e morais das classes trabalhadoras - herdados da velha sociedade burguesa - e construir coletivamente, com numerosas revoluções culturais intermediárias, novos sensos comuns e esquemas mentais que reestruturem os sistemas de valores da vida cotidiana de toda a sociedade (GARCÍA LINERA, 2018, P. 116).

As contribuições teóricas de García Linera nos oferecem um panorama do debate marxista acerca do governo Morales, ao fazer a defesa do projeto, o sociólogo é acusado de "reformismo" e de não romper com estruturas de poder que perpetuam a lógica neoliberalismo, nos limitaremos por enquanto a apresentar algumas ideias que ilustram sua rica produção intelectual.

CONCLUSÕES

Concluímos que a "Revolução Democrática e Cultural" conduzida pelo MAS-IPSP é resultante de um acumulo histórico de experiências políticas das lutas indígenas naquele território, tendo o Estado Plurinacional como principal fruto. O caráter étnico se apresenta como importante ponto de convergência na base social do projeto popular protagonizado por Evo Morales, ainda confirmando nossa hipótese, o mesmo representa um dos principais elementos de limitação doprojeto.

Questões como o TIPNIS podem deteriorar a base de apoio ao governo, relativamente desgastado, e sob acusação de descumprimento da Constituição por concorrer novamente a presidência. Cabendo ao governo a tarefa de conciliar o modelo desenvolvimentista adotado com questões étnicas e ambientais e consequentemente ambientais.

A estratégia gramsciana responde, em alguma medida, ao apresentado por García Linera como "tensões criativas", mas questões como "bem viver" podem comprometer a continuação do projeto do MAS – IPSP para a Bolívia, nos termos do vice presidente, as tensões no interior do bloco podem se tornar "irreconciliáveis".

A queda do desempenho na eleição de 2014 em departamentos onde historicamente obteve vantagem pode representar um sinal de alerta ao governo, que apesar das votações expressivas no país como um todo, conta crescente oposição, tanto entre as antigas elites, como entre setores que já fizeram parte da base de apoio ao governo.

Em relação ao fim de ciclo dos governos progressistas na América Latina, onde testemunhamos o retorno ao poder de representantes do projeto neoliberal, cabe a reflexão sobre as estrategias de desenvolvimento. A dependência das commodities, por exemplo, é um dos elementos explicativos do problema fiscal, e consequentemente da crise econômica que atingiu os demais Estados que outrora tiveram governos progressistas, sendo o financiamento de políticas sociais bem avaliadas comprometido por questões financeiras.

REFERÊNCIAS

Ayerbe, Luis Fernando, **Crise de hegemonia e emergência de novos atores na Bolívia:** o governo de Evo Morales. Lua Nova 2011. Disponível em: **<http://148.215.2.11/articulo.oa?id=67319947007>** ISSN 0102- 6445 Acesso em: 15 jun. 2019.

BOLÍVIA. Constituição (2009). **Constituición Política del Estado Plurinacional de Bolivia**.

BRUCE, Mariana. **Em busca do Bem Viver: Desafios e Possibilidades a partir da Bolívia.** XXIX Simpósio Nacional de História. Brasília, 2017.

CAMARGO, Alfredo Jose Cavalcanti Jordão de. **Bolívia - A Criação de um Novo País a Ascensão do Poder Político Autóctone das Civilizações pré-Colombianas a Evo Morales.** Brasília : Ministério das Relações Exteriores, 2006

FUSER, Igor. **Bolívia**. São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2016

GARCÍA LINERA, A. **Tensões criativas da revolução.** São Paulo: Expressão Popular, 2019

GARCÍA LINERA, A. **SOCIALISMO COMUNITARIO. Un horizonte de época.** Vicepresidencia del Estado, Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Segunda edição. 2015.

GARCÍA LINERA, A. 2006c. **"El capitalismo andino-amazónico"**. APUD. Ayerbe, L. F. **Crise de hegemonia e emergência de novos atores na Bolívia:** o governo de Evo Morales. Lua Nova 2011.

PANNAIN, Rafaela N… A RECONFIGURAÇÃO DA POLÍTICA BOLIVIANA: RECONSTITUIÇÃO DE UM CICLO DE CRISES. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, [s.l.], n. 105, p.287-313, set. 2018. FapUNIFESP (SciELO). http://dx.doi.org/10.1590/0102-287313/105.

SEGRERA, Francisco López. **América Latina: crisis del posneoliberalismo y ascenso de la nueva derecha**. Buenos Aires: Clacso, 2016

STEFANONI, Pablo. **El #13YearsChallenge de Evo Morales.** Disponível em: <https://nuso.org/articulo/Bolivia-evo-morales/>. Acesso em: 15 jun. 2019.

O VOLUNTARIADO COMO FERRAMENTA DE TRANSFORMAÇÃO SOCIAL

Ruan Fernandes da Silva (UFRN)

O artigo propõe um estudo bibliográfico do surgimento do voluntariado, na atualidade, como instrumento de realização da cidadania ativa e de participação dos cidadãos na busca pelo atendimento das necessidades sociais da coletividade em relação às políticas sociais. Verifica-se que há uma responsabilização de diversos setores da sociedade civil, sobretudo uma convocação à maior participação das pessoas no combate à desigualdade social. Assim, a perda de direitos, a ausência de mecanismos e instrumentos do Estado e da iniciativa da sociedade civil na organização e mobilização das ações voluntárias são alguns dos desafios que devem ser superados por aqueles que planejam e executam as políticas sociais. É necessário que algumas dessas políticas sejam pensadas e executadas para além da esfera das redes informais existentes na sociedade. A pesquisa analisa o trabalho voluntário no contexto histórico e social atual, abordando a relação entre o voluntariado e as políticas de ação pública.

Palavras-chave – Voluntariado. Transformação social. Políticas sociais. Estado e sociedade civil.

INTRODUÇÃO

A história demonstrou que os modelos de Estado não são definitivos, modificando-se conforme o contexto histórico e social em que estavam inseridos. Perante esta configuração mutável do Estado na história e com a constatação de que o modelo do Estado de Bem-Estar Social, concebido para propiciar o máximo de benefícios e direitos aos cidadãos, entrou em crise, faz-se imprescindível um resgate do papel atribuído ao próprio cidadão, no exercício de sua cidadania.

O exercício da cidadania também perpassa por uma solidariedade social, um sentimento de pertencer a um grupo, a uma coletividade, e de se importar com o outro, uma vez que o outro também integra o grupo social, fazendo parte do todo coletivo. Nota-se, todavia, que o sistema capitalista vigente no seu viés eminentemente competitivo e a constante e interminável criação de novas necessidades econômicas, associada a outros fatores sociais, como a globalização e o excesso de informações, tornou o ser humano cada vez mais individualista e menos voltado para o coletivo, com efeitos nefastos para a própria organização, coesão e materialização de um contrato social.

Sob essa ótica, a reformulação do Estado e o surgimento da atuação voluntária emergem como uma oportunidade de resgate da própria solidariedade e cidadania, aqui entendida como a integração ao coletivo, fazendo surgir um novo modelo de Estado, agora, com uma maior participação da própria sociedade civil. Paradoxalmente, em meio à crise, desponta um modelo de coesão social mais voltado à cidadania e à solidariedade ativa dos próprios cidadãos, uma solidariedade cooperativa, politicamente consciente.

Nas últimas três décadas, paralelamente à redução da estrutura do Estado, constatou-se um crescimento considerável de entidades não governamentais, de caráter altruísta e solidário, voltadas para a prestação de serviços assistenciais e sociais. Passou-se a admitir, então, a existência de um Terceiro Setor, a coexistir ao lado do Estado e do Mercado. O Terceiro Setor, por sua vez, não tendo por finalidade a obtenção de lucro e ao se destinar ao atendimento de necessidades sociais e coletivas, estaria em uma zona cinzenta entre o público e o privado.

Atualmente, se verifica cada vez mais tênue, os limites entre o espaço público e o privado, que se revelam cada vez mais próximos e interdependentes. A este respeito, vê-se que muitas das organizações não governamentais integrantes do Terceiro Setor dependem essencialmente do repasse de recursos públicos para o regular exercício de suas atividades. O Estado, por sua vez, necessita cada vez mais da atuação do Terceiro Setor para que sejam realizadas ações de assistência social, outrora sob sua direta responsabilidade. Mas o voluntariado não se reduz a modelos de assistência social ou assistencialismo do Estado, ou de entidades religiosas.

Dito isso, o voluntariado emerge como o exercício concreto de uma cidadania ativa, de atuação em prol do coletivo e que também traz em seu bojo responsabilidades e deveres, revelando-se um importante instrumento para a difusão da solidariedade e da transformação social.

UMA BREVE REVISÃO NORMATIVA E LITERÁRIA DO CONCEITO E DE DEFINIÇÕES ACERCA DO VOLUNTARIADO

A busca por uma definição que atenda os valores e as crescentes demandas sobre o desenvolvimento do voluntariado, tanto por parte das empresas públicas e privadas, como pelas iniciativas particulares das pessoas na atividade voluntária está intimamente ligada a múltiplos fatores políticos, sociais, econômicos e morais, apenas para citar alguns, em que o voluntariado se insere como ferramenta de transformação nas relações e interações humanas.

Essas demandas representam hoje "uma complexa esfera de atividades tal qual a dimensão do trabalho remunerado", como bem observa Souza e Lautert (2007, p.371). Segundo os autores, de forma diferente do trabalho remunerado, "o trabalho voluntário não possui um sistema de classificação padronizado que oriente sua categorização e definição" (SOUZA E LAUTERT, 2007, p.371). Ainda segundo os autores, mesmo reconhecendo as dificuldades em classificar e padronizar o trabalho voluntário é possível (2007, p.372): "definir o trabalho voluntário como sendo qualquer atividade onde a pessoa oferta, livremente, o seu tempo para beneficiar outras pessoas, grupos ou organizações, sem retribuição monetária".

As metamorfoses e adaptações contínuas e crescentes dos modelos de voluntariado nos mais diversos campos de ações (o religioso, o da assistência social; educação e desenvolvimento; o familiar, dentre outros), apesar de recentes, já evocam dificuldades para definir o trabalho voluntário que perpassa não apenas delimitações de sua dimensão (formal ou informal), mas também aspectos, tipos de atividades, práticas, e principalmente o conjunto de fatores presentes na realidade (subjetivos e objetivos) em que o trabalho voluntário é desenvolvido e promove transformações em cada um de seu níveis (local, nacional e global).

No anexo 1, do Relatório de 2018 da *United Nations Volunteer* - UNV[1] que trata especificamente dos termos chave dos temas gerais apresentados (*volunteerism, volunteer, Community*, dentre outros) é indicado uma definição do voluntariado, voluntarismo e da atividade voluntária, segundo as recomendações gerais, previstas na Resolução 56/38 da *United NationsGeneral Assembly* - UNGA em 10 de janeiro de 2002 sobre o apoio ao voluntariado no mundo. As recomendações instruem que:

[1] A principal instituição das Nações Unidas na organização do trabalho voluntário e criada pela Assembléia Geral da Nações Unidas em 1971 foi pioneira em iniciativas importantes como o Dia Internacional do Voluntariado (IVD) que começou em 5 de dezembro de 1985 e pelo gerenciamento global das atividades voluntárias da ONU. A partir desse dia, governos, o sistema das Nações Unidas e organizações da sociedade civil juntaram-se a voluntários em todo o mundo para celebrar o dia em 5 de dezembro. É uma chance para organizações envolvendo voluntários e voluntários individuais para promover suas contribuições para o desenvolvimento em nível local, nacional e internacional. Ao longo dos anos, o IVD tem sido usado estrategicamente: muitos países se concentraram nas contribuições dos voluntários para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), um conjunto de metas temporais para combater a pobreza, a fome, a doença, o analfabetismo, a degradação ambiental e a discriminação contra as mulheres. Resolução 40/212 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 17 de dezembro de 1985 a qual convida todos os governos a celebrarem anualmente, no dia 5 de Dezembro, o dia Internacional dos Voluntários.

> [...] os termos voluntariado, voluntarismo e atividades voluntárias referem-se a uma ampla gama de atividades, incluindo formas tradicionais de ajuda mútua e autoajuda, prestação de serviços formais e outras formas de participação cívica, realizadas de livre vontade, para o bem público geral e onde a recompensa monetária não é o principal fator motivador. [...] Não existe um modelo universal de boas práticas, já que o que funciona bem em um país pode não funcionar em outro com culturas e tradições muito diferentes. (UNGA, 2002, p.03)

A própria apresentação e descrição do voluntariado mostram derivações de termos como atividade voluntária e voluntarismo, bem como um amplo espectro de possibilidades dos indivíduos, enquanto voluntários, nos mais diversos campos da vida humana, ao mesmo tempo em que reconhece as diversidades de interação global. Outro ponto revelado pela descrição está na afirmativa que não há um modelo único para as boas práticas, pois depende de cada região, cultura e tradições. Contudo, há uma observação feita no primeiro relatório da ONU-UNV-SWVR sobre o "Estado do Voluntariado no Mundo"[2] em 2011 que revela um ponto comum do voluntariado, a partir dos seus valores fundamentais:

> O voluntariado ocorre em todas as sociedades do mundo. Os termos que o definem e as formas de expressão podem variar em diferentes línguas e culturas, mas os valores que o impulsionam são comuns e universais: o desejo de contribuir para o bem comum, por livre vontade e em espírito de solidariedade, sem expectativa de recompensa material. Os voluntários são motivados por valores como os de justiça, igualdade e liberdade expressos na Carta das Nações Unidas. (UNV, 2011, p. IV)

Estes valores fundamentais prescritos no relatório, como o "Desejo de contribuir para o bem comum", "por livre vontade", "em espírito de solidariedade", e "sem expectativa de recompensa material", revelam os principais aspectos e bases, mesmo que ainda não conclusivos, do voluntariado. Estes vetores morais convergem as ações voluntarias para valores comuns e norteadores. Eles permitem reconhecer na normativa internacional a instrumentalização política, econômica, ético-jurídica e socio- moral dos campos de atuação, dos indivíduos, das atividades e normas regulamentadoras das ações voluntarias diante de suas respectivas realidades regionais e culturais em que atua.

A UNV, em relatório apresentado em 2008[3] pelo *European Volunteer Centre* – CEV com base em casos observados em vários países, demonstrou que o voluntariado deveria ser orientado por cinco princípios fundamentais (CEV, 2010, p.21-22): 1) O voluntariado é uma questão de escolha pessoal; 2) Representa um modo legítimo pelo qual os cidadãos podem participar das atividades de suas comunidades; 3) Permite que indivíduos e grupos atendam às necessidades e preocupações humanitárias, ambientais e sociais; 4) Não é remunerado, mas não substitui o trabalho remunerado; e 5) não substitui os trabalhadores pagos ou representa uma ameaça à segurança do emprego de trabalhadores.

Esses princípios e valores elencados ao longo do tempo pelas Nações Unidas e pela UNVsão reconhecidos tanto pelas legislações pioneiras na regulamentação do voluntariado no mundo como pela literatura sobre o tema do voluntariado, como é possível perceber na legislação do Brasil pela Lei de nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998 na gestão do então presidente da república do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, por decorrência do trabalho e engajamento da antropóloga e primeira dama do Brasil Ruth Cardoso. Assim, se lê:

> Art. 1º Considera-se serviço voluntário, para fins desta Lei, a atividade não remunerada, prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza, ou a instituição privada de fins não lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, inclusive mutualidade. (BRASIL, 1998)

Na redação atualizada da lei nº 9.608 pela lei nº 13.297, de 2016 se alterou dentre outros pontos a parte final da instrução normativa anterior onde se dizia: "ou de assistência social, inclusive mutualidade.", agora se lê: "ou de assistência à pessoa".

No livro "Manual de ONGs: guia prático de orientação jurídica" as autoras Maria Nazaré Lins Barbosa e Carolina Felippe de Oliveira ressaltam que naquele momento histórico o temor das entidades ao aceitar voluntários era devido a algumas peculiaridades da legislação trabalhista ao caracterizar vínculo empregatício segundo os critérios determinados pela legislação. Acrescenta-se a esta compreensão o fato de que muitos voluntários por participarem de atividades e trabalhos em instituições e organizações filantrópicas e religiosas não descaracterizava a relação empregatícia (BARBOSA e OLIVEIRA, 2011, p.46). De acordo com as autoras é possível salientar que:

---

2 *The State of the World's Volunteerism Report* – SWVR de 2011 é o primeiro relatório global sobre o tema do voluntariado e de como as atividades do voluntariado podem ser levadas adiante e oferecerem uma visão alternativa de uma sociedade melhor.

3 *European Volunteer Centre (CEV) (2008) Seminar on the Promotion of Local and International Youth Volunteering for Peace Building and Conflict Resolution in Europe Sarajevo, Bosnia and Herzegovina. Final Report.*(CEV, 2008)

> A ausência de um estatuto jurídico aplicável ao trabalho voluntário dificultava a profissionalização do serviço voluntário por duas razões: a) a entidade não exigia pontualidade, competência, responsabilidade do voluntário, temerosa de que a exigência pudesse vir a caracterizar a subordinação típica da relação de emprego; b) a entidade resistia a efetuar qualquer ajuda de custos, embora justificável em muitos casos, receosa de caracterizar a remuneração, outro elemento típico da relação de emprego. Com a aprovação pelo Congresso Nacional da Lei 9.608, o serviço voluntário adquiriu significativa importância. (BARBOSA e OLIVEIRA, 2011, p.46)

Para as autoras, portanto, a necessidade recorrente no Brasil por uma legislação própria para essas relações de trabalho e seus respectivos campos de atuação foram recompensadas pelo marco histórico das diretrizes do serviço voluntário prescritas e organizadas num escopo jurídico do voluntariado em que se define seu conceito, sua natureza jurídica, os direitos e os deveres da atividade voluntária no Brasil.

Na legislação de Portugal pela Lei nº 71 de 3 de novembro de 1998 num formato normativo mais completo pelo dispositivo legal, se lê sobre o objeto do voluntariado que: "A presente lei visa promover e garantir a todos os cidadãos a participação solidária em ações de voluntariado e definir as bases do seu enquadramento jurídico.", além de definir o conceito no art.2º, item 1 e pondera sobre as limitações do alcance legal no item 2, quando dispõe dizendo:

> 1 — Voluntariado é o conjunto de ações de interesse social e comunitário realizadas de forma desinteressada por pessoas, no âmbito de projetos, programas e outras formas de intervenção ao serviço dos indivíduos, das famílias e da comunidade desenvolvidos sem fins lucrativos por entidades públicas ou privadas. 2 — Não são abrangidas pela presente lei as atuações que, embora desinteressadas, tenham um carácter isolado e esporádico ou sejam determinadas por razões familiares, de amizade e de boa vizinhança. (PORTUGAL, 1998, p.1)

Como é possível perceber as leis trouxeram uma maior segurança jurídica a partir de uma construção e um entendimento histórico sobre o tema do voluntariado através de suas atividades e ações analisadas em múltiplos cenários e em diversas circunstancias políticas, éticas, econômicas e sociais. O que as leis ainda não conseguiram foi exatamente não apreender a velocidade com que o voluntariado se adapta aos meios e níveis das realidades com as quais interage produzindo mudanças, também, nas formas e modelos como se apresenta pelas ações dos voluntários nessas mesmas realidades.

Particularmente no Brasil, segundo Domeneghetti (2001, 52) a legislação que regulamenta o trabalho voluntário limita mais responsabilidades e direitos em sua prestação do que permite avançar na concorrência com o setor público e na redução dos postos de trabalho remunerados. A legislação internacional já prevê um apoio do Estado para as entidades que se apresentam como organizações não governamentais que visam suprir demandas sociais que o Estado não alcança.

Na literatura há um grande número de trabalhos e estudos que vão de uma abordagem histórica e bibliográfica há análises e estudos de casos nos mais diversos âmbitos da sociedade, presentes tanto em iniciativas particulares de indivíduos ou grupos, quanto por instituições e empresas públicas e privadas por meio de Organizações Não Governamentais – ONGs, Instituições Particulares de Solidariedade Social – IPSSs, por políticas de responsabilidade social empresarial, por organizações internacionais de apoio ou participação direta com planejamento, organização e assistência de forma integrada dentro e fora do campo das atividades voluntárias como a *United Nations* – UN (Organização das Nações Unidas), *United Nations Volunteers* - UNV, *International Labour Organization* – ILO, MSF - Médicos Sem Fronteira, BRAC, *Mercy Corps*, *Save The Children*, CARE, Assistência Médica Internacional – AMI, Cruz Vermelha Internacional. No Brasil algumas das mais influentes são: S.O.S Mata Atlântica, AACD, Viva Rio, Transparência Brasil, Abrinq, IPAM, Saúde Criança, Instituto da Criança, Vetor Brasil, Centro de Inclusão Digital, Observatório Social, dentre outras.

A literatura constantemente tenta atualizar as informações sobre o funcionamento e instrumentalização do trabalho voluntário no mundo, mas as dificuldades para acompanhar as mudanças e diversidades alcançadas pelas experiências continuas dos modelos destas organizações e instituições na agenda e principalmente na contínua ampliação da dimensão e do alcance do trabalho voluntário, não permitem entender todos os recursos, problematizações e sua multiplicidade de incorporações de novos campos de atuação mediante a diversidade em que interagem.

Na tentativa de remediar as dificuldades de acompanhamento e atualização das informações, bem como da própria dimensão crescente de ONGs e trabalhos voluntários no mundo a *John Hopkins University* em conjunto com as Nações Unidas publicaram em 2013 o relatório *The State of global civil Society and volunteering* com o objetivo de reparar a ausência de dados oficiais organizados sobre o trabalho voluntário no mundo apresentando um resumo das novas descobertas de planejamento, implementação, organização e funcionamento do trabalho voluntário por escritórios de estatística em mais de dezesseis países segundo orientações do Manual das Nações Unidas sobre instituições sem fins lucrativos no sistema de contas nacionais (SALAMON et al., 2012, p.1).

Segundo o relatório da *John Hopkins University* de 2013 e atualizado com o relatório *Stateof the world's volunteerism report: the thread that binds* de 2018 da UNV, atualmente existem mais de 10 milhões de ONGs no mundo e uma força de trabalho voluntária global que ultrapassa o número de pessoas empregadas em mais da metade dos 10 maiores países populosos do mundo (UNV, 2018, p.12). Isso representa, segundo o relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), uma mobilização econômica de mais de U$ 400 bilhões ao ano a partir dos mais de 109 milhões de voluntários regulares em seus respectivos projetos e até 140 milhões de voluntários irregulares.

Um outro dado importante mostrado pelo relatório está ligado diretamente as duas principais divisões das atividades voluntárias, isto é, a atividade voluntária formal e informal, segundo o relatório de 2018 da UNV. Os dados revelaram que cerca de 70% da atividade voluntária global ocorre por envolvimento informal, isto é, de pessoa para pessoa e a ação voluntária informal do voluntário é voltada para pessoas externas a sua casa. Enquanto que a atividade voluntária formal, isto é, de voluntários atuando por meio de empresas e instituições representam 30%. Segundo o relatório da UNV (2018, p.13), a própria pesquisa qualitativa para o relatório teve um redirecionamento de prioridade na análise e avaliação sobre o voluntariado local e informal, em contraponto, ao voluntariado formal devido as próprias promoções do voluntariado local nas comunidades. Contudo, o voluntariado local e informal "[...] está amplamente sub representado em dados e pesquisas sobre o voluntariado", de acordo com a UNV (2018, p.13).

Os dados analisados da pesquisa, segundo algumas variáveis que precisam ser consideradas de local para local e de cultura para cultura (por ex: tempo de lazer, tempo entre a atividade remunerada e a atividade voluntária), tem no texto do relatório que trata da questão, os seguintes termos observados:

> Embora o voluntariado seja universal, a forma de participação das pessoas depende de variáveis como localização, sexo e idade. Uma série de fatores podem limitar ou aumentar as oportunidades e as capacidades das pessoas de participar do voluntariado informal e formal, dependendo de quem são e do ambiente em que vivem. Por exemplo, nos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), fatores que incluem o nível educacional, o estado civil e a idade influenciam as taxas de voluntariado formal. [...] Apoiados por estruturas e processos que facilitam o envolvimento de voluntários, os dados de uso do tempo indicam que o voluntariado informal e formal pode competir pelo tempo com outras atividades, como trabalho remunerado, lazer e estudos. [...] Dados globais sobre o voluntariado revelam variações regionais nas taxas de participação de voluntários e na participação do voluntariado informal e formal. Há uma relativa falta de dados de voluntariado em contextos de baixa renda, e há complexidades adicionais na captura de toda a gama de voluntariado informal. Observando essa relativa falta de dados, as condições de vida das pessoas em muitos países de baixa renda também necessariamente exigem mais tempo. As pessoas em países de baixa renda dedicam pelo menos um terço do seu tempo a ganhar a vida do que aqueles em países de alta renda. (UNV, 2018, p.13)

Na prática, quando se considera estes fatores e variáveis regionais e locais cruzando com os dados revelados no relatório é possível perceber pelas variações regionais a taxa de pobreza na América Latina que seria 10% mais alta sem o trabalho voluntário e que este percentual é representado na sua maioria pelas mulheres com uma atuação efetiva de 57%, enquanto os homens aparecem com 43%. Outros pontos reconhecidos através do cruzamento dos dados é o fato do voluntariado não ser exclusivo de países desenvolvidos e mesmo que as mulheres representem um percentual respeitável há uma crescente participação e envolvimento dos homens nas atividades voluntárias.

O relatório aponta também outras duas contribuições importantes. A primeira é uma nova forma de voluntariado. O voluntariado *online*, em que as pessoas não precisam estar presentes no local para contribuir. E a segunda é a importância do voluntariado para o alcance dos Objetivos do Milênio promovidos pela campanha das Nações Unidas visando a sustentabilidade dos projetos e do bem-estar das pessoas, além de apresentar a questão em situações de crise e de ajuda humanitária.

O voluntariado mais atual, precisamente, dos últimos dez anos (2009-2019), não apenas reagiu as necessidades do mundo, mas principalmente criou e inovou novas experiências revelando: o Turismo Social que integra viagens e intercâmbio com trabalhos e atividades voluntárias; o voluntariado à distância ou *online* como já foi mencionado anteriormente, que ajuda a fornecer informações, orientações e doações pela rede mundial; o modelo de cultura e educação social do voluntariado, que promove por meio de instituições a leitura e aprendizagem não apenas nas salas de aula, mas também a campos de concentração e hospitais como no caso do projeto brasileiro "Viva e Deixe Viver" que atua no Brasil, no continente africano e em outros países e continentes. Ou ainda *ChildCare WorldWide*que promove ações que desenvolvem a capacidade cognitiva, emocional e social das crianças; O voluntariado de proteção e amparo aos animais e ao meio ambiente como no caso das organizações "*Living with Big Cats*" e "*Domestical Animal Rescue*" que tem como foco o convívio, o resgate, a reabilitação e acompanhamento até a reintrodução na natureza no caso dos animais selvagens ou em lares de acolhimento no caso do animais domésticos, e na busca por proteger e cuidar do meio ambiente as organizações estão cada vez mais pautadas, seja pelas diretrizes da sustentabilidade, seja pela atuação direta na conservação da fauna e flora por iniciativas como a da "S.O.S Mata Atlântica" ou "*World Wide Fund for Nature* – WWF"; Nos esportes de forma geral o voluntariado tem promovido e integrado inúmeros campos para inspirar e gerar autoconfiança, desenvolver processos de recuperação e aprimoramento cognitivo e físico, além de trabalhar o coletivo e o emocional pela construção das relações de integração social e principalmente de inclusão social (Fundação Cafu – Alimentando Sonhos; Instituto Bola Pra Frente; Instituto Vem Ser; Instituto Esporte para Todos; *Sports Development Project* e *Streetwise Soccer)*; e apesar de ter iniciado nas duas últimas décadas do século XX é possível destacar neste mesmo rol de novos tipos de voluntariado o voluntariado social pelos empreendedores sociais como a organização Ashoka[4].

A literatura sobre o voluntariado, os dados estatísticos e os estudos com base nas inúmeras experiências dos casos de ações voluntárias observados em campo pelos relatórios da UNV revelaram alguns dos caminhos atuais em que o voluntariado percorre por meio de suas atividades. Como foi visto, não há como fechar um conceito ou encerrar uma definição do voluntariado ou até mesmo do agente voluntário, pois constantemente os campos de atuação globais e locais; as atividades organizadas formalmente por regras e orientações tendo a lei como base ou atividades simplesmente informais; e as diversidades das comunidades através de suas culturas, políticas, religiões, etnias e gêneros revelam desafios constantes para o trabalho voluntário e o que ele representa. Isso se deve ao amplo espectro de atuação e demandas individuais e principalmente coletivas das relações e interações humanas. No item seguinte é abordado as duas divisões mais objetivas do voluntariado construídas historicamente pela sua organização e racionalização das atividades voluntárias.

A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA ATIVIDADE VOLUNTÁRIA FORMAL E INFORMAL: DO MUNDO PARA O BRASIL – UMA ANÁLISE CRÍTICA

O modelo atual da atividade voluntária como foi mostrado no item anterior possui muitos aspectos a serem analisados no curto processo de sua construção histórica e de seus fundamentos e práticas a nível global, nacional e local. Dentre esses múltiplos aspectos e níveis o que chama mais atenção no atual panorama do voluntariado é sem dúvida a relação do terceiro setor, como o "Novo voluntariado"[5], e o voluntariado informal no mundo.

O intuito neste tópico será analisar esta relação, em particular, do voluntariado formal e o informal pelas contribuições históricas da busca por políticas sociais que permitiram a atividade voluntária expandir os horizontes de sua atuação global nos mais diversos campos e níveis da sociedade humana. Grande parte dessa expansão se deve a organização da atividade voluntária que racionalizou sua estrutura e práticas permitindo ao voluntariado o renovado frescor para o fortalecimento de suas mudanças, adaptações e interesses na intervenção social de suas práticas.

Contudo, antes de analisar esta relação é de salutar importância compreender que as contribuições históricas mais longínquas para os fundamentos da solidariedade social com os interesses e demandas da comunidade, bem como os seus desenvolvimentos mais atuais, postularam por relevantes contribuições para os elementos que definem, hoje, o voluntariado formal e informal.

Dito isso, o caminho escolhido para a leitura do voluntariado pode delimitar não apenas o momento de origem em que a atividade voluntária se iniciou na história, mas o porquê, e este é oponto crucial, de um indivíduo ou um grupo de indivíduos que se colocarem numa condição de ajudar e auxiliar outros indivíduos. Como por exemplo nos questionamentos de FERRARI (2010, p.19) quanto aos aspectos subjetivos dessas relações entre os indivíduos no âmbito de uma ação solidária:

[4] A Ashoka e a Fundação Avina acreditam que o desenvolvimento de políticas públicas em conjunto pelo Estado, sociedade civil e setor privado é uma das formas mais democráticas e eficazes de promover a transformação social. (GHANEM, 2007).

[5] Nas palavras de Cunha (2010, p.30) o: "[...] novo voluntariado no cenário público nacional deu-se concomitantemente ao surgimento do que se convencionou chamar de terceiro setor. De limites difusos e origens pouco claras, é razoável supor que seu aparecimento tenha se dado e sustentado por uma rede de relações entre diversos atores [...].

> Quais as motivações inconscientes podem estar em jogo, em tais ações? Serão elas sempre úteis e adequadas àqueles que as recebem? E esses outros a quem nos referimos nessas situações como carentes, desfavorecidos, excluídos, marginalizados, desamparados, que posição ocupam nessa relação, o que pode vir a produzir nesses sujeitos uma possível experiência como essa? (FERRARI, 2010, p.19)

Talvez as respostas para essas perguntas em algum momento nos ajudem a entender a real dimensão do voluntariado em meio a inúmeras esferas e campos sociais em que transita historicamente, seja pelos indivíduos ou por instituições públicas e privadas sem perder a essência que caracteriza o voluntariado, isto é, o ato de ajudar o próximo.

Na antiguidade, precisamente na Índia, o Rei Asoka através de suas 33 inscrições em pedras espalhadas pelo seu reino[6], os Pilares de Asoka, e que se tornaram conhecidos historicamente como os Éditos de Asoka, para além do período de seu reinado, o império Máuria, entre 269 e 231 a.C, deixou um legado de ensinamentos morais e éticos solidificados por orientações, práticas e modelos institucionais compartilhados e legados ao povo de seu império. Estas orientações, práticas e modelos morais foram passadas pelas inscrições e tinham como tema central o *Dhamma* (em páli: धम्म) ou *Dharma* (em sânscrito: धर्म), que segundo a tradição indiana dos vedas e posteriormente também no Budismo, compreendiam as leis da natureza consideradas coletivamente e o entendimento da natureza como ela é em si mesma, isto é, um preceito filosófico em termos de pensamento e de prática, e em termos de ações sobre a ecologia do respeito nas relações entre os indivíduos e seres do mundo visando a harmonia.

O *Dhamma para o Rei Asoka, segundo Seneviratna (1994, p. 2-3),* tornou-se a sua *práxis* da justiça com influências budistas nas inscrições e nas atitudes que os indivíduos passariam a ter e receber na vida diária. Os exemplos dados pelo Rei foram muitos: abolição da pena de morte; a declaração de apoio a todas as religiões que superava e muito a tolerância passiva e concretizou-se com a criação de cavernas para os ascetas não budistas, solicitações públicas de respeito aos que não professavam religiões, bem como pedidos e orientações para que ninguém denegrisse outras religiões, mas ao invés disso buscasse se informar sobre as mesmas; passou a proteger diversas espécies de animais e suprimiu os banquetes e seus excessos; plantou árvores frutíferas e construiu poços ao longo de estradas no intuito de atender os viajantes, dentre outras (SENEVIRATNA, 1994, p.3-4).

Em Alexandria, no Egito, e depois em Roma, segundo os historiadores romanos Dião Cássio em sua obra *História Romana* (LX, 23, 3) e Tácito, em sua obra *Anais* (XI, 35), um serviço público reconhecido pelo fundador do império romano Caio Otávio Augusto, no ano 6 d.C. foi inicialmente e por um longo tempo uma atividade voluntária, os *Vigiles Urbanis* ou "Vigias Urbanos". Eram pessoas que se voluntariavam para ajudar em serviços semelhantes aos de vigias noturnos e o de brigadas de incêndio nos dias atuais. O intuito era apenas zelar pela manutenção das ruas, principalmente à noite, buscando por qualquer sinal de incêndio sem supervisão ou acidental, além de pequenos furtos e agressões.

Segundo Paul Veyne (2015, p.14), em Roma existia uma prática comum reconhecida hoje pelo termo evergetismo, uma atitude reconhecida e advinda da cultura grega, algo muito similar ao mecenato já praticado por comerciantes gregos no Egito Ptolomaico e na Anatólia (Ásia Menor) àqueles que "ajudavam a cidade" (εὐεργετειν τήν πόλιν). Nas palavras de VEYNE (2015, p.14): "[...] em geral, uma beneficência era uma evergesia". Não era um ato religioso, o autor afirma que:

> O evergetismo consiste no fato de que as coletividades (cidades, colégios...) esperam que os ricos contribuam com seus próprios recursos para as despesas públicas, e que suas expectativas sejam atendidas: os ricos contribuíam com as despesas públicas espontaneamente ou de bom grado. (VEYNE, 2015, p.14)

Os exemplos de proteção, cuidado e interesse cívico com a sociedade observados nestes períodos da antiguidade reproduziam e antecipavam ideais de solidariedade e responsabilidade social muito antes da filosofia e da doutrina cristã de *caritas* no latim ou *Χάρις* (*Cháris*) em grego, bem como da doutrina de salvação dos pecados pelas doações e pela ajuda aos que estavam à margem da sociedade. Os elementos do voluntariado atual (gratuidade, atitudes desinteressadas, busca pelo bem comum, exercício de cidadania, dentre outros), como foi visto pelos exemplos, já estavam presentes na antiguidade de forma latente. E seria perfeitamente possível citar muitos outros exemplos[7], seja por influência de doutrinas religiosas, ideologias políticas, interesses particulares, ou ainda outros em diversos momentos históricos da antiguidade.

[6] Hoje essas inscrições são encontradas na Índia, no Nepal e Paquistão.

[7] Segundo Robin Waterfield (2018, p.30), para Estrabão, um historiador, geógrafo e filósofo grego, os cidadãos da cidade de Rodes, conhecida pela grande estátua de Rodes: "[...] o povo da cidade de Rodes, no mediterrâneo mostravam-se muito zelosos do bem-estar do povo, embora a sua república não seja uma democracia: esperavam, com isso, conter a classe tão numerosa dos pobres; além das distribuições periódicas, de trigo, feitas pelo Estado, os particulares enchiam-nos de liberalidades. Esta liberalidade dos ricos, assume, amiúde, o caráter de uma 'liturgia' (serviço público). Vem por conta deles um abastecimento completo de viveres, de modo que o pobre tem sempre assegurava a sua subsistência".

Ao compreender que estes arquétipos históricos do voluntariado se reproduziram em diversos momentos na antiguidade, tanto na esfera pública, quanto na esfera privada, contribui para reconhecer que o voluntariado se estabeleceu como uma ação histórica universal. Ação essa estabelecida, a partir da construção material das políticas públicas de cada cidade e Estado, bem como das ações e instituições como exemplos concretos, que paulatinamente, firmaram os princípios e elementos essenciais, nos quais dispõe as atitudes de interesse pela coletividade, isto é, atitudes voluntárias cívicas. Atitudes que não partiram necessariamente de uma prática doutrinária religiosa ou política, mas de uma prática moral e de fórum intimo visando o coletivo.

A partir da idade média a influência da igreja, pouco à pouco, estabeleceu uma cultura e uma tradição ao longo dos séculos acerca da caridade instruindo procedimentos de salvação pela expiação dos pecados ou pela redenção da *caritas* ao próximo. Estes ensinamentos foram estabelecidos teologicamente pela doutrina da igreja primitiva através da primeira carta de Paulo aos Coríntios[8] e estabelecida concretamente pelos atos de amor ao próximo exercidos em todo lugar, segundo Veyne (2009, p.580), atos esses, legitimados, principalmente nas cidades, em instituições de caridade entre os séculos IV e VI[9]. Estas instituições da igreja solidificaram a prática das ações de caridade, isto é, a atividade voluntária gradualmente se organizava por meio de instituições físicas e normativo jurídicas. As diversas ordenações e instituições de caridade com base nos ensinamentos doutrinários teológicos da igreja se multiplicaram e repercutiram nas fundações da prática do voluntariado no Brasil.

A Santa Casa de Misericórdia de Olinda foi fundada em 1539[10], de acordo com Sobolh e Widman (2011, p.27), e os primeiros voluntários organizados no Brasil foram os portugueses que inauguraram na capitania de São Vicente o hospital Santa Casa de Santos. A instituição, liderada por Brás Cubas, foi fundada em 1543 e recebia doações de famílias influentes, além de contar com o apoio de voluntários nos trabalhos diários. Segundo os autores, *Caridade* era o nome que representava a solidariedade dos voluntários "Terra da Caridade e da liberdade" (SOBOLH e WIDMAN, 2011, p.27). Analisar a história do voluntariado no Brasil é compreender, segundo Dal Rio (2004, p.68), que as principais atividades voluntárias, ou melhor, filantrópicas e de caridade, pois são os termos corretos para um período de pouco mais de 400 anos, em que a Igreja e demais religiões e credos ofereciam o suporte e a iniciativa social para atender as demandas coletivas onde o Estado estava ausente. Ainda segundo a autora, apesar dos estudos não reconhecerem durante muito tempo o tema do voluntariado como relevante para maiores aprofundamentos, pois geralmente era identificado como uma manifestação:

> [...] de origem religiosa e com a atuação de mulheres abastadas e benemerentes, só ganharam visibilidade nas últimas décadas, em razão das lutas pelos direitos humanos, civis se sociais, e começaram a ser vistos por alguns setores da sociedade como possibilidade da ação cívica e de ação voltada para o bem público. [...] O voluntariado, entretanto, é um produto histórico que vem se desenvolvendo ao longo do tempo e está em constante evolução. (DAL RIO, 2004, p.69)

Esse processo de evolução do voluntariado passa por uma racionalização das ações voluntárias e de suas estruturas a partir do final do séc. XIX para o séc. XX. A racionalização não foi exclusiva do voluntariado e nem definitiva para uma mudança radical de suas atividades até então predominantemente assistencialistas.

No séc.XX, as ações organizadas, chegaram ao país por meio da Cruz Vermelha em 1908 e em 1910 pelo "estabelecimento do escotismo, organização que tem como lema "ajudar o próximo em toda e qualquer ocasião" (SOBOLH e WIDMAN 2011, p.30). As ações voluntárias organizadas passaram a demandar uma regulamentação na medida em que diversificava ao longo do séculos as iniciativas em múltiplos campos de atuação social e pela diversificação de seus modelos estruturais, isto é, suas formas se adaptaram as necessidades da sociedade por meio de organizações que vieram por iniciativa do Estado através das instituições, do mercado pelas empresas em formato de ONGs, na manutenção de instituições religiosas ao diversificarem as ações filantrópicas em formatos de institutos e projetos sociais e a própria sociedade civil organizada em modelos de comunidade e de associações.

Esse cenário em construção foi acompanhado de institutos jurídicos necessários diante dessa diversidade que clamava por regulamentações para os novos modelos e formatos do voluntariado. Segundo Sobolh e Widman (2011, p.30) em:

---

[8] I Coríntios 13,13: "Agora, portanto, permanecem fé, esperança e caridade, essas três coisas. A maior delas, porém, é a caridade." (Biblía de Jerusalém, 2008, p.2010).

[9] Segundo Veyne (2009, p.580), entre os séculos IV e XII as instituições, por diferentes origens de financiamento, foram se ampliando e incorporando uma diversidade de práticas de caridade segundo as necessidades do povo. As doenças, a velhice, a morte, a viuvez e várias outras demandas saíram do âmbito doméstico e aos poucos foram sendo expostos como um problema social que demandava atenção por parte da população. Já no século X as ordenações da igreja (Ordem de São João, São Pedro, dentre outras) fundavam os monastérios, asilos e hospitais inspirados na Fundação Hospitalar do Cristo-Todo-Poderoso provida de um regulamento detalhado por João II Comneno em 1126.

[10] A "Casa de Deus" como era chamada por Brás Cubas não possuía só o atendimento médico. A casa oferecia local de descanso para os marinheiros que aportavam em Santos, além de "[...] oferecer auxílios para as viúvas, pousada para os peregrinos, os cativos obtinham resgate e transporte para a pátria, as donzelas pobres conseguiam dotes para se casar e os defuntos tinham um enterro digno", Luciana Reda Claro apud Sobolh e Widman (2011, p.27).

> [...] em 1935 foi promulgada a Lei de Declaração de Utilidade Pública pelo então presidente Getúlio Vargas, para regulamentar a colaboração do Estado às Instituições filantrópicas. Em 1942, o mesmo Getúlio Vargas e sua esposa, Darcy, criaram a legião Brasileira de Assistência, com o objetivo de auxiliar as famílias dos soldados brasileiros enviados para combater na segunda guerra. A instituição foi extinta pelo presidente Fernando Henrique Cardoso.

Uma outra normativa com fins a regulamentar e solidificar os fundamentos do trabalho voluntário foi a lei de nº. 9.608 sancionada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso em 18 de fevereiro de 1998:

> O principal mérito desse instrumento foi estabelecer o limite entre o trabalho voluntário e a relação de emprego, definindo claramente um dos conceitos fundamentais da prática voluntária, que é o não recebimento de remuneração.

Os frutos desse processo estrutural do voluntariado produziram um grande avanço da atividade no Brasil e o país se tornou uma das referências em projeção do desenvolvimento do trabalho voluntario no mundo, lhe habilitando a ser chamado para discursar nas Nações Unidas em 2001. A representação da responsabilidade e do comprometimento com o desenvolvimento do trabalho voluntário no Brasil foi dada a Milú Villela[11] ao apresentar a resolução "Seguimento ao Ano Internacional do Voluntário" em nome de 143 países, durante a 57ª Assembleia Geral da ONU (SOBOLH e WIDMAN, 2011, p.38). O papel Milú Villela como coordenadora da iniciativa no Brasil do Dia Internacional do voluntariado, bem como do Ano Internacional do voluntariado foi fundamental para provocar no país um grande avanço na participação da população nas ações voluntárias.

Em 2017 o Brasil, segundo o IBGE (2018) pelo portal PNUD Contínua, terminou o ano com mais de 820 mil ONGs atuando e desse número 709 mil (86%) associações civis sem fins lucrativos, 99 mil (12%) são organizações religiosas e 12 mil (2%) são fundações privadas. A presença regional das organizações segue a distribuição da população: a região Sudeste tem 40% das organizações, seguida por Nordeste (25%), Sul (19%), Centro-Oeste (8%) e a região Norte (8%).

O retrato do voluntariado no Brasil, de acordo com os dados estatísticos apresentados pelo IBGE no dia 02 de maio de 2018 é de um crescimento do voluntariado por um perfil mais amplo e diversificado da matriz histórica das ações voluntárias. Em 2017, ainda segundo os dados, 7,4 milhões de brasileiros atuaram no voluntariado, 840 mil pessoas a mais que em 2016, apesar do aumento na quantidade de pessoas, a média de horas dedicadas por semana, por indivíduo, caiu de 6,7 para 6,3 horas no ano passado (IBGE, 2018).

O portal do PNUD Contínua, ainda observa que dos 7,4 milhões de pessoas trabalhando em ações voluntárias, 91% trabalham por meio de empresas, organizações ou instituições e que 9% atuam de forma individual. Dos 91% trabalham por meio de congregação religiosa, sindicato, condomínio, partido político, escola, hospital e asilo 79,8%; por outros locais 14,8%; e 13% por associações de moradores, associação esportiva, ONG, grupos de apoio ou outras organizações (IBGE, 2018).

Ao cruzar esses dados do IBGE apresentados pelo Portal PNUD Contínua com os dados do último relatório da UNV sobre o voluntariado no mundo é possível observar dentre outros pontos o fato de que no Brasil as atividades voluntárias são majoritariamente concentradas nas instituições e organizações não governamentais, isto é, os 91% representam um predomínio do voluntariado formal sobre o informal, enquanto que no mundo o voluntariado informal é representado por um percentual de 70% na esfera informal em relação aos 30% da atividade voluntária formal. A explicação mais aceita para essa diferença seria a da construção histórica pelo predomínio do modelo assistencial e filantrópico das instituições religiosas e ao atraso na implementação e organização de políticas públicas no apoio ao voluntariado no decorrer do século XX. Um outro aspecto que pode ter contribuído para essa diferença está relacionado ao nível educacional. Enquanto apenas 2,9% das pessoas sem instrução ou com fundamental incompleto promovem ou participam do trabalho voluntário, essa proporção sobe para 8,1% daquelas com nível superior completo.

A pesquisadora e analista de Trabalho e Rendimento, Alessandra Brito, destacou algumas hipóteses que explicam esse resultado em referência aos 9% que se voluntariam sem estar vinculados a uma instituição ou organização:

> Pode ser por causa do maior acesso à informação da população graduada, que sabe onde realizar esse tipo de trabalho. Pessoas com nível superior completo costumam estar melhor inseridas no mercado, com mais tempo livre, e podem ter uma maior conscientização frente aos menos escolarizados. (IBGE, 2018)

[11] O papel de coordenadora da iniciativa no Brasil do Dia Internacional do voluntariado, bem como do Ano Internacional do voluntariado que provocou em conjunto com inúmeros outros programas e iniciativas um grande avanço no país na participação da população nas ações voluntárias.

A construção histórica da ação voluntária e os dados atuais apresentam um caminho no qual o voluntariado se tornou cada vez mais organizado em suas estruturas e com uma maior diversidade de formas e modelos inseridos na sociedade a partir da década de 90. Um novo Os novos programas implementados a princípio foram incentivados pela Rede de Proteção Social criada em 1995 peloentão presidente Fernando Henrique Cardoso e que tinha a iniciativa da antropóloga e primeira dama do Brasil Ruth Cardoso, o Programa Comunidade Solidária[12], no qual estabeleceu o início de uma nova matriz do voluntariado no Brasil (.

De acordo com Corullón (2002, p.26), o apoio as novas diretrizes da ação voluntária no Brasil permitiam um voluntariado mais participativo e cidadão, de acordo inclusive com as orientações e estímulos mencionados nos primeiros dois relatórios da UNV para políticas governamentais no apoio as organizações e instituições voltadas para as ações voluntárias. A autora ainda observa um outro salutar do programa que foi em: "[...] dar organicidade nacional ao movimento, montando as condições para a criação de centros de voluntários"[13] (CORULLÓN, 2002, p.26).

Do assistencialismo dominante na cultura brasileira do voluntariado para uma mudança real a promoção e desenvolvimento da responsabilidade social e exercício concreto da cidadania. Para Corullón (2002, p.26) significou que é a: "[...] superação do assistencialismo na tônica do novo padrão de voluntariado que se instalou no Brasil. Embora continue importante atender populações em situação de risco, o conceito chave não é mais apenas socorrer os necessitados – é promover a cidadania".

Para Landim e Scalon (2000, p 69) ao atentar para atividades voluntárias e ações sociais, as culturas "estatizante" e de "caridade" se desenvolveram e mantem num convívio histórico no país. Essas duas faces de uma mesma moeda – Estado ou caridade – restringiram à um pequeno espaço o reconhecimento das ações "privadas, porém públicas". A mudança dessa tendência histórica é muito recente e vem se afirmando com as novas ideias de organização e racionalização da atividade voluntária e de cidadania ampliada.

É importante salientar que ressalvado qualquer excesso radical no que configura a construção histórica do voluntariado a partir de quaisquer de seus modelos o que se almeja para o futuro do voluntariado é a manutenção de seus princípios aliados com uma expansão da sua diversidade de atuação, bem como na articulação nos níveis dessas mesmas diversidades. Dito isso, o importante é entender que, tanto o esforço histórico da caridade e filantropia individual ou organizada pelas entidades que prestavam o assistencialismo para com as necessidades sociais, quanto os modelos que ampliam os objetos e objetivos das ações voluntárias no cenário local, nacional e global de hoje estão legitimando todo um corpo de ações com um ponto central, isto é, uma diretriz que compreende todas as demandas e ações em um único ponto de mediação para o bem comum, esta diretriz é a solidariedade humana em toda a sua complexidade.

A cidadania na mesma medida em que amplia o espectro de campos de atuação e interesses mediante as demandas sociais, também reconhece a complexidade dos temas e da diversidade em cada um desses novos campos. Segundo Corullón (2002, p.26): "A ênfase passa a ser a educação, a capacitação profissional, [...] preservação ambiental, promoção da ética na política e nos negócios, cultura, defesa de direitos". O agente voluntário incorpora um ativismo sem preconceitos com o fato de ser voluntário e percebe que sem buscar agir transformando sua realidade a partir de si e de grupos não serão apenas mobilizações e debates que criarão e promoverão mudanças reais no mundo em que está inserido.

Assim, o apelo e o reconhecimento feito pelos dados, elencados nos relatórios da UNV- Nações Unidas, permitiu compreender algumas das diversidades e amplitudes do voluntariado no mundo, inclusive os novos modelos e formas na aplicação das ações voluntárias, bem como das atitudes dos voluntários diante dessa dinâmica de formas. O voluntariado é uma ferramenta de transformação social com um repertório de instrumentos novos criados e apresentados a cada momento no mundo mediante as necessidades e relações estabelecidas com as novas dimensões e diversidades políticas, sociais, morais, jurídicas e econômicas, dentre várias outras.

[12] Trata-se de um programa do governo federal brasileiro criado em 1995 pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, que assinou o Decreto n. 1.366, de 12 de janeiro de 1995. O programa teve sua eficácia encerrada em dezembro de 2002, sendo substituído pelo Programa Fome Zero. Durante o tempo de sua vigência esteve vinculado diretamente à Casa Civil da Presidência da República, e foi presidido pela então primeira-dama do país, Ruth Cardoso, o programa estava integrado a Rede de Proteção Social (PERES, 2005, p.13).

[13] "Em quatro anos foram construídos mais de 30 centros de voluntários, instituições inéditas no país, espalhados por mais de 16 estados e distrito federal. São núcleos regionais de referência, divulgação, capacitação e organização da oferta e demanda de voluntários. Completando a estratégia, o programa de voluntários investiu na capacitação e na produção de conhecimento sobre o tema. Cursos e seminários para formação de dirigentes foram realizados em diversas cidades. Especialistas brasileiros e do exterior foram chamados a redigir os primeiros estudos sobre o voluntariado brasileiro. Produziram-se as primeiras pesquisas sobre a ação voluntária no Brasil, os primeiros manuais com voluntários" (CORULLÓN, 2002, p.26).

Em janeiro de 2001 foi aprovada pelo Conselho Internacional dos Diretores da IAVE – Associação Internacional do Esforço Voluntário, em sua 16ª Conferência Mundial, realizada em Amsterdã a Declaração Universal do Voluntariado, à qual transcrevemos sua parte inicial em que reforça o voluntariado como ferramenta fundamental para a sociedade e descreve os principais aspectos elencados e abordados por este artigo:

> O voluntariado, ferramenta fundamental à sociedade, dá vida às mais nobres aspirações da humanidade – a busca da paz, liberdade, segurança, justiça e oportunidades para todos. Nesta era da globalização e de mudança contínua, na qual o mundo se torna menor, mais complexo, voluntários de todos os países abrem caminho para: a sustentação e o fortalecimento dos valores humanos necessários à vida em comunidade; o exercício de direitos e responsabilidades, como parte do aprendizado que permite a cada indivíduo desenvolver ao máximo seu potencial humano; a realização de conexões, em meio às diferenças que nos afastam, para que possamos viver e trabalhar juntos, provendo soluções inovadoras para os nossos desafios, moldando assim nosso destino coletivo. No amanhecer do novo milênio, o voluntário é essencial para todas as sociedades. É ele que transforma em realidade prática e efetiva a Declaração das Nações Unidas segundo a qual "Nós, o povo", temos o poder de mudar o mundo. (IAVE, 2001, p.1)

Como foi muito bem apresentado pelo texto inicial da Declaração Universal do Voluntariado, o cenário mundial em que as ações voluntárias se apresentam continuamente em desenvolvimento e de forma flexível diante de suas diversidades em níveis locais, nacionais e globais permitem minimamente compreender o tamanho do desafio das ações voluntárias perante as necessidades e complexidades da sociedade humana. Para corresponder aos anseios de como as ações e os próprios voluntários possam se reconhecer nas atividades, as definições atuais do voluntariado em nenhum momento pleiteiam limites que possam suprimir individualidades e grupos. O voluntariado é um todo orgânico e flexível em sua construção contínua em cada nível da sociedade humana. Suas habilidades de mutação e adaptação aos meios em que interage e intervém passiva e ativamente permitem as transformações sociais que o ser humano busca a partir de suas necessidades.

Uma descrição desses aspectos mais gerais sobre o voluntariado que incorpora todos os modelos e tipos de atividades voluntárias é reconhecido na definição da Fundação Abrinq pelos direitos da criança, em 1995, no qual define o voluntário, segundo Sobolh e Widman (2011, p.42) como: "o ator social e o agente de transformação, que presta serviços não remunerados em benefício da comunidade". A transformação promovida pela ação voluntária pode ser compreendida a partir de duas perspectivas gerais, isto é, a do agente que promove as ações voluntárias e aqueles que recebem o benefício das ações. E se leva em consideração, também, o fato de que esta transformação é tanto particular, quanto social para os indivíduos.

Neste item 3 aborda-se mais especificamente a transformação social promovida pela ação voluntária. Transformação essa, na qual, seja possível partir, tanto da perspectiva do voluntariado de assistencialismo, quanto pelo voluntariado de promoção da cidadania, pois em ambos a transformação social é percebida a partir de seus resultados por políticas públicas, iniciativas privadas ou ainda pela integração de ambas.

Como exemplo de parceria e integração das políticas públicas com a iniciativa privada e a solidariedade, o caso da Islândia, que tornou possível ao país que os seus jovens deixassem os índices de 42% no uso de álcool, 22% no uso da nicotina e 17% no uso de drogas no final da década de '90 para os menores índices da Europa e do mundo em menos de duas décadas. Esses resultados só foram possiveis quando em 1999 o ICSRA – *Icelandic Centre for Social Research and Analysis* foi fundada e conduziu através do trabalho de pesquisa de Milkman e sua equipe, um programa nacional de pesquisas sobre a juventude entre crianças e adolescentes de 10 a 20 anos de idade (PLANET YOUTH, 2019).

O programa *Icelandic Youth*[14] tinha como ideia inicial[15] pautada na mudança natural na química do cérebro e que permitiria alcançar a mesma experiência sem os efeitos negativos das drogas. Os dados foram utilizados para mobilizar o poder público e a iniciativa privada para mudarem a realidade social do país. O Estado da Islândia alterou a lei para incentivar os jovens a se envolverem com suas famílias e reduzirem o tempo que passavam fora de casa, bem como introduziu um toque de recolher para jovens entre 13 e 16 anos nos meses de inverno até as 22hs. Os pais e a comunidade se reuniram para formaram grupos e patrulhas em seus respectivos bairros e locais de moradia orientando e informando as autoridades quando necessárias. Com a expansão e o alcance dos voluntários e suas comunidades o Estado criou uma organização de apoio chamada *Home and School* que possuía áreas de atuação e foco[16] específicas no suporte da comunidade e das famílias em todo o país. Assim, o país aumentou os investimentos e apoio a iniciativa privada na oferta de atividades para os jovens na música, no teatro, na dança e nos esportes que ganharam maior repercussão devido aos resultados da campanha da seleção da Islândia até sua classificação e conquista da vaga, pela primeira vez em sua história, para a copa do mundo de futebol (ESPARZA, 2017).

De um extremo ao outro em menos de 20 anos representou a construção de uma base sólida na conjunção de políticas públicas com apoio político, ciência e pesquisa com educação e saúde e voluntariado com solidariedade, todos integrados formando uma base comum.

Assim, um dos aspectos fundamentais, se torna a solidariedade, pois encontra-se presente tanto no voluntariado por assistencialismo, quanto pelo voluntariado de promoção da cidadania. Esta solidariedade é promovida por um voluntariado orgânico. Este é capaz de alcançar transformações sociais a partir de seus resultados, em atividades interventivas e comprometidas com o meio em que os indivíduos interagem e aperfeiçoam suas relações de convivência em toda multiplicidade e diversidade dos níveis locais, nacionais e globais em que possam estar inseridas. Segundo Selli e Garrafa (2006, p.249), uma diretriz solidária aos moldes de um voluntariado orgânico:

> [...] visa à transformação social na busca de políticas públicas democráticas e equitativas – e produz mudanças em nível individual e coletivo. As mudanças entendidas como beneficentes para o indivíduo compreendem a busca da justiça. O sujeito da solidariedade, pela prática solidária crítica, estabelece, com os destinatários da atividade voluntária orgânica, relações que lhes possibilitam descobrirem-se como sujeitos capazes de exercerem seus direitos políticos e civis, de liberdade e igualdade. Na medida em que o indivíduo se reconhece como sujeito que possui direitos e deveres, tanto no plano social quanto no político, terá as condições necessárias para fazer suas escolhas e responder pelas consequências de suas decisões. (SELLI e GARRAFA, 2006, p.249)

No horizonte de um voluntariado orgânico, o ponto central é o exercício da cidadania em busca de sua máxima expressão e potência pelos agentes voluntários. O alcance dessa máxima expressão de cidadania é, para os destinatários, o estabelecimento de relações que possibilitem o exercício de direitos políticos e civis, de liberdade e igualdade, de fraternidade e convivência comuns.

Esse entendimento está alinhado com a percepção e orientação do relatório de 2015 da UNV onde se lê que:

> Existe um consenso generalizado de que a futura agenda de desenvolvimento tem de ver algumas mudanças radicais para envolver melhor as pessoas no seu próprio desenvolvimento, da comunidade e do país. Mecanismos aprimorados de engajamento cívico são necessários para permitir novas discussões, negociações e decisões. Este relatório mostra, usando um corpo de conhecimento coletado através de estudos de caso, que o voluntariado fornece um canal chave para este envolvimento desde o local até os contextos nacional e global. À medida que os níveis local e global se tornam mais ligados por meio de novos atores de governança, o voluntariado também estáse adaptando e mudando; os cidadãos ativos e globais já estão engajados de diferentes maneiras, em níveis diferentes, para abordar questões de governança tradicionais e emergentes. (UNV, 2015, p.XIV)

[14] Hoje exportado e implementado em toda a Europa com a denominação de *Europe Youth* e mais recentemente para vários países do mundo como o Chile na América Latina com o nome de *Planet Youth*.

[15] que era mostrar que os jovens que estavam usando drogas de forma problemática estavam viciados em uma mudança na química do cérebro, e não nas drogas em si. Ele acreditava que eles estavam buscando uma mudança na consciência para ajudar a lidar com o estresse, uma experiência que não tem que envolver o uso de drogas. Milkman achava que criar uma mudança natural na química do cérebro proporcionaria a experiência desejada pelos jovens, mas sem os efeitos colaterais problemáticos das drogas. Além disso, tais atividades aumentariam o bem-estar, o autovalor e proporcionariam relacionamentos positivos com os outros.

[16] Para aumentar a importância de passar tempo de qualidade com as crianças em casa. Para conversar com as crianças sobre suas vidas e experiências. Para saber quem eram os associados das crianças. Para garantir que as crianças ficassem presas ao toque de recolher e estivessem em casa à noite.

De uma ação voluntária orgânica individual, como ler um livro para uma criança; ajudar um estrangeiro perdido a localizar-se em um determinado local ou simplesmente ajudar uma pessoa idosa na travessia de uma faixa de trânsito; para uma ação voluntária orgânica coletiva, o fator da solidariedade está presente como um fator de consciência ou aperfeiçoamento, isto é, de consciência moral e ética do agente para com o beneficiário e deste para o agente. Sim! De fato, é uma troca contínua, pois não se trata apenas de ajudar sem olhar aquém. Se busca uma aproximação e integração com as pessoas beneficiárias das ações voluntárias e da busca por sua transformação no meio social em que a relação entre o agente e o beneficiário se encontram. Segundo Selli e Garrafa (2006, p.249): "O comprometimento com o outro na vida em coletividade supõe abertura total às múltiplas dimensões da realidade, tanto do indivíduo como sujeito, quanto da realidade sociopolítica na qual ele está inserido e exerce seus papéis de pessoa e de cidadão".

No mesmo entendimento a antropóloga Andrea Lopes (2008, p. 147) ao distinguir o voluntariado em formal e informal explica que em ambos os enquadramentos da ação voluntária a pessoa é estimulada por interesses de participação e cidadania. A pessoa como agente voluntário não está apenas doando, mas também trocando talentos, competências, benefícios e principalmente solidariedade humana, que segundo a pesquisadora em seu estudo, foram exatamente os elementos apontados pelos entrevistados.

No Brasil a burocracia e corrupção frustraram muitos projetos e programas político-sociais como o "Programa Pão e Leite", "O crédito subsidiado do BNDES", "Programa Comunidade Solidária", "Fome Zero" e por último, apesar de registrar importantes melhorias nos índices e estatísticas sociais no país, o "Bolsa Família" sofre com inúmeros problemas quanto a dependência eleitoral e manipulação de inscritos fazendo com que apenas 12% dos beneficiários do programa ascendessem socialmente em seus 10 primeiros anos. O Estado não pode mais responder nem como autoridade absoluta para os programas e mediações dos problemas sociais, e nem como responsável final das falhas e problemas. Modelos de integração das responsabilidades e dos responsáveis convergindo o poder público, a iniciativa de capital privado, o voluntariado formal e informal e os demais agentes da sociedade civil estão sendo apresentados ao mundo paulatinamente em diversos países, como o exemplo da Islândia.

Uma medida nesse sentido para o Brasil pode estar surgindo, pelo menos em teoria, através do Projeto de Lei 11278/18 que cria a Política Nacional do Voluntariado para promover a responsabilidade cívica e social integrada com a participação de cidadãos por meio de ações voluntárias. De acordo com o texto as ações seriam executadas de forma articulada entre governo, sociedade civil e setor privado, ao adotarem como princípios e diretrizes das ações a cidadania, a ética, a fraternidade, a tolerância, a solidariedade, os direitos humanos, a inclusão social, entre outros. Diversos incentivos para adesão aos programas e ações voluntárias serão homologados por lei (SOUZA, 2019).

Ao considerar o voluntariado na particularidade de suas principais dimensões de atuação formal e informal, ao apontar para seu principal elemento de desenvolvimento das práticas voluntárias, a solidariedade e ainda reconhecer por dados, relatórios e até legislações a complexidade e a construção histórica do voluntariado passando por assistencialismos, mecenatos, filantropias e paternalismos compartilhados pela iniciativa pública e privada, política e religiosa, cidadã e empresarial é possível reconhecer a grande necessidade de convergência de cada Estado, organização, instituição, grupos e comunidades públicas e privadas no desenvolvimento das transformações sociais.

A solidariedade constrói por essa convergência de forças e atitudes orgânicas mudanças político-sociais através das formas em que este voluntariado orgânico possa atuar baseado na moral de ajuda ao outro. A solidariedade é fundamentalmente espontânea e precisa ser apoiada por uma legislação orgânica que entenda a dinâmica de suas atividades a partir de políticas públicas que deem suporte instrumental e material na manutenção dessas mesmas atividades, isto é, por meio da ação concreta de grupos organizados de voluntários comprometidos com transformações sociais, buscando por meio das ações, projetos e programas uma maior inclusão crescente de um maior número possível de cidadãos nas decisões públicas que lhes digam respeito.

Voluntariado não é um conjunto disperso de ações independentes e isoladas. A solidariedade é espontânea, mas carece de organização na racionalização de seus processos e de sua atuação, bem como de uma articulação expansiva para integrar e fortalecer os níveis e setores em que desenvolve suas atividades. Logo, o sentimento de ajudar o próximo é potencializado em cada ação organizada e gerida racionalmente em suas bases integradas convergindo um dos grupos organizados, seja ele pública ou privado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O campo do voluntariado, portanto, é um amplo e diversificado conjunto de organizações e iniciativas privadas, sem uma definição fechada, mas apoiadas por formas e modelos institucionais também diversificadas, que prestam serviços sociais a indivíduos e grupos em situação de vulnerabilidade econômica e/ou social, assumindo finalidades públicas e cada vez mais integradas com um ativismo cívico transformador e consciente em todo o mundo.

Ao examinar alguns dos elementos e arquétipos do trabalho voluntário na história, mais particularmente do Brasil e em seguida discutindo sobre o desenvolvimento da atividade voluntária, na atualidade, de algumas de suas orientações de base para a definição e organizaçãode seus fundamentos apontados principalmente pelas declarações de regras e legislações atuais, bem como de alguns de seus conceitos na literatura.

A busca pelo reconhecimento do voluntariado como instrumento de realização da cidadania ativa e de participação dos cidadãos no atendimento das necessidades sociais da coletividade permitiu alcançar um entendimento inicial sobre os novos modelos de ações voluntárias baseadas no voluntariado organizado e visando a promoção da cidadania, não necessariamente no contraponto ao assistencialismo e paternalismo, mas reconhecendo os esforços históricos e a grande presença cultural das instituições religiosas para os fundamentos da solidariedade e das atividades voluntárias nos dias atuais.

Esta busca pelo desenvolvimento conjunto do voluntariado com o Estado e o capital empresarial privado tem promovido transformações estruturais nas sociedades, apesar de algumas amarras burocráticas e desvios de conduta moral prejudicarem as reformas e programas do Estado em apoio ao voluntariado. Neste mesmo sentido um outro aspecto percebido ao longo desse estudo, é a constatação de que o grande problema para a atuação voluntária não seria apenas de ordem legislativa, mas também de uma falta de apoio do Estado ao não disponibilizar um modelo de legislação mais orgânica em parceria com programas e políticas públicas na criação de meios e mecanismos que possam interligar as necessidades coletivas com o estimulo da prática do voluntariado como o exercício da cidadania atuante, isto é, um maior engajamento para a coesão e inclusão social pelo apoio à família e a comunidade em fraternidade e solidariedade.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS:

BARBOSA, Maria Nazaré Lins; OLIVEIRA, Carolina Felippe de. Manual de ONGs: Guia prático de orientação jurídica. – Rio de Janeiro: ed. FGV, 2011.

BRASIL. **Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências, Brasília, DF, 18 fev 1998.

BRASIL. **Lei nº 13.297, de 16 de junho de 2016.** Altera o art. 1º da Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, para incluir a assistência à pessoa como objetivo de atividade não remunerada reconhecida como serviço voluntário. Brasília, DF, 16 Jun. 1998.

CEV. European Volunteer Center. **Volunteering in Western Balkans.** Examples of Albania, Bosnia and Herzegovina and Croatia, 2008. Facts and Figures Report. Brussels. Disponível em: http://lda- subotica.org/en/seminar-on-the-promotion-of-local-and-international-youth-volunteering-for-peace- building-and-conflict-resolution-in-europe/. Acessado em: 12/06/2019.

CEV. *Volunteering* in the *European* Union. ***Final Report submitted by GHK***. - London: GHK, 2010. 326 p. Disponível em: http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/doc1018_en.pdf. Acesso em: 12/05/2019.

CORULLÓN, Mónica Beatriz Galiano. **Voluntariado na empresa:** gestão eficiente da participação cidadã. - São Paulo: Peirópolis, 2002.

CUNHA, Marcia Pereira. **Os andaimes do novo voluntariado.** – São Paulo: Cortez, 2010.

DAL RIO, Maria Cristina. **O trabalho voluntário:** uma questão contemporânea e um espaço para o aposentado. – São Paulo: Editora Senac, 2004.

Dião Cássio (Dio Cassius). ***Roman History.*** Trad. do latim por Herbert Baldwin Foster. – London, ed. Loeb Classical Library, 1914.

DOMENEGHETTI, Ana Maria. **Voluntariado:** Gestão do Trabalho Voluntário em Organizações Sem Fins Lucrativos. São Paulo: Editora Esfera, 2001.

ESPARZA, Pablo. **O segredo da Islândia para fazer com que seus jovens deixassem de beber e fumar.** BBCBRASIL.com, São Paulo, 14 de fev. de 2017. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/internacional-38959125. Acesso em: 28/06/2019.

FERRARI, Rachele. **Voluntariado** – Uma dimensão ética. – São Paulo: Escuta, 2010.

GHANEM, Elie. **Influir em políticas públicas e provocar mudanças sociais:** experiências a partir da sociedade civil brasileira. – São Paulo: Ashoka : Avina : Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007.

IAVE – Internation for Association Volunteer Effort. **The Universal Declaration on Volunteering, 2001.** Disponível em: https://www.iave.org/advocacy/the-universal-declaration-on-volunteering/. Acesso em 12/05/2019.

IBGE – PNAD Contínua 2017. **Voluntariado aumentou em 840 mil pessoas em 2017,** 2018. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de- noticias/noticias/20913-voluntariado-aumentou-em-840-mil-pessoas-em-2017. Acessado no dia 18/06/2019.

LANDIM, L.; SCALON, M. C. **Doações e trabalho voluntário no Brasil –** uma pesquisa. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2000.

LOPES, Andrea. **Trabalho voluntário entre idosos: a experiência americana e brasileira.** Apresentado no Seminário Nacional Envelhecimento e Subjetividade: desafios para uma cultura de compromisso social, 2008.

PERES, Thais Helena de Alcântara. Comunidade solidária – a proposta de um outro modelo para as políticas sociais. Civitas - Revista de Ciências Sociais, Porto Alegre v. 5 n. 1 jan.-jun. 2005 p. 109-126. http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/37/1609. Acesso em: 27 de jun. 2019.

PLANET YOUTH. **Drug prevention is possible** - Positive development over 20 years**.** 2019. Disponível em: https://planetyouth.org/. Acessado em 28/06/2019.

PORTUGAL. **Lei n.º 71, 03 de novembro de 1998**. Bases do enquadramento jurídico do voluntariado. - Diário da República, 1.ª Série A, n.º 254 de 03/11/1998.

SALAMON, Lester M.; SOKOLOWSKI, S. Wojciech; HADDOCK, Megan A.; TICE, Helen S. **The State of Global Civil Society and Volunteering:** Latest findings from the implementation of the UN. Baltimore: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 2012. No. 49.

SELLI, Lucilda e GARRAFA, Volnei. **Solidariedade crítica e voluntariado orgânico:** outra possibilidade de intervenção societária. *História, Ciências, Saúde - Manguinhos*. 2006, vol.13, n.2, pp.239-251.

SOUZA, Luccas Melo de; LAUTERT, Liana. **Trabalho voluntário: uma alternativa para a promoção da saúde de idosos.** Revista da Escola de Enfermagem. USP: 2008; 42(2):371-6.

SOUZA, Murilo. **Projeto cria Política Nacional do Voluntariado.** Agência Câmara Notícias – Câmara dos Deputados, Brasília, 07 de fev. de 2019. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/EDUCACAO-E-CULTURA/572143-PROJETO- CRIA-POLITICA-NACIONAL-DO-VOLUNTARIADO.html. Acesso em: 17/06/2019.

TÁCITO. ***The Complete Works of Tacitus –*** *the Annals, the history, the life of Caneus Julius Agricola, germany and its tribes, a dialogue on oratory.* Trad. do latim *por Alfred John Church & William Jackson Brodribb. – New York: ed. The Modern Library of New York,* 1942.

UNGA – *United Nations General Assembly* - ***Resolution 56/38: Recommendations on support for volunteering.*** 2002. Disponível em: https://www.unv.org/publications/unga-resolution-5638- recommendations-support-volunteering. Acesso em 12/05/2019.

UNV. ***State of the world's volunteerism report*** **2011 - *Universal Values for Global Well-being.*** – United Kingdom: United Nations Volunteers (UNV), 2011. Disponível em: https://www.unv.org/swvr/wellbeing. Acesso em 12/05/2019.

UNV. ***State of the world's volunteerism report*** **2015 – *Transforming Governance.*** – United Kingdom: United Nations Volunteers (UNV), 2015 . Disponível em: https://www.unv.org/swvr/governance. Acesso em 12/05/2019.

UNV. ***State of the world's volunteerism report*** **2018 -** *The thread that binds: Volunteerism and community resilience.* – United Kingdom: United Nations Volunteers (UNV), 2018. Disponível em: https://www.unv.org/swvr/resilientcommunities. Acesso em 12/05/2019.

VEYNE, Paul (Organizador). Do Império Romano ao ano mil - História da vida privada. Trad. Hildegard Feist. - São Paulo: Companhia das Letras, v. 1, 2009.

VEYNE, Paul. Pão e circo: sociologia histórica de um pluralismo político. Trad. Lineimar Pereira Martins. – 1.ed. – São Paulo: Editora Unesp, 2015.

WATERFIELD, Robin. ***Creators, Conquerors, and Citizens:*** *A History of Ancient Greece*. – Oxford: ed. Oxford University Press, 2018.

JUVENTUDE E CONSCIÊNCIA POLÍTICA: UMA VISÃO DA AÇÃO POLÍTICA ATRAVÉS DO RAP EM CRUZ DAS ALMAS-BA

SILVA, Hudson Wesley Silva e Universidade Federal do Recôncavo da Bahia-UFRB

RESUMO

O Rap, tem em sua origem o engajamento em causas sociais por possuir um discurso crítico que denuncia e protesta contra as desigualdades sociais e discriminações raciais, além da grande influência que exerce na juventude. A proposta buscou investigar o rap como um instrumento para a ação política da juventude. Para isso, foi realizado análise de revisão bibliográfica a respeito da relação rap e juventude, além de análise da atuação do Coletivo da Quebrada, grupo de rap baiano, formado por 4 jovens, localizado na periferia do município de Cruz das Almas. O rap assume um papel socializador e conscientizador junto ao Coletivo da Quebrada, atuando em espaços públicos da cidade, eles afirmam sua condição juvenil como possuidores de direitos, nos quais por intermédio da atuação no rap, reivindicam políticas públicas e denunciam a desproteção social por parte do poder público. Essa atuação chama atenção para o campo de públicas, pois coloca os jovens como sujeitos atuantes na sua realidade.

PALAVRAS-CHAVE: Rap; Juventude; Consciência Política; Coletivo da Quebrada;

INTRODUÇÃO

O Rap é o elemento musical da cultura hip-hop, que tem ainda em sua formação o *B-break*, o Grafite, e o DJ. A música Rap, atualmente muito difundida em todo o mundo, teve sua origem marcada por um movimento contestatório e de protesto nos Estados Unidos da América, dos anos 70, chegando ao Brasil com o mesmo discurso de protesto e reivindicação pelos espaços públicos e denunciando as más condições de vida enfrentada pela juventude periférica. Devido ao fato de manter um discurso crítico, esses jovens se reconhecem com o estilo musical, por ele dar visibilidade às demandas caraterísticas do cotidiano dessa categoria, que compõe uma classe social privada dos meios de subsistir de forma digna, expondo o processo de exclusão social, discriminação do povo pobre e negro da periferia.

Cruz das Almas é um município localizado no recôncavo da Bahia, ficando à 146 quilômetros da capital Salvador. A cidade possui uma população de cerca de 64.932 habitantes segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE, 2017), sendo que em alguns bairros mais periféricos a população conta com falta de infraestrutura adequada. Neste cenário surge o grupo de rap Coletivo da Quebrada, que protagonizam no campo político-cultural do município.

Desta forma, procura identificar quais contribuições o Rap oferece para a formação de consciência política da juventude, em especial a juventude da periferia urbana, encontrando elementos que se vinculam com as concepções a respeito da ação política e do protagonismo. Contribui para se tornar um sujeito ativo em seu espaço, construtor de si próprio e da sua realidade. Ao reivindicar seus direitos, ao denunciar a falta de políticas públicas, quando reclamam seu espaço como juventude ativa, demonstram que o rap contribui em muito para uma formação de consciência política.

A abordagem metodológica utilizada nesta pesquisa é qualitativa, na qual investiga de que forma o engajamento político é possível através do rap. O trabalho se divide em três partes que estão inteiramente ligadas afim de obter a resposta que se busca. Primeiramente é realizado um análise sobre as formas de se pensar juventude no Brasil, passando por autores como Abramo que trouxe grandes contribuições na definição sobre juventudes, entendendo que não existe sobre uma forma de leitura da condição juvenil, mas que na verdade existem pluralidades. Também é visto como o rap e a juventude fazem esse diálogo, na qual vai para além de uma relação entre um estilo musical e o ouvinte, para uma relação de engajamento juvenil e empoderamento político e social.

Seguindo essa linha de protagonismo, é demonstrado como o rap é usado contribui na formação da ação social entre os jovens, quando se organizam em coletivos para reivindicar por melhores condições de vida, e para gerar uma difusão social. Logo após, é explanado como o grupo de rap, formado por jovens cruzalmenses, Coletivo da Quebrada se organizam em torno do cenário do hip-hop para atuarem dentro da sua comunidade. Também é visto trechos de letras de rap produzidas pelos componentes desse coletivo.

Propor estudos sobre juventudes e participação política, contribui para o desenvolvimento do campo de conhecimento sobre essa temática, além de ser proposto dentro do campo de públicas, o que permite ampliar a sensibilidade dos ator políticos e outros agentes envolvidos com a área das ciências sociais aplicadas. Essa investigação pode colaborar com a busca por maior atendimento das políticas públicas para essa população.

JUVENTUDE E O RAP

As abordagens metodológicas sobre a juventude perpassam por diversos pontos de vista em relação à construção social do indivíduo e sua subjetividade. A partir dos anos 90, as juventudes brasileiras dos centros urbanos começaram a ganhar espaço na agenda política através de políticas públicas destinadas a esse grupo.

Por conta do protagonismo promovido pelos jovens no Brasil durante o período das décadas de 80 e 90, percebeu-se uma maior necessidade de construir seu espaço no cenário nacional. Em grande parte, devido ao processo de democratização ocorrido durante o fim do século passado na América Latina, tendo como exemplos no Brasil os eventos de manifestação das Diretas Já, "caras-pintadas", entre outros modos de atuação das juventudes. Durante esse período, a participação social dos jovens ficou mais ativa no âmbito político, o que deixou definições importantes para o debate de como pensar as juventudes.

Para León (2005), os métodos usados de forma qualitativa, com foco nas individualidades dos sujeitos, nas suas cotidianidades, contribuem para tornar mais ampla a concepção da condição juvenil. Entendendo, portanto, que o desenvolvimento de um conceito de juventude deve partir de aspectos mais intrínsecos dos indivíduos, considerando as suas subjetividades, que se igualam em determinados momentos, e em outros divergem.

Algumas definições a respeito da juventude se debruçam na busca por uma faixa etária ideal para representar essa categoria social. As Nações Unidas definem "juventude" como àqueles que possuem idade entre 15 à 24 anos, porém essa noção ainda mostra-se um pouco rasa e paupérrima para o debate. Mesmo o Estatuto da Juventude sendo um pouco mais abrangente nesta categorização, considerando a faixa etária de 15 a 29 anos como jovens, não se mostra, ainda, suficiente para afirmar tal acepção.

> A noção mais geral e usual do termo juventude, se refere a uma faixa de idade, um período de vida, em que se completa o desenvolvimento físico do indivíduo e ocorre uma série de transformações psicológicas e sociais, quando este abandona a infância para processar sua entrada no mundo adulto. No entanto, a noção de juventude é socialmente variável. A definição do tempo de duração, dos conteúdos e significados sociais desses processos se modificam de sociedade para sociedade e, na mesma sociedade, ao longo do tempo e através de suas divisões internas (ABRAMO, 1994 apud LEÓN, 2005, p. 13).

As diferenças de significação etária entre jovens de ambientes sociais distintos, a exemplo do jovem rural e o jovem urbano, se colocam como empecilho para o estabelecimento de uma idade universal, por ser notável que determinados ambientes favorecem um desenvolvimento mais veloz na questão das relações sociais. Essas variáveis tornam as abordagens de faixa etária úteis, unicamente para referenciais demográficos e construção de políticas públicas.

Ainda podemos encontrar em Abramo (2005) quatro tipos de abordagens sobre o tema. A primeira retrata o jovem como condicionado a se tornar adulto, então nessa fase ele não é capaz de deliberar por si só, pois ele apenas aspira a alcançar a fase adulta. Nesta abordagem, é chamada muito a atenção sobre o papel da educação para esta etapa, pois, é o período considerado como de preparação para o próximo estágio do ciclo vital. Porém, existem críticas pertinentes em relação a essa tal formação, pois, geralmente, está associada a uma lógica de preparo apenas para o trabalho. Abramo (2005, p.20) faz mais uma crítica, "Outra limitação deste enfoque é que ele não visualiza os jovens como sujeitos sociais do presente, pois o futuro cumpre a função de eixo ordenador de sua preparação". Deixa desta forma a condição juvenil à mercê de uma atuação posterior.

Outra abordagem estar relacionada a visão da juventude como uma etapa problemática, como uma fase geradora de "pânico moral". Nesta perspectiva, o jovem é visto como um possível transgressor das ordens postas. O jovem então é enxergado assim pela família, pela sociedade e pelo Estado.

> É nesse sentido que a juventude só está presente para o pensamento e para a ação social como 'problema', como objeto de falha, disfunção ou anomia no processo de integração social; numa perspectiva mais abrangente, como tema de risco para a própria continuidade social (ABRAMO, 1997 apud KERBAUY, 2005, p. 195).

A questão que levanta crítica a essa abordagem é que ela acaba por reforçar uma visão estigmatizada sobre a juventude urbana, geralmente periférica, ao pensar o sujeito juvenil como atuante em um processo de falhas, que envolvem a criminalidade, gravidez precoce, uso de drogas ilícitas etc. que acaba rotulando esse sujeito e ocasionando equívocos na compreensão da noção de juventude.

Um outro entendimento sobre o sujeito juvenil é pensá-lo como um ator estratégico para o desenvolvimento. Essa visão está associada à criação de capital humano e social, como alternativa na resolução de desafios contemporâneos, que estão ligados às exclusões sociais desses jovens, como também, aos desafios das novas mudanças e exigências para o desenvolvimento.

Há, então, a abordagem da juventude como uma categoria social possuidora de direitos, na qual ela não somente aspira a ser algo construído, como na primeira abordagem citada, mas já se faz presente no agora e precisa reafirmar cada vez mais essa posição. Na construção desta abordagem, refletem as novas configurações das juventudes, demonstrando sua evidente existência no presente, não apenas sendo uma fase de transição de um ciclo de vida. O que se busca compreender nesta descrição de juventude é, o caráter de desenvolvimento dessa questão, em que o sujeito juvenil permanece em evolução.

Essa nova condição juvenil facilita o diálogo e a percepção da sociedade com a juventude, uma vez que ela é vista como ser presente no agora. Compreender esses jovens como sujeitos de direitos é interromper um processo que criou estereótipos sobre os jovens.

Diversos atores desempenharam a função de polarizar o debate sobre a juventude brasileira, como foi o caso da importância à ela dada pelos ONGs, movimentos sociais, partidos políticos, fundações empresariais etc. Porém, nenhum destes atores pautou a questão das especificidades da juventude, demonstrando possui maior foco em questões relacionadas com a educação (ABRAMO, 2005).

Coube então aos próprios jovens ascenderem questões mais singulares sobre si, pautando temas, proporcionando discussões e evidenciando a juventude através dos diversos grupos juvenis que surgiam, particularmente dos setores populares, e que buscaram por meio da atuação no plano cultural colocar em cheque pontos que ainda não eram tratados pelos atores políticos e sociais, até então (ABRAMO, 2005).

Desta forma, surgem então os novos desenhos da condição juvenil, um pouco mais distante das demandas elaboradas nas linguagens políticas e dos direitos. A ampliação da visibilidade e diversidade das juventudes contribuíram para o entendimento de uma cultura juvenil, como também "[...]a constatação de que os jovens dos setores populares não podiam ser percebidos apenas através da chave do risco, do desvio e da criminalidade, como registros negativos de uma condição juvenil" (ABRAMO, 2005, p. 27).

Entendendo as novas necessidades de se criar espaços para poder vivenciar esta etapa da vida, construindo experiências positivas, que surgem estes novos contornos da condição juvenil. Uma busca dos jovens das periferias por protagonizar suas experiências de maneira a criar resistência a cultura hegemônica.

Associados a esse pensamento da nova expressão juvenil, que grupos culturais dão voz às demandas da juventude periférica. Sendo parte dessa cultura juvenil, o Hip-Hop buscou dentre suas formas de atuação (rap, grafite, DJ e o break) fazer com que essa categoria social fosse percebida no cenário nacional.

O rap contribuiu para que essas reivindicações fossem ouvidas por diversos jovens negros e pobres que possuíam situação semelhante, causando um processo de identificação com as aspirações juvenis.

O rap é apontado em várias pesquisas como o gênero musical mais ouvido em todo o mundo (segundo o "mapa-mundi musical" do Spotify), mesmo o estilo sendo por muito tempo considerado não comercial pela indústria fonográfica. Mas, para além de música de entretenimento, o rap tem um papel socializador. Principalmente para as juventudes periféricas, em grande maioria negros e pobres, que constantemente têm sua imagem estigmatizada, sendo reforçado um preconceito grandioso já existente em parcelas da sociedade, de que o jovem da periferia é um potencial criminoso. Devido ao rap ter um caráter político, com uma narrativa contundente, forte em expressões de denúncia, reivindicações, protesto social, e por tratar de assuntos voltados para as desigualdades sociais e preconceito racial, os jovens o tem como um veículo de comunicação.

Por esse motivo, o rap tem uma grande importância social para a juventude da periferia, por engajá-la na busca para melhor entender suas demandas, e construir uma compreensão sobre os fenômenos que a cerca.

O rap ocupa um importante espaço formativo, de educação e conscientização para as juventudes. Desde as últimas décadas, e a cada vez mais intensamente, o rap vem atribuindo aos jovens uma dimensão simbólica, na qual contrastam suas cotidianidades, vivências, atitudes e comportamentos.

> Muito mais que um estilo musical, o rap possibilitou e vem possibilitando aos seus consumidores relações de comunicação, símbolos e práticas nos quais esses jovens criam seus próprios espaços, ressignificando ambientes e gerando uma experiência particular e coletiva da sua condição juvenil, além de permitir que elevem sua autoestima e que fortifiquem uma identidade positiva (SILVA, 2018, p. 26).

Dentro da cultura hip-hop os participantes, majoritariamente os jovens negros, tem uma abertura maior para se expressar, usar a criatividade e formar um conhecimento alternativo. Esse conhecimento, que é formado pelos jovens periféricos envolvidos nos seios do rap, os torna singulares nesse quesito e os aproxima de uma educação não formal.

As compreensões sobre educação não formal nos revelam que ela se caracteriza por não ser um aprendizado preso à sala de aula, com pré-requisitos para acesso ou sistemas de avaliação. Aocontrário da educação formal que é algo institucional, a educação não formal é identificada como aquela que pode ser encontrada nas diversas formas externas de aprendizagem, seja atuando em um movimento social ou buscando de forma voluntária obter determinado conhecimento (MESSIAS, 2015).

O processo educativo desencadeado pela ação do Rap influencia o jovem na busca de conhecimento, se tornando um autodidata no processo construtivo de consciência e protagonismo político, abrindo espaço para o campo da produção intelectual e difusão social. Desta forma, fica evidente que por intermédio do rap, grupos de jovens conseguem empreender praticas que possibilitam uma emancipação político-cultural.

AÇÃO E FORMAÇÃO POLÍTICA

O rap está inserido nas lutas de resistência e de protagonismo. Desde seu surgimento em meados da década de 70, nos EUA, vem fazendo enfrentamento a todo tipo de discriminação racial, segregação espacial, vem levantando bandeira nas causas de desigualdades sociais, buscando sempre colaborar de algum modo para o engajamento dos que estão envolvidos em meio ao movimento hip-hop.

Nas mensagens que são transmitidas nas letras de rap, se busca envolver acontecimentos, fatos e elementos que promovam uma conscientização política no seu público-alvo. Embora seja, por muitas vezes, tratado com um olhar preconceituoso, sendo considerado uma trilha sonora para o crime. Na realidade, o Rap busca retratar determinados temas de forma mais contundente, explanando uma realidade que não é mostrada nos grandes veículos midiáticos, explicitando questões que fazem parte do cotidiano violento da periferia.

Desta maneira, o rap buscou e busca resistir contra este estigma, criando em grande parte das vezes uma autoprodução cultural. Formando coletivos, esses jovens atuam de forma a promover seus trabalhos, dando apoio aos que iniciam dentro do rap, transformando o que seria uma disputa por espaço, em base de apoio. Essa efervescência cultural, protagonizada pelas categorias juvenis, cria novos atores e novos espaços neste cenário, convertendo esses jovens em autores de si próprios e do ambiente em que fazem parte.

A ação de agir para o coletivo faz com que esses jovens da periferia se engajem nas causas de lutas por direitos sociais. Juntos, discutem sobre temas atuais, promovem atos públicos, elaboram projetos culturais, oficinas, etc. na medida em que criam consciência política agindo em prol de manter uma voz ativa.

O surgimento dos jovens como próprios produtores culturais fortalece a ideia de autogestão,ou como é reconhecido e dito pelos *rappers* "nós por nós". Essa alternativa de construir os espaços em que promovem os eventos assegura uma resistência à cultura hegemônica, ao mesmo tempo que firma o lugar desta cultura marginal.

A participação política é essencial para essa construção do jovem como um ser politicamente consciente. A ampliação da visão crítica nos jovens é fundamental para a inclusão de valores democráticos e para a participação política expressiva. Não é nenhum mistério que o grau de desigualdade e de problemas de um país está associado ao nível de educação e cultura de seu povo.

Por esse motivo, o rap exerce uma grande relevância social para a juventude, pois é usado como uma educação, alternativa de aprendizado e formação de consciência, de participação no campo político- social, de resistência aos modos de ser jovem em meio aos tentáculos da cultura hegemônica. Ao formarem esses coletivos para se apoiarem, estão dizendo para sociedade que eles permanecem aí, que fazem parte, que são a parte, que se mobilizam e que constroem o sujeito que eles querem ser para o futuro, e são o presente.

Na ação política gerada pelo engajamento dos jovens, através do rap, é percebido seu surgimento de forma gradativa, na qual quanto mais o indivíduo participa e cria espaços, mais se constitui como sujeito ativo da sua realidade. Moreno e Almeida (2009) afirmam que a ação política não é algo natural nem imediato, também não está inscrita igualmente para todos os indivíduos. Esse protagonismo para ação política resulta da interação de vários processos, tais como a subjetividade de cada sujeito juvenil, condicionalidade da faixa etária, amparo familiar, relações sociais construídas devido a posicionamento ideológico.

A conscientização política também é extraída dessas relações sociais, quando esses jovens se reúnem e se organizam para buscar seus direitos ou reivindicar os direitos ainda não atendidos. Essa organização dos jovens fica personificada nos chamados coletivos. Agrupamento de jovens que se unem para gerar maior atingimento dos seus objetivos, que são o de espalhar a conscientização através do rap.

COLETIVO DA QUEBRADA

A socialização e formação de consciência política da juventude periférica, em Cruz das Almas, se destacam pela integração com o campo cultural, onde a cultura hip-hop compõe esse espaço. A dinâmica de articulação e protagonismo do hip-hop cruzalmense estão sedimentados de forma mais expressiva através da produção do rap, tendo a musicalidade como um dos recursos para despertar o interesse dos jovens das periferias a se organizarem socialmente, de participarem de forma coletiva nas ações sociais e no protagonismo político.

A cidade de Cruz das Almas está localizada no interior da Bahia, mais precisamente na região do Recôncavo Baiano, ficando à 146 km da capital Salvador, possuindo cerca de 64.932 habitantes, segundo estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE-2017). O município tem uma grande quantidade de bairros afastados do centro, assim como tantas outras cidades do Brasil, tendo ainda bairros com pouca infraestrutura e altos níveis de pobreza. O Loteamento Miradouro, vulgarmente conhecido como Areal, faz parte dessa realidade de descaso por parte do poder público, sendo o bairro com a pior infraestrutura do município, com saneamento básico precário, falta de atendimento de qualidade na área da saúde básica, escassez de equipamentos culturais, educacionais e opções de lazer, deixando a juventude periférica abandonada nessas áreas. A falta de investimentos onde se mais precisa faz com que essa população fique abandonada, essa ausência do Estado contribui para que outras organizações criminosas ocupem esse espaço, o que acaba aumentando a criminalidade, tornando uma das áreas mais violentas da cidade. É em meio a todo esse cenário que surge o grupo de jovens da periferia Coletivo da Quebrada.

O Coletivo da Quebrada é grupo um musical de Cruz das Almas que surgiu da união entre jovens que possuem os mesmos ideais, as mesmas semelhanças do cotidiano e o mesmo espírito de luta. Formado incialmente por quatro jovens negros amantes da música rap, sendo que três deles são moradores do Loteamento Miradouro, onde compõem suas letras retratando a vida dificultosa deles e dos demais moradores do local. O grupo surgiu com o intuito principal de criar espaços alternativos para os jovens e crianças da comunidade, conscientizar sobre o direito de viver sua juventude e reivindicar seu papel político. O Coletivo da Quebrada além de ser grupo musical, também é um projeto social que visa à socialização de crianças e jovens das periferias cruzalmenses, mediante inserção no campo cultural do hip-hop. Esse pensamento de união entre os jovens da periferia promove a disseminação da participação social, reforçando esse sentido de ir em busca para colaborar e lutar por melhores condições de vida para a "quebrada".

O Coletivo age do interior da comunidade, relatando a realidade vivida nas ruas e vielas que são alvos da desproteção social, na qual, através do hip-hop, buscam criar novas formas de se comunicar, de remanejar essas forças que vem das favelas, novas formas de criação de espaço para debater sobre tudo aquilo que os afetam.

O grupo faz apresentações musicais pela cidade, a exemplo do IV Festival da Juventude, em que participaram e levaram ao palco vários jovens para se apresentarem junto ao Coletivo. Além de apresentações públicas, eles fazem rodas de rima, tanto na Quadra Poliesportiva do Loteamento Miradouro, como na Associação Gente da Gente, nas escolas e no coreto da praça central Senador Themístocles. Eles promovem também atividades de conscientização, dança, rima e esporte. Atividades que, no cotidiano dessas crianças e jovens das periferias de Cruz das Almas servem como uma alternativa para o não ingresso na vida do crime, devido à proximidade com a criminalidade local.

O trabalho do Coletivo da Quebrada possui determinada dificuldade de apoio, por não contar com o auxílio que precisam para pôr em prática todas as atividades. A falta de um suporte por parte do poder público se faz presente tanto para realizar as ações do Coletivo, como também dentro da periferia, onde a falta de infraestrutura no local atinge fortemente o projeto. A reforma da quadra poliesportiva perdura há anos sem ser concluída, essa quadra serve aos dois bairros próximos e, dentro do projeto de construção, está um complexo de esporte e cultura, que serviria para os jovens do Coletivo da Quebrada realizar suas ações. Mesmo com todas essas dificuldades, esses jovens não deixam de sonhar e ir em busca de causar um impacto positivo onde mais se precisa.

As músicas produzidas pelos integrantes do Coletivo da Quebrada são voltadas para a conscientização dos jovens da periferia, direcionadas para causar uma mudança de pensamento para a vida destes. Dentro da construção das letras, podem ser encontrados diversos elementos que traduzem aquilo que eles pensam sobre sua realidade, sobre sua condição juvenil, sobre a visão que a sociedade tem da juventude da periferia, compreendem que existe uma desproteção social por parte do poder público para com essa população.

Dentro das composições do Coletivo da Quebrada são identificados elementos que dialogam com a compreensão de atuação política. Trechos nos quais esses jovens ligados ao grupo, conseguem retratar a falta de políticas públicas que sejam efetivas no município, ou noções sobre o direito de ser jovem.

> "É inaceitável ver hospitais fechados,
> E os que funcionam tem equipamentos quebrados."
> (Indignado- MK LoKonsciente).

Desta maneira, ao expor no rap que existe uma demanda por políticas públicas no campo da saúde em Cruz das Almas, os jovens do Coletivo da Quebrada demonstram possuir esse grau de consciência política. Denúncias, protesto e conscientização, dentro do rap, é percebido desde sua origem nos EUA do século passado, porém mesmo tendo atributos de cada local com sua especificidade ele não deixa de dar voz a uma minoria que reivindica por melhores condições de vida.

A atuação desses jovens através do campo da cultura hip-hop, se estende como um instrumento de ação política, uma vez que buscam estruturar seu espaço na sociedade. O Coletivo da Quebrada compõem uma rede de apoio chamada 075, nomeada assim por ser o código de área da região do recôncavo baiano.

Ainda é possível extrair mais elementos das composições de rap, como na passagem em que retrata no rap "Enquanto eles roubam", denunciam as más condições da gestão do bem público.

> Tem criança na escola, sem se alimentar, Sabendo que tem desvio na merenda escolar.
> Mas como aprender de barriga vazia, A fome não acabou, isso é hipocrisia.
> A tia na favela passa por dificuldade, As vezes falta o pão, isso é realidade.
> A muito tempo vivemos abandonados,
> Na calada da noite, vivemos assustados.
> (Enquanto eles roubam- Jonnh MC).

Isto posto, fica nítida a compreensão que os jovens têm de que o Estado tem a função de promotor do bem estar social, e dentro das suas atribuições, cabe ao Estado a busca de possibilitar oportunidades de melhorias. Mesmo ocorrendo em níveis desenvolvimento mais altos nos últimos anos, ainda não foi possível verificar essas mudanças em todo o território nacional, o que fica expressado também no trecho destacado do rap, ao dizer que a fome ainda não acabou.

Diversos elementos podem ser associados a consciência política desses jovens, desde o seu engajamento no movimento hip-hop, como na construção da luta por melhores condições de vida ou na composição das letras dos raps. O protagonismo político, social e cultural é difundido entre esses jovens, permitindo empoderamento para que cada vez mais se tornem sujeitos ativos da sua própria realidade, saindo da condição de objetos das políticas públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O hip-hop, mais especificamente o rap, é tido como a voz ativa da favela, por tratar de assuntos do cotidiano periférico que, geralmente, não são abordados pela mídia, ou não com a precisão crítica devida. A construção da música rap muitas vezes é composta por elementos que se associam com uma crítica social, com protesto contra as condições de vida encontrada na maioria das favelas no Brasil. Devido à importância social que o rap tem para a juventude periférica, este trabalho buscou se debruçar diante da realidade cotidiana de jovens ligados ao Coletivo da Quebrada, do município de Cruz das Almas-BA. A realidade vivenciada pelos jovens da periferia permite que, dentro do cenário do rap, eles se organizem para criar e produzir uma juventude com consciência política, fazendo desse gênero musical não apenas um simples meio de entretenimento, mas um veículo político da periferia, que doa som à voz não ouvida e ressalta o papel socializador do estilo musical.

Por entender que o rap pode ser utilizado como um instrumento formador de consciência política para essa categoria juvenil, foi proposto analisar como esse processo se manifesta para promover a ação política através do rap, pela participação e com composições produzida pelos jovens integrantes do Coletivo da Quebrada.

Foi abordado como é feita a relação entre a juventude e o rap, como esses jovens interagem entre si para promover condições de participação e protagonismo social. Uma vez que o rap aborda temas que fazem parte da cotidianidade desses jovens, e dentro do rap eles podem relatar e retratar suas próprias experiências. O trabalho trouxe a discussão da ação política que pode ser verificada junto àqueles que estão inseridos no cenário do hip-hop. Visto por último como o grupo Coletivo da Quebrada age dentro do município de Cruz das Almas para promover ações que trazem engajamento juvenil, na letra escrita ou na forma de se organizarem.

Viu-se nesta investigação que os jovens de Cruz das Almas, que estão inseridos em meio ao movimento hip-hop, possuem e fortificam uma consciência política que é transmitida através da música rap, ou das ações sociais no município. Dentro do rap eles denunciam a falta de políticas públicas em seus bairros, também demonstram estarem cientes da desproteção social em que vivem.

O artigo teve o intuito de pautar essa temática sabendo da necessidade de observância do poder público para as juventudes, em especial a juventude da periferia urbana, pela teoria foi visto que o rap mantém uma relação de formação com os jovens, e de forma empírica, foi possível abordar o exemplo do Coletivo da Quebrada. Espera-se que este trabalho, possa contribuir com a construção de conhecimentos sobre essa temática social, reforçando a discussão sobre juventude de direitos, movimento hip-hop e participação política dentro do campo de públicas. Acredita-se que ainda se faz necessário o aprofundamento de novos estudos, para que possam complementar essa pesquisa. Contudo, expectativas são criadas para que em futuros breves, o campo de públicas possa ampliar também os campos das pesquisas.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, H. W. O uso das noções de adolescência e juventude no contexto brasileiro. In: ABRAMO, H. W.; LEÓN, O. D. **Juventude e adolescência no Brasil: referências conceituais**. São Paulo: Ação Educativa, 2005. cap. 2, p. 19-35.

CRUZ DAS ALMAS. População estimada. **IBGE**, 2017. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias-novoportal/por-cidade-estadogeociencias.html?t=destaques&c=2909802>. Acessado em 16/02/2019.

JONNH MC. Enquanto eles roubam. **Johnn MC CDA 075**. Studio LK Rec, 2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=RDcvvzBFYzw>. Acessado em 18/12/2018.

JUVENTUDE. Juventude no Brasil. **Unesco**, 2017. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/pt/brasilia/social-and-human-sciences/youth/>. Acessado em 29/11/2018.

KERBAUY, M. T. M. Políticas de juventude: políticas públicas ou políticas governamentais?. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, n. 18/19, p. 193-203, 2005.

LEÓN, O. D. Adolescência e juventude: das noções às abordagens. In: ABRAMO, H. W.; LEÓN, O. D. **Juventude e adolescência no Brasil: referências conceituais**. São Paulo: Ação Educativa, 2005. cap. 1, p. 9-18.

MATOS, Daniela Abreu. **Narrativas em tensão**: modos de ser jovem na/da periferia. Comunicação e Cultura, Salvador, v. 13, n. 02, p. 453-470, maio. 2015. Disponível em: <https://rigs.ufba.br/index.php/contemporaneaposcom/article/view/12261>. Acesso em: 18 nov. 2018.

MESSIAS, S. I. **Hip-Hop Educação e Poder**; O rap como instrumento de educação. 12. ed. Salvador: EDUFBA, 2015. **V**, 207 p.

MK LoKonsciente. Indignado. **MK LoKonsciente**. Studio LK Rec, 2016. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=uULYNUIyAUY. Acessado em 12/12/2018.

MORENO, R. C.; ALMEIDA, A. M. F. O engajamento político dos jovens no movimento hip-hop. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782009000100&011lng=es&nrm=1&tlng=pt. Acesso em: 5 fev. 2019.

O RAP. Rap é o gênero mais ouvido do mundo, segundo spotify. **Bilboard Brasil**, 2015. Disponível em: <http://billboard.uol.com.br/noticias/rap-e-o-genero-mais-ouvido-do-mundo-segundo-spotify/>. Acessado em 05/11/2018.

SILVA, Hudson Wesley Silva e. **Rap como instrumento formador de consciência política: a socialização da juventude periférica de Cruz das Almas-BA**. 2018. Trabalho de conclusão de curso (Tecnólogo) - Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Cachoeira, 2018. Disponível em: https://www.ufrb.edu.br/gestaopublica/images/phocadownload/20181TCCconcluidos/SILVA_RAP_in strumento_consciencia_politica.pdf. Acesso em: 29 jan. 2019.

SESSÕES TEMÁTICAS

019

TRANSPARÊNCIA, CONTROLE SOCIAL E COMBATE À CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



CORRUPÇÃO, TRANSPARÊNCIA E CGU: ANALISANDO O CONTEXTO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Murilo Borsio Bataglia[1] **(UnB)**
Ana Claudia Farranha[2] **(UnB)**

INTRODUÇÃO

"O mau uso do poder público para obter benefícios privados". A corrupção, assim definida por Klitgaard (1994), é uma das principais angústias do brasileiro (FGV/DAPP, 2017). Diante de escândalos que são pautados no cenário político nacional, e das consequências atinentes ao desvio de dinheiro público, especialistas e instituições voltam sua atenção para as formas de enfrentamento desse fenômeno. Dentre essas formas, e seguindo o viés adotado neste trabalho, a saber, acerca da corrupção pública em abordagem neoinstitucional e sistêmica, retoma-se o contexto internacional acerca das Convenções Internacionais que tratam dessa temática (OEA, OCDE, ONU) e que foram ratificadas pelo Brasil. Ao considerá-las, especificamente em seu caráter preventivo, elas abarcam medidas de transparência governamental.

Dentre as medidas, por sua vez, está presente a transparência passiva, que diz respeito ao acesso à informação governamental pelos cidadãos. Tal discurso ou relação, que atribui a transparência como medida anticorrupção, é adotado como premissa por diversos organismos que atuam nesse campo. Assim, partindo-se desse pressuposto, pretende-se responder a seguinte pergunta de pesquisa: em que medida a transparência, considerada neste trabalho como o acesso à informação, auxilia no combate à corrupção? Trata-se de trabalho fruto da dissertação "Corrupção e acesso à informação: investigando o contexto institucional da CGU", do Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade de Brasília.

[1] Doutorando em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília – PPGD/UnB. Mestre em Direito – PPGD/UnB. Bacharel em Direito pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – Unesp/Franca. Membro do Grupo de Estudos Observatório de Políticas Públicas – GEOPP/UnB e do Centro de Estudos e Pesquisas sobres Corrupção – CEPC/Unesp. Professor do CEAM/UnB, IPOL/UnB e da IESGO-Formosa. E-mail: murilo.borsio@unb.br.

[2] Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. Professora da Faculdade de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília – FD/PPGD/UnB. Coordenadora do Grupo de Estudos Observatório de Políticas Públicas – GEOPP/UnB. E-mail: farranha@unb.br.

Para esse desenvolvimento, confere-se uma abordagem do contexto institucional (LEJANO, 2012; SILVA, 2015; CALMON; COSTA, 2013) ao elencar fatores, elementos que levaram à implementação do direito de acesso à informação, perpassando pelas funções da Controladoria-Geral da União (CGU). A escolha deste órgão se justifica em virtude de ser responsável por ações anticorrupção e de promover a transparência no governo federal brasileiro. A técnica de contexto institucional empregada nesta pesquisa, por conseguinte, consiste em elencar os elementos, formais ou informais, que ensejaram o exercício deste direito (destaque para as atribuições formais). Dentre os instrumentos normativos que conferem essas responsabilidades, destaca-se a Lei de Acesso à Informação (LAI - Lei n. 12.527/2011) e o Decreto n. 7.724/2012, que atribuíram o papel de monitoramento e de implementação dessa política de transparência no âmbito do Poder Executivo Federal.

No intuito de verificar empiricamente a aplicação dessas políticas, ou seja, a interface entre o direito de acesso à informação e da corrupção, lança-se mão do banco de dados de pedidos de acesso disponibilizado pela CGU. Logo, em termos de procedimento metodológico, por meio de pesquisa de cunho exploratório e qualitativo, buscou-se identificar pedidos que contivessem a palavra "corrupção" no recorte temporal entre os anos de 2015 e 2017. A análise se guia pelas seguintes perguntas: a) Quais são os órgãos demandados? b) Quais as categorias temáticas dos pedidos? c) Os pedidos são atendidos? d) E o que esses pedidos revelam? Por fim, em complemento a este procedimento, muniu- se da técnica de entrevista semiestruturada para verificar junto a alguns servidores do órgão (CGU) os limites dessa relação entre corrupção e transparência.

CONTEXTO INSTITUCIONAL: METODOLOGIA DE ANÁLISE

Esta seção pretende explicar o conceito de contexto institucional. O que é a técnica de pesquisa assim intitulada? Quais as características dessa metodologia de análise? Para isso, utiliza-se da obra de Lejano (2012), na qual ele detalha esse procedimento ao trabalhar com o texto e contexto, em abordagem que envolve construtivismo e interpretações hermenêuticas acerca da linguagem. Assim, envolvem-se o texto, o contexto, a ligação entre eles, a interpretação e coerência, sistema ecológico bem como o que se compreende por cada um deles.

Iniciando-se pelo texto, afirma-se que envolve símbolos, que podem ser interpretados a partir do contexto. Desse modo, "Às interpretações iniciais que o leitor tira do texto, introduzimos o embasamento do contexto. [...] se considerarmos aquela determinada parte de um texto como parte da situação como um todo, o contexto nos permite conectar essa parte ao todo" (LEJANO, 2012, p.123).

Esse movimento interpretativo pode se iniciar em ambos os lados (texto para contexto ou vice- versa). A este movimento dá-se o nome de ciclo hermenêutico. A linguagem (texto) pode receber intervenção em sua interpretação quando se passa a considerar o contexto para "[...] confirmá-la, modificá-la ou [...] conduzir a uma compreensão mais aprofundada" (LEJANO, 2012, p. 132). Nesse processo, diferentes atores com diversos níveis de poder político disputam o significado de um texto.

O texto pode compreender um texto (literalmente) – como um estatuto moldado em um ambiente decisional e, posteriormente, aplicado em diferentes situações. "[...] Neste processo lógico, o texto é criado distanciado do contexto de sua aplicação." (LEJANO, 2012, p.193).

Já o contexto consistiria no conjunto de elementos sociais, econômicos e políticos, ou nas disputas que envolvem atores e que podem (ou não) ser levadas em consideração na construção do texto. (LEJANO, 2012; SILVA *et al,* 2015). Desse modo, define-se também o contexto institucional como "[...] o conjunto de regras formais e informais que influenciam no comportamento entre pessoas e organizações, assim como os modos de interpretar e aplicar essas regras na prática" (CALMON; COSTA; 2013, p. 11). As regras formais seriam os instrumentos normativos (leis, normas e estruturas organizacionais) e as informais, a tradição, a cultura e os valores[3]. (CALMON; COSTA; 2013). Dessa maneira:

> [...] esses arranjos, compostos por instituições formais e informais, estabelecem as bases da divisão de trabalho, da especialização, da delegação e do monitoramento, assim como um conjunto de instrumentos e arenas que orientam a interação entre esses atores. Esse conjunto de instituições formais e informais, assim como a maneira como elas são interpretadas e aplicadas na prática, é denominado de estrutura de governança[4]. (CALMON; COSTA, 2013, p.14-15).

[3] O foco deste trabalho é nas regras formais como referenciais de análise. Seria agenda de pesquisa verificar o comportamento ou influência das regras informais (cultura dos agentes ou atores, cultura existente na instituição).

[4] A questão da governança será retomada ao final do artigo.

Nesse sentido, a necessidade de se considerar o contexto se enquadra na linha de que as políticas estão inseridas (*embeddeness*) em uma determinada estrutura, que combina elementos dos setores público e privado e sociedade civil. (CALMON; COSTA; 2013). A crítica a essa dinâmica, então, reside justamente nessa separação entre o texto e o contexto em que aquele é aplicado. Este trabalho, fruto da mencionada dissertação, busca apontar os diversos elementos contextuais que influenciaram na implementação do direito de acesso à informação. Para isso, a regulamentação de corrupção, da transparência, bem como da própria atuação da Controladoria-Geral da União (CGU) (vistas como contextos) influenciaram a realidade brasileira na efetividade do direito de acesso por meio da LAI (texto). Nesse sentido, o cenário que envolva uma rede de atores e instituições ganha importância.

Com isso, o desafio é não separar o texto e contexto. Utiliza-se essa ferramenta metodológica, pois: "[...], o que está faltando é um mecanismo pelo qual a consideração do contexto pode influenciar ou guiar a formulação do texto". (LEJANO, 2012, p.193). Tal fato demonstra a complexidade do fenômeno alvo da política pública. Como exemplo, a análise da corrupção em órgão governamental não seria completa "[...] sem considerar o alcance em que o modelo de escolha racional pode explicar padrões de comportamento" (LEJANO, 2012, p.212). Assim, analisar a política pública (podendo ela ser o rol de políticas de enfrentamento à corrupção por meio da transparência ou as políticas de acesso à informação em si) é ir além dos resultados que ela produz. Faz-se necessário aprofundar as questões que envolvem a construção da política (FARRANHA; SUGUIURA, 2017, p. 167).

Nesse cenário, se se considerar a Lei de Acesso à Informação como texto, aplica-se a linha de raciocínio que a define como algo literal. Dessa maneira, diante de um problema, o encaixe institucional da política ou instituição com o problema a ser resolvido (no caso, a corrupção e o aumento da transparência pública) deve ser considerado prioridade. A esse encaixe institucional de texto e contexto dá-se no nome de "coerência" (LEJANO, 2012, p. 227; SILVA *et al,* 2015; BATAGLIA, 2019).

Acerca dessa coerência, por sua vez, observa-se que a política ou a instituição (novamente, texto), em uma visão construtivista, não seriam idênticas em qualquer realidade. Ao contrário, haveria uma adaptação a cada contexto: "[...] se uma instituição foi capaz de adequar-se a um determinado contexto, ela deve então apresentar diferenças (talvez sutis) de outras instituições que se desenvolveram em um contexto diferente. [...] devemos encontrar alguma diversidade no desenho" (LEJANO, 2012, p. 229) – fato este que caracteriza o polimorfismo.

Com isso, em se considerando as Convenções Internacionais assinadas pelo Brasil sobre o tema da corrupção e elaboradas pela OEA, OCDE, e ONU, em especial esta última, houve um ponto comum de que era necessária uma instituição ou órgão responsável por representar o país nestes fóruns sobre corrupção (bem como por políticas internas de prevenção e políticas de transparência). Então, a CGU foi criada tendo em vista também essa responsabilidade. Assim, no que tange ao formato da CGU, (modelo vinculado ao Poder Executivo Federal) – o que ensejou críticas acerca de sua autonomia institucional –, foi diferente de países como no México (modelo de agência, porém, independente). Noutra perspectiva, também eram necessários canais e políticas de transparência que facilitassem a interação entre Estado e cidadãos, por meio de incentivo à participação, controle social e acesso às informações públicas. Para cumprir tal objetivo, vieram as leis de acesso à informação[5]. Estas possuem pontos em comuns entre os países, mas há adaptações locais, como a abrangência apenas federal ou para todos os entes federativos, ou se envolve todos os poderes ou apenas o Executivo, o sistema recursal diferente, as instituições responsáveis por análise de recursos, a quem elas apontam a responsabilidade de procurar a informação, se a solicitação deve ser paga ou não, diversos são os elementos.

Outro ponto a ser alvo do caminho analítico desta seção corresponde, no Brasil, às capacidades institucionais conferidas à CGU - responsável pelo monitoramento da política - em governos distintos. Sabendo que as instituições e políticas têm desempenho diferente em contextos diferentes, o mesmo ocorre diante de governos (contexto) a partir da realidade político-econômico- orçamentária. Um governo nascido de influências conservadoras poderia mudar o sentido da política até então adotado: a cultura da transparência poderia ser ameaçada com mais autoridades que pudessem decretar sigilo a informações, por exemplo. Além disso, outros representantes envolvidos em um contexto de investigações e operações judiciais sobre corrupção poderiam rebaixar o posicionamento institucional de órgão de controle interno, reduzindo, ao menos, e a princípio, seu poder e *status* – hipótese esta que será objeto de verificação mediante as entrevistas com servidores.

[5] Em 2016, conforme publicação da ONG Artigo 19 (2016), eram 23 Leis em vigor nos países da América Latina. Como exemplo, citam-se: *Ley federal de transparência y acceso a la información publica gubernamental* (2002), Lei n. 27.806/2002 do Peru, Lei n. 6/2002 do Panamá, Lei n. 200-04/2004 da República Dominicana, Lei n. 18.381/2008 do Uruguai, Lei n. 20.285/2008 do Chile. (CINTRA, 2016).

Assim, ao retomar as características de determinada instituição ou política, elas "[...] devem ser mantidas por atores políticos que tenham os meios de sustentá-las" (LEJANO, 2012, p. 232). Elas (instituição/política) podem ser vistas em seu *locus*, ambiente do qual recebem influência e com o qual interagem também o influenciando. Assim, elas seriam também um fenômeno ecológico: os fatores externos são também responsáveis pelo sustento do modelo adotado. (LEJANO, 2012, p.246).

E, sendo um fenômeno ecológico, pessoas as colocam em ação. Nesse ponto, congrega-se o sentido que Calmon e Costa (2013) conferem ao retomarem March e Olsen (1998):

> March e Olsen (1989) sustentam que a melhor forma para entender as instituições é através dos valores dos seus membros. Estes valores criados ou reinterpretados por cada instituição guiam os comportamentos dos membros e, portanto, o seu próprio comportamento. (CALMON; COSTA; 2013; p.25).

Ademais, deve-se também considerar outras políticas ou instituições que complementam ou dão suporte ao que se está analisando: "suporte institucional". "[...] ou seja, [questiona-se] que instituições [...] dariam suporte ou ajudariam a manter a política proposta e que instituições se oporiam?" (LEJANO, 2012, p. 254). "Portanto, contexto e texto relacionados à política ou à instituição devem ser levados em consideração na elaboração e na implementação da política, o que refletirão como variáveis na análise do gestor público (coerência institucional)" (BATAGLIA, 2019, p. 68).

Deve-se ter claro que essa abordagem de contexto institucional envolve uma interdisciplinaridade que vai além do olhar de uma única área. Legislações, disputas políticas, atores e suas influências, procedimentos, relações, orçamentos, recursos humanos, capacidade técnica, comunidade social, enfim, todos esses elementos compreendem a chamada ecologia institucional. Essa ecologia reúne os elementos de contexto que influenciam na construção e na implementação de uma política ou instituição. Esta política, por sua vez, é influenciada também pelo apoio ou conflito com outras (suporte institucional) que possam dar suporte a ela. As outras, por conseguinte, também merecem atenção, pois podem auxiliar na explicação de configurações, arranjos, capacidades institucionais, alcances e possíveis resultados. (LEJANO, 2012; BATAGLIA, 2019).

Ademais, a depender de mudanças do contexto, a sustentabilidade da política ou da instituição (ou das redes que se formam para implementar um programa) pode ser afetada. A realidade da LAI é o que se pretende demonstrar nesta pesquisa. "O grau de governança de uma rede depende da sua sustentabilidade. Ou seja, da capacidade de realizar ações continuas e de longa duração" (CALMON; COSTA; 2013; p.26). Nesse sentido, a LAI (texto) pode se relacionar com políticas de transparência, políticas anticorrupção, ou instituições como a CGU que, por sua vez, confeririam o apoio institucional, formando o contexto para sua implementação.

Por fim, por que texto e contexto são importantes para este trabalho? Texto e contexto são importantes nesse universo, pois permitem identificar o que é mandatório (aquilo que a lei prevê) mas também aquilo que depende das relações institucionais: como o comnado da lei é interpretado e reinterpretado em determinados contextos institucionais. Nesse caso, cabe identificar como o contexto construído pela CGU implementa a LAI, e como esse processo permite compreender os desafios de combate à corrupção, por meio destes instrumentos.

INTERFACE CONCEITUAL: CORRUPÇÃO, TRANSPARÊNCIA, CGU E CONTEXTOS

Para o desenvolvimento deste trabalho, objetiva-se primeiro realizar um embasamento conceitual acerca das categorias utilizadas, munindo-se da técnica de revisão de literatura. Assim, nesta primeira seção, ainda que de modo descritivo e sem pretensões de esgotar o tema, busca-se responder as perguntas: o que se entende por corrupção? Como ela foi pautada e regulada no cenário internacional e no Brasil? Uma vez verificada essa categoria, parte-se para semelhante procedimento no que tange à "transparência": Qual seu conceito? Qual o tratamento conferido a ela no contexto internacional e brasileiro? Por fim, direciona-se a análise na perspectiva de traçar a interface desses conceitos e sua ligação.

CORRUPÇÃO E SEU CENÁRIO NO BRASIL E NO MUNDO

Entende-se a corrupção como um fenômeno que possui diferentes formas de abordagem e que envolve campos diversos do conhecimento. O foco neste trabalho é considerar a corrupção pública[6], em um aspecto sistêmico e de cunho institucionalista. Como definição, considera-se "o mau uso do poder confiado para obter benefícios privados" (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2000), ou o mau uso de cargo público em busca de fins privados. (KLITGAARD, 1991). Portanto, ela traduz um fenômeno relacional, em que há benefícios para as partes.

As partes, por sua vez, compreendem os agentes públicos eleitos (representantes) e/ou não eleitos (burocracia estatal), e agentes privados. As vantagens, por sua vez, podem se traduzir em propinas, cargos, ou, ainda, informações privilegiadas, de modo que pode haver tais ofertas: a) para que empresas ou pessoas tenham acesso a informações estatais internas; b) para que empresa ou grupo seja considerado apto para participar de alguma atividade ou licitação; c) para agilizar procedimentos; d) para obter incentivos ilegais, como a redução de impostos ou exclusão de multas e fiscalização; e) para adquirir aditamentos em contratos (ROSE-ACKERMAN, 1999).

Tal prática, por conseguinte, pode surgir em virtude da confluência de alta discricionariedade e monopólios, e baixa aplicabilidade de mecanismos responsivos (ou *accountability*), de transparência e integridade (NUNES, 2008). Também o chamado rentismo (*rent seeking)* – ou caçadores de renda –, elementos do patrimonialismo (como parentesco e amizades que perpassam pela relação de confiança), ausência de rigor punitivo, e centralidade estatal, são fatores que podem favorecer as práticas corruptas.

Como consequências, seja na área econômica ou política, percebem-se: aumento da desigualdade de renda, fuga de investimentos estrangeiros diretos, ou até mesmo um crescimento de áreas específicas em que a corrupção esteja arraigada, em detrimento de outras. Há também a crise de representatividade e a não confiança em instituições públicas. Na realidade brasileira, isso é demonstrado por índices: o de confiança social (ICS), medido pelo IBOPE Inteligência retratou em 2018 baixos níveis de confiança em instituições como Presidente da República (13%), partidos políticos (16%), Congresso Nacional (18%) e Governo Federal (25%) (comparado com maiores percentuais de 82% para Corpo de Bombeiros, e Igrejas (66%). A percepção da corrupção[7] também revela-se alta: pesquisa FGV/DAPP (2017) aponta que 63% dos entrevistados consideram a corrupção como fator de principal angústia do brasileiro; e o próprio Índice de Percepção de Corrupção (IPC), medido pela Transparência Internacional aponta que o Brasil caiu da pontuação de 37 (2017) para 35 (2018), pior patamar até o momento.

Diante disso, quais meios existem para enfrentar essa prática? Como forma de tratamento do problema, há a perspectiva "prevenção – controle – punição"[8]. Ela se revela ao adentrar no cenário internacional de debate deste assunto. E, em se tratando dessa esfera internacional, o início da discussão nos fóruns internacionais leva a contextualizar um cenário de redemocratização dos países, após série de regimes autoritários (décadas de 70, 80, 90 em países da Europa e da América Latina), juntamente com a expansão capitalista de novos mercados (DRYZEK; DUNLEAVY, 2009). Nesse contexto de disputa de mercados, era necessária uma segurança para que os investimentos estrangeiros fossem realizados em determinadas regiões. Assim:

> Para que a economia seja preservada e seja prioridade, alguns instrumentos são necessários, como: proteção da propriedade privada, promover condições para crescimento econômico. (DRYZEK; DUNLEAVY, 2009). Logo, criar um ambiente por meio de força legislativa internacional para uma transparência fiscal, impedir os subornos e os favorecimentos entre empresas e funcionários públicos estrangeiros, por exemplo, poderiam ser maneiras para que se assegurasse uma competição justa nos investimentos econômicos entre os países. (BATAGLIA, 2019, p. 42).

6 A corrupção privada, que ocorre entre particulares (indivíduos e/ou empresas privadas), apesar de ser relevante nesses estudos, não é englobada no propósito metodológico deste trabalho.

7 A medição da corrupção é passível de diversas críticas, sendo os resultados influenciados por variáveis como abertura democrática, quantidade de investigações, efetividade destas, cobertura midiática. Autores como Johnston e Heidenheimer apontam perspectivas desse sentido em seus textos. Johnston (2007) - *Measuring the new corruptio rankings: implications for analysis and reform* e Heidenheimer (2007) - *Perspectives on the perception of corruption.*

8 Trata-se de tripé defendido por autores como Biason (2015): "O Brasil tem mecanismos suficientes para atuar na prevenção e na punição da corrupção, mas falha sistematicamente na capacidade de 'controle' e de acompanhar o caminho do dinheiro até seu destino. *...+ 'O curso para punição dos desvios que acontecem é muito maior do que o de controlar *a administração constantemente+. Não precisamos reforçar os mecanismos de punição, porque esses existem'" (MPSP, 2015). Dessa forma, diante de uma análise metodológica, esse tripé pode ser considerado um modelo de tratamento de algumas questões de agenda governamental, aplicável seja para a corrupção, seja para outros problemas.

Tendo isso em vista, um dos marcos para esse debate global refere-se à iniciativa estadunidense de inserção desse tema nas organizações internacionais. Isso se deve haja vista a sua legislação interna, o *Foreign Corrupt Practice Act* (FCPA) de 1977 (PIETH, 2002), implementada após escândalos de doações ilegais de campanha, dentre outras práticas (caso *Watergate*[9]). Após essa lei, empresas estadunidenses alegavam diante do impedimento de práticas de suborno internacionais, elas estariam perdendo mercado competitivo para a iniciativa privada de outros países que não tiveram a mesma regulamentação. Apenas a partir de 1994, com forte atuação na política externa no governo de Clinton, juntamente com campanhas internacionais junto a mídias, conseguiu-se derrubar a argumentação de países como Alemanha e Inglaterra de que corrupção era assunto interno e que se tratava de questionamentos dos reais interesses daquele país a partir dessa "campanha". (LARSON, 2002). Ademais, o encerramento da Guerra Fria permitiu que outros temas emergissem em instituições internacionais (TOURINHO, 2018, s/p).

Com isso, foram feitas recomendações no âmbito da OCDE para que se proibisse suborno a funcionários públicos estrangeiros, bem como a respectiva dedução fiscal. O primeiro regramento internacional, no entanto, veio em 1996, com a Convenção Interamericana contra a Corrupção (OEA)[10]. Em 1997, a OCDE fez sua Convenção de Combate da Corrupção de Funcionários Públicos em Transações Comerciais Internacionais[11]. Por fim, a das Nações Unidas, realizou-se em 2003[12].

Dentre os elementos de definição de práticas corruptas (OCDE e OEA), o que se constata é que os aspectos preventivos inserem a transparência como fator importante nesse tipo de enfrentamento. Esse destaque se dá tendo em vista o objetivo principal de verificar a interface entre corrupção e transparência.

Quadro 1- Aspectos preventivos da corrupção nas Convenções da OEA, OCDE e ONU.

		Principais aspectos de prevenção da corrupção
1996	OEA	Instrução a servidores públicos sobre seu papel e atuação ética; Recrutamento de funcionários e de bens e serviços de modotransparente; Existência de órgãos de controle para prevenção, controle e punição de atos corruptos; Mecanismos participativos da sociedade civil na prevenção da corrupção.
1997	OCDE	Necessidade de registros contábeis de empresas e realização de auditorias.
2003	ONU	Promoção da transparência; Institucionalização de órgão responsável pela prevenção da corrupção, coordenando e monitorando políticas, difundindo conhecimento do tema; Transparência na contratação de funcionários públicos, no financiamento de candidatura a cargos políticos; Sistemas de gestão de contratações com informações públicas; Adoção de medidas de transparência entre empresas privadas; Fomento à participação da sociedade em tomadas de decisão, no acesso à informação, com medidas educativas.

Elaboração própria. Fonte: Convenções.

Percebe-se, portanto, que nestes documentos internacionais o caráter preventivo (transparência de ações dos governos) é valorizado. Observa-se que, em especial, a Convenção Interamericana (art. III) e também a da ONU (arts. 5, 6, 7, 9, 10, 12, 13, do capítulo II) trazem essa perspectiva. Nesse sentido, há a interface de que a publicização de atos estatais, a transparência das ações, envolvendo contratação, formulação, tomada de decisão, implementação, e cumprimento de atividades, além de medidas educativas e de conscientização mostram-se como ferramentas de enfrentamento à corrupção, potencialmente evitando sua ocorrência.

9 Escândalo que veio à tona logo após reeleição do Presidente Nixon (Partido Republicano) dos EUA. Descobriu que houve escutas ilegais na sede do Partido Democrata – Watergate, com o conhecimento do presidente. Destas investigações, por sua vez, descobriu-se que empresas realizaram doações de campanha ilegalmente, bem como que empresas americanas subornavam autoridades públicas estrangeiras para adquirir mercados.

10 Esta convenção trouxe aspectos tanto de criminalização de suborno, quanto também de cooperação judiciária internacional, além da prevenção, como se verá.

11 Os mecanismos presentes na Convenção da OCDE se voltam para a criminalização do suborno, lavagem de dinheiro, responsabilização de pessoas jurídicas.

12 A Convenção da ONU procurou trazer uma visão holística, abarcando, além da prevenção, as medidas de criminalização legal, cooperação internacional, recuperação de ativos, dentre outras.

Em termos de impactos dessas convenções ratificadas pelo Brasil, e de todo esse trajeto histórico de contexto internacional, houve um rol de medidas normativas adotadas ao longo dos anos que englobaram esse combate, tanto em termos punitivos, quanto em termos preventivos. Assim, a quadro a seguir retrata algumas legislações responsáveis por regulamentar o enfrentamento de práticas corruptas[13], envolvendo desde questões penais (crime de corrupção ativa ou passiva, peculato, prevaricação) até questões administrativas ou cíveis (responsabilidade administra da pessoa jurídica por ato de corrupção, responsabilidade civil do agente estatal, enriquecimento ilícito, improbidade administrativa, responsabilidade na gestão fiscal e publicação de informações, acesso a informações), e eleitorais (vedação à compra de votos, regramentos para candidaturas):

Quadro 2 - Dispositivos normativos que dialogam com o enfrentamento da corrupção no Brasil.[14]

	Principais aspectos
Código Penal (Decreto- Lei n. 2.848/1940)	Advocacia administrativa, concussão, contrabando e descaminho, corrupção ativa e passiva, estelionato, falsidade ideológica, falsificação de documento particular e público, gestão fraudulenta, lavagem de dinheiro, peculato, prevaricação, tráfico de influência.
Código Eleitoral (Lei n. 4.737/1965)	Corrupção eleitoral.
Lei dos Servidores Públicos da União (Lei n. 8.112/1990)	Responsabilidade civil por atos de corrupção de agentes da administração pública (combinado com artigos da Constituição, art. 37§6º, CF e do Código Civil, art. 43).
Lei de improbidade administrativa (Lei 8.489/1992)	Atos de enriquecimento ilícito, dano ao erário, aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário, atos contra princípios da administração pública, aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário.
Lei contra compra de votos (Lei n. 9.840/1999)	Compra de votos e uso da máquina pública em período eleitoral.
Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/2000)	Responsabilidade na gestão fiscal.
Lei da Transparência (LC n. 131/2009)	Alterou art. 48 da Lei 101/00 determinando a liberação em tempo real de execução orçamentária e financeira na internet, e prevendo o acompanhamento pela participação social na fiscalização.
Lei da Ficha Limpa (LC n. 135/2010)	Impede candidaturas de quem esteja condenado em sentença emitida por órgão colegiado, regulando a moralidade no exercício do mandato.
Lei de Acesso à Informação (Lei n.12.527/2011)	Mecanismos de solicitação de acesso a informações públicas por qualquer interessado.
Lei de Conflito de Interesses (Lei n. 12.813/2013)	Restrições e requisitos a ocupantes de cargos públicos do Executivo federal que tenham acesso a informações privilegiadas, e impedimentos posteriores ao exercício do cargo.
Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013)	Responsabilização administrativa e civil de empresas envolvidas em casos de corrupção. Necessidade de programas de integridade (compliance); previsão de acordos de leniência entre empresa e poder público.

Elaboração própria. Fonte: Legislação Brasileira.

Dentre essas legislações, há a Lei de Acesso à Informação, vinculada ao aspecto preventivo da transparência (especificamente a passiva), cujo contexto de elaboração será objeto de análise da próxima subseção.

13 As práticas corruptas podem ser consideradas no sentido stricto e lato. No primeiro, trata-se apenas do que a lei tipifica por corrupção ativa (art. 333, Código Penal) e passiva (art. 317, Código Penal) – voltado para estudos do Direito em si. Mas outras figuras presentes também no Código Penal podem se enquadrar no chamado sentido lato de corrupção (voltado para estudos de Ciência Política, por exemplo), que seriam quaisquer práticas ilegais que aconteçam tendo em vista o abuso do cargo público para a obtenção de benefícios privados. (BATAGLIA, 2019).

14 Claramente, algumas legislações vieram em período anterior às Convenções (Código Penal, Código Eleitoral, por exemplo). No entanto, devem-se considerar as reformas e inserções legislativas nesses diplomas, advindos dessa influência internacional, e também considerar que, ainda que não tenha sido algo diretamente vinculado às Convenções, importante levar em conta o próprio papel interno de pressão social, escândalos e proposições no Estado brasileiro que previu dispositivos relacionados a tal fenômeno.

Uma vez verificado que a transparência é um elemento previsto em convenções e em outros instrumentos normativos como forma de combater a corrupção, questiona-se: o que se entende por transparência? Como está sua regulamentação no Brasil? Assim, dá-se ênfase à Lei de Acesso à Informação, que veio mudar o paradigma administrativo brasileiro em que a transparência passou a ser a regra, e o sigilo a exceção. E, para isso, introduz-se essa análise a partir de um aspecto descritivo do contexto institucional que contribuiu para essa elaboração e implementação da LAI.

Entende-se transparência no sentido de publicidade, expressão que designa o exercício da autoridade pública sob o controle de cidadãos e de instituições externas ao Estado, por vezes, referindo-se a um princípio moral e democrático (GOMES *et al*, 2015). Logo, "há transparência quando há controle cognitivo externo de um ato, ou do que dele resulta, para além do agente que o praticou" (GOMES *et al,* 2015, p.07).

Isso muito se relaciona com outras categorias como *accountability*, prestação de contas, integridade, perpassando, por vezes, pela teoria democrática: transparência como uma promessa democrática (FARRANHA, 2013; BOBBIO, 1986). Nesse sentido, Cunha (2018) traz uma classificação das abordagens de transparência de acordo com a literatura: normativista, conceitual e empírica. A primeira volta-se justamente ao tratamento da transparência como elemento essencialmente democrático e que auxilia no enfrentamento da corrupção. Assim, é este o sentido dessa abordagem: "o compromisso com a publicidade, materializado em instituições e normas, vem crescentemente tornando-se uma marca distintiva de qualidade democrática dos Estados contemporâneos." (GOMES *et al,* 2015, p.08). O aspecto conceitual, por sua vez, diz respeito à definição da transparência como contraponto ao segredo ou sigilo. A terceira, por sua vez, baseia-se em estudos de caso, verificando como se aplica o conceito a partir de experiências, obtendo resultados ora satisfatórios, ora não condizentes com a visão "otimista" adotada. (CUNHA, 2018). Este trabalho adota essa abordagem empírica como primordial, ao analisar os pedidos de acesso à informação que contenham a palavra "corrupção", disponibilizados pela CGU.

Assim, a transparência pode ser vista como um aspecto de publicização de dados bem como de acesso à informação. No tocante a esta relação, nota-se o importante papel da divulgação de dados de modo inteligível e clara, com qualidade, e disponível a todos os interessados. Com isso, constata-se que:

> [...] a mera divulgação de uma série de informações não constitui necessariamente uma política de promoção da transparência pública, e uma política de transparência pública não necessariamente agrega eficiência a um regime político ou legitimidade a um regime democrático, ou seja, não necessariamente produz efetivamente um direito subjetivo ao acesso a informações públicas. (CUNHA, 2018, p. 890).

A informação daquilo que se produz na esfera do poder público, e dos demais elementos relacionados a contratações, assinaturas, decisões, precisa ser publicizada. Todavia, isso não basta: a qualidade e extensão dessas informações, seus destinatários – a quem elas se dirigem e a quem é permitido o acesso – precisam de um olhar atento. (BATAGLIA, 2019, p. 56-57).

Quando se observa sua regulamentação no plano internacional, a transparência como acesso à informação é vista como um direito humano, antes mesmo de ser considerada – na mesma seara internacional – como um elemento de enfrentamento da corrupção. Esse aspecto se constata a partir da Declaração Universal de Direitos Humanos (ONU - 1948) e também do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (ONU - 1966); Convenção Interamericana de Direitos Humanos (OEA - 1969), Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão (OEA - 2000). Todas elas traduzem a ideia de que a pessoa é livre para informar, informar-se e ser informada. Assim, liga-se à liberdade de expressão e ao princípio da liberdade informacional.

Como citação emblemática e recorrente na literatura sobre o tema, menciona-se o artigo 19 da Declaração de Direitos Humanos (e que conferiu o nome para organização não governamental atuante deste tema globalmente – ONG Artigo 19), que diz respeito a essa liberdade informacional: "todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independente de fronteiras" (ONU, 1948, s/p).

Além das convenções, experiências de outros países na regulamentação dessa liberdade informacional (ou desse direito de acesso à informação), também foram responsáveis por influenciar e ser referência para outras legislações, como o foram para o caso brasileiro. São exemplos: a lei do Reinado da Suécia (1766), a dos EUA (*Freedom of Information Act – FOIA*, de 1966, que após decisões judiciais e decretos executivos – *executive orders* recebeu melhor regulamentação para ser mais aplicável e efetiva), do México (2002, posteriormente reformulada), e do Chile (2009, fruto de condenação deste país na Corte Interamericana de Direitos Humanos – OEA no caso *Claude Reyes vs. Chile*). (BATAGLIA, 2019; CINTRA, 2016; PAES, 2011).

Em se tratando do sistema regional de direitos humanos, a situação, de até então, da regulamentação do acesso à informação no Brasil foi objeto de comentário em sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no julgamento do Estado Brasileiro sobre a Guerrilha do Araguaia.[15] De forma diferente da do Chile, o Brasil não foi condenado a elaborar uma Lei de acesso, uma vez que já havia projeto nesse sentido. Ao se referir ao Projeto de Lei do Executivo Federal, n. 5.228/2009, a Corte valorizou a iniciativa "do Estado de remeter um projeto de lei com a finalidade de otimizar e fortalecer o marco normativo do direito à liberdade de pensamento e de expressão, estabelecido no artigo 13 da Convenção Americana, em relação com o direito de aceder à informação pública em poder do Estado". (OEA, 2010, p. 84).

Por fim, também no que se refere à influência internacional que contribuiu na formação do contexto de regulamentação do direito de acesso à informação no Brasil, há a Parceria para o Governo Aberto (ou OGP – *Open Government Partnership*). Trata-se de iniciativa internacional para incentivar práticas governamentais voltadas para a transparência dos governos, ao acesso à informação pública e à participação social (hoje conta com cerca de 75 países). (BRASIL, OGP, 2019, *web*). Conforme consta na ata[16] do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC – órgão consultivo da Controladoria-Geral da União que reúne entidades sociais e representantes do governo para discussão de medidas de transparência e combate à corrupção), o Brasil foi convidado pelo Presidente dos Estados Unidos, à época, Barack Obama, a co-presidir esse fórum, a ser lançado oficialmente em setembro de 2011 durante reunião da Assembleia Geral da ONU[17]. Cada membro teria a obrigação de realizar planos de ação e verificar seu cumprimento, pautando-se ações que se enquadrem nas finalidades da OGP. Diante disso, o Brasil precisava regulamentar o direito em debate, uma vez que teria tal responsabilidade. Assim, "apesar de ter sido firmada em período próximo à promulgação da LAI brasileira (setembro de 2011, enquanto a LAI foi promulgada em novembro do mesmo ano), seus eixos de negociação que datam de 2010 [...] também influenciaram no andamento do processo legislativo" (BATAGLIA, 2019, p. 101). Dessa maneira, demonstra-se que a OGP tem sua relevância no contexto da capacitação institucional da CGU, bem como na implementação da LAI. Ao elencar todos esses elementos e acontecimentos, observa-se que todos eles influenciaram o

Brasil a regulamentar esse direito (que, por sua vez, também influenciará a estruturação de funções da CGU – órgão do Executivo objeto deste trabalho). Portanto, o contexto dessa influência envolveu:

a. Convenções internacionais contra corrupção (OEA e da ONU principalmente) e de Direitos Humanos;
b. Legislações estrangeiras sobre lei de acesso à informação (Lei do Reinado da Suécia, da Finlândia, dos Estados Unidos, do México e do Chile, por exemplo);
c. Recomendação da Corte de Direitos Humanos da OEA sobre disponibilização de informações sobre o caso da Guerrilha do Araguaia;
d. Articulação para a criação da parceria para o governo aberto (*Open Government Partnership - OGP*), cofundada pelo Brasil e Estados Unidos em 20 de setembro de 2011. (BATAGLIA, 201, p.95).

Feita essa contextualização, deve-se mencionar as diretrizes postas pela própria Constituição brasileira sobre esse princípio da transparência. Assim, o direito de acesso à informação está previsto no art. 5º, XXXIIII, CF88. No entanto, outros dispositivos deste mesmo diploma retratam aspectos correlatos, voltados para a transparência, são eles: art. 5º, XIV (assegura a todos o acesso à informação), XXIV (direito de peticionar e de solicitar certidão a órgão públicos), art. 37, caput (publicidade como princípio da administração pública), §3º, II (previsão de lei para disciplinar forma de participação do usuário na administração, especificamente sobre registros administrativos e atos do governo); art. 216, §2º (gestão documental e possibilidade de consulta, sob responsabilidade governamental), CF88. Há de se mencionar também que houve legislações infraconstitucionais que dispuseram sobre essa temática, ainda que de forma esparsa: Lei n. 8.159/1991 (acesso a arquivos públicos); LC n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal); Lei n. 11.111/2005 (sobre o sigilo – parte final do art. 5º, XXXIII); LC n. 131/2009 (Lei da Transparência).

[15] Caso Gomes Lund e outros vs. Brasil. Consiste no caso em que familiares e entidades civis entraram com representação na Comissão Interamericana de Direitos Humanos sobre o desaparecimento de membros da Guerrilha do Araguaia em período da ditadura militar. Diante da inércia do Estado, o caso fora encaminhado à Corte, que proferiu sentença, condenando o Brasil a proceder com a verdade, tornando públicas as informações que o Estado detinha sobre o movimento, bem como realizando novas investigações, e reparos aos familiares das vítimas desaparecidas. Para isso, deveria ter um instrumento e arranjos normativos que publicizassem essas informações. (CINTRA, 2016; OEA, 2010).

[16] 13 e 14ª reuniões. Disponível em: https://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-13a-reuniao-jun-2011.pdf e emhttps://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-14a-reuniao-abr-2012.pdf. Acesso em: 09 jul. 2019.

[17] Ministro Jorge Hage – informou que o Brasil, em razão dos seus avanços em matéria de controle social, transparência, combate à corrupção e de promoção de medidas preventivas através de um governo aberto, recebeu convite do presidente norte americano para ser o primeiro parceiro nesta iniciativa, que pretende levar por ocasião da próxima Assembleia Geral da ONU em setembro, uma conclamação para que todas as nações priorizem essas iniciativas de abertura de governo, quer seja pela transparência de dados quer pela instituição de canais para participação do cidadão na formulação, monitoramento e fiscalização das políticas públicas. Acrescentou que, autorizados pela presidenta Dilma, representantes da CGU compareceram em janeiro à Casa Branca para um primeiro encontro, juntamente com mais sete países convidados, selecionados mediante informações detidas pelo EUA quanto aos esforços também empreendidos por eles nessa direção (BRASIL, CGU-CTPCC, 2011, p. 3-4).

Considerando-se os marcos descritos acima, a Lei de Acesso à Informação, Lei n. 12.527/2011 promulgada em 18 novembro de 2011, entrou em vigor em 16 de maio de 2012. Projetos iniciais para regulamentar o incisivo XXXIII do art. 5º da CF88 datam de 2003. Em 2009, após debates no Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC/CGU), juntamente com apoio da Casa Civil e outros ministérios, o Executivo apresentou projeto de lei que foi apensado na proposta em tramitação (PL n. 5228/2009), a partir do qual se deu andamento em comissões do Congresso até sua promulgação em 2011. A LAI, por sua vez, foi regulamentada pelo Decreto n. 7724/2012 na esfera do Executivo Federal, ambos atribuindo à CGU como órgão de monitoramento de sua implementação. As responsabilidades da CGU, por sua vez, são abarcadas na próxima subseção.

CGU E IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Esse item dedica-se à descrição da trajetória institucional da CGU. Busca-se responder as seguintes questões: Quais as funções da CGU? E como a CGU atua na implementação da LAI? O objetivo desta abordagem é retomar o sentido de texto e contexto exposto no primeiro item deste trabalho. Nesse aspecto, procura-se compreender a atuação do órgão na promoção do direito à informação, promoção da transparência e no combate à corrupção. Assim, mapeiam-se suas atribuições legais, e, posteriormente, adentra-se nas responsabilidades conferidas à CGU pela LAI.

Para isso, faz-se pesquisa documental e legislativa, com abordagem analítico-descritiva, recorrendo a decretos e leis que estruturaram tal órgão ou a ele se relacionaram. Além disso, vale-se de pedidos de acesso à informação para verificar elementos como destinação orçamentária ao longo dos anos e, ainda, de análise de discursos a partir de entrevistas realizadas com servidores da CGU acerca de sua construção institucional[18]. Verifica-se, brevemente, as responsabilidades que a LAI conferiu à CGU, perpassando pela menção do uso das TICs pela Administração Pública Federal.

A origem da Controladoria-Geral da União remonta à junção de funções de controle interno, corregedoria e ouvidoria, feita período final do governo de Fernando Henrique Cardoso. Assim, a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) (até então vinculada ao Ministério da Fazenda) e a Ouvidoria da República (até então presente no Ministério da Justiça) foram incorporadas à estrutura da Corregedoria-Geral (Decreto n. 4.177/2002), no âmbito da Presidência da República. Em termos de contexto da época, tais rearranjos institucionais vinculam-se a denúncias de corrupção que o então governo vinha recebendo, e a convenções internacionais de que o Brasil foi signatário (OCDE assinada pelo Brasil em 2000, e OEA que entrou em vigor em 2002 no Brasil). (OLIVIERI, 2010).

Em 2003, no governo de Luís Inácio Lula da Silva, a medida provisória n. 103/2003 (convertida em Lei n. 10.683/2003) estruturou a agora denominada Controladoria-Geral da União, vinculada à Presidência da República, seguindo com tal nomenclatura e até o governo de Dilma Rousseff. Como influências para esse rearranjo, encontram-se: a) a vigência da Convenção da OEA contra corrupção e as rodadas que monitoram a implementação deste tratado, em especial tendo em vista o disposto pelo art. III que diz respeito à necessidade de haver órgão superior para prevenção, controle e punição de atos corruptos, com estímulos a participação da sociedade civil; e b) convenção da ONU contra corrupção em 2003, dispondo sobre políticas eficazes de transparência e combate à corrupção, e também prevendo necessidade de órgão que fosse responsável por tais medidas. Desde 2016 ela saiu da estrutura da Presidência, no denominado "rebaixamento institucional", tornando-se ministério[19] como os demais. Em 2019, ela retornou à nomenclatura "CGU", mantendo este status ministerial.

Suas funções atuais compreendem: controle interno (SFC), ouvidoria (OGU – Ouvidoria- Geral da União), corregedoria (CRG – Corregedoria-Geral da União), e prevenção da corrupção (STPC – Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção). Em 2019 foi acrescida nova secretaria, a de combate à corrupção. Desse modo, em termos estruturais (MP n. 870/2019 convertida em Lei n. 13.844/2019, combinado com o Decreto n. 9.681/2019), destacam-se as estruturas mencionadas[20]:

[18] Tais entrevistas foram feitas pelos autores, no contexto do mestrado acadêmico em Direito (PPGD/UnB), na dissertação "Acesso à Informação e corrupção: investigando o contexto institucional da CGU", respaldadas por termo de consentimento, com compromisso de sigilo de identificação de entrevistados. Foram quatro entrevistas feitas entre novembro de 2018 e janeiro de 2019, com atuais e antigos servidores que atuaram direta ou indiretamente na implementação da LAI na CGU.

[19] Em 2016, no governo Temer, ela passou a denominar-se Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (mantendo a sigla CGU). Houve críticas acerca desse "rebaixamento institucional", questionando-se o fato de um órgão responsável por monitorar os demais ministérios ter o mesmo status que este. No entanto, como verificado em entrevistas, não foram observadas mudanças de tratamento perante os demais ministérios, haja vista o respeito conquistado ao longo dos anos, bem como pela própria disposição normativa sobre suas funções e relações com demais ministérios (Entrevistas). "*...+ realmente não mudou muita coisa porque é uma formalidade muito pequena" (Entrevista I); "*...+ eu não vejo alteração. Institucionalmente, do ponto de vista corporativo, eu acho que a CGU ter se tornado ministério foi uma elevação de *status*, acho que ela ganha institucionalidade" (Entrevista II).

[20] Além dos "órgãos específicos singulares", a estrutura compreende: "Assistência Direta ao Ministro" (Gabinete, Secretaria Executiva, Consultoria Jurídica, e Assessoria Especial para Assuntos Internacionais); Unidades descentralizadas (Controladorias Regionais da União nos Estados), e "Órgãos Colegiados" (Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção – CTPCC; Comissão de Coordenação de Controle Interno e Comissão de Correição).

Quadro 3 - Estrutura dos órgãos singulares da CGU em 2019

Elaboração própria. Fonte: Decreto n. 9.681/2019.

De acordo com a literatura, bem como com as entrevistas realizadas[21], trata-se de instituição inovadora, pois: i) é órgão do Estado que estimula o controle social sobre o próprio Estado (LOUREIRO *et al*, 2012) e ii) tem a possibilidade de sinergia e encaminhamento de demandas entre essas estruturas internas (Entrevista III); iii) há a presença de auditores mas também de outros profissionais além da engenharia, tais como juristas, cientistas políticos, o que favorece outras iniciativas (criação de projetos de lei, como a LAI, por exemplo) (Entrevista I); iv) percebe-se visão holística no controle da corrupção, pensado sob diferentes perspectivas além da auditoria (Entrevista IV). Tal fato corresponde às diretrizes internacionais, percebendo-se um alinhamento com a tendência mundial, como as regras de gestão de risco (envolvendo governança, *compliance*, transparência) (Entrevista II). Tal modelo de governança interna, por sua vez foi reproduzido em outros entes federativos (Entrevista III).

Em termos de orçamento destinado à CGU, como um dos elementos contextuais que possibilitariam a implementação do direito de acesso, recorreu-se a pedido de acesso à informação para obter esses dados[22]. Assim, conforme resposta fornecida, foram compilados dados de 2004 a 2018, uma vez que os de 2003 não estavam disponíveis para consulta no Tesouro tampouco no Portal de Orçamento Federal. Dados de contingenciamentos também foram perdidos no lapso entre 2004 e 2009, parte do período em que a CGU estava vinculada à Presidência da República. Apesar disso, verificando o orçamento de 2004 a 2018, e mesmo diante do contingenciamento revelado entre 2010 e 2018, percebeu-se um crescente aumento de recursos para a CGU. Ao ponto de que em 2017 e 2018 ultrapassou a casa de um bilhão de reais. Isso é demonstrado na seguinte tabela (valores em moeda real, de acordo com o ano de exercício financeiro):

Tabela 1 - Orçamento da CGU de 2004 a 2018.

Exercício	**Orçamento – Total (Discricionárias e Obrigatórias** sem cortes)	**Orçamento – Total (Discricionárias e Obrigatórias** pós cortes)
2004	172.310.588,00	-
2005	203.578.178,00	-
2006	322.138.811,00	-
2007	414.839.289,00	-
2008	484.912.765,00	-
2009	599.984.018,00	-
2010	696.833.943,00	672.520.343,00
2011	700.524.153,00	686.326.249,00
2012	706.881.190,00	706.065.411,70
2013	815.792.727,00	810.394.456,70
2014	848.441.109,00	847.915.842,00
2015	904.172.826,00	904.062.661,00
2016	934.831.353,00	927.834.154,00
2017	1.023.771.647,00	1.022.782.665,00
2018	1.082.654.205,00	1.082.654.205,00

Fonte: CGU, pedido de acesso à informação. BATAGLIA, 2019, p.87.

[21] Algumas perguntas realizadas aos entrevistados foram: O que se pode destacar como mais notório (aspectos positivos e negativos) na evolução da CGU ao longo desses 15 anos? Toda essa estruturação da CGU recebeu de fato influência internacional (convenções) ou foram mais questões administrativas e dependentes de quem ocupava a presidência da república? Qual o papel das convenções ou de atores internacionais na formatação deste órgão?

[22] Trata-se do pedido de acesso de número 00075001891201885 (realizado em 30/12/2018). Foram solicitados os valores com cortes de gastos com o órgão no período de 2003 a 2018 – haja vista que compreenderia todo o seu percurso institucional.

Tendo em vista essas competências, na visão holística de controle da corrupção, bem como os recursos destinados à CGU, compete agora adentrar na competência do órgão referente à aplicação do direito de acesso à informação[23]. Para tanto, recorre-se à Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011) e ao Decreto regulamentador n.7.724/2012. Conforme tais instrumentos normativos dispõem, a CGU além de receber pedidos de acesso, e verificar a implementação desse sistema nos demais órgão do Executivo Federal (art. 67 Dec. n. 7.724/2012), também é a instituição responsável por analisar recursos. Tais recursos são possíveis diante de negativas ao acesso proferidas por todos os órgãos do Poder Executivo Federal (art. 16, LAI). Ainda na esfera recursal, prevê-se uma última instância, a CMRI – Comissão Mista de Reavaliação de Informação, da qual a CGU também faz parte (art. 46, X, Decreto n. 7.724/2012). Caso um órgão do Executivo Federal não responda uma solicitação (ausência de resposta), tampouco o recurso feito à autoridade de monitoramento respectiva, é direcionada à CGU a "reclamação infrutífera" – e é ela quem vai determinar que o órgão omisso preste responda o pedido. (art. 23, Dec. n. 7724/2012). Em termos educativos, a CGU é responsável por campanhas de conscientização de servidores acerca da cultura do acesso, sua capacitação, além de promover conhecimento desse mecanismo para a sociedade civil (art. 41, LAI e arts. 68 e 69, Dec. n. 7.724/2012).

Previu-se, ainda o uso de instrumentos tecnológicos para promover a transparência – no caso, canais de solicitações de informação (arts. 3º, III, art. 8º, e art. 11, LAI). Assim, além do local físico (SIC – Serviço de Informação ao Cidadão), há o e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão). O uso de tecnologias pela administração pública permite favorecer a consecução do direito em tela. Tal questão merece verificar algumas ponderações (como a acessibilidade à internet e às ferramentas digitais), mas, a grosso modo, é vista como responsável pelo êxito na implementação da LAI. "[...] o sucesso da Lei também é devido ao sistema e-sic, que facilitou o uso do direito de acesso à informação, que pode ser realizado por qualquer cidadão por meio da internet e sem custo algum". (CALSING; SANTOS, 2017, p. 125). E, conforme demonstram (MICHENER *et al*, 2018), o fato de existir plataforma voltada a tais pedidos, maiores os índices de respostas. Isso também reflete na possibilidade de análise impessoal do pedido feito:

> Essa importância tecnológica (em especial do próprio e-SIC) é enaltecida pelos servidores entrevistados. Um dos motivos levantados acerca dessa importância da tecnologia é a avaliação do pedido de modo impessoal – "Então tecnologia traz impessoalidade, velocidade para o trabalho, traz institucionalidade, ajuda a avançar na reflexão, no conhecimento" (Entrevista II), além de ser determinante para implementação da LAI. "[...] era absolutamente necessário e imprescindível ter um sistema único, completo e abrangente, de todos os órgãos, para tramitação de pedidos da LAI, sob pena de você perder eficácia *enforcement* da lei." (Entrevista IV). (BATAGLIA, 2019, p. 124).

Assim, compreende-se tal mecanismo a partir do quadro a seguir:

Quadro 4 - Responsabilidades da CGU presentes na LAI e no Decreto 7.724/12.

LAI – Lei n. 12.527/11	Art. 16	Após negação de acesso por órgão do Executivo Federal e pela autoridade hierarquicamente superior deste órgão, cabe recurso à CGU.
	Art. 41	Promoção de campanhas nacionais para cultura de transparência e para conscientizar sobre o direito de acesso; Treinamento de agentes públicos para esse tema; Monitoramento da aplicação da LAI na administração federal; e Encaminhamento de relatórios anuais ao Congresso Nacional contendo informações sobre implementação da Lei.
Decreto n. 7.724/12	Art. 23	Reclamação infrutífera.
	Art. 46, X	Composição da CMRI.
	Art. 67	Previsão de uma autoridade de monitoramento da implementação da LAI em cada órgão público. Por meio dessa autoridade, a CGU recebe relatórios sobre implementação da LAI.
	Arts. 68 e 69	Definir formulário padrão para preenchimento dos pedidos; Fomentar cultura de transparência e do direito de acesso por meio de campanhas; Treinamento de agentes públicos sobre o tema; Monitoramento de como tem sido aplicada a LAI na Administração Federal; e Encaminhamento de relatórios anuais ao Congresso Nacional contendo informações sobre implementação da Lei; Monitoramento da implementação do Decreto; Estabelecer padrões de divulgação de informações ao público e procedimentos para busca e prestação de informações pelo Serviço de Informação ao Cidadão (SIC).

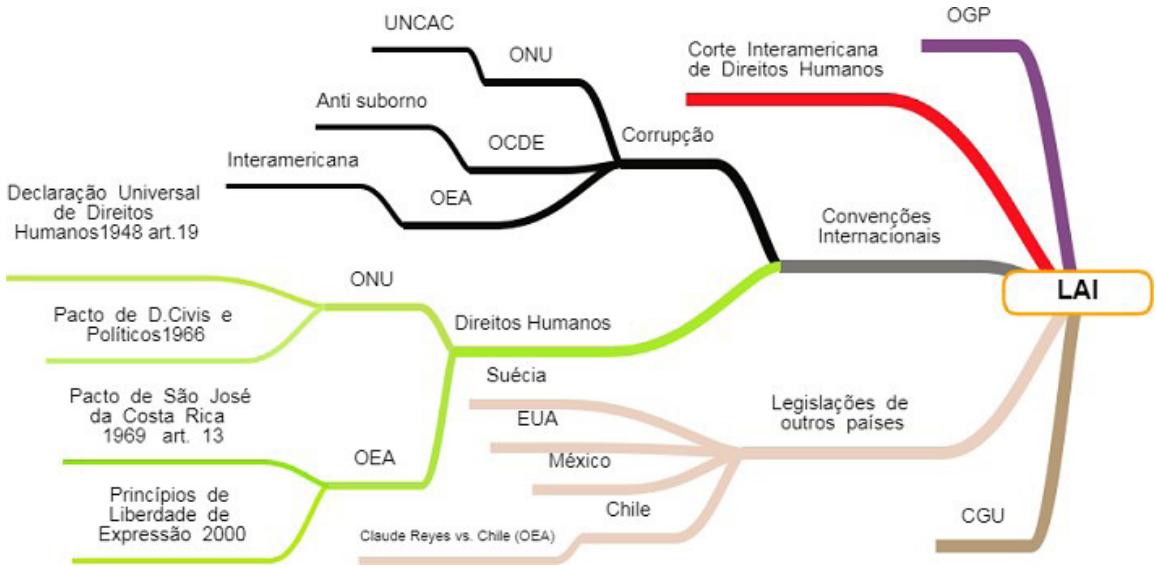
Fonte: Elaboração própria, com base na Lei n. 12.527/11 e Decreto n. 7.724/12. BATAGLIA, 2019, p. 114-115.

[23] Vale lembrar que se optou para esse artigo conferir enfoque nas competências referentes ao acesso à informação. No entanto, outras leis, como Lei de Conflito de Interesses e Lei Anticorrupção, conferiram responsabilidades à CGU, no tocante a: i) em conjunto com a CEP – Comissão de Ética Pública da Presidência da República, verificar casos de funcionários públicos com ligação com iniciativas privadas (e vice-versa) e atuando na mesma área; ii) a condução de acordos de leniência (atribuição da Secretaria de Combate à Corrupção) e implementação de programas de integridade.

Percebe-se, portanto que, diante das subseções anteriores, tanto a corrupção quanto a transparência dialogam no sentido de que esta foi considerada pela literatura e tratados internacionais como forma de enfrentamento daquela. No caso brasileiro, além de previsões na Constituição, outros instrumentos normativos retrataram essa perspectiva. Tal fato foi corroborado pela CGU como instituição anticorrupção vinculada ao Executivo Federal, cujo arranjo organizacional foi perpassando governos, recebendo diretrizes em cada um desses períodos, bem como influenciando na criação de leis e recebendo atribuições por meio delas.

Diante da explanação de todos esses elementos, envolvendo essas subseções sobre a interface e contextos de corrupção e transparência, bem como o percurso da construção do arranjo institucional da CGU e de suas responsabilidades, a imagem a seguir, retrata a aplicação desse modelo metodológico de análise de contexto institucional:

Figura 1 - Contexto institucional de elaboração da LAI



Elaboração própria. Fonte: BATAGLIA, 2019.

Entendendo o direito de acesso à informação – regulado pela LAI – como o "texto", todas as demais influências podem ser vistas sob a ótica de consistirem em "contextos". Assim, nessa perspectiva, convenções internacionais (seja de corrupção ou de direitos humanos), decisões internacionais (Corte Interamericana de Direitos Humanos), a parceria para governo aberto (OGP), bem como a própria CGU já existente e que foi primordial na elaboração do projeto de lei (PL n. 5.228/2009) bem como na própria implementação da LAI, podem ser considerados como contextos que influenciaram no mencionado texto (LAI).

Em especial, discorrendo sobre a CGU, elementos e fatos como: o Conselho de Transparência (CTPCC), a diversificação dos recursos humanos (servidores de diferentes áreas do conhecimento), o investimento crescente (verificado pelos dados orçamentários), e sua própria estruturação e funções (influenciada também por tratados internacionais e casos internos) contribuíram para que obtivesse capacidade institucional para a aplicação do direito em debate. Consequentemente, esse caminho de influência do contexto para o texto, também recebe um fluxo no sentido contrário, no sentido do texto para o contexto. Isso se verifica em especial no âmbito do arranjo institucional da CGU a quem incumbe monitorar a implementação da LAI no Executivo Federal: encaminhando relatórios anuais para o Congresso, administrando a página online e o software do e-SIC (disponibilizado a demais órgãos e entes federativos pela adesão ao Programa Brasil Transparente), dentre outras responsabilidades que o próprio texto da LAI lhe atribui. Além da CGU, a própria OGP recebe atualizações dos planos de ação, nos quais, pelo princípio do governo aberto, prevê-se ações de transparência para serem postas em prática.

Todo esse contexto institucional, relativo a aspectos internacionais e nacionais, influenciou na elaboração da LAI e, consequentemente no desenvolvimento de uma perspectiva de acesso à informação. Incumbe, assim, prosseguir o trabalho buscando analisar empiricamente, a partir dessa metodologia, como são os pedidos de acesso.

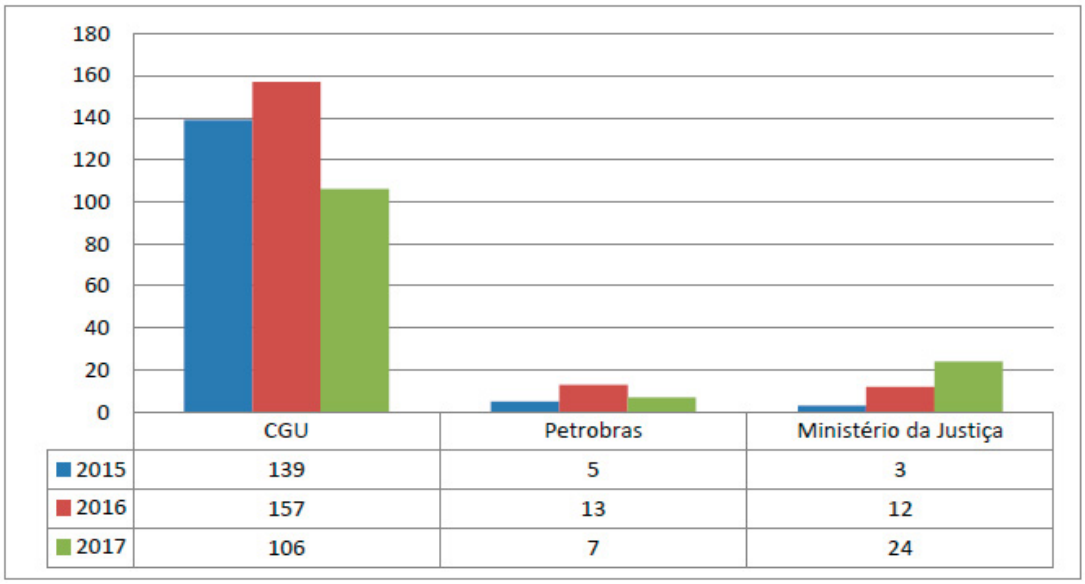
Uma vez verificadas as trajetórias da regulamentação do direito de acesso à informação, bem como da construção do papel institucional da CGU que influenciou neste processo, parte-se para a parte final deste trabalho. Tem-se o pressuposto de que transparência pode se vincular ao enfrentamento da corrupção. Diante disso, questiona-se: em que medida o acesso à informação se relaciona com esse enfrentamento? Logo, o intuito é verificar empiricamente a interface entre o direito de acesso à informação e a corrupção por meio de pedidos de acesso que contenham a palavra "corrupção". Para isso, utiliza-se do banco de pedidos disponibilizado pela CGU[24]. Em termos de procedimento metodológico, por meio de pesquisa de cunho exploratório e qualitativo, buscou-se identificar pedidos que contivessem a palavra "corrupção" no recorte temporal entre os anos de 2015 e 2017[25].

A análise se guia pelas seguintes perguntas: a) Quais são os órgãos demandados? b) Quais as categorias temáticas dos pedidos? c) Os pedidos são atendidos? d) E o que esses pedidos revelam? Por fim, em complemento a este procedimento, muniu-se da técnica de entrevista semiestruturada, cuja análise foi incorporada ao longo do trabalho, para verificar junto a alguns servidores do órgão (CGU) os limites dessa relação entre corrupção e transparência.

Assim, o total de pedidos analisados conforme o procedimento descrito foi de 667[26]. A palavra "corrupção" pode ser visualizada: a) na solicitação; b) na resposta: b.1) no texto da resposta, ou b.2) na descrição ou nomenclatura do órgão (como o caso da Secretaria de Transparência e Prevenção da "Corrupção" – STPC).

Desse modo, retomando as perguntas, inicia-se por esta: Quais são os órgãos demandados? Em resposta, observa-se que há pedidos destinados para órgãos diversos (Casa civil, Eletrobrás, Correios, Ministério das Cidades, dentre outros) e para a própria CGU (no caso, grande número à STPC – permitindo-se analisar considerável quantidade dos pedidos que esta secretaria responde). Pelo gráfico a seguir, registram-se os principais.

Gráfico 1- Principais órgãos de pedidos de acesso à informação com a palavra "corrupção" (2015 a 2017).



	CGU	Petrobras	Ministério da Justiça
2015	139	5	3
2016	157	13	12
2017	106	7	24

Elaboração própria. Fonte: BATAGLIA, 2019.

[24] Disponível em: http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/_layouts/15/DownloadPedidos/DownloadDados.aspx

[25] Selecionou-se esse recorte temporal, pois, conforme resposta ao pedido n. 00075001739201858, só estão disponíveis para o público os pedidos de julho de 2015 em diante. A justificativa reside no fato de que a partir de julho é que foi implementada ferramenta que faz triagem de pedidos com informações pessoais. Tal procedimento demonstra, dentre outros fatores,
preocupação com dados sensíveis. Recentemente liberou-se a opção no e-sic de desidentificação do solicitante. Ademais, isso remete à própria Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD – Lei n. 13.709/2018) que destaca a privacidade de dados. Entrevistas feitas com servidores mencionaram essa inovação, ao mencionar que "ela tem o condão de operar uma transformação interessante na LAI. [...] garantia da imparcialidade na análise dos pedidos para ficar mais fácil". (Entrevista II). O objetivo é reduzir o viés para julgar pedido feito por jornalista, apesar de ter um certo padrão nesses pedidos em específico. "Então essa questão do anonimato foi bem intencionada, mas não vai resolver o problema difícil do enviesamento recorrente". (Entrevista I)

[26] O total de pedidos registrados nos bancos de dados eram de: 37.230 (a partir de julho de 2015) dos quais 181 foram analisados;
83.648 (2016), dos quais, 253 analisados, e 93.350 (2017), dos quais, 233 analisados. Tais pedidos desconsideram aqueles que têm dados sensíveis ou sigilosos. Não é possível realizar um balanço de quem solicitou esses pedidos especificamente analisados, pois a base de dados fornecida não vincula os (as) solicitantes a eles.

Esse gráfico elenca os órgãos que mais apareceram no levantamento e que continham a palavra "corrupção" (seja no pedido, seja na descrição do órgão, como foi o caso da STPC/CGU). Como se observa, para a CGU foram 139 pedidos em 2015, 157 em 2016, e 106 pedidos em 2017, neste recorte metodológico. Isso se justifica, em grande parte, pela presença da palavra usada como termo de busca no próprio nome da secretaria da CGU (responsável por tais políticas de enfrentamento e prevenção da corrupção): a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC). A Petrobras também se destacou como segundo órgão que teve mais pedidos identificados em 2015 (05 pedidos) e 2016 (13 pedidos). Os conteúdos destes, por sua vez, correspondem a dúvidas sobre investimentos da empresa, quantidade de dinheiro que deixou de ganhar ou outras ações tomadas após a operação Lava-jato. Programas de prevenção da corrupção e de promoção de integridade (compliance) foram objetos dos pedidos também, além de questões sobre servidores/empregados envolvidos com corrupção. O Ministério da Justiça (englobando a Polícia Federal) foi o segundo órgão com mais identificação de pedidos em 2017 (24) e recebeu solicitações sobre quantidades de inquéritos e operações deflagradas com a temática do crime de corrupção (ativa ou passiva, e outras figuras, como concussão, prevaricação, por exemplo). A exposição da Petrobras e do Ministério da Justiça, por sua vez, muito se identifica com o contexto destes anos, em que, por exemplo, a Polícia Federal deflagrava operações da Lava-jato, bem como a Petrobras era algo de investigações e de delações premiadas.

Por sua vez, acerca da pergunta: "Quais as categorias temáticas dos pedidos?" fez-se a análise de cunho exploratório, seguindo procedimentos de compilação, decomposição e recomposição de dados, para interpretá-los e concluir posteriormente (YINN, 2016). Partindo-se disso, verificam-se os mais diversos pedidos, podendo ser agrupados em:[27]

Quadro 5 - Categorias dos pedidos de acesso analisados.

TEMAS	DEFINIÇÃO
Consulta	A maior parte relacionada a questionamentos sobre interpretação da LAI, ou de outra legislação, não configurando um pedido de acesso.
LAI e e-SIC	Dados ou relatórios do sistema e-SIC e do monitoramento e implementação da LAI.
Legislação	Solicitações sobre legislação ou normativas que envolvem a prevenção da corrupção.
Pesquisa	Por muitas vezes, pesquisas acadêmicas, assim identificadas por explicitarem a motivação do pedido, ou quando ainda que sem explicitar essa motivação, enviaram o mesmo questionamento a diversos órgãos.
Portal da Transparência	Dúvidas sobre dados e solicitações de informações no Portal da Transparência.
Processos / Registros	Documentação (atas, cópia de documentos) ou consultas a processos ou procedimentos em andamento no órgão.
Programas / Ações	Programas ou ações desenvolvidos pelos órgãos para determinado assunto (*compliance*, por exemplo), além de cursos e programas de capacitação de servidores.
Reclamação / Desabafo / Sugestão / Elogio	Palavra "corrupção" presente no texto de solicitação como uma forma de expressar o descontentamento diante ou de uma situação política do país (ou outro ente federativo), ou reafirmando o compromisso de ser contra a tal prática.
Recursos / Convênios / Contratos	Pedidos acerca de contratos firmados entre empresa e órgãos públicos ou empresas públicas, além de solicitações sobre a transferência de recursos federais para entes federativos.

Elaboração própria. Fonte: Banco de pedidos de acesso (2015-2017). BATAGLIA, 2019.

Percebe-se, portanto, um rol de finalidades dos pedidos, abarcando, desde aqueles voltados para pesquisas científicas, até aqueles que não são considerados pedidos de acesso, mas sim manifestações de ouvidoria (reclamação, sugestão, elogio, crítica, desabafo). Há pedidos sobre programas e ações, outros voltados para acompanhamento de convênios e recursos federais repassados a municípios, além de dúvidas sobre a LAI, funcionamento do e-SIC, e andamento de processos administrativos nos órgãos federais.

[27] Esse procedimento, por conseguinte, não está alheio a críticas, uma vez que envolve a classificação elaborada pelo próprio autor, mediante agrupamento e categorização que, ao longo da pesquisa, ele considera pertinentes. "*...+ *são necessárias] precauções para minimizar ou ao menos revelar tais vieses, e três procedimentos podem ajudar: fazer comparações constantes, atentar para casos negativos e praticar pensamento rival" (YINN, 2016, p.176).

No que concerne à pergunta: "Os pedidos são atendidos?", percebe-se que são, em sua grande maioria[28] (82% em 2015; 72% em 2016 e 48% em 2017). Quando o acesso era negado, isso se fundamentava no fato de não serem pedidos de acesso (poderiam se enquadrar como manifestações de ouvidoria – Dec. n. 9.492/2018 – ao compreender consultas, denúncias, reclamações). Em se tratando de pedidos de acesso e sendo eles negados, os motivos fundantes dessas decisões seriam a sua generalidade, demanda de trabalhos adicionais, não enquadramento na competência do órgão, ou eram cobertos por sigilos investigativos ou de operações financeiras. (BATAGLIA, 2019).

> Observa-se que muitos pedidos que não foram atendidos apresentaram, como justificativa por esse não atendimento, alguns desses argumentos expostos: não enquadramento na competência do órgão, tratavam-se de pedidos genéricos, incompreensão do que era pedido, ou não eram pedidos de acesso. Houve ainda justificativa de que o documento solicitado (como por exemplo, relatório de aplicação da LAI de determinado ano ou ata de reunião de órgão colegiado) ainda estava em elaboração. Em outro caso, motivaram a negação do acesso em virtude de sigilo, seja por questões de competitividade de mercado[29] (divulgação de contratos entre empresas públicas e setor privado) ou por segurança em investigações (como o inteiro teor dos acordos de leniência celebrados pela CGU com empreiteiras envolvidas na operação Lava-Jato). Ademais, contabilizaram-se como não atendidos, pedidos duplicados ou repetidos. Assim, o não atendimento dos pedidos corresponde a uma porcentagem de 15% em 2015, 24% em 2016, e 45% em 2017. (BATAGLIA, 2019, p. 151-152).

Nota-se, por conseguinte, que, ainda que não se tratem de pedidos de acesso, ou que não fossem de sua competência para resposta, instituições indicavam os meios para solucionar a demanda. Diante disso, alguns pedidos dirigem-se para, por exemplo, os Correios (ECT[30]), o Ministério das Cidades[31], a Eletrobrás. Tais pedidos aparecem, pois estes órgãos indicam na resposta caminhos e procedimentos, ou para apuração desses casos de corrupção ou denúncias. Por exemplo, "neles, tais órgãos mencionaram a necessidade de busca de autoridades locais como Câmara de Vereadores (em casos de denúncias ou reclamações de ações da prefeitura), ou o ministério público estadual" (BATAGLIA, 2019, p. 154). Outras vezes, indicavam-se os objetivos da LAI e do Decreto n. 7.724/2012, e informavam que aquela demanda não se tratava de pedido de acesso. Tal fato revela uma postura de atenção ao que fora solicitado, bem como de contribuição para conscientizar as funções da LAI para que os interessados compreendessem este papel e as funções dos órgãos. "A CGU, por exemplo, ainda que não fosse de sua competência, aos pedidos que solicitavam gastos municipais (tendo em vista sua competência federal), indicava o *link* para o *site* da transparência do município demandado." (BATAGLIA, 2019, p.135).

Por fim, o que esses pedidos revelam? Percebe-se que há incompreensões da competência dos órgãos, bem como da própria função dos pedidos de acesso. Constatou-se, ainda, abusos, seja em termos de desrespeito ou ironias para com ocupantes de cargos públicos, seja com excesso de pedidos repetidos, que já tinham resposta fornecida.

Diante disso, retoma-se a pergunta inicial: em que medida os pedidos de acesso favorecem o combate à corrupção? A visão que vincula a transparência passiva como forma de enfrentamento da corrupção relaciona-se à abordagem normativa de transparência. (CUNHA FILHO, 2018). Todavia, os dados da pesquisa exploratória não permitem atestar uma relação direta e proporcional entre transparência (no sentido de acesso à informação) e corrupção. Percebe-se que, pelo conjunto analisado, há sim possibilidade de acompanhamento de ações governamentais (repasses de verbas federais a municípios, regramentos de integridade de bancos públicos e empresas públicas, quantias desviadas em crimes de corrupção, regras de programas que valorizam a ética em empresas ou que avaliaram transparência, leis sobre combate à corrupção). (BATAGLIA, 2019).

Acerca da relação transparência passiva e corrupção, por conseguinte, as entrevistas demonstraram também que, para que esta correlação aconteça, são necessários a efetivação de fatores externos. Tais fatores compreendem: i) indicação de órgão competente para que o cidadão faça a denúncia; ii) iniciativa do órgão para encaminhamento a quem detém competência para apuração; iii) necessidade de uma intenção anterior, um conhecimento ou suspeita prévios; iv) conhecimento para manuseio do sistema.

---

28 Pedidos atendidos diferenciam-se de pedidos respondidos. Estes podem ter resposta negativa ou positiva, ou seja, conceder e atender o que foi solicitado, ou negar a solicitação. (BATAGLIA, 2019).

29 Exemplificando: Pedido: "Prezado (a), Gostaria de obter, por gentileza, informações sobre o Inquérito Administrativo nº 14/2014 para contribuir com a pesquisa acadêmica 'O Papel do Setor Privado na Redução da Corrupção na América Latina: Lições do Caso de Pasadena'; Resposta: "Informo o Deferimento parcial do pedido de vista formulado, com exclusão de: informações referentes a terceiros mencionados nos autos, cujo sigilo deve ser preservado nos termos do disposto nos arts. 2º, § 3º, e 10 da Lei Complementar nº 105/2001 e no § 1º do art. 5º da Deliberação CVM nº 481/05. Tais documentos não podem ser disponibilizados a V.Sa., sob pena de se cometer uma ilegal violação da privacidade de terceiros; e documentos e informações que devem ser resguardados, nos termos do § 2º do art. 9º da Lei nº 6.385/76 c/c o § 1º do art. 5º da Deliberação CVM nº 481/05" (BRASIL, CGU, 2017, s/p)

30 Exemplo: Prezado Senhor Recebemos sua solicitação de Nº 99923.000001/2017-66 e esclarecemos que não se trata de pedido de informação no contexto da Lei de Acesso à Informação – LAI, uma vez que esta não ampara a formulação de consultas, reclamações e denúncias, bem como pedidos de providências para a Administração Pública Federal ou solicitações de indenizações. Os pedidos de acesso devem veicular, única e exclusivamente, o acesso a "dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato [...]

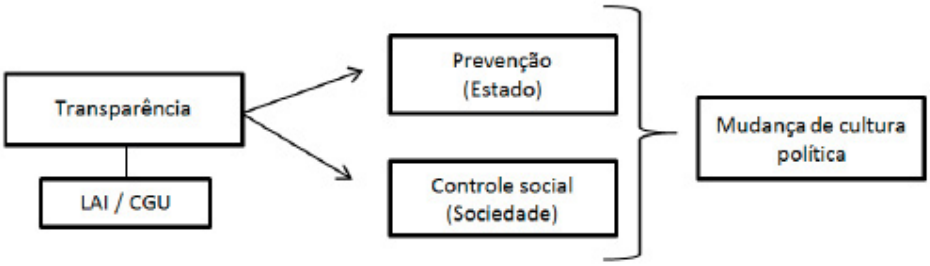
31 . Para manifestação de denúncias, procure a Câmara Municipal de Acarape e o Ministério Público. Sugerimos também que entre em contato com os demais órgãos fiscalizadores do Governo. Segue a lista de órgãos e suas respectivas competências [...]

> A relação do pedido de acesso com a corrupção, ela tem uma relação muito próxima quando você pensa em acessar algo do qual você já tem uma certa suspeita, para trabalhar aquela informação e, a partir daquilo, construir alguma reflexão. Então, o pontapé inicial não é a LAI. O pontapé é anterior, é a tua curiosidade, uma denúncia, uma ideia que alguém te deu. Para o combate à corrupção tem essa questão do pontapé que exige uma certa especialidade, seja um jornalista, por exemplo, ou algum conhecimento técnico um pouco mais específico. Então, no que se refere ao combate à corrupção não é uma tarefa muito comum o uso da LAI. (Entrevista II).

Observa-se que o equilíbrio entre os dois conceitos – transparência ativa e passiva – no tema de combate à corrupção ainda é frágil. Uma das entrevistas aponta que "o sentido de transparência ativa pode funcionar muito mais como um inibidor no processo do que um acesso em transparência passiva. Você fica muito na dependência de que as pessoas, elas peçam informação e elas saibam o que pedir e saibam o que olhar e controlar". (Entrevista IV). Assim, o direito à informação pode adentrar a outros campos além do enfrentamento à corrupção. Não se desmerece "a importância do mecanismo, mas ele não pode se resumir a isso. Ele é muito mais do que isso. [referindo-se "isso" apenas ao enfrentamento da corrupção]". (Entrevista IV). Trata-se de mecanismo que envolve direito fundamental de liberdade informacional, que foi positivado de modo anterior ao debate de seu uso como enfrentamento da corrupção.

Portanto, este debate de contexto institucional entre corrupção, transparência e CGU perpassa por outras categorias, como: governança, controle social/participação e cultura política. Governança[32], pois depende de diversos atores para dar andamento a denúncias e fiscalização, sendo corresponsáveis nesta ação estatal. Nesse caso, destaca-se a institucionalidade participativa a partir da ótica da transparência: desde instituições do próprio Estado (Ministério Público, Tribunal e Contas e a própria CGU apurando irregularidades) quanto ONGs ou entidades representativas da sociedade civil participando de decisões ou fazendo o controle social[33]. Tanto uma (governança para prevenção - Estado), quanto outra (controle social - Sociedade), unem-se na necessária mudança de cultura política.

Figura 2 - Esquema sobre transparência e mudança de cultura política.



Fonte: BATAGLIA, 2019, p. 176

Por fim, conclui-se que a transparência passiva corrobora com direitos, como a liberdade informacional (considerada como "primeiro estágio"), antes mesmo de ser um instrumento de prevenção ou de enfrentamento da corrupção. Além disso, o entendimento do contexto institucional da regulamentação dessas esferas, somados às responsabilidades da CGU e associadas à governança, participação e controle, e cultura política são peças chave deste enfrentamento de atos corruptos.

CONCLUSÃO

O presente trabalho teve por objetivo verificar em que medida a transparência passiva – direito de acesso à informação favorecia o combate à corrupção, levando-se em consideração o papel da CGU. Assim, a partir da aplicação da técnica de análise de contexto institucional, e da análise de conteúdo das entrevistas e dos pedidos de acesso, conclui-se que a transparência passiva (por meio da LAI) possui um contexto próprio de finalidade. Tal contexto, por sua vez, envolve a efetivação do direito de informar, informar-se e ser informado (MENDEL, 2009), vinculado à liberdade informacional e à liberdade de expressão – antes mesmo de ser um mecanismo anticorrupção. Além disso, os pedidos de acesso envolvem o debate do acompanhamento das ações estatais (programas, recursos e convênios, decisões, por exemplo), o que remete à questão do controle, da participação social, da cultura política, com destaque para a participação institucional de organizações sociais.

32 "A governança pública agrupa, em novos arranjos de atores (redes, alianças, etc), três diferentes lógicas: a do Estado (hierarquia), a do mercado (concorrência) e a da sociedade civil (comunicação e confiança)" (HEIDEMANN; KISSLER, 2006, p.486).

33 "*...+ a participação pode significar controlar a qualidade dos serviços prestados. Isso significa que a participação cidadã na prestação de serviços sociais pode aumentar a qualidade dos resultados obtidos [...]". (MILANI, 2008, p. 559)

Para se conhecer a medida da relação entre a transparência (passiva) e a corrupção, é necessário entender o contexto de elaboração de normas, como a LAI. A partir disso, verifica-se que a mencionada relação depende da concretização de algumas variáveis, desde a existência de suspeita para entrar com pedido de acesso, e do conhecimento dos sistemas de solicitação (SIC e e-SIC) para o devido manuseio, até o intercâmbio informacional entre os órgãos. Menciona-se, ainda, a governança sobre tais mecanismos. Logo, a transparência é um instrumento de Estado, e este mesmo Estado tem papel preponderante e pode atuar na prevenção de mecanismos de corrupção. Da mesma forma, a transparência também é um instrumento para o exercício do controle social que possibilita, como princípio democrático, o acompanhamento de ações governamentais, e para o qual se faz necessária uma mudança de cultura política. Tais papeis, por sua vez, dependem de toda uma ecologia contextual, de uma coerência entre textos e contextos.

Sob essa perspectiva, retoma-se o conceito do contexto institucional mencionado. Ele foi importante para as conclusões desta pesquisa, pois através dele observam-se os desafios para implementação da Lei de Acesso à Informação (e do acesso à informação como um direito). Enfim, constata-se que, mais do que voltada para o combate à corrupção, trata-se de um instrumento que dialoga com os temas de cultura política, controle social, governança entre setor público e privado, fato este que pode abrir caminho para outros estudos como agendas de pesquisa.

REFERÊNCIAS

ARTIGO 19. *Guia prático da lei de acesso à informação.* São Paulo: Artigo 19, 2016. Disponível em: https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2016/10/Guia-Pr%C3%A1tico-da-Lei-de-Acesso-%C3%A0-Informa%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 19 jul. 2019.

BATAGLIA, Murilo Borsio. *Acesso à informação e corrupção: investigando o contexto institucional da CGU*. Dissertação (Mestrado em Direito). 212f. Brasília: UnB, 2019.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRASIL. CGU-CTPCC. *Ata da 13ª reunião.* Disponível em: https://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de- reunioes/atas/ata-da-13a-reuniao-jun-2011.pdf. Acesso em: 09 jul. 2019.

BRASIL. *Decreto n. 7724*, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei n. 12.527 de 18 de novembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm. Acesso em: 19 jul. 2019.

BRASIL. *Lei n. 12.527*, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º [...] da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 19 jul. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE. *Convenção da OCDE contra o suborno transnacional.* 2016. Disponível em: https://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao- internacional/convencao-da-ocde/arquivos/cartilha-ocde-2016.pdf. Acesso em: 19 jul. 2019.

BRASIL. OGP - PARCERIA PARA O GOVERNO ABERTO. *O que é a iniciativa***.** Disponível em: http://governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/o-que-e-a-iniciativa. Acesso em: 09 jul. 2019

CALDAS, Ricardo W.; PEREIRA, Robson Costa. *Democracia e corrupção.* Brasília: Universidade de Brasília –UnB, Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares – CEAM, Núcleo de Estudos de Organizações Multilaterais e Negociações Internacionais – NEOMNI. v.6. n.29, 2007.

CALMON, P.; COSTA, A. Redes e Governança das Políticas Públicas. Centro de Estudos Avançados de Governo e de Administração Pública - CEAG. *Revista de Pesquisa em Politicas Públicas –RP3*. n.1. p.01-29. Brasília, 2013. Disponível em: http://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/11989/10510. Acesso em: 10 out. 2018.

CINTRA, Maria Eduarda Ribeiro. *Lei de acesso à informação no Brasil:* sua implementação e seus desafios. 2016. 302f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

CUNHA FILHO, Márcio Camargo. O que sabemos sobre transparência pública? Uma revisão bibliográfica das abordagens normativa, conceitualista e empírica. *Revista da CGU*. v.10. n. 16. 2018. p.878-907. Disponível em: https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/article/view/55/pdf_37. Acesso em: 14 set. 2018.

CUNHA FILHO, Márcio Camargo; XAVIER, Vitor César Silva. *Lei de acesso à informação: teoria e prática.* Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2014.

CUNHA, Claudia Silveira da. Os serviços eletrônicos de implementação da Lei de Acesso à Informação pública e os serviços de informação ao cidadão. In: MOURA, Maria Aparecida. (org.). *A construção social do acesso público à informação no Brasil: contexto, historicidade e repercussões*. UFMG: Belo Horizonte, 2014.

DRYZEK, John S.; DUNLEAVY, Patrick. *Theories of the Democratic State.* London: Palgrave Macmillan, 2009.

ELLIOTT, Kimberly Ann (org.). *A corrupção e a economia global.* Brasília: UnB, 2002.

FARRANHA, Ana Cláudia. Mecanismos para a construção da transparência: uma breve análise do percurso da democracia. In: IV Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2013, Brasilia. *VI Congresso CONSAD de Gestão Pública*. Brasilia: CONSAD, 2013. v. 01. p. 1-19.

FARRANHA; Ana Claudia; SUGUIURA, Carolina. Acesso à informação ambiental e considerações metodológicas sobre avaliação: é possível identificar como funcionam os sistemas de informação? In: GAUTERAU, P.; MONEBHURRUN, N. (org). *Direito à informação ambiental:* uma agenda de pesquisa interdisciplinar. Curitiba: Prismas, 2017.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – FGV/DAPP. *O dilema do brasileiro:* a descrença no presente e a esperança no futuro. Disponível em: http://dapp.fgv.br/o-dilema-brasileiro-entre-descrenca-no-presente-e- esperanca-no-futuro/. Acesso em: 14 out. 2018.

GLYNN, Patrick; KOBRIN, Stephen J; NAIM, Moisés. A globalização da corrupção. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (org.). *A corrupção e a economia global.* Brasília: UnB, 2002.

GOMES, Wilson; AMORIM, Paula Karini; ALMADA, Maria Paula. Novos desafios para a ideia de transparência pública. *VI Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (VI COMPOLITICA)* – PUC RJ. 22 a 24 de abril de 2015.

HEIDENHEIMER, Arnold J.; JOHNSTON, Michael. *Political corruption*: concepts & contexts. 3r ed. New Brunswick: Transaction Publishers, 2007.

IBOPE INTELIGÊNCIA. *Confiança do brasileiro nas instituições é a mais baixa desde 2009*. Disponível em: http://www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/confianca-do-brasileiro-nas-instituicoes-e-a- mais-baixa-desde-2009/. Acesso em: 05 set. 2018.

HEIDEMANN, Francisco G.; KISSLER, Leo. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006.

KLITGAARD, Robert. *A corrupção sob controle*. Tradutor: Octavio Alves Velho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1991. 262 p. Título original: Controlling corruption.

LARSON, Alan. A política dos EUA contra a corrupção. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (org.). *A corrupção e a economia global.* Brasília: UnB, 2002.

LEJANO, Raul. *Parâmetros para análise de políticas*: a fusão de texto e contexto. Campinas: Arte Escrita, 2012.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando L.; OLIVIERI, Cecília; TEIXEIRA; Marco Antonio C. Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*. São Paulo, v.17, n.60. p.54-67. jan./jun., 2012.

MENDEL, Toby. *Liberdade de Informação: um estudo de direito comparado*. 2a ed. Brasília: UNESCO, 2009.

MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. *Revista de Administração Pública*. ano 4. v. 52, Rio de Janeiro, p.610-629, 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rap/v52n4/pt_1982-3134-rap-52- 04-610.pdf. Acesso em: 22 nov. 2018.

MILANI, Carlos, R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias *RAP.* V.42 ano 3. P.551-579. Maio/jun.,2008, Rio de Janeiro.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO – MPSP. *„Falha está no controle da gestão pública',diz professora.* Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Escola_Superior/noticia?id_noticia=13950707&id_grupo=2257. Acesso em: 06 jul. 2019.

NORTH, Douglass. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance.* Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NUNES, Antonio Carlos Ozório. Corrupção: o combate através da prevenção. In: ADRI, R.P.; PIRES, L.M.F.; ZOCKUN M. *Corrupção, ética e moralidade administrativa.* Belo Horizonte: Forum, 2008

OLIVIERI, Cecília**.** *A lógica do controle interno: o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro***.** São Paulo: Annablume, 2010.

O'NEILL, Onora. Transparency and the ethics of communication. In: HOOD, Christopher; HEALD, David (org). *Transparency: the key to better governance ?* Nova York: Oxford University Press, 2006, p.75-90.

ONU, *Convenção das Nações Unidas contra Corrupção*. Escritório contra Drogas e Crimes. 2007. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo- brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf. Acesso em: 01 out. 2018.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP – *OGP. About OGP***.** Disponível em: https://www.opengovpartnership.org/about/about-ogp. Acesso em: 10 dez. 2018.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. *Caso Gomes Lund e outros ("guerrilha do araguaia") vs. Brasil, de 24 de novembro de 2010.* Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf. Acesso em: 10 dez. 2018.

PAES, Eneida Bastos. A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: ENAP, v. 62, n. 4, p. 407- 424, out./dez. 2011. Disponível em: http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/80/77. Acesso em: 15 ago.2018.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. *Convenção interamericana contra corrupção.* Disponível em: http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/B-58.htm. Acesso em: 19 jul. 2019.

PAES, Eneida Bastos. A influência internacional na construção do direito de acesso à informação no Brasil. *Revista de informação legislativa*, v. 49, n. 195, p. 245-257, jul./set. 2012. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496592. Acesso em: 15 ago. 2018.

PIETH, Mark. Cooperação internacional de combate à corrupção. In: ELLIOT, Kimberly Ann (org.). *A corrupção e a economia global***.** Brasília: UnB, 2002.

ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and government*: causes consequences and reform. Cambridge UniversityPress, 1999.

SALAMON, Lester. The new governance and the tools of public action: an introduction. *Fordham Urban Law Journal***.** vol. 28. N. 5. p.1610-1674.

SCHILLING, Flávia. *Corrupção: ilegalidade intolerável?* Comissões parlamentares de inquérito e a luta contra a corrupção no Brasil (1980-1992). São Paulo: IBCCrim, 1999.

SILVA, Suylan de Almeida Midlej *et al*. Residência em políticas públicas: uma experiência inovadora de formação. *Cadernos de Pesquisa*, v. 45, n. 157, p. 588-611, 2015.

TOURINHO, Marcos. Brazil in the global anticorruption regime. *Rev. bras. polít. int.,* Brasília, v. 61, n. 1, e.4, 2018 . Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034- 73292018000100201&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 17 Set. 2018.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. *Source Book TI. Confronting Corruption*: The Elements of a National Integrity System. 2000. Disponível em: en: http://archive.transparency.org/publications/sourcebook.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. *Índice de percepção da corrupção.* Disponível em: https://ipc2018.transparenciainternacional.org.br/. Acesso em: 19 jul. 2019.

YINN, Robert K. *Pesquisa qualitativa*: do início ao fim. Trad. Daniel Bueno. Porto Alegre: penso, 2016.

POLÍTICA PÚBLICA DE WELFARE STATE DOS MUNICIPIOS DA SERRA GAÚCHA E O IMPACTO SOBRE A TRANSPARÊNCIA

Suélen Zanotelli (UFRGS)
André Luiz Marenco dos Santos (UFRGS)
Alexander Cenci (UFRGS)

TEMÁTICA

A transparência pode ser considerada um elemento essencial nas democracias, pois dá acesso à sociedade ao conhecimento, análise e avaliação dos governos e agentes públicos (POSSAMAI; SCHINDLER, 2017. p. 1). No entanto, os temas da relação entre transparência, capacidade estatal e políticas de Welfare State tem sido desenvolvida faltando algumas lacunas pela literatura nacional. Principalmente, no que se refere a responsabilização dos governantes perante a sociedade e democratização do Estado (OLIVIERI, 2010. p. 2).

Em se tratando dos controles democráticos, o presente estudo busca testar se algumas variáveis de Welfare State ofertadas pelas prefeituras aos servidores e demais cidadãos dos 32 municípios do Rio Grande do Sul (RS) que compõem a serra gaúcha influenciam a transparência dos municípios. Dessa forma, a transparência será demonstrada através do uso do Ranking Nacional de Transparência (RNT), coordenado pelo Ministério Público Federal. Essa é uma forma de demonstrar o cumprimento das obrigações dos municípios em prestar contas à sociedade do que estão fazendo e dos recursos que estão operando.

Em se tratando de variáveis de Welfare State, o trabalho baseia-se nas definições de Esping Andersen (1991), nas quais trata do estado social, que é um tipo de organização política e econômica que coloca o Estado como agente da promoção social e organizador da economia. Nesta orientação, o estado é o agente regulamentador de toda a vida e saúde social, política e econômica do país, em parceria com sindicatos e empresas privadas, em níveis diferentes de acordo com o país em questão. Cabe, ao Estado do bem-estar social, garantir serviços públicos e proteção à população o trabalho utiliza a presença de auxílio creche pago aos servidores, considerando Lewis (1992). O autor aborda esse investimento como política de Welfare State proporcionada pelo estado os direitos benefícios relacionados à maternidade e a provisão pública de creches. Foi considerado apenas auxílio maternidade e não houve o levantamento de provisão pública de creches pois isso está entre as obrigações dos municípios, na Constituição Federal de 1988 (CF/88):

> Art. 30. Compete aos municípios:
> VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

Os municípios devem oferecer ao menos meio turno de creche pública. Não modificaria essa variável de um local para o outro, pois é uma obrigação constitucional, conforme já citado.

Não bastando, serão consideradas as presenças de consórcios públicos envolvendo serviços ofertados de saúde, educação e assistência social. Tais escolhas apoiam-se em Cavalcante (2013), que avalia a eficiência dos governos municipais através de indicadores nessas três áreas, formulados a partir do método de análise envoltória de dados.

Para que sejam ofertadas essas políticas de benefícios, é necessário analisar a capacidade que os municípios têm de atender a demanda, através de consórcios públicos, que aumenta a possibilidade de prestação de serviços. O trabalho será baseado em Marenco, Blanco e Joner (2017), estudo em que é dado um tratamento analítico restrito à noção de "capacidades estatais". Essa escolha decorre do objetivo de ser analisados os efeitos associados a capacidades estatais nos governos municipais.

Logo, a pesquisa pauta-se em índices de transparência municipal, e busca avaliar benefícios considerados por autores como Welfare State que podem ser ofertados por municípios. Esses índices, conforme já citado, são auxílio creche e presença de consórcio público na área de saúde, educação e assistência social. Esses três serviços são enquadrados nas competências locais para atender a demanda, conforme estabelece a CF/88.

O presente artigo está dividido em temática, problema da pesquisa, hipóteses, objetivos, justificativa, revisão bibliográfica, procedimentos metodológicos, conclusão e referências.

PROBLEMA

A cobrança por maior transparência tem crescido no Brasil em ritmo acelerado nos últimos anos. A promoção da transparência e do acesso à informação é considerada medida indispensável para o fortalecimento da democracia e para a melhoria da gestão pública (CGU, 2018).

Desde 2003, no governo Lula, o país passou a contar com uma política pública de Estado de prevenção e combate à corrupção por meio da ação articulada entre diversos órgãos, avanços na legislação e participação da sociedade civil no controle da gestão. Logo neste primeiro ano do governo Lula foi criada a Controladoria Geral da União – CGU, que substituiu a Corregedoria Geral da União, criada em 2001, penúltimo dos oito anos do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). O novo órgão foi estruturado para a permanente fiscalização, com auditores qualificados e técnicas modernas de controle. Em 2004 foi implantado o Portal da Transparência, que disponibiliza informações detalhadas, diariamente, sobre cada gasto do governo federal, acessível a qualquer pessoa, sem exigência de senha ou cadastro. Essas iniciativas dos governantes vão ao encontro de Campbell (2002), que aborda a relação entre ideias e interesses, e como essas se conectam. Isso ocorre por que, diante de uma situação em que um governo incentiva ou não a transparência, deve haver interesses subsidiando essa decisão.

Em decorrência dessa exigência de transparência iniciada no governo Lula e dado seguimento e ampliação no governo Dilma, em 2013 a CGU deu início em 2013 ao Programa Brasil Transparente, cujo objetivo principal era promover uma administração pública mais transparente e aberta à participação social. Esse programa conta com a adesão de municípios e elabora uma escala de transparência pública baseando-se no cumprimento de dispositivos da Lei de Acesso à Informação (LAI). A partir da Escala Brasil Transparente (EBT), a CGU pretende aprofundar o monitoramento da transparência pública e gerar um produto que possibilite o acompanhamento das ações empreendidas por estados e municípios no tocante ao direito de acesso à informação (CGU, 2018).

Entretanto, a EBT avalia uma amostra de municípios do país que aderem voluntariamente a essa escala. Dentro das três análises já realizadas entre 2015 e 2017, o número de municípios vem crescendo. Porém, como não é uma amostra de municípios escolhida de forma aleatória e também não engloba a totalidade dos municípios do país, convém que seja feito o uso de outro índice, que possa apresentar outro resultado.

Dessa forma, opta-se pela análise de resultados através de uma escala como o Ranking Nacional de Transparência (RNT), que avaliou 5.568 governos municipais e as 27 unidades da Federação. A escolha desse índice apoia-se em Possamai; Schindler (2017), que ao analisar a EBT e o RNT constataram que estes índices abordam aspectos funcionais interdependentes da mesma política, e optaram em mensurar apenas o RNT como variável de transparência. No entanto, enquanto que a EBT avalia aspectos do cumprimento da Lei de Acesso à Informação (LAI), o RNT avalia aspectos não só da LAI, como também verifica o cumprimento de requisitos legais presentes na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Dessa forma, o RNT é mais completo. Vale ressaltar, ainda, que as escalas vão de 1a 10. Em se tratando de pesquisas sobre incentivos econômicos e prestação de serviços públicos à sociedade, existem diversas pesquisas que levantam as variáveis que aqui serão utilizadas. A maioria dos estudos recentes sobre desigualdade no Brasil foca no nível nacional e se restringe aos determinantes econômicos ou relativos ao mercado de trabalho sobre os processos de distribuição e redistribuição de renda, e testam incentivos públicos como forma de distribuição de renda (SÁTYRO, 2013 p. 499). Existem pesquisas, também, a tendência da descentralização de serviços públicos advinda na década de 90, em virtude da CF/88, que descentraliza a arrecadação de impostos e os compromissos sob responsabilidade dos municípios (KARRUZ, 2018 p.124).

No entanto, apesar de várias pesquisas envolvendo investimento em indicadores de desenvolvimento humano, implementação de políticas públicas e desempenho dos municípios, não foram localizados estudos testando a relação entre variáveis de Welfare State e a capacidade de responder a políticas públicas de transparência municipal.

Dessa maneira, a pesquisa faz um recorte sobre os 32 (trinta e dois) municípios que compõem a serra gaúcha, tendo em vista que é uma região de alto índice de desenvolvimento humano do Rio Grande do Sul (RS). Além disso, trata-se de um local com alta arrecadação e desenvolvimento econômico, através da agricultura e, em especial, indústrias do ramo metal mecânico[1].

Dessa forma, a partir de uma sistematização do que já foi produzido, busca-se testar se as variáveis de Welfare State levantadas na serra gaúcha influenciam no índice RNT de cada município?

HIPÓTESES

A hipótese da pesquisa visa responder as seguintes questões:
H_1: As variáveis de Welfare State consideradas influenciam a transparência dos municípios.

OBJETIVOS

O presente artigo tem como objetivo geral analisar se variáveis de Welfare State da serra gaúcha influenciam em uma maior transparência municipal, e o que explica possíveis diferenças. Além disso, foca-se nos desdobramentos desses objetivos, que são:

- Analisar o índice de transparência escolhido e aplicá-los no cálculo, referentes ao levantamento do ano de 2015;
- Analisar a existência ou não de auxílio creche para os servidores e funcionários dos municípios;
- Analisar a existência de políticas de Welfare State que auxiliam a população, como consórcio público de saúde, educação e assistência social;
- Gerar a regressão através do software SPSS e analisar os resultados.

JUSTIFICATIVA

Diante de um cenário atual no qual são vistos muitos casos de corrupção no Brasil, mau uso do dinheiro público e má distribuição de recursos entre os órgãos, faz-se necessário saber como cada um desses órgãos devolve as informações necessárias para prestar contas do que faz e do que recebe, para a sociedade. Em paralelo a essa necessidade, o sistema de incentivos e sanções (por exemplo, mau uso de recursos públicos), combinado com regulamentação forte e protocolos de serviço, são sem dúvida as características críticas do projeto por trás da municipalização bem-sucedida (KARRUZ, 2018 p.124). No entanto, apesar das pesquisas atuais, como a citada, estar ciente da importância do sistema de incentivos e da regulação dos serviços, há uma lacuna acadêmica a ser preenchida testando transparência e sistemas de benefícios, considerados como variáveis de Welfare State.

[1] Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul. Disponível em https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/regiao- metropolitana-da-serra-gaucha, acesso em 11/03/2019.

Existem hoje algumas pesquisas que tratam da transparência em instituições públicas. Pode-se citar Da Ros (2015), o qual faz uma análise explorativa e comparatória para demonstrar o custo do Poder Judiciário no Brasil. Vettorazzo (2014) demonstra que uma pesquisa da FGV monitorou as respostas dadas a um conjunto de pedidos feitos pela Lei de Acesso à Informação ao Senado, Câmara dos Deputados, assembleias e câmaras municipais deram retorno a apenas 66% das solicitações. Coelho (2016), através da análise de programas sociais de saúde e educação, analisa um grupo de estados a fim de saber o que leva um a adotar determinada política pública, enquanto o outro não adota. No entanto, em se tratando dos municípios, apesar de ter vários estudos elaborando índices de transparência e ranqueando municípios nesses índices, não há um estudo ainda, com a amostra escolhida, explicando o motivo dessas diferenças de divulgação de informações com essas variáveis escolhidas e aplicadas aos municípios.

Dessa forma, justifica-se a pesquisa envolvendo o estudo de um viés de incentivos tanto à servidores quanto aos demais cidadãos, como causa possível das diferenças de transparência entre municípios, tendo em vista que ainda não foram analisados desta forma, com a amostra escolhida. Essa pesquisa trará maior ênfase na importância da transparência na gestão pública, que foi um dos focos de trabalho do governo federal e resultou na criação do índice que será analisado.

Ao serem estabelecidas variáveis de Welfare State, pode ser testado se esta afeta na transparência dos municípios. Com isso, aumenta a instrumentalização do controle social e accountability, que são quesitos basilares da transparência, e preenche uma lacuna conceitual ainda não desenvolvida com as variáveis em voga.

REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

A revisão bibliográfica está dividida em assuntos como Welfare State, capacidade estatal e transparência. Dentro de transparência será dado um enfoque em accountability, em estudos que enfoquem a Lei de Acesso à informação, na Lei de Responsabilidade Fiscal e no Ranking Nacional de Transparência, que são os índices que serão utilizados.

WELFARE STATE

O objetivo da revisão desse tópico não é fazer uma revisão conceitual de Welfare State. Porém, cabe abordar alguns autores que trazem conceitos relacionados com o estudo em voga.

Baseando-se em Cancian (2005), estado do bem-estar também é conhecido por sua denominação em inglês, Welfare State. Os termos servem basicamente para designar o Estado assistencial que garante padrões mínimos de educação, saúde, habitação, renda, seguridade e assistência social a todos os cidadãos. Surgiu após a Segunda Guerra Mundial, e além do estado oferecer serviços assistenciais públicos, passou também a intervir na economia.

Vários casos de países europeus mostram casos tipos de Welfare State e as consequências sociais das medidas adotadas. Bergh (2011) evidencia o caso sueco, no qual um generoso estado de bem-estar social, combinado com alto crescimento econômico e altos impostos, favoreceram a diminuição da desigualdade de renda. No caso alemão, cujo Welfare State é considerado conservador, Bridgen; Meyer (2013) abordam que houve uma preocupação com a reforma previdenciária, na qual foram reduzidas as diferenças entre os benefícios dos trabalhadores ditos centrais em relação aos trabalhadores considerados marginais. Já nos Estados Unidos, Karger; Stoesz (2013) evidenciam uma política liberal de Welfare State, na qual Welfare State desempenha um papel importante na estabilização da sociedade, modificando o jogo das forças de mercado e suavizando as desigualdades sociais e econômicas geradas pelo mercado.

Cancian (2005) alega que o Brasil nunca chegou a estruturar um estado de bem-estar semelhante aos países de primeiro mundo. Houve uma maior intervenção estatal na Era Vargas (1930-1945), mas em 1970 os setores mais influentes começaram a intervir nesse modelo. Políticas neoliberais vem sendo estabelecidas, com sequentes reduções aos benefícios dos trabalhadores. No entanto, até que ponto isso não interfere no rendimento do trabalho? No caso dos municípios, será que maiores benefícios influenciam na transparência do município?

Em se tratando de consórcios públicos, aborda-se, neste contexto, sendo propulsores de serviços públicos que beneficiem a população do município que os estabelece. Segundo Meirelles (1991), pode- se definir consórcios os acordos firmados entre entidades estatais, autárquicas e fundacionais ou paraestatais, sempre da mesma espécie, para a realização de objetivos de interesse comum dos partícipes. O jurista ainda destaca que, com essa associação cooperativa das municipalidades, reúnem-se recursos financeiros, técnicos e administrativos que uma só prefeitura não teria para executar o empreendimento desejado e de utilidade geral para todos.

Por outro lado, em decorrência de reformas neoliberais, segundo Dupas (1998), há uma tendência cada vez maior no Estado eleger prioridades de investimento. O autor destaca, ainda, a urgente necessidade do papel do estado mais como normativo-regulador, do que responsável pelas políticas públicas de incentivos e benefícios que podem ser oferecidos pelo setor privado.

Neste contexto, Cunha (2004) ressalta que os consórcios públicos aparecem como um instrumento de cooperação federativa. A autora destaca, ainda, a importância de consórcios municipais como alternativa de integração regional para a prestação de serviços de forma mais completa.

Devido a esse papel do consórcio como forma alternativa dos municípios fazerem uma coalisão de forças e continuar prestando os serviços necessários à população, que buscou-se testar as variáveis de Welfare State ofertadas através de consórcios, tanto interestaduais, quanto intermunicipais.

CAPACIDADE ESTATAL

Dado o contexto de ascensão e consolidação do campo, estudos em políticas públicas vêm-se dedicando a analisar os atores, processos e estruturas envolvidos na ação do Estado na busca pelo desenvolvimento. Diante desse cenário, a discussão sobre a capacidade dos estados de identificar problemas e formular e implementar políticas se faz essencial (GOMIDE; BOSCHI, 2016 p.16).

O conceito de capacidade estatal nasce do interesse em compreender o papel do estado no desenvolvimento. Por meio de trabalhos acadêmicos, tal conceito adquiriu centralidade durante o final dos anos 70 e 80, e atualmente exerce um papel importante dentro dos estudos de dimensões de governança (CINGOLANI, 2013, p.3). Através de um relato histórico da evolução e uso do conceito de capacidade estatal, a autora aborda o conceito de como a capacidade estatal afeta os resultados do desenvolvimento, o que pode ser aplicado, no caso, ao desenvolvimento de políticas públicas de transparência.

Entre os resultados postulados pelo artigo acima citado, podemos ressaltar o de que o segredo para um estado desenvolvimentista é a existência de altos níveis de autonomia embutida, uma combinação de coerência burocrática interna dentro das agências e conexões externas com os principais setores industriais. Além disso, com relação aos determinantes de capacidade estatal, Cigolani (2013) cita que a capacidade estatal refere-se a uma ou a uma combinação das seguintes dimensões do poder do Estado: a) coercitiva; b) fiscal; c) administrativa / implementação; d) transformadora ou industrializante; e) territorial; f) legal; g) política. O conceito relacionado à capacidade dos municípios em atender a políticas públicas de transparência se relacionam, prioritariamente, com a capacidade administrativa e legal, dentro deste conceito.

Não bastando, Besley; Persson (2009) abordam a relação de capacidade estatal com direitos de propriedade, impostos e política. Os autores analisam, entre as conclusões, que experiência histórica das nações ricas de hoje indica que a criação da capacidade do estado para arrecadar impostos e fazer cumprir contratos é um aspecto fundamental do desenvolvimento. Igualmente, a atual experiência das nações pobres de hoje indica que a capacidade do Estado não pode ser tomada como garantida.

Nessa mesma linha de tributação, mas não só analisando isso, Marenco, Blanco e Joner (2017) buscaram distinguir recursos e mecanismos geradores de capacidades estatais – como graus de profissionalização de burocracias governamentais – e efeitos produzidos por sua disponibilidade, sob a forma de implementação de políticas públicas. Ao considerar fatores como tamanho do município, transferências intergovernamentais, preferências ideológicas e custos políticos, concluíram que a profissionalização da burocracia municipal incrementa as chances de arrecadação de imposto patrimonial. Esse estudo vai ao encontro deste projeto, que vê a variável "profissionalização" como uma variável eficiente para responder ao questionamento sobre capacidade de implementação de uma política pública.

Além destes autores, Pires; Gomide (2016) fazem uma análise comparativa de programas federais envolvendo temas como governança e capacidades estatais. Analisa-se de que forma as características desses arranjos condicionaram as capacidades estatais disponíveis e afetaram o desempenho e os resultados até então observados de políticas públicas pré-selecionadas. Verificou-se na pesquisa desses autores que os arranjos institucionais indutores de altas capacidades técnico- administrativas, envolvendo combinação de organizações profissionalizadas com mecanismos efetivos de coordenação intra e intergovernamentais, tendem a promover um melhor desempenho relativo em termos de entrega de resultados. Ou seja, mais um estudo destacando profissionalização com entrega de resultados, o que serve de apoio para as variáveis escolhidas do projeto.

POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARÊNCIA E BEM-ESTAR SOCIAL

Quando se fala em políticas públicas de transparência, vale ressaltar o viés com o bem-estar social. Isso ocorre por que são políticas de maior dificuldade de medir os impactos dos resultados do que comparadas com políticas de saneamento e habitação, por exemplo. No entanto, segundo Faria (2007), para que seja analisada a política pública de transparência com o intuito de gerar bem-estar social, devem ser consideradas as variáveis como a centralização e a capacidade econômica e administrativa do estado em implantar essa política. O autor ainda ressalta que os sistemas de proteção social dos Estados de bem-estar social afirmaram valores como democracia, liberdade e justiça social na desigual sociedade capitalista europeia, em que até então reinavam as forças do livre mercado.

Não bastando, em consonância com a capacidade que os municípios analisados têm de custear políticas públicas, Faria (2007) destaca a existência de diferentes correntes explicativas para o fenômeno do Welfare State, que genericamente buscam delimitar variáveis como a disponibilidade de algum excedente econômico, o papel do desenvolvimento no pós-guerra e a centralização e a capacidade administrativa do Estado. Desses instrumentos que buscam explicar Welfare State, o estudo irá se pautar na capacidade estatal. Para isso, será considerada a presença ou ausência desses incentivos para os funcionários e servidores dos 32 municípios.

Wilensky (1975) comparou a evolução do gasto social em 64 países e concluiu fraca a correlação do sistema político com as dimensões do Estado de Bem-Estar Social. Além disso, ressaltou que o crescimento econômico e seus subprodutos, como mudança demográfica e burocratização, eram a causa fundamental da generalização do Welfare State. O autor aborda já ter acreditado que, se o surgimento dos programas sociais poderia ser explicado pelo processo de industrialização, sua expansão estava associada à cultura nacional. No entanto, essa visão foi modificada e o autor passou a afirmar que os problemas comuns engendrados pelo processo de industrialização deveriam ser explicados por variáveis estruturais, e não culturais. Tais variáveis estruturais analisadas em seu trabalho são representadas através da mudança demográfica e o tempo de existência do aparato público de assistência social.

Nascimento (2018) relaciona a eficiência do estado com o controle de corrupção. A autora cita a capacidade estatal administrativa e usa um índice de qualidade burocrática para representar essa capacidade. Os resultados mostraram que a capacidade estatal aumenta os graus de controle da corrupção. Baseando-se nisso, considera-se, para um próximo cálculo, testar capacidade estatal através de incentivos de Welfare State proporcionados pelas prefeituras da serra gaúcha, e o controle de corrupção através do índice Ranking Nacional de Transparência.

O presente artigo apoia-se na concepção de Lewis (1992), o qual considera como política de Welfare State proporcionada pelo estado os direitos benefícios relacionados à maternidade e aprovisão pública de creches. Dessa forma, será analisado cada um dos 32 municípios, e a resposta irá integrar o cálculo como uma variável independente de capacidade estatal é se o município possui auxílio creche para os servidores e contratados.

Além disso, serão inclusas as variáveis presentes no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, as quais informam se os municípios selecionados fazem consórcios públicos nas áreas de saúde, educação e assistência social. Os resultados serão inclusos na regressão através de variáveis 1, quando a prefeitura apresenta tal política de Welfare State, e 0 quando a mesma é ausente.

TRANSPARÊNCIA

O termo transparência por muitas vezes é utilizado como se fosse equivalente a accountability. No entanto, o presente trabalho distingue esses dois termos. Conforme Michener; Bersch (2009), a transparência é vista como uma aliada para a construção de uma informação de confiança, servindo de apoio à accountability. Ou seja, a transparência é vista como uma variável independente de contra a corrupção e de apoio à democracia.

Michener; Bersch (2009) trabalham alguns conceitos fundamentais que serão importantes serem salientadas, tais como:

- Transparência para cima (vertical): quando há relacionamentos hierárquicos como da análise principal- agente que subsidia a maioria dos modelos econômicos;
- Transparência para baixo (vertical): quando os governados podem observar a conduta, o comportamento e os resultados de seus governantes;
- Transparência para fora (horizontal): ocorre quando o subordinado hierárquico consegue observar que está acontecendo além da organização;
- Transparência para dentro (horizontal): ocorre quando aqueles que estão de fora da organização conseguem observar aquilo que ocorre em seu interior.
- Transparência ativa: é a difusão sistematizada e periódica de informações sobre a gestão estatal;

- Transparência passiva: refere-se à obrigação do Estado em conceder, a todos os cidadãos que requeiram, o acesso tempestivo aos documentos oficiais, salvo aqueles protegidos por motivos de segurança.

Cabe ressaltar que um tema recorrente na sociologia é a existência de instituições sociais poderosas ou estruturas extremamente resistentes a mudanças (FLIGSTEIN; McADAM, 2012, p.32). Isso vai ao encontro de termos diversas formas de transparência, mas essas instituições não estarem adeptas a aderirem a essas mudanças. O autor destaca, ainda, que grupos estabelecidos usarão as regras e recursos para reproduzir vantagem. Neste caso, a introdução de práticas transparentes teria mais chances de os gestores vissem algum tipo de vantagem para que tais práticas fossem introduzidas em um modelo de gestão.

Por fim, cabe destacar a transparência como sendo fundamental para que a cidadania tenha mecanismos de avaliação e punição da gestão de um governante, caso sejam constatadas as inconformidades e descumprimento de suas responsabilidades (O'DONNELL, 1991; PINHO; SACRAMENTO, 2004). Analisando os índices que divulgam formas de transparência, poderá ser feira uma correlação testando variáveis dependentes que influenciam nesses dados.

ACCOUNTABIITY

Baseando-se em Bovens (2007), accountability é um termo originário das últimas décadas, usado inicialmente para correlacionar com a Contabilidade. Na Inglaterra passou a ter uma visão além do uso contábil e de administração financeira, sendo aplicado também como uma promessa de governança justa e equitativa. O autor busca responder a três questões, como o que se entende por accountability, quais os tipos e como devemos analisar suas modalidades. Baseando-se nesse pressuposto, o autor nos traz como formas de accountability:

- Política: refere-se à relação entre os eleitores e os políticos, em que se espera um retorno diante da representatividade que os eleitores acreditam;
- Legal: ocorre quando existem legislações de transparência e prestação de contas, como por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil;
- Administrativa: Relaciona-se com a supervisão financeira e administrativa nas instituições;
- Profissional: a responsabilização que os profissionais têm com os conselhos de classes, por exemplo.
- Social: relaciona-se à accountability entre grupos de interesses, instituições de caridade, entre outras atividades afins.

Essas classificações acima expostas demonstram um rol exemplificativo de exemplos, mas que podem abarcar a maioria dos tipos de accountability.

Ao buscar explicar accountability, O'Donnell (1998) observou-a a partir de duas dimensões: horizontal, pressupondo uma relação entre iguais, de mútua vigilância entre os três poderes autônomos do Estado; vertical, na qual há uma relação entre desiguais, seja sob a forma do mecanismo do voto ou sob outro tipo de fiscalização da sociedade com relação às ações do governo.

Em um trabalho anterior, O'Donnell (1991) também faz uma importante relação entre accountability e democracia. Através dos resultados de sua pesquisa, foi constatado que na democracia representativa observa-se um nível de accountability maior do que na democracia delegativa. Por democracia representativa aborda-se como sendo aquela em que os governantes são eleitos e devem seguir as aspirações dos eleitores, e democracia delegativa é aquela na qual as promessas da campanha eleitoral não guardam semelhança com as ações de governo.

Não obstante, Bovens (2007) também agrega ao classificar accountability com base na natureza do autor, que pode ser corporativa, hierárquica, individual e coletiva. O próprio nome já diz a configuração de cada uma. O autor também considera uma classificação de accountability com base na natureza da obrigação, que poderia ser enquadrada como accountability vertical, horizontal, mas inclui a possibilidade de accountability diagonal. A vertical envolve uma relação de poder com hierarquia, onde existe a obrigação de prestar contas. A horizontal é quando a accountability ocorre por si mesmo, e não pela obrigação legal de prestar contas a alguém. Situação intermediária a essas duas ocorre com a diagonal, em que há a evidência da necessidade de accountability entre instituições, por exemplo, mas uma não tem autoridade para controlar a outra.

Além disso, autores como Pinho; Sacramento (2009), através de uma pesquisa feita no Brasil, buscam saber se o termo accountability já pode ser traduzido para o português com uma definição adequada. Análises foram feitas envolvendo definições como transparência, poder, valores, e inclusive se as mudanças políticas dos últimos 20 anos influenciaram na tradução da palavra accountability para o português. Os autores concluem que a sociedade brasileira ainda enfrenta forças e culturas conservadoras, e por esse motivo o termo ainda não possui tradução para o português, pois a accountability está em construção junto com a nação. Esse é um dos motivos pelo qual a palavra é repetida constantemente neste projeto, pois vários sinônimos que ela possa ter.

TRANSPARÊNCIA VERSUS ACCOUNTABILITY

Fox (2007) nos traz importantes considerações sobre as distinções entre transparência e accountability. Conforme o autor, esses conceitos estão intimamente ligados, considerando a transparência um pressuposto da accountability, e se referem a uma ampla gama de processos, atores e relações de poder. Para melhor compreensão, o autor ainda cita que podemos separar um conceito do outro fazendo a pergunta: "quais os tipos de transparência conseguem gerar quais tipos de prestação de contas?"

Para exemplificar essas distinções, Fox (2007) cita que enquanto algumas formas de transparência tem a intenção de combater a corrupção, outras tentam incentivar um melhor desempenho institucional. A escolha de cada uma vai depender da estratégia institucional adotada e que tipo de accountability a empresa quer ter. Ou seja, eles não são sinônimos. Transparência é geralmente necessário para accountability, mas insuficiente.

Não bastando, vale ressaltar como contribuição desse tema Schedler; Diamond; Plattner (1999), que abordam as diferenças entre accountability de answerability. A diferença principal é que este último, conforme esses autores, não tem caráter somente de prestação de contas, mas também consequências do que foi feito, disponibilidade se sanções.

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Com relação às legislações que asseguram o direito e o acesso às informações públicas sobre as gestões públicas no Brasil, podemos destacar duas de fundamental importância. Primeiramente, em 04 de maio de 2000 foi promulgada a Lei Complementar n° 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (BRASIL, 2000). No entanto, o direito à informação somente foi efetivamente regulado em 2009, como o programa do governo federal de combate à corrupção, em 18 de novembro foi editada a Lei 12.527, chamada de Lei de Acesso à Informação – LAI (BRASIL, 2011).

Com relação à LRF, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Essa norma institui para todos os entres federativos instrumentos de transparência na gestão fiscal, aos quais deveria ser dada ampla divulgação para o acompanhamento da sociedade (POSSAMA; SCHINDLER, 2017, p. 73). Em seus artigos 48 a 59, a Lei destaca como exigência para o cumprimento da transparência: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos (BRASIL, 2000).

Cabe destacar, ainda com relação à LRF, que o Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar. Dessa forma, um índice que considere também o cumprimento desta lei, está conferido tecnicamente pelo ente responsável por sua fiscalização, no que se refere ao alcance de sua atuação.

Referindo-se à LAI, dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto na Constituição Federal. Subordinam-se ao regime desta Lei os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público; as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2011). As disposições da LAI aplicam-se também às informações sobre a parcela e destinação dos recursos públicos recebidos por entidades privadas sem fins lucrativos para a realização de ações de interesse público (Possamai; Schindler, 2017, p. 73).

O direito à informação definido pela LAI vai além das exigências na LRF sobre a divulgação de dados de execução orçamentária e financeira. Isso se deve ao fato de que a LAI compreende o acesso às informações contidas em registros ou documentos, físicos ou eletrônicos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos, bem como informações produzidas ou custodiadas por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha sido extinto.

Essa lei definiu procedimentos para que sejam protocoladas as solicitações de acesso a informações. Além disso, diferenciou transparência ativa e passiva. Enquanto que solicitações via mecanismos de transparência passiva são gratuitas e independem de motivação ou justificativa, a LAI estabeleceu para o cumprimento de transparência ativa o dever de todos os órgãos e entidades públicas de divulgar na internet um número mínimo de informações públicas de interesse coletivo por eles produzidas e guardadas.

Através da explanação das finalidades dessas legislações, torna-se possível compreender a aplicabilidade dos índices abaixo propostos, que se utilizam dessas informações para gerar dados.

RANKING NACIONAL DE TRANSPARÊNCIA

Conforme já salientado no decorrer deste projeto, o conjunto normativo de leis referentes à transparência no Brasil foi completado com a edição da LAI que disciplinou o pedido de informações tanto no seu aspecto ativo quanto passivo.

No entanto, até a execução do projeto do Ranking Nacional de Transparência (RNT), não se tinha feito uma avaliação do efetivo cumprimento da LAI e LRF nos 5.568 municípios e 27 estados da federação brasileira.

Desta forma, para traçar esse diagnóstico, a Câmara de Combate à Corrupção do Ministério Público Federal coordenou todas as unidades do MPF para que fosse feita uma avaliação nacional que permitisse a adoção de medidas judiciais e extrajudiciais em face de municípios e estados em débito com as leis.

A primeira avaliação foi realizada em 2015 e leva em consideração os seguintes aspectos, para realizar o ranking:

GERAL

1. O ente possui informações sobre Transparência na internet?
2. O Site contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação?

RECEITA

3. Há informações sobre a receita nos últimos 6 meses, incluindo natureza, valor de previsãoe valor arrecadado?

DESPESA

4. As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo o valor do empenho, da liquidação, do pagamento e o favorecido?

LICITAÇÕES E CONTRATOS

5. O site apresenta dados nos últimos 6 meses contendo a íntegra dos editais de licitação; o resultado dos editais de licitação e os contratos na íntegra?
6. O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses: modalidade, data, valor, número/ano do edital, objeto?

RELATÓRIOS

7. O site apresenta as prestações de contas (relatório de gestão) do ano anterior; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) dos últimos 6 meses; o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) dos últimos 6 meses; o Relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes?
8. O Site possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto (CSV), de modo a facilitar a análise das informações?

- TRANSPARÊNCIA PASSIVA

SERVIÇO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO – SIC

9. Há possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial?

SERVIÇO ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO E-SIC

10. Há possibilidade de envio de pedidos de informação de forma eletrônica (e-SIC)?
11. Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação?
12. A solicitação por meio do e-SIC é simples, ou seja, sem a exigência de itens de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação, tais como: envio de documentos, assinatura reconhecida, declaração de responsabilidade, maioridade?

DIVULGAÇÃO DA ESTRUTURA E FORMA DE CONTATO

13. No site está disponibilizado o registro das competências e estrutura organizacional do ente? 14 - O Portal disponibiliza endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público?

BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA

14. Há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público?
15. Há divulgação de Diárias e passagens por nome de favorecido e constando, data, destino, cargo e motivo da viagem?

A escala decorrente das avaliações desses quesitos também gera um resultado de zero a 10, assim como a EBT. O RNT em 2015 avaliou 5.568 municípios, e chegou a uma nota média geral, chamada de Índice Nacional de Transparência, que será utilizado como variável dependente a ser testada.

MUNICÍPIOS DA SERRA GAÚCHA

Conforme relatório do Conselho de Desenvolvimento Regional do Rio Grande do Sul, Corede (2015), a serra gaúcha é composta de 32 municípios, que estão expostos no quadro abaixo:

Quadro 1: Municípios da Serra Gaúcha conforme COREDE - RS

Antônio Prado	Farroupilha	Nova Bassano	São Jorge
Bento Gonçalves	Flores da Cunha	Nova Pádua	São Marcos
Boa Vista do Sul	Garibaldi	Nova Prata	São Valentim do Sul
Carlos Barbosa	Guabiju	Nova Roma do Sul	Serafina Correa
Caxias do Sul	Guaporé	Paraí	União da Serra
Coronel Pilar	Montauri	Pinto Bandeira	Veranópolis
Cotiporã	Monte Belo do Sul	Protásio Alves	Vila Flores
Fagundes Varela	Nova Araçá	Santa Tereza	Vista Alegre do Prata

Fonte: Secretaria de Planejamento do RS

Essa região foi escolhida por ser promissora em vários setores, tais como Caxias do Sul, por exemplo, é um centro tecnológico metal mecânico. Além disso, temos forte turismo na serra, como na cidade de Bento Gonçalves. Não bastando, há forte industrialização e agricultura, com plantação de uvas e vinícolas locais.

Um dos problemas citados pelo Corede é o crescente envelhecimento populacional. Como a população idosa é uma das que mais utiliza investimento em saúde, esperava-se, ao escolher essa amostra, que esses municípios tivessem forte adesão a consórcios de serviços públicos para atender melhor a população.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

AMOSTRA

A amostra da pesquisa é composta pelos municípios que compõem a serra gaúcha, conforme classificação do Corede, e o índice de transparência escolhido é o levantados pelo MPF, que é o RNT, no ano de 2015.

Com relação ao RNT, o ano de 2015 foi o primeiro a ser divulgado, enquanto que os dados das variáveis de Welfare State presentes na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC)[2] tem como 2015 o último ano divulgado. Dessa forma, escolhe-se 2015 como ano a ser analisado, pois temos os levantamentos da amostra do RNT e dos dados das variáveis independentes.

MODELO DE ANÁLISE

Na intenção de desenvolver os objetivos deste artigo e encaminhar uma discussão acerca do problema de pesquisa, adotaram-se procedimentos metodológicos de cunho quantitativos, através de uma análise estatística.

Será feito um levantamento sobre os dados disponíveis dos municípios ao RNT referente ao mesmo ano. Tais pontuações serão postas como variáveis dependentes em cálculos separados, para ver também se um resultado de índice irá diferir de outro.

Com relação às variáveis independentes, foram utilizados os dados coletados pela MUNIC e divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e dados coletados com as prefeituras, através de e-mails e contatos telefônicos. Os dados do IBGE nos mostram as prefeituras que possuem consórcios públicos vigentes nas áreas da saúde, educação e assistência social. Tanto consórcios interestaduais ou intermunicipais. Os dados coletados com as prefeituras no período de 08/03/2019 a 18/03/2019 se referem à presença de auxílio creche para os servidores municipais. Enquanto que o auxílio creche beneficia apenas os servidores, os consórcios públicos analisados beneficial toda a população municipal.

A metodologia proposta irá fazer uma análise de regressão buscando testar se a variável independente da amostra irá influenciar a variável dependente testada, que é o RNT com os municípios da serra gaúcha, para o mesmo ano.

Para isso, será usado o software SPSS, com a seguinte estrutura de cálculo, demonstrada através da fórmula.

Fórmula:

$$\gamma_{RNT} = \beta 0 + \beta 1X1 + \beta 2X2 + \beta 3X3 + \beta 4X4 + \varepsilon \quad (1)$$

Em que:

γ_{RNT} = Variável dependente. No caso, a nota referente ao índice de transparência do município no RNT;
$\beta 0 \ldots \beta K$ = Parâmetro do modelo a estimar;
X1 = Variável dummy sobre ausência ou presença de auxílio creche para os servidores do município
X2 = Variável dummy sobre ausência ou presença de consórcio público no município na área da educação;
X3 = Variável dummy sobre ausência ou presença de consórcio público no município na área da saúde;
X4 = Variável dummy sobre ausência ou presença de consórcio público no município na área da assistência social;
ε = Possíveis erros de medição.

[2] Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Munic efetua, periodicamente, um levantamento pormenorizado de informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais, em especial a prefeitura, compreendendo, também, diferentes políticas e setores que envolvem o governo municipal e a municipalidade. Como fruto do esforço permanente de atualização da pesquisa, inclusive com relação ao amplo escopo dos temas por ela tratados, desde sua primeira edição em 1999, os dados estatísticos e cadastrais que ora compõem sua base de informações constituem um conjunto relevante de indicadores de avaliação e monitoramento do quadro institucional e administrativo das cidades brasileiras. Tais indicadores expressam, de forma clara e objetiva, não só a oferta e a qualidade dos serviços públicos locais como também a capacidade dos gestores municipais em atender às populações.

Como resultado, serão testadas as seguintes hipóteses:

H_1: As variáveis de Welfare State consideradas influenciam a transparência dos municípios.

8 RESULTADOS

Observa-se, através dos dados da tabela 1, que as variáveis dependentes selecionadas não suficientes para explicar o índice do Ranking Nacional de Transparência, conforme abaixo:

Tabela 1 – Resultado da Regressão Múltipla envolvendo variável dependente e as independentes.

Resumo do modelo[b]

Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa	Estatísticas de mudança				
					Mudança de R quadrado	Mudança F	df1	df2	Sig. Mudança F
1	,308[a]	,095	-,002	1,8497	,095	,979	3	28	,417

a. Preditores: (Constante), Assistência social, Dummy auxilio creche, Saúde

b. Variável Dependente: Ranking Nac Treansparência 2015

Fonte: Software SPSS.

Ou seja, de acordo com o valor do R^2, 9,5% do valor da variação do índice pode ser explicado pelas variáveis de auxílio creche e da existência de consórcios públicos nas áreas de saúde, educação e assistência social.

Além disso, cabe ressaltar os resultados do p valor, que é o menor nível de significância com que se rejeitaria a hipótese nula, baseando-se na tabela 2:

Tabela 2: Resultado da significância de cada variável dependente no cálculo:

Coeficientes[a]

Modelo		Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados	t	Sig.	Estatísticas de colinearidade	
		B	Erro Erro	Beta			Tolerância	VIF
1	(Constante)	5,730	,414		13,854	,000		
	Dummy auxilio creche	1,370	1,895	,131	,723	,476	,983	1,017
	Saúde	1,570	1,145	,410	1,371	,181	,361	2,767
	Assistência social	-1,937	1,252	-,461	-1,547	,133	,364	2,750

a. Variável Dependente: Ranking Nac Treansparência 2015

Variáveis excluídas[a]

Modelo		Beta In	t	Sig.	Correlação parcial	Estatísticas de colinearidade		
						Tolerância	VIF	Tolerância mínima
1	Educação	.[b]	.	.	.	,000	.	,000

a. Variável Dependente: Ranking Nac Treansparência 2015

b. Preditores no Modelo: (Constante), Assistência social, Dummy auxilio creche, Saúde

Fonte: Software SPSS

Na tabela 2, observa-se que as variáveis de auxílio creche, saúde e assistência social não foram significativas, visto que em nenhuma delas o p-valor foi abaixo de 0,05. Além disso, houve a exclusão da variável dependente educação, pois as variáveis do modelo proposto foram especificadas para entrar no modelo em passos subsequentes.

Por fim, cabe ressaltar que todas as autocorrelações testadas deram abaixo de 8. Ou seja, atende a um requisito de robustez da regressão proposta.

CONCLUSÃO

Tendo em vista que se percebeu, através dos resultados dos cálculos, que as variáveis de Welfare State não apresentaram p-valor significativo, e o R^2 não foi relevante, aceita-se a hipótese nula, H_0, de que as variáveis independentes auxílio creche, presença de consórcio público nas áreas de saúde, educação e assistência social, não influenciam a variável dependente, que é o Ranking Nacional de Transparência.

Vale ressaltar que apenas um município, que foi Caxias do Sul, paga auxílio creche aos servidores e funcionários do local. Talvez não por coincidência, é o local no qual possuem um sindicato muito atuante em prol dos direitos dos trabalhadores.

Outro ponto a ser observado é que as notas do RNT de 2016, um ano depois do que foi analisado, foram muito maiores. O RNT começou a ser levantado em 2015, e na sua segunda avaliação, em alguns municípios, dobrou a nota. Sugere-se, dessa forma, que para as próximas pesquisas, seja pego também o ano de 2016, para uma amostra maior, que represente a totalidade dos municípios gaúchos.

Além disso, também convém abordar que a maioria dos municípios, na prática, não retornou o contato solicitado perguntando se os mesmos pagam auxílio creche aos servidores. Houve a necessidade da ligação telefônica para obtenção dessa informação, inclusive de municípios que possuem alto índice de transparência no RNT. Essa situação enseja uma possibilidade de, na prática, não haver o retorno de transparência em forma de accountability conforme seria necessário de acordo com as notas que receberam no RNT. Essa falta de retorno baixaria a nota do quesito transparência passiva.

Por fim, também foi importante notar, com esse trabalho, que muitos municípios ainda não se utilizam de consórcios públicos para melhor atender à sociedade, em especial os serviços que o município não dispõe, de saúde, educação e assistência social. Também seria de grande valia que fossem entrevistados esses municípios que não fazem consórcio e não oferecem os serviços, para avaliar qualitativamente os motivos.

O artigo, mesmo que tendo um resultado estatístico que não foi significante a ponto de influenciar a variável dependente, conseguiu alcançar o objetivo do teste proposto, que era verificar se havia influência ou não de variáveis de Welfare State sobre a transparência dos municípios. Dessa forma, preenche-se a lacuna existente nesse tema, com a amostra escolhida.

REFERÊNCIAS

BERGH, A. (2011). The Rise, Fall and Revival of the Swedish Welfare State: What are the Policy Lessons from Sweden? Working Paper No 873, Institute of Industrial Economics. Stockholm.

BESLEY, Timothy; PERSSON, Torsten. The origins of state capacity: property rights, taxation and politics. American economic review, 99 (4). pp. 1218-1244. ISSN 0002-8282 DOI: 10.1257/aer.99.4.1218.

BOVENS, Mark. Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. European Law Journal, Chichester , v. 13, n. 4, p. 447–468, July 2007.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Disponível em https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/default.shtm, acessoem 27 mai. 2018.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 05 de maio de 2000. Seção 1, p.1.

BRASIL. Lei n° 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Edição extra, Seção 1, p. 1-4.

BRASIL. Ministério Público Federal (MPF). Ranking Nacional de Transparência, 2016. Disponível em http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/mapa-da-transparencia/arquivos-pdf/ranking-da- transparencia-2a-avaliacao-nacional.pdf.

BRIDGEN, P.; MEYER, T. (2013). The Liberalisation of the German Social Model: Public–Private Pension Reform in Germany since 2001.

Journal of Social Policy, v. 43, n. 1, p. 37-68.

CAMPBELL, J.L. Ideas, Politics, and Public Policy. 2002, Annual Review of Sociology, n. 28, p. 21- 38.

CANCIAN, R. Comissão de justiça e paz de São Paulo: gênese e atuação política (1972-1985). São Carlos: Ed. UFSCAR, 2005.

CAVALCANTE, Pedro. A competição eleitoral gera governos mais eficientes? Um estudo comparado das prefeituras no Brasil. Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 47(6):1569-591, nov./dez. 2013.

CINGOLANI, Luciana. The State of State Capacity: a review os concepts, evidence and measures. 2013, ISSN 1871-9872.

COELHO, D.B.; SILVA, S.J. Difusão de políticas públicas (Orgs.). São Bernardo Campo: EdUFABC. p 35-64. 2016.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Escala Brasil Transparente. Disponível em http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente, acesso em 16 abr. 2018.

CUNHA, Rosane Evangelista da. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrument de cooperação federative.

DA ROS, Luciano. O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória. Newsletter. **Observatory of Social and Political Elites of Brazil**, Curitiba**,** v. 2, p. 1-15, 2015.

DUPAS, Gilberto. A lógica econômica global e a revisão do Welfare State: a urgência de um novo pacto social. São Paulo, IEA-USP, ESTUDOS AVANÇADOS N. 33, maio/ago. 1998.

ESPING ANDERSEN, Gösta. (1991). As três economias políticas do Welfare State. Lua Nova, n. 24, p. 85-117.

FARIA, Carlos Aurélio P. Uma genealogia das teorias e tipologias do Estado de bem-estar social. In: DELGADO, Mauricio Godinho & PORTO, Lorena Vasconcelos (Orgs.). O Estado de bem-estar social no século XXI. São Paulo, LTR Editora, 2007.

FLIGSTEIN, Neil; MCADAM, D. A Theory of Fields. New York: Oxford University Press, 2012.

FOX, Jonathan. 2007a. The uncertain relationship between transparency and accountability. Development in Practice, London, v. 17, n. 4-5, p. 663-671, August 2007.

GOMIDE, A.; BOSCHI, R. (Eds). Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livro_capacidades.pdf>. Acesso em 26 mai 2018.

KARGER, H.J.; STOESZ, D. (2013). Social Policy and the American Welfare State. In: American Social Welfare Policy: a pluralist approach. New York: Longman. Cap 1, p. 1-24.

KARRUZ, Ana Paula. Through Rainy Days: AdvancingEducation and Health amidst an Unfavorable Local Economy. Revista de Sociologia e Política, v. 26, n. 68, p. 121-153, dez. 2018.

LEWIS, Jane. "Gender and the Development of Welfare Regimes". Journal of European Social Policy, vol. 2, n. 3, pp 159-173, 1992.

MARENCO, André; BLANCO, Maria Tereza Strohschoen; JONER, Willian. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. Revista de Sociologia Política, DOI 10.1590/1678- 987317256401. 2017.

MEIRELLES, H. L. Direito Administrativo Brasileiro. 16. Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.

MICHENER, Greg; BERSCH, Katherine. Identifying transparency, Information Polity, v. 18, p. 233– 242, 2013.

NASCIMENTO, Luma Neto do. Mais capacidade estatal, menos corrupção? Uma análise para a América Latina (1996-2015). **Revista de Sociologia e Política**, [S.l.], v. 26, n. 68, p. 95-120, dez. 2018.

O'DONNELL, Guillermo. "Accountability Horizontal e novas poliarquias". Lua Nova, São Paulo n. 44, 1998. p. 27-54 .

O'DONNELL, Guillermo. "Democracia Delegativa?". Novos Estudos CEBRAP, nº 31, pp. 25-40. 1991.

OLIVIERI, Cecília. A lógica do controle interno – o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro. 1. ed. São Paulo: Annablume, 2010. V. 1.1.216p.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi- la para o português? RAP, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

PIRES, Roberto; GOMIDE, Alexandre. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104- 44782016000200121, acesso em 12 mai. 2018.

POSSAMAI, Ana J.; SCHINDLER, Eduardo. Transparência e Lei de Acesso à Informação (LAI) nos municípios gaúchos: fatores associados. Indicadores Econômicos FEE, v. 45, p. 71-86, 2017.

SÁTYRO, Natália uimarães Duarte. Política Estadual e Desigualdade: Por Que alguns Estados Redistribuem Mais do que Outros? Dados - Revista de Ciências Sociais, vol. 56, núm. 3, 2013, pp. 497- 530 Universidade do Estado do Rio de Janeiro Rio de Janeiro, Brasil.

SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. The self-restrainingstate: power and ccountability in new democracies.London: Lynne Rienner Publishers,1999.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DO RS: Perfil Socioeconômico do Conselho Regional de Desenvolvimento, COREDE. 2015.

WILENSK, Harold L. The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditures. Berkeley: University of California Press, 1975.

VETTORAZZO, Lucas. Legislativo é o Poder menos transparente, Folha de S. Paulo, São Paulo, p. A6, 11 nov. 2014. Disponível em: <http://www.transparencyaudit.net/pt-br/news/2014-11/artigo- legislativo-e-o-poder-menos-transparente>. Acesso em: 13 ago. 2016.

Anexo 1 – Contato com as prefeituras, realizado de 08/03 a 18/03/2019.

Cidade	Forma de contato	Possui política de incencito à maternidade	Dummy
Antônio Prado	comunicacao@antonioprado.rs.gov.br	Não	0
Bento Gonçalves	emanuelenicola@hotmail.com	Não	0
Boa Vista do Sul	54 3435-5366 RH Rogério	Não	0
Carlos Barbosa	institucional@carlosbarbosa.rs.gov.br	Não	0
Caxias do Sul	Contato com o sindicato dos servidores via rede social / plano de carreira	Sim (R$ 356,71)	1
Coronel Pilar	54 3435 1115 Ana	Não	0
Cotiporã	54 3446 2800 Joana	Não	0
Fagundes Varela	54 3445 1066 Mariele	Não	0
Farroupilha	ouvidoria@farroupilha.rs.gov.br	Não	0
Flores da Cunha	54 3279 3600 Fernanda	Não	0
Garibaldi	54 3462 8200 Vera	Não	0
Guabiju	54 3272 1266 Neura	Não	0
Guaporé	ouvidoria@guapore.rs.gov.br	Não	0
Montauri	54 3319 1130 Marta	Não	0
Monte Belo do Sul	smec@montebelodosul.rs.gov.br	Não	0
Nova Araçá	54 3275 1333 Aline	Não	0
Nova Bassano	54 3273 1150 Daine	Não	0
Nova Pádua	npadua@npadua.com.br	Não	0
Nova Prata	54 3242 8204 Caroline	Não	0
Nova Roma do Sul	prefeitura@novaromadosul.rs.gov.br	Não	0
Paraí	recursoshumanos@parai.rs.gov.br	Não	0
Pinto Bandeira	emanuelenicola@hotmail.com	Não	0
Protásio Alves	ouvidoria@protasioalves.rs.gov.br	Não	0
Santa Tereza	atendimento@santatereza.rs.gov.br	Não	0
São Jorge	54 3271 1112 Jaqueline	Não	0
São Marcos	prefeitura@saomarcos.rs.gov.br	Não	0
São Valentim do Sul	54 3373 1246	Não	0
Serafina Correa	54 3444 1166 Janete	Não	0
União da Serra	54 3476 1055 Marisa	Não	0
Veranópolis	Recente ex servidora Sílvia	Não	0
Vila Flores	54 3447 1300 Lisandra	Não	0
Vista Alegre do Prata	54 3478 1200 Geni	Não	0

Fonte: Pesquisa de iniciativa dos próprios autores.

COMPLIANCE: MECANISMO DE CONTROLE DAS ATIVIDADES INTERNAS DA ORGANIZAÇÃO

Daisy Lima de Souza Santos (UNEB)
Ricardo Cosme Jesus dos Santos (ESTÁCIO FIB)
Dericio de Sousa Filho (ESTÁCIO FIB)
Adaias Lima de Souza (ESTÁCIO FIB)

RESUMO

Esse trabalho têm o objetivo de analisar de que forma os programas de *compliance* podem auxiliar no controle interno das organizações. A pesquisa teve uma abordagem qualitativa e bibliográfica, foram pesquisados artigos em revistas cientificas especializadas na área. Os resultados demonstraram o dever das empresas em cumprir o que foi determinado por Lei, principalmente pelo setor jurídico da organização. Entretanto, percebeu-se também um aumento no número de indiciados, condenados e valores bloqueados pela justiça através do não cumprimento dos controles internos do programa de *compliance* e/ou em muitos casos a inexistência desses controles. Ficou evidenciado que a prática de *compliance* contribui para o enfrentamento do problema da corrupção, sobretudo no que se refere a ética e a transparência. Como sugestão de mecanismos do *compliance* alinhados aos resultados encontrados, sugere-se que as organizações que implementarem o programa de *compliance* tenham a observância dos programas que irão auxiliar o sistema de controle interno, quais sejam: elaboração de código de conduta, comunicação permanente, recrutamento centrado na ética, abertura de um comitê de ética e controle interno.

Palavras-Chave: Compliance. Gestão Pública. Instrumento de controle.

INTRODUÇÃO

Assume-se por compliance, o dever de uma organização em cumprir as normas a que se sujeita em relação às suas atividades, sejam elas emanadas de leis (tributárias, contábeis, ambientais, dentre outras), regulamentos ou políticas internas, contemplando sempre uma atitude ética e transparente. O compliance tem se tornado uma das maiores preocupações dos órgãos de governança corporativa, dos governos e da sociedade, materializada, de forma geral, através da edição de normas regulatórias e anticorrupção, por todo o mundo.

No Brasil, com o advento da Lei nº 12.846/14, denominada Lei Anticorrupção Empresarial, os esforços no combate a corrupção foram robustecidos, trazendo, em última instância, a obrigatoriedade para as empresas, principalmente aquelas pertencentes a setores com forte regulação estatal ou que possuem negócios com instâncias governamentais, de adotarem programas de conformidade.

No que se refere ao setor público, a Lei Federal nº 13.303/2016 trata exclusivamente dos órgãos públicos, prevendo benefícios com a implantação de um programa de *compliance* anticorrupção, principalmente empresas que participam de licitações e/ou mantêm contratos com a Administração Pública.

CORRUPÇÃO

Estudos sobre corrupção vem sendo objeto de interesse por pesquisadores em todo o mundo. De acordo com o dicionário Aurélio de língua portuguesa, corrupção é definida como: ato ou resultado de corromper; corrompimento; alteração das características de algo; adulteração; degradação de valores morais ou dos costumes; devassidão, depravação; ato ou efeito de subornar alguém para vantagens pessoais ou de terceiros e; uso de meios ilícitos, por parte de pessoas do serviço público, para obtenção de informações sigilosas, a fim de conseguir benefícios para si ou para terceiros. Etimologicamente, a palavra corrupção é originada do latim corruptions, remetendo a ideia de rompimento total (LEAL; SILVA, 2017).

A corrupção não é um caso isolado, nem é característica somente da cultura brasileira, ela se dá em qualquer parte do mundo. "É uma das maiores ameaças à boa governança e ao desenvolvimento político e econômico dos Estados. Além de afetar, de modo geral, o desenvolvimento econômico, a corrupção também acarreta danos às empresas que valorizam práticas justas em suas transações comerciais" (CGU, 2007). Alguns acordos de combate a corrupção foram firmadas na escala global, vejamos,

Quadro 2 – Casos por país na América Latina

Âmbito	Nome	Informações
ONU	Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção[1]	Oriunda da Resolução nº 55/61, de 4 de dezembro de 2000, da Assembléia Geral das Nações Unidas, a assinatura da Convenção da ONU contra Corrupção deu-se em 15 de dezembro de 2003, na cidade de Mérida (México) e entrou em vigor em 14 de dezembro de 2005. Nesse mesmo ano o Brasil passou a ser signatário.
OCDE	Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais[2]	A finalidade desta Convenção é a de adotar medidas, de forma efetiva e coordenada entre os Estados Parte, para prevenir e reprimir a corrupção de funcionários públicos estrangeiros na esfera das transações comerciais internacionais. Firmada em 17 de dezembro de 1997, entrou em vigor em 1999. O Brasil é signatário desde o lançamento.
OEA	Convenção Interamericana contra a Corrupção (OEA)[3]	Os propósitos desta Convenção, explicitados em seu art. II, consistem em promover e fortalecer o desenvolvimento, por cada um dos Estados Parte, dos mecanismos necessários para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção, bem como adotar ações que assegurem a cooperação entre os mesmos. Firmada em 29 de março de 1996, foi aprovada no Brasil em 2002.

Fonte: Sacramento (2011).

No Brasil, o Código Penal, no artigo 333, encontra-se a criminalização para a corrupção, e também define juridicamente o termo: "*ato de "oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício*".

Dados do relatório da Association of Certifed Fraud Examiners (ACFE) sobre fraudes corporativas em 2018 (ACFE Report to the Nation on Occupational Fraud and Abuse), forneceu uma análise global dos custos e feitos da fraude profissional (ou seja, a fraude cometida contra organização por seus próprios diretores, diretores ou funcionários). O Relatório se baseou em 2.690 casos de fraude registrados em 125 países, e destacou o impacto corporativo que a fraude tem sobre organizações em todo o mundo. Na América Latina, o estudo foi baseado em 110 casos, vide quadro 2.

Quadro 2 – Casos por país na América Latina

Country	Number of cases
Antigua and Barbuda	1
Argentina	8
Bahamas	3
Belize	1
Brazil	22
Chile	8
Colombia	10
Costa Rica	1
Curaçao	2
Grenada	1
Haiti	1
Honduras	1
Jamaica	6
Mexico	29
Nicaragua	3
Peru	5
Saint Kitts and Nevis	1
Trinidad and Tobago	7
Total cases:	**110**

Fonte: ACFE (2019).

Dos países listados na America Latina, o Brasil está em segundo lugar, perdendo apenas para o México. O mais comum dos tipos de corrupção é apropriação indébita ativos com 82%. De acordo com Castro, Amaral e Guerreiro (2019), apropriação indébita de ativos é quando o indivíduo se utiliza de atos/funções com a finalidade de furtar e/ou usar indevidamente os ativos da organização, podendo ser financeiros (caixa) ou não financeiros (estoque, entre outros).

Ainda de acordo com o relatório da ACFE, 14% das empresas detectaram casos de corrupção com a auditoria interna, outros 56% dos casos foram detectados por denúncia. As empresas utilizaram da implementação de *hotline*, uma linha direta para receber denúncias sobre má conduta. Os dados também apontaram que das organizações pesquisadas, 45% eram empresas privadas, 29% sem fins lucrativos e 13% públicas. Nesse sentido, o controle interno desempenha um papel importante na proteção das organizações contra a corrupção. Aliado a esse contexto, um dos mecanismos utilizados para diminuir as práticas de fraude é o *compliance*.

COMPLIANCE

A termo *compliance* vem do inglês *to comply*, traduzido em português significa obedecer, cumprir e observar a regra estabelecida. Nesse sentido, pode-se dizer que *compliance* é o ato de cumprir, de estar em conformidade e executar regulamentos internos e externos buscando mitigar os riscos (VASCONCELOS, 2017). Pode-se dizer também que o *complicance* está relacionado diretamente com os conceitos de ética, integridade, gestão de riscos e governança. Dessa forma, procura reduzir a incidência das irregularidades e as práticas de corrupção, evitando que o interesse privado prevaleça em relação ao interesse público.

No Brasil, a ideia do *compliance* foi inserida na Lei nº 12.846/14, denominada Lei Anticorrupção Empresarial que estabelece em seu artigo 7º, VIII, a existência de procedimentos e políticas de integridade, como balizadores da aplicação de sanções administrativas às referidas instituições privadas. Em 2015, o Decreto nº 8420, em seu artigo 41, regulamentou o assunto, com o texto falando que o programa de integridade *"consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta"*.

Ainda no âmbito federal, foi instituída a Lei nº 13.303/16, denominada Lei das Estatais, a qual exige a elaboração e a divulgação do Código de Conduta e Integridade no âmbito das empresas estatais, no seu artigo 9º:

I. - princípios, valores e missão da empresa pública e da sociedade de economia mista, bem como orientações sobre a prevenção de conflito de interesses e vedação de atos de corrupção e fraude;
II. - instâncias internas responsáveis pela atualização e aplicação do Código de Conduta e Integridade;
III. - canal de denúncias que possibilite o recebimento de denúncias internas e externas relativas ao descumprimento do Código de Conduta e Integridade e das demais normas internas de ética e obrigacionais;
IV. - mecanismos de proteção que impeçam qualquer espécie de retaliação à pessoa que utilize o canal de denúncias;
V. - sanções aplicáveis em caso de violação às regras do Código de Conduta e Integridade;
VI. - previsão de treinamento periódico, no mínimo anual, sobre Código de Conduta e Integridade, a empregados e administradores, e sobre a política de gestão de riscos, a administradores.

No contexto do setor público, os esforços para mitigar as práticas de corrução vem se construindo ao longo dos anos, conforme exposto no quadro 1,

Quadro 1- Histórico da legislação voltadas para integridade e antifraude

LEGISLAÇÃO	ATOS
Lei nº 8.112/1990	Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União
Lei nº 8.429/1992	Sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito
Decreto 1.171, de 22 de Junho de 1994	Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal
Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998	Lei contra os Crimes de Lavagem de Dinheiro
Exposição de motivos nº 37/2000	Código de Conduta da Alta Administração Federal
Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000	Lei de Responsabilidade Fiscal
Decreto nº 7.203/2010	Vedação do nepotismo
Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000	Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997.
Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011	Lei do Acesso a Informação
Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013	Lei de Conflito de Interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal
Lei n.º 12.846 de 1º de agosto de 2013	Lei Anticorrupção
Decreto regulamentador de nº 8.420 de 18 de março de 2015	Regulamentou a responsabilização pela prática de atos contra a administração pública tratada na lei anticorrupção.
Lei nº 13.303/2016	Lei das Estatais

Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

Neste contexto, Castro, Amaral e Guerreiro (2019) discutem que o Brasil vem aumentando nos últimos anos de forma mais intensiva os mecanismos de combate a corrupção por meio de leis, devido à crescente relevância global da economia brasileira, o aumento do investimento estrangeiro direto no país e os recentes escândalos envolvendo empresas nacionais e o sistema político do país.

O Decreto nº 8420/2015, especificou cinco medidas a serem adotadas contra corrupção: responsabilização administrativa; sanções administrativas e encaminhamentos judiciais; acordo de leniência; programa de integridade; e cadastro nacional de empresas inidôneas e suspensas e cadastro nacional de empresas punidas. Dentre as cinco medidas específicas, o programa de integridade é a único com a finalidade de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública. As outras quatro medidas são de caráter punitivos e são celebrados após as práticas de corrupção (CASTRO; AMARAL; GUERREIRO, 2019).

MECANISMOS DE CONTROLE NO SERVIÇO PÚBLICO

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), conceitua governança corporativa como um conjunto de relações entre a administração de uma empresa, seu conselho de administração, seus acionistas e outras partes interessadas.

No que se refere a governança no serviço público, Coelho (2016, p. 9) corrobora dizendo que é um conjunto de mecanismos práticos de controle que envolvem "liderança, estratégia e informação com o objetivo de executar quatro etapas: a) Identificar as questões sensíveis; b) Tratar as dados (informações) obtidos; c) Redimensionar o sistema corrigindo as falhas e implementando os modelos pendentes; d) Monitoramento periódico".

Neste sentido, pode-se inferir que *Accountability*, processo pelo qual as entidades e os gestores públicos são responsabilizados pelas suas decisões e ações, sobretudo, no que diz respeito aos recursos públicos, são submetidos a um controle externo, constitui-se uma prática na gestão pública de controle e combate a corrupção.

Outro mecanismo é a auditoria interna, apontada pelo relatório da Association of Certifed Fraud Examiners (ACFE) em 2018, como um forte mecanismo de medidas e controle da práticas corruptas. Entretanto, foi o canal de denúncia que representou uma maior significância nos processos de fraude e corrupção. A Lei nº 13.303/16 prevê que a empresa pública e a sociedade de economia mista precisam adotar medidas e práticas de gestão de riscos e controle interno que contemplem:

I. - ação dos administradores e empregados, por meio da implementação cotidiana de práticas de controle interno;
II. - área responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e de gestão de riscos; III - auditoria interna e Comitê de Auditoria Estatutário.

A Lei em seu sentido específico, prevê a criação do programa de compliance, do código de conduta e integridade e da auditoria interna. Também é previsto que o estatuto social das estatais deverá prever a possibilidade de que a área de Compliance se reporte diretamente ao Conselho de Administração em situações em que se tenha suspeita de envolvimento do diretor-presidente em irregularidades ou quando este se negar a adotar medidas necessárias em relação a situação a ele relatada (COELHO, 2016).

De acordo com a ACFE, a presença de vários controles internos teve relação com reduções de pelo menos 40% tanto nas perdas, como nas práticas de corrupção nos casos apurados. O mesmo relatório apontou que 76% daqueles que cometeram atos/práticas de corrupção na América Latina foram denunciados, demitidos ou pediram demissão, desse percentual 49% dos casos foram encaminhados para o processo criminal.

Nesse contexto, aliado às investigações de práticas de corrupção, a Operação Lava Jato, iniciado em 2014, foi considerada pelo Ministério Público Federal como a maior investigação sobre corrupção conduzida até hoje no Brasil. A operação descobriu a existência de um grande esquema de corrupção na Petrobras, envolvendo políticos de vários partidos e algumas das maiores empresas públicas e privadas do país, sobretudo empreiteiras. Desde sua instauração até o ano de 2019, já foram 2.476 procedimentos instaurados; 1.237 mandados de buscas e apreensões; 227 conduções coercitivas; 161 prisões preventivas; 155 prisões temporárias; 6 prisões em flagrante; 754 pedidos de cooperação internacional, sendo 334 pedidos ativos para 45 países e 420 pedidos passivos com 36 países; 184 acordos de colaboração premiada firmados com pessoas físicas; 11 acordos de leniência e 1 termo de ajustamento de conduta; 99 acusações criminais contra 438 pessoas, sendo que dessas pessoas, 50 foram condenadas por: corrupção, crimes contra o sistema financeiro internacional, formação de organização criminosa, lavagem de ativos, entre outros; 244 condenações contra 159 pessoas; 10 acusações de improbidade administrativa contra 63 pessoas físicas, 18 empresas e partidos políticos. O valor total do ressarcimento pedido é de R$ 40,3 bilhões (incluindo multas) e R$ 3,2 bilhões de bens de réus já bloqueados (MPF, 2019).

Embora as políticas de citadas na Lei Federal nº 13.303/2016 possam trazer benefícios a todas as organizações, a implantação de um programa de *compliance* anticorrupção é principalmente relevante para aquelas empresas que participam de licitações e/ou mantêm contratos com a Administração Pública. Contudo, a política de controle e conformidade brasileira, ainda tem seu foco na penalidade, deixando de focar na causa das práticas (SCHRMAM, 2018).

Em 2010, a Controladoria Geral da União (CGU) e o Instituto Ethos criaram o programa "Pró-Ética". A iniciativa surgiu para fomentar a adoção voluntária de medidas de integridade pelas empresas, por meio do reconhecimento público daquelas que, independentemente do porte e do ramo de atuação, mostram-se comprometidas em implementar um Programa de *Compliance* voltado para a **prevenção, a detecção e a remediação de atos de corrupção e fraude**. Anos depois, foi montado um comitê, composto por entidades dos setores público e privado: CNI, Febraban, BM&F Bovespa, Ministério de Desenvolvimento Indústria e Comércio, Apex, Ibracon, SEBRAE e Instituto ETCO.

Entretanto, deve-se ter cuidado com a transparência e ética exigida, pois conforme atesta Schramm (2018, p. 277) "a exigência de um programa de *compliance* anticorrupção só faria sentido se a Administração Pública pudesse aferir a efetividade do mecanismo, sob pena de privilegiar indevidamente empresas que apenas simulam sua existência", o que nesse contexto, não traduziria benefício ao interesse público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho teve como objetivo de analisar de que forma os programas de *compliance* podem auxiliar no controle interno das organizações. Os resultados demonstraram que as empresa devem cumprir o que foi determinado por Lei, sobretudo para n. Entretanto, percebeu-se também não sofrer penalidades criminais e financeiras.

Foi constatado também um aumento no número de indiciados, condenados e valores bloqueados pela justiça brasileira através do não cumprimento dos controles internos do programa de *compliance* e/ou em muitos casos a inexistência desses controles. Ficou evidenciado que a prática de *compliance* contribui para o enfrentamento do problema da corrupção, sobretudo no que se refere a ética e a transparência.

Como sugestão de mecanismos do *compliance* alinhados aos resultados encontrados, sugere-se que as organizações que implementarem o programa de *compliance* tenham a observância dos programas que irão auxiliar o sistema de controle interno, quais sejam: elaboração de código de conduta, comunicação permanente, recrutamento centrado na ética, abertura de um comitê de ética e controle interno.

REFERÊNCIAS

ACFE – Association of Certifed Fraud Examiners. **Report to the nations 2018 global study on occupational fraud and abuse**. <Disponível em: <https://www.acfe.com/report-to-the- nations/2018/>. Acesso em: 20 jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

CASTRO, Patrícia R.; AMARAL, Juliana V.; GUERREIRO, Reinaldo. Aderência ao programa de integridade da lei anticorrupção brasileira e implantação de controles internos. **R. Cont. Fin**. – USP, São Paulo, v. 30, n. 80, p. 186-201, mai./ago. 2019.

COELHO, Cláudio Carneiro Bezerra Pinto. COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA NECESSIDADE PARA O BRASIL. **RDFG – Revista de Direito da Faculdade Guanambi** v. 3, n. 1, julho-dezembro 2016.

CGU - Controladoria-Geral da União. **Convenção da OCDE/Presidência** – 1º Edição –Brasília: CGU, 2007.

LEAL, R. G.; SILVA, I. S. **As múltiplas faces da corrupção e seus efeitos na democracia contemporânea**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2014. E-Book. ISBN: 978-85-7578-392-4. Disponível em: <http://www.unisc.br/portal/pt/editora/ebooks/389/as-multiplas-faces-da-corrupcao-e-seus-efeitos-na-democraciacontemporanea.html>. Acesso em: 06 maio.2018.

MPF – Ministério Público Federal. **A lava jato em números no Paraná**. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/resultado. Acesso em: 20 de jul. 2019.

SACRAMENTO, Ana Rita. **Accountability no Brasil: um estudo sobre o papel de organizações da sociedade civil para combater e controlar a corrupção**. Salvador, Universidade Federal da Bahia -UFBA, 2011. Tese (Doutorado em Administração).

SCHRAMM, FERNANDA S. **O compliance como instrumento de combate à corrupção no âmbito das contratações públicas**. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina, 2018. Dissertação (Mestrado em Direito).

CONTROLE SOCIAL: AS AÇÕES DO OBSERVATÓRIO SOCIAL EM FOZ DO IGUAÇU/PARANÁ/BRASIL

Rafaela Marçal Buono (UNILA)[1]
Maria Alejandra Nicolás (UNILA)[2]

RESUMO

Entende-se por controle social, a participação, monitoramento e fiscalização das contas públicas e dos atos de gestão pública por parte dos cidadãos (CUNILL GRAU, 2002). O Estado brasileiro autoriza uma série de iniciativas de ente público, tais como os conselhos e conferências. Por outro lado, há uma série de ações que podem ser mobilizadas pelos cidadãos organizados, tal como os Observatórios Sociais do Brasil. O objetivo desta pesquisa procura investigar as ações do Observatório Social de Foz do Iguaçu (OSFI), implementado no ano de 2009, em relação ao controle e monitoramento da aplicação de recursos financeiros no município nos últimos cinco anos. Para tanto, foi realizado um estudo de caso através de técnicas quantitativas e qualitativas para investigar as ações do OSFI.

Palavras chaves: monitoramento e avaliação de políticas públicas; indicadores socioeconômicos; gestão municipal; planejamento e gestão de políticas públicas.

INTRODUÇÃO

O controle na administração pública brasileira possui o intuito de fiscalizar e verificar se os atos estão dentro da lei e defender os direitos dos cidadãos. Seus fundamentos são os princípios previsto no Art. 37 da Constituição Federal de 1988: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. O controle institucional do Poder Executivo é realizado através do controle interno (pela administração e controladorias) e do controle externo (poder judiciário, poder legislativo, polícia judiciária, tribunal de contas e ministério público). Por outro lado, o controle externo é também exercido pela sociedade civil através do chamado "controle social". Conforme enfatiza Nuria Grau Cunill (2002, p. 194 e 195), entende-se por controle social: "[...] cualquier intento de intervención ciudadana en las acciones o decisiones de los entes públicos con miras a la expresión y defensa de intereses de la sociedad [...]", ou seja, é a participação dos cidadãos na gestão pública, auxiliando na fiscalização e monitoramento da administração pública.

[1] Discente de Administração Pública e Políticas Públicas da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA); e-mail: rafaela.buono@aluno.unila.edu.br
[2] Docente da área de Administração Pública e Políticas Públicas e do Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), integrante do Centro de Pesquisas Econômicas e Aplicadas (CEPECON); e-mail: maria.nicolas@unila.edu.br

Os Observatórios Sociais são "[...] um espaço para o exercício da cidadania, que deve ser democrático e apartidário e reunir o maior número possível de entidades representativas da sociedade civil com o objetivo de contribuir para a melhoria da gestão pública." (OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL, 2019). No total, existem dezenove estados brasileiros que implementaram OSB, contabilizando cento e quarenta e três cidades. Em Foz do Iguaçu, a primeira reunião para discussão da implementação do Observatório Social ocorreu em 16 de julho de 2009, na sede da Receita Federal da cidade, porém as atividades se iniciaram dia 1º de fevereiro de 2010. Os Observatórios Sociais auxiliam na obtenção de informações para o controle social, como um lugar de exercício da cidadania, integrados por voluntários dispostos a lutar por justiça social.

A problemática desta pesquisa dar-se-á em torno do seguinte questionamento: em que medida o controle social por meio de atividades de acompanhamento fiscal pode contribuir para o aperfeiçoamento das contas públicas municipais? Nesse sentido, o objetivo do presente trabalho foi analisar as ações do Observatório Social de Foz do Iguaçu em relação ao controle e monitoramento da aplicação de recursos no município nos últimos cinco anos. Para isso, realizou-se: i. uma revisão bibliográfica da literatura sobre o assunto, assim como de conceitos fundamentais para esta pesquisa, tais como controle na administração pública, controle externo e controle interno; ii. uma coleta e análise das ações do OSFI em prol do controle social; iii. entrevistas semiestruturadas com os atores que participam do Observatório; iv. uma análise dos dados quantitativos e qualitativos a fim de mapear os impactos das ações do OSFI na gestão pública do município.

A importância de exercer o direito do controle social manifesta-se em criar opiniões diversificadas sobre os temas de interesse público, assim como em construir uma opinião formada de como estão sendo gastos os orçamentos públicos e de que maneira. A relevância da utilização desse direito será de grande valia ao atuar na área pública ou simplesmente para garantir o direito como cidadão. Portanto, fazem-se necessários a disseminação e o esclarecimentos sobre o controle social, que visa a motivar os indivíduos a serem cidadãos ativos e participativos na administração pública.

A metodologia utilizada na presente pesquisa foi a técnica qualitativa de estudo de caso. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com um roteiro de perguntas para os voluntários e contratados do Observatório Social de Foz do Iguaçu (OSFI), assim como o levantamento de dados sobre as ações do observatório. Após coleta de dados nas entrevistas, no sítio eletrônico e nos relatórios quadrimestrais, foi utilizada a técnica de análise de conteúdo textual.

O presente trabalho está estruturado da seguinte maneira: a primeira parte versa sobre uma breve revisão da literatura sobre os conceitos que guiaram a pesquisa empírica. Na sequência é apresentada a metodologia utilizada para abordar o objeto de estudo. Logo, são apresentados os resultados da pesquisa. E, por fim, nas considerações finais são discutidos os principais achados do estudo.

MARCO TEÓRICO

O controle na administração pública brasileira diz respeito à fiscalização, controle e monitoramento das contas públicas, assim como dos processos operacionais das políticas públicas. Este controle está estruturado em dois eixos fundamentais: o controle institucional e o controle social. Segundo Farenzena (2010, p. 239) o controle institucional:

> [...] é elemento indispensável para o uso eficiente e eficaz dos recursos públicos, pois viabiliza a accountability em ações públicas, previne ou elimina possibilidades de corrupção, medidas que podem fazer muita diferença na efetividade das políticas públicas e, consequentemente, na garantia dos direitos à educação. (FARENZENA, 2010, p. 239)

Este tipo de controle é exercido pelo poder público visando tanto o uso eficiente dos recursos quanto a efetividade dos princípios da administração pública. Devido ao sistema presidencialista do país e, nesse sentido, pelos pesos e contrapesos entre os poderes, o controle institucional divide-se em controle externo e interno. O controle externo é viabilizado pelo poder legislativo, com o auxílio de outros órgãos públicos, tais como o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público, são agências estatais de controle para supervisionar e monitorar o próprio Estado. O controle interno é viabilizado por agências internas dos poderes que permitem verificar o adequado cumprimento de seus objetivos. Tais como Auditorias e Corregedorias.

Por outro lado, o controle social é exercido pela sociedade civil. Este tipo de controle pressupõe um avanço na construção de uma sociedade democrática, que determina alterações profundas nas formas de relação do aparelho do Estado com o cidadão. A responsabilidade de controle social recai sobre cidadãos que controlam as ações dos políticos e administradores públicos na formulação e execução das políticas. O controle social é voluntário, mas muito se ganha e adquire em questão de desenvolvimento social para a comunidade, buscando o melhor para a coletividade (GRAU, 2002). A partir da CF/88 foram instauradas no Brasil as formas de controle social de iniciativa do poder público como conferências, conselhos, audiências públicas e governo eletrônico. Sobre as conferências, a característica principal refere-se a reunir governo e sociedade civil organizada para debater e decidir o que deve ser prioridade, as principais questões e direcionamento normativos, nas políticas públicas. "[...] São convocadas, em geral, pelo poder executivo, por meio de um decreto do presidente da república, do governador ou prefeito [...]". (ENAP, 2015a)

Os conselhos de políticas públicas são previstos nos artigos 198 (saúde), 204 (assistência social) e 206 (educação) da CF/88, e preveem a participação da população através de organizações representativas. A importância dos conselhos está no seu papel de fortalecer a participação democrática da população na formulação e implementação de políticas públicas.

As audiências públicas proporcionam a participação popular na gestão e controle da administração pública. Prevista na CF/88, elas permitem que o cidadão possa expor suas preferências, ser ouvido e opinar. Porém, as manifestações dos cidadãos não são vinculantes para o poder público. É um espaço em que os poderes executivo, legislativo e judiciário ou o ministério público podem expor um tema e debater com a população sobre a formulação de uma política pública, de leis, de empreendimentos ou serviços já implementados ou em vigor.

Já o governo eletrônico refere-se à prestação de serviços públicos através de sistemas informatizados, visando a agilidade, a transparência e a aproximação do governo com a sociedade. Promove, pois, uma governança mais aberta, conforme coloca José Antônio Gomes Pinho (2012), que também contextualiza o surgimento e a necessidade do governo eletrônico durante a reforma do Estado, que se deu em dois momentos no Brasil, anos 1980 e 1990.

Conforme Vaz (2005, p. 6), "a participação e o controle social sobre o governo dependem da circulação de informação"6. A Lei Complementar nº 131, de 2009, conhecida como Lei da Transparência, cobra a obrigatoriedade das publicações das informações na internet, da União, estados e municípios. Como forma de participação social, a Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, aplica-se a toda a administração pública direta e indireta de qualquer esfera federal, distrital, estadual e municipal e também qualquer dos três poderes (executivo, legislativo e judiciário). A LAI lei também se aplica ao particular vinculado à administração pública por convênios ou contratos, por exemplo.

No artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos consta:

> Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras. (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, ART. 19)

E na Constituição, capítulo I sobre Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, inciso XXXIII do artigo 5, também ressalta que todos possuem direito de receber informações dos órgãos públicos para fins particulares ou coletivos. O Brasil estabelece que o acesso à informação pública é a regra, e o sigilo é a exceção.

A grande iniciativa foi a criação do Portal da Transparência do Governo Federal, em 2004, onde é possível acompanhar a execução do orçamento público e colher informações sobre os recursos e suas devidas aplicações. Segundo a Cartilha de Acesso à Informação, a comunicação entre o Poder Público e a sociedade através do portal da transparência é de forma transparente e objetiva, com linguagens atuais e acessível para pessoas com deficiência.

Em Foz do Iguaçu, a Lei Municipal nº 3.528, de 14 de maio de 2009, relata sobre a implementação do portal da transparência na cidade, nos âmbitos dos poderes executivo e legislativo dos órgãos públicos do município. Neste portal são disponibilizados os gastos com pessoal, contratos e aditivos, passagens e diárias, consultas públicas, processos licitatórios, material de consumo, entre outros.

O controle social também possui ferramentas que são de iniciativa da sociedade, como nas redes sociais, em forma de manifestações e por grupos organizados. De forma geral, as manifestações ocorrem quando os indivíduos se agrupam no intuito de expandirem a possibilidade de terem voz diante das autoridades com relação a determinado problema social. As redes sociais influenciam na divulgação e integração de indivíduos, ampliando o conhecimento e participação nas ações do Estado.

Os grupos organizados de controle social são "[...] grupos que se organizam por demandas comuns e buscam, por meio de sua atuação, chamar atenção para as pautas pelas quais lutam e mobilizar mais pessoas em torno delas" (ENAP, 2015b). Como exemplo de grupos organizados, temos o OSB e das cidades em geral. O OSB é uma instituição não governamental, que visa ao exercício da cidadania para melhorar a gestão pública, devendo ser democrático e apartidário, ou seja, os voluntários não podem ter filiação partidária. É formado por pessoas que estejam dispostas a se voluntariar a essa causa em favor da transparência pública e bom uso dos recursos públicos. Este funciona a partir do monitoramento das compras públicas de cada município, desde o edital de licitação até a entrega do produto/ serviço. Atua também na educação fiscal, expressando a importância social e econômica, na inserção de micro e pequena empresa nas licitações, corroborando para o crescimento da geração de emprego, e na construção de indicadores de gestão pública "com base na execução orçamentária e nos indicadores sociais do município, fazendo o comparativo com outras cidades de mesmo porte."

Conforme dados do Observatório Social, os OSB já estão presentes em cento e trinta e quatro cidades de dezesseis estados brasileiros. Seu objeto de atuação, ainda segundo o OSB:

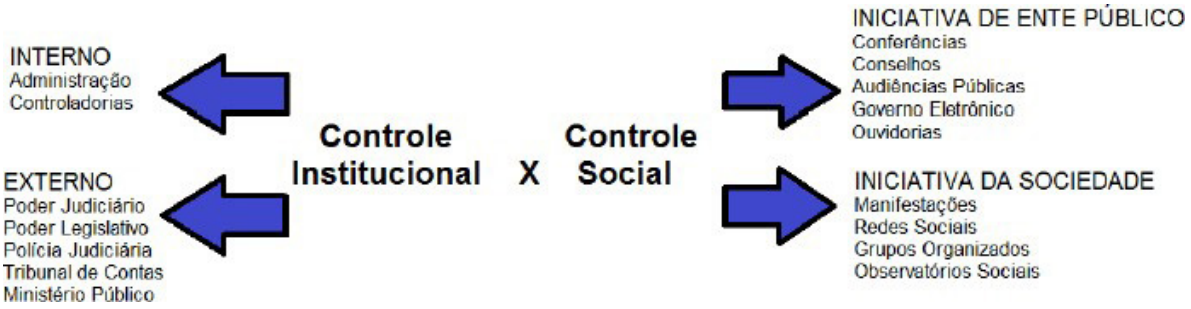
> As ações de educação para a cidadania fiscal e controle social focadas no presente serão objeto de atuação do OS, atuando preventivamente, em tempo real, contribuindo para a eficiência da gestão pública, por meio da vigilância social da execução orçamentária, em sinergia com os órgãos oficiais controladores.

Ou seja, o OSB contribui para que a gestão pública tenha eficiência em seus trabalhos, isto é, tenha uma boa aplicação dos recursos públicos, com custo e benefício.

Portanto, conforme a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) "Quando o cidadão reconhece sua responsabilidade perante a sociedade e acredita que pode fazer a diferença, a situação muda, a aplicação dos recursos se dá de maneira mais eficiente e os serviços públicos são prestados com maior qualidade." (ENAP, 2015b, p. 5).

As informações acima podem ser resumidas conforme a figura a seguir:

Figura 1 – Controle Institucional e Controle Social.



Fonte: Elaboração própria.

Em Foz do Iguaçu, o OSFI foi discutido diversas vezes pela Associação Comercial de Foz do Iguaçu (ACIFI), e foi com o Conselho da Mulher Empresária e Executiva que se iniciaram os grupos de trabalho do Observatório, com participação do Conselho Regional deContabilidade.

A primeira reunião do OSFI ocorreu em 16 de julho de 2009 e desta participaram representantes de entidades governamentais e da sociedade civil organizada. O Conselho da Mulher tomou a frente e implantou o OSFI com a presença da diretora executiva do Instituto Cidadania Fiscal de Maringá, caracterizando, assim, a segunda reunião em agosto de 2009, na ACIFI. Segundo o website do OSFI, neste momento apresentou-se:

> [...] a metodologia para a implantação e operacionalização do OSFI, discutidos aspectos físicos e financeiros e de pessoal. Participaram representantes das entidades: Conselho da Mulher Empresária, Delegacia da Receita Federal de Foz do Iguaçu, Sescap e De Paula Contadores Associados.

No final desse mesmo mês, houve a terceira reunião na ACIFI com o objetivo de instaurar o Estatuto Social do OSFI. O Conselho Regional de Contabilidade do Paraná, Itaipu Binacional, Receita Federal, Convention Bureau e Sescap/PR estiveram presentes nas reuniões e colaborando para sua implantação.

No dia 15 de setembro de 2009, foi realizada uma Assembleia Geral de Constituição do OSFI, momento em que foram aprovados o Estatuto Social e a Eleição da Primeira Diretoria, com a participação das entidades civis organizadas. No dia 1º de fevereiro de 2010, foram iniciados os trabalhos do Observatório. Segundo o website do OSFI:

Quadro 1 - Foco, missão, visão e valores do OSFI.

Foco de atuação	Monitoramento da aplicação dos recursos públicos do governo municipal de Foz do Iguaçu e Educação Fiscal.
Missão	Atuar para garantir a eficiência na aplicação dos recursos públicos, através da promoção da Cidadania Tributária e Controle Social.
Visão	Acompanhar o desenvolvimento da administração pública, exercendo o direito cidadão de influenciar as políticas públicas em prol do interesse coletivo.
Valores	Cidadania e o controle social.

Fonte: Realização própria baseado em informações obtidas pelo sítio do OSFI.

METODOLOGIA

A metodologia aplicada nesta pesquisa consistiu em três etapas. Inicialmente, foi abordada uma revisão de literatura, com esclarecimentos de conceitos pertinentes ao assunto de controle na administração pública, controle interno e externo. Neste último quesito, aprofundou-se o estudo do conceito de controle social de iniciativa do ente público no Brasil, assim como sobre o controle social de iniciativa da sociedade. Para isso, foram consultados livros, artigos apresentados em eventos e publicados em diversas revistas. Foram consultados, ainda, manuais, cartilhas e publicações dos organismos de controle interno e externo do Brasil, tais como a Controladoria Geral da União e o Tribunal de Contas da União.

A segunda etapa consistiu na pesquisa empírica. Esta foi integrada por três momentos:

1. Website eletrônico do OSFI: verificou-se a estrutura e informações existentes na plataforma;
2. Relatórios Quadrimestrais: foram analisados doze relatórios e construídas as seguintes dimensões de análise: sobre o OSFI, estudos de casos, prestação de contas do OSFI, educação fiscal, presença/ausência de vereadores, eventos do OSFI, ofícios enviados e como fazer parte/contato OSFI; Entrevistas: foram realizadas um total de nove entrevistas, entre voluntários e contratados.
3. A entrada no campo, ou seja, "[...] uma determinada instituição, uma subcultura, uma família, um grupo de específico de pessoas [...]" (FLICK, 2009, p. 109 e 110) no OSFI, foi muito cortês, com grande receptividade e abertura ao serem indagados sobre pontos relevantes para a pesquisa. Conforme Flick (2009), após ter conseguido acesso à instituição, o problema está em como chegar até as pessoas para que se consiga mais participantes para as entrevistas. Com isso, depois de ter entrado no campo e obtido acesso, iniciaram-se as entrevistas com os contratados e diretora do OSFI. Em seguida, com a estratégia da bola de neve, isto é, "[...] fazer com que um caso o leve a outro." (FLICK, 2009, p. 113), foram realizadas as entrevistas com alguns voluntários do Grupo de Obras. Este grupo participa das ações externas do OSFI, visitando obras e acompanhando as desde o início até a entrega. Após realizada as entrevistas, foi realizada a análise de conteúdo.

Ainda, foram elencados o histórico do OSB e do OSFI, e, em seguida, foram coletados os resultados e ações do OSFI, conforme relatórios no website eletrônico e relatórios fornecidos durante as entrevistas (próximo tópico). Para tanto, recorreu-se à utilização da pesquisa qualitativa, que pode ser definida, segundo Denzin e Lincoln (2006, p. 16), como:

> [...] uma atividade situada que localiza o observador no mundo. Consiste em um conjunto de práticas materiais e interpretativas que dão visibilidade ao mundo. Essas práticas transformam o mundo em uma série de representações, incluindo as notasde campo, as entrevistas, as conversas, as fotografias, as gravações e os lembretes. Nesse nível, a pesquisa qualitativa envolve uma abordagem naturalista, interpretativa, para o mundo, o que significa que seus pesquisadores estudam as coisas em seus cenários naturais, tentando entender, ou interpretar, os fenômenos em termos dos significados que as pessoas a eles conferem. (DENZIN; LINCOLN, 2006, p. 16)

A técnica qualitativa utilizada para estudar a problemática da pesquisa foi o estudo de caso. Yin (2010) diz que os estudos de caso são um bom método para responder questões "como" ou o "porquê" de algum fato quando o investigador não possui controle sobre os eventos e quando o enfoque está em um fenômeno contemporâneo. Dessa forma, um estudo de caso seria uma análise com profundidade de um fenômeno específico. Considerou-se, então, este o método mais adequado para a presente pesquisa, pois permite a utilização de várias técnicas, tais como entrevistas, análises de conteúdo de relatório e de website institucional. Houve a análise de conteúdo do sítio eletrônico do OSFI, em maio de 2019, descrito por Bardin (1979, p. 42) como:

> Um conjunto de técnicas de análise de comunicação visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens. (BARDIN, 1979, p. 42)

Sendo assim, é um procedimento no qual se analisa o material levantado com o objetivo de reduzir os materiais textuais. Conforme Bardin (1979, p. 44) a análise de conteúdo "é o trabalhar a palavra [...]" e seus significados, buscando compreender os entrevistados e o ambiente. Como terceira etapa, foi realizada a análise de conteúdo dos relatórios quadrimestrais que foram coletados através do sítio eletrônico. Sobre análise de conteúdo, para Flick (2009), o processo metodológico possui três técnicas: 1. A síntese do conteúdo: parafraseando o material, condensando frases semelhantes e omitindo frases menos consideráveis; 2. Análise explicativa de conteúdo: "[...] esclarece trechos difusos, ambíguos ou contraditórios por envolver o material do contexto da análise." (FLICK, 2009, p. 292); 3. Análise estruturadora do conteúdo: "[...] busca tipos ou estruturas formais no material [...] no nível formal, de caráter tipificador e escalonado, ou relativo ao conteúdo [...]" (FLICK, 2009, p. 293), ou seja, descrevendo o conteúdo de forma mais precisa e detalhada. Para as entrevistas, foi construído um roteiro referente ao tema abordado e aplicado para nove pessoas, sendo dois contratados, uma diretora e seis voluntários do grupo de obras do Observatório Social disponíveis para a pesquisa. A segunda etapa de pesquisa consistiu em um roteiro referente a uma série de ações específicas realizadas pelo OSFI. Estas ações referem-se a estudos mais aprofundados realizados que dizem respeito a processos licitatórios. Esta etapa foi realizada com apenas dois contratados do OSFI. A análise de conteúdo também foi utilizada após coleta de dados das entrevistas com o intuito de analisar o material textual.

Foi utilizada a técnica de entrevista semiestruturada, que consiste em um diálogo informal, deixando o entrevistado mais à vontade ao debater sobre o assunto e dizer suas opiniões e pensamentos. Conforme Flick (2009, p. 131), "As questões devem ser formuladas de tal modo que - no contexto planejado e com a utilização dos recursos disponíveis - sejam capazes de serem respondidas".

Com relação ao roteiro para os voluntários, foi construído um bloco 1 com perguntas sobre o perfil dos entrevistados: idade, nacionalidade, ano de ingresso no OSFI, sua formação acadêmica e breve descrição sobre sua rotina administrativa no setor ao qual está vinculado, apenas para criarmos um quadro de perfil dos entrevistados. Como forma de preservação e sigilo, os entrevistados não serão identificados pelo nome. O roteiro da entrevista possui, ainda, um bloco 2 de perguntas com algumas questões sobre o controle social resgatadas a partir da revisão da literatura sobre o assunto. E, por último, o bloco 3 consistiu em perguntas sobre o OSFI Além da pesquisa qualitativa, a pesquisa contém dados de cunho quantitativo com documentos fornecidos pelo OSFI e pelo sítio eletrônico, para fins de enumerar os recursos. De acordo com Minayo (2008), os métodos quantitativos têm como proposta mostrar dados, indicadores e tendências observáveis ou elencar modelos teóricos abstratos com grande aplicação na prática. Após coletados os dados, foi feita a análise dos resultados das ações no uso dos recursos do município. O próximo tópico trata da análise do OSFI, especificamente a análise de conteúdo do sítio eletrônico e sobre os relatórios quadrimestrais. Na sequência, serão desenvolvidos os resultados e ações do OSFI, a análise das entrevistas e alguns estudos de casos feitos pelo OSFI.

RESULTADOS

Com relação à análise do *website* do OSFI possui, este possui um link institucional, com questões sobre quem são, definições estratégicas, equipe técnica, histórico do OSFI, a rede OSB e seus mantenedores. Na aba Programas e Sub-Programas, há um documento que mostra os programas existentes. São divulgados, como forma de transparência, os documentos fiscais e contábeis, ofícios enviados e os relatórios quadrimestrais. Na parte do blog, colocam-se notícias do OSFI e do OSB. Divulgam-se o modo de entrar em contato com os mesmos e como contribuir com a organização.

Na página inicial, há um link para ser voluntário pela transparência e abas como:

1. De olho nos gastos públicos: com os links para os sites de órgãos municipais e do portal da transparência;
2. Monitoramento de entregas: não possui nenhum documento;
3. Monitoramento de merenda escolar: não possui nenhum documento;
4. Notícias locais: direciona para a mesma página em que colocam as notícias do OSFI;
5. Acompanhamentos de obras públicas: possui as obras que estão acompanhando, a data da visita e fotos do andamento das obras;
6. Acompanhamentos da Câmara Municipal: aparece somente o estudo comparado da Câmara Municipal de Foz do Iguaçu de 2016;
7. Sala de licitações: mostram as licitações de cada autarquia dos anos 2017, 2018 e parte de 2019;
8. Educação fiscal: direciona para a Cartilha "Somos todos Cidadãos".

O sítio do OSFI é bem estruturado, entretanto, algumas informações dispostas não estão atualizadas ou há abas que não possuem nenhuma atividade do que foi realizado. Ainda assim, é um sítio com um design amigável para o usuário e fácil de localizar o que é buscado, as informações que existem estão acessíveis para serem encontradas.

O OSFI também possui redes sociais, Facebook e Instagram, ambos possuem os mesmos conteúdos, isto é, nessas plataformas são divulgadas datas de reuniões quadrimestrais, educação fiscal, fotos de eventos que participaram e notícias relevantes para o controle social por meio de compartilhamentos de outras instituições como o Senado Federal ou Controladoria Geral da União (CGU).

O OSFI divulga em seu sítio eletrônico todos os relatórios apresentados nas reuniões com os voluntários. Em geral, todos possuem os mesmos tópicos, apresentando a organização, mostrando os trabalhos efetuados em determinado tempo, os estudos de casos, receitas e despesas, como fazer partee contato. Porém, alguns possuem mais informações, como a prestação de contas do OSFI, educação fiscal, presença e ausência dos vereadores nas sessões da Câmara, eventos do OSFI, ofícios enviados e como fazer parte e ser um voluntário.

Conforme relatado na metodologia, foram construídas oito dimensões de análise.

Quadro 2 - Informações nos Relatórios Quadrimestrais.

	Sobre o OSFI	Estudos de Casos	Prestação de Contas do OSFI	Educação Fiscal	Presença/ Ausência de Vereadores	Eventos do OSFI	Ofícios Enviados	Como fazer parte/ Contato OSFI	TOTAL
2014: RQ 1	X	X	X	X					4
2014: RQ 2	X	X		X	X		X		5
2014: RQ 3	X	X		X					3
2015: RQ 1	X	X	X	X		X		X	6
2015: RQ 2	X	X	X	X		X		X	6
2016: RQ 1	X	X		X	X	X		X	6
2016: RQ 2	X	X		X	X	X		X	6
2016: RQ 3	X	X	X	X		X			5
2017: RQ 1	X	X		X		X			4
2017: RQ 2	X	X	X		X	X			5
2018: RQ 1	X	X				X	X		4
2018: RQ 2	X	X	X	X		X		X	6
TOTAL	12	12	6	10	4	9	2	5	

Fonte: Elaboração Própria.

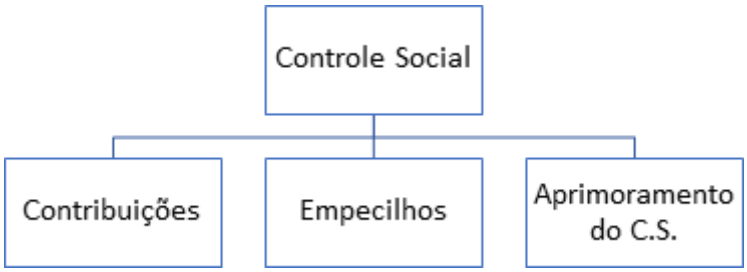
O primeiro item, sobre o OSFI, diz respeito aos aspectos gerais do Observatório, como estrutura administrativa, o que é o OSFI, missão, visão e valores. O item de estudos de casos são os casos apresentados por eles em que o OSFI interveio em alguma licitação. A prestação de contas do OSFI está relacionada às entradas e saídas do Observatório, quanto receberam de contribuições e os valores gastos. A educação fiscal, um dos eixos do OSFI, refere-se às palestras e parcerias feitas com instituições de ensino e podem divulgar o trabalho do Observatório. O item "presença/ ausência dos vereadores" monitora quais vereadores participaram das audiências públicas e, assim, podemos tomar conhecimento sobre a participação do poder legislativo. A parte de eventos do OSFI mostra os acontecimentos realizados externamente, com parcerias de outras instituições. O item ofícios enviados representa quando o OSFI demonstrou em seus relatórios que houve ofícios enviados à Prefeitura, à Câmara Municipal ou ao Ministério Público, dependendo da necessidade; em algumas situações menciona-se encaminhamentos a outros órgãos, tais como TCE/PR, Conselho Municipal de Saúde (COMUS). Por fim, o último item, "como fazer parte/ contato OSFI", refere-se às vezes em que foi divulgado nos relatórios quadrimestrais como ser um voluntário e quais são os meios de comunicação do OSFI.

Alguns relatórios possuem mais informações que outros. Os relatórios mais completos foram os de 2015.1, 2015.2, 2016.1, 2016.2 e 2018.2, ambos com seis das oito dimensões de análise. O menos completo foi o de 2014.3, com somente três dimensões, as quais foram colocadas como dimensões de análise: sobre o OSFI, estudos de casos e educação fiscal. As informações que estiveram presentes em todos os relatórios foram a apresentação do OSFI e os estudos de casos. Os menos presentes foram os demonstrativos de ofícios enviados e a presença/ ausência dos vereadores nas sessões ordinárias e audiências públicas. Cabe destacar que o OSFI não possui um voluntário ou contratado para desenvolver atividades específicas de comunicação ou de relações públicas. Este fato poderia estar contribuindo para a apresentação pouco uniforme da informação nos relatórios, assim como, pelos relatos das entrevistas, percebeu-se que em alguns períodos o OSFI possui mais trabalhos a serem realizados e em outros a demanda é menor, o que pode influenciar o conteúdo divulgado nos relatórios.

Para fazer a análise das entrevistas, conforme a técnica relatada na metodologia, passou-se à leitura de cada uma das entrevistas, para logo construir as categorias. Portanto, após a análise, chegou- se à construção de duas categorias centrais e algumas subcategorias em cada uma delas. Estas últimas consistem nas falas mais relevantes, assim como também aquelas que eram repetidas pelos entrevistados. Cabe destacar, neste ponto, que a classificação é resultado do alinhamento com os conceitos analisados na revisão teórica.

A primeira categoria, controle social, com as subcategorias contribuições, empecilhos e aprimoramento do controle social, é ilustrada na figura a seguir:

Figura 2 – Categoria e subcategorias do bloco 2.



Fonte: Elaboração própria.

Como já ressaltado, o controle social é a participação da sociedade na gestão pública, auxiliando no monitoramento e fiscalização da Administração Pública. Nesse sentido, percebemos que os entrevistados, em termos gerais, entendem o significado do conceito e sua importância: *"[...] a participação da sociedade civil no acompanhamento dos gastos públicos, não só gastos públicos, mas das políticas públicas também"* (Entrevistado B). Partindo dessa mesma ideia, o entrevistado C destaca que o controle social "*é a população se interessar mais nos gastos, fazendo o dever de monitorar aos governantes [...]*".

A primeira subcategoria que foi possível de construir diz respeito às "contribuições do controle social" e como o controle social pode fortalecer a democracia. Aqui, foram encontradas três dimensões de respostas: 1) Participação social: a capacidade das pessoas fazerem parte de um processo público; 2) Acompanhamento dos gastos públicos: refere-se ao seguimento dos gastos que o município realiza ao longo dos anos, especificamente através das licitações públicas; 3) Monitoramento aos governantes: essa dimensão está relacionada à *accountability*, ou prestação de contas por parte dos governantes, que devem publicizar suas decisões e ações.

Partindo do ponto de vista de que a democracia habilita, dentre seus princípios, os cidadãos a expressarem suas opiniões com relação à dimensão de "participação social", o entrevistado A constata que *"o controle social visa trazer essa participação de todos. Então é de suma importância para a democracia".* Em consonância com a dimensão "acompanhamento dos gastos públicos", o entrevistado E comenta que *"através da existência do observatório, ensinando a população a também fiscalizar a verba pública. Então pra democracia eu acho fundamental [...]"*. Sobre a última dimensão, "monitoramento aos governantes", o entrevistado C relata que o "*[...] controle social é a população se interessar mais nos gastos, fazendo o dever de monitorar os governantes".*

A próxima subcategoria é a de "empecilhos do controle social", ou seja, as dificuldades, obstáculos e barreiras que impedem que a sociedade possa acompanhar e fiscalizar a administração pública. Nesse aspecto, foram encontradas três dimensões de respostas: 1) Falta de transparência nas informações: a não publicação das informações públicas, dificultam o acesso da população aos dados;

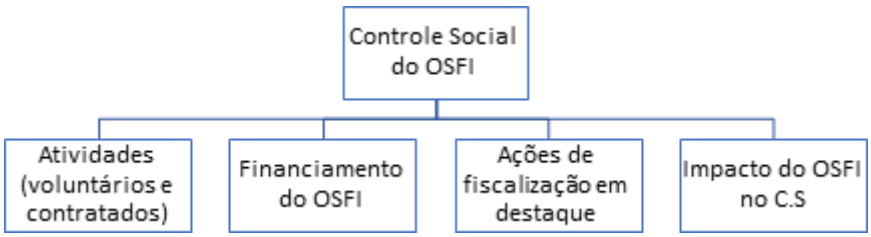
Falta de conhecimento: essa dimensão está relacionada à falta de instrução para com a população, falta de informações sobre o controle social e sobre os direitos dos cidadãos; 3) Falta de interesse: aqui está relacionada a falta de cultura do brasileiro, em geral, em não buscar sobre as informações públicas– sabe que há, mas não se interessa em ir atrás. Muitos entrevistados destacaram a falta de transparência na disponibilização de dados sobre a dimensão "falta de transparência": o entrevistado H cita *"o empecilho é esse, primeiro o mecanismo de transparência que não existe, aquele que existe é muito arcaico e de difícil acesso [...]";* o entrevistado C também destaca a falta de transparência *"[...] a informação deveria estar no portal, só que isso pode ser muito melhorado, o portal não é tão simples de você acessar, às vezes a informação 'tá' lá, mas [...] o caminho é complexo.".* Ou seja, muitos portais da transparência não estão atualizados ou não possuem informação alguma, o que dificulta para que a sociedade possa chegar aos dados públicos. Na segunda dimensão, "falta de conhecimento", o entrevistado B cita que *"[...] é uma questão de educação para a cidadania e a gente percebe que muitas vezes as pessoas não sabem nem onde procurar informação [...]".* Nessa subcategoria, também foi destacada pelos entrevistados a "falta de interesse" da população. *"[...] só critica e não quer saber como fazer isso acontecer"* (Entrevistado C). Aqui, o entrevistado refere-se àquelas pessoas que criticam os servidores públicos e atos dos governantes, entretanto, não buscam participar ativamente para que haja melhorias e aprimoramento. Somando a esse pensamento, o entrevistado I comenta também sobre a dimensão da "falta de interesse" da população: *"A parte mais cultural das pessoas mesmo".* Portanto, o que o entrevistado quer dizer é que não está na cultura brasileira o ato de buscar saber sobre as contas públicas e que não somos instruídos a isso desde cedo.

Sobre o aprimoramento do controle social, isto é, para que seja melhorado esse controle exercido pela sociedade, foram verificadas três dimensões: 1) Maior transparência: mais disponibilização dos dados públicos nos *websites* governamentais; 2) Educação fiscal: mais eventos que possam incentivar o interesse dos cidadãos em participar das atividades públicas e exercer seus direitos;

Participação da sociedade: maior interesse da população em atuar nas áreas públicas e acompanhar os gastos e governantes públicos. Alguns entrevistados sugeriram a conscientização do administrador público em transparecer os dados. Conforme a dimensão "maior transparência", o entrevistado B sugere *"mais transparência, que as informações estejam disponibilizadas nos portais completas"*. Sobre a dimensão "Educação fiscal", outro entrevistado diz: *"[...] educar as crianças, fazer mais palestras [...]"* (Entrevistado C), e, somando a esse pensamento, *"a conscientização desde jovem [...] que influenciem seus pais"* (Entrevistado D). Sobre a terceira dimensão, "participação da sociedade", o entrevistado A comenta a respeito: "*eu acredito que uma maior participação da sociedade, uma maior conscientização [...]".* Portanto, os entrevistados citados apontam a necessidade da educação fiscal desde crianças para que se acostumem com seus direitos de exercer a cidadania, trazendo maior conscientização.

A figura a seguir demonstra a segunda categoria construída para análise de dados textuais dos entrevistados no bloco 3. Como categoria central está o Controle Social do OSFI, com suas subcategorias: atividades (voluntários e contratados), financiamento do OSFI, ações de fiscalização em destaque, ou seja, as mais citadas pelos entrevistados, e o impacto do OSFI no controle social.

Figura 3 – Categoria e subcategorias do bloco 3.



Fonte: Elaboração própria.

Para essa categoria, foi utilizada a mesma técnica anterior, a análise de dados textuais.

Para a primeira subcategoria "atividades (voluntários e contratados)", foram construídas três dimensões de análise: 1) Equipe técnica: refere-se ao setor administrativo; 2) Diretoria: representação do OSFI; 3) Voluntários: pessoas que se disponibilizam a atuar espontaneamente, sem qualquer retorno financeiro. Sobre a dimensão "atividades", o entrevistado C comenta que o observatório possui quatro eixos que auxiliam nas atividades do OSFI, são eles: *"equipe técnica, [...] do escritório, uma diretoria, que é a parte mais operacional que pega as decisões e orientam o trabalho, os mantenedores que a gente não consegue fazer o trabalho sem recursos, e os voluntários [...]"*. A equipe que fica no escritório do OSFI é responsável pela parte administrativa, como parte de pagamentos, reuniões, análises de editais e organização de eventos externos, por exemplo. A diretoria representa o OSFI em reuniões e orienta os trabalhos. Os voluntários são importantes devido às várias áreas de licitação, e os OSB necessitam de pessoas especializadas em áreas como engenharia, para o caso de obras, de médicos ou enfermeiros, em caso de licitações relacionada a remédios ou compras de aparelhos médicos, entre outros. O entrevistado F comenta sobre as atividades do grupo de obras, que confere *"planilha de medição, aditivo de prazo, aditivo de preço e valores, se estão condizentes com a realidade do mercado [...]"*. Sobre o eixo mantenedores, será abordado na subcategoria a seguir "financiamento do OSFI".

A próxima subcategoria é sobre o "financiamento do OSFI", ou seja, como é sustentado e como se mantém. Nesse ponto, foi observada somente uma dimensão: "Mantenedores": empresas, pessoas e instituições que fornecem recursos financeiros para que o OSFI se mantenha. Os entrevistados comentaram que esse financiamento é feito através de mantenedores que se sensibilizam com a causa de ação social e estão dispostos a ajudar, *"é uma instituição sem fins lucrativos, não tem ações que visam arrecadar dinheiro, é com doações, né? Tanto de empresas que têm afinidade, como pessoas e voluntários [...]"* (Entrevistado D). Como complemento, o entrevistado I descreve que é *"[...] sustentado por empresas colaboradores, algumas empresas e instituições, nada vinculado ao governo e à prefeitura, que dão contribuições mensais para que o observatório possa ser sustentado e fazerseu trabalho. Não tem nenhum financiamento público. É uma instituição sem fins lucrativos [...]"*.

A terceira subcategoria está relacionada às "ações de fiscalização em destaque", ou seja, os estudos de casos em maior evidência no ponto de vista dos entrevistados. É o caso de alguns medicamentos, canecas e capacetes de obras com valores que não eram condizentes com o valor de mercado. O entrevistado A relembrou o caso das canecas e dos capacetes *"uma caneca de R$ 12,00 que a gente encontrou por R$ 1,99 em várias lojas da cidade [...] um capacete de obras que o valor de mercado dele gira em torno de R$ 8,00 a R$10,00 e a prefeitura 'tava' comprando por R$ 151,00"*. Alguns casos serão descritos no próximo tópico, como exemplificação das ações do OSFI.

A última subcategoria diz respeito ao "Impacto do OSFI no Controle Social". Por impacto entende-se os resultados e as consequências do Observatório para a população. Foi notada uma dimensão relacionada ao impacto positivo, com maior credibilidade e respeito da comunidade. O entrevistado G declara: *"acho que ainda poucas pessoas conhecem [o observatório]"*. Em contraponto, o entrevistado I diz que o impacto é *"extremamente positivo [...] eles respeitam muito [a comunidade e servidores públicos]"*. O entrevistado B ressalta: *"tivemos bastantes resultados positivos e o impacto foi que nós conseguimos a credibilidade e o respeito da população"*.

Pode-se perceber que as respostas, em suma, são convergentes e com tópicos similares, evidenciando os fatores positivos do OSFI e do controle social em prol do monitoramento e da fiscalização dos atos dos governantes.

Os órgãos da prefeitura, para comprar algum item, fazem uma cotação de preços e enviam à área responsável pela abertura do processo um termo de referência. O próximo passo é o lançamento do edital no Diário Oficial do Município. O aviso de licitação é publicado no Diário Oficial, que é publicado todos os dias. Nesse sentido, a tarefa do OSFI consiste em observar todos os editais publicados.

O OSFI, com seus voluntários, analisa se o edital é publicado com um mínimo de oito dias de antecedência, caso seja pregão, e trinta dias para concorrência – e assim por diante com as demais modalidades e exigências. Observa-se qual o objeto da licitação, o valor, a data do certame e o termo de referência, com sua respectiva justificativa, explicando o motivo da aquisição de tais materiais. O que mais importa são os itens, quantidades e valores unitários e valor dos lotes. O OSFI analisa a descrição dos itens e pesquisa na internet ou em lojas na cidade a média de valores e verifica se está acima do valor de mercado ou não. Se observado que está fora do valor de mercado, o caminho é realizar um ofício a ser encaminhado à Prefeitura solicitando revisão nos valores e informando itens com as mesmas descrições com preços menores. Vale lembrar que nas licitações os valores que aparecem são as médias de valores orçados pela prefeitura. O ofício é encaminhado ao Ministério Público somente se não houver retorno da prefeitura - e, como foi relatado nas entrevistas, nem sempre o OSFI obtém resposta.

A seguir, algumas das ações em que o OSFI interveio no contrato ou licitação e houve economia dos recursos municipais.

Em 2017, houve licitação para contratação de uma empresa que prestasse "serviços médicos, hospitalares e ambulatoriais de média complexidade, de assistência em diagnóstico em oftalmologia, tratamento clínico e cirúrgico do aparelho da visão" – Manifestação apresentada pelo COMUS.

A empresa contratada foi a Cristalink Serviços Médicos Ltda. Entretanto, algumas irregularidades e considerações foram notadas e apresentadas por meio de reclamações e denúncias recebidas pelo COMUS.

Após análise documental pelo OSFI e COMUS, de acordo com o Edital de Chamamento Público nº 002/2017, que resultou na contratação da empresa Cristalink, as considerações feitas foram: não havia base legal que justificasse a contratação da empresa através de inexigibilidade de licitação; havia ausência de informações para custeio das cirurgias realizadas através de mutirões de cirurgia de catatara; a empresa contratada não disponibilizava de espaço próprio em Foz do Iguaçu; não dispunha de Registro no Conselho Regional de Medicina; não apresentou alvará de licença para localização e funcionamento; não apresentou licença sanitária; apresentou comprovantes com validade expirada; entre outros.

Portanto, houve suspensão do contrato com a empresa, por apresentarem falta de documentos, documentos expirados, falta de alvará, entre outros.

A imagem a seguir, retirada do relatório quadrimestral do OSFI, apresenta algumas notícias divulgadas na época sobre o caso. O OSFI, juntamente com o COMUS, conseguiu intervir neste contrato e impedir gastos errôneos.

Após analisado o Pregão Eletrônico nº 044/2018, referente à aquisição de diversos equipamentos de proteção individual para uso das equipes da Diretoria de Meio Ambiente, o OSFI averiguou que havia um valor acima do valor de mercado em relação à compra de capacetes de segurança. O valor unitário, no Pregão, era de R$ 152,95. Entretanto, foi adquirido pela Prefeitura Municipal por R$ 8,91 a unidade depois do OSFI ter alertado o responsável quanto ao valor acima do valor de mercado, o que levou a uma economia de R$ 1.440,40 somente neste item.

Em 2018 houve um Pregão Eletrônico, nº 016/2018, para a aquisição de materiais para a Secretaria Municipal de Assistência Social. O pregão divulgava um valor de R$ 12,00 cada caneca, porém o OSFI, ao fazer uma pesquisa de mercado, encontrou a mesma caneca por um valor máximo de R$ 1,68 a unidade. Somente neste item houve uma economia de cerca de R$ 10.000. Todos os itens do pregão foram analisados e, após envio do ofício para a prefeitura municipal, o edital foi cancelado e republicado com valores novos, o que causou uma diferença de R$ 36.385,15 no valor de todo o edital. Conforme figura a seguir, o valor do primeiro edital era de R$ 88.228,00 e o edital republicado ficou de R$ 51.842,85.

O Pregão Presencial nº 04/2016 solicitou, para uso pelo Hospital Municipal de Foz do Iguaçu, a aquisição de medicamentos. O item que requisitava Cloridrato de Ranitidina chamou a atenção dos voluntários do OSFI por ser pedido por um valor de R$ 7,03 a unidade, somando um total de R$ 369.075,00 com 52.500 mil unidades. Após intervenção do OSFI, o item foi licitado por R$ 0,39 a unidade, custando um total de R$ 20.475,00. A economia, neste caso, foi de R$ 348.600,00.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo analisar as ações do Observatório Social de Foz do Iguaçu. Para tanto, foi necessária uma pesquisa empírica qualitativa, com entrevistas semiestruturadas aos voluntários e contratados do OSFI, análise do sítio eletrônico e dos relatórios quadrimestrais da instituição. Após obtidos os dados necessários, foram analisados os conteúdos com o intuito de apresentar as informações mais importantes que foram obtidas na pesquisa.

Sobre o sítio eletrônico do OSFI, embora haja informações relevantes no website, ainda faltam dados, o que provavelmente se deve à falta de um voluntário específico na área de comunicação. A respeito dos relatórios quadrimestrais, em geral, esses possuem os mesmos informes, e, como já mencionado, uns com mais dados e outros com menos. Isso também, provavelmente, deve-se ao fato de que não há um voluntário específico para a área de comunicação, pois este poderia padronizar os relatórios quadrimestrais e acrescentar as notícias no sítio eletrônico do OSFI e em suas redessociais.

Após efetuadas as entrevistas, pôde-se notar, através das falas dos entrevistados, que há pouca transparência nos dados e informações públicas. Além disso, os cidadãos possuem pouco conhecimento sobre o direito de exercício da democracia e participação na sociedade. Para isso, as falas explicitam como possíveis caminhos de superação uma maior educação fiscal para estimular o interesse da sociedade em acompanhar as contas públicas, e, principalmente, incentivar as crianças, adolescentes e jovens a se interessarem pelo assunto através da educação fiscal, explicitando a relevância de fazer parte de ações como as que o OSFI e OSB, em geral, fazem.

Para os entrevistados, o controle social é a participação da sociedade nos gastos públicos e nas políticas públicas (entrevistado B). As contribuições do controle social dão-se a partir da participação social, acompanhamento dos gastos e monitoramento aos governantes. Entretanto, os empecilhos encontrados são a falta de transparência nas informações, falta de conhecimento da população em como procurar os dados públicos ou, até, falta de interesse dos mesmos, como sendo uma cultura que o Brasil possui de não apresentar esse direito aos cidadãos. Como forma de aprimoramento, os entrevistados sugeriram mais transparência dos dados governamentais, maior educação fiscal por parte das organizações para que auxiliem a população a participar das contas públicas, desde jovens. Ainda sugerem, também, uma ampla participação da sociedade, pois somente assim haveria um controle social efetivo.

As atividades do OSFI são divididas entre voluntários e contratados. Os voluntários auxiliam nos horários em que podem e com assuntos de sua área de atuação, enquanto que os contratados ficam disponíveis durante o dia para as atividades rotineiras do OSFI. O financiamento é efetuado através dos mantenedores, pessoas físicas ou jurídicas que se solidarizam com a causa de justiça social. O impacto do OSFI no controle social e na cidade, conforme relato dos entrevistados, tem sido positivo, com credibilidade e respeito por parte dos órgãos públicos, entretanto, ainda é pouco conhecido pela sociedade e isso ampliaria o impacto.

Com relação aos três estudos de casos apresentados, houve grande economia a respeito de itens específicos dentro de licitações, como é o caso dos capacetes de obras, cuja economia foi de R$ 1.440,40 somente nesse item. O mesmo aconteceu no caso das canecas, que compradas com valor menor geraram economia de R$ 36.385,15, e no caso dos medicamentos, que estavam fora do valor de mercado e com a intervenção do OSFI houve uma economia de R$ 348.600,00 para os cofres públicos municipal. Contudo, embora nos estudos de casos disponíveis pelo OSFI nos relatórios quadrimestrais conste a economia obtida em algum item específico ou na licitação por inteiro, não há a informação de economias totais do OSFI em relação a todos esses anos de trabalho na cidade. Com esse dado, o OSFI poderia demonstrar melhor seus trabalhos para a comunidade e como é de suma importância o controle social para a democracia e para a sociedade como um todo.

Como forma de complementar esta pesquisa, sugere-se, por fim, uma agenda de pesquisa. Como primeiro passo, (1) seria necessário um estudo comparativo das ações dos OSB do Paraná, por exemplo, através dos relatórios que são disponibilizados em seus websites. Em seguida, (2) indagar sobre os trabalhos de fiscalização e monitoramento do gasto público, focalizando apenas no acompanhamento e o impacto no gasto público dos OBS no Brasil. Por fim, (3) focalizar um estudo direcionado a investigar sobre as crenças dos voluntários e gestores dos OSB no Brasil.

O controle social é um dos mais importantes meios de exercício da democracia, é através dele que podem se expressar os interesses nas ações do Estado, participar das formulações de políticas públicas, assim como fiscalizar os gastos públicos. Não há quem duvide da importância do controle social, porém, por vários fatores, muitos cidadãos, mesmo tendo ciência dos seus direitos, não o exercem. Conforme o lema do Observatório Social do Brasil, "Indignar-se é importante. Atitude é fundamental".

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARDIN, Laurence. Análise de Conteúdo. 1979.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei nº 12.527. Acesso à Informação Pública. 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 06 nov. 2018.

CUNILL GRAU, Nuria. Nudos Críticos de la Accountability Social. Extrayendo Lecciones de su Institucionalización en América Latina. IN: PERUZZOTTI, E. Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas. Ciudad de Buenos Aires: Editorial Temas, 2002.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. O Planejamento da Pesquisa Qualitativa: teorias e abordagens. Porto Alegre: Bookman e Artmed. 2006.

ENAP. Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 2015a. Módulo 3: Controle Social e Cidadania I. Disponível em:<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2719/4/MODULO%203_CONTROLE_SOCIAL.pdf> Acesso em: 6 nov. 2018.

ENAP. Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 2015b. Módulo 4: Controle Social e Cidadania II. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2718/1/MODULO%204_CONTROLE_SOCIAL.pdf> Acesso em: 06 novembro 2018.

FARENZENA, N. Controle institucional em políticas federais de educação básica no Brasil. RBPAE, v.26, n.2, p. 237-265, mai./ago., 2010.

FLICK, Uwe. Introdução à pesquisa qualitativa. 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio do conhecimento. 11 ed. São Paulo: Hucitec, 2008. OBSERVATÓRIO SOCIAL DE FOZ DO IGUAÇU. Disponível em: <http://fozdoiguacu.osbrasil.org.br/> Acesso em: 06 nov. 2018.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. Disponível em: <http://www.observatoriosocialdobrasil.org.br/> Acesso em: 06 nov. 2018.

PRADO, O. MAIA, R. M., DINIZ, E. Governo eletrônico e transparência: olhar críticos sobre os portais do governo federal. In: PINHO, José Antônio Gomes de (org.) Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas. Salvador: EDUFBA, 2012.

VAZ, J. C. Governança eletrônica: para onde é possível caminhar? Edição especial: Mobilização cidadã e inovações democráticas nas cidades, 2005. Disponível em: <http://www.polis.org.br>. Acesso em: 19 jun. 2018.

YIN, Robert K. Estudo de Caso: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman. 2010.

DINHEIRO E SUCESSO NAS URNAS: UMA ANÁLISE DO FINANCIAMENTO ELEITORAL DOS CANDIDATOS DO RIO GRANDE DO NORTE À CÂMARA FEDERAL NAS ELEIÇÕES DE 2018

Richardson Leonardi Moura da Câmara (UFRN)
Luana Damasceno Diniz (UFRN)
João Victor Rocha de Queiroz (UFRN)
Daniel França de Veras (UFRN)

INTRODUÇÃO

Entende-se por financiamento eleitoral, a relação entre o dinheiro, seja ele público ou privado, e o sucesso eleitoral ou não dos candidatos a cargos políticos. Assim, além do custo de uma campanha eleitoral, o conceito abrange, também, o jogo de interesses que orientam às doações privadas e o destino que os partidos ou candidatos dão a esse dinheiro.

A partir da repercussão da Operação Lava Jato, deflagrada pela Polícia Federal do Brasil em 2014, os problemas quanto a corrupção e a sua relação com o financiamento eleitoral têm ganhado cada vezmais amplitude social e espaço midiático. Partindo da aposta de que inovações legislativas na Lei Eleitoral poderiam equilibrar as disputas para cargos e diminuir as brechas que propiciam à corrupção, o Supremo Tribunal Federal (STF), decide modificar a Reforma Eleitoral (Lei nº 13.165/2015), declarando a inconstitucionalidade das doações de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, com a proibição das doações de empresas aos candidatos e aos partidos. Essa medida gerou alvoroço na classe política e, consequentemente, a aprovação de uma contra-medida, por parte do governo Temer, com a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) - por meio da Lei nº 13.487/2017 - o qual conta com recursos públicos para financiar os partidos, comitês e candidatos nos pleitos a partir de 2016. Além disso, a Reforma Eleitoral de 2017 previu a definição de um limite de gastos com campanha por cargo e a criação da cláusula de barreira para os partidos menos competitivos.

O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) no Brasil é uma forma de financiamento estatal, exclusivamente público, financiado a partir da receita da União e dividido entre os partidos, seguindo critérios, estabelecidos na reforma, que indica a divisão de 48% do fundo às legendas, proporcionalmente ao número de deputados na Câmara; 35% para os partidos com ao menos um representante na Câmara dos Deputados, proporcionalmente ao número de votos que receberam na eleição anterior; 15% entre os partidos com senadores eleitos, de forma proporcional ao número de senadores; e 2% igualitariamente para todos os partidos. O Fundo não substitui, o já existente, Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário), ao qual é somado com a finalidade de cobrir as despesas de manutenção dos partidos e das campanhas políticas no Brasil em ano de eleição. O limite de gastos, definido pela reforma de 2017, estipula um limite para cada cargo. Assim, para a Câmara Federal, o valor não varia de estado para estado e é estabelecido um teto de 2,5 milhão de reais por candidato. A cláusula de barreira estabelece também regras para que os partidos tenham acesso a parcela do Fundo Partidário e da Propaganda Eleitoral gratuita.

Nesta perspectiva, a eleição de 2018 no estado no Rio Grande do Norte (RN) para a Câmara Federal, que teve como parâmetro as novas regras estabelecidas pela reforma eleitoral, com menor influência de recursos financeiros privados (empresas), o que gerou impactos sobre a competição eleitoral, principalmente entre candidatos mais competitivos. Desse modo, dos 121 candidatos do RN à Deputado Federal, nas eleições de 2018, a grande maioria (cerca de 93%) foi composta por candidatos malogrados, sem chances de vitória ou pouquíssimo competitivos eleitoralmente, evidenciando uma longa e histórica restrição competitiva no sistema político eleitoral brasileiro. Assim, para melhor fim analítico, esse estudo direciona a análise do financiamento eleitoral para os onze candidatos *mais competitivos*[1] nas eleições de 2018, onde as mudanças das regras tiveram maior impacto no resultado das urnas, sendo eles: os oito candidatos eleitos

Benes Leocádio (PTC), João Maia (PR), Rafael Motta (PSB), Walter Alves (MDB), Beto Rosado (PP), Fábio Faria (PSD), General Girão (PSL), Natália Bonavides (PT), Fernando Mineiro (PT), um candidato eleito que teve o mandato cassado devido ao deferimento da campanha do candidato Kéricles Ribeiro (PDT) e dois candidatos tradicionais no estado (de longa trajetória política) que não tiveram sucesso na última eleição - José Agripino (DEM) e Rogério Marinho (PSDB).

Dentre os candidatos analisados, destaca-se, segundo o *efeito Jacobson*[2], como candidatos *incumbents (mandatários)* - aqueles que tentaram a reeleição: Rafael Motta, Walter Alves, Beto Rosado, Fábio Faria e Rogério Marinho. E como candidatos *challengers* - aqueles tidos como *desafiantes* na arena eleitoral*:* Benes Leocádio, Natália Bonavides, Fernando Mineiro, General Girão, João Maia e José Agripino. Entre os *challengers,* apenas o General Girão concorreu pela primeira vez a um cargo político, os demais, apesar de não ocuparem cargo na Câmara Federal na eleição anterior, já possuem carreira política no executivo ou legislativo local, como ex-prefeitos, senadores, deputados estaduais ou vereadores.

Portanto, o artigo baseia-se na pesquisa empírica e se propõe a analisar as contas eleitorais disponíveis nas plataformas do TSE, identificando qual a principal fonte do financiamento de cada candidato, em cada uma de suas modalidades, seja ela, pública ou privada. O estudo do financiamento eleitoral pode atuar também como um instrumento de controle social, oferecendo analises à sociedade dos dados referentes aos gastos: públicos, por meio do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC e do Fundo Partidário, e dos investimentos privados, que ocorrem através de doações de pessoas físicas.

Uma das lacunas da literatura sobre o financiamento eleitoral é que permanece ainda obscura a forma como ocorre a dinâmica de distribuição dos recursos (públicos e privados) entre os diretórios partidários e candidatos, tanto no nível nacional e local. Torna-se importante entender como a distribuição de recursos públicos ou privados pode influenciar a competição eleitoral, a manutenção dos partidos políticos, bem como dos seus efeitos sobre o fortalecimento e consolidação da democracia brasileira.

O FINANCIAMENTO ELEITORAL NO BRASIL

A literatura sobre o financiamento eleitoral empresarial tem pelo menos três principais motivações. A primeira delas tenta responder se as contribuições e os gastos de campanha acabam afetando os resultados eleitorais. A segunda motivação é se as doações de campanha acabam beneficiando os financiadores. Por último, busca-se entender o por quê de que se ocorrem essas contribuições. (MANCUSO, 2015)

1 Considerando os candidatos que chegaram próximo ao Quociente Eleitoral na eleição com uma diferença de 10% para obter a cadeira no legislativo federal. (CHEIBUB & SIN, 2015)

2 O "efeito Jacobson" mostra que o impacto eleitoral dos gastos de campanha é maior para os candidatos desafiantes do que para os mandatários, porque estes já têm usualmente um ponto de partida mais favorável na disputa eleitoral. (Jacobson, 1978)

O financiamento de partidos políticos no Brasil se dá por meio das doações dos filiados dos partidos, das doações de pessoas físicas e de pessoas jurídicas - atendendo ao limite estipulado pela legislação eleitoral - e dos recursos públicos recebidos direta ou indiretamente, a partir da oferta de serviços e/ou materiais. Com base no que foi arrecadado, o partido distribui os recursos entre os diferentes diretórios nacionais, estaduais e municipais. (SPECK, 2011). É importante ressaltar que a fiscalização e monitoramento dos recursos públicos e privados destinados aos diretórios dos partidos políticos no Brasil, historicamente apresenta reduzido controle social e pouca *accountability*, apesar dos avanços recentes do TSE, na maior publicização desses dados, nos portais na internet e demais inovações tecnológicas, no sentido de ampliar o acesso aos cidadãos a esses dados[3].

O financiamento eleitoral, de acordo com o MANCUSO (2015) não se restringe ao modelo de arrecadação de recursos para o processo eleitoral, mas também compreende como se dão os custos com campanhas dos candidatos e dos partidos[4]. Conforme estudo recente da Fundação Getúlio Vargas sobre o financiamento eleitoral (FGV, 2019), analisando as eleições de 2018, a proibição do financiamento eleitoral empresarial refletiu na redução de 33% nos gastos dos candidatos eleitos. Todavia, apesar dessa redução, os eleitos no RN, em 2018, ainda concentraram mais de 40% dos gastos eleitorais de todos os candidatos do estado, de acordo com os dados da pesquisa.

Nesta perspectiva, é importante ressaltar que, de acordo com Mancuso (2015), as normas eleitorais norteiam o comportamento dos candidatos. Alguns autores, como MARCELINO (2010), FIGUEIREDO FILHO (2009) e PEIXOTO (2010), elaboraram pesquisas a respeito das eleições para a Câmara dos Deputados em 2006. Todos os autores encontraram uma associação positiva entre os votos recebidos e os gastos de campanha naquela eleição. A partir desses estudos foi possível encontrar evidências sobre o "efeito Jacobson", que mostra que "o impacto eleitoral dos gastos de campanha é maior para os candidatos desafiantes do que para os mandatários, porque estes já têm usualmente um ponto de partida mais favorável na disputa eleitoral". No entanto, alguns autores (BOLOGNESI & CERVI, 2011 e 2010), ao estudar a eleição de 2006 para a Câmara dos Deputados no Paraná, "não verificou, para o caso dos eleitos, associação positiva entre a quantidade de votos recebidos, de um lado, e, de outro lado, o volume de gastos de campanha, ou ao percentual recebido de financiamento empresarial" (MANCUSO, 2015).

O financiamento de pessoa jurídica ganhou destaque em alguns trabalhos, como os realizados por MANCUSO (2012) para a Câmara dos Deputados nas eleições de 2002 e 2006; a pesquisa sobre as eleições das prefeituras das capitais estaduais em 2008 por CERVI (2010); e MANCUSO e SPECK (2012), ao analisar o financiamento empresarial juntamente o desempenho eleitoral nas eleições de 2010 para a Câmara dos Deputados. Em todos os trabalhos, o financiamento empresarial mostrou-se como fonte de renda importante para aqueles candidatos que alcançaram os melhores resultados eleitorais. No último trabalho acima listado, "a variável de financiamento empresarial apresentou associação positiva com a variável de desempenho eleitoral no modelo nacional e em 22 dos 27 modelos distritais" (MANCUSO, 2015).

Outra parte da literatura, que começa a surgir na década de 2000, investigou se há benefícios para aqueles que investiram em campanhas políticas. Por ser a principal fonte de receita, o financiamento empresarial foi o foco nesse tipo de pesquisa, seja por afinidade ideológica (SPECK, 2011) ou por motivação cívica (MANCUSO, 2012), como uma forma de expressar preferências pelas propostas dos partidos/candidatos para o qual os empresários doam. Um outro fator apresentado por SPECK & PFEIFFER (2007), é a arrecadação pelo candidato mediante ameaças aos interesses dos empresários que não queiram financiar sua campanha. Uma terceira relação entre candidato e empresariado está na troca de favores: o financiamento por troca de benefícios, como "acessos aos tomadores de decisão, celebração de contratos com o poder público, obtenção de regulamentações favoráveis" (MANCUSO, 2015).

Uma outra vertente da literatura passou a observar uma outra modalidade de financiamento eleitoral: aquele em que os candidatos acessam recursos públicos para custear suas campanhas. Segundo BOURDOUKAN (2009), essa área da literatura carece de teorias. As principais fontes de pesquisa são estudos de caso, onde é possível ver que o funcionamento público é apontado como solução para combater a corrupção provocada pelo financiamento privado. Assim, com os partidos possuindo autonomia financeira, não seria necessário depender de vultosos "investimentos" externos para que as agremiações consigam manter sua estrutura visando o interesse público e não um setor econômico[5].

[3] Com o objetivo de promover um maior controle social, a Justiça Eleitoral decidiu divulgar toda a prestação de contas dos partidos políticos no site do TSE, desde 2002. (http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1)

[4] Mancuso, no entanto, concentrou sua análise no modelo de financiamento eleitoral de pessoas jurídicas nas eleições de 2010, haja vista que o financiamento privado sobrepôs, em números, o financiamento público e apresentou, segundo dados divulgados pelo TSE, "um volume de três bilhões de reais" (MANCUSO, 2015).

[5] No entanto, as eleições de 2018 parecem apontar para novas formas de corrupção e captura dos recursos públicos pelos partidos através de financiamento de pessoa física, como no caso de candidaturas "laranjas" nos partidos, que movimentaram em 2018, um volume aproximado de R$ 62 milhões de reais, entre recursos públicos e privados de campanha. (https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/03/09/potenciais-laranjas-receberam-r-62-milhoes-nas-eleicoes-de-2018.htm)

Desse modo, ainda que, a partir da reforma de 2015, o processo eleitoral tenha se caracterizado como mais democrático e competitivo com a entrada de novos atores na arena política, apenas 8% dos candidatos apresentaram chances reais na disputa política. O efeito da reforma valida o *efeito Jacobson*, que indica que o impacto dos recursos sobre os votos tem sido maior para candidatos desafiantes do que para aqueles candidatos já conhecidos no cenário político, contrapondo o argumento de PEREIRA & RENNÓ (2007), que indica que o financiamento eleitoral apresenta efeito positivo no processo de reeleição. Particularmente para o caso do RN, dos 8 candidatos eleitos para a Câmara dos Deputados, apenas 3 deles, foram reeleitos.

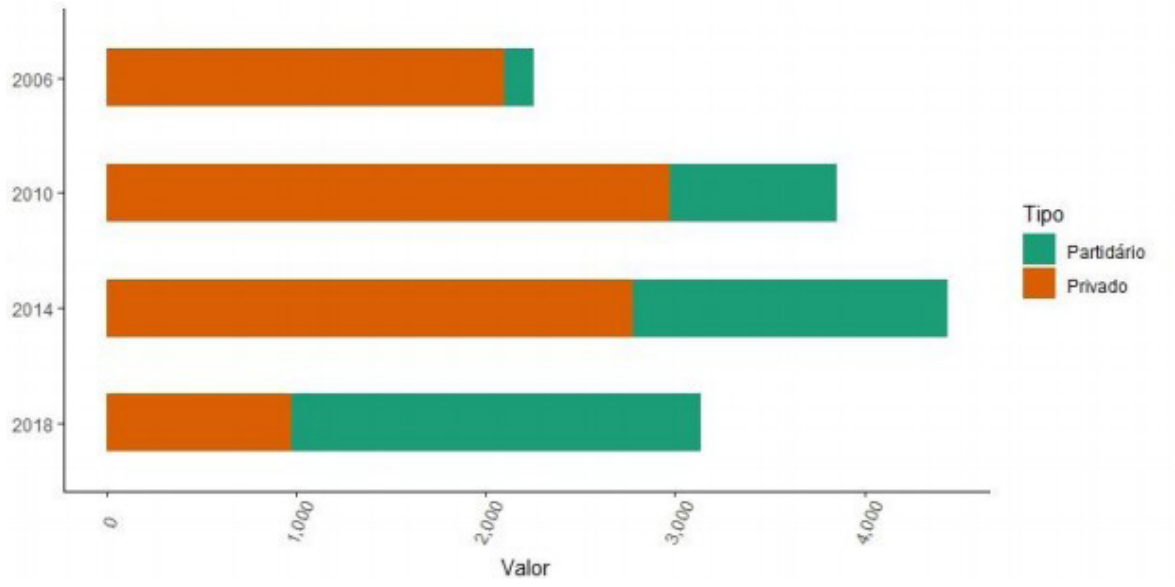
METODOLOGIA

O estudo utiliza como base teórico-metodológica os trabalhos empreendidos por MANCUSO (2015) e SPECK (2010,2012, 2013) que dividem a temática do financiamento eleitoral em três vertentes: a relação entre investimento e desempenho eleitoral, a relação entre investimento e concessão de benefícios para os investidores e os aspectos determinantes do investimento eleitoral. Nesta perspectiva, a partir da revisão teórica acerca do financiamento eleitoral, analisou-se dados disponíveis, nas plataformas do TSE, referentes aos oito candidatos do RN a Câmara dos Deputados durante a campanha eleitoral do ano de 2018. Desse modo, por meio dos dados analisados, foi possível identificar a prioridade de gastos dos candidatos, disparidades no montante de doações eleitorais, de origem pública e privada, e sua eficiência em votos.

ANÁLISE DOS DADOS

De acordo com um estudo recente realizado pela Fundação Getúlio Vargas e Fundação Brava sobre o financiamento eleitoral, o valor gasto com o financiamento de campanhas no Brasil apresentou um gradativo crescimento entre as eleições de 2006 e 2014 (FGV, 2019). Além de que a verba utilizada historicamente nas campanhas era majoritariamente provida de fontes privadas. Após a reforma eleitoral de 2015, às eleições de 2018 sofrem modificações, como a diminuição do total de recursos para as candidaturas e o crescimento do financiamento público - por meio dos recursos do partido e do fundo especial - que passa exercer protagonismo no financiamento das campanhas de 2018.

GRÁFICO 1 - Evolução da receita de todas as candidaturas (em milhões de reais)



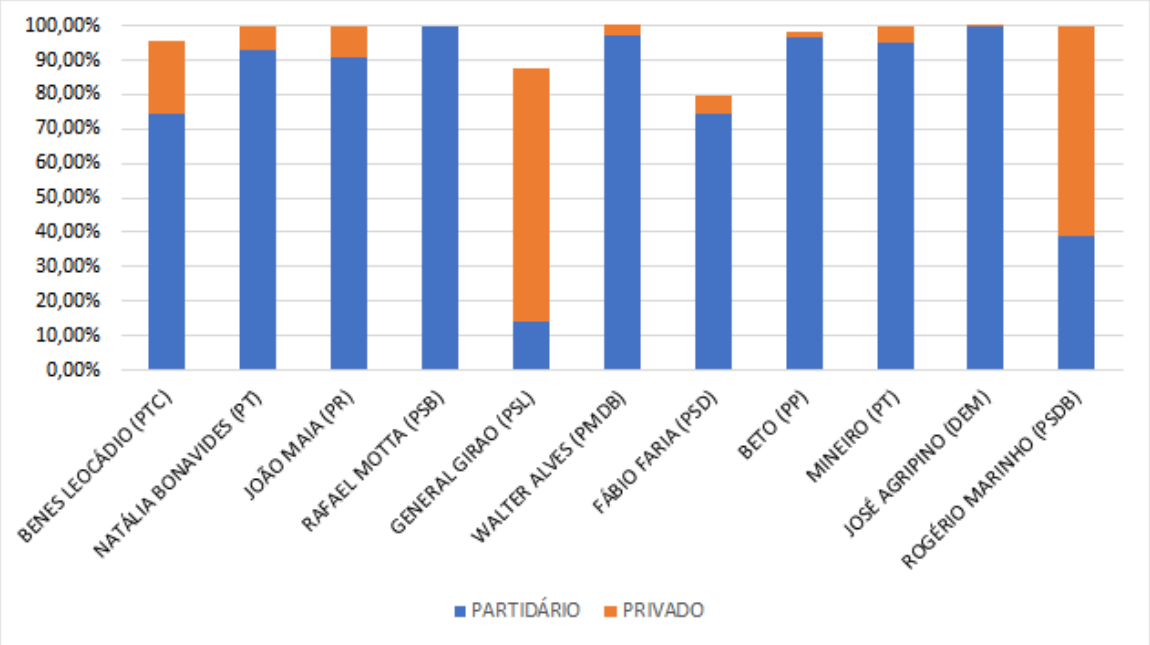
Fonte: FGV, 2019.

Dessa forma, com base nos dados dispostos pelo TSE, dentre os oito candidatos eleitos pelo RN para a Câmara Federal, seis receberam receitas no montante acima de 1 milhão de reais, sendo eles: Benes Leocádio (PTC), João Maia (PR), Rafael Motta (PSB), Walter Alves (MDB), Beto Rosado (PP), Fábio Faria (PSD). Os outros dois candidatos - General Girão (PSL) e Natália Bonavides (PT) - receberam um montante abaixo desse valor. Dentre os candidatos eleitos, apenas o General Girão utilizou mais recurso privado do que recurso público. Tendo em vista que o candidato é classificado como *challenger,* este dado corrobora com o argumento de que a inovação legislativa com a mudança nas regras teria sido um fator do processo de democratização eleitoral.

Ao analisar a fonte dos recursos de origem pública recebidos pelos candidatos eleitos no RN, notou- se que a maioria deles são provenientes dos Diretórios dos partidos no nível nacional e local. Segundo o TSE, somente o FEFC apresentou um montante de R$ 1.716.209.431,00, o que representou 85,4% do financiamento público dos candidatos eleitos. De forma que, os recursos que antes tinham como protagonistas as corporações e empresas privadas no período pré-eleitoral, passaram agora a se relacionar no legislativo federal no momento da definição do orçamento público.

Desse modo, a configuração da fonte dos recursos de origem publica, identificada no cenário nacional, também é comum a nível estadual nas eleições para Deputados Federais do RN. Tomamos como exemplo, o candidato Rafael Motta (PSB), que teve 100% do financiamento de sua campanha originadode dinheiro público. Ademais, entre os candidatos eleitos analisados, outros quatro - Natalia Bonavides (PT), Joao Maia (PR), Walter Alves (MDB), Beto Rosado (PP) apresentaram mais de 90% de recursos de origem pública no financiamento de suas campanhas. Entre os derrotados, Jose Agripino (DEM) e Mineiro (PT) apresentaram resultado próximo a 100% de financiamento público, dos respectivos diretórios nacionais ou locais dos partidos.

GRÁFICO 2 - Financiamento eleitoral das campanhas de acordo com a origem do recurso (em porcentagem)[6]



Fonte: Elaboração própria dos autores com base nos dados do TSE, 2019.

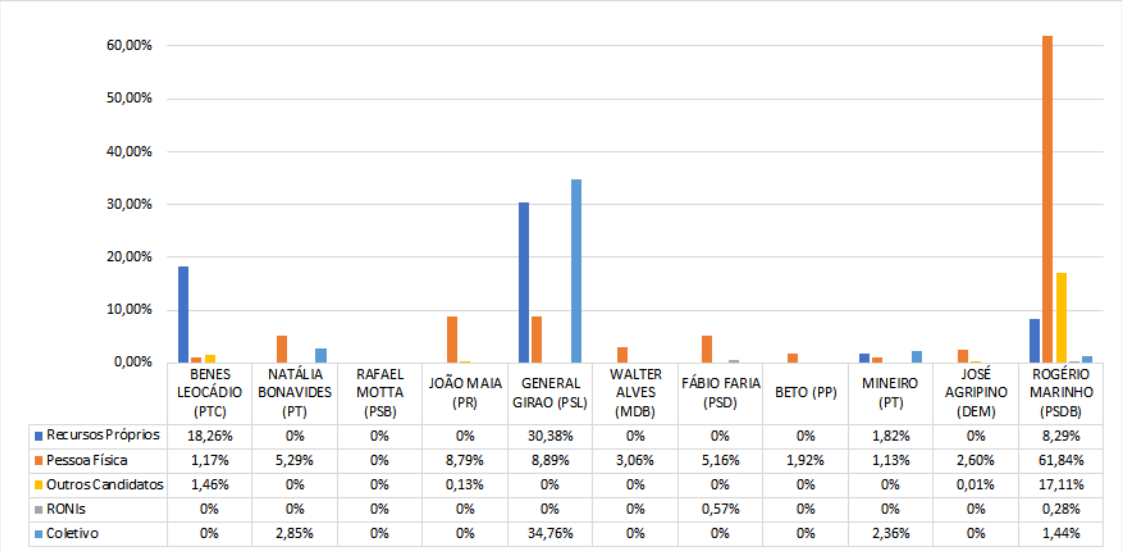
Nesta perspectiva, é possível analisar que entre os candidatos competitivos, com a exceção do candidato derrotado Rogério Marinho (PSDB), que já dispunham de cargos eletivos, utilizaram mais o financiamento público do que o privado. A partir disso, pode-se validar o argumento de Bourdoukan de que a divisão de um fundo especial permanente, em sistemas eleitorais proporcionais com critérios alocativos do passado, como o sistema político eleitoral brasileiro pode proporcionar a permanência de partidos e grupos, ou ainda, a uma ossificação dos partidos políticos, em curto prazo, como no México (Bourdoukan, 2019).

Ademais, entre os candidatos eleitos com recursos de origem privada, o candidato *challenger* eleito General Girão (PSL) apresentou 74,03% de seu financiamento de origem de pessoa física. Percebe-se, então, que a maior utilização do financiamento privado na campanha dos novos candidatos, pode reforçar o argumento de que o financiamento público acaba por privilegiar candidatos antigos, fazendo com que os novos necessitem buscar outras fontes de recursos para competir.

No tocante a modalidade de recursos de origem privada pelos candidatos, observa-se a utilização de recursos próprios; de doações de pessoas físicas e de outros candidatos; e de financiamentos coletivos, como a "vaquinha" online. Além disso, constam também, os recursos de origem não identificada (RONIs), tidos como valores que não tiveram um CPF vinculado ou digitado de forma incorreta, ou também, com a possibilidade de haver divergências entre o valor informado e o valor real.

[6] Alguns candidatos não constaram com o 100% do financiamento eleitoral, devido o processo do TSE de prestação de contas das candidaturas, não estar encerrado.

GRÁFICO 3 - Receitas de acordo com o financiamento privado das campanhas (em porcentagem)



	BENES LEOCÁDIO (PTC)	NATÁLIA BONAVIDES (PT)	RAFAEL MOTTA (PSB)	JOÃO MAIA (PR)	GENERAL GIRAO (PSL)	WALTER ALVES (MDB)	FÁBIO FARIA (PSD)	BETO (PP)	MINEIRO (PT)	JOSÉ AGRIPINO (DEM)	ROGÉRIO MARINHO (PSDB)
Recursos Próprios	18,26%	0%	0%	0%	30,38%	0%	0%	0%	1,82%	0%	8,29%
Pessoa Física	1,17%	5,29%	0%	8,79%	8,89%	3,06%	5,16%	1,92%	1,13%	2,60%	61,84%
Outros Candidatos	1,46%	0%	0%	0,13%	0%	0%	0%	0%	0%	0,01%	17,11%
RONIs	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0,57%	0%	0%	0%	0,28%
Coletivo	0%	2,85%	0%	0%	34,76%	0%	0%	0%	2,36%	0%	1,44%

Fonte: Elaboração própria dos autores com base nos dados do TSE, 2019.

De acordo com o Gráfico 3, a maioria dos candidatos analisados obtiveram financiamento de origem privada, ou seja, receberam recursos de pessoa física[7]. Destaca-se, então, o candidato Rogério Marinho que possui cerca de 62% de seu financiamento originado de doações de pessoas físicas. Ademais, com relação a modalidade de financiamento da própria campanha, os candidatos que se destacaram são: Benes Leocádio (PTC), General Girão (PSL), Fernando Mineiro (PT) e Rogério Marinho (PSDB). Salientando que o maior percentual de investimento foi o de General Girão (PSL), com 30.38%.

Ainda em consonância com o gráfico anterior, nas campanhas de Benes Leocádio (PTC), João Maia (PR), José Agripino (DEM) e Rogério Marinho (PSDB) temos a presença de financiamento por outros candidatos, com um percentual de 61,84%, muito acima dos demais candidatos. Entretanto, apesar de receber o maior valor de doação de pessoas físicas e financiamento de sua própria campanha, o candidato Rogério Marinho não consegue se reeleger[8]. Outro caso, foi o do candidato José Agripino (DEM), que após três décadas no Senado Federal, abriu mão de concorrer a reeleição para disputar uma vaga na Câmara dos Deputados nas eleições de 2018[9], com aproximadamente 98% de recursos públicos do fundo partidário, mas não conseguiu ser eleito e ficou como segundo suplente do candidato Walter Alves (MDB), único candidato eleito da ampla coligação.

Os Recursos de Origem Não Identificada (RONI's) são pouco presentes no financiamento das candidaturas analisadas, e quando presentes, apresentam valores ínfimos, como nas candidaturas de Fábio Faria (PSD) e de Rogério Marinho (PSDB), as quais apresentam respectivamente 0,57% e 0,28% do total do seu financiamento eleitoral. Apesar da pouca representação dos RONI's nas contas eleitorais dos candidatos, é necessário que haja a prestação de contas junto ao TSE, caso não, os valores devem ser devolvidos aos cofres públicos (TSE, 2018).

Por fim, no pleito de 2018, surge um novo meio de financiamento das campanhas - o financiamento coletivo. Apenas quatro candidatos utilizaram o recurso, entre eles estão Natália Bonavides (PT), Fernando Mineiro (PT) e Rogério Marinho (PSDB), ambos apresentam pouca representação dos RONI's em relação ao total de seu financiamento. No entanto, o General Girão utilizou a "vaquinha" como uma das principais fontes de seu financiamento, representando 34,76% do total.

[7] Ressalta-se o caso do candidato Rafael Motta (PSB) que não teve financiamento privado.

[8] O deputado Rogério Marinho, embora tenha perdido a cadeira para a Câmara Federal assumiu a Secretaria Especial de Previdência Social no governo de Jair Bolsonaro (PSL), tendo papel importante na aprovação, em 1.o turno, da reforma da Previdência na Câmara dos Deputados em 10 de julho de 2019.

[9] Inclusive seu filho, o candidato a reeleição o deputado federal Felipe Maia (DEM), desistiu de disputar a candidatura em função das chances de derrota do pai na ampla coligação formada pelo PDT/PP/MDB/PODE/DEM.

TABELA 1 - Custo do Voto (Gastos de campanha x votos recebidos)

Tabela sobre o custo do voto em ordem decrescente com os valores convertidos para real.			
Deputado	*Gastos de campanha*	*Votos recebidos*	*Custo por voto em reais*
Rogério Marinho (PSDB)**	R$ 1.812.309,60	59.961	R$ 30,22
João Maia (PR)	R$ 2.459.750,30	93.505	R$ 26,30
José Agripino (DEM)**	R$ 1.349.999,25	64.678	R$ 20,87
Beto Rosado (PP)	R$ 1.401.931,62	71.092	R$ 19,71
Walter Alves (MDB)	R$ 1.545.740,49	79.333	R$ 19,48
Fábio Faria (PSD)	R$ 1.369.471,67	70.359	R$ 19,46
Rafael Motta (PSB)	R$ 1.508.748,89	82.791	R$ 18,22
Benes Leocádio (PTC)	R$ 1.085.588,94	125.841	R$ 8,62
Fernando Mineiro (PT)*	R$ 453.006,85	98.070	R$ 4,61
Natália Bonavides (PT)	R$ 423.857,83	112.998	R$ 3,75
General Girão (PSL)	R$ 26.990,99	81.649	R$ 0,33

Fonte: Elaboração própria dos autores com base nos dados do TSE, 2019.

Quando analisamos o custo do voto na relação entre os candidatos eleitos e não eleitos não verificamos grandes diferenças na proporção entre os gastos de campanha e os votos recebidos. Entretanto, na proporção de gastos x votos entre candidatos *incumbents* (reeleitos) e *challengers* (desafiantes), podemos classificá-los, ao menos, em três categorias: candidatos com altos gastos de campanha mas com pouca votação (baixa eficiência); candidatos reeleitos com votação dentro da mediana (alta efetividade); e candidatos desafiantes com baixo gasto mas alta votação (alta eficiência). Rogério Marinho (PSDB) foi o candidato com maior custo do voto (R$ 30,22), seguido do candidato João Maia (R$ 26,30) e do candidato José Agripino (R$ 20,87). Destes, apenas o candidato João Maia (PR) foi eleito. No caso dos candidatos a reeleição (*incumbents*) com votação dentro da mediana (entre R$ 18, 22 e R$19,71), e que apresentaram uma alta efetividade e uma certa regularidade do custo do voto - Beto Rosado (R$ 19,71), Walter Alves (R$19,48), Fábio Faria (R$ 19,46), Rafael Motta (R$ 18,22). Por último, os candidatos desafiantes (*challengers*) - Benes Leocádio (R$ 8,62), Fernando Mineiro (R$ 4,61) Natália Bonavides (R$ 3,75) e General Girão (R$ 0,33). Desse grupo apenas o candidato Fernando Mineiro (PT) foi não conseguiu se eleger. Esses resultados podem evidenciar, em última análise e na combinação com outras variáveis, o jogo estratégico dos candidatos *mandatários ou desafiantes* em relação ao custo do voto nas eleições.

CONCLUSÃO

Após a análise dos dados das plataformas do TSE, realizada pelo estudo, identifica-se que entre os candidatos eleitos no RN, três foram reeleitos e cinco assumiram pela primeira vez um cargo na Câmara Federal. Com isso, entende-se que a existência de uma ampla coligação com vultosos recursos não foi fundamental no sucesso dos candidatos *incumbents* nas eleições.

A partir da reforma eleitoral de 2015, os candidatos do RN a Câmara Federal passa a utilizar em seu financiamento o recurso de origem pública mais que de origem privada, validando a ideia de Mancuso (2015) de que a mudança na legislação influencia no comportamento dos candidatos.

De acordo com os dados analisados do TSE, entende-se que a partir do pleito de 2018, o financiamento público passou a exercer papel fundamental nas eleições. Tendo em vista que entre os onze candidatos analisados no RN, nove utilizaram o recurso público como principal fonte de recurso. Entre os oito candidatos eleitos, sete apresentaram, em seu financiamento, 70% dos recursos de origem pública. Metade deles, conseguiram se reeleger (*incumbents*) com os recursos do fundo partidário. A outra metade, foram candidatos desafiantes (*challengers*) que utilizaram tanto o fundo partidário, como recursos de origem privada. Com isso, confirma-se que a retirada dos recursos de origem privada teve impactos no resultado eleitoral, particularmente nas chances de reeleição de candidatos competitivos no RN. O que não significa que a tendência de financiamento público crescente em um sistema partidário proporcional no Brasil não elimine os riscos de ossificação dos partidos, alta dependência dos recursos públicos e possível distanciamento do eleitor, vitais para a consolidação de um sistema democrático (Bourdoukan, 2019).

Entre os dois candidatos que menos utilizaram recursos públicos, General Girão, era um candidato novo na arena política, e o outro - Rogério Marinho - um candidato com larga carreira política, que não conseguir ser eleito. Com base nisso, identificamos que não necessariamente as campanhas mais caras conseguiram efetivamente mais cadeiras no legislativo federal, na ausência do financiamento corporativo privado (*fat cats*), embora ter mais recursos públicos ou privados ainda seja uma vantagem em um sistema político eleitoral restrito como o brasileiro. Ainda que, nas últimas duas eleições para o legislativo federal no RN, entre a primeira eleição e a reeleição, as campanhas custaram em média, o mesmo valor por candidato competitivo. Se os recursos de origem pública ou privada dos candidatos, seguirão uma tendência de crescimento com efeitos sobre a competitividade dos partidos e consolidação democrática nas próximas eleições, ainda não sabemos, o que justifica a necessidade de uma agenda de pesquisa que identifique tal tendência

REFERÊNCIAS

AVELINO, G.; BIDERMAN, C. (Coord.) **Os Custos da Campanha Eleitoral no Brasil:** Uma análise baseada em evidência. Fundação Getulio Vargas Centro de Política e Economia do Setor Público Cepesp/FGV. Sao Paulo, SP. Abril, 2019.

BOLOGNESI, B.; CERVI, E.U. **Distribuição de recursos e sucesso eleitoral nas eleições 2006:** dinheiro e tempo de HGPE como financiadores de campanha a deputado federal do Paraná. In 35o Encontro da Anpocs. Caxambu. 2011.

BOURDOUKAN, Adla Youssef. **O bolso e a urna:** financiamento político em perspectiva comparada. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 2019.

BRAGA, M. S. S; BOURDOUKAN; A. **Partidos políticos no Brasil:** organização partidária, competição eleitoral e financiamento público. Perspectivas, São Paulo, v. 35, p. 117-148, jan./jun. 2009.

CERVI, E.U. **Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral no Brasil:** análise das contribuições de pessoas físicas, jurídicas e partidos políticos às eleições de 2008 nas capitais de Estado. Revista Brasileira de Ciência Política, 4, pp. 135-167. 2010.

FIGUEIREDO FILHO, D.B. **O elo corporativo?** Grupos de interesse, financiamento de campanha e regulação eleitoral. Dissertação de Mestrado. Recife: Universidade Federal de Pernambuco. 2009.

CHEIBUB, J. A., & SIN, G. (2015). **Order in Chaos:** Intraparty Coordination in Open List PR Systems. Presented at the 73rd MPSA Annual Conference, Chicago, EUA.

JACOBSON, Gary. **"The Effects of Campaign Spending in Congressional Elections"** in *American Political Science Review*, vol. 72 n. 2, 469-491. 1978.

MANCUSO, Wagner Pralon. **Investimento eleitoral no Brasil:** balanço da literatura (2001–2012) e agenda de pesquisa. Revista de Sociologia e Política, v. 23, n. 54, p. 155-183, 2015.

MANCUSO, W.P.; SPECK, B.W. **Financiamento empresarial e desempenho eleitoral no Brasil:** um estudo das eleições para deputado federal em 2010. In VIII Workshop Empresa, Empresários e Sociedade. Curitiba. 2012.

MARCELINO, D. **Sobre dinheiro e eleições:** um estudo dos gastos de campanha para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. Dissertação de Mestrado. Brasília: Universidade de Brasília. 2010.

PEIXOTO, V.M. **Eleições e financiamento de campanhas no Brasil.** Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Estado do Rio de Janeiro. 2010.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. **O que é que o reeleito tem? O retorno:** o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. Revista de Economia Política, v. 27, n. 4, p. 664-683, 2007.

SAMUELS, D. Money, **Elections, and Democracy in Brazil**. Latin American Politics and Society, 43(2), pp. 27-48. 2001.

SAMUELS. **Pork Barreling is not Credit Claiming or Advertising:** Campaign Finance and the Source of the Personal Vote in Brazil. The Journal of Politics, 64(3), pp. 845-863. 2002.

SPECK, Bruno Wilhelm. **O Financiamento político e a corrupção no Brasil.** In Temas de Corrupção Política no Brasil. Ed. Rita de Cássia Biason. São Paulo: Balão Editorial. 2012.

SPECK, B.W.; PFEIFFER, S. Introducción. In: B. Speck; S. Pfeiffer, eds. **El control ciudadano del financiamiento político:** una guía práctica sobre experiencias y desafíos. Berlim: Transparência Internacional. 2017.

SPECK, Bruno Wilhelm. **O financiamento de partidos e campanhas eleitorais nos Estados Unidos:** uma aproximação descritiva. Estudos e análises de conjuntura, São Paulo: INCT-INEU, n. 2, p. 3-28, 2010.

SPECK. **Objetivos e estratégias do setor privado no financiamento das campanhas eleitorais:** um modelo de análise baseado em dados da campanha eleitoral no Brasil em 2010. In Conferência IPSA-ECPR "Whatever Happened to North-South?". São Paulo. 2011.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Resolução n. 23.568, de 24 de maio de 2018.** Estabelece diretrizes gerais para a gestão e distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2018/RES235682018.html>. Acesso em: 7. mai. 2019.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Fundo especial de financiamento de campanha (FEFC).** Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/prestacao-de-contas-1/fundo-especial-de- financiamento-de-campanha-fefc>. Acesso em: 7. mai. 2019.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Sistema de candidaturas está disponível com novo visual.** Disponível em:<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Julho/sistema-de-candidaturas-ja-esta - disponivel-com-novo-leiaute> Acesso em: 1. jun. 2019.

EDUCAÇÃO BÁSICA E TRANSPARÊNCIA: UMA ANÁLISE SOBRE AS POLITICAS E OS RECURSOS PUBLICOS VOLTADOS À EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM-PA

Andreza Lopes Leão (UFOPA)
Ênio Erasmo de Oliveira Ramalho (UFOPA)
Gabriel Marinho Alves (UFOPA)
Joice Eliane Vasconcelos de Oliveira (UFOPA)

Resumo: O presente trabalho tem como objetivo analisar a educação básica no munícipio de Santarém-Pa, a partir do ponto de vista das políticas e do orçamento público. Desse modo, optou-se pelo método do materialismo histórico dialético com a combinação de técnicas qualitativas e quantitativas de pesquisa. De maneira conjunta com a análise descritiva documental e levantamento bibliográfico presente na pesquisa desde o momento em que se formulou o problema de pesquisa e perpassou por toda a estruturação deste. Preliminarmente, o trabalho inicia-se sob a base do direito à educação de modo a se problematizar sua concretização. Em seguida, são expostos conceitos primários sobre orçamento para que se possa relacioná-lo com as políticas públicas, objetivando-se compreender a relação da combinação dessas três áreas para a concretização do direito à educação como a finalidade de compreender as especificidades do município de Santarém. Por fim, conclui-se a análise dos dados sobre os recursos destinados à educação, evidenciando sua aplicação, verificando se há ou não (in) dependência dos repasses governamentais.

Palavras-Chaves: educação; orçamento; políticas públicas; transparência;

INTRODUÇÃO

O Brasil é uma república democrática que tem como diploma norteador a Constituição Federal de 1988. Desse modo, valores voltados para a construção de um país que preza pela participação popular são tidos como base para sua organização. Dentre eles presa-se pela educação a qual é considerada um instrumento de concretização da democrática.

Assim sendo, o Estado Brasileiro utilizou-se de múltiplas estratégias para promovê-la por meio de instrumentos da administração e gestão pública que desde meados de 1988, tem apresentado uma tendência para legislar sobre o assunto com vistas a criar estratégias para a solidificação de uma educação de qualidade. Ou seja, houve um investimento significativo no que tange a criação de universidades, centros tecnológicos, dentre outros. Nesse sentido, destaca-se a criação de estratégias, legislações e planos com relação à estruturação atual e futura para a educação.

Para a concretização dos valores democráticos que fundamentam o Estado-Brasil, é indispensável a criação de mecanismos com vistas à participação popular e controle social. Consoante a esses entendimentos diversos, foram criados portais de informações com a finalidade de dar transparência às ações estatais.

Dessa forma, parte-se da hipótese de que a educação depende da existência da interdisciplinaridade entre diversas áreas que em comunhão de esforços contribuirão para a concretização da mesma, seguindo a proposta de análise interdisciplinar que se optou por investigar a educação do ponto de vista jurídico, econômico e das políticas públicas.

Nessa perspectiva, essa pesquisa tem como objetivo analisar a educação básica em Santarém ofertada pela rede municipal, elaborando-se um panorama sobre as metas e objetivos traçados sobre as análises de natureza orçamentária, com vistas a reconhecer de que maneira a mesma está sendo evidenciada no Município de Santarém. Para isso, tornou-se necessário identificar quais os instrumentos metodológicos seriam utilizados para a elaboração da pesquisa, tendo em vista que se trata de uma investigação no campo educacional com a utilização de conhecimento de diversas áreas. Logo, por propor um entendimento de que a prática não está dissociada da teoria, pelo contrário, se complementam, utilizamos o método dialético para interpretação da realidade educacional (PIRES, 1997), da qual todos esses aspectos apresentados ganham especial relevância quando se trata de pesquisa no campo da educação, por ser de natureza dinâmica (TRIVIÑOS, 1987).

Dentre as técnicas de instrumentalização da pesquisa se elencou a análise descritiva, esta consiste em um estudo que utiliza dados para descrever com a máxima exatidão a realidade, isto é, a realização da coleta dos dados, sua ordenação, bem como sua classificação com vistas à compreensão das informações, sejam elas com relação ao número de matrículas, ou mesmo, com relação à despesa e receita no que tange as informações de cunho orçamentário. Também de natureza descritiva é a análise documental, esse instrumento permite ao investigador "reunir uma grande quantidade de informação sobre leis estaduais de educação, processos e condições escolares, planos de estudo, requisitos de ingresso, livros-texto etc" (TRIVIÑOS, 1987, p. 111), assim como a pesquisa acerca do Plano Nacional de Educação (PNE) e Plano Municipal de Educação (PME).

Em suma, o método para a interpretação da realidade educacional utilizado foi o materialismo histórico dialético com a combinação de técnicas qualitativas e quantitativas de pesquisa. De maneira conjunta com a análise descritiva documental e levantamento bibliográfico presente desde o momento em que se formulou o problema de pesquisa e perpassou por toda a estruturação desta.

Assim sendo, este artigo tem como escopo inicial a identificação das principais legislações brasileiras que discutem a educação a partir de 1988, de maneira a situar a educação no ordenamento jurídico, evidenciando objetivos expressos pelos textos normativos para a concretização da educação. A seguir, serão analisados alguns conceitos básicos sobre orçamento público e qual a importância dessa área do conhecimento para estudos de natureza educacional. À vista disso, far-se-á uma breve compreensão do que são políticas públicas e qual a sua importância para a concretização de direitos, em especial, o direito à educação básica no Município de Santarém.

Por fim, todas as compreensões anteriores servirão de base para a análise dos dados da educação básica no município de Santarém-PA no período de 2013 a 2017. Com isso, far-se-á um levantamento de dados sobre as matrículas em estabelecimento de ensino municipal de educação básica, além de uma análise de natureza orçamentária com relação a receitas e despesas do município voltadas para a educação, com destaque para os dados orçamentários relacionados ao FUNDEB, de modo a evidenciar ou não sua importância para a implementação de educação básica municipal no município de Santarém.

Por consequência, para que se realizasse essa pesquisa foram utilizados dados fornecidos pelos portais da transparência governamentais, com fundamento de que esses instrumentos de acesso a dados são de direitos intrinsicamente ligados à cidadania em consonância com a democracia e, portanto, quando utilizados por pesquisadores de diversas áreas podem trazer importantes contribuições para a construção de conhecimento.

DIREITO A EDUCAÇÃO DO PONTO DE VISTA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O direito à Educação é um direito de natureza fundamental que está previsto pela Constituição Federal de 1988 em seu art. 205:

> A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988)

Entende-se ainda que a educação básica é de fundamental importância, visto que esta é compreendida como o pilar de toda construção educacional. Há também a previsão constitucional de que o ensino deverá ser realizado de modo a atender aos princípios da igualdade, liberdade, gratuidade, pluralismo, de valorização dos profissionais, de gestão democrática e qualidade (art. 206, CF/88). No art. 22 da CF/88, por exemplo, há a disposição de que é de competência privativa da união a elaboração de legislação sobre as diretrizes e bases da educação (inc. XXIV). Desse modo, a Lei de Diretrizes Básicas (Lei nº 9.394/1996) apresenta o direito à educação básica, em seu art. 4º, o qual deve ser atendido mediante um dever estatal de oferta (CURY, 2008).

Portanto, educação básica é, em verdade, entendida etimologicamente como "base" (CURY, 2008, p. 294), ou seja, expressa a ideia de ponto de partida essencial para a construção do conhecimento. O direito ao acesso à educação é, assim, um direito constitucional por estar expresso na constituição de 1988 como direito fundamental e é exatamente desse modo que a educação a partir daí passa a ser reconhecida como um direito do cidadão, revelando-se como uma das bases da cidadania.

O direito a educação é um direito social de segunda geração, que necessita de uma prestação positiva por parte do Estado sob a forma de dever, já que os direitos basilares que atendem ao conceito da teoria do mínimo existencial, caracterizam a educação como propulsora de autonomia na medida em que o indivíduo se situa de forma consciente frente às realidades do mundo (ESPINDOLA, 2016). Desta forma, os direitos de natureza social são expressos por meio de normas programáticas que precisam de outros instrumentos normativos para que sejam factíveis (ESPINDOLA, 2016).

Anteriormente a CF/88 não tinha esta compreensão do novo conceito, este nasce "de um possível histórico que se realizou de uma postura transgressora de situações preexistentes, carregadas de caráter não democrático" (CURY, 2008, p. 294). A atividade estatal, porém, era de natureza subsidiária, a partir da compreensão da educação como uma das garantias da cidadania, torna-se mais forte o entendimento da educação pela ótica de dever do Estado (CURY, 2008). O que se pretende preservar, por conseguinte, é a própria democracia, pois embora esse direito seja basilar e fundamental não é uma obviedade e por força normativa da constituição: os direitos são reconhecidos e declarados devendo ser cumpridos (CHAUÍ, 1989).

Diante disto, atualmente, a educação básica compreende a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio. Consiste em uma prestação gratuita e obrigatória por parte do Estado brasileiro por ser um bem público, por garantir direitos e por qualificar o mercado de trabalho (CURY, 2008). E por representar uma garantia da cidadania, além das disposições constitucionais, existem outros diplomas que tem como escopo instrumentalizar e nortear o direito à educação, dentre eles a Lei de Diretrizes Básicas, o Plano Nacional da Educação, dentre outros.

A Lei de Diretrizes Básicas (Lei nº 9. 394/1996), em seu art. 9º estabelece a criação de um Plano de natureza nacional de forma conjunta com os estados e municípios, e com isso, é importante o papel da sociedade no que tange a garantia do direito a educação, visto que o plano municipal deve ser elaborado de forma conjunta com os cidadãos do município. Ele deverá propor diretrizes e objetivos gerais para a educação (TORRES; MALTA, 2014).

Importante destacar também que no Plano de 2001-2011, a Lei nº 10.172/2001 não havia disposições sobre a educação indígena em uma tentativa de universalização das disposições, não constando também, a educação quilombola. Assim sendo, em 2014 foi aprovado o Plano de 2014- 2024 (Lei nº 13.005/2014), o qual tem como diretrizes a: erradicação do analfabetismo, universalização do atendimento escolar, superação da desigualdade e discriminação, melhoria na qualidade da educação, promoção e gestão da educação pública, valorização dos profissionais da educação, promoção aos princípios dos direitos humanos, como também dispõe sobre o percentual do PIB (Produto Interno Bruto) que devem ser aplicados na educação (art. 214, CF/88 c/c art. 1º da Lei 13.005/2014). Desse modo, no âmbito de elaboração do plano municipal, a estrutura é bem semelhante ao do plano nacional, observando-se as particularidades de cada localidade (TORRES e MALTA, 2014).

Consequentemente, para além da qualificação de mão de obra para o mercado de trabalho, preza-se pela educação como expressão de um Estado democrático de direito que combate a desigualdade, a intolerância e a descriminalização (CURY, 2008). Seu principal instrumento de propagação de valores democráticos é a educação como um dever estatal ligado à noção de patrimônio pertencente a todos (TEIXEIRA, 1994). Portanto, o Estado brasileiro deve proporcionar a democracia instrumentalizada por meio da educação, em especial a básica, visto que a democracia se substancia em um cenário de direitos e deveres em que se insere o cidadão (TORRES e MALTA, 2014). Nessa perspectiva, diz ESPINDOLA (2016, p. 38) que "a educação, portanto, é indispensável para possibilitar o pleno desenvolvimento do ser humano e o melhor meio para permitir o pleno exercício de suas liberdades e da cidadania".

Consoante ao exposto, essa prestação depende de uma boa gestão no que tange aos setores do Estado cujo escopo é atender a prestação da educação de maneira universal (CURY, 2008). E para atender as metas constitucionais de erradicação da pobreza e combate à desigualdade social, foi criado o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação), que atua de maneira subsidiária no que tange os investimentos educacionais com relação ao que já é realizado pelos municípios, é fruto da emenda constitucional 53 de 2006, aprovado pela lei 11.494/2007.

Embora se compreenda que a educação possa ser ofertada por meios de natureza privada (art. 209 CF/88), é importante a compreensão de que se trata de um dever estatal de investir e prestar a educação de maneira universal e inclusiva a todos os cidadãos como maneira de garantir os valores democráticos. Assim, se observou que existem metas e elas estão organizadas em planos, sejam eles de natureza nacional, estadual ou municipal. Destarte, o art. 211 da CF/88 diz que todos os entes estatais atuarão de maneira conjunta em regime de colaboração para a instrumentalização do sistema de ensino, destacando-se que os municípios atuarão de maneira prioritária no que tange a educação fundamental e infantil (§2º), cabendo aos Estados e ao Distrito Federal atuarem prioritariamente com relação à educação fundamental e média (§3º), todos com vistas a universalização do ensino.

Mas não podemos esquecer que, para se atingir as metas educacionais é necessário analisar a questão orçamentária, pois não adianta construir Planos e Projetos voltados para a educação se o recurso público não cobrirá tudo. Foi o que identificou as autoras Torres e Malta (2014) ao analisarem a dificuldade de se atingir as metas da cidade de Maria de Itabira por causa do orçamento. Em razão disso que é importante a análise do orçamento quando se analisa o direito à educação.

ORÇAMENTO PÚBLICO DESTINADO À EDUCAÇÃO

É de suma importância a compreensão do direito a educação e dos conceitos básicos de orçamento público, tendo em vista que é a partir da gestão desse que será possível a aplicação dos recursos públicos para implementação de políticas públicas. É exatamente por isso que deve-se gerir a *res pública* com eficiência e competência, pois é esta atividade definirá com o que se deverá gastar e, em seguida, serão elaborados os planos orçamentários a representar os interesses coletivos da sociedade e os interesses da minoria na acepção marginalizada da palavra (ESPINDOLA, 2016). De modo simplificado, entende-se o orçamento público como um ramo que:

> tem a finalidade precípua de gerenciar os recursos financeiros do Estado, a partir do controle dos gastos públicos, bem como arrecadação de suas receitas. Seu conteúdo é estudado no ramo chamado Direito Financeiro que tem como principal objeto de estudo a atividade financeira do Estado, compreendendo suas receitas, suas despesas, bem como o instrumento que traz essa previsão, qual seja: o orçamento (ESPINDOLA, 2016, p. 63).

Ou seja, o Direito Financeiro tem como área de estudo o orçamento público, que por sua vez, tem como objeto a gestão dos recursos públicos e é em função disto que os conceitos de finanças, gestão e direito são tão próximos e podem agir de maneira complementar. Embora tenha ficado claro a importância do estudo do orçamento aliado às noções de gestão de direitos, ainda há uma lacuna no entendimento de que para que sejam concretizados os direitos de ordem fundamentais, é necessária uma série de compreensões acerca do recurso público, embora exista pouca expressividade pelo estudo da temática (ESPINDOLA, 2016).

Assim sendo, a finalidade do Orçamento Público é auxiliar a atividade do controle parlamentar sob o poder executivo (GIACOMONI, 1985) através de alguns princípios orçamentários da administração pública: "o da exclusividade, da programação, da anualidade, da unidade, da universalidade, da legalidade, da transparência orçamentária, da publicidade orçamentária, entre outros" (ESPINDOLA, 2016, p. 69). Ele representa, portanto, um instrumento que poderá atingir determinados objetivos que são ações estatais quando concretizadas no meio social.

Com a finalidade de organizar as disposições legislativas no que diz respeito ao orçamento, o art. 165 da CF/88 aponta as seguintes matérias a serem objetos de legislações específicas: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Elas fazem parte do sistema orçamentário (GIACOMONI, 1985) que pode ser definido como a expressão da lei orçamentária - Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é um dispositivo importante que corresponde ao planejamento público da qual todos os governos estão submetidos e estabelecerá diretrizes orçamentárias a partir do poder executivo (AGUILAR, 2012). Seu art. 165 da Constituição Federal "trata de ordenar, de disciplinar, o processo de planejamento orçamentário" (AGUILAR, 2012, p. 297), bem como agregar e as regras e as obrigações para construção do projeto de lei orçamentária. Ademais, a LDO deve expor as metas e prioridades da administração pública, contendo "as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente" (AGUILAR, 2012, p. 297) e comunicar ao Poder Executivo que apesar de as despesas do período de um ano serem fixadas, existirá aquelas que serão prioritárias (AGUILAR, 2012).

O Plano Plurianual é um plano que prevê algumas matérias de médio prazo, que tem duração de quatro anos e tem como finalidade servir de base para a organização de um governo para outro. Giacomoni (1985, p. 219) o define como a "síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual". O mesmo deve ser "formulado pelo Poder Executivo e encaminhado ao Poder Legislativo para aprovação" (AGUILAR, 2012. p. 298).

As diretrizes orçamentárias, Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018, por sua vez, devem estabelecer metas e prioridades para o exercício da gestão pública orientando a LOA - Lei Orçamentária Anual (Lei nº 13.808 de 2019), que prevê um projeto de controle das despesas e receitas públicas e deve ser enviado até dia 31 de agosto de cada ano ao poder executivo contendo as diretrizes orçamentárias ao poder legislativo (GIACOMONI, 1985).

É de responsabilidade da LOA, segundo o art. 165, § 5º da Constituição Federal:

> o orçamento fiscal referente à esfera de poder, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público; o orçamento de investigamento das empresas em que a esfera pública, direta ou indiretamente , detenha a maioria do capital social direto do voto; e o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

Além do mais, com relação ao orçamento pode-se citar a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que dispõe sobre normas gerais de controle e elaboração dos orçamentos, sejam eles dos estados, da união, dos municípios ou do Distrito Federal. Nesse caso, alguns conceitos como empenho, liquidação e pagamento são importantes de serem delimitados na medida em que posteriormente se for analisar o orçamento municipal de Santarém a respeito da educação básica. Nesse sentido, de acordo com Aguilar (2012, p. 298):

> A LOA, portanto, por imperativo constituicional, é única e consolida vários orçamentos (fiscal, de investimento e da seguridade social), os quais demonstram para a sociedade o que o governo espera realizar, por meio de projetos e atividades que se vinculam a programas de governo estabelecidos no plano plurianual, que viabilizarão a realização das políticas públicas.

Para fins de esclarecimentos, o art. 58 da lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, define empenho como sendo ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. A liquidação, por sua vez, segundo o art. 63 dessa mesma lei, pode ser definida como "direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito", baseado nos conceitos de origem e objeto do pagamento, importância do pagamento e a quem se destina o cumprimento da obrigação para sua extinção.

A liquidação tem como base: a nota de empenho, contrato ou algum comprovante da compra e venda da prestação do serviço. Depois da liquidação, destaca-se a fase do pagamento que consiste no adimplemento da obrigação após a fase da liquidação. Por conseguinte, o que se verifica é a existência de um sistema de execução de despesa no âmbito do orçamento público regido por fases: empenho, liquidação e pagamento, o qual é ordenado por autoridade competente, conforme dispõe o art. da lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Desse modo, de maneira geral, há a previsão desses instrumentos jurídicos no âmbito federal, sendo importante destacar que como dito anteriormente, embora haja essa maior discricionariedade do legislador no que tange a elaboração de metas, existem aplicações mínimas que devem ser seguidas. Com relação à educação o investimento de recurso por parte da união, dos estados e municípios (art. 212, CF/88) a distribuição dos recursos deverá estar em consonância com o Plano Nacional de Educação para que sejam atendidos os princípios da educação, em especial, de sua universalização (§3º).

Importante observação que deve ser feita com relação à aplicação de 25% (pelos municípios) dos recursos arrecadados em investimentos na educação, é que caso haja a impossibilidade de se atingir a esse número, o Estado criou um mecanismo subsidiário que tornaria possível se atingir a essa meta por meio do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos profissionais da educação), instruído por força da lei 11.494/2007 e pelos Decretos nº 6.253 e 6.278, de 13 e 29 de novembro de 2007, respectivamente e, deverão durar pelo lapso temporal de 14 anos, até 2020.

Segundo o Ministério da Educação, o FUNDEB (O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) tem por finalidade dispor recursos de maneira complementar a entes da federação - estados e municípios- que não tem fundo suficiente para aplicar em investimentos educacionais. Desse modo, esse programa governamental tem como base o art. 212, e atua com fundamento em uma dinâmica baseada em impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios. Assim, o recurso total gerado retorna aos contribuintes agora de maneira redistribuída, sob o critério de quantidade de investimento por aluno.

Consoante ao exposto tem-se que para a organização desse fundo são necessárias algumas informações como o número de quantidade de matrículas que são contabilizadas por meio do INEP/MEC (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais). Nesse sentido, há também o registro por categorias, como por exemplo, ensino fundamental, pré-escola, escolas de zona rural, dentre outras.

Justifica-se a criação de programas de ação como o FUNDEB, em razão da necessidade de instrumentos para além da criação de leis que auxiliem nos direitos e na fixação de sistemas de manejo e organização orçamentária. Esses instrumentos podem ser identificados sob a forma de políticas públicas.

POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À EDUCAÇÃO BÁSICA EM SANTARÉM-PA

Compreendido está que o direito à educação é um direito social (BARCELLOS, 2016) e o legislador deve contemplar esse direito de modo que se atinja este fim. Isto é, essa disposição normativa programática tem natureza princípio-lógica que objetiva guiar as atividades do legislativo, executivo e judiciário (BUCCI, 2001). Nesse caminho, o direito a educação pode ser definido também como um direito-meio, ou seja, é por meio desse que o cidadão poderá usufruir dos direitos de primeira geração. Pois, ter a existência de uma vida digna pressupõe que haja acesso ao direito de instrução, no caso, a educação (BUCCI, 2001).

E para a concretização desses direitos é preciso implementá-los, uma maneira é a elaboração de políticas públicas. Antes mais nada, é importante ressaltar que não existe um único ou perfeito conceito de políticas públicas, elas podem ser tanto "decisões que envolvem questões de ordem pública com abrangência ampla e que visam à satisfação do interesse de uma coletividade" (AMABILE, 2012, p. 390), como também estratégias de atuação pública através de um processo decisório que impactam na realidade (AMABILE, 2012).

Dos conceitos mais conhecidos e populares sobre políticas públicas temos de Laswell e Dye. Laswell (1936) diz que as decisões e análises sobre políticas públicas implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (SOUZA, 2006). Dye (1984, apud SOUZA, 2006), afirma que a política pública é "aquilo que o governo escolhe ou não fazer". Em suma, as políticas públicas são programas ou projetos do Estado para atender o interesse da sociedade, sendo que essas políticas devem beneficiar a sociedades como um todo e não determinados grupos sociais. Portanto, o papel do Estado é fundamental, pois além de ser o elaborador destas políticas, ele é o mediador da ordem social, cabendo a ele criar políticas que possam atender as necessidades da população.

A decisão por uma ou por outra política pública proporciona uma visão geral da Administração Pública que pode ser "ora mais dinâmica, ora mais estática, privilegiando princípios de atuação, estruturas, regras de funcionamento, equilíbrio de forças e processos decisórios, transferência de riquezas e meios de atuação" (AMABILE, 2012, p. 390). Ou seja, as políticas públicas divergem dos princípios na medida em que: "As políticas, diferentemente das leis, não são gerais e abstratas, mas, ao contrário, são forjadas para a realização de objetivos determinados" (BUCCI, 2001, p. 11). Ou seja, a finalidade das políticas públicas é tornar factíveis os direitos previstos em textos normativos.

Há para isso a previsão de etapas pelas quais são "criadas e desenvolvidas as políticas públicas" (BUCCI, 2001, p. 54), primeiro é identificada uma situação problema, depois elabora-se uma agenda, formula-se alternativas, elege-se algumas delas, são implementadas e executadas pelo tempo que se planejou como necessária e, por conseguinte, são avaliadas (BUCCI, 2001). Destaca-se a importância da origem da política ser a existência e identificação da situação problema, visto que essa guiará as outras etapas (SOUZA, 2002). Isto é, as políticas públicas podem ser de natureza estatal como podem surgir da própria sociedade (CAVALCANTI, 2007), em ambos os casos o que se verifica é que há a predominância de participação popular para elaboração dessas.

Logo, é um instrumento de valorização da democracia e do papel do cidadão (BUCCI, 2001), bem como um meio pelo qual há um fortalecimento da relação entre o estado e a sociedade (BARCELLOS, 2016). Dessa forma, é identificado que do gênero políticas públicas há a inserção da política social (BUCCI, 2001), e ambas são "política de ação", no sentido de em que o Estado planeja metas e traça objetivos com a finalidade de satisfazer as necessidades sociais (BARCELLOS, 2016). Com isso, as políticas educacionais podem ser identificadas como pertencentes a este grupo com vistas a atender um direito universal, que produzirá efeitos sociais em um futuro incerto não sendo, portanto, especificar os ganhos com sua implementação, embora se possa prevê-los.

De maneira sintética, fica evidente que as políticas públicas nascem de uma situação em que é necessária a adoção de outras medidas para que se atinja determinado fim, no caso em tela, o direito à educação. Por isso deve estar de acordo com as demandas sociais com vistas a concretizar direitos (BARCELLOS, 2016).

Como disposto anteriormente, há a previsão de que os munícios em conjunto com a população devam elaborar seus respectivos planos de ensino. No caso de Santarém, seu primeiro plano de educação foi elaborado em sua modalidade municipal quatro anos após produção do Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172 de 09 de janeiro de 2001) por meio da lei municipal de nº 17.867/2004 de 03 de novembro de 2004 em que foram elaborados objetivos e metas pelo período de 2004 a 2013. Ou seja, seguindo o modelo decenal do PNE.

Em 2006, começou a se materializar no município de Santarém, a II Conferência Municipal de Educação que culminaria em encontros gerais nos dias 25 e 26 de agosto, a fim de fazer uma retrospectiva do plano aprovado em 2004, bem como a capacitação dos pressupostos metodológicos do que seria uma conferência municipal. Diante disto, nessa conferência além da existência do debate acerca de temáticas já discutidas no PME de 2004, discutiu-se também sobre algumas áreas contempladas: Educação Afrodescendente, Educação Indígena e Educação Ambiental, temas de grande importância dada à localização do município no coração da Amazônia onde há a existência de comunidades indígenas e quilombolas.

Assim sendo, em 2013, o plano elaborado em 2004 atingiu seu período de vigência sendo necessária a elaboração de um novo plano a partir da reflexão e análise do anterior. Nesse sentido, a partir de 2013 foi realizado um período de avaliação das metas do plano e elaboração de novas. Dessa forma, em 2015 foi aprovada a lei 19.829/2015, de 14 de julho de 2015, que dispõe sobre o PME- STM 2015-2025.

Destaca-se que o PNE 2004-2014 também conteve seu período de vigência expirado e teve que ser elaborado um novo plano aprovado em 2014 sob a égide da Lei 13.005/2014. Neste novo plano com vigência de 10 (dez) anos (art.1º da Lei 13.005/2014), foram definidas metas a serem atingidas durante esse período, seja por prazo ou por metas específicas. Algumas delas sob o recorte da educação infantil e fundamental em comparação com o PME-STM, que são:

	PNE	PME – SANTARÉM
META 1	Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 04 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste	Universalizar, até 2016 100% da Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 04 (quatro) a 05 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo 40%(quarenta por cento) do total de crianças de até 03 (três) anos até o final da vigência deste PME.
META 2	Universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE	Universalizar o Ensino Fundamental de nove anos para toda a população de 06 a 14 anos e garantir que pelo menos 95% dos alunos conclua essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PME (2025).
META 4	universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.	Universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.

META 5	Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3o (terceiro) ano do ensino fundamental.	Alfabetizar 100% das crianças matriculadas no município, até os oito anos de idade, quando concluem o 3º ano do Ensino Fundamental até o final da vigência deste PME.
META 6	Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica.	Aumentar a oferta de Educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos alunos da Educação Básica.
META 16	Formar, em nível de pós- graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino	Formar, em nível de pós-graduação, 60% profissionais da educação básica, até o últ ano de vigência deste PME, e garantir mesmos, formação continuada em sua área atuação, considerando as necessida demandas e contextualizações dos sistemas ensino.
META 17	Valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE	valorizar os (as) profissionais do magistério da educação básica escolar das redes públicas de educação de forma a equiparar seus rendimentos a média dos rendimentos dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente até o final do quinto ano de vigência deste PME.
META 20	Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.	Aumentar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 8% do Produto Interno Bruto - PIB do município no 5º ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio.

Destarte, o que se percebe é que as metas pouco diferem das do Plano Nacional, embora seja perceptível que com relação aos resultados esperados há pequenas diferenças na porcentagem, porém é comum tendo em vista que o Plano Nacional prevê uma possibilidade para realidades de municípios diversos do Brasil.

Consoante ao exposto, particularidades do município de Santarém foram definidas principalmente nas estratégias para se atingir a meta, como por exemplo, na meta 01, onde para que se possa universalizar a educação infantil é necessário que seja feito um levantamento das demandas específicas não somente das crianças da zona urbana, mas também do planalto, das comunidades indígenas e quilombolas.

Logo, é de fundamental importância para a concretização dessas metas o FUNDEB, que atua de forma complementar ao que já é aplicado pelos municípios. Os recursos do fundo provêm de impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, de forma vinculada a educação por força do art. 212 da CF/88. Esse recurso é destinado aos entes estatais que fornecem os serviços de educação básica distribuídos de acordo com o número de matrículas de cada localidade. Tem como órgãos gestores: o INEP/MEC (responsável pelo fornecimento de dados sobre o número de matrículas), o FNDE, os Ministérios da Fazenda e Planejamento, o Branco do Brasil e da Caixa Econômica.

Os alunos que são atendidos são os da educação infantil (creche e pré-escola), ensino fundamental (de oito a nove anos) e ensino médio, além dos de ensino regular, da educação especial, da educação de jovens e adultos e de ensino profissional integrado, localizados na zona urbana ou rural.

O Plano Municipal de Educação de Santarém ao dispor sobre a meta 20, na estratégia 20.3, prevê capacitação dos membros de conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEB, demonstrando a importância do fundo para a realização da prestação de serviço de educação (PME, 2015, p. 104).

Portanto, esta é a interdisciplinaridade em que se encontra a educação no município de Santarém, analisada pela ótica dos estudos jurídicos, orçamentários e estudo das políticas públicas. Dessa forma, esses conceitos servirão de fundamento para o tópico seguinte em que será apresentada a análise dos dados.

ANÁLISE DESCRITIVA DOS DADOS

Este estudo tem como escopo realizar uma análise sobre as políticas públicas e os recursos utilizados na educação básica no Município de Santarém, da qual foi efetuado um levantamento de dados que demonstrarão de que maneira o município vem executando os seus recursos nesta área de atuação. Santarém é um município localizado no Norte do Brasil, especificamente no Baixo Amazonas, na Região Oeste do Estado do Pará. Tem uma área de aproximadamente 22.887,080 km^2, pertencente a 97 km^2 ao perímetro urbano com aproximadamente 302.667 habitantes (IBGE, 2018). O município é carinhosamente chamado de "Pérola do Tapajós" por ser banhado pelo rio de mesmo nome e pelo seu grande potencial de recursos naturais e beleza singular.

Segundo os dados do IBGE com relação à educação Santarena, o IDEB de 2015 apontou que os alunos da rede pública em seus anos iniciais alcançaram a média de 5.2 enquanto os dos anos finais 4.1. Quando comparado os dados com relação às cidades do Estado do Pará, Santarém alcança a colocação de 6º lugar dentre 144º de desenvolvimento econômico. No âmbito de escolarização de pessoas de 6 a 14 anos, há o dado de que a pontuação foi de 97.3 em 2010, obtendo a colocação de número 24 dentre as cidades do estado do Pará de um total de 144 cidades e a colocação de número 5.221 em relação às cidades brasileiras que totalizam um número de 5.570 cidades.

Em 2015, os alunos dos anos inicias da rede pública da cidade tiveram nota média de 5.2 no IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica). Para os alunos dos anos finais, essa nota foi de 4.1. Na comparação com cidades do mesmo estado, a nota dos alunos dos anos iniciais colocava esta cidade na posição 6ª das 144 do ranking. Considerando a nota dos alunos dos anos finais, a posição passava para a 9ª posição, sendo a taxa de escolarização (para pessoas de 6 a 14 anos) de 97.3 em 2010. Isso leva o município para a posição de 24ª das 144 dentre as cidades do estado e, para a posição de 3221ª das 5570 dentre as cidades do Brasil.

Nesse sentido, as informações extraídas dos portais da transparência governamentais possibilitaram a coleta e, posterior análise dos dados que foram avaliados entre os anos 2013 a 2017, a partir das matrículas do ensino municipal de educação básica, além da natureza orçamentária com relação a receitas e despesas do município voltadas para a educação, e por fim, a comparação entre a receitas e despesas calculadas sobre o número de matrículas.

Com relação ao número de matrículas, os dados foram extraídos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, considerando o Ensino Regular, a Educação de Jovens e Adultos – EJA e a Educação Especial. Para fins de esclarecimento desta análise, dentro da Educação Básica restringe-se o objeto para a educação infantil (creche e o pré-escolar) e o ensino fundamental. No que concerne aos dados sobre as receitas (oriundas de transferências governamentais), estas foram extraídas do Portal da Transparência do Governo Federal. Já as despesas foram importadas do Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Santarém.

Quanto ao número de matriculas, observe a Tabela 1:

Tabela 1 - Número de Matrículas da Educação Infantil e Fundamental por Dependência Administrativa.

Dependência Administrativa	2013	2014	2015	2016	2017	Média
Escola Privada	8.563	9.173	9.026	9.278	9.056	9.019
Escola Publica Estadual	9.654	9.180	9.131	8.787	8.811	9.113
Escola Publica Municipal	56.203	57.404	57.696	58.300	60.641	58.049

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir dos dados extraídos do Deed/Inep/MEC (2019).

Feita a análise, observou-se que o município de Santarém em sua competência administrativa, no período de 2013 a 2017, realizou uma média de 58.049 matrículas na educação infantil e no ensino fundamental (educação básica), tendo um crescimento de 7% para o período. Em 2013 o número de matriculas foi de 56.203 e em 2017 foi de 60.641 matriculados.

Quanto ao número de matriculas somente no ensino municipal, observe a Tabela 2:

Tabela 2 - Número de Matrículas da Educação Básica do Município

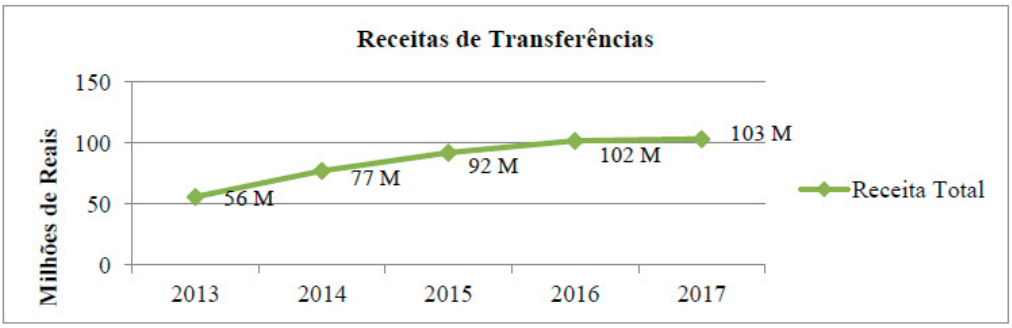
Unidades	2013	2014	2015	2016	2017	Média
Ensino Fundamental	47.430	47.669	47.764	47.362	49.076	47.860
Educação Infantil	8.773	9.735	9.932	10.938	11.565	10.189

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir dos dados extraídos do Deed/Inep/MEC (2019).

Somente na educação infantil a média de matriculas foi de 10.189, de 2013 a 2017, enquanto que no ensino fundamental foi de 47.860 matriculados. O crescimento em relação ao período de análise é de 31,82% para a educação infantil e de 3,47% para o ensino fundamental. O desvio padrão da primeira é maior em relação à segunda, ou seja, ela apresenta uma variação maior no número de matriculas em relação à média de matriculados, sendo 1088 e 700 respectivamente.

Em relação aos recursos oriundos de transferências governamentais voltadas para a educação, observe a Gráfico 1:

Gráfico 1 – Transferências de Recursos para a Educação no Município de Santarém.

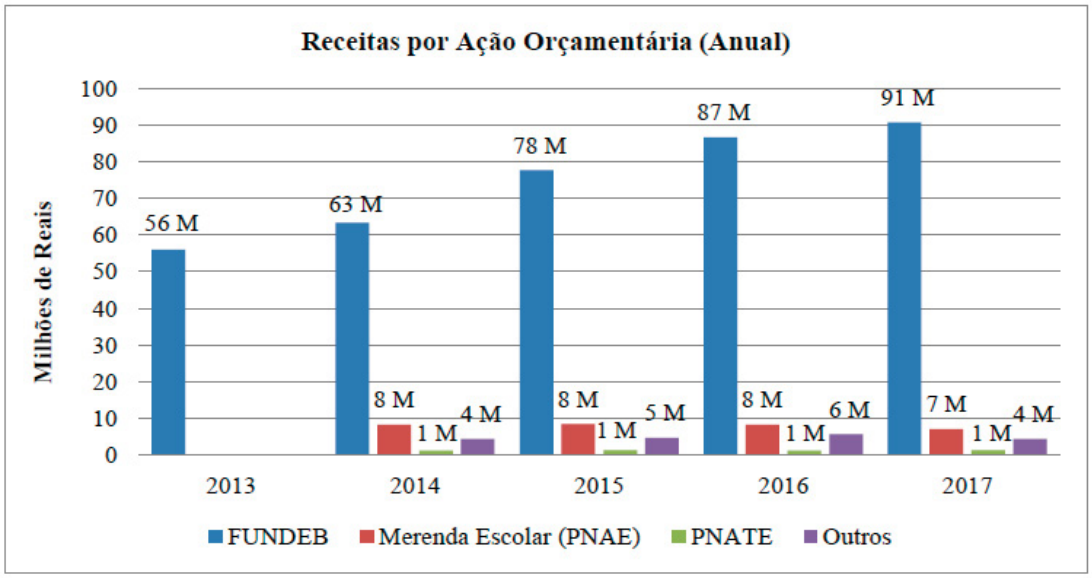


Fonte: Elaborado pelos autores, a partir dos dados extraídos do Portal da Transparência do Governo Federal (2019).

A receita total obtida para educação do município através dos programas existentes, de 2013 a 2017, foi de aproximadamente 431 milhões de reais em valores correntes. Foi observado um aumento de 85% na arrecadação entre o período de 2013 a 2017, variando aproximadamente entre 56 milhões para 103 milhões de reais, respectivamente, conforme é demonstrado no Gráfico 1.

No Gráfico 2, observe os recursos por ação orçamentária e sua evolução no período:

Gráfico 2 - Transferências de Recursos por Ação Orçamentária.



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir dos dados extraídos do Portal da Transparência do Governo Federal (2019).

Dentre os programas de maior arrecadação, está o FUNDEB que arrecadou aproximadamente no total de 374 milhões de reais em valores correntes, o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE com cerca de 32 milhões de reais e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - PNATE em torno de 5 milhões de reais.

O FUNDEB, nesse período, representava mais da metade do total arrecadado com aproximadamente 88%. Em 2013, o FUNDEB arrecadou cerca de 56 milhões de reais, enquanto que em 2017 arrecadou 91 milhões de reais. Isso representa um aumento de 62% nesse período e uma média de 75 milhões de reais.

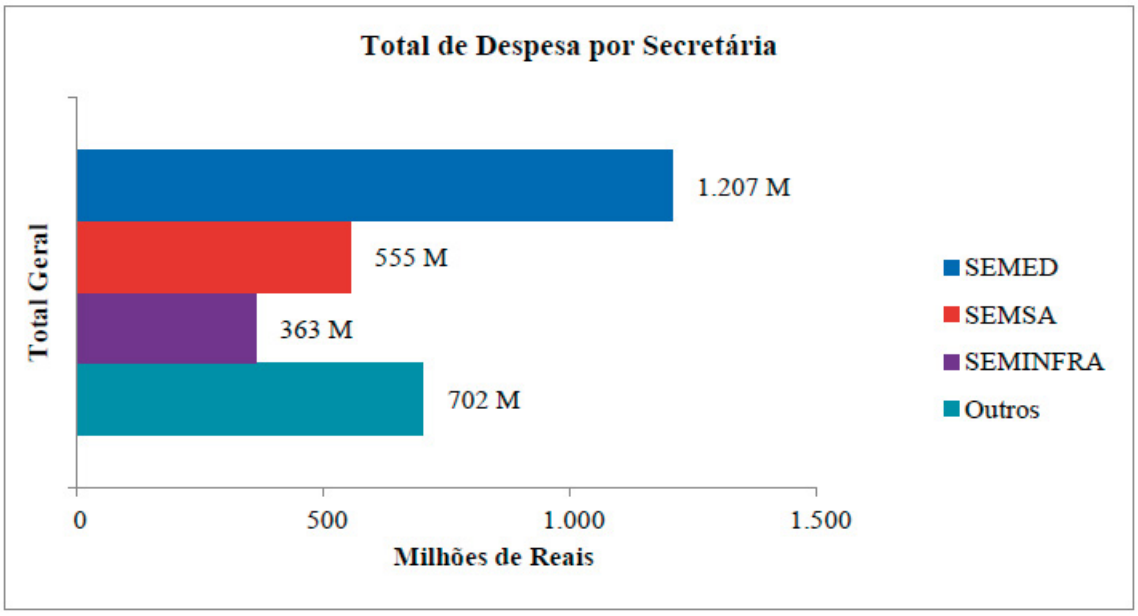
O PNAE representava menos de 10% do total arrecadado com aproximadamente 7%. Em 2013, o PNAE não apresentou arrecadação. Em 2014, arrecadou cerca de 8 milhões de reais, enquanto que em 2017 arrecadou 7 milhões de reais. Representou uma diminuição de 14% nesse período e uma média de 8 milhões de reais.

O PNATE representava aproximadamente 1% do total arrecadado. Em 2013, o PNATE também não apresentou arrecadação. Em 2014, arrecadou aproximadamente de 1 milhão de reais, o mesmo que em 2017 em valores aproximados. Houve apenas um aumento de 1% nesse período, estando dentro da média de 1 milhão de reais.

Os outros programas compõem o restante da arrecadação, somando 19 milhões de reais, o que representa 4% do total arrecadado.

Em relação às despesas, observe o total das despesas por secretaria municipal no Gráfico 3:

Gráfico 3 – Despesa Total por Secretárias.



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir dos dados extraídos do Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Santarém (2019).

Dentre as secretarias de maior dispêndio, está a Secretária Municipal de Educação e Desporto - SEMED que empenhou aproximadamente no total de 1 bilhão de reais em valores correntes, a Secretária Municipal de Saúde - SEMSA com cerca de 555 milhões de reais, a Secretaria Municipal de Infraestrutura - SEMINFRA empenhou em torno de 363 milhões de reais.

Em 2013, a SEMED empenhou cerca de 197 milhões de reais, enquanto que em 2017 o empenho foi de 279 milhões de reais. Isso representa um aumento de aproximadamente 42% nesse período e uma média de 241 milhões de reais. A SEMED representava aproximadamente 43% no total de despesas na administração municipal.

Em 2013, a Secretaria Municipal de Saúde empenhou cerca de 82 milhões de reais, enquanto que em 2016 o empenho foi de 154 milhões de reais. Em 2017 não houve empenho. Isso representa um aumento de 87% nesse período e uma média de 139 milhões de reais. A Secretaria representava aproximadamente 20% no total de despesas na administração municipal.

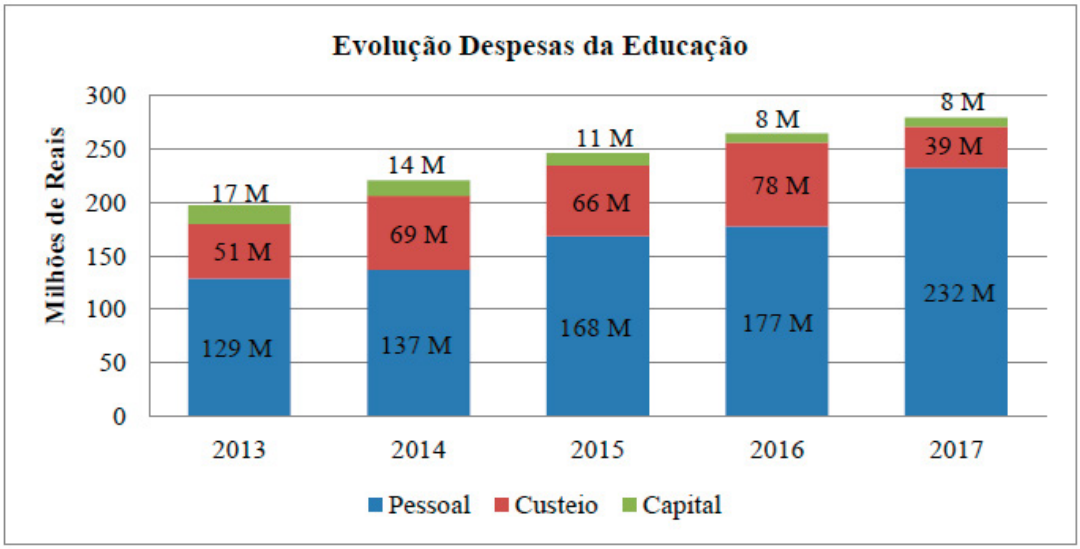
Em 2013, a SEMINFRA empenhou cerca de 60 milhões de reais, enquanto que em 2017 o empenho foi de 90 milhões de reais. Isso representa um aumento de aproximadamente 50% nesse período e uma média de 73 milhões de reais. A SEMINFRA representava aproximadamente 13% no total de despesas na administração municipal.

As outras secretarias compõem o restante da despesa, somando 702 milhões de reais, o que representa 25% do total da despesa.

Em comparação com as despesas da administração municipal que no mesmo período (2013 a 2017) apresentou um dispêndio total de aproximadamente 3 bilhões de reais em valores correntes, desse valor, observou-se que 43% foi gasto em educação pelo município de Santarém. Por outro lado, a receita com transferências governamentais equivale a 36% das despesas empenhadas em educação, sendo suficientes, por exemplo, para cobrir as despesas de custeio e de capital.

No Gráfico 4, é apresentado a evolução das despesas em educação separados por despesas de pessoal, custeio e capital:

Gráfico 4 – Evolução das Despesas Empenhadas na Área da Educação.



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir dos dados extraídos do Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Santarém (2019).

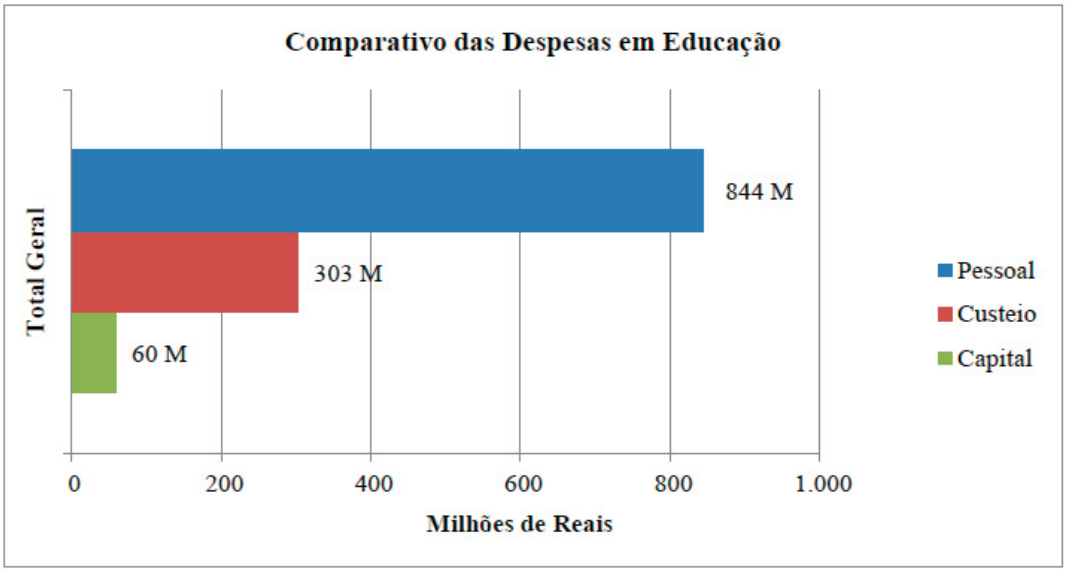
Na evolução das despesas empenhadas em educação do município (Gráfico 4), em 2013 aproximadamente 129 milhões de reais foram gastos com despesas de pessoal, enquanto que em 2017 foram gastos 232 milhões de reais. Foi observada uma evolução de 80% com despesas de pessoal nesse período, com uma média de empenhado de 169 milhões de reais. Observa-se também, uma tendência crescente das despesas com pessoal, enquanto que as outras despesas seguem diminuindo.

Com despesas de custeio foram gastos aproximadamente 51 milhões de reais em 2013, enquanto que em 2017 foram gastos 39 milhões de reais. Isso representa uma diminuição de 24% e uma média de 61 milhões de reais.

Nesse mesmo período, também houve uma redução nas despesas de capital. Em 2013, o valor do empenho foi cerca de 17 milhões de reais, enquanto que em 2017 caiu para 8 milhões de reais. Representando uma diminuição de 51% e uma média de 12 milhões de reais.

Observe abaixo um comparativo do total das despesas com pessoal, custeio e capital:

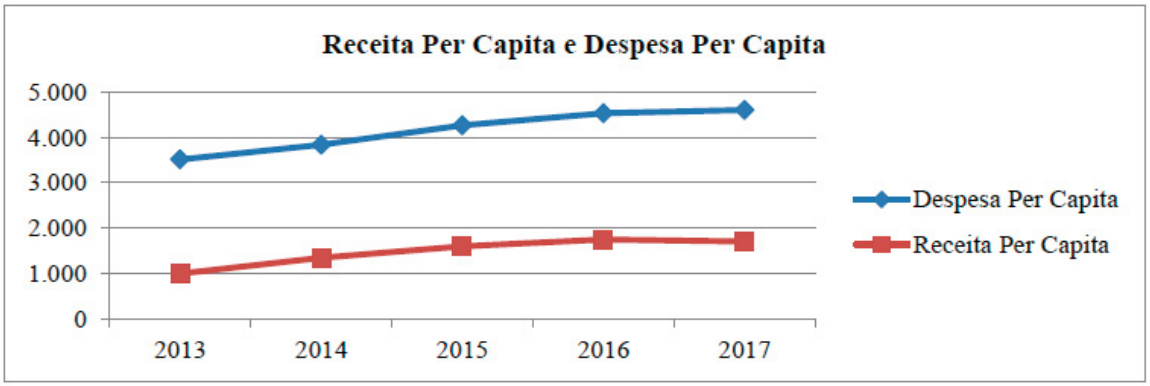
Gráfico 5 – Comparativo do Total das Despesas Empenhadas em Educação.



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir dos dados extraídos do Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Santarém (2019).

Em comparação ao total das despesas que foram empenhadas em Educação (2013 a 2017), somente com despesas de pessoal foram empenhas no total de 844 milhões de reais aproximadamente. Isso representa 70% do total das despesas em educação feitas pelo município. Com despesas de custeio foram empenhadas cerca de 303 milhões de reais, representando 25% do total empenhado. Já as despesas de capital, o total empenhado foi de 60 milhões de reais, equivalente a 5% do total.

No Gráfico 6, observe a evolução da receita e a despesa per capita: Gráfico 6 – Evolução da Receita Per Capita e a Despesa Per Capita.



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir dos dados extraídos do Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Santarém (2019).

A partir dos dados apresentados, também foi analisada a receita per capita e a despesa per capita. A receita *per capita* calculada sobre o número de alunos matriculados, tanto da educação infantil como do ensino fundamental foi de R$ 995,88 reais em valores correntes em 2013, enquanto que em 2017 foi de R$ 1.706,41 reais. Houve um aumento de 71% da receita per capita nesse período e uma média de R$ 1.479,44 reais. A despesa *per capita* calculada sobre o número de alunos matriculados, tanto da educação infantil como do ensino fundamental foi de R$ 3.511,99 reais em valores correntes em 2013, enquanto que em 2017 foi de R$ 4.606,15 reais. Isto é, houve um aumento de 31% da despesa *per capita* nesse período e uma média de R$ 4.149,80 reais.

Assim como na análise das receitas e despesas, a receita per capita equivale a 36% da despesa per capita. Logo, evidencia-se que o município de Santarém, além dos recursos próprios, utiliza para fazer frente as despesas, outros recursos, no caso o do FUNDEB.

CONSIDERAÇÕES

Em síntese, esta produção acadêmica teve como principal finalidade realizar um levantamento de dados sobre a educação básica municipal desempenhada no município de Santarém- PA. Demonstra-se como de relevância a realização dessa pesquisa considerando-se a combinação da análise da educação de maneira interdisciplinar com a aplicação de um método que possibilite uma melhor compreensão.

Nesta senda, analisou-se a educação sobre a ótica da legislação concluindo-se que esta se mostra como um direito social de natureza constitucional que precisa de normas específicas para que se concretize e se organize. Desta forma, entendeu-se que essas legislações específicas que versam sobre o direito à educação, se empenham em um esforço de concretização por meio da elaboração de planos específicos, no caso analisado do Município de Santarém, que tem como objetivo elaborar metas para o desenvolvimento da educação.

Ademais, analisou-se a Educação Santarena sob o ponto de vista orçamentário na medida em que se levantou dados sobre a aplicação de recursos voltados para a educação. Ou seja, de acordo com os dados que foram analisados, no período de 2013 a 2017, constatou-se que o município de Santarém utiliza recursos próprios e/ou de outras transferências não necessariamente vinculadas a educação para fazer frente às despesas empenhadas. Visto que além do seu alto dispêndio, apresenta uma despesa per capita muito superior a sua receita per capita, bem como uma receita de transferência governamental equivalente a 36% das despesas empenhadas. Entretanto, só os repasses analisados já são suficientes para cobrir, por exemplo, as despesas de custeio e capital.

Conforme analisado, 43% do total das despesas da administração pública do município de Santarém foi gasto em educação, isto é, uma despesa equivalente a 1 bilhão de reais. Na educação, aproximadamente 70% das despesas são voltadas para as despesas com pessoal. A receita foi de aproximadamente 431 milhões, tendo um aumento de 85% na arrecadação no período, variando entre 56 milhões para 103 milhões de reais, respectivamente. Como visto na análise, o FUNDEB representa aproximadamente 88% do total arrecadado com transferências para educação, demonstrando sua importância para o cumprimento das políticas públicas voltadas para manutenção da educação infantil e ensino fundamental de Santarém.

Embora os recursos transferidos para educação acabem por gerar uma dependência em relação aos repasses governamentais, estes são importantíssimos para a execução do orçamento voltado para educação. Isto é, esses se revelam como um indispensável instrumento para que sejam alcançadas as metas previstas no PME de Santarém, desse modo, contribuindo para o desenvolvimento da educação brasileira.

Isto posto, é evidente a relevância dos portais da transparência que fornecem dados sobre a educação, principalmente os de âmbito nacional que revelam as informações sobre os municípios, como o PNE em movimento, que disponibiliza os planos municipais e estaduais e também suas metas e avaliações periódicas.

Através do Portal da Transparência do Governo Federal foram extraídas as informações sobre as receitas de transferências governamentais, canal este que possibilita ao cidadão encontrar informações relacionadas tanto à gestão pública do Brasil quanto a aplicação dos recursos públicos federais. Enquanto que no Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Santarém, puderam-se encontrar os dados sobre as despesas empenhadas, sendo uma ferramenta capaz de prover informações sobre a gestão de finanças do município, fazendo jus à lei de acesso a informação.

Nesse sentido, verifica-se que esses portais da transparência buscam possibilitar um controle pela sociedade sobre as ações desenvolvidas pelo governo. Concluiu-se que existe uma infinidade de dados que quando combinados podem revelar importantes conclusões como a deste artigo – análise sobre a educação básica no município de Santarém-Pa. Entretanto, as informações disponibilizadas por estes sites não são tão "transparentes" como o próprio nome diz, visto que para se fazer determinada análise de dados, precisa-se no mínimo de um conhecimento técnico sobre estes. Para um cidadão comum, por exemplo, que nunca teve acesso a esse conhecimento ou uma simples explicação sobre esses portais, pode não saber manuseá-los, muitos menos analisar os dados. Sem contar que muitos cidadãos desconhecem a existência de tais portais e sua finalidade.

Logo, esta política pública de transparência não cumpre por completo com seu objetivo, pois não atende seu principal requisito: transparência na informação. Mesmo nós, acadêmicos, tendo um conhecimento teórico de alguns conceitos, tivemos dificuldade de interpretação. Apenas com o auxílio do professor que pudemos esclarecer melhor as informações fornecidas neste artigo. No caso do portal da transparência do município de Santarém, por exemplo, os elementos fornecidos pelo banco de dados não são claros e completos, dificultando a pesquisa e a compreensão.

Portanto, a pesquisa foi importante para mesclar diferentes áreas de conhecimento, bem como incentivar o acesso ao Portal da Transparência, pois mesmo no campo acadêmico existem dificuldades de compreensão, necessitando-se, por conseguinte, do auxílio do professor-orientador. Ademais, o trabalho possibilitou a investigação acerca da temática do recurso público no município de Santarém tendo como objeto central a educação básica, área esta de suma importância para o desenvolvimento do país e concretização da democracia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR, Adélia Martins de. **LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)/LEI ORÇAMENTÁRIA ANUL (LOA).** In: Dicionário de políticas públicas / Organizadores: Carmem Lúcia Freitas de Castro, Cynthia Rúbia Braga Gontijo, Antônio Eduardo de Noronha Amabile. Barbacena: EdUEMG, 2012. 242f. ISBN: 978-85-62578-17-5.

AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha. **POLÍTICAS PÚBLICAS**. In: Dicionário de políticas públicas / Organizadores: Carmem Lúcia Freitas de Castro, Cynthia Rúbia Braga Gontijo, Antônio Eduardo de Noronha Amabile. Barbacena: EdUEMG, 2012. 242f. ISBN: 978-85-62578-17-5.

BARCELLOS, Ana Luiza Berg. **Direitos sociais e políticas públicas: algumas aproximações.** Revista do Direito Público, Londrina, v. 11, n. 2, p.109-138, ago. 2016.

BRASIL. LEI Nº 13.005, DE 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011- 2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 15 março de 2019.

BRASIL. LEI Nº 11.494, DE 20 DE JUNHO DE 2007 Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm>. Acesso em: 18 março de 2019.

BRASIL. LEI Nº 13.707, DE 14 DE AGOSTO DE 2018. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2019 e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13707.htm>. Acesso em: 15 março de 2019.

BRASIL. LEI Nº 13.808, DE 15 DE JANEIRO DE 2019. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019- 2022/2019/Lei/L13808.htm>. Acesso em: 15 março de 2019.

BRASIL. LEI Nº 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 15 março de 2019.

BRASIL. DECRETO Nº 6.253, DE 13 DE NOVEMBRO DE 2007. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm>. Acesso em: 16 março de 2019.

BRASIL. LEI Nº 10.172, DE 9 DE JANEIRO DE 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 16 março de 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. et al. **Direitos humanos e políticas públicas**. 2001.

CÂMARA LEGISLATIVA. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2019/Lei_13707/Texto_Lei.pdf>. Acesso em: 25, fev. 2019.

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional.** 2007. Tese (Pós- Graduação em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/. Acesso em: 26 fev. 2019.

CHAUÍ, M. Direitos humanos e medo. In: FESTER, A. C. R. (org.) Direitos humanos e... São Paulo: Brasiliense, 1989. p.15-35.

CONSTITUIÇÃO (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p. BRASIL.

CURY, Carlos R. Jamil. **A educação básica como direito**. Cadernos de pesquisa, v. 38, n. 134, p. 293-303, 2008.

DO BRASIL, Constituição Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** 2010. ESPINDOLA, Gheysa Mariela. **Direito Fundamental à Educação e Orçamento Público.** 2016. 100 f. Dissertação (Mestrado em Direito)-Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiás, Faculdade de Direito, 2016.

FRANCO, Kaio José Silva Maluf; CARMO, Aline Cristine Ferreira Braga do; MEDEIROS, Josiane Lopes. Pesquisa qualitativa em educação: breves considerações acerca da metodologia materialismo histórico e dialético. **Revista Sapiência: sociedade, saberes e práticas educacionais (ISSN 2238- 3565)**, v. 2, n. 2, p. 91-103, 2014.

FUNDEB. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-fundeb, acesso em: 06 de março de 2019.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de pesquisa**. Plageder, 2009. GIACOMONI, James. **Orçamento público.** São Paulo: Atlas, 1985.

MARQUES, Waldemar. **O quantitativo e o Qualitativo na Pesquisa Educacional**. Revista. Avaliação. V. 2, nº 3(5), 1997.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **FUNDEB**. Disponível em: http://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-fundeb. Acesso em: 27/05/2019.

PIRES, Marília Freitas de Campos**. O materialismo histórico-dialético e a educação**. Interface- comunicação, saúde, educação, v. 1, p. 83-94, 1997.

SANTARÉM. Lei municipal de nº 17.867/2004. **Aprova o Plano Municipal de Educação e dá outras providências**. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/64962707/PME-Santarem>. Acesso em: 16/04/2019.

SANTARÉM. Lei 19.829/2015, de 14 de julho de 2015. **Aprova o Plano Municipal de Educação e dá outras providências**. Disponível em: <http://agenciasantarem.com.br/noticia/1504/>. Acesso em: 16/04/2019.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: conceitos, tipologias e subáreas**. Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães. São Paulo, 2002.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão de literatura**. Porto Alegre, jul/dez 2006, p. 20-45.

TORRES, A. D. O.; MALTA, V. D. **Gestão de políticas públicas na educação básica e os planos de educação: uma questão de planejamento de ações integradas.** In: IV Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação. 2014.

TRIVIÑOS, Augusto Nibaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas, 1987.

ESTUDO DAS AÇÕES DE PARCERIAS FORMAIS E INFORMAIS ENTRE A CGU E AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA PARA PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO

Jean Philippe Granja Cançado (UnB)
Suylan de Almeida Midlej e Silva (UnB)

RESUMO

O objetivo da presente pesquisa é investigar de que forma as ações realizadas na parceria entre a sociedade civil organizada e a CGU têm contribuído para a prevenção e o combate à corrupção na administração pública de 2008 a 2018. A relevância desta pesquisa consiste no melhor entendimento das possibilidades de controle social como forma de prevenção e combate à corrupção no Brasil, detalhando como tem sido a atuação da sociedade civil organizada e dos possíveis caminhos para o combate à corrupção. Para isso, foram realizadas entrevistas individuais com roteiro semiestruturado, pesquisa documental e bibliográfica. Pelo fato de a pesquisa ainda estar em andamento, os resultados serão apresentados posteriormente.

Palavras-chave: corrupção; prevenção e combate à corrupção; sociedade civil organizada; controle social.

INTRODUÇÃO

A corrupção é um problema recorrente no Brasil e no mundo. E seus impactos negativos são verificados no campo econômico, mas, sobretudo, no campo político, já que os diversos escândalos e casos de corrupção produzem a desconfiança da população nas instituições tradicionais de representação política e nas entidades representativas do Estado (FILGUEIRAS, 2011). É o que Avritzer (2016) chama de "perda de legitimidade do sistema político aos olhos da cidadania".

Nesse sentido, a corrupção pode ser entendida, de forma abrangente, como o uso de regras e recursos públicos em prol de benefícios particulares (WORLD BANK, 1997). Ela também pode ser conceituada como o pagamento informal que empresas devem pagar ou são requisitadas a pagar para representantes governamentais, de forma que estes afetem a formulação de políticas aos interesses do demandante (IRIYAMA, KISHORE e TALUKDAR, 2016).

Dada a relevância do tema, a academia desenvolve estudos sobre a temática da corrupção de forma cada vez mais aprofundada desde a década de 1970, na perspectiva de entender esse fenômeno, quais são suas causas, assim como seus diversos efeitos na sociedade e no ambiente político-social- econômico (HERNANDES, 2011).

A corrupção não é um tema novo. A rápida evolução das tecnologias propicia o aumento da quantidade e da qualidade dos dados disponíveis sobre todas as operações, processos e decisões tomadas em instituições públicas e no ambiente de políticas públicas. Aliado a essa realidade, o TCU (2015) reitera a importância da transparência de tais dados e da intensa participação no consumo dos dados e na pressão por melhores serviços públicos e eficiência nos gastos.

A partir da promulgação da Constituição de 1988, houve a ampliação dos direitos de cidadania possibilitando, por exemplo, a participação da sociedade civil nas discussões relativas à concepção, planejamento e execução das políticas públicas desenvolvidas pelo Estado (KOLODY, ROSA e LUIZ, 2011). Ou seja, a partir dessa Constituição, a participação da sociedade foi institucionalizada, gerando um aprofundamento democrático capaz de conceber instituições participativas em diversas áreas, como saúde, assistência social, meio ambiente, entre outras (AVRITZER, 2016).

Nesse processo de aprofundamento democrático, as associações e organizações da sociedade civil ganharam cada vez mais espaço. A sociedade civil é caracterizada, por Abrucio e Loureiro (2005), como uma forma de *accountability* democrática não-eleitoral, que favorece a participação da sociedade em instâncias decisórias do poder público, como no caso das políticas públicas, assim como favorecer a constante disponibilização de informações relativas às decisões e desempenho das ações governamentais.

Dada a crescente importância da atuação da sociedade civil no combate à corrupção, órgãos de controle interno do Governo Federal, como a Controladoria-Geral da União (CGU), promovem ações para capacitar a sociedade e aprimorar a sua atuação nessa área. Esse é um papel relevante assumido pela CGU, dado que ela é responsável por exercer a defesa do patrimônio público e aumentar a transparência das práticas de gestão.

Nesse sentido, está sendo desenvolvida pesquisa no âmbito de um mestrado acadêmico cujo objetivo geral é investigar de que forma as ações realizadas na parceria entre a sociedade civil organizada e a CGU têm contribuído para a prevenção e o combate à corrupção na administração pública de 2008 a 2018. No caso desse artigo, serão apresentados o referencial teórico que está sendo utilizado e o método a ser desenvolvido para execução da pesquisa, ainda inacabada.

A temática é relevante e significativa para o contexto atual da gestão pública brasileira. A corrupção é uma temática recorrentemente debatida no Brasil, principalmente após a série de denúncias e escândalos noticiados nos diversos meios midiáticos brasileiros nos últimos anos. A sociedade tem buscado novos meios de exercer o controle social e é necessário estudar e compreender se os mecanismos utilizados (e, principalmente, as ações da CGU para capacitar as organizações da sociedade civil) produzem os resultados esperados.

A relevância desta pesquisa consiste no melhor entendimento das possibilidades de controle social como forma de prevenção e combate à corrupção no Brasil. Este entendimento favorecerá o fortalecimento e aperfeiçoamento do controle social no país, fornecendo esclarecimentos da atuação da sociedade civil organizada e dos possíveis caminhos para a construção da maior eficácia no combate à corrupção.

A CGU foi escolhida como campo de estudo por possuir um papel fundamental e central de controle interno do Poder Executivo federal, reunindo competências de correição, auditoria pública, prevenção e combate à corrupção, defesa do patrimônio público, entre outros. Também possui papel fundamental na garantia da transparência da gestão pública e na centralização da ouvidoria.

No que diz respeito à prevenção, ela atua em uma vertente de capacitação da sociedade civil para que esta atue como parceira na identificação de possíveis casos de corrupção e execução do controle social. Há também incentivo da CGU no fomento ao controle social pelas organizações da sociedade civil. Nesse sentido, parece relevante realizar estudos que descrevam e compreendam a atuação da CGU e sua contribuição no contexto da prevenção e combate à corrupção, bem como fornecer indicativos de sua eficácia.

A intenção desta pesquisa também consiste no melhor entendimento das possibilidades de controle social como forma de prevenção e combate à corrupção no Brasil. Poderá favorecer o fortalecimento e aperfeiçoamento do controle social no país, fornecendo esclarecimentos da atuação da sociedade civil organizada e dos possíveis caminhos para a construção de mais eficácia no combate à corrupção, a partir de uma atuação em rede e articulada.

Este artigo está estruturado em três seções, além desta introdução. A segunda seção discute o referencial teórico, que abrange a temática da governança pública e governança em redes, Administração Pública Democrática, parcerias na Administração Pública, sociedade civil organizada e prevenção e combate à corrupção. A terceira apresenta o método que será utilizado para o desenvolvimento da pesquisa.

REFERENCIAL TEÓRICO

GOVERNANÇA PÚBLICA E GOVERNANÇA DE REDES

A governança pública aborda um escopo mais amplo de atuação do governo e da sociedade. Portanto, o conceito de governança pública pretende visualizar o governo na amplitude inerente de sua atuação, que leve em consideração a pluralidade de atores envolvidos, seus diversos interesses e necessidades (MARTINS e MARINI, 2014). Nesse sentido, por ser um termo amplo e aberto a várias interpretações, Martins e Marini (2014) produziram um estudo com o objetivo de realizar a dissecação do conceito de governança pública a partir de uma revisão da literatura.

Nesse esforço, definiram que o conceito de governança pública é:

> É um processo de geração de valor público a partir de determinadas capacidades e qualidades institucionais; da colaboração entre agentes públicos e privados na coprodução de serviços, políticas e bens públicos e da melhoria do desempenho. Dessa forma, nenhum desses elementos pode ser pensado de forma isolada. Governança pública é capacidade de governo; é governar em rede de forma colaborativa; é governar orientado para resultados; todos estes elementos juntos para gerar valor público sustentável. (MARTINS e MARINI, 2014, p. 44)

A Figura 1 apresenta o entendimento dos autores com relação ao conceito de governança pública, o qual nomearam Cadeia de Governança.

Figura 1. Cadeia de Governança



Fonte: MARTINS, H. F.; MARINI, C. Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. In: *Revista do TCU,* 130 (maio/agosto), 42-53, 2014.

Especificamente com relação ao objetivo deste artigo, é importante especificar o conceito de colaboração e governança em redes. A colaboração objetiva demonstrar a importância do governo em rede (ou governança colaborativa), ao levar em consideração a atuação de diversas instituições e organizações governamentais ou não e, também, a sociedade que atua em rede e está amplamente conectada. Os arranjos originados a partir da governança colaborativa possui impactos positivos no que tange à visão político-democrática da administração pública (MARTINS e MARINI, 2014).

Complementarmente, convém mencionar que uma "boa governança" é um pressuposto normativo, no sentido de se compreender como ela deveria ser, estando intrinsecamente relacionada ao contexto em que sua prática ocorre. Portanto, a boa governança compreende o entendimento de como ela deveria ser a partir do entendimento dos atores envolvidos. Em termos gerais, a boa governança incitará questões e acordos de como se dará o relacionamento e a interação entre os atores, transparência, comportamentos éticos e honestos, *accountability* e sustentabilidade da rede (BOVAIRD e LÖFFLER, 2009).

Redes podem ser conceituadas como estruturas sociais que permitem interações e trocas interorganizacionais, ações sinérgicas e produção conjunta (ALTER e HAGE, 1993). Gestores públicos e servidores operam em redes que envolvem funcionários do mesmo governo (que representam outras agências e órgãos), representantes de organizações sem fins lucrativos de uma mesma localidade ou jurisdição, assim como de outras localidades (ALTER e HAGE, 1993). A governança em rede pode ser considerada uma metáfora, ou um conceito mágico que é amplamente utilizado em diversos ambientes da gestão, por vezes difícil de se mapear ou verificar seus limites, mas é um conceito substancial para ser utilizado em tempos em que a conectividade é um pressuposto (MARTINS e MARINI, 2014).

Ao abordar a vertente de atuação em rede, a governança pública não pressupõe somente a colaboração com atores que essencialmente fazem parte do governo, mas também com outras partes interessadas que podem, de alguma maneira, colaborar para que a atuação pública se torne mais eficiente e eficaz, como já mencionado acima. Nesse sentido, para que o Estado possa prestar um serviço contínuo e de qualidade, deve-se estruturar e empreender parcerias com o setor privado e as associações da sociedade civil para encontrar soluções em rede para os principais problemas sociais e econômicos (POLLITT e HUPE, 2009).

A colaboração entre entidades públicas ou entre entidades públicas e organizações sem fins lucrativos é um meio de facilitar as ações concebidas para resolver problemas públicos, principalmente quando estes são complexos e a sua resolução é desconhecida, complicada ou multifacetada (AGRANOFF, 2012). Pode-se identificar tais redes como redes de governança pública, lideradas ou geridas por representantes do governo para o desenvolvimento de arranjos multiorganizacionais em busca de resolução de problemas, não podendo ser atingido por uma única organização (AGRANOFF, 2007).

Dessa forma, as entidades públicas precisam envolver a sociedade (organizada ou não) nas discussões públicas, porque ela proporciona ideias e soluções para novas políticas e se configura como um repositório de opinião qualificada para a estruturação de políticas efetivas e práticas. Ademais, sua participação na esfera pública de decisão proporciona maior legitimidade à política em questão, assim como aumenta as chances de sucesso em sua implementação (JOHN, 2012).

Com vistas ao melhor gerenciamento das redes, algumas habilidades são importantes de serem consideradas. Os gestores devem incluir na rede os atores que possuem a expertise, informações e os recursos necessários para que os objetivos da rede possam ser alcançados a contento (AGRANOFF e MCGUIRE, 1999). A geração de interação propositiva entre as partes identificadas é um elemento que deve ser considerado no sentido de se obter o gerenciamento eficaz da rede (AGRANOFF e MCGUIRE, 1999).

O sucesso da rede também está pautado na confiança existente entre os atores, sendo que, para cada rede, o esforço dos gestores públicos para gerar tal confiança pode ser maior ou menor. A capacidade de os atores organizacionais operarem juntos em uma única rede é, portanto, menos dependente de um sistema de crenças, ideologia e visão de mundo comuns do que de uma lógica compartilhada de organização incorporada no próprio projeto ou programa (AGRANOFF e MCGUIRE, 1999).

Existem diversos tipos de redes, sendo que, em alguns casos, o escopo da rede pode ser tão limitado que ações voltadas para a solução de problemas são circunscritas (MCGUIRE e AGRANOFF, 2011). Segundo Agranoff (2007), pode-se delimitar quatro tipos básicos de redes. O primeiro tipo demonstra que algumas redes não possuem autoridade, nem mesmo para planejar conjuntamente. Em um segundo tipo de redes há o engajamento na troca de informações, além de tentar construir capacidades de relacionamento com outros atores para a resolução de problemas. Um terceiro tipo contempla a abordagem indireta de resolução de problemas. Por fim, no quarto tipo de rede existe a possibilidade de se tomar decisões em rede, a partir de um processo envolvendo o consenso para executar ações diretas. Segundo o autor, mesmo neste último tipo de rede, a capacidade de tomada de decisão pode ser limitada, assim como a sua capacidade de ajuste em comparação com os atores de maior poder (principalmente quando esses parceiros são agências governamentais).

Considerando-se os três primeiros tipos de redes mencionados no parágrafo anterior, os resultados gerados a partir da deliberação são de longo prazo e estão sob a responsabilidade de outros agentes públicos ou comissões. Ou seja, a capacidade da rede é, essencialmente, de influenciar as decisões e não de realizá-las por si só. A decisão por parte da rede se daria somente em condições e situações limitadas (AGRANOFF, 2007).

Reconhece-se que a governança pública e, especificamente, a governança em rede, não são conceitos perfeitos ou uma espécie de panaceia do campo da administração, podendo-se elencar uma série de limitações ao seu uso. Em termos empíricos, mapear a atuação, as intenções, relações de poder e sistemáticas de *accountability* em uma rede são tarefas complexas, principalmente em termos empíricos (AGRANOFF e MCGUIRE, 1999; JOHN, 2012).

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA

O regime democrático pressupõe e valoriza a legitimidade, representatividade e participação da sociedade no debate público. Um dos desafios existentes para as democracias no Século XXI é realizar a transição de uma legitimidade representativa (colocada em prática a partir do voto) para uma legitimidade participativa, que pressupõe a atuação da sociedade ativamente durante o mandato dos políticos eleitos (ÁVILA, 1999).

Essa participação é um processo complexo e permanente, em que a sociedade civil é, ao mesmo tempo, objeto e sujeito de seu desenvolvimento. O Estado, nessa perspectiva, deve proporcionar os mecanismos necessários para que essa participação possa ser efetivamente implantada em diversos contextos, como políticas públicas, controle dos atos de gestão, compras públicas, dentre outros (ÁVILA, 1999).

A administração pública democrática, para além da democracia meramente eleitoral, deve propiciar mecanismos para que a sociedade participe das decisões, a partir da observação, questionamento e controle de instituições e agentes públicos (REZZOAGLI e REZZOAGLI, 2018). A participação cidadã é um aspecto necessário para que haja o fortalecimento do regime democrático em um país (ETCHEVERRY, 2008).

Quando a participação social em um ambiente democrático acontece de maneira estruturada, com tópicos específicos em que o debate e a discussão ocorram de maneira produtiva, é possível se chegar a conclusões razoáveis. A participação dos atores deve ocorrer em uma sistemática de redes e estruturada. Nessa perspectiva, a democratização da administração aprimora a democracia porque, de certa forma, complementa a participação cidadã por permitir que a sociedade esteja integrada nas políticas públicas e no controle dos políticos (BRUGUÉ e GALLEGO, 2003).

Ainda segundo Brugué e Gallego (2003), a participação possibilita o aumento do capital social, à medida em que produz confiança para cooperar e executar políticas públicas; geração de reciprocidade, o que facilita a resolução de problemas no que tange à ação coletiva; e aumento da rede de cooperação e compromisso cívico, representado pela participação de associações voluntárias, ONGs, dentre outros atores que compõem a sociedade civil organizada.

O aumento da cooperação entre o setor público e a sociedade produz sinergia e benefícios mútuos para ambas as partes (BRUGUÉ e GALLEGO, 2003). Nesse sentido, a articulação de diferentes mecanismos de participação e envolvimento cidadão em políticas públicas, combate à corrupção, orçamento participativo, dentre outros, pode afetar os componentes estruturais (como papéis, regras, precedentes e procedimentos) e cognitivos (normas, valores, atitudes e crenças) do capital social (UPHOFF, 1999).

O aprofundamento da democracia acontecerá à medida em que a capacidade de governo for transferida para a sociedade, enquanto novas formas de governo irão incorporar elementos de negociação e diálogo. Esse é o cenário em que a democratização da administração pública faz sentido e deve ser buscada (BRUGUÉ e GALLEGO, 2003).

PARCERIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A promoção de parcerias e cooperação entre governos, agências públicas, setor privado e o terceiro setor tem sido considerada como uma estratégia estável para promover a inclusão social e do mercado de trabalho nos níveis nacionais e supranacionais (OCDE, 2008).

Ao se considerar que a sociedade e os sistemas que a compõe são cada vez mais caracterizados por mudanças, diversidade, fragmentação e uma lacuna de consenso, a necessidade de coalizões e parcerias, especialmente entre as entidades governamentais e não-governamentais, tem se tornado óbvia (MILLER, 1999).

O termo parceria abrange um contínuo multidimensional de diferentes conceitos e práticas, sendo utilizado para descrever variadas relações de circunstâncias (MCQUAID, 2010). Assim como ocorre com o conceito de governança pública, o termo parceria deve ser conceituado e especificado para que não se incorra no risco de se perder seu valor analítico (MILLER, 1999).

A OCDE (1990) conceitua parcerias como sistemas de cooperação formais, fundamentados em acordos juridicamente vinculativos ou, também, entendimentos informais, relações de trabalho cooperativas e planos mutuamente adotados entre várias instituições. As parcerias englobam acordos sobre objetivos de programas e políticas públicas e o compartilhamento de responsabilidades, recursos, informações, riscos e benefícios durante um período de tempo determinado.

Complementarmente, convém mencionar que as práticas colaborativas e parcerias não podem ser impostas por entidades públicas que detém maior poder ou influência, mas deve, em última instância, ser vista por atores locais e pela sociedade como necessárias e efetivas. Ademais, os atores envolvidos durante o processo não podem se sentir marginalizados ou excluídos, sendo necessária uma mudança de comportamento por parte das entidades públicas promotoras de parcerias (MILLER, 1999).

O desenvolvimento da literatura sobre parcerias evidencia uma série de benefícios, problemas e fatores de sucesso relacionados ao termo (MCQUAID, 2010). Inicialmente, entende-se que uma boa parceria deve promover o compartilhamento de informações; melhoria da comunicação; um melhor entendimento do que cada parte interessada tem a oferecer; evitar a duplicidade e ineficiências; a identificação de oportunidades para a efetiva troca de recursos (MILLER, 1999).

Para Miller (1999), uma parceria que possui tais características possibilita uma melhor mobilização de recursos externos que não seria possível para nenhum dos integrantes de forma individual, além de possibilitar o aprendizado entre parceiros sobre a natureza dos problemas a serem enfrentados, o potencial de cada um para possibilitar a resolução destes problemas, assim como considerar novos meios de resolvê-los.

Dentre os diversos outros benefícios envolvendo parcerias, pode-se citar: soluções de políticas flexíveis e responsivas; facilitação da inovação e da avaliação de medidas e políticas; compartilhamento de conhecimentos, expertise e recursos; agrupamento de recursos e sinergia em sua aplicação; desenvolvimento de prestação de serviços públicos coerentes; aprimoramento da eficácia e *accountability*; construção de capacidade e maturidade organizacionais; e, ganho de legitimidade (MCQUAID, 2010).

Já com relação aos problemas e limitações envolvendo parcerias, pode-se citar: conflitos envolvendo objetivos e metas específicos para a parceria; custos envolvendo recursos (como, por exemplo, tempo dispendido em negociações); problemas referentes a prestação de contas, já que nenhum parceiro se sente completamente responsável pelas ações da parceria; dificuldades relacionadas aos aspectos organizacionais, políticos, legais ou técnicos; lacunas na construção de capacidades institucionais relevantes à parceria; diferentes visões e opiniões entre os parceiros; relações de poder conflitantes; e, ausência de capacidade e conhecimento por parte da comunidade para se engajar em parcerias (MCQUAID, 2010).

Por fim, com relação aos fatores de sucesso necessários às parcerias, tem-se: necessidade de um foco estratégico claro; a presença de uma liderança estratégica que forneça o devido apoio aos parceiros envolvidos; confiança das organizações e pessoas na parceria; capacidade de cooperação e mutualismo; complementariedade organizacional; incentivos para parceiros e interdependência para o alcance de objetivos conjuntos e sinérgicos; e, foco em resultados (MCQUAID, 2010).

SOCIEDADE CIVIL

A sociedade civil desempenha um importante papel no que diz respeito ao aumento da participação política desde o retorno à democracia no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988. Sua participação, entretanto, é diferente da representação realizada pelo Parlamento, pois não existe autorização expressa para que a sociedade civil exerça essa representação, assim como não há monopólio territorial para que ela aconteça (AVRITZER, 2007). Assim sendo, no que diz respeito à representação da sociedade civil com relação aos interesses defendidos, há sobreposições de representação (AVRITZER, 2007).

A sociedade civil toma para si o exercício da participação cidadã, um conceito diferenciado do que se entende por sociedade política ou sociedade econômica. Nesse sentido, a sociedade civil é compreendida como formas autônomas de associação do mercado e do Estado que visam reivindicar direitos, expressar opiniões e influenciar decisões que afetam a sociedade e controlam as respectivas autoridades (PNUD, 2004).

O projeto democratizante que deu início com a Constituição de 1988 foi pautado em uma perspectiva de participação da sociedade civil e do incremento e valorização da cidadania, desde a previsão de conselhos gestores de políticas públicas com participação social, aos orçamentos participativos, entre outros (DAGNINO, 2004). Portanto, a participação social toma como base a universalização dos direitos sociais e a definição dos temas e prioridade do Estado e das políticas públicas definido com base em um debate público qualificado (GOHN, 2013).

A sociedade civil é considerada a partir de uma noção de participação e representação que vai além do direito ao voto, que possui um aspecto pontual em tempos de eleição, mas envolve a cultura cidadã de atuação constante e periódica ao longo do mandato dos representantes (GOHN, 2013).

Portanto, a sociedade não se configura mais como um ator passivo no jogo político e econômico, mas contribui e participa ativamente ao longo da formulação e implementação de políticas públicas, assim como em outros assuntos de amplo interesse social. Essa atuação, corriqueiramente, acontece a partir da sociedade civil organizada (GOHN, 2013).

A sociedade civil organizada atua a partir da afinidade de determinados atores sociais com causas específicas ou um grupo de indivíduos (envolvendo especialização em temas e experiências). Assim sendo, sua atuação não se efetiva com base em uma autorização prévia e formal, mas a partir da legitimidade que adquirem por parte de grupos da sociedade que se sentem representados. Essa legitimação, nesse contexto, se torna mais importante do que uma autorização explícita (AVRITZER, 2007).

Como a sociedade civil organizada trata de anseios e necessidades de parcelas específicas da população, a representação eleitoral é, ainda, a maneira considerada a mais democrática, pois leva em consideração a parcela mais ampla da sociedade (AVRITZER, 2007). Avritzer (2007) explana que as discussões sobre a atuação da sociedade civil organizada devem estar pautadas mais em como se dará a sua sobreposição em um sistema político composto por uma diversidade de soberanias e menos com a legitimidade dessa representação.

Essa discussão se torna relevante em um momento em que a sociedade civil organizada adquire um papel de combater os desmandos existentes nos atos de gestão dos políticos e agentes públicos corruptos (GOHN, 2013).

A atuação da sociedade civil organizada tem o potencial de contribuição para dificultar as práticas criminosas empreendidas por políticos e agentes públicos, a partir do controle social, desde que essa sociedade possua os conhecimentos necessários e informações qualificadas (SANTOS, 2018).

Santos (2018) defende que a capacitação da população é relevante para garantir o empoderamento social e os conhecimentos necessários para analisar os dados e informações relacionados aos atos praticados pelas instituições públicas, analisá-los e, em caso de irregularidade, compreender os caminhos a serem tomados para realizar as denúncias. Uma atuação ativa e constante da sociedade civil organizada gera um duplo benefício, no sentido de favorecer a descoberta de práticas de corrupção, assim como inibir que novos atos de corrupção aconteçam no futuro.

PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO

A partir do momento em que a sociedade civil possui os conhecimentos necessários e existe uma cultura de empoderamento social, é possível criar sistemáticas para se prevenir e combater a corrupção (SANTOS, 2018).

A corrupção causa impactos negativos em termos sociais, econômicos e políticos, gerando ineficiência e problemas na distribuição de riquezas de um país (AIDT, 2009). Em situações em que estimativas quantitativas podem ser feitas, a corrupção resulta em perda de 15% a 50% dos fundos envolvidos (JAIN, 2001).

Ainda como efeitos da corrupção, verifica-se os seguintes efeitos, de acordo com Tanzi e Davoodi (2001):

- Aumento do investimento público, entretanto reduz a sua produtividade;
- Aumenta as despesas ligadas a políticas públicas improdutivas, aumentando o gasto público ineficiente;
- Reduz a qualidade das infraestruturas existentes, já que sua rápida deterioração faz com que novos negócios/contratos sejam realizados;
- Diminui o rendimento do governo, porque favorece a evasão fiscal e o pagamento de propina.

A corrupção incentiva o pagamento de subornos para a obtenção de vantagens em contratos ou para a concessão de serviços a determinadas empresas. Os beneficiados tendem a maximizar seus retornos no curto prazo, já que operam em um contexto em que dependem da manutenção de políticos amigáveis em termos das práticas corruptas. Dessa forma, os resultados para a economia de um país são muito prejudiciais (VILLORIA, 2002).

Assim sendo, em uma perspectiva política, a corrupção se configura como um dos mais importantes mecanismos de deslegitimação dos governos, regimes e suas instituições (VILLORIA, 2002), principalmente quando a corrupção é tão alta que, de certa forma, há uma captura do estado (HELLMAN & KAUFMANN, 2001).

Definir a corrupção é uma dificuldade, pois a forma com que a corrupção é conceituada irá determinar o que será modelado e mensurado. Miranda (2018) produziu um levantamento dos conceitos existentes sobre corrupção, analisando suas congruências e incongruências, com o objetivo de propor um conceito unificado do termo que auxilie na formulação de teorias e possua utilidade tanto empírica quanto analítica. Para este autor, a corrupção é conceituada como:

> Corrupção é o pagamento ilegal (financeiro ou não) para a obtenção, aceleração ou para que haja ausência de um serviço feito por um funcionário público ou privado. A motivação da corrupção pode ser pessoal ou política tanto para quem corrompe quanto para quem é corrompido. (MIRANDA, 2018, p. 256).

Alguns aspectos relevantes podem ser verificados nesse conceito. Inicialmente, visualiza-se que a corrupção pode ser realizada a partir de um tipo de pagamento que não necessariamente seja financeiro. Em segundo lugar, não envolve exclusivamente um funcionário público (ou setor público), sendo também possível de ser encontrada também no setor privado. Em terceiro lugar, explicita que essa prática produz benefícios mútuos para as partes envolvidas e um efeito negativo para a sociedade, de maneira geral (MIRANDA, 2018).

Em termos gerais, existe consenso em dizer que a corrupção se refere aos atos nos quais o poder dos oficiais públicos é utilizado para ganhos pessoais de uma forma contrária às regras do jogo (JAIN, 2001). Na mesma linha, Aidt (2009) afirma que a corrupção é conceituada como o uso da propriedade governamental para ganho privado.

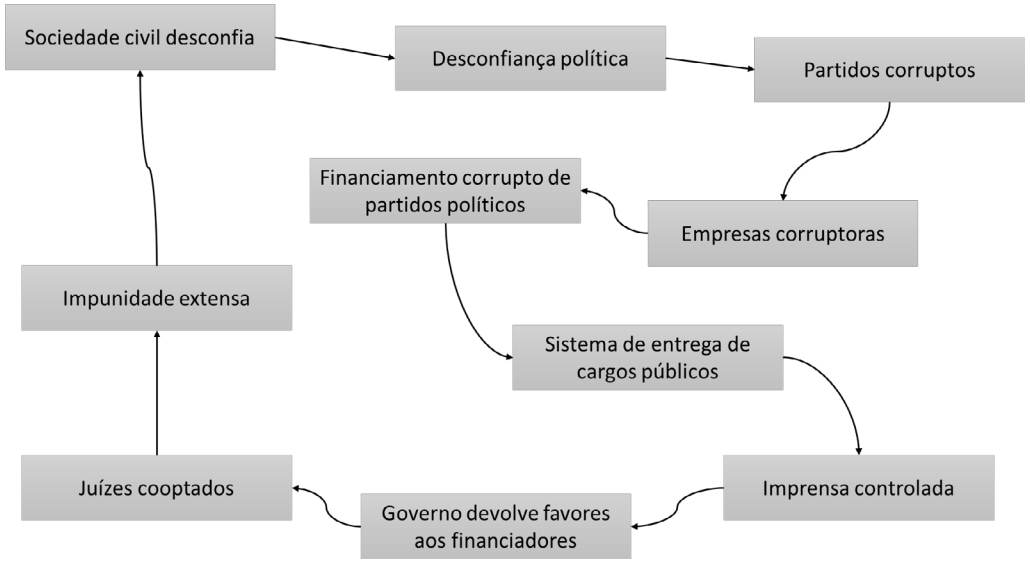
A partir de uma conceituação mais geral, Jain (2001) desdobra sua definição em três tipos distintos de corrupção. A primeira delas, chamada grande corrupção, geralmente se refere aos atos praticados por uma elite política que explora seus poderes e influência para criar ou alterar políticas econômicas, assim como mudar as formas de implementação da política, com base em seus próprios interesses, gerando custos para a população. Esse tipo de corrupção é difícil de ser identificada, a menos que subornos sejam pagos, pois o político em questão argumentará que os resultados serão gerados no futuro para o segmento da sociedade destino da política. Este é o tipo de corrupção que mais traz graves consequências para a sociedade.

O segundo tipo de corrupção é a burocrática, que envolve atos de corrupção realizados pelos burocratas indicados, seja na relação com superiores ou na relação com o público. Um exemplo comum desse tipo de corrupção é o pagamento que pessoas pagam aos servidores públicos para agilizar algum procedimento ou receber algum tipo de serviço (JAIN, 2001).

O último tipo é a corrupção no legislativo, referindo-se à maneira com que o comportamento e as decisões de voto dos legisladores podem ser, de alguma forma, influenciadas. Esse tipo de corrupção acontece quando, por exemplo, um grupo de interesse suborna os legisladores para garantir a aprovação de uma legislação que reduza os impostos vinculados aos seus ativos. Tal fato pode também ocorrer entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo (JAIN, 2001).

A figura a seguir apresenta a lógica descrita acima entre os três tipos de corrupção apontadas por Jain (2001). O número "1" indica a grande corrupção realizada por líderes políticos. O número "2", por sua vez, representa a corrupção realizada por burocratas eleitos pelos políticos. Por fim, o número "3" representa a corrupção encabeçada pelos legisladores, responsáveis por promulgar as leis.

Figura 2. Círculo vicioso da corrupção.



Fonte: VILLORIA, M. La corrupción judicial: razones de su estudio, variables explicativas e instrumentos de combate en España. *VII Congreso Internacional Del CLAD Sobre La Reforma Del Estado y de La Administración Pública*, 2002.

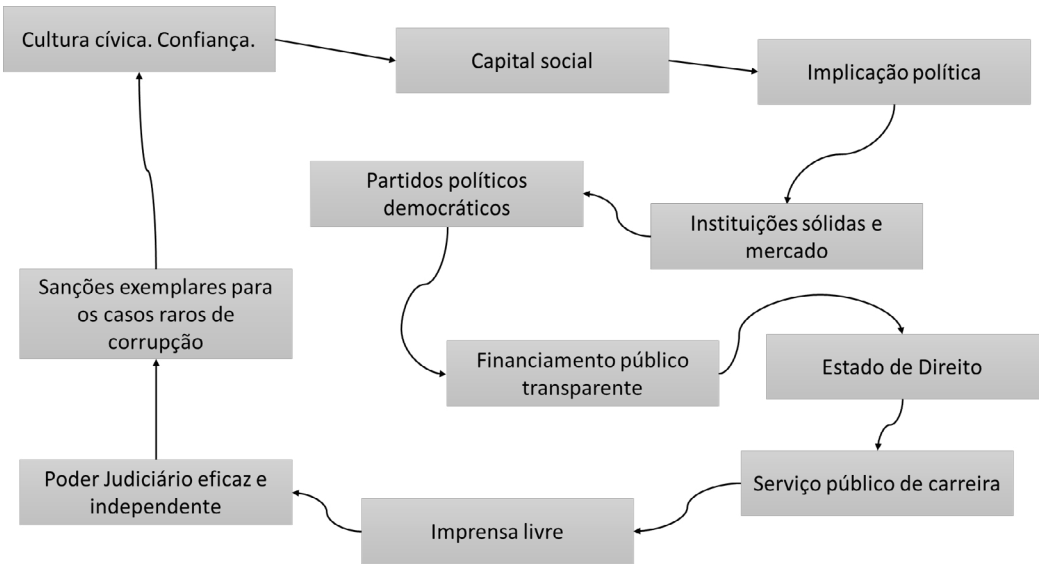
Villoria (2002) também apresenta em seu artigo o círculo virtuoso da corrupção. Este círculo parte de uma cultura cívica positiva que demonstra a confiança dos cidadãos nas instituições e nos atos praticados pelos agentes públicos. Os cidadãos, por ter uma cultura cívica positiva, exerce seu direito de voto de maneira mais consciência; acompanha, participa e controla os atos de gestão e a execução das políticas públicas.

O controle social próximo favorece a existência de instituições com alto grau de transparência (inclusive nos financiamentos públicos e compras públicas) e partidos políticos democráticos, preocupados com a coisa pública. Em decorrência disso, cria-se um Estado de Direito em que as normas e leis são seguidas e a administração pública é preenchida com funcionários de carreira (VILLORIA, 2002).

Nesse círculo virtuoso, a imprensa é livre para divulgar as informações de que tem conhecimento, assim como inclusive fazer investigações próprias ao controle social. Quando se verifica que há casos de corrupção, o Poder Judiciário tem independência para atuação e liberdade para julgar, aplicando sanções exemplares e adequadas para os raros casos de corrupção. A aplicação dessas sanções garante que os custos da corrupção em um país sejam maiores que seus benefícios (VILLORIA, 2002).

Figura 3. Círculo virtuoso da corrupção.

Fonte: VILLORIA, M. La corrupción judicial: razones de su estudio, variables explicativas e instrumentos de combate en España. *VII Congreso Internacional Del CLAD Sobre La Reforma*



Del Estado y de La Administración Pública, 2002.

Para Villoria (2002), dentre os diversos mecanismos para atuar no combate à corrupção e possibilitar que uma sociedade se encaminhe para o círculo virtuoso acima apresentado, convém citar, para fins do objetivo deste trabalho, a necessidade de mobilização da sociedade civil na luta contra a corrupção, gerando espaços de controle e influência cidadã.

É sabido que o combate à corrupção não depende apenas do controle social. Consiste, antes de tudo, em uma confluência de fatores, como a garantia de um sistema judicial eficiente e independente; um serviço público meritocrático, objetivo e com servidores bem pagos; polícia e instituições de investigação honestas e profissionais; um sistema de transparência dos atos públicos e prestação de contas (*accountability*); dentre outros (VILLORIA, 2002). Entretanto, tanto o círculo vicioso quanto o círculo virtuoso mostram que a atitude da sociedade de confiança ou desconfiança, participação ou não na vida pública e sua consequente cobrança pela regularidade e legalidade e eficiência na execução das funções públicas, influenciam sobremaneira todo o restante do ciclo.

A prevenção e o combate à corrupção estão intrinsecamente ligados à noção de democracia, em que a autoridade política, que deriva da representação eleitoral, parte de todos os cidadãos que compõem o *demos*. As decisões dos agentes e representantes públicos devem ser tomadas, constantemente, levando em consideração o bem da população e não com base em interesses pessoais (O'DONNEL, 1998).

A prevenção e o combate à corrupção são esforços empreendidos por uma série de atores, sejam eles públicos ou privados. Essa atividade era comumente desenvolvida apenas por instituições do setor público responsáveis por realizar o controle interno e externo dos órgãos da administração pública (LAMBERT-MOGILIANSKY, 2015).

Devido à ineficiência vista em diversos casos em que a atuação era majoritariamente dos meios tradicionais de controle, houve um crescimento da *accountability* social ou controle social, em um contexto de desenvolvimento e evolução de novas tecnologias, fato que possibilita o maior acesso às informações por parte dos cidadãos (LAMBERT-MOGILIANSKY, 2015).

Para que haja combate e prevenção da corrupção efetivos, incluindo o aumento da participação da sociedade civil organizada nessa matéria, não pode haver assimetria de informação. Nesse cenário, não existe nenhum sinal de incoerências no comportamento do agente público ou político, - como indicadores de desempenho, verificação de produtos/serviços e reclamações de beneficiários – acarretando a não possibilidade de o cidadão atuar em prol da prevenção de práticas corruptas por agentes públicos e políticos (LAMBERT-MOGILIANSKY, 2015).

A partir desse momento, é possível que se efetive o controle social, um mecanismo não-eleitoral de responsabilização de políticos, gestores e agentes públicos. Abrucio e Loureiro (2005) utilizam tal classificação de mecanismos eleitorais e não-eleitorais. Como o próprio nome já diz, o mecanismo de *accountability* eleitoral é o realizado nas eleições. Os mecanismos não-eleitorais se relacionam a uma gama de outros controles realizados ao longo dos mandatos (ABRUCIO e LOUREIRO, 2005). São eles:

1. Controle parlamentar exercido pelo Legislativo sobre o Executivo.
2. Controles judiciais, com o objetivo de garantir o cumprimento dos pressupostos da lei por parte de políticos e altos funcionários públicos.
3. Controle administrativo-financeiro das ações estatais, que objetiva verificar os gastos realizados pelas organizações públicas. Esse tipo de controle é realizado por auditorias independentes ou Tribunais de Contas.
4. Mecanismos de controle dos resultados da administração pública com base nos desempenhos verificados em políticas públicas. Agências independentes organizadas ou financiadas pela sociedade civil são os atores responsável por encabeçar esse tipo de controle.
5. Instrumentos de controle da sociedade ao longo dos mandatos, o que envolve consulta popular, conselhos deliberativos, organizações da sociedade civil, dentre outros.

Abrucio e Loureiro (2005) afirmam a importância do mecanismo de *accountability*, que também possua como pressuposto a atuação da sociedade para além do mecanismo de eleição, imperfeito como garantidor da *accountability*, já que não se pode obrigar políticos a cumprirem suas promessas de campanha ao longo do seu mandato e penaliza políticos de maneira retrospectiva (após a finalização do mandato).

CONTROLE SOCIAL

A atividade de controle pressupõe a possibilidade de controlar, verificar e avaliar os atos praticados por agentes públicos e entidades no exercício de suas funções, estando intrinsecamente relacionada à noção de *accountability*. Portanto, possui um caráter essencialmente fiscalizatório, pressupondo um estado ideal de como a função pública, políticas públicas, programas, entre diversos outros atos, deveriam ocorrer, comparando esta situação com a situação real, que realmente ocorre. Ao realizar esta comparação, é possível apontar melhorias, erros e inconformidades na realização das funções públicas e na malversação de recursos públicos. Ademais, garantir que os princípios expressos na Constituição Federal de 1988 sejam devidamente cumpridos (GOMES e ARAÚJO, 2012).

O controle pode ser dividido em três tipos, ao se considerar qual entidade/ator o está realizando (RIBEIRO FILHO, LOPES, PEDERNEIRAS e FERREIRA, 2008). O controle interno é aquele exercido por entidade que faz parte do próprio poder auditado por esta. O controle externo, por sua vez, é realizado por uma entidade que pertence a outro poder em comparação à entidade a ser auditada (GOMES e ARAÚJO, 2012). A título de exemplo, a Controladoria-Geral da União (CGU) realiza auditoria no Poder Executivo, o qual faz parte; portanto, ela realiza um controle interno. O Tribunal de Contas da União (TCU), apesar de não ser assunto pacificado entre doutrinadores do Direito Constitucional, é considerado um órgão que não compõe nenhum dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e, portanto, exerce o controle externo (TCU, 2019).

O controle interno está previsto na Constituição Federal de 1988, no art. 74. Este artigo diz que os três Poderes deverão possuir em sua estrutura um controle interno que atue de maneira integrada (RIBEIRO FILHO *et al*., 2008). Possui, portanto, o objetivo de verificar se a administração atua de maneira eficiente, eficaz, efetiva e econômica, ou seja, considerando diversas dimensões do desempenho. Sua atuação, em grande parte, é desenvolvida de maneira preventiva, não excluindo a possibilidade de que haja um controle interno corretivo, detectando irregularidades e comunicando às instâncias decisórias competentes (SPINELLI, 2012).

É válido explicitar que, além de destaque para sua atuação preventiva, o controle interno também se preocupa com a transparência que deve existir nos atos de gestão dos órgãos públicos, possibilitando que os cidadãos possam acessar dados e informações relacionados à atuação governamental (SPINELLI, 2012).

A consolidação da democracia passa pela existência de uma instituição de controle externo independente e autônoma, como é o caso do TCU no Brasil. A partir da atuação de órgãos de controle externo é possível existir a correta *accountability*, prestação de contas, transparência nos atos degestão e incremento na qualidade da gestão pública (GOMES e ARAÚJO, 2012).

O terceiro tipo de controle é aquele chamado de social, exercido por cidadãos, associações da sociedade civil organizada, pela mídia, entre outros atores que compõem a sociedade. O controle social tem por objetivo monitorar o comportamento e as ações de agentes públicos, expondo e denunciando atos irregulares ou ilegais e, por fim, acionando os órgãos competentes (por exemplo, os órgãos que praticam o controle interno e externo) para tomar as medidas cabíveis (PERUZZOTTI e SMULOVITZ, 2002).

O controle social pode ser potencializado por uma série de ferramentas e mecanismos existentes atualmente, como a ascensão e crescente utilização da internet, a disponibilização de informações, dentre outros, que auxiliam na atuação direta da sociedade na cobrança por resultados dos gestores públicos e na não ocorrência de irregularidades na ação pública (RIBEIRO FILHO *et al*., 2008).

Nesse sentido, o controle social é exercido por diversos atores, que podem atuar de maneira integrada. Dentre estes, os meios de comunicação, a mídia em geral, cidadãos que atuam por meio de organizações da sociedade civil e entidades do terceiro setor são atores importantes de serem citados. Essa atuação, de característica preventiva, auxilia e se torna um importante insumo para a boa realização dos controles interno e externo (RIBEIRO FILHO *et al*., 2008).

Tanto o controle interno quanto externo envolve a noção de *accountability* horizontal. Já o controle social está relacionado à noção de *accountability* vertical. O controle social aparece em um contexto em que os mecanismos tradicionais de controle interno e externo (vinculados à *accountability* horizontal) são considerados problemáticos em termos de suas características constitutivas. Verificam- se diversos problemas que levam à corrupção, como, por exemplo, a politização do Judiciário e o comportamento irrestrito dos presidentes. Estes comprovam as fragilidades dos controles interno e externo. Portanto, novos modelos de controle são desenvolvidos, principalmente tomando como base o controle social (Smulovitz & Peruzzotti, 2000).

MÉTODO

Como esta pesquisa está em andamento, será apresentado o método para a realização da coleta e análise de dados e posterior identificação da relação de parcerias existente entre a CGU e a sociedade civil organizada que objetiva a prevenção e o combate à corrupção.

O método empregado será o estudo de caso, já que trata especificamente das parcerias existentes entre a CGU e as organizações da sociedade civil organizada. E as técnicas de coleta de dados serão entrevistas semiestruturadas e pesquisa documental, com análise de conteúdo (SACCOL, 2009).

Será realizado levantamento de dados primários a partir de entrevistas realizadas com servidores da CGU que lidam diretamente com as ações de prevenção e combate à corrupção junto à sociedade civil organizada. Também está previsto o levantamento de percepções dos benefícios e impactos dessa relação junto às organizações da sociedade civil organizada (VERGARA, 2007).

As entrevistas serão desenvolvidas com os servidores da CGU que participam diretamente das ações direcionadas ao controle social estimulado pela Controladoria. A seleção dos entrevistados foi realizada com base no acesso privilegiado e ativo que possuem no contexto do objeto estudado e na possibilidade de proporcionarem dados e informações significativas para responder aos objetivos geral e específicos do estudo. São eles: Diretor de Transparência e Controle Social; Diretor de Prevenção da Corrupção; Secretário de Combate à Corrupção; Secretário de Transparência e Prevenção da Corrupção; Coordenador-Geral de Inovação na Prevenção à Corrupção; dentre outros servidores da CGU envolvidos com o relacionamento com a sociedade civil para prevenção e combate à corrupção.

Também serão desenvolvidas entrevistas com as organizações da sociedade civil organizada que constam nas bases da CGU como parceiras na prevenção e combate à corrupção. As organizações selecionadas foram: Observatório Social do Brasil (OSB); Rede de Transparência e Participação Social (RETPS); Transparência Brasil; Instituto Não Aceito Corrupção; Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social; dentre outros. O critério de seleção foi baseado na constância em que tem se dado essa parceria de acordo com o marco temporal da pesquisa.

A pesquisa documental prevê estudo e análise de relatórios, documentos e informativos emitidos pela CGU, no que diz respeito às relações de parceria com a sociedade civil organizada especificamente na temática foco da pesquisa, e documentos produzidos pelas organizações da sociedade civil que serão estudadas. Esses documentos são importantes, inclusive, para corroborar as informações coletadas por meio das entrevistas, ou mesmo demonstrar eventuais discordâncias.

Também será realizada pesquisa bibliográfica com o levantamento de literatura acadêmica sobre o tema, explorando os principais conceitos referentes à administração pública democrática, governança pública, parcerias, corrupção e prevenção e combate à corrupção, insumos necessários para subsidiar as análises sobre o estudo.

O procedimento de utilizar diversos métodos de coleta e análise de dados para trazer mais segurança à pesquisa é chamado de triangulação de dados. É comumente utilizado nas ciências sociais e em estudos qualitativos como uma alternativa à validação quantitativa, indo de encontro à argumentação de que estudos qualitativos não possuem rigor metodológico (AZEVEDO, OLIVEIRA, GONZALES e ABDALLA, 2013).

A pesquisa considera o horizonte temporal das ações de prevenção e combate à corrupção desenvolvidas pela CGU, com foco na sociedade civil organizada, de 2008 a 2018. Assim sendo, muitos dados e informações foram geradas ao longo de 10 anos, o que inviabiliza a sua coleta apenas com base nas entrevistas (GIL, 2008).

As organizações públicas possuem diversos registros documentais em sua base de dados (GIL, 2008). Para fins do presente estudo, registros estatísticos relacionados à sociedade civil organizada que teve algum vínculo de parceria ou contato com a CGU, seja ela formal ou informal, devem ser coletados, como: quantidade de parcerias; tempo de duração das parcerias; organizações da sociedade civil participantes de cursos de capacitação da CGU; quantidade de certificados emitidos; etc.

Também serão coletados registros institucionais escritos emitidos pelas instituições governamentais, como relatórios informativos, prestação de contas, atas de reuniões, dentre outros (GIL, 2008). Juntamente aos registros estatísticos, possibilitarão um arcabouço de informações relativas às relações e parcerias entre CGU e sociedade civil organizada que possivelmente favorecerão uma compreensão abrangente do objeto estudado.

A análise de dados, por sua vez, será realizada a partir da análise de conteúdo, especificamente no que diz respeito à busca do sentido existente no discurso e as motivações existentes quando esses discursos foram emitidos. Entende-se que a significação dos argumentos acontece tomando-se como base quem emite a mensagem e o contexto em que ela está inserida (ALONSO, 1998).

A análise de conteúdo toma como base os diversos documentos, materiais e discursos que o pesquisador encontra em sua pesquisa. Após a coleta de dados e a organização de todo o material coletado, será feita a sua catalogação e organização. Mesmo nesse momento, o material ainda é considerado bruto e, na sequência, será realizada a análise das palavras e frases, como meio de compreender sua significação (LAVILLE e DIONNE, 1999).

Importa explicitar que a análise de conteúdo não pode ser operacionalizada como um método rígido. Há um conjunto de balizadores que orientam quais os possíveis direcionamentos a serem seguidos pelo pesquisador. Nesse sentido, as principais fases descritas para aplicação desse método podem se sobrepor em alguns momentos (LAVILLE e DIONNE, 1999).

Adicionalmente, convém mencionar que a análise de dados será qualitativa, auxiliará na manutenção da forma literal dos dados e favorecerá a identificação dos elos lógicos do conteúdo (LAVILLE e DIONNE, 1999).

Assim sendo, a análise qualitativa se dará a partir da estratégia de emparelhamento, com a associação dos dados coletados a partir do referencial teórico exposto acima e a sua devida comparação com as teorias, conceitos e sistemáticas apresentadas no referencial teórico deste estudo.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, L. F.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e accountability. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. (Orgs). **Economia no setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

AGRANOFF, R. **Managing within networks: adding value to public organizations**. Washington, DC: Georgetown University Press, 2007.

AGRANOFF, R.; MCGUIRE, M. **Managing in Network**. Policy Studies Review, 16(1), 1999.

AIDT, T. **Corruption, institutions and economic development**. Oxford Review of Economic Policy, 25(2), 271-291, 2009.

ALONSO, L. H. **La mirada cualitativa en Sociología**. Madrid: Fundamentos, 1998.

ALTER, C.; HAGE, J. **Organizations Working Together**. Newbury Park, CA: Sage Publications, 1993.

ÁVILA, J. **Globalización, Estado y Economía solidaria**. Tegucigalpa: Guaymuras, 1999.

AVRITZER, L. **Sociedade civil, instituições participativas e representação**: da autorização à legitimidade da ação. Dados, 50(3), 443–464, 2007.

_____. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 154 pp, 2016.

AZEVEDO, C. E. F.; OLIVEIRA, L. G. L.; GONZALES, R. K.; ABDALLA, M. M. **A estratégia da triangulação: Objetivos, possibilidades, limitações e proximidades com o pragmatismo**. IV Encontro de Ensino e Pesquisa Em Administração e Contabilidade, (Novembro), 1–16, 2013.

BOVAIRD, A. G.; LÖFFLER, E. **Public Management and Governance**. 2ª ed. New York, NY: Routlegde, 2009.

BRUGUÉ, Q.; GALLEGO, R. **A democratic public administration?:** Developments in public participation and innovations in community governance. Public Management Review, 5(3), 425–447, 2003.

DAGNINO, E. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?. In D. Mato (org.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización** (pp. 95-110). Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

ETCHEVERRY, C. A. L. **Sociedad civil y participación ciudadana** - cómo los actores sociales se hacen parte de las decisiones. INTERAÇÕES, Campo Grande, v. 9, n. 2, p. 181-188, jul./dez. 2008.

FILGUEIRAS, F. **Sociedade civil e accountability societal no controle da corrupção no Brasil**. XXXV Encontro Anual da ANPOCS, 1–38, 2011.
GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. (6ª ed.). São Paulo: Atlas, 2008.

GOHN, M. DA G. **Sociedade Civil no Brasil: movimentos sociais e ONGs**. Meta: Avaliação, 5(14), 238–253, 2013.

GOMES, M. B.; ARAÚJO, R. M. Controle Externo. In L. Avritzer, N. Bignotto, J. Guimarães, & H.
M. M. Starling (Orgs.). **Corrupção: ensaios e críticas** (pp. 473-481). (2a ed.). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

HELLMAN, J.; KAUFMANN, D. **La captura del Estado en las economías en transición**. Finanzas & Desarrollo, Setembro, 2001.

HERNANDES, P. P. (2011). **Combate à corrupção no Brasil**: análise sob a ótica da economia da corrupção. In: 6º Concurso de Monografias da CGU, 2011.

IRIYAMA, A.; KISHORE, R.; TALUKDAR, D. **Playing dirty or building capability?** Corruption and HR training as competitive actions to threats from informal and foreign firm rivals. Strategic Management Journal, *37*(10), 2152–2173, 2016.

JAIN, A. K. **Corruption**: A Review. Journal of Economic Surveys, 15(1), 71–121, 2001. JOHN, P. **Analyzing Public Policy** (2a ed.). New York: Routledge, 2012.

KOLODY, A.; ROSA, C. B. S.; LUIZ, D. S. C. **Relações entre estado e sociedade civil**: Aurora, V(8), 34–48. 2011.

LAMBERT-MOGILIANSKY, A. **Social accountability to contain corruption**. Journal of Development Economics, 116, 158–168, 2015.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. **Governança Pública Contemporânea**: uma tentativa de dissecação conceitual. Revista do TCU, Maio/Ago (130), 42–53, 2014.

MCGUIRE, M.; AGRANOFF, R. **The limitations of public management networks**. Public Administration, 89(2), 265–284, 2011.

MCQUAID R. Theory of Organizational Partnerships: partnership advantages, disadvantages and success factors. In: S. P. Osborn (ed.). **The New Public Governance?** Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance (pp. 127-148). London: Routledge, 2010.

MILLER, C. **Partners in Regeneration: constructing regime for urban management?** Policy And Politics, 27(3), 343–358, 1999.

MIRANDA, L. F. **Unificando os conceitos de corrupção**: uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos. Revista Brasileira de Ciência Política, 25(janeiro-abril), 237-272, 2018.

O 'DONNEL, G. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova, n.44, 1998.

OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). **Partnerships for rural development**. Paris: OECD, 1990.

PNUD. **Desarrollo Humano en Chile 2004**: el poder, ¿Para qué y para quién?. Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004.

POLLITT, C.; HUPE, P. **Talking Governance**: the Role of Magic Concepts. European Group of Public Administration, (August), 1–31, 2009.

REZZOAGLI, B. A.; REZZOAGLI, L. C. **El acceso a la información pública en la provincia de Santa Fe**. Papeles Del Centro de Investigaciones, 19, 27–54, 2018.

RIBEIRO FILHO, J. F.; LOPES, J. E. DE G.; PEDERNEIRAS, M. M. M.; FERREIRA, J. O. L. **Controle interno, controle externo e controle social**: análise comparativa da percepção dos profissionais de controle interno de entidades das três esferas da administração pública. Revista Universo Contábil, 4(3), 48-63, 2008.

SACCOL, A. Z. **Um retorno ao básico**: compreendendo os paradigmas de pesquisa e sua aplicação na pesquisa em Administração. Revista de Administração Da Universidade Federal de Santa Maria, 2(2), 250–269, 2009.

SANTOS, G. M. V. **A educação como política de combate à corrupção**: o exemplo do curso "Controle Cidadão" do Estado do Ceará. Revista Opinião Filosófica, 9(2), 426–449, 2018.

SMULOVITZ, C.; PERUZZOTTI, E. **Societal Accountability in Latin America**. Journal of Democracy, 11(4), 147–158, 2000.

SPINELLI, M. Controle Externo. In L. Avritzer, N. Bignotto, J. Guimarães, & H. M. M. Starling (Orgs.). **Corrupção: ensaios e críticas** (pp. 482-485). (2a ed.). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

TANZI, V.; DAVOODI, H. **Corruption, public investment, and growth**. IMF Working Paper WP/97/139, 1997.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **5 motivos para a abertura de dados na Administração Pública**. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/cinco-motivos- para-a-abertura-de-dados-na-administracao-publica.htm. Data de acesso: 05 de março de 2019. 2015.

_____. Sítio eletrônico do TCU - **Autonomia e vinculação**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/ouvidoria/duvidas-frequentes/autonomia-e-vinculacao.htm>. Data de acesso: 23 de fevereiro de 2019. 2019.

UPHOFF, N. Understanding Social Capital: Learning from the Analysis and Experience of Participation in P. Dasgupta and I. Serageldin (eds) **Social Capital***:* A Multifaceted Perspective. Washington, DC: World Bank, 1999.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração. (**9a ed). São Paulo: Atlas, 2007.

VILLORIA, M. **La corrupción judicial**: razones de su estudio, variables explicativas e instrumentos de combate en España. VII Congreso Internacional Del CLAD Sobre La Reforma Del Estado y de La Administración Pública, 2002.

WORLD BANK. **Helping Countries Combat Corruption**: The role of the World Bank. Poverty Reduction and Economic Management, (September), 1–69, 1997.

ÉTICA COMPORTAMENTAL, ORGANIZAÇÕES E CORRUPÇÃO: PROPOSTAS PARA O APRIMORAMENTO DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

Daniel Aguiar Espínola (Enap)
Antonio Claret Campos Filho (Enap)

INTRODUÇÃO

Estudos da economia comportamental têm, nos últimos anos, ampliado o entendimento de como conceber, conduzir e monitorar políticas públicas. Esse novo campo - eminentemente interdisciplinar, mas com forte contribuição da psicologia cognitiva e social – conta hoje com um robusto acervo de evidências e crescente incorporação por instituições públicas e organismos internacionais (WORLD BANK, 2015; OCDE, 2017b).

As pesquisas da economia comportamental também avançaram para estudar os comportamentos e dilemas éticos dos indivíduos, assim como os ambientes organizacionais que podem levá-los a se comportarem de forma mais ou menos honesta. As respostas que as pessoas apresentam frente a tais dilemas são muitas vezes inconsistentes, ou até hipócritas, se comparadas com suas autoimagens éticas – as pessoas podem se atribuir possuidoras de certos princípios morais, mas frequentemente encontram justificativas para agirem de modo contrário a eles. Essas pesquisas desenvolveram um ramo específico da economia comportamental, denominado de ética comportamental.

Este artigo se propõe a analisar como os princípios e achados da ética comportamental podem ser aplicados pelo Poder Executivo Federal nos programas de integridade adotados pela administração direta, autárquica e fundacional. Regulamentados pela Controladoria-Geral da União (CGU), e com adoção obrigatória a partir de abril de 2019, o objetivo desses programas é organizar as iniciativas de prevenção, detecção e remediação de atos de corrupção e fraude, violações éticas e legais por servidores públicos.

Entende-se que a criação de regulamentações genéricas e a adoção de mais procedimentos e controles podem ser caminhos necessários, mas ainda muito incipientes para uma mínima garantia de instituições mais íntegras. Para incentivar comportamentos exemplares, as organizações públicas necessitam de uma abordagem mais abrangente, que vá além de posturas punitivas, com foco individual, e da busca do estrito cumprimento legal.

Uma concepção mais ampla da integridade organizacional requer o conhecimento de habilidades para compreender e influenciar o comportamento humano – mais especificamente, sobre quem seria mais propenso a atuar de forma indevida dentro da organização, de que formas esses atos poderiam se manifestar, e quais seriam as situações mais ou menos propensas à fraude e à corrupção. Além disso, as organizações devem promover uma cultura organizacional baseada em elementos como a confiança e a motivação intrínseca dos funcionários, bem como abertura para que eles possam expressar suas opiniões e o desenvolvimento de lideranças éticas.

Buscando realizar uma reflexão acerca da regulamentação dos programas de integridade do Poder Executivo Federal à luz das ciências comportamentais, propõe-se a divisão do artigo em três partes: a primeira parte apresenta o contexto legal da regulamentação dos programas de integridade, advinda da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013), o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 e a obrigação para as entidades da administração direta, autárquica e fundacional adotarem tais programas. A segunda parte apresenta conceitos e fundamentos da economia e da ética comportamental e como essas teorias podem ser utilizadas pelas às organizações e seus programas de integridade. A terceira parte analisa a regulamentação dos programas de integridade do Poder Executivo Federal sob a luz das ciências comportamentais e indica algumas propostas para aprimoramentos. Por fim, a conclusão retoma os principais elementos identificados nas partes anteriores, aponta limitações teóricas e possibilidades de aplicação em iniciativas de promoção da integridade, a partir do enfoque das ciências comportamentais.

PARTE I – DA LEI ANTICORRUPÇÃO AOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NO PODER EXECUTIVO FEDERAL

A responsabilização das pessoas jurídicas pelas práticas de atos ilícitos contra a Administração Pública, em especial atos de corrupção, era uma lacuna existente no ordenamento jurídico brasileiro, desde a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e a Convenção Interamericana contra a Corrupção.

A publicação da Lei nº 12.846/2013, buscou suprir esta lacuna, dispondo sobre a responsabilidade civil e administrativa da pessoa jurídica, em decorrência de atos lesivos praticados contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira. Além disso, também determinou que seja levada em consideração, na aplicação de eventuais sanções, a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica[1].

A Operação Lava Jato, deflagrada em 2014, envolvendo a maior empresa estatal brasileira (Petrobrás) incentivou o governo brasileiro a avançar nesse novo patamar na gestão da ética e da integridade também no setor público, com foco inicialmente nas empresas estatais. Nesse sentido, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, deu um importante passo ao prescrever regras de governança e de integridade para as empresas públicas, as sociedades de economia mista e suas subsidiárias, impondo- lhes a instauração de um ambiente empresarial em que haja direcionamento estratégico e controle interno aptos a fomentar o desenvolvimento econômico e social do país (PETIAN, 2018).

Segundo a consultoria DELOITTE (2018), a entrada em vigor dessas duas leis, bem como o impacto das investigações conduzidas pela operação Lava Jato, impulsionaram um salto na adoção de práticas de *compliance*, não somente entre as grandes empresas, mas também naquelas com receita anual menor que R$ 100 milhões.

Porém, o fomento às medidas anticorrupção no setor privado e nas empresas estatais não refletiu de imediato a mesma preocupação nos órgãos da administração pública direta. No âmbito federal, a baixa adesão a mecanismos de transparência, prevenção à corrupção e *accountability* continuou a ser uma realidade em ministérios, autarquias e fundações públicas. Frente a uma maior cobrança de atenção ao tema sobre o setor privado e empresas estatais, aliada à publicação da Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública, no início de 2017, compartilhou-se uma consciência de que a atuação da administração pública direta não poderia também prescindir de regras de integridade para orientar os comportamentos de seus agentes (PETIAN, 2018).

Importante destacar que, segundo a OCDE (2017a), a integridade pública compreende uma noção de "alinhamento consistente e a adesão à valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público". Partindo dessa noção ampla, o Poder Executivo Federal incluiu nos seus Guia de Integridade Pública e Guia para Implementação de Programas de Integridade, dentre as boas práticas de integridade, as políticas de promoção da ética, transparência ativa e acesso à informação; tratamento de conflitos de interesses e nepotismo; tratamento de denúncias; verificação do funcionamento de controles internos; e o cumprimento de recomendações de auditoria e implementação de procedimentos de responsabilização (BRASIL, 2015, 2017).

[1] Art. 7º, inc. VIII da Lei nº 12.846/2013. O Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015, regulamentou a Lei nº 12.846/2013 e nos arts. 41 e seguintes tratou especificamente quanto aos programas de integridade e como eles serão avaliados.

A primeira iniciativa para a organização dessas boas práticas se deu com a criação do Programa de Fomento à Integridade Pública – Profip, pela CGU, em 2016 (OLIVEIRA; MENDES, 2018). O Profip foi desenvolvido como um programa de adesão voluntária, com a finalidade de nortear órgãos da administração direta para a implementação de programas de integridade, de modo que passassem a ter um processo de gestão da integridade para detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades, além de combater, de forma contundente, a corrupção (BLOK, 2018).

Seguidamente às iniciativas de sistematização apresentadas pelo Profip, que contou com cerca de 30 órgãos da administração direta aderentes, o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, trouxe, em seu art. 19, a obrigatoriedade da adoção dos programas de integridade para todas essas organizações públicas. Ademais, nos termos do art. 20 do mesmo dispositivo normativo, a CGUteria o papel de elaborar procedimentos, treinamentos, suporte material e o monitoramento desses programas. Nesse viés, a CGU regulamentou os mencionados artigos do Decreto nº 9.203/2017 através da Portaria nº 1.089/2018, estabelecendo as fases e os procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento dos programas de integridade na administração direta, autárquica e fundacional. Esta portaria estabeleceu a regulamentação dos programas em três fases: uma primeira fase, em que os órgãos e as entidades deverão constituir uma unidade de gestão da integridade; na segunda fase, os órgãos e as entidades deverão aprovar seus planos de integridade, com um conteúdo mínimo estabelecido (promoção da ética e de regras de conduta para servidores, promoção da transparência ativa e do acesso à informação, tratamento de conflitos de interesses e nepotismo etc); e por último, na terceira e última fase os órgãos e as entidades deverão iniciar a execução e o monitoramento de seus Programas de Integridade, com base nas medidas definidas pelos planos de integridade. O prazo estabelecido para a aprovação dos planos de integridade foi o dia 30 de novembro de 2018[2].

Atualmente, a CGU monitora a implementação de programas de integridade de 187 órgãos da administração direta, autárquica e fundacional, obrigatórios pelo Decreto nº 9.203/2017, e de 12 entidades com adesão facultativa. Do total monitorado, 127 órgãos e entidades já entregaram seus programas de integridade à CGU[3].

PARTE II – ECONOMIA COMPORTAMENTAL, ÉTICA COMPORTAMENTAL E PROGRAMAS DE INTEGRIDADE

Os instrumentos tradicionais de gestão de políticas públicas se baseiam na concepção de que os servidores públicos, formuladores e usuários envolvidos sempre se comportam como agentes racionais. Contudo, evidências de que as pessoas não se comportam apenas como agentes racionais foram acumuladas por estudos experimentais na psicologia e na economia - conformando o campo denominado de economia comportamental. Pode-se argumentar que as "anomalias" do modelo do agente racional parecem ser mais a regra do que a exceção quando se trata de compreender as decisões e os comportamentos dos seres humanos na vida real (THALER, 2015).

A economia comportamental – ou as ciências comportamentais aplicadas – sugere que as pessoas tomam decisões com base em hábitos e regras simplificadas (heurísticas). Aceitam soluções apenas satisfatórias, buscam rapidez no processo decisório, têm dificuldade em equilibrar interesses de curto e longo prazo e são fortemente influenciadas por fatores emocionais e pelos comportamentos dos outros (KAHNEMAN, 2011; SUNSTEIN, 2019).

No lugar do sujeito racional, que processa as informações relevantes para atingir o resultado ótimo na resolução dos mais diversificados problemas, as pessoas tomam a maior parte de suas decisões de forma automática e intuitiva, processando em paralelo diversas demandas de resposta ao ambiente. Apenas algumas decisões são tomadas de forma deliberada e consciente, dado que esse tipo de processamento é mais lento, oneroso e feito de maneira sequencial (EVANS; STANOVICH, 2013).

Kahneman (2011) representou de forma simplificada e extremamente útil esses distintos modos de processamento mental como Sistema 1 (rápido, intuitivo e automático) e Sistema 2 (lento, reflexivo, deliberado). Ao sermos confrontados com um problema, nosso Sistema 1 rapidamente propõe uma alternativa de solução que, em geral, é útil para lidarmos com a situação. Contudo, as respostas automáticas do Sistema 1, muitas vezes, apresentam erros. Para realizar julgamentos e operações como estimar frequências e calcular probabilidades, as pessoas empregam heurísticas, que podem ser entendidas como atalhos mentais para a resolução de problemas complexos. Apesar de apresentarem vieses (entendidos como erros sistemáticos), tais heurísticas costumam ser bastante úteis na vida cotidiana, em que uma resposta sub-ótima, mas tempestiva, pode ser de maior utilidade que uma resposta acurada que tomou tempo demais para ser processada.

[2] Em 2019 a CGU editou uma nova portaria sobre o mesmo assunto. A Portaria nº 57/2019, que praticamente repetiu o texto da Portaria nº 1.089/2018, estendeu o prazo anterior, indicando que os Programas de Integridade deverão ser aprovados até o dia 29 de março de 2019.
[3] Cf. dados da CGU (BRASIL, 2019a).

Entretanto, apesar do modelo do agente racional estar sendo questionado há algumas décadas, apenas nos últimos anos as implicações desses questionamentos passaram a repercutir sobre o campo das políticas públicas, sob o rótulo de *insights* comportamentais.

Países como o Reino Unido e os Estados Unidos foram pioneiros na aplicação desses *insights*. Organismos internacionais como o Banco Mundial (WORLD BANK, 2015), a União Europeia (LOURENÇO *et al*., 2016) e a OCDE (2017b) publicaram relatórios nos quais os principais conceitos e aplicações dessa abordagem são apresentados, bem como uma série de iniciativas realizadas, com o objetivo de disseminar o conhecimento e fomentar a utilização dessas novas ferramentas para o aprimoramento das políticas públicas.

Um desenvolvimento importante para essa aplicação dos achados das ciências comportamentais às políticas públicas se deu a partir dos trabalhos de Richard Thaler e Cass Sunstein (2008) em especial no livro *Nudge*. Nessa obra, fundamental para a disseminação da abordagem das ciências comportamentais, os autores destacam o conceito de *arquitetura de escolha*. A ideia central é que as pessoas são fortemente influenciadas pelo contexto quando tomam decisões. Assim, a forma como escolhas são apresentadas influencia o resultado das decisões. Um exemplo paradigmático é o dramático efeito da utilização de escolhas pré-definidas como padrão (conhecidas como *defaults*), documentado em estudos sobre doação de órgãos, planos de aposentadoria, para citar algumas áreas de aplicação[4]. Cabe observar que o uso de escolhas padrão é apenas um exemplo do conjunto de instrumentos comportamentais que tem sido desenvolvido de forma crescente e testado em diversas áreas de política públicas[5]. Esses instrumentos têm em comum o pressuposto de que, mais do que de uma derivação fiel do modelo normativo do agente racional, o sucesso das políticas públicas depende do comportamento real dos seres humanos que, por sua vez, é determinado por diversos fatores contextuais e subjetivos (SHAFIR, 2013).

Outro aspecto relevante trazido pelas ciências comportamentais para o entendimento das políticas públicas é que os próprios agentes públicos estão sujeitos a desvios do modelo normativo do agente racional - ou seja, também são enviesados. O documento *Behavioural Government: using behavioural science to improve how government make decisions* (BIT, 2018) apresenta alguns *insights,* oriundos das ciências comportamentais, que permitem entender como decisões governamentais podem ser enviesadas e podem orientar o desenho de estratégias para aprimorar os resultados programáticos esperados de políticas públicas. No documento citado, os autores destacam os momentos do processo das políticas públicas que devem ser analisados com vistas a reduzir vieses, tal como a percepção do problema, a deliberação sobre a estratégia de ação a ser implementada e a execução da estratégia.

Ao considerarmos os vieses apresentados no referido texto, podemos argumentar que, mesmo que os agentes encarregados possuam as melhores intenções de promover políticas públicas de forma honesta, engajada e competente, seus objetivos programáticos podem ser comprometidos, caso tais vieses não sejam considerados adequadamente.

Embora os estudos iniciais da economia comportamental não tenham se debruçado especificamente sobre os comportamentos éticos e as políticas públicas a eles relacionados, suas reflexões foram essenciais para compreendermos como as pessoas tomam decisões em diversos contextos, inclusive frente a dilemas éticos e os ambientes sociais e organizacionais onde essas decisões são tomadas.

No campo da economia racional, a explicação tradicional e predominante para a desonestidade dos indivíduos advém, principalmente, dos estudos do economista Gary Becker (1974), que sugeriu que as pessoas cometeriam crimes com base em uma análise racional de cada situação. Tal concepção provê de uma análise de custo-benefício, em que o indivíduo estima as vantagens do ato desonesto, as possíveis punições e a probabilidade de ser descoberto. Logo, segundo o entendimento de Becker, bastaria aumentar as penalidades e diminuir a impunidade para solucionar o problema. Assim, para reduzir as atitudes desonestas o Estado poderia optar por intervenções com diferentes graus de coerção, tais como realizar campanhas informativas sobre os riscos relacionados a essa conduta, penalizar os indivíduos flagrados etc.

Os escândalos financeiros envolvendo grandes e respeitadas empresas americanas, como a Enron, a AIG e o banco Lehman Brothers, nos anos 2000, levaram a uma crise financeira global e uma desconfiança crescente nas práticas tradicionais de gestão da ética até então patrocinadas. A quase totalidade das empresas envolvidas nesses escândalos possuía programas de *compliance*, uma boa gestão de riscos corporativos e conselhos de governança ativos. A partir desses fatos, governos e cientistas sociais passaram a ser questionados sobre a validade das concepções tradicionais sobre a desonestidade, sendo incumbidos de explicações, mas, principalmente, que apresentassem causas previsíveis para comportamentos irresponsáveis e formas de controlá-los e preveni-los no futuro.

[4] Para uma revisão da utilização e efetividade do uso de defaults, ver Jachimowicz *et al*. (2019).

[5] A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE tem promovido a disseminação de experiências e metodologias, em eventos internacionais e documentos como o *Behavioural insights and public policy: Lessons from around the world* (OCDE, 2017b) e, mais recentemente, com a publicação de um guia específico para a integridade pública (OCDE, 2018).

Desde então tem sido desenvolvido o que hoje denominamos como ética comportamental – um ramo da economia comportamental que se concentra em pesquisar como os indivíduos realmente se comportam ao serem confrontados a dilemas éticos. Diferentemente da ética tradicional, de caráter prescritivo e do campo do "dever ser", a ética comportamental busca uma compreensão sistemática dos limites morais das pessoas frente a situações e dilemas reais. E o mais surpreendente, os padrões éticos individuais podem ser mais maleáveis do que imaginamos. Inúmeros estudos têm demonstrado que a maior parte das pessoas deseja comportar-se de forma ética e que boas pessoas também podem cometer atos de desonestidade. Sob esse paradigma, assim afirma Feldman (2018, p. x) em relação à ética comportamental:

> *In contrast to the current dominant enforcement paradigm, which assumes that states are dealing with bad people who are pursuing their own self-interest and that thelaw needs to increase the price for misbehavior through sanctions and punishment, behavioral ethics posits that good people are guided by both automatic and deliberative processes and biases that enable them to bend the laws within the confines of their conscience*.

Esta condição é conhecida como um "duplo padrão": os indivíduos possuem uma autoimagem ética e moral, mas frente a determinadas situações, agem em desacordo com suas convicções e buscam justificativas para agir contrariamente a elas, revelando uma consciência imprecisa de seus próprios comportamentos. A ocorrência de tal fenômeno leva a ética comportamental a questionar os pressupostos de que, além das decisões econômicas, também frente a questões éticas as pessoas nem sempre agem de forma racional, coerente e previsível. A ética comportamental, segundo Feldman (2018, p. 3), teria como objeto o estudo desse duplo padrão:

> BE [behavioural ethics] focuses on people's inability to recognize the extent to which self-interest in its broader sense affects their behavior. BE assumes that many people's actions are based on self-interest, in that they serve the need to maintain a positive and coherent view of the self. It also accounts for the effect that self-interest has on cognitive processes (e.g., visual perception and memory), as opposed to simply looking at how self-interest affects motivation. Finally, BE is more concerned with how our self-interest affects us implicitly than with how it shapes our explicit choices.

Esta dicotomia levou a ética comportamental a questionar algumas visões anteriormente mantidas pelo modelo do agente racional. Um dos fundamentos que guiam a escolha no comportamento humano tem sido a suposição de que as pessoas, quase sempre, tomam decisões por meio de um processo cognitivo ativo e consciente, empregando o Sistema 2 (conforme a terminologia empregada por KAHNEMAN, 2011), mantendo um senso moral rígido em qualquer ambiente social. Na realidade, decisões éticas importantes são feitas inconscientemente, com base em heurísticas fundamentadas, na maior parte das vezes, no modo de processamento do Sistema 1.

Entretanto, o modelo padrão tradicionalmente utilizado pela academia e os formuladores de políticas públicas, com maiores ou menores variações, coloca os dilemas éticos como um problema decisório de âmbito individual. A corrupção e a fraude seriam problemas causados por alguns indivíduos inescrupulosos (ou, na melhor das hipóteses, desinformados quanto às diretrizes éticas da organização) que, deliberadamente, fizeram más escolhas e devem assim ser expurgados da organização o mais rapidamente possível. Tal perspectiva desvia a atenção das vulnerabilidades organizacionais, não observando a importância do contexto em que as decisões éticas são tomadas: as pressões a que os agentes possam estar submetidos, os vieses cognitivos e os sistemas disfuncionais de gestão e de governança que induzem as pessoas comuns a tornarem-se "eticamente cegas" (PALAZZO; KRINGS; HOFFRAGE, 2012).

Questiona-se, portanto, se seria possível alinhar as políticas de prevenção à corrupção nas organizações públicas com um foco no modo como as pessoas de fato tomam decisões. Pensando especialmente nos programas de integridade, urge buscar uma regulamentação que permita a criação de um ambiente no qual as pessoas desejem voluntariamente tomar decisões no melhor interesse da organização e cumprir suas regras, ao largo de uma mera implantação irrefletida de mecanismos de incentivos e controles.

Conceber um programa de integridade eficaz depende, precipuamente, de um único requisito: prever e direcionar adequadamente comportamentos humanos. Prescinde de estarmos sempre atentos ao que as pessoas fazem, como fazem e por que elas o fazem. Isso começa pela compreensão de como as pessoas tomam decisões e como convertem essas decisões em práticas éticas.

Entretanto, a reação mais natural dos gestores ao se defrontarem com a necessidade de criação de um programa de integridade é se utilizarem das ferramentas oriundas da teoria da escolha racional: diminuir a discricionariedade dos agentes, aumentar os controles internos, intensificar os treinamentos e ressaltar exemplarmente as punições. Em geral, existe uma crença de que programas mais rigorosos levariam a menos atos desonestos. Mas o realismo dessas suposições tem estado sob ataque há décadas (ARIELY, 2012), sugerindo que devemos, pelo menos, considerar possibilidades comportamentais mais sutis ao projetar e implementar programas de conformidade e que nem sempre mais controles levam a menos desconformidades.

A maior parte dos programas de integridade não leva em consideração as melhores práticas da ética comportamental e deriva de um paradigma simples que localiza a fonte e a solução dos problemas dentro dos indivíduos. Entretanto, enquanto os indivíduos são os atores imediatos, tomando decisões boas ou ruins, eles o fazem dentro de ambientes estruturados, restritivos e às vezes favoráveis (SILBEY, 2019). Os ambientes podem promover vieses e comportamentos desonestos inconscientes. Na verdade, raramente as falhas de caráter de um ator solitário explicam totalmente a má conduta corporativa (PAINE, 1994).

Estudos como os realizados por Ariely (2012) observam que as pessoas tendem a trapacear menos do que poderiam, mesmo quando não há possibilidade de detecção. Ao mesmo tempo, elas trapaceiam mais do que imaginam frente a questões éticas, por razões que são uma mistura complexa de disposições, quadros cognitivos e influências situacionais (LANGEVOORT, 2015). Na verdade, as pessoas trapaceiam até o ponto em que elas possam manter uma autoimagem ética.

Do ponto de vista da integridade, a tarefa do gerenciamento da ética é definir e dar vida aos valores orientadores de uma organização, criar um ambiente que suporte comportamentos eticamente sólidos e instilar um senso de responsabilidade compartilhada entre os funcionários. A necessidade de obedecer à lei é vista como um aspecto positivo da vida organizacional, e não como uma restrição indesejada imposta pelas autoridades externas.

Mais tipicamente, práticas antiéticas envolvem uma cooperação tácita, se não explícita, de outros e reflete os valores, atitudes, crenças, linguagem e padrões de comportamento que definem a cultura operacional de uma organização (OCDE, 2018). A ética, portanto, é um problema tanto organizacional quanto pessoal. Pessoas em posições de liderança que não conseguem fornecer orientações éticas adequadas e órgãos não instituem sistemas que facilitem a conduta ética dos funcionários compartilham a responsabilidade com aqueles que executam e beneficiam-se conscientemente de falhas corporativas.

Os aspectos preventivos dos programas de integridade envolvem estimar quem seria mais propenso a cometer atos desonestos, de que forma e quando. As políticas de treinamento e capacitação, por sua vez, requerem pensar sobre quais tipos de mensagens e os incentivos que serão mais eficazes em cada organização. As investigações e medidas disciplinares envolvem, pelo menos em parte, aprender com a experiência e aplicar as lições às atividades futuras (LANGEVOORT, 2015).

Os maiores riscos à integridade institucional não surgem, como avaliações de risco tradicionalmente costumam dar a entender, de determinados indivíduos com maior potencial desonesto, mas de pessoas comuns que começam a ignorar e racionalizar seus comportamentos antiéticos como resultado das pressões cotidianas (ASHFORTH; ANAND, 2003; OCDE, 2018). Uma das descobertas mais reveladoras da ética comportamental é a facilidade com que as pessoas analisam e preveem o risco dos comportamentos antiéticos de outras pessoas, quando ao mesmo tempo não percebem que poderiam ser vítimas dos mesmos riscos em situações semelhantes (FELDMAN, 2018).

Determinadas políticas podem ser altamente reprováveis do ponto de vista comportamental, surtindo efeitos contrários aos desejados (GRAF LAMBSDORFF, 2015). Nesse sentido, os sistemas de *compliance* podem, de fato, contribuir para a redução de padrões éticos ao promover a desconfiança entre os empregados, vistos como atores potencialmente corruptos que devem ser rigorosamente controlados.

Como exemplo, a literatura da ética comportamental aponta que a criação de mecanismos de controle excessivos pode ser uma medida contra produtiva. Segundo os pesquisadores, a introdução de mecanismos de controle pode ser interpretado como sinal de desconfiança, e a ênfase dada somente em controles e sanções podem reforçar a impressão de que os atos desviantes podem ser mais comuns e, assim, mais aceitáveis (OCDE, 2018). Inclusive, tal ênfase poderia reduzir o elemento positivo da reciprocidade entre funcionários e dirigentes - os primeiros, sujeitos a demasiadas regras e controles, podem se sentir menos obrigados a permanecer fiéis às suas instituições, podendo inclusive aumentar o número de violações éticas (GRAF LAMBSDORFF, 2015).

Outro exemplo são os treinamentos e orientações, que podem se utilizar de resultados de determinados conhecimentos da ética comportamental para propor intervenções mais tempestivas e encorajar empregados a tomarem decisões corretas de forma mais eficiente. Em sentido contrário, muitas vezes as organizações públicas desperdiçam recursos em campanhas de baixa efetividade e com pouco foco nas condutas mais sensíveis aos seus riscos.

Como citado anteriormente, pesquisas e experimentos da ética comportamental mostram que a chave para um programa bem-sucedido de combate à corrupção não é apenas criar e comunicar regras e procedimentos, mas necessita, principalmente, buscar moldar o comportamento dos funcionários e alinhar seus valores com os valores de sua organização.

Como argumentado anteriormente, é imprescindível que o Poder Executivo Federal conceba estratégias para a gestão da integridade pública que considerem os fatores condicionantes dos comportamentos antiéticos. Os riscos de fraude e corrupção perpassam todos os órgãos públicos brasileiros, fazendo-se necessário que sejam desenvolvidas metodologias para sua identificação, análise e tratamento (BRASIL, 2018). Do mesmo modo, os procedimentos de gestão da ética, auditoria interna, iniciativas de transparência e correcionais também são funções necessárias à todas as organizações públicas e não podem prescindir de uma gestão coesa e uniforme.

Entretanto, o modelo de gestão da integridade pública proposto pela CGU, nos termos das Portarias nº 57/2019 e 1.089/2018, aproxima-se de um *check-list* para verificação da existência de processos, unidades organizacionais e alguns procedimentos de controle, transparência e de responsabilização correcional previstos em lei e de adoção, em quase todos os casos, já obrigatória pelos entes públicos.

Sob tal entendimento, apresentam-se algumas análises que, sob a luz da ética e das ciências comportamentais, podem proporcionar o aprimoramento dos programas de integridade. Ressaltamos a problemática da adoção de um modelo padronizado de regulamentação; os reduzidos prazos estabelecidos para a apresentação dos programas; o comprometimento da alta administração; questões relativas à efetividade de treinamentos e orientações; à exposição de conflitos de interesses; boas práticas em gestão de riscos e discussões sobre o modelo de monitoramento.

A utilização de um **modelo padronizado** para conferir a existência de políticas e procedimentos pode facilitar um monitoramento simplificado, tal como o utilizado pelo Painel de Integridade Pública da CGU (BRASIL, 2019a). Apesar de se constituir em um passo importante, dificilmente irá bastar para os órgãos públicos identificarem adequadamente seus riscos e especificidades, compreenderem os determinantes do comportamento antiético, conceberem as medidas mais adequadas, e promoverem mudanças efetivas de comportamentos.

Para uma concepção mais apropriada das ações preventivas à fraude e à corrupção, cada organização deveria ser analisada separadamente, e seus programas concebidos de acordo com sua natureza, porte, complexidade, estrutura e área de atuação[6]. Em uma análise ideal, os comportamentos que se desejam modificar deveriam ser estudados de forma específica - cada ação que poderia resultar em uma falha de integridade poderia ser decomposta em um conjunto sequencial de decisões sensíveis – facilitando a análise e formatação da arquitetura de escolhas[7] - para se observar quem o poderia praticar, em que circunstâncias, quando e como. Ademais, o mesmo comportamento pode possuir uma série de determinantes bastante distintas, a depender de cada organização.

Tal abordagem idealizada requer um maior dispêndio de recursos e, principalmente, a internalização de conhecimentos específicos sobre o assunto, sendo necessário, para tanto, um passo além da concepção atual dos planos de integridade ou de determinações de órgãos externos. Nesses termos, a OCDE (2018) recomenda que, para evitar o desperdício de recursos, os formuladores das políticas de integridade precisam conhecer bem o seu grupo alvo. Eles precisam identificar quais normas são seguidas, quais comportamentos são aceitos e quais violações de integridade são toleradas em cada organização.

Outra questão identificada é que, com a determinação dos **prazos** das Portarias CGU nº 57/2019 e 1.089/2018, foi criada uma verdadeira "corrida para a integridade" entre os órgãos do Poder Executivo Federal, que buscaram cumprir a qualquer custo e irrefletidamente as determinações da CGU, dentro dos prazos exigidos. Possivelmente, muitas das organizações que até o momento entregaram seus planos de integridade não o fizeram porque foi demonstrado a elas que este é o "caminho certo" a se seguir, mas para estarem em conformidade com as Portarias nº 57/2019 e 1.089/2018, informando à CGU que cumpriram com o determinado dentro do prazo legal. Embora alguns órgãos possam estar conduzindo seus programas de modo adequado, é provável que muitos tenham a concepção ilusória de que possuem um programa satisfatório - simplesmente porque assim foi informado e aceito como obrigação devidamente "cumprida".

[6] As portarias CGU nº 57/2019 e 1.089/2018 dispõem que os programas de integridade devem ser formulados atentando-se para tais particularidades, todavia não indica como essa compatibilidade poderia ser feita, nem como será monitorada.

[7] Conforme o conceito detalhado por Thaler e Sunstein (2008).

Segundo as ciências comportamentais, por onde as políticas de promoção da ética e integridade deveriam começar? Segundo sugere Graf Lambsdorff (2015), o "*tone at the top*", ou o "**comprometimento da alta administração**"[8], é o componente que possui um impacto mais profundo nas políticas anticorrupção, mais do que eventuais estruturas ou medidas a serem adotadas. O problema, segundo Graf Lambsdorff (2015), seria a dificuldade para a mensuração desse comprometimento, o que demanda um certo grau de subjetividade, e que levaria as políticas de prevenção a se limitarem a enfocar apenas critérios objetivos – como proposta pelas regulamentações da CGU[9]- ao lidar com pessoas poderosas em uma organização, que tendem a resistir à noção de que podem ser a fonte de riscos, portanto, devem ser objeto de treinamentos e outras medidas de conformidade.

Limitar os **treinamentos e orientações** a questões meramente legais, como as ministradas até o momento pela CGU (BRASIL, 2019b), conduz a um resultado marginal, deixando de lado abordagens acerca das influências de situações informais que estabelecem a cultura organizacional e, consequentemente, as ações éticas (OCDE, 2018). Os contextos organizacionais, segundo ressaltam Epley e Kumar (2019), não são apenas poderosos; são surpreendentemente poderosos.

Por exemplo, como sugerem Gino e Mogilner (2013) e o Relatório da OCDE sobre *insights* comportamentais e integridade pública (OCDE, 2018), intensas pressões de tempo e longas jornadas de trabalho podem reduzir o autocontrole dos indivíduos e aumentar a possibilidade de comportamentos desonestos. Tais estudos podem servir para pensarmos em estratégias de comunicação mais eficientes e tempestivas, como a concepção de peças informativas alertando para esses riscos.

As orientações do Poder Executivo Federal relativas aos **conflitos de interesses** se limitam a um tratamento observado no mínimo disposto nos dispositivos legais[10]. Por um lado, as ciências comportamentais indicam que as pessoas estariam dispostas a cometer pequenas fraudes até o ponto em que ainda conseguem construir uma imagem positiva e honesta de si mesmas (ARIELY, 2012). Logo, dificilmente os indivíduos se veriam em situações de conflito de interesses e, ao contrário das expectativas racionais, a exposição de um conflito de interesses poderia aumentar a probabilidade de ocorrência de conflitos ao invés de diminuir, fruto do fenômeno do "licenciamento moral" (GRAF LAMBSDORFF, 2015).

A **gestão de riscos** para a integridade é um elemento central para a construção dos programas regulamentados pelo Poder Executivo Federal. Segundo as portarias da CGU e o Guia Prático para Gestão de Riscos para a Integridade (BRASIL, 2018), o levantamento dos principais riscos desse tipo, e as medidas para seu tratamento, é atividade além de obrigatória, extremamente relevante para o efetivo funcionamento do programa de integridade. O foco na gestão de riscos e controles internos busca controlar ou influenciar o comportamento, sob o pressuposto de que os seres humanos se comportam de acordo com a teoria da escolha racional, principalmente através de incentivos negativos e positivos, como observamos na Parte I deste artigo. Parte-se da premissa de Becker (1974), como citamos na parte anterior, de que os servidores agem de forma racionalmente perfeita, buscando maximizar seus ganhos pessoais e estão interessados em burlar regras se a probabilidade de ser pego for menor que o benefício de uma atitude desonesta (SILVEIRA, 2012).

Evidências experimentais sugerem que, se considerarmos os riscos de integridade de forma isolada em uma decisão ética, implicitamente transformamos tal escolha em um mero cálculo de custo- benefício (OCDE, 2018). Em outros termos, se o benefício esperado da ação antiética superar os custos esperados, levando em conta a probabilidade de detecção e eventuais sanções, o indivíduo provavelmente escolherá essa opção. Este cálculo desloca o foco das pessoas para longe das implicações morais, podendo tornar a corrupção ainda mais provável.

Por fim, o **monitoramento** dos programas de integridade encontra-se tratado de forma superficial nas portarias da CGU. Em nenhum dos dispositivos legais é sugerido como será realizada a avaliação da efetividade dos programas de integridade, quem procederá essa avaliação ou quais parâmetros serão utilizados. Em nosso entendimento, uma política que não se sabe como (ou se) será monitorada encontra-se fadada a existir apenas "no papel". Somente um monitoramento bem conduzido, tanto pelos órgãos de controle como internamente pelas organizações, poderá ajudar os gestores a identificarem falhas nos programas ou medidas ineficazes que podem ser substituídas ou eliminadas - em última análise, revelam oportunidades para tornar os programas eficazes.

8 Art. 3º, caput e §1º, da Portaria CGU nº 1089/2018 e art. 1º, caput e §1º da Portaria CGU nº 89/2019.

9 O monitoramento dos programas de integridade é realizado pela CGU através de um painel específico com a lista dos órgãos federais que cumpriram ou não com as medidas determinada pelas portarias nº 1089/2018 e nº 89/2019 (BRASIL, 2019a).

10 Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013; Decreto nº 7.203, de 4 de junho de 2010; e Portaria Interministerial nº 333, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e do Ministério da Transparência e Controladoria- Geral da União, de 19 de setembro de 2013.

Como a efetividade dos programas de integridade será monitorada pela CGU é uma questão ainda em aberto. Demandam-se ainda muitas reflexões acerca da real efetividade de tais programas; interseções entre políticas de integridade, transparência e governança pública; assim como a necessidade de adequação dos programas de integridade às diferentes especificidades de cada organização. É necessário ir muito além da mera implementação de programas tradicionais de conformidade, a fim de garantir que as organizações sejam de fato bem conduzidas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A prevenção à corrupção no setor público é um fenômeno complexo, que exige a reunião de conhecimentos variados - gestão de riscos corporativos, promoção de uma maior transparência pública, fomento à participação e ao controle social, estabelecimento de mecanismos de incentivos a denúncias, desenvolvimento de treinamentos e orientações etc. Em sua maior parte são ações que muitos órgãos já desenvolvem, ainda que de forma não completamente organizada. Um componente central em todas essas políticas consiste em entender a ação ética (ou antiética) como um comportamento humano, em toda a sua complexidade, seus fatores individuais, culturais, organizacionais e contextuais. Nesse campo, os estudos da ética comportamental podem ser de grande utilidade para propor novas intervenções e aprimorar as tradicionalmente empregadas, buscando políticas de integridade mais efetivas.

As pesquisas em ética comportamental têm apontado de forma sistemática as limitações do modelo do ator racional. As premissas desse modelo, apesar de válidas em algumas situações, não são aplicáveis de forma irrestrita. Na maior parte das circunstâncias, as pessoas são confiáveis, se vêem como pessoas éticas e dispostas a assumir responsabilidades individuais. Pessoas bem-intencionadas, quando sujeitas a racionalizações, cegueiras éticas e conformidade ao grupo, podem se envolver, com graus variados de intencionalidade, em atos desonestos. Assim, a propensão das pessoas em agir de forma desonesta é fortemente influenciada por fatores psicológicos e sociais, e não apenas (ou principalmente) de eventuais ausências de procedimentos internos ou de ameaças de penalidades em potencial (OCDE, 2018).

Desse modo, uma mera replicação de mecanismos de incentivos e controles tradicionais, tal como determinada pela regulamentação atual dos programas de integridade do Poder Executivo Federal, não nos parece uma medida suficiente para assegurar a governança pública, nos termos do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.

Mais do que simplesmente punir e controlar, a gestão pública necessita avançar na análise e compreensão dos comportamentos de indivíduos em seus contextos. Além da habitual identificação dos fatores de risco à integridade, importa também entender como eles se apresentam na interação dos agentes com seus respectivos entornos organizacionais, sociais e culturais. Para tanto, uma abordagem ampla, envolvendo fundamentos de diversas áreas faz-se necessário, mas principalmente aprofundar os conhecimentos no campo da psicologia social.

A maior parte dos estudos da ética comportamental utiliza experimentos controlados em laboratório e poucos estudos nesse campo têm sido realizados nas organizações públicas brasileiras. Resultados de laboratório podem ser interpretados erroneamente e, às vezes, são enganosos. Além da adaptação dos *insights* comportamentais às políticas de integridade, faz-se necessário um maior incentivo dos órgãos públicos às pesquisas, revisões de literatura, ou ainda buscar monitorar de forma adequada os programas para testar algumas hipóteses, aprender com esses testes e reiterar as estratégias contidas nesses programas a partir do aprendizado obtido.

Entendemos que haja alguma conexão entre os estudos da ética comportamental e a proposta de regulamentação dos programas de integridade para o Poder Executivo Federal brasileiro. Dessa forma, não propomos uma abordagem absolutamente distinta, mas sim uma perspectiva adicional. A abordagem comportamental para a integridade oferece algumas intervenções concretas a serem consideradas, mas boa parte de sua contribuição refere-se a como fazer as coisas convencionais (comunicação, auditorias, gestão de riscos etc.) de um modo mais eficaz, empregando alguns *insights* trazidos pelas ciências comportamentais.

Como uma evolução da proposta hoje disposta, recomendamos que os programas de integridade se preocupem mais em reforçar os valores éticos organizacionais, buscando motivações intrínsecas dos servidores para seus bons comportamentos, do que utilizar excessivamente de linguagens como riscos, controles e punições. Dessa forma, os programas de integridade podem passar a ser vistos como um meio para a efetivação de valores organizacionais e boas práticas ligadas ao campo da ética comportamental, buscando melhor compreender as heurísticas e vieses que afetam o processo decisório, seus contextos sociais e organizacionais.

Ao invés de mais controles e limitações, novos normativos, mais unidades e limitações, deveríamos permitir aos servidores públicos uma maior discricionariedade e responsabilização pelos seus atos para prevenir a corrupção. Ademais, reduzir as possibilidades de racionalizações é uma ação fundamental para o fortalecimento individual e organizacional[11], segundo aponta o estudo da OCDE (2018) sobre o tema.

Muito embora nem todo problema relativo à fraude e corrupção possa ser resolvido com uma intervenção comportamental, quase toda política de integridade relaciona-se, de algum modo, aos indivíduos e seus comportamentos. Nesse sentido, a internalização dos *insights* comportamentais pode ser um importante passo para as organizações públicas promoverem políticas efetivas de fomento à integridade.

Espera-se que o presente estudo possa indicar algumas linhas possíveis de aprimoramento para que os programas de integridade no setor público apresentem uma maior efetividade. Tais abordagens ajudariam as organizações públicas a destinarem os recursos para estratégias mais eficientes e efetivas na prevenção de deslizes éticos, que comprometam a integridade dos agentes públicos.

Ampliar e aprimorar o leque de intervenções dos programas de integridade, a partir das evidências acumuladas pela pesquisa no campo das ciências comportamentais nas últimas décadas, nos parece uma auspiciosa trilha para a gestão pública do século XXI.

REFERÊNCIAS

ARIELY, D. *A mais pura verdade sobre a desonestidade*. Rio de Janeiro: Campus / Elsevier, 2012.

ASHFORTH. B. E.; ANAND, V. The normalization of corruptions in organizations. *Research in Organizational Behavior*, [*S.l.*], v. 25, p. 1-52, 2003.

BECKER, G. Crime and punishment: an economic approach. *In*: BECKER, G.; LANDES, W. (ed.). *Essays in the economics of crime and Punishment*. [*S.l.*]: NBER, 1974. p.1-54. Disponível em: https://www.nber.org/chapters/c3625.pdf. Acesso em: 17 jul. 2019.

THE BEHAVIOURAL INSIGHTS TEAM [BIT]. *Behavioural Government*: using behavioural science to improve how government make decisions. London: BIT, 2018.

BLOK, M. *Compliance e governança corporativa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2018.

BRASIL. Controladoria Geral da União. *Guia de integridade pública*: orientações para a administração pública federal: direta, autárquica e fundacional. Brasília: CGU, 2015. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/guia-de-integridade-publica.pdf. Acesso em: 17 jul. 2019.

BRASIL. Controladoria Geral da União. *Manual para implementação de programas de integridade*: orientações para o setor público. Brasília: CGU, 2017. Disponível em: https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/manual_profip.pdf. Acesso em: 17 jul. 2019.

BRASIL. Controladoria Geral da União. *Guia prático de gestão de riscos para a integridade*: orientações para a administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: CGU, 2018.

BRASIL. Controladoria Geral da União. *Painel integridade pública*. Disponível em: http://paineis.cgu.gov.br/integridadepublica/index.htm Acesso em: 17 jul. 2019a.

BRASIL. Controladoria Geral da União. *Capacitações*. Disponível em: https://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/programa-de-integridade/capacitacoes. Acesso em: 17 jul. 2019b.

DELOITTE. *Integridade corporativa no Brasil*: evolução do compliance e das boas práticas empresariais nos últimos anos. 2018. Disponível em: https://www2.deloitte.com/br/pt/pages/risk/articles/integridade-corporativa-evolucao-do- compliance.html. Acesso em: 17 jul. 2019.

[11] Segundo Ariely (2012), um dos maiores incentivadores para a desonestidade é a "desonestidade altruística" – o ato desonesto justificado pelos indivíduos "em favor de outrem", realizado por um "bem maior", em prol da própria "instituição" ou da "coletividade". No cotidiano dos servidores públicos possivelmente tal forma de racionalização possa ser bem mais comum do que no âmbito privado, uma vez que esse tipo de trabalhador constantemente se encontra em tais situações, como na prestação de serviços de saúde, segurança pública, educação etc.

EPLEY, N.; KUMAR, A. How to design na ethical organizational. *Harvard Business Review*, Cambridge, May/June 2019. Disponível em: https://hbr.org/2019/05/how-to-design-an-ethical- organization. Acesso em: 17 jul. 2019.

EVANS, J.; STANOVICH, K. Dual-process theories of higher cognition: advancing the debate. *Perspectives on Psychological Science,* Thousand Oaks, v. 8, n. 3, p. 223-241, 2013.

FELDMAN, Y. *The law of good people*: challenging states' ability to regulate human behavior. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

GINO, F.; MOGILNER, C. Time, money, and morality. *Psychological Science*, Washington, v.25, n. 2, 2013.

GRAF LAMBSDORFF, J. *Preventing corruption by promoting trust*: insights from behavioral science. Passauer: Universität Passauer, 2015. (Passauer Diskussionspapiere, Volkswirtschaftliche Reihe,v.69-15).

JACHIMOWICZ, J.; DUNCAN, S.; WEBER, E.; JOHNSON, E. When and why defaults influence decisions: a meta-analysis of default effects. *Behavioural Public Policy*, Cambridge, 24 Jan. 2019. p.1-28. Disponível em: https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge- core/content/view/67AF6972CFB52698A60B6BD94B70C2C0/S2398063X1800043Xa.pdf/when_and_why_defaults_influence_decisions_a_metaanalysis_of_default_effects.pdf. Acesso em: 17 jul. 2019.

KAHNEMAN, D. *Rápido e devagar*: duas formas de pensar. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

LANGEVOORT, D. C. Behavioral ethics, behavioral compliance. *In*: ARLEN, J. (ed.). *Research handbook on corporate crime and financial misdealing*. [*S.l.*]: Edward Elgar Publishing, 2015. p. 1-25.

LOURENÇO, J.; CIRIOLO, E.; ALMEIDA, S.; TROUSSARD, X. *Behavioural insights applied to policy*: European Report 2016. [*S.l.*]*:* European Union, 2016. (EUR 27726 EN). Disponível em: https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/behavioural- insights-applied-policy-european-report-2016. Acesso em: 17 jul. 2019.

OCDE. *Integridade pública*: uma estratégia contra a corrupção. [*S.l.*]: OCDE, 2017a. Disponível em: http://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf. Acesso em: 17 jul. 2019.

OCDE. *Behavioural insights and public policy*: lessons from around the world. [*S.l.*]: OCDE, 2017b. Disponível em: https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/behavioural-insights-and-public-policy- 9789264270480-en.htm. Acesso em: 17 jul. 2019.

OCDE. *Behavioural insights for public integrity*: harnessing the human factor to counter corruption. Paris: OECD Publishing, 2018. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1787/9789264297067-en. Acesso em: 17 jul. 2019.

OLIVEIRA, J. C. M.; MENDES, A. V. C. A integridade como política pública: uma análise do programa de fomento à integridade pública. *Revista Interdisciplinar Científica Aplicada*, Blumenau, v. 12, n. 4, p. 56-80, 2018.

PAINE, L. S. Managing for organizational integrity. *Harvard Business Review*, Cambridge, March/April 1994. Disponível em: https://hbr.org/1994/03/managing-for-organizational-integrity. Acesso em: 17 jul. 2019.

PALAZZO, G.; KRINGS, F.; HOFFRAGE, U. Ethical blindness. *Journal of Business Ethics*, Dordrecht, v. 109; n. 3, p. 323-338, 2012.

PETIAN, A. Regras de governança e programas de integridade para o setor público. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, 24 maio 2018. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2018-mai-24/angelica- petian-governanca-integridade-setor-publico. Acesso em: 17 jul. 2019.

SHAFIR, E. (ed.). *The behavioral foundations of public policy*. New Jersey: Princeton University Press, 2013.

SILBEY, S. S. *Rotten apples or a rotting barrel*. Disponível em: https://www.nae.edu/File.aspx?id=10416&v=23cdd8ff. Acesso em: 17 jul. 2019.

SILVEIRA, A. M. Por uma nova abordagem: fator humano deve passar a ser o foco das análises das governaças. *Capital Aberto*, São Paulo, n.110, out. 2012. Disponível em: https://capitalaberto.com.br/temas/por-uma-nova-abordagem. Acesso em: 17 jul. 2019.

SUNSTEIN, C. *Conformity: the power of social influences*. New York: New York University Press, 2019.

THALER, R. H. *Misbehaving*: the making of behavioral economics. New York: Norton, 2015.

THALER, R. H.; SUNSTEIN, C. *Nudge:* improving decisions about health, wealth, and happiness. New Haven: Yale University Press, 2008.

WORLD BANK. *World development report*: mind, society, and behavior. Washington: World Bank, 2015.

ÍNDICE DE GESTÃO FISCAL: UMA ANÁLISE DA QUALIDADE DA GESTÃO FISCAL DOS MUNICÍPIOS BAIANOS

Elielson Dias dos Santos (UFOB)[1]
Gerson Ferreira Júnior (UFOB)[2]

RESUMO: A responsabilidade fiscal dentro do contexto da gestão pública municipal teve como marco a Lei Complementar 101/2000, que instituiu pilares como o planejamento e equilíbrio das contas, pois a correta utilização dos recursos públicos implica diretamente na qualidade de vida da população. A fiscalização por parte da sociedade de como esses recursos estão sendo administrados possibilita um maior controle social e o estímulo à cultura da responsabilidade administrativa. O presente trabalho é quantitativo e descritivo, pois busca analisar a qualidade da gestão fiscal dos municípios baianos, fazendo um comparativo do Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF) entre os anos-base 2006 e 2016, verificando o impacto da variável independente "qualidade da gestão fiscal" sobre a variável dependente "IFGF". Os resultados indicam que não houve uma melhora na gestão fiscal do ano de 2016 em relação ao ano de 2006, pois o percentual de prefeituras em estado de gestão crítica, passados 10 anos, manteve-se em torno de 50%. A porcentagem de prefeituras com gestão em dificuldade também manteve o mesmo patamar e aquelas avaliadas com boa gestão, reduziu. Além disso, ficou evidenciado um alto desequilíbrio fiscal, dado a dependência dos municípios com os repasses do governo federal e estadual para manutenção da máquina pública.

Palavras-chave: Qualidade da gestão fiscal. Federalismo Fiscal. Controle Social. IFGF.

[1] Graduando em Administração na Universidade Federal do Oeste da Bahia, bolsista do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC-UFOB) e voluntário no Programa de Educação Tutorial PET Humanidades.

[2] Graduado em Administração pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia e em Ciências Contábeis, Especialista em Contabilidade Gerencial, Mestre em Contabilidade pela Universidade Federal da Bahia. Atualmente é Professor Assistente do curso de graduação em Administração e da especialização em Gestão da Inovação Tecnológica e Social na Universidade Federal do Oeste da Bahia

RESUMEN: La responsabilidad fiscal en el contexto de la gestión pública en los municipios ha tenido como marco la Ley Complementaria 101/200, que instituyó pilares como el planeamiento y equilibrio de las cuentas, pues la correcta utilización de los recursos públicos implica directamente en la calidad de vida de la población. La fiscalización por parte de la sociedad de cómo estos recursos están siendo administrados posibilita un mayor control social y el estímulo a la cultura de la responsabilidad administrativa. El presente trabajo es cuantitativo y descriptivo, pues busca evaluar la calidad de la gestión fiscal de los municipios bahianos haciendo una comparativa del Índice FIRJAN de Gestión Fiscal (IFGF) entre los años 2006 y 2016, analizando el impacto de la variable independiente "calidad de la gestión fiscal" sobre la variable dependiente "IFGF". Los resultados indican que no hubo una mejora en la calidad de la gestión fiscal en el año 2016 con relación al año 2006, pues el porcentaje de los municipios en el estado de gestión crítica, después de 10 años, permaneció alrededor de 50%. El porcentaje de los municipios en el estado de gestión em dificultad también permaneció en el mismo nivel y las evaluaciones con buena gestión, disminuyeron. Además, se ha evidenciado un alto desequilibrio fiscal, por la dependencia excesiva de los municipios con las transferencias del gobierno federal y estatal para la manutención de la estructurapública.

Palabras clave: Calidad de la gestión fiscal. Federalismo Fiscal. Control Social. IFGF.

ABSTRACT: Fiscal responsibility within the context of municipal public management was based on Complementary Law 101/2000, which established pillars such as planning and balance of accounts, since the correct use of public resources directly implies the quality of life of the population. The monitoring by society of how these resources are being administered enables greater social control and stimulates the culture of administrative responsibility. The present study is quantitative and descriptive, as it seeks to analyze the quality of the fiscal management of the municipalities of Bahia, comparing the FIRJAN Fiscal Management Index (IFGF) between the base years 2006 and 2016, verifying the impact of the independent variable "quality of fiscal management "over the dependent variable" IFGF". The results indicate that there was no improvement in fiscal management in 2016 in relation to 2006, because the percentage of city councils in a state of critical management, after 10 years, has remained around 50%. The percentage of municipalities with management difficulties also maintained the same level and those evaluated with good management, reduced. In addition, there has been a high fiscal imbalance, due to excessive dependence of the municipalities of the federal and state government for the maintenance of the public structure.

Keywords: Quality of fiscal management. Fiscal Federalism. Social Control. IFGF.

INTRODUÇÃO

O marco da democracia no Brasil representou uma importante mudança acerca da conduta não só dos cidadãos, como também daqueles que passaram a atuar nas esferas públicas, principalmente no tocante aos cargos de gestão. Diversas leis foram criadas com a intenção de impor regras e fiscalizar o uso dos recursos públicos, uma vez que a sua correta utilização implica positivamente na qualidade de vida da população.

A gestão dentro do serviço público passou então a demandar uma grande responsabilidade por parte dos prefeitos para que, durante o mandato, executem todas as suas atribuições seguindo as diretrizes e garantindo, principalmente, o bem-estar social, o acesso à saúde e educação, dentre outros direitos fundamentais.

Dentro dessa ótica, os mecanismos de controle social previstos na Constituição Federal de 1988 (CF/88) preveem que a sociedade civil tenha condições de contribuir com a gestão em nível local e nacional, tanto pelo acesso assegurado às informações públicas, salvo aquelas em caráter de sigilo, assim como por outros canais de participação que devem estreitar e fortalecer a relação Estado e Sociedade.

Todas essas varáveis, alinhadas aos contrastes do território brasileiro por sua dimensão continental e toda a complexidade da máquina pública, pensando nas diferenças substanciais entre os entes federativos, requer daqueles que pleiteiam um cargo de gestão na administração pública algumas competências técnicas e gerenciais, além de conhecimento sobre a legislação para guiar o planejamento dentro do exercício, dada as varáveis do contexto da gestão municipal, que difere da estadual e federal.

A criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) se caracteriza como um importante marco para o aprimoramento da gestão fiscal tanto no âmbito federal, como estadual e municipal, regulamentando itens que tratam sobre as finanças públicas, gastos com pessoal, dentre outros (ANDRADE E FORTES, 2005). A ideia é que os gestores tenham mais prudência e executem seus atos com transparência, uma vez que o não cumprimento de determinados elementos gera punição. A promoção de uma cultura de responsabilidade administrativa fortalece a democracia e diminui a chance de práticas como clientelismo e patrimonialismo condicionar atos de gestão principalmente em pequenas cidades.

Diante do exposto, este presente estudo objetiva analisar a qualidade da gestão fiscal nos municípios baianos no período compreendido entre 2006 e 2016, de forma a auxiliar o controle social no tocante à verificação se os gestores e autoridades públicas estão atuando dentro dos parâmetros impostos pela legislação. Para tanto, utilizou-se o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF), composto pelos indicadores: Receita Própria, Liquidez, Gastos com Pessoal, Investimentos e Custo da Dívida.

FEDERALISMO FISCAL

A Constituição Federal (1988) estabeleceu o Estado Federal brasileiro como a composição indissolúvel da União, Distrito Federal, Estados e municípios. Dada à dimensão continental do país e as diferenças substanciais destes entes federados, pensar no funcionalismo, principalmente no tocante as questões fiscais, tornou-se uma demanda de grande importância na agenda dos governos, dada a necessidade do equilíbrio das condições econômicas.

De acordo com Menezes (2017), as finanças públicas brasileiras, até meados da década de 1980, não possuíam instrumentos que regulavam de forma adequada o planejamento, execução e controle financeiro. Com a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) no ano de 1986, que passou a cuidar da padronização e consolidação das normas públicas, bem como fazer as transferências dos recursos da arrecadação dos impostos aos Estados e municípios, houve uma evolução no fortalecimento das finanças públicas do país, inclusive por tal órgão evidenciar estatísticas relevantes ao público em geral.

Promulgada a Constituição Federal de 1988, estabeleceu-se quais tributos podem ser arrecadados em cada nível de governo, assim como ficou estabelecido transferências obrigatórias de recursos, principalmente da União aos demais entes federativos, as chamadas transferências intergovernamentais. No caso brasileiro, os municípios são os entes que mais recebem transferências dos Estados e da União.

Segundo Suzart, Zuccolotto e Rocha (2018), as transferências intergovernamentais podem ajudar a suprir as necessidades de arrecadação, uma vez que alguns entes, por suas diferenças econômicas- sociais, não conseguiriam se manter apenas com arrecadação própria, mas também podem funcionar como um estímulo para a acomodação, já que receberão tal subsídio de forma cômoda, mantendo-se dependentes dos recursos da União.

O Fundo de Participação dos Munícipios (FPM) é considerado uma das principais transferências constitucionais. Composto por 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o FPM é distribuído conforme o número de habitantes de cada cidade. Segundo a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) (2018), a maior parte da receita orçamentária de quase 80% das prefeituras brasileiras, provém de transferências institucionais, com destaque para a principal, o FPM.

De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) (2018), os municípios recebem ainda tributos advindos do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), Imposto sobre a Produção Industrial Proporcional às exportações (IPI-Exportação), Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico sobre Combustíveis (CIDE) e do Imposto sobre Operações Relativas ao Metal Ouro como Ativo Financeiro (IOF-Ouro).

Assim, de acordo com Fernandes (2017), o federalismo fiscal brasileiro caminha ainda na busca pela equalização das contas públicas e maximização da eficiência no setor público, mesmo diante das diferenças econômico-sociais que caracterizam cada esfera governamental.

CONTROLE SOCIAL

O advento da democracia no Brasil com a promulgação da CF/88 apresentou de forma que "todo poder emana do povo e em seu nome é exercido". Assim, as ações do Estado no tocante à utilização dos recursos públicos devem se guiar pelo cumprimento das necessidades daqueles que detém o poder. Para tanto, deve-se haver um efetivo controle social, que significa a inserção da sociedade na Administração Pública (CORBARI, 2004).

Conforme Bravo e Correia (2012) apontam que desde década de 1980, a expressão controle social, no Brasil, é utilizada como sinônimo de controle da sociedade civil sobre o Estado, principalmente no tocante às ações no campo das políticas sociais. Assim, após o período de ditadura militar, a sociedade brasileira passou a discutir as questões relativas às políticas públicas que influenciam diretamente na qualidade de vida e no bem-estar geral.

Para o atendimento dos requisitos necessários ao controle social e a participação, coube também ao Estado a criação de mecanismos legais para o estabelecimento das diretrizes de publicização das informações, uma vez que somente tendo conhecimento do que se passa na gestão pública é que, de fato, os cidadãos podem buscar meios de cobrar a correta utilização dos recursos públicos.

Dessa forma, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei nº 12.527, de 18 de dezembro de 2011, também chamada de Lei de Acesso à Informação são exemplos de legislações que vieram para assegurar o acesso, previsto na constituição, às informações públicas. Culau e Fortes (2006) atribuem o termo "cidadão-fiscal" em referência a quem atua no processo de fiscalização dos recursos públicos, a fim de inibir atos de corrupção, fraude ou mau uso da coisa pública.

De acordo com Gomes (2003), esse controle pode ser realizado de forma direta ou por meio de instâncias de representação distintas da representação parlamentar. Ou seja, agrupamentos da sociedade civil como conselhos municipais, observatórios sociais e organizações não-governamentais (ONGs), podem atuar com foco nas ações de controle social, além da possibilidade de, entre eles, compartilharem experiências de sucesso, bem como promover discussões acerca dos desafios enfrentados.

Como um potencial desafio enfrentado no tocante ao efetivo controle social, pode-se citar a necessidade de que as informações divulgadas pelos entes públicos sejam compreensíveis, confiáveis e claras. Para Corbari (2004), "o controle social não se faz a partir da abundância de informações, mas da disponibilidade de informações suficiente e de entendimento para o cidadão médio que dela faz uso". Caso contrário, tal mecanismo deixa de ser legitimo e impossibilita a reivindicação dos interesses da sociedade.

Assim, é preciso que haja avanços na relação Estado e sociedade, a fim de que o campo de atuação dos cidadãos, bem como o alcance dos mecanismos de controle social seja maior e de fato institucionalizado. Um passo importante dado pode ser visto em trechos da Lei de Responsabilidade Fiscal, quando determina que informações de execução financeira e orçamentária sejam divulgadas em tempo real, em portais eletrônicos, o que promove maior acesso e transparência.

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que entrou em vigor em 4 de maio de 2000, caracteriza-se como uma lei complementar que regulamentou o artigo 163 da Constituição Federal, visando o controle e a transparência dos gastos públicos. Conforme Khair (2000), ela aprimora a gestão fiscal dos recursos públicos atribuindo maior responsabilidade por meio da ação planejada e transparente, permitindo assim a prevenção de riscos e desvios que podem afetar o equilíbrio das contas públicas.

Segundo Andrade e Fortes (2005), A LRF inseriu-se no contexto das reformas estruturais trazidas após a Constituição de Federal de 88, especialmente regulamentando os artigos 163 e 169, que determinam, respectivamente, que os temas finanças públicas e limites de gastos com pessoal devem ser tratados em Lei Complementar.

Conforme sublinha Oliveira, Peter e Meneses (2010), diferente das demais leis que dispõem a administração pública, a LRF traz elementos que visam limitar os gastos dos gestores públicos, inclusive com a previsão de sanções em caso de descumprimento. Isso representa uma mudança no contexto da administração pública brasileira, influenciando diretamente o comportamento ético e de conduta dos gestores, evitando assim que estes atuem com imprudência.

A Lei está constituída basicamente de 04 eixos: planejamento, transparência, controle e a responsabilização. Dentre as previsões de planejamento, que constitui o cerne, ponto de partida da lei, estão estabelecidas a elaboração e divulgação dos instrumentos apresentados na tabela 1.

Quadro 1 – Instrumentos de Planejamento previstos na LRF

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO):	Prevê o estabelecimento de metas e prioridades da administração pública e serve de orientação para a Lei Orçamentária Anual.
Lei Orçamentária Anual (LOA):	Estabelece um planejamento sobre quanto e onde gastar o dinheiro público no período de um ano. Além disso, deve ser elaborada em conformidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual.
Plano Plurianual (PPA):	Planejamento de médio prazo onde são identificadas as prioridades para o período de quatro anos e os investimentos de maior porte.

Fonte: Elaborado pelos autores, 2018.

Dessa forma, a LRF norteia os entes federativos em direção a uma gestão pública responsável, uma vez que o atendimento das suas normas legais propicia um equilíbrio das contas públicas, principalmente na esfera municipal, dada a importância dos municípios no federalismo fiscal e a necessidade da realização de uma gestão baseada na eficácia, eficiência e transparência.

Para Filho *et al*. (2015), a LRF trouxe ferramentas necessárias para que as ações dos gestores públicos sejam guiadas de modo a garantir uma gestão fiscal saudável e priorizando a promoção do bem- estar social. Assim, é entendida como um código de conduta onde os atos sobre as finanças públicas são rigidamente parametrizados. De acordo com Afonso e Cruz (2018), no Brasil, a LRF dispõe que a gestão pública requer uma ação planejada e transparente, ademais dos mecanismos de controle, para que se alcance um equilíbrio fiscal.

Compreende-se, portanto, a necessidade de que os atores governamentais atuem dentro de uma perspectiva de planejamento, transparência e controle, para assim chegar a institucionalizar a cultura da responsabilidade administrativa.

ÍNDICE FIRJAN DE GESTÃO FISCAL

O Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF) é uma ferramenta que surgiu com o intuito de fortalecer o controle social, auxiliando a sociedade a compreender de forma clara como são utilizados os recursos públicos nos municípios através da publicação de relatórios sobre cada um deles, o que estimula a cultura da responsabilidade administrativa. Além disso, permite também o acompanhamento do desempenho fiscal dos municípios, evidenciando por meio de um *ranking* as respectivas colocações tanto em âmbito estadual como nacional.

A pontuação do IFGF varia entre 0 e 1, dessa forma, quanto mais próximo de 1, melhor a gestão fiscal do município no ano avaliado. A leitura pode ser feita por meio de conceitos para facilitar a compreensão dos valores obtidos:

- Conceito A – Gestão de Excelência: resultados acima de 0,8 pontos.
- Conceito B – Boa Gestão: resultados entre 0,6 e 0,8 pontos.
- Conceito C – Gestão em Dificuldade: resultados compreendidos entre 0.4 e 0,6 pontos.
- Conceito D – Gestão Crítica: resultados inferiores a 0,4 pontos.

O índice é construído com base nos resultados fiscais das próprias prefeituras, informações de caráter compulsório, enviadas anualmente para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e divulgadas ao público por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI). O encaminhamento de tais dados está previsto no artigo 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que determina prazos e punições, em caso de descumprimento.

A composição do índice de IFGF, ou seja, os indicadores avaliados são: Receita Própria, Gastos com Pessoal, Investimentos, Liquidez e Custo da Dívida, sendo que os 4 primeiros possuem peso 22,5% e o último 10,0% no resultado final do índice.

O IFGF Receita Própria verifica o grau de autonomia dos municípios na geração de receitas. Para isso, considera o total de receitas geradas pelo município em relação a receita corrente líquida. Esse cálculo permite identificar o grau de dependência das prefeituras com os repasses feitos pelo governo estadual e federal.

O indicador é construído com base na premissa de que o município deve ser capaz de gerar receitas equivalentes à metade de suas receitas correntes líquidas. Isso porque o sistema federativo brasileiro é baseado em transferências que devem atender as demandas das ações de saúde e educação. Com isso, municípios que não geram receita própria recebem 0,00 e os municípios que chegam a gerar 50% ou mais da receita corrente líquida recebem 1,00.

Na leitura do indicador, portanto, quanto mais próximo de 1,00, menos a prefeitura é dependente dos recursos advindos das esferas estaduais e federais na composição de sua receita.

O objetivo do IFGF Gastos com Pessoal é avaliar o comprometimento do orçamento municipal com as despesas de pessoal, sabendo que esta sempre foi um dispêndio de alto custo no setor público, uma vez que não pode ser reduzida ou recusada, de acordo com o que está fixado em lei.

O indicador analisa tais gastos em relação à receita corrente líquida, tendo como base os limites estabelecidos na LRF. Dessa forma, o município que superar 60% do orçamento com pagamento de pessoal receberá nota 0 e aqueles que registrarem um percentual inferior a metade disso, ou seja, 30%, receberá a nota máxima, 1,00.

Na leitura do indicador, quanto mais próximo de 1,00, menor o compromisso da prefeitura com o pagamento da folha de pessoal, sobrando assim maior espaço no orçamento para a realização de políticas públicas.

Com a Lei Complementar n. 164 (2018), que passou a vigorar a partir do dia 18 de dezembro de 2018, municípios com queda de receita real superior a 10%, em caso de ultrapassarem o limite com pagamento de pessoal, deixam de sofrer as restrições previstas no parágrafo 03 do artigo 23 da LRF:

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I. - receber transferências voluntárias;
II. - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;
III. - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal (BRASIL, 2000).

Dessa forma, mesmo em caso de não redução das despesas com pessoal que estejam acima do permitido pela LRF, os municípios que se enquadrarem nestas condições poderão receber transferências voluntárias e contratarem operações de crédito.

O IFGF Investimentos objetiva identificar o quanto os municípios destinam o orçamento para a realização de investimentos, com o cálculo realizado sobre a receita corrente líquida.

Para a construção do indicador, estabeleceu-se uma nota de corte de 20% da receita corrente líquida. Assim, municípios que investiram mais de 20%, obtiveram nota máxima. Quanto mais próximo de 1,00, mais foram os investimentos realizados pelas prefeituras visando o bem-estar da população.

O IFGF Liquidez observa se os municípios possuem recursos financeiros suficientes para cobrir os restos a pagar, ou seja, uma avaliação em que é vista se possuem ativos financeiros superiores aos passíveis financeiros nos seus balanços patrimoniais e a respectiva proporção em relação à receita corrente líquida.

A LRF dispõe que, em último ano de mandato, a gestão municipal deve possuir recursos financeiros capazes de fazer frente às despesas postergadas ao ano seguinte. Esse indicador, portanto, segue as linhas de orientação previstas aos entes federativos. Na leitura, quanto mais próximo de 1,00, menos a prefeitura está lançando despesas futuras sem a devida cobertura financeira para pagamento.

O objetivo do IFGF Custo da Dívida é avaliar o peso dos juros e amortizações sobre a receita líquida real, levando em conta o limite de 13% estabelecido na medida provisória nº 2.185-35 de 2001. Esse é um tipo de despesa que implica diretamente na diminuição dos recursos disponíveis para pagamento de dívida. Nesse indicador, quanto mais próximo de 1,00, menor é o grau de endividamento do município.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente trabalho se caracteriza como quantitativo no que se trata da abordagem do problema, uma vez que foi desenvolvido por meio de recursos e técnicas estatísticas (PRODANOV; FREITAS, 2013), e documental quanto aos procedimentos usados para coleta de dados e formulação dos resultados, já que foram utilizadas informações oficiais emitidas pelos municípios (SEVERINO, 2007).

Quanto aos objetivos, a pesquisa enquadra-se como descritiva (PRODANOV; FREITAS, 2013), visto que teve como propósito analisar e descrever a qualidade da gestão fiscal dos 417 municípios baianos no período relativo ao decênio 2006-2016, evidenciando assim o impacto da variável independente "Qualidade da Gestão Fiscal", em relação à variável dependente "Índice FIRJAN de Gestão Fiscal".

A escolha de tal período temporal (2006-2016) deu-se em razão da necessidade de uma observação sistemática e que ofereça informações acerca de como a gestão no serviço público vêm sendo realizada, principalmente após a promulgação da LRF que tem o planejamento como um dos seus pilares, prevendo que os gestores devem atuar dentro de uma perspectiva de continuidade, chegando a reeleição ou não. Ressalta-se também que o estudo se deteve a 2016 como último ano de análise em função de que a FIRJAN, até o presente momento, não divulgou nenhuma edição posterior a essa.

A coleta de dados dos IFGF de 2006 a 2016 procedeu-se via Sistema FIRJAN. Em seguida, realizou-se a análise da qualidade da gestão fiscal dos municípios baianos, através da comparação dos resultados obtidos nos respectivos anos, observando assim a evolução ou não no referido decênio. Para tratamento dos dados, utilizou-se técnicas de estatística descritiva.

RESULTADOS DA PESQUISA

Conforme apresentado no referencial teórico, o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal é calculado com base em cinco indicadores. Dessa forma, convém analisar, inicialmente, as séries temporais dos indicadores entre os anos 2006 e 2016 para assim verificar a situação dos municípios baianos quanto à qualidade da gestão fiscal.

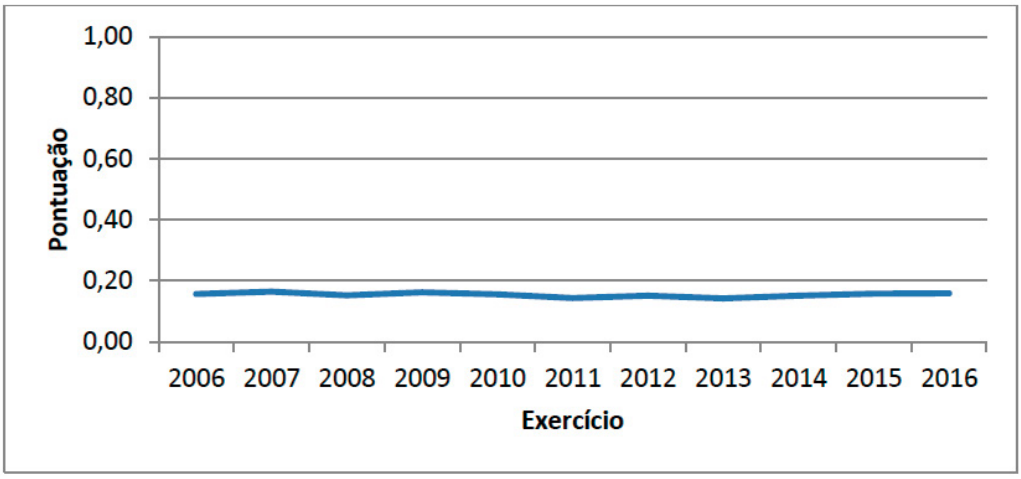
RECEITA PRÓPRIA

A dependência de transferências intergovernamentais é um problema que afeta um grande número de municípios no Brasil, com destaque para os pequenos munícipios que geralmente sofrem com a baixa captação de receita. Segundo dados do IBGE (2019), estima-se que 89% dos municípios baianos tenha população inferior a 50.000 mil habitantes. Dado o contexto, torna-se necessário que as gestões municipais invistam em estratégias para fomentar o uso eficiente da capacidade tributária.

A influência dessas transferências, considerando apenas o Fundo de Participação dos Municípios, para mais de dois terços dos municípios, representa um percentual de 30% ou mais na receita corrente, conforme apontado pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI, 2015).

O gráfico 1 mostra a série temporal das médias anuais dos municípios baianos entre 2006 e 2016 no indicador Receita Própria, evidenciando uma baixa autonomia das receitas municipais, que se reflete por todo o período analisado, dado que a média manteve-se sempre em estado de gestão crítica, ou seja, abaixo de 0.4, conforme metodologia do IFGF.

Gráfico 1 – Série Temporal dos Municípios Baianos no IFGF Receita Própria



Fonte: Elaborada pelos autores (2018) com base em dados da FIRJAN (2016).

Considerando um nível de confiança de 95%, percebe-se que há intersecção entre o intervalo de confiança do indicador Receita Própria no ano de 2006 que é de 0,1570 ± 0,0117, com o ano de 2016, que é de 0,1613 ± 0,1178, o que evidencia que não há uma diferença estatística significativa entre os dois períodos neste indicador.

Este é, portanto, um problema crônico que recorrentemente influencia a saúde financeira dos municípios baianos e que precisa ser discutido dentro do panorama do federalismo fiscal, haja vista a baixa pontuação alcançada.

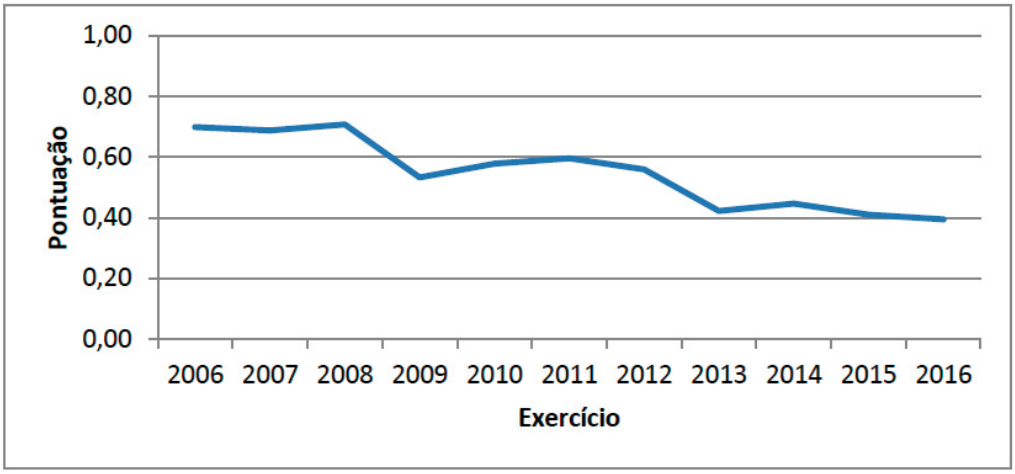
GASTOS COM PESSOAL

A despesa com pessoal configura-se como um dos principais itens da despesa pública. Pensar o comprometimento das receitas com esse indicador significa considerar que a gestão disporá de pouca margem para investimentos ou alocação de recursos em outras áreas.

No caso dos municípios baianos, se comparado os anos de 2006 e 2016, nota-se que o comprometimento do orçamento com a folha de salários do funcionalismo municipal aumentou consideravelmente, reduzindo a possibilidade de direcionamento de recursos para a promoção de políticas públicas.

O gráfico 2 mostra a série temporal das médias dos municípios baianos entre 2006 e 2016 no indicador gastos com pessoal. É possível perceber que entre 2006 e 2008, os municípios postulavam-se em conceito de boa gestão. Após esse período, passaram a se enquadrar em gestão em dificuldade no tocante aos gastos com pessoal, ou seja, com pontuação entre 0,4 e 0,6 pontos.

Gráfico 2 – Série Temporal dos Municípios Baianos no IFGF Gastos com Pessoal



Fonte: Elaborado pelos autores (2018) com base em dados da FIRJAN (2016)

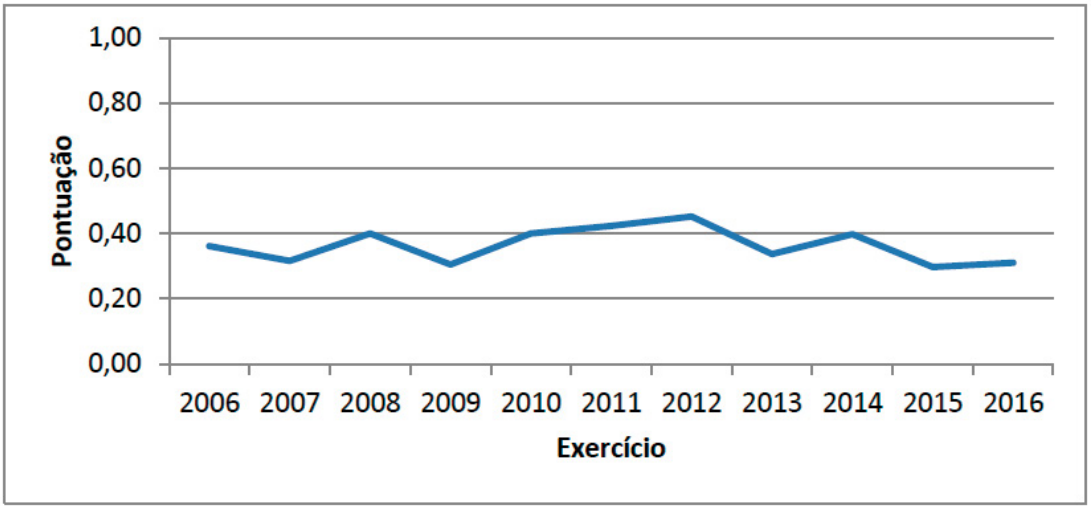
Em observância aos dados estatísticos, considerando um nível de confiança de 95%, percebe-se que há intersecção entre o intervalo de confiança do indicador Gastos com Pessoal no ano de 2006 que é de 0,6981 ± 0,0145, com o ano de 2016, que é de 0,3956 ± 0,0327. Assim, percebe-se que não há intersecção entre os intervalos de confiança neste indicador, evidenciando um aumento nas despesas com gasto de pessoal.

INVESTIMENTOS

Os investimentos representam a destinação de verba dentro do orçamento municipal para o planejamento e execução de obras, entre outras coisas da mesma natureza, que irão refletir no bem-estar social daqueles que vivem o contexto de cada município.

Conforme apresentado no indicador anterior, quando o orçamento está comprometido com despesas rígidas e obrigatórias, como pagamento de pessoal, sobra pouca margem para a realização de investimentos dentro da receita corrente líquida. O gráfico 3 mostra a série temporal das médias do indicador investimentos nos municípios baianos entre os anos de 2006 e 2016. Nota-se que na maioria dos anos em análise, os municípios enquadraram-se em situação de gestão crítica quanto aos investimentos realizados, ou seja, com pontuação abaixo de 0,4 pontos.

Gráfico 3 – Série Temporal dos Municípios Baianos no IFGF Investimentos



Fonte: Elaborado pelos autores (2018) com base em dados da FIRJAN (2016).

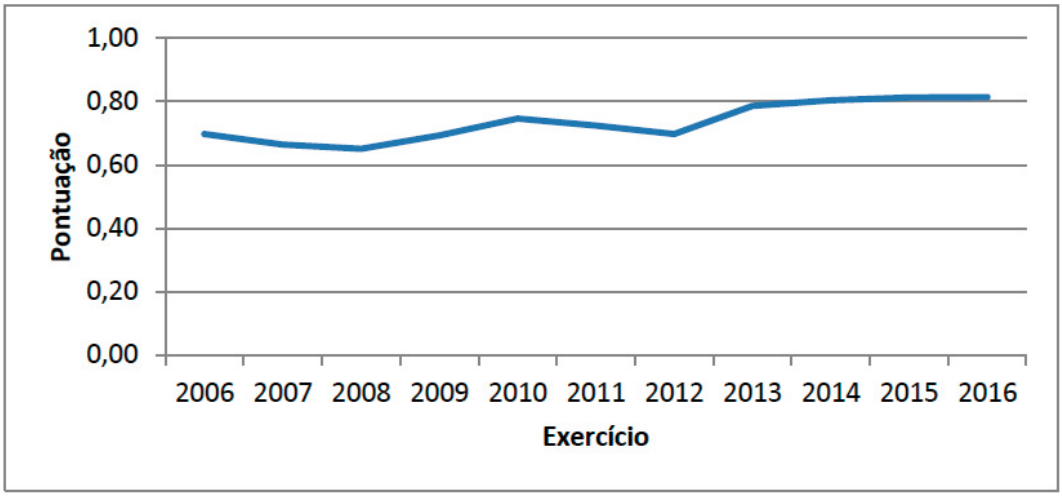
Observa-se que no período analisado houve muitas oscilações nas pontuações dos municípios neste indicador. Considerando um nível de confiança de 95%, nota-se que não há intersecção entre o intervalo de confiança do indicador Investimentos no ano de 2006 que é de 0,3625 ± 0,0222, com o ano de 2016, que é de 0,3113 ± 0,0235, ou seja, houve redução do valor médio alcançado pelos municípios neste indicador.

CUSTO DA DÍVIDA

Dentre os indicadores que compõem o cálculo do IFGF, o Custo da Dívida foi o que apresentou melhor média nos munícipios baianos. Entretanto, o peso deste na composição do IFGF é menor que dos demais indicadores. Isto porque de acordo com a FIRJAN (2017), a grande maioria dos municípios brasileiros não utiliza o endividamento de longo prazo como forma de financiamento.

O gráfico 3 apresenta a série temporal das médias dos municípios baianos entre 2006 e 2016 no indicador Custo da Dívida. Observa-se, dentro do período analisado, que do ano base 2012 para 2013, a média do índice aumentou 12,86%, chegando ao conceito A, gestão de excelência, o que representa uma melhora no tocante ao baixo comprometimento dos recursos com dívidas e empréstimos.

Gráfico 4 – Série Temporal dos Municípios Baianos no IFGF Custo da Dívida



Fonte: Elaborado pelos autores (2018) com base em dados da FIRJAN (2016).

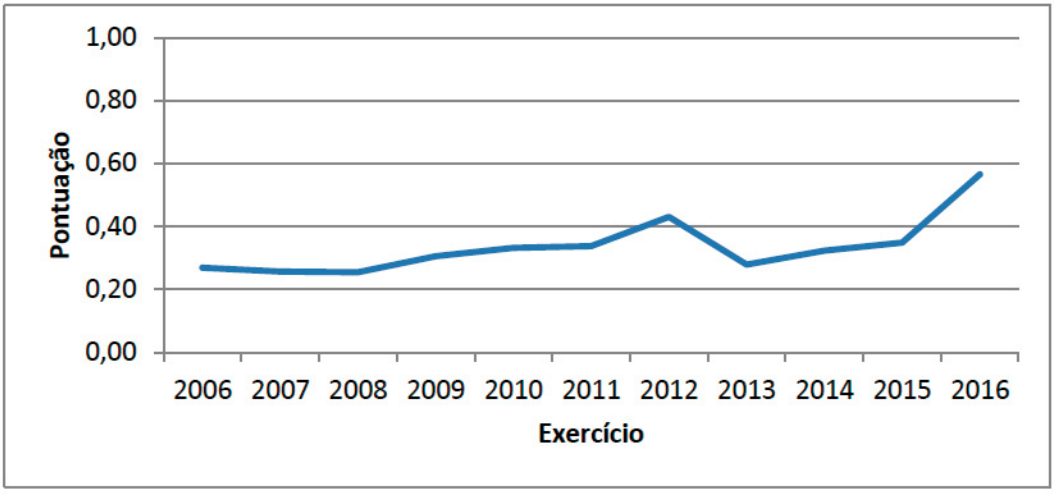
Considerando um nível de confiança de 95%, percebe-se que não há intersecção entre o intervalo de confiança do ano de 2006, que é de 0,6971 ± 0,0201, com o ano de 2016, que é de 0,8137 ± 0,0188. Dessa forma, constata-se que houve evolução estatística significativa entre os dois períodos, neste indicador.

LIQUIDEZ

O IFGF Liquidez visa identificar o panorama da inscrição de restos a pagar, feita pelos municípios, e a disponibilidade financeira no final de cada exercício. O gráfico 4 evidencia a série temporal das médias dos municípios baianos, entre 2006 e 2016, no indicador Liquidez.

Assim, a pontuação dos municípios nesse indicador representa que, em média, houve em grande escala a postergação de recursos para os exercícios financeiros seguintes, sem a devida cobertura. Nota-se uma melhora no ano de 2016, onde a média chegou a 0,56, enquadrando-se, todavia, no conceito de gestão em dificuldade.

Gráfico 5 – Série Temporal dos Municípios Baianos IFGF Liquidez



Fonte: Elaborado pelos autores (2018) com base em dados da FIRJAN (2016).

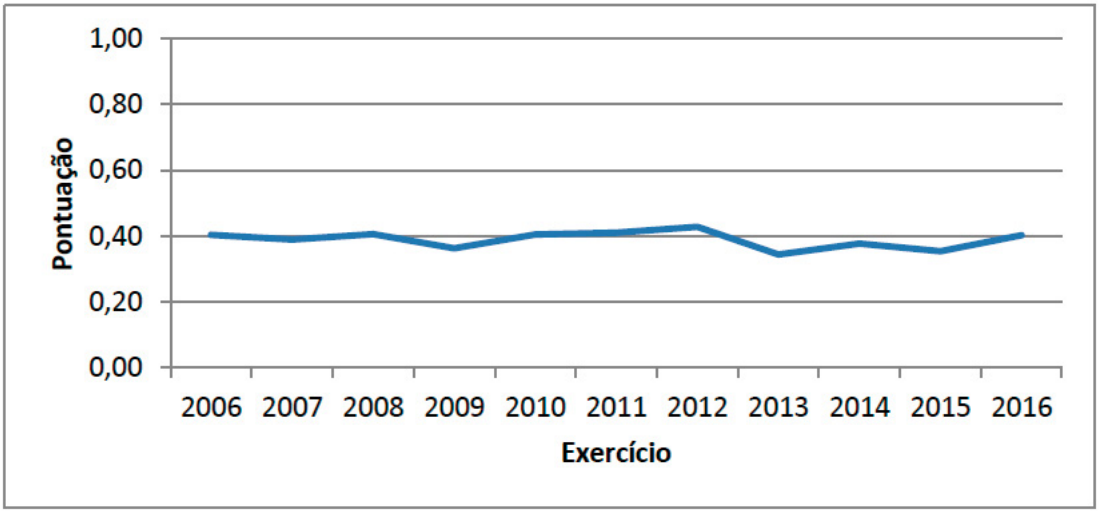
Considerando um nível de confiança de 95%, percebe-se que não há intersecção entre o intervalo de confiança do ano de 2006, que é de 0,2687 ± 0,0254, com o ano de 2016, que é de 0,5655 ± 0,0183. Dessa forma, constata-se que houve evolução estatística significativa entre os dois períodos, neste indicador.

Assim, considerando que os índices estão de acordo com os parâmetros definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, pode-se considerar como baixa a arrecadação de receita própria dos municípios durante todo o período analisado e como elevado o comprometimento com a folha de salários do funcionalismo municipal. Esse contraste foi determinante para que a maioria dos municípios postulasse, no ano de 2016, entre os conceitos C e D, ou seja, com gestão em dificuldade ou crítica, assim como no ano de 2006, quando ocorreu a primeira análise.

GESTÃO FISCAL

A composição geral do IFGF é realizada mediante o cálculo dos indicadores com seus respectivos pesos: Receita Própria, Gastos com Pessoal, Investimentos e Liquidez têm peso 22,5% e Custo da Dívida, 10,0%. Assim, no gráfico 5 pode ser observada a série temporal da gestão fiscal (IFGF) dos municípios baianos entre os anos de 2006 e 2016.

Gráfico 6 – Série Temporal da Gestão Fiscal (IFGF) dos Municípios Baianos



Fonte: Elaborado pelos autores (2018) com base em dados da FIRJAN (2016).

Em 2006, a média do IFGF dos municípios foi de 0,4041 e a mediana de 0,3989. A menor pontuação alcançada foi do município de Floresta Azul com a pontuação 0,0935. Já a maior pontuação obtida foi do município de Mata do São João com 0,7988. Em 2016, a média ficou em 0,4034,e a mediana em 0,3958. A menor pontuação obtida foi do município de com 0,1565. Já o melhor IFGF ficou com o município de São Félix do Coribe com 0,7770.

Considerando um nível de confiança de 95%, observa-se que há intersecção entre o intervalo de confiança do ano de 2006 que é de 0,4041 ± 0,0108, com o ano de 2016, que é de 0,4034 ± 0,0129, evidenciando assim que não há diferença estatística significativa entre os dois períodos.

As tabelas 2 e 3, a seguir, mostram os municípios baianos com os 10 melhores IFGF, nos anos de 2006 e 2016, respectivamente.

Tabela 1 - 10 Melhores Municípios segundo o IFGF - Ano 2006

Posição Estadual	Município	IFGF	Receita Própria	Gastos com Pessoal	Investimentos	Liquidez	Custo da Dívida
1º	Mata de São João	0,7988	1,0000	0,7970	0,9136	0,4301	0,9216
2º	Camaçari	0,7895	0,5275	0,9701	1,0000	0,7189	0,6582
3º	Araças	0,7096	0,2991	1,0000	0,4115	1,0000	0,9974
4º	Jaborandi	0,7009	0,2470	0,9104	0,8023	0,7384	0,9383
5º	Barrocas	0,6857	0,1260	0,9483	1,0000	0,5287	1,0000
6º	São Sebastião do Passé	0,6666	0,4474	0,7428	0,9410	0,4614	0,8324
7º	São Félix do Coribe	0,6536	0,2705	0,9311	0,8104	0,6448	0,9664
8º	Mansidão	0,6398	0,0975	0,9070	0,9492	0,5240	0,8230
9º	Prado	0,6380	0,2920	0,6952	1,0000	0,5235	0,7311
10º	Iramaia	0,6338	0,0935	0,9180	0,8959	0,5773	0,7472

Fonte: Elaboração dos autores (2018) com base em dados da FIRJAN (2016).

O município de São Félix do Coribe, localizado na região Oeste da Bahia, que apresentava pontuação de 0,6536 em 2006 no IFGF, conforme visto na Tabela 3, ocupando a 7ª posição dentre os municípios baianos, passou a ocupar em 2016 a 1ª posição, com melhor IFGF do Estado com pontuação de 0,7770. Outro destaque foi o município de Salvador, capital do Estado, que ocupava a posição 99 em 2006 com o IFGF de 0,4775 e no ano de 2016 chegou a 4ª posição no Estado com pontuação de 0,7100.

TABELA 2 – 10 Melhores Municípios segundo o IFGF - Ano 2016

Posição Estadual	Município	IFGF	Receita Própria	Gastos com Pessoal	Investimentos	Liquidez	Custo da Dívida
1º	São Félix do Coribe	0,7770	0,2517	0,8179	1,0000	1,0000	0,8636
2º	Ibotirama	0,7414	0,9953	0,8569	0,3825	0,6753	0,8668
3º	Sítio do Mato	0,7221	0,3318	0,4569	1,0000	1,0000	0,9469
4º	Salvador	0,7100	1,0000	0,7108	0,2821	0,8073	0,7992
5º	Bom Jesus da Lapa	0,6940	0,5845	0,6351	0,9354	0,5168	0,9281
6º	Mata de São João	0,6883	0,9467	0,5461	0,6484	0,5414	0,8471
7º	Ibititá	0,6754	0,1418	1,0000	0,4309	1,0000	0,9655
8º	Lapão	0,6511	0,2306	0,6037	1,0000	0,6185	0,9917
9º	Camaçari	0,6506	0,7272	0,5486	0,3148	1,0000	0,6771
10º	Piritiba	0,6457	0,0503	0,9742	0,4249	1,0000	0,9462

Fonte: Elaboração dos autores (2018) com base em dados da FIRJAN (2016).

Em contrapartida, municípios como Araças que ocupava a 3ª posição e Mansidão na 8ª em 2006, passaram de uma boa gestão (conceito B) para gestão em dificuldade e crítica (conceitos C e D) respectivamente, ocupando, em 2016, as posições 130 e 193 no ranking estadual. Como causas, tem-se o crescente comprometimento com a folha de pessoal e a redução no percentual de investimentos realizados.

Da mesma forma que os municípios de Araças e Mansidão, constatou-se que dos 276 municípios, o que corresponde aos 94,51% do Estado com gestão em dificuldade ou crítica no ano de 2016, 77,40% deles apresenta uma pontuação abaixo de 0,6 no indicador Gastos com Pessoal, 90,07% no indicador Investimentos e 97,26% no indicador Receita Própria.

A Tabela 4 apresenta o resultado geral do IFGF nos anos de 2006 e 2016, e a representação da quantidade de municípios que receberam conceito A, B, C e D, bem como os respectivos percentuais.

TABELA 3 – Resultado IFGF nos anos 2006 e 2016 dos Municípios Baianos

	2006		2016	
	Quantidade de Municípios	Valor em percentual (%)	Quantidade de Municípios	Valor em percentual (%)
A - Gestão de Excelência	0	0	0	0
B - Boa Gestão	24	5,87	16	5,48
C - Gestão em Dificuldade	179	43,76	128	43,84
D - Gestão Crítica	206	50,37	148	50,68
Total	409	100	292	100

Fonte: Elaboração dos autores (2018) com base em dados da FIRJAN (2016).

Conforme os resultados vistos na Tabela 2, pôde-se analisar que, no ano de 2006, 50,37% dos municípios obteve conceito D, ou seja, 206 dos 409 municípios avaliados estavam em gestão crítica. Na sequência, observou-se 43,76% com gestão em dificuldade e 5,87% com boa gestão. A maioria dos municípios não chegou a atingir 0,6 pontos, obtendo assim conceito C e D, o que corresponde a 94,13% da amostra.

No ano de 2016, 148 dos 292 municípios avaliados apresentou conceito D, o que representa 50,68%. Os municípios com gestão em dificuldade formaram 43,84% e aqueles com boa gestão, 5,47% da amostra analisada. Em ambos os anos, nenhum município alcançou o conceito A – gestão de excelência.

Comparando o ano de 2016 com o ano de 2006, além do fato que 71,39% dos municípios deixaram de apresentar dados ou apresentaram dados com inconsistências, não houve uma melhora na gestão fiscal, pois o percentual de prefeituras em estado de gestão crítica, passados 10 anos, manteve-se em torno de 50%. O mesmo ocorreu com aquelas em estado de gestão em dificuldade, uma vez que o percentual manteve-se praticamente igual. Destaca-se também queda na porcentagem de municípios com conceito B e a ausência de municípios avaliados com gestão de excelência. Os números mostram que dos 94,13% avaliados em 2006 com conceito C e D, ainda permaneceu, no ano de 2016, 94,52% do Estado com gestão em dificuldade ou crítica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A responsabilidade fiscal na administração pública brasileira vêm sendo buscada e discutida principalmente após o advento da Constituição Federal de 1988 e de leis complementares que instituíram mecanismos de transparência, controle e *accountability*, dada a necessidade de uma gestão compromissada com práticas visando o correto uso da *res pública*.

O presente artigo objetivou analisar a qualidade da gestão fiscal dos municípios baianos no período compreendido entre 2006 e 2016, através da verificação do comportamento anual dos municípios em cada um dos cinco indicadores – Receita Própria, Gastos com Pessoal, Investimentos, Liquidez e Custo da Dívida – que compõem o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal, fazendo uso de técnicas de estatística descritiva para análise dos dados.

Os resultados da pesquisa demonstraram que não houve uma melhora na qualidade da gestão fiscal no período compreendido pela pesquisa, pois o percentual de prefeituras em estado de gestão crítica no ano de 2016 foi de 50,68%, valor parecido com o encontrado no ano de 2006, 50,37%. O mesmo ocorreu com os municípios em estado de gestão em dificuldade já que o percentual manteve-se igual, 43,76% em 2006 e 43,84% em 2016. Ou seja, dos 94,13% municípios avaliados em 2006 com conceito C e D, ainda permaneceu, no ano de 2016, 94,52% do Estado com gestão em dificuldade ou crítica.

A análise sobre a evolução anual dos indicadores que compõem o IFGF permitiu identificar que os indicadores Receita Própria, Gastos com Pessoal, Investimentos e Liquidez mantiverem uma pontuação média que caracteriza gestão em dificuldade ou crítica em tais aspectos. O indicador Custo da Dívida foi o que apresentou melhor média, chegando a alcançar o conceito A, de gestão de excelência.

Diante do exposto, ficou evidenciado que embora os mecanismos legais da LRF imponha determinados parâmetros para a gestão fiscal, os municípios baianos vivem, todavia, com uma gestão dependente dos repasses do governo federal e estadual para manutenção da máquina pública, além de comprometidas em alto grau com o pagamento da folha de pessoal, sobrando pouca margem para a realização de investimentos, seja em educação, saúde, bem-estar da população.

Por fim, tendo em vista o tamanho da amostra têm-se a clareza que diversos fatores podem ter ocorrido para as variações nos índices. Apesar dos resultados não apresentarem as motivações para a mudança comportamental ao longo dos anos dos indicadores, considera-se que o estudo traz contribuição à análise dos resultados fiscais no âmbito municipal, com o objetivo de auxiliar os cidadãos no controle social. Recomenda-se para trabalhos futuros a coleta de dados em fontes de controle oficiais como o

Tribunal de Contas dos Municípios, para um embasamento maior sobre a qualidade da gestão fiscal dos municípios e a identificação dos fatores que geram as diversas variações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, N. A.; FORTES, M. A Lei de Responsabilidade Fiscal nos Municípios – Uma revisão Crítica**. REUNA**, Volume 10, nº 3, p.53-73 – Setembro-Dezembro; 2005.

BRAVO, M. I. S.; CORREIA, M. V. C. Desafios do Controle Social na Atualidade. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 109, p. 126-150. Janeiro-Marco; 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 11 de setembro de 2018.

BRASIL**. Lei complementar n. 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em 14 de setembro de 2018.

BRASIL. **Lei Complementar 164 de 2018.** Acrescenta §§ 5º e 6º ao art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), para vedar a aplicação de sanções a Município que ultrapasse o limite para a despesa total com pessoal nos casos de queda de receita que especifica. Disponível em <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/660857123/lei-complementar-164-18>. Acesso em 19 de janeiro de 2019.

CORBARI, E. C. Accountability e Controle Social**:** Desafio à Construção da Cidadania. **Cadernos da Escola de Negócios da UniBrasil**. Janeiro-Junho; 2004.

CULAU, A. A.; FORTIS, M. F. A. Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. XI **Anais**. *Congresso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. Ciudad de Guatemala*, 7 – 10; Novembro, 2016.

CRUZ, C. F.; AFONSO, L. E. Gestão fiscal e pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: evidências em grandes municípios. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro, 52(1): 126-148, Janeiro-Fevereiro, 2018.

CNM. Confederação Nacional dos Municípios. **Transferências**. (2018). Disponível em: < https://www.cnm.org.br/municipios/transferencias>. Acesso em: 09/08/2018.

FERNANDES, L. H. S. (2017). **Eficiência tributária municipal e seus determinantes: uma abordagem semi-paramétrica via regressão beta abordagem semi-paramétrica via regressão** *beta*. Dissertação, Departamento de Economia, Universidade Federal da Paraíba. Paraíba, JP, Brasil.

FILHO, G. A L. et al. Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal nos indicadores de desenvolvimento e de responsabilidade social dos municípios do Estado de Minas Gerais. **Revista Mineira de Contabilidade**, v. 16, n. 2, art. 2, p. 14-25, Maio – Agosto. 2015.

GOMES, E. G. M. **Conselhos gestores de políticas públicas**: democracia, controle social e instituições. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

IGBE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **IBGE Cidades**. (2019). Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 14/01/2019.

KHAIR, A. A.. **Lei de Responsabilidade Fiscal: guia de orientação para as prefeituras** – Brasília : Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; BNDES, 2000.

MENEZES, I. P. F. (2017). **Responsabilidade fiscal e desenvolvimento municipal**: estudo com dados em painel dos municípios brasileiros de 2006 a 2013. Dissertação, Departamento de Economia, Universidade Federal da Paraíba. Paraíba, JP, Brasil.

OLIVEIRA, F. H.; PETTER, M. G. A.; MENESES, A. F. **Lei de Responsabilidade Fiscal**: implicações nos indicadores sociais municipais. Congresso USP de Controladoria e Contabilidade. Anais, 9,. São Paulo. 2009.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. – Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

Sistema FIRJAN (2017). **Anexo Metodológico do IFGF – Índice Firjan de Gestão Fiscal** – Rio de Janeiro: SISTEMA FIRJAN, 2017 (ano base 2016). Disponível em: <http://www.firjan.com.br/ifgf>. Acesso em 28 de agosto de 2018.

STN. Secretaria do Tesouro Nacional. (2018). **Transferências Constitucionais**. Disponível em: < http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1>. Acesso em: 19/12/2018.

Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. **Perfil Financeiro dos Municípios Baianos**. v.8. p. 1-196. Salvador: SEI; TCM. 2015.

ZUCCOLOTTO, R.; SUZART J. A. S.; ROCHA, D. G. Federalismo Fiscal e as Transferências Intergovernamentais: Um Estudo Exploratório Com Os Municípios Brasileiros Fiscal. **Advances in Scientific and Applied Accounting.** São Paulo, 2018.

.

O CIDADÃO E O ORÇAMENTO PÚBLICO: UMA ANÁLISE DA COMPREENSÃO DOS DISCENTES DE ADMINISTRAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA UFCA SOBRE ORÇAMENTO PÚBLICO

Késsia Fernandes da Costa Rolim – UFCA
Jéssica Monteiro Ferreira – UFCA
Gabriel Munguba de França– UFCA
Leandro Saraiva Dantas de Oliveira - UFCA

RESUMO

Considerando relevante o orçamento público e controle das contas públicas, este trabalho se propôs a fazer uma análise acerca do entendimento de discentes da graduação Administração e Administração Pública da Universidade Federal do Cariri, sobre ferramentas de transparência e controle como os demonstrativos contábeis governamentais, tendo como referência o balanço orçamentário de 2017 do estado do Ceará. Utilizando a aplicação de questionários enquanto metodologia, esta pesquisa qualitativa apresenta o grau de importância e nível de conhecimento acerca do tema entre os discentes. Os resultados obtidos corroboraram com boa parte da literatura sobre orçamento e cidadania, demonstrando assim, que o público investigado não foge à maioria dos resultados semelhantes em diversos lugares do Brasil, configurados pela falta de clareza na publicização das informações.

Palavras-chave: orçamento público; transparência e controle social.

INTRODUÇÃO

O orçamento é um dos principais instrumentos de planejamento, seja da esfera privada, pública, ou até pessoal. Estimar quanto se ganha ou pretende-se ganhar, e quanto se gasta ou pretende- se gastar, é uma atividade que denota fundamental importância para o desenvolvimento de qualquer projeto, em qualquer área. No que se refere ao setor público, o orçamento tem um caráter ainda mais importante, pois todas as necessidades básicas e coletivas da população serão priorizadas e planejadas por meio desse instrumento de grande relevância, e que por vezes é pouco apreciado pelo cidadão (VIANA, 2011).

Em uma definição prática, o orçamento público gerencia e controla a aplicação dos recursos públicos e monitora os gastos realizados pelo governo (GROFF, 2013). Uma vez que os recursos geridos pelo governo provêm da contribuição compulsiva por meio de tributação, entende-se que compreender a composição do orçamento público e de que forma é utilizado se caracteriza como exercício de cidadania ativa.

Não é possível participar de algo que não se conhece, a partir disso percebe-se a importância da compreensão popular sobre instrumentos do orçamento público. A linguagem utilizada para apresentar as contas públicas deve ser adequada às diversas categorias de usuários, pois o acesso e o entendimento dos cidadãos às informações governamentais são fundamentais para que a relação entre Estado e sociedade civil seja democrática e transparente. A partir dessa transparência eficiente, é possível o empoderamento da população enquanto agente participante do processo orçamentário, consequentemente o cumprimento desse princípio culmina na aptidão do cidadão exercer seu papel no controle social.

O termo "controle social" é aqui entendido como a possibilidade de controle que a sociedade possui sobre o Estado, que se concretiza quando os cidadãos dispõem de meios institucionais e condições para fiscalizar o exercício do poder; a prestação dos serviços públicos e atuação na gestão das políticas públicas. Assim, é garantida a permanência de mecanismos e estratégias de participação democrática representativa dos setores organizados da sociedade civil e a intervenção de forma efetiva nos assuntos de interesse público (CORREIA, 2004).

Estudos da Revista CONTROLE do Tribunal de Contas do Estado do Ceará em 2013 apontam que o orçamento público desperta baixo interesse do público, sendo corroborado por pesquisas recentes realizadas pela Ebape/FGV. Estes estudos evidenciam um maior conhecimento do tema por pessoas com maior grau de instrução acerca do orçamento público, o que leva ao questionamento: De que forma os estudantes universitários conhecem ou não o orçamento público?

Embasada nesses estudos, o objetivo da presente pesquisa é analisar a compreensão dos discentes dos cursos de Administração e Administração Pública da Universidade Federal do Cariri, acerca do tema orçamento público. Diante da constatação de disciplinas do campo da Contabilidade Geral e Pública na matriz curricular de ambos os cursos e ciente que a população investigada teve ou terá acesso às teorias desta área, deu-se a escolha dessa população específica. A compreensão e o grau de conhecimento sobre a temática foram identificados através da aplicação de um questionário estruturado, acompanhado do Balanço Orçamentário do exercício anual de 2017 do Estado do Ceará, verificando se a linguagem utilizada no balanço é compreensível para os estudantes.

Sendo as informações disponibilizadas pela administração pública incompreensíveis para um público que está diretamente em contato com o tema, como as camadas marginalizadas da sociedade, poderiam controlar efetivamente as ações governamentais? Assim, há uma dicotomia entre um governo que disponibiliza dados incompreensíveis e uma sociedade que se acomoda diante da dificuldade de compreensão e acompanhamento dessas informações.

Tem-se ainda como proposta, verificar se a linguagem utilizada no balanço é compreensível para os estudantes e construir o perfil dos mesmos acerca do entendimento que possuem sobre o tema., identificando se aqueles estudantes que utilizam os demonstrativos contábeis com mais frequência apresentam maior ou menor compreensão sobre o assunto.

DA CONCEITUAÇÃO À APLICABILIDADE

Orçamento público é mais que uma obrigação legal. Por mais que se tenha como lei prevista na Constituição Federal de 1988, composto pelo Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e, Lei Orçamentária Anual - LOA, o orçamento público é um instrumento de mudança social. Sendo elaborado pelo Poder Executivo e aprovado pelo Poder Legislativo para que possa entrar em vigência, governos e instituições públicas podem executar suas ações por meio dele, de modo a prover ou prestar serviços públicos para os cidadãos de todos os entes federativos.

Todavia, conforme estudos citados na introdução deste trabalho, a compreensão do orçamento não parece ser algo fácil. A utilização de instrumentos contábeis para a formulação do orçamento público pode ser uma das dificuldades enfrentadas pelos cidadãos. Balanços orçamentários e demonstrativos contábeis podem ser de difícil entendimento para aqueles que não têm familiaridade com esses instrumentos. Devido a isso, alguns estudiosos propõem a necessidade da constituição do orçamento público e finanças como conteúdo curricular (NUNES, 2008). Corroborando com essa proposta, autores afirmam que a mentalidade de desleixo das pessoas em geral, para tal assunto tem um enfoque cultural e nesse sentido, a educação tem um papel fundamental (VIANA, 2011), ajudando a população obter um melhor entendimento sobre esses instrumentos relevantes.

Segundo Viana (2011), é necessário estar integrado à comunidade de vivência para monitorar o atendimento das necessidades sociais e caso contrário, identificar as causas das carências desta população. Contudo, a participação social no processo de confecção do orçamento público é vista como um importante fator de planejamento dos gastos públicos.

É válido destacar que a temática orçamentária já é matéria de interesse social, desde tempos que remetem a república na Roma antiga. Nesse sentido, o cônsul Romano em 63 a.C. já dizia que:

> "O Orçamento Nacional deve ser equilibrado. As Dívidas Públicas devem ser reduzidas, a arrogância das autoridades deve ser moderada e controlada. Os pagamentos a governos estrangeiros devem ser reduzidos, se a Nação não quiser ir à falência. As pessoas devem novamente aprender a trabalhar, em vez de viver por conta pública." Marcus Tullius Cícero - Roma, 55 A.C.

Apenas nessa breve citação, é possível identificar princípios que direcionam o processo de elaboração do orçamento público, como o do equilíbrio e da legalidade. E a estes, é importante destacar o princípio da publicidade, fundamental para que a população acesse as definições e previsões de gastos e alocação dos tributos arrecadados. Atrelado a isso, a transparência das contas públicas é o meio pelo qual o princípio da publicidade se materializa para os cidadãos, um direito garantido para o exercício da sua cidadania.

Não é possível pensar uma gestão pública democrática sem a transparência como elemento central da prestação de contas do Estado, por esse motivo está fixada na Lei Complementar nº 101/2000, onde é apontada como importante característica da gestão fiscal, por se compreender que uma ação transparente previne riscos e corrige desvios possíveis de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Neto et al., (2007) definem três elementos da transparência das contas públicas: a publicidade, a compreensibilidade das informações e a utilidade para decisões, que englobam a divulgação, a formatação e a linguagem utilizadas nas informações, bem como a relevância das mesmas, respectivamente.

O princípio da publicidade está fixado na Constituição Federal, em seu artigo 37, e no §1° traz a necessidade do caráter educativo e informativo das publicações:

> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
> § 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Dessa forma, é possível observar que, para as informações publicizadas serem úteis à sociedade civil é necessária a divulgação em linguagem clara, demonstrando a importância do conhecimento do povo sobre as atividades da Administração Pública e da compreensibilidade das informações publicadas para o controle social, pois tudo o que passa na Administração Pública e o que ela faz é de interesse de todo cidadão (CRUZ & GLOCK, 2003).

A transparência no serviço público é um princípio que, colocado em prática, propicia à população o direito de participar e se inteirar de todos os atos realizados pelo poder público (DEVIDES; SILVEIRA, 2017), configurando assim o direito à cidadania. "O direito à informação deve ser compreendido como direito/meio ou um instrumento para o exercício dos direitos civis, políticos e sociais, devendo ser compreendido como direito à escolha a partir da informação obtida" (ROTHBERG; LIBERATO, 2013).

Assim, segundo o tribunal de contas de Santa Catarina TCE/SC, (2000, apud NETO et al. 2007), o princípio da transparência é mais amplo que o da publicidade, pois "a mera divulgação sem tornar o conteúdo compreensível para a sociedade não é transparência, como também não o é a informação compreensível sem a necessária divulgação".

Segundo Rausch e Soares (2010), "a linguagem utilizada para apresentar as contas públicas deve ser adequada às diversas categorias de usuários", pois o acesso e o entendimento dos cidadãos às informações governamentais são fundamentais.

Segundo Siraque (2009), o conceito de controle é classificado em controle social e em controle institucional, que se subdivide em controle institucional externo e controle institucional interno. O Poder Judiciário, no exercício da função jurisdicional, realiza uma única forma de controle: quando decide de ofício julga e faz controle institucional externo concomitantemente.

O Controle Social, segundo Schommer (2014), é um instrumento democrático de participação cidadã no exercício do poder, onde a vontade social é fator de avaliação para a criação e metas a serem alcançadas em políticas públicas. Trata-se de controle, enquanto sinônimo de fiscalização e não de domínio, a tomada de decisão compartilhada entre Estado e sociedade, uma manifestação democrática da cidadania que se refere a mecanismos reguladores do comportamento individual ou coletivo, no intuito de cumprimento das regras de uma dada sociedade, Estado ou grupo social.

Amartya Sen (2000) afirma que a participação social é um elemento de efetivação dos direitos políticos e sociais, pois possibilita aos indivíduos meios de interferência na ação do Estado, através de ferramentas diretas ou indiretas. Dessa forma, participação social implica em fazer parte de uma sociedade, tomando parte no que diz respeito à sua forma de organização social e política. O intuito dessa participação é contribuir para o desenvolvimento humano, social, político e cultural de um país.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram criadas formas de participação da sociedade civil nos processos de formulação e implementação das políticas públicas, tais como as Conferências, Orçamentos Participativos, Conselhos Gestores e outras formas de controle social institucionalizadas, atuantes em diferentes setores de políticas públicas. (VAZ; PIRES, 2011).

A CF/88 aborda ainda, por meio do artigo 37, parágrafo 8º inciso II, dos controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidades dos dirigentes no que diz respeito aos contratos que visam a promoção da autonomia sendo estes promovidos entre órgãos do poder público, da administração direta e a administração indireta. Novos parâmetros foram proporcionados por meio da Constituição Federal de 1988 para ampliar a participação e espaços públicos da sociedade civil. Sobre isto Kauchakje (2008) ressalta:

> No Brasil a constituição federal de 1988 estabeleceu parâmetros para a participação da sociedade civil em três esferas de governo– federal, estadual e municipal [...] o que acarretou na reordenação do papel do Estado com ênfase na municipalização, que atribui e transfere competências aos municípios. Ao mesmo tempo possibilitou a ampliação do espaço público, no qual emergem conflitos e contradições, porém, somente nele é que pode haver o reconhecimento de interesses plurais e estratégias de lutas e consensos sobre questões pontuais e projetos de sociedade. (KAUCHAKJE,2008, p.75).

Exemplos de instrumentos de participação social se têm: o orçamento participativo, o planejamento participativo, as organizações não governamentais, os meios de comunicação social, os conselhos de políticas públicas e as ouvidorias. Entre os promotores de controle social, se pode citar a educação política do povo para a organização e para a participação nas ações estatais.

Segundo Castro (2007), apud SCHOMMER (2014), a necessidade dos governantes, além de respeitar o texto normativo, oriente-se para a realização do interesse público desafia os órgãos de controle da administração pública, comunicando-se e engajando-se com organizações da sociedade civil, movimentos sociais e cidadãos para conhecer expectativas, definir agendas de ação; orientar prioridades no monitoramento e promover responsabilização, de acordo com uma perspectiva sistêmica de controle das ações da Administração Pública.

METODOLOGIA DA PESQUISA

Para verificar se os discentes do curso de Administração e Administração Pública da Universidade Federal do Cariri compreendem as informações dos demonstrativos contábeis, as relações existentes entre as receitas e despesas autorizadas com as receitas e despesas executadas, utilizou-se um questionário, acompanhado do Balanço Orçamentário do Estado do Ceará de 2017.

Os questionários foram aplicados a 214 estudantes dos cursos de Administração e Administração Pública da Universidade Federal do Cariri. Tomando como referência o estudo de MIRANDA et al. "Uma análise sobre a compreensibilidade das informações contábeis governamentais comunicadas pelo Balanço Orçamentário" onde os autores entendem que os cidadãos com melhor nível educacional, além de estarem mais capacitados a entender a informação, também poderiam estar mais interessados em acompanhar a situação das contas públicas, adaptando o estudo e o questionário utilizado à realidade do público da UFCA.

Assim, optou-se por aplicar o questionário com os alunos do curso de Administração e de Administração Pública, então matriculados no ano de 2018 na referida Universidade, apresentando aos participantes da pesquisa o balanço orçamentário estadual, seguido de algumas perguntas sobre o mesmo, utilizando a escala Likert.

A Escala Likert apresenta uma afirmação auto descritiva e oferta opções gradativas de resposta em pontos com descrições verbais que contemplam extremos para mensurar diferentes níveis de intensidade da opinião destes a respeito do tema aqui tratado, indo de encontro às respostas dicotômicas (certo ou errado). Esta escala foi escolhida porque, segundo Likert (1932, apud DALMORO; VIEIRA, 2014), oferece à população investigada uma escala numerada de 1 a 5, indo de "discordo totalmente" a "concordo totalmente" e incluindo um ponto neutro no meio da escala bidimensional.

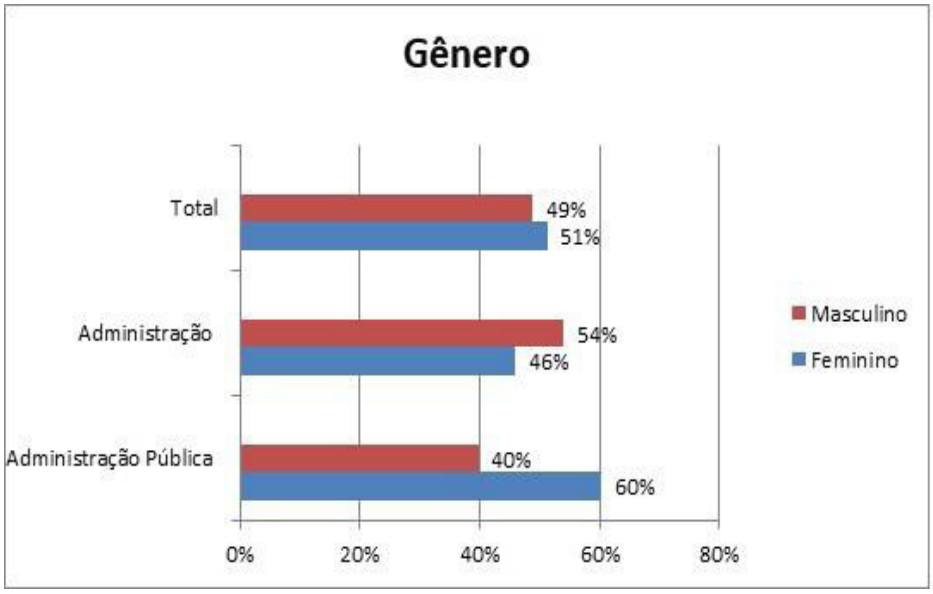
A opção 3 da escala será interpretada aqui como um ponto neutro, que permite a zona de conforto da expressão de opinião equivalente à opção "sem condições de opinar". Embora as respostas deixadas em branco possam significar que a população investigada não sabe responder, elas foram desconsideradas da análise, pois finalizar estudos como este se torna uma tarefa difícil, visto que a reflexão sobre os métodos contribui para que as pesquisas que utilizam escalas tipo Likert tenham uma maior aptidão de trazer significância à representação da realidade.

DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Para apresentar o perfil da população investigada frente ao problema de pesquisa, utilizaremos as seguintes variáveis: gênero; faixa etária; formação acadêmica anterior (visto que toda a população está inserida no nível superior de graduação); nível de conhecimento acerca de contabilidade governamental e utilização dos demonstrativos contábeis no cotidiano.

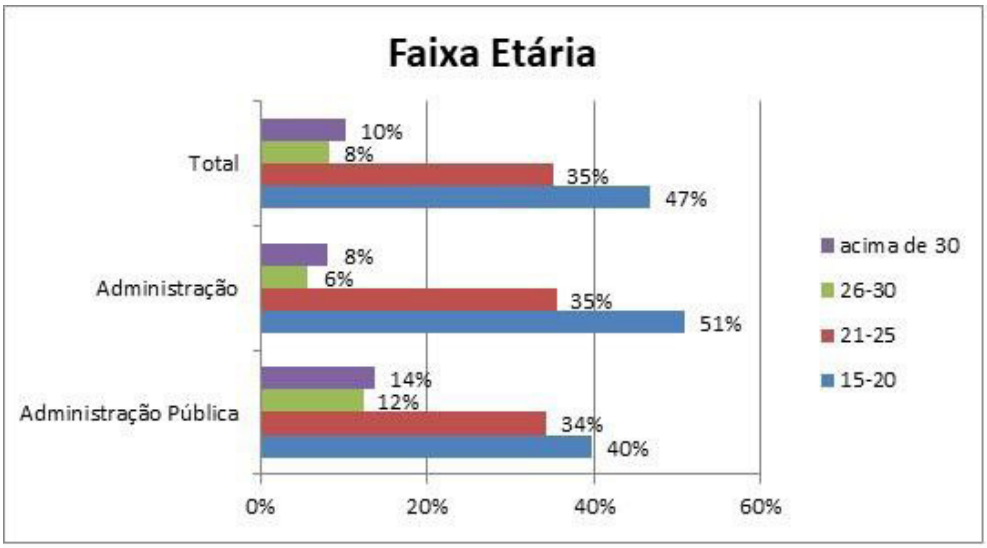
Dentre os 214 questionários aplicados pode-se extrair na análise de dados que 51% da população investigada são do sexo feminino e 49% são do sexo masculino. Considerando a amostra do curso de administração, nota-se 54% masculina e 46% feminina. Contrapondo assim, a amostra do curso de administração pública que é composta por 60% feminina e 40% masculina, como aponta o gráfico abaixo:

Gráfico 1 - Gênero dos discentes que responderam o questionário.



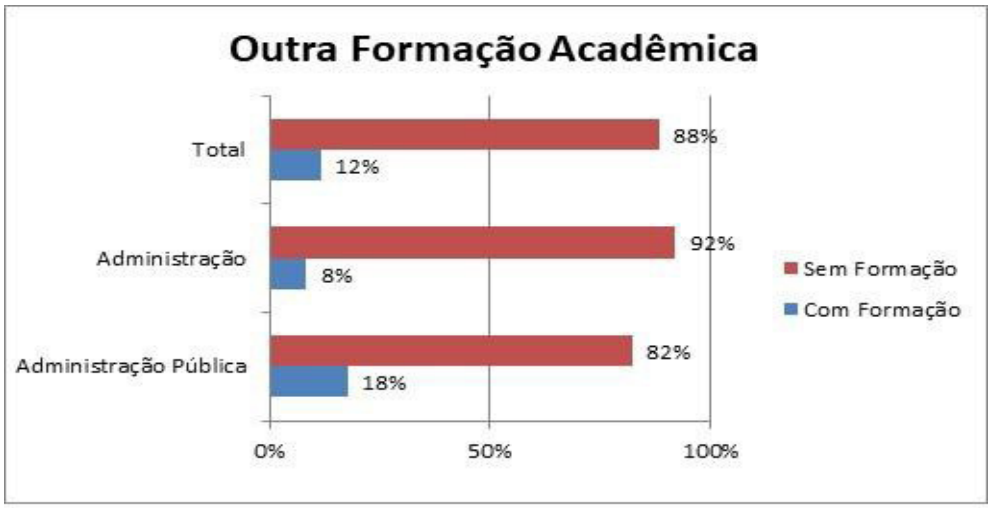
Analisando a variável faixa etária, temos que 47% da população investigada têm entre 15 e 20 anos, 35% têm entre 21 e 26 anos, 8 % têm entre 26 e 30 anos e 10% acima de 30 anos. Desta variável apontamos ainda que, no curso de administração 51% têm entre 15 e 20 anos; 35% têm entre 21 e 26 anos; 6% têm entre 26 e 30 anos e 8% acima de 30 anos. No curso de administração pública apresentam-se 40 % entre 15 e 20 anos; 34% têm entre 21 e 26 anos; 12% têm entre 26 e 30 anos e 14% acima de 30 anos, perceptível no gráfico abaixo:

Gráfico 2 - Faixa etária dos discentes que responderam ao questionário.



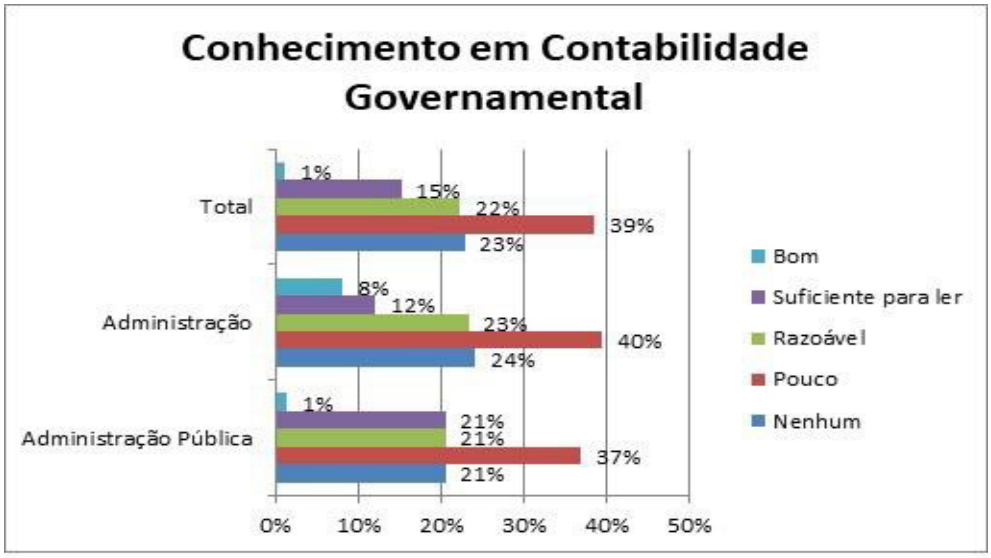
Sobre o nível de graduação identificamos que 12 % da população total possui outra formação acadêmica e 88% não possui. Sendo que 92% dos entrevistados do curso de administração não têm outra formação acadêmica e 8% possui outra formação. Enquanto no curso de administração pública 82% dos entrevistados não possuem outra formação e 18 % possui outra formação acadêmica:

Gráfico 3 - Outra formação acadêmica dos discentes que responderam ao questionário.



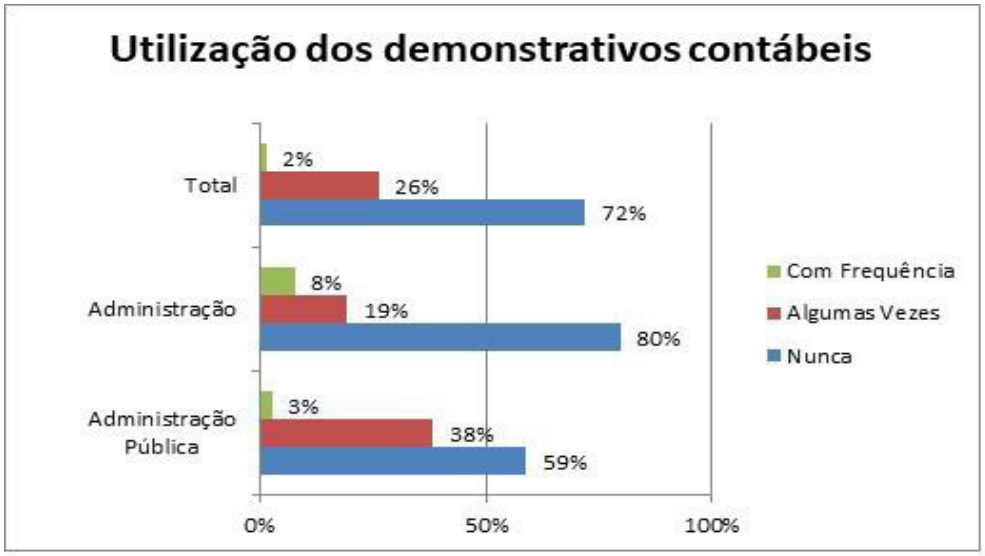
Já a variável conhecimento em contabilidade governamental tem um comportamento mais irregular. Enquanto as outras variáveis têm um padrão de acompanhamento, esta tem uma maior variação na apresentação do gráfico. A população geral apontou que 1% possui um bom conhecimento acerca de contabilidade governamental; 15% possui conhecimento suficiente para ler o demonstrativo contábil apresentado; 22% possui um conhecimento razoável; 39 % possuem pouco conhecimento e 23 % possui nenhum conhecimento acerca da temática. No curso de administração, 8 % afirma possuir um bom conhecimento a cerca de contabilidade governamental; 12% um conhecimento suficiente para ler o demonstrativo contábil apresentado; 23% um conhecimento razoável; 40% pouco conhecimento e, 24% afirma possuir nenhum conhecimento acerca da temática. No curso de Administração Pública, 1% afirma possuir um bom conhecimento acerca de contabilidade governamental; 21% um conhecimento suficiente para ler o demonstrativo contábil apresentado; 21% com conhecimento razoável; 37% com pouco conhecimento e 21% afirma possuir nenhum conhecimento acerca da temática. A seguir, o gráfico com as informações tabuladas:

Gráfico 4 - Conhecimento em contabilidade governamental dos discentes que responderam ao questionário.



Sobre a utilização dos demonstrativos contábeis no cotidiano 2% da população investigada afirmou ser frequente; 26% algumas vezes e 72% nunca utilizam estes demonstrativos. No curso de administração 8% afirmou utilizar com frequência; 19% algumas vezes e 80% nunca utilizam estes demonstrativos. Enquanto no curso de administração pública 3% afirmou utilizar com frequência; 38% algumas vezes e 59% nunca utilizam estes demonstrativos, como aponta o quadro abaixo:

Gráfico 5 - Utilização dos demonstrativos contábeis dos discentes que responderam ao questionário.



Podemos concluir, com base na análise dos dados coletados, que o perfil do cidadão entrevistado independe do gênero (aproximadamente paritário: 51% feminino e 49%masculino); é predominantemente jovem (faixa etária 15-20); não possui formação acadêmica anterior; com pouco conhecimento em contabilidade governamental e não faz uso de demonstrativos contábeis no cotidiano. Isso se reflete no conhecimento demonstrado nas questões que buscavam auferir o conhecimento dos participantes sobre a demonstração contábil estadual.

A seguir, os quadros referentes à questão sete do questionário aplicado, mostram os resultados obtidos, a partir das respostas dos entrevistados no que se refere a como estes afirmam compreender uma demonstração contábil governamental e sobre a importância de se conhecer o orçamento do governo estadual:

7° questão: Quadro geral

O que se está avaliando	Pergunta formulada: Na sua opinião...	<- Discordo totalmente		Concordo -> totalmente		
		1	2	3	4	5
Compreensibilidade das DCG	Eu entendo o que é apresentado nas demonstrações contábeis governamentais.	15,89	16,36	25,23	14,02	28,5
Percepção sobre o grau de dificuldade da linguagem utilizada	O balanço orçamentário usa uma linguagem difícil de entender	4,6	8,16	32,14	31,63	23,47
Importância atribuída ao acompanhamento do orçamento	É muito importante conhecer o resultado orçamentário do governo	1,02	1,02	4,08	19,39	74,49
	É muito importante saber se o governo gasta conforme a lei que autoriza os gastos.	1,02	1,53	2,55	13,27	81,63

Quadro Administração:

O que se está avaliando	Pergunta formulada: Na sua opinião...	<- Discordo totalmente				Concordo -> totalmente
		1	2	3	4	5
Compreensibilidade das DCG	Eu entendo o que é apresentado nas demonstrações contábeis governamentais.	10,64	17,73	18,44	13,47	39,72
Percepção sobre o grau de dificuldade da linguagem utilizada	O balanço orçamentário usa uma linguagem difícil de entender	5,7	11,38	31,71	34,15	17,07
Importância atribuída ao acompanhamento do orçamento	É muito importante conhecer o resultado orçamentário do governo	0,81	1,63	4,07	21,14	72,36
	É muito importante saber se o governo gasta conforme a lei que autoriza os gastos.	0,81	0,81	4,07	11,38	82,93

Quadro Administração Pública

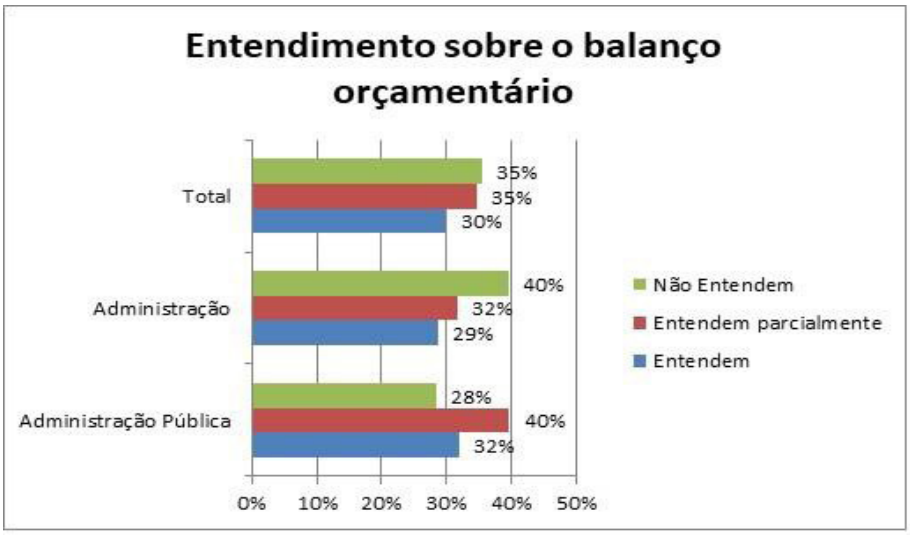
O que se está avaliando	Pergunta formulada: Na sua opinião...	<- Discordo totalmente				Concordo -> totalmente
		1	2	3	4	5
Compreensibilidade das DCG	Eu entendo o que é apresentado nas demonstrações contábeis governamentais.	26,03	13,7	38,36	15,07	6,84
Percepção sobre o grau de dificuldade da linguagem utilizada	O balanço orçamentário usa uma linguagem difícil de entender	2,74	2,74	32,88	27,4	34,25
Importância atribuída ao acompanhamento do orçamento	É muito importante conhecer o resultado orçamentário do governo	1,37	0	4,11	16,44	78,08
	É muito importante saber se o governo gasta conforme a lei que autoriza os gastos.	1,37	2,74	0	16,44	79,45

Tem-se aqui uma gradação de respostas que permite a seguinte leitura:

- Sobre a compreensibilidade das DCG 42,52% dos investigados afirmam entender totalmente ou parcialmente o que é apresentado nas demonstrações contábeis governamentais; 25,23 % não entendem totalmente ou parcialmente o que é apresentado nas demonstrações contábeis governamentais e 32,25% não soube opinar;
- Acerca da percepção sobre o grau de dificuldade da linguagem utilizada 55,10 % concordam totalmente ou parcialmente que a linguagem usada balanço orçamentário é difícil de entender, 12,76% discordam totalmente ou parcialmente que a linguagem usada balanço orçamentário é difícil de entender e 32,14 % não souberam opinar ;
- Sobre Importância atribuída ao acompanhamento do orçamento 93,88 % concordam totalmente ou parcialmente que é muito importante conhecer o resultado orçamentário do governo, 2,04% discordam totalmente ou parcialmente que é muito importante conhecer o resultado orçamentário do governo e 4,08% não souberam opinar; bem como 94,9% concordam totalmente ou parcialmente que é muito importante saber se o governo gasta conforme a lei que autoriza os gastos; 2,55% discordam totalmente ou parcialmente que é muito importante saber se o governo gasta conforme a lei que autoriza os gastos e 2,55% não souberam opinar.

A partir da exposição do balanço orçamentário do exercício de 2017, do estado do Ceará, pode-se afirmar que a maioria dos estudantes não entende ou entendem parcialmente o balanço orçamentário do estado.

Gráfico 6 - Entendimento sobre o balanço orçamentário dos discentes que responderam ao questionário.



Esses dados refletem o que já podia ser inferido a partir das respostas da questão 7, onde se procurava saber se os estudantes entendiam as demonstrações contábeis estaduais. Como apenas 1% afirmou que tinha um "bom" conhecimento sobre o tema, e somente 15% que sabia „"o suficiente para ler" é compreensível o pouco entendimento do tema. Isso reforça, conforme já exposto neste trabalho, uma possível inclusão do orçamento público como matéria escolar, a fim de melhorar a compreensão das pessoas, e consequente atuação cidadã das mesmas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve por objetivo analisar a compreensão dos discentes dos cursos de Administração e Administração Pública da Universidade Federal do Cariri, acerca do tema orçamento público. Os resultados permitem afirmar que a maioria dos estudantes considera a linguagem utilizada pelo balanço orçamentário difícil. Também é possível afirmar que a maioria dos estudantes não compreende as informações do balanço orçamentário.

Ao traçar o perfil dos estudantes do curso de Administração e do curso de Administração Pública da UFCA, baseado no entendimento que possuem acerca do tema, verificou-se que, em regra, independentemente do gênero estes são predominantemente jovens na faixa etária entre 15 e 20 anos sem formação acadêmica anterior, com pouco conhecimento em contabilidade governamental e que afirmam não utilizarem com frequência os demonstrativos contábeis, contudo os que têm maior compreensão sobre o assunto são em sua maioria os mesmos que utilizam os demonstrativos com mais frequência.

Tendo em vista que a pesquisa foi realizada envolta num grupo específico, onde está previsto na matriz curricular de ambos os cursos investigados disciplinas do campo de conhecimento da Contabilidade Geral e Pública, ciente que toda a população investigada teve ou terá acesso a informações teóricas e específicas desta área, indica que existe um baixo grau de compreensibilidade dos instrumentos de contabilidade governamental, expondo a necessidade de estímulos para o aprofundamento das pesquisas sobre esta temática.

Dessa forma, abrem-se espaços para uma maior discussão sobre o ensino dos instrumentos de orçamento público, de modo que se possam chegar a novas proposições de facilitação da compreensão destes instrumentos contábeis. Assim, observa-se que é possível que novas pesquisas sejam feitas para a consolidação da transparência pública possibilitando a efetividade do controle social.

REFERÊNCIAS

CORREIA, M. V. da C. A Relação Estado/Sociedade e o controle social: fundamentos para o debate. **Serviço Social & Sociedade**, v. XXV, n. 77, p. 148–176, 2004.

DALMORO, Marlon; VIEIRA, Kelmara Mendes. Dilemas na construção de escalas Tipo Likert: o número de itens e a disposição influenciam nos resultados?. **Revista gestão organizacional**, v. 6, n. 3, 2014.

JUNIOR, N.S.M; PERMÍNIO, F.B; LEITÃO, K. I. **Extensão universitária na desmistificação do orçamento público: a experiência com a cidade estrutural -DF.** Distrito Federal, 2012.

KAUCHAKJE, Samira. **Gestão Pública de Serviços Sociais.** Curitiba. IBPEX, 2008.

REZENDE, Fernando. O orçamento público e o público. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 11, n. 1, p. 11-17, 2013.

MIRANDA, Luiz Carlos; SILVA, Alan José de Moura; FILHO, José Francisco Ribeiro; SILVA, Lino Martins da. Uma análise sobre a compreensibilidade das informações contábeis governamentais comunicadas pelo Balanço Orçamentário. **BBR - Brazilian Business Review**, vol. 5, núm. 3, septiembre-diciembre, 2008, pp. 209-228, FUCAPE Business School, Vitória, Brasil.

NETO, José Francisco de Melo. **Extensão universitária: uma análise crítica.** João Pessoa, 2001.

NETO, Orion Augusto Platt; CRUZ, Flávio da; ENSSLIN, Sandra Rolim; ENSSLIN, Leonardo. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contab. Vista & Rev**., v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./ mar. 2007.

RAUSCH, Rita Buzzi; Soares, Maurélio. Controle social na administração pública: a importância da transparência das contas públicas para inibir a corrupção. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, vol. 4, núm. 3, septiembre-diciembre, 2010, pp. 23-43. Academia Brasileira de Ciências Contábeis Brasília, Brasil.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2009.

SCHOMMER, Paula Chies; DAHMER, Jeferson; SPANIOL, Enio Luiz. Controle Social no Brasil– Estadocêntrico ou Sociocêntrico? Evidências da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, Consocial. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n. 1, p. 35-47, 2014.

O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E O APRIMORAMENTO DO CONTROLE SOBRE O JUDICIÁRIO

Maria Laura de Souza Coutinho (EASP-FGV)

INTRODUÇÃO

A Emenda Constitucional (EC) n. 45, de 31 de dezembro de 2004, introduziu importantes alterações no capítulo que trata da organização do Judiciário. Dentre estas mudanças destaca-se a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) cuja função é a de "controlar a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e o cumprimento das obrigações funcionais pelos juízes" (art. 103-B, parágrafo segundo, da Constituição Federal de 1988 – CF/88).

A promulgação da EC n. 45 é fruto de uma insatisfação generalizada com a atuação do Judiciário. Embora, como note Maria Tereza Sadek (2004, p. 6), críticas quanto à eficiência do judiciário não fossem novidade, a situação tornou-se mais grave nos anos posteriores à promulgação da CF/88. O volume de processos distribuídos, apenas ao Supremo Tribunal Federal (STF) aumentou 10,89 vezes entre os anos de 1989 e 2002, enquanto a taxa de julgamento aumentou apenas 4,76 vezes (Sadek, 2004, p. 18). A taxa de julgamento média no Brasil, ou seja, a porcentagem de processos julgados frente aos distribuídos, variava entre 89% e 90%, dando origem a um enorme estoque de processos e a um aumento do tempo de espera dos cidadãos para uma solução dos litígios que levavam ao Judiciário. Tal situação é ainda mais grave se consideramos que o Brasil possuía um média de magistrados por habitantes (2, 86 por 100 mil habitantes), inferior, apenas, a da Alemanha, com 4,46 magistrados por 100 mil habitantes e França, com 8, 45 magistrados por 100 mil habitantes (Gico Jr., 2014, p. 166). Dados levantados por Dakolias (*apud* Gico Jr., 2014, p. 166) indicam que, apenas para dar conta dos processos em estoque, o judiciário de São Paulo levaria 2,7 anos, enquanto em Brasília tal prazo chegaria a 3 anos, Tal situação não só solapou a confiança no judiciário, como demonstram várias pesquisas produzidas à época (Sadek, 2004, p. 7), como também fez com que o judiciário passasse a ser percebido como problemático por amplos setores da população, incluindo os próprios magistrados. Concomitantemente, havia pressão internacional, em especial pela atuação do Banco Mundial, no sentido de se realizar reformas no judiciário. Norteava tal iniciativa a ideia de que a economia de mercado exige que o sistema jurídico atue no sentido de diminuir a incerteza. No caso brasileiro, em específico, além de argumentos mais genéricos em favor da reforma (Arida, Bacha, Lara-Resende, 2005) havia, ainda, a percepção, reforçada por pesquisas como a de Vianna *et ali* (*apud* Pinheiro, 2003, p. 7) de que os juízes não seriam neutros e, que tenderiam a decidir contra o capital para favorecer mudanças sociais.

A descoberta de dois grandes esquemas de corrupção envolvendo magistrados em meados dos anos 90 agravou a crise de confiança. O esquema para superfaturamento da obra do prédio da nova sede da Justiça do Trabalho de São Paulo (Folha de São Paulo, 14/07/2011) e o esquema de venda de sentenças revelado pela *Operação Anaconda*, consolidaram na população a ideia de que algo precisava ser feito no sentido de reduzir o poder de juízes.

Tais fatores somados a um ambiente político propício logo após a eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva permitiram que a reforma avançasse e fosse concluída no final de 2004.

A TRAJETÓRIA DA REFORMA: QUATORZE ANOS DE POLÊMICAS

Embora a reforma tenha só se efetivado no final de 2004, a preocupação com a performance do Judiciário já vinha de muito antes. Em 1992, o então Senador Hélio Bicudo (Partido dos Trabalhadores/SP- PT/SP) apresentou a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 96. Esta PEC é o embrião da reforma, muito embora, como ressalte Sadek (2004), só por uma questão histórica possa se relacionar o texto efetivamente aprovado à proposta de Senador Hélio Bicudo.

Percebe-se, portanto, que a proposta de reforma tramitou por mais de uma década pelo Congresso Nacional. Tal demora é explicada, em grande parte, pela falta de disposição política do governo federal em bancar as alterações no texto constitucional no primeiro mandato e, ao menos, na primeira metade do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Havia, naquele momento, outras questões que o governo considerava mais prementes, como a estabilização econômica e o programa de privatizações. Quando a reforma do Judiciário entra, enfim, na agenda, como parte das medidas de reforma do Estado, o governo já estava demasiadamente enfraquecido para tentar a aprovação.

A falta de empenho do governo não é, entretanto, a única explicação para a demora da aprovação da reforma. As idas e vindas do projeto dentro do Congresso Nacional também se devem a uma falta de clareza quantos aos objetivos que deveriam ser atingidos (Vieira, 2004, p. 196-197). Gico Jr. observa que apesar de inúmeros dados evidenciando a crise que atingia o judiciário, não existiam pesquisas ou evidências empíricas do porquê da crise.

A percepção diferente das razões da crise levou à proposta de soluções não excludentes, mas muito diferentes. De acordo com Koerner (*apud* Vieira, 2004), as propostas de reforma seguiam em três linhas: a corporativista-conservadora; a do judiciário democrático e a do judiciário mínimo. Vieira acrescenta, ainda, a da governabilidade judicial.

A linha corporativista-conservadora enxergava a crise do Judiciário como resultado da falta de recursos e da perda de poder hierárquico da cúpula deste poder. A adoção de políticas de modernização do Judiciário, aumento de pessoal e, principalmente, de recursos financeiros eram medidas defendidas como necessárias para o enfrentamento da crise. Entendiam, ainda, os defensores desta linha de pensamento que as prerrogativas corporativas deveriam ser reforçadas, assim como a autoridade das instâncias superiores.

O diagnóstico da linha do judiciário democrático ia em sentido inverso, atribuindo a crise à perda de legitimidade deste poder a sua pouca transparência e afastamento da sociedade. Propunha, portanto, a adoção de mecanismos de controle mais transparentes, a democratização interna do poder, dando voz ao chamado baixo-clero do judiciário, formado pelos juízes de primeira instância, e a aproximação do judiciário da população.

Para os adeptos da linha do judiciário mínimo, a crise do judiciário não era diferente da crise do Estado de Bem-Estar Social. A excessiva normatização das relações sociais impulsionaria a judicialização aumentando custos e diminuindo incentivos para investimento. Assim, a adoção de métodos alternativos de solução de conflitos que retirariam demandas do judiciário, levando à redução deste poder, era a solução preconizada.

Vieira identifica, ainda, uma última corrente, que denomina de governabilidade judicial. A extrema fragmentação do judiciário, de acordo com a organização adotado pela CF/88, bem como a falta de hierarquia entre os órgãos do Judiciário, era a causa não só do excessivo número de demandas, como também da incerteza judicial.

Sem dados empíricos, qualquer avaliação das razões da crise, como demonstram as diferentes linhas de pensamento expostas, é fruto de posicionamentos particulares, que refletem posições hierárquicas e corporativas dentro da estrutura judiciária.

O resultado desta falta de clareza no diagnóstico das razões da crise e as pressões corporativas são visíveis no texto final da EC n. 45/04, pois os instrumentos introduzidos pela reforma foram modificados de maneira a atender os diversos interesses em conflito. A reforma introduziu mecanismos de uniformização de jurisprudência, reduziu o tamanhos dos tribunais, extinguindo os tribunais de alçada, e, pela criação do CNJ, buscou aprimorar o sistema de controle sobre o Judiciáiro.

JUSTIFICATIVA E OBJETIVO DA PESQUISA

A criação de um órgão de controle em âmbito nacional foi discutida durante a Assembleia Nacional Constituinte, mas sua efetiva criação, dada à dificuldade de um acordo sobre a sua estruturae função, foi deixada para momento posterior. No texto da PEC 96 não havia a previsão para a criação do conselho, sendo a ideia retomada no projeto de autoria do Senador Jairo Carneiro. A fim de vencer a resistência à criação do conselho, a ideia inicial era a de ter, apenas, dois membros externos ao judiciário em sua composição. À medida que tal resistência diminui, o número de membros externos aumentou, consolidando-se em quinze membros, sendo nove magistrados e seis membros externos. Os cargos chaves (a Presidência e a Corregedoria Nacional de Justiça) são ocupados, respectivamente, por membros do STF e do Superior Tribunal de Justiça (STJ)[1], as duas cortes de cúpula do Judiciário brasileiro.

Projeto de Reforma	Total de Membros	Membros Externos
Jairo Carneiro	15	2
Aloysio Nunes Ferreira	9	3
Zulaiê Cobra Ribeiro	13	6
Comissão	14	6
Câmara dos Deputados	15	6

Fonte: Sadek, 2010, p. 81.

De acordo com o texto constitucional são funções do CNJ (art. 103, §4º):

a. Controlar a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e o cumprimento dos deveres funcionais pelos juízes;
b. Zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, inclusive podendo expedir regulamentações;
c. Zelar pela observância dos princípios da administração pública (art. 37 da CF), inclusive com poderes para desconstituir e rever atos que violem tais princípios;
d. Julgar reclamações em relação a juízes e serviços auxiliares;
e. Representar ao Ministério Público em caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade de que tome conhecimento em sua atividade;
f. Rever, de ofício, processos disciplinares contra juízes cujas decisões tenham sido proferidas a menos de um ano;
g. Elaborar semestralmente relatório estatístico com dados sobre o número de processo e o número de decisões proferidas
h. Elaborar anualmente relatório, que integrará a mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal ao Presidente do Congresso Nacional no início do ano legislativo, contendo recomendações para a melhoria do judiciário no país.

Percebe-se que as funções do CNJ são múltiplas, realçando que o constituinte derivado não visou a criação de um mero órgão de sobreposição às corregedorias de cada um dos tribunais. O objetivo deste artigo é o de investigar como a atuação do CNJ alterou o sistema de *accountability* judicial.

[1] Na redação original da EC 45/04, a Presidência do CNJ cabia a um Ministro do STF. Posteriormente, a EC n. 61 de 2009 atribuiu a Presidência do CNJ ao Presidente do STF, concentrando em mãos de uma única pessoa o controle sobre o Judiciário.

Oliveira e Aoyama (2017) realizaram um amplo levantamento sobre as dissertações e teses produzidas pela academia brasileira entre 2006 e 2016 sobre o CNJ. Encontraram 115 trabalhos, sendo que apenas 44% destes tinham o CNJ como foco principal da pesquisa. Nos demais, o objetivo era o de analisar o impacto de alguma atuação específica do CNJ em relação a uma temática, por exemplo, a política de adoção ou de conciliação (Oliveira, Aoyama 2017, p. 15). Dentro deste universo de pesquisas, o tema *accountability* mecanismo regulamentar e de controle e fiscalização aparece em quarto lugar (com 8% das pesquisas) e *accountability* processo administrativo disciplinar aparece em quinto lugar (com 7% das pesquisas) (Oliveira, Aoyama, 2017, p. 16). Em termos absolutos, temos onze dissertações de mestrado envolvendo o tema *disciplinar* e nenhuma tese de doutorado. Dentre estas onze, uma trata da atuação do CNJ em relação aos serviços de notas e de registro (Matoso, 2015) e outra sobre o papel disciplinar do CNJ no combate à grilagem de terras no Pará (Santos, 2011). Assim, na realidade, temos apenas nove dissertações que, de fato, focam a atuação do CNJ em relação à magistratura. Tal quadro demonstra a necessidade de se realizar estudos mais profundos e sistemáticos sobre a atuação do CNJ e sobre a *accountability* judicial em termos mais gerais. O protagonismo que o judiciário exerce na vida brasileira, seja pela sua atuação em grandes operações, da qual a "Lava-Jato" é o exemplo mais emblemático, mas não único, seja pela influência na vida diária de toda a população, exigem atenção pela sociedade, a começar pela academia. A pesquisa de Oliveira e Aoyama demonstra que há um longo caminho para que possamos conhecer melhor a atuação do CNJ. Apesar de seu objetivo bastante limitado, a presente pesquisa pretende contribuir para tal fim.

O artigo está estrutura da seguinte forma: na primeira parte, será feito uma pequena revisão bibliográfica sobre as discussões dos conceitos de independência e *accountability* judicial; na segunda parte, será exposta a metodologia; na terceira parte, haverá a apresentação dos dados e sua discussão; na parte final apresentarei as conclusões.

REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Dois conceitos chaves serão abordados na revisão bibliográfica: o da independência judicial e o de *accountability* judicial. Tais conceitos evoluem conjunta e paralelamente e como se pretende demonstrar não são incompatíveis ou excludentes.

EVOLUÇÃO HISTÓRICA

A ideia de que o povo é o verdadeiro soberano e de que, portanto, o governante deve prestar contas a ele, é relativamente recente na história humana. *L'État c'est moi*, frase de Luis XVI, e o preceito *The king can do no wrong,* resumen o pensamento dominante até a segunda metade do século XVIII. A Revolução Francesa e a Guerra de Independência dos Estados Unidos são marcos históricos de um novo modo de pensar a relação entre governantes e governados. Montesquieu (1752) é o primeiro a expressar de maneira inequívoca a ideia de que a concentração de poderes, seja em mãos de um rei, seja em mãos de um órgão, gera abusos. Cabe, também, a Montesquieu a primeira formulação do Princípio da Separação de Poderes, que, em linhas gerais, poderia ser resumido na ideia de que as funções típicas do Estado (legislar, aplicar a lei e administrar os interesses públicos) deveriam ser exercidas por órgãos diferentes. Mais tarde, James Madison e Alexander Hamilton, na série de cartas compiladas em "Os Federalistas" desenvolvem o conceito de *checks and balances*, ou seja, a ideia de que cada um dos ramos do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário) deveriam mutuamente se controlar. Ao mesmo tempo, o povo, pela eleição de seus representantes, controlaria a todos. Tal arranjo é utilizado, com adaptações e diferenças, em praticamente todas as democracias.

Tanto os conceitos de independência judicial, quanto o de *accountability* judicial tem, portanto, mesma origem histórica. O Judiciário deve ser suficiente independente para funcionar como órgão controlador do Executivo e do Legislativo, mas também é controlado por eles.

O desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social e o estabelecimento de mecanismos de insulamento da burocracia são elementos que influem e alteram esta dinâmica. O Estado torna-se maior e mais presente na vida cotidiana, prestando serviços que exigem decisões com base em conhecimentos técnicos. Os burocratas que são os responsáveis por tais decisões devem ser protegidos da influência política e do controle imediato pelo político. Com isto, a ideia de que burocratas prestam contas aos eleitos e estes, ao povo se enfraquece. Isto exige, em contrapartida, o desenvolvimento de novos mecanismos de *accountability,* dando origem ao que O`Donnell (1997) vai chamar de *accountability horizontal.* Órgãos burocráticos, como ouvidorias, tribunais de conta e agências reguladoras, são criados e, ao mesmo tempo, há o reforço do papel exercido por órgãos já existentes, como o Judiciário e o Ministério Público. O Judiciário que Alexander Hamilton definiu como o menos perigoso dos três ramos do poder, se torna poderoso.

Vivemos em um momento histórico que o balanço anteriormente estabelecido, precisa ser repensado, isto porque, o Judiciário precisa ser independente para exercer sua função de controlador, mas à medida que sua atuação e importância aumentam, tem-se o risco de o próprio Judiciário tornar-se o tirano (Cappelletti, 1989, p. 18).

EVOLUÇÃO CONCEITUAL

Segundo Marc Bovens (2007, p. 449) o termo *accountabiliy é um conceito guarda-chuva que engloba noções das mais variadas, como transparência, equidade, democracia, eficiência, responsividade e integridade*. Na mesma linha, Polite e Hup (*apud* Dubnick, 2014, p. 784) afirmam que *accoutability* é uma palavra mágica utilizada por profissionais e acadêmicos ao falar de práticas de boa governança frente a um escândalo ou tragédia. Ou, como afirmam Bovens, Schillermans e T`hart um "conceito ouro", pois ninguém é contra o aprimoramento do sistema de controle sobre o governo, mesmo que sem uma ideia concreta de como isto será realizado,

Estas constatações nos lembram de que para discutir *accountabiliy* é preciso superar, em primeiro lugar, a indefinição conceitual. Bovens sugere (2010, p. 946-947) uma primeira distinção entre o uso do termo *accountability* para designar uma virtude sem traços ou características bem definidas, quase que como uma ferramenta de retórica, de quando ele é utilizado para designar mecanismos de explicação e justificação de condutas em concreto. Segundo Bovens, deste ponto de vista, *accountability* é a relação que se estabelece entre dois sujeitos, sendo que um, a quem ele denomina ator, tem a obrigação de *explicar e justificar sua conduta* e o segundo, genericamente designado por ele fórum, tem o poder de questionar e julgar o primeiro, inclusive com a possibilidade de aplicar sanções (Bovens, 2007, p. 450).

Do outro lado, a definição do que vem a ser a independência judicial também não é menos difícil. Burbank (2003, p. 324-325) afirma, replicando o mesmo argumento de Bovens, que a independência judicial é uma noção retórica. O autor sustenta que para avançar é preciso que as discussões teóricas sobre independência judicial partam dos seguintes pressupostos: a independência judicial não é um objetivo em si; não há conflito entre independência judicial e controle do judiciário e, finalmente, não estamos diante de um conceito monolítico aplicável de forma igual e padronizada a todas os juízes e tribunais, como se não houvesse distinção entre um juiz de primeira instância, cortes intermediárias e cortes constitucionais. Mesmo assim, para Burbank (2003, p. 338) dificilmente será possível estabelecer elementos essenciais para a configuração de um arranjo institucional que respeite a independência judicial. Pelo contrário, concluir ele, há várias maneiras de se garantir e proteger a independência judicial. É possível, portanto, que arranjos institucionais diferentes produzam os mesmos efeitos.

Tendo que a independência judicial não é uma garantia do magistrado, mas, como demonstra a evolução história do conceito, uma proteção da sociedade frente ao poder exercido pelos magistrados, a independência judicial não significa liberdade para decidir. A sua função é garantir que o juiz não se sinta pressionado, pelas partes, por seus pares, por seus superiores ou pela opinião pública a decidir de determinada forma.

No texto constitucional, a independência judicial é garantida pela inamovibilidade, irredutibilidade de vencimentos e vitaliciedade de todos os juízes após o estágio probatório, ao lado da proibição de tribunais de exceção. Além disto, regras processuais que estabelecem os casos de suspeição e impedimento e aquelas que fixam regras de competência buscam garantir a imparcialidade. Finalmente, o sistema de recursos visa corrigir erros ou desvios.

No caso brasileiro, a defesa da independência judicial viola o primeiro pressuposto estabelecido por Burbank (2003, p.324), ou seja, a noção de que a independência não é um objetivo ou um fim em si mesma.

Desta discussão conclui-se, como resume Burbank (2003, p. 330) que independência judicial e controle sobre o judiciário são *dois lados de uma mesma moeda.* É fato, como afirma Geyh (2006, p. 911) que um lado da moeda (o da independência) recebe mais atenção, mas isto não significa que haja uma hierarquia ou que um lado seja, realmente, mais importante do que o outro. A questão central será sempre de se encontrar um equilíbrio, pois, nas palavras de Mark Tushnet (2013, p. 57): *muita independência e juízes terão e poderão usar o poder a serviço de seus próprios objetivos, limitados, apenas, pelo próprio entendimento do que o "direito" exige deles, o que pode não ser muito.*

ENFOQUE METODOLÓGICO

A pesquisa adota como metodologia principal a análise documental. Segundo Bowen (2009, p. 27):

> A análise documental é o procedimento sistemático para revisar e avaliar documentos, tanto impressos quanto eletrônicos (i.e., nativos digitais e transmitidos pela internet).
> Como outros métodos analíticos, a análise documental exige que os dados sejam examinados e interpretados na busca de sentido, para a compressão e desenvolvimento de conhecimento empírico.

Embora a análise documental seja mais frequentemente utilizada como coadjuvante a outros métodos, desempenhando importante função na triangulação de dados, ela também pode ser utilizada como método único dependendo do objetivo e foco da investigação.

De maneira geral, a análise documental envolve três fases. Na primeira delas ocorre a busca e seleção dos documentos que serão analisados. É nesta fase inicial que o autor da pesquisa deve confirmar a autenticidade dos documentos e estabelecer sua relevância para seus objetivos. A rede mundial de computadores facilitou (e muito) a realização desta tarefa, mas é sempre bom lembrar, que ainda há casos em que os documentos estão em meio físico. Nestes casos, é nesta fase, também, que o autor deverá verter o documento para meio digital, se possível. A análise documental propriamente dita tem início com uma leitura rápida e superficial do documento para a compreensão de sua estrutura geral, definição de pontos chaves e catalogação. Segue-se, na terceira e última fase, a leitura cuidadosa e alguma forma de codificação (Miles e Huberman,1994) para a organização dos dados.

A escolha da análise documental como método principal deste estudo se deu por duas razões principais. Em primeiro lugar, o escopo do artigo é primordialmente descritivo, visando a identificação das medidas adotadas pelo CNJ e sua categorização. Tais medidas estão amplamente descritas nos relatórios, demonstrando a desnecessidade de outras fontes. Além disto, não se busca, neste momento, a discussão de motivos ou de impactos destas medidas, razão pela qual não se mostrou necessário a realização de outras inquirições.

A COLETA DE DADOS

Foram analisados os relatórios anuais publicados pelo CNJ no período compreendido entre 14 de junho de 2005, data da instalação formal do CNJ, e 20 de dezembro de 2007, data da última medida promulgada no período definido para a pesquisa, que compreende os anos de 2005 a 2007. Optou-se por realizar a análise desde o início do funcionamento do CNJ porque não se localizou trabalho semelhante na literatura.

Os relatórios anuais são publicados pelo CNJ por determinação do art. 102, § 4º, VII, da CF/88 e integram a mensagem enviada pelo Presidente do STF ao Presidente do Congresso Nacional no início do ano legislativo. De acordo com o texto constitucional, o relatório deve conter as recomendações do CNJ para o aprimoramento do funcionamento do Judiciário brasileiro. Tais recomendações incluem, mas não se resumem às alterações legislativas que precisam ser aprovadas pelo Congresso Nacional. Para embasar tais recomendações, os relatórios contêm uma descrição das ações adotadas pelo CNJ e um diagnóstico bastante completo das melhorias já introduzidas tanto pelo próprio CNJ, quanto pelos tribunais que estão a ele submetidos.

Dentro dos relatórios, a pesquisa concentrou-se na descrição das resoluções publicadas pelo CNJ no período. O CNJ tem o poder de editar normas gerais, entre elas resoluções, que obrigam os 96 tribunais brasileiras que estão subordinados a eles (art. 102, § 4º, inc. I, da CF/88). Diferentemente dos provimentos, que também obrigam os tribunais, mas que regulam procedimentos, as resoluções contêm disposições gerais e de conteúdo de direito substantivo.

No período, o CNJ publicou quarenta e nove resoluções. A partir dos relatórios, foram selecionadas as resoluções sobre o funcionamento do judiciário como um todo, excluindo aquelas que regulam o funcionamento do próprio CNJ ou de políticas específicas, como, por exemplo, aquelas que criaram programas de conciliação e combate à violência de gênero. Também foram excluídas aquelas que tratam de serviços auxiliares, o chamado foro extrajudicial, e regulam aspectos da carreira de servidores, como as que estabelecem regras para o exercício da função de oficiais de justiça ou diretores de cartórios judiciais. Aplicando tais critérios, a amostra final foi formada por trinta e uma resoluções tendo sido descartadas as seguintes:

Resolução	Data	Tema
01	29/06/2005	Regula as atividades de apoio ao CNJ
02	16/08/2005	Regimento Interno do CNJ
18	08/08/2006	Regulamenta o uso de celulares do CNJ
19	29/08/2006	Regulamenta a execução provisória
20	29/08/2006	Serviços Extrajudiciais
29	27/02/2007	Expedição de atestado de cumprimento de pena
33	10/04/2007	Cria o Sistema Integrado de População Carcerária
35	25/04/2007	Serviços Extrajudiciais
39	14/08/2007	Regula a dependência econômica dentro do CNJ (servidores)
40	14/08/2007	Regula o reconhecimento da união estável no âmbito do CNJ
44	20/11/2007	Cria o Cadastro Nacional de Condenados por Improbidade Administrativa
48	18/12/2007	Requisitos para o exercício de cargo de Oficial de Justiça

Além destas, algumas resoluções revogaram parcialmente ou deram nova redação a resoluções já existentes, razão pela qual não estão sendo contadas.

DADOS OBTIDOS

Como mencionado, de acordo com o art. 102, § 4º, inc. VII, da CF/88, o CNJ deve publicar, anualmente, relatório, no qual deverá propor as mudanças que considerar necessárias para a melhora do funcionamento do Poder Judiciário e do próprio CNJ. Tal relatório integra a mensagem enviada pelo Presidente do STF ao Presidente do Congresso Nacional no início do ano legislativo. O relatório veicula, portanto, a posição do CNJ quanto às alterações que precisam ser efetuadas na legislação federal para a melhoria da prestação jurisdicional no país, mas também reflete sobre o porquê desta posição, ao trazer um relato das ações adotadas pelo CNJ e dificuldades por ele encontradas. Neste sentido, o relatório é uma importante ferramenta para conhecer o pensamento do CNJ e é, de forma oblíqua, também, um instrumento de *accountability*.

RELATÓRIO ANUAL 2005

O relatório anual de 2005 cobre o período compreendido entre 14 de junho, data da instalação formal do CNJ, e 20 de dezembro de 2005, início das férias forenses. Neste período, foi Presidente do CNJ o Ministro (Min.) Nelson Jobim e Corregedor Geral da Justiça, o Min. Antonio de Pádua Ribeiro.

O relatório é dividido em três partes. A primeira é uma descrição das atividades do CNJ, inclusive com a exposição de como se dá sua organização interna, seguindo-se um relato dos atos normativos expedidos e indicadores estatísticos em relação ao próprio CNJ. A segunda parte é dedicada à descrição dos aperfeiçoamentos obtidos pelos órgãos judiciais no período e, finalmente, a terceira parte traz as recomendações de alteração no âmbito normativo e gerencial administrativo (p.08). O relatório de 2005 difere daquele publicado nos demais anos justamente por ter de relatar o processo de institucionalização do CNJ.

Parte considerável do período de 06 meses objeto do relatório foi dedicada à organização interna do próprio CNJ, como elaboração de regimento, escolha de temas a serem tratados e criações de comissões. No período foram publicadas as seguintes resoluções:

Resolução	Data	Tema
03	16/08/2005	Disciplina as férias coletivas, proibindo férias no mês de julho
04	16/08/2005	Dispõe sobre a publicação de estatísticas pelos tribunais do país
05	16/08/2005	Estabelece limites de despesas com pessoal e encargos sociais
06	13/09/2005	Estabelece critérios para a aferição de merecimento para promoção, inclusive acesso ao 2º grau
07	18/10/2005	Proíbe o nepotismo (contratação de parentes de juízes)
08	29/11/2005	Funcionamento no período natalino
10	19/12/2005	Veda que magistrados exerçam cargos na Justiça Desportiva ou Comissões Disciplinares

Fonte: elaboração própria

As resoluções buscam, como se observa, objetivos diferentes. As resoluções n. 03 e 8 as tem como foco a uniformização de procedimentos nos diversos tribunais do país. A de n. 05 busca dar efetividade a normas contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/00). As resoluções n. 06 e 10 regulam a carreira de magistrados. De outro lado, as de n. 04 e 07 tem como pano de fundo os princípios da administração pública (art. 37 da CF/88) visando aprimorar a transparência e moralidade.

RELATÓRIO ANUAL 2006

O relatório anual de 2006[2] adota a mesma estrutura do de 2005, sendo composto por três partes. Contudo, como publicado com o órgão já em funcionamento propõe discussões sobre temas que não foram tratados em 2005.

[2] No período, foi Presidente do CNJ a Min. Ellen Gracie e Corregedor Nacional de Justiça o Min. CesarAsfor Rocha. As eleições no CNJ são realizados entre os primeiros e segundo semestre.

Foram editadas as seguintes resoluções no período:

Resolução	Data	Tema
11	31/01/2006	Definição de atividade jurídica como requisito para ingresso na carreira
13	21/03/2006	Teto salarial para magistrados
14	21/03/2006	Teto salarial para servidores
15	20/04/2006	Fixa prazo para a alimentação do sistema estatístico
16	30/05/2006	Critérios e regras para composição dos órgãos especiais dos tribunais
22	26/04/2006	Pagamento de retribuição pecuniária a juízes auxiliares do CNJ
23	10/10/2006	Proíbe a conversão de férias não gozadas em pecúnia
24	24/10/2006	Disciplina férias
25	14/11/2006	Revoga parcialmente a proibição da conversão de férias não gozadas em pecúnia para permiti-la se comprovado o interesse do serviço
26	05/12/2006	Limite de despesas com pessoal
27	18/12/2006	Volta a tratar da conversão de férias não gozadas em pecúnia
28	18/12/2006	Disciplina férias coletivas

Fonte: elaboração própria

De acordo com o diagnóstico do próprio CNJ no relatório, duas medidas tomadas em 2006 foram de grande repercussão: a regulação do teto salarial no âmbito do Judiciário e a definição de um plano de cargos e salários para servidores. Além disto, o relatório de 2006 identifica que a medida adotada em 2005 para proibir o nepotismo, também teve grande repercussão. É curioso, entretanto, que no relatório, o CNJ busque diminuir sua importância, afirmando que , tanto no caso da proibição do nepotismo, quanto na definição do teto salarial, os efeitos foram muito pequenos, pois tais medidas teriam atingindo menos de 1% da força de trabalho[3] do judiciário como um todo.

RELATÓRIO ANUAL 2007

O relatório anual de 2007[4] foi produzido em um momento em que CNJ já estava completamente institucionalizado e em funcionamento. O relatório de 2007 é o primeiro a ir além das exigências constitucionais ao fazer uma descrição abrangente de todas as frentes de ação e atividades do CNJ. O relatório também está dividido em três partes, mas de forma ligeiramente diferente dos relatórios dos anos de 2005 e 2006. Na primeira parte, é feito um relato das *principais políticas e diretrizes da* agenda *da política judiciária levada a cabo pelo CNJ* (2007, p. 2). Na segunda parte, são apresentados relatórios das principais políticas a avanços dos diversos tribunais do país e a na terceira parte são apresentadas as recomendações do CNJ para os anos seguintes.

No ano de 2007, foram editadas as seguintes resoluções:

[3] Mais especificamente, o relatório afirma que 1.192 servidores foram exonerados em todo país em razãoda proibição do nepotismo, e, que, apenas 2.978 casos de irregularidade em relação ao teto salarial foram identificados em um total de 188.674.

[4] O Presidente e o Corregedor Nacional de Justiça são os mesmo no ano de 2007.

Resolução	Data	Tema
30	07/03/2007	Normas sobre procedimentos administrativos disciplinares em face de magistrados
32	10/04/2007	Normas para promoção e remoção de magistrados
34	24/04/2007	Definição do que pode ser considerado atividade de magistério compatível com a magistratura
36	24/04/2007	Regula o plantão permanente
37	06/06/2007	Determinação para que os tribunais regulamentem as hipóteses de residência fora da comarca de atuação para magistrados
38	14/08/2007	Regulamenta assistência à saúde na forma de subsídio
41	11/09/2007	Uso do domínio *jus.br* pelos tribunais
42	11/09/2007	Altera disciplina do teto salarial
43	09/10/2007	Estabelece limites para diárias, passagens e outras despesas com locomoção
45	17/12/2007	Padronização dos endereços eletrônicos
46	18/12/2007	Estabelece tabela processuais unificadas
49	18/12/2007	Organização do núcleo de estatísticas

Fonte: elaboração própria

DANDO SENTIDO AOS DADOS

A partir desta primeira análise, as trinta e uma resoluções foram organizadas de acordo com temas, observando o fim a que se propõem. Os fins observados foram os seguintes: medidas moralizantes, produção de estatística, disciplina da carreira e modernização e informatização dos tribunais.

Tema	Medidas	Total
Medidas Moralizantes	03/05;05/05;07/05;08/05;10/05;13/06;14/06; 17/06;22/06;24/06;25/06;26/06;27/06;28/06;30/07; 36/07;37/07;38/07;42/07	19
Disciplina Carreira	06/05;11/06;16/06;32/07;34/07	5
Produção Estatística	04/05;15/06;49/07	3
Informatização	04/05;41/07;45/07;46/07	4

Tal classificação enfrenta alguns problemas pois a classificação de algumas medidas como moralizantes ou de disciplina da carreira é bastante arbitrária. Por exemplo, a adoção de regras padronizadas para os procedimentos administrativos disciplinares contra magistrados foi classificada como medida moralizante, mas também podem ser consideradas de disciplina da carreira, uma vez que estabelece procedimentos claros que devem ser adotados, servindo também como proteção ao magistrado. Por outro lado, a resolução que estabelece o que pode ser considerado atividade de magistério foi classificada como disciplina da carreira, mas não deixa de ter um fim moralizador. Por esta razão, quando da análise final, medidas moralizantes e de disciplina foram analisadas de maneira englobada.

MEDIDAS MORALIZANTES

Como se observa, a maioria absoluta das medidas editadas pelo CNJ tinham como objetivo final a moralização de práticas do Judiciário brasileiro. De um lado, observam-se medidas voltadas à administração do judiciário como um todo, como o estabelecimento do teto salarial, a proibição do nepotismo ou mesmo a regulação da conversão das férias não gozadas em pecúnia. É questionável a necessidade de adoção de resoluções especificamente direcionadas ao judiciário, uma vez que tais medidas já estavam previstas direta ou indiretamente na própria CF ou em lei, como é o caso do teto salarial, e se aplicam a todo funcionalismo. Contudo, ao editar tais resoluções, o CNJ chama para ele a fiscalização de seu cumprimento. De um lado, tal posicionamento pode ser considerado um avanço, por criar mais um fórum para *accountabitility*. Contudo, se considerarmos que o CNJ é um órgão, na prática, integrante ao judiciário, tais medidas podem ser tidas como uma sobreposição desnecessária. Neste sentido, a questão, a meu ver, é determinar como o CNJ lida com tais questões quando há desrespeito ao disposto em suas resoluções. É preciso investigar, portanto, qual foi o posicionamento do CNJ em relação ao descumprimento de tais disposições, especialmente porque isto implicaria a responsabilização da cúpula dos tribunais. Tal investigação também daria uma medida de como os demais tribunais enxergam o CNJ.

Outras medidas moralizadoras visam a diminuição das influências políticas e do poder das cúpulas dos tribunais. Dentre elas, incluem-se todas as medidas que podem ser chamadas de regulação da administração da carreira da magistratura. Ao estabelecer regras e procedimentos para a apurações disciplinares e, também, promoções e remoções, o CNJ diminuiu a discricionariedade dos órgãos de cúpula e, consequentemente, seu poder. O mesmo raciocínio se aplica à regra que disciplina a formação dos órgãos especiais dos tribunais, que são responsáveis por decisões estratégicas e, principalmente, revisão de penas disciplinares.

Podem também ser consideradas medidas moralizadoras as que disciplinam férias, funcionamento durante o período natalino e que proíbem a conversão em pecúnia das férias não gozadas, além da definição do que pode ser considerada atividade de magistério compatível com a magistratura. Tais questões, mais do que seus impactos financeiros e práticos, são importantes como medidas de recuperação de imagem do judiciário junto à população.

PRODUÇÃO ESTATÍSTICA

A produção de estatísticas pelo CNJ está prevista no próprio texto constitucional e não decorre, evidentemente, de uma decisão política sua. Contudo, a CF/88 exige, apenas, a publicação de estatísticas quanto ao número de processos e número de processos julgados, enquanto o CNJ tem se dedicado a produzir estatísticas mais abrangentes.

Em 2005, o CNJ apenas estabeleceu que a coleta de dados seria feita STF enquanto o seu sistema era desenvolvido. Em 2006, estabeleceu regras mínimas como prazos e forma de coleta (exclusivamente on-line) e remeteu para órgãos administrativos internos a elaboração dos questionários e consolidação dos dados coletados. Finalmente, em 2007, com a criação do Núcleo de Estatísticas, o sistema foi integralmente formalizado e regulado.

De maneira geral, portanto, o objetivo da regulação foi somente o de estabelecer os requisitos mínimos para a produção de dados estatísticos. Apesar disto, como se observa pelos próprios relatórios, em sua segunda parte, o CNJ conseguiu, em curto espaço de tempo, publicar dados importantes sobre o judiciário brasileiro. A produção informações estatísticas é essencial não só para o estabelecimento de metas e programação das atividades, como também para conhecermos melhor o judiciário e a realidade brasileira.

REGULAÇÃO DO PROCESSO DE INFORMATIZAÇÃO

Apesar do número relativamente pequeno de resoluções e do escopo aparentemente reduzido de medidas envolvendo a informatização, a atuação do CNJ estabeleceu um marco relevante ao definir que todos os tribunais brasileiros deveriam adotar certas padronizações. É importante observar que a lei que criou e regulou o processo eletrônico no país, apesar de aprovada em 2006, só entrou efetivamente em vigor em março de 2007 (Lei n. 11.419/06). Desta forma, ainda que alguns tribunais já adotassem a informatização, tal se dava em sobreposição ao processo físico, e adotando padrões e métodos totalmente diferentes.

Três foram as medidas adotadas neste período ainda embrionário da informatização: a obrigatoriedade do uso do domínio *jus.br* por todos os tribunais; a padronização dos endereços eletrônicos de magistrados e serventias judiciais e a criação da primeira tabela processual unificada.

De tais medidas, talvez a que tenha tida maior impacto, tenha sido a criação da tabela processual unificada. Esta medida teve, como primeira consequência, a facilitação da produção estatística ao permitir a consolidação de dados em âmbito nacional. Além disto, como é possível imaginar, facilitou a atuação diária de advogados, não mais obrigados a se familiarizar a códigos e nomenclaturas diferentes em cada um dos tribunais do país.

Saliente-se, porém, que a medida de maior impacto adotada pelo CNJ no período, o desenvolvimento e cessão gratuita de *softwares* para os tribunais que assim preferissem não aparece no levantamento em relação às resoluções.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Primeiramente, é preciso reconhecer que o período estudado, além de pequeno, é bastante peculiar por se tratar de um momento embrionário, em que o CNJ se institucionalizava e definia mais nitidamente seu papel. O ano de 2005 é ainda, mais atípico já que o CNJ foi instalado apenas em sua segunda metade. Apesar disto, uma das medidas mais polêmicas do CNJ (a proibição ao nepotismo) foi adotada ainda neste ano. No ano de 2006, o CNJ adota medidas importantes em relação ao regramento da carreira da magistratura. O ano de 2007 é marcado por medidas sobre informatização e produção estatística.

De uma maneira geral, observa-se no período uma preocupação com a recuperação da imagem do judiciário junto à população pela adoção de medidas moralizantes. Questões como a proibição do nepotismo ou o estabelecimento do limite máximo de remuneração tem impacto junto à opinião pública, mas não representam nenhuma inovação, aliás, como o próprio STF decidiu no caso do nepotismo, por decorrerem do texto constitucional, no primeiro caso, e de texto legal, no segundo.

Além disto, seu impacto prático também é questionável. Não é preciso ser estudioso do judiciário para saber que muito depois da publicação das resoluções mencionadas, taispráticas continuaram. Em 2016, foi noticiado que no Tribunal de Justiça do Paraná havia nepotismo cruzado, prática em que, para fugir da proibição, autoridades empregam parentes de outras autoridades[5]. Da mesma forma, o (des) respeito ao teto salarial continuou na agenda muito após a edição da resolução do CNJ. Também em 2016, o CNJ foi obrigado a emitir nova resolução determinando que os tribunais estaduais informassem salários de magistrados ao próprio CNJ, devido a denúncias de que juízes do Mato Grosso e de Minas Gerais estariam recebendo valores muito superiores ao teto salarial do funcionalismo[6].

Outras medidas moralizadoras, como o estabelecimento de critérios para a promoção e remoção, definição do que seria atividade de magistério compatível com o exercício da magistratura ou atividade jurídica necessária à comprovação de experiência quando do ingresso na carreira, expõem mais do que a atuação do CNJ, a desatualização da legislação e as dificuldades causadas pela extrema autonomia dada a cada uma das cortes do país.

A Lei Orgânica da Magistratura foi promulgada em 1979, portanto, ainda durante a ditadura militar e não foi atualizada em seu todo após a promulgação da atual CF em 1988. Além disto, a autonomia administrativa permitia que cada um dos tribunais adotasse critérios e regras completamente diferentes na administração da carreira dos magistrados. A atuação do CNJ objetivou uma maior padronização na carreira, especialmente em relação aos tribunais estaduais. A padronização sob este aspecto não é um valor em sim, mas, sem dúvida auxilia e permite uma maior integração do país e a troca de experiências entre os diversos Estados.

[5] http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2016/08/tj-pr-identifica-casos-de-nepotismo-envolvendo- desembargadores.html
[6] ttps://stf.jusbrasil.com.br/noticias/490240495/ministra-carmen-lucia-da-dez-dias-para-tribunais-informarem- salarios-de-juizes

De outra perspectiva, a padronização estabelecida pelo CNJ diminuiu o poder político interno dos tribunais, e, como consequência, aumentou a garantia de juízes. Tais medidas são, deste ponto de vista, fortalecedoras da independência judicial, na medida que garantem a juízes, especialmente, aqueles no início de carreira ou nas instâncias inferiores, garantias de que não sofrerão sanções por parte de seus superiores hierárquicos em razão de decisões proferidas.

A pesquisa captou, ainda, o início da movimentação do CNJ em duas frentes: a produção estatística e o estímulo e padronização da informatização dos tribunais. Nestasáreas, embora o número de resoluções publicadas tenha sido relativamente pequeno, observa-se o desenho do arcabouço institucional que orientará a atuação dos CNJ e do judiciário como um todo no futuro. Em especial no que tange à informatização, uma avaliação rápida poderialevar à conclusão de que se trata de medidas banais. Contudo, apesar de sua aparente simplicidade, tais medidas sinalizam a opção do CNJ por uma maior integração entre as diversas cortes. Em anos subsequentes, tal opção fica ainda mais evidente com a adoção do processo eletrônico único, e culminando, com a recente decisão que vedou a adoção pelo Tribunal de Justiça de São Paulo de uma solução tecnológica diferente de outros tribunais.

Em conclusão, é inegável que a atuação do CNJ teve impactos nos procedimentos do judiciário. Não se trata de um órgão omisso ou que meramente chancela práticas dos órgãos que lhe são subordinados. Contudo, o quanto sua atuação traduziu-se em alteração ou na cessação de práticas corporativas é uma questão em aberto e que depende de maiores investigações. Antes de seguir nesta direção, entretanto, é preciso um levantamento de quais os pontos foram tratados e regulados pelo CNJ. Esta pesquisa pretendeu contribuir para a produção de tal conhecimento. A metodologia utilizada mostrou-se eficaz e pode ser utilizada em levantamentos semelhantes para os demais anos de atuação do CNJ.

REFERÊNCIAS

ARIDA, Persio; BACHA, Edmar Lisboa; LARA-RESENDE, André. *Credit, interest, and jurisdictional uncertainty: conjectures of the case of Brazil.* Rio de Janeiro: Instituto de Estudos de Politica Econômica, Casa das Garças, 2005, Acesso em 24/03/2018.

BOVENS, Mark; SCHILLEMANS, T.; t'HART; Paul. *Does public accountability work? An assessment tool.* Public Administration Vol. 86, N. 01, 2008, pp. 225-242. Acesso em 29/07/2018.

, Mark. *Analysing and assessing accountability: a conceptual framework.* European Law Journal, Vol. 13, N. 14, Jul. 2007, pp.447-468. Acesso em 25/07/2018.

, Mark. *Two concepts of accountability: accountability as a virtue and as a mechanism.* West European Politics, Vol. 33, n. 5, sep. 2010, pp. 946-947.

BRASIL, Proposta de Emenda a Constituição n. 96, de 1º de maio de 1992.

BURBANK, Stephen. *Judicial independence, judicial accountability and interbranch relations.* The Georgetown Law Journal, Vol. 95: 909-927.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability: quando poderemos traduduzí-la para o português?* Revisa de Administração Pública, Rio de Janeiro, 24 (2) 30-50, Fev./ Abr. 1990, pp. 30-50. Acesso em 25 de julho de 2018.

CAPPELLETTI, Mauro. *Juízes Irresonsáveis?* Porto Alegre: Sergio Fabris Editora, 1989.

DUBNICK, Melvin J. *Accountability as a cultural Keyword.* In BOVENS, Mark; GOODIN, Robert; SCHILLEMANS, Thomas. *The Oxford handbook of public accountability.* 2014, Capítulo 2, s.n.

FISS, Owen. *The limits of judicial independence. Faculty Scholarship Series*. Paper 1333, Jan. 1993. Disponível em: http://digitalcommons.law.yale.edu.fss_papers/1333. Acesso em 03/08/2018.

FRANCO, Ivan Cândido da Silva de. *A resolução 135/CNJ e o desafio da regulamentação da magistratura.* Revista de Estudos Empíricos em Direito. Vol.2, n. 1, Jan. 2015, pp. 162-184. Acesso em 21/05/2018.

, Ivan Cândido da Silva de. *Como são julgados os juízes? Uma análise do controle disciplinar do Conselho Nacional de Justiça (2005-2013)*. Dissertação de Mestrado. Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. 2015. Acesso em 24/03/2018.

GEYH, Charles. *Rescuing judicial accountability from the realm of political rhetoric.* Articles by Maurer Faculty. Paper 303. 2006. Disponível em: http://www.repositor.law.indiana.edu/facpub/303. Acesso em 01/08/2018.

GICO JR., Ivo Teixeira. A tragédia do Judiciário. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 267, p. 163-198, set. 2014. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46462>.

GRUBER, Judith. *Controlling bureaucracies: dilemmas in democratic governace.* Berkeley: University of California Press, 1987. Disponível em http://ark.cdlib.org.ark:/13030/ft1g500470.

HIRSCHL, Ran. *O novo constitucionalismos e a judicialização da politica pura no mundo.* Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, V. 251, pp. 139-178, mai. 2009.

KOERNER, Lewis A. *Is Judicial independence a Useful Concept?* In BURBANK, Stephen; FRIEDMAN, Barry (ed.) *Judicial independence at the crossroads*. An interdisciplinary approach. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2002, pp. 45-55.

MILES, M. B., & HUBERMAN, A. M. (1994). Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. *O Espírito das Leis.* São Paulo: Martins Fontes, 2000. OLIVEIRA, F.L;AOYAMA, P. *O CNJ e a Academia*. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/320585871_O_Conselho_Nacional_de_Justica_e_a_AcademiaPINHEIRO, A. C. *Judiciário, reforma, economia: a visão dos magistrados.* IPEA, julho 2003. Disponível em : http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0966.pdf

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability: já podemos traduzí- la para o português?* Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 43 (6): Nov/Dez 2009, pp. 1343-1368. Acesso em 25/07/2018.

SADEK, Maria Tereza (org.) *Reforma do Judiciário.* Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. SHETREET, Shimon. *Judicial independence and accountability: core values in liberal democracies.* In LEE, H.P. (ed). *Judiciaries in comparative perspective.* New York: Cambridge University Press, 2011, pp. 3-24.

, Shimon. *The normative cycle of shaping judicial independence in domestic and international law: the mutual impact of national and international jurisprudence in contemporary practical and conceptual challenges.* Chicago Journal of International Law, Chicago, Vol. 10, n. 01, Article 13. Disponível em: http://chicacagounbound.uchicago.edu/cjil/vol10/iss1/13.

, Shimon. *Judicial accountability: A comparative analysis of the models and recent trends.* International Legal Practioner. Acesso em 29/07/2018.

STONE-SWEET, Alec. *Governing with judges.* New York: Oxford University Press, 2000.

TARR, G. Alan. *Without fear or favor. Judicial accountability and judicial independence in the States.* Stanford: Stanford University Press, 2012.
TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn. *The global expansion of judicial power.* New York: New York University Press, 1995.

TOMIO, Fabrício de Limas; ROBL, Ilton Norberto Filho. *Accountability e independência judiciais: uma análise de competência do Conselho Nacional de Justiça.* Revista de Sociologia e Política. V. 21, N. 45, Mar. 2013, pp. 29-46. Acesso em 06/05/2018.

TUSHNET, Mark. *Judicial accountability in comparative perspective.* In BAMFORTH, Nicholas; LEYLAND, Peter. *Accountabitily in the contemporary constitution.* New York: Oxford University Press, 2013, pp. 57-74

VIEIRA, O. (2004). Que reforma? *Estudos Avançados*, *18*(51), 195-207. Recuperado de http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10008.

VIEIRA, O. *A Batalha dos Poderes.* Cia. Das Letras, 2018.

O USO DE EMENDAS PARLAMENTARES COMO INSTRUMENTO DE MANUTENÇÃO DE GRUPOS POLÍTICO-FAMILIARES NO PODER[1]

Robson Vasconcelos Carvalho[2]
Universidade Federal Do Rio Grande Do Norte – UFRN

RESUMO

Apresentaremos um dos resultados da pesquisa de nossa dissertação de mestrado em ciência política, intitulada Família e Política no RN: Alves, Maia e o suporte do Senado. Nela, destacamos o Senado e a Câmara Federal, no que diz respeito ao emprego de emendas parlamentares, por parte de grupos político-familiares que exerceram tais cargos no RN. Demonstraremos como essas emendas, ao longo de 10 anos, foram empregadas em desacordo com o espírito do texto constitucional, funcionando na prática, como instrumentos de manutenção de bases eleitorais dos grupos político-familiares mais longevos do estado, através de mapas que ilustram o cruzamento de dados do emprego de emendas em cada município x votos obtidos nessa pelos então senadores José Agripino Maia (DEM) e Garibaldi Alves Filho (MDB) bem como de seus respectivos filhos e primos, eleitos deputados federais. Demonstraremos ainda, de que modo as emendas dos citados senadores contribuíram como suporte para eleger estes parentes-deputados.

PALAVRAS-CHAVE

Emendas parlamentares; Senado; Família e política; Patrimonialismo; Políticas públicas e poder.

[1] Trabalho apresentado no III Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa no Campo de Públicas, com o tema: A democracia no século XXI: os desafios para a gestão pública, de 27 a 30 de agosto de 2019, na UFRN, em Natal, RN, dentro da sessão temática n°19: Transparência, controle social e combate à corrupção na administração pública, sob a coordenação dos professores Suylan Midlej (UNB); Frederico Lustosa (UFF); João Mendes (UNB)

2 Há 16 anos, Robson Vasconcelos Carvalho é apresentador diário de programas de rádio e televisão no Rio Grande do Norte, é licenciado em Sociologia, graduado e mestre em Ciência Política, além de especialista e atualmente aluno especial do doutorado em Gestão de Políticas Públicas, sendo toda a formação pela UFRN. Autor do livro Manual do Cidadão, do livro Família e política no RN: Alves, Maia e o Suporte do Senado e do capítulo: Um olhar sobre O povo brasileiro de Darcy Ribeiro, no livro: Brasil, alguns intérpretes, novos olhares e autor de artigo científico internacional publicado e apresentado no Congresso Mundial de Ciência Política – Austrália/2018: A atualidade de Maquiavel em um olhar sobre o Brasil: os fins justificam a corrupção?

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Desde os tempos em que fui estudante do ensino médio, há cerca de 25 anos, nunca me esqueci de que em algumas aulas, os professores de história já falavam de duas famílias que dominavam o Estado do Rio Grande do Norte, e que ambas se alternavam no poder. Eles se referiam às famílias Alves e Maia, e aquilo me deixara curioso.

Passado todo esse tempo, ficou claro que em alguns momentos juntos e em outros separados, essas famílias continuavam a ocupar diversos espaços de poder no RN e que seus respectivos mandatos eram sempre mantidos, com algumas mudanças ou permutas de espaços – entre governo e Senado, por exemplo, ou com a ascensão de aliados, mas, de igual modo, os principais problemas do Estado também eram mantidos e, de igual modo, se renovavam as esperanças com as promessas de "salvar o Rio Grande do Norte".

Resolvemos nos profundar nesse tema e nos deparamos com o fato de que há mais de setenta anos, os dois grupos familiares, Alves e Maia, ocupavam, continuamente, importantes espaços de poder no Rio Grande do Norte, onde, nos períodos da Colônia, Império, ou mesmo em fases anteriores da República, nenhum outro grupo político foi tão longevo.

À luz do realismo de Maquiavel, esse trabalho que desenvolvemos foi fruto de nossa dissertação de mestrado. Nos propusemos a desnudar as origens históricas, bases de formação e estratégias escolhidas e analisa os principais meios e os diversos instrumentos utilizados por essas famílias para permanecerem no poder ao longo do tempo, destacando dois deles: emendas parlamentares e financiamento de campanhas eleitorais.

PRINCIPAIS INSTRUMENTOS USADOS PARA MANUTENÇÃO DOS GRUPOS NO PODER

A nossa pesquisa apurou que a sustentação política dos grupos familiares se deu ao longo do tempo por meio das "suas" bases e instrumentos disponíveis, que se alimentam do controle de partidos, verbas de campanha eleitoral pública e privada e da distribuição de emendas parlamentares. Além disso, destacamos os cargos políticos municipais, estaduais e federais que ocupam ou nomeiam, por meio dos quais têm acesso a outros orçamentos que controlam diretamente, no exercício desse cargo, ou nos quais influenciam, quando indicam nomes de aliados para o seu preenchimento. E, ainda, do uso de veículos de comunicação próprios ou de parceiros e da influência na distribuição e aplicação de verbas publicitárias públicas e privadas, que são utilizadas para desgastar as imagens públicas dos adversários e promover a construção positiva e fortalecimento das imagens dos próprios membros da família ou aliados de ocasião.

Há uma linha muito tênue entre o que é grupo político e o que é espaço de família. Há uma força significativa do elemento família, nas composições políticas que culminam com a formação de chapas para competições eleitorais. Em momentos podem até se diferenciar enquanto grupo político, mas são sempre família. Na prática, após eventuais rusgas, todos se recompõem.

Foi de fácil observação e percepção a permanência do padrão bipolar-familiar nos principais postos de comando potiguar, e em especial no Senado, que desde a transição do regime militar, em 1985, até 2018, registrou a presença destas duas famílias: Alves e Maia, neste caso por meio, principalmente, dos senadores José Agripino Maia e Garibaldi Alves Filho.

Daí partiu a escolha do tema: *Família e política no Rio Grande do Norte: Alves, Maia e o suporte do Senado*, pois nos chamou a atenção a pouca ou quase ausente alternância nesses espaços de poder.

HISTÓRICO DA PRESENÇA DOS GRUPOS FAMILIARES EM ESPAÇOS DE PODER

Como já dissemos, há mais de sete décadas, dois grupos político-familiares, Alves e Maia, têm ocupado, por meio de seus representantes, importantes espaços de poder no Rio Grande do Norte. Esse fato se reproduz, especialmente plano majoritário, nas últimas quatro décadas, conforme ilustramos abaixo:

Eleiçã o	Senador	Governador	Prefeito de Natal
1982	Carlos Alberto de Souza PDS *indicado/biônico	José Agripino Maia PDS	Manoel Pereira PDS 15/5/1982-15/3/1983 e Marcos Formiga PDS 15/3/1983-1/1/1986 Nomeados por José Agripino
1986	José Agripino Maia PFL Lavoisier Maia PDS	Geraldo Melo – Vice Garibaldi Pai Os 2 PMDB	Garibaldi Alves Filho PMDB 1/1/1986-1/1/1989
1990	Garibaldi Alves Filho PMDB	José Agripino Maia, PDS	Wilma de Faria PDT 1/1/1989-1/1/1993
1994	Geraldo de Melo PSDB José Agripino Maia PFL	Garibaldi Alves Filho, PMDB	Aldo Tinôco Filho PSDB 1/1/1993-1/1/1997
1998	Fernando Bezerra PMDB Agnelo Alves 1° Supl. PMDB	Garibaldi Alves Filho, PMDB	Wilma de Faria PSB 1/1/1997-1/1/2001
2002	Garibaldi Alves Filho PMDB José Agripino Maia PFL	Wilma de Faria, PSB	Wilma de Faria, PSB 1/1/01-5/4/02 Carlos Eduardo Alves, PSB, 5/4/2002-1/1/2005
2006	Rosalba Ciarlini Rosado PFL	Wilma de Faria, PSB	Carlos Eduardo Alves, reeleito 1/1/2005-1/1/2009, PSB
2010	*Garibaldi Pai Supl. de Rosalba Garibaldi Alves Filho PMDB José Agripino Maia DEM	Rosalba Ciarlini Rosado, DEM	Micarla de Sousa, PV, 1/1/2009-31/10/2012,
2014	Maria de Fátima Bezerra PT	Robinson Mesquita de Faria, PSD	Carlos Eduardo Alves, PDT 1/1/2013-1/1/2017 Carlos Eduardo Alves, PDT, 1/1/2017 – 6/4/18

Mesmo após uma minuciosa pesquisa mais aprofundada, não identificamos nos períodos da Colônia, Império, ou mesmo em fases anteriores da República, nenhum outro grupo político-familiar que fosse tão longevo, na ocupação contínua de espaços de poder, mesmo quando determinados cargos eram ocupados por designação.

Apesar de, cronologicamente, os grupos político-familiares estudados serem sucessores temporais das velhas oligarquias potiguares, ao invés de se renovarem em relação ao *modus operandi* político, acabaram se constituindo como herdeiros de antigas práticas como patrimonialismo, nepotismo e assistencialismo, com o diferencial de terem se especializado na luta exitosa por espaços de poder.

Originalmente, no Rio Grande do Norte, a família Maia surgiu e a Alves ressurgiu no contexto da ditadura miliar e ambas continuam, em 2018, ocupando espaços poder no Estado, perpetuando-se neles.

Recorremos principalmente à Maquiavel (2007), no sentido de encontrar componentes que servissem de base à construção de explicações à longeva permanência dos grupos familiares no poder. Um deles, que colaborou com uma importante linha condutora de raciocínio, foi o da necessidade de se construir e manter bases políticas sólidas.

José Agripino Maia foi indicado pelo primo-governador, Lavosier Maia, no período da ditadura militar, para ser prefeito de Natal. Anteriormente, Lavosier havia sido indicado pelo pai de Agripino, Tarcísio Maia, que fora governador, também nomeado pelo regime. Posteriormente, Agripino foi eleito governador por duas vezes e senador por quatro vezes. Acompanhe nos quadros abaixo um detalhamento dos principais espaços de poder ocupados por essa família fora do plano majoritário:

Mandatos de Deputado Federal de 1958 a 2018 – Família Maia

MAIA = 09	Tarcísio Maia: pai de Agripino, avô de Felipe Maia	1	1958
	Wilma Maia (esposa de Lavosier Maia à época)	1	1986
	Lavosier Maia, primo de Agripino	1	1998
	Felipe Maia	3	2006, 2010, 2014
	João Maia, primo de Agripino	2	2006, 2010
	Zenaide Maia, irmã de João Maia	1	2014

Mandatos de Deputado Estadual de 1998 a 2018 – Família Maia

MAIA = 06	Márcia Maia – filha de Lavosier e Wilma	5	1998, 2002, **2006**, 2010, 2014
	Lavosier Maia	1	**2006**

Garibaldi Alves Filho, foi eleito prefeito de Natal uma vez, governou o RN por duas vezes e exercera o mandato de Senador por três vezes. Pudemos constatar que Garibaldi Aves Filho e José Agripino Maia oscilaram no exercício do poder, desde os cargos de prefeito e governador nos tempos das "vacas gordas" a senador, no tempo das "vacas magras", o que lhes permitiu receber de herança as polarizadas bases políticas de poder no Estado, que haviam sido construídas por seus antepassados. Foi fundamental para ambos e para seus respectivos grupos político- familiares, o fato de terem ocupado os citados cargos no poder executivo, principalmente estadual, fato que os projetou, "longevamente", a permanecerem nesses espaços majoritários de poder.

Confira o detalhamento de espaços de poder ocupados pela família Alves, além do campo majoritário, nos quadros que seguem abaixo:

Contagem de Mandatos de Deputado Federal até 2018: família Alves

ALVES = 20	Henrique Alves	11	1970, 1974, 1978, 1982, 1986, 1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010
	Aluísio Alves	6	1945, 1950, 1954, 1958, 1966, 1990
	Ismael Wanderley	1	1986 (Esposo de Ana Catarina Alves – irmã gêmea de Henrique Alves)
	Ana Catarina Alves	1	1998
	Walter Alves	1	2014

Fonte: Elaborado pelo autor, 2018.

Contagem de mandatos de deputado estadual até 2018: família Alves

ALVES = 20	Garibaldi Alves	3	1958, 1962, 1966
	Garibaldi Alves Filho	4	1970, 1974, 1978, 1982
	Carlos Eduardo Alves	1	1986: Entrou "na vaga" de Garibaldi Filho
	Walter Alves	2	2006, 2010
	Agnelo Alves	2	2010, 2014
	José Dias (Esposo da irmã de Aluísio Alves)	8	1986, 1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2014

Fonte: Elaborado pelo autor, 2018.

Contagem de mandatos de vereadores de Natal/RN, da família Alves

ALVES = 07	Ana Catarina Alves	1	1988
	Geraldo Neto	4	1996, 2000, 2004, 2008
	Felipe Alves	2	2012, 2016, "na vaga" do primo Geraldo. Filho do conselheiro do TCE Paulo R. Alves, irmão de Garibaldi Filho, primo do então prefeito Carlos Eduardo Alves

Fonte: Elaborado pelo autor, 2018.

AS FACILIDADES DE UM "PODER QUE GERA PODER"

No tempo das máquinas administrativas bem "azeitadas" com recursos e projetos prontos para executar, obtiveram as condições favoráveis à manutenção e fortalecimento de bases políticas por todo o RN. Durante um bom tempo, essas máquinas administrativas praticamente não sofriam fiscalização consistente e não havia o fortalecimento de instituições como o Ministério Público ou mesmo a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Licitações. Houve um tempo em que o governante podia nomear efetivos sem concurso público e sacar dinheiro em espécie "na boca do caixa", sem dar maiores satisfações.

A transparência para com as contas púbicas era um mito e o Tribunal de Contas era composto literalmente por indicações de origem política, fato esse que praticamente não se alterou. Apesar de passar a contar com um quadro técnico concursado, melhor qualificado e estruturado para fiscalizações, ainda tem seus efeitos subordinados aos conselheiros do órgão, que passam por indicações políticas, e que, por isso, continua a levantar as suspeitas de que talvez seja, na prática, um tribunal de faz de contas, conforme ilustra o quadro a seguir:

Cargos de Conselheiros do TCE/RN e suas redes de influência

CONSELHEIRO	CARGO	INDICAÇÃO/ORÍGEM/PROXIMIDADE
Antônio Gilberto de Oliveira Jales	Presidente	Ex-secretário da ex-governadora Rosalba Ciarlini Rosado
Tarcísio Costa	Vice-presidente	Irmão do deputado estadual Vivaldo Costa, efetivado à época governador do RN, por renúncia de José Agripino Maia, que concorrera ao Senado. Também irmão de "Bibi Costa", ex- prefeito de Caicó/RN e ex-deputado estadual.
Carlos Thompson Costa Fernandes	Corregedor	Ministério Público
Paulo Roberto Chaves Alves	Dir. Escola da Contas	Irmão do senador Garibaldi Alves Filho (foi seu chefe da Casa Civil quando esse era governador do RN) e pai do vereador de Natal Felipe Alves
Maria Adélia de Arruda Sales Sousa	Pres. 1ª Câmara	Origem da Auditoria de Contas do TCE; foi esposa de um deputado estadual falecido, efetivada como conselheira na gestão da ex-governadora Wilma de Faria
Francisco Potiguar Cavalcante Jr	Pres. 2ª Câmara	Pmdbista histórico, ex-deputado estadual; irmão de Alexandre Cavalcante, também ex-deputado estadual
Renato Costa Dias	Ouvidor	Irmão de Álvaro Dias, ex-deputado federal e estadual (e ex- presidente da Ass.Leg.), efetivado prefeito de Natal em 04/2018, com a renúncia de Carlos Eduardo Alves

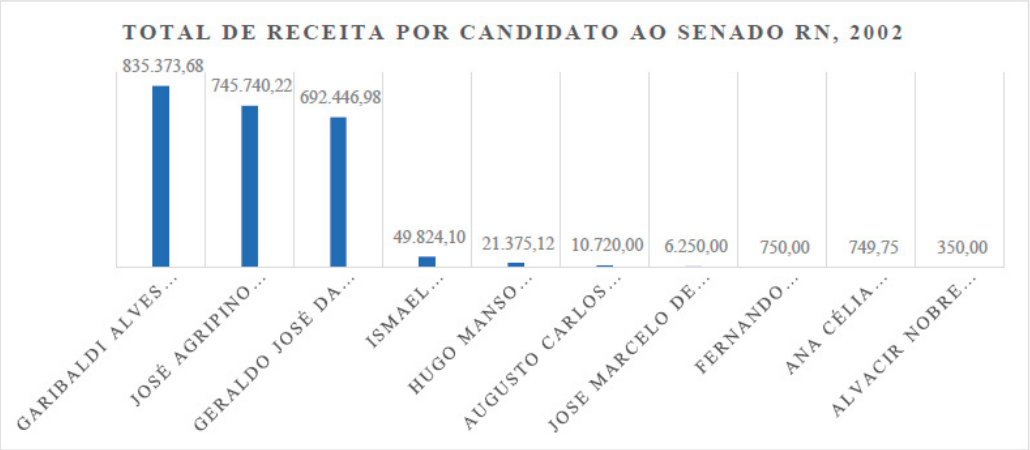
Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em dados da mídia do RN, 2018.

O quadro mudou, o tempo passou e os excessos do passado cobram o seu preço aos governantes do presente, que dão de cara com uma máquina administrativa quase paralisada, por efeitos de crise econômica, fiscal e administrativa, além de falta de capacidade de investimentos. Foi essa mesma máquina, que no passado projetou políticos e robusteceu positivamente as suas imagens públicas, que, na atualidade, tornou-se trituradora de imagens públicas dos governantes que as pilota. Nos piores momentos para se governar, os governantes do passado flanam livremente, sem os pesos dessas responsabilidades do executivo. Mais distantes dos problemas e das realidades locais, permaneceram, pelo menos até 2018, em uma posição mais conveniente.

ALGUNS "SUPORTES" OFERECIDOS PELO SENADO FEDERAL

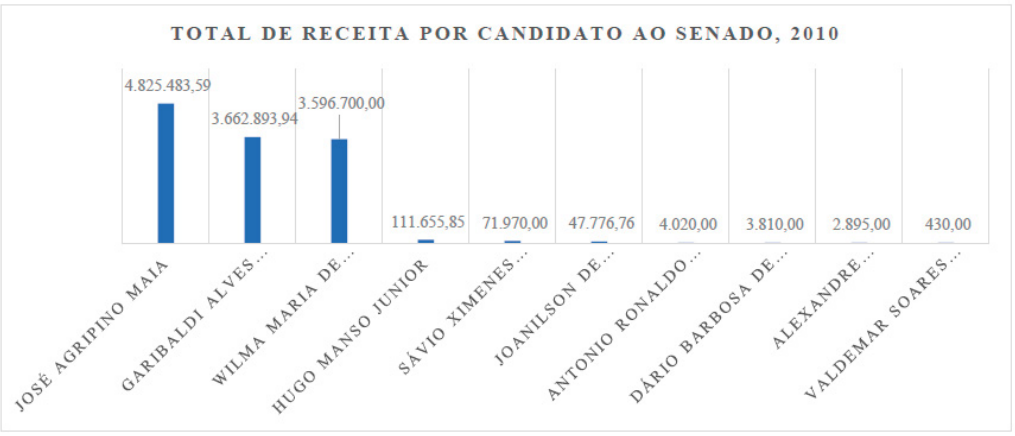
Creditados das benesses concedidas no passado, que desgastam os governantes do presente, seguiram, com o suporte do Senado, alimentando as suas bases. O exercício do cargo de senador, com mandato que dura oito anos, oportunizou a formação de uma ampla rede de relacionamentos com empresários e cúpulas partidárias nacionais. Essa *network* proporcionou a abertura de portas que culminam com diversas formas de contribuição, principalmente financeiramente, às suas campanhas e às dos seus aliados, por meio dos fundos públicos, partidários ou até das doações de origem privada. Veja abaixo, em relação às eleições de 2002 e 2010, a disparidade do que foi arrecadado por Agripino e Garibaldi em relação aos demais candidatos:

Total de Receita por Candidato ao senado – RN (2002)



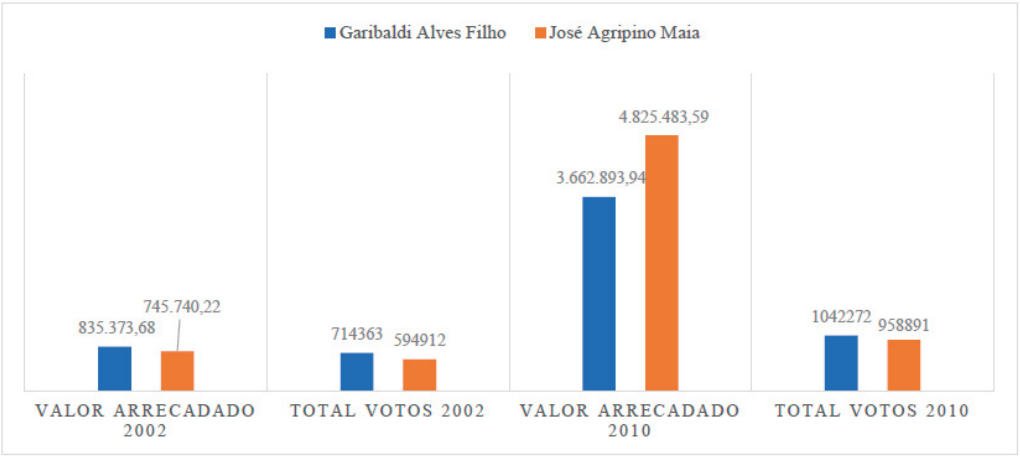
Fonte: Tribunal Superior Eleitoral, 2018.

Total de Receita por candidato ao senado – 2010



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral, 2018.

Valor arrecadado para campanhas x Total de votos (Garibaldi A. Filho e José Agripino Maia – 2002 e 2010)

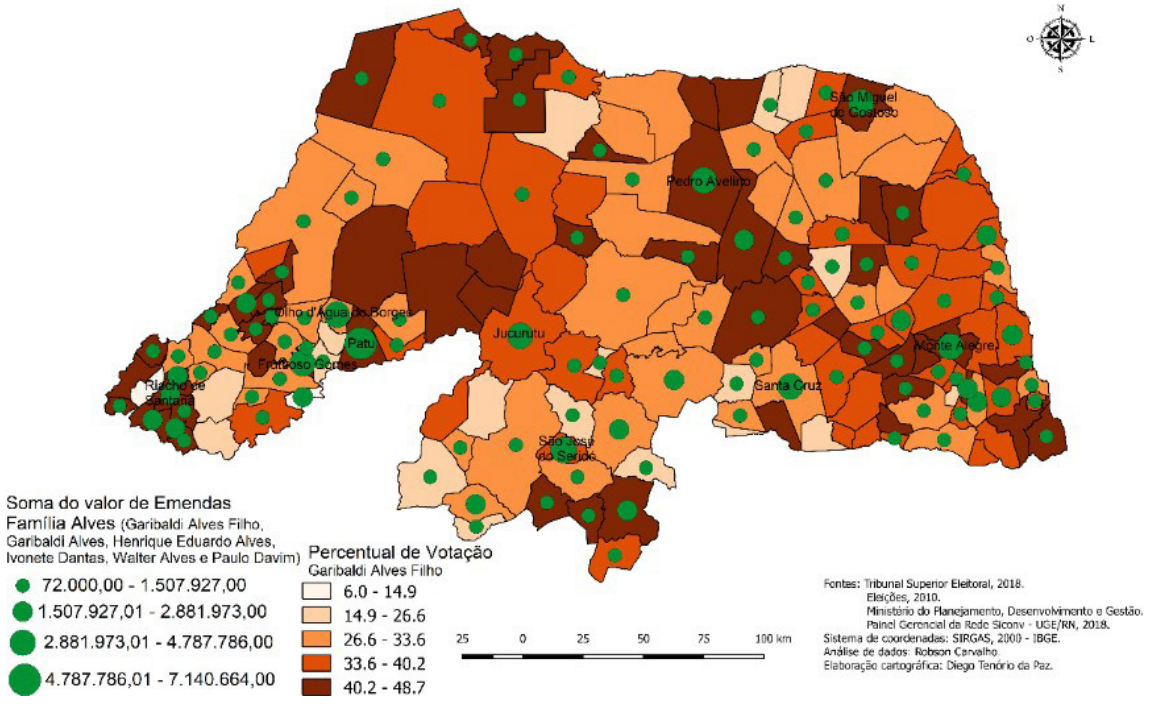


Fonte: Tribunal Superior Eleitoral, 2018.

Além disso, contam com a prerrogativa da destinação das emendas parlamentares, com as quais irrigam suas bases político-eleitorais em todo o Estado. Essas, lamentavelmente, em disfunção com o espírito constitucional, ao invés de serem destinadas a projetos estruturantes, de Estado, são pulverizadas para alimentar bases político-eleitorais pelo interior, na tentativa de manutenção desses grupos e de seus familiares e aliados nos espaços de poder.

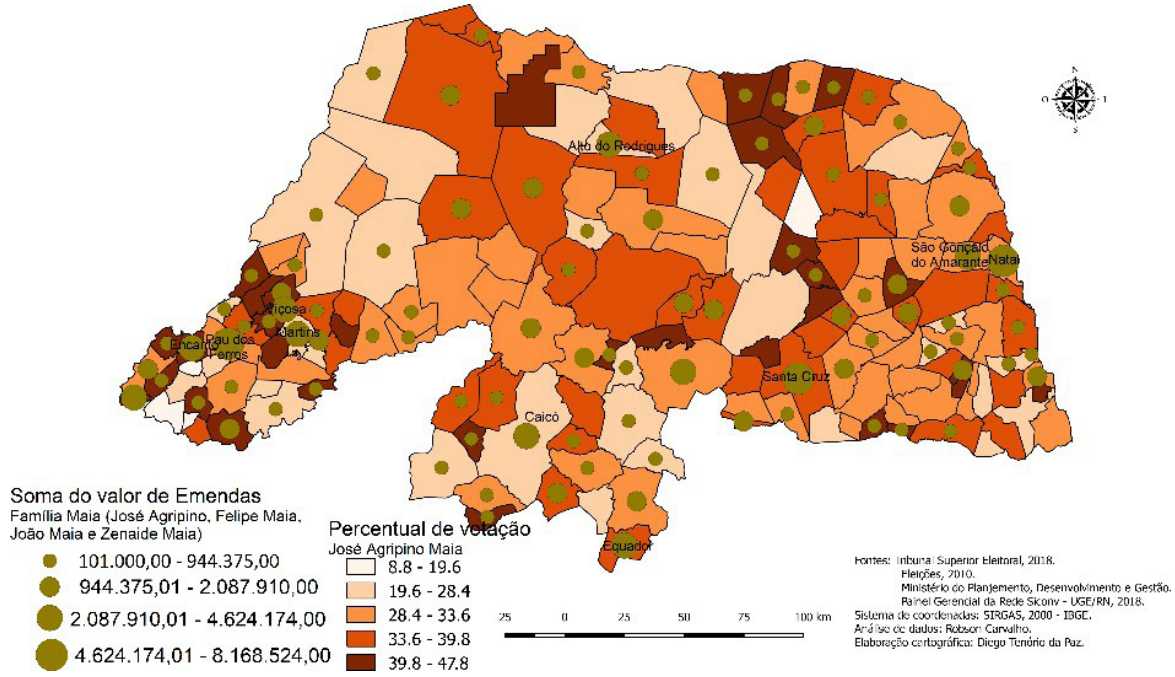
Confira dois exemplos, do trabalho que desenvolvemos cruzando o mapa de votação com o mapa das "emendas familiares" dos senadores José Agripino Maia (DEM) e Garibaldi Alves Filho (MDB):

Família Alves (Garibaldi A. Filho, Garibaldi Alves, Henrique E. Alves, Ivonete Dantas, Walter Alves e Paulo Davim): Percentual de votação de Garibaldi A. Filho ao senado – 2010 e soma dos valores de emendas parlamentares de Garibaldi A. Filho, Garibaldi Alves, Henrique E. Alves, Ivonete Dantas, Walter Alves e Paulo Davim, 2010 – 2018



Fonte: Cruzamento de dados da SICONV e do TSE, 2018.

Família Maia (José Agripino Maia, Felipe Maia, João Maia e Zenaide Maia): Percentual de votação de José Agripino Maia ao senado – 2010 e soma dos valores de emendas parlamentares de José Agripino Maia, Felipe Maia, João Maia e Zenaide Maia, 2010 - 2018

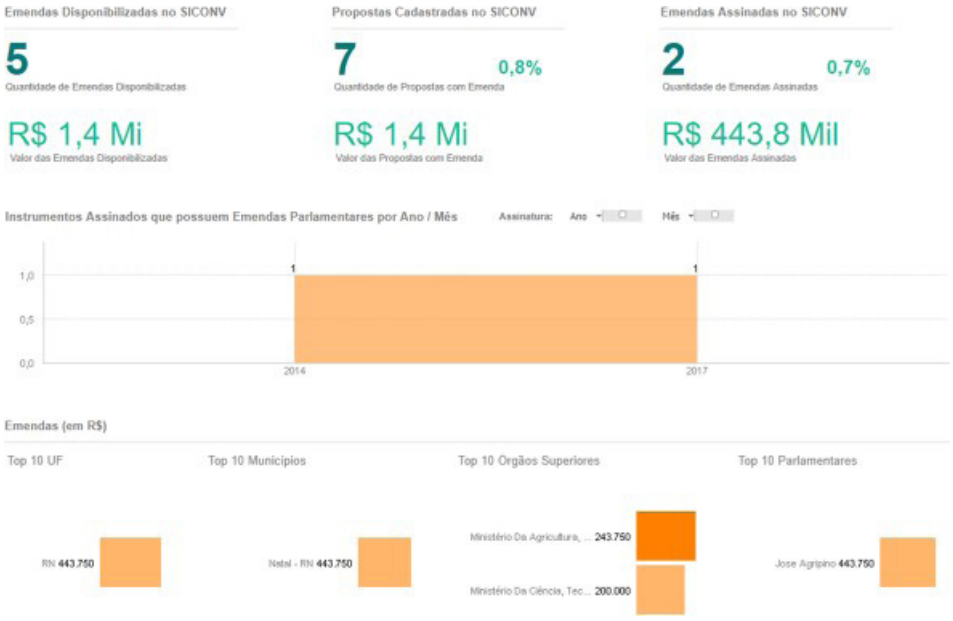


Fonte: Cruzamento de dados da SICONV e do TSE, 2018.

O exercício do cargo credita a qualquer senador, que inclusive tem poderes constitucionais exclusivos, um importante leque de relacionamentos com o plano federal, também em relação às instâncias governamentais, que têm suas representações em Brasília e nos Estados, e com o próprio presidente da República, que não governa sem o Congresso. Um senador, tem o poder de facilitar ou boicotar pleitos, a depender de quem esteja governando o seu Estado – ou municípios, em determinadas ocasiões.

Uma reflexão a respeito das emendas assinadas com o ente Governo do Estado, quando os senadores eram oposição ao governante da ocasião, mereceu destaque: no período analisado, Garibaldi Alves Filho, por exemplo, não assinou nenhuma emenda parlamentar individual e José Agripino, apenas duas. Isso, de um total que ambos assinaram com outros entes, que chega a 202 emendas. Vale relembrar que, constitucionalmente, a representação do ente Estado é – ou deveria ser – a prioridade do senador. Demonstramos tal fato no quadro abaixo:

Total geral – Garibaldi Alves Filho e José Agripino Maia Ente: Gov. do Estado – 2010 - 2018



Fonte: SICONV, 2018

A estratégia é a da bipolarização; da divisão do estado em duas forças principais, comandadas por duas famílias, Alves e Maia, identificadas por cores, respectivamente verde e vermelha, e alocadas em partidos, principalmente, MDB e DEM – ambos com raízes oriundas do período militar. Ao redor de cada núcleo político-familiar, oscilam grupos políticos menores, que, a qualquer ameaça de constituir-se como um novo polo, ou uma nova força, também chamada de terceira força, são "espremidos" pela união dos antigos polos "antagônicos". Nessa lógica, ora posicionados em lados opostos, ora coligados, percebemos que, em alguns momentos, as próprias famílias se subdividem em diversos grupos que se posicionam na arena eleitoral para a disputa e captação de votos.

A CONFUSÃO DO PÚBLICO COM O PRIVADO

Na nossa ótica, mesmo sabendo que não estamos lidando com frias estátuas de mármore, os sentimentos de amor, ódio, mágoas ou paixões que permearam as campanhas políticas das últimas quatro décadas no Estado potiguar, foram apenas meros efeitos de composições políticas que preservam em si um forte componente familiar, quando no mínimo, a lógica política apontava à necessidade de divisão momentânea. É a luta pelo poder. É a dinâmica que requer movimentos. A questão é fazê-los, como se observa, à revelia da sociedade, que acaba crendo em rompimentos verdadeiros que não passam de divisões estratégicas momentâneas.

Há uma linha muito tênue entre o que é grupo político e o que é espaço de família. Há uma força significativa do elemento família, nas composições políticas que culminam com a formação de chapas para competições eleitorais. Em momentos podem até se diferenciar enquanto grupo político, mas são sempre família. Na prática, após eventuais rusgas, todos se recompõem. São famílias; mesmo considerando a ocorrência de momentos "traumáticos" no passado, vejamos hoje a relação entre Henrique Alves e a irmã gêmea Ana Catarina (único caso em que consideramos que realmente pode ter havido uma divisão verdadeira, mas depois, tudo se recompôs e Henrique indicou o filho de Ana Catarina para ser diretor administrativo e financeiro do DNOCS), que disputaram no passado a prefeitura de Natal. Família briga sim, se junta e se separa, mas depois tudo se resolve.

A sustentação política dos grupos familiares se deu ao longo do tempo por meio das "suas" bases e instrumentos disponíveis, que se alimentam do controle de partidos, verbas de campanha eleitoral pública e privada e da distribuição de emendas parlamentares.

Além disso, destacamos os cargos políticos municipais, estaduais e federais que ocupam ou nomeiam, por meio dos quais têm acesso a outros orçamentos que controlam diretamente, no exercício desse cargo, ou nos quais influenciam, quando indicam nomes de aliados para o seu preenchimento. E, ainda, do uso de veículos de comunicação próprios ou de parceiros e da influência na distribuição e aplicação de verbas publicitárias públicas e privadas, que são utilizadas para desgastar as imagens públicas dos adversários e promover a construção positiva e fortalecimento das imagens dos próprios membros da família ou aliados de ocasião.

A presença do padrão familiar nas composições políticas, com fins às disputas eleitorais foi tão forte, que todo esse somatório de estruturas potencializou a força do grupo político-familiar, e, assim espaços de poder foram usados para gerar novos espaços de poder, a serem ocupados pela própria família ou por aliados a elas ligados umbilicalmente. O grupo político-familiar Alves ocupou espaços de poder que variavam desde o legislativo, como vereador, deputado estadual, federal e senador, já tendo passado pelas presidências da Câmara Federal e Senado, bem como no executivo, como prefeituras, governos estaduais e ministérios. O grupo político- familiar Maia, apesar de já ter ocupado espaços no executivo, como prefeitura de Natal e Governo do Estado, na atualidade exerceu mais funções no legislativo, concentrando-se na Câmara Federal e Senado.

A política passou assim, a ser confundida como um negócio de família (Monteiro, 2016), que também estendeu suas ramificações ou redes de influências às empresas privadas dos seus próprios membros e de grupos políticos ou não, com os quais conservam proximidade, entrelaçando-se todos em uma mesma teia, que interliga de modo estreito o Estado, o mercado e as famílias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O resultado desse tipo de prática, ou *modus operandi*, foi o impedimento ou a criação de dificuldades para que os de outras famílias ou grupos "periféricos" cheguem a ocupar determinados espaços de poder, sobretudo no campo majoritário. E, quando conseguiram ocupar, de lá saíram extremamente desgastados. Aplicada essa lógica da trituração contínua de adversários, percebemos ao longo da história potiguar, que estamos nos aproximando de uma espécie de escassez de lideranças, fora do campo familiar Alves-Maia. Se imaginarmos que há, no plano majoritário potiguar, a disponibilidade para disputa, de um cargo de governador e vice, e de três senadores, diante de um cenário de competição, deveríamos ter pelo menos 10 lideranças de projeção estadual, quando, no ano de 2018, encontramos dificuldade de contar 5 nomes.

Todo esse poder reunido, provocou interferências no jogo democrático, na disputa eleitoral. Essa luta pela sobrevivência demonstrou ao longo da história política potiguar, que, se cada passo estratégico que foi dado, nãoestava planejado desde os primórdios pelos seus patriarcas, pelo menos a trama e a forma de fazer política, pelo que observamos, se repetiu a cada ciclo eleitoral. São famílias, como elucidam os conceitos de Weber (2011), que vivem não só "para" a política, mas, principalmente, "da" política. São profissionais vocacionados, que a partir do exercício da política, constroem mecanismos próprios de perpetuação nela, e dela extraem dividendos econômicos, sob o argumento de prestarem um serviço público que justificaria os seus respectivos *modus operandi*.

Além disso, a velha estratégia da venda da "esperança", que é sempre prometida, mas nunca chega ao Rio Grande do Norte, continua a ser a tônica dos grupos político-familiares Alves e Maia, ou de seus aliados mais próximos, que se revezam nos espaços de poder. As práticas continuam muito semelhantes, inclusive na composição de chapas, com a antiga prática da forte presença do "familismo" em suas composições.

Ainda nas eleições de 2018, observamos a formação de uma chapa para disputar o Governo do Estado com o representante da família política Alves, Carlos Eduardo Alves, tendo como vice, Carlos Eduardo Rosado, filho da ex-governadora do RN e prefeita de Mossoró, Rosalba Ciarlini Rosado e contou também com o apoio da família Maia, por intermédio do senador José Agripino Maia, que disputou o mandato de deputado federal em lugar do filho Felipe Maia, que lhe "cedeu avaga". Porém, dessa vez, o resultado foi a derrota eleitoral de todo o grupo.

Família e política: apesar dos recados dados pelo povo nas derrotas de 2018, seguirão os espaços públicos de poder no Rio Grande do Norte sendo tratados como espaços privados, do mesmo modo que há 200 anos, quando em 1818, o Estado era subordinado às capitanias de Pernambuco e da Paraíba?

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.L. Os barões da federação. **Lua Nova**, n. 33, p. 165-183, 1994. ABRUCIO, F.L.; SAMUELS, D. A nova política dos governadores. **Lua Nova**, n. 40- 41, p. 137-166, 1997.

ALMEIDA FILHO, A.; BARROS, V.S.C. **Novo manual de Ciência Política**. 1. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2008.

ALVES, A. **A verdade que não é secreta**. Rio de Janeiro: Nova Lima Artes Gráficas ltda, 1976.

ALVES, A. **O que eu não esqueci: Reminescências políticas 1933 – 2001**. Natal, RN: Editora Leo Christiano Editorial ltda, 2001.

ANDRADE, I.A.L. **Políticas e poder**: O discurso da participação. São Paulo: Ad Hominem, 1996.

AUGUSTO, P.; EUDES, J. **A botija. A bolsa da Família Alves:** Porque o Rio Grande do Norte (e o Brasil) não pode crescer. Natal, RN: [s/n], 2013.

BARBOSA, L.C.A. **Determinantes do voto nas eleições para o Senado Federal**: cenários de 2002 a 2010. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE.

BIGNOTTO, N. **Maquiavel republicano.** São Paulo: Editora Loyola, 1991. BOBBIO, N. **Dicionário de Política de A-Z.** 11. ed. Brasília: Editora UnB, 1998.

BOBBIO, N. **Dicionário de Política**. 1. ed. Tradução de João Ferreira. Brasília: Editora UnB, 1986.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo.** Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 13. Ed. São Paulo, SP: Editora Paz e terra, 2015.

BORGES, A.; FILHO, A.S.; ROCHA, C. La conexión subnacional: geografía del voto y coaliciones electorales en el federalismo brasileño. **Rev. SAAP**, v. 5, n. 2, p. 323- 357, 2011.

BOURDOUKAN, A.Y. **O bolso e a urna**: financiamento político em perspectiva comparada. 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós- Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

BRASIL. Decreto n. 12.919, de 24 de dez. de 2013. **Elaboração e execução da Lei orçamentaria.** Brasília, DF, dez 2013.

CARONE, E. **A República Velha (instituições e classes sociais)**. São Paulo: Difel, 1975.

CARREIRÃO, Y.S. **A decisão do voto nas eleições presidenciais brasileiras**. Florianópolis: Ed. FGV, 2002.

CASCUDO, LC. **História da cidade de Natal**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

CAVALCANTE, C.V.O. **O custo da democracia**: O financiamento privado das campanhas para o senado em 2010 e suas implicações à competição politica. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

CERVI, E. et al. Dinheiro, profissão, partido: a vitória na eleição para deputado federal no Brasil em 2010. **Revista Sociedade e Estado**, n. 1, v.30, p.189-205, 2015. CERVI, E.U.; CODATTO, A.N.; Institucionalização partidária: Uma discussão empírica a partir do caso do PFL do Paraná. In: CODATTO, A.N.; SANTOS, F.J. **Partidos e eleições no Paraná: uma abordagem histórica.** Curitiba: Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (TER-PR), 2006, p. 267-291.

CHAUI, M. **Convite à filosofia**. São Paulo: Ed. Ática, 2000.

COSTA, A.M.L. **Da aliança ao democratismo:** a trajetória do PFL no Rio Grande do Norte. 2012. Tese (Doutorado em Ciências Politicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

COSTA, H.O. **A reforma política no Brasil e outros ensaios**. Natal, RN: Editora Sebo Vermelho, 2001.

COSTA, H.O. **Democracia e representação política no Brasil**: Uma análise das eleições presidenciais (1989-2002). Porto Alegre: Editora Solina, 2007.

COSTA, L.D. **Os representantes dos estados no Congresso:** composição social e carreira política dos senadores brasileiros (1987-2007). 2010. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas.

DANTAS, R. Blog do primo. Natal: Renato Dantas. 2018 ago. Disponível em: http://blogdoprimo.com.br/2018/08/07/ele-nao-me-engana-carlos-eduardo-alves-e- um-alves-da-gema-que-tira-onde-de-independente-mas-ate-sua-filha-trabalha-no- gabinete-de-garibaldi-no-senado/

DUVERGER, M. **Os partidos políticos.** Tradução de Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

FRANÇA, F.T. **A dimensão simbólica e midiática da política e a história da dona de casa que virou guerreira**: A construção da imagem pública de Wilma de Faria em 2002 e 2006. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

GALVÃO, M.P. **1964, aconteceu em abril.** Natal, RN: Editora EDUFRN, 2004. GERMANO, J.W. ***Estado militar e educação no Brasil*** (1964-1985). São Paulo: Editora Cortez, 1993.

GOES, M. **Sem Paisagem**: Memórias da prisão. Editora Europa,1991. GUIMARÃES, C.N. Maquiavel e Max Weber: Ética e Realismo Político. **Rev. de Filos. Argumentos**, ano 2, n. 4, 2010.

JESUS JUNIOR, H. Nicolau Maquiavel e seu tempo: A Razão de Estado, A arte da guerra e suas contribuições para a Ciência Política e as Relações Internacionais. **Ver. Onl. Teoria e Pesq.**, v. 23, p. 101-118, 2013.

LYRA, C. **Memória viva de Aluízio Alves**. Natal, RN: EDUFRN, 1998.

MACHADO, J.B. **1960**: Explosão de paixão e ódio. Natal, RN: Departamento Estadual de Imprensa, 1998.

MACHADO, J.B. **Como se fazia governador durante o regime militar**: O ciclo biônico no Rio Grande do Norte (1970 a 1982). Natal, RN: Editora RN Econômico, 1995.

MACHADO, J.B. **Perfil da República no Rio Grande do Norte:** 1889-2003. Natal, RN: Departamento Estadual de Imprensa, 2000.

MADEIRA, R.M. **Vinhos antigos em novas garrafas: a influência de ex-Arenistas e ex-mdebistas no atual multipartidarismo brasileiro.** 2006. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

MANCUSO, W.P. Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001-2012) e agenda de pesquisa. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 23, n. 54, p. 155-183, 2015.

MAQUIAVEL, N. **O príncipe**: Comentário de Napoleão I e Cristina da Suécia. Tradução de Fulvio Lubisco. São Paulo: Jardim dos Livros, 2007.

MEGALE, J. **O príncipe de Maquiavel:** roteiro de leitura. São Paulo: Ed. Ática, 1993. MELO, C.A.V.; SOARES, K.C.C.S.; OLIVEIRA, L.P.S. Distribuição espacial do voto e destinação de emendas parlamentares no Brasil: distritos informais e debilidades da representação estadual. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 38º, 2014, Caxambú. **Anais**: Caxambú, 2014.

MELO, C.R. Sistema partidário, presidencialismo e reforma política no Brasil. In: SOARES, G.A. & RENNÓ, L. **Reforma política**: lições da história recente. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2010.

MICHELS, R. **Sociologia dos partidos políticos.** Tradução de Arthur Chaudon. Brasília: UNB, 1982.

MOGNATTI, M.C.F. **Transparência e controle na execução das emendas parlamentares ao orçamento da união**. 2008. Monografia de conclusão de curso (Especialização em Orçamento Público) - Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento daCâmara dos Deputados e Universidade do Legislativo Brasileiro, do Senado Federal. Brasília. MONTEIRO, J.M. **A política como negócio de família**: para uma sociologia política das elites e do poder político-familiar. São Paulo, SP: LiberArs, 2016.

MORAIS, L.; CAVIGNAC, J. Les élections au Rio Grande do Norte, une histoire de famille(s)?: Repères en vue d'une compréhension de la politique et de l'histoire du Rio Grande do Norte. **Temps Présents**, 1995.

PANEBIANCO, A. **Modelos de partidos.** Organização e poder nos partidos políticos. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

ROCHA, O.T.P. **A relevância do senado para o estado federal do Brasil.** 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte.

RODRIGUES, O.C.R. **Rabo de palha**: O jabá de Jajá. Caicó, RN: [s/n], 2006. SACCHET, T.; SPECK, B.W. Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006. **Opinião pública**, v. 18, n. 1, p. 177-197, 2012.

SCHLEGEL, R. O poder dos barões revisto: a (limitada) autoridade dos Estados Brasileiros em perspectiva comparada. In: ENCONTRO DA ABCP, 8, 2012, Gramado. **Anais**. Gramado: Fundação de apoio a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2012. p. 1-27.

SILVA, C.E.L. **Em busca do voto perdido**: Os meios de comunicação na tentativa de restaurar um pacto populista. Natal: Editora Coojornat, 1982.

SILVA, M.A. Partidos e eleições no Rio Grande do Norte (1982-2014): institucionalização e estabilidade relativa. **Rev. Ciên. Soc.**, v. 47, n. 2, p. 63-91, 2016.

SKINNER, Q. **Maquiavel.** Tradução de Denise Bottmann. Porto Alegre: L&PM, 2012. SPECK, B.W. 2002. Como financiar a competição política? Concepções contemporâneas, ilustrações do caso da Alemanha e perspectivas para a situação no Uruguay. In: CAETANO, G. et al. **Dinero y Política**: El Financiamiento de los Partidos en la Democracia. Montevideo: Ediciones de La Banda Oriental, 2002. p. 15-41.

SPINELLI, J.A. **Coronéis e oligarquias no Rio Grande do Norte**: (Primeira República) e outros estudos. Natal, RN: EDUFRN, 2010.

TEIXEIRA, A. De Dinarte a Agripino. **Revista Tribuna do Norte**, Natal, 10 nov 2010. TREVISAN, A.M. et al. **O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil**. 2. ed. Ribeirão Bonito: Ateliê Editorial, 2004.

TRINDADE, S.L.B. **A abertura politica no Rio Grande do Norte (1974 - 1979):** Aluízio Alves, Dinarte Mariz e Tarcísio Maia: A Luta Pelo Poder. 1997. Monografia de conclusão de curso (Graduação em História) – Departamento de História, UFRN, Natal, RN.

TRINDADE, S.L.B. **Aluízio Alves**: Populismo & Modernização no Rio Grande do Norte. Natal, RN: Editora Sebo Vermelho, 2004.

WEBER, M. **Ciência e política**: Duas vocações. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. 18. ed. São Paulo: Cultrix, 2011.

SESSÕES TEMÁTICAS

020

GESTÃO URBANA E POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS



A GESTÃO DOS RESÍDUOS ELETROELETRÔNICOS NO BRASIL: UM ESTUDO À LUZ DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Diana Ambrosio de Lima Silva (UFRN)
Raquel Maria da Costa Silveira (UFRN)

RESUMO

Os desafios para a redução e gestão de resíduos sólidos, no Brasil, fomentou a elaboração da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída pela Lei Federal nº 12.305/2010. Essa norma impõe um conjunto de princípios, objetivos, instrumentos e diretrizes a serem concretizadas para a realização da gestão integrada e o gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos no país. Nesse contexto, se insere a discussão acerca dos resíduos de equipamentos eletroeletrônicos. O presente estudo tem como objetivo desenvolver uma análise sobre o panorama do desenvolvimento bibliográfico acerca dos resíduos de equipamentos eletroeletrônicos, avaliando as transformações no cenário de discussão científica, sobre a temática, a partir da Lei Federal nº 12.305/2010.

Palavras chaves: Resíduos eletroeletrônicos. Política Nacional de Resíduos Sólidos. Gestão de Resíduos

INTRODUÇÃO

A rápida mudança tecnológica faz com que aumente a demanda por produtos e acelere a sua substituição, tornando-os obsoletos em um prazo relativamente curto. Isso tem levado ao aumento de uma variada gama de equipamentos, principalmente os eletroeletrônicos, que após seu uso são descartados de forma inadequada no meio ambiente (GALVÃO et al, 2016, p.2).

No final do século XX a discussão sobre os Resíduos de Equipamentos Eletroeletrônicos (REEE) assumiu importância crescente, quando passou a ser incorporada nas agendas ambientais nacionais e internacionais. Em razão do aumento do volume destes resíduos resultar em risco ambiental e à saúde humana, soluções viáveis para a sua destinação correta requererem urgência frente à expansão do mercado de equipamentos eletroeletrônicos (MAZON et al, 2014, p.1).

Diante da complexidade da disposição adequada de resíduos, foi publicada, no ano de 2010, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), normativo que estabelece princípios para a gestão integrada e responsável de resíduos sólidos no Brasil.

A referida lei estabelece objetivos, instrumentos, e ações adotados pelo Governo Federal, isoladamente ou em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios ou particulares, visando à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos (BRASIL, 2010).

O presente estudo tem como objetivo desenvolver uma análise do panorama bibliográfico, acerca dos Resíduos de Equipamentos Eletroeletrônicos, diante da regulamentação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, buscando avaliar transformações no cenário de discussão científica, sobre a temática, a partir dessa normativa.

O estudo possui caráter quali-quantitativo e se enquadra em um estudo de ordem exploratória, pois de acordo com Gil (2010, p.27), este tipo de pesquisa tem por intuito "proporcionar maior familiaridade com o problema, com vista a torná-lo mais explícito".

A metodologia da pesquisa partiu do levantamento bibliográfico sobre o tema de resíduos eletroeletrônicos no Brasil. Dessa forma, estão sendo analisados para o desenvolvimento do trabalho 151 publicações científicas encontradas na plataforma de pesquisa "Google acadêmico" e 5 publicações obtidas na busca pela plataforma "Scielo". Ao todo, um conjunto de 156 trabalhos desenvolvidos em um cenário que busca compreender alternativas para recuperação de resíduos eletroeletrônicos e a disposição adequada até o fim da vida útil desses equipamentos.

A priori, foram elencadas quatro termologias para definir a busca por estudos relacionados à temática dos resíduos sólidos eletrônicos, estas foram: "Lixo eletrônico", "Resíduos eletroeletrônicos", "Gestão do lixo eletrônico" e "Gestão de resíduos eletroeletrônicos" em que a investigação desses termos realizou-se nas duas plataformas de pesquisa.

Para o termo "Gestão de resíduos eletroeletrônicos" foram encontrados vinte estudos na plataforma de pesquisa "Google acadêmico". Para o termo "Gestão do lixo eletrônico" obtiveram-se através de pesquisas na plataforma, sete resultados. Sobre o termo "lixo eletrônico" encontraram-se vinte e seis estudos. Por fim, para a termologia "Resíduos eletroeletrônicos", foram obtidas noventa e oito produções científicas.

Na plataforma Scielo, encontrou-se, apenas, uma publicação na busca pelo termo "Lixo eletrônico" e quatro publicações na pesquisa sobre a termologia de "Resíduos eletroeletrônicos".

Em seguida, foi desencadeado um detalhamento sobre os estudos, priorizando o período de publicação e o recorte temático a partir das discussões realizadas pós-normatização da política Nacional de Resíduos Sólidos. Dessa forma, destacaram-se quatro termos chaves nas discussões das pesquisas, os quais foram: "Gestão", "Meio ambiente", "Logística reversa" e "PNRS". Em seguida, dividiram-se as publicações em nove categorias temáticas que incluem as principais discussões cientificas sobre o tema, numa análise dos anos de 2009 a 2018. As categorias foram *"Coleta e destinação de REEE no Brasil", "Estado da arte da pesquisa e das publicações após a implementação da LEI 12.305/2010", "Gestão e a Logística Reversa de REEE nas universidades do Brasil", "Gestão e Logística Reversa de REEE no Brasil", "Aspectos ambientais da Gestão de REEE", "Comparação da gestão de REEE no Brasil e no mundo", "PNRS e os aspectos legais da gestão de REEE", "Gestão de REEE e risco à saúde humana" e "Reciclagem de REEE".*

Além desta introdução e das considerações finais, este artigo está organizado em duas partes. A primeira delas, intitulada: "A Gestão dos Resíduos de equipamentos eletroeletrônicos à luz da Lei Federal nº 12.305/2010", apresenta uma síntese da literatura acerca dos Resíduos de Equipamentos Eletroeletrônicos detalhando esse tipo de resíduo e discutindo o processo de gestão a partir da Política Nacional de Resíduos Sólidos e da logística reversa. A segunda, "O estado da arte da pesquisa sobre a Gestão dos Resíduos de equipamentos eletroeletrônicos", expõe os resultados encontrados a partir da revisão da produção bibliográfica, em que foram realizados apontamentos sobre o quantitativo de publicações por ano, os temas chaves presentes nas pesquisas e as principais categoriais temáticas discutidas sobre os resíduos de equipamentos eletroeletrônicos.

A GESTÃO DOS RESÍDUOS DE EQUIPAMENTOS ELETROELETRÔNICOS À LUZ DA LEI FEDERAL Nº 12.305/2010

Segundo Borsoi (2002), um dos principais problemas ambientais com que se defrontam as grandes cidades está relacionado ao tratamento e à disposição adequada dos resíduos sólidos urbanos. O volume crescente e a composição cada vez mais diversificada dos resíduos gerados nos centros urbanos, aliados ao aumento da escassez de áreas para a implantação de novos aterros, representam um risco para o meio ambiente e para a saúde humana, se constituindo num grande desafio para a administração pública que deve buscar alternativas para a minimização do problema (apud SIQUEIRA, MARQUES 2012, P.175).

Nessa perspectiva, a gestão de resíduos sólidos tem por objetivo estabelecer diretrizes e metas de controle das fontes geradoras, manejo de resíduos sólidos e promover os princípios de minimização de geração de resíduos sólidos, em consonância com preceitos de saúde pública, ambientais, técnico- operacionais, econômicos, sociais e legais que balizarão as ações a serem empregadas no gerenciamento desses resíduos (CÓRDOBA 2010 apud BONJARDIM, PEREIRA e GUARDABASSIO 2016, p.5).

Um tipo especial de resíduo tem ganhado destaque no cenário mundial, devido ao crescimento alarmante que tem apresentado nos últimos anos: os Resíduos de Equipamentos Elétricos e Eletrônicos (REEE), também chamados de e-lixo, lixo eletrônico e lixo tecnológico. Os REEE possuem uma das mais elevadas taxas de crescimento do mundo e sua composição é bastante diversificada, podendo conter metais, plásticos, vidro, madeira, cerâmica e borracha - a maioria deles é potencialmente reciclável. Além disso, encontram-se muitas substâncias tóxicas nesses resíduos que podem produzir impactos negativos no meio ambiente e na saúde humana, (SIQUEIRA; MARQUES, 2012, p.175).

Portanto, define-se como resíduo eletroeletrônico os resíduos resultantes da rápida obsolescência de equipamentos eletroeletrônicos, o que inclui televisores, computadores, geladeiras, telefones celulares, fogões elétricos, micro-ondas entre outros (CALDERONI, 1998 apud FREITAS, 2010, p.28).

Nesse contexto, diante da complexidade de se estabelecer condições de tratamento de resíduos sólidos, foram criadas legislações que detalham a responsabilidade compartilhada de resíduos no Brasil. Cançado et al (2012, p. 4) apontam que:

> A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e a Política Estadual de Resíduos Sólidos (PERS) são consideradas um marco regulatório na área, e, de modo geral, estabelecem uma responsabilidade compartilhada no ciclo de vida de resíduos, abrangendo o governo, a indústria, o comércio e o consumidor final na gestão dos resíduos sólidos e no gerenciamento dos mesmos. A logística reversa, a qual foi instituída pela PNRS e pela PERS, define que fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de resíduos especiais, incluindo os eletroeletrônicos, serão obrigados a coletarem e darem um destino adequado aos produtos, quando do fim de sua vida útil, incentivando a não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento e descarte de forma adequada dos resíduos, atendendo às peculiaridades regionais.

A lei 12.305/2010 é inovadora por tratar da responsabilidade ambiental compartilhada, sobre os resíduos, a qual pode ser compreendida como o conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas que envolvem agentes diversos como fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, além dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos. A lei objetiva minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental (art. 3º, XVII, PNRS).

A referida norma estabelece a implantação da coleta seletiva em instituições, incentiva a separação de resíduos nos domicílios e põe em prática o método da logística de retorno de produtos descartados, logística reversa, para a gestão bem sucedida dos resíduos em indústrias e distribuidoras.

As indústrias e empresas distribuidoras do produto serão responsáveis por dar a destinação final dos seus bens produzidos assim como também pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado segundo art 3° da PNRS (AMBIENTE BRASIL, 2010). Esse procedimento visa uma operação de retorno de bens e pós-consumo e bens de pós-vendas, bem como designar um fluxo de informações correspondentes desde o ponto de consumo ao ponto de origem. Para isto, devem ser levados em consideração aspectos logísticos, legislativos e socioambientais que avaliem a situação do processo produtivo e definam a viabilidade das etapas do ciclo de vida dos produtos (LEITE, 2003 apud SILVA et al 2007, p.6).

A Logística Reversa de resíduos eletroeletrônicos teve avanço no campo de análise do impacto potencial e efetivo da contaminação ambiental por metais pesados. Além do ganho ambiental alcançado com a redução da contaminação do solo e dos lençóis freáticos pelos metais pesados presentes nos REEE, um aspecto relevante é a agregação de valor aos resíduos, que pode resultar na geração de competitividade no mercado (XAVIER et al, 2010, p. 9).

Xavier et al (2010, p.4) destacam que:

> Alguns estados brasileiros já estabeleceram legislações que tratam da política de REEE, onde há discussões sobre a responsabilidade de cada ator no ciclo de vida do produto. A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) atribui o processo de Logística Reversa para esses resíduos, estabelecendo a responsabilidade pós-consumo aos fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes e consumidores.

De acordo com a Política Nacional de Resíduos Sólidos, a logística reversa é conceituada como o instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada (art. 3º, XII). Esta, por sua vez, dialoga com a responsabilidade compartilhada anteriormente conceituada, tendo-se como principais instrumentos de concretização os acordos setoriais.

De acordo com a PNRS, os acordos setoriais são atos de natureza contratual firmados entre o poder público e fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes, tendo em vista a implantação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto. Foram construídas cinco cadeias de resíduos para serem tratadas com prioridade a partir dos acordos setoriais. Estas cadeias foram: Embalagens plásticas de óleos lubrificantes; lâmpadas fluorescentes de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista; produtos eletroeletrônicos e seus componentes; embalagens em geral; resíduos de medicamentos e suas embalagens.

No Brasil, os acordos setoriais ainda são considerados frágeis no que diz respeito a sua execução, tendo em vista que diversos fatores ainda criam obstáculos para o seu desenvolvimento efetivo. Alguns atores não assumem a responsabilidade de arcar com os custos de operacionalização, outros não priorizam o cumprimento desses acordos mesmo diante da normatização da lei, tendo em vista a ausência de previsão de penalidades e de fiscalização. Além disso, ainda existem acordos setoriais que ainda não foram assinados como é o caso dos acordos para a cadeia de resíduos eletrônicos, cenário que enaltece as dificuldades para o cumprimento da responsabilidade compartilhada na gestão ambientalmente correta desse tipo de resíduo e prejudica a concretização da logística reversa.

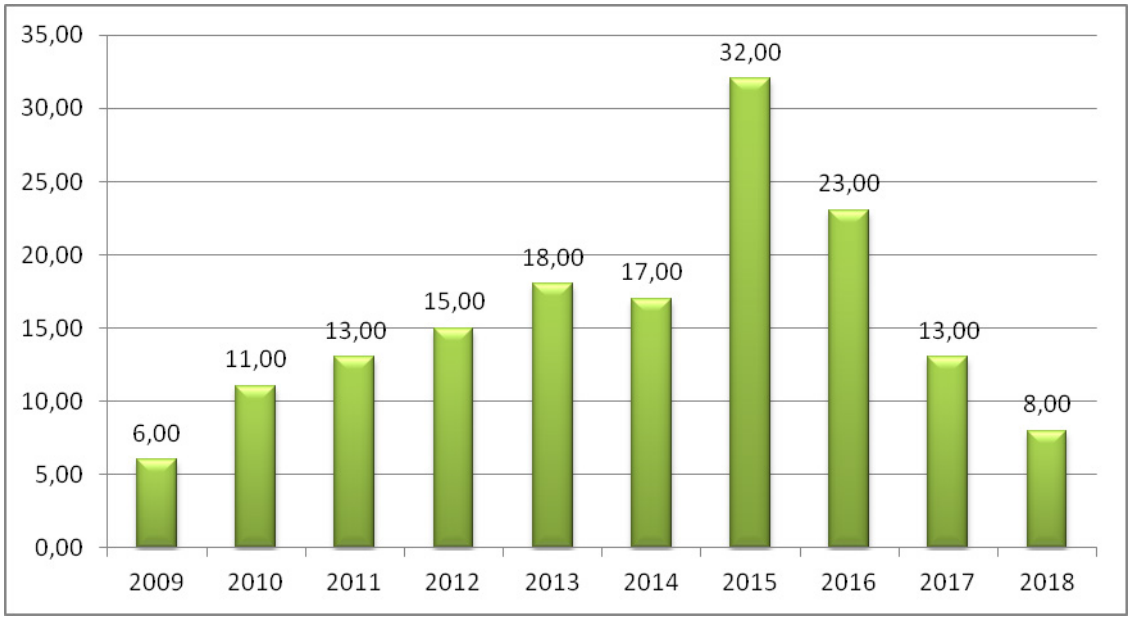
Apesar da Política Nacional de Resíduos Sólidos estabelecer um marco na condição do tratamento de resíduos no Brasil, o processo de manejo e destinação ainda são conduzidos a passos lentos e, consequentemente, o processo de logística reversa e a destinação final ambientalmente adequada de resíduos de equipamentos eletroeletrônicos ainda sofre com obstáculos para sua realização efetiva.

O ESTADO DA ARTE DA PESQUISA SOBRE A GESTÃO DOS RESÍDUOS DE EQUIPAMENTOS ELETROELETRÔNICOS

Após conhecer a importância da PNRS para o estudo da gestão dos resíduos de equipamentos eletroeletrônicos, partiu-se para a análise do material bibliográfico. O primeiro momento de análise dos artigos selecionados considerou o período de publicação dos estudos. Analisando o período de publicação desses trabalhos percebeu-se que 6 dos 156 estudos foram discutidos em 2009. Esse momento antecede o período da normatização da lei, a qual disciplina os aspectos relacionados à disposição e gestão adequada de resíduos sólidos no Brasil. Dessa forma, observa-se um cenário tímido sobre as discussões científicas acerca da geração de Resíduos eletroeletrônicos.

Após a normatização da PNRS, foi possível denotar o aumento do número de publicações a respeito dos resíduos, com destaque para a expansão das discussões científicas voltadas para a preocupação da destinação adequada do resíduo eletrônico, resíduo que possui valor econômico e alto potencial de impactos ambientais. No gráfico 1 apresenta-se o número de publicações por ano.

Gráfico 1- Quantidade de estudos encontrados por ano.



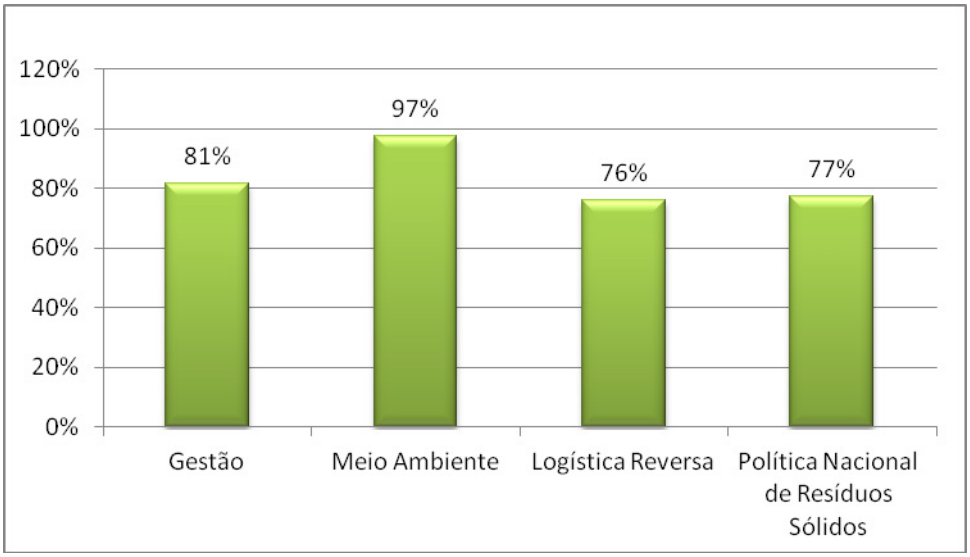
Fonte: elaboração própria, 2018.

A partir da análise dos dados apresentados no gráfico 1, pode-se constatar que após o ano de 2010, ano da normatização da PNRS, houve um aumento no número de publicações acerca do tema de Resíduos de equipamentos eletroeletrônicos. O ano de 2011 apresenta 13 trabalhos publicados, 2012 15 publicações, em 2013 e 2014 foram 18 e 17 discussões científicas publicadas, respectivamente, o ano com destaque para o número de publicações foi 2015, apresentando 32 trabalhos das 156 publicações coletadas para análise. A partir de 2016, há uma queda no quantitativo de discussões, com 23 trabalhos em 2016, 13 em 2017 e, 8 pesquisas publicadas sobre o tema em 2018. O intenso ritmo de publicação sobre o tema entre 2010 e 2015 pode ser explicado pela edição da norma, mas, principalmente, pela existência de prazos legais que destacavam a discussão sobre o tema, a exemplo da proibição de descarte de resíduos a céu aberto em 2014 e do prazo para elaboração dos planos municipais de resíduos sólidos em 2012.

Em síntese, nota-se que a produção cientifica acerca da discussão sobre o fluxo, disposição e gestão desses materiais é recente e apesar de poucos trabalhos encontrados, a maioria deles é desenvolvida após o ano de 2010, período em que a preocupação sobre a gestão de resíduos recebe destaque devido à regulamentação da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

No que diz respeito ao recorte temático, dos 156 trabalhos encontrados observou-se a presença de quatro termos chaves: "Gestão", "Meio Ambiente", "logística reversa" e "Política Nacional de Resíduos Sólidos". Tais termos, de forma geral, se relacionam com o contexto recente de normatização pós PNRS. O gráfico 02 apresenta os resultados obtidos acerca da análise da discussão dos termos referidos.

Gráfico 2- Percentual dos termos mais presentes nas discussões



Fonte: elaboração própria, 2018.

Como resultado da análise temática dos artigos, observou-se que 81,46% dos estudos verificados apontaram a "Gestão" e a disposição dos resíduos eletroeletrônicos mediante desafios para o tratamento adequado desses materiais.

A termologia "Meio Ambiente" foi ponderada em 97,35% dos estudos avaliados. Isso implica dizer que os impactos ambientais oriundos do descarte inadequado de resíduos de equipamentos eletroeletrônicos foi uma preocupação recorrente na abordagem de quase todas as pesquisas.

O termo "Logística reversa" apresentou-se em 76,16% dos trabalhos observados. Essas publicações designavam o processo de logística como um dos principais meios de coleta, disposição e fim adequado desses resíduos.

Por fim, constatou-se que 77,48% dos 156 artigos analisados, utilizaram a Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei 12.305/2010, para embasar perspectivas positivas para o futuro da disposição dos resíduos eletroeletrônicos, a partir de um cenário de dificuldades e poucas alternativas efetivas para gestão e tratamento adequado desses materiais hodiernamente.

Diante dos resultados obtidos, constata-se que as termologias em destaque foram expostas em um significativo quantitativo das publicações, destacando a Lei 12.305/2010 como mediadora para o aumento dos debates sobre os desafios e alternativas da disposição adequada do lixo tecnológico.

Em seguida, foram construídas e analisadas categorias temáticas com as principais discussões acerca dos resíduos de equipamentos eletroeletrônicos no cenário pós - normatização da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Cada categoria é uma representação maior de um quantitativo de estudos que discutiram temas semelhantes sobre os REEE nos textos selecionados. As nove categorias analisadas estão representadas no quadro 1.

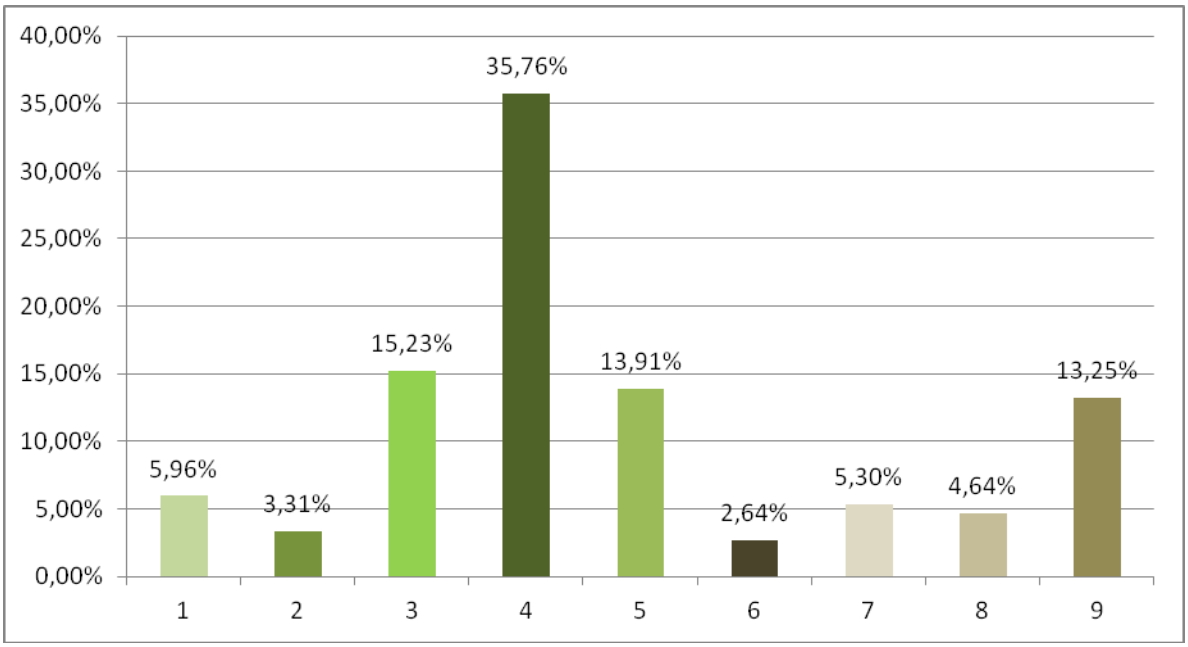
Quadro 1 – Representação das categorias temáticas discutidas sobre o tema de REEE após a normatização da PNRS

Categorias temáticas
Categoria 1: "Coleta de REEE por cooperativas e associações de catadores no Brasil"
Categoria 2: "Estado da arte da pesquisa e das publicações após a implementação da LEI 12.305/2010"
Categoria 3: "Gestão e a Logística Reversa de REEE nas universidades do Brasil"
Categoria 4: "Gestão e Logística Reversa de REEE no Brasil"
Categoria 5: "Aspectos ambientais da Gestão de REEE"
Categoria 6: "Comparação da gestão de REEE no Brasil e no mundo"
Categoria 7: "PNRS e os aspectos legais da gestão de REEE"
Categoria 8: "Gestão de REEE e risco à saúde humana"
Categoria 9: "Reciclagem de REEE"

Fonte: elaboração própria, 2019.

No gráfico 3, os números do eixo horizontal representam, em porcentagem, o quantitativo de trabalhos classificados em cada uma das categorias temáticas citadas anteriormente.

Gráfico 3- Percentual de discussão por categoria temática



Fonte: elaboração própria, 2019.

Constata-se a partir da análise do gráfico 3 que, na Categoria 1: "Coleta de REEE por cooperativas e associações de catadores no Brasil", foram classificados pelo percentual de 5,96% do total de 156 trabalhos coletados sobre o tema de Resíduos de Equipamentos eletroeletrônicos. As publicações sobre esse tema nortearam a discussão sobre os riscos de contaminação dos catadores por substâncias toxicas presentes nos REEE, quando as cooperativas não seguem as instruções técnicas e as normativas estabelecidas na lei para o tratamento adequado e para a segurança dos trabalhadores. De acordo com Santos (2015, p.12):

> A exposição direta ou por cadeia de bioacumulação a substâncias como os metais tóxicos presentes nos REEE, tem sido objeto de grande discussão entre pesquisadores que avaliam processos que expõe os trabalhadores a fatores de vulnerabilidade pelas condições de trabalho assim como o desencadeamento de contaminação por lixiviação pelo manejo inadequado de REEE.

Dessa forma, os estudos analisados apresentaram uma preocupação em verificar as condições de tratamento desse tipo de resíduo em cooperativas de catadores no país. Denota-se que os estudos ainda não apresentam como principal enfoque a possibilidade de ampliação da renda dos catadores a partir da coleta e triagem dos REEE, mas sim, a ausência de capacidade operacional por parte desses agentes para o manuseio desse material. Abre-se uma janela para que novos estudos apontem meios para a capacitação dessa categoria, apresentando-se, inclusive experiências positivas de gestão de REEE envolvendo cooperativas e associações de catadores. Nesse sentido, destaca-se o estudo de Demajorovic et al (2016), segundo o qual setor de eletroeletrônicos só irá incluir cooperativas que já estejam estruturadas de forma eficiente pra a operacionalização desses materiais. Os autores referidos analisaram o caso da Coopermiti e a parceria com a Prefeitura e grandes geradores, destacando a sua importância para a estruturação e o aumento da coleta de REEE. Porém, reconhecem inserção dos catadores no fluxo reverso ocorrerá apenas após a assinatura do acordo setorial.

Sobre o tema da categoria 2: "Estado da arte da pesquisa e das publicações após a implementação da Lei 12.305/2010" foram discutidos o percentual de 3.31% dos estudos analisados. O quantitativo de trabalhos que partiram da análise da literatura sobre o tema de resíduos de equipamentos de eletroeletrônicos é pequeno, mas não menos relevante, tendo em vista que esse tipo de estudo viabiliza o conhecimento sobre o que está sendo discutido e produzido no contexto científico sobre um determinado tema. As pesquisas sobre o estado da arte das publicações após a normatização da Lei 12.305/2010 apontaram que houve um aumento das produções acadêmicas voltadas a preocupação com a gestão sustentável dos resíduos de equipamentos eletroeletrônicos. Isto porque as questões ligadas à preservação do meio ambiente então sendo introduzidas nos debates que circundam a sociedade hodierna. Bonjardim et al (2016, p.3), destacam que:

> Observa-se, nacional e internacionalmente, nas últimas três décadas, um significativo aumento da preocupação voltada à sustentabilidade, haja vista os eventos e movimentos mundiais nesse sentido, como as COPs, Convenção das Partes, relacionadas ao Clima, as quais ocorrem anualmente, reunindo centenas de chefes de Estado na busca por formas de desenvolvimento que sejam mais sustentáveis. Nesse sentido, questões relacionadas à preservação do meio ambiente e gestão sustentável estão sendo inseridas gradativamente na pauta governamental internacional, no meio empresarial, industrial, acadêmico e científico.

Dessa forma, a questão dos resíduos sólidos urbanos com especificidade para equipamentos com componentes de alta periculosidade como é o caso dos REEE estão começando a ser pauta nas discussões científicas no Brasil.

Na categoria 3: "Gestão e a Logística Reversa de REEE nas universidades do Brasil" representou o percentual de 15,23% dos trabalhos observados sobre os Resíduos eletroeletrônicos, essa categoria representou o segundo maior percentual de discussões, as pesquisas evidenciaram a preocupação sobre como está sendo realizada a gestão de resíduos nas universidades do país, pontuaram o nível de conhecimento ambiental da comunidade acadêmica e como eram realizados os procedimentos para destinação de resíduos de equipamentos eletroeletrônicos produzidos nos campi universitários. Outro ponto de discussão em comum entre os estudos foram os possíveis benefícios ambientais e econômicos gerados pela reciclagem desses equipamentos nas instituições. Para Miranda et al (2015, p.1), é importante considerar que o descarte desses equipamentos vem aumentando significativamente nos últimos anos, tornando-se interessante avaliar o potencial de reaproveitamento dos materiais descartados. Assim seriam muitos os benefícios da reciclagem dos eletrônicos nas universidades, e que os benefícios se dariam em diversos aspectos destacando o econômico.

A categoria 4: "Gestão e Logística Reversa de REEE no Brasil" apresentou o maior quantitativo de trabalhos, 35,76% das publicações observadas discutiram sobre o processo de gestão e da logística reversa desse tipo de resíduo. Os estudos partiram de uma análise do fluxo de geração e disposição desses resíduos em municípios e capitais do Brasil, realizando um levantamento das implicações da Política

Nacional de Resíduos Sólidos na gestão desses resíduos, mas evidenciando também os desafios para a concretização do tratamento adequado dos resíduos de equipamentos eletroeletrônicos nas cidades brasileiras. Na visão de Duarte et al (2015, p.2), o que ainda se observa do contexto dos REEE é a falta de políticas públicas para a gestão e um mercado ainda pouco desenvolvido, muitas vezes informal, para sua coleta, reciclagem e destinação mesmo diante da normativas instituídas pela PNRS. Alguns obstáculos discutidos foram a inconsciência ambiental, por parte dos atores públicos e privados de pequenos aglomerados urbanos, que mesmo com a vigência da lei secundarizam o tratamento adequado para tipos específicos de resíduos sólidos. Outra questão é a situação dos acordos setoriais que, por vezes, não são cumpridos e inviabilizam a concretização efetiva do processo de logística reversa.

No que diz respeito à categoria 5: "Aspectos ambientais da Gestão de REEE", 13,91% discutiram o tema, isto implica dizer que, a preocupação com o meio ambiente por meio do processo de gestão desses resíduos se fez presente em um considerável quantitativo das produções científicas analisadas no contexto pós-normatização da Lei 12.305/2010. De acordo com Nascimento (2012, p.13), os debates relacionados com o impacto e com a gestão de resíduos de equipamentos elétricos e eletrônicos (REEE) têm recebido atenção nos últimos anos. Portanto, esse tipo de resíduo tem sido cada vez mais reconhecido como uma categoria distinta e importante de resíduos sólidos em função de suas características, por conter elementos tóxicos, químicos, metais nobres e pesados, os resíduos provenientes deste tipo de equipamento, quando descartados incorretamente, podem gerar inúmeros impactos ambientais. Dessa forma, pode-se dizer que as pesquisas destacaram a preocupação com o tratamento adequado dos REEE devido ao potencial de geração de impactos ambientais carregados pelos seus componentes e apontaram o quanto o processo de gestão ambientalmente adequada desses resíduos é um fator importante para minimização de prejuízos ao meio ambiente.

Quanto a categoria 6: "Comparação da gestão de REEE no Brasil e no mundo" foram discutidas o percentual de 2,64% dos trabalhos analisados, constata-se, dessa forma, que a temática foi a menos abordada entre as pesquisas realizadas sobre o tema de resíduos eletrônicos. As pesquisas dessa categoria apresentaram uma análise do cenário de gestão de Resíduos de Equipamentos Eletroeletrônicos, no Brasil, a partir da lei 12.305/2010 e o contexto da disposição desse tipo de resíduo em outros países, evidenciando, como resultados, que o Brasil avançou nos aspectos legislativos sobre o tema, mas na prática a concretização das normativas instituídas pela lei ainda não são consideradas efetivas. Segundo Mendes et al (2015, p.1), foi observado que regulamentações sobre este tema já são presentes na realidade, embora alguns países estejam mais avançados que outros. No Brasil, foram identificadas similaridades com a situação de diferentes países, demonstrando que o país encontra-se em um estágio intermediário na gestão de seus REEE.

A categoria 7: "PNRS e os aspectos legais da gestão de REEE" representou 5,30% das discussões dos 156 estudos analisados, inferindo, desse modo, que os aspectos legais que regem o tratamento dos resíduos eletroeletrônicos começam a ser introduzidos nas produções científicas sobre o assunto. A Política Nacional de Resíduos Sólidos regulamentada pela Lei n° 12.305/2010 representa um marco no enfrentamento de problemas relacionados à geração e gestão de resíduos sólidos. A Lei engloba dois aspectos principais: a proposição de práticas de consumo mais sustentáveis e o crescimento do número de materiais reciclados e reutilizados, quando ainda possuem algum valor econômico, ou a destinação ambientalmente adequada para os materiais que não podem ser reciclados (BRASIL,2010). Apesar do debate cientifico considerar os avanços legais que regem a temática dos Resíduos eletroeletrônicos, as pesquisas destacaram resultados de baixa consciência ambiental aplicados na disposição desses materiais por parte da sociedade e do poder público.

A categoria 8: "Gestão de REEE e risco à saúde humana" foi representada com o percentual de 4, 64% das discussões, mostrando que há uma preocupação sendo introduzida no cenário científico, em expor a importância da gestão de REEE para a minimização de problemas de saúde pública gerados por esses resíduos. Quando a população se desfaz do resíduo eletrônico sem dar a destinação correta, esse material é depositado em aterros sanitários, e as substâncias químicas presentes nesses materiais podem contaminar o solo e atingir o lençol freático, contaminando a água que poderá ser utilizada para irrigação nas plantações, para dar água a rebanhos e consequentemente o alimento ou a carne podem vir a contaminar o homem (TANUE et al, 2015, p.2). Dessa forma, as pesquisas debatem que um dos fatores da destinação inadequada desses resíduos é o prejuízo a saúde do homem e destacam a gestão de REEE como o fator chave para a solução dessa problemática.

Por fim, a categoria 9: "Reciclagem de REEE", foi discutida no percentual de 13,25% do total de publicações coletadas, inferindo, a partir da análise, que o tema da reciclagem desse tipo de resíduo foi apresentado no quarto maior percentual de discussões, expondo a preocupação em trabalhar o assunto no contexto das produções científicas. Os debates apresentaram a discussão sobre importância da reciclagem desse tipo de resíduo, apontaram a relevância do processo de reaproveitamento de partes dos equipamentos, discutiram a dinâmica econômica na agregação de valor do produto no seu retorno ao mercado, mas também evidenciaram a falta de conhecimento e recursos para a reciclagem de REEE no Brasil. Varela e Medeiros (2014, p.3) relatam que Apesar de existir uma legislação específica para o gerenciamento do tema, e de um número crescente de iniciativas que se propõe a realizar a coleta, reciclagem e descarte correto dos aparelhos eletrônicos domésticos, esta prática não é tão conhecida no país.

Observando as temáticas discutidas constata-se que os debates são distintos, mas que se conectam na perspectiva de que o desenvolvimento da discussão científica sobre um assunto começa a ganhar destaque a partir dos aspectos normativos produzidos pela implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, no ano de 2010.

O debate científico acerca da gestão de resíduos sólidos é pautado em um cenário de perspectivas diante da elaboração da legislação que estabelece a responsabilidade compartilhada entre atores públicos e privados. A discussão acerca dos REEE, tipo de resíduo considerado pela periculosidade de seus componentes, se insere nesse debate de perspectivas positivas a partir da regulamentação da lei. As produções apontam o avanço nos aspectos legislativos que regem os resíduos sólidos, hoje, no Brasil.

Contudo, apesar desse reconhecimento, constatou-se que a maioria das publicações coletadas parte da construção da análise do cenário de disposição desses resíduos em municípios e capitais brasileiras e, nesse sentido, muitas pesquisas evidenciaram a gestão de resíduos eletroeletrônicos em um contexto de dificuldades para a concretização do que está instituído pela PNRS.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa desenvolveu uma análise sobre a produção bibliográfica acerca do tema da gestão dos resíduos de equipamentos eletroeletrônicos nas plataformas de pesquisa "Scielo" e "Google Acadêmico". Os objetivos propuseram verificar se após a normatização da Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela lei 12.305/2010, houve transformações no cenário de discussão científica sobre a temática. A partir dos resultados encontrados observou-se, que as transformações se deram no aumento da produção de trabalhos referentes ao assunto, pois verificou - se que no ano de 2009 as discussões foram timidamente introduzidas por seis trabalhos publicados, esse período é antecedente a PNRS, mas em um contexto em que já aconteciam as discussões legais e regulatórias sobre a temática de gestão e responsabilidade acerca de resíduos sólidos e, resíduos considerados com periculosidade específica como é o caso dos resíduos de equipamentos eletroeletrônicos. O aumento da discussão, então, passou a ser percebido no ano de 2010, quando é instituída a lei.

No que tange os aspectos temáticos abordados pela produção bibliográfica, os resultados mostraram que os trabalhos encontrados, nas duas plataformas, discutiram os termos "Gestão", "Meio Ambiente", "Logística Reversa" e "PNRS" em quantidades significativas, tornando essas discussões, apesar de específicas, congruentes acerca de apontamentos que tratavam dos obstáculos e alternativas para o planejamento de uma gestão ambientalmente adequada desses resíduos.

A respeito dos temas mais trabalhados entre as pesquisas verificou-se que nove categorias foram predominantes nas discussões, com destaque para a categoria: "Gestão e Logística Reversa de REEE no Brasil" que foi o tema com maior percentual de discussão, representando 35,76% do total de publicações, seguido da categoria: "Gestão e a Logística Reversa de REEE nas universidades do Brasil" que expôs 15,23% das discussões. As publicações tiveram temáticas especificas, mas, de certo modo, conectadas no debate sobre as dificuldades e a importância do planejamento integrado da gestão de REEE.

A presente pesquisa concluiu que a Política Nacional de Resíduos Sólidos influenciou em transformações no que tange à produção bibliográfica sobre a gestão de resíduos, tendo em vista que, antes de sua normatização, o conhecimento acerca da necessidade de se pensar e planejar uma gestão de responsabilidade compartilhada para os resíduos sólidos, com alto potencial de geração de impactos ambientais, era quase nula. Hoje, apesar da complexidade do tema da gestão de resíduos, é possível verificar que o debate científico e a preocupação com o fim adequado desses materiais estão ganhando espaço no contexto social e acadêmico.

REFERÊNCIAS

AMBIENTE BRASIL. Informações sobre destinos e classes de resíduos. 2010. Disponível em: <http://www.ambientebrasil.com.br>. Acesso em: 10 dez. 2011.

BONJARDIM, E. C.; GUARDABASSIO, E.; PEREIRA,R. S. ANÁLISE DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA NACIONAL SOBRE GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS (RSU) NO BRASIL: UM ESTUDO A PARTIR DA LEI 12.305/2010. Simpoi.2016.Anais. 2016. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/307889681_ANALISE_DA_PRODUCAO_CIENTIFICA_N ACIONAL_SOBRE_GESTAO_DE_RESIDUOS_SOLIDOS_URBANOS_RSU_NO_BRASIL_UM_ES TUDO_A_PARTIR_DA_LEI_123052010>. Acesso: em 13 jan. 2019.

BRASIL. Lei no 12.305 de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Diário Oficial da União República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 02 ago. 2010.

CANÇADO, C. J.; OSWANDER, M. S.; CARVALHO, A. I. S. F.; ZACARIAS, R. F. Gestão de Resíduos Solidos de Microcomputadores no Município de Contagem/MG: Uma Análise dos Atores Envolvidos. Revista de gestão ambiental e sustentabilidade: journal of enveronmental manageement e sustainability. São Paulo. 2012. Disponível em: <http://revistageas.org.br/ojs/index.php/geas/article/view/7>. Acesso em: 15 fev. 2019.

DEMAJOROVIC, Jacques; AUGUSTO, Eryka Eugênia Fernandes; VENTRE, Gustavo Rodrigues. Desafios para a inserção de cooperativas de catadores nos fluxos reversos de REEE: estudo de caso da COOPERMITI. XIX SEMEAD Seminários em Administração. 2016. Disponível em <https://login.semead.com.br/19semead/anais/resumo.php?cod_trabalho=1514>. Acesso em: 22 jun. 2019.

FREITAS, D. M. S. Diagnóstico e proposta de modelo de gestão dos resíduos eletroeletrônicos gerados nos Ministérios do governo brasileiro. Universidade Católica de Brasília – UCB Biblioteca Digital de Teses e Dissertações. Brasília. 2010. Disponível em: <https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/handle/123456789/1598>. Acesso em: 15 fev. 2019.

GALVÃO, H.; BRENZAN, R.; OLIVEIRA, L. A logística reversa aplicada na política nacional de resíduos sólidos e na lei estadual paulista do resíduo tecnológico em Pindamonhangaba – SP. 2016. Disponível em: < https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/Dialogo/article/view/2238-9024.16.48>. Acesso em: 08 set. 2018.

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

JAHN, S. L.; JACQUEA. E. A.; LEHMANN, A.S. ANÁLISE DO COMPORTAMENTO SOCIAMBIENTAL DOS ACADÊMICOS DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO DE UMA INSTITUIÇÃO DE ENSINO EM RELAÇÃO AO GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS ELETROELETRÔNICOS. In: 2 Fórum Internacional ecoinovar. 2013. Santa Maria. Anais. Santa Maria 2013. Disponível em: <http://ecoinovar.com.br/cd2013/arquivos/artigos/ECO312.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2018

LONGHIN, S. SANTOS, C. Coleta de resíduos de equipamentos eletroeletrônicos por cooperativas de catadores em Goiânia. 2015. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/279941046_Coleta_de_residuos_de_equipamentos_eletroeletr onicos_por_cooperativas_de_catadores_em_Goiania>. Acesso em: 15 jul. 2019.

MAZON, Marília tunes. INSERÇÃO BRASILEIRA NA CADEIA GLOBAL DE RECICLAGEM DE RESÍDUOS DE EQUIPAMENTOS ELETROELETRÔNICOS (REEE). 2014. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/287737>. Acesso em: 10 set. 2018.

MENDES, H. UMA ANÁLISE DOS PRINCIPAIS CONCEITOS, PRINCÍPIOS E PRÁTICAS, SOBRE A GESTÃO DE RESÍDUOS ELETROELETRÔNICOS NO MUNDO, TRAÇANDO UM PARALELO COM A REALIDADE BRASILEIRA. São Paulo. 2015. Disponível em:< https://www.researchgate.net/profile/Henrique_Mendes5/publication/295403332_UMA_ANALISE_DOS_PRINCIPAIS_CONCEITOS_PRINCIPIOS_E_PRATICAS_SOBRE_A_GESTAO_DE_RESIDUOS_ELETROELETRONICOS_NO_MUNDO_TRACANDO_UM_PARALELO_COM_A_REALIDADE_BRASILEIRA/links/56ca2c2608ae5488f0d94768.pdf>. Acesso em: 15 jul. de 2019

NATUME, R.Y.; ORÉFICE, E.H.; TRENTINI, A.B.; OLIVEIRA, T.V.; GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS DE INFORMÁTICA NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS DO BRASIL. Repertório institucional da UFSC. Florianópolis.2011. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/32844>. Acesso em: 09 dez.2018.

SANTOS, C. A. F; NASCIMENTO, L.F.M. A gestão dos resíduos eletroeletrônicos e suas consequências para a sustentabilidade : um estudo de múltiplos casos na Região Metropolitana de Porto Alegre.Repositório digital. 2012. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/55137>. Acesso em: 15 jul. 2019.

SILVA, F. M. S.; ALVES, L. R. F. S; XAVIER, L.A; CARDOSO, R. S. GESTÃO DE RESÍDUOS ELETROELETRONICOS: PROPOSTA PARA IMPLEMENTAÇÃO DE SISTEMA DE LOGÍSTICA REVERSA DE REFRIGERADORES NO BRASIL. 3º Simpósio Iberoamericano de Ingeniería de Residuos. 2010. João Pessoa. Anais... João Pessoa 2010. Disponível em: <http://www.redisa.net/doc/artSim2010/Gestao/Gest%C3%A3o%20de%20res%C3%ADduos%20electro electronicos_proposta%20para%20implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20sistema%20de%20log% C3%ADstica%20reversa%20de%20refrigeradores%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2019.

SIQUEIRA, V.S.; MARQUES, D. H. F. GESTÃO E DESCARTE DE RESÍDUOS ELETRÔNICOS EM BELO HORIZONTE: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES. Revista Caminhos da Geografia. Belo Horizonte. 2012. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/16704>. Acesso em: 15 fev. 2019.

TANUE, B. C. A.; BEZERRA, M. D.; CAVALHEIRO, L.; PISANO, C. L. Lixo Eletrônico: Agravos a Saúde e ao Meio Ambiente. Ensaios e ciência: biológicas, agrárias e da saúde. 2015. Disponível em: <http://revista.pgsskroton.com.br/index.php/ensaioeciencia/article/view/3193>. Acesso em 10 de jul de 2019

XAVIER, L .R.; LUCENA, L. C.; COSTA, M.D; XAVIER,V.A; CARDOSO, R. S. GESTÃO DE RESÍDUOS ELETROELETRÔNICOS: MAPEAMENTO DA LOGÍSTICA REVERSA DE COMPUTADORES E COMPONENTES NO BRASIL. 3º Simpósio Iberoamericano de Ingeniería de Residuos. 2010. João Pessoa. Anais... João Pessoa 2010. Disponível em: <http://www.redisa.net/doc/artSim2010/Gestao/Gest%C3%A3o%20de%20residuos%20electroelectr%C3%B4nicos_mapeamento%20da%20log%C3%ADstica%20reversa%20de%20computadores%20e%20componenetes%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 15 fev.2019

.

ÁREAS DE RISCO E PLANEJAMENTO URBANO: O CASO DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO MUNICÍPIO DE TIBAU DO SUL

Felipe da Silva Teixeira 1 (IFRN)
Yonara Cláudia dos Santos 2 (UFRN)

RESUMO

Atualmente existe uma maior preocupação do poder público com as questões que envolvem o crescimento desordenado de zonas urbanas em áreas de risco. O município de Tibau do Sul, no Rio Grande do Norte, sofre com essa crescente expansão urbana irregular. A presente pesquisa teve como objetivo analisar aspectos característicos ao planejamento urbano e apresentar um mapeamento sintético das áreas de risco. A escolha deste município em particular para realização deste artigo deu-se devido estudos anteriores demonstrarem seu crescimento urbano desordenado, e, em grande medida, este avanço se dá sobre áreas consideradas sensíveis aos processos de erosão natural. Esta pesquisa apontou que o município sofre com a expansão da urbanização em áreas próximas ao litoral, tendo em vista suas relevantes áreas, sob o ponto de vista econômico, dada a importância desta localidade no cenário do turismo nacional, fato que contribui para que haja expansão de forma desordenada em áreas de risco.

INTRODUÇÃO

As relações entre planejamento urbano e meio ambiente têm influenciado as transformações recentes no cenário brasileiro. Isso implica na necessidade da criação de uma nova política de crescimento que inclua planos estratégicos eficientes, tendo uma maior consciência da importância de preservação do meio ambiente para o desenvolvimento, passando a protagonizar um novo cenário ambiental.

A literatura sobre áreas de risco tem demonstrado um reconhecimento crescente da importância das questões do planejamento urbano para a proteção ambiental. A expansão urbana sem planejamento é o principal meio pelo qual a sociedade contribui para a ocorrência de movimentos de massa, ao remover a camada vegetal, alterar o relevo, e entre outras intervenções humanas (HIGHLAND; BOBROWSKY, 2008).

Existem evidências que os processos de erosão associado ao avanço da ocupação desordenada sobre áreas consideradas sensíveis a riscos de desastres naturais representam grande perigo para as populações envolvidas nestas ocupações irregulares, uma vez que há uma série de processos da natureza que ocorrem independente das ações antrópicas, como inundações causadas pela chuva, erosão do solo, escorregamento de encostas, entre outros.

Os processos de erosão associado ao avanço da ocupação desordenada sobre áreas consideradas sensíveis a riscos de desastres naturais representam grande perigo para as populações envolvidas nestas ocupações "irregulares", uma vez que há uma série de processos da natureza que ocorrem independente das ações antrópicas, como inundações causadas pela chuva, erosão do solo, escorregamento de encostas, entre outros. Estes desastres podem ser agravados e/ou favorecidos por atividades humanas, neste caso, sendo considerados de caráter antropogênicos, resultantes dessas atividades ou da omissão delas (TOMINAGA; SANTORO; AMARAL, 2009).

A fragilidade natural de áreas deve ser avaliada considerando o planejamento urbano e a teoria da ecodinâmica através de conceitos de sistema para identificar quais seriam suas dinâmicas naturais. (ROSS, 1992). Esta fragilidade natural pode ser mensurada a partir de cruzamentos de dados sobre relevo, tipo de solo e outros fatores físicos do terreno (GOMES, 2013).

A forma como as partes do território se organiza e se conecta resulta num sistema complexo de relações socioespacias e econômicas, muitas vezes antagônicas e nem sempre fundadas nos desejos e necessidades pessoais ou coletivas da população ou no melhor desemprenho das funções urbanas.

Os Planos Diretores "partem de uma leitura da cidade (em geral denominado diagnóstico) seus problemas e sua potencialidade – e traçam os objetivos e as estratégias para transformar positivamente sua realidade" (PINHEIRO, p. 85, 2012).

Na formulação das diretrizes do desenvolvimento urbano, o poder público municipal utiliza instrumentos de planejamento, previstos nos dispositivos legais, para disciplinar o uso, a ocupação e o parcelamento do solo, bem como para obter melhorias em infraestrutura, serviços e equipamentos condizentes coma as expectativas sociais, econômicas e culturais de todos os segmentos representativos da comunidade, os quais sejam compatíveis com os padrões recomendados pela técnica, tanto sob o aspecto quantitativo como qualitativo.

A gestão do plano diretor toma uma importância muito grande, pois o caráter de processo permanente de mudança e negociação lhe confere um sentido aberto e o modelo espacial passa ser apenas um arcabouço orientador para as propostas a serem desenvolvidas, ou seja, um desenvolvimento ambiental do espaço (LEAL, 2003).

A expansão urbana irregular ocasionada em Tibau do Sul, ligada principalmente, à remoção da vegetação, terraplenagem no sopé das suas falésias (consequentemente aumentando a declividade), entre outras ações, pode-se dizer que os impactos ambientais, nesse contexto, tendem a agravar gradativamente o risco a desastres naturais na região.

Planejamento e mapeamento das regiões onde ocorrem construções sobre as áreas definidas como potencialmente susceptíveis a processos erosivos torna-se imprescindível para análise de riscos e acidentes por movimento de massas, funcionando como uma ferramenta de planejamento para auxiliar no processo de elaboração das políticas públicas voltadas para a urbanização das cidades.

A presente pesquisa teve como objetivo analisar as característicos do planejamento urbano e apresentar um mapeamento sintético das áreas de riscos. Estudos anteriores destacam sobre os impactos ambientais ocasionado em decorrência da erosão do solo em pontos da região litorânea no município de Tibau do Sul (AMARAL, 2001; SANTOS JUNIOR, 2004; SEVERO, 2005; SCUDERALI, 2005a; SCUDERALI, 2005b; SCUDERALI, 2005c; BRAGA, 2005; PIERRI, 2008), principalmente no que se refere a estabilidade das falésias ou encostas e aos problemas ocasionados pela erosão costeira nas áreas onde existe ocupação antrópica.

A escolha deste município em particular para realização desta pesquisa deu-se devido estudos anteriores terem demonstrado que o mesmo sofre com a expansão urbana desordenada, e, em grande medida, este avanço se dá sobre áreas consideradas sensíveis aos processos de erosão natural. Assim como, pretende-se evidenciar aspectos inerentes ao planejamento urbano municipal.

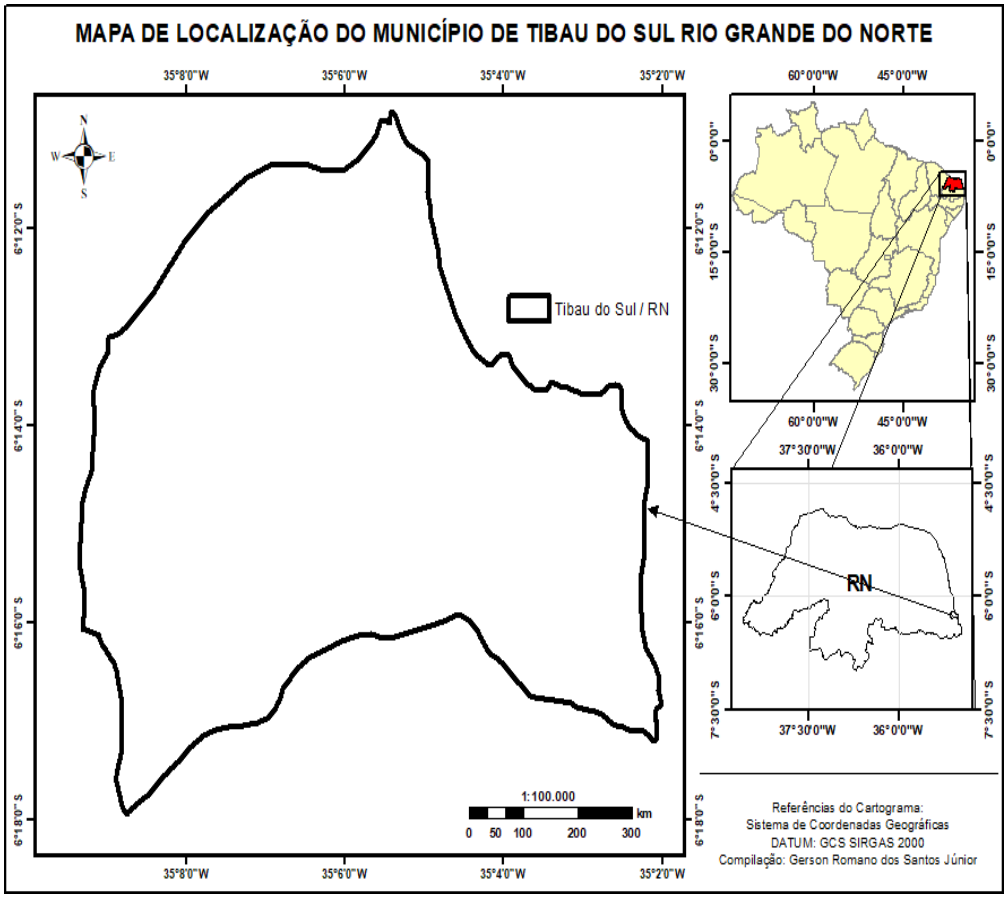
ÁREAS DE RISCOS E URBANIZAÇÃO

Este trabalho iniciou-se com a delimitação da área de estudo utilizando informações do banco de dados públicos obtidos no site da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), onde foi extraído o arquivo vetorial do tipo shape file correspondente aos limites do contorno do município de Tibau do Sul.

Em seguida foi baixado do site https://remotepixel.ca o arquivo de tipo raster correspondente ao modelo digital do terreno (SRTM) da área objeto do estudo. Neste SRTM foi aplicado um corte correspondente a área que limita o município e a partir daí iniciaram-se as etapas de

confecção de mapas, aplicando técnicas de geoprocessamento utilizando em todo o processo o software de Sistema de Informações Geográficas (SIG) chamado ArcGis 10.3.

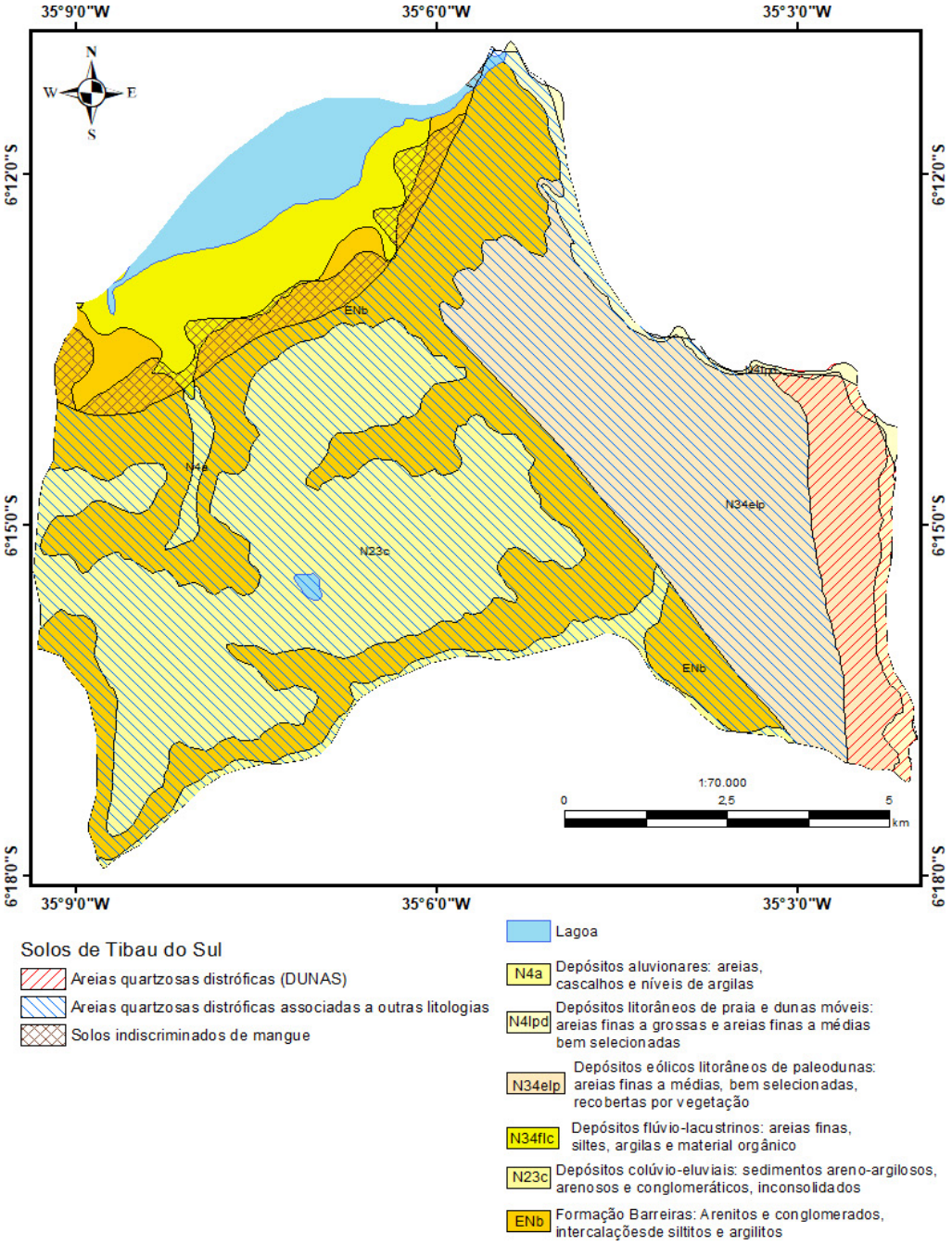
Figura 1 – Mapa de localização do município de Tibau do Sul no Rio Grande do Norte, Brasil.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Abaixo no mapa integrado geológico dos solos foi feita uma compilação de dados geológicos do Serviço Geológico Brasileiro (CPRM) obtidos no site http://www.cprm.gov.br e dados de solos extraídos no site da EMBRAPA para identificação dos diferentes tipos litológicos e solos que abrangem a região do município, como mostra a figura abaixo (fig. 2).

Figura 2 – Mapa integrado de geologia e solos do município de Tibau do Sul no Rio Grande do Norte, Brasil.



Fonte: Elaborado pelos autores.

No mapa de zonas urbanizadas, utilizamos como referência o arquivo *shape file* extraído do site da EMBRAPA que delimita as zonas urbanizadas dos municípios localizados no Estado do Rio Grande do Norte, porém observamos que o mesmo se encontrava desatualizado quando sobreposto a imagem a érea do banco de dados do ArcGis 10.3 *online*. Neste caso, foi realizada a vetorização das novas áreas onde não estavam mapeados os mais recentes sinais de expansão da área urbana. Abaixo, o produto dessa análise pode ser evidenciado na figura 1.

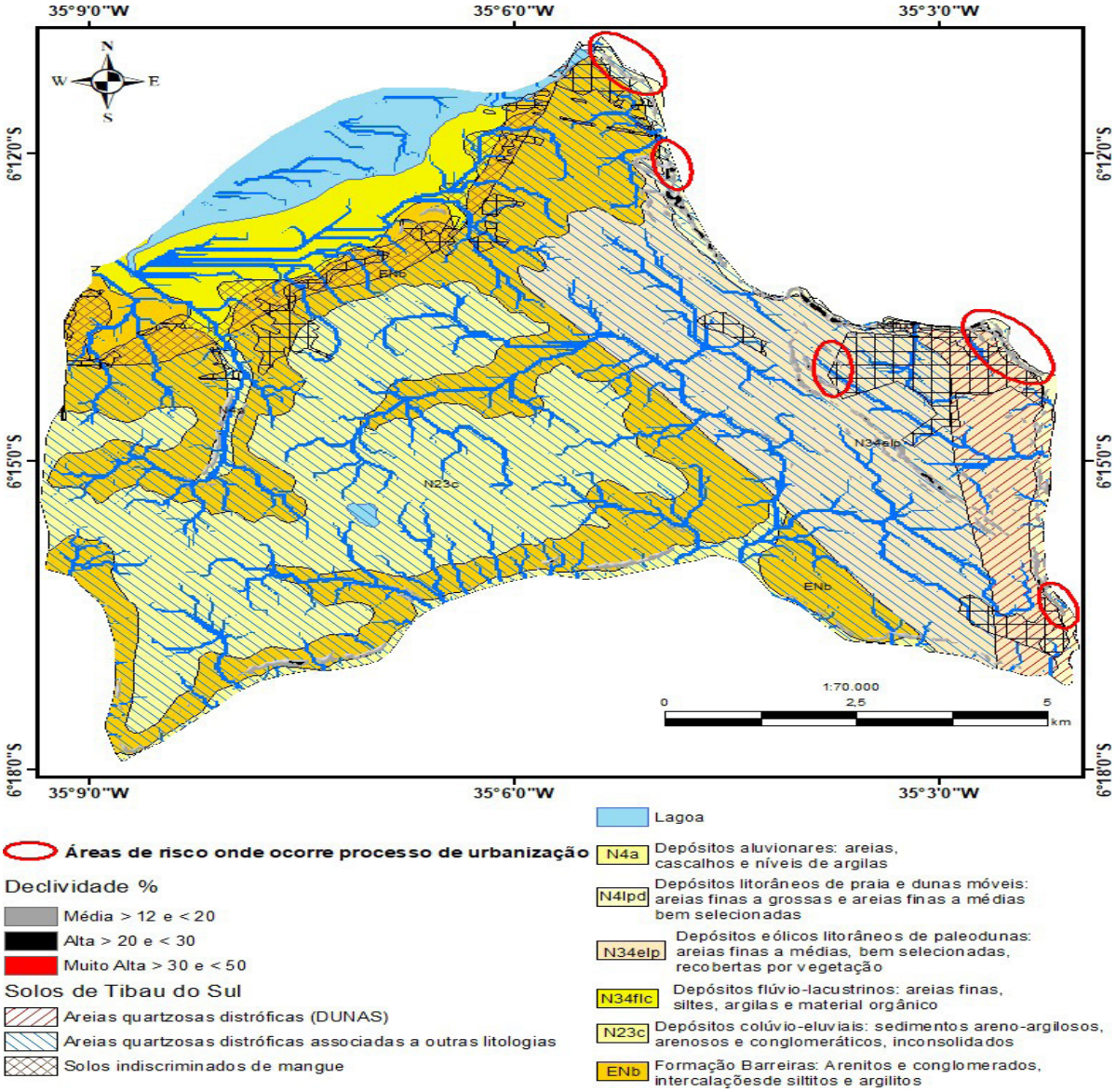
Figura 3 – Mapa evidenciando as zonas onde ocorre processo de urbanização no município de Tibau do Sul no Rio Grande do Norte, Brasil.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Atualmente está ocorrendo processo de urbanização sobre áreas consideradas sensíveis aos processos de erosão natura e, portanto, podem ser consideradas como áreas de risco a acidentes ambientais envolvendo movimentação de massas. Nesse mapa de áreas de riscos, observa-se que o processo de urbanização está ocorrendo.

Figura 4 – Mapa integrado evidenciando onde ocorre processo de urbanização sobre áreas consideradas de risco no município de Tibau do Sul no Rio Grande do Norte, Brasil.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Na figura acima mostra que há processo de urbanização ocorrendo em áreas de elevada declividade coincidentes com solos e rochas consideradas sensíveis aos processos de erosão natural e, portanto, estas áreas são susceptíveis a movimentações de massas que podem ocasionar acidentes ambientais.

Nessas áreas os solos são descritos na literatura como areias quartzosas marinhas distróficas (dunas móveis, dunas fixas e paleodunas), além de falésias que são unidades geológicas atribuídas a formação barreiras. Estas regiões quando associadas a altas declividades, desmatamento e sendo as mesmas submetidas a elevadas taxas de escoamento de águas superficiais podem apresentar elevado potencial de risco a acidentes ambientais que envolvem a movimentação de massas.

PLANO DIRETOR E PLANJEMANTO URBANO

A forma como as partes do território se organiza e se conecta resulta num sistema complexo de relações socioespacias e econômicas, muitas vezes antagônicas e nem sempre fundadas nos desejos e necessidades pessoais ou coletivas da população ou no melhor desemprenho das funções urbanas.

Nas leis dos Planos Diretores "partem de uma leitura da cidade (em geral denominado diagnóstico) – seus problemas e sua potencialidade – e traçam os objetivos e as estratégias para transformar positivamente sua realidade" (PINHEIRO, p. 85, 2012).

Ele, o Plano Diretor, é um instrumento com o objetivo geral de melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e com objetivos específicos que variam de acordo com a realidade, ou seja, com os valores de cada cidade (SILVA, 2006, p. 140).

Na Constituição Federal, no artigo 182, parágrafo segundo prevê: "a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor" (BRASIL, 1988).

Em virtude da obrigatoriedade, especificamente, por sua localização geográfica integrar área de especial interesse turístico, o município de Tibau do Sul, através da Lei Complementar nº 06 de 30 de dezembro de 2008, deu origem ao seu Plano Diretor Participativo, como um instrumento de desenvolvimento municipal.

No seu art. 1º, nas disposições preliminares, define o Plano Diretor como um instrumento da política de desenvolvimento urbano, social, econômico, cultural e de proteção ambiental. Para tanto, o planejamento municipal se estrutura através das definições de objetivos, diretrizes e ações prioritárias, sem determinar metas nessas ações.

A Lei que institui o Plano Diretor no município deve estabelecer a estrutura de gestão que integre as diversas ações municipais no território e assegure o processo participativo na concretização e fiscalização. Para tanto, "a implantação do plano dependerá fundamentalmente da capacidade e do compromisso da administração local" (PINHEIRO, p. 105, 2012).

No Plano Diretor de Tibau do Sul não identifica as questões a serem resolvidas no município enquanto um problema, mas partem de uma dimensão prospectiva das necessidades da população com relação às políticas setoriais e ao ordenamento territorial. No entanto, cabe ressaltar, com notoriedade, o principal problema do município que é a questão ambiental, da exploração dos recursos naturais.

Entre os principias problemas identificados no Plano Diretor, entende-se que o termo objetivo, enquanto algo que se pretende alcançar contempla a identificação dos problemas municipais. Já as diretrizes foram, no Art. 5º da lei, definidas a partir do resultado de diagnósticos técnicos e discutidos com a sociedade civil e aprovados em oficinas populares que apontavam a necessidade de elaboração de políticas factíveis a médio e longo prazo. De acordo com Art.7º da lei, na elaboração do Plano Diretor, a estratégia identificada relaciona-se às ações prioritárias em cada política setorial.

Para cada uma das potencialidades, identifica-se nas diretrizes e nas estratégias do Plano Diretor para implementá-las no Art. 7º da Lei do Plano Diretor do município de Tibau do Sul, entretanto, as diretrizes e as estratégias devem ser consideradas no âmbito de todas as políticas setoriais (quad. 1).

Apesar de não ser claro na definição das principais potencialidades e especificidades no município, ainda assim torna-se possível identificar. Dando destaque a: preservação das suas características naturais, dentro de um projeto sustentável, dando prioridade à função social da terra eda cidade.

Quadro 1 – Diretrizes e as estratégias propostas no plano diretor de Tibau do Sul

PRINCIPAIS PROBLEMAS	DIRETRIZES
I – Política de desenvolvimento do município; II – Políticas setoriais; III – Dinâmica de ocupação e apropriação do território; IV – Gestão democrática da cidade e do campo e; V – Uso e ocupação do solo.	I – compatibilizar o uso e ocupação do solo com a proteção do meio ambiente natural e construído, reduzindo a especulação imobiliária e orientando a distribuição de infra-estrutura básica e equipamentos urbanos;
	II – definir critérios de controle do impacto urbanístico dos empreendimentos públicos e privados;
	III – promover o turismo, respeitando e priorizando o meio ambiente, e observando as peculiaridades locais, bem como o cuidado especial com a população e todo tipo de poluição e riscos de contaminação do meio ambiente;
	IV – definir o sistema de planejamento territorial e urbano do município como sistema participativo, através de conselhos ou colegiados, que assegure a participação da sociedade na tomada de decisões;
	V – definir operações consorciadas com municípios vizinhos, visando a qualidade do tratamento da água, da coleta e tratamento dos resíduos sólidos e da integração de sistemas, como o sistema de transporte coletivo, de gestão da saúde e da educação ambiental e profissional;
	VI – promover a atuação conjunta do governo, da iniciativa privada e de outras esferas de governo, definindo instrumentos voltados às melhorias urbanísticas necessárias ao desenvolvimento do município;
	VII – promover a distribuição dos serviços públicos e dos equipamentos urbanos e comunitários de forma socialmente justa, economicamente viável e ecologicamente equilibrada, gerando reservas suficientes de terras públicas municipais, adequadas para implantação de equipamentos urbanos e comunitários, de áreas verdes e de programas habitacionais;
	VIII – promover e assegurar às pessoas com deficiência ou com dificuldade de mobilidade o direito de ir e vir;
	IX – promover a Regularização Fundiária;
	X – assegurar o direito de todos ao acesso aos bens de uso comum do povo, em todas as direções e sentido, de forma justa, viável e equilibrada;
	XI – compatibilizar o uso e ocupação do solo com a infra-estrutura existente.
ESTRATÉGIAS	
Política de desenvolvimento do município	Título I: Capítulo II e III
Políticas setoriais	Título III: Capítulo I, II, III, IV, V, VI
Dinâmica de ocupação e apropriação do território	Título II: Capítulo I e II
Uso e ocupação do solo	Título IV: Capítulo I, II e III

Fonte: Elaborado pelos autores.

Para além de traduzir as áreas de risco, traduziu-se a exclusão territorial e a desigualdade no município de Tibau do Sul, identificam-se através de dois bairros constituídos de populações com diferentes rendas, a de maior renda e o de menor renda do município, algumas das características urbanística (quad. 2)

Quadro 2 – Acesso à infraestrutura e aos serviços

SERVIÇOS	BAIRRO DE PIPA	BAIRRO DO UMARI
Pavimentação	Rua principal com asfaltamento e demais ruas predominantemente preservadas em bloco/paralelepípedo.	Rua principal pavimentada em bloco/ paralelepípedo e demais ruas sem pavimentação.
Rede Água e Esgoto	Existe e em boas condições de manutenção.	Abastecimento de água é por poço artesiano e caixa d'água da prefeitura. Em outras partes, cai sem pressão, falta água, às vezes barrenta e arrebenta o encanamento. Não há sistema de drenagem de água pluvial. Na há rede de esgoto é normal. Em algumas ruas, o escoamento do esgoto vai direto no riacho, sem o devido tratamento.
Transporte Público	Considerado um bairro turístico, em sua maioria há apenas trânsito de carro de passeio; ponto de ônibus, em vários pontos do bairro.	Há apenas dois ponto de ônibus no bairro, sendo insuficiente para os moradores devido a grande quantidade que utiliza transporte público.
Hospitais e Postos de Saúde	1 Unidade básica de saúde	1 Unidade básica de saúde
Escolas	2 Escola pública; 2 Escola particular	2 Escola Pública
Delegacias Policiais	1 Delegacia de polícia militar; 1 Delegacia de polícia civil	Não há delegacias
Guarnições de Bombeiros	Não há guarnições de bombeiros	Não há guarnições de bombeiros
Bancos	1 Banco postal; 4 caixa eletrônico 24hs	Não há bancos ou caixas eletrônicos
Coleta de lixo	Diária	Periódica em dias alternados
Área comercial	Hotel, lanchonete, padaria, mercado, posto de combustível, bares, lojas de roupas. Em geral o comercio évoltado para o setor turístico	Não há grande oferta de serviços, há apenas pequenas quitandas, em sua maioria os moradores precisam se deslocar até ao centrou ou para outro município para poder utilizar desses serviços.

Fonte: Elaborado pelos autores, 2018.

Embora, consideram-se o bairro de Pipa mais estruturado do município, em geral, seus moradores situam-se na classe média-alta, não havendo no município muitos que se poderiam supor com nível economicamente elevado.

No entanto, esses dados podem caracterizar aqui, evidentemente, duas cidades numa só: a formal, rica e regularizada; e a outra, informal, ilegal, precária, dependente dos serviços públicos, como por exemplo, o bairro do Umari.

No Plano Diretor do município essa questão fica muito evidente, com toda atenção às questões ambientais, econômicas e de desenvolvimento para os bairros de Tibau do Sul e Pipa, sendo estes, os geradores de renda do município, com isso, os demais bairros que compõe o município são esquecidos e passar por problemas estruturais, desde a sua formação até hoje, não havendo o mínimo de atenção a qualidade de vida dos moradores desses bairros.

Percebe-se a existência uma grande diversidade entre os bairros de Pipa e do Umari, na diferença entre as rendas per capita destes dois bairros; o bairro de Pipa tem a maior renda per capita em comparação com o bairro do Umari. Isso pode ser evidenciado nos valores e da valorização do metro quadrado. Assim, acarreta na redução do consumo e na prestação de serviços no bairro de Umari, que acaba se adaptando à realidade da comunidade.

Na análise da infraestrutura destes dois bairros (quad. 2), ao analisarmos a diferença entre eles e os dados apurados, os serviços de água esgoto, pavimentação, transporte público, hospitais e delegacias de polícia são insuficiente ou inexistente no bairro de Umari em comparação com o bairro de Pipa. Destaca-se ainda que Pipa é um distrito (Lei Municipal n° 379, de 22 de dezembro de 2008), apesar de não existir as limitações de seu território, enquanto Umari é um bairro, daí podemos perceber outro importante ponto a levar em consideração.

No Plano Diretor do município às questões ambientais ficam evidente (quad. 3), com toda atenção às problemáticas econômicas e de desenvolvimento para os bairros de Tibau do Sul e pipa, sendo estes, os geradores de renda do município, com isso, os demais bairros que compõe o município são esquecidos e passam por problemas estruturais, desde a sua formação até hoje, não havendo o mínimo de atenção a qualidade de vida dos moradores desses bairros.

Quando 3 – Qualidade ambiental

SERVIÇOS	BAIRRO DE PIPA	BAIRRO DO UMARI
Condições/ disponibilização de equipamentos urbanos	Abastecimentos e tratamento de água; serviço de tratamento do esgoto; iluminação pública, rede telefônica; coleta de lixo urbana (diária); limpeza urbana periódica; ruas principais pavimentadas e demais ruas sem calçamento e esburacadas em vários locais.	Abastecimento de água poço artesiano; não há serviço de esgoto; iluminação pública apenas em partes do bairro; não há serviço telefônico em todo o bairro, coleta de lixo (escalonada); limpeza urbana esporádica, rua principal pavimentada e demais ruas sem calçamento e esburacadas em vários locais.
Áreas de esporte e lazer	Não há áreas de esporte e lazaer.	Academia da terceira idade
Arborização	Dispõe de grande parte do bairro arborizado, especificamente, garantido pelo plano diretor participativo e do código de meio ambiente do município.	Prejudicada em razão da ocupação irregular do solo.
Degradação ambiental	Algumas ocupações irregulares. Unidade de conservação: APA Bonfim/Guaraíra; Parque Estadual Mata da Pipa; Reserva Faunística Costeira de Tibau do Sul.	Ocupação irregular do solo, poluição de córrego e de manguezal. Unidades de conservação: APA Bonfim/Guaraíra.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Com o passar dos anos, tendo destaque o bairro de Pipa por suas belezas naturais e riqueza de recursos naturais, essas terras supervalorizaram, sendo que grande parte das habitações foram construídas de forma irregular, sem documentação alguma. Há no município um processo de regularização das terras, em especial, as do bairro de Pipa e Tibau do Sul, por serem os bairros mais "nobres" do município e por sua importância econômica.

Apenas algumas partes destes bairros os moradores podem se considerar proprietários de seus imóveis, com documentação regular. Ainda cabe destacar que, embora Pipa seja considerada o bairro mais estruturado do município, em geral, seus moradores situam-se na classe média- alta, não havendo no município muitos que se poderiam supor com nível economicamente elevado.

Quando 3 – Preço de venda (máximo e mínimo) do metro quadrado da terra

BAIRRO DE PIPA	MÁXIMO – MÉDIO	MÍNIMO – MÉDIO
	R$ 777,79	R$ 92,00
BAIRRO DO UMARI	MÁXIMO – MÉDIO	MÍNIMO – MÉDIO
	Segundo os corretorores locais, não há um valor definido no bairro, considerando que os terrenos são acidentados, loteamento irregular, sendo apenas negociado através de documento de "compra e venda", em sua maioria dos casos.	

Fonte: Elaborado pelos autores.

Apesar dos fatos, esses dados podem caracterizar aqui, evidentemente, duas cidades numa só: a formal, rica e regularizada; e a outra, informal, ilegal, precária, dependente dos serviços públicos, como por exemplo, o bairro do Umari.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho demonstrou a possibilidade de realizar uma avaliação consistente no que se refere ao levantamento de áreas sensíveis aos processos erosivos naturais e consequentemente susceptíveis a movimentações de massa através do tratamento de dados, georreferenciamento, em arquivos que podem ser adquiridos em sites públicos.

Demonstra-se que a possibilidade na realização de uma avaliação consistente no que se refere ao levantamento de áreas sensíveis aos processos erosivos naturais e consequentemente susceptíveis a movimentações de massa através do tratamento de dados, georreferenciamento, em arquivos que podem ser adquiridos em sites públicos.

A área objeto desta pesquisa é reconhecidamente uma região onde há grande susceptibilidade aos processos erosivos devido conter grandes áreas onde afloram litologias e solos de elevado grau de vulnerabilidade aos processos erosivos que causadores de movimentação de massas e/ou desastres naturais.

Ainda é importante frisar que essa ferramenta pode ser utilizada em menores escalas para realização de trabalhos mais precisos, bem como, pode servir como base para definir áreas para serem trabalhadas em escalas de maior detalhe e com levantamentos de maior precisão com uso de drones, por exemplo.

Esta pesquisa também trouxe algumas reflexões sobre o contexto de áreas de risco e planejamento urbano no sentido de antecipar os desafios a serem enfrentados na preservação ambiental no município. Esse é um momento importante de mudanças na estruturação da política de planejamento urbano do município, em virtude da defasagem do Plano Diretor em vigor.

No Plano Diretor de Tibau do Sul trata dos instrumentos da política de desenvolvimento urbano, social, econômico, cultural e de proteção ambiental. Contudo, esse plano não define e identifica as estratégias e os meios para enfrentar os problemas estruturais da cidade e suas causas. Até o momento não houve atualização desse plano.

Para isso, as comunidades devem ser ouvidas da maneira adequada, através de consultas públicas para que elas possam entender as alterações do zoneamento do município na construção desse novo Plano Diretor. Evidentemente que o processo de revisão do Plano Diretor será crítico para o delineamento de uma política concisa de proteção que vise por completo o meio ambiente na construção da sustentabilidade.

O município sofre ainda com a expansão da urbanização em áreas próximas ao litoral devido estas áreas serem as mais importantes sob o ponto de vista econômico dada a importância desta localidade no cenário do turismo nacional, fato que contribui de sobre maneira para que haja expansão de forma desordenada em áreas de risco como vimos no mapa integrado final.

Para tanto, a elaboração do novo Plano Diretor necessita de um diagnóstico crítico, imparcial, atual e estruturado na área ambiental e urbanística, a fim de que esse plano tenha coerência técnica e a partir desse diagnóstico seja gerado resultados positivos ao meio ambiente.

REFERÊNCIA

BRASIL. Constituição (1998) **Constituição** [da] República Federativa do Brasil. 44. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015.

GOMES, R. L. Avaliação da fragilidade ambiental e vulnerabilidade natural à perda de solo da bacia hidrográfica do Rio Almada-Bahia. **Boletim de Geografia**, Maringá, v. 31, n. 3, 2013, p. 41 -53.

HIGHLAND, L.M.; BOBROWSKY, P. **The landslide handbook** – A guide to understanding landslides. U.S. Geological Survey, Reston, Virginia, Circular 1325, 2008. Disponível em: <https://pubs.usgs.gov/circ/1325/pdf/C1325_508.pdf>. Acesso em: 14 de jan. 2019.

LEAL, Rogério Gesta. **Direito Urbanístico**: condições e possibilidades de constituição do espaço urbano. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

PINHEIRO, Otilie Macedo. **Plano Diretor e Gestão Urbana**. 2. ed. Florianópolis: UFSC, 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE TIBAU DO SUL. **Lei Complentar**. nº 06 de 30 de dezembro de 2008 que Dispõe Sobre o Plano Diretor Participativo de Tibau do Sul. 2008b.

PREFEITURA MUNICIPAL DE TIBAU DO SUL. **Lei Municipal**. nº 379 de 22 de dezembro de 2008 que Dispõe Sobre a criação do Distrito da Praia da Pipa e outras determinações. 2008.

ROSS, J. L. S. Análise empírica da fragilidade dos ambientes naturais e antropizados. **Revista do Departamento de Geografia**, FFLCHUSP, n. 6, São Paulo, 1992.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 4ª ed. SP: Malheiros, 2006.

SCUDELARI, A. C.; FREIRE, L. C. S. Determinação dos impactos ambientais na construção de um sistema hoteleiro nas falésias em Tibau do Sul/RN. **Braz**. J. Sci. Technol, v. 9, n. 1, p. 39-43, 2005.

TOMINAGA, L. K.; SANTORO, J.; AMARAL, R. do. **Desastres naturais**: conhecer para prevenir. São Paulo: Instituto Geológicos, 2009.

CIDADES SUSTENTÁVEIS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS: DESAFIOS NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL/RN.

Ana Célia Baía Araújo (UFRN)
Zoraide Souza Pessoa UFRN)

INTRODUÇÃO

A urbanização brasileira se deu nos mesmos moldes do desenvolvimento urbano da América Latina: uma urbanização desigual, segregadora e que, ao longo dos séculos, gerou impactos, degradação e aumentou riscos e condições de vulnerabilidade, do ponto de vista socioambiental. A partir desse modelo de urbanização que se estabeleceu, as cidades vem se transformando em novos arranjos urbanos e regionais, porém mantendo a lógica utilitarista da natureza e cultivando a ideia de um urbano superior ao meio ambiente, ideia esta que provoca inúmeros problemas e impactos ambientais.

Apesar das crescentes discussões ambientais, que popularizadas pelo controverso discurso do desenvolvimento sustentável (DS) propagam um modelo de desenvolvimento que consegue equilibrar as dimensões ambiental, social e econômica nas dinâmicas citadinas, as cidades e seus governantes ainda não conseguiram adequar-se a essa proposta de um tripé de sustentabilidade (ambiente, sociedade e economia), e suas dinâmicas continuam transformando o espaço de acordo com suas necessidades. A qualquer custo, o meio urbano extrai o que precisa para suprir suas demandas e retornando aos ecossistemas e recursos planetários enormes quantidades de resíduos e irreparáveis danos ambientais.

No Brasil, o desenvolvimento urbano a partir da década de 1970 vem sendo acrescido arranjos urbano-regionais derivados da metropolização, fazendo com que o contexto já preocupante dos impactos gerados pelas dinâmicas urbanas seja acrescido de um componente de regionalização do território – expandindo e intensificando esses impactos. No contexto regional e urbano brasileiro, a fragmentação entre o poder local e regional dentro das regiões metropolitanas (RM), com conflitos pela disputa de entre as pautas sociais, econômicas e ambientais que configuram interesse comum dentro dessas regiões, dificultam a implementação de instrumentos da gestão pública como Estatuto da Metrópole e o Estatuto da Cidade que poderiam trazer novos olhares à gestão urbana mais sustentável.

Nesse sentido, a proposta mais debatida na atualidade para proporcionar políticas públicas ambientais condizentes com o que se espera de uma gestão urbana sustentável, as Nações Unidas (ONU, 2015) vem promovendo o conceito de Cidades Sustentáveis (CS) como solução para os problemas socioambientais. Por isso, sendo o Brasil um dos países signatários da Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que são integrados à essa proposta, este trabalho considerou válido avaliar como e em que a adoção das diretrizes do ODS 11 para Cidades e Comunidades Sustentáveis "tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis" da ONU (2015) pode ser um desafio ou um incremento às políticas ambientais da gestão urbana das cidades brasileiras, estudando como campo empírico a RM de Natal/RN, na perspectiva do conceito de cidade metropolitana (CASTELLS, BORJA, 1996).

O objetivo geral deste trabalho é discutir os principais desafios dos municípios metropolitanos da RM Natal para se compatibilizarem com e/ou internalizarem aspectos de cidades sustentáveis em suas políticas públicas da gestão urbana. A metodologia para desenvolver esse objetivo é fazer um levantamento de aspectos urbano-regionais da RMN que se relacionem com os princípios do modelo almejado para CS, remetendo ainda ao ODS 11 como uma ferramenta norteadora dos compromissos assumidos para a idealizada CS das Nações Unidas.

Para tanto, este trabalho recorreu a dados secundários levantados a partir de pesquisa bibliográfica em fontes de dados como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no período de 2010 a 2019, se caracterizando como um estudo de caso de natureza qualitativa. Os resultados esperados dessa discussão giram em torno das análises dos dados levantados sob a perspectiva da definição de CS e seus aspectos, além da discussão de quais os principais desafios para a construção de uma agenda de políticas públicas urbanas ambientais, e de que forma as políticas ambientais sejam prioridades da gestão urbana (intra)metropolitana como ferramenta estratégica para as dimensões social, ambiental e econômica das cidades metropolitanas.

CIDADES SUSTENTÁVEIS COMO DIRETRIZES PARA A GESTÃO URBANA: PROPOSTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS BASEADAS EM SEUS PRINCÍPIOS DE SUSTENTABILIDADE, RESILIÊNCIA E ADAPTAÇÃO CLIMÁTICA URBANAS

Os processos de urbanização e desenvolvimento das cidades, especialmente com a regionalização das cidades em grandes aglomerações urbano-regionais como as regiões metropolitanas exigem uma grande demanda de energia, de recursos e do meio ambiente como um todo para manter suas dinâmicas. De onde vem os recursos para a sobrevivência nas (e das) cidades? O panorama do cenário do desenvolvimento urbano, regional e econômico enfrenta um paradoxo: ele consome e degrada irresponsavelmente os recursos ambientais ao mesmo tempo em que ele necessita de um grande estoque desses recursos para se manter o mesmo ritmo de desenvolvimento.

Essas demandas são acompanhadas de processos como a impermeabilização, compactação e degradação dos solos, a poluição e degradação de áreas de vegetação nativa, florestas e de recursos hídricos, a vinda de processos produtivos e cadeias de consumo de produtos que se tornam extremamente poluentes e mal gerenciadas até em seu descarte. As consequências socioambientais do atual modelo de desenvolvimento urbano, regional e econômico são produto da lógica capitalista. Os impactos ambientais decorrentes das interferências antrópicas nas dinâmicas naturais são sentidas nas cidades e podem implicar em anormalidades do equilíbrio térmico e climático – das temperaturas médias (ilhas de calor) e da periodicidade das estações chuvosas e secas; escassez hídrica devido à mudança nos regimes de chuvas e à poluição dos corpos d'água e desmatamento das matas ciliares para dar lugar ao concreto da urbanização; e no aumento das condições de vulnerabilidade socioambiental de grande parcela da população urbana devido ao aumento das condições de riscos (climáticos ou ambientais).

O Relatório Especial do IPCC (2018) alerta para a necessidade do poder público articular-se com a sociedade, buscando medidas que conciliem técnicas, práticas endógenas de manejo ambiental, mitigando os efeitos e adaptando a infraestrutura das cidades e regiões para os impactos das mudanças climáticas, visando sempre a saúde do meio ambiente e o respeito às condições de justiça ambiental e social para a população.

Vincular essas consequências às práticas do desenvolvimento urbano, econômico e regional permite um olhar mais sistêmico e menos fragmentado sobre a relação dos diversos elementos do cotidiano urbano entre si e no meio ambiente, urbano e sociedade. De forma geral, os problemas urbanos residem na forma como o desenvolvimento determina que a sociedade e seus meios de produção se organizem territorialmente, utilizando os recursos necessários à manutenção do sistema urbano. Na análise de Porto-Gonçalves (2012, p. 24) "ser desenvolvido é ser urbano, é ser industrializado, enfim, é tudo aquilo que nos afaste da natureza e nos coloque diante de constructos humanos, como a cidade, como a indústria".

Pensando nesse sistema urbano como a integração de várias dimensões do desenvolvimento no espaço das cidades, as consequências dessas dinâmicas também são vistas nos problemas ambientais. Isso permite relacionar várias questões no âmbito dos problemas urbano-regionais: a relação entre a questão ambiental, a questão social e a questão econômica encontram lugar comum concretizado nas dinâmicas urbanas. Esses problemas interagem e se avolumam no território metropolitano, aumentando os impactos socioambientais.

A gestão urbana requer uma visão completa das dinâmicas locais e regionais, para que possa articular de forma eficiente no território metropolitano, envolvendo um ciclo de planejamento, execução, controle e adaptação às necessidades que os problemas ambientais urgem. Porém, é essencial para a proposição de políticas públicas em qualquer dimensão, compreender que existe um panorama de dificuldades políticas e legais da gestão das regiões metropolitanas, que é aprofundado ao considerar a realidade das questões regional e socioambiental.

Torna-se premente a necessidade de implementação de políticas públicas ambientais que tornem a gestão, o planejamento e o desenvolvimento urbano-regional menos impactantes e mais sustentáveis, as cidades sustentáveis surgem como alternativas mais debatidas, pois buscam conciliar essas questões em um modelo de gestão e planejamento urbano que articule as dimensões de cada problema e implementem políticas públicas que, do ponto de vista ambiental, sejam coerentes com princípios das CS.

O modelo de CS é originário das discussões ambientais, e vem se popularizando devido a sua adoção como ODS pela ONU, alinhando esse conceito ao discurso do desenvolvimento sustentável (que consiste em propor uma solução dos problemas gerados pela lógica capitalista sem romper com essa lógica, fato que inviabiliza essa alternativa). Para a pergunta o que é, então, o 'desenvolvimento sustentável', Lara e Oliveira (2017, p. 342) respondem: "é aquilo que o economicismo determina que seja socialmente responsável e ecologicamente correto, mas invariavelmente viável para os investidores". ACSERALD (1999) explica que a busca pelo desenvolvimento sustentável torna-se fator para que a cidade se torne mais atraente e competitividade na busca de investimentos, e que planejamentos adotam como estratégica a motivação em adotar o discurso ambiental.

Contudo, existe uma diversidade de entendimentos para o que seria uma cidade sustentável, ea proposta de CS aqui trabalhada não restringe-se ao entendimento da ONU de CS atreladas ao desenvolvimento sustentável. A CS para este trabalho, é uma cidade ou arranjo urbano-regional que direciona sua gestão e planejamento para um olhar sistêmico de suas dimensões sob a perspectiva de sustentabilidade ambiental, justiça social e medidas de combate às mudanças climáticas.

A CS definida e idealizada neste trabalho se pauta na sustentabilidade urbana (SOUZA, 2016), promovendo uma racionalidade ambiental (LEFF, 2000) que rompe com os paradigmas capitalistas já impregnados na gestão pública, e compreendendo como ela poderia se inserir na realidade das regiões metropolitanas (do ponto de vista dos conceitos de cidade metropolitana e cidade-região) brasileiras, com seus já conhecidos dilemas de integração territorial e de políticas públicas comuns.

Adotaremos o discurso de SOUZA (2016) sobre a sustentabilidade urbana, no viés sistêmico, ser de fato o conceito que poderá nortear as cidades e regiões rumo a um desenvolvimento urbano de fato sustentável. "A abordagem sistêmica da sustentabilidade é a que, de certa forma, mais se aproxima da possibilidade de manter o equilíbrio da tríade da sustentabilidade" (SOUZA, 2016, p. 14), pois a sociedade "enquanto componente do maior sistema existente no planeta, a Biosfera, torna-se, do ponto de vista sistêmico, ameaçadora para a estabilidade do sistema global e para que este não entre em colapso" (KRUGER, 2001, p. 42).

Essa visão alinha-se ao nosso entendimento para CS, adotado neste trabalho, à definição de racionalidade ambiental de Leff (2006, p. 200, tradução nossa):

> A racionalidade ambiental é uma categoria que trata das relações entre instituições, organizações, práticas e movimentos sociais que atravessam o campo conflitivo do ambiente e afetam as formas de percepção, acesso e usufruto dos recursos naturais, bem como a qualidade de vida e estilos de desenvolvimento populacional. Esse conjunto de processos sociais - onde as relações entre as formações teóricas e ideológicas, a produção de conhecimento e conhecimento, a organização produtiva e as práticas sociais induzidas pelos valores do ambientalismo - se entrelaçam, orienta as ações para construir uma nova racionalidade social e social. para avançar em direção a uma economia global sustentável.

Nesse prisma de sustentabilidade urbana e racionalidade ambiental, a CS que almeja-se como modelo supera o desenvolvimento sustentável e torna-se mais complexa. Os aspectos de cidades sustentáveis como uma cidade consciente de seus impactos mas motivada a reduzi-los, remedia-los e mitiga-los são, primordialmente, aspectos para o bom funcionamento de dinâmicas urbanas que propaguem justiça social e ambiental, equidade, bem-estar e qualidade de vida, saúde ambiental, entre outros.

O modelo para CS que queremos compreender como uma alternativa para solucionar as questões ambientais e sociais que incidem na questão do desenvolvimento urbano-regional precisa criar novos paradigmas de civilização, incorpora-se às ideias sustentáveis que compreendam de forma sistêmica a questão socioambiental, em outras palavras, que englobem várias dimensões que influenciam a sociedade. As cidades sustentáveis devem ser embasadas em uma sustentabilidade urbana de forma que suas propostas e práticas possam "ir além do reducionismo econômico e respeitar as características intrínsecas e não redutíveis das dimensões ambiental, econômica e social é integrar essas dimensões numa visão sistêmica" (SOUZA, 2016, p. 18).

Nosso entendimento de CS refere-se a uma cidade ou região metropolitana que se baseia nos princípios de resiliência, sustentabilidade e adaptação às mudanças climáticas. Para Gonçalves (2017, p. 372) a resiliência urbana é definida como "competência que um sistema demonstra para se recuperar de um choque ou de uma disrupção [...], quando exposto a um choque, para recuperar o nível de desenvolvimento prévio e/ou de reposicioná-lo em um patamar superior"; a sustentabilidade urbana pode ser definida por Souza (2017, p. 23) como a "capacidade dinâmica de uma área urbana para atender adequadamente as necessidades das populações presentes e futuras através de atividades de planejamento, desenvolvimento e gestão ecológica, econômica e social"; e a adaptação climática é entendida por ALVES (2013, p. 16) como a promoção de medidas que respondam a novos impactos e pressões socioambientais oriundas das alterações climáticas para atingir patamares de equilíbrio socioambiental.

Esses princípios são o que espera tornarem-se diretrizes para ferramentas para políticas públicas ambientais para gestão urbana e/ou metropolitana, cujos resultados almejados tragam a melhoria de indicadores socioeconômicos e ambientais de desenvolvimento urbano-regional.

POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS E AS CIDADES SUSTENTÁVEIS: DESAFIOS NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL/RN.

A gestão e o planejamento urbanos para cidades metropolitanas como as RM brasileiras perpassam tanto as deficiências e fragilidade na implementação de instrumentos legais e legislações para compreender as RM enquanto território de natureza regional que congrega várias dinâmicas urbanas metropolizadas, quanto o entendimento dos gestores e governantes sobre prioridades e conflitos de interesse políticos e econômicos nesses territórios. Como consequência, essas cidades enfrentam problemas devido às barreiras para o progresso de uma gestão comum e integradora, criando um panorama que, criticamente observado, corrobora para a necessidade de se repensar as dinâmicas urbanas em uma perspectiva de sustentabilidade, à guisa do que Leff (2006, p. 192, tradução nossa) explica:

> A complexidade ambiental - que emerge do encontro da ordem física, biológica, cultural e política; de ontologias, epistemologias e conhecimento; do real, do imaginário e do simbólico - é apenas o resultado do fracasso do épico homogeneizador da racionalidade econômica da modernidade.

Os principais desafios para a gestão urbana em cidades metropolitanas, como as RM brasileiras, aqui são abordados também como desafios à adoção de um modelo de cidades sustentáveis que se baseie nos princípios de adaptação às mudanças climáticas, sustentabilidade urbana e resiliência urbana. Elencam-se como principais problemas metropolitanos as questões sobre: problemas com a agenda comum aos municípios, governança e gestão metropolitanas (em uma questão de relações entre municípios, RMs e estados); problemas com o modelo de desenvolvimento urbano e econômico que sustenta-se em uma lógica econômica capitalista (exploradora, utilitarista); problemas oriundos das questões regionais históricas e culturais dos territórios; e problemas socioambientais que provocam uma sociedade e um ambiente fragilizados devido aos riscos e condições de vulnerabilidade socioambiental – essas abordagens, do desenvolvimento metropolitano e socioambiental detalharemos a seguir utilizando como exemplo, o caso da Região Metropolitana de Natal (RMN), no Rio Grande do Norte, Nordeste brasileiro.

Apresentando a capital potiguar, Natal é o município polo da RMN, caracterizada na Tabela 01 abaixo.

Tabela 01 – Dados gerais do Atlas de Desenvolvimento Humano nas RM Brasileiras

	Quantidade de Municípios	***População total***	***PIB total***	***PIB no total estadual***	***IDH***
RMN	14	1.361.445	16,7 bilhões	52,2%	(Alto) 0,733

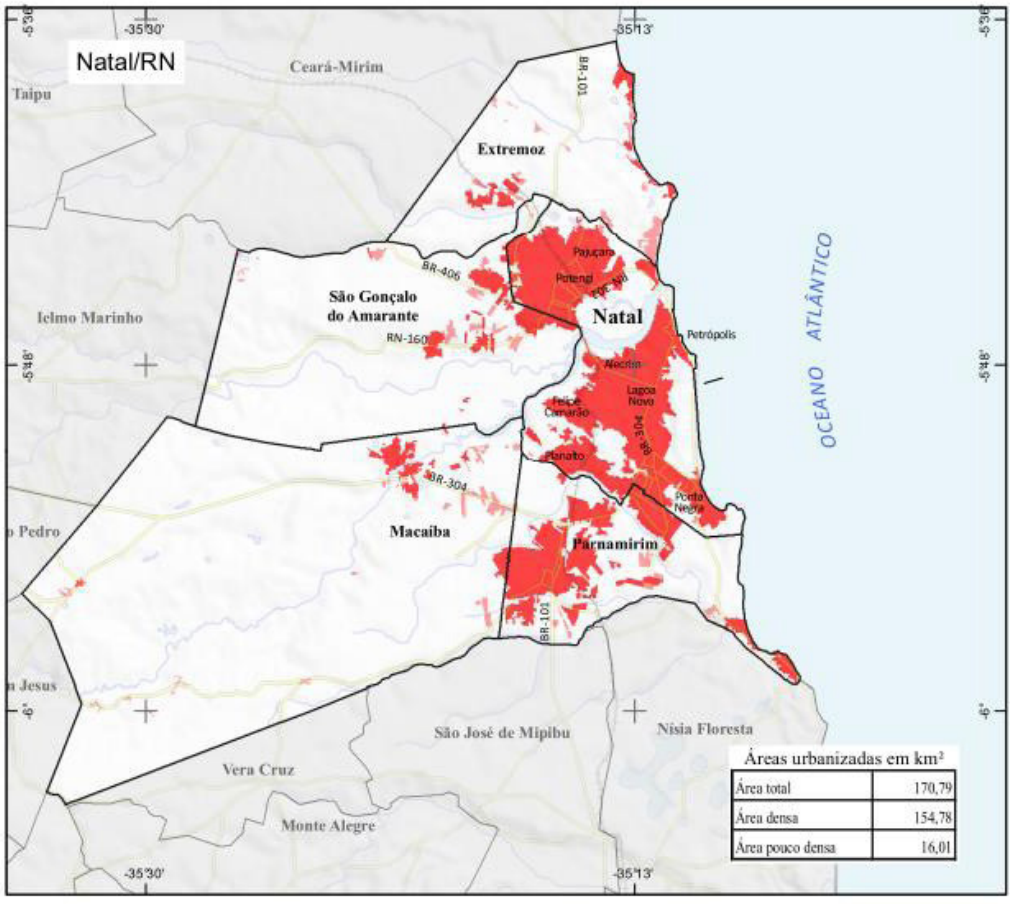
Fonte: IPEA (2014), elaboração própria (2019).

No cenário nordestino, onde as capitais representam a maior parcela do desenvolvimento econômico, urbano e regional, Pereira e Nogueira (2015, p. 239, adaptado) explicam que "diante de fragilidades político-econômicas de centros urbanos secundários, os espaços metropolitanos tornam-se mais enfaticamente espaços de comando da hierarquia urbana", coincidindo com a concentração de desenvolvimento evidenciada pelos dados da metrópole natalense em que se concentra quase 1,5 milhões de habitantes na RMN, com um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de resultado "Alto" em um território composto por 14 municípios, sendo a RMN uma expressão de macrocefalia urbana.

Essa disparidade metropolitana espacial denota uma fragilidade no planejamento e desenvolvimento territorial. HERZOG e ROSA (2010) alertam sobre como o desenvolvimento do território deve ser planejado a partir de ponderações do panorama regional das condições ambientais, sociais e econômicas dos municípios metropolitanos.

Em uma RM as áreas urbanizadas apresentam-se muitas vezes conurbadas, contudo, existem algumas características na RMN que demonstram-se através de um território metropolitano com vazio nas mancha urbana, como observado no Mapa 01 a seguir que retrata "Áreas urbanizadas das Concentrações Urbanas da RM Natal" e evidencia espacialmente onde no território da RMN há maior integração de dinâmicas intrametropolitanas, explicados pela inclusão de municípios na RM sem que estes expressem de fato dinâmicas metropolizadas no território, provocando diferenças e o que se chama por Metrópole funcional (o território que expressa fenômenos dos processos de metropolização) e Metrópole institucional (a definida legalmente).

Mapa 01 - Áreas urbanizadas das Concentrações Urbanas da RM Natal



Fonte: IBGE (2010).

Apesar de ser heterogênea na RMN, a mancha urbana que indica das concentrações populacionais urbanas no Mapa 01 acima podem ser compreendidas a partir das relações entre riscos e concentração populacional se dão nas dinâmicas intermunicipais metropolitanas, tendo em vista queno contexto espacial urbano onde as proporções que assumem os riscos de desastres e situações de perigo são acentuadas:

> Atualmente o tema das mudanças climáticas tem tido maior visibilidade devido ao aumento na frequência e força das tempestades, dos ventos, das ressacas marítimas, e de períodos de secas prolongadas. Esses eventos quando ocorrem em áreas urbanizadas tomam proporções com alto potencial destrutivo, devido à forma como a ocupação interferiu nos processos e fluxos naturais. (HERZOG e ROSA, 2010, p. 111).

Além disso, essa concentração metropolitana (populacional e de dinâmicas econômicas no território da RMN) traz consequências socioambientais e econômicas para a manutenção dos recursos que sustentam o desenvolvimento urbano-metropolitano. Aumentam as quantidades consumidas e descartadas, aumentam as áreas ocupadas, as áreas naturais diminuem e as dinâmicas naturais são alteradas. Freitas e Ximenes (2015, p. 238) afirmam que os aglomerados metropolitanos são responsáveis pelo "[...] aumento das emissões que vem contribuindo para as mudanças climáticas e seus efeitos através de eventos meteorológicos, hidrológicos e climatológicos", sendo inicialmente essas concentrações um desafio para os princípios de sustentabilidade e resiliência urbanas propostos para as CS.

Outro indicador para caracterizar e analisar a realidade metropolitana potiguar é o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) do IPEA (2018) é aqui utilizado, no período de 2010, para relacionar esses dados às condições de vulnerabilidade social na RM de Natal, única cidade metropolitana no estado do RN. O IVS é o resultado da média aritmética dos subíndices IVS Infraestrutura Urbana, IVS Capital Humano e IVS Renda e Trabalho. Os resultados são interpretados como vulnerabilidade social muito alta, entre 1,0 e 0,500; alta no intervalo de 0,500 a 0,400; média de 0,400 a 0,300; baixa de 0,300 a 0,200; e muito baixa de 0,200 a 0 (IPEA, 2018). O IVS aponta uma média metropolitana para a RMN como 0,314, indicando uma vulnerabilidade baixa no território.

Contudo, observar esse resultado sem considerar que os índices homogeneízam disparidades dentro de um mesmo território, é com cuidado que se interpreta essa informação. Retomando a discussão sobre a relação entre território e condições socioambientais, a revisão de literatura aponta a relação direta entre a vulnerabilidade socioambiental e a gestão das regiões metropolitanas, conforme estudos de Pereira e Costa (2015, p. 330) que relacionam também dimensões para as soluções dessa questão: "se os níveis de vulnerabilidade social já se encontram no âmbito metropolitano, as políticas públicas para reversão da situação vulnerável também devem seguir a mesma escala espacial".

Jacobi (2014, p. 54) elucida essa associação ao discorrer sobre o desenvolvimento urbano e "sua insustentabilidade" nas regiões metropolitanas. Para Jacobi (2014, p. 54), esse problema ocorre devido a "prevalência de um processo de expansão e ocupação dos espaços intraurbanos que, na maior parte dos casos, configura uma baixa qualidade de vida para parcelas significativas da população". Essa baixa qualidade de vida também é relacionada às condições do mercado de trabalho e dinâmicas econômicas metropolitanas: dados do IBGE (2018) informam que a média salarial metropolitana para trabalhadores formais na RMN era de 1,8 salários mínimos no ano de 2016 e que apenas 13,1% da população economicamente ativa possui uma ocupação formal na RMN.

Esses dois dados foram obtidos através de média aritmética entre os municípios da RMN, novamente remetendo às ressalvas que o uso de médias pode mascarar disparidades intrametropolitanas. Porém, é possível afirmar que os municípios metropolitanos enfrentam problemas comuns quanto aos dilemas socioeconômicos e políticos que promovem desigualdades e vulnerabilidade, com ausência de um debate a nível metropolitano, que considere as mudanças na organização socioespacial e nas dinâmicas urbano-regionais que o contexto internacional econômico requer, e ausência de uma busca de soluções comuns e precariedade de uma governança e gestão metropolitana efetiva nas RM. Essa observação da realidade brasileira está presente na análise de Firkowski (2013, p. 32): "enquanto as estruturas espaciais se modificam de modo acelerado, as estruturas administrativas continuam lentas e amarradas a uma realidade passada".

Sobre as condições socioeconômicas da RMN, outros dados refletem um contexto macrorregional anterior à instituição da RMN: as desigualdades regionais do Brasil são históricas, seculares, e caso nordestino, GOMES et al. (2015) explicam que:

> Na região Nordeste o processo de urbanização foi lento e atomizado, sendo "[uma] urbanização geográfica e economicamente dispersa, constituída principalmente por suas nove capitais regionais e cerca de duas dezenas de cidades de porte médio, muitas delas interiorizadas" (CANO, 1989, p. 68, apud GOMES et al., 2015, p. 66).

Sobre a estrutura social da RMN, os processos excludentes ainda predominam no desenvolvimento urbano-regional, "marcado por fortes diferenciações, e que resulta em um baixo nível de valor agregado em nível educacional e de renda, sendo um território como fortes assimetrias sociais" (PESSOA, DIAS, 2015, p. 171) e onde há grande déficit habitacional para as famílias pobres na região (CLEMENTINO, FERREIRA, 2018). Na RM Natal as dinâmicas do desenvolvimento urbano-regional transformaram e foram mutuamente transformadas a partir das necessidades que as dinâmicas econômicas expressavam na região.

Outra análise sobre a RM remete também a um problema comum às regiões metropolitanas brasileiras: a falta de alinhamento de agendas municipais nas regiões metropolitanas torna-se um fator limitante para o desenvolvimento regional e para alternativas às questões que atingem sociedade e ambiente como as propostas de cidades sustentáveis, tendo em vista que, "do ponto de vista federativo, as metrópoles contemporâneas não têm uma gestão autônoma" (CLEMENTINO, 2016, p. 6). Ademais, a organização dos governos locais, a gestão pública, não acompanha as transformações dos processos urbanos de metropolização, resultando em espaços regionalizados ante um aparato institucional público incoerente com a atualidade do arranjo urbano-regional brasileiro.

No caso brasileiro, os problemas socioambientais são causados por ações de expansão urbana, especulação imobiliária, déficit habitacional, periferização, metropolização, ausência de planejamento e gestão urbana-regional eficientes e políticas públicas deficitárias no sentido de garantir uma melhor distribuição socioespacial de recursos urbanos no território. Esse quadro acarreta os seguintes impactos relacionando as questões urbana, ambiental, regional e social:

> [...] redução de suas áreas verdes com crescente verticalização residencial, especulação imobiliária e assentamentos humanos irregulares, improvisados e precários; erosão dos solos com crescente impermeabilização em áreas críticas e suscetíveis a riscos ambientais; poluição de toda ordem; baixa qualidade da oferta dos serviços de saneamento básico, relativo ao abastecimento de água; escoamento sanitário e adequação dos resíduos decorrente da produção ampliada e do consumo concentrado. (JACOBI, 2004, apud PESSOA, 2012, p. 71).

O modelo de CS seguindo os princípios de sustentabilidade urbana, resiliência e adaptação climática urbanas ainda enfrenta um longo caminho para desenvolver-se de forma a conseguir ser implementado como diretriz para as políticas públicas da gestão urbana-metropolitana no Brasil. Sem a resolução de problemas socioeconômicos, administrativos e políticos – já enraizados na forma habitual da gestão pública brasileira – cogitar revoluções e rupturas a partir do questionamento das dinâmicas praticadas atualmente se torna tarefa quase impossível sem um grande investimento em educação, ciência e pesquisa que forme gestores capacitados e interessados nessas transformações idealísticas.

Os problemas socioambientais podem ser observados conforme análise de Laschefski (2013, p. 162):

> Por um lado, o discurso ambiental [...] é utilizado para destacar a situação de ilegalidade de moradores em áreas de sensibilidade ambiental ou de risco. Trata-se, então, da "ambientalização" de um problema social: o déficit habitacional. Oblitera- se, assim, outra ilegalidade: a negligência do direito constitucional à moradia digna, que, por sua vez, é baseado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. Por outro, o tratamento do déficit habitacional por meio de instrumentos do mercado impede que a parcela da população não integrada ou parcialmente integrada à economia formal usufrua o direito à cidade.

A RMN retrata a realidade localizada de um país desigual e historicamente explorado por economias desenvolvidas, cujos problemas espaciais, econômicos e sociais são reflexos de inúmeras práticas políticas, econômicas e de arranjos urbano-regionais que replicam o racionalismo econômico utilitarista em seu modelo de gestão urbana, sendo a própria ordem econômica e política vigente, globalizadas, o maior desafio para as cidades sustentáveis serem implementadas em qualquer território, sejam elas no modelo dos ODS das Nações Unidas ou no nosso entendimento de racionalidade ambiental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As RM são centros de poder econômico e social, e por sua relevância na questão urbana- metropolitana brasileira (BRENNER, 2018), a gestão pública deve considerar que esse fenômeno aumenta os impactos que as atividades do cotidiano da sociedade provocam no meio ambiente. Somados aos enraizados problemas de corrupção, burocratização e conflitos de interesse político e econômico, esses entraves da gestão urbano-regional nas RM complicam a implementação de políticas públicas que possam melhorar o bem-estar urbano, as condições ambientais e climáticas e os níveis de desenvolvimento regional e urbano.

Em linhas gerais, pode-se afirmar que a complexidade das regiões metropolitanas brasileiras reside na ausência de instrumentos de gestão e planejamento urbanos que consigam integrar o território a uma agenda, gestão e governança comum à toda RM em todas as dimensões e aspectos das questões ambiental, social, econômica e urbana. Por isso, compreender como a gestão e o planejamento urbano lidam e articulam as questões ambientais, socioeconômicas, urbano-regionais e climáticas a partir das políticas públicas, em um território tão singular em suas demandas, governança e gestão quanto o das regiões metropolitanas, constitui-se como uma grande desafio para os gestores e governantes.

Ou seja, o desenvolvimento urbano não pode ser dissociado nem de sua conjuntura de questões regionais nem das questões socioeconômicas em que as cidades estão inseridas pela globalização por meio de outras escalas, como a regional e a nacional. A metropolização nesse contexto interliga as questões urbanas, econômicas e regionais dentro de uma mesma realidade climática e ambiental, articulando territorialmente cidades em torno de dinâmicas semelhantes da base econômica e social.

O olhar espacial precisa fazer um recorte territorial coerente com a dimensão das relações sociais, econômicas, político-institucionais e do meio ambiente que ali se concretizam. "A problemática ambiental surge como um sintoma e um questionamento do modelo de civilização construído sobre um conjunto de elementos de racionalidade das sociedades modernas" (LEFF, 2000, p. 229). A relação dos fatores econômicos com os recursos ambientais na promoção das práticas capitalistas de desenvolvimento repercute a nível global porém encontra as barreiras dos limites finitos dos recursos planetários. Para BRENNER (2018):

> É um paradoxo, no entanto, que os conflitos, falhas, instabilidades e tendências de crise associadas à forma capitalista de urbanização não tenham levado à dissolução ou à transcendência dessas configurações socioespaciais, mas sim à sua reinvenção contínua através de um processo dinâmico de "explosão-implosão" e de "criatividade- destruição". Consequentemente, apesar de seus impactos sociais e ambientais, tão destrutivos e desestabilizadores, o pulso incansável do capital para aumentar a lucratividade tem desempenhado – e continua a desempenhar – um papel poderoso na produção e transformação das configurações socioespaciais urbanas. (BRENNER, 2018, p. 44).

No aspecto dos problemas ambientais, os limites institucionais perdem sentido, dando espaço para compreender os impactos que os fenômenos urbanos geram no território a partir das condições e dinâmicas naturais do clima, do ciclo hidrológico, do equilíbrio dos ecossistemas regionais e das populações bióticas. O desenvolvimento urbano vem acompanhado da construção civil, do desmatamento, da impermeabilização dos solos, do assoreamento e de outras ações antrópicas que provocam sérios danos na organização natural daquele espaço, provocando reações naturais que não seriam normais se não houvessem as interferências humanas naqueles sistemas.

É preciso mudar o que vem se fazendo como desenvolvimento e buscar alternativas que sejam saudáveis para o meio ambiente. As mudanças que as propostas de CS exigem da sociedade são intensas e promovem rupturas com o sistema econômico capitalista. Porém mudanças nesse nível de ruptura são difíceis de serem conciliadas pelos governos. Nesse sentido, as CS enfrentam enormes desafios para serem implementadas como alternativas ao modelo urbano vigente, trazendo novos arranjos espaciais urbanos e regionais, de acordo com as transformações das dinâmicas socioeconômicas, conforme explicam Anthony et al. (2018, p. 38, tradução nossa):

> A forma urbana continua a se adaptar através de mudanças consistentes baseadas interação humana e eventos naturais. Neste contexto, quando um série de ajustes fundamentais estão sendo propostos, a consistência espacial, a resiliência, a adaptabilidade e forma física são desafiados. Nas novas cidades, o conceito de cidade sustentável pode ser entrincheirada e mantida como um dos blocos de construção da forma urbana emergente. Nas cidades mais antigas que entraram no domínio dos esquemas de atualização da cidade, o impacto dos novos conceitos será mais evidente.

Cabe então a ponderação sobre para quem e como esse formato de desenvolvimento urbano e econômico continua a se sustentar na sociedade, e o que de fato implica em "melhoria" para as cidades, pois essa melhoria não se distribui igualmente pelo espaço urbano, nem regional nem economicamente. Cada cidade ou área metropolizada está inserida em uma lógica territorial, regional e repleta de problemas específicos que afetam de forma singular aquelas regiões.

REFERÊNCIAS

ACSERALD, Henri.**Discursos da sustentabilidade urbana**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, n.1, p.79-90, 1999.

ALVES, Vítor Emanuel Pinto. **Estratégias para a Melhoria da Capacidade Resiliente das Cidades**. Universidade do Minho/Escola de Engenharia. (Dissertação de Mestrado). 2013. Disponível em: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/31155/1/Tese_V%C3%ADtor%20 Emanuel%20 Pinto%20Alves2013.pdf> Acesso em 15 jun. 2018

ANTHONY, Adenaike Folahan et al. Urban Sustainability Concepts and Their Implications on Urban Form. **Urban And Regional Planning**, Nigéria, v. 3, n. 1, p.27-33, mar. 2018. Disponível em: <http://www.sciencepublishinggroup.com/j/urp>. Acesso em: 20 set. 2018.

BRENNER, Neil. **Espaços da urbanização**: o urbano a partir da teoria crítica. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2018. 356p.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. **As cidades como atores políticos**. Novos Estudos. CEBRAP N.º 45, julho 1996. p. 152-166

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL: VISÕES DO PRESENTE E DO FUTURO. In: XIV COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA, 2016. **Anais.** Barcelona: Universitat de Barcelona, 2016. p. 1 - 20. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/xiv-coloquio/MLivraClementino.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2018.

CLEMENTINO, Maria do Livramento M.; FERREIRA, Angela Lúcia. Natal: as dificuldades de qualificar a singularidade de uma área urbana metropolizada. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; RIBEIRO, Marcelo Gomes (Ed.). **Metrópoles brasileiras**: síntese da transformação na ordem urbana de 1980 a 2010. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2018. p. 79-110. Disponível em: <http://observatoriodasmetropoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/metropoles_brasileiras2018.p df>. Acesso em: 05 set. 2018.

FIRKOWSKI, Olga L. C. F. ESTUDO DAS METRÓPOLES E REGIÕES METROPOLITANAS DO BRASIL: CONCILIAÇÃO OU DIVÓRCIO?. p. 21-51. In: FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Cleandro; FRANÇA, Karla Chistina Batista de (Ed.). **Território metropolitano, políticas municipais:** por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. 346 p.

FREITAS, Carlos Machado de; XIMENES, Elisa Francioli. Cidades e desastres naturais – da Vulnerabilidade à resiliência. In: FURTADO, Fátima; PRIORI, Luiz; ALCÂNTARA, Ednéa (Org.). **Mudanças climáticas e resiliência de cidades.** Recife: Pickimagem, 2015. p. 235-253

GOMES, Rita de Cássia da Conceição et al. A metrópole de Natal na rede urbana brasileira e sua configuração interna. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento M.; FERREIRA, Ângela Lúcia (Org.). **Natal**: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 45-82. (Série estudos comparativos). Observatório das Metrópoles.

HERZOG, Cecília Polacow; ROSA, Lourdes Zunino. Infraestrutura Verde: Sustentabilidade e resiliência para a paisagem urbana. **Revista LABVERDE**, São Paulo, n. 1, p. 92-115, 2010. ISSN 2179-2275. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/revistalabverde/article/view/61281/64217>. Acesso em: 28 jun. 2017

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas Brasileiras.** Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/141125_atlas_fortaleza>. Acesso em: 15 nov. 2017.

IPEA. **Atlas da Vulnerabilidade Social nos municípios e regiões metropolitanas brasileiras.** 2018. Disponível em: <http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/planilha>. Acesso em: 15 jul. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Atlas do Censo Demográfico 2010**: urbanização. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
IBGE. **Censo demográfico 2010.** Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: < https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e- pobreza/9662-censo-demografico-2010.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 23 jan 2018.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). **Special Report Global warming of 1,5º C:** Summary for Policymakers. Suíça: UNEP, WMO, 2018. 32p.

JACOBI, Pedro Roberto. Meio ambiente, reprodução social e consumo – mudanças climáticas. (49- 68). In: FERNANDES, Ana Cristina; LACERDA, Norma; PONTUAL, Virgínia (orgs.). Desenvolvimento, planejamento e governança: o debate contemporâneo. Rio de Janeiro: Letra Capital, ANPUR, 2015.

KRÜGER, Eduardo L. Uma abordagem sistêmica da atual crise ambiental. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, v. 1, n. 4, p.37-43, dez. 2001. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/3038>. Acesso em: 06 abr. 2018.

LARA, Luiz Gustavo Alves de; OLIVEIRA, Samir Adamoglu de. A ideologia do crescimento econômico e o discurso empresarial do desenvolvimento sustentável. Cad. EBAPE.BR, Rio de Janeiro , v. 15, n. 2, p. 326-348, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679- 39512017000200326&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 Out. 2018.

LASCHEFSKI, Klemens. 500 anos em busca da sustentabilidade urbana**. Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 15, n. 29, p.143-169, jun. 2013. Semestral. Disponível em: <http://cadernosmetropole.net/system/artigos/arquivos/000/000/254/original/cm29_255.pdf?14746506 56>. Acesso em: 05 ago. 2018.

LEFF, Enrique. **Ecologia, Capital e Cultura**: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável. Blumenau: Editora da FURB, 2000. 381 p.

LEFF, Enrique. **Racionalidade Ambiental**: a reapropriação social da natureza. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **17 objetivos para transformar o nosso mundo**. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/>. Acesso em: 23 out. 2017.

PEREIRA, Alexandre Queiroz; COSTA, Maria Clélia Lustosa. Desigualdade, vulnerabilidade social e organização espacial na Região Metropolitana e Fortaleza. In: COSTA, Maria Clélia Lustosa; PEQUENO, Renato (Ed.). **Fortaleza**: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2015. p. 306-331.

PEREIRA, Alexandre Queiroz; NOGUEIRA, Cleiton Marinho Lima. Bem-estar urbano na Região Metropolitana de Fortaleza. In: COSTA, Maria Clélia Lustosa; PEQUENO, Renato (Ed.). **Fortaleza**: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2015. p. 357-374.

PESSOA, Zoraide Souza**. A metrópole periférica**: identidade e vulnerabilidade socioambiental na Região Metropolitana de Natal-RN/Brasil. 2012. 276 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Doutorado Ambiente e Sociedade, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/tese_zoraidepessoa.pdf>. Acesso em: 20 out. 2017.

PESSOA, Zoraide Souza; DIAS, Ana Patrícia. O perfil socio-ocupacional da Região Metropolitana de Natal: análise 2000 e 2010. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento M.; FERREIRA, Ângela Lúcia (Org.). **Natal**: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 145-175. (Série estudos comparativos). Observatório das Metrópoles.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **O desafio ambiental**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2012.

SOUZA, Cássia Silva. **Sustentabilidade Urbana:** conceitualização e aplicabilidade. 2016. 66 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Tecnologias Para O Desenvolvimento Sustentável, Universidade Federal de São João Del-rei, Ouro Branco, 2016. Disponível em: <https://www.ufsj.edu.br/portal2- repositorio/File/ppgtds/DISSERTACOES/Cassia_Souza.pdf>. Acesso em: 08 out.

CIDADES SUSTENTÁVEIS: ESTUDO DOS INDICADORES DA CIDADE DE JOÃO PESSOA-PB

Erbenia Lourenço de Oliveira[1] (UFPB)
Juliana Morais da Silva Souza[2] (UFPB)
Heverton Felinto Pedrosa de Mélo[3] (UFPB)
Marucelle de Alcântara Bonifácio[4] (UFPB, PGPCI, CAPES)

RESUMO

O artigo busca identificar se há e quais são os indicadores utilizados pela cidade de João Pessoa para se adequar à noção de sustentabilidade que emerge na década de 1980 e se consolida com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) no âmbito da Agenda 2030. A pesquisa é qualitativa e exploratória e as técnicas utilizadas são a análise bibliográfica e documental para compor um estudo de caso. Como resultado, identificou-se 117 indicadores desenvolvidos pela metodologia da Iniciativa de Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES) que se adequam com os *frameworks* adotados a nível internacional e que são compatíveis com o ODS 11 que trata de cidades e comunidades sustentáveis. O *framework* adotado por João Pessoa é semelhante aos dos demais ao redor do mundo. Ao comparar os indicadores desenvolvidos pela metodologia ICES com o ODS 11, verifica-se que todas as metas elencadas nesse ODS têm aspectos que são passíveis de mensuração pelos indicadores criados pela metodologia ICES.

Palavras-chave: Sustentabilidade. Cidades Sustentáveis. ODS. João Pessoa.

[1] Mestranda em Gestão Pública e Cooperação Internacional pelo PGPCI da Universidade Federal da Paraíba. erbenia47@gmail.com
[2] Mestranda em Gestão Pública e Cooperação Internacional pelo PGPCI da Universidade Federal da Paraíba. juliana.mss@hotmail.com
[3] Mestrando em Gestão Pública e Cooperação Internacional pelo PGPCI da Universidade Federal da Paraíba. hevertonmelo.adv@gmail.com
[4] Mestranda em Gestão Pública e Cooperação Internacional pelo PGPCI da Universidade Federal da Paraíba. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, CAPES, Brasil. marucelle.alcantara@hotmail.com.

ABSTRACT

The article seeks to identify if there are and what are the indicators used by the city of João Pessoa to fit the notion of sustainability that emerges in the 1980s and consolidates with the Sustainable Development Objectives (ODS) within the scope of Agenda 2030. The research is qualitative and exploratory and the techniques used are the bibliographical and documentary analysis to compose a case study. As a result, we identified 117 indicators developed by the Emerging and Sustainable Cities Initiative (ICES) methodology that are in line with the internationally adopted frameworks that are compatible with ODS 11 that addresses sustainable cities and communities. The framework adopted by João Pessoa is similar to the ones around the world. When comparing the indicators developed by the ICES methodology with the ODS 11, it is verified that all the goals listed in this ODS have aspects that are measurable by the indicators created by the ICES methodology.

Keywords: Sustainability. Sustainable Cities. ODS. João Pessoa.

INTRODUÇÃO

O auge do desenvolvimento industrial no século XX fez com que a comunidade internacional se voltasse para o debate sobre a sustentabilidade e sobre os impactos de práticas em larga escala maléficas ao meio ambiente. No entanto, é importante destacar que a sustentabilidade não está apenas relacionada ao meio ambiente, mas também com a sustentabilidade social e econômica que também podem ameaçar a sobrevivência da raça humana na face da terra. O discurso sobre desenvolvimento sustentável, com foco no meio ambiente se dá pelo fato de que as más práticas econômicas e sociais podem comprometer a disponibilidade dos recursos naturais.

Apesar do debate sobre sustentabilidade estar presente desde 1800 (HASSAN; LEE, 2015), só se intensificou na década de 1980, quando o Relatório Brundtland colocou na agenda internacional o debate sobre o tema e oficializou o termo sustentabilidade. O relatório é resultado das deliberações da comunidade internacional por meio da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento criada em 1987 que alertou a sociedade sobre satisfazer as necessidades da geração atual sem comprometer as necessidades das gerações futuras (ACSELRAD, 1999; OLIVEIRA *et al*., 2012; REGO *et al*., 2013).

A Agenda 2030 e os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - ODS proposta pelas Nações Unidas são uma tentativa de vencer os desafios ligados às dimensões da sustentabilidade no século XXI. No âmbito local, as cidades emergentes se deparam com diversos cenários como excesso de poluição, desigualdade social e instabilidade econômica que podem afetar o exercício de suas funções básicas e a prestação de serviços públicos. A cidade de João Pessoa se encaixa nesse contexto, ao enfrentar desafios semelhantes a esses.

Com base nesse cenário, é importante realizar um estudo que mostre que a cidade de João Pessoa está preocupada em atingir os ODS e, consequentemente, sanar os problemas existentes ao se tornar uma cidade sustentável. Os indicadores são um instrumento estratégico de mensuração que permitem o diagnóstico e monitoramento dos setores que necessitam de intervenção, para propor programas, ações, planos e políticas públicas que visam solucionar os problemas existentes.

Diante desse contexto, o artigo busca responder a seguinte pergunta de pesquisa: Quais são os principais indicadores utilizados pela cidade de João Pessoa para se adequar ao paradigma da sustentabilidade e aos ODS 11 – cidades e comunidades sustentáveis?

Portanto, o objetivo desse estudo é identificar se há e quais são os indicadores utilizados pela cidade de João Pessoa para adequação ao paradigma da sustentabilidade e ao ODS 11 – cidades e comunidades sustentáveis.

Para alcançar tal objetivo, o artigo foi dividido em seis seções, incluindo esta introdução. A segunda seção trata do referencial teórico que tem como norte a discussão sobre sustentabilidade e cidades sustentáveis, sua importância e as formas de mensuração da mesma. A terceira seção trata da metodologia de pesquisa, que serão apresentados os métodos, estratégias e técnicas de pesquisa adotadas para concretização do artigo.

As demais seções mostram os resultados e configuram a parte analítica da pesquisa. Dessa forma, a quarta seção apresenta os resultados encontrados ao longo da pesquisa, com ênfase no amplo *framework* adotado por João Pessoa que conta com 117 indicadores. A quinta seção apresenta a discussão sobre os resultados encontrados em dois níveis. No primeiro nível será feita uma análise da correlação entre os indicadores adotados pela cidade de João Pessoa e os *frameworks* adotados em nível mundial por países e organizações multilaterais comprometidos com o paradigma da sustentabilidade. Nesta seção também será feita, no âmbito do segundo nível, uma correlação dos indicadores elencados por João Pessoa com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, com ênfase nos ODS 11 que trata das cidades e comunidades sustentáveis, para verificar se há adequação com a Agenda 2030. Por fim, serão apresentadas as considerações finais.

REFERENCIAL TEÓRICO

SUSTENTABILIDADE

Na segunda metade do século XX, se consolidaram três dimensões que são consideradas como os pilares fundamentais da noção de sustentabilidade: a dimensão social, econômica e ambiental. No âmbito econômico, a preocupação tornou-se a criar empreendimentos viáveis e atraentes aos investidores; na dimensão ambiental o desafio de adequar processos que permitam a continuidade do meio ambiente; por fim, na dimensão social, o desfio é criar um ambiente justo para trabalhadores, sociedade e parceiros. Esses três pilares, também conhecidos como *Triple Bottom Line*, podem ser complementares e se relacionar, na medida em que o desenvolvimento de um dos pilares influencia o desenvolvimento dos demais. Quando há interseção entre as três dimensões, a sustentabilidade é alcançada (OLIVEIRA *et al.*, 2012).

Acselrad (1999) explica que ainda há cinco matrizes principais dentro da discussão sobre sustentabilidade: a eficiência, cujo objetivo é alcançar o desenvolvimento sem desperdiçar as bases materiais; a matriz da escala, cujo objetivo é colocar um limite ao crescimento econômico e a pressão que exerce sobre os recursos naturais; a matriz da equidade que busca articular princípios ligados à justiça e à agroecologia; a matriz da autossuficiência que busca a desvinculação entre o mercado mundial e as economias nacionais e sociedades tradicionais para assegurar a capacidade de auto-regulação das comunidades no que diz respeito às condições de reprodução das bases materiais do desenvolvimento; e por último, a ética constitui a última matriz fundamental do debate sobre sustentabilidade que coloca valores de "Bem" e "Mal" sobre as apropriações inadequadas dos recursos naturais que podem comprometer a continuidade do planeta terra.

Outro fator importante no debate sobre sustentabilidade envolve o setor privado e o debate entre economia e ecologia. O desenvolvimento industrial, sobretudo em meados do século XX, gerou diversas externalidades negativas devido à elevação do consumo pelas sociedades que podem contribuir para a escassez dos recursos naturais em um futuro próximo (SILVA, 2003; HRDLICKA, 2009; SILVA; VARGAS, 2010; OLIVEIRA *et al*., 2012; HASSAN E LEE, 2015).

No âmbito da discussão sobre como se alcançar à sustentabilidade, o maior desafio que surgiu foi resistência das grandes empresas e indústrias em se adequar ao novo modelo de desenvolvimento devido ao aumento dos custos gerados pelas regulações, sobretudo, ambientais. Dessa forma, cria-se um paradoxo ilusório entre ecologia e economia, assim a sustentabilidade passou a ser vista pelo setor privado como sinônimo de aumento de gastos e, portanto, redução da competitividade.

Os autores Porter e Linde (1995) desmistificam esse paradoxo, ao considerar que as empresas consideradas verdes, ou seja, aquelas que se adequam as regulações referentes ao meio ambiente, são de fato mais competitivas. Os autores consideram que a poluição é desperdício econômico, pois os recursos são utilizados de forma incompleta ineficiente e ineficaz e provam isso por meio de dados empíricos levantados sobre inúmeras empresas ao redor do mundo. Segundo Porter e Linde (1995), por meio da inovação é possível alcançar a melhoria ambiental e aumentar a produtividade dos recursos. Ao aumentar a produtividade dos recursos, há redução nos gastos de produção e elevação, consequentemente, nas taxas de lucro e na competitividade das empresas.

A produtividade dos recursos aumenta quando materiais menos dispendiosos são utilizados ou quando os existentes são melhores utilizados. A Dow, empresa do ramo químico, é um exemplo dos benefícios trazidos com a adequação das empresas. A empresa gastou investiu cerca de 250.000 dólares a implementação para reduzir toneladas de resíduos e adquiriu uma economia anual foi em torno de 2,4 milhões; além disso, reduziu o uso de soda cáustica, ao diminuir os resíduos de 6.000 toneladas para 80 toneladas por ano (PORTER; LINDE, 1995).

No âmbito nacional, essa consciência de que ser sustentável é sinônimo de sucesso econômico ainda não está consolidada. Nesse contexto, Hrdlicka (2009) realizou um estudo empírico para saber se as empresas brasileiras conseguiram sucesso nas exportações devido as boas práticas ambientais. De acordo com o autor, apesar das empresas pesquisadas apresentam certa maturidade no que diz respeito à consciência de sustentabilidade ambiental, há uma correlação negativa entre sucesso das exportações e as boas práticas adotadas pelas empresas. Isso se deve a fraquezas apresentadas pelas empresas como o fato das empresas não demonstrarem sua responsabilidade ambiental por meio de rotulagem ambiental e o fato das mesmas estarem preocupadas apenas em se adaptar as exigências legais ambientais dos seus importadores (HRDLICKA, 2009).

A SUSTENTABILIDADE E OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEIS

A sustentabilidade possibilita à sociedade atual o atendimento de suas necessidades sem comprometer as gerações futuras e o meio ambiente. Dessa forma, com o objetivo de firmar um compromisso com o desenvolvimento sustentável, 193 países da ONU adotaram a agenda 2030 que engloba 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - ODS que podem ser atingidos por meio de 169 metas. A nova agenda global, uma continuação dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM), é comprometida com as pessoas, o planeta e baseada na promoção da paz, parcerias e da prosperidade, contemplando, dessa forma, os três pilares da sustentabilidade (ONU BRASIL, 2018; GOVERNO FEDERAL, 2017).

Os 17 ODS são considerados transversais, ou seja, o atingimento ou investimento em determinada meta pode influenciar no alcance de outras metas. Dentro dessa agenda, encontra-se o ODS 11, cujo objetivo é tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis (ONU BRASIL, 2018; GOVERNO FEDERAL, 2017). Esse ODS será o foco do presente estudo e pode ser considerado estratégico na agenda da sustentabilidade, assim acredita-se que esse poderia ser alcançado por meio do desenvolvimento de cidades mais sustentáveis.

O caso de Cubatão ilustra a importância de se focar nas cidades para atingir o desenvolvimento sustentável. Na década de 1980, a cidade de Cubatão, no estado de São Paulo, ficou conhecida mundialmente como o Vale da Morte. O desenvolvimento industrial desgovernado que ocorreu na região provocou inúmeras anomalias ambientais devido à quantidade de gases liberados na natureza que causaram chuvas ácidas e deslizamentos na região da Serra do Mar, assim como crianças nascendo com má-formação, acefalia ou mortas. A ONU se comprometeu em 1985 a recuperar a cidade que se tornou Cidade-símbolo da Recuperação Ambiental naquele ano (PENSAMENTO VERDE, 2015). Dessa forma, ao intervir nas cidades, consideradas como berço do desenvolvimento industrial, é possível atingir um equilíbrio social, ambiental e econômico mais eficiente.

CIDADES SUSTENTÁVEIS

Segundo dados do Banco Mundial (2015), estima-se que mais da metade da população mundial vive atualmente nas cidades e a previsão é de que em 2050, esse número abarque um terço da população mundial. As cidades são responsáveis por 80% do PIB mundial e, consequentemente, são responsáveis por cerca de 70% das emissões de CO^2.

De acordo com Rogers (1997 *apud* HASSAN; LEE, 2014), um dos idealizadores do conceito de cidade sustentável utilizado pela ONU, uma cidade sustentável: É uma cidade que atende às necessidades sociais, culturais, ambientais e políticas, ao lado dos objetivos econômicos e físicos, garantindo acesso equitativo a todos os serviços aos moradores, sem esgotar os recursos de outras cidades ou regiões.

O *Federal Ministry for Economic Cooperation and Development* (BMZ, 2016) da Alemanha, como pode ser verificado na Figura 1, as cidades apresentam realidades urbanas que chamam atenção devido à sua escala no impacto ambiental, apesar de ocuparem parcela irrisória do território mundial.

Figura 1: Realidades Urbanas.



Fonte: BMZ, (2016).

Diante disso, se faz necessário adotar medidas inovadoras para gerir o processo de urbanização. O conjunto dessas medidas contribui para a construção de cidades sustentáveis a longo prazo. Algumas dessas medidas estão relacionadas à oferta de um sistema de transporte público eficiente, acesso à água limpa gestão efetiva do desperdício e outros serviços essenciais. Isto é, cidades sustentáveis são aquelas que utilizam inovações para resolução dos problemas urbanos, a fim de alcançar a prosperidade e econômica e social sem comprometer os ecossistemas (PCS, 2017; WWF, 2018; ONU, 2013; BANCO MUNDIAL, 2015; HU, 2015).

A ONU (2013) considera ainda fundamental que essas inovações e serviços sejam públicos, ou seja, acessíveis para que haja redução de desigualdades entre os setores urbanos e rurais, além de redução de riscos de desastres e insegurança alimentar. As assimetrias ao redor do globo também devem ser consideradas e os países mais pobres necessitam de recursos para investir em tecnologia verde, capacidades de desenvolvimento e acesso a moradias, água e saneamento básico, eletricidade, saúde e educação.

Organizações internacionais multilaterais a exemplo do Banco Mundial e do Banco Interamericano para o Desenvolvimento – BID têm contribuído nesse sentido ao apoiar esses investimentos, sobretudo nos países subdesenvolvidos. As assistências do Banco Mundial, por exemplo, incluem a melhoria das receitas dos países, construção de infraestruturas no meio urbano e sistemas acessíveis de transporte, além de auxiliar na adaptação das matrizes energéticas que sejam mais limpas e com menor custo para esses países (BANCO MUNDIAL, 2015).

Os setores que necessitam de maior investimento para tornar as cidades sustentáveis são: "energias renováveis, eficiência no uso de água e eletricidade, projeto e implementação de cidades compactas, reforma de edificações e aumento de áreas verdes, transporte público rápido, confiável e acessível e melhores sistemas de reciclagem e resíduos" (ONU, 2013, p. 53).

Mais uma vez, o paradoxo da sustentabilidade permeia o debate sobre as cidades, cujo principal desafio é aliar o crescimento econômico à sustentabilidade ambiental. Hu (2015) argumenta que ao mesmo tempo em que as cidades globais são centro do processo de globalização, enfrentam pressões ambientais.

Assim, o desafio das cidades globais, centro de comando do processo de globalização, é integrar na estratégia de desenvolvimento econômico a sustentabilidade e a competitividade econômica. Para tanto é preciso haver compromisso e vontade política dos governos, assim como é necessário desenvolver a consciência do setor privado de que investir em sustentabilidade pode elevar a competitividade em vez de miná-la.

MENSURAÇÃO A PARTIR DE INDICADORES

Como é possível medir a sustentabilidade? Como é possível saber que uma cidade é sustentável? Organizações internacionais e países engajados com o compromisso de promover um desenvolvimento social, ambiental e econômico viáveis desenvolveram diversos *frameworks* com indicadores considerados chave para medir a sustentabilidade. Por meio do monitoramento de tais indicadores é possível identificar quais são as cidades sustentáveis, além de colocar de forma clara que objetivos práticos devem ser perseguidos para alcançar a sustentabilidade.

Abaixo serão apresentados os principais *frameworks* e os principais indicadores abordados por cada um deles:

Quadro 1: *Frameworks* com os Indicadores de Sustentabilidade Internacionais

FRAMEWORK	INDICADORES
1. China Urban Sustainability Index (China)	1. Taxa de acesso à água
	2. Espaços de convivência (per capita)
	3. Médicos (per capita)
	4. Relação professor-aluno
	5. Consumo de eletricidade (por unidade)
	6. Consumo doméstico de água (per capita)
	7. Reciclagem do desperdício industrial
	8. Indústria pesada (como participação do PIB)
	9. Concentração de *SOx, NOx, PM10*
	10. SO2 industrial descarregado (por unidade)
	11. Taxa de tratamento das águas residuais
	12. Resíduos domésticos recolhidos
	13. Densidade urbana (pessoas por km^2)
	14. Transporte público
	15. Número de profissionais do meio ambiente
	16. Financiamento ambiental (por unidade)
2. City Blueprints (Holanda)	1. Emissões de CO2 per capita do consumo de energia
	2. Eficiência energética dos transportes
	3. Eficiência do uso residencial de energia
	4. Eficiência do uso urbano de água
	5. Intensidade de resíduos
	6. Reciclagem
	7. Tomada de terras urbanas
	8. Acesso a espaços verdes
	9. Concentração de NO2
	10. Concentrações de PM10
	11. Taxa de desemprego
	12. Eficiência do uso da terra
	13. Comprimento da rede de transporte público
	14. Carros registrados
	15. PIB per capita
	16. Percentual de domicílios com acesso residencial à rede de esgotos

3. EEA Urban Metabolism Framework (Agência Europeia do Meio Ambiente)	1. Eficiência da produção (CO2)
	2. Eficiência energética dos transportes
	3. Eficiência do consumo de água
	4. Intensidade do desperdício
	5. Reciclagem
	6. Tomada de terras urbanas
	7. Acesso a espaços verdes
	8. Concentração de NO2
	9. Concentrações de PM10
	10. Desemprego
	11. Eficiência do uso da terra
	12. Rede de transporte público
	13. Carros registrados
	14. PIB per capita
4. European Green Capital Award (Europa)	1. Alterações climáticas: mitigação
	2. Alterações climáticas: adaptação
	3. Mobilidade urbana sustentável
	4. Uso sustentável da terra
	5. Natureza e biodiversidade
	6. Qualidade do ar
	7. Nível de poluição sonora
	8. Desperdício
	9. Água
	10. Crescimento verde e eco-inovação
	11. Desempenho energético
	12. Governança

5. Reference Framework for Sustainable Cities (Europa)	1. Taxa de desemprego
	2. Crescimento econômico
	3. Espaços verdes
	4. Redução de gases de efeito estufa (GEE)/eficiência energética
	5. Mobilidade
	6. Qualidade/disponibilidade da Água
	7. Qualidade do ar
	8. Reciclagem dos resíduos
	9. Bairros completos / cidades compactas
	10. Habitação
	11. Qualidade do espaço público
	12. Educação
	13. Saneamento
	14. Saúde
6. Urban Sustainability Indicators (Fundação Europeia)	1. Clima global
	2. Qualidade da acidificação do ar
	3. Toxidade do ecossistema
	4. Mobilidade urbana/transporte limpo
	5. Gestão dos resíduos (toneladas por habitante/por ano)
	6. Consumo de energia por habitante
	7. Nível de poluição sonora
	8. Taxa de pobreza, taxa de desemprego, falta de acesso à educação e informação
	9. Qualidade das habitações
	10. Seguridade urbana
	11. Sustentabilidade econômica urbana
	12. Porcentagem de espaços verdes públicos
	13. Porcentagem de participação social

7. Programa Cidades Sustentáveis[5] (Brasil)	1. Área verde na zona urbana
	2. Legislação específica para temas ambientais
	3. Calçadas acessíveis
	4. Consórcios públicos e Parcerias público privadas
	5. Déficit habitacional
	6. Edifícios novos e reformados com certificação de sustentabilidade ambiental
	7. Planejamento integrado entre todas as secretarias
	8. Plano Diretor participativo
	9. População residente em aglomerados subnormais
	10. Propriedade de imóveis (% de imóveis locados)
	11. Ações de preservação, valorização e difusão do patrimônio material e imaterial
	12. Conselho municipal de cultura e patrimônio histórico
	13. Recursos públicos municipais para cultura

Fonte: elaboração própria com base nos indicadores de cidades sustentáveis da Comissão Europeia (2015)[6]; Guerra e Lopes (2015) e no PCS (2017).

Tais indicadores são resultados de debates nos foros internacionais em parceria com a academia. Todos eles apresentam variações ínfimas que vai de acordo com a prioridade do organismo ou país que o desenvolve. No entanto, todos se referem aos três pilares da sustentabilidade, ao elencar indicadores nas áreas ambiental, social e econômica.

METODOLOGIA

Este estudo propõe realizar uma pesquisa de tipo qualitativa, de caráter descritivo e exploratório, as técnicas utilizadas são a análise bibliográfica e documental, além da utilização do estudo de caso como modalidade de pesquisa. Para a coleta dos dados (os indicadores), foram realizadas pesquisas por meio eletrônico na internet, em sites, e também pesquisas bibliográficas em documentos elaborados pelo BID sobre os indicadores.

O levantamento dos indicadores deu-se a partir do site *Urban Dashboard*[7], que aborda os diversos indicadores desenvolvidos para as cidades da América Latina e Caribe que participam da metodologia Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES), desenvolvida pelo BID. Além disso, os documentos elaborados pelo BID sobre os indicadores também foram utilizados para o levantamento, esses documentos foram Guias Metodológicos que expõem todos os indicadores criados pela metodologia ICES. Assim, com base nessas informações foram identificados os indicadores que especificamente são utilizadas para a cidade de João Pessoa.

RESULTADOS

CARACTERIZAÇÃO DA CIDADE DE JOÃO PESSOA

A cidade de João Pessoa é a capital do estado da Paraíba, situada na região nordeste do Brasil, possui a área territorial de 211,475 km^2, é conhecida por estar localizada no ponto mais oriental das Américas e do Brasil, por ser uma cidade do litoral do estado da Paraíba tem várias praias, e sua hidrografia ainda contem rios e marés, como os rios: Paraíba, Sanhauá, Jaguaribe e Mumbaba-Gramame (JOAO PESSOA, 2004).

[5] O *framework* brasileiro possui 260 indicadores. Na tabela serão elencados apenas os referentes ao ODS 11 que trata das cidades sustentáveis. Para mais informações sobre os demais indicadores, consultar o site do PCS: https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/anexo-gps.pdf.

[6] Publicado em 2015 e revisado em 2018.

[7] Link do site Urban Dashboard: http://urbandashboard.org/iadb/index.html.

A cidade também é tida como uma das cidades mais arborizadas do país (BID, 2014), seu ambiente verde é caracterizado pela Mata do Buraquinho e Mata Atlântica, o clima em João Pessoa é o tropical-úmido com temperaturas médias de 29 graus, durante o ano há basicamente duas estações o inverno, quando há as chuvas, e o verão, muito sol na maioria do ano (JOAO PESSOA, 2004).

De acordo com o IBGE (2018), no último censo demográfico de 2010, João Pessoa alcançou uma população de 723.515 habitantes, com densidade demográfica de 3.421,28 hab/km^2, a previsão do IBGE para a população em 2018 é de 800.323 habitantes. Em 2010, a população residente masculina chegou a 46,69 % e a população residente feminina a 53,31 %, além disso, a população urbana atingiu de 99,62%, e a população rural apenas 0,38 (ATLAS BRASIL, 2013), ou seja, a cidade de João Pessoa é em quase em sua totalidade urbana.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM em 2010 é de 0,763, dentre os componentes desse índice o que mais contribui para o IDHM foi a Longevidade, com índice de 0,832, depois a Renda, com índice de 0,770, e a Educação, com índice de 0,693, a renda per capita média de João Pessoa em 2010 é de R$ 964,82, e o Índice de Gine de 0,62, esse índice medi o grau de concentração de renda, de forma numérica varia de 0 a 1, 0 representa a situação de total igualdade e o valor 1 significa completa desigualdade de renda, neste caso João Pessoa apresenta um valor (0,62) entre essa variação, ou seja, ainda é possível verificar que há desigualdade de renda entre a população da cidade (ATLAS BRASIL, 2013).

Em relação à economia o PIB per capita em 2010 foi de R$ 14.978,90, o maior no ranking do estado da Paraíba (IBGE, 2018), a cidade de João Pessoa é marcada pelo aumento de instalação de indústrias e empresas no eixo João Pessoa – Recife, outro ponto é que por ser uma cidade litorânea possui potencial turístico (BID, 2014), esse tipo de atividade contribui para promoção de emprego e renda na cidade.

João Pessoa ainda pertence a uma região metropolitana, conforme a Lei Complementar de nº 59 de 2003, que institucionalizou a Região Metropolitana de João Pessoa composta por nove municípios: Bayeux, Cabedelo, Conde, Cruz do Espírito Santo, João Pessoa, Lucena, Mamanguape, Rio Tinto e Santa Rita. Diante disso, João Pessoa tem relações significativas com esse aglomerado urbano, no sentido geográfico essas cidades constroem uma grande mancha urbana que ultrapassam os limites políticos-administrativos de uma das localidades (FREITAS, 2009, p. 46).

Por fim, a cidade de João Pessoa também conta com o Plano Diretor instituído a partir da Lei Complementar de nº 03/1992, oficializada na Lei Complementar de nº 04/1993, com sua última atualização realizada por meio do Decreto nº 6.499/2009 (SOUZA, 2016). Esse instrumento contribui como diretriz para a Política de Desenvolvimento Urbano da cidade, além disso, o Plano Diretor visa o desenvolvimento integrado das funções sociais da cidade, assim proporciona de forma mais segura e eficiente melhores decisões ao poder público no que refere-se as estratégias para o desenvolvimento da cidade ((BID, 2014).

INDICADORES DE CIDADES SUSTENTÁVEIS DA CIDADE DE JOÃO PESSOA

A partir do levantamento dos dados identificou-se que a cidade de João Pessoa para se adequar aos paradigmas de sustentabilidade e aos ODS, em especial o ODS 11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis, possui 117 indicadores utilizados para mensuração padronizada de diagnóstico e monitoramento dos temas identificados como prioritários para uma cidade sustentável.

A cidade foi escolhida pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID em parceria com a Caixa Econômica Federal, para a aplicação da metodologia da Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis - ICES. Após a aplicação dessa metodologia foi constatado o potencial da cidade de João Pessoa, esta recebeu um recurso no valor de 100 milhões de dólares para colocar em prática programas e ações que visam torná-la uma cidade sustentável.

Essa iniciativa pretende ajudar as cidades da América Latina e do Caribe - ALC na gestão dos desafios desencadeados pelo rápido processo de urbanização e pela falta de regulamentações nessa região, como também na gestão dos problemas relativos à sustentabilidade (BID, 2016).

A ICES é uma metodologia de avaliação rápida, que possibilita a identificação e priorização de projetos de infraestrutura, também desenvolve a definição de ações urbanísticas, ambientais, sociais, fiscais e de governança de curto, médio e longo prazo, que contribuirão para aprimorar a sustentabilidade das cidades, assim como a qualidade de vida das pessoas que nelas vivem (BID, 2014).

Essa metodologia tem uma abordagem multisetorial, centrada nas cidades de médio porte, para o Brasil cidades com população entre 100 mil e dois milhões de habitantes de acordo com o IBGE, e nas cidades emergentes, cidades com crescimento populacional positivo em relação ao seu país, estes atrelados ao crescimento do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), do Produto Interno Bruto (PIB) per capita, e qualidade institucional e governabilidade (BID, 2014).

Diante disso, segundo BID (2014) para a metodologia ICES uma cidade sustentável é definida como:

> É aquela que oferece alta qualidade de vida a seus habitantes, sem comprometer os recursos e possibilidades de futuras gerações. É uma cidade com infraestrutura em escala humana, que minimiza seus impactos sobre o meio natural e é capaz de se adaptar à mudança do clima. Ela conta também com um governo local com capacidade fiscal e administrativa para manter o seu crescimento econômico e para conduzir suas funções urbanas com participação ativa da sociedade (BID, 2014).

Com base nessa definição a inciativa do ICES aborda três dimensões de sustentabilidade:

i) a sustentabilidade ambiental e mudança do clima - adaptação aos efeitos das mudanças do clima, mitigação de gases de efeito estufa, diminuição de vulnerabilidade aos perigos naturais, consumo sustentável dos recursos naturais e uso de fontes sustentáveis de energia; **ii) o desenvolvimento urbano sustentável** – retrata aspectos relacionados a um ambiente planejado e adequado para os seus cidadãos, promove competitividade e um desenvolvimento local sustentável, e fornece serviços sociais de qualidade e segurança cidadã; **iii) e a sustentabilidade fiscal e de governança** - aplicação de mecanismos de governança modernos e efetivos que proporcionem participação cidadã, geração de recursos próprios, gestão adequada, transparente e eficiente (BID, 2016).

Para o desenvolvimento da metodologia ICES são estabelecidos cincos fases (análise e diagnóstico; priorização; plano de ação; pré-investimento, e monitoramento). Na 1º fase são utilizados os indicadores temáticos em cada uma das três dimensões da sustentabilidade (Indicadores da Dimensão de Sustentabilidade Ambiental e Mudança Climática, Indicadores da Dimensão do Desenvolvimento Urbano Sustentável e Indicadores da Dimensão Sustentabilidade Fiscal e de Governança). No caso específico da cidade de João Pessoa foram desenvolvidos 117 indicadores, divididos em 23 temas e 4 filtros relacionados às três dimensões.

Os indicadores criados pelo ICES é uma ferramenta para identificar de forma mais célere os problemas críticos nas cidades, fundamentados em critérios técnicos objetivos, esses indicadores foram validados por especialistas do BID em cada uma das dimensões, temas e subtemas (BID, 2016).

A medição dos indicadores de acordo com o BID (2014) é realizada da seguinte forma, depois de coletados os dados os valores obtidos são comparados com os valores de referência que representam a visão ideal do BID para a América Latina e Caribe, após essa comparação cada indicador é classificado de acordo com um sistema de semáforos: verde (a cidade mostra bom desempenho); amarelo (a cidade apresenta alguma dificuldade e seu desempenho poderia melhorar); e vermelho (a situação da cidade é crítica e é necessário atenção/atuar).

Com base no exercício de semaforização de indicadores é feito um processo de priorização das questões críticas que serão analisados a partir de quatros filtros (a pesquisa de percepção cidadã, o filtro ambiental, o filtro técnico, e o filtro econômico), cada filtro atribui notas de 1 a 5 para cada tópico, posteriormente é formulada uma lista com a pontuação total obtida por assunto e ponderado no âmbito do acordo com a cidade, assim os temas prioritários são os que obtiverem maior pontuação, além de constituírem a base para definir as intervenções (BID, 2016).

Por fim, o processo de priorização é discutido e validado entre a cidade (João Pessoa) e a equipe técnica da entidade que está aplicando a metodologia ICES, que ajudará a identificar quais as questões críticas que necessitam de mais atenção, como também na elaboração do plano de ação para intervir e solucionar os problemas da localidade (BID, 2016).

Diante disso, será apresentado nos quadros abaixo os 117 indicadores de cidades sustentáveis, distribuídos nas 3 dimensões e nos 23 temas, que foram desenvolvidos pela metodologia ICES do BID para serem aplicados na cidade João Pessoa.

Quadro 2: Indicadores da Dimensão de Sustentabilidade Ambiental e Mudança Climática

TEMAS	INDICADORES
1. Água	1. Percentual de domicílios com conexões domésticas para o sistema de água da cidade
	2. Consumo de água per capita
	3. Continuidade do serviço de água
	4. A qualidade da água
	5. Água não contabilizada
	6. Quantidade restante de anos de balanço hídrico positivo
2. Saneamento e Drenagem	7. Percentual de domicílios com acesso residencial à rede de esgotos
	8. Percentagem de águas residuais que recebem tratamento em conformidade com as normas nacionais
	9. Percentagem de residências afetadas pelas inundações mais intensas nos últimos 10 anos
3. Gestão de Resíduos Sólidos	10. Percentagem da população da cidade com a coleta regular de resíduos sólidos urbanos
	11. Percentual de resíduos sólidos urbanos despejados em aterros sanitários da cidade
	12. Vida útil restante da propriedade em que o aterro está instalado
	13. Percentual de resíduos sólidos da cidade eliminados em lixões a céu aberto, aterros, corpos d'água ou queimados
	14. Percentual de resíduos sólidos na cidade que são compostados
	15. Percentual de resíduos sólidos urbanos na cidade que são separados e classificados para reciclagem
	16. Percentual de resíduos sólidos da cidade que são usados como um recurso energético
4. Energia	17. Percentual de domicílios na cidade com conexão autorizada à eletricidade
	18. Percentual de domicílios na cidade com rede autoriza á fornecer gás natural
	19. Número médio de quedas de energia por cliente por ano
	20. Duração média de interrupções de energia
	21. Consumo residencial anual de eletricidade por domicílio familiar
	22. Intensidade energética da economia
	23. Existência, monitoramento e conformidade com as normas de eficiência energética
	24. Porcentagem das energias renováveis sobre a geração total de energia
5. Qualidade do Ar	25. Existência, monitoramento e conformidade da qualidade do ar
	26. Índice de qualidade do ar
	27. Concentração de MP 10
6. Mitigação de Mudanças Climáticas	28. Existência e monitorização de um inventário dos gases do efeito estufa (GEE)
	29. Emissões de GEE per capita
	30. Emissões de GEE / PIB
	31. Existência de planos de mitigação com o objetivo de redução por setor e sistema de monitoramento em vigor
7. Ruído	32. Existência, monitoramento e conformidade com regulamentos sobre poluição sonora
8.Vulnerabilidade a desastres naturais no contexto da mudança climática	33. Existência de mapas de risco
	34. Existência de planos de contingência adequados para desastres naturais
	35. Existência de sistemas eficazes de alerta precoce
	36. Gestão de risco de desastres no planejamento do desenvolvimento urbano
	37. Porcentagem de produtos a entregar dos instrumentos de planejamento para a gestão de risco de desastres que foi completada
	38. Alocação de orçamento para gerenciamento de risco de desastres
	39. Infraestrutura crítica em risco devido à construção ou localização inadequada em áreas de risco não mitigável
	40. Porcentagem de moradias em risco devido a construção inadequada ou localização em área de risco não mitigável

Fonte: Elaboração própria dos autores a partir do BID (2013) e das informações disponíveis em: http://urbandashboard.org/iadb/index.html.

Quadro 3: Indicadores da Dimensão do Desenvolvimento Urbano Sustentável

TEMAS	INDICADORES
1. Uso da Terra	1. Taxa de crescimento anual da pegada urbana
	2. Densidade (líquida) da população urbana
	3. Porcentagem de residências que não atendem aos padrões de habitabilidade definidos pelo país
	4. Déficit habitacional quantitativo
	5. Áreas verdes por 100.000 habitantes
	6. Espaços de recreação pública por 100.000 habitantes
	7. Existência e implementação ativa de um plano de uso da terra
	8. Plano diretor atualizado e juridicamente vinculativo
2. Desigualdade Urbana	9. Porcentagem da população abaixo da linha de pobreza
	10. Porcentagem de residências localizadas em assentamentos informais
	11. Coeficiente de Gini de Renda
3. Mobilidade e Transporte	12. Quilómetros de estradas por 100.000 habitantes
	13. Quilômetros de estradas dedicadas exclusivamente ao transporte público por 100.000 habitantes
	14. Quilómetros de ciclovias para cada 100.000 habitantes
	15. Distribuição modal (especialmente transporte público)
	16. Idade média da frota de transporte público
	17. Velocidade média de viagem na estrada principal durante a hora de pico
	18. Planejamento e gestão do e sistema de transporte
	19. Índice de acessibilidade
	20. Razão emprego / habitação
	21. Divisão modal - transporte público (incluindo táxi)
	22. Fatalidades por acidentes de trânsito por mil habitantes
	23. Número de carros per capita
4. Competitividade da Economia	24. Dias para obter uma licença comercial
	25. Existência de uma plataforma logística
	26. PIB per capita da cidade
5. Emprego	27. Taxa de desemprego (média anual)
	28. Emprego informal como percentagem do emprego total
6. Conectividade	29. Assinaturas de Internet de Banda Larga Fixa (por 100 habitantes)
	30. Assinaturas da Internet de banda larga móvel (para cada 100 habitantes
	31. Assinaturas de telefones celulares (por 100 habitantes)
7. Educação	32. Taxa de alfabetização de adultos
	33. Percentagem de alunos com nível satisfatório em testes de leitura padronizados
	34. Porcentagem de alunos com nível satisfatório em testes de matemática padronizados
	35. Proporção aluno / professor
	36. Percentagem da população dos 3 aos 5 anos de idade que recebe serviços abrangentes de desenvolvimento infantil
	37. Percentual da população de 6 a 11 anos de idade matriculados na escola
	38. Percentual da população de 12 a 15 anos de idade matriculados na escola
	39. Percentual da população de 16 a 18 anos de idade matriculados na escola
	40. Vagas universitárias para cada 100.000 pessoas
8. Segurança	41. Porcentagem de violência doméstica (nos últimos 12 meses)
	42. Taxa de vitimização
	43. Homicídios por 100.000 habitantes
	44. Roubos por 100.000 habitantes
	45. Furtos por 100.000 habitantes
	46. Furtos realizados por jovens (entre 15 e 24 anos)
	47. Percentagem de cidadãos que se sentem seguros
9. Saúde	48. Expectativa de vida no nascimento masculino
	49. Expectativa de vida no nascimento feminino
	50. Expectativa de vida ao nascer
	51. Taxa de mortalidade de crianças menores de 5 anos
	52. Médicos por 100.000 habitantes
	53. Leitos hospitalares por 100.000 habitantes

Fonte: Elaboração própria dos autores a partir do BID (2013) e das informações disponíveis em: http://urbandashboard.org/iadb/index.html.

Quadro 4: Indicadores da Dimensão Sustentabilidade Fiscal e de Governança

TEMAS	INDICADORES
1. Gestão Pública Participativa	1. Existência de um processo de planejamento participativo
	2. Existência de um orçamento participativo
	3. Sessões de prestação de contas públicas por ano
2. Gestão Pública Moderna	4. Existência de um orçamento plurianual
	5. Remuneração do pessoal com base em um sistema de indicadores de desempenho
	6. Existência de sistemas eletrônicos de monitoramento da gestão do município
	7. Existência de sistemas eletrônicos de compras
3. Transparência	8. Índice de transparência
	9. Percentagem de contas do município auditadas
	10. Porcentagem de contas de empresas municipais auditadas por terceiros
4. Impostos e Autonomia Financeira	11. Receita própria como porcentagem da receita total
	12. Total de transferências como porcentagem da receita total
	13. Transferências com uso específico atribuído como porcentagem do total de transferências
	14. Receita de outras fontes (doadores externos) como porcentagem da receita total
	15. Recuperação do custo da prestação de serviços das empresas municipais
	16. Impostos arrecadados como porcentagem dos impostos faturados
5. Gestão de Gastos	17. Existência de indicadores de desempenho e metas para o acompanhamento da execução do orçamento
	18. Gastos correntes como porcentagem do total de gastos
	19. Despesas de capital como porcentagem do total de despesas
	20. Taxa média de crescimento anual das despesas correntes
	21. O orçamento é consistente com o planejamento, seus objetivos e indicadores
6. Dívida	22. Passivos contingentes como porcentagem da receita própria
	23. Coeficiente do serviço da dívida
	24. Crescimento da dívida

Fonte: Elaboração própria dos autores a partir do BID (2013) e das informações disponíveis em: http://urbandashboard.org/iadb/index.html.

Desta forma, os indicadores elaborados pela metodologia ICES além de serem utilizados na 1º fase de diagnóstico e análise, também podem ser usados na 5º fase de monitoramento. Conforme o BID (2014), essa fase tem o objetivo principal de gerar e aplicar um conjunto de indicadores de medição padronizada para acompanhar e avaliar os temas identificados como prioritários, e assim proporcionar que a cidade de João Pessoa desenvolva como cidade sustentável.

DISCUSSÃO

Ao analisar o caso da cidade de João Pessoa e identificar se há indicadores que a colocam em conformidade com os ODS 11 e o paradigma de cidades sustentáveis, identificamos que a cidade adotou o *framework* do ICES que aborda três dimensões da sustentabilidade: a sustentabilidade ambiental e mudança do clima; a dimensão o desenvolvimento urbano sustentável; e, por fim, a dimensão da sustentabilidade fiscal e de governança (BID, 2016).

No que diz respeito a análise dos indicadores adotados por João Pessoa, 117 no total, em relação as estruturas adotadas pelos demais países e organizações internacionais, pode-se considerar que há semelhanças consideráveis no que diz respeito aos aspectos ambientais, sociais e econômicos, fator que também corrobora o compromisso da cidade com a noção de sustentabilidade baseada no *Triple Bottom Line*.

No tocante à dimensão ambiental, os indicadores como a redução dos GEE, renovação da matriz energética, acesso à água e tratamento dos resíduos sólidos encontram-se destacados por todos os *frameworks*, inclusive o adotado por João Pessoa. No âmbito da sustentabilidade econômica, alguns indicadores são comuns à maioria dos frameworks como é o caso do PIB per capita.

No âmbito da sustentabilidade social, os *frameworks* adotam como indicadores principais a taxa de desemprego, acesso a serviços públicos, qualidade das habitações. No entanto, é preciso destacar que o *China Urban Sustainability Index* desenvolvido pela China negligencia esse aspecto ao não considerar a taxa de desemprego como fundamental, ao contrário do *Reference Framework for Sustainable Cities* que coloca a taxa de desemprego em evidência ao definir seus indicadores. Apesar disso, a China adota outros indicadores da dimensão social que são importantes como o número médicos per capita de profissionais de meio ambiente.

Na cidade de João Pessoa, a taxa de desemprego está presente nos indicadores e há, além disso, diversos indicadores na área de saúde, educação e segurança que monitoram desde os níveis de acesso à educação, até indicadores como número de homicídios por habitantes e expectativa de vida ao nascer.

O diferencial do *framework* adotado por João Pessoa é a dimensão da sustentabilidade fiscal e de governança. O *Triple Bottom Line* adotado pela ONU e pela maioria dos países e organizações negligenciam aspectos como a gestão pública moderna, gestão de gastos nas cidades e transparência. Uma reforma no setor fiscal e de gestão das cidades pode facilitar o alcance da sustentabilidade, pois influi no setor econômico e torna mais viável a adoção de projetos sociais e ambientais importantes no âmbito das cidades.

Ao comparar os indicadores desenvolvidos pela metodologia ICES em relação às metas propostas pelo ODS em particular o de nº 11 – Cidades e Comunidade Sustentáveis, é possível verificar que todas as metas elencadas no ODS 11 têm aspectos que são passíveis de mensuração pelos indicadores criados pela metodologia ICES.

Como apresentado no quadro a seguir, todas as metas do ODS 11 podem ser relacionadas com algumas dimensões e temas dos indicadores utilizados na cidade de João Pessoa, criados pela metodologia ICES.

Quadro 5: Possíveis Relações Entre as Metas dos ODS 11 e a Metodologia ICES

METAS DOS ODS 11	METODOLOGIA ICES	
	DIMENSÕES	TEMAS
11.1 – Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e os serviços básicos e urbanizar as favelas.	Sustentabilidade Ambiental e Mudança Climática; Desenvolvimento Urbano Sustentável	Água; Saneamento e Drenagem; Gestão de Resíduos Sólidos; Energia; Uso da Terra; Desigualdade Urbana.
11.2 – Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos.	Desenvolvimento Urbano Sustentável	Mobilidade e Transporte
11.3 – Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e a capacidade para o planejamento e a gestão participativa, integrada e sustentável dos assentamentos humanos, em todos os países.	Desenvolvimento Urbano Sustentável; Sustentabilidade Fiscal e de Governança	Desigualdade Urbana; Gestão Pública Participativa
11.4 – Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo.	Desenvolvimento Urbano Sustentável	Uso da Terra
11.5 – Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e diminuir substancialmente as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidades.	Sustentabilidade Ambiental e Mudança Climática	Vulnerabilidade a desastres naturais no contexto da mudança climática
11.6 – Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo *per capita* das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros.	Sustentabilidade Ambiental e Mudança Climática	Água; Saneamento e Drenagem; Gestão de Resíduos Sólidos; Energia; Qualidade do Ar
11.7 – Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, em particular para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência.	Desenvolvimento Urbano Sustentável	Uso da Terra; Mobilidade e Transporte; Segurança

Fonte: Elaboração própria dos autores.

Além disso, há dimensões e temas dos indicadores da metodologia ICES que compreendem ou dialogam com outros ODS, como por exemplo: o ODS 3 – Saúde e Bem- estar, com a dimensão Desenvolvimento Urbano Sustentável e os indicadores pertencentes ao tema Saúde; o ODS 4 – Educação de Qualidade, com a dimensão Desenvolvimento Urbano Sustentável e os indicadores pertencentes ao tema Educação; o ODS 8 - Trabalho Descente e Crescimento Econômicos, com a dimensão Desenvolvimento Urbano Sustentável e os indicadores pertencentes aos temas Competitividade da Economia e Emprego; e o ODS 17 – Parcerias e Meios de Implementação, com a dimensão Sustentabilidade Fiscal e de Governança e os indicadores pertencentes aos temas Impostos e Autonomia Financeira, Gestão de Gastos e Dívida.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar os indicadores utilizados pela cidade de João Pessoa para se adequar aos parâmetros internacionais de sustentabilidade, sobretudo no que se refere às cidades e comunidades sustentáveis, verifica-se que a cidade possui um *framework* amplo composto por 117 indicadores que contemplam as três dimensões básicas da sustentabilidade baseadas no *Triple Bottom Line*. No entanto, o *framework* adotado por João Pessoa, implantado por meio da metodologia ICES, vai além ao considerar a dimensão de sustentabilidade fiscal e de governança, uma reforma no setor fiscal e de gestão das cidades pode facilitar o alcance da sustentabilidade, pois influi no setor econômico e torna mais viável a adoção de projetos sociais e ambientais importantes no âmbito das cidades.

Isso aponta para outro aspecto do debate sobre sustentabilidade: é necessário enxergar a sustentabilidade além dos aspectos ambientais, na medida em que fatores sociais e econômicos também são fundamentais, inclusive para alcançar a sustentabilidade ambiental. O ODS 11, que trata das cidades sustentáveis também corrobora essa necessidade. Dessa forma, João Pessoa também está alinhada com as matrizes da sustentabilidade, principalmente no que diz respeito à matriz de autossuficiência, que visa dar maior autonomia as cidades para que sejam capazes de reproduzir as bases materiais do desenvolvimento.

A utilização e desenvolvimento de indicadores nesse processo para mensurar a sustentabilidade são primordiais para a produção de diagnósticos e acompanhamento das intervenções realizadas, assim como para a identificação de prioridades a nível local. O monitoramento desses indicadores torna possível identificar quais são as cidades sustentáveis, como também determinar objetivos e metas claras e práticas, para alcançar a sustentabilidade.

No caso da cidade de João Pessoa verifica-se que todas as metas elencadas no ODS 11 têm aspectos que são passíveis de mensuração pelos indicadores criados pela metodologia ICES e que o *framework* adotado por esta cidade se adequa aos outros padrões dos *frameworks* adotados a nível internacional, alguns deles são o da *China Urban Sustainability Index* (China), *City Blueprints* (Holanda), *Reference Framework for Sustainable Cities* (Europa), Programa Cidades Sustentáveis (Brasil), entre outros.

Além disso, identifica-se a convergência de alguns indicadores fundamentais que são resultado dos debates em fóruns internacionais sobre o tema, a exemplo dos indicadores mais comuns à maioria dos *frameworks*, inclusive no adotado pela cidade de João Pessoa, que são: a redução dos GEE, renovação da matriz energética, acesso à água e tratamento dos resíduos sólidos, taxa de desemprego, acesso a serviços públicos, qualidade das habitações, PIB per capita.

Em suma, o artigo analisa os indicadores utilizados pela cidade de João Pessoa e sua relação com os parâmetros internacionais, tanto no nível do debate sobre sustentabilidade, quanto no nível dos *frameworks* adotados no sistema internacional. Dessa forma, é possível identificar como ocorre o processo de tornar local medidas discutidas no nível internacional, ou seja, ver na prática quais os meios de se implementar ações mais sustentáveis para alcançar o desenvolvimento mais justo e inclusivo sem comprometer as gerações futuras.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. Discursos da sustentabilidade urbana. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, n. 1, p. 79-90, 1999.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. **João Pessoa - Paraíba**. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/joao-pessoa_pb. Acesso em: 25 out. 2018.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. **Guía Metodológica: Iniciativa Ciudade Emergentes y Sostenibles – Anexo de Indicadores**. 3. ed. 2016. Disponível em: https://publications.iadb.org/handle/11319/8132. Acesso em: 25 out. 2018.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. **Urban Dashboard**. Disponível em: http://urbandashboard.org/iadb/index.html. Acesso em: 25 out. 2018.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Anexo 2**: Indicadores da Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis. Guia metodológico. Versão 2013.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Plano de Ação João Pessoa Sustentável**. João Pessoa, 2014. Disponível em: http://www.joaopessoa.pb.gov.br/>. Acesso em: 25 out. 2018.

BANCO MUNDIAL. **What Makes a Sustainable City?** Disponível em: http://pubdocs.worldbank.org/en/698311444321631760/World-Bank-What-Makes-a-Sustainable- City.pdf. Acesso em: 19 nov. 2018.

BMZ. **Creating sustainable cities.** Disponível em: https://www.bmz.de/en/publications/type_of_publication/information_flyer/flyer/booklet_creating_sus tainable_cities.pdf. Acesso em: 19 nov. 2018.

CÂNDIDO, G. A.; MARTINS, M. de F. Analise da Sustentabilidade Urbana no contexto das Cidades: proposição de critérios e indicadores. *In*: ENCONTRO DA ANPAD, 37., 2013, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos** [...]. Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2013. Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnANPAD_GCT2482. Acesso em: 19 nov. 2018.

COMISSÃO EUROPEIA. **Indicators for Sustainable Cities.** Disponível em: http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/indicators_for_sustainable_cities_I R12_en.pdf. Acesso em: 19 nov. 2018.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Guia para Localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nos Municípios Brasileiros**: O que os gestores municipais precisam saber. Brasília: CNM, 2016.

ESTADO DA PARAÍBA. **Lei Complementar de nº 53, de 30 de dezembro de 2003**. Cria a Região Metropolitana de João Pessoa, o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano e dá outras Providências. Diário Oficial do Estado da Paraíba. Paraíba, dez. 2003.

FREITAS, R. Regiões Metropolitanas: uma abordagem conceitual. **Humanae**, v.1, n.3, p. 44-53, 2009.

GOVERNO DEFERAL. **Relatório Nacional Voluntário sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Brasil 2017**. Disponível em: http://www.secretariadegoverno.gov.br/snas- documentos/relatoriovoluntario_brasil2017port.pdf. Acesso em: 19 nov. 2018.

GUERRA, M. E. A.; LOPES, A. F. A. Programa Cidades Sustentáveis: o uso de indicadores de sustentabilidade como critério de avaliação do ambiente urbano. **Periódico Técnico e Científico Cidades Verdes**, v. 3, n. 7, 2015. Disponível em: https://www.amigosdanatureza.org.br/publicacoes/index.php/cidades_verdes/article/download/972/995. Acesso em: 19 nov. 2018.

HASSAN, A. M.; LEE, H. The paradox of the sustainable city: definitions and examples. **Environment, development and sustainability**, v. 17, n. 6, p. 1267-1285, 2015.

HRDLICKA, H. A. **As boas práticas de gestão ambiental e a influência no desempenho exportador: um estudo sobre as grandes empresas exportadoras brasileiras**. 2009. 283 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

HU, R. Sustainable Development Strategy for the Global City: A Case Study of Sydney. **Sustainability**, v. 7, n. 4, p. 4549-4563, 2015.

IBGE. **Conheça Cidades e Estados do Brasil.** Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pb/joao-pessoa/panorama. Acesso em: 25 out. 2018.

JOÃO PESSOA. **Perfil do Município de João Pessoa**. Secretaria de Planejamento, 2004. Disponível em: http://www.joaopessoa.pb.gov.br/. Acesso em: 25 out. 2018.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **Documentos Temáticos – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 6, 7, 11, 12 e 15**. Brasília: 2018. Disponível em: http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/documentos-tematicos---ods-6--ods-7--ods- 11--ods-12-e-ods-15.html. Acesso em: 25 out. 2018.

OLIVEIRA, L. R.; MEDEIROS, R. M.; TERRA, P. B.; QUELHAS, O. L. G. Sustentabilidade: da evolução dos conceitos à implementação como estratégia nas organizações. **Produção**, v. 22, n. 1, p. 70-82, 2012.

ONU BRRASIL. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/. Acesso em: 19 nov.2018.

ONU. **World Economic and Social Survey 2013**. Disponível em: http://www.un.org/en/development/desa/policy/wess/wess_current/wess2013/WESS2013.pdf. Acesso em: 19 nov. 2018.

PCS. **Programa Cidades Sustentáveis 2017**: Indicadores do Programa Cidades Sustentáveis e Orientações para o Plano de Metas. Disponível em: https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/anexo-gps.pdf. Acesso em: 19 nov. 2018.

PENSAMENTO VERDE. **Confira alguns dos maiores desastres ambientais do mundo**. Disponível em: https://www.pensamentoverde.com.br/meio-ambiente/confira-alguns-dos-maiores-desastres- ambientais-mundo/. Acesso em: 19 nov. 2018.

PORTER, M. E.; LINDE, C. **Verde e Competitivo**: Superando o impasse. Green and competitive: ending the stalemate. HBR-Harvard Business Review, 1995.

REGO, J. A. A. *et al*. Cidades Sustentáveis: Lidando com a urbanização de forma ambiental, social e economicamente sustentável. *In*: ARAÚJO, R. S. *et al*. (Orgs.). **Indivíduo sociedade e autonomia**: caminhos para a dignidade humana. Brasília: SINUS, 2013.

SANTOS, A. H.; PEREIRA, D. B.; FONSECA, L. A iniciativa cidades emergentes e sustentáveis e os objetivos de desenvolvimento sustentável: Uma análise sobre as relações conceitual, metodológica e institucional. *In*: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE GESTÃO DE PROJETOS, INOVAÇÃO E SUSTENTABILIDADE, 6., 2017. **Anais eletrônicos** [...]. São Paulo, 2017. Disponível em: https://singep.org.br/6singep/resultado/32.pdf. Acesso em: 19 nov. 2018.

SILVA, C. F. R.; VARGAS, M. A. M. Sustentabilidade Urbana: Raízes, conceitos e representações. **Scientia Plena**, v. 6, n. 3, 2010.

SILVA, S. T. Políticas públicas e estratégias de sustentabilidade urbana. *In*: **Série Grandes Eventos - Meio Ambiente**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2003.

SOUZA, J. M. S. S. **Estudo da Situação Habitacional da Cidade de João Pessoa- PB.** 2016. 56 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Tecnologia e Gestão Pública) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2016.

WWF. **Sustainable Cities Draft**. Disponível em: https://www.wwf.se/source.php/1483869/Sustainable-cities.pdf. Acesso em: 18 nov. 2018.

CIDADES, VULNERABILIDADES E RISCOS: UMA ESTAGNAÇÃO NA GESTÃO DE RISCOS DA CIDADE DO NATAL/RN?

Rylanneive Leonardo Pontes Teixeira (PPEUR/UFRN)
Zoraide Souza Pessoa (PPEUR/UFRN)

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar a gestão de riscos da cidade do Natal a partir de 2008 quando foi finalizado o Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR) de Natal, buscando investigar o atual panorama de internalização do tema na agenda urbana municipal. Para tanto, a metodologia segue as orientações de uma pesquisa com abordagem qualitativa, fazendo uso de pesquisas documental (com análise do plano diretor em vigência e do PMRR de Natal) e de campo (com aplicação de entrevistas semiestruturadas). Quanto à técnica de análise, optamos pela análise de conteúdo. A partir da análise dos documentos e das entrevistas, constatamos que, desde 2008, quando foi finalizado o PMRR de Natal, pouco se tem avançado no mapeamento e gerenciamento das áreas de risco da cidade, com resultados mais efetivos (ainda que nem tanto) mais recentemente em virtude do processo de revisão do plano diretor em vigência.

Palavras-chave: Cidades. Gestão de riscos. Natal/RN. Vulnerabilidade e riscos.

INTRODUÇÃO

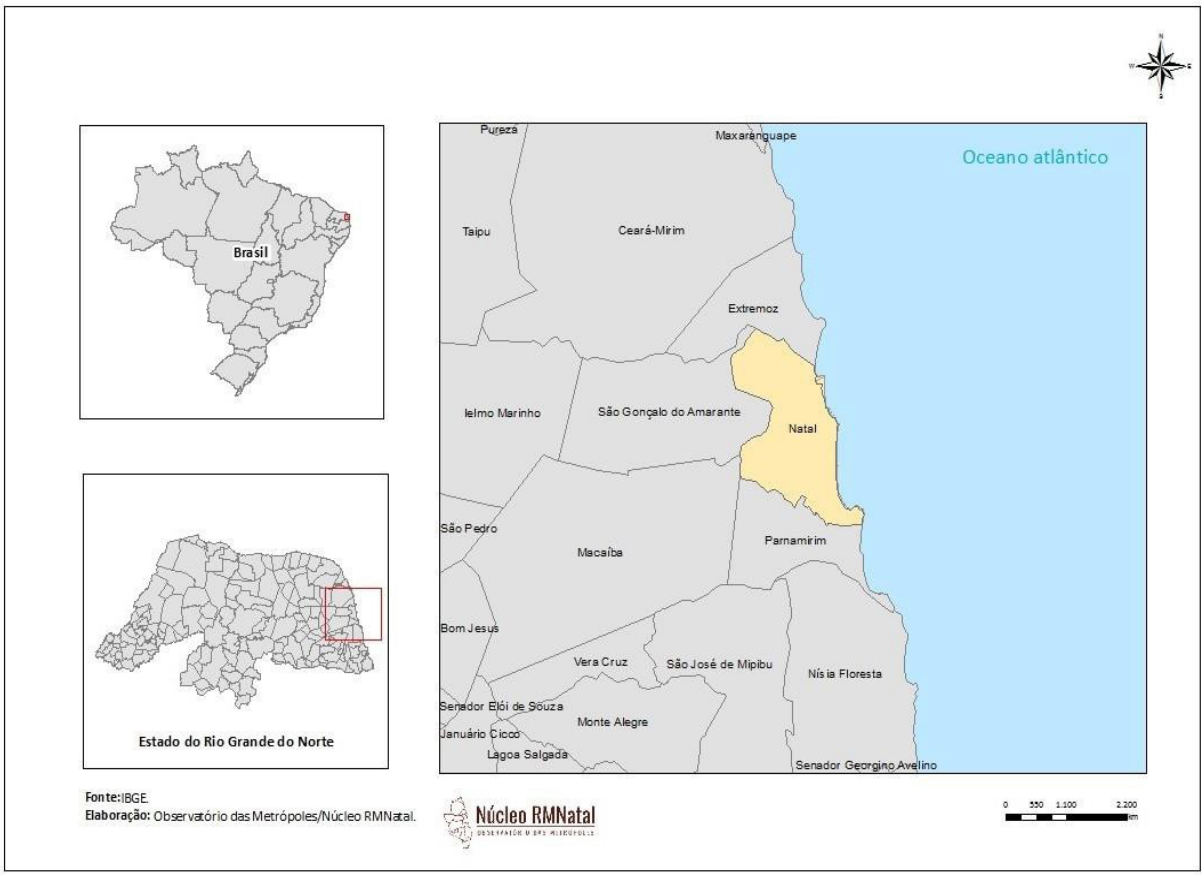
Atualmente, vivemos em uma sociedade de riscos[1], caracterizada pela distribuição dos riscos que, segundo Beck (2011), são globais, sendo sentidos por todos (como da pessoa mais rica a mais pobre) e em todos os lugares (do país desenvolvido ao em desenvolvimento, por exemplo). Neste sentido, as cidades vivem em um mundo cada vez mais de riscos, incertezas e vulnerabilidades, sujeitando as populações, principalmente com menos condições socioeconômicas, a sofrerem com problemas socioambientais como a falta de acesso à saneamento básico e os efeitos das mudanças climáticas.

[1] A sociedade de riscos é "produto da modernidade que atingiu seu estado de desenvolvimento máximo com o sistema mundial industrial" (BECK, 2011, p. 12-13).

Para enfrentar problemas como estes, a gestão urbana precisa articular o que as cidades têm colocado em prática no sentido de evitar a ocorrência ou intensificação de eventos adversos. Especificamente no que diz respeito ao gerenciamento dos riscos no cenário brasileiro, Almeida e Pascoalino (2009) assinalam que a gestão de riscos não consiste em temática prioritária na agenda de governo em virtude de existirem problemas muito mais preocupantes ou simplesmente a cultura de risco e, consequentemente, sua gestão diferirem de maneira sensível. De acordo com estes autores, a gestão de riscos no país tem se preocupado com as gestões de urgência e crise, ou seja, a adoção de políticas públicas ou ações produzidas depois da ocorrência de um possível evento adverso.

É nessa perspectiva de discussão sobre vulnerabilidades, riscos e gestão de riscos no âmbitodo Brasil que surge o presente artigo, fruto de resultados das pesquisas de Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) e de dissertação de mestrado do autor, com o objetivo central de analisar a gestão de riscos da cidade do Natal a partir de 2008 quando foi finalizado o PMRR de Natal, buscando investigar o atual panorama de internalização do tema na agenda urbana municipal.

Figura 1 – Localização geográfica de Natal, RN – Brasil



Fonte: acervo do INCT Observatório das Metrópoles – Núcleo RMN (2018).

Para tanto, a metodologia segue as orientações de uma pesquisa com abordagem qualitativa, fazendo uso de pesquisas documental (com análise do plano diretor em vigência e do PMRR de Natal) e de campo (com aplicação de entrevistas semiestruturadas). Quanto à técnica de análise, optamos pela análise de conteúdo.

Sendo assim, estruturamos este artigo em quatro seções. Na primeira, abordamos, de um ponto de vista geral, acerca da gestão de riscos no Brasil; na segunda, discutimos o referencial teórico-conceitual sobre vulnerabilidade, riscos e gestão de riscos no cenário brasileiro; na terceira, analisamos e discutimos o caso da cidade do Natal no que cerne à internalização da gestão de riscos enquanto estratégia da agenda urbana; e, na quarta e última, concluímos com as principais considerações sobre o processo de inserção do tema da gestão de riscos na cidade em análises no período de 2008 a 2017.

A noção de risco é aqui compreendida como "a probabilidade de ocorrer consequências danosas ou perdas esperadas [...], como resultado de interações entre um perigo natural e as condições de vulnerabilidade local" (PNUD, 2004 *apud* MARCELINO, 2008, p. 24). Essa noção conceitual é, em muitas situações, confundida com a de perigo, o que vem a dificultar a sua compreensão e gestão, conforme assinalam Almeida e Pascoalino (2009): perigo tem relação com a probabilidade ou, até mesmo, própria ocorrência de um evento provocar um determinado prejuízo.

Uma segunda vertente de estudo do conceito de risco é a vulnerabilidade (ALMEIDA; PASCOALINO, 2009), sendo, nesse aspecto, o enfoque dado à análise dos ricos e perigos, independentemente da natureza (econômica, social, ambiental, entre outras). De acordo com estes autores, a noção de vulnerabilidade, nesse contexto, é de fundamental importância, além de ser elemento central na abordagem acerca do desenvolvimento de estratégias de redução e mitigação dos efeitos de eventos adversos, em quatro escalas de análise (local, regional, nacional e global).

Neste sentido, compreendemos a gestão de riscos conforme Litre e Bursztyn (2015, p. 58), que a definem como um "processo que visa mitigar danos". Para estes autores, quatro são os elementos essenciais de gestão de riscos, a saber:

> (i) analisar o contexto de risco; (ii) avaliar o risco de acordo com esse contexto, por meio da identificação das ameaças, vulnerabilidades e consequências do impacto no sistema de produção familiar; (iii) identificar como os chefes de unidade produtiva e as instituições de extensão técnica, bancos, cooperativas etc., respondem aos riscos; e
> (iv) monitorar a evolução ao risco ao longo do tempo (LITRE; BURSZTYN, 2015), p. 58).

Dentro do escopo do planejamento urbano integrado às políticas territoriais, está a gestão de riscos que, segundo Rosenzweig *et al.* (2015), no contexto de cidades integra o gerenciamento dos riscos voltados à redução de eventos adversos, tais como os desastres, por meio da adoção de medidas de mitigação e adaptação. A gestão de riscos é, portanto, uma importante estratégia tanto de mitigação quanto de adaptação, em que "as técnicas de gestão de risco podem acomodar, explicitamente, a diversidade entre setores, regiões e ao longo do tempo" (RIBEIRO; SANTOS, 2014, p. 64).

No cenário brasileiro, o manual nacional de proteção e defesa civil e gestão de riscos, publicado em 2017, é considerado uma importante fonte para compreender o que se tem estabelecido à nível federal para a proteção e defesa civil, assim como a gestão de riscos do país (BRASIL, 2017). Mais especificamente, o objetivo desse manual é evitar a exposição de populações do país a riscos de eventos adversos, buscando articular as ações de proteção e defesa civil com as de planejamento urbano. O referido manual aponta que, dentre os instrumentos de ordenamento territorial que incorporam a proteção e defesa civil no planejamento urbano municipal, estão os Planos Municipais de Redução de Riscos (PMRRs) ou mapeamentos de áreas de risco, que são objeto de estudo no momento de análise e discussão deste artigo.

Outro instrumento a ser considerado nessa perspectiva é a Lei nº 12.608/2012 que, dentre outras definições, institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC). Neste sentido, Bertone e Marinho (2013) apontam que essa determinada legislação, dentre outras determinações, ampara legalmente a nova orientação da prevenção de desastres, uma vez que estabelece como aspecto obrigatório para o planejamento ambiental de um ente municipal a identificação de áreas de risco[2].

Na busca para melhor entender a empiria do que está estabelecido através da Lei nº 12.608 e de outros dispositivos legais, há o Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres Naturais[3] (PNGRRDN), publicado em 2012, com ações divididas em quatro eixos de atuação (BRASIL, 2012), mencionados a seguir:

[2] Área de risco é aquela "passível de ser atingida por fenômenos ou processos naturais e/ou induzidos que causem efeito adverso. As pessoas que habitam essas áreas estão sujeitas a danos à integridade física, perdas materiais e patrimoniais. Normalmente, no contexto das cidades brasileiras, essas áreas correspondem a núcleos habitacionais de baixa renda (assentamentos precários)" (BRASIL e IPT, 2007, p. 26).

[3] De acordo com Bertone e Marinho (2013), o PNGRRDN consiste em uma política pública do governo federal, aprovada no ano de 2012 e monitorada pela Casa Civil da Presidência da República, objetivando proteger a vida das pessoas, garantir a segurança delas, diminuir os danos resultantes de desastres e preservar o meio ambiente.

- Mapeamento, focado na produção de mapas de suscetibilidade, mapas de setorização de riscos, mapas de risco e cartas geotécnicas de aptidão à urbanização;
- Monitoramento e Alerta, que visa estruturar a rede nacional;
- Prevenção, voltados a execução de obras, que foram incorporadas ao Programa de Aceleração do Crescimento e configuram a carteira PACPrevenção. Assim como as outras carteiras PAC, as obras de prevenção são monitoradas por meio das salas de situação promovidas pela Secretaria do PAC (Secap);
- Resposta, voltado ao socorro, assistência e reconstrução.

Com um orçamento total de R$ 18,8 bilhões (BRASIL, 2012), o PNGRRDN consiste em uma política pública que põe em prática a discussão da gestão de riscos que tem sido abordada no cenário nacional, implementando ações que procuram proteger as populações da ocorrência de desastres naturais, garantindo segurança às suas vidas.

Posto que, no Brasil, existe todo um conjunto de instrumentos, legislações etc. direcionado ao gerenciamento dos riscos nas cidades, buscando reduzir as situações de vulnerabilidade e risco socioambientais, analisaremos e discutiremos em sequência acerca de um caso do país no que cerne à internalização da gestão de riscos enquanto estratégia de agenda urbana.

GESTÃO DE RISCOS: UM ESTUDO DE CASO DA CIDADE DO NATAL/RN

O *lócus* (local) de pesquisa deste artigo é a cidade do Natal, a qual é estudada sob a perspectiva da gestão de riscos no viés de compreensão do atual panorama de internalização do tema na agenda urbana municipal.

Nesse contexto, constatamos que o último mapeamento das áreas de risco da cidade em análise ocorreu em 2008, quando a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo (SEMURB) em parceria com a Prefeitura Municipal elaborou o PMRR de Natal, cujo objetivo é realizar:

> o mapeamento das áreas para posteriormente traçar os rumos do planejamento urbano das mesmas, hierarquizadas por nível de criticidade, abrangendo os assentamentos localizados em encostas e/ou susceptíveis a inundações, localizados em flancos dunares e adjacências ou em outras áreas que se mostrem inadequadas para real e completa inserção social desses assentamentos na cidade formal (NATAL, 2008, p. iii).

No entanto, em função de uma falta de atualização desse mapeamento[4], observamos a partir de uma entrevista com o chefe de operações da Defesa Civil Municipal de Natal que problemas de planejamento urbano, principalmente em áreas vulneráveis a risco de eventos adversos, ainda necessitam de uma maior ação do Estado por meio de suas instituições e atores no que concerne à adoção de políticas públicas ou ações direcionadas à questão. Neste sentido, uma técnica municipal de licenciamento e fiscalização ambiental salienta sobre a importância do mapeamento das áreas mais vulneráveis da cidade, argumentando que, se a gestão tem o conhecimento sobre as realidades social e ambiental do município, conseguirá agir de forma mais rápida e efetiva sobre as possíveis situações de ameaças adversas:

> porque se a gente consegue mapear quais são as áreas mais vulneráveis da cidade, se a gente consegue saber o que está chegando e que vai atingir determinadas áreas e tendo as pessoas é:: com a informação do que fazer e como fazer é que o negocio flui, então eu entendo que parte de uma coisa que precisa ainda ser definida a::: o tipo de gestão que vai ser feita e a equipe que vai fazer (informação verbal, 12 de setembro de 2017).

Para autores como Reis *et al.* (2014) e Medeiros e Souza (2016), o mapeamento das áreas de vulnerabilidade e risco socioambientais é fundamental para a formulação e implementação de ações de proteção e defesa civil na medida em que permite propor e planejar um conjunto de políticas públicas e/ou ações de gestão de riscos que seja capaz de reduzir situações de riscos de desastres. Reis *et al.* (2014), especificamente, definem o mapeamento da vulnerabilidade como "uma importante medida não estrutural" (p. 2).

Como ferramenta que proporcione menor vulnerabilidade tanto ambiental quanto socioeconômica, a cidade do Natal conta com sistema de alertas de desastres, fruto de parcerias com o Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN), do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). Para esta autora, o sistema de alertas, caracterizado como uma medida não estrutural do Estado, visa o que o CEMADEN prevê enquanto uma de suas missões: reduzir a ocorrência de desastres como inundações.

[4] Somente entre 2018 e início de 2019 começou a sofrer atualizações, até o momento ainda em andamento, de acordo com informações da 3ª Audiência Pública de Revisão do Plano Diretor de Natal, realizada em 21 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://natal.rn.gov.br/semurb/planodiretor/anexos/estudos/Apresentacao_Audiencia_21_02_2019.pdf>. Acesso em: 13 de março de 2019.

Sobre isso, especificamente em relação aos riscos de eventos adversos resultantes das mudanças no sistema climático, observamos que a gestão municipal de Natal tem acesso à informações climáticas por meio dos oito pluviômetros instalados na cidade, permitindo o acompanhamento das chuvas em todas as regiões administrativas do município e, em casos de probabilidade de ocorrência de desastres, a Defesa Civil local é alertada para atuação (priorizada de acordo com a magnitude do risco). A respeito dessa rede de pluviômetros existente na cidade, o chefe de operações da Defesa Civil Municipal de Natal aponta:

> nós temos um sistema aqui de monitoramento... que nós temos oito pluviômetros automáticos espalhados pela cidade... que é um convênio com o CEMADEN, certo? E nós ficamos acompanhando a... a chuva em todas as regiões... nós espalhamos pluviômetros nas quatro regiões da nossa cidade e ficamos acompanhando a chuva (informação verbal, 21 de agosto de 2017).

Além disso, a cidade em estudo apresenta um radar meteorológico, instalado na Base Aérea de Natal (BANT), em Parnamirim/RN[5], no final de 2013, com o objetivo principal de ampliar a rede de observação das condições climáticas do RN, buscando, assim, garantir um melhor acompanhamento dos municípios do estado. Sobre isso, o mesmo representante da Defesa Civil local de Natal comenta que, além da rede de pluviômetros, a cidade apresenta tal radar meteorológico.

Essa rede de monitoramento e alertas que foi implantada em Natal é fundamental para o gerenciamento dos riscos da cidade na medida em que, além de monitorar possíveis ameaças naturais em áreas de riscos, permite reduzir os impactos negativos causados pelas mudanças climáticas em curso. Neste sentido, Saito (2018, p. 618) salienta que, à nível global, "a relevância de sistemas de alerta na redução de risco de desastres já constava em diretrizes e prioridades de agendas internacionais, a exemplo dos Marcos de Ação de Hyogo (MAH) e Sendai (MAS)".

Em Natal, ainda em processo de criação, está um plano de contingência, cuja finalidade é minimizar a ocorrência de eventos como desastres. De acordo com o manual nacional de proteção e defesa civil e gestão de riscos, o plano de contingência (PLANCON) "funciona como um planejamento da resposta e por isso, deve ser elaborado na normalidade, quando são definidos os procedimentos, ações e decisões que devem ser tomadas na ocorrência do desastre" (BRASIL, 2017, p. 77). No âmbito da cidade em questão, esse plano se dá entre uma parceria firmada entre a Defesa Civil Municipal de Natal e a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) – mais precisamente o Grupo de Pesquisa GeoRisco, do Departamento de Geografia[6]:

> Natal hoje é:::... nós temos... nós estamos em fase final de elaboração de um plano de contingência. Acho que assim, pode ser até modelo pra outras cidades, porque nós estamos assim, realmente... vários atores nessa elaboração... não tá sendo um plano de contingência feito, fechado na Defesa Civil... pra você ter exemplo, nós passamos formulários pras secretarias preencherem de... pessoas capacitadas pra... de recursos humanos, né? Capacitadas pra atuarem nas situações de desastre, dos recursos materiais que as secretarias têm... nós vamos fazer contato com os órgãos externos como Exército Marinha Aeronáutica, né? Que nós temos aqui... as três forças que atuam e podem ajudar... é:::... existem aqui dentro da Universidade vários... éh:::... projetos que tão ajudando a Defesa Civil como o GeoRisco, né? Então, várias pessoas estão realmente vindo contribuir [...] Falei pra você que nós estamos em fase final de elaboração, esse ano nós vamos ter um plano de contingência bem:::... bem detalhado (informação verbal, 21 de agosto de 2017).

Outras ações de incorporação da gestão de riscos no planejamento urbano municipal de Natal são as medidas estruturais que, segundo o manual nacional de proteção e defesa civil e gestão de riscos, consistem, de modo geral, em medidas "relacionadas a projetos de engenharia para a execução de obras de contenção, drenagem, retenção hídrica, proteção superficial, reforço de infraestrutura existente, realocação de infraestrutura em risco, entre outras" (BRASIL, 2017, p. 67). De acordo com esse manual, vale salientar que cada medida estrutural é adotada conforme fatores específicos de cada realidade (BRASIL, 2017), como é o caso em Natal dos projetos de microdrenagem, mencionados na fala do ex- representante do Conselho da Cidade do Natal (CONCIDADE):

> [...] projetos de microdrenagem que tão atrasados, mas que, em tese, poderiam ajudar, por exemplo, tirando a água ali do Arena das Dunas e jogando pro rio. Então, tem algumas ações de engenharia... pouca ação que eu vejo da parte mais da área de inteligência, ou seja, as redes de proteção, sinalização ou até mesmo pesquisas na área... Então, eu vejo ainda muito a engenharia presente, embora com projetos muito localizados -- e pouco dos outros efeitos... mais preventivo que poderia ocorrer (informação verbal, 19 de setembro de 2017).

[5] Município pertencente à RMN.

[6] Informação adicional de conhecimento do autor, por fazer parte do grupo de pesquisa citado e ter auxiliado na tabulação das informações para a elaboração do plano de contingência que está sendo desenvolvido pela Defesa Civil local em parceria com o grupo.

A respeito disso, o chefe de operações da Defesa Civil Municipal de Natal afirma que, além de obras de deslocamento das populações de áreas de riscos ambientais, obras de drenagem urbana também são interessantes e fundamentais como medidas estratégicas de médio e longo prazos para lidar com os efeitos dos eventos adversos na cidade:

> [...] Em Natal, tá sendo feito uma grande obra de saneamento, né? Mas o sistema de drenagem, como eu disse aqui no início, não acompanhou realmente o crescimento, então grande número de ocorrências nossas é de crateras que se abrem por causa de rompimento de tubulações, né? Então, existe um sistema precário que, se fosse feita essa grande obra minimizaria nossos, nossas áreas de risco... diminuiria muito nossas áreas de risco (informação verbal, 21 de agosto de 2017).

Embora com "grandes" obras, a cidade ainda continua apresentando problemas de drenagem urbana, como é o caso do rompimento de tubulações mencionado na entrevista supracitada. Conforme Martins (2012, p. 3), mesmo com a Lei nº 11.445/2007 estabelecendo "a drenagem urbana como um dos componentes do sistema de saneamento, ele ainda é considerado problema menos nobre do que abastecimento de água e coleta de esgotos".

Sendo assim, em termos gerais, desde 2008, quando foi finalizado o PMRR de Natal, a gestão urbana pouco tem feito em direção a uma implementação da gestão de riscos na cidade, visto que questões, como a atualização do mapeamento das áreas de risco, ainda não foram sanadas.

CONCLUSÕES

Como assinalado no momento introdutório deste artigo, a gestão de riscos, no âmbito do Brasil, ainda não é tema prioritário da agenda governamental, o que se reflete sobre as agendas das cidades que se demonstram, por sua vez, bastante incipientes quando se trata da inserção da temática do gerenciamento de risco de eventos adversos. Assim como a gestão de riscos, outras temáticas ambientais, como as mudanças climáticas, têm se configurado em estratégia não prioritária nas agendas das cidades brasileiras. Enfim, percebemos uma não internalização das questões ambientais nas agendas pública e política brasileiras.

Na cidade do Natal, realidade em estudo, apreendemos, a partir dos resultados das pesquisas, que desde 2008, quando foi finalizado o PMRR de Natal, pouco se tem avançado no mapeamento e gerenciamento das áreas de risco da cidade, com resultados mais efetivos (ainda que nem tanto) mais recentemente em virtude do processo de revisão do plano diretor em vigência. Sendo assim, podemos afirmar que a cidade do Natal passa por um processo de estagnação na sua gestão de riscos, inclusive com aprofundamento de problemas socioambientais já existentes, como é o caso da orla das praias da cidade, que necessitam de um maior apoio e investimento por parte do poder público.

A análise sobre a cidade em estudo pretende servir como um alerta para os órgãos, sobretudo do governo municipal, para que se discutam acerca da gestão de riscos na cidade do Natal, buscando a promoção de uma gestão mais efetiva e eficaz, a qual realize ações de mapeamento, monitoramento e alertas, prevenção e resposta, conforme estabelece o PNGRRDN. Assim, problemas como deslizamentos de terra e alagamentos na cidade, que atingem especialmente as populações em situação de vulnerabilidade social, poderão ser solucionados ou atenuados.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, L. Q. de; PASCOALINO, Aline. **Gestão de risco, desenvolvimento e (meio) ambiente no Brasil** – Um estudo de caso sobre os desastres naturais de Santa Catarina. XIII Simpósio Brasileiro de Geografia Física Aplicada. Viçosa, 2009.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco:** rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Ed. 34, 2011.

BERTONE, Pedro; MARINHO, Clarice. **Gestão de riscos e resposta a desastres naturais:** A visão do planejamento. 2013.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Informação – MCTI. **Governo lança Plano Nacional de Gestão de Riscos e Desastres Naturais**. 2012. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/ciencia-e- tecnologia/2012/08/assista-ao-lancamento-do-plano-de-gestao-de-riscos-e-desastres-naturais>. Acesso em: 03 de set. de 2016.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional – MI. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. Departamento de Prevenção e Preparação. Módulo de formação: **noções básicas em proteção e defesa civil e em gestão de riscos:** livro base / Ministério da Integração Nacional, Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, Departamento de Minimização de Desastres. - Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2017. Disponível em: <file:///G:/Mestrado%20-%20PPEUR/Dissertação/Bibliografia%20-%20dissertação/Ordenamento%20territorial%20e%20planejamento%20urbano/I%20-%20Gestao%20de%20Risco%20-%20Livro%20Base.pdf>. Acesso em: 05 de jan. de 2019.

BRASIL. Ministério das Cidades; IPT – INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS. **Mapeamento de riscos em encostas e margem de rios.** Brasília: MCidades; IPT, 2007. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PrevencaoErradicacao/Livro_Mapeamento_Enconstas_Margens.pdf>. Acesso em: 16 de nov. de 2018.

ENTREVISTADO 1. Comunicação verbal. **Defesa Civil Municipal de Natal.** Entrevista realizada em: 21 de ago. de 2017.

ENTREVISTADO 4. Comunicação Verbal. **Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo de Natal.** Entrevista realizada em: 12 de set. de 2017.

ENTREVISTADO 5. Comunicação Verbal. **Conselho da Cidade do Natal.** Entrevista realizada em: 19 de set. de 2017.

LITRE, GABRIELA; BURSZTYN, MARCEL. Perceções e adaptação aos riscos climáticos e socioeconómicos na pecuária familiar do bioma Pamapa. **Ambiente & Sociedade**, v. 18, n. 3, p. 55-80, 2015.

MARCELINO, E. V. Desastres naturais e geotecnologias: conceitos básicos. 40p. **INPE**, Santa Maria, Brasil, v. 80, n. 2008, 2008.

MARTINS, José Rodolfo Scarati. Gestão da drenagem urbana: só tecnologia será suficiente. **São Paulo**, 2012.

MEDEIROS, Cleyber Nascimento de; SOUZA, Marcos José Nogueira de. Metodologia para mapeamento da vulnerabilidade socioambiental: caso do município de Caucaia, Estado do Ceará. **Revista eletrônica do PRODEMA), Fortaleza**, v. 10, n. 1, p. 54-73, 2016.

NATAL. **Plano Municipal de Redução de Riscos do Município de Natal – Relatório Final.** 2008. Disponível em: <file:///C:/Users/ponte/Downloads/Vol_1_-_REL_AREAS_RISCO_-_Final%20(3).pdf>. Acesso em: 10 de jan. de 2019.

NATAL. Revisão do plano diretor de Natal (Lei Complementar nº 082/2007) – Audiência pública. 2019. Disponível em: <https://natal.rn.gov.br/semurb/planodiretor/anexos/estudos/Apresentacao_Audiencia_21_02_2019.pd f>. Acesso em: 13 de mar. de 2019.

REIS, Janete Teresinha *et al.* Mapeamento da vulnerabilidade a desastres hidrológicos nos municípios de Alto Feliz e São Vendelino/RS como forma de contribuição à engenharia de sedimentos. **Anais do XI Encontro Nacional de Engenharia de Sedimentos (ENES)**, 2014.

RIBEIRO, Suzana Kahn; SANTOS, Andrea Souza. **Mudanças climáticas e cidades:** Relatório Especial do Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas. 1. ed. Rio de Janeiro: PBMC, COPPE, UFRJ, 2016. v. 1. 116p. Disponível em: <http://www.pbmc.coppe.ufrj.br/documentos/Relatorio_UM_v10-2017-1.pdf>. Acesso em: 18 de fev. de 2018.

ROSENZWEIG *et al.* **ARC3.2 Summary for City Leaders.** Urban Climate Change Research Network. Columbia University. New York, 2015. Disponível em: <http://uccrn.org/files/2015/12/ARC3-2- web.pdf>. Acesso em: 12 de jul. de 2019.

SAITO, Silvia Midori. VULNERABILIDADES NO CONTEXTO DE SISTEMAS DE ALERTA DE

RISCO DE DESASTRES. **Revista Gestão & Sustentabilidade Ambiental**, v. 7, p. 618-630, 2018.

CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS DO ADENSAMENTO URBANO EM NATAL A PARTIR DO MAPEAMENTO DO SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO ATUALMENTE IMPLANTADO.

Karitana Maria de Souza Santos (UFRN)
Ruth Maria da Costa Ataide (UFRN)
Ricardo de Sousa Moretti (UFRN)
Aldo da Fonseca Tinoco Filho (UNIRN)

RESUMO

A compreensão de como intensificar o uso e ocupação do solo no espaço urbano com sustentabilidade ambiental, econômica e social é essencial na discussão sobre controle do adensamento urbano. O presente artigo se insere numa pesquisa que aborda esse controle do adensamento urbano em sua relação com a capacidade de suporte de infraestrutura de esgotamento sanitário de Natal. Diante da necessidade de conhecer as condições atuais do sistema de esgotamento sanitário no município, o objetivo do artigo é elucidar quais os níveis efetivos do seu funcionamento atual, incorporando as parcelas concluídas do projeto em execução. Busca-se um registro da cobertura do sistema, objetivando compor uma parcela do diagnóstico atual da capacidade de suporte do mesmo ao adensamento urbano. Realizou-se coleta de dados e mapeamento da cobertura do sistema atual e projetado, possibilitando a análise do sistema em relação à perspectiva de universalização do saneamento e da intensificação do adensamento urbano.

INTRODUÇÃO

A compreensão das possibilidades de intensificação do uso e da ocupação do solo com sustentabilidade ambiental, econômica e social é essencial na discussão sobre controle de adensamento urbano. No presente artigo apresenta-se a análise específica da infraestrutura de esgotamento sanitário em Natal analisando o sistema em operação e o andamento da execução das obras projetadas a partir do Plano Diretor de Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana de Natal (RIO GRANDE DO NORTE, 2004) em busca de alcançar a cobertura de Natal 100% Saneada.

O objetivo do presente artigo é elucidar a cobertura do sistema que está atualmente implantado nas bacias de esgotamento de Natal, incorporando as parcelas já concluídas do projeto em execução. Busca-se mapear a cobertura do sistema, objetivando compor uma parcela do diagnóstico atual da capacidade de suporte do sistema de esgotamento sanitário da cidade em relação aos limites de adensamento urbano propostos pelo Plano Diretor de Natal.

Propõe-se analisar, com base no mapeamento, como se dá o funcionamento do sistema de esgotamento sanitário de Natal e quais são os desafios para que esse sistema consiga contribuir para sua finalidade social de proteção do sistema hídrico (superficial e subterrâneo) e para redução das doenças de veiculação hídrica, no contexto da integração e universalização do saneamento. A realização do mapeamento da cobertura do sistema de esgotamento sanitário aqui proposto foi realizada em três etapas: mapeamento preliminar da cobertura do sistema; coleta de dados quantitativos e qualitativos da cobertura e funcionamento do sistema; e mapeamentos complementares com inserção dos dados quantitativos e qualitativos. Na primeira etapa, mapeamento preliminar, tomou-se como ponto de partida os dados oficiais, da CAERN (Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte) e dos Planos e Projetos relacionados Plano Diretor de Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana de Natal (RIO GRANDE DO NORTE, 2004) e ao Plano Municipal de Saneamento Básico de Natal (RIO GRANDE DO NORTE, 2015a, 2015b). Para a obtenção de dados quantitativos e qualitativos, segunda etapa, além dos dados obtidos a partir do mapeamento preliminar, foi realizada pesquisa bibliográfica em livros, artigos, dissertações e teses; pesquisa em reportagens de jornais sobre pontos críticos no funcionamento do sistema; e entrevistas com gestores públicos e especialistas na área de saneamento de Natal. Na terceira etapa, os dados quantitativos e qualitativos foram inseridos no mapeamento preliminar, gerando mapeamentos complementares que representam o cenário atual do sistema de esgotamento sanitário em funcionamento em Natal.

Na análise aqui proposta realizou-se a discussão entre a gestão do funcionamento do sistema de esgotamento sanitário e a gestão urbana dos níveis de adensamento estabelecidos nos instrumentos urbanos do Plano Diretor de Natal, no contexto da universalização do saneamento. Para tanto, o artigo está estruturado em cinco partes: a integração e a universalização do saneamento; o histórico das obras de esgotamento sanitário em Natal; o histórico dos planos diretores recentes de Natal e sua relação com o esgotamento sanitário; a cobertura do sistema de esgotamento sanitário em Natal: redes em operação e o projeto para alcançar Natal 100% Saneada; e o sistema em operação e as possibilidades de intensificação do adensamento urbano sob o contexto da universalização do saneamento.

A INTEGRAÇÃO E UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO

O saneamento básico inclui os sistemas de abastecimento de água potável, de esgotamento sanitário, de drenagem/manejo das águas pluviais e de limpeza urbana/ manejo de resíduos sólidos. O adequado funcionamento do saneamento pressupõe a articulação entre seus diversos sistemas e também, dentro de cada sistema, a integração entre seus componentes. Como exemplo, no caso do sistema de esgotamento sanitário, não basta a presença da rede coletora de esgotos. Caso não se efetive a ligação domiciliar ou nos casos em que a rede existe, mas não pode ser ativado devido à ausência de Estação de Tratamento dos Esgotos (ETE), logo, o sistema não estará cumprindo seu papel. Em outros casos tem-se a construção da ETE, mas não das redes coletoras e/ou coletores tronco que deveriam levar o esgoto até o tratamento. Conforme apontado por Domingos (2004) toda rede de infraestrutura é composta por três partes: uma central, que muitas vezes atende mais de um município, uma arterial, que alimenta a central, e o componente capilar, que atende cada domicílio. No caso do esgotamento sanitário, a componente capilar é constituída pelas ligações domiciliares e as pequenas tubulações que recolhem os esgotos dos domicílios. A componente arterial é constituída pelos coletores troncos e interceptores, que recebem os efluentes líquidos da extensa rede capilar e os conduzem para tratamento. E o componente central é representado pelas estações de tratamento e, em alguns casos, os emissários submarinos. O bom funcionamento de cada sistema exige a integração entre estes componentes, o que infelizmente nem sempre acontece. No Brasil a falta de integração é uma constante, deixando a sensação de que o foco da obra é a sua execução, atendendo em primeiro plano às necessidades da indústria da construção civil e relegando sua finalidade social ao segundo plano.

Para a efetivação do cumprimento da função social das obras de saneamento é fundamental também a integração entre os diferentes sistemas que o compõem. Convém lembrar que o objetivo central do saneamento básico é a melhoria da saúde pública e da qualidade dos cursos e corpos d`água, sendo o atendimento domiciliar o objetivo meio e não o objetivo fim. Para que o objetivo fim seja alcançado, torna-se necessária a articulação entre os diversos serviços do saneamento. Os corpos e cursos d`água estarão limpos se as águas das galerias pluviais também estiverem limpas. Ou seja, para o adequado funcionamento do sistema é fundamental: o trabalho de limpeza urbana; a educação ambiental para que o lixo não seja lançado nas ruas e demais espaços públicos; a interceptação das ligações irregulares e clandestinas de esgotos; e o tratamento das águas das primeiras chuvas. Este conjunto articulado de ações e iniciativas possibilitará que se tenha água bruta de boa qualidade viabilizando o abastecimento seguro de água potável e a baixo custo.

Quando se vislumbra a universalização em um conceito mais abrangente, fica clara a necessidade de avanços na interceptação das ligações cruzadas entre as redes de esgotos e as de águas pluviais. Atualmente, mesmo nas cidades onde há coleta e tratamento de esgotos em 100% dos domicílios, os cursos d'água encontram-se fortemente contaminados por esgotos, que ali chegam através da rede de águas pluviais. Durante décadas foram feitas ligações irregulares de esgotos no sistema de drenagem, parte das quais executadas pelas próprias concessionárias de saneamento, resultando num problemático passivo que precisa ser enfrentado. O trabalho de Alexandre Dias e Thereza Rosso demonstra a gravidade dessa conexão entre os sistemas na cidade do Rio de Janeiro, onde diversas obras estruturais foram feitas no esforço de garantir a balneabilidade das praias, em um contexto em que se verifica forte presença de esgotos nas galerias e nos sistemas de escoamento de águas pluviais em geral (DIAS e ROSSO, 2011).

A interceptação das ligações cruzadas esbarra em dificuldades de diversas naturezas. De um lado, geralmente têm-se empresas de saneamento que cuidam apenas do abastecimento de água potável e do esgotamento sanitário, que são serviços que se estruturaram com a lógica de financiamento a partir da cobrança de tarifas pela prestação dos serviços. Do ponto de vista de precificação e reembolso das despesas com os serviços, tem-se um quadro distinto nos serviços de águas pluviais e de limpeza urbana/manejo dos resíduos sólidos. Raros são os municípios que cobram uma taxa pela limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos, sendo o pagamento deste serviço incluído na contabilidade geral de despesas da municipalidade. Raros também são os municípios que fazem algum tipo de cobrança de taxa pelo serviço de manutenção das redes de drenagem. O fato dos serviços de drenagem não gerarem receitas faz com que as companhias de saneamento, usualmente responsáveis pela água potável e esgotamento sanitário, tenham restrições para assumir mais este serviço. Porém, face à grande quantidade de esgotos irregularmente lançados nas redes pluviais e face à presença de poluentes nas águas de chuvas, em especial nos primeiros 20 minutos de uma chuva, que carrega a poluição depositada em ruas e acumulada em redes de drenagem por ligações clandestinas, verifica-se que o efetivo avanço na melhoria da qualidade da água no ambiente urbano pressupõe uma abordagem integrada das redes de águas pluviais e esgotos que não ocorre. O baixo interesse na interceptação das ligações cruzadas entre as duas redes é um grande obstáculo e um exemplo de como a lógica de precificação e reembolso dos serviços interfere e constitui sério empecilho para o efetivo avanço da qualidade ambiental nas nossas cidades.

É antiga e conhecida a relação entre esgotamento sanitário, saúde pública e qualidade ambiental. No Brasil, a desigualdade social é estrutural e se expressa, historicamente, não apenas na dificuldade de acesso à moradia digna pela população pobre, mas também na desigualdade de distribuição das redes de infraestrutura sobre o território e, portanto, ao acesso ao saneamento. Esse padrão se reproduz, atualmente, em diferentes escalas e contextos socioterritoriais no país. Entretanto, destaca-se que os piores índices de atendimento e acesso ao serviço se concentram, justamente, nas áreas e populações mais pobres e vulneráveis, caracterizando situação que alguns autores denominam de injustiça socioambiental (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009; ACSELRAD, 2010).

Com o enfoque no componente do esgotamento sanitário, um primeiro desafio está na integração dos assentamentos precários ou informais em relação ao sistema público de esgotamento sanitário da cidade ou metrópole. Como já mencionado, a própria extensão das redes se deu de forma desigual espacialmente. Primeiro, a extensão da rede de água foi priorizada em relação à rede de esgotamento sanitário. Quando construídas, as redes se expandiram a partir dos bairros mais antigos, ocupados pelas camadas de mais alta renda, tardando a chegar às áreas distantes, periféricas.

A infraestrutura física da rede de esgoto, por sua vez, se estrutura sobre uma solução técnica que separa os efluentes e as águas pluviais (sistema separador absoluto), e que demanda a construção de grandes tubulações (coletores tronco e interceptores) capazes de conduzir os esgotos até as estações de tratamento, projetadas de acordo com as bacias de esgotamento sanitário. Diferentemente das redes de água potável, as redes de esgotamento sanitário operam por gravidade e, frequentemente, sem pressurização. Por ter em seu interior resíduos de característica completamente diferente da água limpa, sua implantação necessita de maiores intervenções no tecido urbano pré-existente, por necessitar de diâmetros maiores e acomodação adequada no terreno visando garantir declividades certas para o escoamento no interior da tubulação (FURIGO et al, 2018). Essas tubulações são realizadas em trechos, de forma descontínua, o que faz com que várias partes do território apresentem uma rede incompleta, e os efluentes sejam lançados diretamente nos corpos d´água ou no subsolo, ou seja, não chegam às estações de tratamento dos esgotos. Onde não há rede, as soluções podem ser pontuais (individuais ou coletivas), com diferentes níveis de tratamento do efluente, ou ainda inexistentes – a pior situação.

Na sequência apresentamos uma breve contextualização histórica do sistema de esgotamento em Natal para subsidiar a compreensão da cobertura atual e sua relação com as possibilidades de adensamento do município.

O HISTÓRICO DAS OBRAS DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO EM NATAL.

O resgate histórico das obras de esgotamento sanitário em Natal traz elucidações para a compreensão do sistema de esgotamento sanitário que se encontra atualmente em operação na cidade. A obra de Ferreira et al (2008) intitulada "Uma cidade sã e bela: a trajetória do saneamento de Natal (1950-1969) e a dissertação de Sotero (2010) "o esgotamento sanitário e o uso do território em Natal (1969-2009) trazem dados históricos relevantes para a compreensão do saneamento em Natal num contexto de gestão e planejamento do território urbano:

> Perceber e discutir essa problemática contemporânea pressupõe compreender como ela foi construída historicamente, como as questões concernentes ao urbano, ao ambiente e ao social aparecem e foram tematizadas. Pressupõe, ainda, admitir como o pensar a cidade, o seu crescimento e o seu futuro eram frequentemente indissociáveis do ambiente natural de que ele fazia parte (FERREIRA et al, 2008, p. 29).

O sistema de esgotamento sanitário de Natal teve concepção inicial a partir de 1924 sob a superintendência de Henrique de Novaes. Entre 1935 e 1939, coube ao Escritório Saturnino de Brito a elaboração de projetos e construção das redes de esgotos como parte do Plano Geral de Obras. Em 1939 ocorreu a inauguração da primeira etapa do sistema pelo Interventor Federal no Rio Grande do Norte, Raphael Fernandes, e as obras posteriores foram realizadas de forma intermitente e irregular ao longo dos anos (FERREIRA et al, 2008). O resultado da construção desse sistema ao longo dos anos foi uma cobertura segregada na área central da cidade:

> A cidade concreta, delineada pelas demandas dos grupos mais abastados, construída sob a pressão dos empreendedores imobiliários – privados ou públicos – e sem o efetivo controle dos planos, consolidou-se em uma cidade sem infraestrutura urbana para a maioria da sua população, evidenciando um crescimento espacialmente disperso e socialmente segregado. (FERREIRA et al, 2008, p. 29).

Essa área privilegiada com mais recursos de infraestrutura, não só de esgotamento sanitário como também de drenagem, pavimentação, estrutura viária, dentre outras, continuou sendo tratada de modo diferenciado no planejamento territorial do município nos Planos Diretores elaborados a partir da década de 70, sendo essa relação evidenciada a partir da vigência do Plano Diretor de 1994, que reuniu instrumentos de controle e gestão do solo urbano, associando o adensamento urbano à capacidade de suporte da infraestrutura instalada, conforme elucidado no tópico três deste artigo.

O Quadro 1 reúne síntese dos períodos e ações realizadas em Natal referentes aos serviços de esgotamento sanitário, com base em Natal (2015a) p.19-21, Sotero (2010), Ferreira et al (2008), Natal (2018), Brasil (2019) e informações obtidas com técnicos da CAERN em 2019.

Quadro 1 - períodos marcantes na evolução dos serviços de esgotamento sanitário de Natal.

Período	Evolução dos serviços de esgotamento sanitário de Natal
1924/1926	- Em 1924 foi instituída a Comissão de Saneamento de Natal (Eng. Henrique Novaes). - No período de 1924 a 1926, sob a superintendência de Henrique Novaes, foi elaborada a planta topográfica da cidade e os projetos e implantação dos primeiros serviços públicos de esgotos de Natal, cuja rede somava cerca de 15 km.
1935/1939	- Em 1935 a Comissão de Saneamento de Natal foi recriada por Decreto n° 823 de 26/04/1935, do Interventor Mario Leopoldo Pereira Câmara, sob a alegação de que a antiga comissão (criada em 1924) há muito havia sido extinta. Com a recriação da Comissão, os serviços de saneamento da Capital passaram a ser geridos pelo Escritório de Engenharia Civil e Sanitária Saturnino Brito. - Coube ao Escritório Saturnino Brito a elaboração dos projetos e a construção de rede de esgotos da cidade de Natal. - Em 1935 a população de Natal era da ordem de 75.000 habitantes, concentrada basicamente na chamada Zona Central da cidade, que compreende os bairros de Santos Reis, Rocas, Ribeira, Cidade Alta, Petrópolis, Tirol, Barro Vermelho e parte do Alecrim. - Foram realizadas importantes obras, entre as quais se destacam: cerca de 30.000m de redes de esgotos, que abrangia os principais bairros da Zona Central da Cidade. - Foi construída a Estação Elevatória de Esgotos do D-5 (Ribeira) para a Zona Baixa da Cidade, um Túnel de 180m, a Estação Depuradora do Baldo e o Edifício da Repartição de Saneamento de Natal, localizado na Ribeira. - No ano de 1937, em que foi aprovada a criação da Repartição de Saneamento de Natal, cuja administração continuou a cargo do Escritório de Engenharia Civil e Sanitária Saturnino Brito, até o ano de 1952
1939/1965	- Em 1952 foi criado o Departamento de Saneamento do Estado- DSE, ficando responsável pela manutenção e o desenvolvimento dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário das Cidades de Natal, Caicó e Mossoró. - Em 1964, o Projeto de Reforma Administrativa do Estado do Rio Grande do Norte transformou o DSE no Departamento de Águas e Esgotos de Natal – DAE que permaneceu à frente dos serviços de saneamento de Natal e demais cidades do Estado, até o ano de 1969 quando foi criada a Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte - CAERN. - Em 1965 a Estação Depuradora construída na década de 30 saturou e foi construída uma nova Estação de Tratamento na mesma área que, contudo, funcionou por pouco tempo devido a um acidente estrutural ocorrido na mesma. Com isso, já no final da década de 60, os esgotos coletados não mais tinham tratamento na estação, passando apenas por gradeamento e caixa de areia, sendo lançados *in natura* no rio Potengi até 2011, quando inaugurou a nova ETE do Baldo.
1965/1969	- Em 1969 foi criada a Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte - CAERN. Em 1969 a população de Natal servida com rede coletora de esgotos era de 27.647habitantes (5.045 ligações de esgotos), - A cobertura dos serviços públicos de abastecimento de água era, à época, de 60%, enquanto a de esgotos era da ordem de 11%.
1969/1980	- Em 1971 a população da cidade era de pouco mais de 270.000 pessoas, sendo a cobertura por rede coletora de esgotos era da ordem de 30.000 habitantes correspondendo a um percentual de 12%, mantendo-se praticamente inalterada em relação ao ano de 1969. Em termos relativos, a rede de esgotos existente somava cerca de 90 km de extensão e 7.000 ligações domiciliares. - Em 1980 Natal contava com cerca de 420.000 habitantes, a população servida com rede coletora de esgotos era da ordem de 35.000 habitantes, portanto, o percentual de atendimento era de aproximadamente 8%.
1980/1998	- Entre 1980 e 1992 foram ampliados os serviços de esgotamento sanitário da Zona Leste da cidade (Rocas, Santos Reis) e da Oeste, com a implantação da rede coletora da Bacia B e parte das Bacias D, E, F e I, que abrange os bairros de Quintas, Bom Pastor, Dix-Sept Rosado e Cidade da Esperança. Com a ampliação da rede coletora, o índice de cobertura subiu para cerca de 20% na década de1980/1990.

1998/2004	- Em 1995 foi elaborado o Plano Diretor de Esgotamento Sanitário pela empresa Arco Projetos e Construções Ltda. - Entre 1998 e 2000 foram implantados os serviços de coleta e tratamento de esgotos de Ponta Negra, que abrange a Praia, a Vila, conjunto residencial Alagamar e parte do Conjunto Ponta Negra. O sistema foi projetado para atender a uma população de cerca de 33.000 habitantes, com alcance previsto para o ano 2018. - Também entre 1998 e 2000 foram implantados os serviços de coleta de esgotos do conjunto Potilândia e Centro Administrativo do Estado, parte da Bacia A de Mãe Luiza e da Bacia H, no bairro de Lagoa Nova. Com a implantação desses sistemas, a cobertura dos serviços de coleta de esgotos de Natal, no ano 2000 atingiu cerca de 30%.
	- Entre os anos de 2003 e 2004, foram desenvolvidos os estudos para elaboração do Plano Diretor de Esgotamento Sanitário (PDES), pela empresa KL Serviços e Engenharia S/C Ltda. por meio de contrato com a CAERN, e contempla, além de Natal, áreas limítrofes dos municípios de Parnamirim, Macaíba, São Gonçalo do Amarante e Extremoz. - Os estudos para a elaboração do PDES contemplaram todas as unidades do sistema de esgotamento sanitário, ou seja, rede coletora, estações elevatórias, coletores, interceptores, estações de tratamento e emissários, para atendimento às demandas desse serviço, no período de 2004 a 2024. A partir deste trabalho a Concessionária desenvolveu os projetos básicos para o sistema de esgotamento sanitário das diferentes bacias da cidade e passou a tentar captar recursos para implantação destes projetos. Neste contexto, a CAERN conseguiu recursos de diversos programas de financiamento do Governo Federal para implantação do sistema de esgotamento sanitário de diversas bacias e bairros de Natal
2006/2015	- A partir de 2006 a CAERN retomou uma nova fase de investimentos na ampliação do sistema com projetos para os bairros de Mãe Luíza, Capim Macio, Ponta Negra, Morro Branco, Nova Descoberta, Candelária, Planalto, Felipe Camarão, Bom Pastor, Cidade Nova, Guaranis, Redinha e Nossa Senhora da Apresentação (a maior parte dessas redes foi executada, mas não foram colocadas em operação, por não conclusão do sistema de tratamento) - Em 03 de Junho de 2011 foi inaugurada a Estação de Tratamento de Esgotos Central do Baldo (ETE Baldo), primeira unidade de tratamento da cidade a nível terciário (contempla a remoção de nutrientes e a desinfecção dos esgotos através de radiação ultravioleta). A estação tem a possibilidade de tratar 100% dos esgotos dos bairros: Rocas, Santos Reis, Ribeira, Areia Preta, Praia do Meio, Mãe Luíza, Petrópolis, Ti rol, Barro Vermelho, Cidade Alta, Lagoa Nova, Lagoa Seca, candelária, Nova Descoberta, Alecrim, parte das Quintas, Bairro Nordeste, Cidade da Esperança, Nossa Senhora do Nazaré e Dix-Sept-Rosado.
2015/2019	- Em 2015 a CAERN inicia a execução do Programa Natal 100% Saneada, financiado pelo Programa de Aceleração do Crescimento, objetivando executar redes coletoras, estações elevatórias e estações de tratamento de esgoto que possibilitem chegar à cobertura de 100% do município de Natal com coleta e tratamento dos esgotos. - Em 2017 Natal teve uma população total estimada em 885.180 mil habitantes (SEMURB, 2018). Deste total, os dados do SNIS para o mesmo ano indicam que a população total atendida com esgotamento pela CAERN foi de 325.550 habitantes. - O município chegou em 2017 a 37% da população total atendida com esgotamento sanitário pelo sistema público. Comparando com a população total estimada em 2007 de 774.230 mil habitantes (SEMURB, 2018) e a população total atendida com esgotamento sanitário em 2007 de 243.970 habitantes, a porcentagem de população atendida somente cresceu de 32% para 37% no período 2007 a 2017. - Até Junho de 2019 a CAERN conseguiu concluir quase 80% da rede coletora que está contratada no projeto, contudo, as demais etapas da obra para chegar às ligações domiciliares e o devido tratamento do esgoto ainda estão distantes da conclusão.

Fonte: Natal (2015a) p.19-21, Sotero (2010), Ferreira et al (2008), Natal (2018), Brasil (2019) e CAERN (2019)

O resultado de quase 100 anos de investimentos em infraestrutura de esgotamento sanitário em Natal não ultrapassou o atendimento de 40% da população e permaneceu localizado principalmente na área central da cidade, conforme será possível constatar no mapeamento realizado neste artigo.

A importância das obras de saneamento ambiental, especialmente as de esgotamento sanitário para o equilíbrio socioambiental do território, também são norteadoras das ações de regulação urbana em Natal, especialmente quando se trata do planejamento territorial e da gestão da ocupação do solo município. Essa relação ganha evidencia na década de 1990, por meio do Plano Diretor de 1994 (Natal, 1994) o qual, cumprindo determinações da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), estabeleceu como uma de suas diretrizes a adequação do uso e da ocupação do solo à infraestrutura instalada, como estratégia para o cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade. Tais diretrizes foram reafirmadas nos objetivos do Plano Diretor em vigor, Lei 082/2007 (NATAL, 2007), destacando que "o uso e ocupação do solo serão submetidos à capacidade de infraestrutura urbana instalada, compatibilizando-a as condições do meio ambiente, considerando-se áreas onde a ocupação pode ser intensificada e, outras, onde deve ser limitada" (Natal, 2007, art.3º, III), associando a garantia da qualidade de vida e bem estar dos habitantes ao "uso socialmente justo e equilibrado do território".

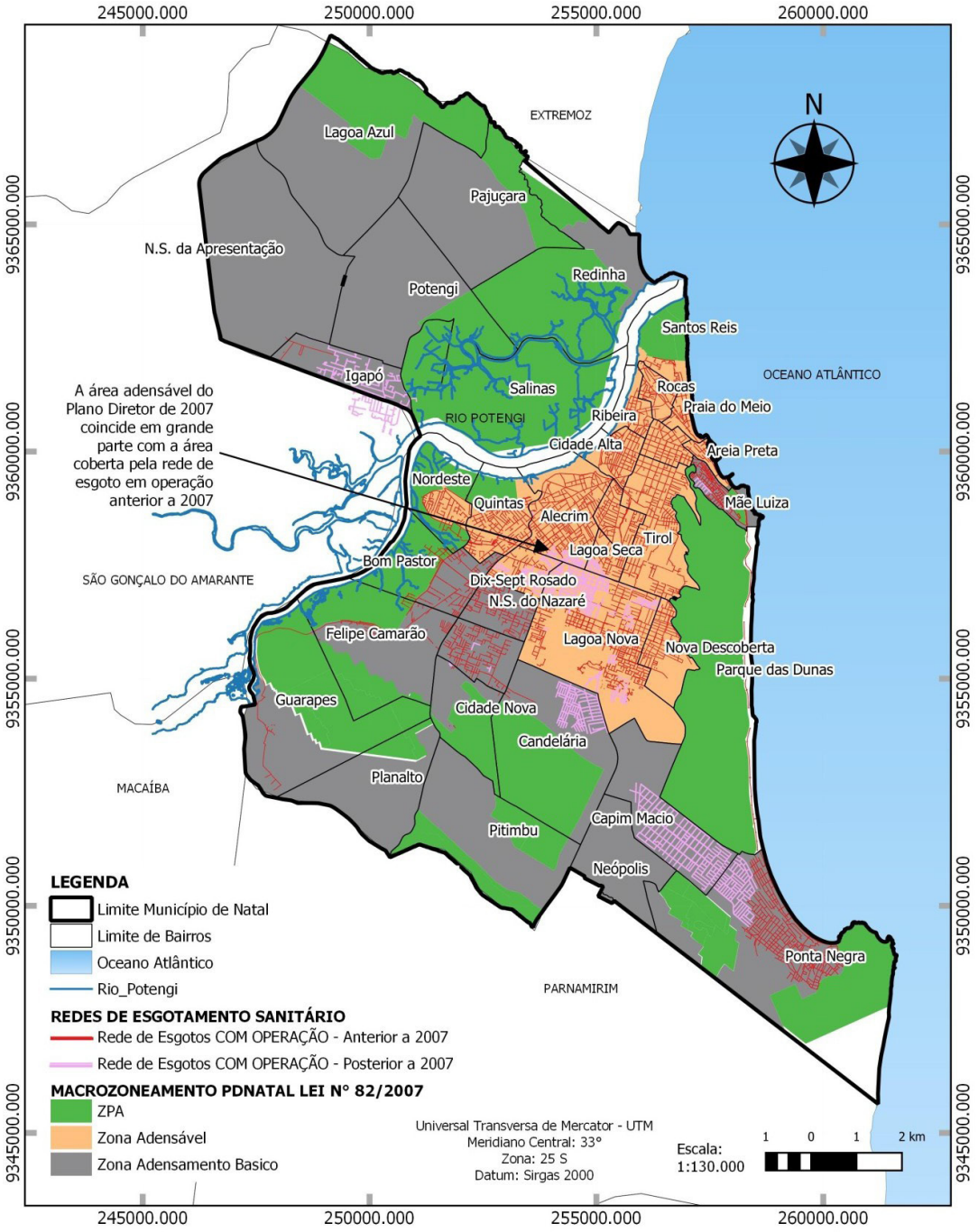
Para a consecução desses objetivos o Plano estabelece como uma das estratégias de controle da ocupação do solo um conceito de zoneamento que está diretamente associado ao "uso racional e adequado da infraestrutura urbana" (Natal, 2007, art.3º, III) disponível. A partir desse fundamento, institui um macro zoneamento que classifica o território municipal em três grandes zonas, sendo: Zona Adensável (ZA), Zona de Adensamento Básico (ZAB) e Zona de Proteção Ambiental (ZPA)[1] (Mapa 1). As duas primeiras envolvem os bairros da cidade que reúnem (maior ou menor) condições de infraestrutura urbana para permitir o adensamento construtivo e populacional, enquanto a terceira, que envolvem frações dos bairros referidos que apresentam graus diferenciados de fragilidade ambiental e vulnerabilidade social, estando submetidos a regramentos específicos, alguns em vigor e outros ainda em fase de discussão pública.

Conforme especifica o Plano Diretor, a Zona Adensável é definida como "aquela onde as condições do meio físico, a disponibilidade de infraestrutura a necessidade de diversificação de usos, possibilitam um adensamento maior do que aquele correspondente aos parâmetros básicos de coeficiente de aproveitamento" (NATAL, 2007, Art. 11, §1º Mapa 1, Anexo II) e envolve quase todos os bairros da Região Leste, excetuando-se o de Mãe Luiza e a parcela de Santos Reis que é delimitada como ZPA 7 (Fortaleza dos Reis Magos e entorno). O Coeficiente de Aproveitamento (CA) básico, atualmente definido como de 1,2, é aplicado à totalidade do território municipal e orienta o limite do potencial construtivo na ZAB e, onde couber, nas regulamentações específicas das frações de bairros delimitadas como ZPA. Para os territórios inseridos na Zona Adensável o Plano estabelece a possibilidade de ampliação do potencial construtivo por meio do instrumento da Outorga Onerosa.[2]

[1] Além do macrozoneamento o Plano também institui uma segunda classificação do território definida com Áreas Especiais de distintas categorias (Natal, 2007, art. 20, mapas 3, 4, 5 e 6 do anexo II) para as quais indica a necessidade de regulamentações especificas. Algumas dessas áreas já estão regulamentadas outras - a maioria das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) -, continuam a espera de estudos para a sua regulamentação e regularização.

[2] Os bairros da Zona Adensável estão submetidos a diferentes potenciais construtivos superiores ao básico, os quais foram definidos observando as especificidades físico-ambientais e de capacidade de suporte de infraestrutura de cada lugar e a sua utilização ocorre mediante a aplicação do instrumento da Outorga Onerosa, cujos valores são calculados conforme especifica o próprio Plano. (Natal, 2007, Art. 62 e Anexo I, Quadro 1).

Mapa 01 – Macrozoneamento do Plano Diretor de Natal (Lei N° 082/2007) e a sua relação com a rede de esgotamento sanitário em operação (anterior e posterior a 2007)



Fonte: Elaboração própria com base em Rio Grande do Norte (2019a) e Natal (2007)

Tratando-se dos serviços de infraestrutura e considerando as condições atuais da oferta dos diferentes serviços (abastecimento d'água e esgotamento sanitário, águas pluviais, energia elétrica e sistema viário) a de esgotamento sanitário, com maior precariedade na oferta, tem ocupado posição de destaque e evidenciado conflitos nas narrativas das disputas territoriais nos diferentes momentos de discussão pública sobre o Plano Diretor do município e os respectivos processos de revisão. Enquanto que os demais serviços atendem, com algumas oscilações, as demandas da população em sua quase totalidade, os de esgotamento sanitário, desde o Plano Diretor de1994(NATAL, 1994), continuam restritos aos bairros da região leste inseridos na Zona Adensável e de forma parcial, devido a ações mais recentes, a algumas frações dos bairros inseridos na Zona de Adensamento básico, como os de Ponta Negra e Capim Macio da região sul. Analisando a cobertura do sistema de esgotamento sanitário em operação em Natal, incluindo as manchas das redes novas (posteriores a 2007) e antigas (anteriores a 2007), destacadas no Mapa 1, é possível perceber que a Zona Adensável de Natal delimitada no Plano de 2007 corresponde praticamente à área da cidade coberta com esgotamento sanitário em operação anterior a 2007, parte dela instalada ainda nas primeiras ações das décadas de 1920 e 1930.

Constata-se, portanto, que o desenho de planejamento e gestão que orienta a ocupação do território do municio de Natal desde a década de 1990, embora observando outros pressupostos urbanísticos que enfatizam, principalmente, a regulação, tenta resgatar e afirmar essa relação entre a infraestrutura de saneamento e o crescimento urbano, se não por meio de obras físicas, mas por meio de instrumentos de gestão antes não existentes, que permitem certo controle social sobre o processo. Este pressuposto está colocado na discussão sobre as ampliações do sistema, no âmbito do Plano Diretor de Esgotamento Sanitário que está em execução desde a segunda metade dos anos 2000, que prevê a cobertura de todo de todo o território. De fato, uma extensa rede de saneamento está em execução, mas sem previsão de conclusão, incluindo a construção das estações de tratamento e, principalmente a efetivação das ligações domiciliares.

A COBERTURA DO SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO EM NATAL: REDES EM OPERAÇÃO E O PROJETO PARA ALCANÇAR NATAL 100% SANEADA

A COMPOSIÇÃO GERAL DO SISTEMA E BACIAS DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO DE NATAL

A prestação dos serviços sanitários do município de Natal é realizada pela Companhia de Águas e Esgotos do RN (CAERN), Empresa de Economia Mista criada em 02 de setembro de 1969, atuando na administração do sistema de tratamento e distribuição de água, e na coleta, tratamento e disposição final dos esgotos (NATAL, 2015a)

O documento que concede à Companhia a outorga de concessão exclusiva para prestar os serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário em âmbito municipal é o Contrato de Concessão celebrado entre a Prefeitura Municipal de Natal e a CAERN em 17 de outubro de 2002, com validade de 25 anos. O referido contrato determina como obrigações da Concessionária, quanto ao esgotamento sanitário, o atendimento com coleta e tratamento de esgotos a no mínimo: 60% da população até o quinto ano (2007); 80% até o sétimo ano (2009); 90% até o décimo ano (2012) e universalização dos serviços até o décimo quinto ano (2017). Contudo, a CAERN ainda não alcançou sequer a primeira meta (NATAL, 2015a). Trata-se de um processo longo envolvendo: obtenção de recursos, elaboração e licenciamento de projetos, licitação, contratação e acompanhamento das obras das diversas partes do sistema, até a colocação da rede em operação com o devido tratamento dos efluentes. Após a rede ser disponibilizada para operação, haverá ainda o transcurso de tempo para que os usuários executem suas ligações intradomiciliares e passem de fato a conduzir os efluentes dos imóveis ao sistema público de esgotamento sanitário operado pela CAERN.

O sistema de esgotamento sanitário de Natal é composto de: estruturas internas das residências para interligações dos efluentes (ligação intradomiciliar), ligações ou ramais prediais de esgoto de esgoto, redes coletoras de esgoto, coletores gerais, estações elevatórias, emissários (de recalque e gravidade) e estações de tratamento de esgoto (ETE´s). É importante destacar, que existem em Natal dois tipos diferentes de sistema de coleta de esgotos, quais sejam: o sistema convencional e o sistema condominial. No sistema convencional cada ligação corresponde a um imóvel individualmente, enquanto no condominial há o compartilhamento interno de redes entre lotes contíguos cuja saída converge para uma única ligação. O sistema condominial foi implantado principalmente em bairros mais carentes da cidade e possui tarifa diferenciada[3].

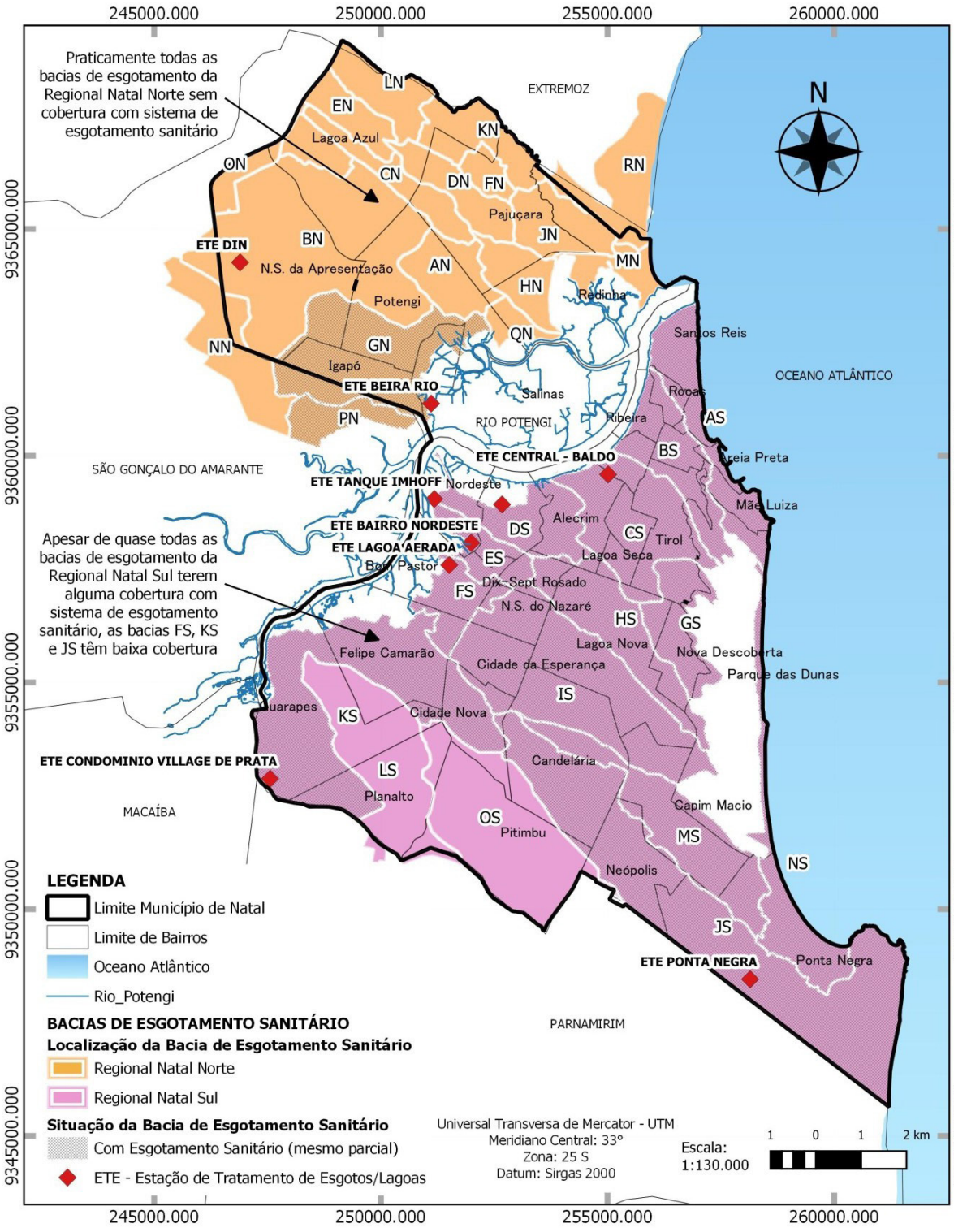
De acordo com o Plano Diretor de Esgotamento Sanitário (PDES) vigente (RIO GRANDE DO NORTE, 2004), elaborado pela empresa KL Serviços de Engenharia S/C Ltda em 2003, o município de Natal fica dividido em duas regiões de atendimento: Norte e Sul. A Regional Natal Sul compreende a porção localizada na margem direita do rio Potengi, envolvendo todos os bairros das regiões administrativas Leste, Oeste e Sul. A Regional Natal Norte compreende a porção do município situada na margem esquerda do rio Potengi, correspondendo aos bairros da Região Administrativa Norte. Cada uma dessas regionais está dividida em bacias de esgotamento sanitário que são identificadas por letras do alfabeto. A região Natal Sul possui 15 bacias que vão da letra AS até a letra OS, e a Natal Norte possui 18 bacias de esgotamento, que vão da letra AN até a letra RN (Mapa 2).

A maior parte do sistema de esgotamento sanitário em operação na cidade de Natal está na Regional Natal Sul. Nesta, das quinze bacias de esgotamento sanitário apenas duas (LS e OS) não possuem nenhuma rede de esgotamento sanitário em operação. As demais bacias da Regional Natal Sul (AS, BS, CS, DS, ES, FS, GS, HS, IS, JS, KS, MS e NS) possuem rede em operação, mesmo que atendendo parcialmente às referidas bacias. Na região Natal Norte apenas uma pequena parcela dos bairros Jardim Lola (São Gonçalo do Amarante[4]) e Igapó (Natal), integrantes das bacias PN e GN, possui sistema de esgotamento sanitário em operação (Mapa 2).

[3] Implantado inicialmente na década de 90 cobrindo integralmente os bairros de Santos Reis e Rocas.

[4] O bairro Jardim Lola mesmo pertencendo ao município de São Gonçalo do Amarante, tem seu sistema operado pela CAERN na região Natal Norte.

Mapa 2 – Bacias de Esgotamento Sanitário de Natal das Regionais Natal Norte e Natal Sul com sistema de esgotamento sanitário em operação (mesmo que parcial)



Fonte: Elaboração própria com base em Rio Grande do Norte (2018)

O Mapa 2 destaca as bacias das Regionais Natal Norte e Sul que possuem alguma rede com sistema de esgotamento em operação, mesmo que com cobertura parcial da bacia. Nesta visão preliminar das bacias com alguma parcela de rede em operação é perceptível a carência quase total de cobertura de esgotamento sanitário na região Natal Norte. No detalhamento que será apresentado para as redes em operação será possível visualizar ainda as parcelas não atendidas das bacias com esgotamento sanitário nas regiões Natal Norte e Sul (especialmente a FS, KS e JS).

Na sequência apresenta-se a sistematização e análise de dados do sistema de esgotamento em operação em Natal e da parcela do sistema que se encontra em execução, mas que não foi ainda disponibilizado para operação.

AS REDES EXISTENTES EM OPERAÇÃO EM NATAL

Conforme já mencionado no histórico do esgotamento sanitário em Natal, entre 2007 e 2017 o crescimento do atendimento à população pelo sistema de esgotos em operação foi de apenas 5%.

Os dados constantes na Tabela 1, que reúne parte das Informações e indicadores de esgotos municipais consolidados para Natal no período 2007 a 2017, fornecidos pela Série Histórica do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS (BRASIL, 2019), acrescentando-se o dado da porcentagem de esgoto coletado e faturado que é tratado, demonstram: 1) houve maior crescimento da extensão da rede de esgotos a partir do ano 2015, em função da execução das obras do programa Natal 100% Saneada, apesar de a maior parte dessa rede não ter até a presente data a possibilidade de operação por ausência da conclusão da Estação de Tratamento de Esgotos que a receberá; 2) entre 2007 e 2016 houve variação entre 50% e 70% do esgoto coletado sendo tratado, chegando a 100% em 2017 o volume de esgotos coletado que é tratado, o que foi possível, de acordo com os técnicos da CAERN, com o início da operação da ETE do Baldo a partir de 2011 passando a receber gradativamente os efluentes da maioria dos bairros da Região Administrativa Leste que antes eram lançados in natura ou estavam indo para lagoas existentes; 3) o maior volume de esgotos faturado do que tratado está relacionado à existência de domicílios onde não foi feita a ligação domiciliar, mas dos quais é cobrado o serviço e também pela cobrança da tarifa mínima, independente da efetiva utilização do serviço

Tabela 1 – Indicadores de esgotos municipais consolidados para Natal no período de 2007 a 2017.

Ano de Referência	População total atendida com esgotamento sanitário (SNIS)	Extensão da rede de esgotos (SNIS)	Volume de esgotos coletado (SNIS)	Volume de esgotos tratado (SNIS)	Volume de esgotos faturado (SNIS)	% do esgoto coletado que é tratado	% do esgoto faturado que é tratado
2017	**325.550**	**964,01**	**15.107,81**	**15.107,81**	**17.567,02**	**100%**	**86%**
2016	335.026	869,38	15.273,98	11.119,46	18.782,08	73%	59%
2015	326.907	788,99	14.266,36	10.385,91	18.632,31	73%	56%
2014	304.817	541,9	13.585,95	9.890,57	18.246,42	73%	54%
2013	303.950	541,61	14.128,95	10.285,88	17.244,90	73%	60%
2012	306.534	519,04	13.195,40	9.606,25	16.485,32	73%	58%
2011	268.234	518,35	21.416,65	15.591,32	18.069,60	73%	86%
2010	263.976	517,36	12.351,44	5.876,81	18.415,76	48%	32%
2009	256.140	516,94	10.815,40	5.145,97	16.922,32	48%	30%
2008	250.218	459,94	10.739,61	10.739,61	16.554,49	100%	65%
2007	**243.970**	**454,75**	**12.332,50**	**5.867,80**	**17.941,14**	**48%**	**33%**

Fonte: Brasil (2019)

É necessário refletir sobre as dificuldades de cumprimento das metas em busca da universalização do saneamento em Natal, de forma semelhante a tantas outras cidades brasileiras. De acordo com Sotero (2010), considerando dados da CAERN de 2008, a meta da empresa naquela época era de que, considerando os recursos disponíveis (R$ 296 milhões) para investir nas obras de esgotamento sanitário em Natal o atendimento com esgoto sanitário pudesse passar de 32% para 66% da população. Em 2015 a meta da CAERN era chegar a 100% da cobertura ainda em 2017, com investimento de aproximadamente R$ 500 milhões através de convênios do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2). Contudo, chegou-se ao ano de 2017 com a cobertura das redes em operação atendendo somente 37% da população.

Apresentando os dados de nível de cobertura do território municipal com o sistema em operação, tem-se que de acordo com a CAERN (NATAL, 2015a) a Regional Natal Sul possuía em 2014 o nível de cobertura de 55,60% da área e a Regional Natal Norte de 5,42% da área (Tabela 2 e Mapa 3). Os dados evidenciam a carência praticamente total da cobertura da regional Norte e a concentração da cobertura da regional Sul nos bairros da Região Administrativa leste de Natal.

Tabela 2 – Nível de Cobertura do esgotamento sanitário de Natal por subsistema e unidade de receita

SUBSISTEMA OU UNIDADE DE RECEITA	NÍVEL DE COBERTURA (%)
Regional Natal Norte (RNN)	**5,42%**
Unidade de Receita da Zona Norte (URZN)	
Regional Natal Sul	**55,60%**
Unidade de Receita da Zona Leste (URZL)	100%
Unidade de Receita da Zona Sul (URZS)	35,66%
Unidade de Receita da Zona Oeste (URZO)	29,43%

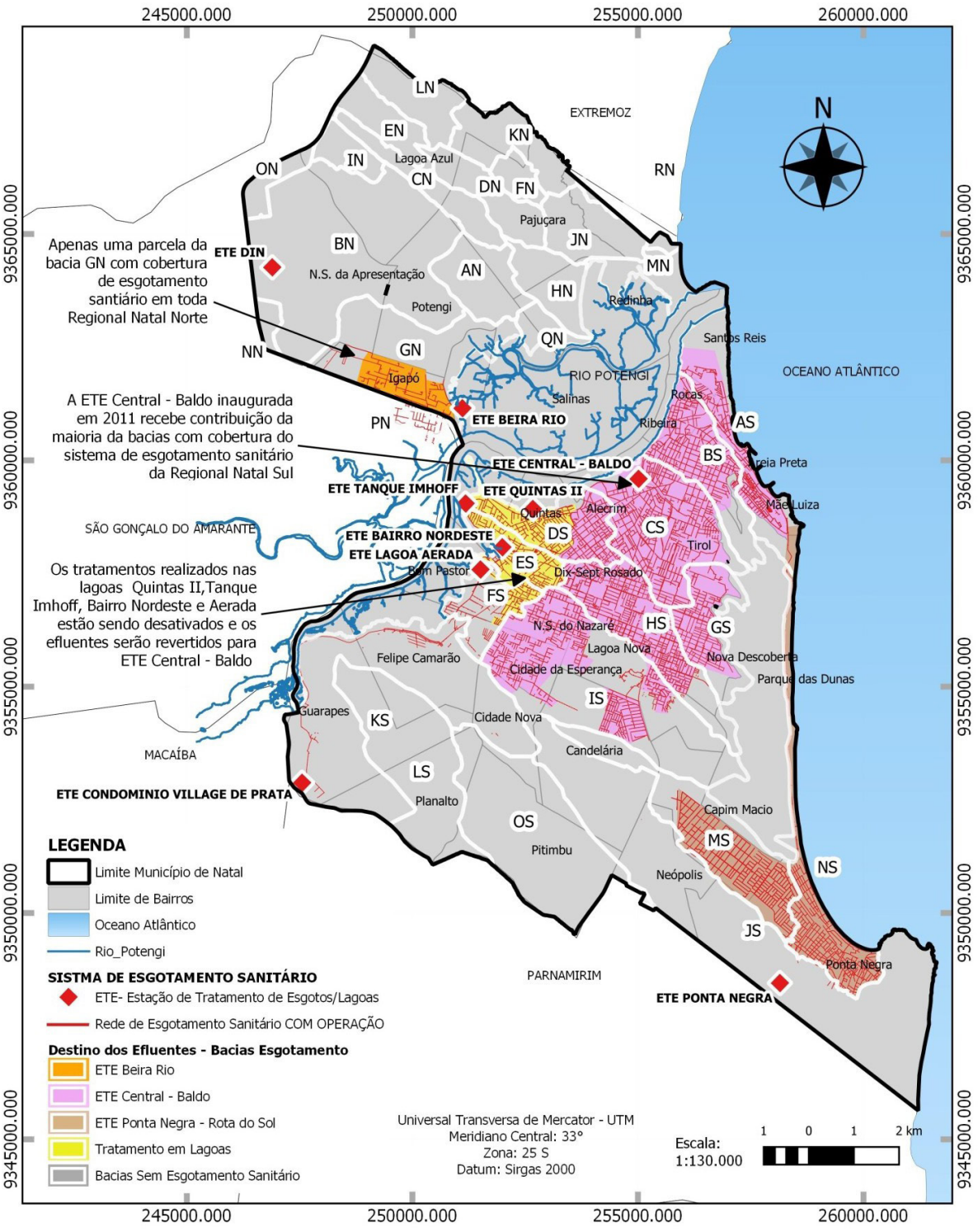
Fonte: CAERN, 2014 (NATAL, 2015a)

O Plano de contingência e emergência – Natal: serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário (CAERN, 2018) reúne dados atualizados do sistema em operação nas Regionais Natal Sul e Natal Norte. De acordo com o referido plano (CAERN, 2018) o Sistema Natal Sul é composto por 30 estações elevatórias, 7 estações de tratamento de esgotos, redes coletoras e 3 coletores gerais (CG1, CG2 e CG3). As redes coletoras são em sua maioria de 150 mm e os coletores gerais chegam a atingir o diâmetro de 600 mm.

Os coletores gerais CG1, CG2 e CG3 são originários da implantação inicial do sistema de esgotamento mais antigo da cidade, década de 30 com ampliações posteriores, os quais, de acordo com diagnóstico realizado para o Plano Municipal de Saneamento de Natal (NATAL, 2015a) estavam subdimensionados para as demandas atuais, considerando as vazões previstas na época da sua concepção. Por esse motivo, de acordo com os técnicos da CAERN os mesmos passaram por redimensionamento e substituição a fim de atender aos projetos de ampliação do sistema de esgotamento da cidade.

Conforme já mencionado a regional Natal Sul está divida em 15 bacias de Esgotamento Sanitário (denominadas de AS até NS). O tratamento e o destino final dos efluentes coletados nas bacias que possuem rede de esgotamento sanitário em operação ficam divididos conforme Mapa 3 e Quadro 2:

Mapa 3 - Destino dos efluentes das bacias de esgotamento sanitário de Natal com contribuição para ETEs / Lagoas de tratamento do sistema em operação em 2018



Fonte: Elaboração própria com base em Rio Grande do Norte (2019a)

Quadro 2 – Resumo das Estações de Tratamento de Esgoto (ETE) da Regional Natal Sul

ETE		Tipo de Tratamento	Vazão Média (l/s)	Bacia de Origem	Destino Final
1	Lagoa Aerada	Lagoa Aerada	14,4	Bacias C, I e F por bombeamento	Rio Potengi
2	Quintas II	Lagoa Facultativa	9,2*	Bacia D por gravidade	Rio Potengi
3	Ponta Negra	Lagoa Aerada	150	Bacias M e N por bombeamento	Infiltração no solo
4	Bairro Nordeste	Lagoa Facultativa	20,3	Bacia E por gravidade	Rio Potengi
5	Baldo	UASB+TA (Tratamento Anaeróbio + Aeróbio + Desnitrificação + Desinfecção	450*	Bacias A, B, C, G, H e I por bombeamento	Estuário do Rio Potengi
6	Tanque Imhoff	Tanque Imhoff (Tratamento Anaeróbio)	-	Bacia E por gravidade	Estuário do Potengi
7	ETE Village de Prata	UASB+TA+DEC SEC	14,03	Condomínio Village de Prata	

Fonte: Rio Grande do Norte (2018) - * Vazão de projeto

Destaca-se que parte desse sistema tem origem no primeiro Plano Geral de Saneamento de Natal, concebido em 1924 pelo Engenheiro Henrique de Novais e que, segundo Ângela Ferreira et al (2008, p.148) foi incorporado, com algumas modificações, ao Plano Geral de Obras (1935-1939), elaborado pelo Engenheiro Saturnino de Brito, abrangendo o núcleo urbano de Natal, que naquele momento compreendia os atuais bairros da "Cidade Alta e Ribeira (...), Alecrim, Petrópolis e Tirol, além de alguns povoados em suas proximidades como Rocas, Passo da Pátria, Areia Preta e Quintas (...)" (Ferreira et al, 2008, p.145), que correspondem hoje a quase totalidade dos bairros da região leste de Natal, atualmente atendidos pela Estação de Tratamento Central de Natal – a ETE do Baldo.

A ETE do Baldo entrou em funcionamento no ano de 2011 e recebe o maior volume de contribuições dos efluentes da rede em operação da regional Natal Sul (Mapa 3). A operação dessa ETE foi um significativo avanço para o tratamento dos esgotos coletados pela CAERN. Visto que, de acordo com Natal (2009) e Sotero (2010), antes do funcionamento da ETE do Baldo, quase todo esgoto coletado na Região Administrativa Leste da cidade estava sendo lançado *in natura*[5] no estuário Potengi-Jundiaí. De acordo com Natal (2015) o riacho das Quintas ou riacho das lavadeiras recebia "há muitos anos, esgotos *in natura* coletados na bacia ES, notadamente dos bairros de Dix Sept Rosado e parte das Quintas e Bom Pastor" (NATAL, 2015, p.82).

Com a operação da Estação de Tratamento de Esgoto do Sistema Central de Natal (ETE do Baldo), a mesma passou a receber os efluentes das bacias da região central da cidade (Mapa 3) passando a realizar tratamento desses efluentes em nível terciário. A ETE do Baldo está projetada para tratar os esgotos oriundos dos bairros do Alecrim, Areia Preta, Barro Vermelho, parte do Bairro Nordeste, Candelária, Cidade Alta, Cidade da Esperança, parte de Nazaré, Nova Descoberta, Petrópolis, Praia do Meio, parte das Quintas, Ribeira, Rocas, Santos Reis e Tirol. A interligação dos esgotos destinados a esta ETE encontra-se em fase de conclusão e ao final levará à desativação de parte das lagoas de tratamento atualmente em Operação. De acordo com o engenheiro Civil Ewerton Siqueira, chefe da Unidade de Operação de Esgotos Natal Sul da CAERN parte dos efluentes ETE Lagoa Aerada foram revertidos para a ETE do Baldo em dezembro de 2018. Encontra-se também em execução obras de estação elevatória na ETE Quintas II para possibilitar sua desativação e reverter os efluentes que ali chegam para a ETE do Baldo. Desse modo à medida que os remanejamentos dessas ETEs forem finalizados as lagoas serão desativadas e serão executados Planos de Recuperação de Áreas Degradadas nas áreas das mesmas.

O Sistema de Esgotamento Sanitário da Regional Natal Norte é composto por 4 estações elevatórias, 2 estações de tratamento de esgotos, redes coletoras e coletores gerais. (CAERN, 2018). A regional Natal Norte está divida em 18 bacias de Esgotamento Sanitário (denominadas de AN até RN). O tratamento e o destino final dos efluentes originados nessas bacias de esgotamento sanitário ficam divididos conforme Quadro 3 e Mapa 3:

[5] Do final da década de 60, quando houve um acidente estrutural na Estação Depuradora do Baldo, até a inauguração da atual ETE do Sistema Central de Natal (ETE do Baldo) o lançamento dos esgotos coletados na área central da cidade passava apenas por grade amento e caixa de Areia, sendo lançada *in natura* no Rio Potengi através do Canal do Baldo, conforme explicado pelo Chefe de Gabinete da Diretoria de operação e Manutenção da CAERN, Isaías de Almeida Costa Filho.

Quadro 3 – Resumo das Estações de Tratamento de Esgoto (ETE) da Regional Natal Norte

ETE		Tipo de Tratamento	Vazão Média (l/s)	Bacia de Origem	Destino Final
1	DIN (Distrito Industrial Norte	Lagoa de Estabilização	121	Indústrias das Bacias B e O por bombeamento e gravidade (Vicunha e Nortex)	Estuário do Potengi
2	Beira Rio	Lagoa de Estabilização	20	Bacia G por bombeamento e por gravidade	Estuário do Potengi

Fonte: CAERN, 2018(* Vazão de projeto)

As áreas ainda não cobertas com a rede de esgotamento sanitário em Operação são na sua maioria atendidas por soluções individuais de esgotamento sanitário. Contudo, de acordo com Natal (2015a) os sistemas na maioria das vezes são mal projetados, construídos e operados, contribuindo, portanto, com a contaminação do solo e subsolo, tornando urgente a necessidade de ampliar a efetiva cobertura com a rede coletora do sistema público até o tratamento final.

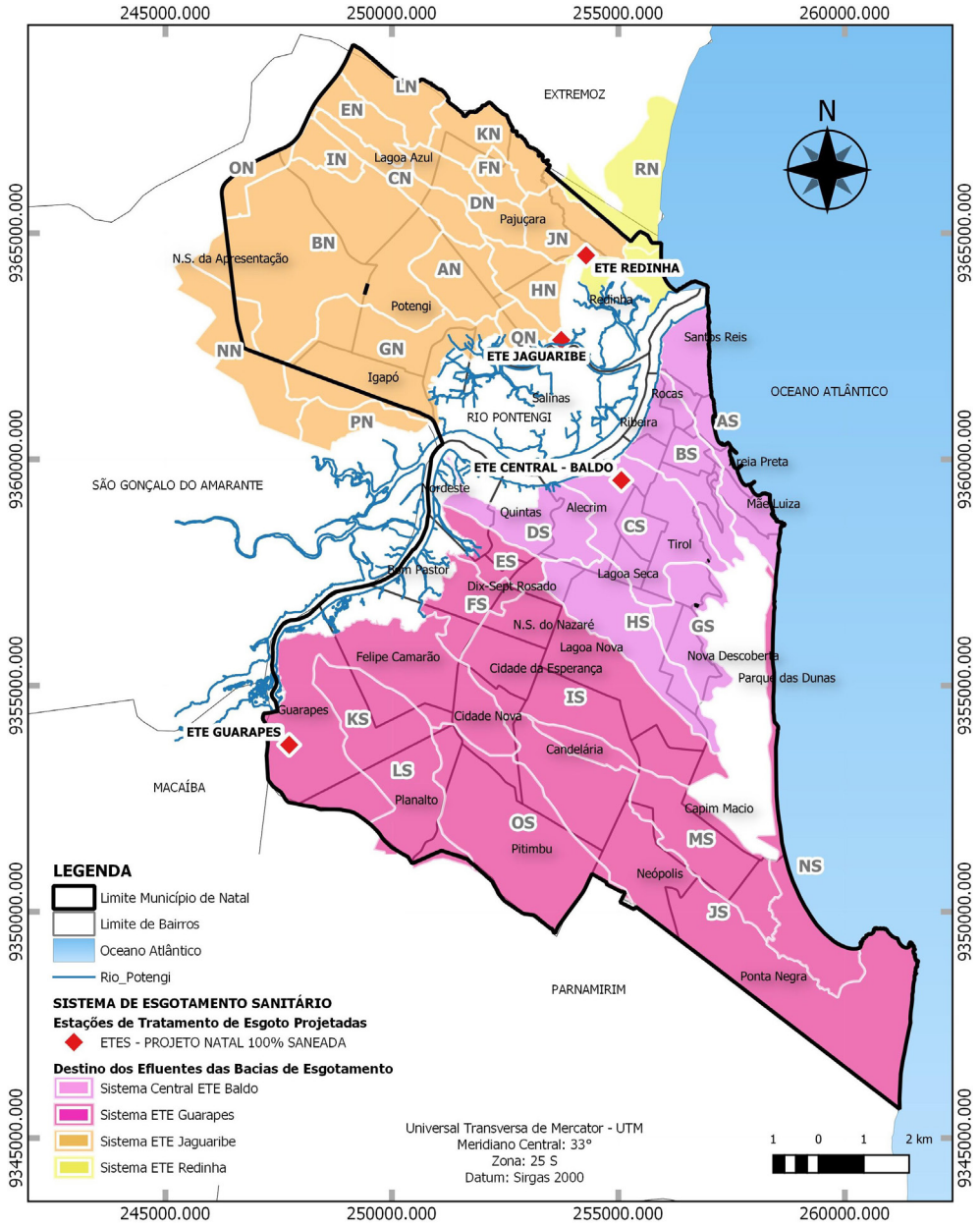
Outro sério problema das redes em operação se dá pelas interconexões de redes coletoras de esgoto com redes de água Pluvial, conforme diagnosticado no Plano Diretor de drenagem e manejo de águas pluviais (NATAL, 2009) e no Plano Municipal de Saneamento Básico (NATAL, 2015a, 2015b). Estas interconexões prejudicam os mananciais, a salubridade do meio urbano e a segurança dos dispositivos componentes do sistema de esgotamento sanitário.

O Mapa 3 resume a cobertura atual do sistema em operação demonstrando a baixa cobertura das Região Administrativa Norte, Oeste e Sul, com diversas bacias de esgotamento não atendidas e outras atendidas parcialmente. Apenas a Região Administrativa Leste alcançou praticamente sua área total com coleta e tratamento dos esgotos. Apresenta-se em seguida, a situação projetada da expansão do sistema em Natal visando cobertura total do município com esgotamento sanitário tratado.

A SITUAÇÃO PROJETADA PARA CHEGAR A NATAL 100% SANEADA E AS REDES EXECUTADAS AINDA SEM OPERAÇÃO.

As obras saneamento que visam à universalização dos serviços de esgotamento sanitário de Natal, iniciadas em 2015, contemplam a implantação dos seguintes elementos do sistema: rede coletora e coletores troncos - 895.220 m; estações elevatórias - 57 unidades; emissários de recalque - 28.776 m; ligações prediais - 108.234 unidades; estações de tratamento de esgoto - 02 unidades (NATAL, 2015b). Ao final do projeto o Sistema de Esgotamento Sanitário de Natal terá 04 (quatro) sistemas principais de tratamento para a cidade. Cada ETE receberá contribuições das bacias conforme representado no Mapa 4 e Quadro 4:

Mapa 4 – Destino dos efluentes das bacias de esgotamento sanitário de Natal com contribuição para cada ETE na situação final do programa Natal 100% saneada



Fonte: Elaboração própria com base em Rio Grande do Norte (2019a)

Quadro 4 – Resumo das Estações de Tratamento de Esgoto (ETE) e Bacias de Contribuições

Sistema de Tratamento / ETE		Capacidade de Vazão	Possibilidade de Ampliação	Bacias de Contribuição ao Final do Projeto
1	Sistema Central de Natal – ETE Baldo	450 l/s	Até 675 l/s	AS, BS, CS, DS, GS e HS
2	ETE Jundiaí/Guarapes	1.050 l/s	Até 1.260 l/s;	ES, FS, IS, JS, KS, LS, MS, NS e OS
3	ETE Jaguaribe	840 l/s	Até 1.050 l/s	AN, BN, CN, DN, EN, FN, GN, HN, IN, JN, KN, LN, NN, ON e PN
4	ETE Redinha	30 l/s	Não tem	MN e RN (Redinha Nova)

Fonte: Rio Grande do Norte (2015b)

A partir de 2004, com a elaboração dos projetos previstos no Plano Diretor de Esgotamento Sanitário, foram viabilizados recursos em convênios/financiamentos específicos para alguns trechos da cidade (Natal, 2015a). São diversos contratos que envolvem o sistema de esgotamento sanitário de um bairro ou de algumas bacias, que tiveram suas obras iniciadas em anos diferentes e que se prolongam até a presente data, na maioria dos casos ainda sem operação por ausência de ETE que receba os efluentes das novas redes. Apenas os novos trechos executados com viabilidade de ligação a ETE do Baldo, que entrou em funcionamento em 2011, puderam ser incorporados à rede em operação da cidade.

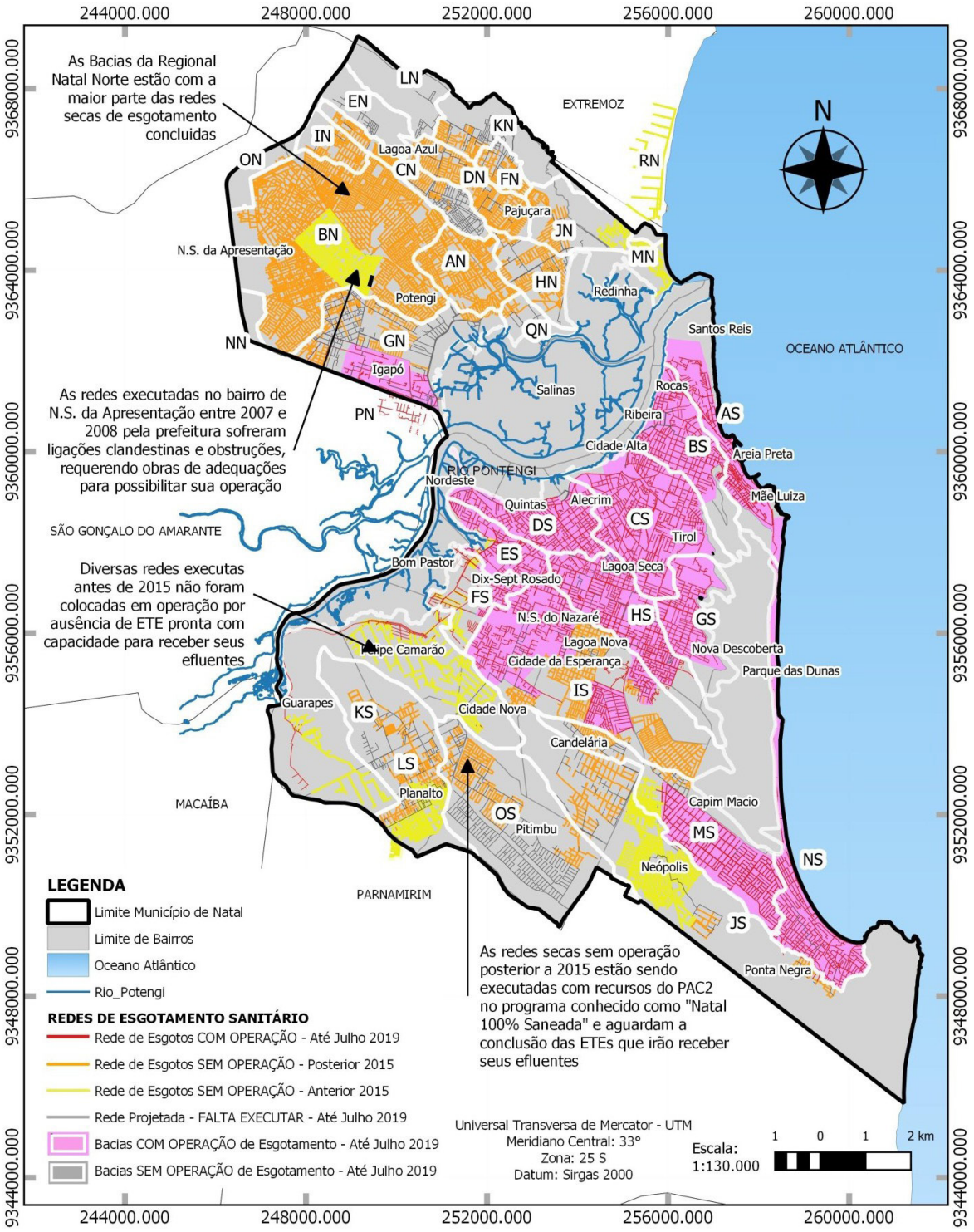
A partir de 2015 o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2) viabilizou o financiamento pelo das obras necessárias para a cobertura do sistema de esgotamento em 100% do território municipal. São dois convênios em execução: um para Regional Natal Norte e outro para Regional Natal Sul, totalizando aproximadamente 504 milhões de reais para execução da rede coletora, das estações elevatórias e de duas novas estações de tratamento de esgoto. Considerando que desde 2007 vêm sendo realizadas obras de ampliação da rede e dos sistemas de tratamento de esgotos em Natal, o resultado tem sido a execução mais rápida das redes coletoras e mais lenta das estações elevatórias e de tratamento de esgotos. A Tabela 3 e o Mapa 5 indicam que a cobertura da rede coletora na cidade já está próxima de atingir 90%, embora ainda não possa ser colocada em operação.

Tabela 3 - Andamento das obras do programa Natal 100% Saneada em Junho 2019

Regional Natal		Redes Coletoras	Ramais de Ligações	Estações Elevatórias	Emissários	Caixas e Tils	ETE (Obras Civis
SUL	Qtd Prevista	281,20 km	45.244 und	28und	29,11 km	45.244 und	1und
	Qtd Realizada	228,07 km	17.986 und	3und	8,71 km	9.609 und	0,04 und
	% Realizada	**81%**	**40%**	**11%**	**30%**	**21%**	**4%**
NORTE	**Qtd Prevista**	**600,14 km**	**62.990 und**	**14 und**	**15,40 km**	**62.990 und**	**1und**
	Qtd Realizada	475,97 km	56.282 und	3und	3,07 km	36.100 und	0,55 und
	% Realizada	**79**	**89%**	**21%**	**20%**	**57%**	**55%**

Fonte: Rio Grande do Norte (2019b)

Mapa 5 – Situação das redes de esgotamento sanitário de Natal em Julho de 2019: redes com operação, sem operação e projetada a executar.



Fonte: Elaboração própria com base em Rio Grande do Norte (2019a)

Percebe-se, conforme especificado no Mapa 5, que praticamente metade do território natalense possui redes sem operação (redes secas) que estão aguardando a conclusão do sistema de tratamento para entrarem em funcionamento, as quais estão identificadas na legenda em dois grupos: sem operação - anterior a 2015 e sem operação - posterior a 2015. Essa separação objetiva destacar que a relação temporal entre a execução da rede coletora e a possibilidade do sistema receber efetivamente os efluentes e tratá-los pode causar transtornos sociais, ambientais e de gestão financeira. Isto porque é recorrente a identificação de ligações clandestinas nessas redes secas antes da finalização das demais etapas para o tratamento. Tais ligações causam sérios problemas tanto às redes, com entupimento das tubulações, como ao meio ambiente, provocando lançamento dos esgotos in natura no solo, mau cheiro, extravasamentos, veiculação de doenças, etc.

Tabela 3 - Andamento das obras do programa Natal 100% Saneada em Junho 2019

Regional Natal		Redes Coletoras	Ramais de Ligações	Estações Elevatórias	Emissários	Caixas e Tils	ETE (Obras Civis
SUL	Qtd Prevista	281,20 km	45.244 und	28und	29,11 km	45.244 und	1und
	Qtd Realizada	228,07 km	17.986 und	3und	8,71 km	9.609 und	0,04 und
	% Realizada	**81%**	**40%**	**11%**	**30%**	**21%**	**4%**
NORTE	**Qtd Prevista**	**600,14 km**	**62.990 und**	**14 und**	**15,40 km**	**62.990 und**	**1und**
	Qtd Realizada	475,97 km	56.282 und	3und	3,07 km	36.100 und	0,55 und
	% Realizada	**79**	**89%**	**21%**	**20%**	**57%**	**55%**

Fonte: Rio Grande do Norte (2019b)

Um exemplo de problema com rede seca antiga é o trecho implantando no bairro Nossa Senhora da Apresentação, que foi executado pela Prefeitura Municipal de Natal entre 2007 e 2008 e entregue posteriormente á CAERN. Contudo, até o ano de 2019 não foi colocado ainda para operação, havendo obstrução da rede com ligações irregulares e retenção de areia. Atualmente a CAERN busca viabilizar a contratação de um diagnóstico da situação da rede para dimensionar e orçar as obras que serão necessárias para que a rede executada anteriormente possa ser colocada em operação, gerando novos gastos, tanto com os estudos como com as novas soluções para adaptação da rede.

Os sistemas de tratamento que possibilitarão ampliar a ligação das redes coletoras da Região Administrativa Norte,através das ETE Jaguaribe, e das Regiões Administrativas Oeste e Sul, com a ETE Guarapes, avançam lentamente (conclusão de 55% e 4% das obras civis, respectivamente, conforme Tabela 03). Quanto à expectativa de conclusão das obras projetadas, de acordo com reportagem veiculada no site da Tribuna do Norte em março de 2019, o diretor presidente da CAERN, Roberto Linhares, considerou que o projeto, iniciado no Governo anterior, não está perto de conclusão. Isto porque ainda é necessário fazer as estações elevatórias e de tratamento, que requerem obras de maior estrutura e dificuldade de soluções de conflitos, ~~tais~~ como questões técnicas e de licenciamento e intervenções da comunidade e do Ministério Público. Os primeiros módulos das estações estavam programados para conclusão até junho de 2020, mas essa previsão será estendida (CAERN, 2019).

Os mapeamentos do sistema de esgotamento sanitário implantado e projetado em Natal, representados no presente tópico, compõem uma importante parcela do diagnóstico desse sistema para compreensão de sua capacidade de suporte em relação à intensificação do adensamento urbano do município de Natal.

CONSIDERAÇÕES SOBRE O SISTEMA EM OPERAÇÃO E AS POSSIBILIDADES DE INTENSIFICAÇÃO DO ADENSAMENTO URBANO SOB O CONTEXTO DA UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO

Os estudos realizados até momento para a pesquisa que fundamenta o presente artigo constaram a ampliação do sistema de esgotamento sanitário ainda não está disponível para ser incorporada à infraestrutura em funcionamento da cidade, não apresentando condições de suporte a intensificação do adensamento urbano de Natal, por ausência dos elementos necessários à efetiva operação da sua expansão.

A partir dos dados sobre a capacidade de suporte do sistema projetado foi possível identificar no Plano Municipal de Saneamento Básico de Natal que está prevista a ação de revisar o Plano Diretor de Esgotamento Sanitário, elaborado em 2004, visando a sua compatibilização com as características do sistema existente e da população a ser atendida, bem como com o Plano Municipal de Saneamento Básico (Natal, 2015b). Evidencia-se, assim a necessidade de avaliação da capacidade de suporte do sistema em relação às dinâmicas populacionais da cidade, bem como a necessidade de avaliar a relação dessas dinâmicas com as pressões imobiliárias e os instrumentos de gestão e controle de adensamento urbano existentes no Plano Diretor de Natal.

Destaca-se que a Lei Complementar N° 082/2007 que dispõe sobre o Plano Diretor encontra-se com processo de revisão desde 2017, o qual prevê a avaliação da possibilidade de aumento dos limites máximos de coeficientes de aproveitamento (maior adensamento construtivo e/ou populacional) em função da expectativa de operação do sistema de esgotamento sanitário em toda cidade, com coleta e tratamento de esgotos, e de outras obras de infraestrutura. Por tanto, torna-se fundamental avançar nos estudos e pesquisas que permitam verificar se o sistema de esgotamento sanitário em execução efetivamente suportará os coeficientes de aproveitamento atualmente estabelecidos no Plano, ou a sua ampliação.

Vale ressaltar que a maior extensão territorial da cidade ainda está com redes secas (Regiões Administrativas Norte, Oeste e Sul), o que demanda atenção para o incremento do adensamento dessas áreas com grandes empreendimentos residenciais e não residenciais, contando com sistemas individuais e/ou locais de disposição dos esgotos, até a conclusão do sistema público, tornando necessária a adoção de estratégias de operação e manutenção adequada desses sistemas. Presume-se, entretanto, a dificuldade de assegurar e fiscalizar, pois envolveria uma participação e atuação da empresa concessionária de saneamento integrada aos usuários e órgãos municipais de controle. Mesmo quando as três grandes ETEs forem finalizadas e a rede disponibilizada para operação será necessário um esforço concentrado para viabilizar a efetiva execução das ligações domiciliares, especialmente da população mais pobre da cidade.

Um dos maiores problemas relatados por técnicos da CAERN para o comprometimento da capacidade de suporte das redes e estações elevatórias em operação são as vazões parasitárias, referindo-se às ligações clandestinas de águas pluviais nas redes de esgotos dos lotes, bem como a abertura dos pontos de visitas de esgotos nos períodos de chuva com ocorrência de inundações na cidade. Além das estratégias para ampliar as ligações domiciliares, considera-se que o controle das ligações cruzadas entre as redes de águas pluviais e de esgotamento sanitário, bem como de prevenção da poluição difusa, em especial no tratamento das águas das primeiras chuvas, são ações que podem ser consideradas estratégicas na perspectiva do estabelecimento de outro patamar de qualidade das águas em Natal. Vale lembrar que, em Natal, é feita a cobrança automática pelos serviços de esgoto quando a rede pública de esgoto entra em operação, independentemente da ligação domiciliar. Será necessário criar mecanismos para facilitar/induzir que realmente se façam as ligações. Exemplo neste sentido são as previsões de recursos para essas ligações como parte do orçamento do serviço de execução das redes (subsídios para a realização das ligações, empréstimos para realização dos serviços etc.). Isto é especialmente importante no caso dos assentamentos precários/informais.

O estratégico avanço da universalização, da mesma forma que da integração dos serviços envolvidos no esgotamento sanitário e deste com os demais sistemas de saneamento, envolvem vários desafios, mas sem dúvida um deles é assegurar que a água e o saneamento básico sejam, de fato, vistos como direitos humanos, fundamentais para a saúde pública, superando a lógica predominantemente financeira que muitas vezes predomina nas análises sobre esses serviços.

Considera-se necessária a revisão das abordagens de avaliação dos serviços de saneamento. Não se pode aceitar que os principais indicadores se limitem ao número de domicílios em que o serviço de saneamento está disponível. Mesmo porque o serviço pode estar disponível e não estar sendo utilizado, como é o caso da presença de redes coletoras sem as correspondentes ligações domiciliares. Na perspectiva de que o serviço de esgotamento sanitário cumpra sua função social, será necessário que gradativamente sejam implantados serviços de avaliação da qualidade da água não somente nos grandes rios, mas também nas micro-bacias de drenagem, junto à foz dos ribeirões e da água subterrânea, de modo a que se possa avaliar o efetivo funcionamento do serviço. Os acordos e exigências internacionais quanto à gradativa mudança de qualidade da água dos rios ocorrido na comunidade européia foram grandes impulsionadores do salto de qualidade em termos do saneamento ambiental que nos aconteceu diversos países signatários dos tratados.

Cumpre refletir sobre a importância dos avanços em termos da efetiva universalização dos serviços de saneamento, de forma abrangente, atendendo a todos, pois esta tem uma importância estratégica para a saúde pública. A universalização é uma meta de radical importância e seu conceito deve se estender inclusive aos chamados sem hidrômetro, às pessoas em situação de rua e também àqueles que trabalham em locais que não disponibilizam instalação para sua higiene pessoal.

Desse modo, a presente pesquisa permitiu elucidar desafios do sistema de esgotamento sanitário de Natal a partir da representação da cobertura atual do sistema e das perspectivas de sua ampliação no tocante à universalização do saneamento e à intensificação do adensamento urbano.

Logo, a construção do diagnóstico da capacidade de suporte desse sistema, que trará a cobertura a todo território da cidade, avaliando sua relação com as dinâmicas populacionais e pressões imobiliárias possíveis dentro dos regramentos urbanísticos, vigentes e a serem revisados, deverá ser alvo da continuidade desta pesquisa.

É importante, ainda, refletir que não basta concluir as redes e colocá-las em operação. O funcionamento pleno do sistema envolve, dentre outras ações: a viabilização das ligações domiciliares (até mesmo nas áreas mais carentes); a realização de adequado tratamento dos efluentes; a fiscalização das ligações clandestinas de águas pluviais na rede de esgotos e de esgotos nas redes de drenagem; o monitoramento da capacidade de suporte das redes, estações elevatórias e estações de tratamento em relação ao volume de efluentes lançados; e o trabalho contínuo de educação ambiental, de modo minimizar conflitos socioambientais do adensamento urbano no tocante à infraestrutura de esgotamento sanitário em Natal.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento por justiça ambiental. *Revista Estudos Avançados* 24, p. 103-119, 2010.

ACSELRAD, H. MELLO, C.C.A. E BEZERRA, G.N. *O que é Justiça Ambiental?* Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2009.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao.htm. Acesso em: 1 maio 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento. Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento. Série Histórica. Brasília: SNIS, 2019. http://app4.cidades.gov.br/serieHistorica/. Acesso em: 1 maio 2019.

CAERN investirá R$230 milhões em 2019. Tribuna do Norte, Natal, 24 mar. 2019. http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/caern-investira-r-230-milha-es-em-2019/442883. Acesso em: 1 maio 2019.

DIAS, A.P.; ROSSO, T.C.A. Análise dos elementos atípicos do sistema de esgoto-separador absoluto- na cidade do Rio de Janeiro. *ENGEVISTA, V.13 n.3 p.177-192 Dezembro 2011.*

DOMINGOS, S. Análise e avaliação de possibilidades de sistematização e gestão integrada de sistemas de infra-estrutura urbana. *Tese* (Doutorado). São Paulo: Departamento de Construção Civil da Escola Politécnica- USP, 2004.

FERREIRA, A. L. [et al]. **Uma cidade sã e bela**: a trajetória do saneamento de Natal – 1850 a 1969. Natal: IAB/RN; CREA/RN, 2008.

FURIGO, R.F.R.; FERRARA, L. N.; SAMORA, P. R. ; MORETTI, R. S. *Universalização do Saneamento*: Possibilidades para superar o déficit dos assentamentos precários urbanos. In: III Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas - URB Favelas, 2018, Salvador, BA. Anais do III UrbFavelas. Salvador, BA: UCSal - Universidade Católica de Salvador, 2018. p. 1-20.

NATAL. **Lei Complementar n° 07, de 05 de agosto de 1994**. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal, 1994.

NATAL. **Lei Complementar n° 82, de 21 de junho de 2007**. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal, 2007.

NATAL. Secretaria Municipal de Obras e Viação. **Plano diretor de drenagem e manejo de águas pluviais**. Item 2 – diagnóstico. Item 2.8 – Estudos de saneamento básico com definição de parâmetros e relatórios. Natal: LR Engenharia e Consultoria, out. 2009.

NATAL. Secretaria Municipal de Habitação, Regularização Fundiária e Projetos estruturantes. **Plano municipal de saneamento básico do município de Natal/RN**. Produto 2 – diagnóstico da situação do saneamento. Subproduto 2.3 – situação dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário. Natal: Start Pesquisa e Consultoria Técnica, mar. 2015a.

NATAL. Secretaria Municipal de Habitação, Regularização Fundiária e Projetos estruturantes. **Plano municipal de saneamento básico do município de Natal/RN**. Produto 4 – Concepção de programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e metas do PMSB, e definição de ações para emergência e contingência. Natal: Start Pesquisa e Consultoria Técnica, dez. 2015b.

NATAL. Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo. **Anuário de Natal2017-2018:** Edição especial para revisão do Plano Diretor de Natal. Natal: SEMURB, 2018.

RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Recursos Hídricos. Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte. **Plano Diretor de Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana de Natal**. Relatório 2: Concepção e traçado dos coletores troncos e secundários, emissários e interceptores. Natal: SERHID; CAERN, mar. 2004.

RIO GRANDE DO NORTE. Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte. **Plano de contingência e emergência** – Natal. Natal: CAERN, 2018.

RIO GRANDE DO NORTE. Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte. **Arquivos digitais das redes de esgotamento sanitário na extensão dwg e shp.** Natal: CAERN, 2019a.

RIO GRANDE DO NORTE. Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte. **Relatório andamento das obras:** SES Natal Junho de 2019. Natal: CAERN, 2019b. P.1-5

SOTERO, A.A.M. **O esgotamento Sanitário e o uso do território em Natal/RN (1969-2009)**. 2010. 190 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010.

ENERGIA EÓLICA E SOLAR: PRODUÇÃO NO BRASIL E O IMPACTO SOCIOAMBIENTAL NOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO NORTE (RN)

[1] SILVA, Alice Leonora de Sousa e
Graduanda em Gestão de Políticas Públicas, bolsista de Iniciação Científica PIBIC-UFRN
[2] SILVA, Loren Cassiane Souza
Graduanda em Gestão de Políticas Públicas, bolsista de Iniciação Científica PIBIC-UFRN
[3] PESSOA, Zoraide Souza
Doutora em Ambiente e Sociedade (UNICAMP), Docente do Departamento de Políticas Públicas e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN)

RESUMO

Com a preocupação ambiental e a busca por fontes de energias mais confiáveis em relação a durabilidade e preço, a produção e construção de empreendimentos de energias renováveis solar e eólica se multiplicaram pelo Brasil nas últimas décadas. A produção destas energias estão presentes nas zonas costeiras dos estados brasileiros e que atualmente segue para uma interiorização. A energia eólica se destaca com maior presença no nordeste do país, já a produção de energia solar, está distribuída em todas as regiões do Brasil. De acordo com a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), no estado do Rio Grande do Norte (RN, Brasil) o consumo e produção de energias renováveis vem ocorrendo com maior intensidade nos últimos anos, por ser um território de clima tropical e com constância na velocidade dos ventos, a produção deste tipo de energia é mais favorável, principalmente energias eólica e solar, causando mudanças no cenário econômico, ambiental e social do estado. Visando trazer em questão este cenário de transformações socioambientais, o presente estudo tem como objetivo mapear os empreendimentos de energia solar e eólica no Brasil e também indicar os municípios do RN onde ocorre a produção de energias renováveis solar e eólica a fim de estabelecer uma análise a respeito da conexão entre o desenvolvimento sustentável e social destes municípios.

Palavras-chave: Cidades, Sustentabilidade, Desenvolvimento Humano, Energias Renováveis.

ABSTRACT

With environmental concerns and the search for more reliable energy sources in relation to durability and price, the production and construction of renewable solar and wind energy projects have multiplied throughout Brazil in recent decades. The production of these energies is present in the coastal zones of the Brazilian states and is currently moving towards an interiorization. Wind energy stands out with greater presence in the northeast of the country, while solar energy production is distributed in all regions of Brazil. According to the National Electric Energy Agency (ANEEL), in the state of Rio Grande do Norte (RN, Brazil) the consumption and production of renewable energy has been occurring more intensely in recent years, as it is a territory of tropical climate and with Due to the constant wind speed, the production of this type of energy is more favorable, mainly wind and solar energy, causing changes in the economic, environmental and social scenario of the state. Aiming to bring into question this scenario of social and environmental transformations, this study aims to map solar and wind energy enterprises in Brazil and also indicate the municipalities of the RN where solar and wind renewable energy production occurs in order to establish an analysis to respect for the connection between the sustainable and social development of these municipalities.

Keyword: Cities, Sustainability, Human Development, Renewable Energy.

INTRODUÇÃO

As transformações socioambientais, decorrentes da forma como o homem se comporta frente a dinâmica ambiental, vem ocorrendo de forma mais frequente e com maior impacto na sociedade nas últimas décadas, quando explodiu em todo o mundo o debate e as preocupações em torno da manutenção dos recursos naturais e sua capacidade de renovação. A exploração exacerbada do capital natural promove reflexões acerca da relação da sociedade e do meio ambiente, e quais as consequências para as futuras gerações. Dessa forma, a busca por modelos de desenvolvimento que tenham a sustentabilidade como base fundamental para o controle e a preservação do meio ambiente se torna cada vez mais necessária.

Nesta perspectiva, se observa cenários crescentes de vulnerabilidade socioambiental, e nesta direção, a geração de energias renováveis aparece como um dos principais meios de promoção do desenvolvimento sustentável, sendo esta uma demanda socioambiental que se mostra eficaz em relação a preservação do capital natural da terra, por ser uma energia que não se esgota, é renovável.

Com a finalidade de promover a melhora da qualidade de vida através de um plano de ação para a população e o planeta como um todo, a Organização das Nações Unidas (ONU) desenvolveu 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) com metas a serem alcançadas até o ano de 2030. Esses Objetivos constitui uma agenda bilateral a serem assumidos pelos países signatários da ONU e seu lançamento ocorreu em 2015[1].

Entre os ODS, nos chama atenção na reflexão aqui desenvolvida neste artigo, o ODS 7 "Energia Limpa e Acessível" tem como ação promover o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos, com metas previstas para 2030 a serem promovidas pelos países, como:

- Aumentar substancialmente a participação de energias renováveis na matriz energética global;
- Assegurar o acesso universal, confiável, moderno e a preços acessíveis a serviços de energia;
- Dobrar a taxa global de melhoria da eficiência energética;
- Reforçar a cooperação internacional para facilitar o acesso a pesquisa e tecnologias de energia limpa, incluindo energias renováveis, eficiência energética e tecnologias de combustíveis fósseis avançadas e mais limpas, e promover o investimento em infraestrutura de energia e em tecnologias de energia limpa;
- Expandir a infraestrutura e modernizar a tecnologia para o fornecimento de serviços de energia modernos e sustentáveis para todos nos países em desenvolvimento, particularmente nos países menos desenvolvidos, nos pequenos Estados insulares em desenvolvimento e nos países em desenvolvimento sem litoral, de acordo com seus respectivos programas de apoio.

É relevante, ressaltar que o Brasil é um país rico em potencial renovável para produção de diversas formas de obtenção de energias renováveis: "Se, por um lado, as reservas de energias oriundas de combustíveis fósseis são relativamente reduzidas, por outro, os potenciais hidráulicos, da radiação solar, da biomassa e da força dos ventos são suficientemente para garantir a auto-suficiência energética do país" (ANEEL, 2002, p. 7).

[1] http://www.agenda2030.com.br/

Para dinamizar esse potencial energético brasileiro e assim potencializar o desenvolvimento de energias renováveis no Brasil, foi criado, a partir da Lei nº 10.438/2002, o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas (PROINFA) que objetivou aumentar a participação de fontes alternativas renováveis na produção de energia elétrica. (ANEEL, 2015). Em decorrência da expansão das energias renováveis provocadas pelo Proinfa, resultou no aumento da participação dessas energias nas matrizes energéticas e elétricas brasileiras atuais, como se observa no Quadro 1 em destaque a seguir:

Quadro 1 - Matriz Energética brasileira. 2019.

Matriz Energética Brasileira	
Origem	Fonte
Fóssil	Carvão mineral
	Gás natural
	Outros Fósseis
	Petróleo
Biomassa	Agroindustriais
	Biocombustíveis líquidos
	Floresta
	Resíduos animais
	Resíduos sólidos urbanos
Nuclear	Urânio
Hídrica	Potencial hidráulico
Eólica	Cinética do vento
Solar	Radiação solar
Undi-Elétrica	Cinética da água

Fonte: Adaptado de Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Julho de 2019

Com essa política nacional de incentivo a ampliação de energias renováveis na produção elétrica brasileira, o Nordeste do país, se destacou pelo grande potencial energético para a produção de energias renováveis, devidos os aspectos naturais favoráveis, tais como, o elevado nível de irradiação do sol favorece o desenvolvimento de energia solar, assim como a grande massa de ventos litorâneos facilita a produção de energia eólica na região.

Esses aspectos naturais combinados aos incentivos provenientes do PROINFA, várias empresas tanto nacionais como internacionais, passaram a investir na geração de eletricidade renovável e assim se aproximando, de modelos que possam vir a efetivar o desenvolvimento socioeconômico e socioambiental no território nordestino. Contudo, muitos ainda tem-se a perseguir nesta direção.

De acordo com a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), no estado do Rio Grande do Norte (RN, Brasil) a produção de energias renováveis vem ocorrendo com maior intensidade nos últimos anos, por ser um território de clima tropical e com constância na velocidade dos ventos, a produção deste tipo de energia é mais favorável, principalmente para a eólica e a solar, causando mudanças no cenário econômico, ambiental e social do estado nas última décadas, já que o 1° parque eólico construído no RN, foi no município de Rio do Fogo, no litoral potiguar.

> O Rio Grande do Norte (RN) se mantém como o maior produtor do país na geração de energia eólica. Segundo Rodrigues, Nepomuceno, Morais (2017), a localização geográfica do RN favorece a ação de correntes de ventos. Como resultado, o estado apresenta um relevante potencial instalado de 3.949,3 MW, totalizando 146 empreendimentos em funcionamento. (CONFESSOR *et al*., 2018, p. 5)

De acordo com a coleta de dados, realizada no período de Agosto de 2018 até Junho de 2019, o estado do Rio Grande do Norte conta atualmente com 153 empreendimentos de energia eólica e que estão localizados em 18 municípios (Areia Branca, Bodó, Brejinho, Ceará-Mirim, Cerro Corá, Galinhos, Guamaré, Jandaíra, Lagoa Nova, Macau, Parazinho, Pedra Grande, Rio do fogo, Santana dos Matos, São Bento do Norte, São Miguel do Gostoso, Serra do Mel, Tenente Laurentino Cruz, Touros) e 6 empreendimentos de energia solar, localizados em 4 municípios (Açu, Alto do Rodrigues, Areia Branca, Natal).

Com base neste papel de destaque dos empreendimentos de energia solar e eólica no Brasil, o presente estudo analisa os municípios do RN onde ocorre a produção de energias renováveis solar e eólica a fim de estabelecer uma análise a respeito da conexão entre o desenvolvimento destes municípios.

METODOLOGIA

O desenvolvimento metodológico do presente trabalho consistiu na execução de três fases. A primeira fase corresponde à execução da pesquisa entre os meses de fevereiro de 2018 a agosto de 2018, ao qual foram englobados métodos qualitativos com base em estudo bibliográfico referentes às temáticas de cidades, energia e desenvolvimento sustentável. Foram realizados fichamentos visando uma melhor compreensão – e correlação entre os demais materiais – dos artigos, textos e dissertações nas temáticas de mudanças climáticas, vulnerabilidade socioambiental e adaptabilidade dos espaços urbanos.

A segunda fase, executada entre os meses de julho de 2018 à junho de 2019, corresponde à coleta de informações atualizadas - através de coleta de dados secundários -sobre empreendimentos de energias renováveis solar e eólica no Brasil com maior foco nos estados do Nordeste e em particular no Rio Grande do Norte, Nesta fase ainda, também foi realizado o mapeamento dos municípios onde existe a produção de energias renováveis eólica e solar no estado do RN, através de dados da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).

Por fim, a terceira fase, realizada entre os meses de maio de 2019 à julho de 2019, corresponde à análise do desenvolvimento de empreendimentos de energias solar e eólica no Brasil, assim como a produção destas energias no RN. Para isso, o software ArcGIS foi utilizado com a finalidade de converter em mapas as informações coletadas pela plataforma da ANEEL a respeito da distribuição geográfica dos empreendimentos. Ademais, com base nos dados sobre a distribuição geográfica dos empreendimentos pelo estado do Rio Grande do Norte, variáveis socioeconômicas como Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), Demografia, Educação, Renda, Trabalho, Habitação, Vulnerabilidade e População, foram analisados nos municípios que comportam esses empreendimentos. Com a finalidade de identificar e caracterizar os municípios.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

PRODUÇÃO DAS ENERGIAS SOLAR E EÓLICA NO BRASIL

Com base em dados da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL,2019) revelam que no Brasil, a geração de fontes de energias renováveis vem crescendo de forma constante. A busca pela utilização de energias alternativas vem se intensificando ao longo dos últimos anos motivadas pelas preocupações ambientais, sobretudo em relação às Mudanças Climáticas e a redução e gases de Efeito Estufa (GEE). (MELO *et al*., 2019)

Segundo a Associação Brasileira de Energia Eólica (ABEEólica) o Brasil terminou o ano de 2018 com 14,71 Gigawatts (GW) de capacidade instalada de energia eólica. E de acordo com a Associação Brasileira de Energia Solar Fotovoltaica (Absolar), a energia solar ultrapassou a marca de 2 mil megawatts (MW) em março deste ano (2019), superando, desta forma, a energia nuclear em relação a capacidade instalada de energia no Brasil.

Com relação aos dados referentes aos leilões de energias, a previsão para os próximos anos, é que a produção das energias renováveis solar e eólica cresçam ainda mais no país. Podemos comprovar isso no Quadro 2 que mostra o crescimento de leilões com a participação das energias solar e eólica a partir do ano de 2009 até o início de 2018:

Quadro 2 - Crescimento de leilões com a participação das energias Solar e Eólica

Leilão	Ano	Eólica	Solar
Leilão 3/2009	2009	71	
Leilão 5/2010 (Ler)	2010	20	
Leilão 7/2010 (Fa)	2010	50	
Leilão 2/2011 (A-3)	2011	44	
Leilão 3/2011 (Ler)	2011	34	
Leilão 7/2011 (A-5)	2011	39	
Leilão 6/2012 (A-5)	2012	10	
Leilão 5/2013 (Ler)	2013	66	
Leilão 9/2013 (A-3)	2013	39	
Leilão 10/2013 (A-5)	2013	94	
Leilão 03/2014 (A-3)	2014	21	
Leilão 06/2014 (A-5)	2014	36	
Leilão 08/2014 (Ler)	2014	32	
Leilão 02/2015 (Lfa)	2015	3	
Leilão 04/2015 (A-3)	2015	19	
Leilão 08/2015 (Ler)	2015		30
Leilão 09/2015 (Ler)	2015	20	33
Leilão 04/2017 - A-4/2017	2017	2	20
Leilão 05/2017 - A-6/2017	2017	49	
Leilão 01/2018 - A-4/2018	2018	4	29
Leilão 03/2018 - A-6/2018	2018	49	

Fonte: Adaptado de Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Junho de 2019

Este crescimento de produção de energia limpa e renovável, além de promover a sustentabilidade, como indica o ODS 7, também é uma forma de desenvolvimento do país, pois contribui para o crescimento tecnológico, eficiência energética, desenvolvimento econômico e social através de novas formas de geração de emprego e renda. Podemos observar esse crescimento no quadro 3, ilustrando aumento de empreendimentos de energias renováveis no Brasil em 2019 em comparação ao ano de 2016. Em especial, está destacado o aumento de empreendimentos das fontes de energias eólica e solar.

Quadro 3 - Fontes de energia utilizadas no Brasil e quantidades de empreendimentos. 2016-2019

Fontes utilizadas no Brasil e quantidade de empreendimentos 2016-2019		
Origem	Quantidade de empreendimentos 2016	Quantidades de empreendimentos 2019
Fóssil	-	2449
Biomassa	-	565
Nuclear	-	2
Hídrica	-	1346
Eólica	385	614
Solar	40	2474
Undi-Elétrica	-	1
Total	-	7451

Fonte: Adaptado de Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Junho de 2019

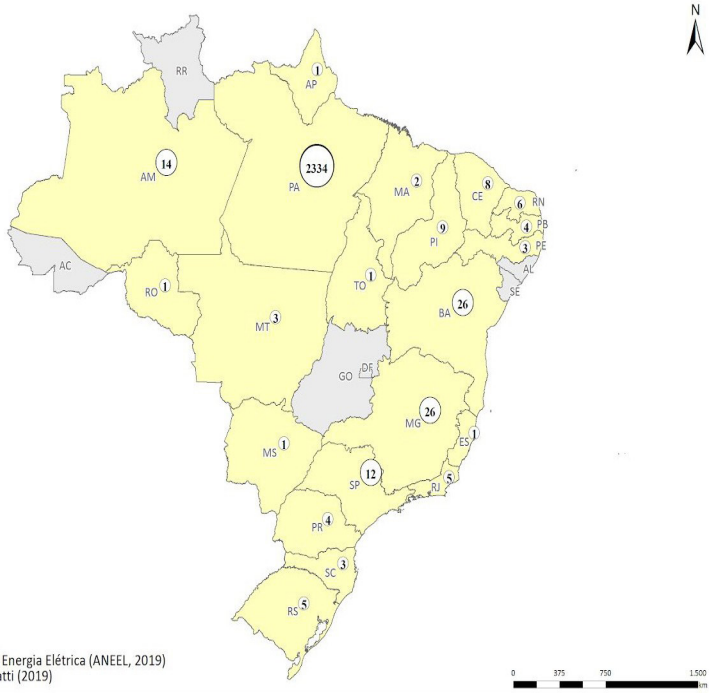
A produção de energia solar Heliotérmica utiliza o calor do sol para aquecer outra fonte, normalmente água, e é usada comumente para fins industriais e também em residências. (Solar, Anuário 2018, p. 96)

Outra forma de utilizar o calor do sol, e também conhecida como a forma mais comum, é através da energia Fotovoltaica, que é produzida através de painéis solares que convertem, de forma mais direta, os raios solares em eletricidade. (Solar, Anuário 2018, p. 95).

> [...] a radiação solar pode ser utilizada diretamente como fonte de energia térmica, para aquecimento de fluidos e ambientes e para geração de potência mecânica ou elétrica. Pode ainda ser convertida diretamente em energia elétrica, através de efeitos sobre determinados materiais, entre os quais se destacam o termoelétrico e o fotovoltaico. (ANEEL, 2002, p. 5)

No mapa 1, podemos identificar onde os empreendimentos de energia solar estão localizados no Brasil, além do número de empreendimentos em cada estado.

Mapa 1 - Distribuição Geográfica dos Empreendimentos de Geração de Energia Solar no Brasil. (Maio de 2019)



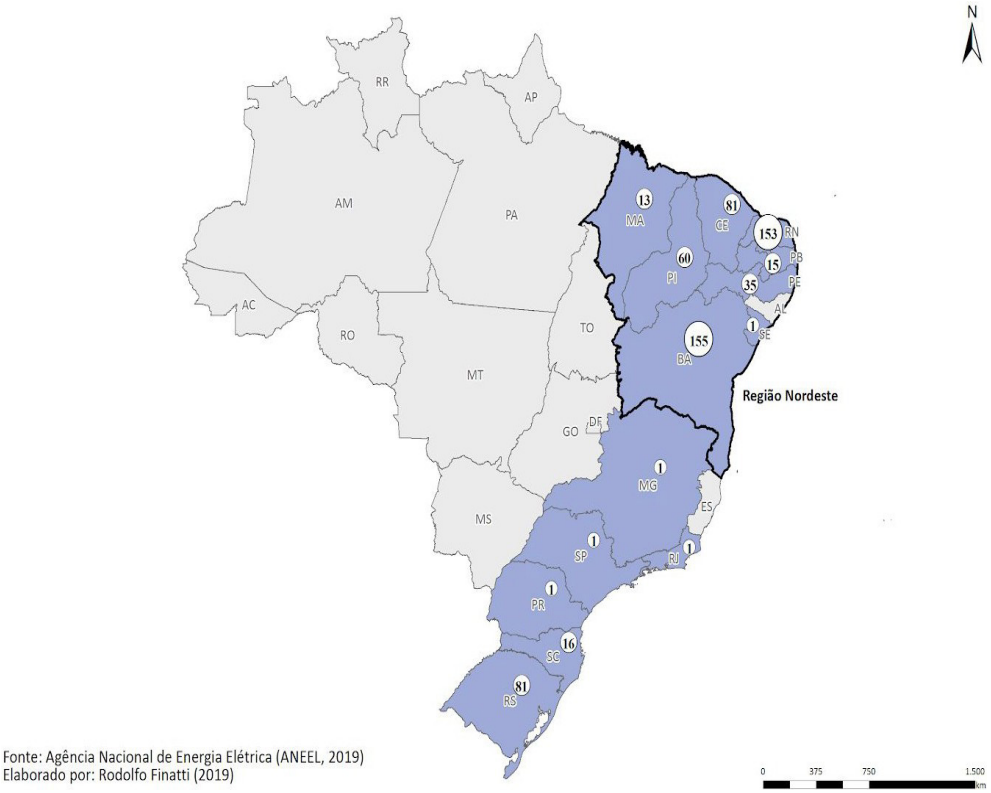
Fonte: Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL, 2019)
Elaborado por: Rodolfo Finatti (2019)

Como observado no mapa, a energia solar está presente na maior parte do país, estando distribuída em todas as regiões. Na região Norte os estados que não possuem este tipo de energia são: Roraima e Acre; na região Nordeste: Alagoas e Sergipe; na região Centro-Oeste: Goiás e Distrito Federal, enquanto as regiões Sul e Sudeste todos os estados possuem empreendimentos de geração de energia solar.

Diferente da energia solar, podemos identificar no mapa 2 que a geração de energia eólica no Brasil se desenvolve apenas nas regiões litorâneas. A ascendência da energia eólica no litoral do país pode-se explicar devido a dinâmica do desenvolvimento desta energia, que utiliza a ação dos ventos como combustível para sua produção.

A partir dos anos 2000, a discussão acerca do desenvolvimento de energias renováveis no Brasil se expandiu, "através da ampliação de políticas de incentivo voltadas para a implantação de parques eólicos, principalmente, da sua costa litorânea, mas que rapidamente, numa década, também se insere num movimento de interiorização." (HOFSTAETTER, 2016, p. 2)

Mapa 2 - Distribuição Geográfica dos Empreendimentos de Geração de Energia Eólica no Brasil. (Maio de 2019)



Fonte: Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL, 2019)
Elaborado por: Rodolfo Finatti (2019)

Como observado no mapa 2, a região nordeste se destaca em relação a produção de energia eólica, onde é responsável pela operação de 83,6% dos empreendimentos desta energia no Brasil. Ou seja, é o território do país onde se encontra a maior parte dos empreendimentos eólicos. Além de ter uma velocidade bem superior à necessária para geração de energia, o vento na região nordeste é unidirecional e estável, sem rajadas. Isso significa que a energia é produzida o tempo todo. Por isso houve implantação de vários parques eólicos para geração de eletricidade (CONFESSOR et al., 2018). Enquanto as regiões Sul e Sudeste, a primeira comporta 16,0% dos empreendimentos e a segunda apenas 0,5%.

PRODUÇÃO DAS ENERGIAS SOLAR E EÓLICA NO RIO GRANDE DO NORTE

Atualmente o estado do Rio Grande do Norte é o maior produtor de energia eólica do Brasil terminando o ano de 2018 com 4.043,1 GW de capacidade instalada, segundo dados da ABEEólica (2018). A energia solar também vem crescendo sua produção no estado, que por sua vez é um dos principais produtores de energias renováveis do país.

O quadro 4 mostra o crescimento de empreendimento de energias solar e eólica instalados no estado nos últimos 3 anos, onde podemos observar que a quantidade de empreendimentos de energia eólica cresceu 93,3% em relação a quantidade de números de empreendimentos do ano de 2016.

Quadro 4 - Crescimento de empreendimentos de energia solar e eólica no RN. 2016-2019

Fontes de energia solar e eólica no RN 2016-2019		
Origem	Quantidade de empreendimentos 2016	Quantidades de empreendimentos 2019
Eólica	11	153
Solar	2	6

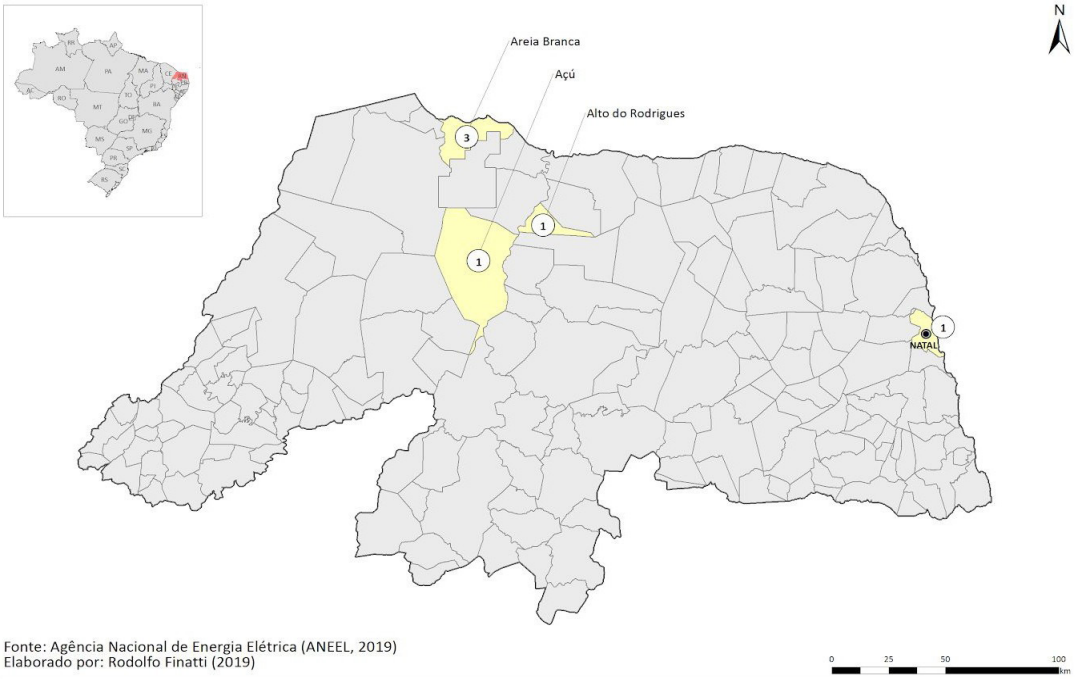
Fonte: Adaptado de Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Junho de 2019

Diferente da energia eólica, a energia solar no estado vem crescendo, porém, em passos mais curtos, mas com uma perspectiva bastante otimista para os próximos anos, tanto em relação a energia solar quanto a energia eólica, devido ao resultado dos últimos leilões de energia.

A predominância do sol forte durante a maior parte do ano, e a grande corrente de vento que vem do litoral, faz com que o território do estado do Rio Grande do Norte seja favorável para a produção das energias limpas solar e eólica.

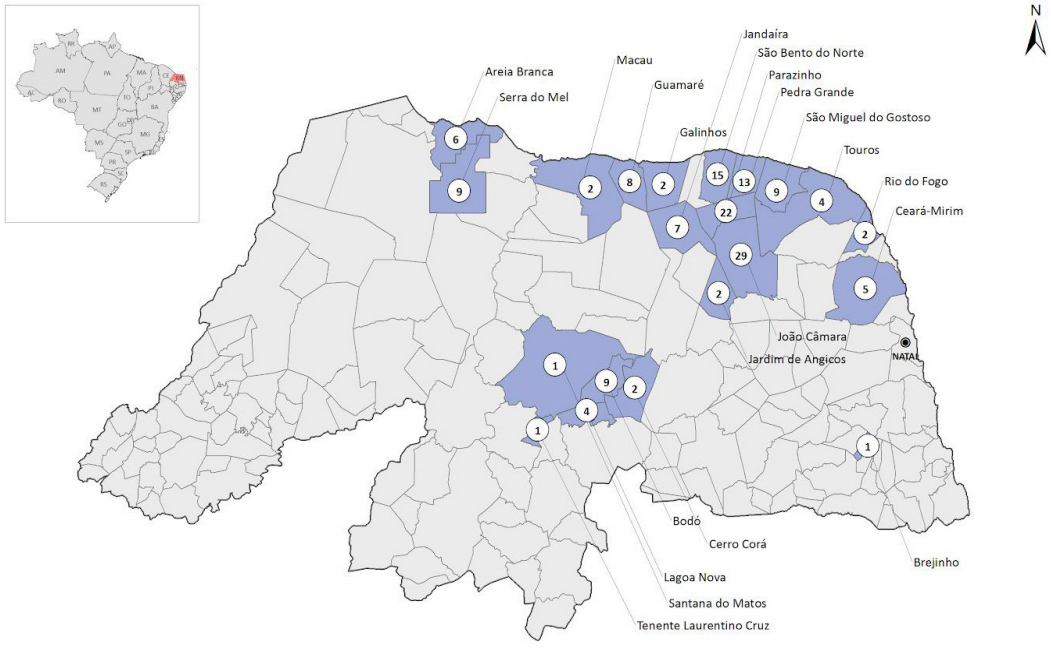
A grande capacidade do estado em produzir energias renováveis chama atenção de empresas nacionais e internacionais que escolhem o RN para investir e desenvolver seus projetos. E dessa forma, os empreendimentos de energia solar e eólica vem se expandindo cada vez mais pelo estado como mostra os mapas 3 e 4:

Mapa 3 - Distribuição geográfica dos empreendimentos de energia solar no RN (Maio de 2019)



Fonte: Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL, 2019)
Elaborado por: Rodolfo Finatti (2019)

Mapa 4 - Distribuição geográfica dos parques eólicos no RN (Maio de 2019)



Fonte: Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL, 2019)
Elaborado por: Rodolfo Finatti (2019)

Como observado no mapa 3, a energia solar está presente no Centro, Oeste e no Leste do estado nos municípios de Areia Branca, Açu, Alto do Rodrigues e na capital Natal. Já aenergia eólica, como mostra no mapa 4, encontra-se quase predominantemente nas regiões litorâneas Leste e Norte do estado nos municípios de Areia Branca, Serra do Mel, Macau, Guamaré, Galinhos, Jandaíra, São Bento do Norte, Parazinho, Pedra Grande, São Miguel do Gostoso, Touros, Rio do Fogo, Ceará Mirim e Brejinho. No entanto, também existe empreendimentos de energia eólica na região central do estado, nos municípios de Bodó, Cerro Corá, Lagoa Nova, Santana do Matos e Tenente Laurentino Cruz.

DIMENSÕES DE VULNERABILIDADE SOCIOAMBIENTAL

Ao analisarmos os impactos provocados pela aplicação de alternativas sustentáveis para a produção de energia elétrica (especificamente solar e eólica), devem ser considerados indicadores sociais e econômicos capazes de retratar as dimensões de vulnerabilidade socioambiental. Sendo esta descrita como:

> Em suma, a vulnerabilidade é entendida como o desajuste entre ativos e a estrutura de oportunidades, proveniente da capacidade dos atores sociais de aproveitar oportunidades em outros âmbitos socioeconômicos e melhorar sua situação, impedindo a deterioração em três principais campos: os recursos pessoais, os recursos de direitos e os recursos em relações sociais (KAZTMAN, 1999).

Os quadros a seguir (Quadro 5, Quadro 6, Quadro 7 e Quadro 8) abordam algumas das variáveis socioeconômicas característica dos municípios de energia solar e de energia eólica para os anos de 2000 e 2010, sendo estes baseados na plataforma Atlas de Desenvolvimento. Contudo, vale salientar a mínima mudança nesse curto intervalo de tempo – referente ao intervalo de construção e início de funcionamento dos empreendimentos –aguardando-se os dados para o ano de 2020 para uma melhor visualização e contemplação das mudanças proporcionadas com a construção e funcionamento dos empreendimentos.

Quadro 5 – Vulnerabilidade dos municípios do RN com Empreendimentos de energia solar

Espacialidades	% de mulheres de 10 a 17 anos que tiveram filhos 2000	% de mulheres de 10 a 17 anos que tiveram filhos 2010	% de mães chefes de família sem fundamental e com filho menor, no total de mães chefes de família 2000	% de mães chefes de família sem fundamental e com filho menor, no total de mães chefes de família 2010	% de crianças em domicílios em que ninguém tem fundamental completo 2000	% de crianças em domicílios em que ninguém tem fundamental completo 2010
Brasil	3,51	2,89	14,66	17,23	49,86	30,39
Açu	3,7	2,04	18,68	17,91	56,17	37,17
Alto do Rodrigues	3,81	2,78	10,17	13,68	60,39	33, 46
Areia Branca	5,51	4,04	13,66	6,33	49,12	30,73
Natal	3,31	2,39	14,06	13,05	36,36	21,16
Rio Grande do Norte	3,79	3,13	14,32	17,68	56,78	35,73

Fonte: Adaptado de Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. 2019

Quadro 6 – IDHM dos municípios do RN com Empreendimentos de energia solar

Espacialidades	IDHM 2000	IDHM 2010	IDHM Renda 2000	IDHM Renda 2010	IDHM Longevidade 2000	IDHM Longevidade 2010	IDGHM Educação 2000	IDHM Educação 2010
Brasil	0,612	0,727	0,692	0,739	0,727	0,816	0,456	0,637
Açu	0,536	0,661	0,571	0,641	0,711	0,795	0,379	0,568
Alto dos Rodrigues	0,513	0,672	0,578	0,647	0,711	0,8	0,329	0,585
Areia Branca	0,55	0,682	0,692	0,647	0,715	0,79	0,402	0,621
Natal	0,664	0,763	0,712	0,768	0,752	0,835	0,547	0,694
Rio Grande do Norte	0,552	0,684	0,608	0,678	0,7	0,792	0,396	0,597

Fonte: Adaptado de Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. 2019

Quadro 7 – Vulnerabilidade dos municípios do RN com Empreendimentos de energia eólica

Espacialidades	% de mulheres de 10 a 17 anos que tiveram filhos 2000	% de mulheres de 10 a 17 anos que tiveram filhos 2010	% de mães chefes de família sem fundamental e com filho menor, no total de mães chefes de família 2000	% de mães chefes de família sem fundamental e com filho menor, no total de mães chefes de família 2010	% de crianças em domicílios em que ninguém tem fundamental completo 2000	% de crianças em domicílios em que ninguém tem fundamental completo 2010
Brasil	3,51	2,89	14,66	17,23	49,86	30,39
Areia Branca	5,51	4,04	13,66	6,33	49,12	30,73
Bodó	0,55	5,24	11,17	15,03	78,27	30,76
Brejinho	5,29	1,78	11,67	27,46	82,28	53,59
Ceará-Mirim	3,69	3,14	18,63	36,83	64,65	44,74
Cerro Corá	3,68	2,42	9,98	24,47	72,01	42,44
Galinhos	0	3,57	22,1	39,82	87,05	60,05
Guamaré	6,84	4,86	17,28	23,04	70,79	46,65
Jandaíra	5,97	4,66	13,1	25,35	72,84	52,75
Lagoa Nova	2,61	3,46	16,45	21,79	76,93	53,06
Macau	4,81	3,44	14,35	15,78	49	35,5
Parazinho	10,87	5,05	16,21	36,73	76,03	55,61
Pedra Grande	12,84	23,44	76,05	57,01	12,84	23,44
Rio do fogo	7,75	4,31	11,48	33,21	77,76	45,79
Santana dos Matos	0,95	4,69	8,39	16,45	69,27	47,85
São Bento do Norte	4,4	4,09	16,53	25,93	68,24	56,06
São Miguel do Gostoso	3,63	5,2	22,36	40,61	79,55	44,56
Serra do Mel	8,68	3,38	7,26	20,25	61,2	40,12
Tenente Laurentino Cruz	5,39	1,98	11,46	16,39	60,69	36,43
Touros	7,68	3,7	14,17	25,97	79,32	50,43

Fonte: Adaptado de Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. 2019

Quadro 8 – IDHM dos municípios do RN com Empreendimentos de energia eólica

Espacialidade s	IDHM 2000	IDHM 2010	IDHM Renda 2000	IDHM Renda 2010	IDHM Longevidade 2000	IDHM Longevidade 2010
Brasil	0,612	0,727	0,692	0,739	0,727	0,816
Areia Branca	0,55	0,682	0,578	0,647	0,715	0,79
Bodó	0,417	0,629	0,469	0,57	0,643	0,772
Brejinho	0,434	0,592	0,508	0,585	0,68	0,722
Ceará-Mirim	0,477	0,616	0,523	0,599	0,672	0,774
Cerro Corá	0,433	0,607	0,459	0,573	0,64	0,754
Galinhos	0,417	0,564	0,463	0,578	0,689	0,723
Guamaré	0,444	0,626	0,502	0,632	0,711	0,769
Jandaíra	0,413	0,569	0,477	0,561	0,601	0,709
Lagoa Nova	0,444	0,585	0,463	0,542	0,655	0,764
Macau	0,556	0,665	0,566	0,65	0,711	0,792
Parazinho	0,385	0,549	0,47	0,543	0,594	0,719
Pedra Grande	0,419	0,559	0,465	0,526	0,642	0,773
Rio do fogo	0,398	0,569	0,457	0,546	0,64	0,738
Santana dos Matos	0,431	0,591	0,459	0,559	0,631	0,767
São Bento do Norte	0,458	0,555	0,509	0,541	0,676	0,76
São Miguel do Gostoso	0,403	0,591	0,431	0,558	0,655	0,79
Serra do Mel	0,463	0,614	0,492	0,574	0,64	0,773
Tenente Laurentino Cruz	0,462	0,623	0,496	0,559	0,596	0,737
Touros	0,404	0,572	0,489	0,562	0,6	0,716

Fonte: Adaptado de Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. 2019

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o andamento e compreensão da pesquisa, foi percebido que os modos de produção e desenvolvimento não sustentáveis estão comprometendo o meio ambiente, de forma que, os impactos decorrentes das ações antrópicas atingem não somente o meio ambiente como também a sociedade, gerando preocupações em relação ao planeta e as futuras gerações, como explica Hofstaetter, 2016:

> Mas é, principalmente nos anos de 1970, com a difusão da compreensão dos limites dos recursos naturais, da crescente perda da biodiversidade, do aumento da emissão dos gases do efeito estufa (GEE), que se passou a compreender que a capacidade de suporte do planeta é limitada, que a utilização desenfreada e desordenada dos recursos não renováveis, decorrente de um estilo de vida baseado no consumo e a poluição, como consequência desse uso, pode causar danos irreversíveis ao meio ambiente. (HOFSTAETTER, 2016, pg. 13)

A partir da preocupação ambiental e também da busca por fontes de energia mais confiáveis em relação a durabilidade e preço, a produção e construção de empreendimentos de energias renováveis solar e eólica se multiplicaram pelo Brasil. E como observado, a produção destas energias estão presentes principalmente nos interiores dos estados, onde a energia eólica se destaca com maior presença no nordeste do país. Já a produção de energia solar, está distribuída em todas as regiões do Brasil.

O Rio Grande do Norte é um estado com enorme capacidade de produzir energias renováveis. Como visto, é o estado líder em produção de energia eólica. A energia solar também vem se desenvolvendo no estado com maior rapidez nos últimos anos. E como observado na análise, o desenvolvimento destas fontes de energias no estado proporcionou mudanças ambientais, decorrente de toda dinâmica das energias, sociais e econômicas. No entanto, os dados apresentam pouca mudança, pois as energias solar e eólica tiveram sua expansão significativa após o ano de 2009, e desta forma só poderá medir com maior precisão a dimensão dos impactos ambientais, sociais e econômicos, utilizando dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, após o Censo IBGE 2020.

Porém, através da análise do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), foi notado que após o início de produção das energias renováveis solar e eólica no estado do RN, tiveram impactos positivos referentes à longevidade, educação e renda que são as três dimensões medidas pelo IDHM. E desta forma, percebe-se que a produção de energia sustentável não traz apenas benefícios para o meio ambiente, mas também sua produção impacta de forma positiva a sociedade e a economia local.

E desta forma, é preciso que haja a garantia e promoção do desenvolvimento sustentável, para que se possa mudar a forma como a sociedade afeta o meio ambiente em relação a ações que geram impactos negativos que intensificam sua degradação. A produção de energias renováveis é uma forma de mudança sustentável, como a ONU indica no ODS 7, e para sua melhor implantação é necessário que haja um estudo detalhado que leve em consideração os impactos socioambientais para que se possa prever os resultados negativos, e dessa maneira poder implantar os empreendimentos com uma maior visão para os impactos positivos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANEEL. BIG - Banco de Informações de Geração. 2019. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/capacidadebrasil/Combustivel.cfm>. Acesso em: 24 jun. 2019.

ANEEL. ATLAS DE ENERGIA ELÉTRICA DO BRASIL. 2002. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/arquivos/PDF/livro_atlas.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2019.

ANEEL. Programa de Incentivo às Fontes Alternativas. 2015. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/proinfa>. Acesso em: 08 jun. 2019.

ABSOLAR. INFOGRÁFICO ABSOLAR. 2019. Disponível em: <http://www.absolar.org.br/infografico-absolar-.html>. Acesso em: 08 jun. 2019.

ABEEÓLICA. 2018 RELATÓRIO ANUAL. 2019. Disponível em: <http://abeeolica.org.br/wp-content/uploads/2019/07/Relat%C3%B3rio-Anual2018.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2019.

ABEEÓLICA. Números ABEEólica. 2019. Disponível em: <http://abeeolica.org.br/wp-content/uploads/2019/02/N%C3%BAmeros-ABEE%C3%B3lica- 01.2019.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2019.

CONAMA. Resolução CONAMA nº 1, de 23 de janeiro de 1986. Disponível em: <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=8902>. Acesso em: 15 jun. 2019.

CONFESSOR, Sâmya L. de M. et al. AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS AMBIENTAIS GERADOS EM EMPREENDIMENTO EÓLICOS. 2018. Disponível em: <http://abeeolica.org.br/wp-content/uploads/2019/07/ID-51-1551133840-AVALIA%C3%87%C3%83O-DOS-IMPACTOS-AMBIENTAIS-GERADOS-EM-EMPREENDIMENTO-E%C3%93LICOS-2.pdf>. Acesso em: 06 jul. 2019.

COSTA, R. F. da. (2015) Ventos que transformam? Um estudo sobre o Impacto da Instalação dos Parques Eólicos no Rio Grande do Norte. UFRN.

HOFSTAETTER, Moema; PESSOA, Zoraide Souza. ENERGIA EÓLICA: ENTRE VENTOS, IMPACTOS E VULNERABILIDADES SOCIOAMBIENTAIS NO RIO GRANDE DO NORTE. 2016. Acesso em: 15 jul. 2019.

HOGAN, D. J. Mobilidade populacional, Sustentabilidade Ambiental e Vulnerabilidade Social. Revista Brasileira de Estudos Populacionais, 22, 2, 2005, p. 323-338.

HOGAN, D. J.; MARANDOLA JR., E. Para uma conceituação interdisciplinar de vulnerabilidade. In: CUNHA, J. M. P. (Org.). Novas Metrópoles Paulistas: população, vulnerabilidade e segregação. Campinas: NEPO/Unicamp, 2006, p. 23-50.

MELO, Fabiano et al. AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA (AAE) PARA REGIÕES RECONHECIDAS PELO SEU POTENCIAL EÓLICO. 2019. Disponível em: <http://abeeolica.org.br/wp-content/uploads/2019/07/ID-146-1551475377-Artigo-WPB-Fabia no-Melo-AAE.pdf>. Acesso em: 06 jul. 2019.

ONU. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 10 jun. 2019.

LEGISLAÇÃO URBANA E SUSTENTABILIDADE: REFLEXÕES SOBRE O CASO DE JUAZEIRO DO NORTE - CE

Maria Mirelly da Costa Silva (UFCA)
Diego Coelho do Nascimento (UFCA)

INTRODUÇÃO

A discussão referente a sustentabilidade entrou em cena tornando a preocupação com a preservação e conservação temas relevantes à sociedade, isto deu-se em decorrência de uma série de problemas ambientais sofridos ao longo de anos, tais fatos alertaram sobre a crescente degradação da qualidade ambiental, evento que impacta a qualidade de vida do homem e sua sobrevivência a longo prazo. (SEIFFERT, 2007)

Nesta perspectiva, se faz de considerável relevância observar a dinâmica dos espaços urbanos atualmente, haja vista sua velocidade em modificar a vida do homem e do meio ambiente, seja em termos positivos ou negativos. Esta crescente dos espaços urbanos requer do governo municipal uma atuação ativa e planejada com vista a direcionar a cidade ao desenvolvimento, através de uma relação harmoniosa entre o componente ambiental e o humano, bem como, das dimensões do desenvolvimento sustentável (ambiental, social e econômica).

Dentre os instrumentos disponíveis ao desenvolvimento urbano, o Plano Diretor, previsto na lei federal n° 10.257/2001, destaca-se como basilar para orientar a expansão urbana do município. Tendo como objetivo fundamental estabelecer como a propriedade cumprirá sua função social, o instrumento deve articular as políticas que já são aplicadas no território, como também definir objetivos, estratégias e instrumentos para atingir tais metas. (ROLNIK et al., 2004)

Desta forma, a pesquisa sintetiza para à cidade de Juazeiro do Norte que está localizada no sul do Ceará e traz consigo uma história econômica de destaque. As atividades comerciais concentram-se no ramo industrial, de serviços e turismos, influência indireta de sua baixa atividade rural, visto que sua área é diminuta, alcançando um total de 248,832 km^2 (IBGE, 2017) com população de 249.939, sua densidade demográfica atingiu 1.006,91 hab/km^2. De sua população total somente 9.811 pessoas encontram-se fora da área urbanizada da cidade (IBGE, 2010).

Objetivamos nesta pesquisa concentrar-se em analisar como a legislação urbana do município de Juazeiro do Norte incorpora aspectos do desenvolvimento sustentável e como se dá a aplicação desta na preservação da principal área verde urbana da cidade. Para isso destacamos os elementos do plano que transparecem uma estratégia de sustentabilidade, entre o ambiente natural e os processos urbanos, no instrumento basilar da política urbana municipal, o Plano Diretor. Ressaltamos iniciativas tomadas pela prefeitura a fim de implementar o que é descrito na legislação e posteriormente caracterizamos a presente situação da principal área verde urbana da cidade.

Este trabalho emprega métodos qualitativos de caráter exploratório, portanto utilizou-se de procedimentos característicos da pesquisa bibliográfica e documental. Onde as técnicas de pesquisa utilizadas para pesquisa bibliográfica, abrangendo livros, teses, material cartográfico e até meios de comunicação orais, enquanto a pesquisa documental abrange documentos oficiais municipais, fontes estatísticas, como Censo. (LAKATOS; MARCONI, 2003) Aliadas ao estudo de caso, como investigação de um fenômeno dentro de um contexto da vida real. (YIN, 2001, p. 32)

Questionamentos voltados a esta temática mostram-se pertinentes a medida que observamos a crescente expansão das cidades, muitas vezes em paralelo com a drástica redução de suas áreas verdes, sendo necessário abordar que postura o município adota e vem praticando diante da temática e se isto contribui para o desenvolvimento sustentável. Juazeiro do Norte em específico, além de apresentar um histórico de crescimento, também figura como cidade polo da RMC - Região Metropolitana do Cariri.

DESENVOLVIMENTO

MODELO DE CRESCIMENTO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A discussão em volta do desenvolvimento sustentável surgiu após longos anos de crescimento, primordialmente econômico, que acontecia às custas da exploração natural e da atividade humana irresponsável para com a natureza. Não à toa que este modelo de crescimento culminou em desastres ambientais que impactaram e impactam a sociedade muito além da dimensão ambiental.

Barbieri (2007, p. 25), tratando da gestão ambiental, esclarece sobre a necessidade desta mesmo no período medieval, onde a humanidade já enfrentava problemas quanto a falta do montante necessário de matéria prima para suas atividades. Parafraseando Acot (1990) o autor esclarece que a preocupação inicial e medidas tomadas visavam a manutenção destes recursos para que não houvesse prejuízo nas atividades econômicas, onde somente com a Revolução Industrial foram iniciadas ações para o combate da poluição, inclusive do lixo urbano que já manifestava males a saúde da população. (BARBIERI, 2007)

A prática predatória para com o ambiente e seus recursos naturais se traduziu em uma série de desastres ambientais e a discussão no meio acadêmico teve como um de seus "pontapés" a publicação da obra Silent Spring ("Primavera silenciosa"), pela bióloga marinha Rachel Carson, denunciando os efeitos nocivos do DDT. Assim, uma série de publicações, reuniões e discussões disseminaram a temática que perdura até hoje. (SEIFFERT, 2007, p. 11)

Diversas comissões e encontros foram realizadas pela Organização das Nações Unidas (ONU) e pelos países, sendo a Rio 92 umas das mais famosas iniciativas, com a presença de 103 chefes de Estado, no qual foram aprovados cinco acordos internacionais, dentre eles, a Agenda 21 "concebida pelos países como documento que expressa a intenção de trabalhar um desenvolvimento sustentável em que predomine o equilíbrio ambiental e a justiça social entre as nações" (PEREIRA, 2013, p. 43).

Ainda dentre as ações que marcaram o debate sobre sustentabilidade está o Relatório de Brundtland ("Nosso Futuro Comum"), é onde o termo desenvolvimento sustentável se solidifica, estabelecendo a ideia essencial "da busca de um crescimento econômico eficiente e racional, por meio de ações que supririam as necessidades da humanidade no presente, sem tirar das gerações futuras o direito de também terem as suas necessidades supridas" (CHACON, p. 109-110). Logo, desenvolvimento sustentável não pressupõem a sobreposição da perspectiva econômica pela ambiental, ou de qualquer outra dimensão, concentra-se no equilíbrio e na harmonia entre elas.

Dentre as dimensões incorporadas pela sustentabilidade propostas por Sachs (2009) estão a social, pressupondo uma sociedade justa e equitativa. Seiffert (2007, p. 30) acrescenta quanto a necessidade de atentar ao contingente populacional visto que este interfere diretamente no quantitativo distribuído entre as pessoas e a capacidade do ecossistema. A dimensão econômica trazendo como pauta a modernização contínua e o equilíbrio intersetorial. Para a dimensão ecológica pressupõe preservação do capital natureza de recursos renováveis. A dimensão territorial pressupõe a melhor distribuição e equilíbrio entre as zonas rurais e urbanas, como também a melhoria deste ambiente urbano, a partir de uma estratégia de desenvolvimento ambiental seguro para áreas ecologicamente frágeis, a cultural visa o desenvolvimento e valorização local. Por fim, a política, tanto nacional quanto internacional, tendo como critérios para seu alcance, por exemplo, capacidade do Estado de implementar o projeto nacional e a prevenção de guerras respectivamente. (SACHS, 2009)

RISCO E VULNERABILIDADE COMO RESULTADO

O modelo de processo produtivo vigente, que em sua maioria prioriza o crescimento econômico, resulta de maneira diferenciada no âmbito social, ambiental e econômico. Se por um lado ele traz momentos de eficiência em alavancar a economia de um país, ele o faz em detrimento do equilíbrio ambiental, refletido socialmente de forma a contribuir com a desigualdade entre classes. Esse comportamento rompe com o pressuposto de equilíbrio entre as dimensões para a sustentabilidade, onde se cada uma das dimensões não forem trabalhadas de maneira sustentável este modelo de desenvolvimento dá lugar ao crescimento, contribuindo para o desequilíbrio de tais dimensões.

Como esclarece Deschamps (2004) na geografia a vulnerabilidade é mais tratada vinculada a localização onde se encontra uma zona ou população, onde estaria suscetível a eventos geográficos,, mas tratando das ciências sociais a vulnerabilidade está mais aproximada à pobreza. (DESCHAMPS, 2004, p. 18-19) Estes aspectos no entanto não se excluem.

> Também a noção de vulnerabilidade no âmbito das relações entre população e desenvolvimento pode ser vista como o aspecto negativo mais relevante do modelo de desenvolvimento baseado na liberalização da economia e na abertura comercial e como a manifestação mais clara da carência de poder que experimentam grupos específicos, mas numerosos, da humanidade. (DESCHAMPS, 2004, p. 19)

Tratar sobre vulnerabilidade é complexo, posto como seus componentes encontram-se entrelaçados, indo muito além da posição geográfica, implica diversas característica de uma cidade, família ou bairro. Visto que as características naturais do espaço mesclam-se com as culturais e sociais.

Portanto, a vulnerabilidade, no âmbito social e no núcleo familiar está "vinculada à capacidade de resposta e ajustes frente às condições adversas do meio, ou seja, a capacidade que as famílias têm de mobilizar ativos, escassos ou não, para enfrentar as adversidades." (DESCHAMPS, 2004, p. 82). Não se restringindo apenas a localização geográfica de uma família, mas envolvendo todo o contexto em que se encontra e como este desfavorece uma rápida reação a adversidades externas e internas.

Tratando de vulnerabilidade, um conceito frequente e de importante assimilação é o de risco, pois "está estreitamente relacionada às condições de incerteza, insegurança e falta de proteção manifestadas nas esferas econômica, ambiental, social e cultural" (DESCHAMPS, 2004, p. 19) Estando sempre iminente a possibilidade de ocorrência de evento prejudicial. Essa atmosfera incerta e prejudicial do risco, aliado a condições econômicas e/ou sociais desfavoráveis potencializam a ocorrência vulnerabilidade.

> O padrão periférico de urbanização, marcado pela ocupação ilegal de áreas ambientalmente frágeis tem provocado uma significativa degradação dos recursos hídricos, do solo, das condições de saúde e ampliado o alcance dos problemas socioambientais e concomitantemente os conflitos. (JACOBI, 2006, p. 118)

A configuração de uma cidade insustentável estaria na incapacidade da produtividade e dos investimentos de ordem urbana em acompanhar o crescimento das demandas sociais refletindo na degradação da qualidade de vida. Práticas gerenciais das autoridades locais sem a devida atenção ao território fomentam a crescente degradação. Estando algumas ações contribuindo para uma crise ambiental, dentre elas estaria a redução de áreas verdes, implicando na impermeabilização do solo e multiplicação de áreas críticas. (JACOBI, 2006)

LEGISLAÇÃO URBANA - O ESTATUTO DA CIDADE E A SUSTENTABILIDADE

A lei federal n° 10.257/2001 desdobrou-se de um histórico de efervescente manifestação social e da atuação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que teve papel destaque na inclusão do capítulo constitucional referente à política urbana. A lei federal regulamenta os artigos 182 e 183, que compõem o capítulo, estabelece diretrizes e traz instrumentos de aplicação na política urbana. (CYMBALISTA, 2006, p. 31) Os instrumentos são de diversas naturezas, dentre eles figura o Plano Diretor, Zoneamento Ambiental, Plano Plurianual entre outros.

O Estatuto da Cidade traz fortemente em suas diretrizes e ao longo de todo seu corpo os preceitos de cidades sustentáveis e democráticas. Esta configuração além de extremamente pertinente ao contexto social do país, deve guiar o planejamento dos entes federativos. Abaixo destaque de algumas diretrizes, expressas no artigo 2º da lei, direcionadas ao desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

> I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
> II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
> [...]
> IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; [...] (BRASIL, 2001)

Tais incisos são uma pequena amostra do artigo, pois possui dezenove ao total, onde em sua maioria trazem preceitos ligados a sustentabilidade social e ambiental. Muito é enfatizada a necessidade de buscar um equilíbrio entre as ações de urbanização na cidade em relação ao meio ambiente, sem que tais ações venham a infligir danos ao ambiente que a cidade ocupa ou a população.

A lei n° 10.257/2001 estabelece o Plano Diretor, importante instrumento de política urbana, como obrigatório e basilar para os municípios que cumpram com alguns requisitos, dentre estes estão as cidades com mais de vinte mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e integrantes de áreas de especial interesse turístico. (BRASIL, 2001). Além de estabelecer a obrigatoriedade de um processo participativo na formulação do instrumento, a lei também reforça, no capítulo destinado ao Plano Diretor, como a propriedade urbana chega a cumprir sua função social, onde:

> Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2o desta Lei. (BRASIL, 2001)

O Plano Diretor está presente por toda legislação como instrumento matriz de toda política urbana da cidade e orientando os demais instrumentos, que quando necessário, serão nela aplicados. Portanto, é conferido a ele toda estratégia de desenvolvimento municipal, como também as ferramentas a serem utilizadas pela gestão para garantir o alcance da estratégia e padrões estabelecidos para o município.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A POLÍTICA URBANA DE JUAZEIRO DO NORTE E A SUSTENTABILIDADE

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Juazeiro do Norte corresponde a lei nº 2.572 de 08 de setembro de 2000, formulado através de uma iniciativa do estado do Ceará, possuindo agora mais de dezoito anos de existência, sem passar por qualquer revisão, contrariando o prazo de pelo menos dez anos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade. Cabe destacar pontos importantes observados no seu Plano Diretor para nos permitir compreender como o município projetou-se e como tal planejamento vislumbra seu território a longo prazo.

O instrumento esclarece em seu art. 3º a função de sua política urbana, sendo esta "ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, a partir da definição de objetivos estratégicos que permitam a obtenção do perfil urbano ideal". (JUAZEIRO DO NORTE, 2000, p. 7)

No entanto, antes de especificar seus objetivos estratégicos o plano estabelece doze objetivos fundamentais detalhados nos incisos de seu art. 4º, dentre estes temos objetivos voltados para tópicos diversos, como o mercado de trabalho, habitação no município, e quanto ao uso e ocupação do solo, este último almejando compatibilizar com o meio ambiente e a infra-estrutura, além de primar pela preservação, conservação e recuperação do patrimônio histórico, cultural e natural da cidade, assim preconiza as diretrizes encontradas no Estatuto da Cidade.

Novamente a lei estabelece que o plano tem por função básica ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade através do art. 5º, agora tratando dos objetivos estratégicos. Para em seu art. 6º elencar os objetivos abaixo:

I. definir padrões urbanos de apoio às Unidades de Vizinhança existentes e aos distritos;
II. desenvolver e manter uma imagem positiva da cidade;
III. criar e manter a estabilidade das Unidades de Vizinhança, obedecendo aos critérios de acessibilidade, sustentabilidade e vitalidade comunitária;
IV. proteger a qualidade do sistema ambiental pela implementação de ações do poder público em articulação com a sociedade civil;
V. assegurar a prestação de serviços públicos igualitários e eficientes;
VI. promover condições que, estrategicamente, garantam a sustentabilidade do desenvolvimento. (JUAZEIRO DO NORTE, 2000, p. 9)

O plano, em seus objetivos estratégicos, se direciona ao bem estar da população, através do fornecimento de estrutura aliado a elementos, como a acessibilidade, trazendo também a qualidade do sistema ambiental em seu escopo estratégico.

A temática do equilíbrio ambiental retorna no capítulo destinado ao **Plano Estratégico** do município. Foram estabelecidas quatro linhas estratégicas, que objetivam "assegurar um grau de desenvolvimento econômico sustentável com justiça social, através da oferta de serviços de qualidade, oferecendo aos moradores e visitantes uma cidade atraente e equilibrada, física e socialmente" (JUAZEIRO DO NORTE, 2000, p. 9).

A legislação enfatiza a dimensão econômica, ao invés de tratar apenas de desenvolvimento sustentável, justificando em seguida que este desenvolvimento econômico é pautado na justiça social. Entre as quatro linhas estratégicas estabelecidas, apenas uma trata sobre o ambiente natural da cidade, onde as demais priorizam questões comerciais vinculadas ao município. A quarta linha apresenta-se abaixo, seguida de seus componentes para consecução dos objetivos traçados.

VII. Linha Estratégica 4: Juazeiro do Norte deverá ser um município atraente e equilibrado física e socialmente.
[...]
VIII. aumentar a atratividade física do município;
IX. manter e preservar o meio ambiente e os recursos naturais;
X. criar condições de desenvolvimento para todos os segmentos da sociedade. (JUAZEIRO DO NORTE, 2000, p. 10)

As linhas estratégicas são o elemento que mais expõe a priorização da dimensão econômica no Plano diretor de desenvolvimento urbano do Juazeiro do Norte, pois o elemento social e ambiental são reduzidos a apenas uma das quatro linhas estratégicas, sem que sejam contemplados na demais. Isto, além de não contemplar o que a própria legislação aponta anteriormente, impede que ações sejam realizadas transversalmente e portanto negligenciando a relação de entrelaçada das dimensões.

No capítulo destinado ao **Plano de Estruturação Urbana** a lei estabelece que para isto é necessário a afirmação de diretrizes que conduzirão o futuro da cidade, dívidas em: uso do solo, desenho urbano e forma da cidade; transporte e acessibilidade; habitação e desenvolvimento da comunidade; meio ambiente, parques e recreação. Dentre as diretrizes básicas quanto ao uso do solo, somente o inciso XIV trata diretamente do aspecto ambiental no município, pois estabelece a necessidade de "promover a urbanização moderada das margens dos recursos hídricos, para dar- lhes a condição de parques urbanos [...]" (JUAZEIRO DO NORTE, 2000, p. 12)

Quanto às diretrizes específicas de meio ambiente, parques e recreação o plano de estruturação versa sobre os recursos naturais do município, a proteção dos ecossistemas através da criação de novas unidades de preservação ou conservação, recuperação de áreas degradadas e a promoção da restauração das áreas naturais às margens da Bacia Batateiras / Salgadinho e recuperação do Riacho das Timbaúbas e a urbanização adequada do Parque Ecológico, incentivo a pesquisa e a educação ambiental, como também o apoio municipal ao Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, COMDEMA, instituído como instrumento por esta lei.

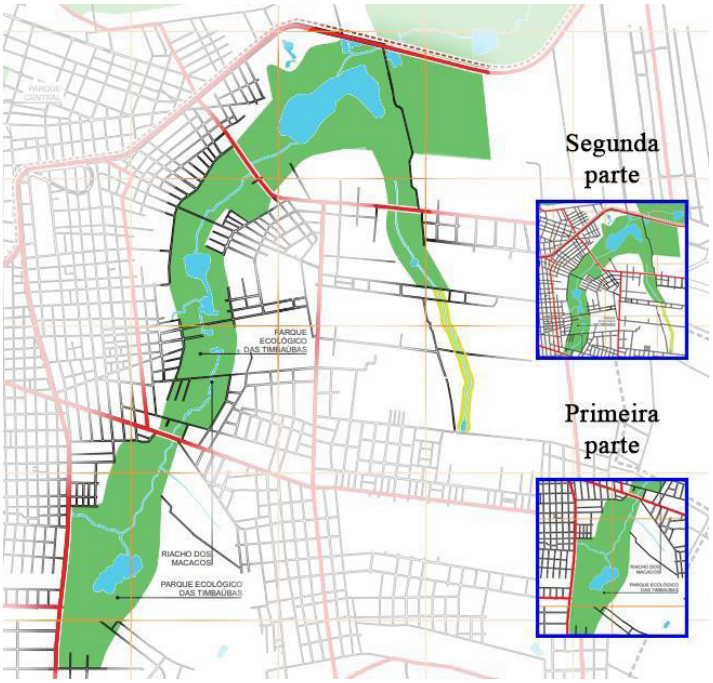
A lei volta a ressaltar dentre os objetivos específicos do seu Plano Diretor aspectos relevantes ao equilíbrio ambiental, visando o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado de seu território, como forma de assegurar o bem-estar dos habitantes. Propõe alinhamento municipal com políticas estaduais e nacionais quanto a gestão urbana integrada com meio ambiente e a gestão dos recursos hídricos.

O PARQUE TIMBAÚBAS E A EXPANSÃO URBANA

A lei de zoneamento de Juazeiro do Norte, corresponde ao nº 2.570/2000 e apesar do Plano Diretor não ter sido revisado por completo ele não deixou de sofrer alterações, especialmente em suas zonas, as quais foram modificadas por diversas leis para que pudessem compor funções diferentes das quais foram originalmente designadas, como uma estratégia para acomodar estabelecimentos que, em um primeiro momento, não deveriam ocupar tais espaços.

As áreas verdes do município estão classificadas no art. 56 como Zona Especial, composta por parques urbanos, áreas de preservação ecológica, e faixas de preservação e proteção dos recursos hídricos do território. Foram criadas legalmente cinco zonas, o Parque das Timbaúbas corresponde a ZE2.

Figura 1: Extensão do Parque Ecológico das Timbaúbas



Fonte: Elaborada pelos autores a partir do Mapa de meio ambiente do Plano Diretor.

O Parque Ecológico das Timbaúbas é a maior e única área de preservação da cidade, sua implantação no entanto restringiu-se apenas a primeira parte de toda extensão prevista como mostra a Figura 1. Estende-se por diversos bairros, estes possuem grande quantidade de habitantes em uma região que não configura área nobre da cidade. Portanto, o parque desempenha um importante papel como espaço público comportando diversas atividades de esporte e educação, vinculadas ao propósito de sua criação, como também de lazer para a população que o circunda.

Tendo diversos equipamentos em seu espaço, como Fundação Escola de Educação Ambiental Monsenhor Murilo de Sá Barreto, SEMASP - Secretaria de Meio ambiente e serviços públicos, academia popular, pista de skate, trilhas entre outros. Porém, também comporta outros equipamentos públicos desvinculados a sua destinação, tais como: um Centro Especializado em Reabilitação, Oficina ortopédica de órteses e próteses e uma piscina semiolímpica com arquibancadas.

As obras de implementação destes últimos equipamentos encontram-se atrasadas a diversos anos, criando um espaço ocioso dentro da área do parque sem corresponder a nenhuma de suas finalidades, pois não é espaço de preservação da natureza, como também não desempenham as finalidades para qual foram concebidas de lazer ou saúde. Em dezembro de 2018 foi iniciada a revitalização desta área verde, dentre as categorias de manejo proposta no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, foi aprovada a de área de proteção integral enquanto Parque Natural Municipal, cujos objetivos são o de preservação do ecossistema, realização de pesquisa, recreação e turismo ecológico. (BRASIL, 2000)

No entanto, todos estes equipamentos, como também o plano de revitalização concentram- se apenas em parte do parque, estando toda a segunda parte completamente exposta a ocupação irregular. O espaço sofre com a invasão de residências, estabelecimentos comerciais e em decorrência disso com o lixo urbano. Atualmente diversas ruas cortam sua extensão, que percorre três bairros de Juazeiro do Norte, com mais de vinte e oito mil habitantes. (IBGE, 2010)

O Riacho dos Macacos, encontra-se por quase toda extensão que o parque municipal deveria ter, e é importante fonte de abastecimento da cidade. Ele configura uma variante que demonstra como o avanço desordenado da cidade refletiu em sua área natural. Pereira (2013) comentando sobre estudo de águas subterrâneas no município destaca:

> Entende-se que o município de Juazeiro do Norte necessita de um plano de ação para assegurar a qualidade da água ofertada à população e aos visitantes, visto ser uma cidade turística religiosa. O resultado da pesquisa demonstra casos de poluição, seja por esgotos domésticos ou industriais, e ainda a presença de coliformes que não devem estar presentes em água para abastecimento público. (PEREIRA, 2013, p. 96)

Podemos observar este cenário por todo o curso do riacho, onde diversas residências e estabelecimentos se instalaram em suas margens, compondo uma situação delicada que ameaça o curso de água, visto a exposição a resíduos sólidos e esgotos, como também oferece risco aos residentes que encontram-se expostos a um ambiente insalubre, onde as ruas chegam a ser invadidas pela água do rio no período invernoso.

A segunda parte do que originalmente deveria ser o Parque Ecológico das Timbaúbas não foi alvo de grandes políticas ou ações públicas que visassem impedir que o ambiente atingisse este nível de degradação, na verdade, loteamentos e até praças são exemplo de obras direcionadas ao espaço, o descaracterizando totalmente do que previa a legislação e contribuindo para crescente fragilidade do local. A última obra voltada ao espaço, e que implica com suas característica naturais, são travessias urbanas sobre o riacho em três ruas.

Podemos observar que a maioria das ações direcionadas ao parque, que é apenas uma das cinco áreas verdes urbanas previstas pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, não conseguem contribuir para alcançar os objetivos da criação, pois não são efetivas em sua preservação ecológica ou na proteção dos recursos hídricos do território municipal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A legislação urbana de Juazeiro do Norte, especificamente o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, trazem consigo diversos elementos inerentes ao desenvolvimento sustentável na medida em que objetiva-se harmonizar a dimensão econômica com a social e ambiental, porém sua estrutura ainda assim prioriza em maioria o aspecto econômico. O plano não trata de sustentabilidade de maneira transversal, estando a dimensão ambiental restrita a parágrafos específicos sem dialogar com as demais pautas.

A legislação traz diversos apontamentos pertinentes ao ambiente natural, tratando da proteção ambiental e de seus recursos hídricos, porém o poder executivo não traçou ações e projetos pertinentes ao cumprimento de sua legislação, como também não foi eficaz em conter a expansão da cidade. Estando sua atuação restrita a implementação de equipamentos públicos e não na proteção da área verde e cumprimento da lei.

O Parque das Timbaúbas, por exemplo (estudo de caso deste trabalho), encontra-se em situação fragilizada e enfrenta ameaças tanto da população, quanto do mercado, por conta do uso irregular do solo e da poluição. Desta forma, o meio natural encontra-se em uma situação de vulnerabilidade, como dito por Deschamps(2004), além de aproximar os habitantes e residentes ao contágio de doenças transmitidas através da água e do solo contaminado, contrariando o art. 3º do Plano Diretor Municipal e pondo em crise uma cidade que cresce de maneira insustentável.

REFERÊNCIAS

BARBIERI, José Carlos. **Gestão ambiental empresarial**. Editora Saraiva, 2007. p. 5 - 30

CHACON, Suely Salgueiro. **O sertanejo eo caminho das águas: políticas públicas, modernidade e sustentabilidade no semi-árido**. Banco do Nordeste do Brasil, 2007.

CYMBALISTA, Renato. A trajetória recente do planejamento territorial no Brasil: apostas e pontos a observar. **Revista Paranaense de esenvolvimento-RPD**, n. 111, p. 29-45, 2011.

DESCHAMPS, Marley Vanice. Vulnerabilidade socioambiental na região metropolitana de Curitiba. 2004.

IBGE. Banco de tabelas estatísticas. Disponível em <https://sidra.ibge.gov.br/home/pimpfrg/nordeste>. Acesso em junho de 2019.

JACOBI, Pedro Roberto. Dilemas socioambientais na gestão metropolitana: do risco à busca da sustentabilidade urbana. **Política e Trabalho**., v. 23, n. 25, p. 115-134, 2006.

JUAZEIRO DO NORTE. Lei Municipal Nº 2.572, de 08 de setembro de 2000. Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. Disponível em <<http://www2.juazeiro.ce.gov.br/Legislacao/LEI%202572-2000.pdf>>. Acesso em janeiro de 2019.

MARCONI, Marina de Andrade et al. **Técnicas de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

PEREIRA, Cieusa Maria Calou et al. Análise socioambiental da cidade de Juazeiro do Norte: subsídios para a construção da Agenda 21 local. 2013.

ROLNIK, Raquel et al. Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. 2004.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Org: Paula Yone Stroh. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SEIFFERT, Mari Elizabete Bernardini. **Gestão ambiental: instrumentos, esferas de ação e educação ambiental**. Ed. Atlas, 2007. p. 44 -65

YIN, Robert K. **Estudo de Caso-: Planejamento e métodos**. Bookman editora, 2015.

MUDANÇAS CLIMÁTICAS EM CIDADES COSTEIRAS E A GESTÃO DOS RISCOS À POPULAÇÃO DA ZONA COSTEIRA DE NATAL-RN

Bismarck Oliveira da Silva (UFRN)

RESUMO

A pesquisa abarcou as consequências das mudanças climáticas para as populações de cidades costeiras. Tem-se no aumento do nível do mar a necessidade de retirada das habitações costeiras e a deterioração da infraestrutura urbana devido à erosão costeira. O objetivo geral analisou como o fenômeno das mudanças climáticas são sentidos pela população das praias urbanas de Natal/RN. De cunho qualitativo e caráter exploratório, utilizou-se de pesquisa documental e de campo, com entrevista semiestruturada com os gestores e aplicação de questionário por amostragem com os atores sociais que interferem na dinâmica costeira. O aprimoramento dos mecanismos de gestão costeira integrada é essencial na prevenção de vulnerabilidades ambientais e os problemas no Rio Grande do Norte consistem no atraso de criação de planos de ação para mitigação aos riscos ambientais climáticos.

Palavras-chaves: Questão socioambiental; Mudanças climáticas; Vulnerabilidade ambiental; Gestão costeira; Praias urbanas.

INTRODUÇÃO

A crise socioambiental que vivenciamos hoje está relacionada ao agravamento das mudanças climáticas decorrente da ação antrópica atrelado aos processos de exposição ao risco e vulnerabilidade sociambiental. Ou seja, o clima que se forma pode ocasionar em menos de meio século verões sem gelo nas calotas polares. Assim, estamos sinalizando para além do aumento do nível do mar, temperatura dos oceanos mais quente em decorrência da ampliação dos gases do efeito estufa. Diante disso, um dos estratos sociais que mais sofrem com as consequências nocivas diretas dessa crise socioambiental, derivada também das mudanças climáticas, são as populações que residem e exercem suas atividades na Zona Costeira.

O recorte espacial desta pesquisa foram as praias de Ponta Negra e Redinha em Natal-RN. A primeira, localizada na Zona Sul e a segunda, na Zona Norte. A escolha dessas praias se deu pelas evidencias de que a população que habita e faz uso de ambas estão sofrendo com nocivos decorrentes das mudanças climáticas. Defende-se neste estudo que o aumento do nível do mar, como reflexo das mudanças climáticas geram processos ambientais degradativos e exposição da população a riscos de desastres diante da fragilidade em que se encontra a infraestrutura urbana instalada na praia ou pós-praia urbana do município de Natal-RN.

Para tanto, o objetivo geral é analisar quais os impactos gerados nas populações de cidades costeiras derivados do processo de vulnerabilidade socioambiental ocasionado pelas mudanças climáticas. Referente aos objetivos específicos: a) realizar o diagnóstico das vulnerabilidades derivadas das mudanças climáticas nas praias urbanas do município de Natal/RN; b) entender como os atores sociais estão se adaptando às mudanças climáticas no espaço das praias urbanas estudadas de Natal; e c) verificar se estão sendo implementadas estratégias para mitigação e adaptação nas praias de Natal.

Hoje, as mudanças climáticas têm sido uma das expressões da questão socioambiental que tem resultado na exposição da população a uma situação de risco e/ou perigo natural ou decorrente da ação do homem sobre a natureza (VALVERDE, 2017). Isso tem gerado impactos negativos decorrentes dessa relação, tanto de ordem ambiental quanto social, tendo em vista sua relação de interdependência. Sob essa ótica, entende-se que não há uma intervenção planejada conjunta no enfrentamento dos problemas ambientais, principalmente das mudanças climáticas envolvendo poder público, sociedade civil e populações interessadas quanto à implementação de processos preventivos, de adaptação e resilientes em cidades costeiras. A consequência é a ausência de gestão adequada aos riscos e aceleração da degradação ambiental, expondo a população da zona costeira aos riscos ambientais.

Diante do debate, hoje, do uso racional dos recursos naturais, em paralelo ao modo de vida da sociedade humana, no que se refere aos eventos extremos das mudanças climáticas advindas da intensificação da ação antrópica baseada na relação produção e consumo, causando processos de vulnerabilidade socioambiental focamos no fenômeno das mudanças climáticas na Zona Costeira como uma das expressões da questão socioambiental.

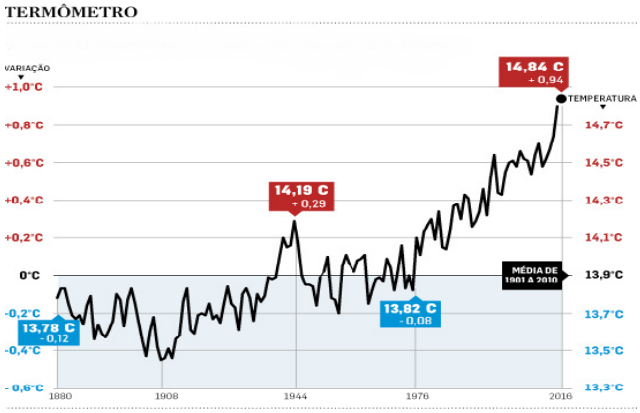
ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS E SUA RELAÇÃO COM AS VULNERABILIDADES SOCIOAMBIENTAIS INTERNACIONAIS E DO BRASIL

As mudanças ambientais globais têm estimulado a sociedade a criar estratégias adaptativas diante dos riscos e vulnerabilidades que enfrentam, necessitando rever sua relação com a natureza. De acordo com Júnior (2017), a consciência de que determinados gases poluentes, como Dióxido de Carbono (), Clorofluorcarbonos (CFCs), Metano (), Óxido Nitroso (**e Ozônio (**), podem afetar a dinâmica ambiental do planeta, devido ao aumento da temperatura da terra e sua implicação negativa no sistema climático, **já é realidade.**

Esse processo teve início no século XIX, nos países desenvolvidos, por volta de 1830, principalmente com a expansão da corrida rumo ao processo de industrialização da Europa Ocidental, conhecido como primeira revolução industrial. Tal acontecimento histórico, posteriormente, foi sentido também na Ásia e América do Norte (ONU, 2018). Além disso, de acordo com Girardi (2017), é possível inferir que a América do Sul começa a sentir de fato os efeitos dos eventos climáticos, já decorrentes do aquecimento global, em meados da década de 1880. Tais acontecimentos históricos sinalizam uma intensificação da ação humana na dinâmica ambiental de forma geral e pode ser considerado o início da influência antrópica de forma intensificada na alteração do sistema climático no planeta.

Os eventos climáticos que a sociedade tem sofrido historicamente corroboram para a intensificação do aumento da temperatura na terra acelerando os processos dos eventos ambientais naturais e expõe o sistema climático a mudanças rápidas e extremas. Sendo assim, expomos no gráfico 1, em série temporal dividida por séculos, sinalizando a evolução desse fenômeno em ordem global.

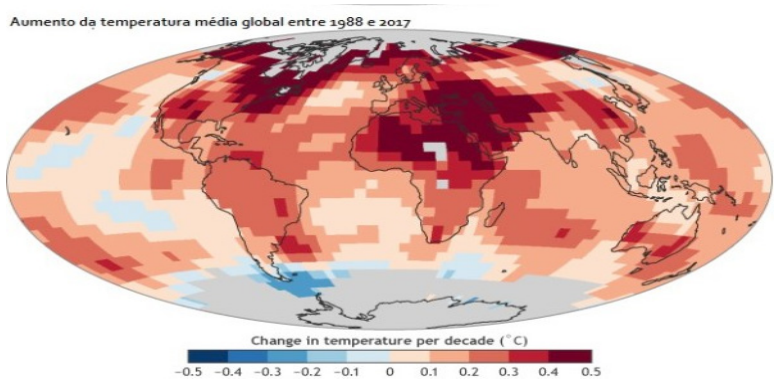
Gráfico 1. Aumento da temperatura média atmosférica do planeta dividida em série temporal por século



Fonte: Administração Nacional Oceânica e Atmosférica – NOAA (2016)

Os dados mostram que a temperatura na terra a partir da década de 1970 até 2016 tem aumentado sistematicamente. A **série temporal acima** demonstrou que nas últimas quatro décadas existe uma periodicidade no aumento da temperatura média estabelecida no século XX, em ordem global, com 2016 marcando uma diferença de 0,94ºC em relação à média global delimitada pela série histórica do estudo de 13,9ºC, registrando assim a marca em temperatura de 14,84ºC. O planeta nos anos 2000 **já enfrenta sua fase mais quente na história da meteorologia, fator esse que podemos inferir como desencadeador de desequilíbrio ambiental e de aceleração dos eventos extremos do sistema climático.** O aumento da temperatura no planeta, se expressa de maneira diversa nos territórios de acordo com o gráfico 2:

Gráfico 2. Demonstrativo do aumento da temperatura média do planeta em série histórica dividida por década **entre 1988 e 2017**



Fonte: Administração Nacional Oceânica e Atmosférica – NOAA (2018)

Referente ao gráfico 2, é possível visualizer que entre 1988 e 2017 o aquecimento global tem se intensificado entre os países. Se considerarmos a série histórica a partir de 1988, as áreas identificadas com aumento da temperatura estão representadas pelas cores mais fortes – o Oriente Médio, o Nordeste do Canadá, o Norte da África e parte do leste da África do Sul, Nordeste dos Estados Unidos e Alaska e parte da Sibéria. Muitos desses lugares possuem uma produção de petróleo elevada, e talvez por isso apresentem maior aquecimento global.

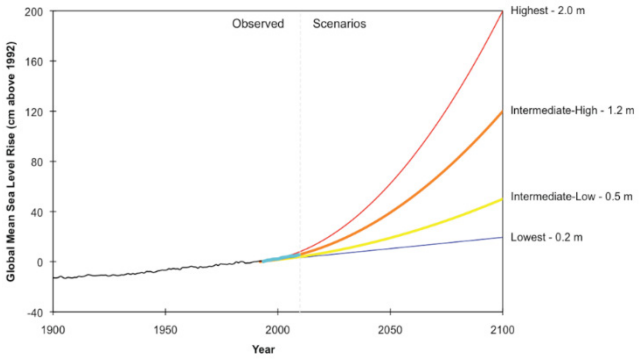
O desmatamento e o agronegócio juntos, no Brasil, são os responsáveis por 74% das emissões de GEE no conjunto de várias atividades que contribuem para acentuação do aquecimento global e desestabilização do sistema climático, assumindo o Brasil a 6ª posição no ranking global dos maiores emissores de Gases do Efeito Estufa com 2,4%, cujos primeiros lugares são ocupados por China com 26,6%, Estados Unidos com 13,1% e Índia com 7,1% Segundo a PBL Netherlands Environmental Assessiment Agency (2017).

É mediante a natureza do risco e da vulnerabilidade ocasionada pelo derretimento das geleiras, outro fenômeno relevante que já enfrentam as cidades em ordem mundial, que se torna motivo suficiente para revermos a maneira como lidamos com a natureza e da importância em adotarmos medidas de mitigação e adaptação, como afirmam Hansen et al. (2016). De acordo com a instituição Nacional Snow & Ice Data Center - NSIDC (2018), que calculou a quantidade de gelo em áreas oceânicas no Mar Ártico e Antártico, constataram que atualmente os territórios gelados têm diminuído, contribuindo assim para o aumento de água doce nos oceanos.

Estima-se que a extensão do gelo marinho do Ártico diminuiu em cada inverno e em cada década sucessiva desde 1979. Além disso, o declínio mais rápido pode ser observado nos últimos anos entre os verões de 2012 a 2018. Em relação ao nível mínimo de gelo do mar no verão, é provável que esta diminuição tenha acontecido entre 9,4% e 13,6% por década, obtendo uma perda entre 0,73 a 1,07 milhões de km^2 de território cobertos por neve ou formado por geleiras (PACHAURI; MEYER, 2014).

De acordo com o Intergovernamental Panel on Climate Change - IPCC (2014), há a ideia de que as mudanças historicamente observadas no sistema climático, quanto ao aquecimento global, são inequívocas. Ou seja, a atmosfera e os oceanos estão aquecendo, os volumes nos territórios de neve e gelo estão diminuindo cada vez mais rápido e a tendência confirmada é a de aumento expressivo do nível do mar já neste século em escala global, com projeções preocupantes diante da magnitude dos possíveis desastres. As proje**ções** para este século relacionado ao aumento do nível do mar revelam o seguinte cenário de baixa estimativa:

Gráfico 3. Cenário de elevação do nível relativo do mar até 2100 de 30cm até 2m



Fonte: National Oceanic and Atmospheric Administration - NOAA (2017)

Os quatro cenários representam o aumento obtido a partir dos dados fornecidos pelo Quinto Relatório de Avaliação do ▫ IPCC (2014). Percebe-se que a taxa média de aumento do nível do mar esteve entre 1,7mm e 1,9mm por ano, na série histórica de 1901 até o ano de 2010. Se ampliarmos tal série temporal entre 1880 e 2013, estima-se que houve o aumento relativo do nível do mar de aproximadamente 22,6cm.

A NECESSIDADE DE GERIR AS CONSEQUÊNCIAS DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Para o caso brasileiro, grandes polos comerciais estão situados nas cidades costeiras e, consequentemente, esses sistemas econômicos e as suas populações são consideradas pelo ranking de cidades de risco ambiental como as mais vulneráveis às alterações do sistema climático e seu derivado aumento relativo do mar (PBMC, 2016). Sendo assim, entendemos que é necessário determinarmos qual entendimento estamos considerando com relação à categoria risco. O risco, categoria reconhecida internacionalmente no âmbito acadêmico e utilizado como parâmetro de construção de políticas públicas setoriais ambientais em alguns países é conhecida como:

> o potencial para consequências onde algum valor humano (incluindo os próprios seres humanos) está ameaçado e onde o resultado é incerto; é geralmente representado como a probabilidade de ocorrência de eventos perigosos, multiplicada pelas consequências da ocorrência desses eventos. É a combinação da probabilidade de ocorrência de um evento perigoso e suas consequências, as quais resultam da interação entre a ameaça (perigo), a vulnerabilidade, a exposição e a capacidade de resposta (EDENHOFER et al., 2014, p. 162).

Mediante a necessidade de encontrar uma equação que considerasse a problemática do risco de forma ampla, contemporaneamente tem-se utilizado um procedimento quantitativo que permite mapear o nível de risco e índice de áreas mais suscetíveis por meio da seguinte equação: R=P*V*D. Portanto, para calcular o risco (R) deve-se multiplicar os índices de perigo (P) + o índice de vulnerabilidade (V) + o dano potencial (D) dos sistemas humanos e ambientais.

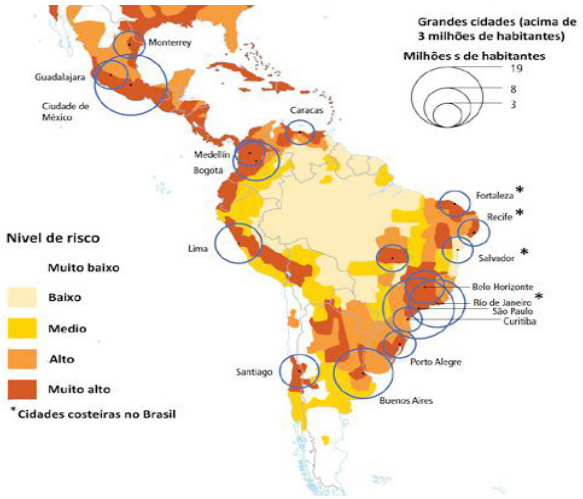
De acordo com Ferreira e Rossini-Penteado (2014), o mapeamento dos territórios valendo-se da equação de risco potencializa a antecipação dos impactos dos fenômenos perigosos e seus prováveis danos (número de pessoas ou bens em risco) contribuindo para a tomada de decisões prioritárias no âmbito das políticas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas na atualidade. Temos o aumento relativo do mar, que alaga com as chuvas fortes, aliado ao processo de erosão costeira e tempestades como acontecimentos que de alguma maneira causam processos degradativos ambientais, destruição da infraestrutura urbana e situações adversas quanto à vulnerabilidade social.

Outro indicador importante para a construção das políticas ambientais, hoje, é a vulnerabilidade, que de uma maneira abrangente pode ser entendida como a união de condições determinantes da vida mediante variáveis de ordens sociais (ético-políticos, tecnológicos e educativos), físicas (resistência de construções e capacidade de proteções mediante infraestrutura), ambientais (conservação, preservação e ecológicos) e econômicas (recursos institucionais), que potencializam a suscetibilidade da sociedade ou de um grupo específico da população e de bens materiais a algum perigo (FERREIRA; ROSSINI-PENTEADO, 2014). Esse mesmo conceito pode ser incorporado para nortear o conceito de vulnerabilidade ambiental, onde consideramos ser a relação da estabilidade dos processos biofísicos (naturais) e a variação de situações não previsíveis derivados da ação antrópica, que registram perdas consideráveis (EGLER, 2005).

É preciso considerar e mensurar a importância que as cidades têm no processo de desenvolvimento sustentável por meio de mecanismos de desenvolvimento limpo, rumo a um ambiente ecológico equilibrado na redução de emissões dos Gases de Efeito Estufa – GEE e na formulação e implementação de estratégias de adaptação e mitigação nas suas políticas e práticas socioculturais aos desafios impostos pelas mudanças climáticas, tendo em vista que, segundo o Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas - PBMC (2016), mais de 60% da população brasileira reside em cidades costeiras, dando um papel estratégico a estas.

Outro estudo realizado pelo PBMC (2016) identificou na América Latina as cidades de grande e médio porte que estão mais suscetíveis ao risco e vulnerabilidade decorrentes das mudanças climáticas. Abaixo podemos visualizar quais cidades estão inseridas na escala de mais suscetíveis aos riscos do *câmbio climático* e classificadas de acordo com o índice de aglomerado urbano por cidade costeira:

Gráfico 4. Escala de risco e vulnerabilidade de grandes cidades latino-americanas



Fonte: Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas - PBMC (2016)

A escala de risco se torna importante no âmbito do planejamento da política ambiental, principalmente na gestão de riscos e desastres porque mostra quais os pontos críticos. No caso brasileiro, as cidades que apresentaram o indicador – muito alto e alto de risco ambiental por região e derivados das mudanças climáticas, foram: região Nordeste – Fortaleza, Recife e Natal; região Sudeste – Rio de Janeiro e São Paulo; região Sul – Curitiba e Porto Alegre. Devemos atentar que todos os centros urbanos citados estão no raio de 50km do litoral e, portanto, podem ser classificados como cidades costeiras. Dessa maneira, tais cidades já enfrentam problemas advindos das mudanças climáticas e necessitam da implementação de plano de gestão de riscos e desastres como medida de adaptação/mitigação aos eventos climáticos. Entretanto, a realidade mostra que 20% dos municípios do território brasileiro tem projeto de gestão de riscos, infraestrutura para reagir proativamente e desenvolver ações de mitigação aos impactos das mudanças climáticas (PBMC, 2016).

Apesar das consequências das mudanças climáticas terem uma raiz histórica no século XIX, é somente um século após a tomada de consciência das consequências destrutivas dos gases poluentes e de seus efeitos na atmosfera terrestre, que se veem as primeiras iniciativas governamentais em âmbito global no sentido de implementar diretrizes relativas aos sumidouros e mitigadores de substâncias que destroem a camada de ozônio, visando amenizar os efeitos das *climate changes*.

Como resultado desse movimento, temos o acordo firmado entre os países membros da Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio em 1985 e logo em seguida, dois anos depois, da adesão ao Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio, em 1987. A questão climática vai ter seu marco mais acentuado, como indicativo de preocupação da governança ambiental global sobre os desequilíbrios do sistema climático, no ano de 1992, com a promulgação da Convenção-Quadro das Nações Unidas Sobre Mudança do Clima, realizado na cidade do Rio de Janeiro, evento este conhecido como Rio-92, momento de consenso entre os segmentos acadêmico, governamental e sociedade civil de diversos países.

É a partir desse encontro, ocorrido no Rio de Janeiro em 1992, que foi criado a Conferência das Partes – COP, órgão supremo organizativo e deliberativo acerca de medidas de mitigação e adaptação das mudanças climáticas no intuito de organizar estudos científicos e a estabilização das concentrações de Gases de Efeito Estufa na atmosfera, de maneira que impeça a interferência do sistema humano, com ações perigosas, no sistema climático global (UNFCCC, 1992). Esta Convenção-Quadro vislumbrava o seguinte objetivo:

> Alcançar, em conformidade com as disposições pertinentes desta Convenção, a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático. Esse nível deverá ser alcançado num prazo suficiente que permita aos ecossistemas adaptarem-se naturalmente à mudança do clima, que assegure que a produção de alimentos não seja ameaçada e que permita ao desenvolvimento econômico prosseguir de maneira sustentável (UNFCCC, 1992, p. 06).

Do debate travado na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do clima foi originado o Protocolo de Kioto, aprovado na 3ª Conferência das Partes – COP 3 recebendo tal nome em homenagem à cidade de Quioto situada no Japão, sede do encontro no ano de 1997. No Brasil, o Protocolo de Quioto foi primeiramente aprovado pelo Decreto nº 144/2002 e ratificado mediante o Decreto legislativo nº 5.445/2005 para cumprimento das metas referentes aos anos de 2013 a 2020 de acordo com (CMMC, 2013).

O Brasil, a partir de 2008, diante da necessidade de especificar estratégias considerando as diferenças regionais, aprovou mediante o Decreto nº 6.263, o Plano Nacional sobre a Mudança do Clima – PNMC. O PNMC tinha o intuito de promover alternativas e executar ações de enfrentamento das *climate changes* no Brasil de forma integrada a outras nações visando, consequentemente, a sua contribuição em ordem global, onde indicava que a nação brasileira,

> vem estabelecendo projetos de cooperação com diversos atores internacionais [...] por meio de Memorandos de Entendimento para cooperação nas áreas de mudança do clima e execução de projetos de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo – MDL. Em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA, o Brasil pretende estabelecer um Painel Nacional de Mudança do Clima (PNMC) em moldes semelhantes ao do Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática (IPCC), o qual deverá servir de plataforma integrada de dados, informações, tecnologias, capacidades e outros conhecimentos, de tal modo a melhor orientar os tomadores de decisão e a sociedade em geral frente aos constantes desafios postos pela mudança do clima. O PNMC se constituirá como um organismo científico, aberto à participação de todos os Estados da Federação, da comunidade científica e de especialistas de setores não governamentais (PNMC, 2008, p. 123).

Um instrumento normativo de regulamentação das estratégias de enfrentamento das mudanças climáticas no Brasil foi a Política Nacional sobre Mudança do Clima legitimado pela Lei nº 12.187/2009 em conformidade com os compromissos da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e do Protocolo de Quioto, no sentido de promover um desenvolvimento equilibrado na esfera econômica e social visando a proteção do sistema climático (MMA, 2018). Além disso, corrobora com a ideia da implementação concomitante das medidas de mitigação e adaptação aos efeitos nocivos das mudanças climáticas (risco e vulnerabilidade que sofrem os sistemas humano e ambiental hoje) nas dimensões local, regional e nacional no alcance de políticas públicas setoriais que promovam o desenvolvimento sustentável.

Todos esses instrumentos operacionais visam à efetivação da referida política ambiental a fim de alcançar as metas de 2020 do Acordo de Paris em reduzir as emissões de Gases de Efeito Estufa da média nacional do ano de 2005, aproximadamente de 36% a 38% (MMA, 2018).

Seguindo o exemplo dos países membros do referido Acordo de ordem global, o Brasil busca reduzir suas emissões de GEE para 2025 em 37% a menos que o ano de 2005 e acredita que poderá minimizar a emissão de gases poluentes na ordem de 43% a menos em 2030, tendo como referência o ano de 2005 (RITTL, 2018).

Portanto, o Acordo de Paris tem como objetivo principal, diante do enfrentamento das mudanças climáticas, fornecer respostas globais no âmbito da busca pelo desenvolvimento sustentável na medida em que visa,

> (a) Manter o aumento da temperatura média global bem abaixo dos 2 °C acima dos níveis pré-industriais e buscar esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5 °C acima dos níveis pré-industriais, reconhecendo que isso reduziria significativamente os riscos e impactos das mudanças climáticas; b) Aumentar a capacidade de adaptar-se aos impactos adversos das mudanças climáticas e fomentar a resiliência ao clima e o desenvolvimento de baixas emissões de gases de efeito estufa, de uma forma que não ameace a produção de alimentos; c) Promover fluxos financeiros consistentes com um caminho de baixas emissões de gases de efeito estufa e de desenvolvimento resiliente ao clima (ONU, 2015, p. 26).

As partes membro do Acordo devem procurar ações de mitigação da problemática exposta tanto de forma ampliada (caráter global), quanto desenvolver programas governamentais que atinjam as populações em seu âmbito doméstico (caráter regional e local), possibilitando uma aproximação entre objetivos globais e ações locais.

A CONVIVÊNCIA COM OS RISCOS AMBIENTAIS E OS DESAFIOS DO AUMENTO DA VULNERABILIDADE SOCIOAMBIENTAL

Os processos antrópicos de ocupação territorial desordenada e apropriação dos recursos naturais e dos diversos usos da Zona Costeira vêm contribuindo para uma aceleração nos processos de sua dilapidação e do avanço das mudanças climáticas. De acordo com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (2015) explicita que

> a mudança climática é um dos maiores desafios do nosso tempo e seus efeitos negativos minam a capacidade de todos os países de alcançar o desenvolvimento sustentável. Os aumentos na temperatura global, o aumento do nível do mar, a acidificação dos oceanos e outros impactos das mudanças climáticas estão afetando seriamente as zonas costeiras e os países costeiros de baixa altitude, incluindo muitos países menos desenvolvidos e os pequenos Estados insulares em desenvolvimento (ONU, 2015, p. 6).

Sobre o fenômeno das mudanças climáticas, o Painel Intergovenamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, 2016), aponta que as emissões antrópicas de Gases do Efeito Estufa – GEE são a principal causa do aumento da temperatura da terra desde meados do século XIX e, portanto, a maior responsável pelo desequilíbrio ambiental vigente (STOCKER et al., 2013).

Além de entendermos a seara das consequências das mudanças climáticas, é preciso a apropriação da construção social do risco e reconhecimento de sua indissociabilidade com a vulnerabilidade decorrente do fenômeno do *câmbio climático*. Como exemplo, pode-se inferir que um parâmetro que vem sendo utilizado para nortear decisões governamentais na esfera do meio ambiente, principalmente relacionado a desastres ambientais é a construção do índice de vulnerabilidade dos territórios, por escala de risco considerando também condicionalidades físicas, econômicas, sociais e ambientais (MARENGO; SCARANO, 2016).

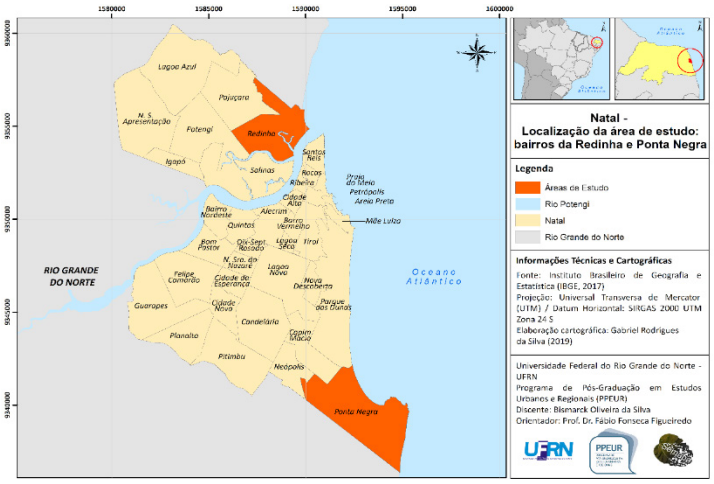
A gestão costeira permeia um espaço territorial dotado de especificidades e características que lhe conferem especial relação com os efeitos das mudanças climáticas, uma vez que agrega três fatores determinantes: "zona de contato entre os oceanos e os continentes, alta mobilidade geomorfológica e suscetibilidade ambiental e grande pressão antrópica, pois se trata de região muito valorizada e habitada" (RIBEIRO; SANTOS, 2016, p. 98).

O litoral do Nordeste brasileiro, hoje, convive com quatro agravantes que colocam em risco socioambiental as populações que vivenciam a dinâmica costeira: 1) aumento do nível do mar e erosão costeira – resultado das mudanças climáticas; 2) uma rede precária de coleta de esgoto sanitário; 3) concentração populacional em pequenos espaços territoriais; e 4) ocupação desordenada do espaço da praia para instalação de atividades econômicas. Os municípios têm a preocupação de vislumbrar os impactos diretos e indiretos do avanço do nível relativo do mar, que se expressa no meio urbano por meio da erosão costeira e diminuição da faixa de areia, inundação de áreas próximas pela força das ondas.

Torna-se necessário entender e subsidiar alternativas que promovam uma gestão socioambiental urbana, hoje um desafio premente, principalmente quando se refere aos problemas de variadas dimensões na costa brasileira (MENDONÇA, 2011). O aumento do nível do mar tem sido uma preocupação na agenda da política de zoneamento costeiro brasileiro, diante da vulnerabilidade deste ambiente, pois segundo o Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas (2014), o litoral da cidade de Natal/RN é semelhante já que faz parte da região geográfica do Nordeste Brasileiro (IBGE, 2010).

No Rio Grande do Norte, ambientes costeiros que estão sofrendo com o avanço do nível do mar e a erosão costeira são as Praias de Barra de Cunhaú no município de Canguaretama e as Praias da Redinha e Ponta Negra no Município de Natal. O município de Natal, Localizado no Litoral Oriental potiguar "possui cerca de 25 km de costa, limitado entre o mar e o estuário do Rio Potengi, sendo considerado neste um ambiente frágil às mudanças climáticas" (TETRA TECH, 2016, p. 29). No gráfico abaixo é possível visualizar sua localização geográfica do campo de estudo desta pesquisa:

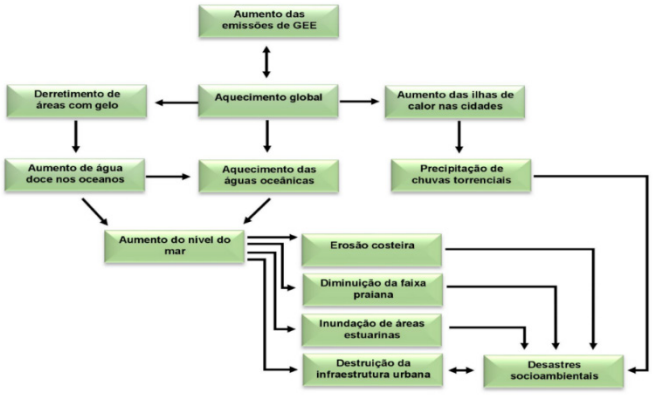
Gráfico 5. Campo de estudo: bairros da Redinha e Ponta Negra



Fonte: IBGE (2017)

Quanto a dinâmica local das cidades costeiras, o quadro abaixo permite a visualização de como é formado o aquecimento global e qual suas consequências na alteração do sistema climático que tem desencadeado diversas problemáticas socioambientais em cidades costeiras como Natal-RN.

Quadro 1. A trajetória das mudanças climáticas e suas expressões na zona costeira



Fonte: elaborado pelo autor (2019)

Quando nos debruçamos sobre a dinâmica da Praia de Ponta Negra, há peculiaridades que precisamos atentar, mas que de fato englobam a relação mudanças climáticas/ aumento do nível do mar/ erosão costeira, como podemos ver na figura 1:

Figura 1. Processo erosivo e degradação da infraestrutura da orla marítima da praia de Ponta Negra/RN



Fonte: elaborado pelo autor (2019)

Foi mediante as observações realizadas no campo que entedeu-se o processo erosivo das praias urbanas de Natal-RN, na medida em que, as áreas da orla que não foram contempladas com o enrocamento estão tendo o processo erosivo intensificado, o que já afetou a infraestrutura de acesso à faixa de praia, a perda de sedimentos de areia, a cobertura de vegetação nativa e deixado a infraestrutura da orla vulnerável a novos desastres. Outro registro de problemas socioambientais na Praia de Ponta Negra.

Além das consequências já relatadas, demonstra que o processo erosivo na Praia de Ponta Negra tenciona a rede de água pluvial a ponto de danificá-la. Há uma influência da dinâmica marítima, que aqui defendemos ser impulsionada pelo aumento do nível do mar, como reflexo das mudanças climáticas que geram processos ambientais degradativos e exposição da população aos riscos de desastres com a fragilidade em que se encontra a infraestrutura urbana instalada, seja na praia ou pós-praia. O problema erosivo na praia de Ponta Negra estende-se por toda sua orla e denuncia, em certa medida, o perfil dos interesses da política de gestão costeira que está sendo implementada para dar lugar hoje ao processo de ocupação para uso diverso do solo, principalmente de mercantilização.

Quando nos reportamos à Praia da Redinha, apesar de ter uma topografia diferente da Praia de Ponta Negra, também verificamos um processo intensificado de erosão costeira, prioritariamente por esta, em determinado ponto, encontrar-se com o Rio Potengi, sendo essa área mais vulnerável devido à intensidade das marés e da dinâmica natural do referido rio. Observa-se que a utilização de tecnologias rígidas sem o devido estudo prévio dos impactos tem se revelado ineficiente quanto à tentativa de retardar o processo erosivo na área, principalmente onde há habitações de veraneio e de moradores locais. A figura 2 demonstra como está a situação da área e como tem sido frequente a ação de construções de estruturas particulares sem a devida autorização do poder público municipal.

Figura 2. Processo erosivo e degradação da infraestrutura das habitações residenciais da Praia da Redinha/RN



Fonte: elaborado pelo autor (2019)

No caso da Redinha, o impacto maior da dinâmica do mar recai sobre as habitações dos moradores dessa área, onde já se percebe igualmente à Praia de Ponta Negra a utilização de tecnologias rígidas para atenuação dos efeitos da erosão costeira. Cabe ressaltar que o espaço praial como ambiente de transição ecossistêmica, tem uma função socioambiental de preservação. Todavia, tal função é praticamente anulada a partir do momento em que é ocupado inadequadamente. O resultado é a intensificação do processo de erosão, o que na atualidade tem demandado a criação de mapas de riscos e indicadores de exposição da população a vulnerabilidade socioambiental para possíveis intervenções planejadas.

ANÁLISE DAS ENTREVISTAS DOS ORGÃOS DE GESTÃO COSTEIRA DE NATAL/BRASIL

A partir das observações de campo realizadas e das informações obtidas com as entrevistas em profundidade com os gestores e atores socioeconômicos das duas praias de referência da cidade de Natal-RN, Ponta Negra e Redinha identificou-se potencialidades e desafios.

A partir da entrevista com a Coordenadora do Departamento de Gerenciamento Costeiro do IDEMA/RN, foi possível entender de forma detalhada os problemas socioambientais que tanto a Praia de Ponta Negra quanto a Praia da Redinha têm enfrentado atualmente, mediante uma série de informações relevantes para o debate da influência das mudanças climáticas e do uso e ocupação nas praias urbanas. De fato, o que se pode inferir preliminarmente é que a mudança climática, mesmo sem uma mensuração detalhada, de alguma maneira está relacionada ao aumento dos riscos e vulnerabilidades que as populações de cidades margeadas por Zona Costeira estão expostas, incluindo a orla potiguar, afirmação esta realizada pela técnica do IDEMA-RN onde enfatiza que

> as variantes ambientais que desencadeiam o avanço das mudanças climáticas, devem ser levada em consideração nos processos de tomada de decisão relativo à governança ambiental. A população estando vulnerável a esses processos tem de reconhecer a importância desses recursos hoje e tomar consciência de poupá-los, procurar conservar o meio ambiente e criar hábitos e reaprender a conviver com pouco recurso indicativo do processo de adaptação a essa problemática que se tem hoje na realidade (TÉCNICA DO IDEMA-RN, 2019).

Atualmente, é preciso registrar que há o debate entre os profissionais, que atuam na referida política, e a academia sobre se, de fato, os problemas ambientais existentes na zona costeira do Rio Grande do Norte estão diretamente relacionados com as mudanças climáticas ou se o enfoque deve ser direcionado para o desordenamento urbano com o avanço de habitações que ocupam a zona costeira de maneira indevida, aliado ao aumento demográfico, expondo a população a processos de vulnerabilidades socioambientais. De acordo com a Coordenadora do Departamento de Gerenciamento Costeiro do IDEMA-RN

> não se pode afirmar que a mudança do nível do mar está diretamente relacionado as mudanças climáticas se formos considerar conversas e visitas técnicas com o pessoal que atua na zona costeira potiguar. [...] Acredita-se que esse fenômeno está ligado indiretamente por conta do efeito das mudanças climáticas e diretamente pela ocupação inadequada em locais extremamente suscetíveis a dinâmica marítima, expondo a população aos riscos desse ecossistema de transição. Hoje não temos como mensurar em que medida o processo erosivo da zona costeira está interligado aos problemas socioambientais na costa do Rio Grande do Norte, mas sabemos é uma realidade que precisamos resolver (TÉCNICA DO IDEMA-RN, 2019).

Percebe-se então que as mudanças climáticas estão contribuindo para o aumento do risco de desastres na Zona Costeira de maneira indireta, mas fica a lacuna em que medida e proporção isso acontece na zona costeira potiguar, assim como na orla de Natal.

A Praia da Redinha principalmente a área litorânea perto da boca da barra (perto do mirante) no encontro com o Rio Potengi é bem mais tensionada porque agem forças contrárias que tornam aquela área mais suscetível e vulnerável ao aumento do processo erosivo e a eventos climáticos. Na boca da barra da Redinha, já houve interferências com a construção dos mirantes para diminuir a areia que entra do mar no rio, objetivando ter um canal livre para os navios do porto e evitar o processo erosivo da área. Além disso, na Praia da Redinha

> tem processo de deposição de areia, porque ela chega na praia, seca e o vento leva, ou seja, além de ter o processo de erosão costeira, há o fenômeno de novos bancos de areia que chegam a encobrir equipamentos públicos e infraestrutura urbana, e por isso é considerada uma área instável e vulnerável. [...] Locais que se formam dunas não são considerados adequados para ocupação. Tivemos até uma melhora com a reordenação no uso e ocupação da orla da Redinha, que melhorou essa relação, que permitiu que o mercado fosse melhorado e hoje não se vê habitações tão perto do mar, porém, percebesse que ainda há necessidade a médio prazo de possíveis desapropriações desse espaço (TÉCNICA DO IDEMA-RN, 2019).

Quando nos reportamos ao caso da Praia de Ponta Negra, local em que não ocorre esse conflito de forças ecossistêmicas, ou seja, o movimento das marés acontece mais numa direção só, na direção dos ventos, do Sudeste para o Norte, é mais fácil determinar parcialmente a tendência dos eventos marítimos e a possibilidade de se antecipar de forma adequada a possíveis desastres.

De acordo com o/a técnico de referê**ncia do Departamento de Licenciamento Ambiental da** SEMURB, observando a realidade urbanística e ambiental de Natal-RN, explicitou que as praias de Ponta Negra e Redinha, como ecossistemas de transição, tem sentido tanto o impacto de ocupação intensa quanto microclimático. Com relação a interferência das mudanças climáticas na Zona Costeira, o/a entrevistado/a ressaltou que,

> quanto à influência das mudanças climáticas destaca-se – que não é um consenso entre os técnicos do município essa relação das mudanças climáticas com os problemas que estão acontecendo na cidade. Alguns dizem que deriva das mudanças climáticas e são relevantes para o planejamento e licenciamento e outros que dizem que os problemas ambientais são de ordem natural. Mas houve um momento em 2014 e isso continua até hoje, no período da copa do mundo que fomos procurados por diversas instituições para participar de pesquisas tanto com relação à sustentabilidade da cidade quanto de levantamento de informações para fomentar o debate sobre mudanças climáticas (TÉCNICO DA SEMURB, 2019).

Independentemente de qualquer situação ambiental, o que podemos afirmar é que nas discussões que foram realizadas, que reúnem diversos órgãos, ou na revisão de determinada legislação, está se levantando o debate sobre uma variação microclimática na cidade de Natal, sendo reconhecida pelos técnicos que atuam na área, mas que necessitam de um melhor monitoramento e avaliação.

Outra questão que se colocou como uma dúvida na pesquisa acerca da SEMURB é se esta tem utilizado, para os processos de planejamento e licenciamento a variante climática quando nos referimos à zona costeira. Na visão do técnico do Departamento de Licenciamento Ambiental da SEMURB:

> Natal vivencia uma situação microclimática. Existe uma preocupação microclimática a partir do momento que é observada a legislação, quando é feita, e daí se define os recursos, as áreas prioritárias e os principais problemas. Com relação a Zona Costeira temos alguns conflitos, que a SEMURB concedeu a licença do Hotel BRA e que houve questionamentos, por que é muito restritivo a construção na orla. Por um lado, por causa da sobreposição de responsabilidades, as vezes ou o IBAMA ou o IDEMA questiona ou mesmo porque não há quase mais espaço para novas construções, o que tem mais é licença para reformas de coisas que já existem e é muito difícil uma construção nova em um terreno limpo na orla porque não tem mais espaço. A equipe da SEMURB tem observado a legislação para o licenciamento e no momento de sua criação já contempla aspectos de ordenamento urbano que contribuem para amenizar os problemas ambientais (TÉCNICO DA SEMURB, 2019).

No geral, podemos concluir que ainda há uma carência de tecnologias para coleta de dados meteorológicos e da dinâmica de variantes que influenciam o *câmbio climático* no Rio Grande do Norte. Já se tem uma preocupação com eventos microclimáticos no âmbito da construção de leis. De alguma forma, percebem-se iniciativas das organizações para começar minimamente a se preparar para possíveis eventos climáticos, mesmo que ainda não possa precisamente ser mensurada. Todavia, há um tratamento isolado da problemática ambiental pelos órgãos que operacionalizam a política de Zoneamento Costeiro.

Acerca das transformações ambientais ocorridas na Zona Costeira potiguar desde a década de 1980, a partir da vivência da atuação da procuradora da Procuradoria do Patrimônio e Defesa Ambiental que cuida exclusivamente de questões ambientais, enquanto departamento vinculado a Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Norte, expressou que de fato, a política pública ambiental já tem criado estratégias de conservação e preservação do meio ambiente da Zona Costeira. Mesmo assim, ainda não há uma proposta concreta que dê conta da alteração da dinâmica marítima e se de fato as transformações que vêm ocorrendo na Zona Costeira potiguar são derivadas das mudanças climáticas, mesmo conscientes de que a questão climática já afeta esse ecossistema de transição e a infraestrutura instalada. Referente à percepção de transformações significativas na orla potiguar segundo a procuradora da Procuradoria do Patrimônio e Defesa Ambiental da PGE,

> na zona costeira potiguar, em visita ao município de Barra de Cunhaú junto com o IDEMA e a Universidade Federal do Rio Grande do Norte identificou-se o avanço do mar. Em um período de 3 horas acompanhando a subida da maré mais alta, percebemos as consequências e riscos que a problemática está causando. Foi uma equipe do IDEMA composta de vários setores para que pudessem entender o processo erosivo lá e conseguir subsidiar as decisões de licenciamento ambiental, de forma mais cuidadosa, considerando a variante da erosão costeira. Tal preocupação no licenciamento considerando o fenômeno da erosão costeira ainda não existe no Estado, com ressalvas para casos pontuais, mas ainda não é um padrão que estaria dentro de um plano de adaptação climática (PROCURADORA DA PGE, 2019).

De fato, o que se identifica na prática é que voltados para a Zona Costeira, apesar de termos mecanismos jurídicos legais que amparam a prática profissional dos gestores como o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, os manuais de orientação para planejamento, gestão e implementação da política de zoneamento costeiro que norteiam os processos de implementação das ações de mitigação e adaptação das mudanças climáticas nesse ecossistema, não há ainda uma cultura em considerar as variantes dos riscos e vulnerabilidades ambientais, seja durante o processo de planejamento ou mesmo de licenciamento na esfera da política ambiental.

Sendo assim, mesmo a legislação indicando um caminho a seguir, dando subsídios com dados e metodologias de execução para subsidiar a prática profissional,

> ainda não está se levando em consideração nos processos de licenciamento ou de planejamento a variante climática. Em um licenciamento ou outro isso pode ter sido discutido e ter influenciado a decisão tomada. Isso não está incorporado na sistemática de análise como um procedimento metodológico dos processos de licenciamento ambiental. Também, como considerar a variante climática e planejar para se adaptar se não tem um diagnóstico climático da nossa costa? [...] há muitos anos que se luta para o Estado instalar o Fórum de Mudanças Climáticas no intuito de construir a lei municipal de mudanças climáticas. A união já tem a Lei de adaptação às mudanças climáticas, porém o município está atrasado demais. Nem tem a de mudanças climáticas nem a de adaptaç**ão climática.** Em relação a Natal observamos que o processo erosivo aumentou, mesmo com uma costa pequena, se considerarmos Ponta Negra, Via Costeira, Areia Preta, Praia dos Artistas e da Redinha, no máximo 25 Km em comparação a cidade de Natal (PROCURADORA DA PGE, 2019).

O processo erosivo está a cada dia se intensificando e na mesma medida, aumenta o nível de ocupação desse espaço com barracas, quiosques, ambulantes, hotéis, restaurantes, flats e outras. O cenário dessa intensificação no ambiente pode ser observado, seja na Praia de Ponta Negra, Praia dos Artistas, Praia do Meio, Praia do Forte e Praia da Redinha.

Na Praia de Ponta Negra, a questão do avanço do nível do mar no calçadão, desde 2011/2012 tem se tornado objeto de judicialização no sentido de implementar obras emergenciais que pudessem barrar o avanço do nível do mar e consequente erosão costeira, mesmo assim, sem uma gestão integrada e embasamento científico sobre o que de fato está ocorrendo na Zona Costeira, não será possível caminhar para a construção de estratégias de adaptação e mitigação aos riscos ambientais e das *climate changes*.

Outro debate é sobra engorda da praia da Praia de Ponta Negra que se configura uma tecnologia de baixo impacto ambiental, mas que precisa de manutenção periodicamente, pois o mar leva a areia com o passar dos anos sendo preciso repô-la para não perder aquele espaço. Os estudos apontaram que o melhor para Ponta Negra seria fazer a engorda para

> manter o perfil da praia que já tinha ou o mais próximo possível do que já conhecemos. Vê a questão da granulometria da areia e onde vai ter jazidas para se buscar essa areia para engordar a praia para não afetar a dinâmica ambiental. O IDEMA já fez o termo de referência e elaborou o estudo de impacto ambiental. Toda a execução dessa obra e o licenciamento já foi feito pela SEMURB e SEMOV sendo que os recursos foram aprovados no antigo Ministério da Integração, mas ainda aguardam liberação do governo federal para executar a obra (PROCURADORA DA PGE, 2019).

De fato, se o Projeto Orla estivesse em atividade, poderia auxiliar nesse processo, de tomada de decisão compartilhada a partir dos possíveis impactos de fato traria para a Praia de Ponta Negra. Além disso, poderiam divulgar e discutir o projeto junto à sociedade em geral, as instâncias de governança com articulação com os setores da sociedade civil organizada.

Sobre a visão acadêmica acerca de sua influência na construção da política de gestão costeira potiguar de acordo com o professor/a do Departamento de Geologia da UFRN, referência nesse campo de estudo, a gestão da orla potiguar tem se colocado como um desafio, se considerarmos que em média vivem um milhão e meio de pessoas nas cidades costeiras do Rio Grande do Norte, sobretudo quando a maioria dessas habitações é derivada da posse da terra.

A defesa por uma gestão integrada da zona costeira potiguar se coloca na atualidade como um desafio aos profissionais que atuam na área ambiental e se faz necessária, pois a partir do momento em que essa política se materializa em nível local, beneficiará uma reorganização do ordenamento urbano, da prevalência de um meio ambiente ecologicamente equilibrado a da atenuação dos riscos e vulnerabilidades que pessoas estão expostas na zona costeira. A impressão deixada pelo professor do departamento de geologia da UFRN sobre a gestão costeira é de que,

> a partir do momento que a gestão começar a andar, não vai permitir nenhuma ocupação desses espaços vulneráveis sem antes avaliar alguns parâmetros que já são importantes pelas instituições de gestão costeira. No caso da orla de Natal já é hora do Plano Diretor da cidade ser considerado pelos tomadores de decisão quanto a uma gestão efetiva da orla, o que não acontece. É preciso um plano de ação ou projeto para estabelecer algumas diretrizes em Natal, já que os gestores teriam que combinar com Comitê de Gestão da Orla. Ou seja, as pessoas seriam mais instruídas e participariam das ações que tem sido feita (PROFESSOR DA UFRN, 2019).

Mesmo o Rio Grande do Norte tendo apresentado entraves dos gestores quanto à implementação da Política de Gestão Costeira, se percebe a atuação dos que estão envolvidos com o planejamento, assessoria e execução da política (o setor de gestão costeira do IDEMA/RN, da Procuradoria de Patrimônio e Meio Ambiente da PGE, do licenciamento Ambiental da SEMURB, da Promotoria do Meio Ambiente, do Departamento de Engenharia Civil da UFRN), que buscaram estratégias para reativá-la minimamente.

Ao nos debruçarmos sobre o caso da Praia de Ponta Negra após os desastres na orla 2011/2012, que deu visibilidade aos riscos e vulnerabilidades da costa potiguar, a partir da parceria com o Ministério do Desenvolvimento, foi possível a construção de um Estudo de Viabilidade Técnica e Ambiental – EVTA, que resultou num leque de sugestões de resolução do problema da erosão costeira. Esse estudo finalizou no final de 2016, tendo a Prefeitura Municipal de Natal divulgado o edital para verificar o impacto ambiental da obra, porém nenhuma empresa se apresentou para fazer estudos e isso atrasa a conclusão do plano de execução das intervenções sugeridas na orla.

As articulações entre os órgãos de gestão da orla, nos parece que precisam incorporar tal problemática primeiramente no Plano Diretor de Natal (Lei complementar nº 082/07), reconhecer que existe a necessidade de reordenamento urbanístico na orla, e começar a implementar as estratégias de mitigação e adaptação das mudanças climáticas na Zona Costeira, entendendo que esse espaço tem uma dinâmica ambiental específica, tem uma função socioambiental essencial a atenuação dos riscos e vulnerabilidades e respeitar sua condição de zona intermediária especial de transição ecossistêmica. Por isso, a necessidade de não se ocupar mais e de maneira nenhuma ocupar esses espaços sem traçar detalhadamente os reais impactos socioambientais.

No Rio Grande do Norte, os pescadores têm, hoje, como entidade representativa, a Federação dos Pescadores do RN. Em Natal, especificamente, tem a colônia de pescadores, da qual foi representada pela Coordenadora da Colônia de Pescadores/as de Natal, da Zona Costeira da Praia de Ponta Negra à Praia de Redinha Nova e na área urbana representa o bairro do Passo da Pátria, do quilômetro 06, Guarapes e Igapó. Desde que assumiu a função de coordenação da Colônia de Pescadores no ano de 2002 até hoje, a conjuntura da prática da pesca artesanal no Rio Grande do Norte no seu cotidiano tem sido desafiante, por que do ponto de vista do uso e ocupação do espaço da praia.

A problemática socioambiental é reflexo das questões de falta de ordenamento urbano adequado, de poluição ambiental e do *cambio climático*, que já se faz presente no cotidiano de vida não só do pescador, mas da população de cidades costeiras. Com relação às transformações da orla de Natal, verifica-se uma intensificação do processo de urbanização e degradação ambiental já na década de 1980, e de acordo com o/a entrevistado/a:

> naquela época de 1980 já degradavam o meio ambiente. Hoje está pior, no caso de Ponta Negra a Prefeitura fez aquele enrocamento e piorou a situação, porque o lixo tem se acumulado nas pedras, aquilo ajudou os ratos a se proliferarem, só veio a prejudicar, principalmente em questão da pesca, onde os pescadores ficaram em um lugarzinho restrito a quase nada, por muita briga, muita briga mesmo. [...] é uma jangada em cima da outra, quando a maré vem uma bate na outra e quebra. Na Praia da Redinha não é diferente, os pescadores ficaram quase sem espaço para dar lugar aos quiosques com suas cadeiras e mesas de praia que estão ocupando um lugar em que era pertencente aos pescadores que foi quem chegou primeiro. Hoje o maior degradador da praia e do meio ambiente costeiro se chama turismo (REPRESENTANTE DA COLÔNIA DE PESCADORES, 2019).

Há uma percepção dos pescadores acerca da mudança da dinâmica costeira e marítima, tendo em vista que,

> já se percebe o aumento do nível do mar, e isso só tem crescido, porque quando a maré está alta já ocorreu de as jangadas devido a força da onda ficarem à deriva ou batendo umas nas outras, ou mesmo os pescadores terem de no período da madrugada ir atrás das jangadas que se soltaram com o mar revolto, e de 2000 até agora só tem piorado. É tipo a natureza vindo buscar o que é dela de fato (REPRESENTANTE DA COLÔNIA DE PESCADORES, 2019).

Sobre as intervenções urbanísticas e transformações ambientais da orla, o/a entrevistado/a deu a seguinte assertiva:

> em Natal não existe nada disso. O que temos é o Projeto Orla, que lá em 2011/2012 participamos do Comitê de Gestão Integrada da Orla, mas atualmente está parado. Do ano passado para cá, houve uma nova eleição e na qual estamos participando novamente como representante dos pescadores só que até março de 2019 não foi resolvido nada. Estamos à espera da primeira reunião. A eleição foi toda documentada, tendo participado várias instituições públicas e da sociedade civil. Apostamos que com o comitê, pautas antigas de reinvindicações com relação ao meio ambiente e aos pescadores possa ser revista ou resolvida (REPRESENTANTE DA COLÔNIA DE PESCADORES, 2019).

Percebe-se na construção da Política de Gestão Costeira no Rio Grane do Norte que esta não está incluindo a sociedade civil em geral e segmentos tradicionais que fazem parte das cidades costeiras, como os pescadores artesanais, que acabam tendo sua tradição e sua história suprimida pela prevalência do interesse de mercantilização dos recursos naturais e da apropriação de atividades econômicas na zona costeira, descaracterizando, assim, a função socioambiental desse ecossistema.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diversos países já sofrem com a alteração do sistema climático. A problemática tem ganhado reconhecimento no debate acadêmico, no poder público e na sociedade em geral que, articulada, tem criado estratégias a fim de subsidiar o planejamento de políticas públicas voltadas para as ações de prevenção e adaptação às mudanças climáticas. O Estado brasileiro tem função estratégica de proteção, no intuito de dirimir os avanços da degradação ambiental e fomentar subsídios mitigatórios das consequências das mudanças climáticas, não somente nos centros urbanos, mas também no litoral brasileiro, visando ações locais que contribuam para a reversão do quadro do *cambio climático* em uma esfera global.

A costa é um ambiente ecossistêmico vulnerável que sofre com o processo de erosão costeira, a diminuição de sua faixa de areia, a destruição da infraestrutura urbana e a inundação de áreas estuarinas e de corpos hídricos de água doce. Defende-se a ideia de que as *climate changes* são reflexo da ação antrópica sobre o meio ambiente e revela ser, hoje, o estopim das consequências dessa cadeia insustentável explicitada acima. As projeções de aumento do nível do mar variam entre 2m, em níveis moderados, a 17m em cenários extremos até 2060, dependendo do gradiente topográfico da zona costeira, confirmando a suscetibilidade aos riscos e vulnerabilidades das mudanças climáticas desse ambiente.

Tanto a Praia de Ponta Negra quanto a Praia da Redinha têm problemas socioambientais cruciais: primeiramente, o aumento do nível relativo do mar relacionado às mudanças climáticas. Entretanto, não podemos afirmar em que medida exata a alteração do sistema climático está influenciando a dinâmica costeira por falta de dados; secundariamente, temos a retirada da vegetação nativa para dar lugar às casas de moradores e veranistas, a construção de empreendimentos hoteleiros e comerciais, sendo tal ocupação realizada de forma desordenada e inadequada. Esse uso e ocupação desordenados, hoje é reconhecido pelo poder público como inadequado devido à instabilidade natural do espaço praiano, expondo a população ao risco, agravando os índices de vulnerabilidade das áreas que perdem sua capacidade de proteção pós-costa. Ou seja, de resistir à força da dinâmica marítima que se utiliza do espaço praiano para realizar o movimento natural das marés que está sendo modificada devido ao desmatamento e às construções de habitações residenciais e comerciais que ocuparem tal espaço.

É momento de começarmos a planejar os processos de mitigação dos passivos ambientais, principalmente decorrentes das mudanças climáticas, e buscarmos estratégias de adaptação das cidades e do sistema humano aos riscos e vulnerabilidades que vivenciamos. Sendo assim, é preciso não subestimar as variantes específicas locais do território quando nos reportamos ao licenciamento urbanístico de Natal-RN. Justamente porque a vulnerabilidade socioambiental é composta pelo potencial de perda, o nível de exposição ao risco e a capacidade de recuperação dos ambientes.

Tem-se evidenciando criar subsídios para uma gestão integrada da questão socioambiental e o investimento em bases de dados solidas (permanentes) e observacionais de médio e longo prazo que possam traçar uma linha histórica para melhor compreensão da problemática e definir novos rumos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado pautado em relações socioambientais sustentáveis.

Como fazer isso? Classificar as cidades nos territórios de acordo com os ecossistemas que demonstrem índices alto e médio de vulnerabilidade é a primeira ação a fim de potencializar intervenções eficazes e de implementação de tecnologias mitigatórias e de adaptação climática. Os mapas de risco são ferramenta fundamental no processo de formulação de estratégias mitigatórias e adaptativas as vulnerabilidades socioambientais. Com isso, é possível identificar locais vulneráveis e a periodicidade de desastres ambientais nos territórios locais decorrentes do aumento do nível do mar, da erosão costeira, de tempestades e dos alagamentos que tem se intensificado, considerando os riscos associados a esses processos de destruição de infraestrutura urbana e de problemas sociais dando celeridade e propriedade aos processos de tomada de decisão dos gestores que estão envolvidos com a execução da política de gestão costeira. Essas duas estratégias metodológicas (mapa de risco e índice de vulnerabilidade) auxiliam os processos de planejamento de políticas públicas e de aderência a modelos práticos socioculturais sustentáveis de adaptação às alterações do sistema climático.

Quanto às tecnologias implementadas na orla de Natal/RN, com destaque para o enrocamento da Praia de Ponta Negra, tem se revelado insuficiente para resolver o problema, agravando a situação do processo erosivo em pontos específicos diferentes dos que receberam a estrutura rígida. Podemos observar que tais tecnologias rígidas são reprodução de modelos obsoletos copiados de outros estados brasileiros. O fator agravante da implementação dessa estrutura foi sua colocação na época sem considerar os estudos de impacto ambiental e viabilidade da obra comprometendo sua qualidade. A verificação fática da tecnologia rígida em Natal/RN demonstra sua incapacidade resolutiva do ponto de vista ambiental, urbanístico e social, pois descaracterizou a função socioambiental do ecossistema costeiro e transferiu o problema para outras áreas no mesmo território.

Algumas alternativas de ampliação da capacidade de resolução da problemática socioambiental consistem na produção de dados científicos, no fortalecimento dos movimentos ambientais, na promoção de ações socioeducativas (educação socioambiental, incentivo à utilização de transporte público coletivo e de fontes renováveis de energia, mudanças culturais de consumo e a prática da reciclagem e reuso) e as parcerias com ONG's, corroborando para um modelo de gestão adequada dos recursos naturais e de projeção a uma nova organização societária, de necessária mudança nas relações sociais com o meio ambiente, divergente dos ideais da sociedade capitalista que se revela como "a sociedade da crise ambiental".

Fomentar políticas públicas de mitigação às mudanças climáticas, reordenando o uso e a ocupação do espaço urbano com apoio de infraestrutura e tecnologias de adaptação, principalmente em cidades costeiras, é o caminho. Aliado a isso, uma gestão integrada da zona costeira articulada com as diversas demandas da população frente às questões socioambientais é imprescindível para que o Estado consiga atender aos anseios das populações tradicionais, dos movimentos sociais, dos conselhos gestores e sociedade civil a partir de um debate democrático por meio do compartilhamento do poder decisório.

Potencializar a gestão integrada litorânea é agir interdisciplinarmente nas ações entre poder público, sociedade civil organizada e a população local. Tal integração amplia as ações e a rede de atores envolvidos na proteção e fiscalização do meio ambiente. As instituições públicas contribuiriam por meio de processos socioeducativos, orientando a população sobre a preservação da zona costeira, e fiscalizatório, bem como alertando acerca de riscos e vulnerabilidades decorrentes das mudanças climáticas e de poluição dessas áreas.

Em termos de ordenamento jurídico das mudanças climáticas, obtivemos avanços significativos em âmbito internacional e nacionalmente, mas o desafio posto hoje é como a sociedade e os municípios poderão assimilar e implementar esses avanços na prática quanto à importância da preservação ambiental e de processos fiscalizatórios. Todavia, no caso da cidade de Natal-RN, temos uma lacuna entre o que é legislado e o que vem sendo implementado na prática, na medida em que, primeiro porque não se tem plano de gestão de riscos e segundo porque não se criou legislação municipal que discipline a implementação das ações mitigatórias das mudanças climáticas, mesmo reconhecendo a importância da instalação dessas ações. Isso impossibilita que as variantes risco e vulnerabilidade passem a ser consideradas nos processos de planejamento e licenciamento ambiental da cidade.

Ademais, nos processos de licenciamento ambiental, as variantes risco e vulnerabilidade ambiental ainda não foram incorporados como relevantes nos processos de tomada de decisão quanto à zona costeira. Isso é um entrave no combate à problemática, retardando a implantação dos processos mitigatórios e adaptativos em ordem jurídica que implica na dimensão política e sociocultural. Mesmo diante de assimetrias e singularidades que dificultam a implementação de plataformas decisórias democráticas e de gestão integrada da zona costeira frente às vulnerabilidades socioambientais e dos riscos derivados das mudanças climáticas, se faz necessário uma abordagem interdisciplinar e a promoção das instâncias democráticas de participação.

REFERÊNCIAS

ASSAD, E. D; MAGALHÃES, A. **Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas: Impactos, vulnerabilidades e adaptação às mudanças climáticas**. Contribuição do Grupo de Trabalho 2 do Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas ao Primeiro Relatório da Avaliação Nacional sobre Mudanças Climáticas. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, 2014.

BRASIL. **Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio e do Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio**. Decreto nº 99.280. Brasília: presidência da república, 1990.

_____. Decreto nº 5.445, de 12 de maio de 2005. **Protocolo de Quioto**. Brasília: Congresso Nacional, 2005.

_____. Legislação brasileira sobre mudanças climáticas. **Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas - PMMC** (Org.). Brasília: Congresso nacional, 2013.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Biodiversidade aquática**. Zona Costeira e Marinha. Disponível em: http://www.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-aquatica/zona-costeira-e-marinha.html. Acesso em 16 de maio de 2018.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC**. Decreto nº 6.263, de 21 de novembro de 2009.

_____. **Plano Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC**. Decreto nº 6.263, de 21 de novembro de 2007. Brasília: Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, 2008.

EDENHOFER, Ottmar et al. Intergovernmental Panel on climate change. **Climate change 2014: mitigation of climate change**. Changai: WMO/UNEP, 2014.

EGLER, Cag. **As cartas de risco ambiental, social e tecnológico do novo macrodiagnóstico da zona costeira**. In: I Encontro Temático: Gestão Integrada de Bacias Hidrográficas e da Zona Costeira. Itajaí: Ministério do Meio Ambiente, 2005.

FERREIRA, C. J.; ROSSINI-PENTEADO, D. **Mapeamento e análise de perigo, vulnerabilidade e risco de escorregamento com base em Unidades Territoriais Básicas (UTB)**. In: SOUZA, C. R. G. (Org.). Aplicação de geotecnologias na orientação do uso da terra com base nos impactos das mudanças climáticas globais: sub-bacias hidrográficas litorâneas do Estado de São Paulo e do Estado do Rio de Janeiro. São Paulo: FAPESP, 2014.

GIRARDI, Giovana. **Aquecimento global é tri: 2016 bate novo recorde de temperatura**. São Paulo: Jornal Estadão, 2017. Disponível em: https://sustentabilidade.estadao.com.br/blogs/ambiente-se/aquecimento-global-e-tri-2016-bate-novo-recorde-de-temperatura/. Acesso em: 02 de jan. de 2019.

HANSEN, James at al. **Ice melt, sea level rise and superstorms: evidence from paleoclimate data, climate modeling, and modern observations that 2 °C global warming could be dangerous**. Magazine Atmospheric Chemistry and Physics. [Electronic resource]: European Geocisciences Union, nº 16, p. 3761-3812, 2016.

JÚNIOR, Danilo P. Moreira et al. **Determinação de gases do efeito estufa em cinco capitais de diferentes biomas brasileiros**. Revista Virtual de Química. Rio de Janeiro: SBQ, v. 9, nº 5, p. 2032-2051, 2017.

MARENGO, José A.; SCARANO, Fábio. R. **Painel Brasileiro sobre Mudanças Climáticas: impacto, vulnerabilidade e adaptação das cidades costeiras brasileiras às mudanças climáticas**. Relatório Especial do PBMC. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, 2016.

MENDONÇA, Francisco. **Riscos, vulnerabilidades e resiliência socioambientais urbanas: inovações na análise geográfica**. Revista da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia. Mato Grosso do Sul: ANPEGE, v. 7, nº 1, p. 111-118, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA. **El estado de los bosques del mundo - Las vías forestales hacia el desarrollo sostenible**. Roma/Licencia: FAO, 2018. Disponível em: http://www.fao.org/3/I9535ES/i9535es.pdf. Acesso em: 03 de maio de 2019.

_____. **ONU e as mudanças climáticas**. Manhattan: ONU, 2018. Disponível em: https://nacoesunidas.org/acao/mudanca-climatica/. Acesso em: 22 de dez. de 2018.

_____. **Adoção do Acordo de Paris.** Nova York: ONU, 2015. Disponível em: https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2016/04/Acordo-de-Paris.pdf. Acesso em: 10 de jan. de 2019.

_____. **Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Nova York: ONU, 2015.

PACHAURI, Rajendra K.; MEYER, Leo A. **Climate Change 2014: Synthesis Report**. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Geneva: IPCC, 2014.

RIBEIRO, Suzana Kahn; SANTOS, Andrea Souza. **Mudanças Climáticas e Cidades. Relatório Especial do Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas**. Rio de Janeiro: PBMC/ COPPE/UFRJ, 2016.

RITTL, Carlos. **Emissões de GEE no Brasil e suas implicações para políticas públicas e a contribuição brasileira para o Acordo de Paris**. Brasil: Observatório do Clima, 2018.

STOCKER, Thomas F. et al. **Climate Change 2013: The Physical Science Basis**. Contribuição do Grupo de Trabalho I para o Quinto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre as Alterações Climáticas. Inglaterra e Nova Iorque: Cambridge University Press, 2013.

SWEET, William V. et al. **Global and regional sea level rise scenarios for the United States.** United State of America: NOAA/USGS/EPA/RUTGERS, 2017.

TETRA TECH. **Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental e Respectivos Projetos da Obra de Contenção da Erosão na Praia de Ponta Negra, Natal (RN) – Relatório 08 Final**. Relatório Técnico, revisão 00, 481 p. Natal: Tetra Tech, 2016.

UNITED NATION. **United Nations Framework Convention on Climate Change - UNFCCC**. Bonn, Germany: Climate Change Secretariat, 1992. Disponível em: https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf. Acesso em: 10 de jan. de 2019.

VALVERDE, María Cleofé. **A interdependência entre vulnerabilidade climática e socioeconômica na região do ABC Paulista**. Revista Ambiente & Sociedade. São Paulo: ANPPAS, v. 20, nº 3, 2017.

O PAPEL DOS ECOPONTOS NO PLANO FORTALEZA 2040: UM ESTUDO SOBRE A POLÍTICA DE RESÍDUOS SÓLIDOS E A PROMOÇÃO DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL MUNICIPAL.

Paulo Torres Júnior (UFC)
Maione Rocha de Castro Cardoso (UECE)

Resumo: O estudo analisa a eficácia do aparelho público ECOPONTOS, na execução da politica de sustentabilidade ambiental do Plano Fortaleza 2040. Através de estratégias voltadas à promoção de desenvolvimento urbanístico, econômico e social, tal politica se insere no contexto urbano viabilizando a melhor alocação dos resíduos sólidos produzidos, garantindo a continuidade dos processos de crescimento e desenvolvimento da cidade aliada ao ambiente natural. A pesquisa objetiva analisar se referido aparelho é capaz de promover a sustentabilidade socioambiental e se os resultados obtidos podem ser considerados relevantes para o propósito do Plano, tendo como justificativa a necessidade social de participação e controle e sua eficiência. A metodologia é qualitativa, primando-se pela pesquisa exploratória, descritiva e expositiva. Como resultados, apresenta-se um panorama sobre o funcionamento desses instrumentos e quais os principais pontos fortes e fracos na implementação dessa politica pública.

Palavras-chaves: ECOPONTOS, Politica Pública Urbana, Desenvolvimento Sustentável.

Abstract: The study analyzes the effectiveness of the ECOPONTOS public apparatus in the implementation of the environmental sustainability policy of the Fortaleza 2040 Plan. Through strategies aimed at promoting urban, economic and social development, this policy is inserted in the urban context, enabling the best allocation of solid wastes produced, guaranteeing the continuity of the processes of growth and development of the city allied with the natural environment. The objective of this research is to analyze if said apparatus is capable of promoting social and environmental sustainability and if the results obtained can be considered relevant for the purpose of the Plan, having as justification the social necessity of participation and control and its efficiency. The methodology is qualitative, emphasizing exploratory, descriptive and expositive research. As results, an overview is presented on the operation of these instruments and what are the main strengths and weaknesses in the implementation of this public policy.

Keywords: ECOPONTOS, Urban Public Policy, Sustainable Development.

INTRODUÇÃO

Buscando ajustar-se às demandas instituídas por uma politica econômica mundial e inserir-se no exclusivo rol de cidades desenvolvidas, alguns municípios vêm promovendo, por meio de projetos e programas, uma série de mudanças estratégicas na sua organização institucional, na busca pela maximização da eficácia entre o publico e o privado.

Nesse sentido, tomando como base a ideia de promover um desenvolvimento urbanístico, econômico e social, o município de Fortaleza, em meados de 2014, instituiu o Plano Fortaleza 2040 que, por meio de ações ordenadas em vários campos de atuação, vem buscando institucionalizar ações públicas e privadas com o objetivo de transformar Fortaleza em uma cidade com qualidade de vida, ampla oportunidade de negócios e que preserva e valoriza seu patrimônio cultural e ambiental.

Para tanto, a gestão pública municipal tracejou campos diversos de atuação, a fim de que se pudesse reorientar politicas e posturas, tanto públicas como privadas. Áreas como economia criativa, agricultura urbana, energias renováveis, cultura, patrimônio e resíduos sólidos são alguns dos pontos estratégicos que fazem parte do Plano Fortaleza 2040.

E, na sistematização da efetivação desse plano, a prefeitura de fortaleza, por meio de ampla divulgação midiática e forte planejamento, vem se esforçando para integralizar o trabalho empreitado por suas secretarias e a iniciativa privada, bem como à comunidade civil, através de instrumentos de pactuação, deliberação e participação, representados por fóruns, conselhos, conferências e comissão de intergestores; e instrumentos de gestão estratégica, através de programas de formação e de sistemas de financiamento e de informações.

Dentre as várias estratégias de atuação municipal no eixo urbanístico e ambiental, o plano destinado a desenvolver a sustentabilidade urbana se soma à implementação de aparelhos urbanos locais adequados para o descarte gratuito de pequenas proporções de resíduos sólidos. Assim, com a implantação de referidos locais, chamados de Ecopontos, o município de Fortaleza procura redesenhar na cidade o papel de cidadania sustentável, por meio de ações educacionais ambientais e outros incentivos, como descontos na conta de energia e crédito no Bilhete Único de transportes coletivos, seguindo os preceitos da atual politica ambiental do município de fortaleza, instituída por meio do seu plano diretor, lei complementar nº 62 de 2009.

A partir disso, a política de sustentabilidade empreendida pelo Plano Fortaleza 2040 procura, a curto prazo gerar uma conscientização social acerca do pensar sobre sustentabilidade, por meio de ações que se voltem a educação ambiental e, a longo prazo, consolidar posturas que contribuirão para que ambientes, natural e construído, sejam geridos de maneira sustentável, de modo a garantir a continuidade dos processos de crescimento e desenvolvimento da cidade em consonância com o respeito e a valorização do ambiente natural, dentro dos limites estabelecidos pelas legislações ambiental e urbanística.

Desse modo, o objetivo principal da presente pesquisa é analisar, por meio de informações, dados, projetos e serviços implementados, como está sendo feita a execução dessa politica, em vias de sustentabilidade urbana, a partir do que propõe o Plano Fortaleza 2040, no município de Fortaleza, tendo como eixo os Ecopontos e se os resultados obtidos, ate o presente momento, podem ser considerados relevantes para o propósito do Plano.

Ora, é certo que são inúmeras as questões ambientais decorrentes do crescimento e da formação das cidades, tanto no Brasil como em outros países, tornando a gestão municipal fundamental para promover a integração do homem com a natureza e reduzir os seus desequilíbrios.

Daí advém a relevância da presente que busca o entendimento sobre como está a junção, de maneira coletiva e conciliatória, do crescimento econômico, enviesado por uma crescente e atual politica econômica neoliberal, e o sentimento de pertencimento da sociedade, suas características, traços culturais e história.

Como procedimentos metodológicos, pretende-se utilizar a análise quali-quantitativa, ante a coexistência de interpretação qualitativa e quantitativa dos dados. Para tanto, primou-se pela pesquisa exploratória, descritiva e expositiva por meio da coleta de dados diretos (questionários) e indiretos (documentos públicos), com o objetivo de explorar o problema e fornecer informações mais precisas, sobre o assunto abordado.

Nesse sentido, convém esclarecer que o método adotado para a realização da presente, unindo- se analise quali e quantitativa dos dados, com a pesquisa exploratória são perfeitamente cabíveis, eis que se trata do caminho a ser percorrido para o alcance do propósito almejado que, conforme Gil (2008), insere-se na definição de método.

A PROBLEMÁTICA DA GERAÇÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS NO BRASIL

Com o avançar dos séculos, o ser humano se tornou cada vez mais refém de sua própria evolução. Antigas e bem conhecidas formas de cooperativismo socioeconômico e manejo adequado dos recursos naturais deram espaço, agora, a um individualismo competitivo e a um consumismo agressivo e desmedido por parte da população, que não mais se satisfaz em suprir suas necessidades com o indispensável à manutenção da vida.

A fim de suprir toda essa crescente demanda, milhares de novos produtos são criados todos os dias e vendidos por meio de estratégias de marketing que incentivam ainda mais o consumo e a disparidade social, dentro de um círculo vicioso que nunca tem fim. Tudo isso, aliado à logica da "descartabilidade" planejada desses produtos – por meio da estratégia da obsolescência programada do seu ciclo de vida, visando a sua substituição por produtos similares novos, dentro de um curto espaço de tempo, movimentando mais ainda a "roda" da sociedade de consumo.

Conforme explica Abreu (2005), referida situação ocorre porque a sociedade é invadida, a todo momento, pelo desejo de consumir mais e mais supérfluos, transformados em necessidades pelo mercado e que rapidamente viram lixo.

Neste enredo, a produção de resíduos sólidos (orgânicos e inorgânicos) cresce conforme a aumenta a demanda do consumo da sociedade, alterando paisagens, modificando a natureza, exercendo forte pressão sobre os recursos ambientais.

> Todos, ao mesmo tempo, demandam alimentos, roupas, agua, diversa formas de energia (elétrica, combustíveis, etc.), bens (duráveis e não duráveis) e serviços, sendo que tal demanda p compatível com a capacidade de suportar da natureza e, principalmente, com seu ritmo de recuperação. Por isso, a crescente lista das necessidades humanas – às vezes desnecessárias por causa da obsolescência planejada e perceptiva – permite e até justifica grandes injustiças sociais e ambientais (desmatamento, realocação de famílias e cidades, uso de agrotóxico, etc.). (SANTOS, 2016, p. 11)

Reflexo de um processo de desenvolvimento que, além de extrair acima da capacidade de suporte da natureza, não promove formas de incentivo à absorção das externalidades causadas pelo seu atual processo industrial de crescimento econômico, como, por exemplo, a produção de lixo decorrente da sua produção.

Segundo Portilho (2005), reproduz-se, na sociedade moderna, um modelo de desenvolvimento que é socialmente injusto, moralmente indefensável e ambientalmente insustentável.

No Brasil, segundo dados obtidos com o informativo Panorama 2017, da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Publica e Resíduos Especiais (ABRELPE), no ano de 2017, foram gerados 78,4 milhões de toneladas de resíduos sólidos. Referida quantidade corresponde a um crescimento de 1% referente ao ano de 2016, representando um total de 214.868 toneladas diárias de RSU – resíduo solido urbano, produzidas no país, conforme indica o gráfico a seguir:

GRÁFICO 1. **GERAÇÃO DE RSU NO BRASIL**



Gráfico 1. Fonte: ABRELPE/IBGE, 2019.

Somente no Nordeste, os seus 1.794 municípios geraram a quantidade de 55.492 toneladas/dia de RSU, sendo que apenas 902 municípios possuem coleta seletiva de lixo, representando um percentual de apenas 50% de lixo efetivamente coletado na região, segundo dados da ABRELPE (2017).

Tais números, além de alertarem sobre a quantidade de lixo que é produzido no Brasil e no Nordeste, refletem outros dados importantes relacionados à ausência de políticas públicas direcionadas ao manejo sustentável desses recursos com o crescimento e desenvolvimento econômico. É inevitável ponderar acercar do destino e tratamento dos resíduos sólidos urbanos nos municípios que não possuem um plano adequado para coleta e disposição ideal desse material.

Neste sentido, a simples construção de instalações de manejo de resíduos sólidos não tem garantido que o serviço seja prestado de maneira satisfatório, principalmente ao se levar em consideração o percentual de 81,3% de população efetivamente urbana no Brasil, segundo dados do IBGE (2010) mostrando-se, imprescindível, portanto, a instituição de uma politica publica voltada a atuar não apenas na manipulação desses resíduos, mas, também, a frear as práticas comerciais- consumeristas nocivas também ao meio ambiente por meio de varias frentes, como, por exemplo, a educação ambiental.

Desde que a Política Nacional de Resíduos Sólidos no Brasil, estatuída por meio da lei nº 12.305, de 3 de agosto de 2010, passou a viger, após 20 (vinte) anos de discussão no Congresso Nacional, algumas diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos produzidos por empresas nacionais, através de ações governamentais e responsabilidades compartilhadas, foram estabelecidas buscando reduzir o efeito danoso dessa produção de resíduos sólidos.

Com a isso, a ideia de promoção de sustentabilidade se eleva a outros patamares, a partir de então, ganhando evidência, força e relevância na sociedade. Preocupar-se com o futuro, conservando os recursos naturais no presente, passa a ser uma preocupação não apenas econômica ou ambiental, mas de forte apelo social, evidenciada pelos conflitos e reivindicações da sociedade civil.

O PLANO NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E O PAPEL DO MUNICÍPIO

Nos termos do PNRS, a responsabilidade pela gestão dos RSU´s (Resíduos Sólidos Urbanos) entre a sociedade, agentes privados e os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) agora é compartilhada, atentando-se ao ciclo de vida dos produtos.

Assim, o conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos são estabelecidas a partir de critérios legais, com vistas a minimizar o volume de resíduos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos.

Neste contexto, cada agente relevante deve buscar considerar seu papel e posição na cadeia de valores. A legislação exige um diagnóstico da situação e levantamento de ações preventivas e corretivas, além da criação de metas e procedimentos para minimizar a quantidade de resíduos, reutilizar e reciclar o que for possível, incluindo-se as ações de logística reversa e de saneamento de passivos ambientais, de maneira integrada aos demais planos no contexto e ao sistema de licenciamento ambiental.

Daí que a norma procura estabelecer critérios específicos para a atuação da sociedade, junto com o Poder Público, no que se refere aos produtos derivados dessa politica de consumo desmedido – evitando-se, dessa maneira, externalidades negativas advindas de posturas empresariais – como, por exemplo, a implementação obrigatória da Logística Reversa que, segundo a lei, é um instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada.

Sob o viés econômico e financeiro, o que se tem é que, considerando as externalidades positivas da gestão adequada de resíduos sólidos, a legislação coloca também o incentivo econômico e financeiro na forma de desoneração do setor produtivo para as empresas que apliquem adequadamente os princípios da PNRS.

Paralelamente, estabelece incentivos para prefeituras e estados que integrem iniciativas de coleta seletiva com o movimento de catadores local, que devem estar organizados em forma de cooperativa ou associação, o que reforça o caráter de resgate social da legislação.

O governo do Ceará, por sua vez, em junho de 2016, sancionou a lei estadual nº 16.032, disciplinando a Política Estadual de Resíduos Sólidos no Estado, propondo o tratamento desses resíduos através da ação conjunta entre Poder Publico e esfera privada, visando uma adequada disposição final dos mesmos; bem como a adoção de um sistema de controle e monitoramento de gestão e gerenciamento integrado de tais resíduos.

O papel dos municípios, nesse contexto, é a elaboração, implantação, monitoramento e revisão dos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. Tal plano é pré condição para o acesso aos recursos da União destinados aos empreendimentos e serviços de limpeza pública e manejo de resíduos. Podem optar por organizar-se através de consórcios intermunicipais, com planejamento integrado de suas atividades e a elaboração de planos regionais que organizem as atividades conjuntamente, desde que observados aos conteúdos mínimos previstos na lei.

Municípios com menos de vinte mil habitantes que não se encontrem em áreas turísticas, Unidades de Conservação ou inseridos em áreas de influência de empreendimentos ou atividades de significativos impactos ambientais regionais ou nacionais, podem realizar planos simplificados que devem obedecer aos critérios estabelecidos na regulamentação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, conforme se retira do Decreto nº 7.404, de 2010.

No plano municipal, há ainda outras responsabilidades que esses entes federativos devem buscar a melhor adequação, dentre as quais destacam-se o diagnóstico da situação atual dos resíduos sólidos gerados no município, com origem, volume, caracterização e formas de destinação e disposição final praticadas, identificação dos passivos associados, inclusive áreas contaminadas e as medidas de saneamento destas; a identificação de áreas que possibilitem a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos; a identificação dos resíduos e geradores sujeitos aos planos de gerenciamento específicos exigidos no artigo 20 da Lei 12.305/2010, bem como a sistemas de Logística Reversa estabelecidos nos Acordos Setoriais ou Termos de Compromisso entre as empresas; regras para transporte e gerenciamento dos resíduos sujeitos aos planos específicos de gerenciamento e definição das responsabilidades de implementação, operacionalização e gerenciamento dos planos apresentados; além da elaboração de projetos, programas e ações de educação ambiental que promovam a racionalização do consumo, redução, reutilização e reciclagem dos resíduos sólidos.

Neste contexto, o papel do poder publico é de máxima relevância, para a plena aplicabilidade da legislação ambiental.

O MUNÍCIPIO DE FORTALEZA E O PROGRAMA FORTALEZA 2040: UMA GESTÃO INTEGRADA DE PROMOÇÃO PARA UM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL LOCAL

Segundo dados obtidos no anuário do Ceará de 2018/2019, o município de Fortaleza, capital do estado do Ceará, representa, em termos percentuais algo em torno de 45% da economia estadual. Quando comparado economicamente com a região nordeste, o município de Fortaleza fica atrás apenas de Recife e Salvador, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2019).

Esse crescimento econômico é motivado, principalmente, pelo setor de comércio e serviços, que representam juntos cerca de 81,2% do Valor Agregado Bruto (VAB) total do município. O setor industrial (reunindo indústria de transformação, construção civil, extrativa mineral e serviços industriais de utilidade pública – Siup), embora pouco representativo, contribuiu com 18,7% do VAB de Fortaleza, segundo dados coletados pelo anuário do Ceará de 2018/2019.

Fortaleza ainda se destaca na geração de emprego e renda, quando comparadas com outros municípios da região. Fortaleza foi o município que mais gerou empregos com carteira assinada no ano 2018 no Nordeste e a quinta no País, de acordo com dados do Cadastro Nacional de Empregados e Desempregados (2018).

Entre 2007 e 2017, houve um crescimento de mais de 209% na geração de empregos no município de Fortaleza e zona metropolitana, conforme apresenta o Mapa do Emprego do Ceará 2018, realizado pelo Instituto de Desenvolvimento e Trabalho (IDT):



Tabela 1. Fonte: IDT/2018.

Neste mesmo período, o setor de serviços foi destaque apresentando um crescimento de 27%, comparado à média nacional, tendo gerado mais de 7.000 postos de trabalho na capital do Ceará (CAGED, 2018)[1]. Em relação aos demais setores houve um crescimento em termos reais, acima da inflação, no faturamento das empresas de 2017 para 2018, segundo dados obtidos na Prefeitura Municipal.

Como resultado de ações implementadas pelo Município, foram contabilizados mais de 126 mil novas empresas sendo prospectadas e mais de mais de 14 mil negócios consolidados em Fortaleza, no mesmo período (Fortaleza, 2019).

A cidade ainda é um polo turístico internacional, atraindo pessoas de todas as partes do mundo. Segundo dados do Ministério do Turismo, Fortaleza possui índice de competitividade 4, dentro de uma escala cujo valor máximo é 5.



Gráfico 2. Fonte: FGV/MTUR/SEBRAE, 2005.

[1] Dados em http://pdet.mte.gov.br/rais. Acesso em julho de 2019.

Tais fatores acabam contribuindo para a promoção de uma maior visibilidade da cidade e, consequentemente, forçam a necessidade de novos planos de gestão publica municipal que diversifiquem a economia local e que atenda, de maneira efetiva, os reflexos e as consequências decorrentes desse crescimento.

Reflexo direto desse fenômeno, por exemplo, é que com as transformações econômicas sofridas pela cidade, o seu crescimento se deu de forma desproporcional e desigual, e o aspecto como está a distribuição da economia no território municipal reflete e, ao mesmo tempo, consolida uma desigual competitividade local que além de gerar zoneamentos, ainda impede o crescimento de forma igualitária.

Entendendo que uma forma de atrair investimentos é promover uma atividade econômica sustentável, baseada em critérios menos poluidores a mais eficientes (SACHS, 2002), alguns municípios vêm promovendo, por meio de projetos e programas, uma série de mudanças estratégicas na sua organização institucional, pela busca por uma maximização da eficácia entre o publico e o privado, intentando ajustar-se às demandas instituídas por uma politica econômica mundial e inserir-se no exclusivo rol de cidades desenvolvidas.

Nesse sentido, tomando como base a ideia de promover um desenvolvimento urbanístico, econômico e social, o município de Fortaleza, em meados de 2014, instituiu o Plano Fortaleza 2040 que, por meio de ações ordenadas em vários campos de atuação, vem buscando institucionalizar ações públicas e privadas com o objetivo de transformar Fortaleza em uma cidade com qualidade de vida, ampla oportunidade de negócios e que preserva e valoriza seu patrimônio cultural e ambiental.

Para tanto, a gestão pública municipal tracejou campos diversos de atuação, a fim de que se pudesse reorientar politicas e posturas, tanto públicas como privadas. Áreas como economia criativa, agricultura urbana, energias renováveis, cultura, patrimônio e resíduos sólidos são alguns dos pontos estratégicos que fazem parte do Plano Fortaleza 2040.

A sistematização desse plano vem sendo executado pela prefeitura a partir da integralização do trabalho empreitado por suas secretarias e a iniciativa privada, bem como a comunidade civil, através de instrumentos de pactuação, deliberação e participação, representados por fóruns, conselhos, conferências e comissão de intergestores; e instrumentos de gestão estratégica, através de programas de formação e de sistemas de financiamento e de informações.

Em seus princípios, propõe um desenvolvimento urbanístico, econômico e social que se volta a transformar Fortaleza numa cidade com alta qualidade de vida, ampla oportunidade de negócios e que preserva e valoriza seu patrimônio cultural e ambiental, tendo como objetivos específicos: desenvolver estruturas e práticas de participação e controle social (núcleo territoriais, núcleos setoriais, núcleos do poder publico); gerar conhecimento sobre a cidade para a cidade; integrar politicas publicas; desenvolver uma cultura de planejamento e tornar Fortaleza uma cidade sustentável em suas dimensões: social, econômica, ambiental, geográfica e cultural.

Foi estruturado, e está sendo construído, por meio de fases de implementação do projeto a partir dos seguintes pontos: Qual o nosso entendimento sobre a Fortaleza de hoje (primeira fase)?, Qual a Fortaleza que queremos (segunda fase)?, Planejamento de ações para a construção da cidade desejada (terceira fase) e, por ultimo, a integração das informações coletadas pela equipe municipal com as contribuições de diversos grupos de bairros, setoriais e governamentais.

Como medida inovadora, a política de sustentabilidade empreendida pelo Plano Fortaleza 2040, por sua vez, procura a curto prazo gerar uma conscientização social acerca do pensar sobre sustentabilidade, por meio de ações que se voltem a educação ambiental e, a longo prazo, consolidar posturas que contribuirão para que ambientes, natural e construído, sejam geridos de maneira sustentável, de modo a garantir a continuidade dos processos de crescimento e desenvolvimento da cidade em consonância com o respeito e a valorização do ambiente natural, dentro dos limites estabelecidos pelas legislações ambiental e urbanística.

O PAPEL DO GOVERNO MUNICIPAL NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL EQUILIBRADO: O EXEMPLO DE FORTALEZA E SUA POLITICA AMBIENTAL VOLTADA PARA EDUCAÇÃO

O Projeto Fortaleza 2040 traçará, pela primeira vez, o desenvolvimento da cidade para o curto, médio e longo prazo ao contemplar economia, urbanismo e mobilidade. A iniciativa visa criar estratégias em diversas áreas para alterar os indicadores e possibilitar a sustentabilidade da capital cearense.

Até o ano de 2013, Fortaleza não possuía sua política ambiental, incorrendo em várias problemáticas ambientais inerentes às grandes cidades do mundo onde o urbanismo e o meio ambiente não são pensados em conjunto.

No contexto da crescente expansão urbana nas cidades litorâneas, da vocação para o turismo e da necessidade de planejar adequadamente a gestão do território, a busca pela sustentabilidade ambiental, justiça social e viabilidade das atividades econômicas nas grandes cidades e a necessidade premente de integração entre o meio construído e o meio natural se fazem presentes e de urgentes soluções.

Logo, com o objetivo de estabelecer uma gestão estratégica do território considerando seus ambientes construído e natural de modo integrado, a política ambiental visa, em seus princípios, o planejamento e implantação de projetos de cunho urbanístico e ambiental visando valorizar as potencialidades do município, além de promover a recuperação da qualidade ambiental de Fortaleza.

Para tanto, o Plano Fortaleza 2040 estabelece as seguintes políticas para gestão estratégica de sua Política Ambiental: politica de planejamento e gestão dos sistemas naturais – envolvendo principalmente as áreas verdes e também as águas; políticas de sustentabilidade – as quais contribuirão para que ambientes natural e construído sejam geridos de maneira sustentável, de modo a garantir a continuidade dos processos de crescimento e desenvolvimento da cidade em consonância com o respeito e a valorização do ambiente natural, dentro dos limites estabelecidos pelas legislações ambiental e urbanística e políticas de educação ambiental – são as políticas balizadoras para o processo de mudança cultural na cidade de Fortaleza, no que se refere à valorização e preservação da natureza. Estas políticas objetivam alcançar todos os cidadãos em todas as faixas etárias de modo a promover conscientização para a realização de ações ambientalmente adequadas.

A estratégia de atuação do Plano Fortaleza 2040, no que tange a politica ambiental, está no combate a sua degradação, atuando em cima de seus principais fatores críticos, como mostra a figura a seguir:



Gráfico 3. Fonte: Plano Fortaleza 2040, 2019.

O município de Fortaleza busca a ampliação de sua estratégia governamental evidenciando elementos e unam aspectos econômicos com ambientais, de forma que se promova o desenvolvimento considerando as preocupações e interesses de toda a população, de modo que o seu resultado possa ser compartilhado da maneira eficiente por todos (MACHADO, 2006; SANTOS, 2006. SOUZA, 2006).

Para tanto, o que se observa é que além de uma conscientização do poder publico quanto essas questões, deverá ser proporcionado uma continua adequação dos mecanismos e instrumentos públicos capazes de promover uma mudança no comportamento dos agentes envolvidos direta e indiretamente (MARCONDES JR., 2000). A educação ambiental se insere como um desses instrumentos.

Segundo o Plano Fortaleza 2040 (2016), o conceito de educação ambiental se aperfeiçoa a partir dos processos através dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, considerando-o bem social de uso comum, essencial à sadia qualidade e sustentabilidade da vida humana, tendo como diretrizes a transversalidade, o fortalecimento do Sistema Nacional de Meio Ambiente, a sustentabilidade, a participação e o controle social.

A base dessa postura reforça o entendimento de que a educação ambiental é um componente essencial e permanente da educação municipal, devendo estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo em caráter formal e não-formal, fortalecendo bases em que se alicerceia o entendimento sobre a promoção de um desenvolvimento sustentável.

Alinhado aos preceitos da Agenda 21, a partir do que se insere no capitulo 36, o município de fortaleza procura adotar os princípios ali estabelecidos, mais precisamente: promoção do ensino, da conscientização e do treinamento e que tem como objetivos desenvolver consciência do meio ambiente e desenvolvimento em todos os setores da sociedade em escala mundial e com a maior brevidade possível; lutar para facilitar o acesso à educação sobre meio ambiente e desenvolvimento, vinculada à educação social, desde a idade escolar primária até a idade adulta em todos os grupos da população e promover a integração de conceitos de ambiente e desenvolvimento, inclusive demografia.[2]

Neste contexto está inserida a política municipal de resíduos sólidos, contemplando aspectos não apenas políticos ou econômicos, mas também de forte apelo sócio educacional, posto que a intensificação do consumo e da descartabilidade, produzem efeitos inequívocos sobre a geração de resíduos sólidos e a degradação dos recursos naturais, razão pela qual se mostra imprescindível a atuação do poder executivo e da sociedade no que concerne ao planejamento e na gestão desses resíduos que são produzidos, conforme entende Lima (2015).

Como consequência, tem-se que a politica – e sua atuação precisa – importa mecanismos de conjuntura social e econômica na configuração de uma elaboração efetiva do entendimento acerca da sustentabilidade. Segundo Lima (2015) *apud* Ascelrad (1992) os problemas ambientais, quando incorporados ao meio social, induzem aos conceitos associados de cidadania ambiental, de gestão participativa e de justiça ambiental, por meio de uma visão sistêmica com enfoque na realidade (SANTOS, 2014; SILVA, 2014; RODRIGUES, 2014).

A transdisciplinaridade, portanto, se faz presente no Plano Fortaleza 2040 e torna-se evidente ao englobar aspectos econômicos, sociais, políticos, educacionais, para trabalhar o meio ambiente com o desenvolvimento natural e progressivo da cidade, fazendo com que o alcance de sua implementação seja amplo e irrestrito.

A POLITICA MUNICIPAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E O PAPEL DOS ECOPONTOS: UM BREVE OLHAR SOBRE O IMPACTO DESSES APARELHOS EM FORTALEZA

Dentre as várias estratégias de atuação municipal no eixo urbanístico e ambiental, o plano destinado a desenvolver a sustentabilidade urbana se soma à implementação de aparelhos urbanos locais adequados para o descarte gratuito de pequenas proporções de resíduos sólidos.

Assim, com a implantação de equipamentos voltados ao descarte de resíduos urbanos, chamados de ecopontos (pontos ecológicos de pequenos volumes), o município de Fortaleza procura redesenhar na cidade o papel de cidadania sustentável, por meio de ações educacionais ambientais e outros incentivos, como descontos na conta de energia e crédito no Bilhete Único de transportes coletivos, seguindo os preceitos da atual politica ambiental do município de fortaleza, instituída por meio do seu plano diretor, lei complementar nº 62 de 2009.

---

2 CAPÍTULO 36
PROMOÇÃO DO ENSINO, DA CONSCIENTIZAÇÃO E DO TREINAMENTO INTRODUÇÃO
36.1. O ensino, o aumento da consciência pública e o treinamento estão vinculados virtualmente a todas as áreas de programa da Agenda 21 e ainda mais próximas das que se referem à satisfação das necessidades básicas, fortalecimento institucional e técnica, dados e informação, ciência e papel dos principais grupos. Este capítulo formula propostas gerais, enquanto que as sugestões específicas relacionadas com as questões setoriais aparecem em outros capítulos. A Declaração e as Recomendações da Conferência Intergovernamental de Tbilisi sobre Educação Ambiental /1/, organizada pela UNESCO e o PNUMA e celebrada em 1977, ofereceram os princípios fundamentais para as propostas deste documento.
36.2. As áreas de programas descritas neste capítulo são:
(a) Reorientação do ensino no sentido do desenvolvimento sustentável;
(b) Aumento da consciência pública;
(c) Promoção do treinamento.
ÁREAS DE PROGRAMA
Reorientação do ensino no sentido do desenvolvimento sustentável Base para a ação
36.3. O ensino, inclusive o ensino formal, a consciência pública e o treinamento devem ser reconhecidos como um processo pelo qual os seres humanos e as sociedades podem desenvolver plenamente suas potencialidades. O ensino tem fundamental importância na promoção do desenvolvimento sustentável e para aumentar a capacidade do povo para abordar questões de meio ambiente e desenvolvimento. Ainda que o ensino básico sirva de fundamento para o ensino em matéria de ambiente e desenvolvimento, este último deve ser incorporado como parte essencial do aprendizado. Tanto o ensino formal como o informal são indispensáveis para modificar a atitude das pessoas, para que estas tenham capacidade de avaliar os problemas do desenvolvimento sustentável e abordá-los. O ensino é também fundamental para conferir consciência ambiental e ética, valores e atitudes, técnicas e comportamentos em consonância com o desenvolvimento sustentável e que favoreçam a participação pública efetiva nas tomadas de decisão. Para ser eficaz, o ensino sobre meio ambiente e desenvolvimento deve abordar a dinâmica do desenvolvimento do meio físico/biológico e do sócio-econômico e do desenvolvimento humano (que pode incluir o espiritual), deve integrar-se em todas as disciplinas e empregar métodos formais e informais e meios efetivos de comunicação. AGENDA 21, CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO.

Não é o único instrumento municipal na gestão dos resíduos sólidos urbanos, todavia. Ha ainda outros equipamentos e ações que se voltam a esse propósito, como: a implantação de lixeiras, fiscal cidadão, requalificação de áreas degradadas, "recicla fortaleza" (coleta seletiva), implantação de áreas de recebimento de RCC, projeto "reciclando atitudes" e projeto "calçadas da cidade".

No que se referem aos ecopontos, estes são locais adequados para o descarte gratuito de pequenas proporções de entulho, restos de poda, móveis e estofados velhos, além de óleo de cozinha, papelão, plásticos, vidros e metais.

Atuam em total consonância ao que predispõe o Plano Municipal de gestão integrada de resíduos sólidos de Fortaleza (2012), que tem como objetivos a proteção da saúde pública e da qualidade ambiental; não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos; estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços; adoção, desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas como forma de minimizar impactos ambientais; redução do volume e da periculosidade dos resíduos perigosos; incentivo à indústria de reciclagem, tendo em vista fomentar o uso de matérias primas e insumos derivados de materiais recicláveis; gestão Integrada de Resíduos Sólidos; articulação entre as diferentes esferas do poder público, e destas com o setor empresarial, com vistas à cooperação técnica e financeira para a gestão integrada de resíduos sólidos; capacitação técnica continuada na área de resíduos sólidos; regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, com adoção de mecanismos gerenciais e econômicos que assegurem a recuperação dos custos dos serviços prestados, como forma de garantir sua sustentabilidade operacional e financeira, observada a Lei nº 11.445/2007; integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida de produtos; estímulo à implantação da avaliação do ciclo de vida de produtos; incentivo ao desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados para melhoria dos processos produtivos e ao reaproveitamento dos resíduos sólidos, incluídos a recuperação e o aproveitamento energético, e estímulo à rotulagem ambiental e ao consumo sustentável.

Neste contexto, o papel desses instrumentos públicos surge como um dos elementos cruciais para alinhamento da politica de sustentabilidade da cidade, uma vez que faz a intercessão entre educação ambiental (teoria) e cidadania responsiva e participativa (prática). Para Torres (2008), a coleta seletiva evidenciada pelo trabalho nos ecopontos, por exemplo, é uma atitude transformadora, com impactos nas vertentes econômico, social e ambiental, como objetiva o Plano Fortaleza 2040.

Isso porque a politica de educação ambiental atende aos interesses da comunidade incentivando a cultura do descarte seletivo, a partir de incentivos a população. Como forma de incentivo, ao entregarem os resíduos nos ecopontos, os munícipes são beneficiados com descontos nas contas de energia e vantagens no sistema de transporte público. Com esse advento a prefeitura busca maior integração dos residentes da região, diminuir os custos com eventuais limpezas e, indiretamente, promovendo a educação ambiental na cidade.

Quanto ao impacto desses aparelhos, antes é importante tracejar o alcance que esses aparelhos possuem na cidade. Atualmente existem 48 (quarenta e oito) equipamentos de ecopontos em Fortaleza, abrangendo toda a região municipal, conforme mostra o gráfico a seguir:



Figura 1. Fonte: PMF, 2019.

Toda a região geográfica do município, dividida entre seis regionais, está abrangida por esses equipamentos, que possuem localização definida, servidores, sacos de lixo, e toda uma estrutura adequada para recebimento dos resíduos entregues pelos munícipes.



Foto1. Fonte: Acervo de Domingos Albano Matos Menezes. 2017



Foto 2. Fonte: Acervo de Domingos Albano Matos Menezes. 2017

A ideia é a difusão de responsabilidades, dentro da seara econômica e social, acerca da produção e destino do lixo, em fortaleza, evitando-se, assim, a criação e pontos de lixo que, em 2016, chegavam a 1.316 pontos de lixo mapeados, segundo dados obtidos Secretaria Municipal de Conservação e Serviços Públicos (SCSP), conforme apresentado no mapa abaixo:



Mapa1. Fonte: http://www.profresiduo.com/news/1730/19/fortaleza-lei-do-lixo-gera-10-multas-por-dia-em- um-ano

Segundo dados do SINIR (2015) a geração de resíduos apenas na cidade de Fortaleza gira em torno de 1,91 kg/hab/dia, consolidando-a como uma grande geradora de resíduos, levando a prefeitura a operar de forma planejada, a longo prazo como é o caso do plano fortaleza 2040, na qual a abordagem de resíduos é estruturada em foco com a sustentabilidade.

Conforme dados fornecidos pela prefeitura, somente no ano de 2017 foram coletados mais de 15.000 Ton de resíduos urbanos, apenas nos ecopontos. Entre novembro de 2015, quando foi entregue o primeiro Ecoponto no Bairro de Fátima (Regional IV), até janeiro de 2017, haviam sido recebidas mais de 4.000 toneladas de materiais apenas nesse aparelho. Nessa conta, as pequenas proporções de entulho de obras domiciliares somaram mais de 3.200 toneladas, enquanto que os materiais recicláveis, ou seja, plástico, vidro, metal, papel e papelão foram responsáveis por mais de 825 toneladas. A economia obtida por meio desses aparelhos voltados a promoção de um ambiente mais limpo foi em torno de R$ 680.569,00, somente no ano de 2017 (Planejamento 2018/2020, Prefeitura de Fortaleza).

Aliado a esse aparelho, o projeto recicla fortaleza, lançado em abril de 2016, responsável pela geração de crédito na conta de energia ou no bilhete único de transporte da cidade, gerou, ate out/dez de 2018, um beneficio total de R$ 548.651,81 para mais de 23.897 usuários cadastrados, conforme pesquisa feita por Almeida (2019).

RESULTADOS RECICLA FORTALEZA 2018	
De Junho de 2016 a Out de 2018	
Bilhete Único	
Resíduo	Total Coletado (Kg)
PAPEL	33.637,18
VIDRO	13.142,15
PLÁSTICO	12.745,58
METAL	11.554,68
OUTROS (Oleo)	1.248,86
LONGA VIDA	1.007,06
Total	73.335,51 Kg
Clientes	
1701 Cadastrados	
708 Assíduos	
1690 Bonificados	
Quantidade de Transações	
5214	
Bônus	
R$ 12.881,65	

De Maio de 2016 a Dez de 2018	
Ecoenel	
Resíduo	Total Coletado (KG)
PAPEL	1.970.061,35
VIDRO	731.501,74
PLÁSTICO	598.243,30
METAL	425.080,15
ÓLEO	49.396,42
LONGA VIDA	37.424,65
Total	3.811.707,61
Clientes	
22196 Cadastrados	
15572 Assíduos	
24160 Bonificados	
Quantidade de transações	
181.153	
Bônus	
R$ 535.770,16	

Fonte: Dissertação de Valeria Almeida (MAPP/UFC/2018), Coletados nos 48 ecopontos de Fortaleza/CE em 2019.

Embora se mostre inexpressivo, se levarmos em consideração a quantidade de habitantes de fortaleza, que em 2017 contava com mais de 2,6 mi, segundo dados do IBGE (2018), referido equipamento público se mostra efetivo à medida em que mais ecopontos são inaugurados, bem como a politica de educação ambiental promovida pela prefeitura na sua rede municipal de ensino.

Segundo pesquisa realizada por Menezes (2017), a capacidade de resíduos recebida pelos aparelhos é, atualmente, superior ao que predetermina o PGMRS – Plano de gerenciamento municipal de resíduos sólidos. Conforme dados coletados, em uma única unidade de ecoponto, localizada na Regional IV de Fortaleza, foram coletados 3,1 Toneladas de RSU em um único dia, ultrapassando a capacidade diária instituída pelo PGMRS de 1,2 Ton.

A ampliação desses equipamentos, conforme vem sendo implementada pelo Plano Fortaleza 2040, mostra-se, pois, como uma alternativa eficiente na efetivação de um planejamento voltado a desenvolver o entendimento acerca de sustentabilidade e meio ambiente junto à sociedade, uma vez que tem recebido a aprovação de parte da população do município de fortaleza.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da atual conjuntura mundial e seu cenário econômico ambiental, a busca por formas alternativas de se unir, de maneira harmônica, o Desenvolvimento (seja econômico, social, político, etc.), com a utilização eficaz e responsável do Meio Ambiente enseja a promoção de politicas publicas voltadas e garantir a proteção dos recursos naturais.

Neste sentido, o município de Fortaleza, através da implementação do Plano Fortaleza 2040, procura viabilizar, por meio da interdisciplinaridade, ações que atingem – e atendem – a diversos segmentos da cidade, buscando inseri-la no rol dos municípios sustentavelmente desenvolvidos e que se voltam a promover o bem comum de todos.

Por sua vez, a politica ambiental do Plano Fortaleza 2040 prima por uma requalificação da cidade, ao tentar unir, sob o mesmo prisma, o crescimento econômico e desenvolvimento sustentável por meio de uma gestão adequada e que se volta a uma eficiente utilização dos recursos naturais, bem como a promoção de educação ambiental que reforce uma sociedade participativa e solidaria.

Adequando-se ao proposito estipulado pelo referido plano, no que concerne ao manejo e destino de resíduos sólidos, a criação de ecopontos vem se mostrando como uma alternativa eficaz no desenvolvimento de uma politica de educação ambiental e sustentabilidade.

Assim, a solução apresentada pela Gestão Pública, junto à sociedade civil, se conjectura o desenvolvimento de uma sociedade ecologicamente equilibrada, sustentável e atenta aos interesses das gerações futuras, em pleno respeito ao que predispõe a Constituição Federal de 1988. Ou seja, espera- se impactar e mudar posturas da sociedade, com vistas a minimizar o problema ambiental decorrente do efeito causado por politicas consumeristas agressivas, adotando, além de uma economia circular de desenvolvimento verde, posturas voltadas a fomentar uma conscientização ambiental local.

Em que se pesem os avanços na dimensão geográfica e cultural advindos com a implantação dos aparelhos (ecopontos), o cenário se mostra insuficiente e rudimentar, embora já se venha observando evolução na direção de sua efetivação, mostrando que a sociedade está atenta às políticas públicas de preservação do meio ambiente e se aparelhando na busca desses objetivos.

A educação ambiental, neste cenário, se apresenta de suma importância haja vista que objetiva agregar ao fator econômico a visão social da continuidade dos recursos naturais, e, ainda, promover ações de ressocialização de agentes e a geração de uma economia solidária por meio de um processo de geração de renda e beneficiamento dos materiais coletados.

Neste sentido, a necessidade de uma maior adesão da população se mostra adequada para o perfeito funcionamento dos equipamentos ecopontos. E essa adesão coletiva se faz via projetos/ investimento em educação ambiental continuada e a todos (crianças, estudantes e não, trabalhadores e a população de modo geral) além de maior divulgação rádio, panfletos, TV, etc.

A prefeitura, por sua vez, vem tomando iniciativas nesse sentido, como, por exemplo, o programa de educação ambiental presente em toda rede municipal de ensino, por meio da lei municipal nº 8693 de 2002, que dispõe sobre a educação ambiental, institui a política municipal de educação ambiental e dá outras providências, bem como a observância da lei nº 7673 de 1994 que criou o programa de educação ambiental nas escolas, formando uma parceria na formação de base da sociedade.

BIBLIOGRAFIA

ABREU, M. de F. **Do lixo a cidadania: estratégias para a ação**. Brasília, Caixa/UNICEF, 2001.

ACSELRAD, H. **Cidadania e meio ambiente**. In. ACSELRAD, H. (org.). **Meio ambiente e democracia**. Rio de janeiro: IBASE, 1992.

AGENDA 21. **Conferência das nações unidas sobre o meio ambiente e desenvolvimento**. Disponível em: http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21- global. Acesso em julho 2019.

ALMEIDA, V. C. **Coleta seletiva de resíduos sólidos em Fortaleza-CE: uma avaliação do ecoponto do bairro de fatima**. Pesquisa/Dissertação do Mestrado Profissional de Avaliação de Politicas Publicas (MAPP) da Universidade Federal do Ceará. UFC: 2019.

ANUÁRIO DO CEARÁ. 2018/2019. Disponível em: http://www.anuariodoceara.com.br. Acesso em julho de 2019.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS - ABRELPE. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil - 2017. 2018**. Disponível em: http://www.abrelpe.org.br/Panorama/panorama2018.pdf. Acesso em: julho 2019.

BRASIL. (2010) Presidência da República. Casa Civil**. Lei no 12.305**, de 02/08/2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007- 2010/2010/lei/l12305.htm>.Acesso em: julho de 2019.

CARDOSO, M. R de C. **Empregos verdes, desenvolvimento regional e sustentabilidade no nordeste do Brasil.** Fortaleza: EdUECE, 2014.

CEARÁ. **Lei nº 16.032**, de 20 de junho de 2016. Institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos no âmbito do Estado do Ceará. Fortaleza, Ce, Set, 2017.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. **Plano Fortaleza 2040** / Prefeitura Municipal de Fortaleza. v. 1. – Fortaleza : Iplanfor, 2016.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros 2018.** 2018.Disponível em: http://cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php. Acesso em: julho de 2019.

LIMA, G. F. da C. E**ducação ambiental critica: do socioambientalismo às sociedades sustentáveis**. Educação e pequisa, São Paulo, v.35, n.1, p.146-163, jan/abr. 2009.

MACHADO, C. B.; SANTOS, S. E. dos.; SOUZA, T. C. **A sustentabilidade ambiental em questão.** IN. SILVA, C. L da. (org.). **Desenvolvimento sustentável: um modelo analítico integrado e adaptativo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

MESQUITA, E. **Mapa do Emprego no Ceará 2018**. Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, 2018,

MARCONDES JR., J. de C. **Cenário futuro das câmaras ambientais**. São Paulo, 2000.

MENEZES, D. A. de M.. **Análise do Gerenciamento de Resíduos em Fortaleza Estudo de caso sobre a estrutura de limpeza urbana da cidade**. Monografia de conclusão de curso de Administração de empresas. UFC/FEAAC. 2017. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/35869/1/2017_tcc_dammenezes.pdf

PORTILHO, F. **Sustentabilidade ambiental, consumo e cidadania**. São Paulo: Cortez Editora. 2005. SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de janeiro: Garamond, 2009.

SANETAL. **plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos de Fortaleza**, ACFOR, Fortaleza nov. 2012, Pj_001-2012/ resíduos sólidos

SANTOS, G. O. **Resíduos sólidos e aterros sanitários: em busca de um novo olhar**. Recife: Imprima, 2016.

SANTOS, E.C.; SILVA, E.V.; RODRIGUEZ, J.M.M. **Educação ambiental e transdisciplinaridade: para repensar o desenvolvimento no combate à crise planetária** in Educação ambiental, biodiversidade e semiárido. (org. CAMACHO, R.G.V *et ali*). 1ª Edição. p. 44-66. Mossoró: UERN, 2015.

TORRES, H. R. **As organizações dos catadores de material reciclável: inclusão e sustentabilidade. O caso da associação dos catadores de papel, papelão e material reaproveitável**, ASMARE, em Belo Horizonte, MG. Brasília, 2008.

SITES CONSULTADOS:

http://pdet.mte.gov.br/rais acesso em julho de 2019

http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34471&Itemid=7. Acesso em julho 2019.

https://public.tableau.com/profile/secretaria.de.desenvolvimento.economico.sde#!/vizhome/ESTOQUEDEEMPREGOSEVNCULOSEMPREGATCIOSNOSBAIRROSDEFORTALEZA/Painel1. Acesso em julho 2019.

https://www.sedet.ce.gov.br/. Acesso em julho 2019. http://www2.ipece.ce.gov.br/atlas/capitulo5/index.htm. Acesso em julho 2019.

http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/Indice_competitividade/201 5/Fortaleza_RA_2015.pdf. Acesso em julho 2019.

https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2018/09/Fortaleza_2017.pdf Acesso em julho 2019.

https://catalogodeservicos.fortaleza.ce.gov.br/categoria/urbanismo-meio-ambiente/servico/324. Acesso em julho 2019.

https://cidades.ibge.gov.br/pesquisas. Acesso em julho 2019. http://www.anuariodoceara.com.br/pib-populacao-e-pib-per-capita. Acesso em julho 2019.

https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-de-fortaleza-entrega-ecoponto-em-messejana. Acesso em julho 2019.

http://sinir.gov.br/. Acesso em julho 2019. https://www.fortaleza.ce.gov.br/institucional/a-secretaria-329. Acesso em julho 2019.

O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NO CONTEXTO NACIONAL DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES E DO SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Jéssica Morais de Moura (PPGAU/UFRN)
Beatriz Medeiros Fontenele (PPEUR/UFRN)

RESUMO

O presente trabalho relaciona as políticas habitacional e urbana, identificando de que maneira os municípios brasileiros atuaram na elaboração dos seus Planos Diretores e na constituição dos seus Sistemas de Habitação de Interesse Social (SNHIS) frente a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1(PMCMV). Para tanto, além dos dados quantitativos do PMCMV, a pesquisa considera os dados da elaboração dos Planos Diretores divulgados pelo IBGE em 2015, articulando com os dados do Ministério das Cidades sobre a situação dos entes federados frente às exigências do SNHIS. A partir dessas informações são produzidas análises que evidenciam que não há relação entre a destinação de recursos pelo PMCMV e a elaboração de Planos Diretores e PLHIS, sendo significativa a ausência desses instrumentos em grande parte das regiões do país, indicando ainda a fragilidade do processo de definição dos instrumentos de aplicação das políticas habitacional e urbana em âmbito municipal.

Palavras-chave: Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1; Plano Diretor; Sistemas de Habitação de Interesse Social.

INTRODUÇÃO

Pensar a problemática do déficit habitacional no Brasil é, também, refletir sobre o processo de desenvolvimento urbano, destacando a forte relação existente entre as políticas habitacional e urbana e a configuração dessa articulação, principalmente, como forma de elaborar e implementar políticas públicas que norteiem condições adequadas de vivência no espaço urbano.

A elaboração da nova Constituição Federal de 1988, a implementação do Estatuto das Cidades em 2001 e a criação do Ministério das Cidades em 2003, trouxe um novo momento de discussão e atenção à política habitacional e urbana nacional, inovando na criação de instrumentos, sobretudo de institucionalização de fundos de financiamentos e criação dos sistemas de habitação e desenvolvimento urbano.

Nesse sentido e no que se refere aos instrumentos da política urbana, o Plano Diretor se destaca como a principal política de ordenamento territorial, sendo por meio dele que se pode estabelecer as diretrizes de uso e ocupação do solo urbano da cidade. Já sobre a constituição dos Sistemas de Desenvolvimento Urbano, evidencia-se que com criação do Ministério das Cidades em 2003, definiu- se um espaço institucional importante para as políticas habitacional e urbana, as quais ganharam maior centralidade no âmbito nacional.

Diante desse contexto, o Ministério das Cidades elaborou a Política Nacional de Habitação em 2004, instituindo também por meio da Lei Federal nº 11.124/2005, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, tendo como principal objetivo promover a articulação de forma descentralizada das políticas de habitação social no contexto do pacto federativo, permitindo a atuação conjunta entre os diversos atores e agentes que tratam da temática habitacional.

Assumindo como premissa uma gestão compartilhada entre os entes federativos, o Sistema propôs a criação de um conjunto de estruturas que se integram à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, considerando a constituição de um Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e seu Conselho Gestor que foram instituídos em 2006 pelo Decreto nº 5.796.

As diretrizes propostas por este novo arcabouço institucional apontavam que, para receber os recursos previstos no FNHIS, estados e municípios deveriam constituir as suas próprias estruturas, aderindo ao Sistema a partir da criação de conselhos e fundos para tratar da política de habitação de interesse social, além da elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social – PLHIS. Tais elementos se consolidaram no Plano Nacional de Habitação, lançado em 2009, o qual, conforme aponta Bonduki (2009), estava sendo estruturado de maneira participativa, organizado em bases comunitárias e considerando diferentes formas de atuação a depender da caracterização dos problemas verificados nos municípios.

Esse novo cenário estabeleceu uma orientação estratégica e normativa para tratar da problemática do déficit habitacional, correlacionando-a com a temática do desenvolvimento urbano que conforme aponta Klintowitz (2015, p.164), configurou-se em "um dos mais importantes passos dado em direção a maior institucionalização das pautas da reforma urbana pelo MCidades".

Entretanto, na contramão desses novos instrumentos e num contexto de crise econômica, lança- se o Programa Minha Casa Minha Vida em julho de 2009, colocando em evidência o déficit habitacional brasileiro, porém, com uma produção desarticulada das diretrizes da política urbana e habitacional que até então vinham se consolidando. Estudos como o de Cardoso (2013) apontaram tal desarticulação, resultando dessa análise a constatação de que, nos mais variados municípios brasileiros, o poder público local não tem conseguido garantir a oferta de terra urbanizada e bem localizada, com qualidade urbanística, provida de infraestrutura, equipamentos e serviços.

Essa problemática evidencia a falta de diálogo do PMCMV com os instrumentos da política urbana, sendo pertinente analisar como os municípios brasileiros atuaram com relação à constituição dos seus sistemas e frente ao processo de implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida, mais especificamente o Faixa 1. Como pergunta central que se pretende responder, questiona-se qual tem sido o cenário quantitativo dos municípios brasileiros relativo aos aspectos de elaboração dos Planos Diretores, adesão ao SNHIS e produção habitacional do PMCMV, enfatizando a descontinuidade existente entre os instrumentos que até então vinham se consolidando e a implementação de novas moradias de interesse social.

Nesse contexto, o objetivo do artigo consiste em realizar uma análise quantitativa, relacionando os resultados dos municípios que elaboraram seus Planos Diretores e aderiram aos Sistemas Municipais de Desenvolvimento Urbano, no contexto da produção recente do PMCMV – Faixa 1. Para tanto, a pesquisa pode ser considerada predominantemente de caráter quantitativo, adotando os seguintes procedimentos metodológicos: (i) sistematização de dados referenciados pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC IBGE 2015, observando a situação de elaboração do Plano Diretor dos municípios brasileiros; (ii) consulta a base de dados disponibilizada pelo Ministério das Cidades em 2019 sobre a situação dos entes federados frente às exigências do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, incluindo dados recentes sobre a elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social - PLHIS; e (iii) consulta aos dados disponibilizados pela Caixa Econômica Federal sobre o quantitativo de unidades habitacionais entregues pelo Programa Minha Casa, Minha Vida – Faixa 1 em cada região brasileira.

O artigo está estruturado em seis seções, incluindo esta introdução que se propôs a apresentar o contexto geral da pesquisa, a problemática e os objetivos. Na seção seguinte, apresenta-se o Programa Minha Casa Minha Vida, refletindo sobre a produção habitacional recente e as descontinuidades que podem ser evidenciadas no contexto que vinha se consolidando da política habitacional e urbana. Na seção dois, apresentam-se os procedimentos metodológicos que nortearam a execução da pesquisa, detalhando informações sobre os levantamentos de dados secundários relativos aos Planos Diretores, SNHIS e produção habitacional do PMCMV. Na seção seguinte, discute-se os primeiros resultados, analisando os dados da Pesquisa MUNIC 2015, retratando a realidade dos municípios brasileiros no que se refere a elaboração dos seus Planos Diretores. Ainda se verifica a adesão dos municípios ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, refletindo sobre a criação do FNHIS, do Conselhos Gestor e do Plano Local de Habitação de Interesse Social. A seção quatro do artigo analisa esses dados frente a produção habitacional do PMCMV - Faixa 1, discutindo como se deu a implementação de moradias nas regiões brasileiras e correlacionando esses dados com a existência dos instrumentos da política urbana e habitacional. Nas considerações finais, faz-se uma sistematização do que fora discutido, correlacionando com os dados apresentados, permitindo identificar o cenário de descontinuidade da política habitacional, a qual não tem dialogado com os instrumentos da política urbana.

PRODUÇÃO HABITACIONAL E URBANA RECENTE E AS (DES)CONTINUIDADES DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

Nas três últimas décadas, o Brasil vem passando por um processo de avanços e desafios quando se trata do planejamento urbano e política urbana e habitacional, trazendo à tona a premissa da cooperação entre as políticas, tendo em vista a vinculação do habitar a terra urbanizada. Nesse sentido, para diminuir o déficit habitacional e produzir cidades mais justas e habitáveis, foram criados e implementados diversas estruturas institucionais e instrumentos para orientar o desenvolvimento da política urbana e habitacional, como os Planos Diretores, Estatuto das Cidades, Ministério das Cidades, Política Nacional de Habitação, Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e Plano Nacional de Habitação.

Em meio a esse período, mais especificamente 10 anos atrás, lançou-se também o Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida, que, em linhas gerais, apresenta inovações em sua estrutura, em seu público-alvo, em sua dimensão e em sua articulação com as unidades federativas quando comparada as políticas habitacionais anteriores (Banco Nacional de Habitação, Fundação da Casa Popular, Institutos de Pensão, etc). Entretanto, o Programa é alvo de duras críticas desde seu anúncio e vem apresentando diversos problemas decorrentes tanto de seu desenho institucional, como de sua desarticulação com a política urbana, situações que, segundo pesquisas realizadas (CARDOSO, 2013; MOURA, 2016; SANTO AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015), já demonstram diversas consequências socioespaciais, principalmente para as populações de baixos rendimentos.

Como já evidenciado por Arantes e Fix (2009), o PMCMV surgiu na tentativa de diminuir o déficit habitacional e aquecer a economia que estava começando a sofrer as consequências da crise econômica internacional de 2008. Sua criação ocorreu por meio de um acordo entre o Ministério da Fazenda, a Casa Civil e as empreiteiras, excluindo de sua elaboração o principal ministério a tratar de questões urbanas e habitacionais, o Ministério das Cidades. Além disso, o programa foi construído priorizando apenas a dimensão quantitativa do déficit habitacional, pois, enquanto as diretrizes do Plano Nacional de Habitação estavam sendo estruturado de maneira participativa, organizado em bases comunitárias e considerando diferentes formas de atuação a depender da caracterização dos problemas verificados nos municípios, as o PMCMV foi criado as cegas e sem participação social, ignorando várias das medidas contidas no Plano (BONDUKI, 2009). Dessa forma, conforme já destacado por Bonduki (2009, p.12-13), a rápida formulação do PMCMV rompeu com o que vinha sendo desenvolvido.

> A crise econômica e a disposição do governo em dinamizar a construção civil atropelaram a construção do PlanHab, pactuado como uma estratégia de longo prazo (...). O programa não adota o conjunto das estratégias que o PlanHab julgou indispensável para equacionar o problema habitacional, sobretudo nos eixos que não se relacionavam com os aspectos financeiros; em consequência, aborda-o de maneira incompleta, incorrendo em grandes riscos, ainda mais porque precisa gerar obras rapidamente sem que se tenha preparado para isso (...). Várias estratégias do PlanHab, se incorporadas ao Minha Casa, Minha Vida, poderiam ser positivas, como o "subsídio localização", valor adicional a ser concedido aos empreendimentos de áreas mais centrais e consolidadas.

O Programa ainda se articulou com o mercado imobiliário, transformando-o em um dos seus principais agentes, acreditando ser essa uma estratégia, tanto para solucionar o problema de moradia, quanto para impulsionar o ciclo do capital financeiro das construtoras no país.

Nessa perspectiva, o PMCMV passou a inserir grande parcela da população brasileira no mercado formal da habitação, concedendo subsídios de financiamento para as classes de renda média e possibilitando o acesso à habitação para as famílias de baixa renda que, até o seu lançamento, era limitado, tornando-se o maior programa habitacional brasileiro implementado desde a época do Banco Nacional de Habitacional. De acordo com Santo Amore (2015), durante os 22 anos de existência do Banco Nacional de Habitação foram financiadas uma média de 4,5 milhões de moradias. Para o PMCMV, os dados de 2018 indicavam um total de 5.164.075 de unidades contratadas, estando 4.246.455 de habitações concluídas e 3.787.200 imóveis entregues (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2018).O Minha Casa Minha Vida entrou em vigor por meio da Medida Provisória nº 459/2009, a qual foi posteriormente convertida na Lei nº 11.977/2009 e atualmente está em sua terceira fase de atuação. Nas fases iniciais, o PMCMV foi estruturado para atender apenas a três faixas de renda divididas entre populações de 0 a 10 salários mínimos, as quais recebiam diferentes tipos de financiamento e subsídios baseados na renda familiar. Durante as diferentes fases do Programa, tanto o número de faixas de renda, como os valores dos subsídios e da renda familiar foram atualizadas. Assim, no mês de março do ano de 2016, a terceira fase do programa entra em execução e a faixa 1,5 é inserida, passando a ter quatro faixas de renda, como demonstra o quadro 1.

Quadro 1 - Faixas do PMCMV e seus limites de renda

Fases	ÁREA						
	Urbano				Rural		
	PMCMV I	PMCMV II	PMCMV III	PMCMV III/2017	PMCMV I	PMCMV II	PMCMV III
Faixa 1	Até R$ 1.395,00/m	Até R$1.600,00/ m	Até R$ 1.800,00/ m	Até R$ 1.800,00/ m	Até R$ 10.000,0 0/a	Até R$15.000,0 0/a	Até R$ 15.000,00/a
Faixa 1,5	--------	--------	Até R$ 2.350,00/ m	Até R$ 2.600,00/ m	--------	--------	--------
Faixa 2	Até R$2.790,00/ m	Até R$ 3.275,00/m	Até R$ 3.600,00/ m	Até R$ 4.000,00/ m	Até R$ 22.000,0 0/a	Até R$ 30.000,00/a	Até R$ 30.000,00/a
Faixa 3	Até R$ 4.650,00/m	Até R$ 5.000,00/m	Até R$ 6.500,00/ m	Até R$ 7.000,00/ m	Até R$ 55.800,0 0/a	Até R$ 60.000,00/a	Até R$ 60.000,00/a

Fonte: Chaves, 2019.

O público alvo do Programa são famílias não possuidoras casa própria ou financiamento habitacional, famílias residentes em áreas de risco ou que tenham sido desabrigadas, famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar, famílias de que façam parte pessoas com deficiência e também contempla uma reserva de unidades para atendimento aos idosos. Mas, o modo de obtenção e o subsídio das habitações do Programa são diferenciados de acordo com a renda familiar.

A faixa de renda 1 ingressa no Programa por meio dos cadastros dos beneficiários e sorteios realizados pelos municípios, possuindo um financiamento específico e um desconto de até 95% do valor da casa, podendo o restante ser parcelado em até 120 meses a juros 0. Já as faixas 1,5, 2 e 3 tem o acesso a moradia por meio da Caixa Econômica Federal e das Empreiteiras. Todavia, as duas primeiras faixas recebem um subsídio na forma de desconto no imóvel – o qual é mais baixo do que aquele recebido pela faixa de renda 1 - e possui os juros abaixo do valor de mercado. A faixa 3 tem apenas juros diferenciado. Ao tratar dos procedimentos de implantação do PMCMV – Faixa 1, observa-se que ao considerar as empreiteiras um dos principais agentes do Programa, facilitou-se por meio de seu desenho institucional, a alta participação desse grupo no processo de planejamento do projeto e escolha da localização do terreno dos empreendimentos, principalmente para os conjuntos produzidos para a faixa de interesse social. Como pode ser visto no Manual de Orientações produzido pelo extinto Ministério das Cidades:

1. O governo estadual ou municipal assina o Termo de Adesão com a CAIXA e a partir desse momento a CAIXA passa a receber propostas de aquisição de terreno e produção de empreendimentos para análise junto com a documentação necessária;
2. Estados e Municípios, a partir dos cadastros existentes, indicam à CAIXA as famílias a serem beneficiadas, de acordo com os critérios de elegibilidade e seleção definidos para o Programa;
3. As construtoras apresentam projetos às superintendências regionais da CAIXA, podendo fazê-los em parceria com estados, municípios;
4. Após análise simplificada, a CAIXA contrata aoperação;
5. A execução das obras do empreendimento é realizada pela construtora contratada pela CAIXA, que se responsabiliza pela entrega dos imóveis concluídos e legalizados;
6. Após a conclusão da obra os imóveis são adquiridos pelas famílias beneficiadas diretamente na CAIXA (BRASIL, 2010, p. 26).

Entretanto, como apontado por Cardoso (2013), as empreiteiras tem como objetivo a lucratividade e a obtém por meio da racionalização da produção, padronizando projetos a serem construídos em diversas regiões do Brasil e escolhendo aqueles terrenos mais baratos, os quais se localizam em sua maioria nas periferias das cidades, dificultando o acesso dos subsidiários a comércios e serviços básicos e contribuindo para o que Andrade (2015) denomina de anticidade.

Assim, na prática, as definições sobre localização dos empreendimentos que são tratadas no Artigo 3º da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o PMCMV não estão sendo cumpridas. Dentre outras definições, a referida Lei especifica que os municípios, por meio dos seus Planos Diretores, devem implementar os instrumentos de regulação urbanística voltados ao controle das áreas urbanas ociosas, priorizando, assim, uma localização adequada dos empreendimentos

Nesse contexto, considerando os princípios de ordenamento urbano contido nos Planos Diretores e nas regras de planejamento de habitações do PLANHAB[1], resulta que o poder públicolocal não tem conseguido garantir a oferta de terra urbanizada e bem localizada, pois não é de obrigação do município projetar um empreendimento adequado as necessidades regionais e dos futuros moradores ou escolher o terreno.

Tal problemática evidencia a falta de diálogo do PMCMV com os instrumentos da política urbana, atribuindo a esfera municipal o papel de atuar na organização da demanda, mantendo um cadastro atualizado de beneficiários com informações que permitam aplicar os critérios de seleção do PMCMV, e o de gerir o território, através da aplicação do Plano Diretor. Contudo, autores como Cardoso e Jeanish (2013) tem observado que a atuação dos municípios limita-se a aprovar os empreendimentos, além de flexibilizar suas legislações, alterando o padrão do uso e ocupação do solo de modo a estimular as empresas a investirem em seus territórios Assim, permitem a construção de empreendimentos em localizações com terrenos mais baratos, tais como em antigas zonas rurais incorporadas através de alterações nos perímetros urbanos, causando efeitos socioterritoriais negativos.

> Esse movimento sugere uma maior facilidade das incorporadoras em criar novas frentes de expansão para a Faixa 1, independente dos padrões de urbanização existentes ou mesmo da oferta de infraestrutura ou serviços públicos, algo que não deve ser dissociado da atuação limitada das administrações municipais na definição de parâmetros para regular a implantação dos empreendimentos contratados. Desta forma a incorporadora produz com garantia da demanda, não precisa arcar com custos de comercialização e divulgação, além de geralmente se beneficiar com a doação de terrenos, flexibilização das leis urbanísticas ou redução na tributação oferecida pelas administrações municipais (CARDOSO; JEANISH, 2014, p. 13).

Considerando o exposto e em que pese os significativos investimentos realizados em moradia, os empreendimentos do PMCMV destinados para atender a população de mais baixa renda revelam uma lógica de produção habitacional que não dialoga com os princípios do direto à moradia digna, conflitando com as diretrizes do SNHIS. As experiências de implementação do Programa Minha Casa Minha Vida têm demonstrado que, na maioria dos municípios brasileiros, a implementação das políticas habitacional e urbana se realiza em um contexto de fragilidades. Os Planos Diretores, principal instrumento da gestão do território, não são autoaplicáveis e observa-se que grande parte dos seus instrumentos não foram regulamentados. Em consequência, resulta-se que o PMCMV promoveu descontinuidades no processo de retomada da Política urbana e habitacional, o que concorreu para o intenso conflito entre moradia e terra e para a fragilidade dos programas e projetos habitacionais, numa perspectiva de democratização do acesso à terra e de promoção da moradia digna. Essas questões são tratadas adiante, considerando a implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida – Faixa 1 e a sua relação com os instrumentos da política urbana.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Conforme já destacado na introdução desse artigo, objetiva-se aqui analisar como os municípios brasileiros atuaram com relação às políticas habitacional e urbana frente ao processo de implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida – Faixa 1. Nesse sentido, no contexto pós-aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, identifica-se o cenário quantitativo dos municípios brasileiros com base na elaboração dos seus Planos Diretores e na constituição dos seus Sistemas Municipais de Desenvolvimento Urbano, relacionando essa análise aos resultados recentes do PMCMV. A partir dessas análises, busca-se evidenciar a desarticulação existente entre a política habitacional e urbana, exemplificando a descontinuidade existente no âmbito municipal para estruturação da política habitacional e urbana.

[1] De acordo com as diretrizes contidas no PLANHAB, o acesso à moradia digna está diretamente relacionado a três fatores básicos: a) capacidade de ampliação e disponibilização de terra urbanizada bem localizada para a provisão de habitação de interesse social; b) estratégias de estímulo à cadeia produtiva da construção civil e; c) fomento ao desenvolvimento institucional dos agentes envolvidos no setor habitacional, especialmente os setores públicos municipal e estadual (PLANHAB, 2009, p. 6).

Para tanto, foram utilizados três procedimentos metodológicos que se fundamentaram em dados secundários, permitindo realizar uma análise da situação estudada. Assim, para coletar as informações sobre a elaboração dos Planos Diretores, foi consultada a Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC realizada pelo IBGE em 2015[2], na qual foram apresentados os resultados mais recentes sobre o quantitativo de municípios brasileiros que possuem Plano Diretor elaborado e aprovado.

Sobre essa pesquisa, destaca-se que o IBGE realiza, periodicamente, um levantamento detalhado de informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais, tendo como unidade de investigação o município e, como informante principal, a prefeitura, por meio dos diversos setores que a compõem. Os resultados da Pesquisa MUNIC são disponibilizados de forma eletrônica, permitindo-se gerar reflexões sobre temas e questões que visam responder às necessidades de informação da sociedade e do Estado brasileiro, proporcionando um conjunto relevante de indicadores de avaliação e monitoramento dos quadros institucional e administrativo das municipalidades.

A pesquisa fornece informações diversas sobre a gestão pública municipal, detalhando aspectos da legislação e dos instrumentos de planejamento, inclusive os aspectos contidos no Estatuto da Cidade que, em conjunto com o Plano Diretor, devem orientar o uso e a ocupação do solo urbano. Apesar da última publicação da Pesquisa MUNIC ter sido realizada em 2018 e conter dados relativos ao ano de 2017, para o presente estudo foram considerados os resultados do ano de 2015 (publicados em 2016), uma vez que a publicação mais recente não contemplou informações detalhadas sobre as unidades federativas que possuem Plano Diretor elaborado, estando tal informação constante apenas na Pesquisa MUNIC 2015.

Relativo aos dados de adesão ao Sistema Nacional de Habitação e Interesse Social – SNHIS, foi realizada consulta a base de dados disponibilizada pela Secretaria Nacional de Habitação em julho de 2019 sobre a situação dos entes federados frente às exigências do SNHIS[3], incluindo dados recentes sobre a adesão dos municípios e a sua situação de regularidade, Lei de Criação dos Fundos destinados a gerir os recursos de Habitação Social, criação do Conselho Gestor e elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social – PLHIS. Os dados também estão disponibilizados de forma eletrônica e, nu contexto de transparência das ações públicas, permitem estimular uma reflexão sobre a situação de regularidade que os municípios brasileiros se encontram frente as exigências de cumprimento de diretrizes nacionais. Além disso, permite-se ainda gerar uma reflexão sobre a situação quantitativa dos municípios, identificando, por exemplo, quantos ainda estão pendentes com a elaboração do seu plano local de habitação.

Por fim e buscando dados sobre a produção habitacional do PMCMV – Faixa 1, foi realizada consulta aos dados disponibilizados pela Caixa Econômica Federal em julho de 2019[4], identificando o quantitativo de unidades habitacionais contratadas pelo Programa Minha Casa, Minha Vida em cada região brasileira. Quando combinada essas análises, tem-se um quadro da produção habitacional brasileira sobreposto ao arcabouço institucional que regulamenta a política habitacional e urbana, refletindo sobre o modo como essa produção e essas políticas tem sido implementadas.

Diante do exposto, reforça-se que combinar o levantamento supracitado de dados é, também, uma forma de refletir sobre o desenvolvimento da política habitacional e urbana. Assim e no que se refere ao Plano Diretor, destaca-se a sua importância, tendo em vista que a partir da Constituição Federal de 1988, tornou-se o principal instrumento da Política Urbana, sendo através desse instrumento que se pode efetivar a função social da propriedade. Sobre a constituição dos Sistemas Municipais de Desenvolvimento Urbano, a partir 2003, com criação do Ministério das Cidades, definiu-se um espaço institucional importante para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, notadamente para as políticas habitacional e urbana.

Sobre a questão fundiária, Cardoso e Silveira (2011) destacam que é competência dos municípios fornecer as orientações e diretrizes para o tema, utilizando-se de seus Planos Diretores para "definir a função social da propriedade e implementar os instrumentos de controle sobre a especulação fundiária previstos na Carta Magna e no Estatuto da Cidade" (CARDOSO; SILVEIRA, 2011, p. 102).

Nesse sentido, já está posta a importância da implementação do Plano Diretor, bem como o cumprimento dos requisitos de adesão ao SNHIS para sua capacitação no enfrentamento dos problemas urbanos. Contudo, conforme se observará adiante, os municípios apresentam inúmeras dificuldades para elaboração desses sistemas e, quando o fazem, é notória a fragilidade de implementação dos instrumentos. Santos Junior, Silva e Sant'Ana (2011) abordam o problema, destacando:

[2] Resultados da pesquisa disponíveis em < https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de- informacoes-basicas-municipais.html?edicao=16788>.
[3] Dados disponíveis em < http://app.cidades.gov.br/situacao_snhis/src/situacaoSnhis/formSituacoes?view=site>
[4] Para efeito dessa análise, foram considerados os dados totais de unidades habitacionais entregues pelo Programa na Faixa 1 relativos ao período entre 2009 a março de 2018.

> A maioria não apresenta uma estrutura administrativa adequada para o exercício do planejamento urbano, no que se refere aos recursos técnicos, humanos, tecnológicos e materiais, sem contar ainda a baixa difusão dos conselhos de participação e controle social voltados para uma cultura participativa de construção e implantação da política de desenvolvimento urbano (SANTOS JUNIOR; SILVA; SANT'ANA, 2011, p.15).

A seguir apesentam-se dados sobre a atuação dos municípios brasileiros no que se refere à elaboração dos Planos Diretores e a constituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social SNHIS, relacionando com a implantação do PMCMV no contexto dos municípios brasileiros.

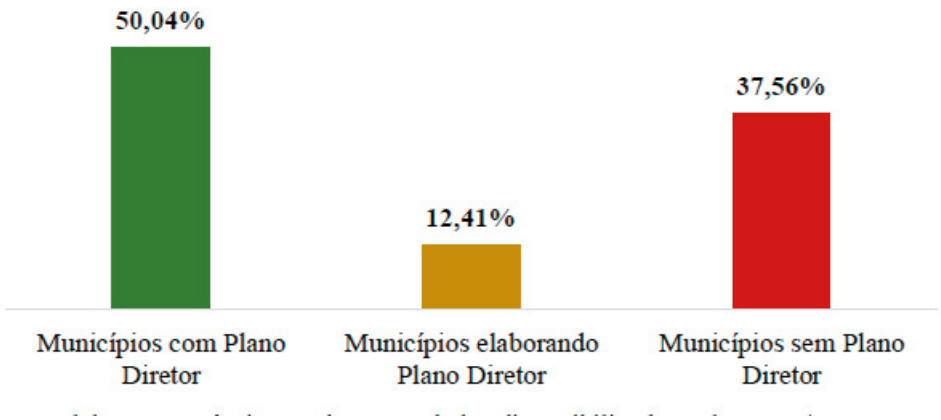
A SITUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS QUANTO AOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA HABITACIONAL E URBANA

A Constituição Federal por meio do art. 182 declara que a política de desenvolvimento urbano é de responsabilidade do poder público municipal, devendo promover o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. O Plano Diretor é definido pela Carta Magna como instrumento básico do ordenamento territorial urbano, responsável por orientar a política de desenvolvimento e ordenamento do território, estabelecendo normatizações referentes ao crescimento, funcionamento e planejamento da cidade.

Em 2001, o Estatuto da Cidade legitimou e regulamentou o caráter técnico do Plano Diretor, definindo que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no referido Plano. Além disso, a lei reforça a obrigatoriedade do Plano para municípios que possuem mais de 20 mil habitantes; que fazem parte de Regiões Metropolitanas e aglomerações urbanas; que são integrantes de áreas de especial interesse turístico; e que estão situados em áreas de influência de empreendimentos ou têm atividades com significativo impacto ambiental.

Considerando que os problemas urbanos se concentram nas cidades como um todo, independentemente de seu porte, há uma cultura disseminada para implementação dos Planos Diretores no conjunto de municípios brasileiros, priorizando-se de forma mais enfática aqueles municípios que estão inseridos nos critérios determinados pelo Estatuto da Cidade. Nesse sentido, os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC 2015 que se referem ao quantitativo de municípios brasileiros que elaboraram seus Planos Diretores são apresentados de duas maneiras: a primeira considera a totalidade dos municípios, independente dos critérios de exigência do Plano; a segunda agrupa apenas aqueles municípios que se enquadram no critério de população, ou seja, aqueles que possuem no mínimo 20 mil habitantes, conforme gráficos 1 e 2.

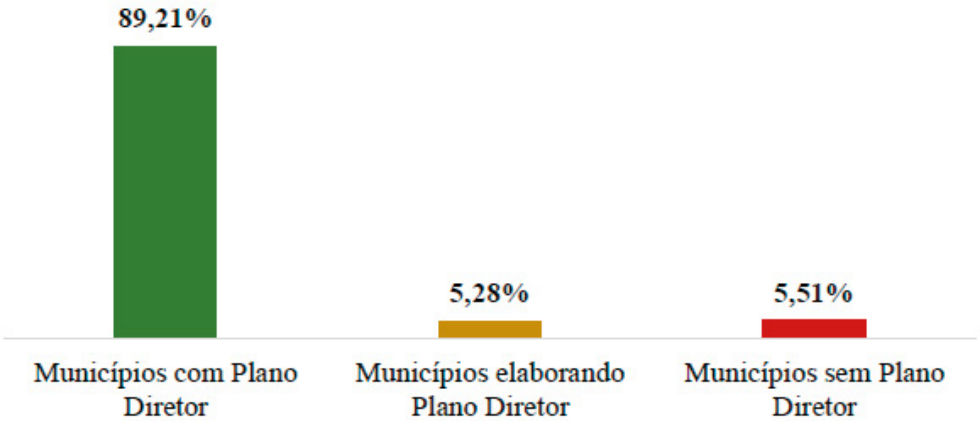
Gráfico 1 - Quantitativo de municípios segundo situação do Plano Diretor - 2015



Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados pelo IBGE/MUNIC 2015.

Ao observar os resultados apresentados para os municípios em geral (gráfico 1) e conforme dados da Pesquisa MUNIC 2015, observa-se que no período de 2005 a 2015 um total de 2.786 municípios declararam possuir Planos Diretores, representando um percentual da metade do total (50,04%). Nessa categoria, o destaque maior vai para o ano 2009, onde atinge-se um percentual de 41,7% dos municípios com Planos Diretores elaborados, muito em razão da Campanha pela Elaboração de Plano dos Diretores Participativos difundida pelo Ministério das Cidades em 2008. Apesar desses números, ainda é significante o percentual de 49,96% cidades que em 2015 declararam não possuir Plano Diretor, representando 2.783 municípios. Desse grupo, apenas 691 (12,4%) municípios declararam que se encontravam em fase de elaboração doPlano.

Gráfico 2 - Quantitativo de municípios com mais de 20 mil habitantes segundo situação do Plano Diretor



Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados pelo IBGE/MUNIC 2015.

Quando se analisa os dados considerando apenas o universo de 1.742 municípios com mais de 20 mil habitantes (gráfico 2), observa-se que no período de 2005 a 2015 houve um aumento expressivo no percentual de municípios com Planos Diretores, atingindo 1.554 cidades e representando 89,21% desse total. De acordo ainda com os dados da Pesquisa MUNIC 2015, 188 municípios declararam não possuir Plano Diretor (10,79%), sendo que, desse total, 92 municípios se encontravam elaborando o plano (5,28%) e 96 não apresentaram nenhum registro de elaboração (5,51%).

Ressalta-se a expressividade registrada no número de municípios com mais de 20 mil habitantes que declararam possuir Plano Diretor no ano de 2009, atingindo um total de 86% dos 1.742 municípios que apresentam obrigatoriedade de elaboração do Plano. Em parte, esses dados revelam os resultados da Campanha realizada pelo Ministério das Cidades em 2005 e 2006, que atingiu cerca de 1.600 municípios, através de 26 núcleos de multiplicadores nos estados e capacitando em um ano aproximadamente 22 mil pessoas (KLINTOWITZ, 2015).

Apesar da ampla disseminação do instrumento no país e enfocando principalmente o agrupamento de municípios que apresenta a exigência de elaboração do Plano, é importante considerar a qualidade desses Planos, tendo em vista os dados publicados pelo Observatório das Metrópoles em 2011, especificamente pela Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos.

A referida pesquisa avaliou os Planos Diretores no país, quanto a sua correspondência com as definições do Estatuto da Cidade, sistematizando 526 relatórios de Planos Diretores municipais[5], selecionados segundo critérios de aprovação pós Estatuto da Cidade, porte populacional e escolhas em oficinas participativas realizadas nos estados. Os resultados dessa pesquisa possibilitam identificar os desafios e oportunidades que se colocam no âmbito municipal, no tocante a elaboração dos Planos Diretores. Dentre os desafios, destaca-se que apesar da ampla elaboração dos Planos e incorporação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, os mesmos nem sempre são a tradução da gestão democrática do território municipal, especialmente quando se observa a implementação de instrumentos de gestão do solo urbano. Sobre essa questão, Santos Junior e Montandon (2011) reforçam:

> Muitos Planos apenas transcrevem trechos do Estatuto, outros incorporam os instrumentos sem avaliar sua pertinência em relação ao território e à capacidade de gestão do município, outros, ainda, incorporam alguns fragmentos de conceitos e ideias do Estatuto de modo desarticulado com o próprio plano urbanístico. (...) Independentemente da forma como o Estatuto da Cidade foi abordado nos Planos Diretores, constata-se o nítido esforço da sociedade e dos gestores em incorporá-lo no Plano Diretor. Quanto à regulamentação dos instrumentos para sua aplicação prática, os Planos ainda apresentam debilidades e deficiências de natureza técnica (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011, p.33).

Outra fragilidade apontada, consiste na ausência ou inadequação de demarcação territorial de diversas diretrizes e instrumentos previstos nos Planos Diretores. Se considerado que o Plano Diretor fundamenta a sua atuação no território, estabelecendo, para cada porção, diretrizes para garantia da sua função social, é inócuo pensar que em muitos planos não há clareza na configuração espacial dessas diretrizes voltadas à regulação

[5] Número que corresponde a aproximadamente um terço dos municípios com obrigatoriedade de elaboração de Planos Diretores, conforme determinações do Estatuto da Cidade.

do uso e ocupação do solo, o que prejudica consideravelmente a operacionalização do instrumento. Dentre as razões que justificam essa frágil e inadequada demarcação territorial de diretrizes e instrumentos nos Planos Diretores, a pesquisa realizada pelo Observatório das Metrópoles ainda indica a limitada capacidade técnica das prefeituras, aliada aos escassos recursos para construção de mapas e precariedade na existência de informações básicas sobre o territóriomunicipal.

Nesse contexto, os resultados demonstram que, para além da elaboração do Plano Diretor, o poder público local deve ser capaz de operacionaliza-lo e de interagir com a cidade e com os problemas urbanos. De acordo comCardoso e Silveira (2011), é preciso avançar na implementação dos Planos, de modo que eles dialoguem com a cidade real e não sirva apenas como mera peça legislativa.

> A avaliação que prevalece nos relatórios estaduais é de que os Planos Diretores constituem um conjunto de intenções, diretrizes e objetivos orientado em geral pelos princípios do Estatuto da Cidade, que não incorporam, no entanto, os elementos necessários à efetiva promoção do acesso à moradia e à terra urbanizada e bem localizada para todos. A percepção é de que o discurso avança, mas não no sentido da definição de metas e estratégias concretas para o enfrentamento das questões socioespaciais presentes nas cidades pesquisadas (CARDOSO; SILVEIRA, 2011, p.109).

Partindo para a sistematização dos dados relativos ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, destaca-se que o mesmo foi instituído em 2005 pelo Ministério das Cidades através Lei Federal nº 11.124. O SNHIS representa, em grande parte, uma conquista do Movimento Nacional pela Reforma Urbana que em sua pauta buscava promover o acesso a condições adequadas de moradia para população de baixa renda, permitindo a construção de cidades justas, humanas, democráticas e sustentáveis (CARDOSO; ROMEIRO, 2008).

Como principal objetivo, o SNHIS se propõe a articular de forma descentralizada as políticas de habitação social no contexto do pacto federativo, permitindo a atuação conjunta entre os diversos atores e agentes que tratam da temática habitacional. Nesse sentido, partindo da gestão compartilhada entre os entes federativos, o Sistema permite a criação de um conjunto de estruturas que se integram à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, considerando a constituição de um Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e seu Conselho Gestor que foram instituídos em 2006 pelo Decreto nº 5.796.

Para que possam receber os recursos previstos no FNHIS, estados e municípios devem constituir as suas próprias estruturas, aderindo ao Sistema a partir da criação de conselhos e fundos[6] para tratar da política de habitação de interesse social, além da elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social – PLHIS.

Para tanto e de modo a viabilizar a implementação do SNHIS, a lei de criação estabeleceu uma adesão voluntária dos estados e municípios a partir da assinatura do termo de adesão. Esse modelo institucional prevê que os entes subnacionais cumpram uma série de exigências, permitindo a operacionalização do Sistema nas outras esferas.

Buscando apoiar a adesão dos estados e municípios ao SNHIS, o Ministério das Cidades promoveu uma ampla campanha para a adesão voluntária dos governos subnacionais, disponibilizando além de manuais e guias[7] orientadores, recursos financeiros destinados para que os governos locais constituíssem fundos, conselhos e planos locais de habitação – exigências do SNHIS para a adesão.

Contudo, existem inúmeras pendências que inviabilizam a efetiva atuação do Sistema.

Klintowitz (2015) discorre sobre essa problemática, destacando:

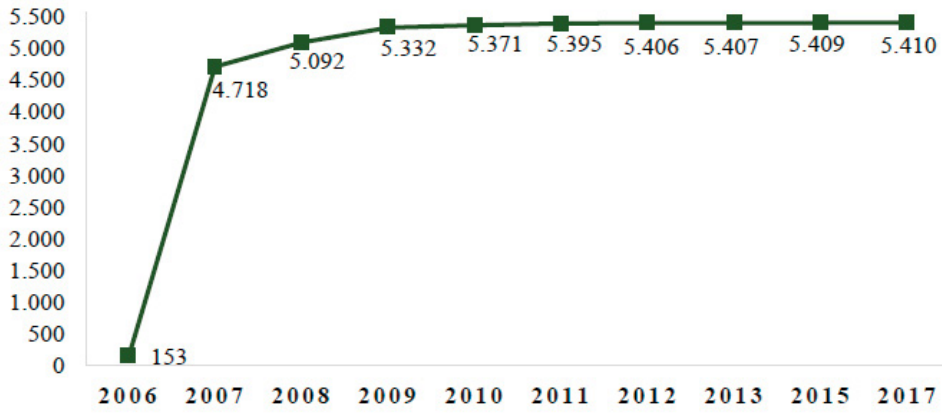
> O sistema prevê que os repasses fundo a fundo só ocorressem quando os municípios aderissem integralmente, entretanto, até a atualidade não houve nenhum repasse fundo a fundo. O não cumprimento das normativas do FNHIS, com repasses fundo a fundo, agregado à concorrência de outros programas habitacionais que disponibilizam seus recursos de forma paralela ao Fundo com objetivo de flexibilizar o manejo de recursos e acelerar os processos, tem impactado profundamente na implementação do SNHIS e enfraquecido as instâncias participativas em todos os níveis federativos (KLINTOWITZ, 2015, p. 166).

[6] A lei nº 11.124 permite que conselhos e fundos já existentes sejam adequados as finalidades do SNHIS.

[7] Destaque ao Guia de Adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS elaborado pelo Ministério das Cidades em abril de 2008.

Nesse contexto, conforme se comprovará adiante, embora a aprovação do SNHIS se configure num marco histórico para estruturação da política habitacional e urbana, os resultados da adesão dos municípios ainda não foram capazes de produzir significativos efeitos no que se refere à transformação no modus operandi de implementação de políticas e programas habitacionais. Verifica-se, portanto, uma situação conflitante que contempla novos arranjos de condução política, porém com uma baixa implementação e frágil inclusão nos projetos estratégicos alavancados pelo governo.

Gráfico 3 - Quantitativo de municípios segundo adesão ao SNHIS

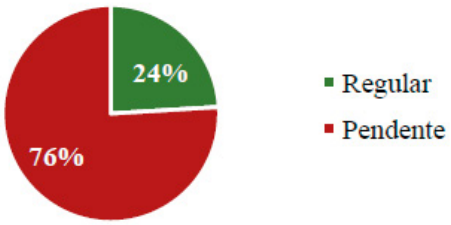


Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados pelo Ministério das Cidades em julho de 2019.

Sobre a adesão dos entes federativos ao SNHIS (gráfico 3), dados recentes disponibilizados pelo Ministério da Cidade em julho de 2019 indicam que um total de 5.410 municípios brasileiros já assinaram com o Governo Federal o Termo de Adesão ao SNHIS, representando o percentual de 97,13% dos municípios. Dessa maioria, expressivo quantitativo foi verificado no ano de 2007 – dois anos após a instituição da Lei nº 11.124, sendo um momento em que 84,70% dos municípios já declaravam ter firmado o termo. Representando o montante de cidades que ainda não registraram assinatura, observa- se um baixo percentual de 2,87%, ou seja, 160 cidades sem adesão ao SNHIS.

Com base nesses números, não há dúvidas da disseminada formalização do Termo de Adesão ao SNHIS entre os municípios brasileiros. A facilidade do processo de preenchimento eletrônico do referido termo, que após impresso e assinado é encaminhado a Secretaria Nacional de Habitação, promoveu a ampla adesão. Contudo, conforme se observará adiante, a partir dessa assinatura, institui- se o compromisso de cumprir as exigências do SNHIS, constituindo e elaborando o Fundo Local de Habitação de Interesse Social; o Conselho Gestor do Fundo e o Plano Habitacional de Interesse Social. Os dados que seguem demonstram a fragilidade de cumprimento dessas exigências.

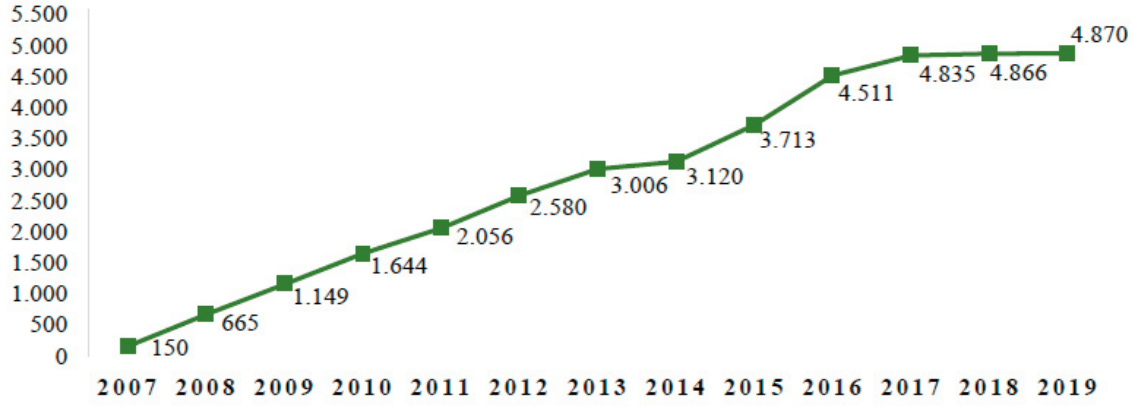
Gráfico 4 - Quantitativo de municípios segundo situação do SNHIS



Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados pelo Ministério das Cidades em julho de 2019.

Considerando a situação de regularidade dos entes federativos referente ao SNHIS (gráfico 4), observa-se que um total de 4.110 municípios apresentam pendências no que se refere a implementação do SNHIS. Isso significa que 75,97% dos municípios brasileiros ainda não cumpriram as exigências do SNHIS, após terem firmado o Termo de Adesão. Dentre as cidades que já cumpriram as exigências do SNHIS e se encontram em situação regular, destaca-se apenas o percentual de 24,03% ou 1.300 municípios. Nesse sentido, apesar de quase integralidade dos municípios já terem aderido ao SNHIS, respondendo às campanhas do Ministério das Cidades, observa-se que após 11 anos da Lei de instituição do Sistema significativo quantitativo de municípios ainda não cumpriram as condições legais exigidas. Os gráficos 5, 6 e 7 expressam o quantitativo de cumprimento dos itens ora exigidos, sendo acompanhados de outras reflexões no que diz respeito à operacionalização de cada requisito.

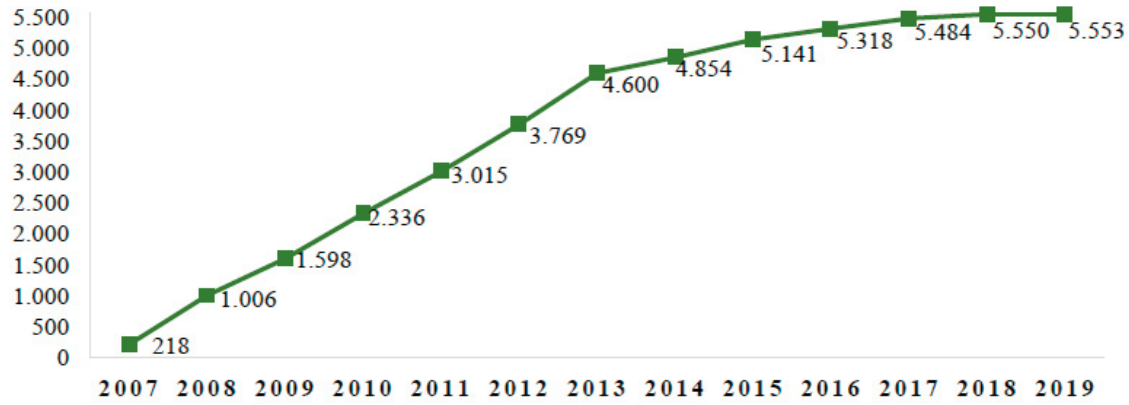
Gráfico 5 - Quantitativo de municípios segundo criação do FNHIS



Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados pelo Ministério das Cidades em julho de 2019.

No que se refere aos FNHIS, os dados demonstram que é expressivo o número de municípios que encaminharam ao Governo Federal a Lei de Criação dos Fundos destinados a gerir os recursos de Habitação Social (gráfico 5), totalizando em 4.870 municípios e representando o percentual de 87,43%. Em contraposição, observa-se que apenas 700 cidades (12,57%), não registraram formalmente informações relacionadas ao FNHIS. Interessante notar ainda que, diferentemente do Termo de Adesão, há uma disposição equilibrada no que se refere criação dos Fundos por ano, atingindo uma média anual de 7,69%.

Gráfico 6 - Quantitativo de municípios segundo criação do Conselho Gestor



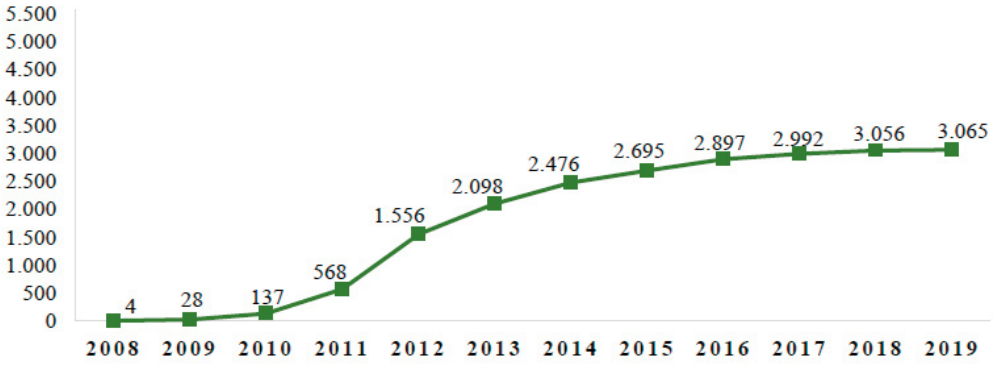
Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados pelo Ministério das Cidades em julho de 2019.

Referente à criação do Conselho Gestor do FNHIS (gráfico 6) que tem como principal finalidade garantir a gestão e o controle social dos recursos do Fundo, considerando uma composição representativa de órgãos e entidades do poder executivo e também de representantes da sociedade civil, os dados são ainda mais expressivos que a criação do próprio FNHIS. Assim, observa-se que 99,69% dos municípios dispõe da estrutura participativa de Conselhos, o que corresponde a 5.553 municípios. Em contraposição, apenas 17 municípios não registraram junto ao Governo Federal a existência dessa instância deliberativa.

Numa primeira leitura desses dados pode parecer conflitante o fato de que 700 municípios não registraram Lei de criação do FNHIS, enquanto apenas 17 indicaram não possuir Conselho Gestor. Contudo, ressalta-se que a Lei de criação do SNHIS faculta aos municípios a necessidade de constituir ou, nos casos de existência prévia, adaptar Lei de criação de conselho, considerando a participação de entidades públicas, privada e representantes da sociedade ligados à área de habitação. Assim, este dado se refere à existência de uma instância participativa que discute a temática habitacional e urbana, independentemente de ser especificamente direcionada ao FNHIS. Sobre a existência do FNHIS bem como do seu conselho gestor é importante ainda ressaltar:

> Outro fato importante a ser observado, é que os dados mostram que quase a integralidade dos municípios constituiu Fundo e Conselho (...); entretanto, estes dados não revelam se estes arranjos institucionais estão realmente em funcionamento efetivo. Sabe-se que a maior parte dos fundos foi constituído por lei, mas nunca se efetivaram com depósitos de recursos de nenhuma ordem, nem orçamentários, nem de outras fontes. Sobre os conselhos, não há ainda um consenso nem estudos que comprovem sua efetividade e legitimidade nas comunidades (KLINTOWITZ, 2015, p. 176).

Gráfico 6 - Quantitativo de municípios segundo elaboração do PLHIS



Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados pelo Ministério das Cidades em julho de 2019.

Por fim, considerando o quantitativo de municípios que possuem Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS (gráfico 7), observa-se que este se constitui no item com menor cumprimento do SNHIS, atingindo o percentual de 55,03% de municípios que possuem PLHIS, o que corresponde a

3.065 municípios. Um total de 2.505 cidades (44,97%) ainda não registraram os Planos como elaborados e a questão é ainda mais problemática quando se evidencia que, dentre o percentual de municípios que foram considerados como PLHIS elaborado, existem situações em que o Plano foi elaborado, mas ainda não aprovado pelo poder legislativo[8].

O baixo percentual de elaboração dos PLHIS é reflexo da complexidade que se apresenta na elaboração desse documento, enfrentando desafios na esfera técnica, principalmente no que se refere à falta de fontes de informação relacionadas à problemática habitacional. Como forma de enfrentar esse desafio e buscando promover a elaboração do PLHIS pelos municípios brasileiros, o Ministério das Cidades desde 2008 passou a difundir ações de capacitação e apoio, lançando o "Manual do FNHIS de Apoio à Elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social", bem como o "Guia de Adesão ao SNHIS".

Apesar dessa iniciativa e dos recursos destinados para que os municípios elaborassem seus planos locais, os resultados ainda não se apresentaram de forma mais expressiva. Do contrário, desde 2013 identifica-se uma diminuição na quantidade de municípios que declaram PLHIS elaborado, comprovando que a exigência sofreu uma significativa inflexão com o advento do PMCMV, tal como se pretende inferir adiante.

PMCMV NO CONTEXTO NACIONAL DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES E DO PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Conforme abordado anteriormente, o lançamento do PMCMV e o seu processo de implementação se inserem num contexto de estruturação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano. Assim, busca-se aqui situar o PMCMV no processo de revisão ou elaboração dos Planos Diretores, conforme obrigatoriedades postas pelo Estatuto da Cidade e no âmbito da elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social – PLHIS.

Para tanto, adotou-se os seguintes procedimentos: (i) análise das unidades habitacionais entregues pelo PMCMV - Faixa 1[9], conforme as suas distribuições nas regiões brasileiras, visando pontuar as regiões mais beneficiadas com os recursos do Programa; (ii) sistematização de dados

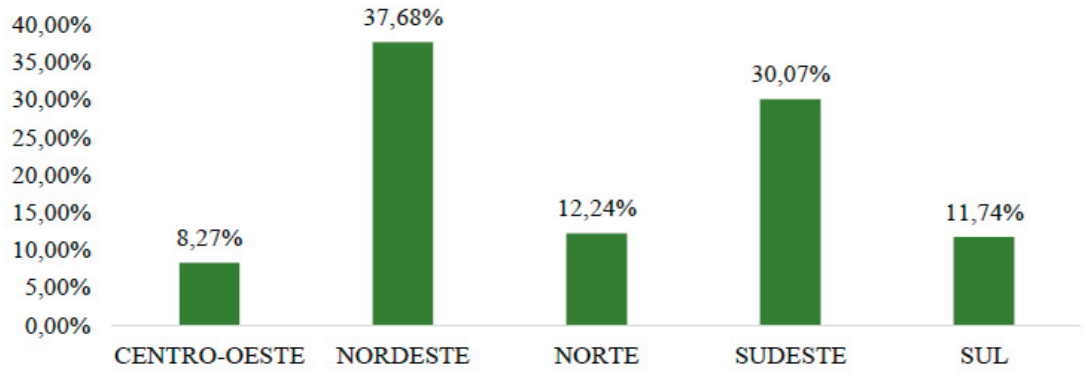
[8] A partir da plataforma de acompanhamento do SNHIS disponibilizada pelo Ministério das Cidades é possível identificar que existem municípios que, apesar de constarem como PLHIS elaborado, os referidos planos ainda não foram aprovados pelo poder legislativo, não se configurando num instrumento publicado e disponível para consulta.

[9] Base de dados de Unidades Habitacionais entregues do MCMV Faixa 1 extraída por Estado na plataforma eletrônica <http://www.caixa.gov.br/poder-publico/programas-uniao/habitacao/minha-casa-minha- vida/Paginas/default.aspx> considerando o período de referência até março de 2018.

referenciados pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC IBGE 2015, observando também num recorte regional os percentuais que indicam a situação de elaboração do Plano Diretor; e (iii) compilação dos dados sobre o quantitativo de municípios que ainda não elaboraram os seus PLHIS, conforme a distribuição por região.

No que se refere às análises das unidades habitacionais entregues pelo PMCMV- Faixa 1, conforme as suas distribuições nas regiões brasileiras, os dados apresentados no gráfico 8 indicam que a região nordeste recebeu a maior quantidade de unidades habitacionais entregues pelo PMCMV Faixa 1, representando um percentual de 37,68%. Em segundo lugar se coloca a região Sudeste, correspondendo a um percentual de 30,07% das unidades entregues. A região Norte ocupa o 3º lugar, representando 12,24%, seguida da região Sul com 11,74% e da região Centro-Oeste com 8,27%.

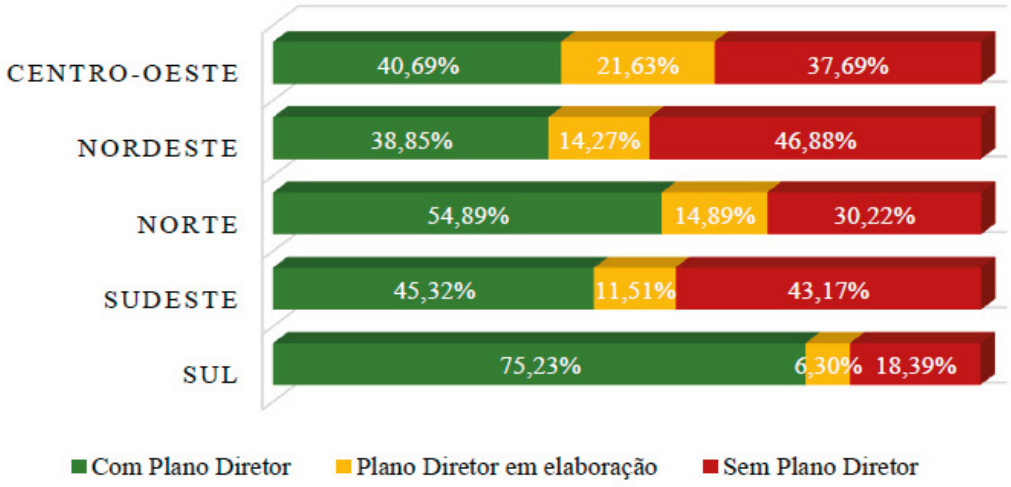
Gráfico 7 - Percentual de unidades do PMCMV Faixa 1 entregues segundo região



Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados pela Caixa Econômica Federal relativos a março de 2018.

Sobre a situação dos Planos Diretores e observando principalmente o percentual de municípios que ainda não possuem o Plano Diretor, verifica-se no gráfico 9 que a região Nordeste se destaca, alcançando um percentual de 46% de municípios que declararam não possuir o referido instrumento urbanístico. As regiões Sudeste e Centro-Oeste se aproximam dessa realidade, verificando, respectivamente, 43,17% e 37,69% das cidades sem Plano Diretor. A região Norte se encontra na 4º posição, com o índice de 30,22%, enquanto que a região Sul se destaca com o menor percentual de municípios sem Plano Diretor – 18,39%.

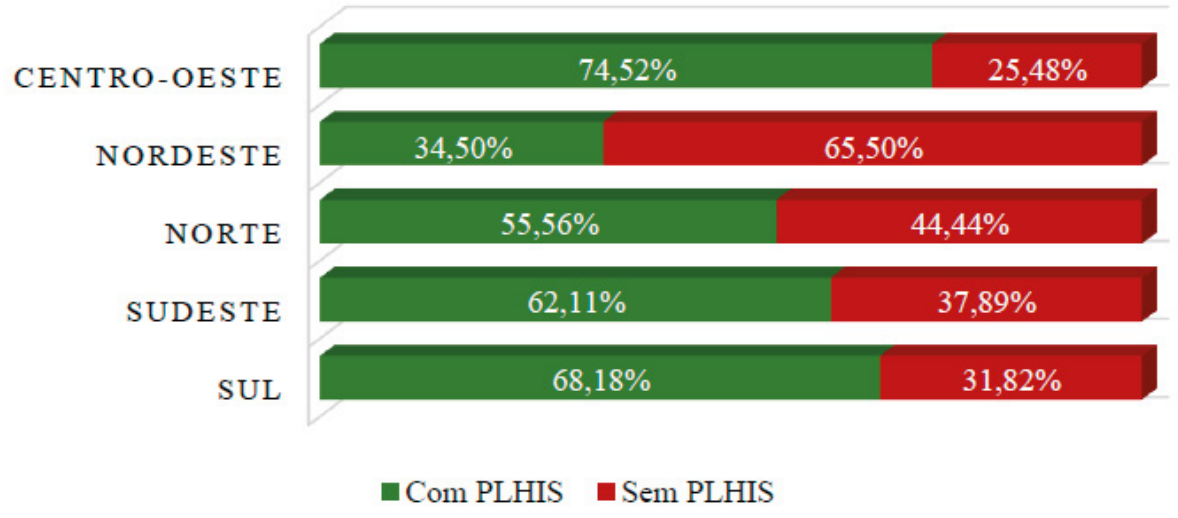
Gráfico 8 - Quantitativo de municípios por região segundo situação do Plano Diretor



Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados pelo IBGE/MUNIC 2015.

Quanto ao Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS, observa-se no gráfico 10 as regiões brasileiras com maiores percentuais de municípios que também não possuem Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS. Similar ao verificado com relação aos Planos Diretores, a região Nordeste se destaca com 65,5% das cidades sem elaboração do PLHIS. A região Norte coloca-se em segundo lugar com 44,44% de cidades sem definição do PLHIS. As regiões Sudeste e Sul apresentam, respectivamente, os percentuais de 33,89% e 31,82%. Com o menor percentual, destaca-se a região Centro-Oeste, atingindo 25,48% dos municípios sem PLHIS.

Gráfico 9 - Quantitativo de municípios por região segundo elaboração do PLHIS



Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados pelo Ministério das Cidades em julho de 2019.

Correlacionando a produção de moradias entregues pelo PMCMV – Faixa 1 com os dados sobre os municípios que não possuem Plano Diretor e PLHIS e conforme sistematizado no quadro 2, identifica-se que a região Nordeste apresenta o maior número de moradias entregues pelo PMCMV (37,68%), apresentando elevados índices de inadimplência quanto a elaboração do Plano Diretor (46,88%) e do PLHIS (65,5%). Na região Sudeste, verifica-se o segundo maior percentual de moradias entregues pelo PMCMV (30,07%), identificando-se nessa região o segundo maior percentual de municípios que não possuem Plano Diretor elaborado (43,17%) e o terceiro maior índice quanto à não elaboração do PLHIS (37,89%). A região Norte apresenta uma produção de 12,24% de moradias do PMCMV - Faixa 1, enquanto apresenta os percentuais de 30,22% e 44,44% de municípios que estão inadimplentes na elaboração do Plano Diretor e do PLHIS, respectivamente. A região Sul possui o percentual de 11,74% de moradias entregues pelo Programa na Faixa de Interesse Social, enquanto tem o menor índice de municípios sem Plano Diretor (18,39%) e o segundo menor índice de não elaboração de PLHIS (31,82%). Por fim, a região Centro-Oeste se configura naquela que apresenta a menor produção de unidades do PMCMV – Faixa 1 entregues (8,27%), apresentando a terceira maior inadimplência na elaboração do Plano Diretor (30,22%) e menor inadimplência na elaboração do PLHIS (25,48%).

Quadro 2 - Posição regional frente ao PMCMV Faixa 1, Plano Diretor e PLHIS

POSIÇÃO	% de Unidades do PMCMV - Faixa 1		% de Municípios sem Plano Diretor		% de Municípios sem PLHIS	
1º	Nordeste	**37,68%**	Nordeste	**46,88%**	Nordeste	**65,50%**
2º	Sudeste	**30,07%**	Sudeste	**43,17%**	Norte	**44,44%**
3º	Norte	**12,24%**	Centro-Oeste	**37,69%**	Sudeste	**37,89%**
4º	Sul	**11,74%**	Norte	**30,22%**	Sul	**31,82%**
5º	Centro-Oeste	**8,27%**	Sul	**18,39%**	Centro-Oeste	**25,48%**

Fonte: Elaboração própria.

Com base nesses dados, contata-se que não há relação entre a destinação de recursos pelo PMCMV - Faixa 1 e a definição de elaboração dos Planos Diretores e PLHIS, sendo significativa a ausência desses instrumentos em grande parte dos municípios do país. Conforme o quadro 2, sintetiza- se que a Região Nordeste é a que apresenta os maiores percentuais de municípios sem Plano Diretor (46,88%) e sem PLHIS (65,50%), mas ainda assim foi a região que recebeu o maior percentual de unidades do PMCMV - Faixa 1 (37,68%).

Nesse contexto, além do desenho institucional do PMCMV possibilitar às empresas a localização dos empreendimentos, sem necessariamente estar vinculada aos indicativos de um Plano Diretor ou PLHIS, ainda é frágil o processo de definição dos instrumentos de aplicação das políticas habitacional e urbana em âmbito municipal. Estudos desenvolvidos sobre essa questão atestam que:

> Ainda que o município não precise possuir PLHIS ou seguir suas diretrizes para integrar o PMCMV e receber seus empreendimentos, atestamos que as prefeituras se limitam a aprovar os empreendimentos e selecionar beneficiários, por meio de processos questionáveis (MORADO NASCIMENTO *et al*, 2015, p. 226).

Lopes e Shimbo (2015, p. 372) também inferem que "as escolhas seguiriam, portanto, critérios absolutamente alheios às lógicas de planejamento local e de definição das necessidades habitacionais (Planos Diretores e Planos Locais de Habitação de Interesse Social - PLHIS, entre outros). Nesse sentido as conclusões preliminares em relação à aplicação dos instrumentos de planejamento habitacional e urbano demonstram fragilidades no tocante à gestão dos instrumentos de regulação do solo e cumprimento dos planos locais, embora se verifiquem avanços na definição e institucionalização do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano. Dessa forma, os dados demonstram os limites de aplicação do Plano Diretor e do PLHIS na definição das áreas para implantação dos empreendimentos do PMCMV – Faixa 1.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudou evidenciou a desarticulação existente entre o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV e a elaboração dos Planos Diretores, além da implementação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS. A partir das análises quantitativas extraídas de pesquisas que indicam o número de municípios que ainda não elaboraram o seu Plano Diretor nem o seu Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS, constatou-se que o cenário da política urbana e habitacional no Brasil ainda tem muito que avançar.

Apesar do ambiente institucional e das diretrizes do Plano Nacional de Habitação lançado em 2009 orientar para uma nova agenda na forma de prover moradia digna e diminuir o déficit habitacional do país, a realidade vivenciada nos municípios ainda está longe da efetivação de direitos. Na contramão dessas diretrizes regulamentadoras, estudos sobre o PMCMV apontaram para a sua desarticulação com a gestão urbana das cidades, sendo grande parte das moradias subsidiadas para a Faixa de renda 1, construídas em regiões distantes, com pouca oferta de infraestrutura urbana. Em detrimento disso, observa-se nas mais diversas regiões brasileiras, os efeitos socioespaciais da produção de moradias desconectadas do tecido urbano, fato favorecido pelo desenho institucional do programa que prioriza as construtoras ao permitir que essas definam sobre as localizações de terrenos onde os conjuntos serão construídos.

Ao considerar a constituição do Sistema Nacional de Habitação e dos investimentos alocados em habitação social Cardoso (2013) faz um balanço dessa atuação, demonstrando, em certa medida, uma desvinculação dos princípios da Política Nacional de Habitação e o desenho institucional do PMCMV que, em maior e menor grau, prioriza muitas vezes a mera construção de unidades habitacionais, sem considerar os princípios integradores entre as políticas.

Akaishi (2013) ressalta que tal sistema é anacrônico, no qual os recursos e as políticas caminham por vertentes distintas, restando a escala municipal os efeitos do não cumprimento de requisitos básicos que deveriam pautar a decisão e desenhar o território. Conforme exposto e embora na última década sejam observadas conquistas positivas para o âmbito normativo-institucionais, tais avanços não foram capazes de promover mudanças efetivas na função social da cidade, atenuando assim os processos de transição do solo-urbano para o rural e com isso a expansão das periferias, a seletividade fundiária, a fragmentação do solo, a especulação imobiliária e a segregação socioespacial.

Esses efeitos se materializam em diversos desafios paras os moradores dessas áreas, contudo tem sua raiz na forma como o PMCMV foi concebido. Num contexto de estruturação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, onde os municípios deveriam ter em seus Planos Diretores mecanismos para promover a produção de moradias de forma mais justa, além de aderir ao SNHIS, implementar o FNHIS, ter um conselho gestor das políticas habitacional e urbana e elaborar o Plano Local de Habitação Social, lançou-se mão de um programa que não dialogou com nenhum desses instrumentos.

Do contrário, os números demonstrados no presente estudo indicam que dos 5.570 municípios brasileiros, um total de 2.783 não possuíam Plano Diretor em 2015 (49,96%) e 2.505 municípios declararam que em 2019 ainda não haviam elaborado seus PLHIS (44,97%). De forma positiva, a realidade de adesão ao SNHIS, constituição do FNHIS e do Conselho Gestor traz números significativos de municípios que constituíram este arranjo institucional para tratar da temática habitacional, sendo respectivamente 5.410 municípios que aderiram ao SNHIS (97,13), 4.870 que implantaram o FNHIS (87,43%) e 5.553 que possuem Conselho Gestor (99,69%). Contudo, é importante ressaltar ainda que, de acordo com os dados do Ministério das Cidades de julho de 2019, aproximadamente 5.410 municípios, o que equivale a aproximadamente 76% encontram-se em situação de pendência quanto ao funcionamento adequado da política habitacional. Já os números do PMCMV atestam que não houve a disponibilização de recursos seguindo critérios sobre a constituição do SNHIS, não sendo tais fatores levados em consideração no momento de escolher os municípios beneficiados.

Assim, diante desse contexto apresentado e a partir das análises produzidas, constata-se a necessidade de articulação dos instrumentos da política habitacional e urbana, destacando que não há relação entre a destinação de recursos pelo PMCMV e a definição de Planos Diretores e PLHIS, sendo significativa a ausência desses instrumentos em grande parte das regiões do país, indicando ainda a fragilidade do processo de definição dos instrumentos de aplicação das políticas habitacional e urbana em âmbito municipal.

REFERÊNCIAS

AKAISHI, A. G. Desafios do planejamento urbano-habitacional em pequenos municípios brasileiros à luz da nova Política Nacional de Habitação. In ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 15., Recife, 2013. **Anais eletrônicos...** Recife: ANPUR, 2013, p.1-14. Disponível em: <http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/4536/4405>. Acesso em: jun. 2019.

ANDRADE, Luciana da Silva. É possível transformar em cidade a anticidade? Crítica ao urbanismo de empreendimentos do PMCMV. In: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. **Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, p. 165-193, 2015.

ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida. **Correio da Cidadania**, v. 543, 2009.

BONDUKI, N. Do Projeto Moradia ao Minha Casa Minha Vida. **Revista Teoria e Debate**, v. 82, 2009. Disponível em: <http://novo.fpabramo.org.br/uploads/TD82-Nacional.pdf>. Acesso em: mai. 2019.

CARDOSO, A. L. **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. (Org.). Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. Disponível em: <http://web.observatoriodasmetropoles.net/images/abook_file/mcmv_adauto2013.pdf>. Acesso em: jul. 2019.

CARDOSO, A. L.; JAENISCH, S. T**.** Nova política, velhos desafios: problematizações sobre a implementação do programa Minha Casa Minha Vida na região metropolitana do Rio de Janeiro. **e- metropolis:** Revista eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais, v. 5, p. 6-19, 2014. Disponível em: <http://www.emetropolis.net/download/edicoes/emetropolis_n18_v3.pdf>. Acesso em: jun. 2019.

CARDOSO, A.; SILVEIRA, M. C. B. O Plano Diretor e a Política de Habitação. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (orgs.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011, p. 99-126.

CARDOSO, A.; SILVEIRA, M. C. B. O Plano Diretor e a Política de Habitação. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (orgs.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011, p. 99-126.

CARDOSO, P.; ROMEIRO, P. **Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social à Luz do Novo Marco Legal Urbanístico**: subsídios para implementação nos estados e municípios - Lei Federal no 11.125/05. São Paulo: Instituto Pólis, 2008. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/952/952.pdf>. Acesso em: mai. 2019.

CHAVES, Carina Aparecida Barbosa Mendes. Quanto vale a minha casa? A comercialização dos imóveis faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Natal. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.

IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC 2015**. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95942.pdf>. Acesso em 11 mai. 2019.

KLINTOWITZ, D. C. **Entre a reforma urbana e a reforma imobiliária**: a coordenação de interesses na política habitacional brasileira nos anos 2000. 2015. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13791>. Acesso em: mai. 2019.

LOPES, J. M. A.; SHIMBO, L. Z. Projeto e produção da habitação na região central do estado de São Paulo: condições e contradições do PMCMV. In: SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (orgs.) **Minha Casa… e a cidade?** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 229-253.

MIRANDA, L. I. B. Planejamento em áreas de transição rural-urbana: velhas novidades em novos territórios. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 1, 2009. Disponível em :<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/208>. Acesso em: jun. 2019.

MORADO NASCIMENTO, D. et al. Programa Minha Casa Minha Vida: desafios e avanços na Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (orgs.) **Minha Casa… e a cidade?** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 195-228.

MOURA, J. M. **Programa Minha Casa, Minha Vida e Plano Diretor: Habitação e Política Urbana na Região Metropolitana de Natal**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/22391/1/JessicaMoraisDeMoura_DISSERT.pdf >. Acesso em: mai. 2019.

SANTO AMORE, C. Minha Casa Minha Vida para iniciantes. In: **Minha Casa...e a cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis Estados brasileiros. SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L. Z; RUFINO, M. B. C. (orgs). Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 11-28.

SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (org). **Minha casa... e a cidade?** avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.net/images/abook_file/mcmv_nacional2015.pdf> Acesso em: mai. 2019.

SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (orgs.) **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade**: balanço crítico e perspectivas. – Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/miolo_plano_diretor.pdf>. Acesso em: mai. 2019.

SANTOS JUNIOR, O. A.; SILVA, R. H.; SANT'ANA, M. C. O Plano Diretor e a Política de Habitação. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (orgs.). **Os Planos Diretores Municipais Pós- Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas**.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011, p. 13-26.

POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS: PRODUÇÃO CIENTÍFICA EM PERIÓDICOS NACIONAIS DA ÁREA DE ADMINISTRAÇÃO ENTRE 2013 E 2017

Jessica Eloísa de Oliveira (UnB)
Jorge Alfredo Cerqueira Streit (UnB)
Diego Mota Vieira (UnB)
Patricia Guarnieri (UnB)

RESUMO

O objetivo deste estudo foi identificar o perfil das produções científicas nacionais sobre políticas públicas ambientais em periódicos da área de administração classificados pelo Qualis-Periódicos de A1 a B2, no período de 2013 a 2017. Para tal, realizou-se uma pesquisa documental, descritiva, de abordagem quantitativa seguindo os mesmos critérios do estudo de Souza e Ribeiro (2013). Os resultados mostram que a maioria dos autores que publicaram sobre o tema são graduados em administração e doutores na mesma área de formação. A principal temática dos artigos sobre políticas públicas ambientais foi resíduos sólidos. Em relação aos aspectos metodológicos se constatou que normalmente são publicados trabalhos do tipo teórico-empírico, descritivos, qualitativos com recorte transversal. Neste espaço amostral, grande parte foi classificada como estudos de caso que utilizaram múltiplos instrumentos para a coleta de dados e fizeram uso da análise de conteúdo para tratamento analítico. Este artigo contribui ao identificar o perfil das produções sobre o tema, auxiliando pesquisadores e gestores interessados na temática.

Palavras-chave: Políticas públicas ambientais. Sustentabilidade ambiental. Meio ambiente. Administração. Gestão ambiental.

INTRODUÇÃO

A sustentabilidade é um tema amplamente debatido por estudiosos, governos e empresas, principalmente após alguns marcos como o Relatório *Brundland*, publicado em 1987 também conhecido como "Nosso Futuro Comum", que cunhou a definição mais conhecida de desenvolvimento sustentável, além da conferência Rio-92, a qual teve como propósito a sensibilização das sociedades e dos chefes de estado sobre o desenvolvimento sustentável, cujo principal resultado foi a produção de alguns documentos oficiais fundamentais, como a Carta da Terra e convenções. O desenvolvimento sustentável, na maioria das vezes, é representado por uma junção entre a dimensão econômica, social e ambiental. Cada dimensão tem uma preocupação: a econômica com a eficiência necessária para que as organizações se mantenham competitivas; a social preocupa-se com os impactos sociais nas comunidades humanas dentro e fora das organizações (desemprego, exclusão social, pobreza, diversidade organizacional, entre outros); e a ambiental importa-se com os impactos ambientais pelo uso de recursos naturais e pelas emissões de poluentes. A junção dessas dimensões gera o desenvolvimento sustentável (BARBIERI et al., 2010). Elkington (1998) definiu o termo *Tripple Bottom Line*, o qual preconiza o equilíbrio entre as três dimensões da sustentabilidade.

Neste estudo foi trabalhada somente a dimensão ambiental da sustentabilidade. Esta dispõe de diversos instrumentos que podem ser utilizados por governos e empresas para garantir o equilíbrio ambiental. No âmbito público, de acordo com o art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil (1988), "todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações". Para que os governos possam garantir a preservação do meio ambiente, são instituídas as políticas públicas ambientais.

Na administração pública as políticas públicas ambientais são as principais ferramentas do governo para buscar a sustentabilidade ambiental. As políticas públicas ambientais são princípios e diretrizes estabelecidos na forma da lei que "tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida" (BRASIL, 1981). Ao considerar a importância da administração pública para garantir a sustentabilidade ambiental por meio de políticas públicas ambientais, este artigo baseia-se na pesquisa realizada por Souza e Ribeiro (2013) para verificar como os estudiosos da área estão pesquisando o tema.

Souza e Ribeiro (2013) investigaram o perfil das pesquisas sobre sustentabilidade ambiental nos periódicos nacionais de administração de A1 a B2, no período de 1992 a 2011. Os resultados do estudo mostram que há indícios de que o tema está em consolidação no Brasil. Entretanto, uma das categorias analisadas por Souza e Ribeiro (2013) foram as políticas públicas ambientais, que no período tiveram apenas 11 artigos publicados, 2,78% dos estudos encontrados sobre sustentabilidade ambiental. Diante deste cenário, para verificar se houve uma evolução dessa categoria, o seguinte objetivo de pesquisa foi definido: identificar o perfil das produções científicas nacionais sobre políticas públicas ambientais em periódicos da área de administração classificados pelo Qualis- Periódicos de A1 a B2, no período de 2013 a 2017.

Para cumprir o objetivo proposto, foi realizada uma revisão da literatura com procedimentos sistematizados de busca e seleção dos artigos. Este trabalho está dividido em quatro seções. Além desta introdução, na sequência são apresentados os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa. A seguir, a seção de resultados, que está dividida em três itens: (1) identificação e demografia das publicações; (2) temática dos artigos; e (3) delineamento metodológico dos estudos. Por fim, são abordadas as considerações finais.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta revisão caracteriza-se como descritiva, com abordagem quantitativa. Nela se realizou uma revisão da literatura, com procedimentos sistematizados de busca e seleção de artigos, tendo como base periódicos nacionais de administração. O recorte foi longitudinal, pois foram consideradas as produções científicas publicadas em periódicos nacionais na área de administração no período de 2013 a 2017. Para selecionar os periódicos nacionais de administração, utilizou-se o sistema Qualis Capes para Periódicos, que classifica "a produção científica dos programas de pós-graduação no que se refere aos artigos publicados em periódicos científicos" (CAPES, 2016). Como esta pesquisa utiliza a última classificação disponível do Qualis-Periódicos referente ao quadriênio de 2013-2016, iniciou-se a análise nos periódicos a partir de 2013.

Seguindo os mesmos critérios de Souza e Ribeiro (2013), este estudo selecionou para análise periódicos nacionais classificados pelo Qualis-Periódicos como A1, A2, B1 e B2 na área de avaliação de Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo no quadriênio 2013-2016. Nestes estratos há um total de 1677 periódicos nacionais e internacionais classificados, que equivale a 47,08% dos periódicos totais dessa área de avaliação. Dentro desse escopo foram selecionados os periódicos nacionais da área de Administração Pública e de Empresas. Não foram considerados periódicos da área de Ciências Contábeis e Turismo. Vale ressaltar que não existem periódicos nacionais classificados como A1 na área de administração.

Após esta primeira seleção, foram analisados o foco e o escopo disponibilizados no site de cada periódico para verificar se estavam realmente relacionados à área de administração. Periódicos que trabalham somente com áreas afins ou específicas da área de administração não foram selecionados, como por exemplo, marketing, engenharia da produção, psicologia, economia e pesquisa operacional. Ao final dessa etapa restaram 56 periódicos para análise (Tabela 1).

Tabela 1 – Periódicos da área de administração selecionados e número total de artigos publicados no período de 2013 a 2017

Título do Periódico	ISSN	QUALIS	nº
Brazilian Administration Review (Bar)	1807-7692	A2	115
Brazilian Business Review (Bbr)	1808-2386	A2	186
Cadernos Ebape.Br (Fgv)	1679-3951	A2	230
Organizações & Sociedade (O&S)	1413-585X	A2	163
Revista De Administração Contemporânea (Rac)	1415-6555	A2	215
Revista De Administração De Empresas (Rae)	0034-7590	A2	199
Revista De Administração Pública (Rap)	0034-7612	A2	298
Revista De Administração (Rausp)	0080-2107	A2	220
Revista Brasileira De Gestão De Negócios (Rbgn)	1983-0807	A2	168
Administração: Ensino E Pesquisa (Raep)	2177-6083	B1	99
Administração Pública E Gestão Social (Apgs)	2175-5787	B1	112
Base – Revista De Administração E Contabilidade Da Unisinos	1984-8196	B1	120
Contabilidade, Gestão E Governança (Cgg)	1984-3925	B1	122
Contextus – Revista Contemporânea De Economia E Gestão	2178-9258	B1	108
Revista De Administração E Inovação (Rai)	1809-2039	B1	225
Revista De Administração Mackenzie (Ram)	1678-6971	B1	237
Revista Eletrônica De Administração (Read)	1413-2311	B1	157
Revista Eletrônica De Ciência Administrativa (Recadm)	1677-7387	B1	84
Revista De Gestão Usp (Rege)	1809-2276	B1	162
Regepe – Revista De Empreendedorismo E Gestão De Pequenas Empresas	2316-2058	B1	98
Revista De Administração Da Ufsm (Rea)	1983-4659	B1	300
Revista De Ciências Da Administração (Rca/Ufsc)	2175-8077	B1	193
Revista De Gestão Social E Ambiental (Rgsa)	1981-982X	B1	103
Revista De Negócios (Rn)	1980-4431	B1	76
Revista Brasileira De Gestão Urbana (Urbe)	2175-3369	B1	122
Adm.Made	2237-5139	B2	80
Alcance (Univali)	1983-716X	B2	139
Cadernos Gestão Pública E Cidadania (Cgp&C)	2236-5710	B2	83
Desenvolvimento Em Questão	1678-4855	B2	80
Revista Economia E Gestão (E&G)	1984-6606	B2	140
Faces (Face/Fumec)	1984-6975	B2	140
Future Studies Research Journal (Future)	2175-5825	B2	92
Revista De Gestão E Projetos (Gep)	2236-0972	B2	122
Gestão & Planejamento (G&P)	2178-8030	B2	104
Gestão & Regionalidade (G&R)	1808-5792	B2	143
Gestão E Sociedade (Ufmg)	1980-5756	B2	90
Gestão.Org	1679-1827	B2	137
Independent Journal Of Management & Production (Ijm&P)	2236-269X	B2	294
Organizações Em Contexto	1809-1040	B2	147
Organizações Rurais & Agroindustriais (Or&A)	2238-6890	B2	145
Pretexto (Belo Horizonte)	1517-672X	B2	143

Revista De Administracao, Ciencias Contabeis E Sustentabilidade (Reunir)	2237-3667	B2	112
Revista Ciências Administrativas (Rca/Unifor)	2318-0722	B2	119
Revista Da Micro E Pequena Empresa (Faccamp)	1982-2537	B2	68
Revista De Administração Da Unimep	1679-5350	B2	151
Revista De Gestão Ambiental E Sustentabilidade (Geas)	2316-9834	B2	136
Revista De Gestão E Secretariado	2178-9010	B2	78
Revista De Gestão, Finanças E Contabilidade	2238-5320	B2	150
Revista Do Serviço Público (Rsp)	2357-8017	B2	118
Revista Eletrônica De Estratégia E Negócios	1984-3372	B2	150
Revista Gestão & Tecnologia	2177-6522	B2	157
Revista Gestão Organizacional (Rgo)	1983-6635	B2	86
Revista Gestão Universitária Da América Latina	1983-4535	B2	280
Revista Pensamento Contemporâneo Em Administração (Uff)	1982-2596	B2	182
Tecnologias De Administração E Contabilidade	2236-0263	B2	15
Teoria E Prática Em Administração	2238-104X	B2	84

Fonte: Elaborada pelos autores

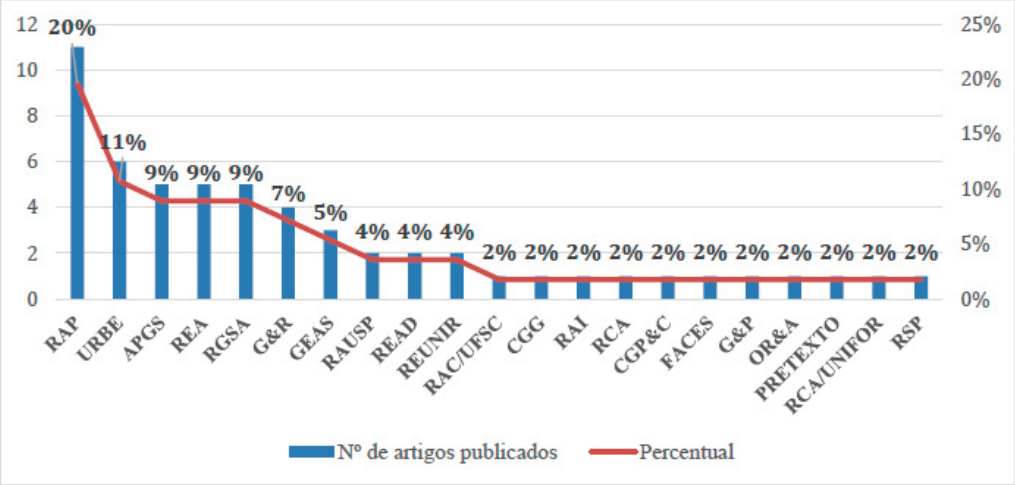
A etapa seguinte consistiu em acessar, por meio do site de cada revista, todos os volumes publicados entre 2013 e 2017 dos 56 periódicos selecionados. Aqueles periódicos que não possuíam uma página online foram acessados por meio da base de dados *Scielo* ou *Spell*. Na sequência foi realizada uma busca censitária por artigos com o tema de políticas públicas ambientais considerando a definição apresentada na introdução deste estudo. Foi realizada a leitura de 8.077 títulos de artigos e quando o objeto de estudo não estava claro no título, o resumo era lido. Não foram selecionados artigos que não tratam da temática ou apenas citam políticas públicas ou legislações ambientais. Ao final, foram encontrados 56 artigos divididos entre 21 periódicos.

Os artigos selecionados foram lidos e tabulados em três dimensões, a saber: (1) identificação e demografia da publicação; (2) temática do artigo; e (3) delineamento metodológico do estudo. Na primeira dimensão foram extraídos dados dos artigos referentes aos autores, como números de autores por artigo, autores que mais publicaram no período, área de formação base (graduação), titulação máxima, área de formação da titulação, filiação institucional e gênero. Quando os dados não estavam disponíveis no artigo, foram consultados os currículos *Lattes* dos autores e/ou as instituições em que eles estavam filiados para complementar as informações. A segunda dimensão buscou identificar a temática dos artigos por meio do tema principal trabalhado e subtemas, base teórica, nível de estudo (nacional, estadual, municipal e empresarial) e palavras-chave. Por fim, a última dimensão tratou dos aspectos metodológicos das pesquisas, conforme concepções de Meneses et al. (2014), com os seguintes itens: tipo, natureza, abordagem, recorte, método, instrumento, origem dos dados, amostragem, técnicas analíticas. Nesta última dimensão, em alguns itens, foi necessário que os autores desta revisão classificassem os aspectos metodológicos que não foram informados nas obras. A análise dos dados tabulados foi feita por meio de estatística descritiva.

RESULTADOS

Esta seção apresenta os resultados da análise dos 56 artigos sobre políticas públicas ambientais selecionados nos periódicos nacionais de administração no período de 2013 a 2017. Os artigos selecionados foram publicados em 21 periódicos da área. Sendo que a Revista de Administração Pública (RAP) foi o periódico que apresentou o maior número de artigos publicados sobre políticas públicas ambientais no período, 19,64% do total (Figura 1). O ano de 2015 teve o maior percentual (26,79%) de artigos publicados no período de análise, com 15 publicações. Na sequência estão os anos de 2014 com 13 (23,21%), 2016 com 11 (19,64%), 2017 com 10 (17,86%) e 2013 com 7 (12,50%) publicações.

Figura 1 – Número de artigos publicados sobre políticas públicas ambientais por periódico



Fonte: Elaborada pelos autores

Como mencionado nos procedimentos metodológicos, os artigos foram analisados em três dimensões. Assim, os resultados também são apresentados de acordo com as seguintes dimensões: (1) identificação e demografia da publicação; (2) temática do artigo; e (3) delineamento metodológico do estudo.

IDENTIFICAÇÃO E DEMOGRAFIA DOS ARTIGOS CIENTÍFICOS NACIONAIS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS

Os artigos analisados foram publicados por um total de 155 autores. A maioria desses artigos foram publicados por dois autores (33,93%) do gênero masculino (51,61%). Sendo que os autores são graduados principalmente na área de administração (30,97%) e são doutores (58,71%) na mesma área de formação (37,43%). Os primeiros autores dos artigos são, em sua maioria, do gênero feminino (51,79%), graduados na área de administração (30,36%) e doutores (51,79%) também na área de administração (37,50%). Percebe-se que os resultados referentes a maioria dos autores e os dados apenas dos primeiros autores são similares.

Tabela 2 – Identificação e demografia das publicações

Número de autores	Nº	%
Um autor	5	8,93
Dois autores	19	33,93
Três autores	17	30,36
Quatro autores	14	25,00
Cinco	1	1,79
Total	**56**	**100**

Gênero dos autores	Nº	%
Masculino	80	51,61
Feminino	75	48,39
Total	**155**	**100**

Áreas de formação (graduação)	Nº	%
Administração	48	30,97
Economia	21	13,55
Ciências Contábeis	17	10,97
Engenharia	14	9,03
Arquitetura e Urbanismo	7	4,52
Direito	7	4,52
Agronomia	5	3,23
Biologia	4	2,58
Ciências Sociais	4	2,58
Comunicação Social	3	1,94
Psicologia	3	1,94
Turismo	3	1,94
Outros	16	10,32
Não informado	3	1,94
Total	**155**	**100**

Titulação máxima	Nº	%
Doutorado	91	58,71
Aluno de doutorado	24	15,48
Mestrado	29	18,71
Aluno de mestrado	5	3,23
Especialização	0	0,00
Graduação	4	2,58
Aluno de graduação	1	0,65
Não informado	1	0,65
Total	**155**	**100**

Áreas de formação (titulação máxima)	Nº	%
Administração	58	37,42
Economia	14	9,03
Engenharia	14	9,03
Desenvolvimento Sustentável	13	8,39
Ciências Sociais	10	6,45
Ciências Contábeis	9	5,81
Estudos em Desenvolvimento	6	3,87
Direito	4	2,58
Arquitetura e Urbanismo	3	1,94
Agronomia	3	1,94
Educação	3	1,94
Biologia	2	1,29
Psicologia	2	1,29
Ciência Política	2	1,29
Outros	11	7,10
Não informado	1	0,65
Total	**155**	**100**

Fonte: Elaborada pelos autores

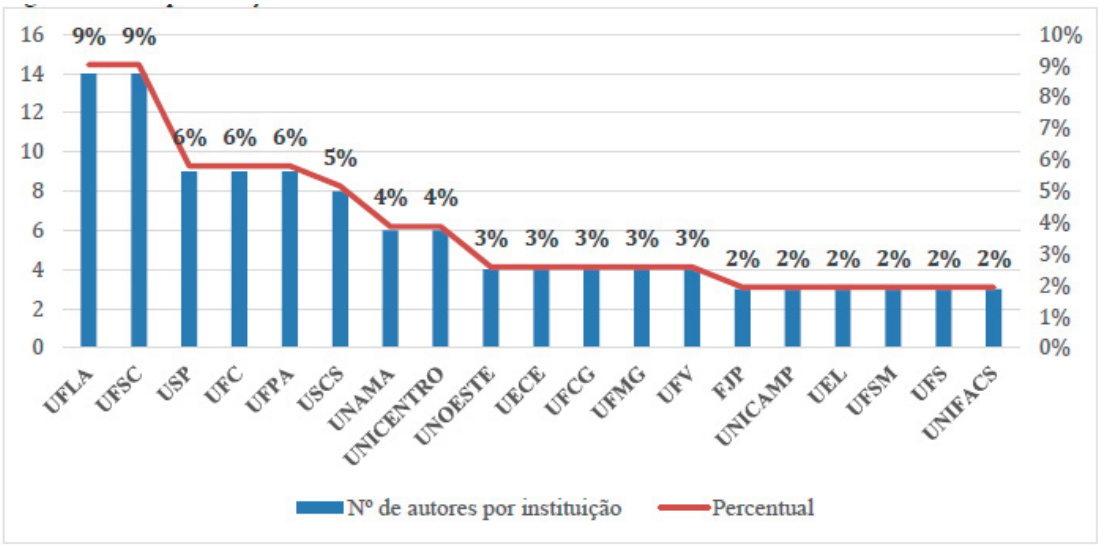
Os artigos com um único autor foram produzidos majoritariamente por mulheres (80%), graduadas em áreas diversas (Arquitetura e Urbanismo, Relações Internacionais, Direito e Gestão e Criação de Empresas). Nesse grupo, todos os autores possuíam doutorado (100%) em áreas distintas (Arquitetura e Urbanismo, Ciência Política, Ciências Jurídicas, Ciências Ambientais e Contabilidade).

No caso de artigos publicados por dois autores, o perfil dos pesquisadores se alterou: maioria do gênero masculino (73,68%), graduados em administração (23,68%) e doutores (73,68%) em administração (31,58%). Em relação às produções com três autores, o seguinte perfil foi predominante: gênero feminino (52,94%), graduação em administração (33,33%), titulação máxima de doutorado (58,82%) e área de formação da titulação máxima em administração (31,37%). Por fim, o perfil dos artigos com quatro autores se apresentou semelhante ao anterior com maioria do gênero feminino (53,57%), graduados em administração (33,93%) e doutores (48,21%) também em administração (44,64%).

Os periódicos classificados no estrato A2 do Qualis-Periódicos publicaram 12 artigos sobre o tema no período (21,43%), a maioria com dois autores (41,67%). Os artigos vinculados a periódicos desse estrato, apresentaram o seguinte perfil: gênero feminino (53,33%), graduação em administração (26,67%), titulação máxima de doutorado (73,33%) e área de formação da titulação máxima também em administração (43,33%). Os periódicos do estrato B1 constituíram metade da amostra de artigos, com um total de 28 publicações (50%). Neste estrato o perfil predominante foi de artigos publicados por três autores (32,14%) do gênero masculino (51,32%), graduados em administração (23,68%) e doutores (60,53%) em administração (30,26%). O último estrato analisado neste estudo (B2) compôs 28,57% da amostra. A maioria dos artigos publicados em periódicos classificados como B2 possuíam quatro autores (37,50%) predominantemente do gênero masculino (55,10%). Quanto à formação, o perfil foi similar aos dos outros estratos – graduação em administração (44,90%) e doutorado (46,94%) em administração (44,90%). Nota-se, por meio dos dados apresentados, que quanto menor o estrato do periódico, maior é o número de autores por artigo e que as revistas que estão em um estrato superior apresentam um percentual maior de autores com doutorado.

Os estudiosos que publicaram artigos nos últimos cinco anos em revistas de administração sobre políticas públicas ambientais são filiados a 54 instituições diferentes. A Universidade Federal de Lavras - UFLA e a Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC apresentaram o maior número de autores filiados, cada uma com 9,03% do total de pesquisadores (Figura 2). Na sequência estão a Universidade de São Paulo – USP (5,81%), a Universidade Federal do Ceará – UFC (5,81%), a Universidade Federal do Pará – UFPA (5,81%), Universidade Municipal de São Caetano do Sul – USCS (5,16%), Universidade da Amazônia – UNAMA (3,87%) e a Universidade Estadual do Centro Oeste – UNICENTRO (3,87%). Os autores filiados a estas oito universidades são responsáveis por 48,39% dos artigos publicados sobre o tema na área de administração. As 35 instituições que não foram apresentadas na figura 2 possuem apenas um ou dois autores filiados.

Figura 2 – Principais filiações institucionais dos autores



Fonte: Elaborada pelos autores

Dos 155 autores que publicaram sobre o tema, dez produziram mais de um artigo no período (2013-2017). O autor Mário Vasconcellos Sobrinho teve o maior número de artigos publicados sobre políticas públicas ambientais entre 2013 e 2017 (CARDOSO; VASCONCELLOS SOBRINHO; VASCONCELLOS, 2015; COSTA et al., 2017; ESPADA; VASCONCELLOS SOBRINHO, 2015;

VASCONCELLOS; VASCONCELLOS SOBRINHO, 2015). Vasconcellos Sobrinho foi coautor de 7,14% dos artigos analisados. A segunda autora que mais publicou no período foi Raquel da Silva Pereira, sendo coautora de 5,36% dos artigos sobre o tema (GOMES et al., 2014; GUARDABASSIO; PEREIRA, 2015; OLIVEIRA; TRINDADE; PEREIRA, 2015). Os oito demais autores publicaram dois artigos cada. Nota-se que não há muitos autores que publicam frequentemente sobre políticas públicas ambientais na área de administração.

PERFILTEMÁTICO DOS ARTIGOS CIENTÍFICOS NACIONAIS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS

Esta seção tem por objetivo identificar o perfil temático das pesquisas sobre políticas públicas ambientais que foram publicadas em revistas nacionais de administração nos estratos A2, B1 e B2 do Qualis-Periódicos, conforme recorte de pesquisa, explicado nos procedimentos metodológicos.

Tendo por base a revisão bibliométrica realizada por Souza e Ribeiro (2013) acerca do tema sustentabilidade ambiental e os próprios artigos selecionados para esta pesquisa, foram criadas dez subcategorias temáticas. O intuito principal desta categorização foi agrupar os 56 artigos, de acordo com a semelhança temática entre eles.

Resíduos sólidos foi a temática mais abordada nos artigos sobre políticas públicas ambientais, nos últimos cinco anos (Tabela 3). Este tema esteve presente em 15 artigos, o que reflete 26,79% das publicações. Esse fato pode ser justificado dado o caráter recente da lei 12.305, sancionada em 2010 e ainda, em fase de implementação na maior parte dos municípios brasileiros. Boa parte dos casos analisados nos artigos trata da aplicação da lei no âmbito local, por exemplo, os estudos conduzidos por Domingos e Boeira (2015), Gomes et al. (2014), Oliveira, Trindade e Pereira (2015), e Silva, Alcântara e Pereira (2016).

Tabela 3 – Perfil temático dos artigos

Tema	Nº	%
Resíduos sólidos	15	26,79
Instrumentos econômicos ambientais	10	17,86
Recursos hídricos	6	10,71
Unidades de conservação	5	8,93
Relacionamento com *stakeholders*	5	8,93
Política pública como dispositivo legal	4	7,14
Outros assuntos	4	7,14
Clima	3	5,36
Uso e ocupação do solo	2	3,57
Indicadores de desempenho socioambiental	2	3,57
Total	**56**	**100,00**

Fonte: Elaborada pelos autores

Em seguida, os instrumentos econômicos ambientais foram a pauta principal em dez dos artigos analisados (17,86%). Os autores que trataram deste tema estavam preocupados com a alocação dos gastos públicos para finalidades ambientais (BORINELLI; GUANDALINI; BACCARO, 2016; DANTAS et al., 2014) compreender como o Estado tem contribuído para o desenvolvimento sustentável a partir do seu poder de compra de bens (OLIVEIRA; SANTOS, 2015) ou contratação de serviços (ALENCASTRO; SILVA; LOPES, 2014). Ainda sobre esta categoria de análise, alguns estudos que avaliaram o impacto de tributos como ICMS Ecológico (MATTEI; MEIRELLES NETO, 2015; MOURA, 2015), entre outras pesquisas de tributação ambiental.

Na sequência, o tema recursos hídricos foi o mais abordado, sendo encontrado em 10,71% dos artigos. A operacionalidade dos Planos Diretores Municipais (PERES; SILVA, 2013) e dos programas de bacias hidrográficas brasileiras foram analisadas (BARBOSA et al., 2016; CERQUEIRA et al., 2016). Ainda sobre os estudos que tratam de recursos hídricos, cabe comentar sobre as diferenças quanto à abrangência do nível de governo. Afinal, aqueles que realizaram suas pesquisas abarcando todo o território nacional, tenderam a realizar pesquisas teóricas, enquanto os que investigaram no âmbito local, faziam estudos de caso normalmente do tipo teórico-empírico (a próxima seção do trabalho será dedicada aos aspectos metodológicos).

Ainda relacionado aos temas mais frequentes nos artigos sobre políticas públicas ambientais, ressalta-se que cinco artigos trataram sobre unidades de conservação e a mesma quantidade, sobre relacionamento com *stakeholders*. Normalmente em pesquisas aplicadas na Região Norte do país (CARDOSO; VASCONCELLOS SOBRINHO; VASCONCELLOS, 2015; ESPADA;

VASCONCELLOS SOBRINHO, 2015; FREITAS; RIVAS, 2014). Os artigos a respeito das áreas protegidas (Unidades de Conservação) tratavam do manejo comunitário, da governança ambiental entre outros instrumentos de participação e fiscalização na gestão. Intimamente ligado a esse convívio, quase sempre pouco harmonioso, foram classificados os artigos que tratam dos relacionamentos com *stakeholders*. Relevantes por mostrarem casos práticos de ligações entre governo, organizações não governamentais, comunidades rurais, entre outros atores (BORGES; DUTRA; SCHERER, 2014; VASCONCELLOS; VASCONCELLOS SOBRINHO, 2015).

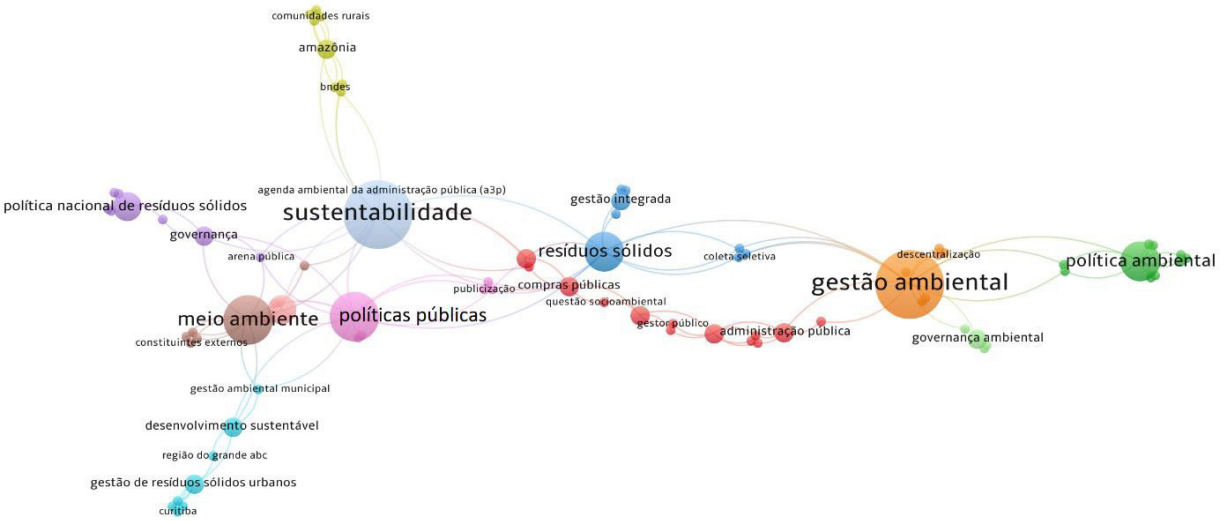
Em menor grau de periodicidade aparecem quatro artigos que tratam da Política Pública Ambiental puramente como um dispositivo legal (7,14%) e quatro categorizados em outros assuntos (7,14%), ou seja, assuntos mais dispersos, que não puderam ser agregados a um tema comum. Os artigos que versaram sobre as políticas públicas integralmente sob o aspecto legal foram classificados desta forma tendo em vista que, comumente, são estudos teóricos buscando a maior compreensão das leis ambientais ou de programas governamentais, geralmente a partir da análise do seu conteúdo (TEIXEIRA; AZEVEDO, 2013). Considerados como outros assuntos estão, por exemplo, aqueles artigos em que os autores se ocuparam em discutir teorias administrativas tendo como alicerce as leis ambientais nacionais (LUIZ et al., 2013).

Cabe reiterar que algumas teorias organizacionais serviram de amparo aos trabalhos analisados, como a Teoria da Agência, Teoria dos Stakeholders, Teoria Institucional, Nova Economia Institucional, entre outras (AUGUSTO; SOUZA; CARIO, 2014; BARBOSA et al., 2016; BORGES; DUTRA; SCHERER, 2014; CARDOSO; VASCONCELLOS SOBRINHO; VASCONCELLOS, 2015). Nesse ínterim, evidenciou-se que apesar de alguns autores utilizarem uma teoria como base, a maioria dos trabalhos não apresentou uma abordagem teórica. Grande parte dos trabalhos fizeram um resgate histórico sobre sustentabilidade ou políticas públicas na fundamentação teórica e não utilizaram uma teoria organizacional para sustentar a argumentação teórica-empírica.

Clima, uso e ocupação do solo também foram temas contemplados pelos artigos analisados nesta revisão, mesmo que em menor grau. A título de exemplo sobre clima, um dos artigos analisou a parceria entre Noruega e Alemanha, que visa mitigar as emissões de gases de efeito estufa, por meio da preservação da floresta Amazônica (MARCOVITCH; PINSKY, 2014). Os trabalhos que tratam do uso e conservação do solo (3,57%) preocuparam-se com as contradições entre as legislações urbanas e ambientais brasileiras e abordam o tema da qualidade ambiental urbana de forma aplicada, sendo um em Presidente Prudente – SP (HONDA et al., 2015) e outro em Fortaleza – CE (FREITAS, 2014).

Cabe afirmar ainda que duas investigações sobre indicadores de desempenho socioambiental também foram conduzidas, uma delas propõe um rol de indicadores para os órgãos públicos federais (LUIZ; PFITSCHER; ROSA, 2015) e a outra estuda os critérios avaliativos do Programa Verde-Azul na região do Grande ABC Paulista (OLIVEIRA; TRINDADE; PEREIRA, 2015).

Figura 3 – Rede de palavras-chave das publicações



Fonte: Elaborada pelos autores a partir do programa VOSviewer

Por fim, apresenta-se a rede formada pelas palavras-chave mais recorrentes nos artigos analisados sobre políticas públicas ambientais (Figura 3). Percebe-se que as mais recorrentes foram sustentabilidade e gestão ambiental, cada uma com sete ocorrências. Na sequência, presentes em cinco artigos cada, estão as palavras-chave meio ambiente e políticas públicas. Com quatro ocorrências as palavras resíduos sólidos e política ambiental figuram na terceira colocação. Com exceção dos resíduos sólidos, nota-se que, em geral, as palavras-chave mais recorrentes nos artigos são amplas e genéricas.

PERFIL METODOLÓGICO DOS ARTIGOS CIENTÍFICOS NACIONAIS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS

Diante do objetivo de pesquisa exposto, faz-se importante detalhar os aspectos metodológicos dos estudos que compuseram a amostra do presente trabalho. Conforme apresentado na tabela 4, a maioria das obras possui um caráter teórico-empírico (73,21%), o que significa dizer que a maior parte destes se preocupa em não somente apanhar conceitos na literatura, como também em aplicar aquilo que está sendo estudado. Por se tratar de uma ciência social aplicada, espera-se que de fato, as pesquisas nesta área busquem um viés mais pragmático.

Quanto ao tipo de pesquisa, apenas 18 dos 56 artigos analisados informaram na seção metodológica se o trabalho era teórico ou teórico-empírico. Sendo assim, todos os outros 38 foram classificados pelos autores desta revisão. Essa tarefa de classificação ou reclassificação foi repetida pelos autores, quando possível, em todos os demais itens da dimensão metodológica.

Tabela 4 – Perfil metodológico das publicações

Tipo de Pesquisa	Nº	%
Teórico	15	26,79
Teório-Empírico	41	73,21
Total	**56**	**100,00**

Natureza	Nº	%
Descritiva	50	89,29
Explicativa	1	1,79
Exploratória	3	5,36
Mista	2	3,57
Total	**56**	**100,00**

Abordagem	Nº	%
Qualitativa	40	71,43
Quantitativo	8	14,29
Misto	8	14,29
Total	**56**	**100,00**

Recorte	Nº	%
Transversal	39	69,64
Longitudinal	14	25,00
Misto	3	5,36
Total	**56**	**100,00**

Método	Nº	%
Estudo de caso	27	48,21
Pesquisa documental	21	37,50
Levantamento de opiniões/*Survey*	4	7,14
Múltiplo	4	7,14
Total	**56**	**100,00**

Instrumento	Nº	%
Questionário	5	8,93
Entrevista	2	3,57
Pesquisa documental – Sem instrumento	22	39,29
Múltiplos instrumentos	27	48,21
Total	**56**	**100,00**

Origem	Nº	%
Primária	13	23,21
Secundária	22	39,29
Mista	21	37,50
Total	**56**	**100,00**

Amostragem	Nº	%
Não probabilística	32	57,14
Probabilística	0	0,00
Censitária	2	3,57
Mista	0	0,00
Não informado	22	39,29
Total	**56**	**100,00**

Técnicas Analíticas	Nº	%
Análise de conteúdo	20	35,71
Análise do discurso	0	0,00
Estatística descritiva	3	5,36
Estatística inferencial	2	3,57
Combinações diversas	1	1,79
Estatística combinada	1	1,79
Outros	4	7,14
Não informado	25	44,64
Total	**56**	**100,00**

Fonte: Elaborada pelos autores

Quanto à natureza dos trabalhos, a maioria (89,29%) foi classificada como descritiva, uma vez que procuravam descrever um fenômeno com base em variáveis já previamente estabelecidas na literatura. Os outros trabalhos foram exploratórios, explicativos e mistos, nesta ordem de frequência.

Da mesma forma, é importante considerar que somente 20 das 56 pesquisas expõem a natureza metodológica de suas pesquisas, ficando a cargo dos pesquisadores classificar os demais estudos.

Estudos puramente quantitativos não foram a abordagem preferida dos pesquisadores que publicam no Brasil sobre políticas públicas ambientais. Somente 14,29% dos trabalhos enquadram-se como integralmente quantitativos e outros 14,29% utilizam uma mescla de abordagem ao realizar estudos quali-quantitativos. Sendo assim, constatou-se que a maioria da amostra (71,43%), referem-se a estudos qualitativos. Além desta informação, descobriu-se que a classificação quanto à abordagem foi algo corriqueiro nos estudos analisados, tendo em vista que a maioria não precisou ser classificada ou reclassificada pelos autores.

No que concerne ao recorte temporal das pesquisas analisadas, evidencia-se que a maior parte dos estudos (69,64%) optou por um recorte transversal, ou seja, aquele que observa o fenômeno em um único ponto no tempo. Os outros 14 estudos optaram por fazer estudos cujo corte é longitudinal, pois acompanham a progressão das variáveis durante um dado período. Entretanto, cabe trazer luz ao fato que 8 dos 56 trabalhos (14,29%) abordam este tipo de classificação metodológica, sendo assim, todos os demais (48 artigos) foram classificados ou reclassificados, também quanto ao recorte temporal, pelos pesquisadores.

Com relação aos métodos de pesquisa que foram utilizados nos estudos selecionados há uma predominância dos estudos de caso e das pesquisas documentais, presentes em 27 e 21 artigos, respectivamente. Em menor grau, encontram-se os estudos que fizeram uso de levantamento de opiniões/*survey* (4 artigos) e àqueles de forma híbrida, mesclaram os métodos (4 artigos), ou seja, representando 7,14%, cada. Outra constatação relevante é o fato de que nenhuma pesquisa sobre política pública ambiental, publicada em periódicos nacionais nos estratos analisados, realizou uma pesquisa-ação ou um estudo etnográfico.

Os artigos também foram analisados do ponto de vista dos instrumentos manuseados para atingir seus respectivos objetivos. A maior parcela dos estudos (48,21%) empregou múltiplos instrumentos para a coleta de dados, seguido por pesquisas documentais que não utilizaram nenhum outro instrumento (39,29%). O uso do questionário foi percebido em cinco estudos e a exclusividade da entrevista foi identificada em somente dois estudos. Também compete afirmar que nenhum estudo componente da amostra da presente pesquisa fez uso exclusivo da observação ou de grupos focais. Por fim, alerta-se para o fato que 80,36% dos estudos fazem questão de elencar os instrumentos de pesquisa, o que nos permite inferir que os autores de artigos em políticas públicas ambientais, dedicam a seção de procedimentos metodológicos para descrever as ferramentas utilizadas em suas respectivas pesquisas científicas.

Sobre a origem dos dados, praticamente não se observa diferença entre os dados secundários (39,29%) e os mistos (37,50%). Trabalhos que coletaram dados primários representam 23,21% e normalmente estão ligados aos que fazem uso de múltiplos instrumentos.

A técnica utilizada para definir amostra, na maioria dos artigos analisados foi classificada como não probabilística (57,14%). Em seguida, com 39,29%, estão os trabalhos que os autores não informaram a escolha metodológica na amostragem. Os 3,57% restantes, foram estudos que optaram pela forma censitária de definição amostral. Vale ressaltar que apenas 35,71% dos trabalhos informavam o tipo de amostragem.

A fim de concluir a apresentação dos aspectos metodológicos das pesquisas escolhidas, anuncia-se as técnicas analíticas predominantes nos artigos analisados. Ainda que em sua maioria esse assunto não tenha sido informado no corpo do artigo (44,64% simplesmente não informou) incumbe citar que 35,71% da amostra se serviram da análise de conteúdo para refletir sobre seus resultados de pesquisa. Em menor grau, os métodos estatísticos também se fizeram presentes: estatística descritiva (três artigos), estatística inferencial (dois artigos) e estatística combinada (um único artigo).

Em suma, constata-se o baixo grau de descrição metodológica nos trabalhos analisados, uma vez que todos os 56 trabalhos continham pelo menos um dos atributos que precisaram ser classificados ou reclassificados pelos pesquisadores. Diferenças também puderam ser observadas entre os periódicos. De fato, quanto mais elevado o Qualis-Periódicos da revista, mais completa estava a seção de procedimentos metodológicos, o que nos permite inferir que o rigor metodológico foi maior.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve por objetivo identificar o perfil das produções científicas nacionais sobre políticas públicas ambientais em periódicos da área de administração classificados pelo Qualis- Periódicos de A1 a B2, no período de 2013 a 2017. A análise de resultados foi dividida em três perfis: demográfico, temático e metodológico.

Os resultados apontam para uma dedução alarmante: o tema de políticas públicas ambientais, apesar de ter evoluído, foi pouco abordado nas revistas científicas de administração. Afinal, somente 56 obras foram localizadas em uma pesquisa censitária, cujo universo foi de 8.077 artigos. O pico no número de publicações ocorreu no ano de 2015, centro do recorte temporal proposto, ou seja, a frequência apresenta queda desde então.

Os periódicos que mais contribuíram para a divulgação deste tema foram a Revista de Administração Pública (RAP) e a Revista Brasileira de Gestão Urbana (URBE), juntas responsáveis por 30,36% das publicações. Sobre o gênero dos autores que publicaram em periódicos nacionais na área de administração sobre o tema de políticas públicas ambientais, notou-se que não há uma diferença significativa. Ainda quanto aos autores, conclui-se também que em sua maioria, independentemente do gênero, já concluíram o curso de doutoramento.

Esses estudiosos estão ligados a 54 instituições e dessas, a Universidade Federal de Lavras (UFLA) e a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) apresentaram o maior número de autores filiados. Quanto aos temas, os mais recorrentes em publicações nacionais sobre políticas públicas ambientais são: Resíduos Sólidos; Instrumentos Econômicos e Recursos Hídricos. Alguns aspectos influenciaram estes resultados, como o caráter recente de leis, decretos e normas nessas áreas, conforme abordado no texto da seção anterior, além do quadro explicativo e da rede de palavras.

Com relação ao perfil metodológico, constatou-se que normalmente se tratam de trabalhos do tipo teórico-empírico, descritivos, qualitativos, cujo recorte transversal foi o mais utilizado. Neste espaço amostral, grande parte foi classificada como estudos de caso que utilizaram múltiplos instrumentos para a coleta de dados e fizeram uso da análise de conteúdo para tratamento analítico. Cabe relembrar que nenhum dos artigos preencheu a todos os aspectos metodológicos que os pesquisadores consideraram relevantes e por isso, fez-se necessária a categorização metodológica das obras.

Portanto, por mais que o objetivo da presente pesquisa tenha sido alcançado, estudos futuros capazes de ampliar o espaço amostral ou aprofundar as discussões ainda são relevantes. Afinal, o Estado tem contribuído de forma incipiente para o desenvolvimento sustentável e cabe aos pesquisadores de administração colaborar para que o governo utilize produtivamente seu grande poder como comprador, regulador e gestor de recursos naturais.

Este artigo contribui ao mapear as principais publicações sobre políticas públicas ambientais, considerando o período de 2013 a 2017 em periódicos nacionais na área de Administração, o que pode ser útil para pesquisadores e gestores interessados na agenda ambiental. Ademais, com a análise dos artigos foram apontadas lacunas que podem ser desenvolvidas em estudos futuros, como um arcabouço teórico mais consistente, a descrição precisa dos procedimentos metodológicos adotados, novas abordagens qualitativas e quantitativas para análise do tema, como levantamento de opiniões/survey, pesquisa-ação e estudo etnográfico.

REFERÊNCIAS

ALENCASTRO, M. A. C.; SILVA, E. V. DA; LOPES, A. M. D. Contratações sustentáveis na administração pública brasileira: a experiência do Poder Executivo federal. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 1, p. 207–235, 2014.

AUGUSTO, C. A.; SOUZA, J. P. DE; CARIO, S. A. F. Estruturas de governança e capacidade de resposta às leis ambientais: um estudo em destilarias no Estado do Paraná. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 16, n. 4, p. 417–434, 2014.

BARBIERI, J. C. et al. Inovação e sustentabilidade: novos modelos e proposições. **Revista de Administração de Empresas**, 2010.

BARBOSA, E. M. et al. Estudo da Política e da Gestão de Recursos Hídricos na Sub-Bacia Hidrográfica do Rio do Peixe, PB, em suas Dimensões Jurídico Institucional e Ambiental. **Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade**, v. 6, n. 3, p. 71–88, 2016.

BORGES, D. E.; DUTRA, L. C.; SCHERER, F. L. Meio ambiente e estratégia: um estudo multicaso no Setor Vitivinícola da Região Central do Rio Grande do Sul sob a perspectiva da teoria institucional. **Revista de Administração da UFSM**, v. 7, n. 0, p. 40–54, 2014.

BORINELLI, B.; GUANDALINI, N. N.; BACCARO, T. A. Os gastos ambientais dos estados brasileiros: uma análise exploratória. **Revista do Serviço Público**, v. 68, n. 4, p. 807–834, 2016.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. . 1981.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. . 1988.

CAPES - COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. **Qualis-Periódicos**Brasília, 2016.

CARDOSO, S. L. C.; VASCONCELLOS SOBRINHO, M.; VASCONCELLOS, A. M. DE A. Gestão ambiental de parques urbanos: o caso do Parque Ecológico do Município de Belém Gunnar Vingren. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 7, n. 1, p. 74–90, 2015.

CERQUEIRA, L. S. et al. Produção Científica em Gestão de Recursos Hídricos no Brasil no período de 2002 a 2011: uma análise da sua contribuição para o setor. **Revista Gestão e Planejamento**, v. 17, n. 2, p. 233–251, 2016.

COSTA, B. A. DA et al. Contratações Públicas Sustentáveis: Práticas E Influências Na Gestão Municipal. **Revista de Administração FACES**, v. 16, n. 2, p. 60–76, 2017.

DANTAS, M. K. et al. Análise dos Gastos Públicos com Gestão Ambiental no Brasil. **Revista de Gestao Social e Ambiental**, v. 8, n. 3, p. 52–68, 2014.

DOMINGOS, D. DE C.; BOEIRA, S. L. Gerenciamento de Resíduos Sólidos Urbanos Domiciliares: Análise do Atual Cenário no Município de Florianópolis. **Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade**, v. 4, n. 3, p. 14–30, 2015.

ELKINGTON, J. **Cannibals with forks: The Triple Bottom Line of 21st Century Business**. [s.l: s.n.].

ESPADA, A. L. V.; VASCONCELLOS SOBRINHO, M. Manejo comunitário e governança ambiental para o desenvolvimento local: análise de uma experiência de uso sustentável de floresta na Amazônia. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 7, n. 4, p. 169–177, 2015.

FREITAS, C. F. S. Ilegalidade e degradação em Fortaleza: os riscos do conflito entre a agenda urbana e ambiental brasileira. **URBE - Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 6, n. 1, p. 109–125, 2014. FREITAS, J. S.; RIVAS, A. F. Unidades de conservação promovem pobreza e estimulam agressão à natureza na amazônia. **Revista de Gestao Social e Ambiental**, v. 8, n. 3, p. 18–34, 2014.

GOMES, M. H. S. C. et al. Política Nacional de Resíduos Sólidos: Perspectivas de Cumprimento da Lei 12.305/2010 pelos municípios brasileiros, municípios paulistas e municípios da região do ABC. **Revista de Administração da UFSM**, v. 7, n. 0, p. 93–110, 2014.

GUARDABASSIO, E. V; PEREIRA, R. S. Gestão pública de resíduos sólidos urbanos na região do grande ABC. **Gestão & Regionalidade**, v. 31, n. 93, p. 127–143, 2015.

HONDA, S. C. DE A. L. et al. Planejamento ambiental e ocupação do solo urbano em Presidente Prudente (SP). **URBE - Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 7, n. 1, p. 62–73, 2015.

LUIZ, L. C. et al. Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) e Práticas de Sustentabilidade: Estudo Aplicado em um Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 5, n. 2, p. 54–62, 2013.

LUIZ, L. C.; PFITSCHER, E. D.; ROSA, F. S. DA. Plano De Gestão De Logística Sustentável: Proposição De Ações E Indicadores Socioambientais Para Avaliar O Desempenho Nos Órgãos Públicos Federais. **Revista de Administração da UFSM**, v. 8, n. 0, p. 08–27, 2015.

MARCOVITCH, J.; PINSKY, V. C. Amazon Fund: financing deforestation avoidance. **Revista de Administração**, v. 49, n. 2, p. 280–290, 2014.

MATTEI, L. F.; MEIRELLES NETO, J. O ICMS Ecológico como Instrumento de Política Ambiental: evidências a partir do Estado de Mato Grosso. **Revista de Ciências da Administração**, v. 17, n. 43, p. 86–98, 2015.

MENESES, P. P. M. et al. A produção científica Brasileira sobre a gestão de recursos humanos entre 2001 e 2010. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 15, n. 4, p. 110–134, 2014.

MOURA, A. S. DE. Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços Socioambiental: incentivos institucionais e legislação ambiental no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 1, p. 165–187, 2015.

OLIVEIRA, B. C. S. C. M.; SANTOS, L. M. L. DOS. Compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 1, p. 189–206, 2015. OLIVEIRA, E. C.; TRINDADE, F. H.; PEREIRA, R. DA S. Políticas Públicas Indutoras do Desenvolvimento Sustentável Local: Um Estudo Sobre o Programa Município VerdeAzul na Região do Grande ABC. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 7, n. 3, p. 109–119, 2015.

PERES, R. B.; SILVA, R. S. DA. Interfaces da gestão ambiental urbana e gestão regional: análise da relação entre Planos Diretores Municipais e Planos de Bacia Hidrográfica. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 5, n. 2, p. 13–25, 2013.

SOUZA, M. T. S. DE; RIBEIRO, H. C. M. Sustentabilidade Ambiental: uma Meta-análise da Produção Brasileira em Periódicos de Administração Environmental. **RAC - Revista de Administração Contemporânea**, v. 17, n. 3, p. 368–396, 2013.

TEIXEIRA, M. G. C.; AZEVEDO, L. P. A agenda ambiental pública: barreiras para a articulação entre critérios de sustentabilidade e as novas diretrizes da administração pública federal brasileira. **REAd. Revista Eletrônica de Administração (Porto Alegre)**, v. 19, n. 1, p. 139–164, 2013.

VASCONCELLOS, A. M. DE A.; VASCONCELLOS SOBRINHO, M. Institutional Development for Good Governance: the role of intermediary NGOs in Pará state, Amazonia. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 3, p. 793–815, 2015.

REGULAÇÃO DO ACESSO A ÁGUA E EXCLUSÃO SOCIAL NA CALIFÓRNIA

Alberto de Oliveira (IPPUR/UFRJ)[1]

INTRODUÇÃO

A Califórnia é uma das regiões mais ricas do mundo. De acordo com o Fundo Monetário Internacional (IMF, 2014), em 2014, a Califórnia detinha o oitavo PIB mundial, logo abaixo do Brasil. No entanto, Califórnia também registra níveis elevados de pobreza e desigualdade entre os estados norte-americanos. Relatório de 2013 do US Census bureau (Short, 2014), estima em 23,3% a taxa de pobreza na Califórnia, o que equivale a cerca de 8,8 milhões de pessoas. Na Califórnia, situações de pobreza podem ser encontrados tanto nos municípios populosos da zona costeira, como nas pequenas comunidades do interior em razão da combinação de diferentes elementos que podem atenuar ou enfatizar as condições de vida da população, como acesso a melhores postos de trabalho, programas sociais e diferenciais de custo de vida, entre outros elementos.

Nos Estados Unidos, como em outros países, a pobreza e condições ambientais desfavoráveis estão relacionadas. Evans & Kantrowitz (2002) mostraram que as famílias norte- americanas de baixa renda estão mais expostas a resíduos tóxicos e outras formas de contaminação. Os bairros ocupados majoritariamente pela população negra tendem a estar mais expostos a falta de acesso e, muitas vezes, a contaminação das fontes de água (Vanderwarker, 2012). Em 2001, cerca de 250.000 pessoas sofriam de restrições de acesso água e mais de 4 milhões de pessoas foram expostas à água contaminada na Califórnia (Wilber, 2005).

Nas grandes cidades litorâneas, a discussão está usualmente focada na qualidade da água, posto que o seu provimento é universalizado. A deterioração dos sistemas de abastecimento e as falhas nos serviços públicos tendem a comprometer a qualidade da água consumida, especialmente nos bairros de baixa renda das grandes metrópoles. Em alguns casos, como o de Detroit, a discussão também pode incluir a questão dos preços dos serviços de abastecimento de água que, naturalmente, afeta diretamente a população de baixa renda (Vanderwarker, 2012). No entanto, a vulnerabilidade do acesso a água apresenta contornos dramáticos no interior da Califórnia, onde a escassez se soma ao elevado nível de contaminação das fontes subterrâneas de água e a dispersão geográfica das comunidades (Wilber, 2005; Galik, 2015).

1 Economista e doutor em Planejamento Urbano e Regional e professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Foi pesquisador-visitante no Institute of Urban and Regional Development (IURD) of University of California (Berkeley). Email: alberto@ippur.ufrj.br

O objetivo desse trabalho é mostrar as raízes da desigualdade do acesso a água para os residentes de baixa de renda do interior da Califórnia, bem como apontar os obstáculos por eles enfrentados para modificar tal situação. O artigo está dividido em duas partes, além dessa introdução. A primeira parte como o processo histórico de ocupação da região contribuiu para o delineamento de políticas públicas e de marcos jurídicos que levaram a distribuição desigual da riqueza, incluindo a água. A segunda parte apresenta o panorama atual, destacando que os instrumentos de governança são insuficientes para reverter o legado de desigualdade social discutido no item anterior. A título de conclusão, a parte final do texto sintetiza as questões estruturais presentes na experiência da Califórnia na expectativa de contribuir para o debate sobre o caso brasileiro.

RAÍZES DA DESIGUALDADE DO ACESSO A ÁGUA NO INTERIOR DA CALIFÓRNIA

As comunidades rurais de baixa renda usualmente acolhem os trabalhadores imigrantes e afro-descendentes que atuam na agroindústria e no setor Terciário da miríade de cidades presentes no interior da Califórnia. A corrida do ouro proporcionou o impulso inicial que abriu caminho para um conjunto de ondas de desenvolvimento econômico que foram sustentadas, entre outras razões, pela expansão permanente da disponibilidade de abastecimento de água, tanto para suportar a agricultura irrigada, quanto para o crescimento populacional das grandes aglomerações urbanas da zona costeira.

A expansão da agricultura e setores complementares atraiu contingente expressivo de imigrantes para o interior do estado oriundos do exterior, bem como das áreas empobrecidas do meio-oeste e sul dos Estados Unidos.

A ocupação da Califórnia foi, desde seus primórdios, caracterizada pela concentração fundiária (Hundley, 2001). A incorporação desvantajosa da população negra e de outras minorias também contribuiu para a proliferação de enclaves territoriais de baixa renda no interior da californiano. O baixo investimento nas áreas ocupadas pelas famílias de baixa renda comprometeu a qualidade e o provimento elementos básicos diferenciadores da qualidade das condições de vida, tais como o acesso a moradia e o provimento de serviços coletivos, notadamente o fornecimento de água e sistemas de saneamento básico (Flegal *et alli,* 2013).

Ainda que a fragmentação presente no modelo de federalismo vigente nos Estados Unidos ofereça uma ferramenta adicional para o aprofundamento da segregação sócioespacial, tal situação há muito está presente na história do país, particularmente entre a população negra. Aiken (1987) mostrou que o crescimento da população negra franjas dos subúrbios e pequenas aglomerações do interior ajuda a explicar dimensão racial das lutas pelo controle do governo local e, naturalmente, pela capacidade de direcionamento dos recursos públicos. Assim, o desenho do federalismo e a busca do controle do aparelho de Estado pelas elites locais criaram as condições necessárias para o surgimento das chamadas comunidades não-incorporadas (*unincorporated communities*), locais onde majoritariamente vivem as famílias de baixa renda.

Para Anderson (2008), as comunidades não-incorporadas são áreas usualmente residenciais, com predominância de famílias de baixa renda, localizadas em áreas contíguas aos limites territoriais oficiais das cidades. Embora essas áreas estejam dentro do perímetro de influência da (de alguma) cidade, sua condição jurídica de não-incorporada desobriga o poder municipal de arcar com os gastos e investimentos necessários para prover os serviços públicos para as famílias que vivem nas áreas não-incorporadas.

Paradoxalmente, a cidade incorporada, algo como um "município-sede", é beneficiada pela renda derivada do consumo dos habitantes das áreas não-incorporadas, bem como pela disponibilidade de mão de obra. Ao mesmo tempo, as áreas não-incorporadas são forçadas a buscar soluções, a partir dos seus próprios meios, para o atendimento de serviços coletivos. Por exemplo, não são raros os casos nos quais os habitantes de bairros não-incorporados sejam obrigados a desenvolver soluções para o abastecimento de água com custos superiores, mesmo que seu território seja cortado por tubulações de água de propriedade do "município-sede". Aiken (1987) mostrou que os "municípios-sede" podem se recusar a incorporar bairros de baixa renda, ou mesmo desincorporar frações do seu território de acordo com a conveniência política dos grupos dominantes.

A proliferação de assentamentos ao longo da fronteira mexicana com os Estados Unidos ilustra a amplitude da questão das áreas não-incorporadas no território norte-americano. De acordo com Anderson (2008), mais de 350.000 pessoas vivem em cerca de 1800 assentamentos no Texas, enquanto outras 42.000 ocupam assentamentos no Novo México. O departamento de águas do Texas (*Texas Water Development Board*) estima que sejam necessários mais de US$ 4,5 bilhões para atender as necessidades de abastecimento de água e saneamento básico para cerca de 1,2 milhões de residentes daquele estado.

A situação de *San Joaquim Valley*, na Califórnia, é emblemática dada a importância da região no complexo agroindustrial da Califórnia. Anderson (2008) afirma que existem, no mínimo, 219 comunidades não-incorporadas somente nessa região, enquanto mais de 1,3 milhão de pessoas sofrem restrições de abastecimento de água em razão da contaminação dos reservatórios com nitrato (Landon *et alli,* 2011 *apud* Pincetl & Hogue, 2015).

Tabela 1 - Descrição demográfica das comunidades não-incorporados em San Joaquim Valley

San Joaquim County	Percentagem da população do condado que vive em comunidades não-incorporadas	Percentagem da população negra	Percentual de domicílios com baixa renda
Total	30,8	48,3	47,7
Fresno	21,3	50,4	50,3
Kern	40,3	42,9	49,4
Reis	28,9	54,9	48,8
Madera	56,1	41,5	48,0
Merced	37,4	54,7	49,2
San Joaquin	23,0	43,5	42,5
Stanislaus	27,3	44,7	43,6
Tulare	38,7	61,6	51,3

Fonte: adaptado de Flegal *et alli,* 2013

A questão-chave para entender a desigualdade do acesso a água nos vales férteis da Califórnia está na discussão dos programas estaduais e federais de abastecimento de água e sua relação com a concentração fundiária da região e o poder político dos grandes produtores rurais. As raízes da supremacia da irrigação agrícola estão no programa desenvolvido durante o governo Roosevelt para ampliar a oferta de água na região. O *Central Valley Water Project* (CVP) consiste num sistema que transporta água das montanhas ao norte da Califórnia para os vales e regiões costeiras. A título de ilustração, o CVP transporta cerca de 3,1 km^3/ano de água, o Projeto de Integração do Rio São Francisco, no Brasil, deverá transportar volume de água equivalente a 0,8 km^3/ano. O conjunto de sistemas de transporte de água na Califórnia movimenta 8,7 km^3, anualmente. E mais: cerca de 70% da água transportada pelo CVP é destinada ao setor agrícola.

A iniciativa para a construção do CVP partiu do governo da Califórnia, contudo, restrições financeiras do governo estadual levaram o projeto para as mãos do governo federal. De modo a evitar ganhos especulativos com o aumento do preço da terra, o governo federal estabeleceu limites máximos para o tamanho das propriedades, além de associar o modelo de expansão da agricultura com os princípios da agricultura em bases familiares. Assim, o *Reclamation Act*. de 1902 estabeleceu a limitação de 160 acres para cada proprietário. As propriedades com extensão superior ao recorte definido pela legislação deveriam ser fracionadas e vendidas pelos preços de mercado vigentes em período anterior à implantação do CVP (Hundley, 2001). Os proprietários foram beneficiados pelo programa federal de duas maneiras: primeiro, os custos de implantação do projeto foram pagos pelos proprietários de terra por meio de empréstimos subsidiados pelo governo federal. Além disso, a receita da venda da energia gerada pelas usinas hidroelétricas que compunham o sistema seria utilizada para financiar as despesas operacionais do projeto. Com isso, a água que abastece o complexo agroindustrial da Califórnia chega aos grandes usuários a preços baixos.

O problema é que parcela expressiva das terras do *Central Valley* (onde se localiza o *San Joaquim Valley*) há muito já estava nas mãos dos grandes produtores quando o CVP foi implantado. Estudo realizado pelo governo doze anos antes da chegada projeto de água revelou que mais da metade das terras irrigáveis pertencia a apenas 6% dos proprietários de terra (Hundley, 2001). A batalha judicial em favor da eliminação da limitação dos 160 acres consumiu vários anos e, durante esse tempo, as condições políticas e econômicas nos EUA mudaram. No final da Segunda Guerra Mundial, o governo Truman estava preocupado com a possibilidade de queda no crescimento econômico em razão da desmobilização dos esforços de guerra. Além disso, a parceria estabelecida durante a guerra entre o governo e os grandes produtores se revelou vantajosa (em termos de crescimento econômico). Assim, em 1947, um ajuste na legislação conhecido como *Technical Compliance* extinguiu, na prática, a limitação de 160 acres. De acordo com o novo arranjo, cada pessoa ligada à terra teria o direito a possuir 160 acres, mesmo que não manejasse diretamente sua propriedade ou sequer residisse na Califórnia. Por exemplo, companhias juridicamente organizadas no formato de sociedades anônimas poderiam reivindicar, para cada acionista, montante de terra equivalente a 160 acres. Obviamente, tal ajuste legal eliminou a restrição do tamanho das propriedades agrícolas.

As consequências da monopolização da terra e dos direitos de acesso a água podem ser ilustrados pelo distrito de água Westland (*Westland Water District*). Distritos de água são arranjos ou cooperativas entre diferentes usuários e proprietários de terra que se unem para financiar as obras necessárias para os investimentos e despesas de manutenção para a captação e distribuição de água. Tais distritos podem envolver diferentes parceiros e serviços, como será explicado mais à frente. No caso de Westland, o distrito foi formado para atender os projetos de irrigação dos associados, sendo que somente o excedente não utilizado de água pode ser vendido a terceiros.

A construção de Westland foi viabilizada pelo congressista Bernard F. Sisk, em 1959, com a justificativa de atender atender 6.100 fazendas e mais de 60 mil pessoas. A água que abastece Westland é proveniente do CVP e, para atender os objetivos propostos, fez-se necessário a construção do reservatório de *San Luis* em *Merced County* e seu respectivo ramal alimentador. A água chegou em Westland em 1968. No entanto, Westland, que é o maior e um dos poderosos distritos de água nos EUA, é controlado por apenas algumas famílias e empresas agrícolas, que são beneficiadas por elevados subsídios governamentais. Em 2009, relatório produzido pelo *Bureau of Reclamation*, órgão federal responsável pela administração dos projetos de água nos EUA, mostrou que mais de US$ 687 milhões em subsídios foram direcionados, num período de dois anos, para os produtores da Califórnia e do Arizona (Burke 2009 *apud* Vanderwarker, 2012). No mesmo sentido, estudo realizado pela *Natural Resource Defense Council and California Rural Legal Assistance Foundation* mostrou que o subsídio médio em Westland foi de US$ 217/acre, enquanto a receita média líquida dos produtores foi de apenas US$ 290/acre (Carter, 2009).

Em contraste com a água barata disponível para os grandes produtores californianos as comunidades não-incorporadas são afetadas pelos altos custos da água. Pannu (2012) mostrou que as comunidades de baixa renda usualmente gastam 10% da renda anual com despesas com água para consumo e higiene. Na comunidade de Lanare, localizado no condado de Fresno, a população gasta, anualmente, cerca de US$ 900 com taxas de água. A água para consumo humano precisa ser comprada de outros distritos devido aos altos índices de contaminação da água fornecida pelo distrito de Tulare.

Galik (2015) investigou o perfil socioeconômico e as despesas com água de 75 famílias residentes em comunidades não-incorporadas do Condado de Fresno: Three Rocks, Cantua Creek, Raisin City, Lanare, e Five Points. A água fornecida em Three Rocks e Cantua Creek vem de Westland Water District, cujo preço da água aumentou de US$ 348 para US$ 1.140 por acre-feet, em razão da seca que enfrenta a região.Lanare é o único lugar onde o custo da água é baixo, pois 70% da população recebe subsídio federal para os gastos com abastecimento de água.

Tabela 2 - Perfil demográfico e custos de água em comunidades selecionadas do condado de Fresno

Comunidade	População	Porcentagem de latinos	Gastos com água anual (média US$)	Gastos com água para beber e cozinhar (média/US$)	Custo anual com água	Renda familiar anual	Percentual de gastos com água sobre renda familiar
Three Rocks	246	95,5	2016	636	2652	17353	15,3
Cantua Creek	466	98,9	1968	456	2424	18542	13,1
Cidade Raisin	380	81,1	1056	312	1368	14903	9,2
Lanare	589	88,1	564	276	840	45690	1,8

Fonte: adaptado de Galik (2015)

Embora os grandes agricultores e empresas agrícolas tenham decisiva influência no debate sobre a água na Califórnia, eles não são os únicos. As organizações ambientais e os interesses urbanos também desempenham papel importante (Boronkay & Abbott, 1997). Os interesses urbanos são compostos por uma miríade de agentes, tais como políticos locais, os incorporadores imobiliários e os representantes da indústria, entre outros. Para todos, a disponibilidade de água é a chave para o desenvolvimento urbano, portanto, essencial para sustentar negócios e interesses políticos. Finalmente, o poder político dos ambientalistas para conter os grandes projetos de água na Califórnia já foi bem descrito na literatura (Hundley, 2001; Hanak & Lund, 2011). Além disso, com o final do ciclo de construção dos grandes projetos de água na Califórnia, nos anos 1980, o *Bureau of Reclamation* transferiu suas atenções para o controle dos danos ambientais causados, tanto pelos projetos de água, quanto pelo setor agrícola Pisani (2003). Em suma, qualquer discussão sobre o acesso a água para as famílias de baixa renda deve passar, necessariamente, por negociações que envolvam esses importantes grupos de interesses.

REGULAÇÃO E GERENCIAMENTO DE ÁGUA NA CALIFÓRNIA

A ligação entre acesso à água e poder não é algo novo. Karl Wittfogel (Wittfogel, 1957) mostrou que sociedades como a chinesa e a egípcia prosperaram a partir de sofisticados e bem controlados sistemas de irrigação. Ele argumenta que governos de sociedades hidráulicas devem ser fortes para enfrentar seus oponentes, tais como líderes militares e religiosos. O poder das sociedades hidráulicas vem do controle sobre o acesso a água. Nas modernas sociedades capitalistas, o controle da água é compartilhado entre o governo e os proprietários de terras, mas isso não implica em equilíbrio entre os direitos dos proprietários e as necessidades da sociedade. Na verdade, a literatura mostra que o controle sobre a água é usado por grupos para reforçar seu poder político e econômico, seja nos países desenvolvidos ou subdesenvolvidos. Além disso, o controle sobre os sistemas de engenharia para reservar e mover água para os usuários finais também interfere nas relações de poder entre as frações da sociedade. Os riscos envolvidos e os elevados montantes financeiros requeridos para a construção dos grandes sistemas hidraúlicos torna imprescindível a atuação direta ou indireta no Estado. Portanto, o Estado deve arbitrar os conflitos entre os diferentes grupos de interesse, especialmente no sentido de assegurar as reinvidicações das populações socialmente vulneráveis, de forma a assegurar a distribuição equânime dos benefícios e responsabilidades decorrentes dos investimentos em grandes sistemas hidráulicos. A questão-chave é: como fazer isso?

A construção de instrumentos de governança busca, a princípio, equilibrar interesses e responsabilidades entre diferentes segmentos da sociedade. No entanto, Castro (2007) adverte que o termo governança é muitas vezes compreendido como um caminho para alcançar objetivos específicos, a partir de uma visão idealizada e simplificada na qual parceiros (Estado, mercado e sociedade civil), dotados de capacidade equivalente de influência, negociam suas diferenças de forma harmoniosa. Tal interpretação de governança esvazia o complexo e conflituoso diálogo democrático. Nesse movimento simplificador, conceitos-chave como os de "sociedade civil" e "cidadania" podem ser utilizados de acordo com a conveniência do interlocutor e as arenas de discussão (consórcios, comitês de bacia, etc), embora sejam fundamentais para dar visilidade (e voz) para grupos minoritários influência política restrita, podem ser usados para legitimar os interesses de grupos econômicos ou políticos.

Em suma, a discussão de políticas gestão hídrica envolve a articulação de elementos históricos com novos determinantes ligados às transformações recentes da economia mundial. Especificamente sobre a questão do acesso a água, o controle da terra ainda é um elemento fundamental. No entanto, a expansão dos investimentos em soluções de engenharia para mover grandes quantidades de água adiciona novas discussões, com destaque para: a) a disputa entre soluções tecnológicas e seus potenciais beneficiários; b) os custos envolvidos e suas formas de partilha; c) as implicações do mercado de capitais como instrumento de financiamento e d) a distribuição dos custos de preservação e reparação dos impactos ambientais.

Retomando a discussão sobre a Califórnia, a repartição do acesso a água é baseado em direitos históricos que foram transferidos junto com a propriedade da terra e servem para preservar o monopólio do controle da água. De acordo com Beaman (2014 apud Pincetl & Hogue 2015) 24 entidades com direitos de água, a maioria empresas agrícolas, têm acesso a duas vezes mais água do que os demais produtores. Handley (2001) mostrou que o atual equilíbrio de forças na gestão da água na Califórnia consumiu décadas em batalhas judiciais. Portanto, mudanças significativas no equilíbrio de poder enfrentam inúmeros obstáculos. Tal situação não implica no abandono de estratégias pressão que busquem, pelo menos, compensações que torne o sistema menos hostil para as famílias de baixa renda.

Como mencionado no item anterior, o abastecimento de água Califórnia, seja para as áreas urbanas, seja para a agricultura irrigada, é sustentado por sistemas de canais que conduzem a água das montanhas para os vales e regiões costeiras da Califórnia. Os dois maiores sistemas são o projeto Vale Central (CVP) e do Projeto do Estado da Califórnia (SWP). Além desses, o estado conta com sistemas menores voltados, prioritariamente, para o abastecimento das áreas metropolitanas de São Francisco e Los Angeles. O CVP, cuja construção foi iniciada nos anos 1940, é o principal responsável pelo suporte das atividades agrícolas no estado. Cerca de 70% da disponibilidade de água do CVP é direcionado para a irrigação, sendo o restante destinado ao abastecimento urbano. Portanto, o rápido desenvolvimento e o sucesso econômico dos vales agrícolas da Califórnia não seriam possíveis sem o CVP. Já o SWP, construído entre 1960 e 1980, entrega dois terços da sua disponibilidade de água para as áreas urbanas, sendo o restante destinado para a agricultura.

As cidades de San Francisco e Oakland contam seus próprios sistemas de abastecimento de água, cuja captação acontece, respectivamente, dos rios Tuolumne e Mokelumne. No sul da Califórnia, as áreas metropolitanas de Los Angeles e San Diego são abastecidas, principalmente, pelo sistema do Rio Colorado. De acordo com o LHC (2010), o CVP e o SWP compartilham algumas estruturas de transporte de água e práticas de gerenciamento, enquanto os sistemas de San Francisco, Oakland e Los Angeles praticamente operam de forma independente.

A água trazida das montanhas pelos grandes sistemas hidráulicos é distribuída para os usuários (domésticos, industriais e da agricultura) por meio de uma miríade de sistemas comunitários de água (CWS). De acordo com a Agência dos Estados Unidos de Proteção Ambiental (U.S. Environmental Protection Agency - EPA), somente na Califórnia, existem cerca de 3.000 CWS, dois terços deles são operados por empresas privadas, enquanto as demais são conduzidas governos locais. O sistema é regulado e supervisionado por agências estaduais e federais (Israel & Lund, 1995). No entanto, as empresas de abastecimento de água diferem em escala, organização e objetivos. Alguns CWS podem operar serviços de abastecimento água e tratamento de esgoto, enquanto outros podem oferecer parte desses serviços. Há, ainda, situações nas quais diferentes CWS operam na mesma área urbana, como também existem CWS especializadas no provimento de água apenas para a irrigação. Pincetl & Hogue (2015) mostrou que a pequena cidade de Maywood, majoritariamente ocupada por latinos e cuja taxa de pobreza alcança 30% da população, é servida por três diferentes CWS cujos preços e qualidade da água são distintos. As diferenças no status legal dos CWS e interesses divergentes, tanto das comunidades, como das empresas, dificultam a integração e a coordenação do sistema de saneamento básico.

Portanto, a fragmentação do sistema de abastecimento de água é apontada pelos especialistas como um dos principais desafios enfrentados pela política de gestão de água na Califórnia. Faz-se necessário reorganizar o sistema por meio de uma liderança institucional (Null et alli, 2012). Em 2010, comissão instituída pelo governo estadual (*Little Hoover Commission* – LHC) propôs medidas para o aprimoramento da "governança" da gestão hídrica na Califórnia. O relatório final produzido pela LHC sustentou que as ações desenvolvidas pelos governos estadual e federal (SWP e CVP, respectivamente), além dos sistemas de regionalizados (São Francisco, Oakland e Los Angeles) demandavam maior coordenação. Ainda de acordo com a LHC, a estrutura gerencial e as prioridades das instituições encarregadas da gestão da água não teriam sido ajustadas após a conclusão do ciclo de construção de grandes projetos hídricos, nos anos 1980. Para os delegados da LCH, embora as prioridades da gestão hídrica da Califórnia tenham mudado, sua estrutura institucional manteve-se inalterada.

A partir deste diagnóstico, os delegados da LHC propõem a reorganização das agências federais a fim de harmonizar as funções de planejamento, supervisão e operação do sistema, de forma a reduzir os conflitos de governança existentes entre as agências estaduais e federais (LHC, 2010). Embora o diagnóstico e as propostas da LHC possam contribuir para reduzir as fricções na gestão dos recursos hídricos na Califórnia, tal solução não alcança o conjunto dos atores envolvidos nas disputas em torna da questão da água na região, especialmente as famílias de baixa renda. Ao abordar a questão da governança sob a ótica estritamente institucional/gerencial, os delegados da LHC desconsideram os desequilíbrios na capacidade de influência entre as populações de baixa renda e os grandes grupos econômicos, bem como das pressões exercidas pelos grupos ambientalistas. Trata-se, pois, de solução técnica que não levou em conta os interesses e conflitos ligados a gestão hídrica.

Pannu (2012) argumenta que o poder discricionário do governador para nomear dirigentes nas instituições responsáveis pela gestão hídrica e a elevada fragmentação desse sistema gerencial torna ainda mais difícil os desafios enfrentados pelos moradores das comunidades não-incorporadas. Para a autora, embora a água tenha um papel crucial no desenvolvimento econômico e social da Califórnia, os mecanismos de representação direta da política hídrica são limitados. Via de regra, as nomeações realizadas pelos governadores privilegiam nichos políticos e grupos econômicos que atendem a interesses eleitorais, reduzindo o espaço de representação das populações marginalizadas.

A falta suporte financeiro e de uma estrutura organizada impede que as demandas das comunidades não-incorporadas e das famílias de baixa renda sejam atendidas. Para agravar a situação, a dispersão espacial das pequenas comunidades não permite que essas comunidades alcancem escala suficiente para baratear os custos de aquisição da água, ou mesmo para formar organizações capazes de exercer alguma influência política sobre os processos decisórios relacionados a gestão da água. Enfim, essas comunidades buscam sobreviver explorando as brechas do sistema que não são utilizadas pelos grandes agentes que comandam a política de gestão da água na Califórnia.

CONCLUSÃO

Em breves traços, é possível concluir que a implantação dos grandes projetos de engenharia hidráulica consolidou o movimento de concentração fundiária na Califórnia, que vinha se delineando desde os tempos da corrida do ouro. A disponibilidade regular de água permitiu a formação de um sofisticado e dinâmico setor do agronegócio, bem como garantiu o crescimento das metrópoles costeiras que, por razões diversas e não analisadas nesse texto, serviram de suporte para a expansão da indústria de alta tecnologia, do mercado imobiliário e de outros importantes setores urbanos e industriais. Embora os contextos históricos, os instrumentos jurídicos e o conjunto de forças políticas que atuaram na formação econômica e social da Califórnia sejam diferentes daqueles que observados no Brasil, talvez seja possível apontar algumas semelhanças que possam servir de referência para a discussão do caso brasileiro.

O poder econômico derivado da concentração fundiária (e do acesso a água) observado na Califórnia encontra paralelo na experiência do Nordeste brasileiro. Em ambos os casos, a influência derivada do controle da terra permitiu que as oligarquias locais pudessem negociar benesses junto ao Estado. Ainda que os mecanismos que ligaram os interesses governamentais aos privados sejam diferentes nos casos do Nordeste brasileiro e da Califórnia, os resultados obtidos parecem semelhantes.

Ou seja, a manutenção de mão de obra de baixo custo para oferecer suporte ao latifúndio. Note-se que as características do latifúndio californiano são distintas do nordestino.

Outra característica que aproxima as experiências californiana e nordestina é a narrativa que justifica a implantação de grandes projetos hidraulicos. O CVP foi proposto a partir da ideia de agricultura familiar, embora o texto tenha mostrado que os grandes produtores foram os principais beneficiários dos subsídios para irrigação. No Brasil, o projeto de integração da bacia do Rio São Francisco também se valeu da narrativa de atender as famílias de baixa renda. No entanto, sabe-se que parte da oferta adicional de água que atravessa o semiárido visa atender aglomerados urbanos e atividades econômicas (industriais e agrícolas) localizadas na faixa úmida da Paraíba e do Ceará. Mesmo no sertão, existem relatos do aumento do fluxo de capital estrangeiro em áreas beneficiadas pelo aumento da oferta de água.

Finalmente, quanto aos mecanismos de participação, sobretudo em relação aos grupos sociais com menor influência política, o modelo de governança da água no Brasil apresenta alguns avanços em comparação ao observado na Califórnia. Embora tais avanços sejam insuficientes para alterar, significativamente, as condições estruturais (especialmente a posse da terra) que vêm permitindo a manutenção dos privilégios dos grupos dominantes, a disseminação de novas arenas de discussão abriu caminho para que os grupos organizados da sociedade civil pudessem encontrar (algum) espaço institucional de representação.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aiken, C. S. (1987). Race as a factor in municipal underbounding. *Annals of the Association of American Geographers*, *77*(4), 564-579.

Anderson, M. W. (2008). Cities inside out: Race, poverty, and exclusion at the urban fringe. *UCLA Law Review*, *55*(1095).

Balazs, C., Morello-Frosch, R., Hubbard, A., & Ray, I. (2011). Social disparities in nitrate- contaminated drinking water in California's San Joaquin Valley. *Environmental health perspectives*, *119*(9), 1272

Boronkay, C., & Abbott, W.J. (1997). Water Conflicts in the Western United States. *Studies in Conflict & Terrorism*, *20*(2), 137-166.

Carter, L. G.(2009). Reaping Riches in a Wretched Region: Subsidized Industrial Farming and Its Link to Perpetual Poverty. *Golden Gate U. Envtl. LJ*, *3*, 5.

Castro, J. E. (2007) Water governance in the twentieth-first century. *Ambiente & Sociedade*, *10*(2), 97- 118. https://dx.doi.org/10.1590/S1414-753X2007000200007

Evans, G. W., & Kantrowitz, E. (2002). Socioeconomic status and health: the potential role of environmental risk exposure. *Annual review of public health*,*23*(1), 303-331.

Flegal, C.; Rice, S.; Mann, J. and Tran, J. (2013) California Unincorporated: Mapping Disadvantaged Communities in the San Joaquin Valley. PolicyLink. https://www.policylink.org/sites/default/files/CA%20UNINCORPORATED_FINAL.pdf

Francis, R., & Firestone, L. (2010). Implementing the human right to water in California's Central Valley: building a democratic voice through community engagement in water policy decision making. *Willamette L. Rev.*, *47*, 495.

Galik, A. J. (2015). Water Poverty in California's Rural Disadvantaged Communities. Pepperdine University, *All Undergraduate Student Research.* Paper 91. http://digitalcommons.pepperdine.edu/sturesearch/91

Gopalakrishnan, C. (1973). The doctrine of prior appropriation and its impact on water development. *American Journal of Economics and Sociology*, *32*(1), 61-72

Hanak, E. & Lund, J. (2011) Floods, droughts, and lawsuits: a brief history of California's water policy. *In Managing California's water: from conflict*

to reconciliation. San Francisco, Public Policy Institute of California.

Huffaker, R., Whittlesey, N., & Hamilton, J. R. (2000). The role of prior appropriation in allocating water resources into the 21st century. *International Journal of Water Resources Development*, *16*(2), 265-273.

Hundley, N. (2001). *The great thirst: Californians and water, a history*. Berkeley, University of California Press

Israel, M., & Lund, J. R. (1995). Recent California water transfers: implications for water management. *Nat. Resources J.*, *35*, 1.

Kanazawa, M. T. (1998). Efficiency in western water law: The development of the California doctrine, 1850–1911. *The Journal of Legal Studies*, *27*(1), 159-184.

Little Hoover Commission - LHC (2010). Managing for change: Modernizing California's water governance. *Sacramento, CA: Little Hoover Commission, August. Retrieved on June*, *3*, 2011. http://www.lhc.ca.gov/studies/201/report201.html

Mukhija, V., & Mason, D. R. (2013). Reluctant cities, colonias and municipal underbounding in the US: Can cities be convinced to annex poor enclaves? *Urban Studies*, *50*(14), 2959-2975.

Null, S. E., Bartolomeo, E., Lund, J. R., & Hanak, E. (2012). Managing California's Water: insights from interviews with water policy experts. *San Francisco Estuary and Watershed Science*, *10*(4).

Pannu, C. (2012). Drinking Water and Exclusion: A Case Study from California's Central Valley. *California Law Review*, 223-268.

Pincetl, S., & Hogue, T. S. (2015). California's New Normal? Recurring Drought: Addressing Winners and Losers. *Local Environment*, *20*(7), 850-854.

Pisani, D. J. (2003). Federal reclamation and the American West in the twentieth century. *Agricultural History*, 391-419.

Rubin, V., Chandler, A., Bernabei, E., & Lizardo, R. (2007). Unincorporated communities in the San Joaquin Valley: New responses to poverty, inequity, and a system of unresponsive governance. *Framing paper for the first convening hosted by California Rural Legal Assistance and PolicyLink, Fresno, California*, *27*.

Short, K. (2014). The Supplemental Poverty Measure: 2013. *Current Population Reports*. U.S. Census Bureau

Vanderwarker, A. (2012). Water And Environmental Justice. In Gleick, P. H., Christian-Smith, J., & Cooley, H. *A twenty-first century US water policy*. Oxford University Press..

Wilber, M. (2005) *Californians without Safe Water*. (updated version) Sacramento: California Department of Water Resources, Statewide Planning Office.

Wittfogel, K. A. (1957) *Oriental despotism: A comparative study of total power*. Sixth printing (march, 1967), New Heaven and London, Yale University Press Inc.

SUSTENTABILIDADE E AGROECOLOGIA NO SERTÃO CARIRIENSE: REFLEXÕES SOBRE A CASA DE SEMENTES CRIOULAS "SENHOR DOS EXÉRCITOS", EM CRATO – CE

Geovane Gesteira Sales Torres (UFCA)
Paulo Junior Alves Pereira (UFCA)
Jenifer Santos Bezerra (URCA)
Maria Laís dos Santos Leite (UFCA, UFRN)

RESUMO

A temática "desenvolvimento sustentável" ganha, paulatinamente, espaço nas agendas públicas, formais de governo, epistemológicas e empresariais. Uma série de atores estão envolvidos nesta arena, desde grupos de interesse, a organizações do terceiro setor e poder público. Dentre as iniciativas deste campo no território do Cariri cearense, destaca-se a Casa de Sementes "Senhor dos Exércitos" que congrega redes de práticas tanto no campo econômico, quanto nos âmbitos político e cultural. Utilizando-se da abordagem qualitativa e do método Análise do Conteúdo, a presente pesquisa objetiva compreender a percepção do Sr. Juvenal Matos - produtor rural e fundador da referida organização - sobre sustentabilidade e desenvolvimento. Conclui-se, após a análise de conteúdo do discurso, que o agricultor, que atua há 21 anos como liderança do movimento agroecológico e da economia solidária, compreende sustentabilidade enquanto a prática de relações harmônicas entre os seres vivos no meio, incorporando, ainda, questões como educação e política.

INTRODUÇÃO

Em um contexto pós-moderno marcado por mazelas socioambientais advindas de paradigmas de desenvolvimento unicamente fundados em interesses econômicos, hipertrofiados a partir da Revolução Industrial, a sustentabilidade ganha progressivamente espaço em discussões políticas, governamentais, empresariais e sociais. Todavia, não raras às vezes, tais observações imprimem itinerários concentrados em perspectivas elitistas, anacrônicas às realidades territoriais, corporativamente interessadas e dissociadas de experiências populares construídas historicamente e coexistentes à contemporaneidade.

Seguindo este raciocínio, faz-se de crucial importância pensar a sustentabilidade como um compêndio de práticas e princípios que em essência se consubstanciam em experiências construídas em distintos contextos históricos e territoriais. Bojo em que se assenta a proposta de desenvolvimento cunhada pelo chamado "bem-viver", além de técnicas de produção e valores de sociabilidade gerados em torno da agroecologia. Então, considerar estes elementos nos auxiliam não apenas à ampliação da ideia de sustentabilidade, mas, também à subversão de lógicas político-institucionais e epistemológicas que amiúde vilipendiam os saberes, conhecimentos e práticas populares, sobretudo àqueles que não atuam – ou pouco o fazem – na legitimação do *status quo*.

Considerando o ilustrado, o presente artigo objetiva analisar o conteúdo do discurso do agricultor e atual presidente da Casa de Sementes Crioulas "Senhor dos Exércitos" – sediada em Crato/CE –, Sr. Juvenal, intuindo perceber suas considerações/representações sociais a respeito da sustentabilidade e desenvolvimento, bem como tais questões se imprimem na experiência da organização supracitada. Para tanto, adotou-se uma pesquisa exploratória, cuja coleta de dados se deu mediante uma entrevista em profundidade e o método de tratamento dos dados foi a Análise de conteúdo.

O Sr. Juvenal Januário Matos é um agricultor familiar experiente e uma liderança reconhecida regional e nacionamente no movimento de economia solidária e da agroecologia pela sua dedicação e senso de coletividade, tendo sido um dos membros fundadores do Fórum Caririense de Economia Solidária fundada em 2010. (LEITE *et al*., 2013).

Salienta-se, ainda, que ao decorrer deste trabalho, discutir-se-ão conceitos e apontamentos teórico-políticos em relação ao desenvolvimento, sustentabilidade, a questões socioeconômicas, à semiótica, discursos, agroecologia, *bem-viver*, bem como sobre a organização Casa de Sementes Crioulas "Senhor dos Exércitos".

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UMA CONSTRUÇÃO DISCURSIVA

Em um contexto pós-industrial, a temática "desenvolvimento sustentável" ganha, paulatinamente, espaço nas agendas formais de governo, públicas informais, epistemológicas e empresariais. Todavia, deve-se conceber que tal questão, ao decorrer do seu desenvolvimento conceitual, passou por inúmeras modificações. Desse modo, enxergando a ciência enquanto um produto social não neutro axiologicamente e, por vezes, interposta à legitimação do *status quo* (LAVILLE; DIONNE, 1999), deve-se conceber que as reflexões epistemológicas e políticas públicas relacionadas à sustentabilidade estão indubitavelmente inter-relacionadas ao atendimento dos interesses hegemônicos do sistema político, econômico e social de caráter capitalista.

Deve-se considerar, inicialmente, a semiótica como fragmento irredutível dos fluxos sociais materiais, tomando como percursos de consubstanciação as imagens, linguagens corporais e a própria língua. A linguagem, conforme Foucault (1999), é exterior aos sujeitos e, por meio de processos fonéticos e semânticos, foi construída historicamente calcada no pensamento binário dos signos – elementos: significantes e significados –. Na sua base conceitual repousa a noção de signo, surgindo por dimensões naturais ou por convenção humana – como a palavra –, além de poder pertencer ao conjunto que designa ou ser apartado dele, e ser fielmente seguro por sua constância no corpo social ou simplesmente provável.

Nesse ínterim, cabe-se esclarecer alguns argumentos linguísticos que evidenciam a imbricação entre discursos e realidade social. Sinaliza-se, *a priori*, que a semiose, enquanto integrante da dinâmica social, concebe gêneros discursivos. Estes, em sua incumbência da representação e autorrepresentação semiótica, dizem respeito às variadas formas de representação social protagonizadas e formatadas discursivamente de maneiras distintas (FAIRCLOUGH, 1992). Algo confluente ao apontado por Foucault (1999), quando este menciona que a linguagem clássica apregoa a noção de que as palavras – elemento semiótico – receberam o poder de representar as coisas, esta sendo a sua principal tarefa. Em contraponto a tal conjuntura, a linguagem até o século XVI ocupava uma função de perpétuo comentário, porém, doravante o seu papel transcenderá à crítica, visto que quando o discurso se torna objeto de linguagem – representando designações, recortando, analisando e compondo elementos –, dá margens a análises de estruturas visíveis à descoberta de conteúdos ocultos.

O plano discursivo articula a realidade social com a linguagem por meio da ideologia e de modo inconsciente, não se podendo, assim, negligenciar a espessa relação entre os códigos – escritos ou não – e o seu entorno situado historicamente (ROCHA; DEUSDARÁ, 2005). Convergentemente, Fairclough (1992) interpõe como práticas sociais dialeticamente relacionadas entre si e que influenciam e são influenciadas pela linguagem: atividades produtivas, relações sociais, meios de produção, identidades sociais, semiose, consciência e valores culturais. Visto isso, o conhecimento humano, científico e empírico, externado e conhecido por meio da linguagem está intimamente correlato à realidade social, a julgar pela afirmação de Rocha e Deusdará (2005) de que a construção de saberes sobre o real é um produto da linguagem como mecanismo de intervenção e, consequentemente, alvo de fatores ideológicos.

Em suma, como perceber plenamente o conceito e práticas de sustentabilidade se os mesmos estão comprometidos pelo atendimento dos interesses hegemônicos que, por sua vez, interferem na construção e projeção dos discursos? Conforme destaca Fairclough (1992), deve- se observar que a semiótica, por apresentar diferenças na ordem do discurso, de fato expõe formas de estruturação de sentido de ordem dominante, mas, também contra hegemônicas.

Desse modo, buscar-se-á analisar criticamente o discurso verbal falado, gravado eletronicamente e devidamente transcrito, do Sr. Juvenal Januário Matos, que há 21 anos atua na organização da Casa de Sementes Crioulas "Senhor dos Exércitos", localizada na periferia do município de Crato-CE, e que por meio das suas vivências na articulação política no campo da agroecologia, possui conhecimentos empíricos tocantes ao desenvolvimento sustentável. Fato oportuno a discussões interdisciplinares sobre o tema em evidência a fim de explorar as antinomias e convergências dos saberes populares sobre o tema em questão pelo sujeito ora citado.

Vale-se frisar que variadas foram as óticas através das quais se observou o desenvolvimento sustentável desde a gênese do termo no relatório Brundtland, construído pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1988), em que se prevê o artefato em voga como àquele que versa o atendimento das presentes demandas básicas das populações, porém, sem o comprometimento do atendimento das necessidades/padrões de vida das gerações do porvir.

Salienta-se que a perspectiva de desenvolvimento supracitada significou um importante rompimento com lógicas até então vigentes e aceitas no âmago de comunidades epistêmicas, setores públicos e empresariais, que previam o desenvolvimento enquanto produto de itinerários meramente econômicos. Nesse viés, conforme destaca Furtado (1952), a escassez de materiais de base e desconhecimento da realidade econômica fez com que muitos economistas de nações subdesenvolvidas buscassem na analogia a resposta para os fenômenos econômicos de seus países, sendo assim, a comparação anacrônica de distintas conjunturas nacionais amiúde era impetrada nos estudos econômicos.

Ainda consoante Furtado (1952), apenas com a existência de problemas prévios, torna- se possível tecer teorias econômicas. Desse modo, somente por intermédio das realidades de nações subdesenvolvidas que estudiosos de países do chamado "primeiro mundo" iniciaram suas produções científicas tangentes ao chamado "desenvolvimento". No contexto, tal questão foi subproduto das teorias cíclicas. Contudo, a nascente política econômica anticíclica também interpôs sua contribuição, sobretudo por sua tarefa no estabelecimento de objetivos, em função de aspectos temporais, por parte de determinados setores econômicos.

Confluente ao exposto, Schumpeter (1939) ocupa um papel significativo no tocante às teorias econômicas clássicas. Schumpeter (1939) interpõe a figura do "empresário" como elemento central no processo de desenvolvimento econômico, sobretudo pela atuação inovadora do protagonista ora citado no processo de rompimento com o equilíbrio econômico, o que implica na configuração não circular da sociedade.

Distintamente, ao problematizar a definição de desenvolvimento, Furtado (1952) a formata como um compêndio de transformações no modo e proporção de combinação de fatores de produção. Tais mudanças intuem arranjos mais racionais dos fatores, objetivando, especialmente, o aumento da produtividade do fator trabalho. Destarte, Furtado (1952) sinaliza a urgência por uma consciência histórica no processo de reflexão sobre a produtividade e conjecturas econômicas nacionais, visto que amiúde o fator trabalho é mal empregado em decorrência da ausência de capital – fruto do trabalho de outrora –, algo decorrente, na modernidade e pós-modernidade, de fatores históricos advindos do imperialismo e consequentes usurpações europeias de recursos naturais e dos próprios corpos de dados grupos humanos – escravidão –.

Considerando o exposto, a produtividade dos chamados países "subdesenvolvidos" se encontra comprometida pelas razões supramencionadas. O que corrobora para as dificuldades em níveis baixos de produtividade, visto que mesmo com o início do processo de crescimento econômico, a dinâmica elementar deste faz com que o aumento da renda gerada se reserve massivamente para a capitalização. Situação que, conforme se propôs por distintos expoentes da economia, encontraria repouso em correntes de intercâmbio externo, as quais oportunizariam, em tese, o início do processo de crescimento econômico em contextos marcados pela baixa produtividade, ainda que sem acumulação prévia de capital (FURTADO, 1952). Conquanto, aponta Furtado (1952) que, mesmo com o aumento da renda social, se tal benesse se concentrar no domínio de grupos seletos, o processo de desenvolvimento não passará de uma balela por não poder se intensificar internamente.

Não obstante, Arrighi (1997) ao contemplar experiências capitalistas concretizadas em distintos locais do globo terrestre, além de analisar variadas propostas desenvolvimentistas à luz do sistema capitalista que se projetam territorialmente de forma estratificada, produzindo semiperiferias e periferias econômicas subjugadas por zonas de núcleos orgânicos – representadas por nações bem posicionadas na hierarquia capitalista –, sintetiza o desenvolvimento, incluindo sua dimensão sustentável, como quimera. Ilação calcada na impossibilidade, apresentada por Arrighi (1997), de mobilidade no cerne da rígida estrutura hierárquica do sistema capitalista.

Outrossim, Veiga (2010) salienta que a maneira de se enxergar o desenvolvimento permaneceu estática durante muito tempo, especialmente porque já por volta de 1960 os países ricos conseguiram alcançar estágios satisfatórios de progresso, devido a industrialização. Todavia, percebeu-se que tais riquezas não traziam melhorias para a população majoritária, sendo assim, necessitava-se de um novo paradigma "desenvolvimentista", já que o existente se encontrava obsoleto em relação às expectativas sociais e de organismos internacionais, como a ONU.

Portanto, Veiga (2010) apresenta a ideia de desenvolvimento sustentável como um complexo sistêmico de elementos e medidas que, racionalmente, buscam o crescimento econômico em simbiose aos aspectos qualitativos justos da vida humana e equilíbrio ambiental. Algo simplificado na composição dos elementos: economicamente viáveis, socialmente justos e ambientalmente corretos. Em busca de consubstanciar tais princípios, cabe aos governos, empresas, organizações sociais e cidadãos adequarem suas práticas/comportamentos, visando a redução de danos espaciais, eficiência nos fluxos e justiça social nos impactos de suas condutas socioambientais.

Embora se reconheçam os júbilos ideais trazidos pela noção de desenvolvimento sustentável, cabe-se o questionamento: seria possível a concretização do mesmo em arranjos capitalistas? Segundo Harvey (2011), não. Este alega a existência de uma destruição criativa da natureza, baseando-se no fato do meio natural ser alvo das atividades humanas. Em tal circunstância, os efeitos diretos e indiretos de tais intervenções resultam na denominada "segunda natureza" que, conforme Harvey (2011), constitui-se no meio natural remodelado pelas ações humanas. Para a incursão desta destruição criativa, que se agrava nos últimos três séculos em decorrência da ascensão capitalista, o Estado e o Capital assumem o papel de agentes sistêmicos por enxergarem a natureza como um produto social que deve ser apreciado culturalmente, economicamente e tecnologicamente, buscando, assim, uma dialética sistemática por meio de tecnologias intuindo alcançar seu objetivo magno.

Além do exposto, as antinomias existentes entre o sistema capitalista e o desenvolvimento sustentável não se restringem aos fins ambientais, mas, incorporam um bojo de elementos tocantes a aspectos sociais como o trabalho. Este, segundo Marx (1971), constitui um elemento garantidor do pleno estado de liberdade do ser humano. Todavia, o sistema dominante o tornou um artefato de desumanização e consequente "coisificação" dos sujeitos. Perante isto, Marx (1971) nomeia como alienação do trabalho o fenômeno no qual o trabalhador, desenvolvendo suas funções laborais nas condições que lhe são impostas pela divisão social do trabalho, é vilipendiado em prol do lucro. Perseguindo tal fim, o sistema hegemônico faz uso, conforme a visão marxiana, de ideologias impressas em superestruturas sociais que, por conseguinte, atuam na ratificação da submissão do trabalhador à figura patronal por meio de sistemas morais – ideologias – de "glorificação do trabalho", tal como ele se encontra em um contexto de exploração de classes.

Mediante tais discussões, outra questão vem à tona: o desenvolvimento sustentável seria uma ilusão, algo impraticável? É notório que em uma estrutura social marcada por latentes desigualdades socioeconômicas, interesses financeiros sobrepostos ao equilíbrio socioambiental, dentre outras incongruências, o desenvolvimento sustentável, em sua integralidade, está seriamente lesado. Entretanto, pensamentos como os externados por Barbieri e Silva (2011) pressupõe a existência de mecanismos legais materializados no cerne do direito internacional e no ordenamento jurídico brasileiro que asseguram – compulsoriamente – instrumentos de comando, controle e fiscais, instituições e princípios que, praticamente, buscam edificar uma proposta de desenvolvimento de caráter socioambiental.

Ademais, distanciando-se dessas possibilidades legais, viabiliza-se mencionar a existência de experiências e princípios não formais/institucionalizados, porém, também movidos pela essência da noção de sustentabilidade, tal como idealizada pelo relatório Brundtland (1988). Nesse sentido, encontram-se a socioeconomia solidária, agroecologia e permacultura, que em diálogo sinérgico entre si e com outras práticas discursivamente subversivas, primam por valores transcendentais relativos a um progresso local e comunitário em mutualismo com relações benfazejas de cuidado a tudo aquilo que vive e existe no meio (ACOSTA, 2016).

A AGROECOLOGIA E BEM-VIVER COMO ALTERNATIVAS DE DESENVOLVIMENTO

Souza (2011) afirma que a economia é algo inerente à vida humana, estando presente desde protosociedades tribais, quando a espécie humana buscava incessantemente a superação dos percalços da vida rude. Nesse ínterim, chegou-se a um patamar revolucionário, a Era Agrária. Antes desta, os pré-históricos viviam de modo nômade, porém, com o advento de tecnologias simplórias como artefatos em pedra e osso, alcançou-se um núcleo de aceleração tecnológica que progride na contemporaneidade. Em um período tardio de sua evolução, formulou-se a ideia de "semente", quando ganha destaque a domesticação dos vegetais.

Com o passar do tempo, as inovações tecnológicas e suas modificações levaram ao aumento do controle humano sobre a natureza e a produtividade laboral (SOUZA, 2011). Desse modo, tecnologias de produção agrícola e social, bem como propostas de desenvolvimento advindas dos protagonistas de tais práticas, existem de modo antecessor às propostas capitalistas – como as geradas pela chamada "Revolução Verde". No âmago de tais práticas ancestrais, repousam as alternativas agroecológicas e o paradigma de desenvolvimento construído historicamente em comunidades tradicionais latino-americanas, o "bem-viver".

Tratando-se da agroecologia, aponta-se que a mesma se configura como benéfica ao meio ambiente, promotora da inclusão social e atuante no desenvolvimento de melhores e maiores situações econômicas aos camponeses. Ademais, amiúde se ofertam bens agrícolas sem o emprego de agrotóxicos e sementes geneticamente modificadas, em contraste à tendência pregada a partir da Revolução Verde. Sendo assim, afasta-se das tendências hegemônicas de um modelo agrícola intensivo, explorador de energia e recursos naturais não renováveis, não inclusivo e gerador de ciclos de dependência econômica. A agroecologia se constitui por agroecossistemas, estes sendo encarados como unidades fundamentais – técnicas, geográficas, socioculturais, etc. – para investigações científicas e formulações de intervenções fortuitas em prol do desenvolvimento socioambiental (CAPORAL; COSTABEBER, 2002).

Acosta (2016) demarca que o bem-viver, ou "bien vivir", não é uma alternativa que almeja se tornar homogeneamente global, nem tão pouco uma proposta já construída, embora já concretizada em diversas realidades. Então, entende-se o *bem-viver* como um compêndio de práticas e princípios de vida baseado nas resistências sociais, especialmente dos povos indígenas. O que se evidencia no pensamento:

> O Bem Viver, enquanto soma de práticas de resistência ao colonialismo e às suas sequelas, é ainda um modo de vida em várias comunidades indígenas que não foram totalmente absorvidas pela Modernidade capitalista ou que resolveram manter-se à margem dela. (ACOSTA, 2016, p. 70).

Não romantizando o pensamento de uma possível estabilização cultural das etnias indígenas frente ao processo de globalização, Acosta (2016) indica que o bem-viver aglutina conhecimentos, códigos de conduta ética e espiritual no tocante ao meio ambiente, valores sociais, além de perspectivas de futuro. Então, apregoa, mediante processos profundamente democráticos e libertários, a harmonia social com a natureza, elencando valores ancestrais como a reciprocidade, relacionalidade, a complementaridade e solidariedade entre os sujeitos, o que corrobora para discussões, consensualização e concretização de alternativas ao modelo de desenvolvimento dominante, fornecendo, ainda, respostas às mazelas ambientais e sociais que acometem a pós-modernidade.

Portanto, o bem-viver apresenta uma cosmovisão distinta da ocidental, haja vista suas origens comunitárias não condizentes ao sistema hegemônico. Rompe, pois, com raciocínios antropocêntricos, então, promovendo a incorporação de lógicas sociobiocêntricas (ACOSTA, 2016).

A ORGANIZAÇÃO

A atividade de venda e empréstimo de sementes crioulas protagonizada pela Casa de Sementes "Senhor dos Exércitos", em Crato – CE, congrega redes de práticas repousantes nos campos econômico, político e cultural, que em seu âmago possibilita relações dialéticas. Tratando-se da experiência em voga, a organização em questão iniciou suas atividades no ano de 1998 – com a presidência do locutor, do discurso em análise, de lá aos dias atuais –, contando inicialmente com estruturas bioconstruíveis e, apenas com apoio financeiro da Cáritas Diocesana de Crato, a casa de sementes em questão ganhou sua sede física construída de alvenaria (ALVES *et al.*, 2018).

Além de permitir discussões entre a comunidade para articulações em prol de melhorias para o bairro, a casa de sementes também é composta por sócios (as) que possuem a autonomia de utilizar das 36 espécies de sementes para o seu plantio, porém, a quantidade de sementes a serem utilizadas é diretamente proporcional à extensão da propriedade dos cooperados. Ademais, indicam-se como benefícios das atividades da organização: independência das sementes transgênicas fomentadas pelo governo; maior segurança alimentar; articulação em rede com agricultores familiares de outras localidades; diálogo com o poder público local; fomento do cultivo a sementes crioulas e saberes tradicionais; sensibilização à consciência e conservação ambiental; protagonismo feminino (ALVES *et al.*, 2018).

As dimensões econômica (independência em relação aos insumos agrícolas governamentais, troca e comercialização de sementes) e política (protagonismo feminino, articulação entre agricultores e com o poder público) da atividade aqui discutida implicam na sua contra hegemonia às tecnologias, tangentes à produção agrícola, disseminadas pela "Revolução Verde" em um contexto capitalista que, frequentemente, imprime políticas públicas governamentais e formação social calcadas historicamente no favorecimento de elites no que diz respeito à definição de propriedades e incentivo econômico e tecnológico. Encontrando-se, pois, a agricultura familiar como uma prática "incapaz" de contribuir para o progresso nacional e, consequentemente, devendo ser alvo de ações públicas que apenas versem a continuidade da subsistência de núcleos familiares e previnam o "sucumbir" de tal modalidade produtiva. Sendo assim, contrapondo a lógica estruturalmente interposta pelo sistema capitalista e incorporada na esfera pública, encontra-se o fomento dos conhecimentos e práticas relativas às cultivares tradicionais (MOREIRA, 2000).

A imbricação cultural (fomento de saberes e práticas agrícolas tradicionais, promoção da consciência e conservação ambiental) do problema em evidência pode ser vista pela conclusão encontrada na afirmação de Altieri (2002) e Mooney (1992) de que a gênese e demasiado fomento de cultivares modernas e híbridas em substituição aos sistemas produtivos tradicionais provocou intensa perda de conhecimentos tradicionais e da prática associada a estes, que historicamente encontra protagonismo por parte das populações tradicionais, como povos remanescentes de quilombos e indígenas. Portanto, o subjugar das sementes crioulas e dos saberes tradicionais a elas relativos, implica em uma grotesca postura etnocêntrica em relação aos valores culturais, identidades e relações de grupos humanos historicamente vilipendiados.

METODOLOGIA

A presente investigação científica exploratória incorpora como objeto de análise o discurso verbal do agricultor e presidente da Casa de Sementes Crioulas "Senhor dos Exércitos", localizada na cidade de Crato, interior do estado do Ceará. Sua dimensão exploratória se justifica pelo fato de a mesma buscar travar discussões político-conceituais sobre elementos empíricos e conceituais pertinentes mediante as representações sociais expostas no discurso analisado. Ora, segundo Prodanov e De Freitas (2013), a pesquisa exploratória condiz a investigações em fases preliminares, sem tantos resultados antecedentes, cuja finalidade é ofertar informações sobre o objeto observado, guiar a delimitação dos objetivos e a geração de hipóteses e até mesmo desvendar novas perspectivas para o tema. Essa matriz se configura, amiúde, em pesquisas bibliográficas e estudos de caso – esta sendo a situação do trabalho em voga –, além de possuir um planejamento flexível.

No que tange à coleta dos dados, realizou-se uma entrevista em profundidade com o entrevistado partindo da questão norteadora: "O que você compreende por desenvolvimento sustentável? A presente organização atua em prol dele, ou não? Comente.". A entrevista foi gravada eletronicamente e transcrita respeitando as expressões orais tal como pronunciadas pelo locutor do discurso. Tratando-se do tratamento do material verbal, adotou-se o método análise de conteúdo.

A análise do conteúdo é uma metodologia interpretativa que tem como principal preocupação o conteúdo do discurso. Desse modo, a análise do conteúdo diz respeito a técnicas de análise das comunicações que, através de procedimentos sistemáticos e objetivos da descrição do conteúdo dos textos, buscam indicativos que possibilitem a interferência de conhecimentos relativos nas condições de produção/recepção destas mensagens (BARDIN, 2002). A análise do discurso defendida por Michel Pêcheux, por sua vez, propõe uma relação entre a construção do discurso e a ideologia do sujeito, analisando esse discurso a partir das questões sociais que o permeiam.

Em vista disso, infere-se que há algumas diferenças entre as duas metodologias de análise. A análise do discurso (AD) trata, essencialmente, do funcionamento do discurso ao produzir sentido. Em contrapartida, a análise do conteúdo se atém em estudar o conteúdo das palavras, observando o que o texto comunicativo diz, enquanto a AD procura uma significação nas entrelinhas, a partir do que há por trás do texto (LIMA, 2003).

Desse modo, o processo metodológico da análise do conteúdo se dá por três fases, como defende Bardin (2002), são elas: a pré-análise; a exploração do material; o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação. A pré-análise constitui um período introdutório do trabalho, no qual há uma organização dos dados. Já a exploração do material se restringe à administração sistemática das decisões já tomadas na pré-análise (BARDIN, 2002). Por fim, há a última etapa que é o tratamento dos resultados, sua inferência e interpretação, que é constituída com a observação dos dados obtidos e então, a interpretação do conteúdo textual.

RESULTADOS

Mediante os fluxos metodológicos ora expostos, produziram-se categorias tocantes ao tema investigado e tais produtos foram discutidos à luz de pensamentos/formulações epistemológicas tangentes aos temas desenvolvimento sustentável, agroecologia e subjetividades discursivas, tal como se constata a seguir:

Quadro 1: Categorias construídas em torno do discurso do entrevistado

Categorias sobre as impressões do entrevistado a respeito do desenvolvimento sustentável	Fragmentos do Discurso
Categoria 1: Responsabilidade humana sobre as consequências ambientais geradas.	Que eu também sou, exatamente essa questão, que faz parte da sustentabilidade, que ele dizia, se houvesse esse, esse sentido, todas as pessoas que trabalham, nós não tava na situação que tá. Eu costumo muito a dizer, que é o sistema ambiental que nos tamo de, devorando, acabando. Nós somos, eu costumo muito a dizer, que nós somos os verdadeiros pedradores do sistema e também deveríamos ser os verdadeiro responsáveis pela recuperação. Então, é o contrário, sempre continuam de, desteriorando, acabando. Nós tamo vivendo, vivenciando, dentro do contexto bríblico, nós tamo vivenciando nos últimos dias. Né? Os últimos dias. A gente num pode, "ah". Num tenha medo não!Vamo procurar corrigir os nossos erros, pra que a coisa num fique mais agravada E, se nós queremos mudança, é necessário que nós mude algo que tem dentro de nós. Que as mudança é... Tá dentro de nós! De cada um de nós! Num... Num tem negócio de esperar que você me mude, ou que eu le mude, não! Não acontece isso! Eu tenho que me mudar, algo que eu tenho que não tá certo, para que possa ser mudada a coisa!
Categoria 2: Uso de defensivos naturais, buscando imitar a natureza.	Uma maquininha de pulverizar, porque não é com veneno, mas tem esse produto aqui, é um produto que a gente produz ele, faz ele, é natural. Dentro do movimento, tem que fazer o que a natureza ensina. Né? Se nós trabalhar com ela direitinho, ela ensina. Não é muito fácil, mas, ensina.
Categoria 3: Caráter sustentável da casa de sementes crioulas em questão e crítica às sementes transgênicas.	A casa de semente ela é um lugar, a gente tem ela como um, um empreendimento que agrega sustentabilidade. No caso, nós temos as semente nos tempo hábil do prantio, nós tamo, não tamo sujeito as sementes do governo, semente transgênica, semente, eles chama "geneticamente melhorada", e eu chamo "geneticamente piorada". Porque realmente são sementes que você pranta esse ano e no outro ano não pode prantar a mesma. Não tem condição! Né? Ela não produz! E a nossa semente ela se reproduz, continua se produzindo quanto tempo você queria. Você abraça melhor ao solo, ao solo, ela é mais resistente a praga, mais resistente ao verão! Mais resistente, enfim, a tudo! E... A posição de você, a alimentação dela é diferente também! São coisas naturais, né? Que é muito raro! E muitas vez a gente ver, a mídia, busca enganar! E tem muita gente, a maioria, quase enganado! Muitas vez o cara diz "as sementes do governo", num quero dada. Se passar aqui pra mim, num quero dada não! Aqui dento mermo não! E esse é um sistema que a gente evoca da natureza! Vendo isso aí que realmente existe! Assim, puras são poucas, porque pode até querer, mas não vai tem condição, porque não pode misturar, se você pegar misturando é melhor você não querer nenhuma, porque ou tá com uma ou com outra, e a do governo ela não tem resistência, ela não tem sustentabilidade, porque a causa deles é que possa monopolizar, e a semente é um trunfo, a semente é uma arma, se você segurar...

Categoria 4: Mudanças administrativas na organização para a sustentabilidade econômica.	Aí a gente reformamo o regimento numa posição que a pudesse vender, porque realmente aí não tinha, não havia como emprestar.
Categoria 5: Caráter transversal da sustentabilidade.	Um sistema de sustentabilidade na agricultura, mas também na educação, no desenvolvimento político, enfim... É um elo de desenvolvimento que a gente tem ela nessa, com esse objetivo. Né? E fazer o desenvolvimento social na, na, o conhecimento e a prática. Umas 4 ou 5 cidades do Maranhão que juntaram o grupo e vieram, Fórum de Redes de Defesa dos Direitos da Cidadania do Maranhão, nesse grupo, e fizeram, duas deixaram essas sementes aqui, que viram na internet. Aí vieram aqui para pegar essa experiência.
Categoria 6: Benesses das práticas sustentáveis da casa de sementes para as pessoas e outros seres.	E aí está, o nosso objetivo, da casa de sementes, são esses: sustentabilidade ambiental, a sustentabilidade e desenvolvimento da vida, não só do ser humano mas também dos animais, porque realmente nós tamo ao entorno do, o que nós faz na função alimentar, na, na, na segurança alimentar é pra todos. Pra gente e pros animais também, né? Sem trabalhar veneno, sem trabalhar com agrotóxico, os caba chama agrotóxico e eu chamo é veneno. Mata! Não tem, num tem, num tem outra salvação!
Categoria 7: Soluções locais.	Então, realmente, é exatamente esse o objetivo da casa de sementes, sempre foi esse, educar nas posições mais possíveis, dar seriedade, que as coisas andem com normalidade, num rumo que ninguém possa tá se relando.

Fonte: Produzido pelos(as) autores(as) com dados da pesquisa.

Colocando-se como parte da sustentabilidade, o entrevistado elucida sua opinião acerca da relevância das condutas pessoais dos indivíduos na tangente ao alcance da resolução dos problemas socioambientais vigentes. Em contraponto a este ideal, encontra-se no discurso analisado, a realidade em que os seres humanos são os "pedradores" (sic) da rede ecológica em que o ser humano se insere, sendo que, a ideia de predador, aqui referida, consiste em um sinônimo de destruidores. O entrevistado recomenda, ainda, que, por uma mudança de conduta dos sujeitos, se é possível recuperar os danos e gerar transformações socioambientais. O artefato posto pelo respondente conflui ao indicado por Sachs (2000) de que o ser humano deve ser aglutinado na defesa da natureza, por meio de um embasamento na economia da permanência. O que termina por edificar alternativas como o ecodesenvolvimento, no qual a conscientização e envolvimento da população constituem alguns de seus pilares.

Acresce-se a exclamação do entrevistado sobre não utilizar defensivos agrícolas não naturais, apenas um simples equipamento para pulverizar os produtos naturais de combate a pragas na plantação. Algo que dialoga à sua visão negativa ao emprego de sementes geneticamente modificadas na produção agrícola, especialmente pela incapacidade de fertilidade das sementes geradas a partir de transgênicas. Além do exposto, elencam-se como benesses das sementes crioulas as seguintes características: germinação em tempo hábil, uso transperiódico das mesmas, melhor adequação ao solo e estiagem, além de maior resistência a pragas. Ao transcorrer do posicionamento, põem-se as sementes transgênicas como "sementes do governo", indicando as frequentes políticas públicas de fomento a tecnologias de produção não agroecológicas por parte do poder público. Em crítica a tal política, o discurso se refere à mesma como uma "arma" defendida, conforme o discurso, pela mídia, o que termina por gerar efeitos ideológicos de convencimento aos agricultores. Por fim, cabe-se mencionar os sinais linguísticos de repulsa do entrevistado a tais mecanismos genéticos de incidência agrícola.

Sobre tal visão negativa às tecnologias emanadas da Revolução Verde, viabiliza-se destacar que Moreira (2000) advoga que as críticas a tal marco não devem ser meramente técnicas – embora se reconheçam seus malefícios socioambientais –, mas deve ser em relação à essência capitalista tocante à formação nacional e às tradições políticas e governamentais de favorecimento a elites, em detrimento das massas populacionais. Além de ser, nas décadas de 70 e 80, críticas ao "desenvolvimento" técnico-agrícola excludente e injusto aos pequenos produtores familiares. Estes ainda são vistos, pela lógica do sistema hegemônico, como sujeitos incapazes de seguir o progresso tecnológico, econômico e social, o que implica nas inúmeras políticas públicas agrícolas conservadoras de suas precárias condições produtivas e mantedoras de condições unicamente para a subsistência familiar, o que termina por induzir os (as) agricultores (as) familiares a buscarem outras fontes de renda, muitas vezes se prestando a serviços fabris e mercantis nos centros urbanos que contrastam sumamente suas culturas laborais e territoriais.

Não obstante, indica-se não fazer uso, nas atividades da casa de sementes, de agrotóxicos. Em referência a estes, o discurso se refere como "veneno", por sua propriedade nociva, ou, em palavras do entrevistado, "Mata!". Portanto, encarando-se a renegação às tecnologias supramencionadas – sementes transgênicas e agrotóxicos –, o entrevistado menciona o objetivo maior da casa de sementes em questão, compreendendo-o, assim, como a "sustentabilidade e defesa da vida". Vida esta que não restringe à humana, mas congrega as de todos os seres que vivem ao entorno das atividades da organização tratada. Algo alcançado apenas por meio das medidas de "segurança alimentar", concretizadas pela adoção de tecnologias socioambientais divergentes das criticadas pelo sujeito da pesquisa. O direito à vida, aqui exposto, além de dialogar com princípios universais, inalienáveis e transcendentais construídos historicamente pelas sociedades humanas, também se configura como um instrumento crucial da chamada "gestão negociada e contratual da biodiversidade", que traz em seu âmago o direito dos povos à vida, humana ou não, como prioridade máxima, o que congrega direitos humanos, individuais, ambientais e coletivos (SACHS, 2000).

Enfim, manifesta-se a concepção do locutor do discurso sobre sustentabilidade. Aponta- se que não apenas nos sistemas agrícolas tal questão se incide, mas, também em setores como a educação e política. Concebe-se a sustentabilidade como um "elo" para o alcance do desenvolvimento e um produto do vínculo entre conhecimento e prática. Em correlação, diz-se que o intuito maior da casa de sementes consiste, desde sua gênese, na "educação em soluções possíveis", algo provavelmente relacionado à resolução de problemas com base em soluções acessíveis à realidade em questão, contribuindo para a "normalidade" dos fluxos organizacionais/territoriais. Além do exposto, por decorrência de problemas internos, buscou-se a alteração do regimento da organização para que houvesse uma transição do empréstimo para a venda de sementes, algo condizente à sustentabilidade em seu viés econômico. Tais representações sociais do locutor do discurso evidenciam sua perspectiva das multiplicidades que circundam a sustentabilidade – social, econômica, ambiental e política –, o que dialoga com a visão de Sachs (2000) de que a sustentabilidade, de fato, alcança-se por meio da conscientização da população, o que se consegue por meio de processos formais e informais de educação ambiental que viabilizem lógicas territoriais – locais – e transversais.

Evidencia-se que para o alcance do referencial de sustentabilidade perseguido pela Casa de Sementes "Senhor dos Exércitos" – o que implica na adoção de práticas tecnológicas de pouco impacto socioambiental, estratégias organizacionais para a melhor performance dos fluxos internos, além de medidas educacionais que visem a geração de mudanças introspectivas e, consequentemente, comportamentais na resolução de problemas locais –, enfrentam-se latentes obstáculos, no seio da própria organização, que amiúde derivam de questões de ordem estrutural.

O primeiro obstáculo narrado no discurso pode ser percebido na categoria 1, no fragmento que expressa: "Então, é o contrário, sempre continuam desteriorando, acabando" (sic). No contexto desta locução, exclama-se que o ser humano age de modo destrutivo e não mitigatório em relação aos impactos socioambientais gerados pelo mesmo, o que contrapõe a perspectiva do entrevistado. Desse modo, o contínuo deterioramento por iniciativa humana indica uma tendência comportamental que deve ser superada por meio de alternativas como a educação e arena política, tal como evidenciado pelo próprio informante na categoria 5.

Além do elencado, nota-se na categoria 3 um percalço estrutural no tocante ao ideal de sustentabilidade pretendido. Ao se afirmar que "nós tamo, não tamo sujeito as sementes do governo" (sic), deixa-se a entender que, excetuando-se os sujeitos constituintes da organização, outras pessoas se encontram em situações de sujeição às sementes geneticamente modificadas. Algo proveniente, segundo o entrevistado, de um processo cíclico em que: "E muitas vez a gente ver, a mídia, busca enganar! E tem muita gente, a maioria, quase enganado!" (sic) .

Ao seu juízo de valor em relação aos agrotóxicos, o locutor do discurso exclama: "os caba chama agrotóxico e eu chamo é veneno. Mata!". Os "caba" aqui indicados evidenciam não apenas sujeitos que se referem ao produto em voga por seu vocábulo socialmente convencionado, mas, possivelmente concordam com seu uso na produção agrícola, haja vista que na categoria 3, ao tratar das sementes transgênicas, relatava-se: "Muitas vez o cara diz "as sementes do governo", num quero dada. Se passar aqui pra mim, num quero dada não!" (sic). Agora, o substantivo "cara" substitui o anterior "caba", porém, semelhante uso é empregado para designar a recusa às tecnologias oferecidas pelos "caras" e "cabas", possivelmente vinculados a órgãos governamentais, haja vista o uso da expressão "sementes do governo" para designar as sementes geneticamente modificadas que, no discurso, encontram-se na mesma posição negativamente valorada pelo enunciador. Enfim, vê-se como obstáculo o fomento massivo por parte dos agentes no discurso citados: governo e mídia.

Quanto às relações e processos sociais da prática social estudada, contemplam-se expressões verbais que elucidam a contribuição das atividades agroecológicas da Casa de Sementes ora trabalhada para a formação da identidade do entrevistado. O fragmento "Que eu também sou, exatamente essa questão, que faz parte da sustentabilidade" evidencia a pertença do emissor em relação às ações da organização, o "sou" enquanto flexão do verbo "ser", esclarece tal questão, visto que o sujeito não se coloca externo às práticas, mas, como parte delas. Em relação ao exposto, a parte do discurso "nós somos os verdadeiros pedradores do sistema e também deveríamos ser os verdadeiro responsáveis pela recuperação" (sic) novamente reforça a pertença do emissor ao ideal de comportamentos humanos mais sustentáveis.

Outrossim, o trecho "Que as mudança é... Tá dentro de nós! De cada um de nós!" (sic) desnuda a perspectiva do locutor em relação às contribuições pessoais, de motivação interpsíquica, para a geração de transformações socioambientais. O que está de acordo ao pensamento de Sachs (2000) de que a contribuição dos sujeitos, mediante mudanças de mentalidades e comportamentos, é elementar ao alcance de uma sociedade calcada na biomassa – parâmetro magno da sustentabilidade –. Aspectos que coadunam à importância da utilização das flexões verbais evidenciadas para a materialização do discurso em questão, haja vista que conforme Foucault (1999), o verbo é uma condição inerente ao discurso e, onde ele não existir, pelo pelos visualmente não se encontrará a linguagem.

A relação do sujeito com sua prática faz com que o mesmo apresente uma perspectiva crítica em relação à atual conjuntura midiática e governamental frente ao problema em discussão. O que expõe as relações macrofísicas de poder em que o emissor se insere e o possibilita microfisicamente resistir às mesmas, haja vista que o locutor do discurso atende a um elemento posto por Foucault (1995) para a concretização de uma nova economia das relações de poder: encontra-se em relação imediata – subalternamente – à esfera de poder de produção ora criticada pelo entrevistado.

Nesse raciocínio, o discurso afirma "E muitas vez a gente ver, a mídia, busca enganar!" (sic). O contexto elenca o papel das mídias massivas na legitimação de tecnologias agrícolas não agroecológicas, indicando, pois, a rede cíclica do Capital em que a mídia, enquanto instituição superestrutural, atua na engrenagem do processo descrito por George Orwell (2000), no qual os veículos de comunicação são estruturalmente utilizados para o atendimento dos interesses capitalistas, sendo, pois, patrocinados pelos entes que compõem a infraestrutura do sistema. O que dialoga ao apontado por Xun Wu *et al.* (2014) de que, no processo formação da agendas formais de governo – enquanto força motriz do ciclo de políticas públicas –, a mídia tende a pressionar pela inclusão de problemas desconexos ao interesse público, porém, pertinentes a objetivos privados, amiúde pertencentes a grupos empresariais.

De tal maneira, também o poder público, conforme o discurso, trabalha na ordenação dos interesses capitalistas. O discurso releva a possibilidade da escolha de apenas uma modalidade tecnológico-agrícola, posicionando claramente a tendência das posturas governamentais: "ou tá com uma ou com outra, e a do governo ela não tem resistência, ela não tem sustentabilidade, porque a causa deles é que possa monopolizar, e a semente é um trunfo, a semente é uma arma, se você segurar...". Logo, nas dinâmicas de poder, os governos em contextos neoliberais atuam no alcance dos objetivos de mercado, sem zelar, prioritariamente, pela qualidade de vida de suas populações. Pensamento convergente ao apresentado por Coelho (2012), quando este reflete sobre as relações entre Estado e mercado, metaforizando-as como espirais por sua propriedade historicamente dinâmica, porém, assumindo na modernidade uma posição bem definida em que o mercado contribui para o crescimento da produção, todavia, persistindo na concentração de riquezas e, consequentemente, produzindo desigualdades socioeconômicas e ambientais.

Além disso, a afirmação "Muitas vez o cara diz "as sementes do governo". Num quero dada" (sic) reflete o efeito inconsciente de recusa ao projeto ideológico interposto pelas sementes transgênicas, haja vista que as experiências do ator o possibilitaram um repertório de escolhas e recusas também ideológicas, porém, não dominantes.

Não obstante, a passagem do discurso "Dentro do movimento, tem que fazer o que a natureza ensina. Né? Se nós trabalhar com ela direitinho, ela ensina" (sic), vislumbra-se uma dimensão de consciência subjetiva de contemplação do meio destoante da que normalmente se imprime nos comportamentos sociais, pois, a contemplação e consequente aprendizado com a natureza deixou de fazer parte dos hábitos humanos, sobretudo a partir da Revolução Industrial. Todavia, tal elemento resiste no mundo pós-industrial, haja vista que a existente prática permacultural apregoa como um dos seus princípios o "cuidado com a terra", prevendo, então, a observação e cuidado com os recursos naturais, sejam eles vivos ou não, resgatando os laços afetivos ancestrais com a terra, protegendo-a e modificando-a racionalmente, ponderando suas consequências – impactos – (MOLLISON, 1998).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando-se os vários debates levantados acerca da sustentabilidade e sua relação com o *status quo*, é cabível afirmar que muitos desses surgem pautados em interesses políticos elitistas e econômicos, visando apenas o favorecimento de determinados grupos sociais. Dessa forma, evidencia-se a importância de uma reflexão no que concerne o conceito de desenvolvimento sustentável e suas práticas, observando como os discursos podem interferir nestes fatores.

Assim, há formas que possibilitam uma percepção integradora e consciente do desenvolvimento sustentável, como a agroecologia, que promove alternativas tecnológicas saudáveis e confluentes ao "bem viver" - práticas de resistência social que valorizam a relação dos sujeitos com a natureza, a fim de cultivar a harmonia e a solidariedade, trabalhando com o social e o espiritual.

Nesse contexto, a partir da análise do conteúdo, foi possível observar algumas crenças e atitudes do Sr. Juvenal, da Casa de Sementes Crioulas "Senhor dos Exércitos", no que tange a questões socioambientais. O sujeito tratado se opõe às práticas agrícolas de cunho capitalista/patronal, visto que discorda intensamente do uso de tecnologias e modelos organizacionais extensivos, não os permitindo em sua organização. Para ele, os "homens" – seres humanos – devem mudar tais hábitos, com o intuito de diminuir os impactos causados pelos próprios à natureza. O Sr. se coloca, desse modo, favorável ao ecodesenvolvimento. Ademais, aponta os atos nocivos à natureza como realização dos governos, com o apoio da mídia, reconhecendo a influência de fatores estruturais nestes processos. Para o Sr. Juvenal, deves haver métodos educacionais que valorizem ações em defesa do meio ambiente em suas múltiplas dimensões.

Portanto, é notória a conscientização do Jr. Juvenal no que se refere a questões socioambientais, pois reconhece a necessidade de uma transformação social, na qual o próprio se inclui. Além disso, é evidente que a Casa de Sementes Crioulas "Senhor dos Exércitos" é um espaço de resistência política, tecnológica e social, em que há a preservação do meio ambiente, por meio de práticas includentes e que se preocupam com os pequenos agricultores, respeitando sempre as particularidades e restrições da natureza.

REFERÊNCIAS

ACOSTA, Alberto. **O bem viver**: uma oportunidade para imaginar outros mundos. Elefante, 2016.

ARRIGHI, Giovanni. A ilusão desenvolvimentista: uma reconceituação da semiperiferia. **A ilusão do desenvolvimento.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

BARBIERI, José Carlos; SILVA, Dirceu Da. **Desenvolvimento sustentável e educação ambiental**: uma trajetória comum com muitos desafios. 2011.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70. Obra original publicada em, 1977.

BEVILAQUA, Gilberto Antônio Peripolli *et al.* Agricultores guardiões de sementes e ampliação da agrobiodiversidade. **Embrapa Clima Temperado-Artigo em periódico indexado (ALICE)**, 2014.

CAPORAL, Francisco Roberto; COSTABEBER, José Antônio. Agroecologia: enfoque científico e estratégico. **Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável**, v. 3, n. 2, p. 13- 16, 2002.

COELHO, Ricardo Corrêa. **Estado, governo e mercado.** 2. ed. reimp. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988. FAIRCLOUGH, Norman. **Discourse and social change**. Cambridge: Polity press, 1992.

FOUCAULT, Michel. Sujeito e Poder. In: DREYFUS, H e RABINOW, P. Michel **Foucault, uma trajetória filosófica**: (para além do estruturalismo e da hermenêutica). Vera Porto Carreiro. Rio J: Universitária, 1995.

FOUCAULT, Michel, 1926-1984. **As palavras e as coisas**: uma arqueologia das ciências humanas. 8ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FURTADO, Celso. Formação de capital e desenvolvimento econômico. **Revista Brasileira de Economia**, v. 6, n. 3, p. 7-45, 1952.

HARVEY, David. 1935. **O enigma do capital**: e as crises do capitalismo. Tradução de João Alexandre Peschanski. São Paulo, SP: Boitempo, 2011.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Tradução Heloisa Monteiro e Francisco Settineri. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMQ, 1999.

LEITE, Maria Laís dos Santos *et al.* **O Fórum Caririense de Economia Solidária como Possibilidade de Integração Entre Empreendimentos de Economia Solidária, Entidades de Apoio e Fomento e Poder Público Local no Cariri Cearense**. NAU Social, v. 3, n. 5, p. 33- 39, 2013.

LIMA, Maria Emília Amarante Torres. Análise do discurso e/ou análise de conteúdo. **Psicologia em revista**, v. 9, n. 13, p. 76-88, 2003.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. Livro 1: O processo de produção capitalista. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

MOLISSON, Bill. **Introdução à permacultura**/ Bill Molisson, Reny Stay; tradução de André Luis Jaeger Soares – Brasília: MA/SDR/PNFC, 1998.

MOREIRA, Roberto José. Críticas ambientalistas à revolução verde. **Estudos sociedade e agricultura**, 2000.

ORWELL, George. **George Orwell**: Meu país certo ou esquerdo, 1940-1943. David R. Godine Publisher, 2000.

PRODANOV, Cleber Cristiano; DE FREITAS, Ernani Cesar. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico-2ª Edição. Editora Feevale, 2013.

ROCHA, Décio; DEUSDARÁ, Bruno. Análise de Conteúdo e Análise do Discurso: aproximações e afastamentos na (re) construção de uma trajetória. **Alea: estudos neolatinos**, v. 7, n. 2, p. 305-322, 2005.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Editora Garamond, 2000.

SCHUMPETER, J.A. **Business cycles**; a theoretical, historical and statistical analyses of the capitalist process. New York: McGraw-Hill, 1939. 2v.

SOUZA, Nelson Mello e. Sociologia do Pensamento Econômico. **Carta mensal: Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo**, v. 1, n. 670, p. 34-61, 2011.

ALVES, J.H.; TORRES, Geovane G. Sales; MACHADO, A. R.; MACHADO, M. I. R. Juvenal
Januário Matos – Senhor do Exército, Guardião de Sementes Crioulas. *In*: Third International Conference on Agriculture and Food in an Urbanizing Society, 3., 2018, Porto Alegre. **Anais** [...]. Porto Alegre, 2018.

VEIGA, José Eli da, 1948. **Desenvolvimento Sustentável**: o desafio do século XXI / José Eli da Veiga. – Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

WU, Xun *et al*. **Guia de políticas públicas**: gerenciando processos. Trad.Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap, 2014.

SUSTENTABILIDADE E EDUCAÇÃO: UMA REVISÃO SOBRE O PAPEL DESEMPENHADO PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI-CE NA CONSTRUÇÃO DE UM TERRITÓRIO SUSTENTÁVEL

Janiele Barbosa da Silva (UFCA)
Maria Mirelly da Costa Silva (UFCA)
Renata Gonçalves do Nascimento (UFCA)
Diego Coelho do Nascimento (UFCA)

RESUMO

Situada no Cariri, Sul do Ceará, a Universidade Federal do Cariri apresenta, nos seus instrumentos de planejamento, a priorização de ações que busquem a promoção do desenvolvimento territorial sustentável na região. Este trabalho busca identificar a maneira como a universidade vem atuando para desenvolver tal objetivo, dado que a mesma promove cursos como Engenharia Civil e Administração Pública, cujos papéis são fundamentais quando se trata de priorização da sustentabilidade nas suas ações, podendo impactar um grande número de pessoas. A pesquisa apresenta-se como de caráter descritivo, fazendo uma revisão bibliográfica e documental a fim de identificar o que foi planejado, como estudantes da instituição se percebem influenciados e o que de fato vem acontecendo, evidenciando que apesar de alguns avanços, é necessário que se pense em novas estratégias.

Palavras-chave: Desenvolvimento Sustentável. Educação para a Sustentabilidade. Universidade.

INTRODUÇÃO

A discussão sobre sustentabilidade no Brasil vem se mostrando urgente, embora nem sempre reverbere em medidas governamentais efetivas. A adoção de estratégias prioritariamente econômicas pelo Estado vem mostrando resultados severos, como o recente desabamento de uma barragem de rejeitos em Minas Gerais, meses após o governo em vigência ameaçar a extinção do Ministério do Meio Ambiente (BILLER et al, 2019).

As instituições públicas possuem grande importância nesse cenário de transformação acercade repensar estratégias de desenvolvimento a partir das dimensões da Sustentabilidade. Desse modo, as universidades assumem papéis importantes na criação de uma cultura sustentável e na conscientização e sensibilização de outros setores da sociedade para o atual (e histórico) cenário de poluição ambiental, desigualdades sociais e, consequente, aumento da vulnerabilidade socioambiental e da escassez e mau uso dos recursos naturais.

Nesse contexto, a Universidade Federal do Cariri (UFCA) assumiu um comprometimento com o desenvolvimento territorial sustentável, principalmente no que tange à sua região de atuação: o Cariri, região composta por nove municípios localizados ao sul do Estado do Ceará (UFCA, 2017).

A identificação do modo como a UFCA vem atuando em torno da promoção da educação para a sustentabilidade tornou-se a finalidade deste trabalho, justificando-se pelo fato de que a UFCA oferece cursos como Administração Pública, Engenharia Civil, Engenharia de Materiais, Agronomia, entre outros, onde a discussão sobre a temática é fundamental, já que são áreas onde as práticas sustentáveis podem impactar muitas pessoas. Além disso, ao assumir a perspectiva da sustentabilidade na missão, visão e valores institucionais, a UFCA se compromete, frente a comunidade acadêmica, em atuar para a melhoria dos aspectos componentes da sustentabilidade nos seus *campi* e território de abrangência, devendo atuar como protagonista dessas discussões.

Com uma metodologia de caráter descritivo, elaborado a partir da pesquisa bibliográfica e documental (GIL, 2012), sua construção subdivide-se em três etapas: identificar os principais elementos presentes nos instrumentos de planejamento que norteiam seu comprometimento com o desenvolvimento sustentável; apresentar um diagnóstico executado no ano de 2016 sobre o entendimento dos estudantes do campus Juazeiro do Norte acerca da sustentabilidade no; e identificar as principais ações da UFCA para promoção da educação para sustentabilidade.

METODOLOGIA

Para perceber o modo como a UFCA vem trabalhando a respeito do desenvolvimento sustentável, ao mesmo tempo em que se contrasta com a percepção dos estudantes do campus Juazeiro do Norte acerca da sustentabilidade, esta pesquisa caracteriza-se fundamentalmente como de caráter descritivo, ao detalhar "características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis" (GIL, 2012).

Delineia-se a partir da pesquisa bibliográfica e pesquisa documental. Gil (2012, p. 51) às diferencia do seguinte modo:

> Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa.

Nesse sentido, a principal fonte bibliográfica é o trabalho de Antunes (2018), que em seu trabalho "Jogos Cooperativos como atividade de construção coletiva do conhecimento no âmbito do Desenvolvimento Sustentável: Uma proposta aplicada na Universidade Federal do Cariri" traça a compreensão dos estudantes do campus Juazeiro do Norte sobre sustentabilidade e sobre a atuação da universidade nesse sentido a partir uma coleta qualiquantitativa.

Já a pesquisa documental foi elaborada com base no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2016 - 2020, no Plano Estratégico Institucional (PEI) 2016 - 2025, Política de Sustentabilidade da universidade, que apresentam sua proposta de trabalhar a sustentabilidade como diretriz estratégica, além de documentos elaborados pela Coordenadoria de Sustentabilidade da UFCA como o Catálogo de Sustentabilidade, que já apresenta um mapeamento das iniciativas que atuam com a temática na instituição.

HISTÓRICO BRASILEIRO

Quando Sachs (2009) aborda o cancelamento da dívida social e da dívida ecológica, ele está atentando sobre como o modelo civilizatório pautado no crescimento econômico criou problemas sérios. O autor afirma que a ciência deve estar à frente nesse processo de reversão no qual os sistemas produtivos podem coexistir com a preservação e aproveitamento racional dos recursos naturais.

De encontro com o que o autor afirma, o Brasil se mostra um país de contrastes. Grande economicamente, abundante em recursos naturais e diverso socialmente, seu nome deriva do pau- brasil (*paubrasilia echinata),* árvore que foi um dos primeiros recursos a serem explorados pelos seus colonizadores. Seu nome é uma das grandes marcas desse intenso processo exploratório das suas florestas, suas águas e do seu povo.

Quando visualizado de maneira mais aprofundada, percebe-se o quão próximas, e ao mesmo tempo distantes, estão essas relações. O Brasil tem seus recursos extensamente explorados para fins econômicos: seja com o agronegócio, seja com a mineração, seja com a produção de energia, seja com a utilização da madeira, entre outros.

Atualmente, a situação se mostra cada vez mais grave. Em janeiro de 2019, somente o desmatamento legal na Floresta Amazônica aumentou 54% em relação ao mesmo período do ano anterior. Mesmo diante de diversos rompimentos de barragens que entre 2001 e 2018 mataram pelo menos 65 pessoas e causaram enormes impactos ambientais, em janeiro de 2019 houve um novo vazamento em Brumadinho - MG, que até julho do mesmo ano registrou 246 mortos e espalharam rejeitos por uma vasta extensão. Entre 2006 e 2016, os casos de morte decorrentes da poluição do ar aumentaram 14% no país. (MADEIRO, 2019; MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2019; SENADO FEDERAL, 2019; IMAZON, 2019).

São milhares de informações que poderiam ser mencionadas, porém ressalta-se o que Sachs (2009) defende sobre a interligação com a dívida social, pois embora os impactos ambientais sejam danosos a todos, os mais pobres fazem parte de um grupo social mais vulnerável, que é empurrado para áreas de risco, depende de autoconstruções, o acesso à Saúde e Educação é limitado. O desequilíbrio gerado por essa balança é grande, entretanto o autor afirma que o Brasil tem grandes possibilidades de "atender simultaneamente os critérios de relevância social, prudência ecológica e viabilidade econômica, os três pilares do desenvolvimento sustentável" (SACHS, 2009, p. 35). Isso principalmente pelas condições que o país apresenta em relação à abundância de recursos naturais, como também ao nível de discussão que se tem alcançado no País. Essas reservas também acabam tornando o país um grande foco de discussão, já que por um lado, existem aqueles que querem explorar até não sobrar uma árvore brasileira, sequer. Por outro, existem os que enxergam os recursos do Brasil como essenciais à manutenção da vida na Terra.

ESTADO, EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A crítica de Leonardo Boff ao termo "desenvolvimento sustentável" quando afirma que "tão usado e abusado que se transformou num modismo, sem que seu conteúdo seja esclarecido ou criticamente definido" (BOFF, 2015, p.37) se mostra pertinente ao caso brasileiro, já que termo parece ter se tornado apenas um modismo, e apesar tanto se falar, o país não aprende com os próprios erros, a exemplo dos crimes ambientais já conhecidos e que voltaram a causar desastres recentemente.

Obviamente, as ações humanas são responsáveis por tudo isso, e grande parte das pessoas têm consciência sobre isso. Porém, atores diferentes requerem tratamentos diferentes. Martins e Sanches (2012) aborda o comportamento dos consumidores, por exemplo: embora o "marketing ambiental" se mostre atrativo, essa ideia não é completamente acessível, visto que o Brasil é um país em que muitas vezes as pessoas não podem priorizar muito além do valor que podem pagar para ter acesso a determinado produto. E é exatamente por isso que é o desenvolvimento sustentável é muito mais amplo que ferramentas de marketing.

Para Martins e Sanches (2012), são necessárias ações que partam do Estado e promovam equanimidade a tríade do desenvolvimento sustentável, com legislações que exijam atitudes sustentáveis das empresas. Além do mais, assim como para Sachs (2009), o autor afirma que tais resultados podem ser alcançados com investimento em ciência. Ciência essa, que no Brasil, está concentrada nas universidades públicas: 95% da produção científica brasileira vem das universidades públicas. (MOURA, 2019).

Martins e Sanches (2012) também defendem que a educação é fundamental para construção do pensamento crítico, o que vai de encontro à "necessidade de reformar as mentes para reformar as instituições", e assim como a relação escola-sociedade, "qualquer intervenção que modifique um de seus termos tende a provocar uma modificação na outra."(MORIN, 2003, p.100-101).

Para Morin (2003), a Universidade moderna necessita de uma reforma, cujas mudanças se iniciarão de modo periférico e gradual, e isso dessa mesma maneira, o conceito de sustentabilidade deve se inserir nessas instituições, que formam os profissionais que atuarão nos mais diversos contextos e requerem a adoção de princípios sustentáveis enquanto cientistas, profissionais e cidadãos. Desse modo, para Antunes (2018, p. 208), "a Educação para a Sustentabilidade nasce das necessidades de pensarmos novos rumos para problemas que afligem a sociedade contemporânea".

Portanto, é notória a dependência que o desenvolvimento sustentável requer das instituições públicas, e apesar do otimismo de Sachs (2009) em relação às possibilidades do conceito passar a ser difundido e aplicado no Brasil aparentar ser um pouco controverso diante do contexto atual, as instituições públicas, principalmente às universidades, são plurais, e assim como defende Morin (2003), essa transformação educacional pode partir de uma minoria e ser gradualmente difundida.

O Contexto da Universidade Federal do Cariri

Localizada no interior do Ceará, a UFCA foi criada através da Lei N° 12.826, de 05 de junho de 2013, ao desmembrar-se da Universidade Federal do Ceará. A partir do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) em 2007, a universidade pôde se expandir, contando atualmente com 18 graduações e 12 programas de pós graduação, incluindo o Mestrado em Desenvolvimento Regional Sustentável (Proder), que distribuem-se entre as cidades de Crato, Barbalha, Brejo Santo, Icó e Juazeiro do Norte. Esta última é a sede da universidade e concentra a maior quantidade de cursos (UFCA, 2017; 2019a).

A proposta da universidade é democratizar o ensino para a região do cariri, promovendo "o conhecimento crítico, comprometido com a sociedade e com o desenvolvimento territorial sustentável." A Universidade, que já possui um mestrado em Desenvolvimento Regional Sustentável desde 2010, encontra-se em expansão, e para tanto, assume a sustentabilidade na Missão, Visão e Valores institucionais, criando estratégias para sua articulação a partir do ensino, pesquisa e extensão, além das iniciativas pensadas na gestão para sustentabilidade. (UFCA, 2016, p.13; 2017).

A ideia é formar profissionais capacitados através da oferta de um ensino de qualidade, mas ainda ir além: promover o diálogo acerca da sustentabilidade dentro da instituição a para além das suas delimitações. Através da pesquisa, ensino e extensão, desenvolver e compartilhar o conceito sustentável, como também criar iniciativas voltadas para transformar a Região do Cariri ambientalmente, socialmente e economicamente.

Resultados e Discussões

O foco em educação para sustentabilidade na UFCA chama a atenção por não ser um conceito ainda abraçado tão fortemente pelas instituições públicas de ensino, e com tudo o que foi apresentado até aqui, é notória a relevância dessa abordagem, principalmente no contexto atual, em que o Brasil enfrenta graves problemas em todos os parâmetros da sustentabilidade. Schreiber (2018) apresenta uma série de estudos que mostram que, mesmo após o fim do período de recessão nacional em 2017, a lacuna de desigualdade que existe entre pobres e ricos aumento.

Ao compreender essa necessidade, a UFCA estabeleceu centralidade a ser desenvolvida nas suas ações, norteando a elaboração dos seus instrumentos de planejamento. A tabela a seguir resume os principais aspectos abordados nesses instrumentos que envolvem o comprometimento com o desenvolvimento sustentável.

<table>
<tr><th colspan="4">UFCA SUSTENTÁVEL</th></tr>
<tr><th colspan="4">Missão Institucional</th></tr>
<tr><td colspan="4">Promover conhecimento crítico e socialmente comprometido para o desenvolvimento territorial sustentável.</td></tr>
<tr><th colspan="4">Visão de Futuro</th></tr>
<tr><td colspan="4">Ser uma universidade de excelência em educação para a sustentabilidade por meio de ensino, pesquisa, extensão e cultura.</td></tr>
<tr><th>Valores e Princípios Sustentáveis</th><th colspan="2">Objetivos Estratégicos</th><th>Projetos Estratégicos</th></tr>
<tr><td>1. Comprometer-se com a responsabilidade social e sustentabilidade</td><td colspan="2">OE - para o Desenvolvimento Socioeconômico e a Dinâmica Cultural</td><td>PE - 1 Graduação - Expansão e Consolidação de Cursos</td></tr>
<tr><td>2. Respeitar e valorizar a diversidade</td><td colspan="2">OE - 2 Formação de pessoas capazes de participar em ações transformadoras da sociedade</td><td>PE - 2 Plano Diretor de Pesquisa e Pós- graduação</td></tr>
<tr><td rowspan="2">3. Manutenção do espírito da autonomia universitária e da crítica social;</td><td>OE - 3 Intensificar e integrar as atividades de ensino, pesquisa, extensão e cultura*</td><td>OE - 04 Alinhar, consolidar e criar cursos em consonância com a estratégia*</td><td>PE - 6 PGS Política de Gestão da Sustentabilidade</td></tr>
<tr><td colspan="2">OE- 07 Integrar a universidade com a comunidade e promover a internacionalização</td><td>PE - 7 Comunica: Integração com a Sociedade</td></tr>
<tr><td>4. Preservação do meio ambiente e construção de espaços sustentáveis de convivência</td><td colspan="2">OE - 15 Redimensionar e Ampliar a infraestrutura física e tecnológica, com foco na sustentabilidade.</td><td>PE - 9 CRIE- Centro Regional de Inovação e Empreendedorismo</td></tr>
<tr><td colspan="4">* Fazem parte dos processos de "Atuação articulada para a sustentabilidade (ensino, pesquisa, extensão e cultura)</td></tr>
</table>

Fonte: Elaboração própria com base em dados de UFCA (2017).

Apesar de apresentar outros diversos elementos que, se executados, podem apresentar impactos positivos no seu propósito tratado aqui, esses mencionados na tabela estão diretamente ligados à proposta, e isso fica muito claro diante descrição de cada um deles. Outro fator que cabe mencionar, foi que a UFCA criou a denominada "Coordenadoria de Gestão da Sustentabilidade" (CGS), inserida estrategicamente na Pró-reitoria de Planejamento e Orçamento (PROPLAN), subdividindo-se em Divisão de Logística Sustentável (DLS) e a Divisão de Educação para a Sustentabilidade (DES) (UFCA, 2019b).

Já quando se trata da percepção dos estudantes acerca da temática, Antunes (2018) aplicou uma pesquisa qualiquantitativa no ano de 2016 (que coincide com o início da implantação das ações do PEI 2016 - 2025 e do PDI 2016 - 2020) com graduandos do campus UFCA Juazeiro do Norte - CE, onde é oferecida a maior quantidade de cursos, e por conseguinte, recebe mais estudantes.

Constatou-se que a maioria dos entrevistados teve seu primeiro contato com o conceito de Sustentabilidade através da educação, seja na universidade (19,05%), seja na escola (42,86%), ou mesmo na formação técnica (2,38%), muito à frente da mídia (16,67%), que também tem um importante papel na formação da opinião pública.

Com relação aos seus discursos, é predominante a quantidade de estudantes que acredita que de algum modo a UFCA tem influência sobre o seu entendimento sobre sustentabilidade:

> [...] seja de forma aprofundada, citando inclusive o programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional Sustentável, bem como disciplinas sobre o tema, e sua importância para atuação profissional, isto demonstra que a instituição exerce uma forte influência para estes estudantes, mas de variadas formas. Os participantes questionam, no entanto, a pouca presença do tema, a muitos dos respondentes o tema surge em vaga lembrança. (ANTUNES, 2018, p. 134).

Dentre os percentuais, 28,21% afirmou que a UFCA influenciou de maneira aprofundada na sua compreensão sobre sustentabilidade, enquanto 41,03% afirmou que houve influência de maneira superficial. Para 5,13%, os eventos influenciaram e 25,64% não percebeu influência.

O autor conclui que o desenvolvimento do tema ainda se encontra no nível do discurso, já que alguns alegaram que o tema sequer é abordado, e outros que não há tempo ou espaço, além de apontarem a necessidade de autoestudo. Para ele "são necessárias ações diretivas ao processo de ensino aprendizagem, não apenas a noção de inserção curricular e eventos esporádicos". (ANTUNES, 2018, p.137).

Entretanto, são perceptíveis os esforços recentes da instituição, que vem avançando no desenvolvimento das suas ações. Foram criadas no ano de 2018, a "Política de Gestão para Sustentabilidade" e o decorrente "Plano de Logística Sustentável", ambas previstas Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) - 2016-2020, e coordenadas pela CGS. A mesma coordenadoria também elaborou o "Catálogo de Sustentabilidade", que mapeia 29 ações de ensino, pesquisa, extensão e gestão desenvolvidas na universidade e executadas no ano de 2018 (UFCA, 2017; 2018a; 2018b; 2018c).

Um ponto recentemente trabalhado, que antes havia gerado muitas críticas à universidade justamente por todo esse planejamento rebuscado em torno do tema "sustentabilidade" foi a adoção de copos reutilizáveis nos Refeitórios Universitários (RUs) da instituição. Como parte do Plano de Logística Sustentável da UFCA, todos os campi com (RUs) receberam os copos (UFCA, 2019c). Nota-se que, mesmo diante de possíveis impasses contratuais, já que a empresa que fornece as refeições é terceirizada, o período de três anos entre o estabelecido no planejamento estratégico da UFCA e a efetivação da medida relativamente simples, pode ser considerado longo, principalmente quando comparada a outros problemas de maior complexidade enfrentados pela universidade que são discutidos com a comunidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde a sua criação em 2013, a UFCA vem avançando no que diz respeito à busca pela promoção do Desenvolvimento Sustentável no Cariri. É possível perceber que muitas ações foram desenvolvidas, que houve um intenso planejamento, e que embora jovem, a universidade se mostra comprometida com um discurso transformador.

Entretanto, a observação de Antunes (2018) constatou que muitas lacunas na discussão da temática nos cursos de graduação, o que pode ser minimizado com os projetos em desenvolvimento, mas ainda é necessário que se ataquem outros pontos além do campo da discussão.

Outro fator que pode ser problemático é a demora da instituição em adotar medidas relativamente simples: assim como o problemas dos copos, outro exemplo é o fato da própria comunidade acadêmica não utilizar de modo adequado as lixeiras de coleta seletiva no campus Juazeiro do Norte, que talvez aconteça pela sua pouca disponibilidade.

A má repercussão gerada por esses fatores pode acarretar no receio dos próprios setores em aderir incisivamente ao tema em seus planos táticos e correrem o risco de atraírem críticas para sim.

Também nota-se a necessidade de uma inserção mais incisiva e estratégica da universidade nos campos de discussão regional sobre sustentabilidade a fim de fortalecer suas bases para promoção do Desenvolvimento Regional Sustentável, assumindo um papel de protagonismo e promovendo um maior reconhecimento interno quanto ao seu comprometimento com a temática.

Todavia, a UFCA ainda é uma das primeiras universidades a adotar o discurso da sustentabilidade com tanta força, e é normal que hajam lacunas. Como Morin (2003) defende, antes que a reforma educacional das universidades seja disseminada, ela aparecerá de maneira periférica. O necessário não é cobrar perfeição, e sim tomar o exemplo como estímulo para inserir a sustentabilidade na reforma do pensamento para torná-la força atuante.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Jeferson. **Jogos Cooperativos como atividade de construção coletiva do conhecimento no âmbito do Desenvolvimento Sustentável:** uma proposta aplicada na Universidade Federal do Cariri - Juazeiro do Norte. 2018. 245f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional Sustentável), Universidade Federal do Cariri, Juazeiro do Norte, 2018.

BILLER, D.; IGLESIAS, S.; Adghirni, S. **Desastre da Vale em Brumadinho faz Bolsonaro reavaliar visão ambiental.** São Paulo: Exame, 2019. Disponível em: https://exame.abril.com.br/brasil/desastre-da-vale-em-brumadinho-faz-bolsonaro-reavaliar-visao- ambiental/. Acesso em: 25 mar. 2019.

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade**: O que é – O que não é. 4ed. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2015. GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ed. São Paulo: Atlas, 2012.

IMAZON. **Sistema de Alerta de Desmatamento**. Belém, PA: IMAZON, 2019. Disponível em:https://k6f2r3a6.stackpathcdn.com/wp-content/uploads/2019/02/BoletimDoDesmatamentoSADJan eiro2019.pdf. Acesso em: 23 jun 2019.

MADEIRO, Carlos. **Brasil registrou 65 mortes em 9 incidentes com barragens entre 2001 e 2018** . Maceió, AL: UOL Notícias, 2019. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas- noticias/2019/02/03/brasil-registrou-65-mortes-em-9-incidentes-com-barragens-entre-2001-e- 2018.htm. Acesso em: 04 jun 2019.

MARTINS, Adriano Oliveira, SANCHES, Raquel Cristina Ferraroni. **Por uma educação para sustentabilidade**. Veredas do Direito, Belo Horizonte, v. 9, n 17, p 61-78, 2012. Disponível em: http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/239/209. Acesso: 18 jun 2019.

MOURA, Mariluce. **Universidades públicas respondem por mais de 95% da produção científica do Brasil.** 11 abr. 2019. Disponível em: http://ciencianarua.net/universidades-publicas-respondem- por-mais-de-95-da-producao-cientifica-do-brasil/. Acesso em: 24 jun 2019

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Mortes devido à poluição aumentam 14% em dez anos no Brasil**. Brasília, DF: Instituto Nacional do Câncer, 05 jun. 2019. Disponível em: http://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/45500-mortes-devido-a-poluicao-aumentam-14-em- dez-anos-no-brasil. Acesso em: 03 jul 2019.

MORIN, Edgar. **A cabeça bem-feita:** repensar a reforma, reformar o pensamento. 21ª edição.Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

NETO, D.C.S.; NASCIMENTO, D. C. ; MATOS, I. M. ; TAVARES, C. V. C. C. ; SILVA JUNIOR, J. T. ; ALBUQUERQUE, M. S. ; CANUTO, F. A. S. . **Catálogo de Ações para a Sustentabilidade da UFCA. 2018.** Juazeiro do Norte, 2018. Disponível em: https://www.ufca.edu.br/portal/files/2019/proplan/Catalogo_de_sustentabilidade_-_Final.pdf. Acesso em: Acesso em: 26 mar 2019.

SCHREIBER, Mariana. **Crise brasileira aumentou fosso entre ricos e pobres, aponta relatório de organização internacional.** 26 nov. 2018. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46325298. Acesso em: 25 jun 2019.

SENADO FEDERAL.**CPI de Brumadinho apresenta relatório nesta terça-feira.** Brasília, 02 jun 2019. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/videos/2019/07/cpi-de-brumadinho- apresenta-relatorio-nesta-terca-feira. Acesso em: 09 jun 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI. **CGS - Coordenadoria de Gestão da Sustentabilidade.** Juazeiro do Norte, CE, 2019b. https://www.ufca.edu.br/portal/a-ufca/organizacao-administrativa/proplan/proplan-estrutura- administrativa/cgs. Acesso em: 26 mar 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI. **Cursos de Graduação.** Juazeiro do Norte, CE: Universidade Federal do Cariri, 2019a. Disponível em: https://www.ufca.edu.br/portal/ensino/cursos- de-graduacao. Acesso em: 25 mar 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI. **Plano de Desenvolvimento Institucional – 2020.** Juazeiro do Norte, CE, 2017. Disponível em: https://www.ufca.edu.br/portal/documentos-online/proplan-docs-gerais-1/docs-gerais/7809-ufca-pdi/ file. Acesso em: 26 mar 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI. Resolução n° 18/CONSUP, de 16 de junho de 2018. **Aprova a Política de Gestão da Sustentabilidade da Universidade Federal do Cariri - UFCA**. Juazeiro do Norte, CE, 2018a. Disponível em: https://www.ufca.edu.br/portal/documentos-online/resolucoes-29/consup-8/7889--5487/file Acesso em: 25 mar. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI. Resolução n° 24/CONSUP, de 16 de agosto de 2018. **Aprova o Plano de Logística Sustentável da Universidade Federal do Cariri.** Juazeiro do Norte, CE, ago 2018. Disponível em: https://www.ufca.edu.br/portal/documentos-online/proplan-docs-gerais- 1/docs-gerais/8541-130220190851-1/file. Acesso em: 25 mar. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI. **RUs da UFCA iniciam uso de copos reutilizáveis.** Juazeiro do Norte, CE, 2019c. https://www.ufca.edu.br/portal/noticias/noticias-ufca/item/6702-rus-da- ufca-iniciam-uso-de-copos-reutilizaveis. Acesso em: 26 mar 2019.

SUSTENTABILIDADE E MOBILIDADE URBANA: O CASO DO PROJETO BICICLETAR EM FORTALEZA

Clerislânia de Albuquerque Sousa[1] **– UECE**

RESUMO

Ao longo dos anos, inúmeros temas vieram ganhando bastante destaque e um deles diz respeito a questão da mobilidade urbana, visto que ter um plano bem estruturado possibilita à população uma otimização nos deslocamentos do dia a dia, dando uma maior qualidade de vida e desenvolvendo a cidade como um todo. Aliado a essa temática, outro assunto converge diretamente quando falamos sobre mobilidade que é a sustentabilidade. Tal assunto tem gerado inúmeros questionamentos sobre como criar estratégias de sermos cidades mais sustentáveis, possibilitando para as gerações futuras condições adequadas e harmônicas no meio ambiente. A partir desse prisma, esse estudo busca trazer o caso do projeto de bicicletas e minibicicletas compartilhadas – Projeto Bicicletar, projeto esse vigente na cidade de Fortaleza. O estudo mostrou que o projeto é uma boa iniciativa, visto que é uma opção de locomoção não-poluente para o cidadão, ao passo que possibilita o mesmo uma prática saudável.

PALAVRAS CHAVES: Mobilidade urbana, planejamento, sustentabilidade.

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento das cidades envolve inúmeras premissas a fim de dar uma maior qualidade de vida para a população e aumentando o seu potencial de crescimento como um todo, impactando na economia, turismo e outras áreas. Nesse sentido, faz-se necessario que os gestores dessas cidades criem planejamentos a fim que possam ter claro os objetivos e as estratégias que devem seguir.

Quando falamos sobre desenvolvimento das cidades, um assunto que interfere diretamente é o da mobilidade urbana, visto que sistemas de mobilidade não eficazes interferem diretamente na população mais pobre, podendo impactar diretamente em questões de emprego e estudo, por exemplo. Além disso, a mobilidade impacta também em outros aspcectos, conforme é colocado por (CARVALHO 2016, p. 345)

[1] Discente do Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará / UECE; E-mail: clerislania@gmail.com

> As condições de deslocamentos das pessoas e das mercadorias nos centros urbanos impactam toda a sociedade pela geração de externalidades negativas, como acidentes, poluição e congestionamentos, afetando especialmente a vida dos mais pobres, que geralmente moram em regiões mais distantes das oportunidades urbanas.

Partindo disso, destaca-se a importância de um planejamento bastante detalhado a fim que possa ser contemplada toda a população, garantindo as mesmas condições para todos. Falar sobre mobilidade urbana também relaciona-se com sustentabilidade, visto que a preocupação com o meio ambiente e com as gerações futuras vêm ganhado bastante notoriedade. Partindo disso, percebe-se o interesse em fazer um planejamento urbano ao passo que tal planejamento também possa ser sustentável, buscando alternativas que causem o mínimo impacto para o meio ambiente. Projetos de mobilidade que buquem aliar suas premissas à sustentabilidade, certamente terão um impacto positivo no crescimento e desenvolvimento da cidade.

No caso da cidade de Fortaleza, existe o Plano Fortaleza 2040, onde são elencados todos os planejamentos para a cidade de Fortaleza em periodos de curto, médio e longo prazo. Os mesmos contemplam diretrizes relacionadas a plano urbanístico, plano de mobilidade e plano de desenvolvimento econômico e social. Dentre os projetos que buscam impulsionar a mobilidade urbana e possuem uma perspectiva sustentável, podemos destacar o Projeto Bicicletar, projeto de bicicletas compartilhadas existente na cidade de Fortaleza.

Sendo assim, tal assunto merece ser discutido, uma vez que envolve todos nós, enquanto cidadãos e que relaciona-se e impacta diretamente em nossa qualidade de vida. Além disso, saber sobre as ações desenvolvidas pelos gestores das cidades faz com que tenhamos um conhecimento maior acerca das atividades que estão sendo desenvolvidas, gerando questionamentos se tais ações estão sendo realmente eficazes e se estão sendo acessíveis de maneira igualitária para todos. Nesse sentido, temos como pergunta de partida: quais os beneficios da mobilidade em convergência com a sustentabilidade para o desenvolvimento das cidades?

Partindo disso, esse estudo tem como objetivo principal: realizar um estudo acerca da mobilidade urbana na cidade de Fortaleza e dentre os objetivos específicos, pretende: apresentar o projeto de bicicletas compartilhadas bicicletar, compreender como o projeto bicicletar pode relacionar- se com sustentabilidade e discutir a importância de projetos que impulsionem a sustentabilidade. No que tange a metodologia, tal estudo é de abordagem qualitativa, acerca dos objetivos, este estudo é de caráter exploratório e acerca dos procedimentos técnicos utilizados, buscou-se trabalhar com pesquisa bibliográfica, onde foram utilizados autores que abordam as temáticas discutidas nesse estudo, assim como, análise documental, onde foram utilizados documentos e dados que trazem informações sobre as ações desenvolvidas do projeto bicicletar.

POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA

A lei 12.587 de 3 de janeiro de 2012 é uma política nacional de mobilidade urbana que objetiva integrar todos os meios de transporte, assim como, melhorar a mobilidade e a acessibilidade das pessoas. Essa lei traz consigo os principios, diretrizes, direitos e todos os instrumentos necessários para uma mobilidade igual para todos.

Conforme estabelecido no art 5º, tal lei é estabelecida nos seguintes princípios:

I. acessibilidade universal;
II. desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais;
III. equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo;
IV. eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano;
V. gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana;
VI. segurança nos deslocamentos das pessoas;
VII. justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços;
VIII. equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros;
IX. eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana (BRASIL, 2012.)

Tal lei é importante a fim de estabelecer inúmeras premissas que envolvem aspectos da mobilidade, onde podemos destacar: os modos de transporte urbano, a classificação dos serviços de transporte urbano, definições, regulação dos serviços de transporte público, dentre outros.

No que tange os objetivos, a lei 12.587 estabelece em seu artigo 7º como objetivos:

I. reduzir as desigualdades e promover a inclusão social;
II. promover o acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais;
III. proporcionar melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade;
IV. promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades;
V. consolidar a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana. (BRASIL, 2012.)

Cabe enfatizar que dentre os objetivos da política de mobilidade urbana, conforme mencionado anteriormente, está a questão da promoção do desenvolvimento sustentável, assunto que será abordado no próximo bloco.

SUSTENTABILIDADE E MOBILIDADE

Discutir sobre sustentbilidade é um tema de grande relevância e que merece sempre destaque. Isso se deve ao fato que estamos tratando de um bem que é de todos: o meio ambiente. Sendo assim, tal assunto é de responsabilidade de todos nós.

O interesse pelo tema é crescente, o que pode ser corroborado pelo comentário abaixo:

> É crescente o interesse sobre sustentabilidade (ou DS) e mais recentemente, as abordagens referentes a estratégias, produção mais limpa, controle da poluição, eco-eficiência, gestão ambiental, responsabilidade social, ecologia industrial, investimentos éticos, economia verde, *eco-design*, reúso, consumo sustentável, resíduos zero [...] (GLAVI; LUKMAN, 2007 apud SARTORI)

Com a abrangência da discussão sobre o assunto, ganhou bastante relevância a preocupação em um desenvolvimento sustentável das cidades, onde as mesmas possam ser integradas para todos os cidadãos.

Tal perspectiva pode ser ratificada na interpretação a seguir:

> Uma mobilidade urbana planejada e pautada no emprego majoritário do transporte coletivo e nos meios não motorizados de deslocamento é capaz de proporcionar condições reais para a conquista de avanços relevantes em termos da redução da agressão ao meio ambiente – especialmente a poluição. Também o será no tocante à conquista de níveis mais adequados e justos em termos do uso e da ocupação do solo urbano, bem como da redução das inaceitáveis condições de desigualdade que o comportamento do setor tem seguidamente imposto a essas populações, na medida que lhes proporciona níveis fortemente heterogêneos de acessibilidade e de mobilidade. (MMA, 2015)

É importante mencionar que o incentivo ao transporte coletivo implica em outros problemas, dentre os quais podemos elencar: frota de transporte coletivo insuficiente para atender a demanda da população, insegurança, dentre outros fatores. Outro ponto a ser frisado diz respeito a questão da necessidade de um programa de integração entre os transportes coletivos. Tais fatores acabam influenciando para o uso dos carros como meio de transporte, aumentando o fluxo nas cidades e os níveis de poluição.

O comentário abaixo discorre sobre isso, vejamos:

> No sentido de impor o critério de priorização do modelo de transporte centrado na infraestrutura de transporte coletivo e no emprego das soluções não motorizadas são constatados, em tais países, regiões e cidades, esforços voltados para o aprimoramento das condições de integração entre serviços e sistemas, para a obtenção de combustíveis – ou misturas de – menos poluentes, para a efetivação de controles mais consistentes e rigorosos das condições de manutenção dos veículos, ou ainda garantir à população mais facilidade de acesso e qualidade às informações referentes aos transportes coletivos. (MMA, 2015)

Considerando o protagonismo que a sustentabilidade vêm ganhando ao longo dos anos, é bastante pertinente fazermos uma abordagem sobre os caminhos da mobilidade urbana na cidade de Fortaleza, assunto que será explorado no bloco a seguir.

Quando falamos sobre mobilidade urbana para a cidade de Fortaleza, podemos falar sobre inúmeras possibilidades para a população. Além do transporte público, (sendo esse o mais utilizado pela população), que hoje já possui corredores exclusivos para os ônibus, dando maior celeridade para o deslocamento dos seus usuários é colocado como alternativa para o cidadão a possibilidade dos carros compartilhados, através do projeto chamado Vamo Fortaleza – veículos alternativos para a mobilidade. Tal iniciativa é uma proposta de mobilidade sustentável uma vez que os carros são elétricos, sendo assim, evitando a emissão de poluentes na atmosfera. Outra alternativa disponivel para a população é o VLT – veículo leve sobre trilhos. O sistema metroviário de Fortaleza e Região Metropolitana é composto pelas linhas Sul, Oeste e VLT Parangaba-Mucuripe, enquanto a linha leste está em fase de implantação.

No que tange a malha cicloviária, segundo dados da Prefeitura, a cidade de Fortaleza possui 257,5 km de infraestrutura cicloviária, sendo 105,9 km de ciclovias, 147,5 km de ciclofaixas, 4 km de ciclorrotas e 0,1 km de passeio compartilhado. Tais informações podem ser vistas no mapa abaixo:

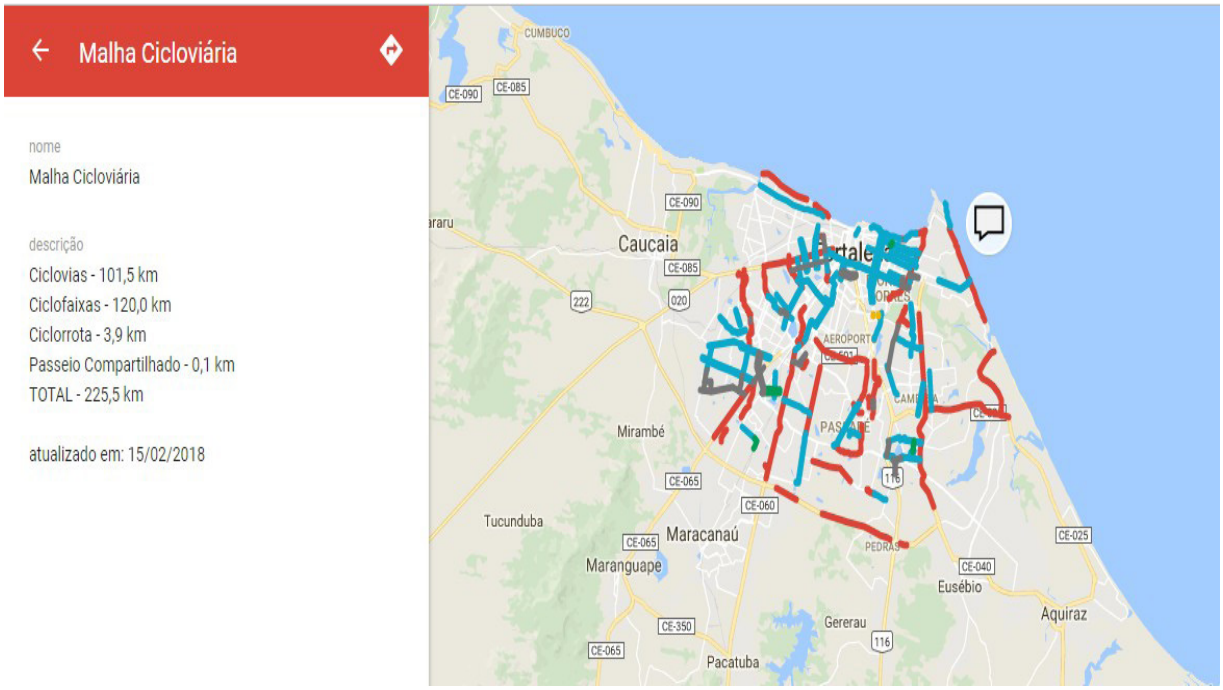


Imagem 1 – Malha cicloviária Fortaleza

Fonte: https://mobilidade.fortaleza.ce.gov.br/menu-programas/malha-ciclovi%C3%A1ria.html

Segundo perspectivas da atual gestão, a proposta no que tange a malha cicloviária da capital, é bastante otimista, uma vez que o Plano Diretor Cicloviário Integrado (PDCI) coloca:

> Com o desenvolvimento do Programa de Expansão da Malha Cicloviária, a meta estabelecida pelo Plano Diretor Cicloviário Integrado (PDCI) para 2020, que era de cerca de 236 km de rede para deslocamento de ciclistas, já foi ultrapassada. Dando um passo bem mais à frente, a Prefeitura de Fortaleza projeta uma meta maior até o final de 2020, que é chegar a uma marca de cerca de 400 km de malha cicloviária. No total, o PDCI prevê que Fortaleza conte com, no mínimo, 524 km de malha cicloviária disponível até 2030.(FORTALEZA, Malha Cicloviária).

A fim de ter um maior planejamento para o futuro, propondo ações que possam ser desenvolvidas a curto, médio e longo prazo, existe o Plano Fortaleza 2040. Tal plano traz um planejamento integrado de inúmeros eixos, tais como: urbanístico, econômico, social e de mobilidade, a fim de tornar a cidade de Fortaleza um lugar bom para todos. Tal ação visa buscar soluções estratégicas para o desenvolvimento da cidade e que possa ser colocado em prática nas próximas gestões, sendo distribuído da seguinte forma: 2017-2020, 2021-2024, 2025-2028, 2029-2032, 2033-2036 e 2037-2040.

Dentre alguns objetivos e metas para mobilidade em Fortaleza, segundo o plano 2040, podemos destacar:

- Acomodar uma população de até 3.600.000 habitantes na Região Metropolitana de Fortaleza até 2040;
- Apoiar com antecipação a gestão dos custos e benefícios do crescimento urbano
- adotando critérios da forma compacta, a partir de uma rede de áreas de oportunidades integradas por transporte eficiente;
- Favorecer o financiamento das obras de urbanização e construção do estoque de
- estruturas necessárias ao crescimento prognosticado a partir da implementação integrada entre as construções e os Corredores de Urbanização Orientada pelo Transporte Público;
- Estruturar a urbanização existente e futura com a base natural devidamente
- protegida e acessível quando conveniente; Implementar 13 Corredores de Urbanização Orientada pelo Transporte Público conectando 167 Vizinhanças Urbanas com reconstrução de quadras adjacentes e urbanização de Áreas de Estação;
- Implementar um sistema de bondes elétricos conectando a avenida Beira Mar, o
- Centro Urbano e a Aldeota;
- Implementar sistema Pirambu/ BRT Oeste /Vila do Mar;
- Implantar um sistema de coleta e transformação de resíduos; (FORTALEZA, Plano Fortaleza 2040. 2016).

Nesse sentido, percebemos a importância de um planejamento a longo prazo, assim como, ter claro as metas e objetivos e até mesmo a participação da sociedade como um todo. No próximo bloco trataremos do projeto bicicletar.

PROJETO BICICLETAR

Quando falamos de Mobilidade Urbana para a cidade de Fortaleza, uma das alternativas criadas foi a implantação de um sistema de bicicletas compartilhadas, a fim de auxiliar a população como uma opção a mais de deslocamento, assim como, estimular uma prática saudável. Cabe ressaltar, que a cidade não tinha uma estrutura favorável para receber essa nova alterrnativa de transporte, visto que a malha cicloviária era bem tímida no inicio da sua implantação, uma vez que o uso de bicicleletas como um meio de transporte até então não era estimulado pelo Poder Público.

Um dos projetos que ganhou bastante destaque nos últimos anos, ao passo que tornou- se uma alternativa de mobilidade, assim como, pode ser configurado como um projeto de sustentabilidade na capital é o Bicicletar e o Mini Bicicletar. Surgido em 2014, o projeto tem por objetivos: o uso da bicicleta como uma alternativa de transporte saudável, além de não ser poluente, combater o sedentarismo, através de uma prática saudável, redução dos engarrafamentos e responsabilidade social daspessoas.

Desde o inicio do projeto, já foram realizadas mais de dois milhões e seissentas mil viagens no bicicletar e mais de dezessete mil viagens no mini bicicletar, o que mostra que o projeto teve grande aderência pela população. Tal aderência é possível devido a existência de estações do bicicletar espalhadas em pontos estratégicos da cidade, além disso, os pacotes para utilização das bicicletas possuem valores bem acessíveis, e, dependendo do usuário, podendo ser até sem custo, tornando o uso da bicicleta uma alternativa saudável e acessível para todos.

O quantitativo de estações espalhadas por inúmeros bairros da capital, assim como, a possibilidade de pegar uma bicicleta em uma estação e devolvê-la em outra, acaba sendo um dos atrativos para o uso da bicicleta como meio de locomoção. Atualmente, a cidade de Fortaleza conta com 800 bicicletas espalhadas em 80 estações. O mapa abaixo mostra a localização de algumas estações.



Imagem 2 – Legenda – Estações Bicicletar
Fonte: http://www.bicicletar.com.br/mapaestacao.aspx

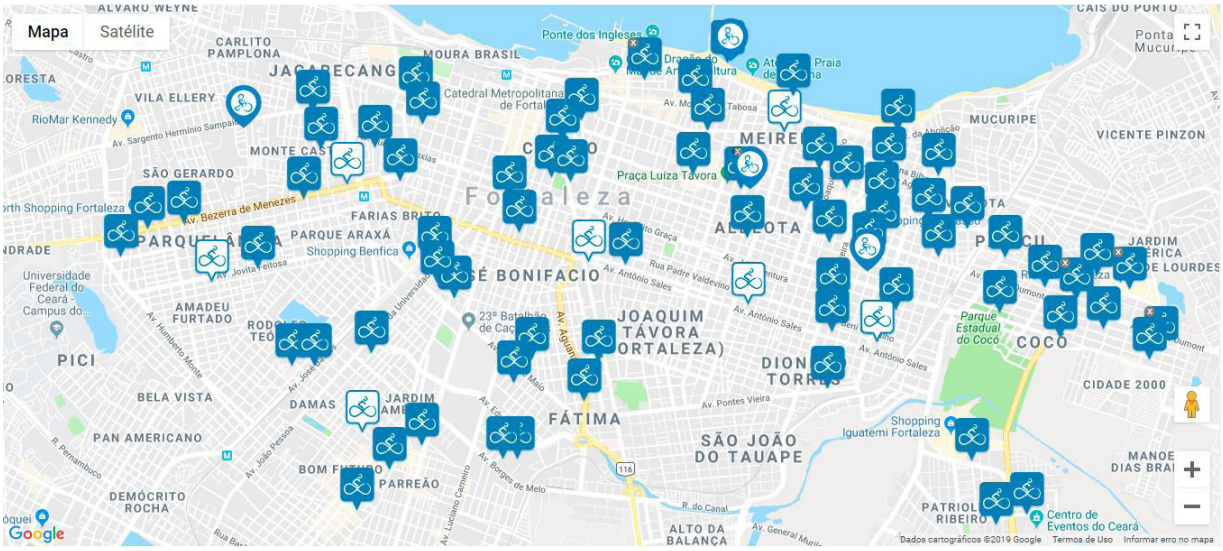


Imagem 3 – Mapa das Estações Bicicletar
Fonte: http://www.bicicletar.com.br/mapaestacao.aspx

vejamos:
Segundo dados da prefeitura, os números do projeto são bastante expressivos,

- Média de 2.600 viagens em diasúteis;
- Deixaram de ser emitidas mais de 897 toneladas de gás carbônico naatmosfera;

Nesse sentido, percebe-se que a iniciativa em inserir a bicicleta como alternativa de locomoção para os usuários teve uma boa aderência pela população, aliado a isso, a prática, além de trazer benefícios, no que tange uma prática saudável, também ajuda a preservar o meio ambiente, este, uma das maiores riquezas e que deve ser preservado para as gerações futuras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo apresentou um contexto sobre aspectos inerentes a mobilidade urbana e sua importância para o desenvolvimento da cidade e melhoria da qualidade de vida da população. Atrelado a isso, foi possivel vermos a convergência existente entre mobilidade e sustentabilidade e a importância que o assunto veio ganhando ao longo dos anos. No caso de Fortaleza, foram apresentados os meios de mobilidade existentes. Foi apresentado o caso do projeto bicicletar, que acabou ganhando inúmeros adeptos, fazendo com que famílias conhecessem ou retomassem o hábito de andar de bicicleta, quer seja nos finais de semana, como um hobby, ou até mesmo como um meio de transporte, sendo mais saudável e acessível para todos, uma vez que a malha cicloviária da capital cresceu bastante nos últimos anos, estimulando uma prática saudável e preservando o meio ambiente.

No que tange o uso dos ônibus – transporte mais utilizado – já ocorreram avanços a fim de dar maior eficácia para seus usuários. Vale destacar que os corredores exclusivos para ônibus deram uma maior otimização e velocidade para a população chegar com maior rapidez ao trabalho. Por fim, o projeto Fortaleza 2040 busca trazer um planejamento voltado para a otimização da infraestrutura de nossa capital com ações direcionadas a médio e longo prazo, onde estão contempladas nesse plano: Plano de Desenvolvimento Econômico e Social, Plano Mestre Urbanístico e Plano de Mobilidade. Espera-se que as ações previstas no plano sejam colocadas em prática e o principal: seja acessível para todos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Lei 12.587 de 3 de janeiro de 2012**. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12587.htm Acesso em 15 de mar. 2019

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente **Sustentabilidade urbana: impactos do desenvolvimento econômico e suas conseqüências sobre o processo de urbanização em países emergentes: textos para as discussões da Rio+20: volume 1 mobilidade urbana** / Tarcisio Nunes..., [et al].

Organizadores: Brasília: MMA, 2015. Disponivel em: http://www.mma.gov.br/publicacoes/desenvolvimento-sustent%C3%A1vel/category/155-publica%C3%A7%C3%B5es-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel-sustentabilidade-urbana.html Acesso em 13 mar. 2019.

BOARETO, R. **A mobilidade urbana sustentável.** Revista dos Transportes Públicos – ANTP. São Paulo, ano 25, 3º trim. P. 45-56, 2003.

CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. **Mobilidade Urbana: Avanços, Desafios e Perspectivas.** Capítulo 14. Disponivel em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9186/1/Mobilidade%20urbana.pdf Acesso em 16 mar. 2019.

CALEGARI, Luiza. **As 50 cidades com a melhor mobilidade do país**. Revista Exame. Disponivel em: https://exame.abril.com.br/brasil/as-50-cidades-com-a-melhor-mobilidade-do-pais/ Acesso em 28 mar. 2018.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. **Plano Fortaleza 2040** / Prefeitura Municipal de Fortaleza. v. 1. – Fortaleza : Iplanfor, 2016. 254 p .: il. : color. : 29 cm. v. 1. F737p – Plano Fortaleza 2040. Disponível em: fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br Acesso em 13 fev. 2019.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. **Catálogo de Serviços – Mobilidade.** Disponível em: <https://catalogodeservicos.fortaleza.ce.gov.br/categoria/mobilidade>. Acesso em 29 mar. 2018.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. **Vamo Fortaleza.** Disponivel em: www.vamofortaleza.com.br Acesso em 28 mar.2018.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. **Malha Cicloviária**. Disponível em: https://mobilidade.fortaleza.ce.gov.br/menu-programas/malha-ciclovi%C3%A1ria.html Acesso em 28 mar. 2018.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. **Projeto Bicicletar**. Disponivel em: http://www.bicicletar.com.br/ Acesso em 29 mar. 2018

FORTUNA, Carlos; P Leite, Rogerio (orgs.) (2009), **Plural de Cidade: Novos Léxicos Urbanos. Cidade e Urbanidade.** Coimbra: Almedina.

GOMIDE, Alexandre de Ávila e GALINDO, Ernesto Pereira. **A mobilidade Urbana: uma agenda inconclusa ou o retorno daquilo que não foi.** *Estudos Avançados* [online]. 2013, vol.27, n.79, pp.27-39.

KEPPE JUNIOR, C. L. G. **Formulação de um indicador de acessibilidade das calçadas e travessias**. Dissertação (Mestrado) Engenheira Urbana. Universidade Federal de São Carlos. 2007.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MARICATO, Ermínia, et al. **Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil.** São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013

MELO, F. B. **Proposição de Medidas Favorecedoras à Acessibilidade e Mobilidade de Pedestres em Áreas. Estudo do caso: O Centro de Fortaleza.** Dissertação (Mestrado) Engenharia de Transportes. Centro de Tecnologia. Universidade Federal do Ceará. 2005.

MOTA, Lucas. Movimento Urbano #1 O Povo on line. Disponivel em: https://especiais.opovo.com.br/**movimentourbano**/caderno1/. Acesso em 25 mar. 2018.

MOURA, Luciana Ribeiro. **Mobilidade Urbana e Política Pública: uma análise de bicicletas integradas, na perspectiva da sustentabilidade.** VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas. Agosto 2017.

ORENSTEIN, José. **O que Fortaleza está aprendendo com Nova York, Paris e Bogotá.** Nexo Jornal. Disponivel em: https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/06/03/O-que- Fortaleza-est%C3%A1-aprendendo-com-Nova-York-Paris-e-Bogot%C3%A1 Acesso em 18 jul. 2019.

SARTORI, Simone , FERNANDA, Latrônico , LUCILA M.S. **SUSTENTABILIDADE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UMA TAXONOMIA NO CAMPO DA LITERATURA** – Disponivel em: http://www.scielo.br/pdf/asoc/v17n1/v17n1a02.pdf Acesso em 02 fev. 2019.

SILVEIRA, Márcio Rogério; COCCO, Rodrigo Giraldi. **Transporte público, mobilidade e planejamento urbano**: **contradições essenciais.** Estudos avançados 27 (79), 2013.